

POLSKA

RAPORT O KONKURENCYJNOŚCI 2016

ZNACZENIE POLITYKI GOSPODARCZEJ
I CZYNNIKÓW INSTYTUCJONALNYCH

redakcja naukowa
Marzenna Anna Weresa



110 lat
1906
2016 SGH

INSTYTUT GOSPODARKI ŚWIATOWEJ
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE



SGH

INSTYTUT GOSPODARKI ŚWIATOWEJ

Instytut Gospodarki Światowej (IGŚ) jest jednostką naukowo-dydaktyczną działającą w ramach Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Instytut prowadzi badania nad różnymi aspektami gospodarki światowej, międzynarodowych stosunków ekonomicznych i finansowych oraz analizuje wpływ współpracy gospodarczej z zagranicą na gospodarkę Polski i jej konkurencyjność.

Do głównych tematów badawczych i dydaktycznych Instytutu należą globalne aspekty rozwoju gospodarczego, handel zagraniczny i bezpośrednie inwestycje zagraniczne, systemy innowacyjne, konkurencyjność oraz rozwój gospodarczy w Polsce, Europie Środkowej i Wschodniej, w Niemczech, Stanach Zjednoczonych oraz krajach Azji Wschodniej.

Wyniki prac badawczych prowadzonych przez Instytut publikowane są w językach polskim i angielskim w formie książek, artykułów naukowych, ekspertyz oraz w ramach serii wydawniczej „Prace i Materiały”, dostępnej w formie elektronicznej na stronie: <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IGS-KGS/publikacje/Strony/default.aspx>

Instytut Gospodarki Światowej
Kolegium Gospodarki Światowej
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ul. Rakowiecka 24, 02-521 Warszawa
tel. +48 22 564 93 70
e-mail: veri@sgh.waw.pl
<http://www.sgh.waw.pl/instituty/igs/>

POLSKA

RAPORT O KONKURENCYJNOŚCI 2016

**ZNACZENIE POLITYKI GOSPODARCZEJ
I CZYNNIKÓW INSTYTUCJONALNYCH**

POLSKA

RAPORT O KONKURENCYJNOŚCI 2016

ZNACZENIE POLITYKI GOSPODARCZEJ I CZYNNIKÓW INSTYTUCJONALNYCH

redakcja naukowa
Marzenna Anna Weresa

Publikacja jest wynikiem badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej SGH, finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego i prowadzonych przez zespół badawczy Instytutu Gospodarki Światowej SGH.

Recenzent

Barbara Jankowska

Redakcja

Totem Headquarters

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISSN 2083-2281

ISBN 978-83-8030-068-2

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

tel. +48 22 564 94 77, 22 564 95 46

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i aktualizacja okładki

Monika Trypuz

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. +48 42 639 52 92

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 91/V/16

Spis treści

Przedmowa	7
<i>Marzenna Anna Weresa</i>	

CZĘŚĆ I. KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI W LATACH 2010–2015

Rozdział 1. Porównanie wyników gospodarczych: Polska na tle Unii Europejskiej	11
<i>Zbigniew Matkowski, Ryszard Rapacki, Mariusz Próchniak</i>	

Rozdział 2. Procesy konwergencji dochodów w Polsce na tle Unii Europejskiej – najważniejsze tendencje i perspektywy	39
<i>Zbigniew Matkowski, Mariusz Próchniak, Ryszard Rapacki</i>	

Rozdział 3. Zróżnicowanie dochodów, zagrożenie ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej. Dekompozycja nierówności dochodów ze względu na źródła dochodów i grupy społeczno-ekonomiczne	61
<i>Patrycja Graca-Gelert</i>	

Rozdział 4. Przewagi konkurencyjne Polski w handlu zagranicznym oraz bilans płatniczy w latach 2010–2015	79
<i>Mariusz-Jan Radło</i>	

Rozdział 5. Wpływ polityki wobec BIZ na napływ kapitału produkcyjnego i działalność korporacji transnarodowych w Polsce	97
<i>Tomasz M. Napiórkowski</i>	

CZĘŚĆ II. GŁÓWNE CZYNNIKI KONKURENCYJNOŚCI POLSKIEJ GOSPODARKI W LATACH 2010–2015

Rozdział 6. Zmiany zasobów ludzkich w Polsce z uwzględnieniem tendencji migracyjnych w latach 2010–2015	113
<i>Mateusz Mokrogulski</i>	

Rozdział 7. Inwestycje i oszczędności krajowe. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej	125
<i>Piotr Maszczyk</i>	

Rozdział 8. System finansowy w Polsce w kontekście implementacji zmian regulacyjnych w Unii Europejskiej	139
<i>Katarzyna Sum</i>	

Rozdział 9. Zmiany łącznej produktywności czynników wytwórczych	155
<i>Mariusz Próchniak</i>	

CZEŚĆ III. ZMIANY INSTYTUCJONALNE I POLITYKA GOSPODARCZA W POLSCE

Rozdział 10. Wpływ zmian instytucjonalnych na rozwój polskiej gospodarki w dekadzie 2005–2015	165
<i>Piotr Maszczyk</i>	

Rozdział 11. Kierunki polityki gospodarczej i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2015	179
<i>Adam Czerniak, Ryszard Rapacki</i>	

Rozdział 12. Polska polityka regionalna i inteligentne specjalizacje a konkurencyjność regionów	195
<i>Marta Mackiewicz</i>	

Rozdział 13. Efekty wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej działalności innowacyjnej. Porównanie Polski z wybranymi krajami UE	213
<i>Małgorzata Lewandowska, Marzenna Anna Weresa</i>	

Rozdział 14. Bariery innowacji w Polsce na tle innych krajów europejskich – wnioski dla polityki innowacyjnej	231
<i>Małgorzata Stefania Lewandowska</i>	

Rozdział 15. Polityka rozwoju klastrów w Polsce i jej wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw	249
<i>Arkadiusz Michał Kowalski</i>	

PODSUMOWANIE

Syntetyczna ocena konkurencyjności polskiej gospodarki oraz determinanty pozycji konkurencyjnej w 2015 roku	267
<i>Marzenna Anna Weresa</i>	

Przedmowa

Niniejsza monografia stanowi kontynuację badań porównawczych na temat głównych tendencji rozwoju polskiej gospodarki, prowadzonych w Instytucie Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie we współpracy z ośrodkami międzynarodowymi. Celem badań jest ocena zmian konkurencyjności polskiej gospodarki w latach 2010–2015 ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji i polityki gospodarczej w kształtowaniu przewag konkurencyjnych.

Konkurencyjność to koncepcja, która odnosi się do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, ale oznacza również zdolność do poprawy poziomu życia społeczeństwa, wzmocnienia pozycji na rynkach zagranicznych oraz wzrostu atrakcyjności danego terytorium dla inwestycji zagranicznych. Taką szeroką definicję konkurencyjności przyjęto dla potrzeb analiz prowadzonych w niniejszej monografii. Pozycja konkurencyjna Polski oceniana jest w zestawieniu z państwami Unii Europejskiej, również tymi, które po okresie transformacji systemowej w latach 90. XX wieku stały się częścią tego ugrupowania integracyjnego w wyniku rozszerzenia UE w 2004, 2007 i 2013 roku. Niektóre aspekty konkurencyjności analizowane są również na tle wybranych tzw. rynków wschodzących w gospodarce światowej.

Monografia składa się z trzech części podzielonych na rozdziały. W części I (rozdziały 1–5) scharakteryzowano aktualne tendencje rozwoju polskiej gospodarki. Wyniki ekonomiczne Polski zestawiono z rezultatami uzyskanymi przez inne kraje Unii Europejskiej. Analiza porównawcza dotyczy w szczególności tempa wzrostu gospodarczego, zmian realnego dochodu *per capita*, kształtowania się tendencji w zakresie jego konwergencji w stosunku do innych krajów UE oraz określenia skali nierówności dochodowych i poziomu ubóstwa. Następnie ocenie poddano zmiany pozycji Polski w handlu zagranicznym i międzynarodowych przepływach inwestycyjnych. Międzynarodowa pozycja konkurencyjna Polski została określona na podstawie kształtowania się przewag komparatywnych w handlu zagranicznym oraz atrakcyjności dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Druga część monografii (rozdziały 6–9) ma na celu wskazanie czynników determinujących konkurencyjność polskiej gospodarki. Ramy tej analizy wykraczają poza prosty rachunek wzrostu gospodarczego. Wśród najważniejszych czynników wyznaczających pozycję konkurencyjną polskiej gospodarki znalazły się zasoby pracy i kapitału, które przeanalizowano zarówno od strony ilościowej, jak i jakościowej, z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych i zmian regulacyjnych, oddziałujących

na ich zmiany. Ponadto, przedstawiono dynamikę zmian łącznej produktywności czynników wytwórczych, która pozwoliła na określenie znaczenia tego czynnika w kształtowaniu konkurencyjności polskiej gospodarki w 2015 roku.

Trzecia część niniejszej monografii (rozdziały 10–15) skupia się na czynnikach instytucjonalnych i polityce gospodarczej prowadzonej na szczeblu krajowym, z uwzględnieniem elementów polityki regionalnej, innowacyjnej i klastrowej. Rozważania rozpoczyna dyskusja o modelu polskiego kapitalizmu, jej kontynuacją jest ocena głównych kierunków polityki gospodarczej w latach 2007–2015 (w okresie rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego), ze szczególnym uwzględnieniem działań podjętych w ostatnim pięcioleciu. Na tym tle zidentyfikowane zostały najważniejsze wyzwania, które stoją przed Polską w perspektywie krótko- i długookresowej.

Następnie przedstawione zostały kluczowe aspekty najnowszej polityki regionalnej, związanej z wdrażaniem inteligentnych specjalizacji. Strategia inteligentnych specjalizacji wdrażana na poziomie krajowym oraz regionalnym ma na celu pobudzanie innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wątek innowacyjności kontynuowany jest w kolejnych rozdziałach, gdzie pokazano efekty finansowego wsparcia działalności innowacyjnej, bariery hamujące innowacyjność w Polsce oraz założenia i implementację polityki klastrowej.

Raport o konkurencyjności Polski zamyka podsumowanie, w którym dokonano syntezy badań, co pozwoliło na wstępną ocenę bieżącej pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki, a także wskazanie czynników decydujących o zmianach konkurencyjności Polski w 2015 roku. Sformułowano również najważniejsze wnioski, wynikające z przeprowadzonych analiz, a w szczególności wskazano działania, które są niezbędne, aby zapewnić Polsce skuteczną realizację strategii *Europa 2020*.

Marzenna Anna Weresa

Część I

**Konkurencyjność
polskiej gospodarki
w latach 2010–2015**

Porównanie wyników gospodarczych: Polska na tle Unii Europejskiej

Zbigniew Matkowski, Ryszard Rapacki, Mariusz Próchniak

Celem tego rozdziału jest określenie konkurencyjności polskiej gospodarki w 2015 roku i identyfikacja zachodzących w niej zmian w ciągu ostatnich pięciu lat. Analiza obejmuje podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego, takie jak: tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), inflacja, bezrobocie, saldo finansów publicznych oraz saldo obrotów bieżących w porównaniu do innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Tło międzynarodowe

Punktem wyjścia do dokonania oceny wyników gospodarczych Polski w 2015 roku jest ich tło międzynarodowe, tj. najważniejsze tendencje rozwojowe w gospodarce światowej. Jak wynika z wstępnych, częściowo jeszcze szacunkowych danych, zamieszczonych w tabeli 1.1, globalny produkt krajowy brutto zwiększył się w 2015 roku o 2,4%, co oznacza stabilizację w stosunku do lat 2013–2014. Niemniej, było to tempo nieco wyższe od średniookresowego trendu notowanego w okresie 2008–2011, obejmującym największe od zakończenia II wojny światowej załamanie wzrostu całej gospodarki światowej w 2009 roku (-2,4%), ale znacznie niższe, niż w okresie poprzedzającym kryzys (3,9%).

Podtrzymanie trendu rozwojowego w gospodarce światowej w 2015 r. było – podobnie jak w całym analizowanym okresie – przede wszystkim wynikiem w miarę szybkiego wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się, gdzie PKB zwiększył się o 3,7%. Na tym tle szczególnie wyróżniały się wskaźniki wzrostu gospodarczego w krajach Azji Południowo-Wschodniej (5,7%), zwłaszcza w Indiach (7,2%) i Chinach (6,8%). Z drugiej strony, przyczyną stosunkowo niskiej dynamiki rozwojowej gospodarki światowej były gorsze niż w okresie przed kryzysem (choć lepsze niż w okresie 2007–2014) wyniki gospodarcze w krajach wysoko rozwiniętych (wzrost PKB o 1,9%).

Wpłynął na to m.in. utrzymujący się kryzys fiskalny w strefie euro i stagnacja gospodarki w niektórych krajach członkowskich.

Tabela 1.1. Wzrost gospodarczy na świecie w latach 2007–2015 (stopa wzrostu w %)

Lata	2007–2012 (średniorocznie)	2013	2014	2015 ^a
Świat	1,9 ^b	2,3	2,6	2,4
Kraje wysoko rozwinięte	1,0	1,0	1,7	1,9
Strefa euro	0,4	-0,3	0,9	1,6
USA	1,3	1,5	2,4	2,4
Japonia	0,4	1,6	-0,1	0,5
Kraje transformacji	2,3	2,1	0,9	-2,8
Rosja	1,8	1,3	0,6	-3,8
Kraje rozwijające się, w tym: kraje najsłabiej rozwinięte	5,3 5,7	4,6 5,1	4,4 5,6	3,7 4,5
Afryka	4,1	3,3	3,4	3,7
Azja Południowo-Wschodnia	7,0	6,1	6,2	5,7
Chiny	9,2	7,7	7,3	6,8
Indie	7,3	6,5	7,2	7,2
Ameryka Łacińska	2,8	2,8	1,0	-0,5

^a dane wstępne ^b lata 2008–2011

Tempo wzrostu grup krajów zostało obliczone jako średnia ważona stóp wzrostu PKB poszczególnych krajów. Wagi oparto na cenach i kursach walutowych z 2010 r. (dla tempa wzrostu od 2007 r.) lub z 2005 r.

Źródło: United Nations (2009, 2015, 2016).

Rozmiary polskiej gospodarki

Analizę wyników gospodarczych osiągniętych przez Polskę w 2015 r. i jej międzynarodowej pozycji konkurencyjnej rozpoczniemy od przedstawienia krótkiej oceny potencjału gospodarczego naszego kraju na tle gospodarki światowej, a także miejsca Polski pod tym względem w Unii Europejskiej.

Podstawowym miernikiem rozmiarów gospodarki jest wartość PKB wytworzonego w danym kraju w określonym roku. Pomimo wielu wad i ograniczeń jest to nadal najszerszy miernik aktywności gospodarczej, powszechnie wykorzystywany w analizach makroekonomicznych. W porównaniach międzynarodowych wartości PKB poszczególnych krajów wyrażone w walutach narodowych przelicza się na walutę międzynarodową (np. dolary amerykańskie – USD – lub EUR) według bieżących kursów walutowych (BKW) lub umownych przeliczników, zwanych parytetami siły

nabywczej (PSN)¹. Uważa się, że wartość PKB liczona według PSN lepiej wyraża rzeczywistą wartość produkcji wytworzonej w danym kraju, z uwzględnieniem różnic cen istniejących na lokalnych rynkach dóbr i usług, jest także mniej podatna na wpływ wahań kursów walutowych. Z tego względu miara ta jest częściej stosowana w szerokich porównaniach międzynarodowych. Z drugiej strony, przeliczniki walut stosowane przy obliczaniu wartości PKB według PSN są niedokładne i często zawyżają wartość PKB dla krajów słabiej rozwiniętych w stosunku do wartości PKB krajów wyżej rozwiniętych (to samo zastrzeżenie dotyczy wartości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca). W naszych ocenach wartości PKB ogółem i PKB *per capita* będziemy podawać w obydwu tych ujęciach: po przeliczeniu na walutę międzynarodową według BKW i według PSN, tak aby umożliwić bardziej wszechstronne porównania.

Zgodnie ze wstępnymi szacunkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW, International Monetary Fund, IMF 2016), wartość PKB Polski w 2015 r. liczona według BKW wyniosła 481 mld USD, ale realna wartość PKB liczona według PSN była ponad dwukrotnie wyższa (1003 mld USD). Pod względem wartości PKB według BKW Polska zajmowała 25. miejsce na liście największych gospodarek świata (między Szwecją i Belgią), a pod względem wartości PKB według PSN – 22. miejsce (pomiedzy Nigerią i Egiptem). W porównaniu z ubiegłym rokiem pozycja Polski w globalnym rankingu gospodarek obniżyła się o dwa miejsca w obydwu ocenach wartości PKB ze względu na szybszy wzrost niektórych krajów rozwijających się oraz pewną deprecjację złotego w stosunku do dolara amerykańskiego. Natomiast udział Polski w globalnej wartości produkcji nie zmienił się – licząc według BKW, wynosi on nadal 0,7%, a licząc według PSN – 0,9%. Wskaźnik ten, odzwierciedlający pozycję Polski w gospodarce światowej, pozostaje stosunkowo stabilny od 10 lat, chociaż konkretne miejsce naszego kraju w światowym rankingu gospodarek według wielkości PKB ulega z roku na rok pewnym zmianom z uwagi na cykliczne wahania produkcji, zmiany stóp inflacji i kursów walutowych oraz pewne korekty danych o PKB i przeliczników walut.

Spójrzmy teraz na dane ilustrujące pozycję Polski w gospodarce Unii Europejskiej (UE28). Tabela 1.2 przedstawia dane o wartości PKB poszczególnych krajów członkowskich UE w 2015 r., wyrażone w euro według BKW i według PSN². Wszystkie dane

¹ Parytet siły nabywczej (*purchasing power parity*, PPP) oznaczany tutaj skrótem PSN, to kalkulacyjny przelicznik ukazujący, ile jednostek waluty narodowej określonego kraju potrzeba do zakupu takiej samej ilości dóbr i usług, którą można nabyć za jednego dolara amerykańskiego w Stanach Zjednoczonych. Wartość PKB według PSN jest wyrażana w kalkulacyjnych jednostkach zwanych „dolarami międzynarodowymi”, które odpowiadają sile nabywczej USD na rynku Stanów Zjednoczonych. Wyrażona w dolarach według PSN wartość PKB określonego kraju odpowiada w przybliżeniu wartości wycenionej według cen obowiązujących w USA.

² Parytet siły nabywczej dla krajów członkowskich Unii Europejskiej jest obliczany przez Eurostat. Jego podstawą jest przeciętny poziom cen w UE28. Wartość PKB według tego parytetu jest mierzona w kalkulacyjnych jednostkach (zwanych PPS), które wyrażają siłę nabywczą euro na rynku danego kraju.

o PKB w 2015 r. to wstępne szacunki, opublikowane przez Komisję Europejską w październiku 2015 r. (European Commission, 2015a), które mogą ulec zmianie. Zawarty w tabeli ranking gospodarek krajów członkowskich unii jest sporządzony zgodnie z wartością PKB liczoną według BKW; miejsca poszczególnych krajów w alternatywnym rankingu opartym na wartości PKB liczonej według PSN są podane w nawiasach.

Tabela 1.2. Kraje UE28 według wartości PKB w 2015 r. (w mld EUR)

Miejsce	Kraj	PKB według BKW		PKB według PSN	
		mld EUR	%	mld EUR	%
1(1)	Niemcy	3 022,0	20,7	2 924,0	20,0
2(2)	Wielka Brytania	2 583,0	17,7	2 041,0	14,0
3(3)	Francja	2 175,0	14,9	2 017,0	13,8
4(4)	Włochy	1 635,0	11,2	1 666,0	11,4
5(5)	Hiszpania	1 079,0	7,4	1 233,0	8,4
6(7)	Holandia	682,2	4,7	636,1	4,4
7(9)	Szwecja	439,9	3,0	350,0	2,4
8(6)	Polska	425,6	2,9	755,4	5,2
9(8)	Belgia	410,0	2,9	375,6	2,6
10(11)	Austria	336,3	2,3	307,9	2,1
11(15)	Dania	265,3	1,8	199,6	1,4
12(18)	Finlandia	208,6	1,4	170,1	1,2
13(17)	Irlandia	204,5	1,4	185,1	1,3
14(13)	Portugalia	178,8	1,2	233,1	1,6
15(14)	Grecja	173,2	1,2	217,0	1,5
16(12)	Czechy	163,9	1,1	258,6	1,8
17(10)	Rumunia	157,7	1,1	310,3	2,1
18(16)	Węgry	108,8	0,7	194,7	1,3
19(19)	Słowacja	78,1	0,5	120,2	0,8
20(24)	Luksemburg	50,3	0,3	43,4	0,3
21(20)	Bułgaria	43,9	0,3	94,8	0,6
22(21)	Chorwacja	43,8	0,3	70,6	0,5
23(23)	Słowenia	38,5	0,3	49,2	0,3
24(22)	Litwa	36,9	0,3	61,8	0,4
25(25)	Łotwa	24,6	0,2	36,4	0,2
26(26)	Estonia	20,5	0,1	28,0	0,2
27(27)	Cypr	17,4	0,1	20,6	0,1
28(28)	Malta	8,5	0,1	10,6	0,1
	UE28	14 611,0	100,0	14 611,0	100,0

Uwaga: dane o PKB w 2015 r. to wstępne szacunki Komisji Europejskiej. Miejsce kraju wskazane w pierwszej kolumnie odpowiada wartości PKB według BKW i PSN (w nawiasie). Udziały w łącznym PKB UE28 obliczone przez autora.

Źródło: European Commission, 2015a.

Unia Europejska w obecnym składzie obejmuje 28 państw o bardzo zróżnicowanej wielkości i potencjale gospodarczym. Pięć największych krajów pod względem liczby ludności i wielkości produkcji – Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania – skupia 63% całkowitej ludności krajów UE28 i wytwarza 72% łącznego PKB, licząc według BKW, lub 68% według PSN. Piętnaście krajów wchodzących w skład Unii przed jej rozszerzeniem (UE15) reprezentuje 79% całkowitej ludności i wytwarza 92% łącznego PKB według BKW lub 86% według PSN. Natomiast 13 nowych państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i 2007 r. lub później, tj. 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) oraz Cypr i Malta, reprezentuje 21% ogólnej liczby ludności, ale wytwarza odpowiednio tylko 8% lub 14% łącznego PKB całej Wspólnoty Europejskiej. O tej ogromnej asymetrii pomiędzy starym trzonem Unii a nowymi krajami członkowskimi (i szerzej – między Europą Zachodnią a Europą Środkowo-Wschodnią) należy pamiętać przy rozpatrywaniu miejsca Polski w Unii Europejskiej.

Polska jest największym krajem spośród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno obszaru i liczby ludności, jak też wielkości PKB. W rozszerzonej Unii Europejskiej (UE28) nasz kraj zajmuje szóste miejsce pod względem powierzchni i liczby ludności (odpowiednio 7,1% i 7,5%). Polska ma także szóstą pozycję w UE28 pod względem wielkości PKB liczonej według PSN (5,2%), natomiast pod względem wielkości PKB przeliczonej według BKW zajmuje ósme miejsce (2,9%). Jak widać, udział Polski w potencjale gospodarczym UE28 jest dużo niższy, niż wynikałoby to z wielkości terytorium oraz liczby ludności, ale ten fakt – w świetle historycznych doświadczeń – nie powinien nikogo dziwić (podobna dysproporcja jest widoczna we wszystkich krajach EŚW).

Warto podkreślić, że od czasu wejścia do Unii Europejskiej pozycja Polski w gospodarce europejskiej znacznie się poprawiła. Udział Polski w łącznym PKB wszystkich krajów należących obecnie do Unii Europejskiej (UE28) liczonemu według BKW wzrastał od 1,9% w 2004 r. do 2,8% w 2010 r. i 2,9% w 2015 r. Podobnie udział Polski w łącznym PKB UE28 liczonemu według PSN zwiększył się z 3,6% w 2004 r. do 4,7% w 2010 r. i 5,2% w 2015 r. W porównaniu z poprzednim rokiem pozycja Polski wśród krajów UE28 zajmowana w tym rankingu nie uległa zmianie.

Rozwój społeczno-gospodarczy i poziom życia

Podstawowym wskaźnikiem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poziomu życia jest dochód lub produkt narodowy przypadający na jednego mieszkańca. Ranking krajów UE28 według wartości PKB na mieszkańca liczonej według PSN

w 2004 r. i 2015 r. przedstawia rysunek 1.1³. Wykres umożliwi porównanie aktualnego poziomu realnych dochodów w poszczególnych krajach oraz ich wzrostu w okresie mniej więcej od czasu zasadniczego rozszerzenia Unii. Dane dotyczące wartości PKB *per capita* w 2015 r. mają charakter szacunkowy. Dla krajów EŚW wartości PKB na mieszkańca (podobnie jak wartości PKB ogółem) liczone według PSN są dużo wyższe aniżeli analogiczne wartości liczone według BKW. Jak już zaznaczyliśmy, szacunki PKB według PSN dla krajów EŚW nie są dokładne i niekiedy mogą być zawyżone.

Według naszych obliczeń, opartych na szacunkowych danych opublikowanych przez Komisję Europejską (European Commission 2015a), w 2015 r. przeciętny PKB na mieszkańca w krajach rozszerzonej Unii Europejskiej (UE28), liczony według PSN, wyniósł 28 600 EUR. W strefie euro w obecnym jej składzie (EA19) wyniósł on 32 300 EUR, a w krajach wchodzących w skład Unii przed jej rozszerzeniem (UE15) – 31 000 EUR.

Poziom dochodów w krajach członkowskich UE jest nadzwyczaj zróżnicowany. Liderem pod względem poziomu PKB na mieszkańca jest Luksemburg (76 200 EUR)⁴. Wysoki dochód na mieszkańca (od 30 000 do 40 000 EUR) mają również: Irlandia, Holandia, Austria, Szwecja, Niemcy, Dania, Belgia, Finlandia, Wielka Brytania i Francja. Włochy i Hiszpania notują nieco niższe dochody na mieszkańca (około 27 000 EUR). Mniej zaawansowane kraje Europy Zachodniej, jak Grecja, Portugalia, Cypr i Malta, mają znacznie niższe dochody (23 000–25 000 EUR). W krajach Europy Środkowo-Wschodniej PKB na jednego mieszkańca kształtuje się w przedziale od 13 000 EUR w Bułgarii do ponad 24 000 EUR w Czechach i Słowenii.

Polzycja Polski na tym tle nie wygląda najlepiej. Przy wartości PKB na mieszkańca liczonej według PPS równej 19 600 EUR w 2015 r. Polska zajmuje miejsce w dolnej części rankingu krajów poszerzonej UE, wyprzedzając tylko Łotwę, Chorwację, Rumunię i Bułgarię. Pod względem wartości PKB *per capita* według PSN Polska ma wynik zbliżony do Węgier, ale w 2015 r. Węgry zdołały ją wyprzedzić.

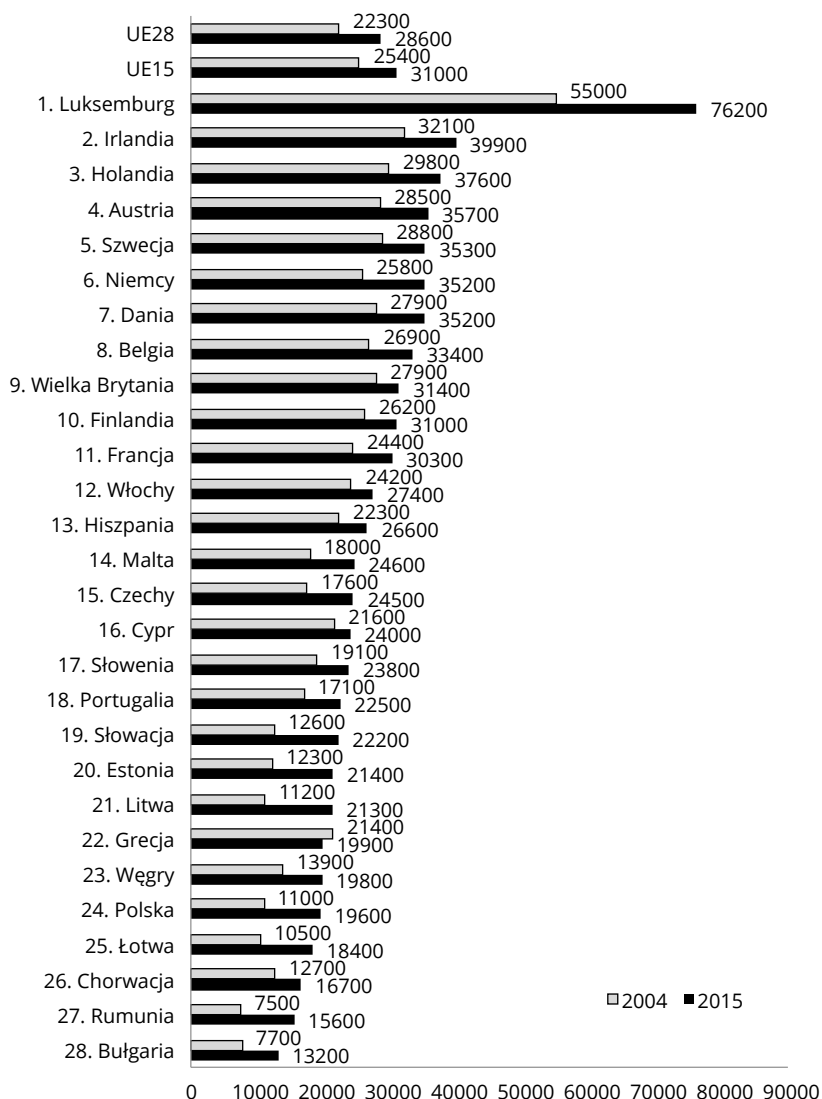
Porównując dane o PKB *per capita* w 2004 r. i 2015 r., ukazane na rysunku 1.1, widzimy, że w okresie po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska osiągnęła znaczny postęp w zmniejszaniu dystansu dochodowego, dzielącego ją od wyżej rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. W ciągu 10 ostatnich lat wartość PKB *per capita* w Polsce mierzona według PSN wzrosła prawie o 80%, podczas gdy ten sam miernik dochodu

³ Dla ułatwienia lektury dane o PKB *per capita* wyrażone w umownych jednostkach parytetu siły nabywczej (PPS) zostały wyrażone w EUR. Ta sama uwaga dotyczy danych o PKB ogółem podanych wcześniej w tabeli 1.2.

⁴ Wyjątkowo wysoka wartość PKB *per capita* w Luksemburgu nie odzwierciedla dokładnie różnicy w poziomie życia w tym kraju w stosunku do innych krajów Europy Zachodniej; wynika ona głównie z wysokich dochodów uzyskiwanych przez międzynarodowe koncerny, banki i instytucje finansowe zlokalizowane w tym kraju.

w krajach UE15 wzrósł tylko o 22%. W rezultacie wskaźnik ukazujący względny poziom PKB *per capita* w Polsce w stosunku do Europy Zachodniej (UE15 = 100), który w 2004 r. wynosił 43, podniósł się do 63 w 2015 r., co jest dowodem dalszego postępu w zmniejszaniu luki dochodowej w stosunku do Europy Zachodniej.

Rysunek 1.1. Ranking krajów UE28 pod względem PKB na mieszkańca według PPS (w EUR)



Uwaga: ranking jest sporządzony według wstępnych danych o PKB według PPS za 2015 r. Dane za 2004 r. ilustrują zmianę zanotowaną w okresie po rozszerzeniu UE. Dane o PKB *per capita* obliczono dzieląc wartość PKB ogółem przez liczbę ludności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (European Commission, 2015a).

Oczywiście PKB *per capita* jest jedynie przybliżonym i orientacyjnym wskaźnikiem poziomu życia w danym kraju. Poziom życia mieszkańców zależy także od rozkładu dochodów oraz od posiadanych zasobów majątkowych. Niestety, statystyka międzynarodowa nie zawiera prawie żadnych danych o zasobach majątkowych gospodarstw domowych (finansowych i rzeczowych), a dane dotyczące nierówności w podziale dochodów, a w szczególności zakresu biedy, są niepełne i często mało aktualne. Podawane przez Bank Światowy (World Bank, 2016a) szacunki stopy ubóstwa, dotyczące odsetka ludności poniżej absolutnego progu ubóstwa wynoszącego 1,90 USD lub 3,10 USD dziennie, wskazują, że we wszystkich krajach UE zakres absolutnej biedy jest niewielki. Jednak w większości krajów EŚW znaczna część ludności żyje poniżej poziomu dochodów i konsumpcji uznawanego w danym kraju za próg ubóstwa. Według ostatniego raportu OECD na temat podziału dochodów i ubóstwa (OECD, 2013), opartego na danych z 2010 r., względna stopa ubóstwa w Polsce (odsetek ludności o dochodzie niższym od połowy mediany dochodu w kraju) wyniosła około 11%; wskaźnik ten był zbliżony do średniej dla Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD), ale niemal dwa razy wyższy niż w Czechach i Danii.

W Polsce często można spotkać się z opinią, że stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarczego, mierzonego wzrostem realnego PKB, nie przekłada się w pełni na wzrost dobrobytu przeciętnego obywatela. Jeżeli opinia ta jest zasadna, to jedną z przyczyn takiego odczucia jest wysoka dyspersja w rozkładzie dochodów i majątków.

Konwencjonalną miarą nierówności w podziale dochodów jest współczynnik Giniego, który wyraża ogólny stopień koncentracji dochodów gospodarstw domowych. Polska należy do krajów o stosunkowo dużych różnicach w poziomie dochodów. Współczynnik Giniego w Polsce, wynoszący 30,8 w 2014 r., był nieco niższy od średniej dla wszystkich krajów UE. Wśród nowych państw członkowskich UE bardziej egalitarne proporcje podziału dochodów wykazują Czechy, Słowacja, Słowenia i Węgry, zaś wśród krajów Europy Zachodniej – Austria, Belgia, Dania, Holandia, Szwecja, Finlandia, Niemcy i Francja, tzn. kraje najmocniej lansujące ideę „państwa dobrobytu”. Pozytywnym zjawiskiem jest stopniowe obniżanie się tego wskaźnika w Polsce.

Innym wskaźnikiem nierówności w poziomie dochodów jest dystans dochodowy pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi mieszkańcami danego kraju. Z danych Eurostatu (Eurostat, 2016) wynika, że w 2014 r. stosunek między dochodami 20% najbogatszych i 20% najbiedniejszych rodzin w Polsce wynosił prawie 5:1 i był mniej więcej równy średniej dla UE28. Jednak w większości krajów Unii stosunek ten był niższy, a znacznie większa dysproporcja między dochodami rodzin zamożnych i ubogich występowała jedynie we Włoszech, w Hiszpanii, Portugalii i Grecji, jak również w Rumunii i Bułgarii oraz na Łotwie. W rozkładzie kwintylowym docho-

dów gospodarstw domowych w Polsce udział 20% najbogatszych rodzin w ogólnej sumie dochodów rozporządzalnych ludności wynosi prawie 40%, a 10% najbardziej zamożnych ludzi uzyskuje prawie 30% całości dochodów⁵.

Syntetycznym wskaźnikiem rozwoju społecznego i poziomu życia jest publikowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP) indeks rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI). Jest to średnia geometryczna z trzech indeksów wyrażających: dochód narodowy brutto (DNB) *per capita*, oczekiwaną długość życia oraz poziom edukacji, które mają odzwierciedlać trzy główne wymiary rozwoju społecznego: zdrowe i długie życie, gruntowną wiedzę i godny standard życia. Wskaźnik przyjmuje wartości liczbowe od 0 do 1 (wyższe wartości oznaczają wyższy poziom rozwoju).

Według najnowszej edycji raportu UNDP (UNDP 2015), opartej na danych z 2014 r., liderami światowej klasyfikacji pod względem wartości wskaźnika HDI są: Norwegia, Australia, Szwajcaria, Dania, Holandia i Niemcy. Wśród krajów EŚW najwyższą pozycję w tym rankingu zajmuje Słowenia (25.), a dalsze miejsca w kolejności: Czechy, Estonia, Słowacja, Polska, Litwa, Węgry, Łotwa, Chorwacja, Rumunia i Bułgaria (59.). Pod względem wartości tego wskaźnika Polska ma wynik zbliżony do średniej dla EŚW (0,834), ale zajmuje dopiero 36. miejsce na świecie – na 185 sklasyfikowanych państw. Wśród krajów UE pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmuje 21. miejsce, wyprzedzając jedynie Litwę, Portugalię, Węgry, Łotwę, Chorwację, Rumunię i Bułgarię.

Wartość wskaźnika HDI dla Polski systematycznie wzrasta, co świadczy o ciągłości rozwoju społeczno-gospodarczego. W porównaniu z 2008 r. Polska awansowała w tym rankingu o trzy miejsca, wyprzedzając m.in. Portugalię (w rzeczywistości zmiany te nastąpiły w trzech ostatnich latach); również wartość wskaźnika HDI dla Polski w tym okresie znacznie wzrosła). Jednak miejsce Polski w światowym rankingu HDI pozostaje nadal dość odległe. Również pod względem poszczególnych komponentów wskaźnika HDI, tzn. wysokości dochodów, stanu zdrowia i długości okresu edukacji, pozycja Polski w tym rankingu nie jest wysoka.

To samo źródło podaje również szacunki wskaźnika HDI z poprawką na nierówności w podziale dochodów i poziomie życia (*Inequality-adjusted Human Development Index*, IHDI). Wskaźnik ten pozwala uchwycić poziom życia i rozwoju przeciętnego mieszkańca określonego kraju, który jest niższy od wskazań ogólnego wskaźnika HDI, jeżeli występują duże nierówności w poziomie dochodów, edukacji i stanu zdrowia mieszkańców. Dla Polski wartość wskaźnika IHDI jest niższa od wartości

⁵ Więcej informacji na temat nierówności dochodowych oraz ubóstwa w Polsce i innych krajach UE zawiera rozdział 3 niniejszej monografii.

pierwotnego indeksu HDI, ale nie zmienia to w istotny sposób pozycji zajmowanej przez Polskę w tym rankingu.

OECD oblicza dla państw członkowskich złożony wskaźnik dobrobytu, zwany wskaźnikiem poziomu życia (*Better Life Index*, BLI), który próbuje uchwycić różne elementy jakości życia i dobrobytu społecznego, takie jak: 1) dobrobyt materialny, 2) warunki mieszkaniowe, 3) praca, 4) życie rodzinne, 5) edukacja, 6) zdrowie, 7) środowisko naturalne, 8) więzi społeczne, 9) wolność i praworządność, 10) bezpieczeństwo, 11) zadowolenie z życia. Wskaźnik ten oparty jest na szerokim zestawie danych ilościowych i jakościowych, z wykorzystaniem zaawansowanej metodologii obliczeniowej, przy czym użytkownik może sobie łatwo obliczyć dla każdego kraju własny zbiorczy wskaźnik dobrobytu, stosując własne wagi przypisywane różnym wymiarom dobrobytu społecznego. Dane i wyniki są dostępne dla 36 państw członkowskich lub kandydujących do OECD, wśród których jest tylko kilka krajów EŚW. Wskaźnik zbiorczy przyjmuje wartości liczbowe w przedziale od 0 do 10 (wyższe wartości oznaczają lepszy wynik). Według najnowszego rankingu BLI (OECD, 2016) nieważony wskaźnik BLI dla Polski ma wartość około 5,5, co jest wynikiem zbliżonym do średniej dla wszystkich krajów objętych tym badaniem. Spośród różnych wymiarów dobrobytu społecznego uwzględnionych we wskaźniku BLI, Polska uzyskała stosunkowo wysokie oceny w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo publiczne, edukacja i więzi społeczne, natomiast stosunkowo niskie noty w zakresie warunków materialnych, stanu zdrowia oraz ogólnego zadowolenia mieszkańców kraju z istniejących warunków życia.

Podobny wskaźnik jakości życia (*Quality of Life Index*, QLI, zwany też *Where-to-be-born Index*) jest obliczany przez Economist Intelligence Unit (EIU), związaną z czasopismem "Economist". Wskaźnik ten publikowany jest jednak nieregularnie. Ostatnie wydanie rankingu QLI z 2013r. (EIU, 2013) obejmuje 80 krajów. Czołowe miejsca w tym rankingu zajmują kraje wysoko rozwinięte: Szwajcaria, Australia, Norwegia, Szwecja i Dania. Spośród 11 krajów EŚW uwzględnionych w tej klasyfikacji najwyższe noty uzyskały Czechy i Słowenia, a najniższe Rumunia i Bułgaria. Polska została sklasyfikowana na pozycji 33, w górnej połowie całej grupy i podgrupy EŚW.

Jednym z bardzo ważnych aspektów dobrobytu społecznego i poziomu życia jest dostępność pracy oraz istniejące w danym kraju możliwości zatrudnienia. Czynniki te wpływają bezpośrednio na uzyskiwane dochody i dobrobyt, a jednocześnie określa stopień, w jakim wykształcenie oraz kapitał ludzki mogą przekładać się na wyższą stopę życiową. Wysokie bezrobocie pozostaje niewątpliwie w ostrej sprzeczności z powszechnym rozumieniem dobrobytu społecznego. Tymczasem wysokie bezrobocie urosło do rangi jednego z głównych problemów ekonomicznych w Europie i na świecie, którego ostrość jeszcze wzrosła w ostatnich latach w związku z globalnym kryzysem i turbulencjami w strefie euro. W większości krajów UE bezrobocie utrzymuje

się nadal na dość wysokim poziomie, mimo że recesja już się skończyła. Dzieje się tak dlatego, że znaczną jego część stanowi długookresowe bezrobocie strukturalne oraz krótkookresowe bezrobocie frykcyjne, niezależne w zasadzie od aktualnej koniunktury, a także dlatego, iż zmiany poziomu zatrudnienia i bezrobocia są opóźnione w stosunku do zmian poziomu produkcji i zazwyczaj słabsze.

W 2015 r. – według wstępnych danych Komisji Europejskiej (European Commission, 2016) – przeciętna stopa bezrobocia w UE28 notowana w badaniach ankietowych wyniosła 9,5%. Wśród krajów Europy Zachodniej najwyższą stopę bezrobocia notowała Grecja (25%), Hiszpania (22%), Portugalia (13%) i Cypr (16%), a wśród krajów EŚW – Chorwacja (16%), Słowacja (12%) i Bułgaria (10%)⁶. Polska ze średnią roczną stopą bezrobocia 7,5%, wykazaną w ankietowych badaniach rynku pracy, znajdowała się pod tym względem poniżej przeciętnej dla UE, ale poziom rejestrowanego bezrobocia był dużo wyższy – średnio 10,5% (Główny Urząd Statystyczny, GUS, 2016a). Szczególnym problemem jest bardzo wysokie bezrobocie wśród młodzieży. W całej Unii stopa bezrobocia wśród młodzieży jest co najmniej dwa razy wyższa niż wśród osób dorosłych. W Polsce stopa bezrobocia w grupie wieku poniżej 24 lat wynosiła w 2015 r. ponad 20%.

Porównawcza ocena kondycji gospodarki

Ogólną ocenę aktualnej kondycji gospodarki polskiej oprzemy na analizie porównawczej pięciu makroekonomicznych wskaźników, powszechnie stosowanych w porównawczych ocenach stanu gospodarki: a) tempie wzrostu gospodarczego, b) stopie bezrobocia, c) stopie inflacji, d) saldzie finansów publicznych, e) saldzie bieżących obrotów z zagranicą. Narzędziem, które wykorzystamy w tej analizie, jest pięciokąt ogólnej kondycji gospodarki⁷. Ilustruje on stopień realizacji pięciu celów makroekonomicznych: a) wzrostu gospodarczego, b) pełnego zatrudnienia, c) równowagi wewnętrznej (brak inflacji), d) równowagi finansów publicznych, e) równowagi zewnętrznej. Stopień realizacji powyższych celów wyrażają zmienne odkładane na osiach liczbowych pięciokątów.

Wierzchołki pięciokątów, wyrażające maksymalne lub minimalne wartości każdej zmiennej, są traktowane jako cele pożądane (pozytywne), chociaż niekiedy może

⁶ Wszystkie te dane dotyczą przeciętnej stopy bezrobocia notowanej w badaniach ankietowych rynku pracy (BAEL). Bezrobocie rejestrowane było zwykle wyższe.

⁷ Metoda ta była również stosowana w porównawczej analizie kondycji polskiej gospodarki przedstawionej we wcześniejszych raportach; zalety i ograniczenia tego typu analizy zostały omówione w poprzednich raportach, wraz z pewnymi odniesieniami do literatury (por. np. M. Weresa, red., 2013, s. 27–34).

to być dyskusyjne. Na przykład duża nadwyżka w bilansie obrotów bieżących albo nadwyżka w budżecie państwa nie musi być rozwiązaniem optymalnym, podobnie jak zerowa inflacja lub zerowe bezrobocie. Innym problemem są wzajemne zależności, a zwłaszcza kolizje między poszczególnymi celami makroekonomicznymi, np. fakt, że niskiemu bezrobociu (zgodnie z krzywą Phillipsa) często towarzyszy wysoka inflacja i na odwrót. Osobną kwestią jest relatywne znaczenie poszczególnych kryteriów (np. czy niska inflacja jest równie ważna, jak niskie bezrobocie). Wszystkie te zastrzeżenia trzeba brać pod uwagę przy interpretacji podobnych wykresów.

Porównując pięciokąty ilustrujące sytuację gospodarczą różnych krajów w określonym roku lub porównując zmiany zachodzące pod tym względem w określonym kraju wraz z upływem czasu (np. z roku na rok), bierzemy pod uwagę zarówno zarysowaną powierzchnię pięciokąta, jak i jego kształt. Większa powierzchnia pięciokąta wskazuje na lepszą ogólną kondycję gospodarki, a bardziej harmonijny jego kształt sugeruje bardziej zrównoważony wzrost. Oczywiście taka ocena opiera się wyłącznie na pięciu wymienionych wyżej parametrach makroekonomicznych, opisujących aktualną kondycję gospodarki. Nie mówi ona nic o rozmiarach danej gospodarki, jej potencjale ekonomicznym i perspektywach rozwoju. Nie mówi wiele o możliwej sytuacji gospodarczej danego kraju w następnym roku, chociaż dobra obecna kondycja gospodarki zwiększa szansę pomyślnego jej funkcjonowania i rozwoju także w najbliższej przyszłości. Niemniej jednak w analizach opartych na tej metodzie trzeba zachować dużą ostrożność.

Porównamy teraz w tych kategoriach ogólną kondycję polskiej gospodarki z sytuacją istniejącą w trzech innych krajach EŚW: na Węgrzech, w Czechach i Słowacji, oraz w pięciu krajach Europy Zachodniej: Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii i Szwecji. Dane dotyczące pięciu wskaźników opisujących ogólną kondycję gospodarczą Polski i porównywanych krajów w 2015 r. zawiera tabela 1.3. Są to dane zaczerpnięte z najnowszej oceny stanu gospodarki UE, opublikowanej 4 lutego 2016 r. przez Komisję Europejską (European Commission, 2016). Większość tych danych to wstępne szacunki, które mogą ulec zmianom. W odniesieniu do Polski dane te są mniej więcej zgodne ze wstępnymi danymi za miniony rok, opublikowanymi przez GUS (GUS, 2016a, 2016b), a niewielkie różnice nie mają istotnego wpływu na ogólną ocenę kondycji polskiej gospodarki⁸.

⁸ Wstępny szacunek wzrostu PKB w 2015 r. podany przez GUS 25.01.2016 r. to 3,6%, a szacunek tempa inflacji w 2015 r. to -0,9% (GUS 2016b).

Tabela 1.3. Główne wskaźniki makroekonomiczne w Polsce i wybranych krajach UE w 2015 r.

Kraj	Wzrost PKB	Inflacja	Bezrobocie	Saldo finansów publicznych	Saldo obrotów bieżących
	%	%	%	% PKB	% PKB
Czechy	4,5	0,3	5,1	-1,6	-2,4
Francja	1,1	0,1	10,5	-3,7	-1,4
Hiszpania	3,2	-0,6	22,3	-4,8	1,5
Niemcy	1,7	0,1	4,8	0,5	8,8
Polska	3,5	-0,7	7,5	-3,0	-0,2
Słowacja	3,5	-0,3	11,5	-2,7	0,3
Szwecja	3,6	0,7	7,4	-1,0	5,4
Węgry	2,9	0,1	6,7	-2,1	5,0
Włochy	0,8	0,1	11,9	-2,6	2,2

Uwaga: wszystkie dane mają charakter szacunkowy. Dane o inflacji dotyczą tempa wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Dane o bezrobociu to zharmonizowane stopy bezrobocia oparte na wynikach badań ankietowych rynku pracy (średnie roczne).

Źródło: Komisja Europejska (European Commission, 2016).

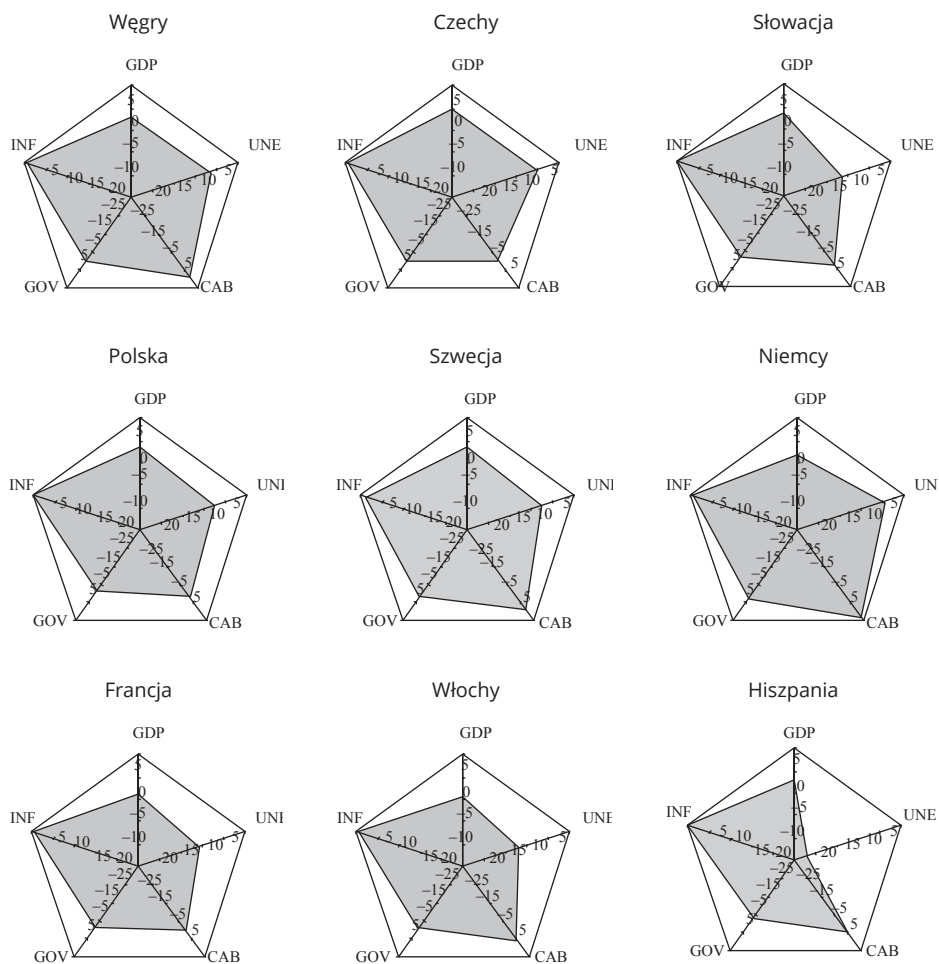
Rysunek 1.2 przedstawia te dane w formie pięciokątów ułatwiających analizę porównawczą.

Naszą analizę rozpoczniemy od omówienia kształtowania się w poszczególnych krajach (na tle sytuacji w całej Unii) pięciu wymienionych wskaźników makroekonomicznych, z uwzględnieniem ich zmian w stosunku do poprzedniego roku. Następnie porównamy pięciokąty ilustrujące ogólną kondycję poszczególnych gospodarek w 2015 r. pod kątem widzenia porównawczej pozycji gospodarki polskiej.

Rok 2015 był szóstym z kolei rokiem umiarkowanego wzrostu gospodarczego na świecie po globalnym kryzysie ekonomicznym lat 2008–2009. Osłabienie wzrostu gospodarczego w Europie, jakie miało miejsce w latach 2012–2013 w wyniku kryzysu finansowego w strefie euro, zostało częściowo przewyżczone, ale tempo wzrostu produkcji w strefie euro i w całej UE było nadal dość niskie. W 2015 r. – według wstępnych szacunków – łączny PKB strefy euro wzrósł tylko o 1,6%, a łączny PKB całej UE28 o 1,9% (wobec wzrostu globalnej produkcji o około 3%). Słaby wzrost gospodarczy w Europie był głównie wynikiem stosunkowo wolnego wzrostu produkcji w Niemczech, we Francji i we Włoszech, czego nie zdołał wystarczająco poprawić bardziej wydatny wzrost produkcji w takich krajach, jak Irlandia, Szwecja i Luksemburg oraz w większości krajów EŚW. W analizowanej tutaj grupie krajów największy wzrost produkcji w 2015 r. zanotowała Polska (3,5%), Słowacja (3,5%) i Czechy (4,5%), a także Szwecja (3,6%) i Hiszpania (3,2%), chociaż w przypadku Hiszpanii

wzrost produkcji odnotowany w dwu ostatnich latach nie wyrównał jeszcze jej spadku podczas długotrwałej recesji. Gospodarka Niemiec zanotowała ponownie bardzo umiarkowany wzrost produkcji (1,7%), a wzrost produkcji we Francji i we Włoszech był jeszcze niższy (ok. 1%).

Rysunek 1.2. Kondycja gospodarcza Polski i niektórych innych krajów UE w 2015 r.



GDP – tempo wzrostu PKB (%)
 UNE – stopa bezrobocia (%)
 INF – stopa inflacji (%)
 GOV – saldo finansów publicznych (% PKB)
 CAB – saldo obrotów bieżących (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.3.

Pomimo nieco szybszego wzrostu produkcji w ubiegłym roku, w większości krajów Europy nastąpił dalszy spadek tempa inflacji. Średnia stopa inflacji w UE28, mierzona na wskaźnikiem cen konsumpcyjnych, obniżyła się w 2015 r. do zera. W większości krajów UE tempo inflacji obniżyło się do poziomu poniżej 1%, a niektóre kraje stanęły w obliczu niewielkiej deflacji. W badanej grupie niewielki wzrost cen (0,5–1%) zanotowały tylko Czechy i Szwecja; w pozostałych krajach inflacja była prawie zerowa lub występowała pewna deflacja (najbardziej wyraźna w Polsce: spadek cen o prawie 1%). W ostatnich kilku latach inflacja w Europie została praktycznie wygaszona w wyniku słabej koniunktury oraz w efekcie restrykcyjnej polityki fiskalnej i monetarnej. Obecnie rządy i banki centralne muszą jednak bardzo uważać na niebezpieczeństwo deflacji, która może stać się wkrótce dodatkowym hamulcem wzrostu gospodarczego.

W związku z pewnym ożywieniem produkcji ogólny poziom bezrobocia w Europie nieco się obniżył, jednak pozostał nadal dość wysoki, z przeciętną stopą bezrobocia w UE równą 9,5%. Niewielki spadek bezrobocia nastąpił również w obrębie badanej grupy. Stopa bezrobocia pozostawała nadal stosunkowo niska w Niemczech i w Czechach (około 5%). W Polsce oraz na Węgrzech i w Szwecji poziom bezrobocia (7–8%) był także niższy od przeciętnej w UE28. We Włoszech, Francji i Słowacji bezrobocie było znacznie wyższe (10–12%), a w Hiszpanii utrzymuje się nadal na nadzwyczaj wysokim poziomie (22%) pomimo pewnego wzrostu produkcji. Należy przy tym zaznaczyć, że podawane tutaj wielkości to średnie roczne stopy bezrobocia notowane w badaniach ankietowych rynku pracy; są one zazwyczaj niższe, aniżeli stopy bezrobocia zarejestrowanego.

Ostatnie lata przyniosły pewną poprawę stanu finansów publicznych w Unii Europejskiej, czego wyrazem jest redukcja przeciętnej wielkości deficytu budżetowego w państwach UE28 z 6,5% PKB w 2010 r. do 2,5% PKB w 2015 r. Jest to wynikiem celowej polityki prowadzonej przez rządy większości krajów UE i mocno popieranej przez Komisję Europejską, która zmierza do konsolidacji finansów publicznych – nawet kosztem wolniejszego wzrostu produkcji. Mimo to droga do przestrzegania limitu deficytu przyjętego w Traktacie z Maastricht (3% PKB) dla wielu krajów UE, w tym również dla niektórych państw członkowskich UGW, jest jeszcze długa. Jeżeli chodzi o sytuację pod tym względem istniejącą w 2015 r. w obrębie badanej grupy, to jedynym krajem utrzymującym całkowitą równowagę między wydatkami i dochodami w budżecie państwa były Niemcy. Wszystkie pozostałe kraje wykazywały deficyty w budżecie państwa, wynoszące od 1–2% PKB w Szwecji, Czechach i na Węgrzech, 2,5–3% we Włoszech, Słowacji i Polsce, do 4–5% we Francji i w Hiszpanii. W Polsce deficyt budżetowy, liczony zgodnie ze standardami UE, wyniósł w 2015 r. 3,0% PKB, tzn. był znacznie niższy niż w poprzednim roku. Jednak ta poprawa była

po części przejściowym efektem zmiany wprowadzonej w systemie emerytalnym w 2014 r. (która może być wkrótce odwrócona przez zapowiadany powrót do poprzedniego wieku emerytalnego)⁹.

Rezultatem ciągłych deficytów budżetowych jest wzrost długów publicznych, zarówno pod względem absolutnej ich wielkości, jak i w relacji do PKB. Według wstępnych szacunków Komisji Europejskiej (European Commission, 2015a) ogólna suma długu publicznego wszystkich państw członkowskich UE28 na koniec 2015 r. wzrosła do poziomu około 12 800 mld EUR, co stanowiło blisko 90% łącznej wartości PKB wytworzonej w tamtym roku. W analizowanej grupie krajów stosunek długu publicznego do PKB na koniec 2015 r. wyniósł: 41% w Szwecji i w Czechach, 51–52% w Polsce i Słowacji, 72% w Niemczech, 76% na Węgrzech, 96% we Francji, 101% w Hiszpanii i 133% we Włoszech (European Commission, 2016). W większości państw bezwzględna wartość długu publicznego stale rośnie na skutek występowania chronicznych deficytów budżetowych oraz wzrostu wypłacanych odsetek.

Salda obrotów bieżących z zagranicą notowane przez poszczególne kraje nie są bezpośrednio porównywalne, gdyż zależą one od wielu zróżnicowanych czynników, które określają wielkość eksportu i importu, *terms of trade*, międzynarodowe płatności bieżące, prywatne transfery dochodów i przepływy krótkookresowych kapitałów. Deficyty lub nadwyżki w bilansach obrotów bieżących występujące w poszczególnych krajach mają w dużej mierze charakter strukturalny. Natomiast cykliczne zmiany w kształtowaniu się tych bilansów nie przebiegają według jednolitego, regularnego wzorca i w związku z tym są trudne do przewidzenia. Pewne przyspieszenie wzrostu gospodarczego w 2015 r. nie wpłynęło znacząco na relatywne rozmiary salda obrotów bieżących w krajach badanej grupy. Niewielkie pogorszenie bilansu płatności zewnętrznych odnotowały Szwecja, Słowacja i Czechy, natomiast pozostałe kraje wykazały pewną poprawę. Polska oraz Słowacja mniej więcej zrównoważyły swe obroty bieżące z zagranicą. Pozostałe kraje w tej grupie osiągnęły mniejsze lub większe nadwyżki w obrotach bieżących z zagranicą, sięgające od około 2% PKB w Hiszpanii i we Włoszech, do około 5% PKB na Węgrzech i w Szwecji i prawie 9% w Niemczech.

Analizując zmiany pięciu rozważanych wskaźników makroekonomicznych zanotowane w 2015 r. w porównaniu z poprzednim rokiem, dochodzimy do następującego wniosku: rok 2015 przyniósł pewne przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Europie, ale ożywienie koniunktury jak dotąd nie jest radykalne. Niemniej jednak prawie wszystkie kraje w rozważanej grupie zanotowały wyraźny wzrost ak-

⁹ Zmniejszenie wskaźnika długu publicznego w Polsce z 56% PKB w 2013 r. do 50% w 2014 r. i 51% w 2015 r. było również głównie rezultatem zmiany dokonanej w statystyce finansów publicznych w związku ze zmianą wprowadzoną w publicznym systemie emerytalnym.

tywności gospodarczej, czego wyrazem była pewna poprawa tempa wzrostu PKB. Szybszy wzrost produkcji spowodował pewne obniżenie poziomów bezrobocia, ale w większości krajów tej grupy stopy bezrobocia pozostały nadal dość wysokie. Pomimo ożywienia popytu i produkcji inflacja we wszystkich krajach tej grupy została ograniczona niemal do zera, a niektóre z nich mają obecnie do czynienia z niewielką deflacją. Większość krajów w tej grupie poczyniła dalsze postępy w zmniejszaniu rozmiarów deficytu budżetowego (w relacji do PKB), a niektóre z nich odnotowały także pewną poprawę salda obrotów bieżących z zagranicą.

Przejdźmy teraz do ogólnej oceny aktualnej kondycji gospodarki polskiej w świetle pięciu omówionych wyżej wskaźników makroekonomicznych, w porównaniu z wynikami osiągniętymi przez pozostałe kraje badanej grupy.

Pięciokąt ukazujący ogólną kondycję polskiej gospodarki w 2015 r. jest najbardziej podobny co do swej powierzchni oraz kształtu do pięciokątów ilustrujących sytuację gospodarczą na Węgrzech, w Czechach i Słowacji. Oznacza to, że w kategoriach pięciu analizowanych wskaźników ogólna kondycja tych gospodarek była mniej więcej porównywalna. Wszystkie trzy kraje zanotowały w ubiegłym roku znaczny wzrost produkcji, połączony z pewnym spadkiem bezrobocia, chociaż jego poziom (zwłaszcza w Słowacji) pozostaje nadal dość wysoki. Inflacja została praktycznie całkowicie stłumiona we wszystkich trzech krajach. Deficyt budżetowy w Polsce w ubiegłym roku był większy niż na Węgrzech i w Słowacji i dużo wyższy niż w Czechach. W bieżących obrotach z zagranicą Polska i Słowacja osiągnęły równowagę, natomiast Węgry zdołały wypracować sporą nadwyżkę.

Kształt pięciokąta charakteryzującego ogólną kondycję polskiej gospodarki jest również zbliżony do kształtu pięciokątów wykreślonych dla Niemiec i Szwecji, ale jego powierzchnia jest mniejsza. Oznacza to, że wyniki osiągnięte przez polską gospodarkę w 2015 r. w zakresie uwzględnionych tutaj pięciu kryteriów makroekonomicznych były, ogólnie biorąc, gorsze. Stopa wzrostu PKB w Polsce była znacznie wyższa niż w Niemczech, a stopa inflacji – jeśli wierzyć urzędowym danym – nawet niższa, ale wszystkie pozostałe wskaźniki były lepsze w Niemczech. W porównaniu ze Szwecją gospodarka polska rozwijała się w podobnym tempie i miała podobną stopę bezrobocia, ale Szwecja miała mniejszy deficyt budżetowy i znaczną nadwyżkę w obrotach bieżących z zagranicą.

Kształt pięciokąta ilustrującego ogólną kondycję polskiej gospodarki jest również podobny do pięciokąta wykreślonego dla Francji, ale jego powierzchnia jest znacznie większa. Oznacza to, że w kategoriach uwzględnionych tutaj podstawowych wskaźników makroekonomicznych bieżąca kondycja polskiej gospodarki w 2015 r. była, ogólnie biorąc, lepsza w porównaniu z sytuacją gospodarczą Francji. Główną słabością gospodarki francuskiej jest bardzo wolny wzrost produkcji, połączony z wysokim

bezrobociem. Jeśli chodzi o pozostałe trzy wskaźniki kondycji gospodarki, to wyniki osiągnięte przez obydwie kraje w ubiegłym roku były z grubsza porównywalne.

Sytuacja gospodarcza w Polsce była natomiast w dalszym ciągu zdecydowanie lepsza w porównaniu z Hiszpanią, której gospodarka wyszła wprawdzie z długotrwałej recesji, ale nadal notuje bardzo wysokie bezrobocie, duży deficyt budżetowy i ogromny dług publiczny. To samo w zasadzie odnosi się do porównania sytuacji gospodarczej w Polsce i we Włoszech, gdzie gospodarka tkwi nadal w stagnacji, przy niskim wzroście produkcji, wysokim bezrobociu i gigantycznym długu publicznym.

W porównaniu z poprzednim rokiem, ogólna kondycja polskiej gospodarki w 2015 r. poprawiła się, ale poprawa nie była radykalna. Wzrost PKB był nieco wyższy niż w roku poprzednim, inflacja została całkowicie zahamowana, a nawet przeszła w deflację, deficyt budżetowy (w odsetkach PKB) został zmniejszony, obroty bieżące z zagranicą zostały w zasadzie wyrównane (po raz pierwszy od 1995 r.), sytuacja na rynku pracy uległa pewnej poprawie, choć poziom bezrobocia pozostaje nadal wysoki.

Podsumowując, pod względem pięciu głównych wskaźników makroekonomicznych charakteryzujących ogólną kondycję gospodarki wyniki uzyskane przez Polskę w 2015 r., podobnie jak w roku poprzednim, były w kontekście ogólnej sytuacji gospodarczej w Europie stosunkowo dobre. Ocena aktualnego stanu polskiej gospodarki zawarta w najnowszym raporcie OECD poświęconym ocenie naszej gospodarki (OECD, 2014) była również wysoce pozytywna. Raport podkreślał, że ogólne wyniki osiągnięte przez Polskę w rozwoju gospodarczym są imponujące, a stosunkowo szybki wzrost gospodarczy w ostatnim dziesięcioleciu pozwolił znacznie skrócić dystans dzielący Polskę od przeciętnego poziomu życia w Unii Europejskiej.

Jednak niewątpliwe osiągnięcia odnotowane w całym okresie transformacji systemowej oraz niezłe wyniki makroekonomiczne uzyskane w dwu ostatnich latach nie powinny przesłaniać wielu nierozwiązanych wciąż problemów ekonomicznych i społecznych oraz poważnych zagrożeń dotyczących przyszłego rozwoju gospodarki polskiej. Nowy rząd polski utworzony po wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r. deklaruje swą determinację w dążeniu do rozwiązania niektórych pilnych problemów społecznych oraz wolę poprawy warunków instytucjonalnych sprzyjających zapewnieniu i przyspieszeniu dalszego wzrostu gospodarczego. Nie jest jednak pewne, jak ważne zmiany w polityce społeczno-ekonomicznej i fiskalnej wprowadzane przez nowy rząd wpłyną na faktyczną kondycję polskiej gospodarki w krótkim i długim okresie.

Sytuacja gospodarcza Polski w 2015 roku i perspektywy na dalsze lata

Polska była jedynym krajem w Unii Europejskiej, który uniknął recesji podczas globalnego kryzysu ekonomiczno-finansowego w latach 2008–2009. Choć to było głównie rezultatem statystycznej poprawy salda handlu zagranicznego (w związku z głębszym spadkiem importu niż eksportu), jednak sam fakt, że Polska uniknęła podczas kryzysu spadku realnego PKB, był niewątpliwym sukcesem, świadczącym zarówno o dużej odporności na wstrząsy zewnętrzne, jak i dobrej ogólnej kondycji gospodarki. Po dwóch latach stosunkowo dobrego wzrostu PKB (3,7% w 2010 r. i 4,8% w 2011 r.) następne dwa lata upłynęły pod znakiem ponownego zwolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce (do 1,8% w 2012 r. i 1,7% w 2013 r.). Spowolnienie to było bezpośrednio związane ze stagnacją lub nawet pewnym spadkiem popytu i produkcji w Europie Zachodniej pod wpływem kryzysu zadłużenia w strefie euro. W 2014 r. realny PKB Polski wzrósł o 3,3%, a w 2015 r. – według wstępnych danych GUS (GUS, 2016b) – o 3,6%. Powstaje pytanie, czy to ponowne ożywienie wzrostu gospodarczego w Polsce jest zjawiskiem trwałym i jakie są widoki dla polskiej gospodarki na następne lata. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa ze względu na niepewność co do dalszego wzrostu gospodarki światowej i europejskiej, jak i co do efektów nowej polityki gospodarczej (w tym zwłaszcza fiskalnej) wprowadzanej przez nowy rząd polski.

Pewne wskazówki na temat możliwości utrzymania lub przyspieszenia wzrostu gospodarczego w najbliższym czasie daje analiza zmian głównych składników popytu finalnego, które kształtowały dynamikę PKB przez dwa ostatnie lata¹⁰. Tego typu analiza pozwala ustalić, które składniki popytu podtrzymywały lub stymulowały wzrost PKB, a które go osłabiały. Pozwala także stwierdzić, czy wzrost PKB ma solidne pokrycie we wzroście popytu wewnętrznego i zewnętrznego – od tego bowiem zależy możliwość dalszego wzrostu produkcji. Wnioski z takiej analizy mogą być więc pomocne w ocenie perspektyw wzrostu gospodarczego Polski w roku bieżącym i w latach następnych.

W 2014 r. głównym czynnikiem napędzającym wzrost produkcji był solidny wzrost popytu wewnętrznego, którego wolumen zwiększył się o prawie 5% po dość długim okresie słabego wzrostu. Spożycie prywatne wzrosło tylko o 2,5%, ale spożycie

¹⁰ Szczegółowe informacje na temat wkładu różnych składników popytu do zmian realnego PKB (w układzie kwartalnym) można znaleźć w statystyce dochodu narodowego (np. GUS, 2016a). Szersza analiza zmian popytu i ich wpływu na wzrost PKB w poprzednich latach była zamieszczana we wcześniejszych wydaniach tego raportu (np. M. Weresa, red., 2014, 2015).

publiczne – prawie o 5%, a w rezultacie łączna konsumpcja (w cenach stałych) zwiększyła się o 3%. Ale najsilniejszym impulsem wzrostowym był duży skok nakładów inwestycyjnych (prywatnych i publicznych), których wielkość wzrosła o prawie 10% po głębokim spadku w latach poprzednich. Eksport zwiększył się o 6,5%, a import o 10%, tak że wpływ netto handlu zagranicznego na wzrost PKB był negatywny. Niemniej jednak ożywienie krajowego popytu, wzmocnione przez wzrost eksportu, stanowiło silny impuls wzrostowy, którego rezultatem był znaczny wzrost realnego PKB o 3,3%.

W 2015r. zadowalające tempo wzrostu PKB zostało utrzymane, a nawet nieco zwiększone, lecz proporcje pomiędzy dynamiką popytu wewnętrznego i zewnętrznego uległy pewnej zmianie. Realne wydatki konsumpcyjne (prywatne i publiczne) wzrosły o ponad 3%, nakłady inwestycyjne zwiększyły się o prawie 6%, ale wzrost inwestycji w kapitale trwałym został częściowo zniwelowany przez spadek zapasów, więc bodziec wzrostowy ze strony akumulacji brutto okazał się słabszy. Niemniej jednak łączny popyt krajowy zwiększył się o 3,4%, a całkowita produkcja wzrosła nawet nieco więcej dzięki pozytywnej zmianie w handlu zagranicznym, gdzie eksport – napędzany przez ożywienie popytu w Europie Zachodniej i pewną deprecjację kursu złotego – zaczął wzrastać szybciej niż import (eksport zwiększył się o ok. 7%, a import o ok. 6%). Porównując wkład różnych składników popytu do wzrostu PKB w ubiegłym roku, można stwierdzić, że struktura popytu w 2015r. charakteryzowała się zrównoważoną kompozycją wzrostu spożycia prywatnego, wydatków państwa, inwestycji i eksportu. Utrzymanie takiego zdrowego bilansu popytu i podaży pozwoliłoby utrzymać, a nawet nieco przyspieszyć wzrost PKB w 2016r.

Z punktu widzenia dalszego wzrostu produkcji sprawą zasadniczą jest podtrzymanie i wzmocnienie korzystnych tendencji wzrostowych popytu, które wystąpiły w dwóch ostatnich latach. Szczególnie ważne jest przede wszystkim podtrzymanie wzrostu trzech autonomicznych strumieni popytu: wydatków państwa, prywatnych inwestycji i eksportu, których kształtowanie się określa dynamikę całego popytu i produkcji. Spożycie prywatne, jako największy składnik popytu (i ostateczny cel produkcji), jest najważniejszą dźwignią wzrostu produkcji, ale wielkość wydatków konsumpcyjnych dostosowuje się dość dokładnie do wzrostu produkcji i dochodów. Jeżeli chodzi o wydatki państwa, to ich ogólna wielkość wzrośnie zapewne znacznie w tym roku i w następnych latach w związku z nową polityką społeczno-ekonomiczną i nowymi programami wydatków socjalnych zapowiedzianymi przez nowy rząd (m.in. program subsydiów na dzieci „Rodzina 500+”), ale rzeczywista dynamika wydatków publicznych będzie ograniczona wzrostem wpływów podatkowych. Szczególnie ważna jest zatem dalsza ewolucja inwestycji prywatnych i eksportu – dwóch składników popytu, których kształtowanie się trudno jest przewidzieć. Jeśli chodzi

o nakłady inwestycyjne, ich wielkość będzie w dużej mierze zależała od skuteczności rządowej polityki zmierzającej do pobudzenia krajowej przedsiębiorczości, oszczędności i inwestycji, zwłaszcza że napływ kapitałów zagranicznych (przynajmniej w bieżącym roku) najpewniej osłabnie. Perspektywy wzrostu eksportu zależą z kolei od dalszego rozwoju koniunktury w Europie i na świecie oraz od dalszego kształtowania się kursu walutowego. Wszystkie te czynniki trudno jest przewidzieć nawet na krótką metę, gdyż zależą one w dużym stopniu od polityki rządów oraz od dalszego rozwoju sytuacji politycznej i ekonomicznej w otoczeniu międzynarodowym.

Po stronie podaży produkcja sprzedana przemysłu rosła w dobrym tempie przez cały ubiegły rok, a jej całkowity wolumen wzrósł w 2015 r. o 4,8% – więcej niż w poprzednim roku. Natomiast produkcja budowlano-montażowa zwiększyła się tylko o 1%, czyli znacznie słabiej niż w poprzednim roku. Produkcja rolnicza obniżyła się o 4% w porównaniu z poprzednim rokiem z uwagi na złe zbiory i pewne zakłócenia w eksporcie (zwłaszcza na rynek rosyjski). Jednak przemysł, budownictwo i rolnictwo – trzy podstawowe działy produkcji materialnej – reprezentują stosunkowo niewielką część całkowitej produkcji we współczesnej gospodarce, zdominowanej obecnie przez szeroko rozumiane usługi. W Polsce te trzy sektory wytwarzają niewiele ponad $\frac{1}{3}$ całej wartości dodanej w gospodarce, podczas gdy prawie $\frac{2}{3}$ powstaje w handlu, finansach i usługach. Niemniej jednak te trzy sektory produkcji materialnej stanowią rzeczywiste filary każdej gospodarki, określające jej prawdziwą siłę, a w Polsce mają one nadal znaczący wpływ na dynamikę PKB.

Wobec znacznego wzrostu wydatków konsumpcyjnych ogólny wolumen sprzedaży detalicznej wzrósł w 2015 r. o prawie 3,5% (był to wzrost nieco mniejszy niż w roku poprzednim). Zapasy towarów prawie nie zmieniły się. Ogólny stan zapasów w gospodarce obniżył się, co oznacza spadek inwestycji w zapasach. Przy znacznym wzroście budownictwa mieszkaniowego liczba nowych mieszkań oddanych do użytku w ubiegłym roku wzrosła o 3%.

Sytuacja na rynku pracy nie uległa jak dotąd radykalnej poprawie, ponieważ wyraźny wzrost ogólnego poziomu zatrudnienia wymagałby szybszego wzrostu produkcji. Ogólna wielkość zatrudnienia w gospodarce w 2015 r. zwiększyła się o 0,9% w porównaniu z rokiem poprzednim, a zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 1,3%. Stopa bezrobocia notowana w ankietowych badaniach rynku pracy obniżyła się pod koniec 2015 r. do około 7%, a stopa bezrobocia rejestrowanego spadła poniżej 10%, ale ogólna sytuacja na rynku pracy nie uległa wyraźnej poprawie. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że oficjalne dane o bezrobociu ukrywają rzeczywistą skalę problemu, gdyż wielu bezrobotnych opuszcza kraj, szukając lepszych okazji do pracy za granicą.

W ocenie zmian zachodzących w poziomie życia mieszkańców ważnym czynnikiem jest wzrost wynagrodzeń i innych dochodów ludności. Według oficjalnych danych GUS (GUS, 2016a, 2016b), przeciętna płaca realna brutto wzrosła w 2015 r. o 4,2%, a przeciętna realna wysokość emerytury o 3,5%, choć obydwa te wskaźniki są zależne nie tylko od wiarygodności danych statystycznych o nominalnej wartości zarobków i świadczeń, lecz także od dokładności przyjętego wskaźnika wzrostu kosztów utrzymania. Warto sprawdzić, czy te dane statystyczne znajdują potwierdzenie w ankietowych badaniach budżetów gospodarstw domowych, jednak dane z tego źródła są publikowane ze znacznym opóźnieniem, a więc nie możemy na razie ocenić pod tym względem zmian, które nastąpiły w ciągu całego minionego roku. Nie ulega jednak wątpliwości, że wzrost dochodów realnych ludności był główną siłą napędową wzrostu wydatków konsumpcyjnych w 2015 r.

Wskaźniki koniunktury w przemyśle, budownictwie, handlu i innych działach gospodarki oparte na badaniach ankietowych ujawniają tendencję rosnącą, chociaż niektóre z nich pozostają nadal w ujemnym przedziale wartości. Nastroje konsumentów, wykazywane w badaniach opinii gospodarstw domowych, poprawiły się znacznie w ubiegłym roku, lecz pozostają nadal słabe, podobnie jak oceny własnej sytuacji finansowej gospodarstwa i ogólnej sytuacji gospodarczej. Niemniej jednak zarówno badania koniunktury prowadzone przez GUS, jak i podobne badania prowadzone w Instytucie Rozwoju Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie wskazują na wyraźną poprawę ogólnego klimatu koniunktury.

Budżet państwa na rok 2015 zamknął się deficytem wynoszącym 50 mld PLN, co stanowiło około 3% PKB. Nowy budżet uchwalony na rok 2016 (Rada Ministrów, 2015) przewiduje wzrost deficytu finansów publicznych do 55 mld PLN, ale stosunek deficytu do PKB ma pozostać na poziomie poprzedniego roku¹¹. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych mają wzrosnąć nominalnie o 9,5%. Nowe programy wydatków publicznych obejmują m.in. program subsydiów na dzieci „Rodzina 500+”, a nowe zamierzenia podatkowe obejmują wprowadzenie podatku obrotowego od handlu detalicznego oraz podatku od aktywów bankowych. Krytycy wyrażają obawy co do możliwości sfinansowania wszystkich planowanych wydatków (częściowo związanych z obietnicami wyborczymi) w ramach obecnego budżetu. Budżet państwa na rok 2016 był opracowywany przy założeniu, że realny PKB wzrośnie w tym roku o 3,8%, a inflacja wyniesie 1,7%; obydwa te założenia zwiększają szanse utrzymania się w przyjętym limicie deficytu. Nawet jeżeli budżet na rok 2016 zamknie się takim samym stosunkiem deficytu do PKB jak w roku poprzednim, to prawdopodobne jest

¹¹ W gruncie rzeczy przyjęto założenie, że deficyt wyniesie 2,8% PKB; taki sam wskaźnik był przyjęty przy planowaniu budżetu na rok poprzedni.

znaczne przekroczenie limitu z Maastricht (3% PKB) w następnym roku. Komisja Europejska (European Commission, 2016) w swej najnowszej prognozie sugeruje, że deficyt finansów publicznych w Polsce w 2017 r. wzrośnie do 3,4%.

Na rynku pieniężnym podaż pieniądza M3 wzrosła w 2015 r. o około 9%. Sektor bankowy starał się utrzymać równowagę między wzrostem należności i zobowiązań, które zwiększyły się odpowiednio o 7% i 9%, odzwierciedlając głównie wzrost należności kredytowych i wartości depozytów i lokat. Podstawowe stopy procentowe NBP zostały obniżone w marcu 2015 r. o 0,5 p.p. i od tego czasu stopa referencyjna utrzymywana jest na tym samym poziomie 1,5% pomimo pewnej deflacji. Na rynku walutowym kurs EUR wzrósł o 1,6%, ale kurs CHF i USD podskoczył w ciągu ubiegłego roku odpowiednio o 14% i 19%. Wynikająca z tego deprecjacja złotówki stymulowała wzrost eksportu, ale podniosła ceny importowanych dóbr i usług oraz wpłynęła negatywnie na dopływ inwestycji zagranicznych.

Dla rynku finansowego jako całości deprecjacja polskiej waluty była tylko jedną z dwóch lub trzech złych wiadomości. Znacznie ważniejszym wydarzeniem był głęboki i długotrwały spadek notowań akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW). Ceny akcji większości spółek notowanych na GPW wykazały w 2015 r. głęboki spadek, czego efektem było zmniejszenie łącznej kapitalizacji warszawskiej giełdy o blisko 14%. Ogólny indeks cen akcji WIG obniżył się w ciągu roku o prawie 10%, a indeks WIG20, dotyczący 20 największych spółek, spadł o 20%. Największy spadek cen akcji zanotowano w sektorze surowcowym i energetycznym (odpowiednio o 44% i 31%). Spadek notowań na GPW jest po części odbiciem negatywnych tendencji na światowych rynkach finansowych, związanych ze spadkiem cen ropy naftowej i spowolnieniem wzrostu gospodarczego Chin, ale przede wszystkim wynikiem spadku popytu na rynku krajowym pod wpływem ograniczenia działalności inwestycyjnej Otwartych Funduszy Emerytalnych oraz masowej ucieczki zagranicznych kapitałów spekulacyjnych. Mimo że spadek ten nie jest związany z rzeczywistym stanem (fundamentami) polskiej gospodarki, będzie on miał negatywny wpływ na wolumen realnych inwestycji, a przez to na dalsze tempo wzrostu produkcji.

15 stycznia 2016 r. agencja ratingowa Standard&Poor's obniżyła swój rating kredytowy dla Polski z A- do BBB+ z perspektywą negatywną. Decyzję tę uzasadniano ekspansją fiskalną zapoczątkowaną przez nowy rząd polski i związanym z tym wzrostem ryzyka politycznego. Chociaż ten kontrowersyjny ruch nie został na razie powtórzony przez dwie inne główne agencje ratingowe, Moody's i Fitch, może to wpłynąć negatywnie na dopływ inwestycji zagranicznych do Polski i podnieść koszty obsługi długu publicznego. Ta sama agencja 8 lutego 2016 r. zmieniła swoją ocenę perspektywy ryzyka dla polskiego sektora bankowego ze „stabilnej” na „negatywną”.

Tymczasem jednak pomimo tych turbulencji w sektorze finansowym, gospodarka polska rozwija się dość dobrze, o czym świadczą wyniki osiągnięte w 2015 r.

Perspektywy rozwojowe polskiej gospodarki na 2016 r. i lata następne są silnie zależne od dalszego rozwoju koniunktury w gospodarce globalnej i europejskiej. Najnowsze prognozy dla gospodarki światowej przewidują pewne przyspieszenie wzrostu globalnej produkcji w dwu następnych latach. Zgodnie z ostatnią prognozą Banku Światowego (World Bank, 2016b), gospodarka światowa jako całość wzrośnie o 2,9% w 2016 r. i 3,1% w 2017 r. Ostatnia prognoza MFW (IMF, 2016) zakłada nieco wyższy wzrost globalnej produkcji: w wyrażeniu dolarowym o 3,0% w 2016 r. i 3,2% w 2017 r., a w cenach stałych w walutach lokalnych o 3,6% i 3,8%. Prognoza OECD (OECD, 2015) jest także dość optymistyczna. Zakłada ona wzrost globalnej produkcji o 3,3% w 2016 r. i 3,6% w 2017 r. W najnowszej prognozie Komisja Europejska (European Commission, 2016) skorygowała jednak nieco w dół swoje wcześniejsze prognozy wzrostu dla Europy, przewidując obecnie, że dynamika PKB w strefie euro wyniesie 1,7% w 2016 r. i 1,9% w 2017 r., a wzrost PKB w całej UE28 – odpowiednio 1,9% i 2,0%. Prognozy wzrostu PKB dla UE28 podane przez MFW i Bank Światowy są bardzo podobne.

Prognozy wzrostu gospodarczego dla Polski na rok obecny i następny różnią się w zależności od źródła i daty publikacji. Komisja Europejska w prognozie gospodarczej dla Europy opublikowanej 4 lutego 2016 r. (European Commission, 2016) utrzymała swe poprzednie szacunki dotyczące spodziewanego wzrostu PKB w Polsce w dwóch kolejnych latach: 3,5% zarówno w 2016 r., jak i w 2017 r. Podobne prognozy wzrostu PKB dla Polski na dwa następne lata zostały ogłoszone przez MFW (IMF 2016): 3,5% w 2016 r. i 3,6% w 2017 r., jak również OECD (OECD, 2015): odpowiednio 3,4% i 3,5%. Z kolei Bank Światowy w ostatniej prognozie opublikowanej w styczniu 2016 r. (World Bank, 2016b) podniósł znacznie swą poprzednią prognozę wzrostu PKB w Polsce do 3,7% w 2016 r. i 3,9% w 2017 r. Natomiast Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD, 2015) w ostatniej prognozie dla krajów transformacji, opublikowanej w listopadzie 2015 r., utrzymał swe poprzednie oceny wzrostu PKB dla Polski na stosunkowo niskim poziomie: 3,4% w 2016 r. i 3,3% w 2017 r.

Śród krajowych ocen perspektyw wzrostu gospodarczego najnowsza prognoza Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR, 2016) przewiduje, że w 2016 r. realny PKB w Polsce zwiększy się o 3,6%, ale w 2017 r. tylko o 3,1%. Przy opracowywaniu ustawy budżetowej na 2016 r. rząd założył (Rada Ministrów, 2015), że PKB Polski w 2016 r. wzrośnie o 3,8% (podobne założenie przyjmował poprzedni rząd w planie budżetowym na 2015 r.). Natomiast Narodowy Bank Polski w ostatnim „Raportcie o inflacji” (NBP, 2016) poprawił wcześniejsze prognozy wzrostu PKB na 3,8% w 2016 r. i 3,4% w 2017 r.

Średnioterminowa prognoza MFW do 2020 r. (IMF, 2016), opublikowana w październiku 2015 r. i poprawiona w styczniu 2016 r., zakłada, że wzrost gospodarczy na świecie przyspieszy do około 4% rocznie pod koniec dekady, a strefa euro i Unia Europejska jako całość odzyskają swą „normalną” dynamikę wzrostu – odpowiednio około 1,5% i 2,0% rocznie. Dla Polski prognoza ta przewiduje umiarkowany wzrost PKB w ciągu pięciu następnych lat w tempie ok. 3,5% rocznie.

Kilka analiz czynników wzrostu polskiej gospodarki przeprowadzonych w ostatnich latach wskazywało, że potencjał rozwojowy naszej gospodarki jest nadal duży i przy właściwym jego wykorzystaniu oraz wsparciu przez pro wzrostową politykę gospodarczą państwa możliwe byłoby zapewnienie trwałego wzrostu w tempie około 4% rocznie (pod warunkiem że rosnąca produkcja znajdzie odpowiedni popyt na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych)¹². Jednak niektóre nowsze analizy ostrzegają, że w nieodległej przyszłości tempo wzrostu polskiej gospodarki może zmniejszyć się do około 2% rocznie lub nawet jeszcze mniej w wyniku oddziaływania niekorzystnych zmian demograficznych¹³.

Jeżeli nawet wzrost gospodarczy w Polsce w następnych kilku latach będzie postępował w tempie ok. 3,5% rocznie sugerowanym przez średnioterminowe prognozy, to nie ma raczej szans na szybki powrót do tempa wzrostu rzędu 4–5% lub jeszcze wyższego, które osiągała polska gospodarka przed wybuchem globalnego kryzysu. Aby osiągnąć i utrzymać takie tempo wzrostu, konieczna byłaby znacznie wyższa stopa inwestycji w Polsce i znacznie lepsza koniunktura na naszych rynkach eksportowych. Co więcej, długoterminowe prognozy wzrostu, uwzględniające ograniczenia podażowe związane z barierą demograficzną, są dla Polski i innych krajów EŚW wyjątkowo niekorzystne.

Długoterminowa prognoza wzrostu gospodarczego w Europie do 2060 r., sporządzona pod auspicjami Komisji Europejskiej (European Commission, 2015b), przewiduje dla Polski i pozostałych krajów EŚW, w warunkach *laissez-faire*, stopniowe wygasanie wzrostu gospodarczego. Według prognozy Komisji Europejskiej, w przypadku Polski tempo wzrostu potencjalnego PKB obniży się z 3,5% w 2015 r. do 2,6% w 2020 r., 1,9% w 2030 r., 1,3% w 2040 r., 0,6% w 2050 r. i 0,7% w 2060 r. Podobny trend zniżkowy wzrostu gospodarczego w Polsce przewidywała wcześniejsza prognoza długofalowa OECD (OECD, 2012). Główną przyczyną postępującego spowolnienia wzrostu gospodarczego będą niekorzystne trendy demograficzne, a mianowicie proces starzenia się ludności, spadek dzietności oraz masowa emigracja zarobkowa, zwłaszcza duży odpływ młodych, wykształconych ludzi w wieku produkcyjnym.

¹² Zob. np. Boni (red.), 2009; Kleer i in. (red.), 2011; Matkowski, 2010; Rapacki, 2002; Kołodko, 2013.

¹³ Zob. np. Matkowski, 2015; Matkowski, Próchniak, Rapacki, 2014.

Gdyby przewidywania te się spełniły, czekałaby nas nie tylko perspektywa coraz wolniejszego wzrostu dochodów i dobrobytu społecznego, lecz także prawdopodobne odwrócenie około 2045 r. tendencji do konwergencji i ponowne zwiększanie się luki dochodowej dzielącej nas od Europy Zachodniej. Aby ten scenariusz się nie ziścił, konieczne jest podjęcie odpowiednich działań w polityce społeczno-gospodarczej państwa, które mogłyby zneutralizować powstające zagrożenia i umożliwić utrzymanie zadawalającego tempa wzrostu gospodarczego. To samo dotyczy pozostałych krajów EŚW, stojących w obliczu podobnych zagrożeń¹⁴.

Tymczasem tempo wzrostu polskiej gospodarki będzie nadal silnie zależne od dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej w Europie i na świecie. Wielkim wyzwaniem dla naszej gospodarki w najbliższych latach będzie konsolidacja finansów publicznych. Poważnym zagrożeniem wzrostu gospodarczego w długim okresie jest postępujące starzenie się ludności i rosnący ciężar kosztu emerytur (zwłaszcza w świetle planowanego powrotu do poprzedniego wieku emerytalnego). W każdym razie, podstawowym warunkiem dalszego wzrostu gospodarczego w najbliższych latach jest dalszy wzrost eksportu i inwestycji.

Bibliografia

- Boni M. (red.) (2009), *Wyzwania rozwojowe*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa.
- EBRD (2015), *Regional Economic Prospects*, The European Bank for Reconstruction and Development, www.ebrd.com (25.01.2016).
- EIU (2013), *Where-to-be-born Index*, The Economist Intelligence Unit, www.economist.com/news.
- European Commission (2015a), *Statistical Annex of European Economy, Autumn 2015*, ec.europa.eu (5.02.2016).
- European Commission (2015b), *The 2015 Ageing Report*, "European Economy", no. 3/2015.
- European Commission (2016), *European Economic Forecast: Winter 2016*, "European Economy", no. 1/2016.
- Eurostat (2016), Eurostat Database, ec.europa.eu/eurostat (25.01.2016).
- GUS (2016a), „Biuletyn Statystyczny”, nr 3.
- GUS (2016b), *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju: rok 2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

¹⁴ Więcej informacji na ten temat i pewne zalecenia dla polityki gospodarczej zawiera rozdział 11, w którym omawiamy implikacje tej długookresowej prognozy wzrostu dla procesu konwergencji dochodowej między krajami EŚW a Europą Zachodnią.

- IMF (2016), World Economic Outlook Database, October 2015 (updated January 2016), www.imf.org (25.01.2016).
- IBnGR (2016), *Stan i prognoza koniunktury gospodarczej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, nr 89, www.ibngr.pl (25.01.2016).
- Kleer J., Wierzbicki A., Strzelecki Z., Kuźnicki L. (red.) (2011), *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*, tom 2, *Gospodarka i środowisko*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa.
- Kołodko G. (2013), *Strategia dla Polski 2013–2025*, „Rzeczpospolita” 30.01.2013.
- Matkowski Z. (2010), *Perspektywy wzrostu gospodarczego Polski w latach 2010–2020 i docelowy poziom PKB per capita*, w: U. Płowiec (red.), *Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, PWE Warszawa 2010, s. 62–120.
- Matkowski Z. (2015), *Czy możemy dogonić Europę Zachodnią?*, „Kurier GTF”, nr 07(30).
- Matkowski Z., Próchniak M., Rapacki R. (2014), *Scenariusze realnej konwergencji w Unii Europejskiej – kraje EŚW a UE15*, w: M. Gorynia, S. Rudolf (red.), *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa, s. 201–222.
- NBP (2016), *Raport o inflacji*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, www.nbp.pl (5.05.2016).
- OECD (2012), *Looking to 2060: Long-term Global Growth Prospects*, „Economic Policy Papers”, no. 3.
- OECD (2013), *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty*, OECD, Paris.
- OECD (2014), *Economic Survey of Poland 2014*, OECD, Paris.
- OECD (2015), „Economic Outlook”, no. 98.
- OECD (2016), *Better Life Index*, www.betterlifeindex.org (28.01.2016).
- Rada Ministrów (2015), *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2016*, Warszawa.
- Rapacki R. (2002), *Możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce*, „Ekonomista”, nr 4.
- UNDP (2015), *Human Development Report 2015*, United Nations Development Programme, hdr.undp.org (25.01.2016).
- United Nations (2009), *World Economic Situation and Prospects 2009*, New York.
- United Nations (2015), *World Economic Situation and Prospects 2015*, New York.
- United Nations (2016), *World Economic Situation and Prospects 2016*, New York.
- Weresa M.A. (red.) (2013), *Polska. Raport o konkurencyjności 2013: Wymiar krajowy i regionalny*, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Weresa M.A. (red.) (2014), *Polska. Raport o konkurencyjności 2014: Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Weresa M.A. (red.) (2015), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015: Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- World Bank (2016a), World Development Indicators Database, databank.worldbank.org (25.01.2016).
- World Bank (2016b), *Global Economic Prospects*, The World Bank Group, Washington.

Procesy konwergencji dochodów w Polsce na tle Unii Europejskiej – najważniejsze tendencje i perspektywy

Zbigniew Matkowski, Mariusz Próchniak, Ryszard Rapacki

Wzrost gospodarczy i konwergencja – obraz empiryczny

W okresie ostatnich 26 lat w Polsce postępował proces szybkiej realnej konwergencji zarówno w stosunku do krajów Unii Europejskiej, jak i wszystkich krajów transformacji. Proces ten był głównie pochodną szybkiego wzrostu gospodarczego – najszybszego w grupie nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE) z Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) i ponad dwukrotnie szybszego niż średnio w „starych” krajach UE15. Zbliżone tendencje charakteryzowały trajektorie rozwojowe Polski i tych dwóch grup gospodarek w latach 2004–2015, po uzyskaniu członkostwa w UE, a także w okresie ostatnich pięciu lat (2010–2015). Odpowiednie dane zawiera tabela 2.1.

W latach 2010–2015 PKB zwiększył się w Polsce o 17% (w tempie średnio ok. 3,2% rocznie). Pod tym względem w grupie nowych krajów członkowskich UE nasz kraj zajmował trzecią pozycję wspólnie z Estonią. Równocześnie oznaczało to znaczną nadwyżkę dynamiki rozwojowej w stosunku do krajów UE15 (rzędu 16 punktów procentowych). W rezultacie – jak pokazują dane zawarte w tabelach 2.2 i 2.3 – Polska zmniejszyła lukę w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do wszystkich dotychczasowych krajów członkowskich Unii. W grupie UE11 lukę rozwojową udało się zawęzić względem siedmiu z 10 krajów (wyjątkiem były państwa bałtyckie). Zmiany relatywnej pozycji rozwojowej polskiej gospodarki były w tym przypadku nie tylko pochodną szybszego tempa wzrostu gospodarczego, ale także dodatkowo funkcją zróżnicowanych trendów demograficznych i tempa aprecjacji realnych kursów walutowych w poszczególnych krajach¹.

¹ O ile liczba ludności w Polsce w latach 1989–2015 tylko nieznacznie wzrosła (38,446 mln w porównaniu z 38,173 mln, tj. o 0,7%), o tyle w krajach UE15 nastąpił spory przyrost demograficzny o ok. 9,2% (z 369 mln do 403 mln). Takie tendencje demograficzne oznaczają większe różnice pomiędzy stopami

Tabela 2.1. Wzrost PKB w latach 1990–2015

Kraj	Dynamika wzrostu PKB (ceny stałe)					Poziom PKB w 2015 r.		
	Średnia roczna stopa wzrostu w %	Roczna stopa wzrostu w %						
	1990–2015	2010	2013	2014	2015 ^a	1989 = 100	2004 = 100	2010 = 100
Polska	3,0	3,7	1,3	3,3	3,6	218	151	117
Bułgaria	0,8	0,1	1,3	1,5	3,0	122	135	114
Chorwacja	0,0	-1,7	-1,1	-0,4	1,5	101	104	97
Czechy	1,4	2,3	-0,5	2,0	4,2	144	128	104
Estonia	1,6	2,5	1,6	2,9	1,3	152	129	117
Litwa	0,8	1,6	3,5	3,0	1,5	122	136	123
Łotwa	0,5	-3,8	3,0	2,4	2,6	115	129	118
Rumunia	0,9	-1,0	3,0	2,9	3,8	126	136	109
Słowacja	2,4	5,1	1,4	2,5	3,3	184	150	114
Słowenia	1,5	1,2	-1,1	3,0	2,7	146	116	99
Węgry	1,3	0,7	1,9	3,7	2,9	140	112	109
UE15 ^b	1,5	2,1	0,1	1,2	1,7	148	110	101

^a Dane za 2015 r. dotyczą trzech pierwszych kwartałów i zostały obliczone jako średnie arytmetyczne kwartalnych (w stosunku do analogicznego kwartału poprzedniego roku) stóp wzrostu PKB.

^b Średnia ważona.

Przy obliczaniu wskaźników wzrostu o podstawie 1989 = 100 wykorzystano także historyczne dane EBOR, odwołujące się do 1989 r.

Źródło: Eurostat (2016); obliczenia własne.

Tabela 2.2. Relatywny poziom rozwoju w Polsce i wybranych krajach UE w latach 1989–2015 (PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, Polska = 100)

Kraj	1989	2000	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015 ^a
Polska	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Niemcy	279	251	235	229	213	192	184	182	179
Francja	268	246	223	214	195	175	161	158	154
Włochy	274	252	220	211	194	167	152	142	138
Wielka Brytania	256	259	254	244	209	175	161	161	158
Hiszpania	199	205	203	204	187	157	139	134	134
Irlandia	195	279	292	291	243	210	198	198	204
Portugalia	159	168	155	158	145	131	116	115	113
Grecja	178	183	195	187	172	141	111	107	101
Średnia dla UE15	262	247	231	224	204	178	164	160	157

wzrostu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca: w Polsce stopa ta wyniosła 2,9% rocznie, natomiast w krajach UE15 – średnio 1,3% rocznie.

Kraj	1989	2000	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015 ^a
Bułgaria	122	60	70	76	82	72	69	69	68
Chorwacja	133	104	115	116	116	95	90	87	85
Czechy	197	153	160	161	150	131	123	125	125
Estonia	142	91	112	128	125	103	111	112	110
Litwa	145	83	102	111	115	97	105	111	109
Łotwa	137	77	95	110	110	85	91	94	93
Rumunia	89	54	68	76	89	80	81	81	81
Słowacja	155	105	115	124	131	118	112	113	113
Słowenia	194	168	174	171	164	134	122	122	120
Węgry	146	114	126	124	116	105	98	100	100

^a Szacunki własne na podstawie temp wzrostu PKB dla trzech lub czterech kwartałów 2015 r. oraz danych o relatywnym poziomie rozwoju dla 2014 r.

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund, IMF, 2005) dla 1989 r.; Eurostat (2016) dla lat 2000–2015; obliczenia własne.

Jak wynika z danych tabeli 2.2, w momencie rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r. poziom rozwoju gospodarczego w dotychczasowych krajach członkowskich (UE15) był średnio ponad dwukrotnie (o 131%) wyższy niż w Polsce. W okresie swego członkostwa w Unii Polska zmniejszyła swój dystans rozwojowy do bogatych krajów unijnego rdzenia o 74 punkty procentowe, tj. w tempie ponad 6 punktów rocznie. Najwydatniej dystans ten udało się nam zmniejszyć w stosunku do Wielkiej Brytanii (96 p.p.), Grecji (94 p.p.) i Irlandii (88 p.p.). Z kolei w ostatnim pięcioleciu Polska odrobiła średnio 21 punktów procentowych różnicy w poziomie rozwoju gospodarczego względem krajów UE15, a największy postęp w tym zakresie odnotowała w przypadku Grecji (40 p.p.), Włoch (29) i Hiszpanii (23 p.p.).

Z kolei w grupie nowych krajów członkowskich z EŚW w latach 2010–2015 Polska zmniejszyła najbardziej swój dystans w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do państw najbogatszych, tj. Słowenii (13 p.p.) i Czech (9 p.p.). Z drugiej jednak strony wystąpił też proces dywergencji – luka rozwojowa w Polsce wzrosła w stosunku do Estonii, Litwy i Łotwy.

Jak z kolei widać w tabeli 2.3, PKB na 1 mieszkańca według PPP w ubiegłym roku stanowił w Polsce 64% średniej dla krajów UE15². Oznacza to, że między rokiem 1989 a 2015 nasz kraj odrobił 26 punktów procentowych dystansu rozwojowego do „starej” Unii, z czego aż 21 punktów – już po wejściu do tego ugrupowania (tj. w latach 2004–2015). Oznacza to m.in., że tempo realnej konwergencji wyraźnie w Polsce

² Wskaźnik ten jest oparty na najnowszych dostępnych danych statystycznych (luty 2016) i minimalnie różni się od wskaźnika przyjętego w symulacyjnej projekcji procesu konwergencji w dalszej części rozdziału (63).

przyspieszyło po wejściu do Unii Europejskiej – o ile w latach 1990–2003 wynosiło ono średnio 0,5 p.p. w przeliczeniu rocznym, o tyle w okresie 2004–2015 zwiększyło się czterokrotnie – do blisko 2 p.p. rocznie.

Tabela 2.3. Luka rozwojowa w nowych krajach członkowskich UE w stosunku do UE15 w latach 1989–2015 (PKB *per capita* wg PPP, UE15 = 100)

Kraj	1989	2004	2010	2014	2015 ^a
Polska	38	43	57	62	64
Bułgaria	47	30	40	43	44
Chorwacja	51	50	54	54	54
Czechy	75	69	73	78	80
Estonia	54	48	58	70	70
Litwa	55	44	52	69	69
Łotwa	52	41	46	59	59
Rumunia	34	30	42	51	52
Słowacja	59	50	67	71	72
Słowenia	74	75	77	76	77
Węgry	56	55	59	62	63

^a Szacunki własne na podstawie temp wzrostu PKB dla trzech pierwszych kwartałów 2015 r. oraz danych o relatywnym poziomie rozwoju dla 2014 r.

Źródło: IMF (2005) dla 1989 r.; Eurostat (2016) dla lat 2004–2015; obliczenia własne.

Wyniki Polski prezentują się dość korzystnie na tle pozostałych nowych krajów członkowskich Unii z EŚW, szczególnie w perspektywie długookresowej, tj. całego dotychczasowego przebiegu transformacji systemowej. W latach 1990–2015 Polska była w gronie nowych państw członkowskich Unii zdecydowanym liderem w procesie realnej konwergencji względem krajów UE15. Pozycję lidera nasz kraj utracił jednak po 2004 roku. W okresie po rozszerzeniu Unii proces realnej konwergencji przebiegał najszybciej na Litwie, a następnie w Estonii, Słowacji i w Rumunii (zmniejszenie luki w stosunku do UE15 odpowiednio o 25 oraz po 22 punkty procentowe). W Polsce proces ten przebiegał niewiele wolniej (21 punktów). Z kolei w ostatnim pięcioleciu największe sukcesy w procesie konwergencji odniosły Litwa (17 p.p.), Łotwa (13), Estonia (12) i Rumunia (10), a w dalszej kolejności – także Czechy i Polska (po 7 p.p.).

Konwergencja β i σ między UE11 a UE15

Celem niniejszego podrozdziału jest analiza konwergencji poziomu dochodów 11 krajów EŚW, które w 2004, 2007 i 2013 r. przystąpiły do Unii Europejskiej, tj. Pol-

ski, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier (UE11). Zbieżność trajektorii rozwojowych tych krajów jest analizowana w stosunku do dotychczasowych 15 krajów członkowskich UE (UE15). Opracowanie jest kontynuacją wcześniejszych badań tego tematu, przedstawianych w poprzednich wersjach raportu (zob. np. Matkowski i Próchniak, 2015). Edycja raportu z 2013 r. zawiera także analizę konwergencji regionalnej obejmującą regiony wszystkich państw UE (Matkowski i Próchniak, 2013). Szczegółowa metodologia badania jest opisana w edycji raportu z 2008 r. (Próchniak, 2008).

Badanie obejmuje okres 1993–2015. Wszystkie obliczenia zostały także wykonane dla trzech podokresów: 1993–2000, 2000–2007 i 2007–2015, co pozwala przeanalizować stabilność czasową badanego zjawiska. W obliczeniach wykorzystywane są szeregi czasowe realnego PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (PSN, w USD) uzyskane z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF, 2016). Przy przeliczaniu nominalnego PKB *per capita* według PSN (w cenach bieżących) na realny PKB *per capita* według PSN (w cenach stałych) stosowaliśmy deflator PKB dla Stanów Zjednoczonych.

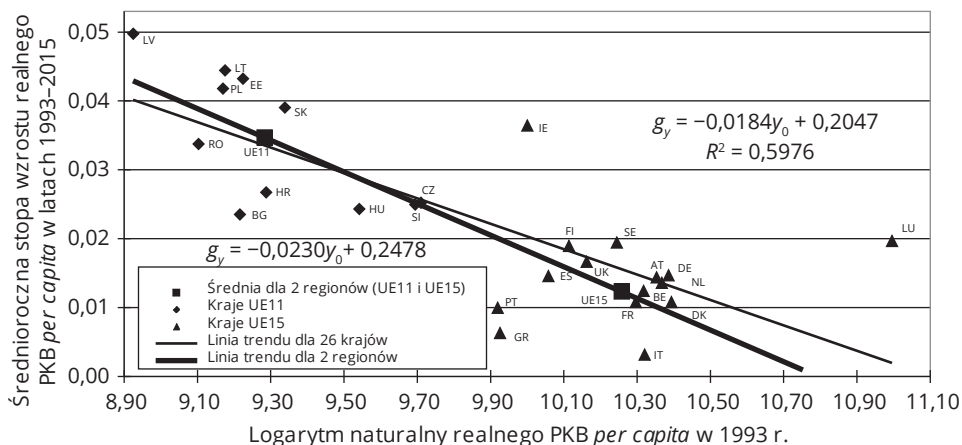
Wyniki analizy konwergencji β krajów UE11 do UE15 są przedstawione w tabeli 2.4 oraz na wykresie 2.1. Zbieżność analizowana jest zarówno między 26 krajami UE, jak i między dwoma regionami obejmującymi obszar UE11 i UE15. Zagregowane dane dla dwóch obszarów: UE11 i UE15 są średnimi ważonymi ze zmiennymi wagami odzwierciedlającymi liczbę ludności danego kraju wchodzącego w skład określonej grupy w danym roku.

Tabela 2.4. Wyniki estymacji równań regresji opisujących zbieżność β

Okres	α_0	α_1	stat. t (α_0)	stat. t (α_1)	wartość p (α_0)	wartość p (α_1)	R^2	Zbieżność β	β
26 krajów rozszerzonej Unii Europejskiej									
1993–2015	0,2047	-0,0184	6,72	-5,97	0,000	0,000	0,5976	tak	0,0186
1993–2000	0,0722	-0,0039	1,14	-0,61	0,265	0,548	0,0152	nie	-
2000–2007	0,4229	-0,0383	7,69	-7,03	0,000	0,000	0,6729	tak	0,0390
2007–2015	0,1673	-0,0160	2,64	-2,62	0,014	0,015	0,2228	tak	0,0162
2 regiony (UE11 i UE15)									
1993–2015	0,2478	-0,0230	.	.	.	.	1,0000	tak	0,0232
1993–2000	0,1390	-0,0111	.	.	.	.	1,0000	tak	0,0112
2000–2007	0,4287	-0,0396	.	.	.	.	1,0000	tak	0,0404
2007–2015	0,3380	-0,0322	.	.	.	.	1,0000	tak	0,0328

Źródło: obliczenia własne.

Wykres 2.1. Zależność między stopą wzrostu PKB per capita w latach 1993–2015 i poziomem PKB per capita na początku okresu



Źródło: obliczenia własne.

Wyniki potwierdzają występowanie wyraźnej konwergencji dochodowej krajów UE11 do poziomu UE15 w całym okresie 1993–2015. Zbieżność występowała zarówno wśród 26 krajów badanej grupy, jak i między dwoma obszarami UE11 i UE15. Kraje o niższym poziomie dochodu w 1993 r. wykazywały – przeciętnie biorąc – szybsze tempo wzrostu gospodarczego w latach 1993–2015 niż kraje początkowo wyżej rozwinięte. Jako że krajami słabiej rozwiniętymi w 1993 r. były kraje Europy Środkowej i Wschodniej, wyniki te potwierdzają wyraźną konwergencję państw UE11 do średniego poziomu Europy Zachodniej.

Analiza wykresu 2.1 pokazuje, iż rozproszenie punktów reprezentujących poszczególne państwa nie jest duże względem ujemnie nachylonej linii trendu. Skutkuje to relatywnie wysoką wartością współczynnika determinacji na poziomie 60%. A zatem różnice w początkowym poziomie dochodu pozwalają wyjaśnić prawie $\frac{2}{3}$ zróżnicowania tempa wzrostu gospodarczego w latach 1993–2015.

Patrząc na punkty reprezentujące poszczególne państwa, można porównać sytuację pojedynczych krajów i w tej perspektywie ocenić zmiany ich pozycji konkurencyjnej w całym okresie. Wśród krajów badanej grupy najszybszym tempem wzrostu gospodarczego charakteryzowały się republiki bałtyckie oraz Polska. Łotwa, Litwa, Estonia i Polska wykazały w latach 1993–2015 wzrost gospodarczy przekraczający 4% średniorocznie przy relatywnie niskim początkowym poziomie dochodu. Słowacja także zanotowała tempo wzrostu gospodarczego wynoszące około 4%, jednak jej początkowy poziom dochodu był nieznacznie wyższy. Wyniki uzyskane przez

te kraje wzmocniły tendencję do konwergencji w całej grupie. Jak widać, sytuacja Polski na tle innych krajów wypada korzystnie. Nasz kraj zajmował czwarte miejsce wśród 26 państw UE pod względem średniego tempa wzrostu gospodarczego w latach 1993–2015, co było jednym z czynników umocnienia się pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki.

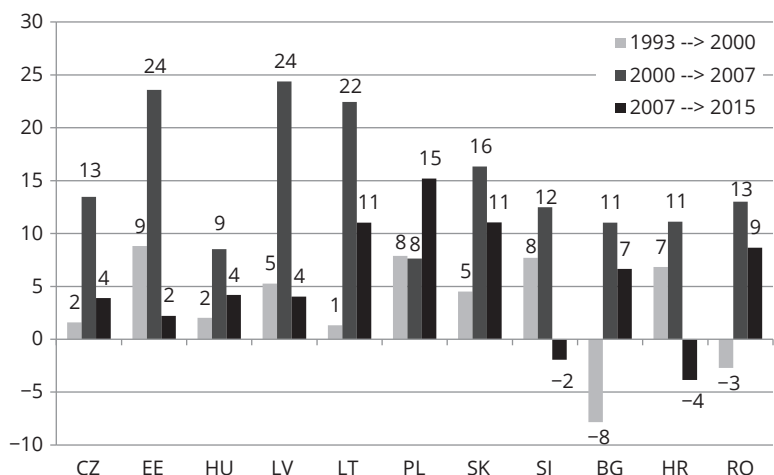
Dane zagregowane dla dwóch obszarów: UE11 i UE15 także potwierdzają występowanie zbieżności w latach 1993–2015. Na wykresie 2.1 punkty reprezentujące te dwa obszary są oznaczone kwadratami. Grupa UE11 jako całość wykazała szybsze tempo wzrostu gospodarczego niż obszar UE15 przy znacznie niższym początkowym poziomie dochodu.

Współczynniki β , mierzące szybkość procesu zbieżności, wynoszą 1,86% dla 26 krajów oraz 2,32% dla dwóch obszarów. Pozwalają one na oszacowanie czasu potrzebnego do zmniejszenia luki rozwojowej między badanymi krajami. Przy utrzymaniu się przeciętnej tendencji wzrostu gospodarczego z lat 1993–2015 kraje rozszerzonej UE będą potrzebowały około 30–35 lat do zmniejszenia o połowę odległości dzielącej je od wspólnego hipotetycznego stanu równowagi długookresowej (wynik ten został obliczony w następujący sposób: $-\ln(0,5)/0,0186 = 37,3$ lat oraz $-\ln(0,5)/0,0232 = 29,9$ lat). Powyższe wyniki oznaczają wolną konwergencję krajów UE11 do Europy Zachodniej. Na podstawie tych szacunków trudno oczekiwać w perspektywie średniookresowej szybkiego wyrównania się poziomu dochodów między Polską i innymi krajami EŚW a Europą Zachodnią.

Warto spojrzeć, jak kształtowała się stabilność procesów konwergencji w czasie. Okazuje się, że w wyodrębnionych podokresach szybkość zbieżności była bardzo różna. Wysoka niestabilność tempa konwergencji w badanych krajach była spowodowana m.in. kryzysem globalnym. Dla 26 krajów UE w latach 1993–2000 nie nastąpiło istotne w sensie statystycznym zmniejszenie luki dochodowej przez państwa EŚW w stosunku do UE15 (w ujęciu średnim dla całej grupy). Dla lat 1993–2000 nachylenie linii trendu jest ujemne, jednak nieistotne statystycznie. Takie wyniki oszacowania modelu oznaczają *de facto* brak konwergencji mimo ujemnego nachylenia linii trendu. Bardzo silne przyspieszenie tempa zbieżności nastąpiło w latach 2000–2007, co miało niewątpliwie swoje źródła w rozszerzeniu UE. Wyraźna tendencja do konwergencji z początkowych lat pierwszej dekady XXI w. uległa silnemu osłabieniu po 2007 r. Wynikało to w dużym stopniu z wystąpienia kryzysu globalnego w tym okresie.

Przedstawione tutaj wyniki konwergencji typu β są wielkościami uśrednionymi w odniesieniu do całego regionu. Jak widać na wykresie 2.1, poszczególne kraje EŚW wykazywały różną dynamikę wzrostu gospodarczego i różny stopień zbieżności do Europy Zachodniej. Warto przeanalizować, jak wyglądała konwergencja pojedynczych państw UE11 względem UE15 w wyodrębnionych podokresach.

Wykres 2.2. Rozmiary zmniejszania przez kraje UE11 luki dochodowej do UE15 w trzech kolejnych podokresach^a



^a Zmiany są wyrażone w punktach procentowych; w każdym roku za 100 przyjęto poziom PKB *per capita* według PSN w UE15.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MFW (IMF, 2016).

Wykres 2.2 pokazuje, o ile punktów procentowych zmniejszyła się luka dochodowa danego kraju UE11 w stosunku do obszaru UE15 w latach 1993–2000, 2000–2007 oraz 2007–2015. Dane przedstawione na wykresie potwierdzają wnioski z analizy konwergencji β . Mianowicie, dla wszystkich krajów EŚW z wyjątkiem Polski najszybsze domykanie luki dochodowej w stosunku do Europy Zachodniej występowało w latach 2000–2007. Dla trzech krajów bałtyckich luka dochodowa w tym okresie zmniejszyła się o ponad 20p.p. Polska była jedynym krajem, który swój relatywny poziom rozwoju poprawił najbardziej dopiero w ostatnich latach. O ile w okresie 1993–2000 i 2000–2007 nasz kraj zmniejszył lukę dochodową w stosunku do Europy Zachodniej o 8 p.p., o tyle w latach 2007–2015 proces ten uległ przyspieszeniu i Polsce udało się zmniejszyć lukę dochodową o 15 p.p. Można oczekiwać, że w przypadku Polski istotną rolę w przyspieszeniu tempa konwergencji po rozszerzeniu UE odegrały fundusze europejskie, które zwiększyły konkurencyjność naszej gospodarki. Polska była największym beneficjentem funduszy unijnych w ramach budżetu na lata 2007–2013. Strumień pieniędzy przekazywanych przez Unię w ramach różnych programów pomocowych pozytywnie wpłynął na dynamikę wzrostu polskiej gospodarki od strony popytowej i podażowej, dzięki czemu Polska osiągnęła relatywnie dobre wyniki pod względem tempa wzrostu gospodarczego w ostatnich latach (np. była jedynym krajem UE, który uniknął recesji w trakcie ostatniego kryzysu globalnego). Budżet Unii na lata 2014–

2020, przewidujący kontynuację dużego napływu funduszy strukturalnych do nowych krajów członkowskich, powinien być jednym z czynników sprzyjających utrzymaniu się szybszego tempa konwergencji Polski do Europy Zachodniej w najbliższych latach.

Konwergencję σ krajów EŚW do Europy Zachodniej mierzymy zmianami odchylenia standardowego poziomów PKB *per capita* między 26 krajami UE, a także między dwoma obszarami UE11 i UE15. Wyniki estymacji linii trendu dla odchyleń standardowych są przedstawione w tabeli 2.5, a wykres 2.3 zawiera graficzną prezentację wyników.

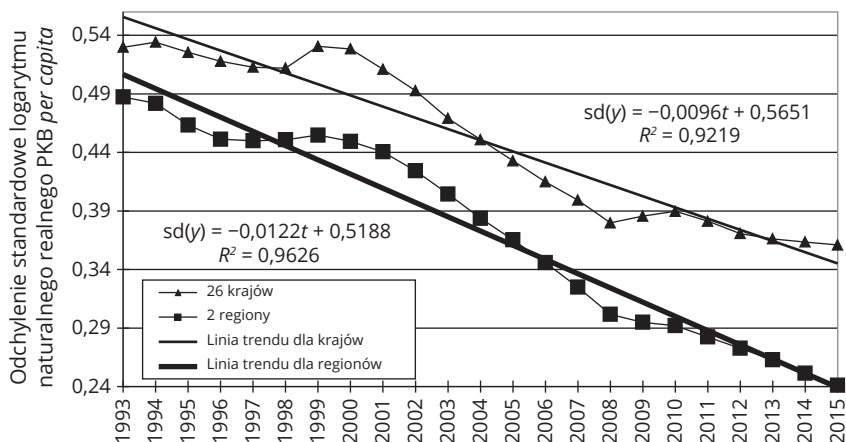
Tabela 2.5. Wyniki estymacji równań regresji opisujących zbieżność σ

Okres	α_0	α_1	stat. t (α_0)	stat. t (α_1)	wartość p (α_0)	wartość p (α_1)	R^2	Zbieżność σ
26 krajów rozszerzonej Unii Europejskiej								
1993–2015	0,5651	-0,0096	67,87	-15,74	0,000	0,000	0,9219	tak
1993–2000	0,5278	-0,0009	76,02	-0,64	0,000	0,548	0,0634	nie
2000–2007	0,5471	-0,0188	323,38	-56,24	0,000	0,000	0,9981	tak
2007–2015	0,3991	-0,0043	96,74	-5,91	0,000	0,001	0,8330	tak
2 regiony (UE11 i UE15)								
1993–2015	0,5188	-0,0122	72,31	-23,23	0,000	0,000	0,9626	tak
1993–2000	0,4846	-0,0052	69,99	-3,82	0,000	0,009	0,7087	tak
2000–2007	0,4749	-0,0184	152,87	-29,85	0,000	0,000	0,9933	tak
2007–2015	0,3279	-0,0095	104,60	-17,04	0,000	0,000	0,9765	tak

Źródło: obliczenia własne.

Dane zawarte w tabeli 2.5 pokazują, iż w skali całego okresu występowała zbieżność typu σ zarówno wśród 26 krajów UE, jak i między obszarem UE11 a UE15. Nachylenia obu szacowanych linii trendu są ujemne i istotne statystycznie przy bardzo wysokich poziomach istotności (o czym informują wartości p równe 0,000). Wysokie wartości współczynników determinacji (ponad 90%) pokazują bardzo dobre dopasowanie punktów empirycznych do linii trendu.

Wykres 2.3 przedstawia tendencję odchylenia standardowego logarytmów PKB *per capita*. Jak widać, zróżnicowanie dochodów między nowymi i dotychczasowymi krajami UE wykazywało, ogólnie biorąc, tendencję malejącą. Najbardziej widoczne i systematyczne zmniejszanie się różnic dochodowych wystąpiło w drugiej części analizowanego okresu, tj. począwszy od 2000 r. W latach 2009–2010 – na skutek kryzysu gospodarczego i osłabienia tempa wzrostu PKB wielu dotychczas szybko rozwijających się krajów – różnice dochodowe wśród 26 państw badanej grupy wzrosły, chociaż dane uśrednione dla dwóch obszarów tego nie potwierdzają.

Wykres 2.3. Odchylenie standardowe PKB *per capita* w latach 1993–2015

Źródło: obliczenia własne.

Prognoza zamykania luki dochodowej

W tym podrozdziale przedstawimy symulacyjną prognozę zamykania luki dochodowej między krajami EŚW (UE11) a krajami Europy Zachodniej (UE15). Prognozę (ściślej biorąc, symulację) dalszego przebiegu konwergencji dochodowej między tymi dwiema grupami krajów sporządzamy według trzech hipotetycznych scenariuszy. Stanowią one aktualizację naszych wcześniejszych prognoz przedstawianych w poprzednich wydaniach tego raportu³. Prezentacja jest sporządzona według tego samego układu, jak w naszych poprzednich prognozach w celu ułatwienia porównań, ale podawane wyniki liczbowe są nowe; są to wyniki zupełnie nowych obliczeń, opartych na najnowszych danych wejściowych.

W pierwszym scenariuszu, będącym prostą ekstrapolacją dotychczasowych trendów wzrostu, zakładamy, że poszczególne kraje EŚW oraz grupa UE15 jako całość utrzymają w przyszłości średnioroczne tempo wzrostu PKB *per capita* notowane w okresie 1993–2015⁴. Dla większości krajów EŚW, a zwłaszcza Polski, jest to bardzo optymistyczny scenariusz z punktu widzenia okresu niezbędnego do likwidacji luki dochodowej dzielącej obie grupy krajów.

³ Zob. np. Matkowski i Próchniak, 2013, 2014, 2015.

⁴ Podane tutaj tempo wzrostu PKB *per capita* dotyczą wzrostu realnego PKB mierzonego w cenach stałych w walutach narodowych (w EUR w przypadku grupy UE15); różnią się one nieco od temp wzrostu PKB liczonego według PSN, które były przyjęte za podstawę obliczeń w poprzednim ustępie tego rozdziału.

Drugi scenariusz ma charakter bardziej analityczny. Jest on oparty na średniookresowej prognozie wzrostu PKB podanej przez MFW (IMF, 2016) i długookresowej prognozie demograficznej Eurostatu (Eurostat, 2016). Scenariusz ten zakłada, że w ciągu pięciu najbliższych lat kraje EŚW i grupa UE15 jako całość będą się rozwijały zgodnie z prognozą wzrostu PKB podaną przez MFW, a poczynając od 2021 r. będą rozwijać się w stałym tempie przewidywanym przez MFW na 2020 r. Założone tempa wzrostu PKB zostały następnie przekształcone w tempa wzrostu PKB *per capita* z uwzględnieniem zmian liczby ludności zgodnie z prognozą demograficzną Eurostatu do 2080 r.⁵ W porównaniu ze scenariuszem pierwszym, ten scenariusz wydaje się bardziej realistyczny, chociaż założenia dotyczące przyszłego tempa wzrostu krajów EŚW są w nim także dość optymistyczne⁶.

Tabela 2.6. Zamykanie luki dochodowej – scenariusz 1

Kraj	Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)	PKB <i>per capita</i> w 2015 r. (UE15 = 100)		Liczba lat niezbędnych do osiągnięcia średniego poziomu PKB <i>per capita</i> UE15	
	1993–2015	PSN	BKW	PSN	BKW
Bułgaria	3,4	43	19	39	77
Chorwacja	2,8	54	31	39	75
Czechy	2,5	79	47	18	59
Estonia	4,5	69	47	12	24
Litwa	4,6	69	38	11	29
Łotwa	5,0	59	38	14	26
Polska	4,2	63	33	16	38
Rumunia	3,5	50	24	31	64
Słowacja	4,0	72	44	12	30
Słowenia	2,5	77	56	20	45
Węgry	2,4	64	33	38	94
UE15	1,2	100	100	-	-

Źródło: obliczenia własne oparte na danych Eurostatu (Eurostat, 2016) i Komisja Europejskiej (European Commission, 2015a), uzupełnionych w miarę potrzeby danymi MFW (IMF, 2016).

⁵ Z uwagi na brak porównywalnych danych demograficznych założyliśmy, że liczba ludności po 2080 r. pozostanie niezmienna.

⁶ Założone tutaj tempo wzrostu PKB po 2020 r. dla Polski (3,6% rocznie) mieści się w przedziale wielkości przyjmowanych jako wykonalne w różnych prognozach wzrostu gospodarczego Polski na następne 10–20 lat, chociaż może ono okazać się nie do utrzymania w dłuższym horyzoncie czasowym ze względu na barierę demograficzną.

Tabela 2.7. Zamykanie luki dochodowej – scenariusz 2

Kraj	Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> w 2015 r. (UE15 = 100)		Liczba lat niezbędnych do osiągnięcia średniego poziomu PKB <i>per capita</i> UE15	
	2015–2020	2021–	PSN	BKW	PSN	BKW
Bułgaria	2,1	2,5	43	19	54	139
Chorwacja	1,7	1,8	54	31	176	.
Czechy	2,4	2,2	79	47	37	122
Estonia	3,2	3,4	69	47	16	33
Litwa	3,2	3,6	69	38	10	28
Łotwa	3,8	4,0	59	38	15	28
Polska	3,6	3,6	63	33	20	46
Rumunia	3,4	3,3	50	24	33	70
Słowacja	3,3	3,1	72	44	18	42
Słowenia	2,0	2,0	77	56	47	122
Węgry	2,2	2,1	64	33	56	184
UE15	1,6	1,6	100	100	–	–

Źródło: obliczenia własne oparte na danych Eurostatu (Eurostat, 2016), Komisji Europejskiej (European Commission, 2015a) i MFW (IMF, 2016).

Cechą wspólną obydwu tych scenariuszy jest założenie, że kraje UE11 zachowają w przyszłości pewną przewagę nad krajami UE15 w zakresie dynamiki PKB *per capita*, a w związku z tym proces zmniejszania luki dochodowej dzielącej te dwie grupy krajów będzie kontynuowany. Uwagę skupiamy tutaj na wyznaczeniu prawdopodobnej długości okresu niezbędnego do wyrównania poziomu dochodów (w stosunku do przeciętnego poziomu PKB *per capita* w krajach UE15). Główna różnica między tymi dwoma wariantami polega na tym, że w pierwszym scenariuszu zakładamy, iż relacje temp wzrostu między krajami EŚW i grupą UE15 pozostaną takie same jak średnio w okresie 1993–2015, w drugim zaś dopuszczamy możliwość zmiany tych relacji, zgodnie z przyjętymi przyszłymi tempami wzrostu gospodarczego oraz spodziewanymi zmianami liczby ludności.

W obydwu omówionych wyżej scenariuszach punktem wyjścia prognozy konwergencji jest względny poziom PKB *per capita* w 2015 r. Rozmiary wyjściowej luki dochodowej istniejącej w 2015 r. (względny poziom PKB *per capita*) ustalono na podstawie danych opublikowanych przez Komisję Europejską (European Commission, 2015a). Okres niezbędny do likwidacji luki dochodowej zależy od wielkości wyjściowej luki dochodowej oraz od przyjętych założeń dotyczących przyszłego tempa wzrostu PKB *per capita*, tzn. od tempa wzrostu PKB ogółem i przewidywanych zmian liczby ludno-

ści. Algorytm stosowany do obliczenia długości okresu „doganiania” został podany i objaśniony w jednym z wcześniejszych wydań tego raportu⁷.

Obliczenia przeprowadzamy w dwóch wersjach kalkulacyjnych dotyczących estymacji wyjściowej luki dochodowej. W pierwszej wersji lukę dochodową mierzymy względnym poziomem PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (PSN), w drugiej zaś – względnym poziomem PKB *per capita* według bieżących kursów walutowych (BKW). Pomimo że podobne kalkulacje są przeprowadzane zazwyczaj jedynie w odniesieniu do dochodu *per capita* liczonego według PSN, w tej analizie rozpatrujemy obydwa alternatywne sposoby estymacji wyjściowej luki dochodowej (według PSN i według BKW), gdyż nie ma pewności, czy szacunki PKB *per capita* według PSN dla krajów EŚW nie są zawyżone.

Należy pamiętać, że grupa UE15 przyjęta tutaj jako punkt odniesienia reprezentujący Europę Zachodnią, obejmuje 15 krajów, które należały do UE przed jej poszerzeniem w 2004 r. i 2007 r. (nie pokrywa się ona z grupą 15 państw Europy Zachodniej wchodzących do strefy euro, oznaczaną zwykle jako EA15). Tempo wzrostu PKB *per capita* dla grupy UE15 przyjęte w pierwszym scenariuszu odnosi się dokładnie do tej grupy, ale w scenariuszach drugim i trzecim – ze względu na brak odpowiednich danych dla tak zdefiniowanej grupy – wykorzystaliśmy zastępczo tempa wzrostu PKB podawane przez wskazane źródła dla strefy euro (UE19), które nie różnią się zbyt wiele od temp wzrostu dla grupy UE15 i są w tym rachunku dopuszczalnym substytutem.

Przyjmowane w dwóch pierwszych scenariuszach założenia i wyniki obliczeń zostały przedstawione w tabelach 2.6 i 2.7. Pierwsza kolumna w obu tabelach zawiera zakładane tempa wzrostu PKB *per capita* lub PKB ogółem, dwie następne kolumny pokazują wyjściową lukę dochodową według PSN i według BKW w relacji do przeciętnego poziomu w UE15, a dwie ostatnie kolumny wskazują liczbę lat niezbędnych do osiągnięcia przez dany kraj średniego poziomu PKB *per capita* w UE15, jeżeli wyjściowy poziom PKB *per capita* jest liczony według PSN lub według BKW.

W 2015 r. poziom PKB na mieszkańca we wszystkich krajach EŚW należących do UE był zdecydowanie niższy niż średnio w grupie UE15. Najniższy poziom PKB *per capita* notowała Bułgaria (43% średniej UE15 według PSN i 19% według BKW) oraz Rumunia (odpowiednio 50% i 24%), a najwyższy Słowenia (77% według PSN i 56% według BKW) oraz Czechy (76% i 47%). W Polsce PKB na mieszkańca stanowił w 2014 r. 63% średniej UE15, licząc według PSN, a 33% licząc według BKW. Dla wszystkich krajów UE11 wyjściowe wartości PKB *per capita* liczone według PSN są dużo wyższe od wartości liczonych według BKW, a w związku z tym okres niezbędny do

⁷ Zob. Matkowski i Próchniak, 2012, s. 59.

zamknięcia luki dochodowej liczonej według PSN jest znacznie krótszy niż potrzebny do zamknięcia luki dochodowej liczonej wg BKW.

Scenariusz 1 jest prostą ekstrapolacją dotychczasowego trendu PKB *per capita*, zakładającą utrzymanie w przyszłości przez kraje UE11 i grupę UE15 średniorocznego tempa wzrostu PKB *per capita* z okresu 1993–2015. Przy tym założeniu poszczególne kraje EŚW potrzebowałyby od 11 do 39 lat, aby osiągnąć przeciętny poziom PKB *per capita* obszaru UE15, jeżeli wyjściowa luka dochodowa jest liczona według PSN, a od 24 do 94 lat, jeżeli luka ta jest liczona według BKW. Przy utrzymaniu dotychczasowych tendencji wzrostowych najlepsze widoki na likwidację luki dochodowej miałyby trzy kraje bałtyckie oraz Słowacja i Słowenia. Estonia potrzebowałaby tylko 12 lat według PSN lub 24 lat według BKW do uzyskania średniego poziomu dochodów krajów UE15. Równie szybko – przy tych samych założeniach – mogłaby dogonić UE15 także Litwa (11 lub 29 lat) oraz Łotwa (14 lub 26 lat). Polska potrzebowałaby na to 16 lat, jeżeli wyjściową lukę dochodową liczymy według PSN, ale już 38 lat, jeśli liczyć ją według BKW. Dla Słowacji wymagany okres wynosi odpowiednio 12 lub 30 lat, dla Słowenii – 20 lub 45 lat, dla Czech – 18 lub 59 lat. W najgorszej sytuacji pod tym względem znajdują się Węgry, Rumunia, Bułgaria i Chorwacja. Przy zachowaniu dotychczasowej dynamiki PKB *per capita* notowanej we wskazanym okresie Węgry osiągnęłyby dochód na mieszkańca równy średniemu poziomowi dochodu na obszarze UE15 za 38 lat, jeżeli rachunek prowadzony jest według PSN, lub dopiero za 94 lata, gdy jest on oparty na BKW. Rumunia potrzebowałaby na to odpowiednio 31 lub 64 lat, a Bułgaria i Chorwacja – 39 lub około 75 lat.

W scenariuszu 2 okres niezbędny do zamknięcia przez kraje UE11 luki dochodowej w stosunku do grupy UE15 jest inny niż w scenariuszu 1, ponieważ założone tutaj przyszłe tempa wzrostu PKB różnią się od dotychczasowego trendu. Dla większości krajów EŚW okres „doganiania” Europy Zachodniej okazuje się dłuższy niż w scenariuszu pierwszym. Na nieco szybsze osiągnięcie poziomu dochodów UE15 liczyć może tylko Litwa (10 lat według PSN i 28 lat według BKW). Dla wszystkich pozostałych krajów tej grupy okres „doganiania” Europy Zachodniej nie zmienia się zbytnio lub się wydłuża. Dla Łotwy i Estonii okres ten wzrasta do 15–16 lat według PSN lub 28–33 lat według BKW, dla Słowacji odpowiednio do 18 lub 42 lat, dla Czech i Słowenii – do 37 i 47 lat według PSN, a 122 lat według BKW. Dla Rumunii okres ten pozostaje prawie niezmienny – 33 lata według PSN i 70 lat według BKW. Dla Bułgarii, Węgier i Chorwacji perspektywa pełnej konwergencji dochodowej staje się bardzo odległa – w przypadku Węgier i Bułgarii okres niezbędny do zrównania się z Europą Zachodnią wynosi około 55 lat według PSN lub 140 bądź 180 lat według BKW, a w przypadku Chorwacji tylko pierwsza z tych dwu liczb (według PSN) może być wskazana z rozsądną dokładnością – jest to 176 lat, podczas gdy druga (według BKW)

wybiega w daleką przyszłość i przestaje mieć jakiegokolwiek znaczenie. Polska plasuje się pod tym względem mniej więcej pośrodku grupy, z szansą zlikwidowania luki dochodowej w stosunku do Europy Zachodniej w ciągu 20 lat, jeżeli wyjściowa luka dochodowa jest liczona według PSN, lub w ciągu 46 lat według BKW.

Podane wyżej szacunki okresu „doganiania” w kategoriach PKB *per capita* według PSN należy traktować jako minimalne, ponieważ dokonywane są one według stałych cen i kursów walutowych w punkcie wyjścia – przy założeniu, że istniejące obecnie różnice cen między krajami EŚW i UE15 nie ulegną zmianie. Tymczasem w związku ze stopniowym wyrównywaniem się poziomu cen w UE28 faktyczna siła nabywczą dochodów ludności w krajach EŚW w przyszłości może okazać się mniejsza, niż to wynika z obliczeń prowadzonych w cenach stałych, a w związku z tym okres niezbędny do zamknięcia luki dochodowej może okazać się dłuższy.

Oprócz czysto ekstrapolacyjnej prognozy przedstawionej w scenariuszu 1, opartej na trendach wzrostu zaobserwowanych w całym okresie transformacji systemowej (1993–2015), moglibyśmy również opracować podobną prognozę ekstrapolacyjną opartą na stopach wzrostu z okresu 2004–2015, tzn. od czasu rozpoczęcia rozszerzania Unii Europejskiej na obszar EŚW. Retrospekcyjna analiza procesu konwergencji, przeprowadzona w poprzednim punkcie, dostarcza pewnych dowodów empirycznych potwierdzających przyspieszenie procesu konwergencji dochodowej między krajami UE11 i Europą Zachodnią w okresie po przystąpieniu tych krajów do UE, chociaż dokładna identyfikacja samego wpływu integracji na szybkość konwergencji wymagałaby dodatkowych badań. Jednak wzorce wzrostu gospodarczego obserwowane w ostatnich dziesięciu latach, ukształtowane pod wpływem globalnego kryzysu finansowo-ekonomicznego oraz kryzysu zadłużenia w strefie euro, były nietypowe i – miejmy nadzieję – nie powtórzą się przynajmniej w najbliższej przyszłości. Dlatego przeciętne tempa wzrostu zanotowane w tym okresie przez poszczególne kraje UE i wynikające z nich różnice w dynamice wzrostu gospodarczego w tym okresie nie mają bezpośredniego zastosowania w rozważaniach na temat dalszego przebiegu konwergencji. Na przykład Polska – dzięki nieprzerwanemu wzrostowi w całym tym okresie – zanotowała w tym czasie pokaźny wzrost realnego PKB, który przełożył się na stosunkowo wysokie tempo wzrostu PKB *per capita*, wynoszące średnio 3,8% rocznie. Tymczasem porównywalne przeciętne tempo wzrostu dla grupy UE15 w tym samym okresie wyniosło zaledwie 0,3%. Wynikająca z tego relacja tempa wzrostu Polski i UE15 dla tego okresu wynosi prawie 13:1. Nie ulega wątpliwości, że tak duża różnica temp wzrostu w krajach należących do tego samego zintegrowanego obszaru ekonomicznego jest nie do utrzymania w dłuższym okresie. Dlatego proporcje wzrostu zanotowane od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej nie mogą być podstawą przewidywań dotyczących dalszego przebiegu konwergencji.

Analizowaliśmy także inne scenariusze procesu konwergencji, w tym alternatywne warianty prognozy ekstrapolacyjnej o krótszym lub dłuższym okresie obserwacji wstecznej, jak również inne warianty prognozy analitycznej, przy odmiennych założeniach dotyczących przyszłego tempa wzrostu krajów UE11 i UE15⁸. We wszystkich przeanalizowanych wariantach długość okresu niezbędnego do osiągnięcia przez Polskę średniego poziomu dochodów według PSN w UE15 (po dostosowaniu do punktu wyjściowego w 2015 r.) mieściła się w przedziale od 15 do 20 lat. Można zatem przyjąć, że we wszelkich realistycznych scenariuszach dalszego rozwoju minimalny okres niezbędny do tego, aby Polska zrównała się z UE15 pod względem poziomu dochodów mierzonego według PSN wynosi obecnie 15–20 lat.

Za całkowicie nierealne w związku z tym trzeba uznać wyrażane do niedawna optymistyczne opinie sugerujące, że Polska może dogonić Europę Zachodnią pod względem poziomu dochodów w ciągu 10 lat⁹. Jest to po prostu niemożliwe – w sensie ekonomicznym i fizycznym¹⁰. Dlatego trzeba pogodzić się z faktem, że nadrobienie historycznych opóźnień w rozwoju gospodarczym Polski i zlikwidowanie luki dochodowej dzielącej nas od Europy Zachodniej jest być może możliwe, ale wymaga dłuższego czasu i dużego wysiłku. Z drugiej strony, nie można wykluczyć takiej ewentualności, że w przyszłości czeka nas (podobnie jak inne kraje tego regionu) wyraźny spadek dynamiki wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji zahamowanie i nawet odwrócenie tendencji do konwergencji. Taki właśnie wydzźwięk ma przedstawiony poniżej scenariusz 3.

Scenariusz 3 opiera się na długookresowej prognozie wzrostu krajów UE do 2060 r., opracowanej pod auspicjami Komisji Europejskiej (European Commission, 2015b). Prognoza ta oparta jest na wnikliwej analizie niekorzystnych trendów demograficznych i związanych z tym zmian w dynamice zatrudnienia i wydajności pracy, a także oczekiwanych zmian łącznej produktywności czynników wytwórczych (*Total Factor Productivity*, TFP). Prognoza ta przewiduje, począwszy od około 2020 r., postępujące spowolnienie wzrostu gospodarczego Polski i pozostałych krajów EŚW, głównie w wyniku procesu starzenia się ludności oraz odpływu młodych ludzi w wieku produkcyjnym, wyjeżdżających za granicę w poszukiwaniu pracy i lepszych zarobków. Rezultatem tego ma być stopniowe zmniejszanie się przewagi krajów EŚW nad krajami UE15 w zakresie dynamiki PKB *per capita* aż do całkowitego zaniku tej przewagi i odwrócenia relacji temp wzrostu między tymi dwiema grupami krajów przy bardzo niskim, ogólnie biorąc, poziomie temp wzrostu. Konsekwencją tych zmian

⁸ Zob. np. Matkowski, 2010, 2013, 2015; Matkowski i Próchniak, 2013, 2014, 2015; Matkowski, Próchniak, Rapacki, 2013, 2014.

⁹ Por. np. Rybiński, 2009.

¹⁰ Formalny dowód na to łatwo przeprowadzić – zob. np. Matkowski i Próchniak, 2012, s. 64.

w dynamice wzrostu gospodarczego będzie zmniejszenie tempa konwergencji dochodowej aż do całkowitego odwrócenia tej tendencji (przynajmniej w niektórych krajach EŚW) i przejścia do dywergencji, to jest ponownego zwiększania się luki dochodowej istniejącej między tymi dwiema grupami krajów. Warto podkreślić, że ten wariant prognozy ma bardzo pesymistyczny wydźwięk nie tylko z tego powodu, iż wyklucza on praktycznie możliwość likwidacji przez kraje EŚW luki dochodowej dzielącej je od Europy Zachodniej w perspektywie jednego pokolenia, lecz również dlatego, że przewiduje on nadzwyczaj niskie tempa wzrostu realnego dochodu i dobrobytu (w kategoriach PKB *per capita* rządu 1,5–2% rocznie) w ciągu następnych 50 lat zarówno w krajach UE15, jak i w większości krajów EŚW.

Tabela 2.8. Zamykanie luki dochodowej – scenariusz 3

Kraj	Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> w latach 2015–2060 (%)	Luka dochodowa (PKB <i>per capita</i> według PSN, UE15 = 100)						Najmniejsza luka dochodowa
		2015	2020	2030	2040	2050	2060	
Bułgaria	2,0	43	47	53	56	58	58	.
Chorwacja	1,7	54	55	57	60	63	65	.
Czechy	1,8	79	83	87	90	90	90	.
Estonia	1,8	69	73	81	85	85	84	85(2046)
Litwa	2,1	69	75	87	90	93	96	.
Łotwa	2,3	59	66	80	86	87	88	.
Polska	1,9	63	68	79	84	83	79	84(2044)
Rumunia	2,0	50	54	60	62	65	65	65(2054)
Słowacja	2,0	72	78	93	97	95	92	97(2038)
Słowenia	1,6	77	80	83	84	83	84	.
Węgry	1,8	64	67	75	78	79	77	79(2051)
UE15	1,4	100	100	100	100	100	100	.

Źródło: obliczenia własne oparte na danych Eurostatu (2016) i Komisji Europejskiej (European Commission, 2015a, 2015b).

Implikacje tego scenariusza dla procesu zamykania luki dochodowej dzielącej kraje EŚW od Europy Zachodniej pokazuje tabela 2.8. W odróżnieniu od dwóch poprzednich scenariuszy, w których obliczany był okres niezbędny do całkowitej likwidacji luki dochodowej, w tym scenariuszu – ze względu na zahamowanie lub odwrócenie tendencji do konwergencji w horyzoncie prognozy – podajemy jedynie relatywne poziomy dochodu spodziewane w początkowych latach kolejnych dziesięcioleci oraz rozmiary minimalnej luki dochodowej w punkcie zwrotnym od konwergencji do dywergencji (dla krajów dotkniętych takim zwrotem). Dla uproszczenia analizy i bardziej przejrzystej prezentacji wyników obliczeń, wskaźniki relatywnego

poziomu dochodów, ilustrujące rozmiary luki dochodowej we wskazanych latach, podajemy tym razem wyłącznie dla wartości PKB *per capita* mierzonej według PSN (alternatywne wskaźniki względnego poziomu dochodów w stosunku do UE15 liczone według BKW byłyby znacznie niższe). Punktem wyjściowym prognozy jest znowu rok 2015. Wyjściowa luka dochodowa została obliczona w stosunku do średniego poziomu PKB *per capita* w UE15, ale przyszłe tempo wzrostu PKB *per capita* dla tej grupy przyjęto jako równe średniej dla EA19, podanej w prognozie Komisji Europejskiej.

Jak widać z tabeli 2.8, poczynając od około 2030 r. – głównie w wyniku niekorzystnych zmian demograficznych (oraz spodziewanej migracji) – w większości krajów UE11 dotychczasowa przewaga w dynamice wzrostu gospodarczego w stosunku do Europy Zachodniej zacznie się zmniejszać i stopniowo wygasać. W drugiej połowie okresu objętego prognozą co najmniej cztery kraje EŚW – w tym Polska – przejdą od konwergencji do dywergencji, a pozostałe kraje tej grupy utkwią mniej więcej na osiągniętym już poziomie relatywnego wskaźnika dochodów w stosunku do grupy UE15, bez szansy na rychłą likwidację pozostałej jeszcze luki dochodowej (przynajmniej do 2060 r., bo taki jest horyzont tej prognozy). Żaden spośród krajów EŚW nie zdoła w pełni zlikwidować luki dochodowej dzielącej go od Europy Zachodniej w ciągu najbliższych 45 lat: Litwa będzie bardzo bliska tego celu tuż przed 2060 r., Słowacja zbliży się do zachodnich standardów dochodowych już w 2040 r., ale potem dystans dochodowy dzielący ją od Europy Zachodniej zacznie ponownie wzrastać. Najślabiej rozwinięte kraje tej grupy – Chorwacja, Bułgaria i Rumunia – przestaną skracać swój dystans do Europy Zachodniej około 2050 r. lub nieco później, zatrzymując się na poziomie 60–65% przeciętnego dochodu w UE15. Węgry prawdopodobnie dojdą tylko do 80% średniego dochodu w UE15, Słowenia i Estonia do 85%, a Czechy do 90%. Polska może dojść maksymalnie do 84% przeciętnego dochodu w UE15 około 2045 r., ale po osiągnięciu tego punktu różnica w poziomie dochodów między Polską i Europą Zachodnią zacznie znowu wzrastać. Ponowna dywergencja może również dotknąć Słowację, Węgry, Rumunię i Estonię (w tym ostatnim przypadku będzie to raczej zahamowanie konwergencji niż jej odwrócenie). Oczywiście, scenariusz ten nie daje żadnych wskazówek co do dalszego kształtowania się tendencji konwergencyjnych lub dywergencyjnych po 2060 r., gdyż taki właśnie jest horyzont prognozy demograficznej i ekonomicznej leżącej u podstaw tego scenariusza¹¹.

Można mieć nadzieję, że ten przygnębiający scenariusz, przekreślający możliwość likwidacji luki rozwojowej i dochodowej dzielącej nas od Europy Zachodniej za życia

¹¹ Nasze wcześniejsze wyniki dla tego scenariusza, oparte na poprzedniej wersji długookresowej prognozy Komisji Europejskiej, były jeszcze bardziej przygnębiające. Wskazywały one na możliwość odwrócenia procesu konwergencji około 2040 r. lub 2045 r. we wszystkich krajach EŚW z wyjątkiem Bułgarii (zob. Matkowski, 2013; Matkowski i Próchniak, 2013, 2014; Matkowski, Próchniak, Rapacki, 2013, 2014).

jednego pokolenia, nie spełni się. Niemniej jednak możliwości zaistnienia – w warunkach zupełnego leseferyzmu – takich niepożądanych tendencji rozwojowych nie można lekceważyć. Należy dodać, że ta alarmująca prognoza ogłoszona przez Komisję Europejską znajduje także potwierdzenie w podobnych wynikach uzyskanych w innej długookresowej projekcji wzrostu gospodarczego, opracowanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, 2012). Aby zapobiec urzeczywistnieniu się tego scenariusza, konieczne jest pilne podjęcie – w ramach polityki społeczno-ekonomicznej prowadzonej przez rządy poszczególnych państw oraz wspólnej polityki europejskiej – skoordynowanych, wielokierunkowych działań zmierzających do przewyciężenia wyłaniających się zagrożeń dalszego rozwoju i zneutralizowania czynników hamujących przyszły wzrost gospodarczy.

W przypadku Polski konieczne jest opracowanie i wdrożenie kompleksowego programu podtrzymania i przyspieszenia wzrostu gospodarczego jako podstawy dla bieżącej polityki gospodarczej państwa. Program ten powinien koncentrować się na złagodzeniu niekorzystnych trendów demograficznych, poprawie instytucjonalnych i finansowych warunków rozwoju przedsiębiorczości, stymulowaniu inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy, bardziej równomiernym rozwoju przestrzennym gospodarki z uwzględnieniem potrzeb i możliwości społeczności lokalnych, selektywnym rozwoju nowoczesnych gałęzi przemysłu, dalszej rozbudowie i modernizacji infrastruktury, lepszym wykorzystaniu posiadanych zasobów kadrowych i materialnych oraz popieraniu rozwoju edukacji, wiedzy i innowacyjności jako kluczowych czynników wzrostu produkcji w konkurencyjnym otoczeniu międzynarodowym¹². Taki program powinien nawiązywać do strategii trwałego rozwoju przyjętej przez Unię Europejską¹³, lecz musi być skoncentrowany na rozwiązywaniu najważniejszych problemów utrudniających rozwój polskiej gospodarki. Ostatecznym celem takiego programu powinno być zapewnienie dalszego pomyślnego wzrostu polskiej gospodarki jako drogi do osiągnięcia wyraźnej poprawy jakości życia i dobrobytu wszystkich obywateli. Ważnym krokiem w tym właśnie kierunku może być przyjęty ostatnio przez rząd „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (Ministerstwo Rozwoju, 2016), określający strategię dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, ale czas pokaże, jakie przyniesie on efekty.

¹² Szerzej na temat implikacji tej prognozy dla przyszłego rozwoju gospodarczego Polski – zob. Rapacki, 2012; Rapacki i Próchniak, 2013; Matkowski, 2013, 2015; Matkowski, Próchniak, Rapacki, 2013, 2014.

¹³ Zob. Eurostat, 2015.

Bibliografia

- European Commission (2015a), *Statistical Annex of European Economy – Autumn 2015*, ec.europa.eu.
- European Commission (2015b), *The 2015 Ageing Report*, “European Economy”, no. 3/2015.
- Eurostat (2015), *Sustainable Development in the European Union: 2015 Monitoring Report of the Sustainable Development Strategy*, Luxembourg.
- Eurostat (2016), Eurostat Database, ec.europa.eu/eurostat (5.02.2016).
- IMF (2005), World Economic Outlook Database, September, www.imf.org.
- IMF (2016), World Economic Outlook Database, October 2015 (updated January 2016), www.imf.org (25.01.2016).
- Matkowski Z. (2010), *Perspektywy wzrostu gospodarczego Polski w latach 2010–2020 i docelowy poziom PKB per capita*, w: U. Płowiec (red.), *Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, PWE, Warszawa 2010, s. 62–120.
- Matkowski Z. (2013), *Bariera demograficzna a perspektywy konwergencji*, „Kurier GTF”, nr 4/2013.
- Matkowski Z. (2015), *Czy możemy dogonić Europę Zachodnią?*, „Kurier GTF”, nr 7/2015.
- Matkowski Z., Próchniak M. (2012), *Konwergencja poziomów dochodu*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2012: Edukacja jako czynnik konkurencyjności*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 46–65.
- Matkowski Z., Próchniak M. (2013), *Konwergencja poziomów dochodu*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2013. Wymiar krajowy i regionalny*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 46–67.
- Matkowski Z., Próchniak M. (2014), *Realna konwergencja dochodowa w UE – pozycja i szanse Polski*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2014: Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 45–63.
- Matkowski Z., Próchniak M. (2015), *Oddziaływanie globalnego kryzysu na procesy konwergencji dochodów Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w stosunku do średniego poziomu w UE*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015: Innowacje a pozycja konkurencyjna gospodarki w latach 2007–2014*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 47–69.
- Matkowski Z., Próchniak M., Rapacki R. (2013), *Nowe i stare kraje UE – konwergencja czy dywergencja?*, w: K. Walczyk (red.), *Badania koniunktury – zwiernik gospodarki*, część II, „Prace i Materiały IRG”, tom 91, Instytut Rozwoju Gospodarczego, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 63–98.

- Matkowski Z., Próchniak M., Rapacki R. (2014), *Scenariusze realnej konwergencji w Unii Europejskiej – kraje EŚW a UE15*, w: M. Gorynia, S. Rudolf (red.), *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa, s. 201–222.
- Ministerstwo Rozwoju (2016), *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, www.mr.gov.pl (16.02.2016).
- OECD (2012), *Looking to 2060: Long-term Global Growth Prospects*, "Economic Policy Papers", no. 3.
- Próchniak M. (2008), *Metodologia analizy konwergencji poziomów PKB per capita*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2008*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 349–350.
- Rapacki R. (2012), *Oporne doganianie Unii*, „Rzeczpospolita” 20.06.2012.
- Rapacki R., Próchniak M. (2013), *Stawką przyszłość Polski*, „Rzeczpospolita” 23.01.2013.
- Rybiński K. (2009), *Mamy szansę na złotą dekadę*, „Polska. The Times” 24–25.10.2009.

Zróżnicowanie dochodów, zagrożenie ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej. Dekompozycja nierówności dochodów ze względu na źródła dochodów i grupy społeczno-ekonomiczne

Patrycja Graca-Gelert

Głównym celem tego rozdziału jest ukazanie głównych tendencji zróżnicowania dochodów oraz skali zagrożenia ubóstwem w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w latach 2005–2014. Poza tym ukazane zostaną 1) rola głównych źródeł dochodów w kształtowaniu nierówności dochodów oraz 2) dekompozycja rozpiętości dochodów ze względu na grupy społeczno-ekonomiczne w Polsce w latach 2005–2013. Uwzględnienie w analizie 2015 roku nie było możliwe ze względu na brak dostępności danych.

Zróżnicowanie dochodów i ubóstwo w Polsce w latach 2005–2014¹

W ostatnich latach narosło wiele kontrowersji wokół kształtowania się zróżnicowania dochodów w Polsce. Kontrowersje te wynikają głównie z braku wspólnego mianownika dyskusji na temat nierówności dochodów, tj. każdy pod pojęciem nierówności dochodów rozumie coś innego. Dostępne dane ukazują zróżnicowany obraz rozpiętości dochodów i dlatego warto mieć świadomość, z czego te rozbieżności wynikają. Na wykresie 3.1 umieszczono wybrane szeregi czasowe ukazujące dwie miary dyspersji dochodów dla Polski, pochodzące z różnych źródeł. Wyraźnie widoczne

¹ Dane w tej części zostały przedstawione dla lat 2005–2014, a nie 2010–2014 ze względu na to, że dotyczą także obliczeń na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych Głównego Urzędu Statystycznego, a źródło to wykorzystano również do wyliczeń zamieszczonych w ostatniej części tego rozdziału, dla tego samego okresu badawczego.

są różnice dotyczące poziomu zróżnicowania dochodów, jak i ich tendencji. Dwa szeregi – relacja kwantylowa S80/S20 oraz współczynnik Giniego liczone w oparciu o dane Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia (*The European Statistics on Income and Living Conditions*, EU-SILC, Eurostat²) – wskazują na mniej lub bardziej silną tendencję spadkową nierówności dochodów w latach 2005–2014. Z kolei szeregi GUS GINI oraz współczynnik Giniego PGG, obliczone w oparciu o dane pochodzące z badań budżetów gospodarstw domowych, nie wykazywały w tych latach jednego wyraźnego kierunku zmian. Dodatkowo, pomiędzy tymi danymi widoczna jest różnica w poziomie zróżnicowania dochodów.

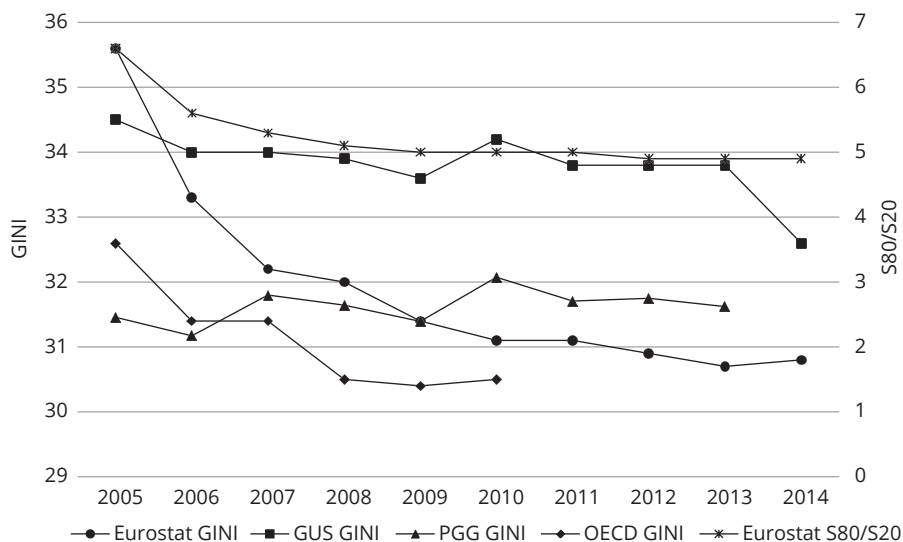
Badacz analizujący zróżnicowanie dochodów powinien wziąć pod uwagę co najmniej kilka aspektów istotnych z punktu widzenia przydatności, sensowności i jakości jego analizy. Do tych aspektów zaliczają się m.in. wybór definicji dochodu (czy innej płaszczyzny nierówności, jak np. konsumpcja, wydatki, wynagrodzenia, itp.), wybór jednostki analizy (gospodarstwo domowe, osoba), wybór skali ekwiwalentności (*per capita* lub dochód ekwiwalentny, a także wybór samego rodzaju skali ekwiwalentności). Oprócz wymienionych zagadnień istotnym czynnikiem różnicującym wnioski dotyczących kształtowania się nierówności dochodów jest wybór odpowiedniej miary dyspersji (różne własności, aksjomaty miar, mogące prowadzić do różnego uporządkowania skali zróżnicowania rozkładów dochodów), a także wybór źródła danych, które zostanie wykorzystane do wyliczenia nierówności dochodów (różnice w metodologii, metod zbierania danych, częstotliwości zbierania danych, itp.). Różnice w źródłach danych mogą także wiązać się ze zróżnicowaniem jakości danych jako takich lub niektórych części³.

Wybór powyższych elementów analizy zależy od jej celu, pytania badawczego, jako że każdy wybór z osobna prowadzi ostatecznie do badania zróżnicowania różnych rozkładów dochodów (np. rozkład dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych *per capita*, rozkład ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji osób) oraz otrzymania różnych wniosków analizy.

Niemniej jednak niezależnie od powyższych kwestii i dylematów, na podstawie dostępnych danych należy stwierdzić, że od 2005 r. nie doszło do zwiększenia zróżnicowania dochodów w Polsce. Co więcej, można raczej mówić o pewnej – mniejszej lub większej – tendencji spadkowej nierówności.

² Zarówno dane pochodzące z badań budżetów gospodarstw domowych GUS, jak i dane EU-SILC są zbierane przez GUS. Są to dwa różne źródła danych, u podstaw których leży różna metodologia zbierania i opracowania danych.

³ W niniejszym rozdziale nie poruszamy dalszych kwestii związanych z chociażby z precyzją czy wiarygodnością pomiaru nierówności dochodów (wynikającej np. z odmowy przystąpienia do badań ankietowych budżetów gospodarstw domowych bądź precyzji wag stosowanych w celu umożliwienia generalizacji wyników ankietowych na całą populację).

Wykres 3.1. Tendencje nierówności dochodów^a w Polsce, lata 2005–2014

^a Eurostat – ekwiwalentny dochód do dyspozycji gospodarstw domowych (zmodyfikowana skala ekwiwalentności Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD; jednostka odniesienia to osoba); GUS – dochód rozporządzalny gospodarstw domowych *per capita* (jednostka odniesienia to gospodarstwo domowe), PGG GINI – ekwiwalentny dochód do dyspozycji gospodarstw domowych (zmodyfikowana skala ekwiwalentności OECD; jednostka odniesienia to gospodarstwo domowe), OECD GINI – ekwiwalentny dochód do dyspozycji gospodarstw domowych (pierwiastkowa skala ekwiwalentności; jednostka odniesienia to gospodarstwo domowe).

Źródło: Eurostat; GUS, 2015a, tablica 5, s. 287; WIID3b_1; opracowanie własne na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych GUS.

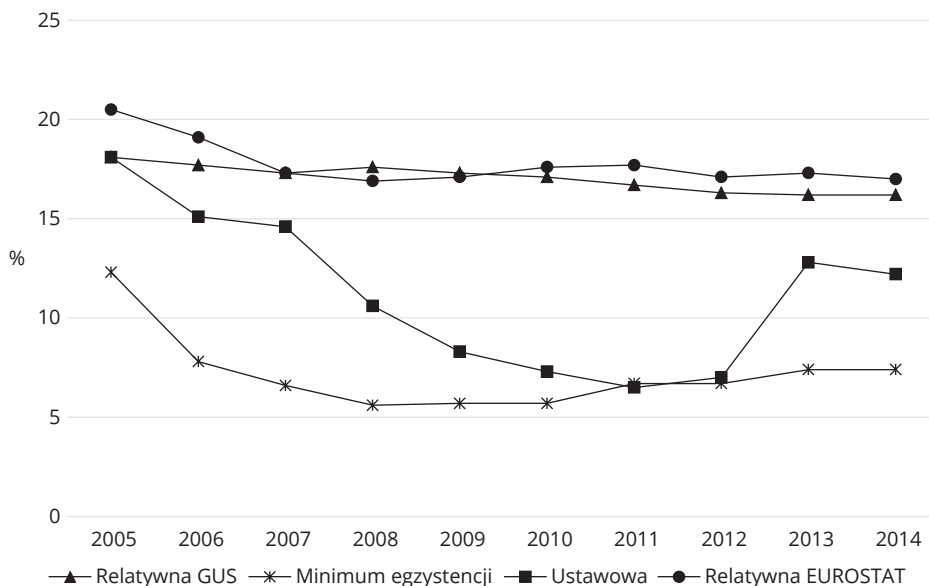
Badanie ubóstwa lub skali zagrożenia ubóstwem można także dokonywać na wiele sposobów – podobnie jak w przypadku zróżnicowania dochodów. Dla Polski GUS stosuje trzy podstawowe miary ubóstwa obliczane w oparciu o trzy różne granice ubóstwa – skrajnej, ustawowej i relatywnej⁴. Miary ubóstwa wyliczone na podstawie skrajnej i ustawowej granicy ubóstwa są miarami ubóstwa absolutnego. Skrajna granica ubóstwa ustalona jest na podstawie minimum egzystencji, które jest obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i stanowi kwotę wydatków, poniżej której dochodzi do wyniszczenia biologicznego. Ustawowa granica ubóstwa stanowi kwotę, poniżej której gospodarstwo domowe może się ubiegać o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej. Relatywna granica ubóstwa jest ustalona na poziomie 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych (GUS, 2014b, s. 10).

⁴ Pomijamy w tym miejscu jeszcze jeden sposób pomiaru ubóstwa publikowany przez GUS – ubóstwo subiektywne.

Na wykresie 3.2 oprócz trzech wymienionych miar ubóstwa lub zagrożenia ubóstwem została umieszczona także czwarta miara – podstawowa stopa zagrożenia ubóstwem stosowana przez Eurostat. Jest to relatywna stopa zagrożenia ubóstwem, lecz inaczej definiowana niż w przypadku relatywnej stopy ubóstwa GUS. Granica zagrożenia ubóstwem według Eurostatu ustalona jest w oparciu o ekwiwalentny dochód do dyspozycji i stanowi 60% jego mediany.

W 2014r. zaobserwowano lekki spadek lub stabilizację miar ubóstwa w Polsce w porównaniu z poprzednim rokiem. Jeśli chodzi o podsumowanie całego okresu ukazanego na wykresie, można stwierdzić, że generalnie skala ubóstwa lub zagrożenia ubóstwem obniżyła się między 2005 a 2014 rokiem, lecz wewnątrz między tymi latami dochodziło także do niewielkiego wzrostu zjawiska. Wyjątek stanowi stopa ubóstwa ustawowego, w przypadku której znaczący wzrost między 2012 a 2013r. należy tłumaczyć głównie tym, że w październiku 2012r. zostały zmienione wartości progów interwencji socjalnej, a nie zmianą sytuacji bytowej gospodarstw domowych (GUS, 2014b, s. 3).

Wykres 3.2. Ubóstwo i zagrożenie ubóstwem dla różnych granic ubóstwa w Polsce, lata 2005–2014



Źródło: Eurostat; GUS, 2015b, wykres 1, s. 1.

Nierówności dochodów i zagrożenie ubóstwem w Polsce na tle krajów UE w latach 2010–2014

Rok 2014 był kolejnym rokiem, w którym Unia Europejska zanotowała wzrost nierówności dochodów. W porównaniu z 2013 r. wzrost ten wyniósł 0,5 punktu procentowego (wzrost o 0,1 p.p. w 2013 r. w porównaniu z 2012 r.). Na 28 państwach UE jedynie w pięciu z nich nastąpiło zmniejszenie się rozpiętości dochodów. Największy wzrost zróżnicowania dochodów w porównaniu do poprzedniego roku nastąpił na Cyprze (2,4 p.p.), w Słowacji (1,9 p.p.) i w Wielkiej Brytanii (1,4 p.p.). Największy spadek zanotowano natomiast w Luksemburgu (-1,7 p.p.), Francji (-0,9 p.p.) i Chorwacji (-0,7 p.p.). Na przestrzeni ostatnich pięciu lat było także widać bardziej znaczące zmiany nierówności dochodów, przy czym nie zawsze były one monotoniczne dla poszczególnych krajów. Do największego wzrostu rozpiętości dochodów między 2010 a 2014 r. doszło na Cyprze (4,7 p.p.), na Węgrzech (3,8 p.p.) i w Bułgarii (2,2 p.p.), natomiast do największego spadku – na Litwie (-2,0 p.p.), w Chorwacji (-1,4 p.p.) i w Wielkiej Brytanii (-1,3 p.p.). Podobne tendencje można zauważyć w przypadku relacji kwantylowej S80/S20, jednakże należy pamiętać, że miernik ten nie uwzględnia – tak jak w przypadku współczynnika Giniego – dyspersji w obrębie całego rozkładu dochodów.

W tabeli 3.1 zawarto także dane dla nierówności dochodów bez uwzględniania transferów społecznych – łącznie i z wyłączeniem emerytur z transferów społecznych. Porównanie tych danych ze współczynnikiem Giniego wyliczonym dla dochodu całkowitego pozwala ocenić, w jakim stopniu transfery społeczne w poszczególnych krajach przyczyniają się do ograniczenia rozpiętości dochodów. Na szczególną uwagę zasługują takie kraje, jak Portugalia, Grecja, Niemcy, Dania i Szwecja, w przypadku których rola transferów społecznych (łącznie z emeryturami) odgrywa relatywnie dużą rolę. Zdecydowanie najmniejszą rolę transfery społeczne odgrywają na Cyprze.

Podobnie jak w przypadku zróżnicowania dochodów, w 2014 r. doszło do zwiększenia się zagrożenia ubóstwem w 28 krajach Unii Europejskiej łącznie (o 0,6 p.p.). Do największego wzrostu stopy zagrożenia ubóstwem w porównaniu do poprzedniego roku doszło w Rumunii (o 3 p.p.), a do największego spadku – na Litwie (o 1,5 p.p.). Jako że miernikiem ubóstwa, który gwarantuje największą porównywalność wśród państw UE28 jest relatywna stopa ubóstwa – związana z pojęciem nierówności dochodów – ranking krajów według rosnącej stopy zagrożenia ubóstwem jest podobny do rankingu krajów według rosnącego zróżnicowania dochodów. Występuje tu jednak także kilka wyjątków. W przypadku Słowenii, Szwecji, Belgii i Chorwacji miejsce w rankingu nierówności dochodów tych krajów jest o przynajmniej siedem pozycji

lepsze niż w rankingu zagrożenia ubóstwem. Odwrotnie sytuacja kształtuje się we Francji i na Cyprze (odpowiednio 6 i 16 miejsc różnicy).

Tabela 3.1. Zróżnicowanie dochodów^a w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – 2010, 2012 i 2014^b r.^c

Kraj/region	2010	2012	2014	2014		
	Współczynnik Giniego (%) po uwzględnieniu transferów społecznych			Współczynnik Giniego (%) bez uwzględnienia transferów społecznych (z wyłączeniem emerytur)	Współczynnik Giniego (%) bez uwzględnienia transferów społecznych (łącznie z emeryturami)	S80/S20
Słowenia	23,8	23,7	25,0	31,0	44,3	3,7
Czechy	24,9	24,9	25,1	29,6	45,0	3,5
Szwecja	24,1	24,8	25,4	33,4	55,0	3,9
Finlandia	25,4	25,9	25,6	34,1	47,5	3,6
Belgia	26,6	26,5	25,9	34,5	47,6	3,8
Słowacja	25,9	25,3	26,1	30,0	42,8	3,9
Niderlandy	25,5	25,4	26,2	32,3	45,8	3,8
Dania	26,9	28,1	27,5	38,0	53,0	4,1
Austria	28,3	27,6	27,6	33,9	47,8	4,1
Malta	28,6	27,1	27,7	32,4	44,1	4,0
Węgry	24,1	26,9	27,9	34,6	51,5	4,2
Luksemburg	27,9	28,0	28,7	35,5	48,0	4,4
Francja	29,8	30,5	29,2	35,1	49,7	4,3
Irlandia	30,7	29,9	30	46,3	54,5	4,5
Chorwacja	31,6	30,9	30,2	36,5	48,6	5,1
Niemcy	29,3	28,3	30,7	37,1	57,7	5,1
Polska	31,1	30,9	30,8	34,0	47,9	4,9
UE28	30,4	30,4	31,0	36,4	51,8	5,2
Wielka Brytania	32,9	31,3	31,6	40,1	54,0	5,1
Włochy	31,2	31,9	32,7	35,2	49,4	5,9
Estonia	31,3	32,5	32,9	36,3	48	5,5
Grecja	32,9	34,3	34,5	37,0	61,0	6,5
Portugalia	33,7	34,5	34,5	38,7	60,4	6,2
Hiszpania	33,5	34,2	34,7	39,9	50,9	6,8
Rumunia	33,3	33,2	34,7	37,7	51,0	7,2
Cypr	30,1	31,0	34,8	37,5	46,7	5,4
Litwa	37,0	32,0	35,0	39,4	51,8	6,1
Bułgaria	33,2	33,6	35,4	38,0	50,8	6,8
Łotwa	35,9	35,7	35,5	38,5	50,3	6,5

^a Dochód do dyspozycji w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną. ^b W przypadku Estonii i Irlandii wartości wszystkich mierników dyspersji za 2014 r. pochodzą z 2013 r. ^c Kraje w tabeli zostały uporządkowane według rosnącej skali zróżnicowania dochodów mierzonej współczynnikiem Giniego po uwzględnieniu transferów społecznych w 2014 r.

Źródło: Eurostat.

**Tabela 3.2. Zagrożenie ubóstwem^a w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej
- 2010, 2012 i 2014^b r.^c**

Kraj/region	2010	2012	2014	2014			
	Stopa zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych			Stopa zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia transferów społecznych (z wyłączeniem emerytur)	Stopa zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia transferów społecznych (łącznie z emeryturami)	Próg ubóstwa ^c PSN, EUR	Głębokość ubóstwa ^d
Czechy	9,0	9,6	9,7	17,2	37,1	13 974	18,0
Niderlandy	10,3	10,1	11,6	21,3	37,8	23 695	16,9
Dania	13,3	13,1	11,9	26,8	41,5	25 110	18,8
Słowacja	12,0	13,2	12,6	19,6	38,0	12 355	29,0
Finlandia	13,1	13,2	12,8	27,6	43,3	24 252	13,9
Francja	13,3	14,1	13,3	24,0	44,5	24 377	16,4
Irlandia	15,2	15,7	14,1	38,5	49,8	20 119	17,4
Austria	14,7	14,4	14,1	25,4	43,8	27 294	20,1
Cypr	15,6	14,7	14,4	24,6	36,5	19 860	18,5
Słowenia	12,7	13,5	14,5	25,1	42,5	18 053	22,0
Węgry	12,3	14,0	14,6	26,3	49,9	9 632	22,4
Szwecja	12,9	14,1	15,1	28,5	44,0	25 973	20,4
Belgia	14,6	15,3	15,5	27,5	43,1	24 684	18,8
Malta	15,5	15,1	15,9	23,8	37,8	19 531	17,8
Luksemburg	14,5	15,1	16,4	27,6	44,8	35 621	16,3
Niemcy	15,6	16,1	16,7	25,0	44,1	24 317	23,2
Wielka Brytania	17,1	16,0	16,8	29,3	43,5	21 335	19,6
Polska	17,6	17,1	17,0	23,1	43,8	12 045	23,2
UE28	16,4	16,8	17,2	26,0	44,6	.	24,7
Estonia	15,8	17,5	18,6	25,4	39,5	10 845	21,5
Litwa	20,5	18,6	19,1	27,5	43,5	9 570	22,7
Chorwacja	20,6	20,4	19,4	29,9	45,2	9 756	27,9
Portugalia	17,9	17,9	19,5	26,7	47,8	12 758	30,3
Włochy	18,2	19,4	19,6	25,0	45,9	19 322	28,1
Łotwa	20,9	19,2	21,2	27,0	41,7	9 223	23,6
Bułgaria	20,7	21,2	21,8	27,3	46,2	8 510	33,2
Grecja	20,1	23,1	22,1	26,0	52,3	10 849	31,3
Hiszpania	20,7	20,8	22,2	31,1	47,5	17 886	31,6
Rumunia	21,1	22,6	25,4	28,5	48,5	5 122	35,2

^a Relatywne stopy ubóstwa dla granicy ubóstwa na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego. ^b Dane w przypadku Estonii i Irlandii w 2014r. odnoszą się do 2013r. ^c Próg ubóstwa został określony dla gospodarstwa domowego składającego się z dwóch osób dorosłych i dwojga dzieci poniżej 14 lat. ^d Kraje w tabeli zostały uporządkowane według rosnącej stopy zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych w 2014r.

Źródło: Eurostat.

Największa skuteczność w ograniczaniu zagrożenia ubóstwem poprzez transfery społeczne (łącznie z emeryturami) występuje w Grecji, na Węgrzech i w Irlandii. Na Cyprze, na Malcie i w Estonii rola transferów społecznych w zmniejszaniu ubóstwa jest natomiast najmniejsza. Pomiedzy stopą zagrożenia ubóstwem a absolutnym progiem ubóstwa występuje wyraźna ujemna korelacja. Oznacza to, że – generalnie – im w kraju jest większy odsetek populacji zagrożonej ubóstwem, tym próg ubóstwa wyrażony w wielkościach absolutnych jest mniejszy. Sytuacja ta sprawia, że ubóstwo w krajach o niskim absolutnym progu ubóstwa jest szczególnie dolegliwe.

Podobnie jak w poprzednich edycjach Raportu, poniżej przedstawiamy główne wskaźniki strategii „Europa 2020” w wymiarze walki z ubóstwem lub wykluczeniem społecznym⁵. Inaczej niż w przypadku zagrożenia ubóstwem i zróżnicowania dochodów, w Unii Europejskiej skala zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik zagregowany) zmniejszała się od 2012 r. W 2014 r. w porównaniu z 2013 r. nastąpił spadek odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 0,1 p.p. Wskaźnik ten w porównaniu z 2013 r. zmniejszył się najbardziej w przypadku czterech krajów postsocjalistycznych – Bułgarii (-7,9 p.p.), Litwy (-3,5 p.p.), Łotwy i Węgier (po -2,4 p.p.). Najbardziej widoczny wzrost zagregowanego wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub zagrożeniem społecznym zaobserwowano w Hiszpanii (1,9 p.p.) i Finlandii (1,3 p.p.).

Tabela 3.3. Główne wskaźniki strategii „Europa 2020” w wymiarze walki z ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej – 2010, 2012 i 2014 r.^{a f}

Kraj/ region	2010	2012	2014	2014		
	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczone społecznie ^b (%)			Pogłębiona deprivacja materialna ^e (%)	Bardzo niska intensywność pracy ^d (%)	Zagrożenie ubóstwem ^e (%)
Czechy	14,4	15,4	14,8	6,7	7,6	9,7
Niderlandy	15,1	15,0	16,5	3,2	10,2	11,6
Szwecja	15,0	15,6	16,9	0,7	6,4	15,1
Finlandia	16,9	17,2	17,3	2,8	10,0	12,8
Dania	18,3	19,0	17,8	3,2	12,1	11,9
Słowacja	20,6	20,5	18,4	9,9	7,1	12,6
Francja	19,2	19,1	18,6	4,8	9,7	13,3
Luksemburg	17,1	18,4	19,0	1,4	6,1	16,4
Austria	18,9	18,5	19,2	4,0	9,1	14,1

⁵ W poprzedniej edycji Raportu pojęcie wykluczenia społecznego i problematyka związana z jego pomiarem zostały omówione bardziej szczegółowo.

Kraj/ region	2010	2012	2014	2014		
	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczenie społecznie ^b (%)			Pogłębiona deprywacja materialna ^c (%)	Bardzo niska intensywność pracy ^d (%)	Zagrożenie ubóstwem ^e (%)
Słowenia	18,3	19,6	20,4	6,6	8,7	14,5
Niemcy	19,7	19,6	20,6	5,0	10,0	16,7
Belgia	20,8	21,6	21,2	5,9	14,6	15,5
Estonia	21,7	23,4	23,5	6,2	8,4	18,6
Malta	21,2	23,1	23,8	10,2	9,8	15,9
Wielka Brytania	23,2	24,1	24,1	8,3	12,2	16,8
UE28	23,7	24,7	24,4	9,0	11,0	17,2
Polska	27,8	26,7	24,7	10,4	7,3	17,0
Litwa	34,0	32,5	27,3	13,6	8,8	19,1
Cypr	24,6	27,1	27,4	15,3	9,7	14,4
Portugalia	25,3	25,3	27,5	10,6	12,2	19,5
Włochy	24,5	29,9	28,1	11,5	12,0	19,6
Hiszpania	26,1	27,2	29,2	7,1	17,1	22,2
Chorwacja	31,1	32,6	29,3	13,9	14,7	19,4
Irlandia	27,3	30,0	29,5	9,9	23,9	14,1
Węgry	29,9	32,4	31,1	23,9	12,2	14,6
Łotwa	38,2	36,2	32,7	19,2	9,6	21,2
Grecja	27,7	34,6	36,0	21,5	17,2	22,1
Bułgaria	49,2	49,3	40,1	33,1	12,1	21,8
Rumunia	41,4	41,7	40,2	26,3	6,4	25,4

^a Dane dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczonych społecznie, bardzo niskiej intensywności pracy oraz zagrożenia ubóstwem w przypadku Estonii i Irlandii w 2014 r. odnoszą się do 2013 r. Dane dla pogłębionej deprywacji materialnej w przypadku Wielkiej Brytanii i Irlandii w 2014 r. odnoszą się do 2013 r. ^b Zagregowany wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, który stanowi połączenie trzech podstawowych wymiarów wykluczenia społecznego (stopy zagrożenia ubóstwem, pogłębionej deprywacji materialnej oraz bardzo niskiej intensywności pracy), przy czym osoby zaliczone do więcej niż jednego z trzech wskaźników wlicza się tylko raz we wskaźniku zagregowanym. ^c Wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej stanowi „odsetek osób w gospodarstwach domowych deklarujących brak możliwości zaspokojenia ze względów finansowych co najmniej cztery z dziewięciu wymienionych (...) potrzeb: 1) opłacenia tygodniowego wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku, 2) spożywania mięsa, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień, 3) ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb, 4) pokrycia niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości granicy ubóstwa relatywnego, przyjętej w danym kraju, w roku poprzedzającym badanie), 5) terminowego regulowania opłat związanych z mieszkaniem, spłatą rat i kredytów, 6) posiadania telewizora kolorowego, 7) posiadania samochodu, 8) posiadania pralki, 9) posiadania telefonu (stacjonarnego lub komórkowego)” (GUS, 2014a, s. 44). ^d Wskaźnik niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym stanowi „odsetek osób w wieku 0–59 lat mieszkających w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy, tzn. takich, w których osoby dorosłe w wieku (18–59 lat) w minionym roku przepracowały mniej niż 20% ich całkowitego potencjału pracy” (GUS, 2014a, s. 44). ^e Definicja stopy zagrożenia ubóstwem jest taka sama, jak zastosowana wyżej przy analizie zagrożenia ubóstwa w UE. ^f Kraje w tabeli zostały uporządkowane według rosnącej wartości zagregowanego wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczenia społecznego dla 2014 r.

Źródło: Eurostat.

Dekompozycja nierówności dochodów ze względu na źródła dochodów oraz grupy społeczno-ekonomiczne w Polsce w latach 2005–2013⁶

Celami tej części opracowania są 1) pokazanie wkładu głównych źródeł dochodów w kształtowaniu zróżnicowania dochodów w Polsce oraz 2) przedstawienie roli nierówności dochodów wewnątrz grup oraz między poszczególnymi grupami społeczno-ekonomicznymi w Polsce w latach 2005–2013. Przedstawiony zostanie jedynie skrótowy i ogólny opis wyników ze względu na zwięźłość niniejszego opracowania. Badanie zostało opracowane na podstawie indywidualnych, nieidentyfikowalnych danych pochodzących z badań budżetów gospodarstw domowych GUS. W przypadku realizacji pierwszego celu dochód został zdefiniowany jako dochód rozporządzalny (według definicji GUS) gospodarstw domowych w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną (zmodyfikowana skala ekwiwalentności OECD), a w przypadku drugiego celu – jako dochód do dyspozycji (według definicji GUS) gospodarstw domowych w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną (zmodyfikowana skala ekwiwalentności OECD). W części badania dotyczącego źródeł dochodów uwzględniono następujące kategorie dochodu: dochód z pracy najemnej, dochód z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, dochód z pracy na własny rachunek poza gospodarstwem indywidualnym w rolnictwie, z wykonywania wolnego zawodu, dochód z tytułu własności, dochód z wynajmu nieruchomości, świadczenia z ubezpieczeń społecznych, świadczenia pozostałe oraz pozostały dochód (w tym dary i alimenty). W części badania dotyczącego grup społeczno-ekonomicznych uwzględniono gospodarstwa domowe: pracowników, rolników, pracujących na własny rachunek, emerytów, rencistów oraz utrzymujące się z niezarobkowych źródeł. Do obliczeń użyto programów: Excel 2010 oraz DAD 4.6. – oprogramowanie do analizy dystrybtywnej (Jean-Yves Duclos, Abdelkrim Araar and Carl Fortin, "DAD: A Software for Distributive Analysis/ Analyse Distributive", MIMAP programme, International Development Research Centre, Government of Canada, and CIRPÉE, Université Laval).

Metoda dekompozycji zastosowana dla źródeł dochodów oraz grup społeczno-ekonomicznych dotyczy współczynnika Giniego. Dekompozycja według źródeł dochodów pochodzi z badania Lermana i Yitzhakiiego (1985) i jest następująca. Punktem wyjściowym analizy jest ogólna postać współczynnika Giniego:

⁶ Wyniki przedstawione w tej części pochodzą z badania sfinansowanego w ramach Badań dla Młodych Naukowców 2014.

$$G_0 = \frac{2\text{cov}[y_0, F(y_0)]}{\mu_0} \quad (1)$$

gdzie G_0 to współczynnik Giniego dla dochodu gospodarstw domowych ogółem, y_0 oznacza dochód gospodarstw domowych ogółem, μ_0 to średni dochód gospodarstw domowych ogółem, a $F(y_0)$ – dystrybuanta dochodów gospodarstw domowych ogółem. Jeśli założymy, że dochód gospodarstw domowych można podzielić na K źródeł dochodów

$$y_0 = \sum_{k=1}^K y_k,$$

gdzie y_1, \dots, y_k stanowią źródła dochodów, to wzór (1) można zapisać następująco:

$$G_0 = \frac{2\sum_{k=1}^K \text{cov}[y_k, F(y_0)]}{\mu_0} = \quad (2)$$

$$= \sum_{k=1}^K \left(\frac{\text{cov}[y_k, F(y_0)]}{\text{cov}[y_k, F(y_k)]} \right) \left(\frac{2\text{cov}[y_k, F(y_k)]}{\mu_k} \right) \left(\frac{\mu_k}{\mu_0} \right) = \quad (3)$$

$$= \sum_{k=1}^K R_k G_k S_k \quad (4)$$

gdzie S_k to udział k -tego składnika w dochodzie całkowitym gospodarstw domowych, G_k oznacza współczynnik Giniego dla k -tego składnika dochodu gospodarstw domowych, natomiast R_k – korelację Giniego k -tego składnika dochodu i dystrybuanty dochodów gospodarstw domowych ogółem. Z równania (4) można wyliczyć efekt jednoprocetowego wzrostu poszczególnych źródeł dochodów na zróżnicowanie dochodów ogółem:

$$\frac{\partial G_0}{\partial e_k} = S_k (R_k G_k - G_0) \quad (5)$$

$$\frac{\partial G_0 / \partial e_k}{G_0} = \frac{S_k R_k G_k}{G_0} - S_k. \quad (6)$$

Metodę dekompozycji według grup (społeczno-ekonomicznych) możemy znaleźć w wielu badaniach (np. Deutsch, Silber, 1999; Bellú, Liberati, 2006; Lambert, Aronson, 1993). Ogólna postać dekompozycji współczynnika Giniego według grup jest następująca:

$$G_0 = I_W + I_B + I_R \quad (7)$$

gdzie I_W oznacza wkład nierówności wewnątrzgrupowych w zróżnicowanie dochodów ogółem, I_B – wkład nierówności międzygrupowych w zróżnicowanie dochodów ogółem, a I_R jest składnikiem resztkowym, który ukazuje, w jakim stopniu nakładanie się rozkładów dochodów poszczególnych grup wpływa na zróżnicowanie dochodów ogółem. Bardziej szczegółowa postać nierówności wewnątrzgrupowych przyjmuje postać:

$$I_W = \sum_{k=1}^K P_k S_k G_k \quad (8)$$

przy czym P_k to udział populacji grupy k w populacji ogółem, a reszta oznaczeń jak wyżej.

Wykresy 3.3 i 3.4 ukazują główne wyniki dekompozycji współczynnika Giniego według źródeł dochodów. Z wykresu 3.3 wynika, że dochód z pracy najmniej wyjaśniał zróżnicowanie dochodów ogółem w Polsce w największym stopniu. Wkład w nierównościach dochodów tej kategorii dochodu wzrastał nieprzerwanie w latach 2005–2011 i nieznacznie obniżył się w kolejnych dwóch latach. Tak wysoki wpływ na rozpiętości dochodów ogółem wynikał głównie z rosnącego udziału dochodu z pracy najmniej w dochodzie całkowitym, a także – w nieco mniejszym stopniu – z rosnącej korelacji tego źródła dochodu z dochodem ogółem. Rozkład dochodów z pracy najmniej stawał się bardziej równomierny w przeciągu badanego okresu⁷.

Znaczenie świadczeń z ubezpieczeń społecznych zmieniało się niemal w przeciwnym kierunku. Względny wkład tego źródła dochodów w nierównościach dochodów ogółem zmalał znacząco między 2005 a 2008 rokiem z około 20,5% do 8,5%, pozostawało stabilne przez następne dwa lata i wzrastało po 2010 r. (do 12%). Spadek znaczenia tej kategorii dochodu wynikał głównie ze spadku korelacji z dochodem ogółem. Udział świadczeń z ubezpieczeń społecznych w dochodzie ogółem zmalał nieznacznie w ciągu badanego okresu, natomiast zróżnicowanie rozkładu tej kategorii dochodu wzrosło.

Po 2006 r. drugim najważniejszym źródłem dochodów z punktu widzenia wkładu w zróżnicowaniu dochodów ogółem w Polsce był dochód z pracy na własny rachunek. Znaczenie tej kategorii dochodu było relatywnie stabilne w ciągu badanego okresu na poziomie ok. 15%. Rozkład dochodu z pracy najmniej był dość zróżnico-

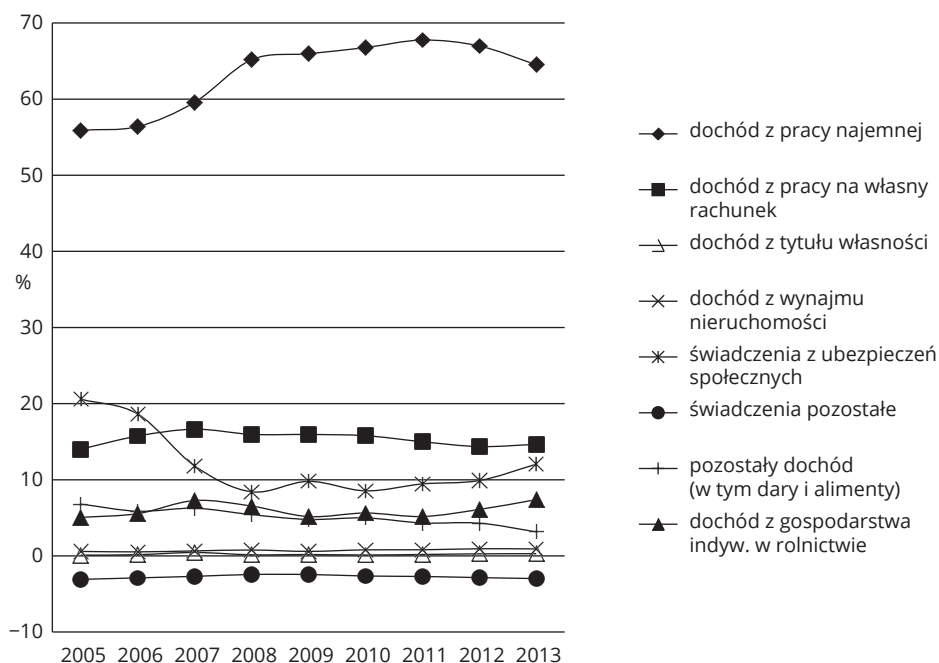
⁷ Jak już wspomniano, nie wszystkie szczegółowe obliczenia/ wyniki badania zostały umieszczone w niniejszym opracowaniu.

wany i silnie skorelowany z dochodem ogółem. Oba czynniki były neutralizowane względnie niskim udziałem tego źródła dochodu w dochodzie ogółem.

Pozostałe kategorie dochodów miały mniejsze znaczenie z punktu widzenia kształtowania się nierówności dochodów ogółem w Polsce.

Jedynym źródłem dochodu, który w absolutny sposób przyczyniał się do zmniejszania zróżnicowania dochodów ogółem były pozostałe świadczenia społeczne. Niemniej jednak, udział tej kategorii dochodów w dochodzie ogółem zmalał niemal o połowę w badanym okresie, co mimo rosnącego zróżnicowania rozkładu tego źródła dochodów ograniczało ujemny wpływ na rozpiętości dochodów ogółem w Polsce.

Wykres 3.3. Względny wkład źródeł dochodów w zróżnicowanie dochodów ogółem w Polsce w latach 2005–2013

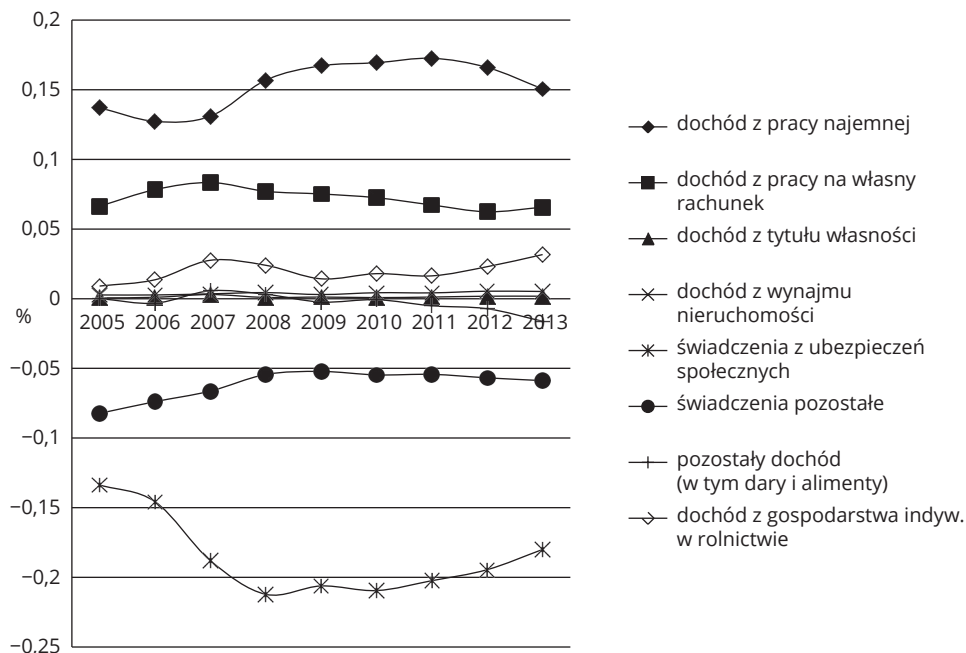


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań budżetów gospodarstw domowych.

Wykres 3.4 przedstawia efekty krańcowe dla poszczególnych źródeł dochodów dla zróżnicowania dochodów ogółem. Okazuje się, że oprócz pozostałych świadczeń społecznych, które – jak wspomniano wyżej – oddziaływały jednoznacznie w kierunku zmniejszania nierówności dochodów w Polsce, ujemnym krańcowym wpływem na rozpiętości dochodów charakteryzowały się także świadczenia z ubezpieczeń społecznych oraz pozostały dochód (w tym dary i alimenty). Największy pozytywny

efekt jednoprocentowego wzrostu na zróżnicowanie dochodów ogółem występował w przypadku dochodów z pracy najemnej.

Wykres 3.4. Efekt jednoprocentowego wzrostu poszczególnych źródeł dochodów na zróżnicowanie dochodów ogółem w Polsce w latach 2005–2013

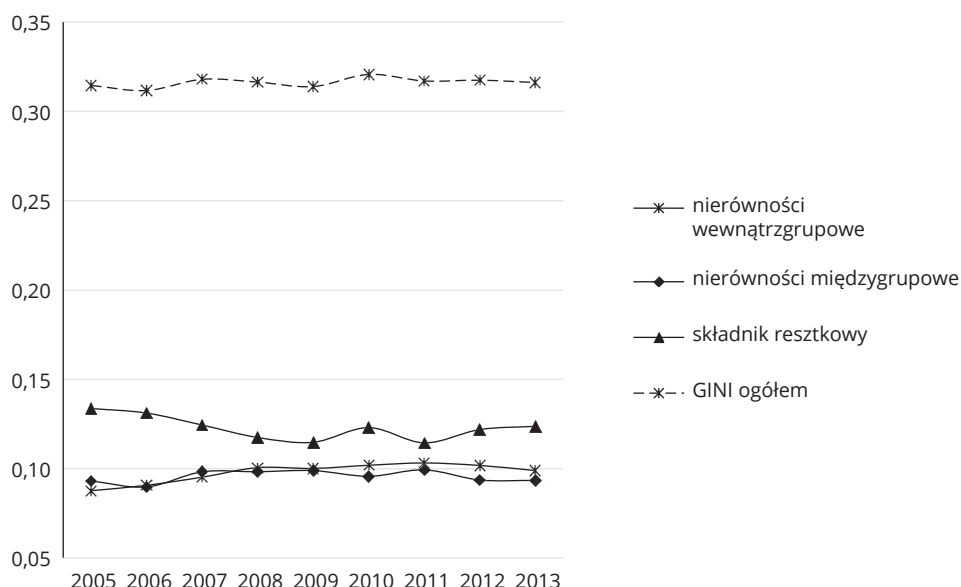


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań budżetów gospodarstw domowych.

Mimo iż zróżnicowanie dochodów (według podanej wyżej definicji) mierzone współczynnikiem Giniego, wyliczone na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych, nie wykazywało znaczących zmian między 2005 a 2013 r., widoczne były pewne zmiany w strukturze nierówności dochodów według grup społeczno-ekonomicznych. Wykres 3.5 pokazuje główne elementy dekompozycji ze względu na te grupy. Większość zróżnicowania dochodów ogółem wynikało z nakładania się na siebie zróżnicowania dochodów poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych (między 0,115 a 0,134 w ujęciu bezwzględny), przy czym do 2009 r. następował spadek składnika resztkowego, a od 2011 r. jego wzrost. Niemal w przeciwnym kierunku zachodziły zmiany nierówności wewnątrzgrupowych. Nierówności międzygrupowe nie wykazywały jednoznacznych zmian w konkretnym kierunku. Spadek wartości składnika resztkowego może wynikać z dwóch powodów – równanie (7): 1) ze wzrostu składnika międzygrupowego zróżnicowania dochodów, I_B , co oznaczałoby rosnące nierówności między średnimi dochodami poszczególnych grup społeczno-

-ekonomicznych lub/i 2) ze wzrostu wartości składnika nierówności wewnątrzgrupowych, co mogłoby wynikać albo ze wzrostu zróżnicowania dochodów wewnątrz poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych lub/i z odpowiedniej zmiany wag nierówności dochodów, $P_k S_k$, dla tych grup. Wykres 3.5 wskazuje na prawdziwość drugiej hipotezy.

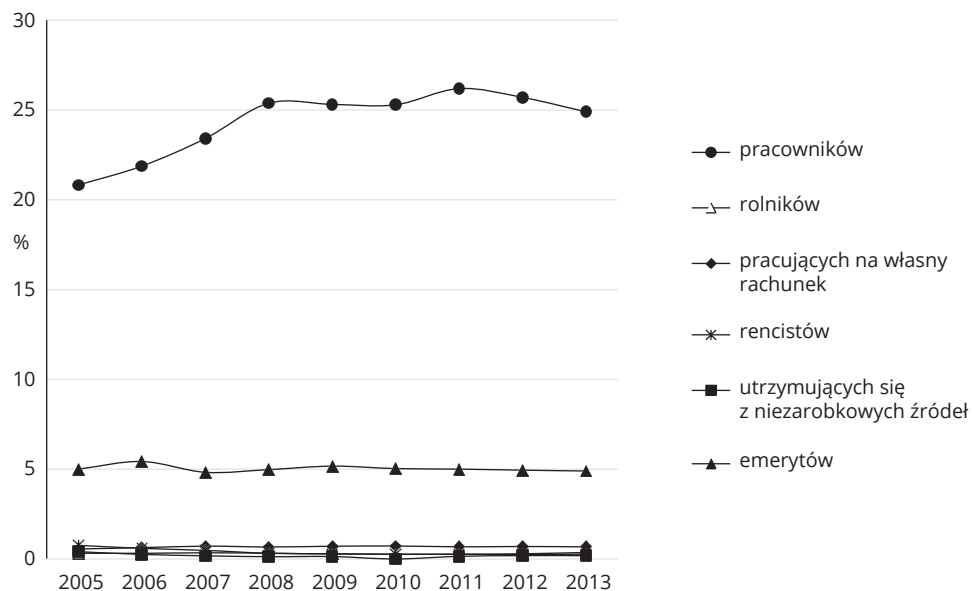
Wykres 3.5. Elementy dekompozycji współczynnika Giniego według podgrup społeczno-ekonomicznych w Polsce w latach 2005–2013 – ujęcie bezwzględne



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań budżetów gospodarstw domowych.

Jeśli popatrzymy na wykres 3.6, okazuje się, że spośród wszystkich grup społeczno-ekonomicznych zróżnicowanie dochodów dla gospodarstw domowych pracowników przyczyniało się w największym stopniu do wyjaśnienia nierówności dochodów wewnątrzgrupowych. Na drugim miejscu były gospodarstwa domowe emerytów, natomiast wkład zróżnicowania dochodów wewnątrz pozostałych grup społeczno-ekonomicznych należy ocenić jako raczej marginalny (w sumie 1,4–2,1% zróżnicowania dochodów ogółem). Oznacza to, że wzrost nierówności wewnątrzgrupowych wynikał jedynie ze wzrostu ważonego zróżnicowania dochodów dla gospodarstw domowych pracowników, co nie oznacza, że nastąpiło zwiększenie się nierówności rozkładu dochodów w tej grupie. W istocie doszło jedynie do wzrostu wagi tej grupy spośród wszystkich pozostałych grup (wzrost udziału populacji tej grupy w populacji ogółem oraz wzrost udziału dochodu tej grupy w dochodzie ogółem).

Wykres 3.6. Względny wkład poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych w zróżnicowanie dochodów ogółem w Polsce w latach 2005–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań budżetów gospodarstw domowych.

Podsumowując, biorąc pod uwagę mierniki nierówności i ubóstwa wykorzystane w niniejszym rozdziale, należy ocenić, że malejący trend zarówno w przypadku zróżnicowania dochodów, jak i ubóstwa czy zagrożenia ubóstwem obserwowany w ostatnich latach w przypadku Polski zaczął raczej wygasać. W rankingu krajów UE28 według rosnących nierówności dochodów jak i zagrożenia ubóstwem Polska znajduje się na miejscu poprzedzającym średnią dla całej Unii Europejskiej.

W latach 2005–2013 doszło do pewnych zmian w strukturze nierówności dochodów w Polsce, co potwierdza badanie dekompozycji współczynnika Giniego ze względu na źródła dochodów oraz grupy społeczno-ekonomiczne. Jednym z najważniejszych wniosków tej analizy jest to, że dochody z pracy najemnej – co przekłada się na także na dochody gospodarstw domowych pracowników – w badanym okresie znacząco zwiększyły swój wkład w wyjaśnianie zróżnicowania dochodów w Polsce. Wydaje się zatem, że największym polem do ograniczania nierówności dochodów jest zmniejszanie rozpiętości wynagrodzeń w Polsce.

Bibliografia

- GUS (2014a), *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2012)*, Warszawa.
- GUS (2014b), *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, Informacja Sygnalna, Warszawa.
- GUS (2015a), *Budżety gospodarstw domowych w 2014 r.*, GUS, Warszawa.
- GUS (2015b), *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, Opracowanie Sygnalne, Warszawa.

Przewagi konkurencyjne Polski w handlu zagranicznym oraz bilans płatniczy w latach 2010–2015

Mariusz-Jan Radło

Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie zmian w polskim handlu zagranicznym, a także zmian polskiego bilansu płatniczego, które wystąpiły w latach 2010–2015. W trakcie analiz szczególną uwagę zwrócono na średniookresowe zmiany w handlu towarami oraz usługami, wskazano także na zmiany struktury polskiego eksportu i importu towarami oraz usługami, zmiany ujawnionych przewag względnych, a także zmiany w bilansie handlu towarami oraz usługami. W rozdziale tym zaprezentowano także pogłębioną analizę bilansu płatniczego. W przypadku tego ostatniego szczególną uwagę poświęcono źródłom istotnej poprawy salda w rachunku bieżącym, która obserwowana jest od roku 2012. Podjęto również próbę oceny równowagi zewnętrznej polskiej gospodarki oraz perspektyw jej zmian.

W badaniu wykorzystano dane za okres 2010–2015. Niemniej, w niektórych przypadkach – ze względu na brak dostępnych danych statystycznych – nie udało się uwzględnić w badaniach danych dla całego roku 2015 lub wykorzystano dane za pierwsze półrocze. W przypadku analizy bilansu płatniczego pokazano natomiast dane sięgające do roku 2004, by wskazać długookresowe trendy, jakie występują w polskim bilansie płatniczym. W badaniach wykorzystano bazy danych Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz Izby Celnej.

Rozdział ten, oprócz wstępu, zakończenia i bibliografii, zawiera cztery powiązane ze sobą części. W pierwszej z nich zaprezentowano podstawowe dane dotyczące kształtowania się polskiego handlu zagranicznego towarami oraz usługami. Część druga poświęcona jest analizie struktury towarowej polskiego eksportu i importu, jej zmian w analizowanym okresie. Wskazano w niej także kształtowanie się ujawnionych przewag względnych oraz zmiany salda handlu różnymi towarami. W części trzeciej dokonano pogłębionej analizy handlu usługami. Objęła ona podobnie jak

w przypadku towarów analizę zmian struktury eksportu i importu, ujawnionych przewag względnych oraz analizę zmian salda obrotów usługami. W czwartej części tego rozdziału zbadano zmiany bilansu płatniczego Polski oraz źródła tych zmian w odniesieniu do salda w rachunku bieżącym, kapitałowym oraz finansowym. Wskazano w niej również perspektywy zmian bilansu płatniczego w najbliższych latach. Wszystkie pięć części podsumowano na końcu rozdziału.

Wartość eksportu i importu

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 4.1, według danych NBP nominalna wartość polskiego eksportu towarów i usług od w latach 2010–2014 wzrosła o 34,5% ze 144,8 do 194,9 mld EUR. W tym samym czasie wartość importu towarów i usług wzrosła jedynie o 25,5%, ze 152,5 do 189,6 mld EUR. Powyższe trendy wzrostu były kontynuowane także w roku 2015. Eksport nadal rósł szybciej od importu. Wartość towarów i usług w pierwszym półroczu 2015 roku sięgnęła 103,5 mld EUR, co stanowiło 53,1% wartości eksportu za rok poprzedni. Z kolei wartość importu sięgnęła 96,6 mld EUR, co stanowiło jedynie 50,9% wartości importu w roku 2014.

Tabela 4.1. Polski handel zagraniczny towarami i usługami, miliardy EUR, 2010–2015

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Handel towarami						
Saldo obrotów towarowych	-10,9	-13,3	-8,1	-0,3	-3,3	2,6
Eksport towarów	118,1	132,5	141,0	149,1	158,6	171,7
Import towarów	129,0	145,8	149,2	149,4	161,9	169,1
Handel usługami						
Saldo obrotów usługami	3,3	5,2	6,0	7,6	8,6	9,9
Eksport usług	26,8	29,4	31,9	33,6	36,3	39,2
Import usług	23,5	24,2	25,9	25,9	27,7	29,1
Handel ogółem						
Eksport ogółem	-7,6	-8,1	-2,1	7,3	5,3	6,9
Import ogółem	144,8	161,8	173,0	182,7	194,9	210,9
Bilans handlowy	152,5	170,0	175,1	175,4	189,6	198,4

Uwagi: dla roku 2015 dane wstępne oparte na szacunkach miesięcznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Należy jednocześnie odnotować, że w omawianym okresie nastąpiła istotna redukcja deficytu w handlu towarami. Ponadto, o ile w latach 2010–2012 Polska odnotowywała wyraźny deficyt w handlu towarami, o tyle w latach 2013–2015 saldo handlu towarami najpierw zbliżyło się do 0, zaś w roku 2015 Polska osiągnęła nadwyżkę w handlu towarami sięgającą 2,5 mld EUR. Z kolei w handlu usługami Polska w całym okresie odnotowywała rosnącą nadwyżkę eksportu. W latach 2010–2015 wzrosła ona z 3,3 do 9,9 mld EUR. Łączna nadwyżka w obrotach towarowych i usługowych Polski ze światem w roku 2015 sięgnęła 12,5 mld EUR.

Handel towarami

Opisane wyżej trendy wskazują, że w latach 2010–2015 Polska odnotowała wyraźną poprawę salda obrotów towarowych i przeszła od permanentnego deficytu do nadwyżki w roku 2015. Z tego powodu istotne wydaje się pytanie o źródła tych zmian, a także o to, jak w omawianym okresie kształtowała się struktura polskiego handlu towarami. Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 4.2, w 2015 roku 79,2% eksportu towarów z Polski obejmowało osiem grup towarowych, w tym w kolejności malejącej były to: maszyny i urządzenia mechaniczne (19,70%), pojazdy, statki powietrzne i pływające (19,31%), metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych (9,78%), produkty przemysłu chemicznego (8,01%), artykuły przemysłowe różne (6,58%), tworzywa sztuczne i artykuły z nich (6,07%), artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe (5,76%), a także zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (3,99%). Należy jednocześnie odnotować, że w latach 2010–2015 struktura polskiego eksportu towarów zmieniła się nieznacznie, a większe zmiany nastąpiły tylko w przypadku kilku pozycji towarowych. Wzrost udziału w eksporcie towarów przekraczający 1 p.p. odnotowały w kolejności malejącej: pojazdy, statki powietrzne i pływające (3,34 p.p.), przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne (1,77 p.p.), produkty przemysłu chemicznego (1,44 p.p.), skóry i wyroby skórzane (1,15 p.p.) oraz artykuły przemysłowe różne (1,05 p.p.). Z kolei spadki udziału przekraczające 1 p.p. odnotowały: maszyny i urządzenia mechaniczne (-6,59 p.p.), produkty mineralne (-1,93 p.p.) oraz metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych (-1,3 p.p.).

Tabela 4.2. Struktura polskiego eksportu towarów w latach 2004, 2010, 2014 i 2015

Grupy towarowe	2004	2010	2014	2015	Zmiana p.p.	
					2004-2010	2010-2015
Zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	2,98	3,73	4,21	3,99	0,75	0,26
Produkty pochodzenia roślinnego	1,93	1,97	2,55	2,58	0,04	0,61
Tłuszcze, oleje, woski	0,07	0,27	0,35	0,17	0,20	-0,10
Artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe	3,72	5,18	6,07	5,76	1,46	0,58
Produkty mineralne	5,84	4,34	4,33	2,41	-1,50	-1,93
Produkty przemysłu chemicznego	5,03	6,57	7,00	8,01	1,54	1,44
Tworzywa sztuczne i artykuły z nich	5,14	6,51	6,87	6,07	1,37	-0,44
Skóry i wyroby skórzane	0,60	0,39	0,55	1,54	-0,21	1,15
Drewno i artykuły z drewna, korka, słomy, wikliny	3,05	1,97	1,97	2,10	-1,08	0,13
Ścier z drewna, papier lub tektura	3,24	3,12	2,59	2,40	-0,12	-0,72
Materiały i artykuły włókiennicze	4,78	3,19	3,24	3,50	-1,59	0,31
Obuwie, nakrycia głowy, parasole, laski...	0,45	0,39	0,54	0,83	-0,06	0,44
Artykuły z kamienia, gipsu, cementu, szkła...	2,20	1,86	1,93	1,44	-0,34	-0,42
Perły, kamienie i metale szlachetne, biżuteria	0,48	0,62	0,61	0,75	0,14	0,13
Metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych	12,53	11,08	10,49	9,78	-1,45	-1,30
Maszyny i urządzenia mechaniczne	21,92	26,29	24,83	19,70	4,37	-6,59
Pojazdy, statki powietrzne i pływające	17,57	15,97	13,88	19,31	-1,60	3,34
Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne...	0,96	0,95	1,26	2,72	-0,01	1,77
Broń i amunicja	0,01	0,01	0,03	0,04	0,00	0,03
Artykuły przemysłowe różne	7,48	5,53	6,63	6,58	-1,95	1,05
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki	0,03	0,02	0,01	0,32	-0,01	0,30
Kompletny zakład przemysłowy	0,00	0,04	0,07	..	0,04	-0,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Celnej.

Struktura polskiego importu, zaprezentowana w tabeli 4.3, również zmieniała się tylko nieznacznie. Ponad 79,3% importu stanowiło osiem grup towarowych, w tym były to kolejno: maszyny i urządzenia mechaniczne (26,47%), pojazdy, statki powietrzne i pływające (11,43%), metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych (10,48%), produkty przemysłu chemicznego (9,9%), produkty mineralne (8,55%), tworzywa sztuczne i artykuły z nich (7,52%), materiały i artykuły włókiennicze (4,95%), a także artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe (3,89%). Warto też

odnotować, że przyrosty udziału przewyższające punkt procentowy w polskim imporcie w latach 2010–2015 odnotowały takie grupy towarowe, jak maszyny i urządzenia mechaniczne (1,97 p.p.) oraz pojazdy, statki powietrzne i pływające (1,07 p.p.). Największy spadek udziału w imporcie odnotowały natomiast produkty mineralne (-3,34 p.p.), kompletne zakłady przemysłowe (-2,13 p.p.) oraz przyrządy i aparatura, optyczne, i fotograficzne (-0,71 p.p.). Należy przy tym odnotować, że spadek udziału w imporcie produktów mineralnych był szczególnie widoczny od roku 2015, co prawdopodobnie było następstwem znaczącego spadku cen surowców, w tym ropy na rynkach światowych, jaki notowany jest od połowy roku 2014.

Tabela 4.3. Struktura polskiego importu towarów w latach 2004, 2010, 2014 i 2015

Grupy towarowe	2004	2010	2014	2015	Zmiana p.p.	
					2004–2010	2010–2015
Zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	1,19	2,21	2,69	2,58	1,02	0,37
Produkty pochodzenia roślinnego	1,97	2,13	2,17	2,27	0,16	0,14
Tłuszcze, oleje, woski	0,37	0,38	0,44	0,41	0,01	0,03
Artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe	2,60	3,39	3,64	3,89	0,79	0,50
Produkty mineralne	10,65	11,79	11,49	8,55	1,14	-3,24
Produkty przemysłu chemicznego	10,07	10,03	9,91	9,90	-0,04	-0,13
Tworzywa sztuczne i artykuły z nich	7,53	7,29	7,60	7,52	-0,24	0,23
Skóry i wyroby skórzane	0,91	0,54	0,66	0,68	-0,37	0,14
Drewno i artykuły z drewna, korka, słomy, wikliny	0,92	0,79	0,77	0,74	-0,13	-0,05
Ścier z drewna, papier lub tektura	3,28	2,80	2,63	2,84	-0,48	0,04
Materiały i artykuły włókiennicze	5,51	4,37	4,55	4,95	-1,14	0,58
Obuwie, nakrycia głowy, parasole, laski...	0,47	0,61	0,79	0,89	0,14	0,28
Artykuły z kamienia, gipsu, cementu, szkła...	1,50	1,26	1,08	1,11	-0,24	-0,15
Perły, kamienie i metale szlachetne, biżuteria	0,11	0,19	0,20	0,21	0,08	0,02
Metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych	10,46	10,31	10,45	10,48	-0,15	0,17
Maszyny i urządzenia mechaniczne	25,28	24,50	24,03	26,47	-0,78	1,97
Pojazdy, statki powietrzne i pływające	13,51	10,36	10,6	11,43	-3,15	1,07
Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne...	1,88	3,16	2,20	2,45	1,28	-0,71
Broń i amunicja	0,05	0,06	0,06	0,08	0,01	0,02
Artykuły przemysłowe różne	1,75	1,67	2,22	2,53	-0,08	0,86
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Kompletny zakład przemysłowy	0,00	2,16	1,81	0,03	2,16	-2,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Celnej.

Tabela 4.4. Saldo obrotów towarowych w latach 2010, 2014 i 2015

Grupy towarowe	Wartość miliony EUR			Zmiana miliony EUR	2015 (2010=100)
	2010	2014	2015	2010-2015	2015
Zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	1 514,2	2 440,0	2 606,5	1 092,3	172
Produkty pochodzenia roślinnego	-463,7	585,5	691,2	1 154,9	-149
Tłuszcze, oleje, woski	-179,1	-154,3	-389,3	-210,2	217
Artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tyt.	1681,7	3 911,6	3 494,2	1 812,5	208
Produkty mineralne	-1 0335,7	-11 888,8	-9 965,7	370,0	96
Produkty przemysłu chemicznego	-5386,9	-4917,6	-2 567,8	2 819,1	48
Tworzywa sztuczne i artykuły z nich	-1 862,2	-1 317,3	-1 962,8	-100,6	105
Skóry i wyroby skórzane	-247,1	-190,6	1 539,1	1 786,2	-623
Drewno i artykuły z drewna, korka, słomy, wikliny	1294,7	1948,5	2 381,1	1 086,4	184
Ścier z drewna, papier lub tektura	18,0	-108,4	-556,4	-574,4	-3 091
Materiały i artykuły włókiennicze	-1 959,5	-2 215,2	-2 149,6	-190,1	110
Obuwie, nakrycia głowy, parasole, laski...	-338,9	-421,5	-48,9	290,0	14
Artykuły z kamienia, gipsu, cementu, szkła...	547,8	1 371,4	647,3	99,5	118
Perły, kamienie i metale szlachetne, biżuteria	484,4	666,8	937,5	453,1	194
Metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych	-416,9	-105,5	-467,2	-50,3	112
Maszyny i urządzenia mechaniczne	-1 037,7	914,4	-9 817,5	- 8 779,8	946
Pojazdy, statki powietrzne i pływające	5 304,7	5 186,9	14 363,2	9 058,5	271
Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne...	-3 022,6	-1 572,1	642,3	3 664,9	-21
Broń i amunicja	-66,9	-50,0	-63,1	3,8	94
Artykuły przemysłowe różne	4 353,1	7 170,6	7 151,4	2 798,3	164
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki	10,5	-0,2	531,7	521,2	5064
Kompletny zakład przemysłowy	-2 787,2	-2 873,1	-42,4	2 744,8	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Celnej.

Należy jednocześnie odnotować, że saldo obrotów towarowych, zaprezentowane w tabeli 4.4, w latach 2010–2014 najbardziej poprawiło się w takich grupach towarowych, jak: pojazdy, statki powietrzne i pływające (9 058,5 mln EUR), przyrządy i aparatura, optyczna, fotograficzna (3 664,9 mln EUR), produkty przemysłu chemicznego (2 819,1 mln euro), artykuły przemysłowe różne (2 798,3 mln EUR) oraz kompletne

zakłady przemysłowe (2 744,8 mln EUR). Oznacza to, że istotnym czynnikiem, który przyczynił się do powstania nadwyżki handlowej w roku 2015 były czynniki związane z długookresową poprawą salta obrotów wyrobami przetworzonymi.

Tabela 4.5. Wskaźniki ujawnionej przewagi względnej w latach 2004, 2010, 2014 i 2015

Grupy towarowe	2004	2010	2014	2015	Zmiana p.p.	
					2004-2010	2010-2015
Zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	0,93	0,52	0,45	0,44	-0,41	-0,08
Produkty pochodzenia roślinnego	-0,02	-0,08	0,16	0,13	-0,06	0,21
Tłuszcze, oleje, woski	-1,72	-0,34	-0,25	-0,90	1,39	-0,56
Artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe	0,36	0,42	0,51	0,39	0,06	-0,03
Produkty mineralne	-0,60	-1,00	-0,98	-1,27	-0,40	-0,27
Produkty przemysłu chemicznego	-0,70	-0,42	-0,35	-0,21	0,27	0,21
Tworzywa sztuczne i artykuły z nich	-0,38	-0,11	-0,10	-0,21	0,27	-0,10
Skóry i wyroby skórzane	-0,41	-0,31	-0,18	0,83	0,10	1,14
Drewno i artykuły z drewna, korka, słomy, wikliny	1,20	0,91	0,94	1,04	-0,29	0,13
Ścier z drewna, papier lub tektura	-0,01	0,11	-0,02	-0,17	0,12	-0,28
Materiały i artykuły włókiennicze	-0,14	-0,31	-0,34	-0,35	-0,17	-0,04
Obuwie, nakrycia głowy, parasole, laski...	-0,05	-0,43	-0,38	-0,07	-0,39	0,36
Artykuły z kamienia, gipsu, cementu, szkła...	0,38	0,39	0,58	0,26	0,01	-0,13
Perły, kamienie i metale szlachetne, biżuteria	1,43	1,15	1,11	1,27	-0,28	0,12
Metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych	0,18	0,07	0,00	-0,07	-0,11	-0,14
Maszyny i urządzenia mechaniczne	-0,14	0,07	0,03	-0,30	0,21	-0,37
Pojazdy, statki powietrzne i pływające	0,26	0,43	0,27	0,52	0,18	0,09
Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne...	-0,67	-1,21	-0,56	0,11	-0,54	1,32
Broń i amunicja	-1,99	-1,43	-0,59	-0,71	0,55	0,72
Artykuły przemysłowe różne	1,46	1,20	1,09	0,96	-0,26	-0,24
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki	1,83	1,03	-0,14	3,41	-0,80	2,38
Kompletny zakład przemysłowy	2,60	-4,00	-3,24	.	-6,59	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Celnej.

W tym miejscu warto dodatkowo przeanalizować zaprezentowane w tabeli 4.5 zmiany ujawnionej przewagi względnej, które w jeszcze bardziej wyraźny sposób

pozwolą na identyfikację zmian w konkurencyjności polskiego eksportu. Warto w tym momencie zwrócić uwagę na artykuły, w handlu których w 2015 roku Polska odnotowała dodatnie wartości wskaźników ujawnionej przewagi względnej i jednocześnie poprawiła ona wartości tych wskaźników w latach 2010–2015. Były to kolejno: przyrządy i aparatura, optyczna, fotograficzna (RCA 0,11, poprawa o 1,32), produkty pochodzenia roślinnego (RCA 0,13, poprawa o 0,21), pojazdy, statki powietrzne i pływające (RCA 0,52, poprawa o 0,09), skóry i wyroby skórzane (RCA 0,83, poprawa o 1,14), drewno i artykuły z drewna, korka, słomy, wikliny (RCA 1,04, poprawa o 0,13), perły, kamienie i metale szlachetne, biżuteria (RCA 1,27, poprawa o 0,12) oraz dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (RCA 3,41, poprawa o 2,38). W grupie tej szczególnie istotne znaczenie dla polskiego eksportu – ze względu na udział w handlu – miały z jednej strony pojazdy, statki powietrzne i pływające, a także artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe.

Handel usługami

O ile poprawa salda obrotu towarami polegała głównie na redukcji deficytu w saldzie obrotów handlowych z zagranicą, o tyle w całym analizowanym okresie w handlu usługami Polska odnotowywała dodatnie i rosnące saldo obrotów handlowych z zagranicą. Jak wynika z danych zaprezentowanych tabeli 4.6, największy udział w przychodach z tytułu handlu usługami miały kolejno usługi transportowe (27,6%), podróże zagraniczne (23,3%), pozostałe usługi biznesowe (22,4%), usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne (8,8%), a także uszlachetnianie (8,1%). Łącznie odpowiadały one za ponad 90% przychodów z eksportu usług. Warto też odnotować, że w latach 2010–2014 najwyższe przyrosty udziałów w eksporcie usług odnotowały: usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne (o 3,1 p.p.), uszlachetnianie (o 3,1 p.p.) oraz usługi transportowe (o 2,6 p.p.). Najwyższe spadki udziałów odnotowano natomiast w przypadku podróży zagranicznych (o 3,9 p.p.) oraz pozostałe usługi biznesowe (o 4,8 p.p.).

Tabela 4.6. Struktura eksportu usług, %, 2010–2014

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana p.p.
Uszlachetnianie	5,0	5,4	5,8	7,5	8,1	3,1
Naprawy	2,0	2,2	1,4	2,3	2,4	0,4
Usługi transportowe	25,1	27,1	27,2	27,3	27,6	2,6
Transport morski	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	0,1

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana p.p.
Transport lotniczy	2,6	3,2	3,2	3,3	3,1	0,5
Pozostałe usługi transportowe (z wyłączeniem morskiego oraz lotniczego)	21,2	22,6	22,7	22,7	23,2	2,0
Usługi pocztowe i kurierskie	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Podróże zagraniczne	27,1	26,1	26,8	25,5	23,3	-3,9
Usługi budowlane	3,7	4,0	3,9	3,8	3,6	-0,1
Usługi ubezpieczeniowe	0,6	1,0	0,7	0,7	0,5	-0,1
Usługi finansowe	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6	-0,3
Opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,1
Usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne	5,7	6,3	7,0	7,7	8,8	3,1
Usługi telekomunikacyjne	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	-0,4
Usługi informatyczne	3,9	4,7	5,4	6,1	7,3	3,3
Usługi informacyjne	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,2
Pozostałe usługi biznesowe	27,2	24,2	23,9	22,0	22,4	-4,8
Usługi badawczo rozwojowe	1,6	1,8	1,7	1,8	2,2	0,7
Usługi świadczone przez profesjonalistów	9,7	10,0	10,3	11,3	11,6	1,9
Usługi prawne, księgowość, w zakresie zarządzania oraz public relations	4,8	5,3	5,8	6,8	7,2	2,4
Usługi marketingowe, w zakresie badania rynku oraz opinii publicznej	4,9	4,6	4,5	4,5	4,4	-0,6
Usługi techniczne, związane z handlem oraz pozostałe usługi biznesowe	15,9	12,5	11,8	8,8	8,6	-7,4
Usługi kulturalne i rekreacyjne	0,9	1,3	0,9	0,9	0,9	0,0
Usługi rządowe (gdzie indziej niewymienione)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Usługi niezaklasyfikowane gdzie indziej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Z kolei analiza tabeli 4.7 wskazuje, że w roku 2014 największy udział w imporcie usług miały podróże zagraniczne (24,1%), pozostałe usługi biznesowe (24,1%), usługi transportowe (21,4%), usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne (8,2%), opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej (8%). Łącznie te pięć rodzajów usług odpowiadało z 85% polskiego importu usług. Należy też odnotować, że w latach 2010–2014 największe, choć stosunkowo nieduże, przyrosty udziałów w imporcie usług odnotowały naprawy (o 2,2 p.p.), usługi transportowe (o 1,3 p.p.) oraz usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne (o 1,1 p.p.). Z kolei największy spadek udziału w imporcie usług zanotowano w przypadku usług finansowych (o 2 p.p.) oraz podróży zagranicznych (o 3,7 p.p.).

Tabela 4.7. Struktura importu usług, %, 2010–2014

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana p.p.
Uszlachetnianie	0,4	0,6	0,4	0,7	0,9	0,4
Naprawy	0,7	0,7	0,7	2,3	2,9	2,2
Usługi transportowe	20,2	20,7	21,5	20,7	21,4	1,3
Transport morski	3,5	3,3	3,5	3,5	3,6	0,1
Transport lotniczy	2,9	3,0	2,9	2,8	3,6	0,7
Pozostałe usługi transportowe (z wyłączeniem morskiego oraz lotniczego)	13,4	14,0	14,7	14,0	13,9	0,5
Usługi pocztowe i kurierskie	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,0
Podróże zagraniczne	27,8	24,9	26,4	25,7	24,1	-3,7
Usługi budowlane	2,3	2,1	2,4	2,4	2,2	-0,1
Usługi ubezpieczeniowe	1,8	2,1	2,2	2,1	2,3	0,5
Usługi finansowe	5,3	5,2	4,7	3,4	3,3	-2,0
Opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej	7,2	7,1	7,0	7,8	8,0	0,8
Usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne	7,1	7,1	7,5	8,2	8,2	1,1
Usługi telekomunikacyjne	1,7	1,4	1,6	1,6	1,4	-0,3
Usługi informatyczne	4,7	5,3	5,4	6,1	6,3	1,5
Usługi informacyjne	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	-0,2
Pozostałe usługi biznesowe	23,8	24,3	23,5	24,0	24,1	0,3
Usługi badawczo rozwojowe	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9	0,4
Usługi świadczone przez profesjonalistów	7,8	9,5	9,8	13,4	13,8	6,0
Usługi prawne, księgowość, w zakresie zarządzania oraz public relations	6,2	7,5	7,8	11,0	11,2	5,0
Usługi marketingowe, w zakresie badania rynku oraz opinii publicznej	1,6	2,0	2,1	2,4	2,6	1,1
Usługi techniczne, związane z handlem oraz pozostałe usługi biznesowe	15,5	14,3	13,0	9,8	9,4	-6,1
Usługi kulturalne i rekreacyjne	3,0	4,7	3,4	2,2	2,2	-0,8
Usługi rządowe (gdzie indziej niewymienione)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,1
Usługi niezaklasyfikowane gdzie indziej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Z punktu widzenia identyfikacji źródeł polskiej nadwyżki w handlu usługami istotne znaczenie ma porównanie wartości importu i eksportu, które zaprezentowano w tabeli 4.8. Z jej analizy wynika, że największe nadwyżki w handlu usługami Polska odnotowała w przypadku handlu usługami transportowymi (17,1 mld PLN), uszlachetniania (11,3 mld PLN), podróży zagranicznych (7,4 mld PLN), pozostałych usług biznesowych (6,1 mld PLN), a także w przypadku usług telekomunikacyjnych,

informatycznych i informacyjnych (3,9 mld PLN). Należy też odnotować, że największe przyrosty salda obrotów usługami odnotowano w przypadku usług transportowych (o 9,2 mld PLN), uszlachetniania (o 6,4 mld PLN), usług telekomunikacyjnych, informatycznych i informacyjnych (o 4,5 mld PLN) oraz podróży zagranicznych (o 4,4 mld PLN). Należy jednocześnie odnotować, że najwyższe deficyty w handlu usługami Polska odnotowała w przypadku opłat z tytułu użytkowania własności intelektualnej (-8,2 mld PLN), a także – choć znacznie mniejsze – w przypadku usług ubezpieczeniowych (-1,9 mld PLN), usług finansowych (-1,3 mld PLN), a także usług kulturalnych i rekreacyjnych (-1,2 mld PLN). Należy przy tym odnotować, że deficyt w handlu usługami w największym stopniu w latach 2010–2014 pogłębił się w zakresie opłat z tytułu użytkowania własności intelektualnej (o 2,1 mld PLN).

Tabela 4.8. Saldo handlu usługami, mld PLN, 2010–2014

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana p.p.
Ogółem	13,2	21,1	25,1	32,1	35,9	22,7
Uszlachetnianie	4,9	6,0	7,4	9,7	11,3	6,4
Naprawy	1,5	1,9	1,1	0,8	0,3	-1,2
Usługi transportowe	7,9	12,2	13,1	16,0	17,1	9,2
Transport morski	-2,2	-2,0	-2,4	-2,3	-2,5	-0,3
Transport lotniczy	0,1	0,9	1,1	1,7	0,5	0,4
Pozostałe usługi transportowe (z wyłączeniem morskiego oraz lotniczego)	10,1	13,4	14,5	16,8	19,1	9,0
Usługi pocztowe i kurierskie	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
Podróże zagraniczne	3,0	6,6	7,2	8,0	7,4	4,4
Usługi budowlane	1,8	2,7	2,5	2,7	2,9	1,1
Usługi ubezpieczeniowe	-1,0	-0,9	-1,4	-1,2	-1,9	-0,9
Usługi finansowe	-2,9	-3,2	-2,9	-1,4	-1,3	1,6
Opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej	-6,1	-6,3	-6,8	-7,5	-8,2	-2,1
Usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne	-0,6	0,6	1,3	1,8	3,9	4,5
Usługi telekomunikacyjne	-0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1
Usługi informatyczne	-0,2	0,4	1,4	2,0	3,8	4,0
Usługi informacyjne	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,5
Pozostałe usługi biznesowe	6,9	5,0	6,5	4,8	6,1	-0,8
Usługi badawczo rozwojowe	1,2	1,6	1,7	1,7	2,4	1,2
Usługi świadczone przez profesjonalistów	3,1	2,6	3,1	1,4	1,6	-1,5
Usługi prawne, księgowość, w zakresie zarządzania oraz public relations	-0,7	-1,1	-0,6	-2,3	-2,0	-1,3
Usługi marketingowe, w zakresie badania rynku oraz opinii publicznej	3,8	3,6	3,7	3,8	3,6	-0,2

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana p.p.
Usługi techniczne, związane z handlem oraz pozostałe usługi biznesowe	2,5	0,9	1,6	1,8	2,1	-0,4
Usługi kulturalne i rekreacyjne	-1,9	-3,1	-2,4	-1,2	-1,2	0,7
Usługi rządowe (gdzie indziej niewymienione)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	0,0
Usługi niezaklasyfikowane gdzie indziej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

O polskiej konkurencyjności w handlu usługami świadczą także wskaźniki ujawnionej przewagi względnej zaprezentowane w tabeli 4.9. Wynika z niej, że w roku 2014 największe ujawnione przewagi względne Polska odnotowała w obrotach handlowych związanych z uszlachetnianiem (2,25), usługach budowlanych (0,5), usługach transportowych (0,25) oraz usługach telekomunikacyjnych, informatycznych i informacyjnych (0,07). Z kolei największy brak takich przewag odnotowano w przypadku obrotów handlowych związanych z usługami rządowymi (-3,99), opłatami z tytułu użytkowania własności intelektualnej (-2,42), usługami ubezpieczeniowymi (-1,48), usługami kulturalnymi i rekreacyjnymi (-0,91), a także usługami finansowymi (-0,7). Analiza tendencji zmian ujawnionych przewag względnych wskazuje ponadto, że w omawianym okresie nastąpiła lekka poprawa tych wskaźników w handlu takimi usługami kulturalnymi i rekreacyjnymi, finansowymi oraz telekomunikacyjnymi, informatycznymi i informacyjnymi. Natomiast w przypadku usług ubezpieczeniowych, napraw i usług rządowych wskaźniki ujawnionej przewagi względnej wyraźnie pogorszyły się.

Tabela 4.9. Wskaźniki ujawnionej przewagi względnej w handlu usługami, 2010–2014

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana
Uszlachetnianie	2,49	2,24	2,66	2,32	2,25	-0,24
Naprawy	1,07	1,15	0,70	0,01	-0,19	-1,26
Usługi transportowe	0,22	0,27	0,24	0,28	0,25	0,03
Transport morski	-1,25	-1,13	-1,16	-1,17	-1,14	0,11
Transport lotniczy	-0,10	0,06	0,09	0,18	-0,17	-0,07
Pozostałe usługi transportowe (z wyłączeniem morskiego oraz lotniczego)	0,46	0,48	0,44	0,48	0,51	0,05
Usługi pocztowe i kurierskie	-0,38	-0,39	-0,46	-0,65	-0,46	-0,08
Podróże zagraniczne	-0,02	0,05	0,02	-0,01	-0,03	-0,01
Usługi budowlane	0,49	0,64	0,46	0,45	0,50	0,01
Usługi ubezpieczeniowe	-1,03	-0,75	-1,16	-1,02	-1,48	-0,45
Usługi finansowe	-1,01	-1,13	-1,02	-0,73	-0,70	0,31

Nazwa usługi	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana
Opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej	-2,39	-2,37	-2,52	-2,42	-2,42	-0,03
Usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne	-0,22	-0,12	-0,06	-0,07	0,07	0,29
Usługi telekomunikacyjne	-0,27	-0,20	-0,34	-0,45	-0,46	-0,19
Usługi informatyczne	-0,18	-0,12	0,00	0,01	0,15	0,33
Usługi informacyjne	-0,42	0,14	-0,05	-0,11	0,30	0,72
Pozostałe usługi biznesowe	0,14	0,00	0,02	-0,09	-0,07	-0,21
Usługi badawczo rozwojowe	1,16	1,15	1,06	0,81	0,97	-0,19
Usługi świadczone przez profesjonalistów	0,23	0,05	0,05	-0,17	-0,17	-0,40
Usługi prawne, księgowość, w zakresie zarządzania oraz public relations	-0,26	-0,34	-0,28	-0,48	-0,44	-0,18
Usługi marketingowe, w zakresie badania rynku oraz opinii publicznej	1,15	0,85	0,77	0,63	0,51	-0,64
Usługi techniczne, związane z handlem oraz pozostałe usługi biznesowe	0,03	-0,13	-0,10	-0,11	-0,10	-0,13
Usługi kulturalne i rekreacyjne	-1,25	-1,30	-1,28	-0,95	-0,91	0,34
Usługi rządowe (gdzie indziej niewymienione)	-2,61	-3,46	-4,65	-5,60	-3,99	-1,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Bilans płatniczy i jego składowe

Bilans płatniczy stanowi zestawienia obrotów danej gospodarki z zagranicą. Prezentuje ono transakcje gospodarcze danego kraju z resztą świata dokonane w danym okresie. Jego główne elementy składowe to rachunek obrotów bieżących (a w tym opisane wyżej obroty towarami i usługami, a także dochody pierwotne i wtórne), rachunek kapitałowy, rachunek finansowy oraz saldo błędów i opuszczeń.

Rachunek obrotów bieżących

Kształtowanie się składowych rachunku bieżącego zaprezentowano w tabeli 4.9. Saldo obrotów bieżących stanowi łączną miarę rozliczeń gospodarki z zagranicą wynikających z bieżących operacji, a w tym głównie kupna i sprzedaży towarów oraz usług. Analiza danych zaprezentowanych we wspomnianej tabeli wskazuje, że w całym okresie od roku 2004 do 2015 Polska odnotowywała deficyt na rachunku bieżącym, co wskazuje na to, że państwo było dłużnikiem netto wobec reszty świata. Jak wskazywali m.in. Najlepszy i Sobański (2010) taka sytuacja mogła wynikać z dynamicznego rozwoju gospodarki, który osiągnął jest m.in. kosztem wzrostu deficytu w rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego. Interpretacja taka zgodna jest

z międzyokresowym modelem równowagi zewnętrznej, w którym bieżący deficyt odzwierciedla nie tylko bieżące, ale też przyszłe nadwyżki, które będą wygenerowane dzięki przyszłym przychodom z inwestycji. Należy jednak odnotować, że w latach 2013 i 2014 deficyt w rachunku bieżącym znacząco zmalał, a w 2015 roku osiągnął wartość bliską 0. Czynniki, które w ostatnich latach przyczyniały się do poprawy salda rachunku bieżącego były z jednej strony coraz bardziej zrównoważone obroty towarami – lekka nadwyżka w handlu towarami, z drugiej zaś strony coraz większa nadwyżka w handlu usługami.

Tabela 4.9. Rachunek obrotów bieżących, mld euro, średnio kwartalnie, 2004–2015, według BMP6

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rachunek bieżący	-12,7	-6,4	-10,7	-18,8	-21,4	-13,6	-19,4	-20,4	-15,1	-5,3	-8,7	-0,7
Obroty towarowe												
Saldo obrotów towarowych	-7,6	-4,5	-7,7	-15,5	-20,6	-8,3	-10,9	-13,7	-8,5	-0,3	-3,4	2,6
Eksport	66,1	71,0	83,7	92,7	98,8	103,1	117,9	136,4	147,5	156,5	166,0	171,7
Import	73,7	75,5	91,4	108,3	119,5	111,4	128,8	150,1	156,0	156,8	169,4	169,1
Obroty usługami												
Saldo usług	1,5	2,0	2,0	5,0	4,5	5,4	3,3	5,3	6,3	8,0	9,0	9,9
Przychody	13,8	14,7	17,5	21,8	22,9	24,3	26,7	30,3	33,4	35,3	38,0	39,2
Rozchody	12,2	12,7	15,5	16,8	18,4	18,9	23,4	25,0	27,1	27,2	29,0	29,3
Dochody pierwotne												
Saldo dochodów pierwotnych	-7,4	-4,1	-5,5	-9,0	-6,1	-9,7	-11,8	-12,7	-12,7	-12,5	-13,8	-12,3
Przychody	5,2	7,3	9,2	9,4	8,4	8,4	9,6	10,5	12,2	12,2	11,9	11,0
Rozchody	12,5	11,4	14,7	18,4	14,5	18,1	21,4	23,2	24,9	24,7	25,8	23,4
Dochody wtórne												
Saldo dochodów wtórnych	0,6	0,2	0,5	0,7	0,7	-1,0	0,0	0,8	-0,2	-0,4	-0,4	-0,9
Przychody	3,6	4,0	4,7	5,2	5,5	5,7	5,2	6,2	6,4	6,3	6,2	5,7
Rozchody	2,9	3,8	4,1	4,5	4,8	6,7	5,2	5,4	6,5	6,8	6,6	6,6

Uwagi: dla roku 2015 dane wstępne oparte na szacunkach miesięcznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Dwie ostatnie pozycje rachunku obrotów bieżących wymienione w tabeli 4.9 to dochody pierwotne i dochody wtórne. Te pierwsze obejmują wynagrodzenia pracowników krótkookresowych, dochody z inwestycji, podatki i subwencje do produktów

i produkcji, środki związane ze Wspólną Polityką Rolną, część składki do Komisji Europejskiej dotycząca TOR (Tradycyjnych Zasobów Własnych), opłaty z tytułu dzierżawy przez gospodarstwa domowe nieruchomości za granicą. Z kolei te drugie to transfery bieżące pomiędzy rezydentami a nierezydentami. Jest to m.in. pozostała część transferów pomiędzy Polską oraz Unią Europejską przeznaczona na finansowanie przez rząd wydatków bieżących, np. pomocy humanitarnej, zakupu leków, przeprowadzania szkoleń, przekazy zarobków, transfery rzeczowe, a w tym nieodpłatny eksport i import towarów dokonywany w ramach pomocy międzynarodowej, a także przepływy podatkowe, związane z systemem ubezpieczeń społecznych i z usługami ubezpieczeniowymi (NBP, 2015). Jak wynika z danych zaprezentowanych we wspomnianej tabeli bilans rachunku dochodów pierwotnych i wtórnych w latach 2010–2015 był ujemny. Wynikało to przede wszystkim z wysokiego ujemnego salda dochodów pierwotnych, a w tym głównie transferu dochodów uzyskiwanych przez inwestorów zagranicznych z tytułu ich zaangażowania kapitałowego w polską gospodarkę. Z kolei pozytywnie na bilans dochodów wpływały transfery z budżetu Unii Europejskiej oraz przychody z tytułu zarobków, jednak nie były one w stanie zrównoważyć bilansu dochodów.

Rachunek kapitałowy

Następną część składową bilansu płatniczego stanowi rachunek kapitałowy. Obejmuje on transfery kapitałowe o charakterze bezzwrotnym przeznaczone na finansowanie środków trwałych, umorzenia długu oraz nabywanie i zbywanie aktywów niefinansowych i nieprodukowanych, a także rozliczenia z tytułu nabywania i zbywania niematerialnych aktywów niefinansowych, w tym m.in. patentów, licencji, prawa autorskich i znaków towarowych. Pozycja ta obejmuje także wartość środków przekazanych przez instytucje Unii Europejskiej, czy organizacji międzynarodowych jak również tych przekazanych nieodpłatnie przez rząd polski na poczet innych instytucji przekazane na finansowanie inwestycji w środki trwałe (NBP, 2015). Saldo rachunku kapitałowego zaprezentowano w tabeli 4.10. Wskazują one, że w latach 2010–2015 saldo tego rachunku było dodatnie i znacząco wzrosło. Przyczyną opisanego wzrostu były głównie rosnące transfery środków z Unii Europejskiej przeznaczone głównie na inwestycje.

Dzięki środkom z UE przez wiele ostatnich lat Polsce udawało się równoważyć ujemne saldo w rachunku bieżącym dodatnim saldem w rachunku kapitałowym, a w ostatnich kilku latach łączne saldo rachunku kapitałowego znacząco przewyższało deficyt obrotów bieżących. Nie oznacza to jednak, że bilans płatniczy Polski zmienił swój strukturalny charakter typowy dla rozwijającego się kraju doganiającego, który cechują relatywnie niskie ceny podstawowych czynników produkcji oraz

niedobór kapitału inwestycyjnego. Opisana poprawa może bowiem przynajmniej w części wynikać z czynników koniunkturalnych.

Tabela 4.10. Rachunek kapitałowy, mln euro, rocznie, 2004, 2010–2015, według BMP6

Wyszczególnienie	2004	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rachunek kapitałowy	955	6446	7254	8549	9006	10 034	6978
Przychody	1071	6898	8545	9060	9498	10 809	7407
Rozchody	116	452	1 291	511	492	775	429

Uwagi: dla roku 2015 dane wstępne oparte na szacunkach miesięcznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Rachunek finansowy

Ostatnim elementem bilansu płatniczego jest rachunek finansowy. Jego kształtowanie się w Polsce w latach 2004, 2010–2015 opisano w tabeli 4.11. Jego pierwszą istotną część stanowią inwestycje bezpośrednie, które opisują rolę podmiotów zagranicznych w finansowaniu inwestycji w danej gospodarce oraz zaangażowanie podmiotów krajowych na rynkach zagranicznych. Należy jednocześnie odnotować, że przychodzące bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) postrzegane są jako kapitał najbardziej bezpieczny, gdyż ich wycofanie się jest zwykle długotrwałe i trudne (Kocerka, 2014). Z danych zaprezentowanych we wspomnianej tabeli wynika, że badanym okresie Polskę cechowały stosunkowo wysokie napływy BIZ z wyjątkiem roku 2013. Należy jednak odnotować, że wartość krajowych BIZ za granicą wzrosła i od roku 2010 (z pominięciem roku 2013) były one stosunkowo wysokie, choć niższe niż BIZ przychodzące.

O wiele bardziej zmienną częścią bilansu płatniczego są inwestycje portfelowe (inwestycje w krajowe papiery wartościowe i transakcje terminowe). Inwestycje te mogą być źródłem dodatkowego ryzyka dla gospodarki z powodu możliwych ataków spekulacyjnych czy tzw. efektu domina (Radomski, 2014). Warto odnotować, że w latach 2010–2012 odnotowano wysoki napływ tego typu kapitałów do Polski, jednak w latach kolejnych (2013–2015) napływy te znacząco zmalały. Polskie inwestycje portfelowe ulegały natomiast dość dużym wahaniom.

Analizując pozostałe składowe rachunku finansowego, należy odnotować, że oficjalne aktywa rezerwowe (płynne aktywa zagraniczne należące do banku centralnego i przez niego kontrolowane) systematycznie rosły, a ich stan na koniec roku 2014 sięgnął 82,6 mld EUR. Należy jednocześnie odnotować, że niewielkie ujemne wartości tego salda zaczęto odnotowywać po roku 2011. Wahaniom podlegały też oficjalne aktywa rezerwowe. istotną negatywną zmianą, jaką odnotowano we wspomnianym

okresie był wzrost zadłużenia zagranicznego brutto sektora rządowego. Czynniki ten w dalszej perspektywie będzie stanowił obciążenie dla polskiej gospodarki przyczyniając się do pogorszenia bilansu płatniczego.

Tabela 4.11. Rachunek finansowy, mln PLN, 2004–2015, według BMP6

Wyszczególnienie	2004	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rachunek finansowy	-5 922	-23 286	-19 686	-8 901	-4 478	-3 234	3 231
Inwestycje bezpośrednie – aktywa	1 711	7 051	3 412	1 055	-2 525	4 606	148
Inwestycje bezpośrednie – pasywa	11 169	13 536	13 274	5 770	658	12 824	6 532
Inwestycje portfelowe – aktywa	1 053	-120	-610	340	1 651	4 194	6 571
Inwestycje portfelowe – pasywa	8 489	21 796	11 730	15 635	1 776	2 661	1 944
Pozostałe inwestycje – aktywa	9 628	2 987	2 716	1 722	1 215	3 100	2 059
Pozostałe inwestycje – pasywa	-812	9 817	5 014	-2 787	2 613	98	-2 768
Pochodne instrumenty finansowe	-154	449	119	-2 133	-526	-16	-812
Oficjalne aktywa rezerwowe	686	11 496	4 695	8 733	754	465	973

Uwagi: dla roku 2015 dane wstępne oparte na szacunkach miesięcznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując analizę przewag konkurencyjnych Polski w handlu zagranicznym oraz bilansu płatniczy w latach 2010–2015, należy wskazać, że w omawianym okresie Polska odnotowała dynamiczny wzrost eksportu towarów oraz usług. Wzrost ten pozwolił na zmniejszanie deficytu na rachunku bieżącym, a w roku 2015 polska gospodarka cechowała się bardzo niewielkim deficytem w rachunku bieżącym. Sytuacja taka była następstwem szybkiego wzrostu nadwyżki w handlu usługami oraz lekkiej nadwyżki w handlu towarami. Zmiany te wynikały z czynników strukturalnych związanych z poprawą konkurencyjności polskiego eksportu. Przez cały omawiany okres Polska odnotowywała dodatnie saldo rachunku kapitałowego. Także stan oficjalnych aktywów rezerwowych nie daje powodów do niepokoju, ponieważ ich wartość z roku na rok wzrasta. Negatywnym trendem był natomiast systematyczny wzrost zadłużenia zagranicznego sektora rządowego, który w dalszej perspektywie może przyczynić się do pogorszenia salda bilansu płatniczego.

Bibliografia

- Kocerka J. (2014), *Statystyka bilansu płatniczego źródłem informacji o nierównowadze gospodarczej*, „Wiadomości statystyczne”, Polskie Towarzystwo Statystyczne.
- Najlepszy E., Sobański K. (2010), *Niestabilność równowagi zewnętrznej krajów rozwijających się*, PWE, Warszawa.
- NBP (2015), *Statystyka bilansu płatniczego. Uwagi metodyczne*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Radomski B. (2014), *Bilans płatniczy, oficjalne aktywa rezerwowe i zadłużenie zagraniczne Polski – zmiany w okresie członkostwa w UE*, w: M.A. Weresa (red.) (2014) *Polska. Raport o konkurencyjności 2014*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.

Wpływ polityki wobec BIZ na napływ kapitału produkcyjnego i działalność korporacji transnarodowych w Polsce

Tomasz M. Napiórkowski

Wprowadzenie

Zachęty dla zagranicznych inwestorów mogą oddziaływać na dwóch poziomach – odnosić się do sfery makroekonomicznej (np. otwartość na handel, niskie koszty siły roboczej) oraz mikroekonomicznej (np. ulgi podatkowe, granty rządowe). Niniejszy rozdział skupia się na zachętach na poziomie mikroekonomicznym¹. Celem tego rozdziału jest odpowiedź na następujące pytanie badawcze: Czy narzędzia polityki wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), mające na celu przyciągnięcie kapitału zagranicznego do Polski, są skuteczne? Weryfikacji poddano hipotezę, która głosi, iż polityka Polski mająca na celu przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych odgrywa znaczącą rolę w lokowaniu tych inwestycji na polskim rynku przez korporacje transnarodowe.

Rozdział jest podzielony na trzy części. W pierwszej przedstawiony jest stan zasobów oraz przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i aktywności korporacji transnarodowych (KTN) w Polsce w latach 2010–2014. W celu uzyskania perspektywy porównawczej Polska (PL) będzie przedstawiona na tle pozostałych krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4), tj. Czech (CZ), Słowacji (SK) oraz Węgier (HU). Druga część opracowania jest poświęcona analizie literatury przedmiotu dotyczącej polityki wobec BIZ i prezentacji skuteczności badanych polityk w różnych krajach. W trzeciej części dokonano analizy polityki Polski mającej na celu zwiększenie napływu BIZ i liczby KTN inwestujących w naszym kraju.

¹ Zachęty na poziomie makroekonomicznym są szeroko opisane literaturze na temat czynników determinujących bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Wyniki badania pokazują, iż 1) istnieje hierarchia badanych (potencjalnie drogich) zachęt BIZ z punktu widzenia zagranicznych inwestorów oraz, że 2) ich wpływ na wybór lokalizacji inwestycji jest drugorzędny.

BIZ i KTN w Polsce w latach 2010–2014

Celem tej części badania jest przedstawienie napływów i zasobów BIZ oraz liczby KTN w Polsce, jako kraju goszczącym oraz kraju pochodzenia BIZ.

Pomimo, iż zjawisko BIZ istnieje w pojęciu ekonomicznym już od 2500 r. p.n.e. (Lipsej, 2001, s. 17), nadal występują różnice w jego definiowaniu oraz metodach zbierania danych, co prowadzi do niezgodności pomiędzy źródłami danych oraz wynikami badań (zob. np. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, 2015a). W tym badaniu użyto definicji BIZ pochodzącej ze źródła pozyskanych danych, tj. UNCTAD: BIZ odnosi się do inwestycji dokonanych w celu długotrwałego zaangażowania, obejmującego co najmniej 10% udziałów w przedsiębiorstwie działającym poza gospodarką inwestora (UNCTAD, 2015b). Z UNCTAD pochodzi również definicja KTN użyta w tym badaniu. Korporacje transnarodowe są to podmioty składające się z przedsiębiorstwa macierzystego (*parent*) i zagranicznych podmiotów (*foreign affiliates*) innych niż te działające w gospodarce przedsiębiorstwa macierzystego (UNCTAD, 2015).²

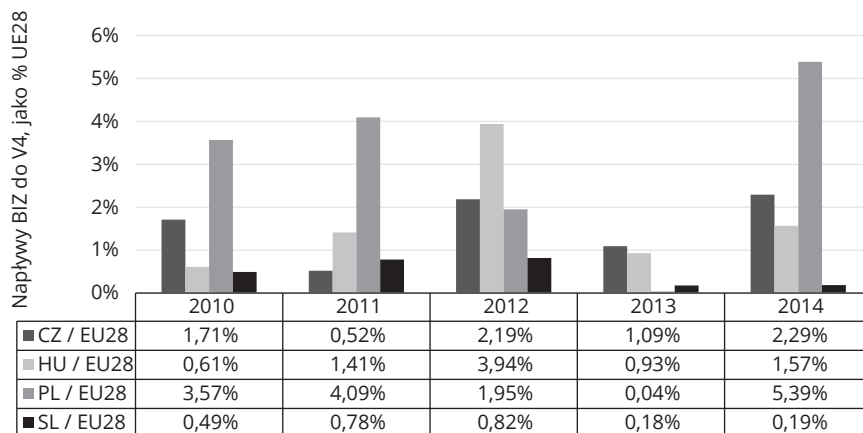
W okresie 2010–2014 największe napływy BIZ³ (w relacji do UE28) były kierowane do Polski (z wyjątkiem lat 2012, 2013) – por. wykres 5.1. Na drugim miejscu wśród państw Grupy Wyszehradzkiej znajdują się (w zależności od analizowanego roku) Czechy bądź Węgry.

Po znacznym spadku znaczenia Polski jako źródła odpływów BIZ od 2010 r. (wykres 5.2) na korzyść Węgier, Polska odzyskała pozycję lidera w grupie V4 w 2014 r.

² Dodatkowe definicje związane z KTN to a) definicja przedsiębiorstwa matki („przedsiębiorstwo kontrolujące zasoby innych podmiotów w krajach innych niż ich własny, zazwyczaj poprzez własność pakietu udziałów”) i b) definicja zagranicznych podmiotów („podmioty posiadające osobowość prawną lub jej nieposiadające, w których inwestor będący rezydentem innego kraju jest właścicielem udziałów pozwalających na długotrwałe zaangażowanie w zarządzanie przedsiębiorstwem” (UNCTAD, 2015c).

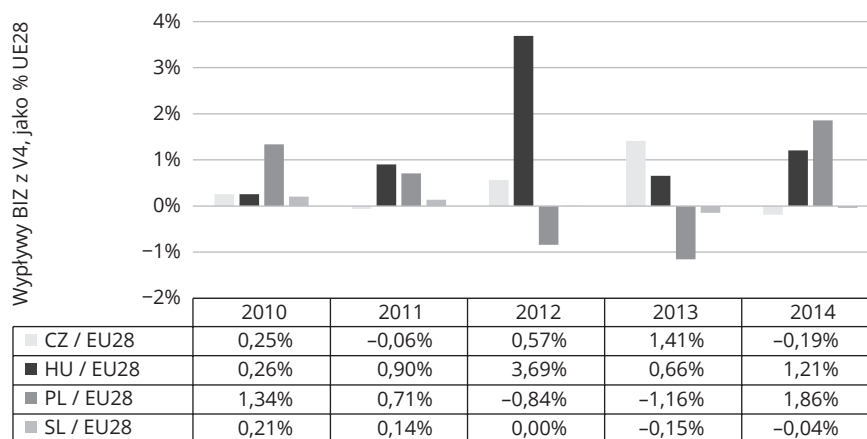
³ „Dla podmiotów stowarzyszonych oraz firm córek, w skład napływów BIZ wchodzi sprzedaż netto udziałów oraz zobowiązań (wliczając bezgotówkowe przejęcia dokonane pod zastaw sprzętu, praw wytwórczych, itp.) do firmy matki plus udział firmy matki w reinwestowanych zyskach firmy córki, plus krótko- oraz długo-terminowe pożyczki wewnętrzne pochodzące z firmy matki. Dla gałęzi napływy BIZ składają się ze wzrostu reinwestowanych zysków oraz fundusze otrzymane od bezpośredniego inwestora zagranicznego netto” (UNCTAD, 2015e).

Wykres 5.1. Napływy BIZ do grupy V4 jako procent napływu BIZ do UE28 w latach 2010–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UNCTAD (2015d), 2.11.2015.

Wykres 5.2. Odpływy BIZ z grupy V4 jako procent odpływu z UE28 w latach 2010–2014



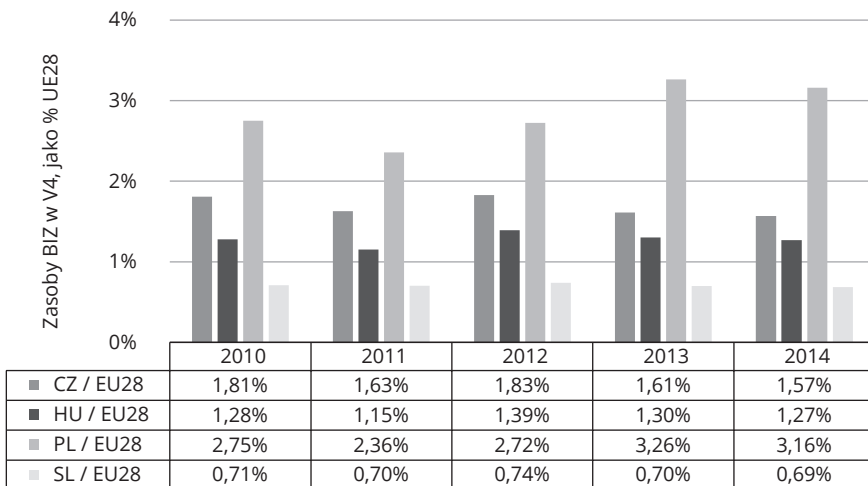
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UNCTAD (2015d), 2.11.2015.

W badanym okresie Polska zgromadziła największe zasoby BIZ⁴ (wykres 5.3) wśród krajów grupy V4, na drugim miejscu pod tym względem nieustannie plasują się Czechy, następnie Węgry oraz Słowacja. Warto podkreślić relatywnie dużą

⁴ „Dla podmiotów stowarzyszonych oraz firm córek jest to wartość udziału kapitału oraz rezerw (wliczając zachowany zysk) przypadająca firmie matce (równa wartości zasobów minus wartość zobowiązań), plus zadłużenie podmiotu stowarzyszonego lub firmy córki netto względem firmy matki. Dla gałęzi, jest

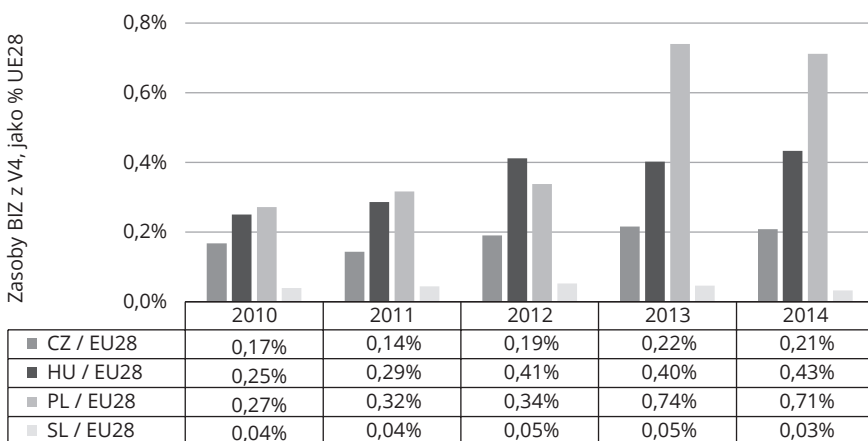
zmienność (przy pozytywnym trendzie) badanego wskaźnika dla Polski, podczas gdy dla pozostałych członków V4 stan zasobów BIZ jako udział w ogólnej wartości zasobu BIZ w UE28 jest raczej niezmienny.

Wykres 5.3. Zasoby BIZ ulokowane w krajach grupy V4 jako procent ogółu zasobów w UE28 w latach 2010–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UNCTAD (2015d), 2.11.2015.

Wykres 5.4. Zasoby BIZ pochodzące z krajów grupy V4 jako procent ogółu zasobów UE28 zainwestowanych za granicą w latach 2010–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UNCTAD (2015d), 2.11.2015.

to wartość aktywów stałych oraz bieżąca wartość aktywów oraz inwestycji, z wyłączeniem kwot należnych firmie matce, minus zobowiązania względem podmiotów zewnętrznych” (UNCTAD, 2015f).

Począwszy od roku 2013, pozycja Polski jako lidera wśród grupy V4 pod względem stanu zasobów inwestycji bezpośrednich ulokowanych zagranicą umocniła się znacząco (wykres 5.4). Zmiany badanego wskaźnika dla pozostałych członków V4 są (relatywnie) niewielkie

Tabela 5.1. Aktywność KTN w badanych gospodarkach (liczba KTN) w latach 2010–2012

CZ	Przetwórstwo przemysłowe	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)	HU	Przetwórstwo przemysłowe	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)
2010	4 132	15 626	21 562	2010	2 332	14 864	18 293
2011	3 794	10 146	15 371	2011	2 337	15 208	18 609
2012	3 429	8 827	13 396	2012	2 307	14 745	18 093
PL	Przetwórstwo przemysłowe	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)	SL	Przetwórstwo przemysłowe	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)
2010	2 626	3 133	6 157	2010	998	2 459	3 645
2011	2 711	3 395	6 528	2011	1 049	2 790	4 092
2012	2 709	3 512	6 631	2012	992	2 122	3 317

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z OECD (2015), 4.11.2015.

Tabela 5.2. Zmiany procentowe liczby KTN w badanych gospodarkach w latach 2010–2012

CZ	Przetwórstwo przemysłowe	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)	HU	Przetwórstwo	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)
2010–2011	-8,18%	-35,07%	-28,71%	2010–2011	0,21%	2,31%	1,73%
2011–2012	-9,62%	-13,00%	-12,85%	2011–2012	-1,28%	-3,04%	-2,77%
PL	Przetwórstwo przemysłowe	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)	SL	Przetwórstwo	Usługi ogółem (sekcje G do N z wyjątkiem K)	Działalność ogółem (sekcje B do N z wyjątkiem K)
2010–2011	3,24%	8,36%	6,03%	2010–2011	5,11%	13,46%	12,26%
2011–2012	-0,07%	3,45%	1,58%	2011–2012	-5,43%	-23,94%	-18,94%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z OECD (2015), 4.11.2015.

Analizując aktywność zagranicznych KTN w badanych gospodarkach (tabela 5.1) mierzona liczbą KTN, można zauważyć, iż to Czechy wydają się być najatrakcyjniejszym krajem goszczącym KTN. Jeśli natomiast analizie zostaną poddane zmiany liczby KTN w kolejnych latach okresu 2010–2012, sytuacja wygląda odwrotnie – właśnie w Czechach odnotowano największy spadek liczby zagranicznych KTN. Polska (pomimo dużej konkurencji ze strony Słowacji zwłaszcza w latach 2010–2011) okazuje się krajem, w którym następują największe wzrosty liczby zagranicznych KTN (tabela 5.2).

Z powyższej analizy wynika, iż pozycja Polski jako inwestora zagranicznego oraz jako kraju goszczącego zagranicznych inwestorów umocniła się w ostatnich latach.

Wpływ zachęt dla zagranicznego kapitału bezpośredniego – wnioski z analizy literatury przedmiotu

Celem tej części jest poszukiwanie odpowiedzi na trzy pytania: 1) Jakie są najczęściej stosowane zachęty dla zagranicznych inwestorów?, 2) W jakim stopniu są one skuteczne? oraz 3) Jakie są wnioski z dotychczasowych badań dot. skuteczności polityki przyciągania BIZ.

W swoim badaniu z 2005 r., dotyczącym niemieckich KTN, Buettner i Ruf (2005) pokazali, że wpływ zachęt związanych z podatkami nie jest homogeniczny względem rodzaju podatku, którego dotyczy stosowana ulga. Ulgi dotyczące krańcowej stopy podatkowej nie miały wpływu na wybór lokalizacji przez KTN, wnioski zmieniają się, gdy ulgi dotyczą efektywnej średniej stopy podatkowej oraz (i zwłaszcza) nominalnej stawki podatkowej. Pozytywny, ale nie homogeniczny wpływ zachęt związanych z podatkami kierowanych do zagranicznych inwestorów został potwierdzony przez Bacciniego et al. (2014) podczas analizy rosyjskich regionów. Należy jednak podkreślić, że autor zaznaczył, iż wpływ zachęt podatkowych dotyczących inwestycji stosowanych przez rząd był niewielki. Rolę niskiej stawki podatku jako czynnika determinującego BIZ potwierdzili także Eicher et al. (2012). W tym badaniu autorzy dodatkowo pokazali, iż dwustronne umowy podatkowe (*Bilateral Taxation Treaties*) nie miały wpływu na wielkość napływu BIZ, potwierdzając tezę, że umowy tego typu są zawierane nie tylko w celu ułatwiania inwestycji, ale również w celu ograniczania unikania płacenia podatków oraz stosowania tzw. cen transferowych (Eicher et al., s. 368). Badania prowadzone dla gospodarek państw Ameryki Łacińskiej, Karaibów oraz Afryki wykazało, że zachęty podatkowe mogą również przybrać formę wakacji podatkowych (*tax holidays*), np. obniżenie stawki CIT (Klenn, Parys, 2012). Tego typu

zachęty pozytywnie wpływały na przyciąganie zagranicznych inwestorów do dwóch pierwszych z badanych przez autorów regionów. Z drugiej strony wakacje podatkowe okazały się nieistotnym czynnikiem przyciągającym BIZ w 12 gospodarkach z grupy CFA Franc Zone (Parys, James, 2010, s. 424). Parys i James (2010) pokazali ponadto, że inwestorzy pozytywnie reagują na uproszczenie skomplikowanych zachęt podatkowych oraz na rozszerzenie prawnych gwarancji mających na celu zwiększenie pewności inwestora w wyborze lokalizacji inwestycji.

Prace poświęcone specjalnym strefom ekonomicznym (SSE) pokazują, że są one bardzo kosztowne i nie tak kluczowe w przyciąganiu inwestorów jak zachęty podatkowe. Zamiast SSE władze tych regionów w Polsce, które są najmniej atrakcyjne dla BIZ, powinny poprawić klimat inwestycyjny za pomocą reform politycznych, ekonomicznych oraz instytucjonalnych (Chidlow et al., 2009, s. 130). Z drugiej strony badanie roli zachęt dla inwestorów oferowanych w ramach SEE w Chinach (np. ochrona prywatnej własności, ulgi podatkowe oraz inicjatywy związane z używaniem ziemi) wykazało ich pozytywne przełożenie na przyciąganie BIZ (Wang, 2013).

Tworzenie parków technologicznych jako narzędzi mających na celu przyciągnięcie BIZ może odnieść sukces, ale w celu osiągnięcia najlepszych rezultatów muszą one iść w parze z odpowiednią polityką innowacyjną. Takie zachęty mogą odgrywać decydującą rolę w przyciąganiu inwestycji związanych z działaniami w sferze badań i rozwoju (B+R) w przypadku podobieństwa innych charakterystyk potencjalnych lokalizacji inwestycji (Guimón, 2009, s. 367)⁵.

Analizując hierarchię ważności zachęt dla BIZ, warto przywołać badania Rosenboim et al. (2008). Autorzy stosując podejście behawioralne do wyboru optymalnych zachęt dotyczących BIZ, doszli do wniosków, iż inwestorzy nie zawsze podejmują decyzję zgodnie z teorią użyteczności. Badając różnice pomiędzy zachętami podatkowymi a dotacjami, naukowcy pokazali pozytywną zależność pomiędzy ryzykiem inwestycji a wartością dotacji potrzebną, by inwestor zrezygnował z zachęty podatkowej. Im wyższe jest ryzyko inwestycji, tym wyższa jest oczekiwana dotacja, która mogłaby kompensować rezygnację z ulg podatkowych. Zamiana zachęty podatkowej (o nieznannej wartości pieniężnej) na dotację (o znanej wartości pieniężnej) jest postrzegana przez inwestora jako strata i wymaga kompensaty. Autorzy badania pokazują również, że system zachęt jest postrzegany w powiązaniu z kontekstem lokalnym, tj. postrzegana atrakcyjność kraju goszczącego może ulec zmianie na skutek zmiany rodzaju zachęt w wyżej wymienionym zestawie.

⁵ Do podobnych wniosków doszedł również Z. Zimny (2014) podczas dyskusji dotyczącej związku między funduszami unijnymi w latach 2007–2013 a BIZ. Ocena wpływu wejścia Polski do UE na BIZ została opracowana też w pracy T. Napiórkowskiego (2014).

Jeśli chodzi o preferencje inwestorów dotyczące zachęt dla BIZ, to Dorożyński et al. (2015, s. 166) pokazali, iż jeden na trzech inwestorów w regionie łódzkim w Polsce spodziewa się wsparcia (nie koniecznie finansowego) przy wyborze lokalizacji inwestycji oraz przy podejmowaniu decyzji o jej kontynuacji. Autorzy zaznaczyli równocześnie, że inne czynniki (np. dostępność zasobów) odgrywały jednakże ważniejszą rolę dla inwestorów.

Podstawowym założeniem przy tworzeniu zachęt dla zagranicznych inwestorów jest to, że BIZ oraz KTN zwiększą dobrobyt kraju goszczącego np. za pomocą transferu wiedzy i zdolności (*know-how*) oraz efektów pośrednich (*spillovers*). Należy jednak zauważyć, iż te efekty nie są ani natychmiastowe, ani automatyczne (por. np. McGratta, 2011). Blomström i Kokko (2003, s. 20–21) podkreślają, że zachęty dla BIZ nie są efektywnymi inicjatywami w osiągnięciu celu końcowego, jakim jest wzrost ekonomiczny, jeśli nie są z nimi równolegle prowadzone inwestycje w naukę i rozwój lokalnych firm, co ma na celu umocnienie i rozbudowanie ich zdolności oraz motywacji do absorbowania ww. korzyści płynących z goszczenia BIZ i KTN⁶.

W literaturze przedmiotu najczęściej analizowaną zachętą mającą na celu przyciąganie BIZ i KTN są ulgi podatkowe. Efekt tych działań, jak pokazano, jest nie tylko zależny od rodzaju inwestycji, ale również od rodzaju podatku, którego dotyczy. Literatura pokazuje jednak, że zachęty (podatkowe i inne) nie są kluczowymi, a raczej komplementarnymi, czynnikami determinującymi wybór lokalizacji inwestycji przez podmioty zagraniczne. Odnośnie hierarchii badanych zachęt zachęty podatkowe są przez inwestorów bardziej preferowane niż dotacje, ale drugie w kolejności względem długookresowego minimalizowania ryzyka za pomocą np. jakości klimatu inwestycyjnego i ogólnego traktowania zagranicznych inwestorów. Ponadto zachęty nie mogą być kierowane wyłącznie do zagranicznych inwestorów, ponieważ stworzy to przepaść pomiędzy firmami zagranicznymi i lokalnymi – te drugie nie będą miały możliwości absorpcji korzyści płynących z goszczenia BIZ i KTN.

Zachęty dla napływu BIZ w Polsce

Celem tej części jest prezentacja polskiej polityki wobec inwestorów zagranicznych oraz pokazanie, czy odpowiadają one zachętom przedstawionym w przeglądzie literatury przedmiotu.

⁶ To jednak raczej nie grozi Polsce. Jak pokazali w swoim badaniu Dorożyński et al. (2015) w regionie łódzkim, zakres zachęt kierowanych wyłącznie do inwestorów zagranicznych jest niewielki.

Według Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ, 2015a)⁷ oraz Ministerstwa Gospodarki (2014), polska polityka przyciągania BIZ koncentruje się na następujących narzędziach: 1) dotacje rządowe, 2) zachęty inwestycyjne w SSE, 3) parki przemysłowe i technologiczne oraz 4) zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Jako korzyści wyżej wymienionych zachęt dla polskiej gospodarki uważa się: 1) wzmocnienie stabilności makroekonomicznej, 2) wzrost efektywności, 3) wzrost innowacyjności, 4) poprawę jakości i rozwój kapitału ludzkiego oraz 5) wzmocnienie mechanizmów równoważących dysproporcje między regionami w celu budowania oraz pełnego wykorzystania ich potencjału (Ministerstwo Gospodarki, 2014, s. 18–20).

Granty rządowe (ustanowione w dokumencie „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020”) mają na celu „wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki” (Ministerstwo Gospodarki, 2014, s. 3). Dotacje są głównie kierowane do podmiotów inwestujących w branżach priorytetowych, takich jak: branża motoryzacyjna, elektroniczna oraz produkcja sprzętu AGD, przemysł lotniczy, biotechnologia, przemysł rolno-spożywczy, branża nowoczesnych usług i działalność B+R. Owa lista może zostać rozszerzona o inne branże, pod warunkiem, że zagraniczny inwestor dokona znaczącej inwestycji, tj. minimum kosztów kwalifikowalnych 750 mln PLN, tworząc minimum 200 nowych miejsc pracy lub poniesie 500 mln PLN kosztów kwalifikowalnych i utworzy 500 nowych miejsc pracy (Ministerstwo Gospodarki, 2014, s. 28). Granty rządowe przyznawane są za pośrednictwem dwóch programów: 1) „Wsparcie tytułem tworzenia nowych miejsc pracy” oraz 2) „Wsparcie z tytułu kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji”⁸. Programy te dają wsparcie finansowe na jedno miejsce pracy i wsparcie związane z wielkością inwestycji.

Przedsiębiorstwa dokonujące inwestycji w którejkolwiek z 14. SSE (rysunek 5.1) mogą liczyć na zwolnienie podatkowe (CIT i PIT, np. 25–55% na CIT w SSE Katowice), działkę w pełni przygotowaną pod inwestycję, uzyskaną po konkurencyjnej cenie, darmową pomoc przy załatwianiu formalności związanych z inwestycją oraz zwolnienie od podatku od nieruchomości (PAIiZ, 2015b)⁹.

W Polsce jest 80 parków przemysłowych oraz technologicznych (rysunek 5.2). Parki technologiczne¹⁰ mogą zaoferować inwestorom takie korzyści, jak: pomoc

⁷ PAIiZ jest agencją wysoce zaangażowaną w promowanie Polski jako gospodarza zagranicznych inwestorów zarówno ze strony marketingowej, jak i administracyjnej.

⁸ Więcej informacji na temat omawianych programów w: Ministerstwo Gospodarki (2014, s. 28–38).

⁹ Więcej na temat SEE w Polsce można znaleźć w: KPMG (2014).

¹⁰ „Park technologiczny to zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami” (PAIiZ, 2015d).

doradcza w tworzeniu i rozwoju firm, transfer technologii, transformacja wyników B+R w innowacje technologiczne oraz tworzenie warunków sprzyjających prowadzeniu działalności gospodarczej. Z drugiej strony parki przemysłowo-technologiczne¹¹ oferują „zapełnienie oferowanej powierzchni rynkowo skutecznymi firmami wykorzystującymi nowoczesne technologie, przyciąganie inwestorów oraz tworzenie miejsc pracy” (PAIiIZ, 2015d).

Rysunek 5.1. SSE w Polsce



Źródło: PAIiIZ (2015c).

Jak można zauważyć, polityka przyciągania BIZ w Polsce koncentruje się na: a) grantach rządowych, b) ulgach podatkowych (zachęty finansowe), c) doradztwie oraz d) kształtowaniu środowiska przyjaznego przedsiębiorstwom (zachęty niefinansowe)¹². Ważne, by zrozumieć, że wymienione zachęty są programami „daj,

¹¹ „Park przemysłowo-technologiczny jest to zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz ze znajdującą się na nich infrastrukturą pozostałą po restrukturyzowanych lub likwidowanych przedsiębiorstwach oraz inne dołączone do nich nieruchomości. Tego typu parki tworzone są przy udziale władz samorządowych w celu zapewnienia preferencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw” (PAIiIZ, 2015d).

¹² Niestety, jak zauważył Zimny (2015), obecne inicjatywy nadal nie odpowiadają na takie problemy, jak np. wysoki poziom skomplikowania polskiego prawa (np. podatkowego) – problemu, do którego nawiązywali Parys i James (2010). Dzieje się tak, ponieważ „za deklaracjami i intencjami nie idą działania, a działania podjęte są często niekonsekwentne i trudne są do zrozumienia” (Zimny, 2015, s. 28).

a otrzymasz”, których rząd używa do promowania oraz realizowania polskich celów ekonomicznych.

Rysunek 5.2. Parki przemysłowe i technologiczne w Polsce



Źródło: PAIiIZ (2015d).

Polski rząd poprzez strukturę wspomnianych zachęt BIZ stara się wpłynąć na lokalizację zagranicznych inwestycji w Polsce. Na przykład w celu otrzymania grantu rządowego inwestycja musi być zlokalizowana w powiecie, w którym stopa bezrobocia wynosi powyżej 75% średniej krajowej. Dodatkowe korzyści (np. dodatkowe 20% wsparcia w przypadku grantu na zatrudnienie i dodatkowe 5 punktów procentowych w przypadku grantu inwestycyjnego) są przyznawane, jeśli inwestycja jest zlokalizowana w Polsce Wschodniej (Ministerstwo Gospodarki, 2014, s. 30, 35).

Jak pokazano, korzyści proponowane zagranicznym inwestorom, którzy chcieliby zainwestować w Polsce, są podobne w swojej charakterystyce do zachęt, które zostały zidentyfikowane na podstawie przeglądu literatury przedmiotu.

Podsumowanie

Celem niniejszego rozdziału było znalezienie odpowiedzi na następujące pytanie: Czy obecne inicjatywy mające na celu przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski są skuteczne?

Z analizy danych statystycznych dotyczących przepływów BIZ wynika, że Polska jest zarówno atrakcyjnym miejscem lokowania inwestycji zagranicznych, jak i inwestorem za granicą. Przegląd dotychczasowych badań na temat polityki wobec BIZ pozwolił zidentyfikować stosowane zachęty oraz pokazał, że pomimo zazwyczaj pozytywnego wpływu na napływy BIZ, instrumenty przyciągania inwestycji mają drugorzędną rolę w oczach inwestorów zagranicznych jako czynniki determinujące ich aktywność. Na tym tle przedstawiono różne programy prowadzone w Polsce, które mają na celu przyciągnięcie BIZ i KTN.

Zachęty oferowane dla inwestorów zagranicznych w Polsce odpowiadają zidentyfikowanym w literaturze przedmiotu, nie są one jednakże kluczowymi czynnikami determinującymi wybór lokalizacji BIZ.

Wnioskiem dla polityki dotyczącej zachęt dla BIZ jest sugestia przeprowadzenia szczegółowej analizy kosztów i korzyści z nimi związanych przed przyznaniem kolejnych zachęt.

Bibliografia

- Baccini L., Li Q., Mirkina I. (2014), *Corporate Tax Cuts and Foreign Direct Investment*, "Journal of Policy Analysis and Management", vol. 33, s. 977–1006.
- Blomström M., Kokko A. (2003), *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*, National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 9489
- Buettner T., Ruf M. (2005), *Tax Incentives and The Location Of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper no. 17, 2005
- Chidlow A., Salciuviene L., Young S. (2009), *Regional Determinants of Inward FDI Distribution in Poland*, "International Business Review", vol. 18, s. 119–133
- Dorożyński T., Świerkocki J., Urbaniak W. (2015), *Incentives for Attracting FDI: The Case of the Lodz Region*, „Gospodarka Narodowa”, vol. 275, s. 147–169.
- Eicher T.S., Helfman, L., Lenkoski A. (2012), *Robust FDI Determinants: Bayesian Model Averaging in the Presence of Selection Bias*, "Journal of Macroeconomics", vol. 34, s. 637–651.
- Guimón J. (2009), *Government Strategies to Attract R&D-Intensive FDI*, "Journal of Technology Transfer", vol. 34, 364–379.

- Klemm A., Parys S.V., (2012), *Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives*, „International Tax Public Finance”, vol. 19, s. 393–423.
- Lipsey R.E. (2001), *Foreign Direct Investment and the Operations of Multinational Firms: Concepts, History, and Data*, National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 8665.
- KPMG (2014), *20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs*,: http://www.paiz.gov.pl/publications/industrial_and_technology_parks_and_special_economic_zones.
- McGrattan E.R. (2011), *Transition to FDI Openness: Reconciling Theory and Evidence*, National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 16774.
- Ministerstwo Gospodarki (2014), *Programme for Supporting Investment of Major Importance to the Polish Economy for the Years 2011–2020*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/7831/Program%20z%20nowelizacja%C4%85%2027-10-2014%20czysty_eng.pdf.
- Napiórkowski T.M. (2014), *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na atrakcyjność Polski dla zagranicznych inwestorów*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności. Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 117–138.
- OECD (2015), *OECD.Stat*, <http://stats.oecd.org/#>.
- PAIiIZ (2015a), *Governmental Grants*, http://www.paiz.gov.pl/governmental_grants.
- PAIiIZ (2015b), *Investment Incentives in SEZ*, http://www.paiz.gov.pl/investment_support/investment_incentives_in_SEZ#.
- PAIiIZ (2015c), *Special Economic Zones (SEZ)*, http://www.paiz.gov.pl/investment_support/sez. PAIiIZ (2015d), *Industrial and Technology Parks*, http://www.paiz.gov.pl/investment_support/industrial_and_technology_parks#.
- Parys S.V., James S. (2010), *The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone*, *International Tax Public Finance*, vol. 17, s. 400–429.
- Rosenboim M., Luski I., Shavit T. (2008), *Behavioral Approaches to Optimal FDI Incentives*, “Managerial and Decision Economics”, vol. 29, s. 601–607.
- UNCTAD (2015a), *Frequently Asked Questions, Why Don't Data on Global FDI Inflows and Outflows Match with Each Other?*, <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Frequently%20Asked%20Questions/Frequently-Asked-Questions.aspx>.
- UNCTAD (2015b), *Foreign Direct Investment (FDI)*, [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-\(FDI\).aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Foreign-Direct-Investment-(FDI).aspx).
- UNCTAD (2015c), *Transnational Corporations (TNC)*, [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Transnational-corporations-\(TNC\).aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Transnational-corporations-(TNC).aspx).
- UNCTAD (2015d), *UNCTADSTAT*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>.
- UNCTAD (2015e), *FDI Flows*, <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Flows.aspx>.

- UNCTAD (2015f), *FDI Stock*, <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDIStock.aspx>, 2.11.2015.
- Wang J. (2013), *The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities*, "Journal of Development Economics", vol. 10, s. 133–147.
- Zimny Z. (2014), *Czy Fundusze Pomocowe UE Mają Wpływ na Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne w Polsce?*, w: J.P. Georgica (red.), *Jak Polska wykorzystała środki Unii Europejskiej?*, Polskie Stowarzyszenie Prointegracyjne Europa, Warszawa, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2438405.
- Zimny Z. (2015), *Inward FDI-related Challenges to Poland's Further Economic Progress*, Conference paper for "2nd AIB-CEE Conference, International Business and Research in the CEE Region", https://www.researchgate.net/publication/286454367_Inward_FDI-related_Challenges_to_Poland%27s_Further_Economic_Progress.

Część II

Główne czynniki konkurencyjności polskiej gospodarki w latach 2010–2015

Zmiany zasobów ludzkich w Polsce z uwzględnieniem tendencji migracyjnych w latach 2010–2015

Mateusz Mokrogulski

Celem tego rozdziału jest ocena tendencji zmian zasobów ludzkich w Polsce jako jednego z czynników konkurencyjności gospodarki w latach 2010–2015. Analiza obejmuje najważniejsze elementy charakteryzujące stan i zmiany zasobów ludzkich w gospodarce, takie jak: trendy demograficzne, zmiany w zatrudnieniu i poziomie bezrobocia, kształtowanie się wynagrodzeń oraz zmiany wydajności pracy. W badaniu uwzględnia się ostatnie inicjatywy ustawodawcze w zakresie polityki rodzinnej, a szczególny nacisk został położony na ukazanie aktualnych tendencji na rynku pracy.

Demografia

W końcu 2014r. czasowo za granicą przebywało 2,32mln Polaków wobec 2,196mln osób rok wcześniej oraz 2mln osób w roku 2010, tj. na początku okresu objętego analizą. W roku 2014 krajem o największej liczbie emigrantów z Polski wciąż była Wielka Brytania (685 tys.), a następnie Niemcy (614 tys.), Irlandia (113 tys.) i Holandia (109 tys.). W badanym okresie zwiększyła się emigracja szczególnie do Niemiec, które jako ostatni unijny kraj (wraz z Austrią) w maju 2011r. otworzyły rynek pracy dla obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wzrosło także znaczenie Holandii, gdzie liczba przebywających czasowo Polaków jest już prawie taka sama jak w Irlandii. Fakt zamieszkiwania znacznej grupy Polaków poza ojczyzną stanowi już oczywisty problem natury demograficznej, który z każdym rokiem będzie trudniej rozwiązać. Emigranci szybko znajdują pracę za granicą (aczkolwiek często poniżej swoich kwalifikacji), rozwijają się zawodowo, osiągając w ten sposób pożądaną status materialny. Nierzadko otwierają własną działalność i stają się w ten sposób cennymi fachowcami. W kraju nie mogli liczyć na realizację marzeń zawodowych, dlatego zdecydowali się na emigrację. Dla Polski oznacza to stratę nie tylko

z powodów demograficznych, lecz także z uwagi na potencjał zawodowy, który wykorzystywany jest na obczyźnie. Nie bez znaczenia jest także fakt uprzedniego pobierania wykształcenia w Polsce, często w uczelniach publicznych. Emigranci przyczyniają się zatem do powiększenia produktu krajowego brutto innej gospodarki niż Polska, mimo że wcześniej studiowali na koszt polskiego podatnika. Takie zjawisko będzie miało negatywne skutki ekonomiczne dla Polski w długim okresie.

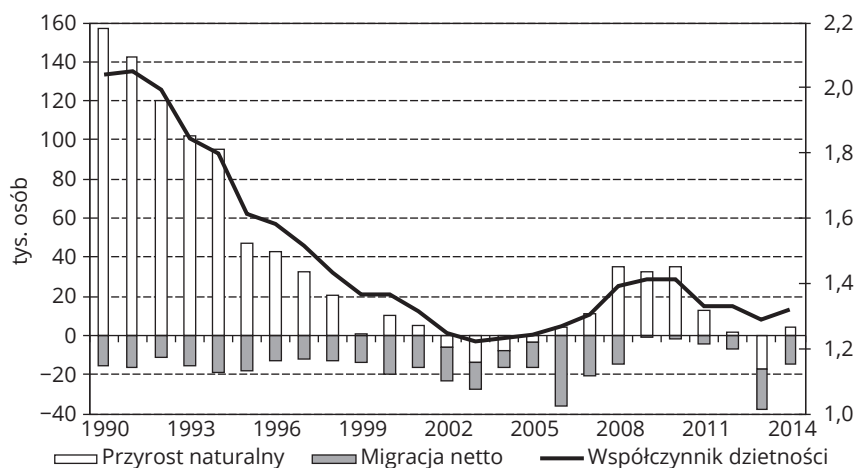
Przy analizie trendów demograficznych warto wspomnieć, że lekkiemu wzrostowi uległa wartość współczynnika dzietności, który na koniec 2014 r. ukształtował się na poziomie 1,32. W poprzednim roku było to 1,29, a w rekordowych pod tym względem latach 2009–2010 współczynnik dzietności był równy 1,41. Takie liczby muszą budzić niepokój, zwłaszcza że współczynnik dzietności w Polsce utrzymuje się poniżej poziomu 2,1 (zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń) od początku okresu transformacji. Polska od lat znajduje się w grupie krajów członkowskich Unii Europejskiej o niskim współczynniku dzietności. W roku 2014 jedynie Portugalia, Grecja i Cypr charakteryzowały się niższą wartością tego współczynnika (odpowiednio na poziomach 1,23, 1,30 i 1,31). Średnia wartość dla krajów Unii Europejskiej to 1,58, co jest wciąż niskim poziomem. Analizowany wskaźnik jest najwyższy we Francji, Irlandii i Szwecji, gdzie wyniósł odpowiednio 2,01, 1,94 i 1,88. Te trzy kraje stosowały na dużą skalę narzędzia polityki rodzinnej. Stopniowe obniżanie się współczynników dzietności skutkuje powolnym pogarszaniem się struktury demograficznej Polski. W połowie roku 2015 odsetek osób w wieku poprodukcyjnym wynosił 19,3% wobec 19,0% w roku 2014 oraz 14,8% w roku 2000. Systematycznemu zmniejszeniu ulega również udział osób w wieku przedprodukcyjnym, tj. w wieku do 17 lat włącznie w całkowitej populacji. W połowie 2015 r. kształtował się on na poziomie 18,0% wobec 18,1% w 2014 r. i 24,4% w roku 2000.

Jeżeli negatywne trendy demograficzne nie ulegną odwróceniu dzięki np. polityce rodzinnej, można oczekiwać dalszego powolnego procesu starzenia się społeczeństwa, co jest obecnie problemem wielu gospodarek. Dlatego rząd przygotował program wsparcia dla rodzin i wspierania dzietności „500+”. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹ została już podpisana przez Prezydenta RP 17 lutego br. Świadczenie w kwocie 500 PLN miesięcznie będzie wypłacane na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Z kolei rodziny, w których średni miesięczny dochód na osobę nie przekracza 800 PLN, będą mogły otrzymać 500 PLN miesięcznie także na pierwsze dziecko. Limit dochodu jest podwyższony do 1200 PLN, jeżeli jedno z dzieci jest niepełnosprawne. Program wchodzi w życie z 1 kwietnia 2016 r., aczkolwiek wypłata środków może nastąpić w terminie później-

¹ Dz.U. z 17 lutego 2016 r., poz. 195.

szym z odpowiednim wyrównaniem od 1 kwietnia br. Program „500+” stanowi konkretne wsparcie materialne dla rodzin wychowujących dzieci. Pozytywną informacją jest także fakt, że świadczenia te w żaden sposób nie likwidują ulg rodzinnych, które zostały wprowadzone w roku 2007. Myślą przewodnią działań wspierających dzietność jest przyjęcie założenia, że dziecko to inwestycja, której koszt ponoszą rodzice lub opiekunowie. Po okresie wychowania i nauki młody człowiek staje się uczestnikiem rynku pracy, opłaca podatki i przyczynia się do wzrostu realnego produktu w gospodarce. W interesie całego społeczeństwa leży zatem, aby współczynniki dzietności w Polsce wzrosły, a rodzice lub opiekunowie dzieci otrzymali chociaż częściowy zwrot kosztów wychowania i nauki swoich dzieci. Dla rodzin ważna jest również stabilizacja dochodów przynajmniej na poziomach minimalnych i program „500+” wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom. Jednak inicjatywy te należy uzupełnić o działania obejmujące również rynek pracy, edukację, a także rozwiązania w zakresie nabywania mieszkań.

Rysunek 6.1. Przyrost naturalny, migracja netto (lewa oś) i współczynnik dzietności (liczba nowo urodzonych dzieci przypadająca na jedną kobietę – prawa oś) w Polsce, 1990–2014



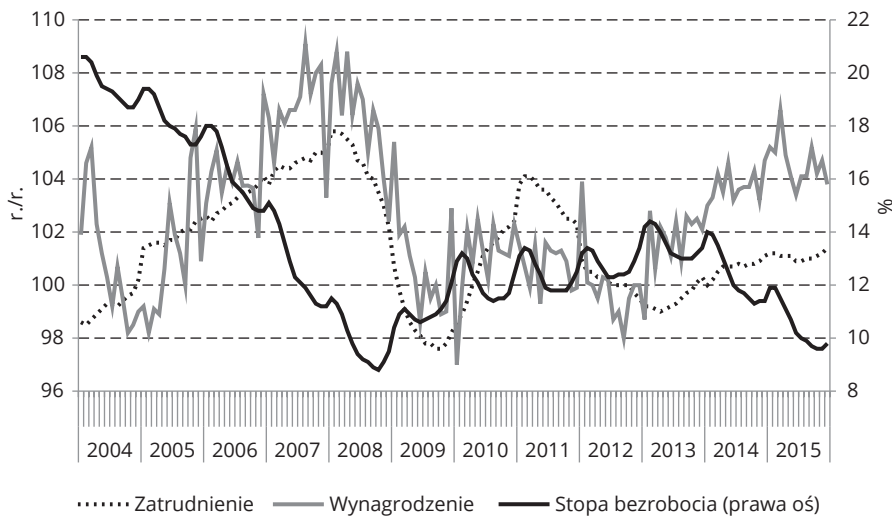
Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Rynek pracy

Od początku roku 2010 przez około cztery lata można obserwować względną stabilizację w zakresie zatrudnienia i bezrobocia. Na koniec 2013 r. stopa bezrobocia wyniosła 13,4% wobec takiej samej wartości na koniec 2012 r. Jednocześnie w okresie

od końca 2010 r. do końca 2013 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw zwiększało się w umiarkowanym tempie, tj. średnio o 0,7% w skali roku. Również dynamika płac realnych w gospodarce narodowej była niewielka i w latach 2011–2013 wyniosła odpowiednio: 1,4%; 0,1% oraz 2,5%. W roku 2012 wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw wręcz spadły realnie o 0,2%. Warto nadmienić, że zauważalny wzrost dynamiki w roku 2013 stanowił częściowo konsekwencję nieoczekiwanego spadku inflacji, przez co płace nominalne ze względu na swoją sztywność nie zdążyły się jeszcze dostosować.

Rysunek 6.2. Dynamika zatrudnienia i wynagrodzenia realnego w sektorze przedsiębiorstw (analogiczny miesiąc roku poprzedniego = 100) oraz stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce



Źródło: GUS.

W latach 2014–2015 dało się zaobserwować wyraźną zmianę tendencji stagnacyjnych z poprzednich czterech lat. Przede wszystkim wyraźnie obniżyła się stopa bezrobocia i na koniec roku 2015 osiągnęła poziom 9,8%. Oznacza to, że liczba bezrobotnych w skali dwóch zmniejszyła się o prawie 600 tys. osób. Najniższy poziom w ostatnich 12 miesiącach stopa bezrobocia osiągnęła w październiku i listopadzie ubiegłego roku (9,6%), co wynika z czynników o charakterze sezonowym, które właśnie w tych miesiącach oddziałują najsilniej w kierunku spadku tego wskaźnika. Ponadto w minionym roku wyraźnie zwiększyło się zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw (dynamika roczna równa 1,4% na koniec roku oraz 1,3% średniorocznie), a także wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw (przeciętnie w skali roku

o 3,5% nominalnie i o 4,5% realnie). Silny wzrost wynagrodzeń realnych wynika również ze zjawiska deflacji, która utrzymuje się od lipca 2014 r., a w roku ubiegłym dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce ukształtowała się na poziomie 0,9% średniorocznie.

W przypadku zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw w roku 2015 zmiany były zróżnicowane w poszczególnych głównych branżach gospodarki narodowej. Największe wzrosty w relacji rocznej obserwowano w następujących sekcjach polskiej klasyfikacji działalności (PKD):

- informacja i komunikacja (7,6%),
- administrowanie i działalność wspierająca (6,7%),
- przetwórstwo przemysłowe (2,4%),
- transport i gospodarka magazynowa (2,4%).

Jednakże nie wszędzie tendencje były pozytywne, jako że część branż wciąż przeżywa spowolnienie lub załamanie. Przykładowo: w budownictwie popyt na pracę zmniejszył się o 5,3%, a w sekcjach „górnictwo i wydobywanie” oraz „wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę” spadł odpowiednio o 8,4% i 4,5%. Silny spadek wystąpił również w sekcji „zakwaterowanie i gastronomia” (-6,0%). Warto zaznaczyć, że budownictwo było tą branżą, w której zatrudnienie zwiększało się jeszcze do połowy roku 2012, a więc nawet w czasach spowolnienia gospodarczego. Ostatnie dane wskazują zatem na utrzymującą się korektę tendencji wzrostowej.

Informacje o dynamice wynagrodzeń brutto w sektorze przedsiębiorstw w podziale na branże częściowo idą w parze z wyżej przytoczonymi danymi o zatrudnieniu. Największy średnioroczny wzrost płac nominalnych miał bowiem miejsce w następujących sekcjach PKD:

- budownictwo (5,7%),
- informacja i komunikacja (5,3%),
- administrowanie i działalność wspierająca (5,2%),
- obsługa rynku nieruchomości (4,6%).

We wszystkich analizowanych branżach dynamika wynagrodzeń była dodatnia z wyjątkiem „górnictwa i wydobywania”, gdzie płace zmniejszyły się o 1,6%.

W latach 2010–2013 postępowało również zjawisko usztywnienia rynku pracy, co przejawiało się zwiększeniem stopy bezrobocia długotrwałego oraz w najmłodszej grupie wiekowej, tj. 15–24 lata. Na koniec 2013 r. pierwszy z wymienionych wskaźników kształtował się na poziomie 4,4% (wobec 3,0% w końcu 2010 r.), a drugi ze wskaźników wynosił 27,3% (wobec 23,6% w końcu 2010 r.). W kolejnych latach nastąpiła co prawda zauważalna poprawa, jako że stopa bezrobocia długookresowego na koniec 2014 r. zmniejszyła się do 3,8%, a wskaźnik zatrudnienia w najmłodszej

grupie wiekowej ukształtował się na koniec roku 2015 na poziomie 20,2%. Jednak wciąż występuje wyraźny problem wśród osób poszukujących pracy po raz pierwszy, a jednocześnie względnie wysoki jest zasób osób długotrwale bezrobotnych, co może w konsekwencji prowadzić do ich wykluczenia społecznego. W IV kwartale 2015 r. nieznacznie zmniejszył się przeciętny czas poszukiwania pracy i wynosił niespełna rok, co należy uznać za okres względnie długi. Postępująca sztywność rynku pracy stanowiła jeden z powodów emigracji zarobkowej obserwowanej po zakończeniu pierwszej fazy kryzysu finansowego i gospodarczego.

Zgodnie z wynikami badań koniunktury gospodarczej Narodowego Banku Polskiego (NBP)² w I kwartale br. prognozy zatrudnienia kształtują się na poziomach dodatnich. Od ponad dwóch lat więcej przedsiębiorstw planuje zwiększenie zatrudnienia niż spadek, co stanowi odwrócenie tendencji obserwowanej przez pięć poprzednich lat. Obecnie wskaźnik dla prognozy zatrudnienia wynosi 7,1% i jest wyraźnie wyższy od swojej średniej długookresowej. W podziale według form własności największy popyt na pracę chcą generować przedsiębiorstwa prywatne, a szczególnie te z przewagą kapitału zagranicznego. W podziale na branże szczególnie wzrost zatrudnienia oczekiwany jest w przemyśle i usługach (szczególnie transportowych). Wskaźnik dla budownictwa kształtuje się na poziomie zbliżonym do zera. Ponadto, coraz większa liczba przedsiębiorstw deklaruje chęć podwyższenia płac. W perspektywie roku 2016 jest to 46,1%, a w 2017 r. 12,6% badanych firm. W podziale na sekcje PKD odsetek firm planujących wzrost wynagrodzeń jest najwyższy w przemyśle, a następnie w usługach (przede wszystkim w transporcie). W budownictwie ów udział jest już trochę niższy. Podwyżki płac częściej planują przedsiębiorstwa duże niż z sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MPS), co stanowi już ugruntowaną tendencję.

Podobnych wniosków w obszarze popytu na pracę dostarczają wyniki raportu Barometr Manpower *Perspektyw Zatrudnienia w Polsce*³. Zgodnie z tymi ostatnimi spośród grupy 750 przebadanych pracodawców, stanowiących próbę reprezentatywną, 18% deklaruje zwiększenie całkowitego zatrudnienia, 6% planuje redukcję liczby etatów, a 70% nie raportuje żadnych zmian personalnych. Pozostałe 6% pracodawców wskazało brak decyzji w kwestii zatrudnienia. Prognoza netto zatrudnienia kształtuje się zatem na poziomie +12% oraz +10% po korekcie sezonowej. W odniesieniu do danych sprzed roku widać lekką poprawę oczekiwań, aczkolwiek w poprzednich

² Badania koniunktury NBP prowadzone są z częstotliwością kwartalną. W niniejszym podrozdziale zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w IV kwartale 2015 r., odnoszące się do działań planowanych na I kwartał 2016 r.

³ Raport powstaje łącznie w 42 krajach i bierze w nim udział ponad 65 tys. dyrektorów departamentów zajmujących się zarządzaniem zasobami ludzkimi. Badanie prowadzone jest z częstotliwością kwartalną. W niniejszym podrozdziale zaprezentowano wyniki raportu, w którym zawarte są oczekiwania pracodawców na II kwartał 2016 r.

czterech kwartałach prognoza zatrudnienia netto również kształtowała się na poziomie dodatnim⁴. Warto wspomnieć, że badania prowadzone przez ten ośrodek wskazywały na pozytywne oczekiwania na rynku pracy w Polsce niemal w całym okresie spowolnienia gospodarczego. Wyjątek stanowił krótki czas od IV kwartału 2012 r. do II kwartału 2013 r. Szczególnie optymistyczne prognozy formułują przedsiębiorstwa duże (o liczbie zatrudnionych powyżej 250 osób), gdzie wskaźnik netto jest równy +29%. Dla porównania, w przypadku mikroprzedsiębiorstw (o liczba zatrudnionych do 9 osób) ten sam wskaźnik wynosi +1%. Ponadto we wszystkich analizowanych 10 sektorach⁵ gospodarki więcej jest pracodawców, którzy planują zwiększać zatrudnienie, niż tych przewidujących redukcje etatów w II kwartale 2016 r. Wyraźny optymizm widać wśród firm z sektorów: „budownictwo”, gdzie prognoza netto zatrudnienia wynosi +20%, co oznacza wzrost o 2 p.p. w ujęciu kwartalnym oraz stabilizację w ujęciu rocznym, „restauracje/ hotele”, gdzie prognoza netto zatrudnienia jest równa +14% (wzrost o 7 p.p. kw/kw i o 11 p.p. r/r), „produkcja przemysłowa” (prognoza +13%, co oznacza spadek w ujęciu kwartalnym o 5 p.p. i stabilizację w ujęciu rocznym), „transport/ logistyka/ komunikacja” (prognoza +12%, tj. wzrost o 5 p.p. kw/kw i spadek o 6 p.p. r/r) oraz „handel detaliczny i hurtowy” (prognoza +11%, tj. spadek o 3 p.p. kw/kw i wzrost o 2 p.p. r/r). Z kolei najmniejszy optymizm co do zatrudnienia widać w przedsiębiorstwach z sektorów: „kopalnie/ przemysł wydobywczy” (+1%, co oznacza wynik na zbliżonym poziomie jak przed kwartałem i przed rokiem), „rolnictwo/ leśnictwo/ rybołówstwo” (+1%, co oznacza spadek kw/kw o 6 p.p. oraz wzrost o 2 p.p. r/r), a także „energetyka/ gazownictwo/ wodociągi” (+2%, co oznacza stabilizację kw/kw oraz wzrost o 9 p.p. r/r). Przytoczone wyniki nie w pełni korespondują z dotychczasowymi tendencjami w obszarze zatrudnienia. W szczególności znaczne rozbieżności obserwuje się dla budownictwa. W przypadku wyników dla innych gospodarek unijnych na uwagę zasługuje oczekiwany wzrost popytu na pracę w przedsiębiorstwach zlokalizowanych w Bułgarii (+13%), na Węgrzech (+11%), w Rumunii (+10%) i na Słowenii (+9%). Na negatywnym poziomie (-1%) prognoza kształtuje się jedynie we Francji.

Przy analizie rynku pracy w Polsce warto wspomnieć o pozytywnym zjawisku, jakim jest stopniowe zwiększanie się wskaźników zatrudnienia. Ogólny wskaźnik (dla grupy wiekowej 15–64 lata) w okresie 2004–2014 uległ wzrostowi z 51,7% do 61,7%. Wchodząc do Unii Europejskiej, Polska charakteryzowała się najniższą wartością

⁴ W dalszej części przytoczono dane poddane korekcie sezonowej.

⁵ Sektory poddane badaniu to: budownictwo, energetyka/ gazownictwo/ wodociągi, finanse/ ubezpieczenia/ nieruchomości/ usługi, handel detaliczny i hurtowy, instytucje sektora publicznego, kopalnie/ przemysł wydobywczy, produkcja przemysłowa, restauracje/ hotele, rolnictwo/ leśnictwo/ rybołówstwo, transport/ logistyka/ komunikacja.

wskaźnika na tle państw członkowskich UE. Z kolei na koniec 2014 r. już siedem krajów cechowało się wartością wskaźnika niższą niż w Polsce przy średniej dla UE28 na poziomie 64,8%. Spośród państw regionu wyraźnie wyróżniają się Czechy, w przypadku których analizowany wskaźnik ukształtował się na koniec 2014 r. na poziomie 69,0%, a więc wyraźnie powyżej średniej unijnej. Ponadto silnie wzrostową dynamikę widać w ostatnich latach na Węgrzech, które doświadczyły wyraźnej poprawy na rynku pracy. Podobnie w danym okresie nastąpił wyraźny wzrost wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 55–64 lata z 26,2% do 42,5%, przez co pozycja Polski ewoluowała z ostatniego miejsca na tle krajów ówczesnej Unii Europejskiej do pozycji szóstej od końca na tle UE28 (przy średniej równej 51,8%).

Tabela 6.1. Wskaźnik zatrudnienia w 2014 r. i stopa bezrobocia (przeciętna) w 2015 r.: Polska na tle wybranych krajów

Kraj	Wskaźnik zatrudnienia (%) 15–64 lata				Stopa bezrobocia (%)		
	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	55–64 lata	Ogółem	< 25 lat	Długookresowe ^a
Polska	61,7	55,2	68,2	42,5	7,5	20,9	3,8
Czechy	69,0	60,7	77,0	54,0	5,1	20,6	2,7
Słowacja	61,0	54,3	67,6	44,8	11,5	26,4	9,3
Węgry	61,8	55,9	67,8	41,7	6,8	17,3	3,7
Litwa	65,7	64,9	66,5	56,2	9,1	16,3	4,8
Łotwa	66,3	64,3	68,4	56,4	9,9	16,3	4,7
Estonia	69,6	66,3	73,0	64,0	7,4 ^a	15,0 ^a	3,3
Niemcy	73,8	69,5	78,1	65,6	4,6	7,3	2,2
Francja	63,8	60,4	67,3	46,9	10,4	25,1	4,4
Hiszpania	56,0	51,2	60,7	44,3	22,1	48,3	12,9
Irlandia	61,7	56,7	66,9	53,0	9,4	20,9	6,7
Holandia	73,1	68,1	78,1	59,9	6,9	11,3	3,0
Wielka Brytania	71,9	67,1	76,8	61,0	6,1 ^a	16,9 ^a	2,2
Dania	72,8	69,8	75,8	63,2	6,2	10,8	1,7
Rumunia	61,0	53,3	68,7	43,1	6,8	21,7	2,8
Bułgaria	61,0	58,2	63,9	50,0	9,4	21,5	6,9
Chorwacja	54,6	50,0	59,1	36,2	16,6	44,6	10,1
UE28	64,8	59,5	70,1	51,8	9,4	20,4	5,1
Stany Zjednoczone	71,8 ^b	66,0 ^b	77,8 ^b	61,3	5,3	11,6	1,4

^a Dane za 2014 r. ^b Dane dla przedziału wiekowego 20–64 lata.

Źródło: Eurostat.

Wykształcenie, koszty pracy i wydajność pracy

Spółeczeństwo polskie jest raczej dobrze wykształcone na tle innych państw Europy pod względem udziału osób z wykształceniem co najmniej średnim w liczbie ludności w wieku 25–64 lata. Wskaźnik ten w roku 2014 kształtował się w Polsce na poziomie powyżej 90% wobec 75,8% średnio w państwach członkowskich i w ostatnich latach (również w okresie kryzysowym) wykazywał systematyczny wzrost. Jednak w przypadku wykształcenia wyższego Polska plasuje się poniżej średniej unijnej (odpowiednio 26,1% wobec 29,1%), pomimo zwiększenia tego odsetka w ostatnich latach. Podobnie, względnie nieduża liczba osób w Polsce uczestniczy w różnego rodzaju kursach i szkoleniach – ten wskaźnik kształtuje się w naszym kraju na relatywnie niskim poziomie (3,5% wobec 10,6% średnio w UE28 w roku 2015). Poziom wykształcenia ma dodatni wpływ na wysokość płac, co potwierdzają dane statystyczne. Równie ważne jak wykształcenie jest uczenie się przez całe życie⁶. Nastawienie na własny rozwój i częste podnoszenie kwalifikacji zawodowych pozwala uniknąć bezrobocia podczas okresu spowolnienia gospodarczego, a jednocześnie zmniejsza ryzyko braku zatrudnienia, kiedy zbliża się okres emerytalny.

Tabela 6.2. Wskaźniki wykształcenia (dane za 2014 r.), jednostkowe koszty pracy (III kw. 2015 r.) i płaca minimalna (2016 r.): Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej

Kraj	Wykształcenie średnie lub wyższe	Wykształcenie wyższe	Uczestnicy kursów i szkoleń ^a	Jednostkowe koszty pracy (% r/r)	Płaca minimalna	
	% ludności (25–64 lata)				EUR	PPS
Polska	90,5	26,8	3,5	1,8	431	792
Czechy	93,1	21,2	8,6	2,3	366	564
Słowacja	91,2	20,4	3,0	1,6	405	597
Węgry	82,9	22,9	6,3	-0,8	353	625
Litwa	93,4	36,1	5,5	0,0	350	557
Łotwa	89,6	30,4	5,1	2,9	370	528
Estonia	91,0	38,8	12,5	-3,4	430	569
Niemcy	86,8	27,4	7,9	0,8	1 473	1 451
Francja	76,9	33,2	18,3	0,8	1 467	1 361
Hiszpania	56,3	34,4	9,7	0,0	764	828
Luksemburg	81,7	44,8	16,5	3,0	1 923	1 597

⁶ Lifelong learning.

Kraj	Wykształcenie średnie lub wyższe	Wykształcenie wyższe	Uczestnicy kursów i szkoleń ^a	Jednostkowe koszty pracy (% r/r)	Płaca minimalna	
	% ludności (25–64 lata)				EUR	PPS
Wielka Brytania	79,0	40,4	15,5	2,3	1 529	1 133
Szwecja	83,6	38,3	29,4	3,7	-	-
Rumunia	73,8	15,8	1,1	4,2	233	445
Bułgaria	81,2	26,8	1,7	2,3	215	449
Chorwacja	82,7	21,3	2,6	b.d.	408	618
UE28	75,8	29,1	10,6	0,7	-	-

^a Dane wstępne za 2015 r.

Źródło: Eurostat.

Tabela 6.3. Wydajność pracy wyrażona w PKB (w PPS) na osobę zatrudnioną: Polska na tle wybranych krajów (UE28=100 dla każdego roku)

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	60,4	60,1	59,7	61,1	60,8	64,5	69,5	71,7	73,6	73,6	73,7
Czechy	73,9	74,1	75,1	77,6	75,2	77,0	75,4	77,0	75,6	76,0	77,6
Słowacja	65,4	68,2	71,1	76,1	79,3	79,0	81,9	79,6	80,9	82,7	83,4
Węgry	66,3	67,1	67,2	66,6	70,5	72,7	72,5	72,8	71,2	71,8	70,4
Litwa	52,9	55,1	57,9	62,0	64,8	61,2	67,1	70,5	72,7	74,2	74,4
Łotwa	49,2	52,3	53,9	56,5	57,0	56,3	58,2	60,5	62,7	62,4	64,7
Estonia	55,7	58,8	60,7	65,4	65,1	65,2	69,0	70,4	73,2	72,8	73,8
Słowenia	80,9	82,5	82,5	82,3	83,1	79,6	79,1	80,0	79,2	79,3	81,5
Niemcy	107,4	108,2	108,2	107,9	107,3	103,7	106,3	107,2	105,7	104,8	106,3
Francja	115,9	116,7	115,5	115,8	115,7	116,9	116,7	116,4	114,6	116,2	115,3
Irlandia	138,5	137,5	137,3	137,9	128,6	135,0	140,9	146,2	145,7	142,2	143,9
Wielka Brytania	116,0	116,2	115,5	112,5	109,5	108,3	103,6	101,9	102,1	102,0	102,2
Luksemburg	167,1	162,7	171,6	171,4	165,2	157,9	160,5	165,0	161,2	165,1	167,3
Rumunia	33,9	35,3	38,9	42,5	48,7	48,9	49,3	50,6	55,6	55,8	56,7
Bułgaria	34,9	36,0	36,6	38,8	40,8	41,2	41,6	42,1	43,4	43,0	43,7
Chorwacja	72,5	73,5	72,5	70,4	70,9	67,8	66,4	69,7	72,2	72,8	70,4

Źródło: Eurostat.

Wchodząc do Unii Europejskiej, Polska charakteryzowała się jedną z najniższych wartości wydajności pracy (wyrażonej z PKB na osobę zatrudnioną według PPS). W tamtym czasie jedynie kraje bałtyckie⁷ były pod tym względem słabsze. Wydaj-

⁷ A także Bułgaria i Rumunia, które stały się członkami Unii Europejskiej w roku 2007.

ność pracy w Polsce⁸ zaczęła przyrastać systematycznie, aczkolwiek powoli, od roku 2007. Paradoksalnie do polepszenia przyczynił się kryzys finansowy i gospodarczy, który spowodował względną poprawę sytuacji naszego kraju na tle gospodarek unijnych. Nie zmieniło to jednak znacząco faktu, że Polska wciąż należy do grupy państw, w której wydajność pracy pozostaje na niskim poziomie. W 2014 roku jedynie w Bułgarii, Rumunii, na Łotwie, Węgrzech i w Chorwacji wydajność pracy była niższa niż w Polsce (tabela 6.3). Obecnie, tj. w okresie umiarkowanego ożywienia gospodarczego w Polsce można oczekiwać powolnego zwiększania się wydajności pracy w Polsce i kontynuacji procesów doganiania krajów Europy Zachodniej.

Podsumowanie

Ostatnie lata przyniosły zauważalne pogorszenie w zakresie trendów demograficznych w Polsce. Dodatkowo nasiliło się zjawisko emigracji zarobkowej wewnątrz UE, aczkolwiek sytuacja na rynku pracy już od roku 2014 systematycznie się poprawia. Jednocześnie Polska wprowadziła nowe narzędzia polityki rodzinnej, które w założeniach mają się przyczynić do poprawy dzietności i sytuacji materialnej rodzin wychowujących dzieci. Warto także dodać, że nasz kraj nadal notuje względnie niską wydajność pracy na tle państw Europy Zachodniej. Obecnie istotnym wyzwaniem dla polityki gospodarczej jest dalsze tworzenie dla ludzi młodych i wykształconych zachęt do pozostania w kraju, gdzie będą kontynuować swoje życie rodzinne i zawodowe. Polityka nakierowana na rodziny powinna obejmować także rynek pracy oraz rozwiązania w zakresie nabywania mieszkań.

Bibliografia

Ehrenberg R.G., Smith R.S. (2003), *Modern Labor Economics. Theory and Public Policy*, Pearson Education, Inc., wydanie 8.

Eurostat, ec.europa.eu/Eurostat.

GUS, www.stat.gov.pl.

GUS (2015a), *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2014*.

GUS (2016a), „Biuletyn Statystyczny” nr 1/2016 i za poprzednie miesiące.

GUS (2016b), *Kwartalna informacja o rynku pracy*, IV kw. 2015.

⁸ W chwili oddawania do druku niniejszego podrozdziału nie były jeszcze dostępne dane o wydajności pracy za rok 2015.

Iglicka K. (2010), *Migracje długookresowe i osiedleńcze z Polski po 2004 roku – przykład Wielkiej Brytanii. Wyzwania dla statystyki i demografii państwa*, Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Manpower (2016), *Barometr Manpower Perspektyw Zatrudnienia. Polska, Q2/2016*.

NBP (2016), *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kwartale 2015 r. oraz prognoz koniunktury za I kwartał 2016 r.*

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 17 lutego, poz. 195).

www.program500plus.pl.

Inwestycje i oszczędności krajowe. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej

Piotr Maszczyk

Nakłady inwestycyjne i poziom oszczędności krajowych stanowią ważne determinanty konkurencyjności gospodarek. W niniejszym podrozdziale poddano analizie ich rolę w kształtowaniu konkurencyjności polskiej gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie zaszły w okresie 2010–2015.

Analiza dotychczasowych trendów

Analizując dynamikę zmian nakładów inwestycyjnych w Polsce w latach 2010–2015, a więc w okresie, w którym w gospodarce światowej systematycznie zmniejszały się negatywne konsekwencje kryzysu z 2008 r., można skonstatować, iż zarówno poziom, jak i tempo zmian tej składowej popytu globalnego podlegało daleko idącym zmianom, wynikającym przede wszystkim z sytuacji w gospodarce światowej. Pierwsze trzy lata analizowanego okresu (2010–2012) to spadek wartości inwestycji w Polsce, z wyjątkiem roku 2011, kiedy to wraz ze znaczącym przyspieszeniem tempa wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) również wartość inwestycji powiększyła się o ponad 8%. Negatywne tendencje w zakresie kształtowania się inwestycji w ciągu tych trzech lat były oczywiście związane z rozprzestrzenianiem się i utrzymywaniem w gospodarce światowej negatywnych konsekwencji globalnego kryzysu. Warto zwrócić uwagę, że choć tempo wzrostu PKB w roku 2011 było o ponad punkt procentowy wyższe niż w 2014 (4,5% wobec 3,3%), to tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych było znacznie niższe (8% wobec 9,6%). A zatem dopóty, dopóki negatywne konsekwencje globalnego kryzysu były silnie odczuwane w gospodarce światowej, znacząco zmniejszały pozytywny wpływ korzystnych tendencji dających się zaobserwować w Polsce. Dopiero wraz z przewyciężeniem w polskiej gospodarce w 2013 r. negatywnych konsekwencji globalnego kryzysu udało się ustabilizować dodatnie i rosnące tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w trzech kolejnych latach. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, iż podobnie jak w kontekście wartości

PKB, negatywny wpływ turbulencji światowej gospodarki na wartość nakładów inwestycyjnych w Polsce był – w porównaniu z innymi krajami UE – stosunkowo ograniczony. Wartość inwestycji liczona rok do roku nie zmniejszyła się w analizowanym okresie bardziej niż o 1,7%, podczas gdy w 2007 r. kwota przeznaczona na inwestycje wzrosła aż o 17,6%.

Niewątpliwie rosnące nakłady inwestycyjne z jednej strony stymulowały wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki, z drugiej zaś coraz lepiej radzące sobie na rynkach unijnych polskie przedsiębiorstwa zwiększały inwestycje i tym samym zdolności wytwórcze, aby zaspokoić rosnący popyt. Globalny kryzys był zjawiskiem potwierdzającym empiryczną słuszność teoretycznych konstatacji, wbudowanych w model popytowy. Zgodnie z jego założeniami, inwestycje są tym składnikiem popytu globalnego, który znacznie silniej niż pozostałe reaguje na zmiany koniunktury i – tworząc specyficzny mechanizm sprzężenia zwrotnego – sam się do tej zmiany przyczynia. A zatem inwestycje stymulowały zarówno popytową, jak i podażową stronę polskiej gospodarki. Jak jednak wskazują na to dane analizowane w dalszej części niniejszego rozdziału, w ciągu ostatnich trzech lat zależności pomiędzy inwestycjami i tempem wzrostu gospodarczego opisywane przez model popytowy nie wytrzymują testu empirycznego.

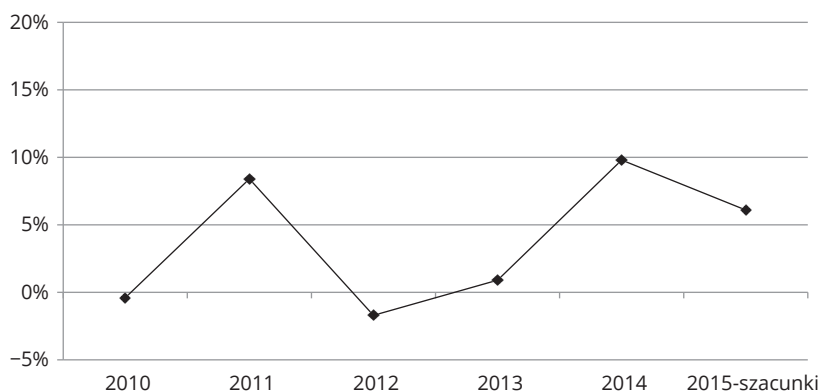
W roku 2010 Polska zanotowała wzrost PKB na poziomie 3,9%, co wprawdzie pozwoliło na spowolnienie tempa spadku wartości nakładów inwestycyjnych w stosunku do ubiegłego okresu, ale kwota inwestycji w dalszym ciągu zmniejszała się (o 0,4%). W roku 2011 PKB w Polsce wzrósł o 4,5%, co – zgodnie z przedstawionym wyżej i opisanym w modelu popytowym mechanizmem – oznaczało dynamiczny wzrost inwestycji o ponad 8%. Rok 2012, nazywany nieprzypadkowo rokiem drugiej fali kryzysu, to ponowne gwałtowne zmniejszenie się tempa wzrostu PKB (jedynie 1,9%) i jak można było tego oczekiwać, zmniejszenie się wartości inwestycji o 1,7%. Uzasadnione było zatem przypuszczenie, iż rok 2013, w którym tempo wzrostu PKB obniżyło się w stosunku do poprzedniego okresu o 0,3 punktu procentowego, oznaczać będzie kolejny rok spadku wartości nakładów inwestycyjnych. Spodziewany efekt jednak nie wystąpił, a wartość inwestycji wzrosła o 0,9%.

Biorąc pod uwagę dane za rok 2014 i wstępne szacunki dotyczące roku 2015 trudno wyrokować na ile odwrócenie tendencji w kształtowaniu się relacji pomiędzy tempem zmian inwestycji i PKB, do którego doszło w 2013 r. miało charakter trwały, a na ile był to efekt jednorazowy, wywołany czynnikami krótkookresowymi.

O ile bowiem szybkie przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w 2014 r. i dalszy wzrost dynamiki tego wskaźnika w roku 2015 przełożyło się na jeszcze szybszy wzrost inwestycji w 2014 r., to już wstępne dane opublikowane przez GUS w styczniu i lutym 2016 r. nie pozwalają jednoznacznie ocenić, czy w roku 2015 wraz z niewiel-

kim przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego doszło również do przyspieszenia tempa wzrostu wartości inwestycji. Prognoza kształtowania się nakładów inwestycyjnych w roku 2016 jest przedmiotem rozważań dalszej części niniejszego podrozdziału, tym niemniej można oczekiwać, że wraz ze spodziewaną stabilizacją tempa wzrostu gospodarczego na poziomie około 4% dynamika wzrostu wartości nakładów inwestycyjnych utrzyma się na poziomie przekraczającym 5%. Nie można zatem przesądzać czy oznaczałoby to powrót do mechanizmu i zależności obserwowanych w latach 2010–2012.

Rysunek 7.1. Dynamika zmian nakładów inwestycyjnych w Polsce w okresie 2010–2015



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

Zgodnie z dość optymistycznymi prognozami, formułowanymi w ubiegłym roku również na łamach niniejszego opracowania, w 2015 r. w Polsce utrzymywał się trend wzrostowy w zakresie wartości nakładów inwestycyjnych, jednak trudno w dalszym ciągu ocenić, czy mieliśmy do czynienia ze wzrostem, czy też ze spadkiem dynamiki zmian tej składowej popytu globalnego. Warto przypomnieć, iż w sformułowanym w roku ubiegłym wariantcie optymistycznym, wzrost wartości inwestycji miał osiągnąć poziom przekraczający 10% (w wariantcie pesymistycznym ten sam wskaźnik miał się kształtować na poziomie ok. 5%). Zgodnie ze wstępnymi danymi GUS opublikowanymi w lutym 2016 r. nakłady inwestycyjne ogółem na koniec trzeciego kwartału 2015 roku wyniosły 85,8 mld zł i były o blisko 14% wyższe niż na koniec analogicznego okresu roku ubiegłego. Jednak opierając się na szacunkach GUS dotyczących całego roku i całej badanej populacji, można oczekiwać, że wartość inwestycji w 2015 r. w całej gospodarce osiągnie poziom ok. 266 mld PLN, co oznacza znacznie bardziej umiarkowany wzrost o 6,1% w stosunku do poprzedniego okresu (w roku 2014 wartość nakładów na środki trwałe w całej gospodarce zwiększyła się

o 9,8%). Zważywszy na to, że w ubiegłym latach wstępne dane GUS były zazwyczaj zaniżone, można wprawdzie oczekiwać, że ostateczna wartość tempa wzrostu inwestycji w Polsce w 2015 r. osiągnie nieco wyższy poziom, ale raczej na pewno nie będą to wartości dwucyfrowe, tak jak zakładał to sformułowany w ubiegłym roku scenariusz optymistyczny. Tym samym stopa inwestycji w gospodarce narodowej (relacja nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto w cenach bieżących) w 2015 r. wyniosła – zgodnie ze wstępnymi szacunkami GUS – 20,2% wobec 19,6% w 2014 r. i 18,8% w roku 2013.

Warto zwrócić uwagę, że najbardziej prawdopodobne spowolnienie dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych w 2015 r. towarzyszyło nieznacznie wyższemu tempu wzrostu PKB (zgodnie ze wstępnymi danymi opublikowanymi przez GUS wartość PKB zwiększyła się w 2015 r. w Polsce o 3,6%, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla roku poprzedniego kształtował się na poziomie 3,3%). Oznaczałoby to, że reakcja tej składowej popytu globalnego, jaką są nakłady inwestycyjne, na zmiany koniunktury gospodarczej, była różna od tej opisywanej przez model popytowy. Tymczasem – o ile w okresie 2004–2012 dane płynące z gospodarki potwierdzały istnienie takiego mechanizmu – to zarówno w roku 2013, jak i w roku ubiegłym relacje pomiędzy tempem wzrostu PKB a poziomem i dynamiką zmian nakładów inwestycyjnych kształtowały się w sposób odmienny.

Utrzymywanie się dodatniej dynamiki wzrostu wartości nakładów inwestycyjnych, z czym mieliśmy do czynienia w 2015 r., należy odczytywać przede wszystkim w kontekście ostatecznego wyczerpania się negatywnego wpływu niekorzystnych trendów związanych z przedłużającym się kryzysem w strefie euro na polską gospodarkę. Wprawdzie w odniesieniu do Polski przebieg globalnego kryzysu finansowego był stosunkowo łagodny (skumulowana stopa wzrostu PKB zanotowana dla polskiej gospodarki wyniosła w okresie 2008–2015 blisko 30%, podczas gdy analogiczna uśredniona wartość dla wszystkich krajów UE w niewielkim stopniu przekroczyła zero), niemniej jednak negatywnie odbijał się na wartości nakładów inwestycyjnych. W Polsce rozwijający się kryzys, który z sektora finansowego rozszerzył się na realną sferę w gospodarce, doprowadził do pogorszenia nastrojów i oczekiwań co do rozwoju sytuacji zarówno wśród gospodarstw domowych, jak i w sektorze przedsiębiorstw, co początkowo przełożyło się na spadek dynamiki wzrostu inwestycji (2008), a później na obniżenie się ich poziomu (2009–2010). Dodatkowo w ciągu pierwszych dwóch lat kryzysu zmniejszyła się gwałtownie dostępność kredytów, zarówno skierowanych do konsumentów, jak i przedsiębiorców, co wynikało z wprowadzenia ostrzejszych zasad ich przyznawania. Wprawdzie stopniowo wartość realizowanych projektów inwestycyjnych (udzielonych kredytów) zaczęła rosnąć, co pozwoliło – mimo głębokiego spowolnienia – ponownie osiągnąć dodatnie tempo wzrostu wartości na-

kładów inwestycyjnych (2011), ale tempo tego wzrostu nie odzwierciedlało w pełni układu endogenicznych czynników wpływających na polską gospodarkę. Ponowny spadek wartości inwestycji, do jakiego doszło w roku 2012, może stanowić pośrednie potwierdzenie tego faktu. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, że spadkowi inwestycji (a w 2013 r. ich minimalnemu wzrostowi) towarzyszyło utrzymywanie się gigantycznych oszczędności sektora przedsiębiorstw. Dopiero w roku 2014 i 2015 – jak można mniemać – w związku z gwałtownie poprawiającymi się nastrojami wśród przedsiębiorców, środki te zostały przeznaczone na nakłady inwestycyjne.

Natomiast spowolnienie dynamiki wzrostu wartości nakładów inwestycyjnych w 2015 r. w stosunku do poprzedniego okresu było przede wszystkim pochodną dwóch elementów. Po pierwsze, wraz z formalnym zakończeniem poprzedniej perspektywy finansowej UE (2007–2013) zdecydowanie spadło tempo absorpcji funduszy strukturalnych napływających do Polski z budżetu UE, które przekłada się na wzrost wartości projektów inwestycyjnych realizowanych tak w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Zgodnie z danymi udostępnionymi przez Ministerstwo Rozwoju, całkowita wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowalne wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wzrosła w ciągu 2015 r. o 52,5 mld PLN (w 2013 roku analogiczny wzrost kształtował się na poziomie 64,2 mld PLN), a w części dofinansowania UE o 37,8 mld PLN (w 2014 r. 45,4 mld PLN). Tym samym wartość wydatków beneficjentów wyniosła na koniec 2015 r. 371,9 mld PLN, zaś w części dofinansowania UE 264 mld PLN.

Po drugie, czynnikiem odpowiedzialnym za spowolnienie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych w Polsce był spadek wartości strumienia bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zgodnie ze wstępnymi danymi opublikowanymi przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) wartość Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ), prowadzonych we współpracy z tą agendą rządową, osiągnęła poziom jedynie ok. 770 mln EUR, podczas gdy w roku ubiegłym było to aż 1,8 mld EUR. Zgodnie z szacunkami PAIiIZ, odsetek wszystkich inwestycji w Polsce, które przechodzą przez Agencję, to ok. 10–15% całkowitej wartości inwestycji w Polsce. Można zatem oczekiwać, że całkowita kwota BIZ w Polsce w 2015 r. osiągnęła poziom ok. 10 mld EUR. Oznacza to spadek o ok. 40% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Tym samym ubiegłoroczne optymistyczne prognozy, jakoby w trwały sposób udało się przewyciężyć załamanie strumienia BIZ z lat 2012–2013, okazały się przedwczesne.

Warto przypomnieć, że o ile w latach 2004–2011 BIZ w Polsce corocznie lokowały się przedziale 10–24 mld USD, to w 2012 r. spadły do 4,764 mld USD, zaś w roku 2013 ich wartość była ujemna po raz pierwszy, od kiedy Narodowy Bank Polski (NBP) prowadzi statystyki w obecnej metodologii, czyli od 2000 r. Oczywiście zarówno ujemna wartość BIZ w 2013 r., jak i ich imponująca wysokość w roku 2014 wynikały w dużym stopniu

z czynników jednorazowych. Ujemna wartość BIZ w 2013 r. była przede wszystkim pochodną rozwiązania spółki specjalnego znaczenia w Polsce i przetransferowania blisko 3,5 mld EUR na wyspę Jersey. Wartość strumienia inwestycji bezpośrednich brutto napływającego do Polski w 2013 r. osiągnęła poziom 9 mld EUR. Natomiast gwałtowny wzrost wartości inwestycji zagranicznych w roku kolejnym związany był w głównej mierze z inwestycją koncernu Volkswagen AG w podpoznańskich Białychcicach. W tym kontekście należy zaznaczyć, że wartość ok. 10 mld EUR osiągnięta w 2015 r. oznacza stabilny wzrost w porównaniu do lat 2012–2013, choć z drugiej strony regres w stosunku do średniorocznych wartości z okresu 2004–2011.

Z drugiej strony warto również nadmienić, iż choć w kontekście zainwestowanych środków spadek wartości BIZ, które były przedmiotem prac PAIiIZ, rok w rok wygląda bardzo dramatycznie, to już liczba nowych miejsc pracy wygenerowanych przez napływający kapitał niemal się nie zmieniała. W 2014 r. PAIiIZ szacował ich liczbę na 4391, podczas gdy w 2015 roku miało to być 4339. W ocenie ekspertów PAIiIZ czterema głównymi czynnikami decydującymi o atrakcyjności inwestycyjnej Polski są: niskie koszty zatrudnienia, dostępność wykwalifikowanych kadr, dostępność kadr na stanowiskach produkcyjnych oraz znajomość języków obcych. Wbrew obiegowym opiniom, inwestorzy zagraniczni podkreślają wysoki poziom szkolnictwa wyższego, technicznego oraz zawodowego w Polsce, co w połączeniu z rosnącą popularnością kształcenia na kierunkach technicznych i inżynierskich przekłada się na wyższą podaż wykwalifikowanych specjalistów. Wydaje się, że to właśnie dostępność unikalnych kompetencji oraz dobra znajomość języków obcych, połączone z działaniami wspierającymi innowacyjność, przyczynią się do dalszego rozwoju sektora produkcyjnego w Polsce.

Wśród innych ciekawych trendów w zakresie BIZ wymienić można rosnące znaczenie reinwestycji wśród całości BIZ, większą skłonność firm produkcyjnych do tworzenia komórek badawczo-rozwojowych, a także ponowne rosnące zainteresowanie firm azjatyckich rynkiem polskim. Preferowanymi branżami, w których realizowanych jest najwięcej projektów produkcyjnych są niewątpliwie: sektor motoryzacyjny, lotniczy i spożywczy. Połowa firm, które zainwestowały w 2015 r. środki w Polsce, ulokowała się na terenach specjalnych stref ekonomicznych, licząc na zwolnienie z podatku dochodowego, zaś 16% skorzystało z grantów rządowych.

Porównanie tempa zmian nakładów inwestycyjnych w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech – krajach będących tradycyjnie naszymi głównymi konkurentami w absorpcji inwestycji w regionie – w latach 2010–2014 wyraźnie wskazuje, że choć poziom i dynamika akumulacji we wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które w 2004 r. wstąpiły do UE, znajdują się przede wszystkim pod wpływem czynników egzogenicznych (globalny kryzys), występują pomiędzy nimi istotne róż-

nice¹. Dokładniej, umacnia się konwergencja trendu i dynamiki zmian wysokości nakładów inwestycyjnych w Polsce i na Słowacji, zaś ten stosunkowo podobny dla tej grupy wzorzec zaczyna się coraz bardziej różnić od mechanizmów obserwowanych w Czechach i na Węgrzech.

W Czechach w ciągu całego analizowanego okresu wartość inwestycji wzrosła jedynie w 2010 i 2011 r. Tym samym czeska gospodarka wciąż nie może powrócić do poziomu inwestycji, jaki notowany był w 2008 r. i po gwałtownym spadku tych nakładów, do jakiego doszło w 2009 r. (o 24%), a następnie w latach 2012–2014 (skumulowany spadek o 8%), nie udało się osiągnąć stabilnego trendu wzrostowego tej składowej popytu.

Spośród analizowanej grupy Słowacja jest tym krajem, w którym tempo i dynamika kształtowania się nakładów inwestycyjnych wykazuje od ponad 10 lat najbliższy Polsce schemat zmian. W analizowanym okresie aż czterokrotnie kierunek zmian interesującej z punktu widzenia niniejszego podrozdziału składowej popytu globalnego był zgodny z trendem obserwowanym w Polsce. Jedyną różnicę stanowił rok 2010, w którym wartość nakładów inwestycyjnych na Słowacji znacznie wzrosła (o ponad 7%), podczas gdy w Polsce nieznacznie się zmniejszyła. W pozostałych latach kierunek zmian wartości inwestycji w Polsce i na Słowacji był zbieżny. Warto jednak podkreślić, iż amplituda wahań wartości inwestycji na Słowacji była dużo wyższa niż w Polsce, zarówno w kontekście dodatniego, jak i ujemnego tempa wzrostu. Generalnie, nakłady inwestycyjne na Słowacji podlegają najwyższym wśród wszystkich analizowanych krajów wahaniom. Zarówno w okresach wzrostu, jak i spadku wartości tego składnika popytu globalnego, dynamika zmian jest w tym kraju najwyższa.

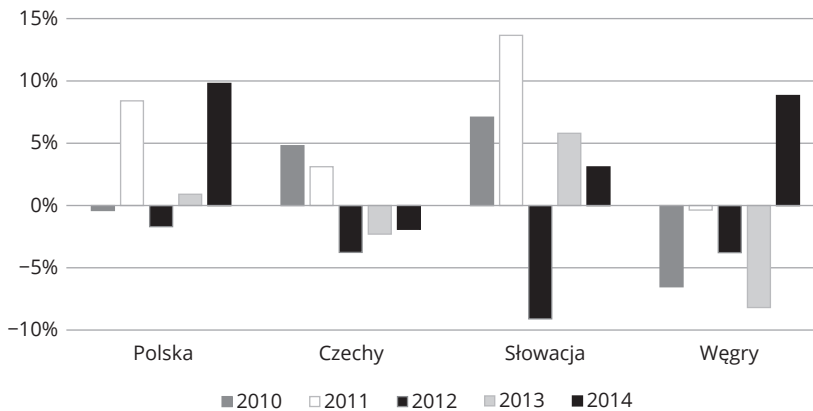
Węgrom, podobnie jak Polsce i Słowacji, w 2014 r. udało się zanotować dodatnie tempo wzrostu wartości nakładów inwestycyjnych i był to wzrost niemal analogiczny do obserwowanego w Polsce (8,8%, czyli tylko o punkt procentowy mniej). Jednak w latach 2011 i 2013 Węgry w przeciwieństwie do Polski odnotowały spadek wysokości nakładów inwestycyjnych, wartość tej składowej popytu globalnego zmieniła się w tych dwóch krajach w przeciwnym kierunku. Z drugiej strony, o ile do ubiegłego roku pewną prawidłowością było to, że w okresach korzystnej koniunktury tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych na Węgrzech jest najniższe spośród krajów regionu, a w okresie spowolnienia gospodarczego lub recesji wartość inwestycji w tym kraju obniża się najszybciej, to w 2014 r. dodatnia dynamika wzrostu inwestycji na Węgrzech była niemal tak wysoka, jak w Polsce i znacznie wyższa niż na Słowacji. Może to oznaczać, że negatywny wpływ kryzysu finansów publicznych,

¹ Wysokość nakładów inwestycyjnych w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech w okresie 2010–2014 na podstawie danych Eurostatu zamieszczonych na stronie internetowej: <http://epp.eurostat.ec.eu.int>.

z jakim do niedawna zmagają się węgierska gospodarka, na wysokość inwestycji zaczyna słabnąć, zaś groźba utraty płynności przez węgierski sektor finansów publicznych bardzo się zmniejszyła.

Porównanie dynamiki zmian wysokości nakładów inwestycyjnych ogółem w Polsce i pozostałych nowych krajach członkowskich UE w okresie 2010–2014 przedstawia wykres 7.2.

Rysunek 7.2. Porównanie dynamiki zmian nakładów inwestycyjnych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech w okresie 2010–2014



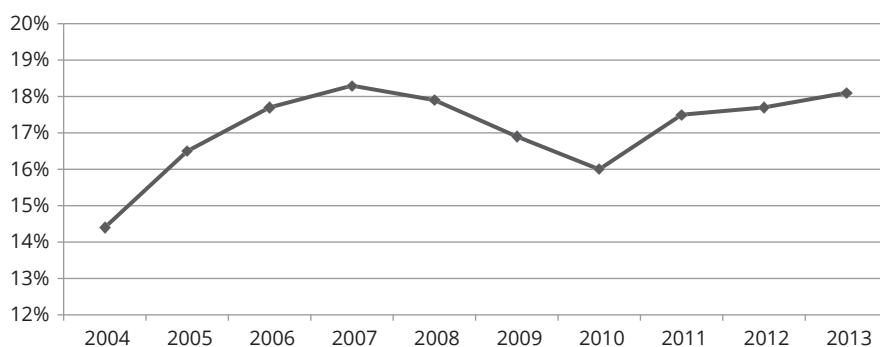
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Analiza kształtowania się oszczędności krajowych w Polsce w latach 2010–2015 jest bardzo utrudniona, gdyż dostępne w GUS dane sięgają jedynie roku 2013. Większość ekonomistów zgadza się, że niedostateczny poziom oszczędności krajowych spowalnia tempo procesów inwestycyjnych i powoduje konieczność korzystania z oszczędności zagranicznych, napływających do kraju w postaci BIZ i innych źródeł dopływu kapitału zagranicznego. Oszczędności krajowe stanowią tym samym czynnik stabilizujący wzrost gospodarczy w długim okresie.

W latach 2004–2007 odnotowano systematyczny wzrost stopy oszczędności krajowych brutto w relacji do PKB i w 2007 r. w porównaniu z 2004 r. zwiększyła się ona o 3,9 p.p. W 2008 r. wraz z kryzysem w Stanach Zjednoczonych nastąpił spadek relacji oszczędności krajowych brutto do PKB, a tendencja ta utrzymywała się do 2010 r., kiedy to, jak można domniemywać, negatywne czynniki związane z globalnym kryzysem zaczęły się wyczerpywać. W kolejnych latach ponownie odnotowano wzrost wartości wskaźnika. W 2013 r. stopa oszczędności krajowych brutto w relacji do PKB wyniosła 18,1%, w tym: w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych – 15,8%, w sektorze gospodarstw domowych – 2,3%, w sektorze instytucji rządowych i samorzą-

dowych – -0,7%, w sektorze instytucji finansowych – 1,2%, a w sektorze instytucji niekomercyjnych – -0,5%. We wszystkich sektorach instytucjonalnych oszczędności przeznaczane są w części na akumulację i wierzytelności. Największy udział w inwestowaniu w 2013 r. odnotowano w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych. Jak zatem widać, do końca 2013 r. w Polsce nie udało się przezwyciężyć negatywnych tendencji związanych z załamanie gospodarczym i stopa oszczędności krajowych nie powróciła do poziomu sprzed rozpoczęcia kryzysu.

Rysunek 7.3. Stopa oszczędności krajowych brutto w relacji do PKB w latach 2004–2013



Źródło: wskaźniki *Zrównoważonego Rozwoju Polski* 2015, GUS, Katowice 2015.

Dynamika zmian – próba prognozy

Biorąc pod uwagę opisany powyżej zespół czynników, które przyczyniły się do spowolnienia tempa wzrostu wartości inwestycji w 2015 r., prognozowanie wartości tego składnika popytu globalnego na rok 2016 wydaje się zadaniem dość trudnym i obciążonym wysokim ryzykiem. Szczególnie, że – jak jeszcze raz warto to podkreślić – dynamika wzrostu nakładów inwestycyjnych zmniejszyła się w porównaniu do roku ubiegłego, pomimo przyspieszenia tempa wzrostu PKB. Analiza kształtowania się poszczególnych składowych popytu globalnego w kolejnych kwartałach 2015 r. i wstępne, częściowe dane za pierwszy kwartał 2016 r. pozwalają na postawienie hipotezy o utrzymaniu dodatniej dynamiki zmian nakładów inwestycyjnych, ale już próba oszacowania tempa tych zmian jest zadaniem karkołomnym.

Trendy dające się obserwować po stronie podażowej polskiej gospodarki, w tym przede wszystkim produktywność kapitału, były już niejednokrotnie przedmiotem analizy w poprzednich edycjach *Raportu*. Reasumując te rozważania, można jedynie przypomnieć, że w Polsce przez wiele lat jednoznacznie pozytywnej, empirycznej

weryfikacji podlegała hipoteza o korelacji wysokiego tempa wzrostu nakładów kapitałowych z równie wysoką dynamiką wzrostu wartości PKB. W momencie, w którym pojawia się tendencja spadkowa dynamiki inwestycji w kapitał trwały (np. w okresie 1997–2003), niemal automatycznie można zaobserwować spowolnienie tempa wzrostu PKB. W chwili odwrócenia spadkowej tendencji tempa zmian nakładów kapitałowych (tj. od 2004 r. aż do roku 2008), tę samą tendencję można było zaobserwować w kontekście wskaźnika PKB. Można nawet w tym kontekście mówić o specyficznym cyklu koniunkturalnym, w ramach którego okresy szybkiego wzrostu nakładów kapitałowych i spadku produktywności przeplatają się z latami, w czasie których nakłady kapitału i pracy maleją, podczas gdy wartość TFP rośnie, utrzymując dynamikę PKB na dodatnim poziomie.

W tym kontekście w latach 2013 i 2015 dotychczasowe zależności zostały zakwestionowane. Rosnące tempo wzrostu gospodarczego było w mniejszym stopniu stymulowane wzrostem popytu krajowego (wzrost o 3,4% przy wzroście PKB o 3,6% w 2015 r. podczas gdy w roku 2014 r. analogiczne wartości kształtowały się na poziomie odpowiednio 4,9% i 3,3%), co oznacza, że opisywany wielokrotnie na łamach *Raportu* i wzmiankowany powyżej swoisty mechanizm sprzężenia zwrotnego nie przełożył się na przyspieszenie dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych.

Opublikowane przez GUS dane za styczeń, w połączeniu z badaniami koniunktury w lutym 2016 r., dają nadzieję na utrzymanie lub nawet nieznaczne przyspieszenie tempa wzrostu PKB, co szczególnie ważne w kontekście analizy wartości inwestycji, wzrost ma być przede wszystkim napędzany odbudową popytu konsumpcyjnego i rosnącymi nakładami inwestycyjnymi. Wszystkie te zmiany pozwalają sądzić, że tempo wzrostu wartości inwestycji w Polsce w 2016 r. wyniesie nie mniej niż 5% przy założeniu, że wartość PKB powiększy się co najmniej o 3,5%. Jednak gdyby dotychczasowe tendencje wiążące zmiany inwestycji i tempo wzrostu aktywności gospodarczej miałyby zostać zakwestionowane, to nawet dalsze przyspieszenie dynamiki PKB nie musi oznaczać szybszego tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych. Wówczas, można byłoby oczekiwać dodatniego wzrostu ich wartości, ale na bardzo umiarkowanym poziomie 3–6%.

Wypowiadający się w mediach przedstawiciele rządu, organizacji międzynarodowych, jak i niezależni eksperci nie spodziewają się również w pierwszej połowie 2016 r. ustąpienia presji deflacyjnej, co oznacza utrzymanie dotychczasowego, ekspansywnego nastawienia RPP i odsuwa groźbę podwyżek stóp procentowych do trzeciego lub nawet czwartego kwartału. Niski koszt kredytu w połączeniu z pozytywnymi szokami podaźowymi (deflacja w Polsce ma charakter importowany i wynika przede wszystkim z malejących cen surowców) będzie zatem dodatkowym czynnikiem stymulującym wzrost nakładów inwestycyjnych.

Te niezwykle korzystne dane płynące z polskiej gospodarki pozwalają niemal do minimum zredukować prawdopodobieństwo realizacji scenariusza zakładającego odwrócenie dotychczasowych tendencji i spadek wartości nakładów inwestycyjnych. Scenariusz pesymistyczny w kontekście 2015 r. będzie raczej oznaczał wzrost inwestycji na poziomie ok. 3%, podczas gdy w scenariuszu optymistycznym można oczekiwać tempa wzrosty tej składowej popytu globalnego na poziomie ok. 10%.

Analizując prawdopodobieństwo realizacji pesymistycznego scenariusza, należy wziąć pod uwagę dwa podstawowe czynniki, które wskazywane były już w ubiegłorocznej edycji raportu.

Po pierwsze, negatywny scenariusz uprawdopodobnia malejący strumień funduszy strukturalnych napływających do Polski z budżetu UE, związany z praktycznym wyczerpaniem się środków przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i brakiem formalno-prawnym możliwości szerszego wykorzystywania środków z bieżącej perspektywy finansowej (procedura naboru wniosków, procedury przetargowe etc.) w ciągu pierwszych trzech kwartałów 2016 roku. Wprawdzie w roku 2015 r. inwestycje realizowane były nie tylko i nie przede wszystkim w sektorze publicznym, ale strumień środków unijnych był ważnym elementem wspierającym zarówno inwestycje samorządowe, jak i projekty realizowane w sektorze prywatnym i wspomagane współfinansowaniem unijnym. Ten dotychczasowy korzystny klimat inwestycyjny, przede wszystkim w sektorze publicznym, będzie się zdecydowanie pogarszał w 2016 r. Przedsiębiorstwa finansujące projekty inwestycyjne w ciągu najbliższych 12–15 miesięcy będą musiały polegać na zakumulowanych środkach własnych lub na kredycie bankowym. A koszt pieniądza z tych źródeł jest znacznie wyższy niż w kontekście bezzwrotnej dotacji, nawet jeżeli, aby uzyskać wsparcie unijne, należy zmierzyć się z uciążliwymi i generującymi dodatkowe koszty procedurami.

Po drugie, istotnym problemem związanym z wysokością nakładów inwestycyjnych w Polsce w długim okresie, pozostaje konserwatywna struktura tych wydatków, która w perspektywie kolejnych 5–10 lat może ograniczyć tempo wzrostu gospodarczego do poziomu 2–3,5%. A to z kolei, zgodnie z opisanym wyżej mechanizmem sprzężenia zwrotnego pomiędzy dynamiką całej gospodarki i dynamiką inwestycji, znacząco ograniczać będzie tempo ich wzrostu. Oczywiście zagrożenia te nie będą widoczne w krótkim okresie i perspektywie najbliższego roku, niemniej mogą – w kontekście realizacji negatywnego scenariusza – silnie ograniczać średnio- i długookresowe tempo wzrostu gospodarczego. Jak dotąd w ramach rodzącego się „polskiego modelu kapitalizmu” i tworzących go instytucji otoczenia rynkowego udawało się zapewnić stosunkowo wysokie skumulowane tempo wzrostu bez wydatkowania znaczących środków na inwestycje związane z innowacjami. W długim okresie jednak może się okazać, że proste rezerwy wzrostu polegające na inwestowaniu środków

w importowane technologie (głównie maszyny) i kopiowanie wykorzystywanych w rozwiniętych gospodarkach schematów i modeli biznesowych ulegną wyczerpaniu. A wówczas okresy wzrostu inwestycji i zatrudnienia już nie będą się automatycznie przekładać na wzrost produktywności, co więcej: oparcie modelu rozwoju na imitacji i niskich kosztach może prowadzić do stopniowego wycofywania produkcji z Polski do krajów, w których koszty pracy są jeszcze niższe. Niezbędne okaże się wówczas przededefiniowanie instytucji otoczenia rynkowego, w tym przede wszystkim instytucji zabezpieczających dopływ sprofilowanych środków produkcji (pracy i kapitału) do projektów ukierunkowanych na innowacyjność, takich, które będą mogły zapewnić polskiej gospodarce niezbędną przewagę konkurencyjną w długim okresie. Oczywiście, proces ten nie będzie możliwy bez wsparcia takich innowacyjnych inwestycji – przynajmniej w części i w pierwszym okresie – środkami publicznymi (np. ze źródeł unijnych w kolejnej perspektywie finansowej).

Przedstawione wyżej prognozy opierają się na założeniu, że gospodarka europejska i światowa będzie się rozwijać zgodnie ze stosunkowo konserwatywnym scenariuszem bazowym, w ramach którego w 2016 r. nie pojawiają się żadne nieoczekiwane czynniki, ani pozytywne, ani negatywne, a wewnętrzne ryzyko polityczne w Polsce pozostaje na umiarkowanym poziomie. Wskazywane jako element uprawdopodobniający realizację korzystnego scenariusza, ekspansywne nastawienie RPP, stymulujące wzrost wartości kredytu dla przedsiębiorstw będzie możliwa tylko wówczas, gdy nie zmieni się dotychczasowe nastawienie tego gremium do polityki obniżania stóp procentowych. Również dotychczasowy, korzystny z polskiego punktu widzenia, trend spadkowy cen na rynku surowców energetycznych może dość szybko przekształcić się odwrotną tendencją, między innymi w związku z dynamiczną sytuacją w kontekście konfliktu ukraińsko – rosyjskiego i wojny domowej w Syrii, w którą angażują się kolejne kraje i które poprzez rosnącą falę uchodźców destabilizująco wpływa na sytuację w UE. Podobnie negatywny wpływ na wysokość nakładów inwestycyjnych w polskiej gospodarce będą miały perturbacje polityczne związane z negocjacjami w ramach trójkąta Grecja – Unia Europejska – Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jak również zbliżające się referendum nad pozostaniem wielkiej Brytanii w UE. Ewentualne wyjście jakiegokolwiek kraju z UE miałyby trudne do oszacowania, negatywne, krótkookresowe konsekwencje dla polskiej gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem załamania kursu walutowego.

Z drugiej strony, opublikowane niedawno dane prezentujące wzrost gospodarczy w Stanach Zjednoczonych w IV kwartale 2015 r. pozwalają na umiarkowany optymizm i oznaczają pozytywny wpływ czynników egzogenicznych na tempo wzrostu PKB i inwestycji w Polsce. Jeśli dodatkowo sytuacja gospodarcza i polityczna na Ukrainie, Syrii i przede wszystkim w Rosji nie uległaby trwałemu pogorszeniu, można było-

by oczekiwać gwałtownej poprawy nastrojów w sektorze przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, co stanowiłoby istotny impuls zwiększający dynamikę wzrostu gospodarczego w Polsce powyżej założeń scenariusza bazowego. Niestety, prawdopodobieństwo wystąpienia nieoczekiwanych, negatywnych zdarzeń wpływających na kondycję polskiej, europejskiej i światowej gospodarki, wydaje się obecnie znacznie wyższe niż tych pozytywnych.

Bibliografia

- Eurostat (2016), www.ec.europa.eu/eurostat/.
- GUS (2015), *Wskaźniki Zrównoważonego Rozwoju Polski 2015*, Katowice.
- GUS (2016), „Biuletyn Statystyczny” nr 1, Warszawa.
- MIR (2016), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, www.mir.gov.pl.
- PAiIZ (2016), Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, www.paiz.gov.pl.

System finansowy w Polsce w kontekście implementacji zmian regulacyjnych w Unii Europejskiej

Katarzyna Sum

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie zmian w polskim systemie finansowym w kontekście procesów regulacyjnych w Unii Europejskiej w latach 2010–2015. Modyfikacje istniejących regulacji miały na celu zwiększenie stabilności systemu finansowego, zatem ich wdrożenie powinno przyczynić się do podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Przed omówieniem zmian regulacyjnych dokonano porównania podstawowych wskaźników stabilności systemu finansowego w Polsce i krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Badaniem objęto: Polskę, Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację oraz Węgry. Następnie dokonano przeglądu wprowadzonych i planowanych zmian przepisów prawnych dotyczących systemu finansowego krajów UE oraz wskazano na główne wyzwania stojące przed polskimi instytucjami regulującymi w kontekście obecnej sytuacji systemu finansowego.

Stabilność sektora bankowego

Sektor bankowy stanowi najistotniejszą część polskiego systemu finansowego z uwagi na jego dominujący udział w ogóle aktywów instytucji finansowych oraz pośrednictwie finansowym. Ze względu na stosunkowo słaby rozwój tego sektora w stosunku do systemów bankowych krajów Europy Zachodniej polskie banki zdołały uchronić się przed skutkami ostatniego kryzysu finansowego. Tym niemniej wskazuje się, że z uwagi na konieczność restrukturyzacji banków z pozostałych krajów UE, które posiadają filie i oddziały w Polsce, nasz system bankowy był w omawianym okresie narażony na zwiększone ryzyko finansowania oraz zmian właścicielskich (Narodowy Bank Polski, NBP, 2012a).

Poniżej zaprezentowano podstawowe wskaźniki stabilności sektora bankowego w Polsce w porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Wskaźnik udziału

kapitału własnego do aktywów w polskich bankach kształtował się w omawianym okresie między 8–10% (tabela 8.1), przyjmował więc wartości rekomendowane przez III Umowę Bazylejską¹. W większości pozostałych krajów regionu, wskaźnik ten był wyższy i kształtował się na poziomie 9–13%, z wyjątkiem Czech i Rumunii w przypadku których, przez przeważającą część analizowanego okresu wynosił poniżej 8%. Postulowane przez nowe przepisy utrzymanie i wzmocnienie pozycji kapitałowych banków powinno przyczynić się do dalszej poprawy stabilności polskiego systemu bankowego, tym niemniej może potencjalnie zwiększyć koszty funkcjonowania instytucji kredytowych i doprowadzić do wzrostu cen usług.

Tabela 8.1. Wskaźnik udziału kapitału własnego do aktywów banków (%)

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bułgaria	10,47	10,76	10,10	10,35	11,57
Czechy	6,49	6,49	6,87	7,21	7,19
Estonia	9,28	8,92	9,88	11,26	11,69
Litwa	8,53	10,78	12,28	12,62	12,91
Łotwa	9,27	9,93	10,48	11,30	10,13
Polska	8,20	7,82	8,69	9,10	9,25
Rumunia	8,88	8,07	8,02	7,96	7,63
Słowacja	9,72	10,75	11,69	12,12	11,86
Węgry	8,20	9,10	9,10	b.d.	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

O stabilności polskiego systemu finansowego świadczy również niski wskaźnik udziału kredytów zagrożonych do aktywów banków, kształtujący się w omawianym okresie na stałym poziomie ok. 5% (tabela 8.2). Niższy wskaźnik cechował jedynie węgierskie banki, w pozostałych krajach wielkość ta wynosiła między 10% i 25% i ulegała znacznym wahaniom.

Polski sektor bankowy cechował się też względnie wysokim wskaźnikiem płynnych aktywów do aktywów ogółem, który kształtował się na poziomie 14–17%. (tabela 8.3). Wyższe wskaźniki osiągnęły jedynie banki słowackie oraz rumuńskie. Należy zaznaczyć, iż nowe przepisy przewidywane przez rozporządzenie *Capital Requirements Regulation (CRR)*² zaostrzają normy płynnościowe dla banków. Banki powinny spełnić krótkoterminowe i długoterminowe wymogi płynności *Liquidity Coverage*

¹ Implementacja rekomendacji III Umowy Bazylejskiej ma obecnie miejsce w regulacjach UE.

² *Capital Requirements Regulation*, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

Ratio (LCR) i *Net Stable Funding Ratio* (NSFR). Zgodnie z badaniem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) ok. 25% badanych polskich banków nie spełniała tych wymogów w 2011 r. Aspektem pogarszającym ryzyko płynności jest fakt, iż wiele polskich banków finansuje swoją działalność ze środków uzyskanych od zagranicznych podmiotów dominujących, co implikuje wysoki stopień koncentracji finansowania i zależności od zagranicznego banku (NBP, 2011a). Dodatkowym problemem może okazać się przewidywana przez nowe przepisy możliwość tworzenia grup płynnościowych. Uczestnictwo w polskich spółek córek w takich grupach może potencjalnie pogorszyć sytuację nadmiernej zależności od zagranicznych podmiotów dominujących. W celu poprawy płynności polskich banków konieczna jest więc dywersyfikacja finansowania ich działalności.

Tabela 8.2. Wskaźnik udziału kredytów zagrożonych do aktywów banków (%)

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bułgaria	11,92	14,97	16,63	16,88	16,75
Czechy	5,39	5,22	5,24	5,20	5,59
Estonia	5,38	4,05	2,62	1,47	1,43
Litwa	23,33	18,84	14,80	11,59	8,19
Łotwa	15,93	14,05	8,72	6,41	4,90
Polska	4,91	4,66	5,20	4,98	4,89
Rumunia	11,85	14,33	18,24	21,87	15,33
Słowacja	5,84	5,61	5,22	5,14	5,35
Węgry	10,04	13,68	16,04	16,83	15,62

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

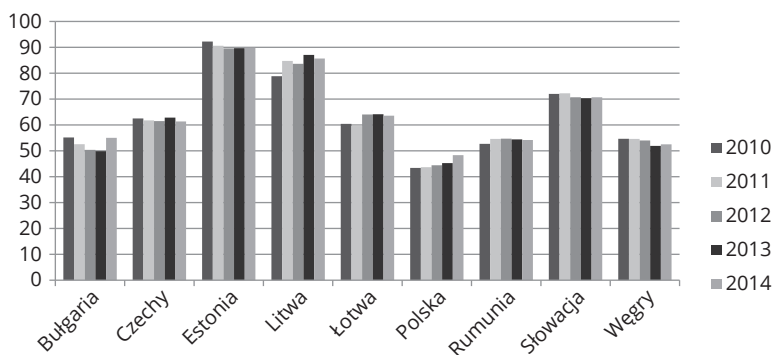
Tabela 8.3. Wskaźnik udziału płynnych aktywów do ogółu aktywów banków (%)

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bułgaria	11,26	11,17	13,38	11,80	13,49
Czechy	15,41	14,41	13,80	22,28	22,14
Estonia	b.d.	2,59	8,78	7,94	15,59
Litwa	6,42	11,08	8,48	9,10	25,44
Łotwa	10,26	7,84	11,22	19,09	9,96
Polska	14,71	13,52	16,94	16,56	13,17
Rumunia	25,06	23,63	21,13	24,10	21,88
Słowacja	17,30	20,73	23,82	33,80	b.d.
Węgry	3,17	3,08	3,17	4,36	3,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Polski sektor bankowy cechuje niski stopień koncentracji na tle pozostałych krajów regionu. Udział pięciu największych banków w ogóle aktywów systemu wzrastał w niewielkim stopniu w omawianym okresie i nie przekroczył 50% (rysunek 8.1). W pozostałych krajach regionu wskaźnik ten kształtował się powyżej 50%, w przypadku Słowacji wyniósł ponad 70%, a w przypadku Litwy i Estonii przekroczył odpowiednio 80% i 90%. Z uwagi na fakt, iż stopień koncentracji jest istotnym czynnikiem ryzyka systemowego, jego niska wartość przyczynia się do stabilności systemu bankowego w Polsce.

Rysunek 8.1. Stopień koncentracji sektora bankowego mierzony udziałem pięciu największych banków w ogóle aktywów (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego.

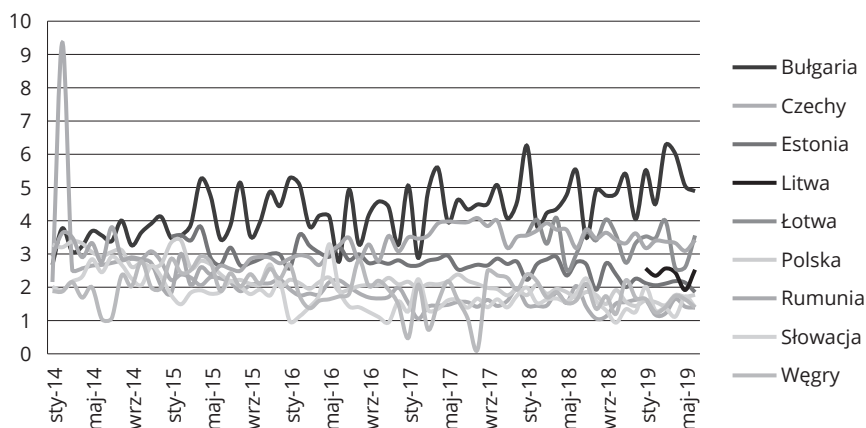
Dla konkurencyjności polskiej gospodarki istotne znaczenie ma wielkość oraz stopa oprocentowania kredytu dla przedsiębiorstw niefinansowych (tabela 8.4 i rysunek 8.2). Z poniższej tabeli wynika, iż wielkość kredytu dla sektora prywatnego do PKB kształtowała się w Polsce w omawianym okresie na poziomie ok. 45%, czyli zbliżonym do niektórych innych gospodarek regionu. Tym niemniej, należy wskazać, iż wielkość kredytów kształtowała się na wyższym poziomie w przypadku banków: estońskich, łotewskich oraz bułgarskich. W przypadku tych krajów jednak, stopa oprocentowania kredytów była wyższa niż w Polsce (rysunek 8.2). W naszym kraju stopa oprocentowania kredytu dla przedsiębiorstw niefinansowych kształtowała się na względnie niskim poziomie, nie podlegała znaczącym wahaniom i ulegała stopniowemu obniżeniu. W wielu krajach regionu wielkość ta kształtowała się na podobnym poziomie, jednak w większości gospodarek można było obserwować znaczące jej fluktuacje. W kontekście konkurencyjności polskiej gospodarki należy więc zwrócić uwagę na konieczność zwiększenia kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych.

Tabela 8.4. Wielkość kredytu dla sektora prywatnego do PKB (%)

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bułgaria	70,93	67,43	67,83	67,73	60,57
Czechy	46,78	48,79	49,90	51,30	50,28
Estonia	92,98	79,30	74,04	70,09	69,04
Litwa	58,68	49,60	46,64	43,11	41,12
Łotwa	135,26	78,46	63,84	56,94	50,41
Polska	49,02	51,83	50,52	50,89	52,08
Rumunia	39,51	39,49	38,02	34,20	31,26
Słowacja	45,33	46,95	47,12	48,35	50,42
Węgry	61,36	59,37	51,04	46,83	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Rysunek 8.2. Stopa oprocentowania kredytu dla sektora niefinansowego (%)



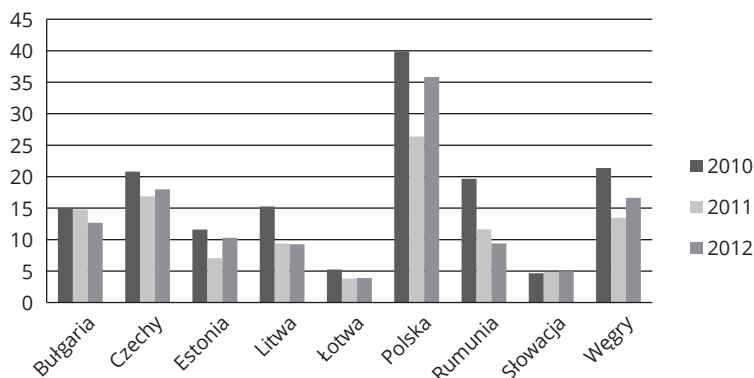
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego.

Stabilność rynków kapitałowych

Polski rynek kapitałowy jest jednym z najbardziej rozwiniętych wśród krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Głównymi jego elementami są: rynek akcji, rynek obligacji skarbowych oraz rosnący segment nieskarbowych papierów dłużnych. Kapitalizacja rynku instrumentów udziałowych w Polsce jest najwyższa spośród analizowanych gospodarek, w latach 2010–2012 kształtowała się na poziomie 27–39% PKB (rysunek 8.3). Polska giełda cechuje się również najwyższą wielkością obrotu instrumentów udziałowych (rysunek 8.4). Porównywalna wielkość obrotów

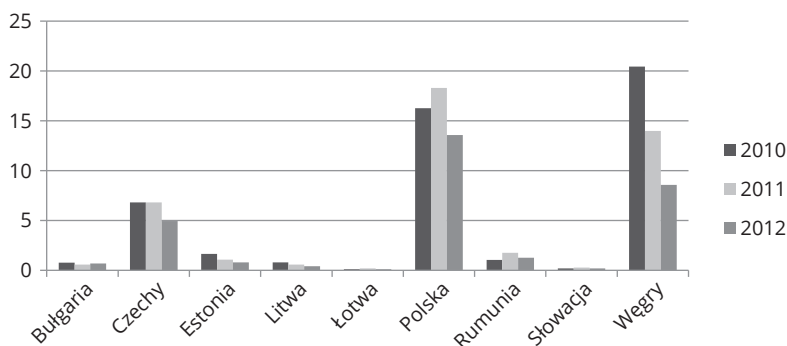
miała miejsce jedynie na Węgrzech, we wszystkich pozostałych gospodarkach kształtowała się na znacznie niższym poziomie. Zmienność indeksów giełdowych mierzona wskaźnikiem Standard and Poors była porównywalna we wszystkich analizowanych gospodarkach, co wskazuje na zbliżony stopień stabilności rynków akcji (tabela 8.5).

Rysunek 8.3. Kapitalizacja rynku akcji (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Rysunek 8.4. Wielkość obrotu instrumentów udziałowych (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

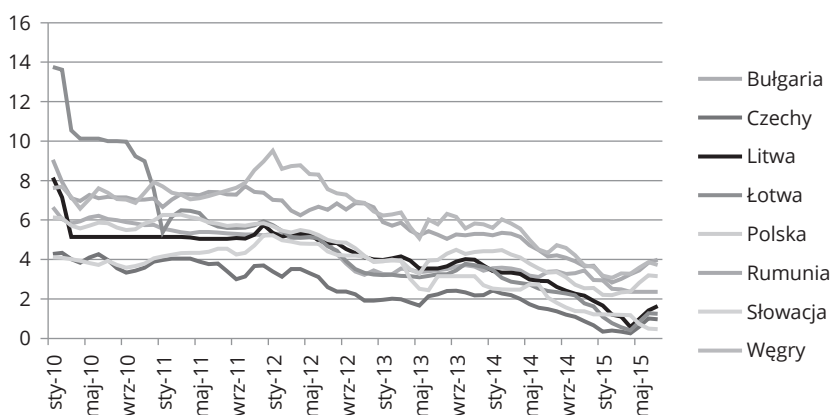
Istotnym wskaźnikiem stabilności rynku instrumentów dłużnych jest poziom długoterminowych stóp procentowych, odzwierciedlający premię za ryzyko przypisywaną obligacjom skarbowym przez uczestników rynku. Z poniższego rysunku wynika, iż oprocentowanie dziesięcioletnich obligacji skarbowych ulegało obniżeniu we wszystkich badanych gospodarkach w analizowanym okresie (rysunek 8.5). Wielkość ta kształtowała się w Polsce na zbliżonym poziomie do pozostałych krajów regionu.

Tabela 8.5. Indeks giełdowy Standard and Poors (zmiany roczne w USD)

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bułgaria	-15,16	-22,10	-8,07	43,13	-21,63
Czechy	0,21	-15,02	-3,23	-15,69	-10,46
Estonia	56,03	-23,29	24,55	4,03	-28,46
Litwa	43,96	-16,14	14,92	11,42	-15,42
Łotwa	39,41	-17,34	9,02	31,66	-32,64
Polska	11,26	-33,35	34,12	3,04	-16,39
Rumunia	-6,58	-18,16	9,80	27,29	-5,16
Słowacja	5,36	3,05	3,36	9,63	-10,29
Węgry	-10,75	-35,29	18,73	0,19	-28,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Rysunek 8.5. Długoterminowe stopy procentowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego (brak danych dla Estonii).

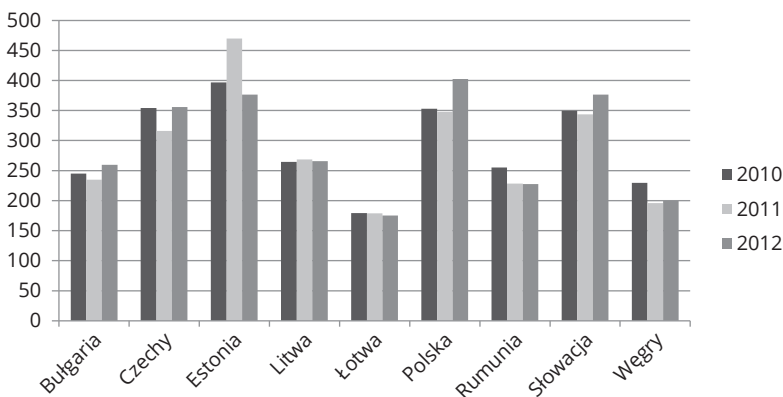
Nowe regulacje UE mogą wpłynąć na stabilność polskiego rynku kapitałowego poprzez implementację dyrektyw normujących wymogi dla poszczególnych uczestników rynku. Istotne znaczenie ma zwłaszcza dyrektywa UCITS IV³, która ma na celu ujednoczenie warunków działalności funduszy inwestycyjnych w UE.

³ *Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities*, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe.

Stabilność sektora ubezpieczeń

Ryzyko sektora zakładów ubezpieczeń wynika głównie z ich nietradycyjnej działalności inwestycyjnej. Poniższy rysunek obrazuje współczynnik wypłacalności firm ubezpieczeniowych w stosunku do wymaganego jego progu według norm Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (The European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA). Z rysunku wynika, iż firmy ubezpieczeniowe we wszystkich analizowanych gospodarkach spełniały wymogi kapitałowe (rysunek 8.6). Polski rynek ubezpieczeń cechował się jednym najwyższych współczynników wypłacalności wśród badanych krajów (350%). Wyższe wskaźniki osiągnęły tylko estońskie zakłady ubezpieczeń.

Rysunek 8.6. Współczynnik wypłacalności firm ubezpieczeniowych⁴ w stosunku do wymaganego współczynnika EIOPA (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EIOPA.

W obliczu nowych przepisów, wynikających z implementacji dyrektywy Solwency II⁵ konieczne będzie spełnienie wymogów kapitałowych uzależnionych od poziomu ryzyka podejmowanego przez firmę. Ponadto, nadzór ubezpieczeniowy ma być skoncentrowany na kontroli sposobów zarządzania ryzykiem przez firmy ubezpieczeniowe. Nowe przepisy wzmocnią pozycje kapitałowe i stabilność zakładów ubezpieczeń, tym niemniej zwiększą koszty ich funkcjonowania i potencjalnie doprowadzą do wzrostu składek.

⁴ Z wyłączeniem firm reasekuracyjnych.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

Stabilność sektora funduszy inwestycyjnych

Ryzyko sektora funduszy inwestycyjnych jest uzależnione od rodzaju instrumentów będących przedmiotem obrotu w tych firmach. W Polsce, z uwagi na tradycyjny charakter tych instrumentów, jak i specyfikę usług funduszy inwestycyjnych ryzyko to jest oceniane jako niskie (NBP, 2015a). Z poniższego rysunku wynika, iż w analizowanym okresie postępował stały rozwój tego sektora w naszym kraju – całkowita wartość aktywów funduszy inwestycyjnych do PKB stale wzrastała z 0,5% PKB do 1,1% PKB (tabela 8.6). Podobna tendencja wzrostowa miała miejsce w pozostałych analizowanych krajach. Implementacja dyrektywy UCITS IV powinna wpłynąć na dalszy rozwój tego rynku przez ujednoczenie przepisów dla funduszy inwestycyjnych na poziomie UE.

Tabela 8.6. Całkowita wartość aktywów funduszy inwestycyjnych do PKB (%)

Kwartał	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Węgry
2010-Q1	0,42	0,97	0,44	0,69	b.d.	0,28	0,33	0,62
2010-Q2	0,41	0,96	0,43	0,76	0,49	0,25	0,33	0,60
2010-Q3	0,46	0,97	0,46	0,75	0,55	0,25	0,36	0,68
2010-Q4	0,50	0,95	0,53	0,85	0,58	0,25	0,39	0,69
2011-Q1	0,52	0,98	0,52	0,84	0,60	0,28	0,40	0,72
2011-Q2	0,56	0,94	0,52	0,84	0,61	0,28	0,40	0,70
2011-Q3	0,53	0,78	0,45	1,18	0,49	0,26	0,37	0,56
2011-Q4	0,60	0,73	0,46	1,18	0,48	0,25	0,55	0,48
2012-Q1	0,66	0,79	0,50	1,22	0,58	0,34	0,59	0,55
2012-Q2	0,65	0,74	0,50	1,16	0,57	0,70	0,62	0,54
2012-Q3	0,72	0,81	0,54	1,15	0,62	0,68	0,65	0,56
2012-Q4	0,84	0,82	0,58	1,16	0,67	0,78	0,70	0,58
2013-Q1	0,85	0,85	0,69	1,19	0,72	0,83	0,74	0,64
2013-Q2	0,86	0,88	0,79	1,21	0,74	0,85	0,76	0,74
2013-Q3	0,89	0,89	0,83	1,46	0,79	0,87	0,82	0,77
2013-Q4	0,89	0,97	0,82	1,51	0,89	0,92	0,88	0,82
2014-Q1	0,91	0,98	0,88	0,80	0,93	0,93	0,91	0,88
2014-Q2	0,95	1,04	0,94	0,80	0,98	1,02	0,96	0,94
2014-Q3	0,99	1,02	0,99	0,98	0,99	1,04	1,02	1,02
2014-Q4	1,05	0,91	1,04	1,08	0,99	0,99	1,03	1,02
2015-Q1	1,11	1,05	1,16	1,35	1,12	1,02	1,08	1,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC (brak danych dla Bułgarii).

Zmiany regulacyjne w zakresie systemu finansowego w UE 2010–2015 i ich implementacja w Polsce

Jak wskazano w trakcie analizy wskaźników stabilności, implementacja nowych unijnych regulacji będzie mieć istotne znaczenie dla polskiego systemu finansowego. Należy zaznaczyć, że wprowadzenie unijnych norm będzie stanowić w niektórych aspektach duże wyzwanie dla polskich instytucji regulujących jak i podmiotów podlegających nowym przepisom, z uwagi na konieczność szeroko zakrojonych dostosowań ich struktury i zasad działalności.

Zmiany regulacyjne w zakresie systemu finansowego w UE w latach 2010–2015 były podyktowane koniecznością poprawy stabilności tego systemu w reakcji na ostatni kryzys. Podstawę reform stanowiły zalecenia Komitetu Bazylejskiego, Rady Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*) oraz wytyczne zaczerpnięte z raportów de Larosiera i Liikanena. Zmiany regulacyjne miały na celu: zwiększenie bezpieczeństwa i przejrzystości rynków finansowych, ochronę konsumentów usług finansowych, poprawę jakości nadzoru nad sektorem finansowym, stworzenie mechanizmów zarządzania kryzysowego (m.in. uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji instytucji finansowych) oraz pogłębienie integracji europejskiego rynku usług finansowych. Część nowych regulacji przybrała formę rozporządzeń, bezpośrednio obowiązujących w państwach członkowskich UE, część natomiast formę dyrektyw, wyznaczających cel i wymagających dostosowania prawa krajowego (NBP, 2013b).

Kryzys wymógł konieczność ustanowienia nowej architektury systemu finansowego UE. W listopadzie 2011 r. przyjęto pakiet rozporządzeń na podstawie raportu de Larosiera. Celem nowych rozporządzeń było utworzenie nadzoru na poziomie ponadnarodowym oraz organu nadzoru systemowego. Organem sprawującym nadzór makroostrożnościowy jest Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, natomiast nadzór mikroostrożnościowy jest sprawowany przez Europejskie Urzędy Nadzoru. Utworzono trzy Europejskie Urzędy Nadzoru (EUN): Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Papierów Wartościowych i Giełd oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych. W prawdzie nadzór nad instytucjami finansowymi pozostanie w rękach organów narodowych, tym niemniej EUN odpowiadają za opracowanie jednolitego zbioru przepisów (*single rulebook*) oraz intensyfikację nadzoru nad ugrupowaniami transgranicznymi (NBP, 2010a). EUN mają również prawo do wydawania decyzji zobowiązujących instytucje finansowe do stosowania prawa UE.

W sektorze bankowym istotną zmianą regulacji było przyjęcie dyrektywy CRD III⁶, mającej na celu poprawę modeli prognozujących wymogi kapitałowe, ograniczenie ich procykliczności i wzmocnienie odporności na skrajne warunki rynkowe. W dyrektywie wprowadzono również nowe zasady wynagrodzeń w bankach i firmach inwestycyjnych w celu ograniczenia zachęt do podejmowania nadmiernego ryzyka. Kluczowe znaczenie miały również dyrektywa CRD IV⁷ oraz wspomniane rozporządzenie CRR. Pierwszy z wymienionych aktów prawnych normuje m.in. zasady tworzenia banków, bufory kapitałowe oraz nadzór nad bankami. Drugi akt prawny reguluje wymogi dotyczące funduszy własnych, norm kapitałowych, płynności i lewarowania.

Zmiany wprowadzono również w regulacjach rynków finansowych. Dotyczyły one m.in. liberalizacji przepisów odnośnie do wydawania prospektu emisyjnego⁸, standaryzacji w wymiarze UE przepisów odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania (*Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities*, UCITS IV), jak i regulacji obrotu instrumentami pochodnymi OTC (*European Market Infrastructure Regulation*, EMIR)⁹.

Istotne zmiany prawne zachodzą w sektorze ubezpieczeń. Są one wynikiem uchwalenia wspomnianej dyrektywy Solvency II ustanawiającej wymogi kapitałowe dla firm ubezpieczeniowych oraz dyrektywy Omnibus II¹⁰, mającej na celu uwzględnienie w istniejących przepisach nowo powstałych organów nadzoru.

W nowych regulacjach uwzględniono również konieczność dodatkowego nadzoru nad konglomeratami finansowymi (dyrektywa FCD)¹¹. Dostosowano dotychczasowe przepisy do nowej struktury nadzoru finansowego w UE. Istotnym aktem prawnym

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń.

⁷ *Capital Requirements Directive IV*, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/73/UE z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2003/71/UE.

⁹ *European Market Infrastructure Regulation*, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/51/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych).

¹¹ *Financial Conglomerates Directive*, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/89/UE z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/78/WE, 2002/87/WE, 2006/48/WE i 2009/138/WE w odniesieniu do dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomeratu finansowego.

z punktu widzenia funkcjonowania systemu finansowego jest również dyrektywa BRR określająca zasady przymusowej restrukturyzacji banków¹².

Nowe regulacje są stopniowo implementowane w polskim prawie. Istotne zmiany będą miały miejsce w systemie nadzoru finansowego. Nowe rozwiązania w tym zakresie w UE implikują, iż nadzór krajowy nad instytucjami finansowymi działającymi w holdingach międzynarodowych utraci część uprawnień na rzecz organów ponadnarodowych. Ponadto istotną zmianą będzie rozdzielenie krajowych uprawnień nadzorczych od odpowiedzialności za system gwarancji depozytów w sektorze bankowym. Nowe przepisy wskazują również na konieczność powołania organu nadzoru makroostrożnościowego w celu monitorowania ryzyka systemowego zgodnie zaleceniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych¹³.

Dotychczas, wprowadzenie przepisów pakietu CRD IV/CRR nie spowodowało istotnych zmian w poziomie funduszy własnych ani współczynnikach kapitałowych banków, nie powinno zatem doprowadzić do zwiększenia kosztów funkcjonowania instytucji kredytowych. Szeroko zakrojone dostosowania są natomiast konieczne w zakresie regulacji bankowości spółdzielczej w Polsce (NBP, 2015a). Banki spółdzielcze nie będą spełniać norm płynnościowych LCR i NSFR z uwagi fakt, że wzajemne depozyty w bankach zrzeszających nie mogą być uznane za aktywa płynne i źródło stabilnego finansowania. Potencjalnym rozwiązaniem jest stworzenie Systemu Ochrony Instytucjonalnej (*Institutional Protection Scheme*), który umożliwiłby gwarantowanie wzajemnej płynności i wypłacalności przez instytucje uczestniczące w systemie (NBP, 2015a). Prace legislacyjne nad wskazanymi zmianami są w toku.

Niekorzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia stabilności polskiego systemu bankowego może okazać się wspomniana możliwość tworzenia grup płynnościowych. Polskie banki wchodzące w skład takiej grupy będą w dużej mierze uzależnione od kondycji finansowej podmiotów dominujących. Biorąc pod uwagę fakt, iż wiele polskich banków finansuje swoją działalność ze środków uzyskanych od zagranicznych podmiotów dominujących utworzenie grup kapitałowych może oznaczać wzrost ryzyka koncentracji finansowania.

¹² *Bank Recovery and Resolution Directive*, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.

¹³ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych ERRS/2011/3.

W kontekście zmian regulacyjnych należy zwrócić uwagę na konieczność implementacji w polskim prawie dyrektywy BRR, dotyczącej przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych. Wprowadzenie tych przepisów do polskiego prawa pomogłoby rozwiązać problem złej kondycji finansowej spółdzielczych kas oszczędnościowych (SKOK). W chwili obecnej dostępne narzędzia nie pozwalają na szybką restrukturyzację, proces ten generuje więc duże koszty. Wskazane zmiany mają być wprowadzone przez nowelizację ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Prace legislacyjne nad projektem ustawy są jednak dość powolne, trwają już od 2011 r. (NBP, 2015a).

Podsumowanie

Stabilność systemu finansowego w Polsce jest zależna głównie od kondycji sektora bankowego, z uwagi na jego dominujący udział w ogóle aktywów instytucji finansowych oraz pośrednictwie finansowym. System bankowy w Polsce można uznać za stabilny ze względu na silne pozycje kapitałowe banków oraz stale niski udział kredytów zagrożonych w ogóle aktywów na tle krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Do niskiego stopnia ryzyka systemu przyczynia się również niewielki stopień jego koncentracji. Wprowadzenie pakietu CRR/CRDIV nie zwiększy znacząco kosztów funkcjonowania banków, problemem może się natomiast okazać spełnienie nowych norm płynnościowych. W celu spełnienia tych wymogów konieczna będzie zmiana modelu funkcjonowania bankowości spółdzielczej w Polsce. Ponadto, z uwagi na przewidywane przez nowe przepisy grupowe podejście do zarządzania płynnością i związany z tym wzrost ryzyka zależności od zagranicznych podmiotów dominujących konieczna jest dywersyfikacja finansowania działalności banków. Poprawa płynności polskich banków ma znaczenie zwłaszcza z uwagi na konieczność zwiększenia kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych. Obecnie Polska cechuje się niskim wskaźnikiem kredytów do PKB na tle krajów regionu, co może spowalniać rozwój gospodarczy i niekorzystnie wpływać na konkurencyjność.

Dla funkcjonowania systemu finansowego w Polsce istotna jest również szybka implementacja dyrektywy BRR, dotyczącej restrukturyzacji instytucji finansowych. Wprowadzenie tych przepisów pomogłoby rozwiązać trudną sytuację finansową sektora SKOK.

Szanse dla dalszego rozwoju rynku kapitałowego oraz sektora funduszy inwestycyjnych stworzy implementacja dyrektywy UCITS IV, mająca na celu ujednolicenie zasad działalności przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania.

Szybkie wdrożenie zmian regulacyjnych pozwoli usprawnić funkcjonowanie systemu finansowego w Polsce i zarazem przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarki.

Bibliografia

- Bank Światowy, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org>.
- EBC, ECB Statistical Data Warehouse, <http://sdw.ecb.europa.eu>.
- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, *Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych*, ERRS/2011/3.
- NBP 2010–2015 (a), *Raport o stabilności system finansowego*, NBP, Warszawa.
- NBP 2010–2014 (b), *Rozwój systemu finansowego w Polsce*, NBP, Warszawa.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe*.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/UE z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń*.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/89/UE z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/78/WE, 2002/87/WE, 2006/48/WE i 2009/138/WE w odniesieniu do dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomerału finansowego*.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE*.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/73/UE z dnia 24 listopada 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2003/71/UE*.
- Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/51/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 w zakresie uprawnień*

Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych).

Parlament Europejski i Rada, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012.*

Parlament Europejski i Rada UE, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji.*

Parlament Europejski i Rada UE, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012.*

Zmiany łącznej produktywności czynników wytwórczych

Mariusz Próchniak

Analiza łącznej produktywności czynników wytwórczych zostanie przeprowadzona za pomocą rachunkowości wzrostu. Rachunkowość wzrostu jest badaniem empirycznym polegającym na określeniu, na ile wzrost gospodarczy wynika ze zmian nakładów mierzalnych czynników produkcji, a na ile ze zmian poziomu technologii, mierzonej tempem wzrostu łącznej produktywności czynników wytwórczych (*Total Factor Productivity*, TFP). Metodologia badania była przedstawiana we wcześniejszych edycjach raportu (zob. np. Próchniak, 2015). W edycji badania z 2013 r. przedstawione zostały oszacowania łącznej produktywności czynników wytwórczych w poszczególnych sektorach gospodarki dla Polski oraz wybranych krajów EŚW i Europy Zachodniej (uwzględnionych zostało 10 sektorów według klasyfikacji NACE-2, Próchniak, 2013). Z kolei w edycjach badania z 2012 i 2014 r., oprócz podstawowego modelu rachunkowości wzrostu, został także oszacowany model rozszerzony, uwzględniający kapitał ludzki (Próchniak, 2012, 2014).

Niniejsza analiza obejmuje 11 krajów EŚW, czyli grupę UE11 (Polska, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry) i okres 2006–2015. Aby ocenić dynamikę zmian łącznej produktywności czynników wytwórczych w badanych latach, przedstawiamy także średnie tempa wzrostu TFP dla następujących podokresów: 2006–2007, 2008–2010, 2011–2014 oraz 2015.

W tej edycji badania dokonaliśmy aktualizacji wszystkich szeregów czasowych analizowanych zmiennych. Wszystkie obliczenia zostały przeprowadzone od nowa, a ponadto niektóre szeregi są inne niż stosowane poprzednio. Dlatego też dokumentacja wyników została w pełni przedstawiona w tekście opracowania i nie dubluje ona informacji zawartych we wcześniejszych edycjach raportu.

Dla potrzeb analizy zgromadziliśmy dane tworzące następujące szeregi czasowe: (a) tempo wzrostu gospodarczego, (b) tempo zmian nakładów pracy, (c) tempo zmian nakładów kapitału rzeczowego. Tempo wzrostu gospodarczego to roczne tempo wzrostu realnego produktu krajowego brutto (PKB) ogółem, pochodzące z bazy danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (International Monetary Fund, IMF, 2016).

Tempo zmian nakładów pracy mierzymy dynamiką zatrudnienia podawaną przez Międzynarodową Organizację Pracy (International Labour Organization, ILO, 2016). Szereg czasowy zasobu kapitału rzeczowego obliczyliśmy na podstawie równania ruchu (*perpetual inventory method*) przy wykorzystaniu danych Banku Światowego (World Bank, 2016). Metoda ta wymaga uwzględnienia wielu założeń. Przyjeliśmy, że stopa amortyzacji wynosi 5%, a początkowa relacja kapitał/produkcja wynosi 3. W metodzie *perpetual inventory method* rok początkowy powinien być trochę wcześniejszy niż lata, dla których liczy się TFP; w naszym badaniu obliczenia rozpoczynamy w 2000 r. i tego roku tyczy się założenie o tym, że relacja kapitału do produkcji wynosi 3. Jako inwestycje stosujemy zmienną mierzącą akumulację brutto środków trwałych (*gross fixed capital formation*). Udziały pracy i kapitału rzeczowego w dochodzie wynoszą $\frac{1}{2}$.

Tabela 9.1 przedstawia szczegółowe wyniki dekompozycji tempa wzrostu gospodarczego, zaś tabele 9.2 i 9.3 zawierają podsumowanie danych z tabeli 9.1.

W skali całego okresu najwyższe tempo wzrostu TFP zanotowała Polska, Słowacja i Litwa. Łączna produktywność czynników wytwórczych zwiększała się w latach 2006–2015 w średnim tempie 1,4% rocznie w Polsce, 1,2% na Słowacji oraz 1,0% na Litwie. W pozostałych krajach UE11 dynamika produktywności była zdecydowanie niższa i nie przekraczała 0,3%, a w wielu państwach była ona nawet ujemna. Rumunia i Słowenia zanotowały wzrost TFP równy odpowiednio 0,3% i 0,1% rocznie w latach 2006–2015, natomiast pozostałe kraje odnotowały przeciętny spadek TFP: Bułgaria i Łotwa o 0,1%, Czechy – 0,2%, Węgry – 0,6%, Estonia – 0,7%, a Chorwacja – 1,1% w skali roku.

Przy interpretacji wyników w zakresie dynamiki TFP trzeba mieć na uwadze, iż ta część TFP, która wynika ze zwiększonej wydajności pracy, powinna być częściowo traktowana jako wkład kapitału ludzkiego we wzrost gospodarczy. Z uwagi na trudności w obliczeniu zasobu tego rodzaju kapitału dla analizowanej grupy krajów, TFP w naszym ujęciu zawiera także wpływ kapitału ludzkiego na wzrost.

Najlepsze wyniki Polski w zakresie zmian łącznej produktywności czynników wytwórczych na tle grupy UE11 oznaczają niewątpliwie sukces naszego kraju. W przygotowywanych kilka lat temu analizach prym w zakresie dynamiki TFP wiodły kraje bałtyckie. Przed kryzysem globalnym wykazywały one bardzo szybki wzrost gospodarczy, który trudno było wyjaśnić zmianami pracy i kapitału rzeczowego, dlatego był on przypisywany TFP. Pozycja Polski w przedstawionych analizach była umiarkowana – nie tak dobra jak krajów bałtyckich, ale także nie znajdowaliśmy się w ogonie grupy. Wydłużenie i przesunięcie horyzontu czasowego zmieniło znacznie notowania poszczególnych krajów na korzyść Polski, przy jednoczesnym pogorszeniu sytuacji państw bałtyckich.

Tabela 9.2. Tempa wzrostu TFP (%)

Kraj	Cały okres 2006–2015			2006–2007	2008–2010	2011–2014	2015
	Średnia	Minimum	Maksimum	Średnia	Średnia	Średnia	
Bułgaria	-0,1	-7,5	2,3	1,5	-1,9	0,4	0,0
Chorwacja	-1,1	-9,3	2,3	2,1	-3,9	-0,9	-0,1
Czechy	-0,2	-6,6	4,2	3,3	-2,1	-1,1	2,4
Estonia	-0,7	-13,3	4,0	3,3	-6,5	1,6	-0,2
Węgry	-0,6	-7,0	2,1	0,5	-2,5	-0,4	1,8
Łotwa	-0,1	-11,1	5,3	4,9	-6,8	2,1	0,9
Litwa	1,0	-14,0	7,1	5,8	-3,6	2,1	0,3
Polska	1,4	-0,2	3,4	3,3	0,7	1,0	1,0
Rumunia	0,3	-11,4	5,2	4,6	-3,4	0,4	2,9
Słowacja	1,2	-6,3	6,9	5,6	-0,2	0,2	0,9
Słowenia	0,1	-9,8	3,4	3,2	-2,9	0,2	2,1

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 9.3. Wkład TFP we wzrost gospodarczy (%)

Kraj	Cały okres 2006–2015		
	Średnia	Minimum	Maksimum
Bułgaria	43	-52	168
Chorwacja	78	-212	665
Czechy	108	-18	446
Estonia	56	-64	184
Węgry	22	-200	193
Łotwa	70	34	252
Litwa	64	-12	220
Polska	28	-9	62
Rumunia	60	-225	306
Słowacja	39	-32	118
Słowenia	80	15	215

Źródło: obliczenia własne.

We wcześniejszych edycjach badania, publikowanych w raportach sprzed kilku lat i obejmujących dłuższy horyzont czasowy przed kryzysem (np. Próchniak, 2012), tempa wzrostu łącznej produktywności czynników wytwórczych były przeciętnie szybsze. Kryzys globalny negatywnie wpłynął na liczone metodą rezidualną tempa wzrostu TFP i w efekcie wiele krajów zanotowało ujemne stopy wzrostu TFP w skali

całego okresu 2006–2015. Obniżenie stóp wzrostu TFP na skutek kryzysu globalnego będzie widoczne przy analizowaniu danych dla poszczególnych podokresów.

Największą wariacją stóp wzrostu TFP w badanych latach charakteryzowały się kraje bałtyckie oraz Rumunia. Zróżnicowanie dynamiki zmian produktywności w tych krajach wynika przede wszystkim z dużych rozpiętości stóp wzrostu PKB. Kraje bałtyckie notowały bardzo szybki wzrost gospodarczy w pierwszych latach członkostwa w UE – nawet powyżej 10% rocznie; odczuły też one najgłębiej skutki kryzysu globalnego, gdyż w 2009 r. spadek PKB osiągnął w nich dwucyfrowy poziom. W efekcie zróżnicowanie stóp wzrostu TFP w krajach bałtyckich było najwyższe w grupie UE11 – różnica między największym i najmniejszym notowaniem tempa wzrostu TFP wyniosła nieznacznie ponad 21 punktu procentowego na Litwie (najniższe notowanie było równe -14,0%, a najwyższe 7,1%) oraz 16–17 p.p. w pozostałych dwóch republikach bałtyckich i Rumunii. W innych krajach EŚW z wyjątkiem Polski rozpiętość stóp wzrostu TFP kształtowała się w przedziale od 13 p.p. w Słowenii i Słowacji do 9 p.p. na Węgrzech. Z kolei w Polsce, która wykazała w miarę równomierny wzrost produkcji w latach 2006–2015 i była jednocześnie jedynym krajem UE, który uniknął recesji, rozpiętość stóp wzrostu TFP była najmniejsza i wyniosła 3,6 p.p. Ten ostatni wynik jest kolejnym powodem, dla którego należy pozytywnie ocenić osiągnięcia Polski w zakresie zmian łącznej produktywności czynników wytwórczych. Oprócz tego, że nasz kraj zanotował najszybszą dynamikę wzrostu produktywności w ostatnich 10 latach, to jeszcze była ona najstabilniejsza w całej grupie państw Europy Środkowej i Wschodniej. W Polsce najniższe tempo wzrostu TFP w badanym okresie wystąpiło w 2012 r. (-0,2%), zaś najwyższe – w 2007 r. (3,4%).

Na podstawie danych zawartych w tabeli 9.2 warto przeanalizować dynamikę łącznej produktywności czynników wytwórczych w poszczególnych podokresach. W latach przed kryzysem globalnym (2006–2007) wszystkie kraje EŚW zanotowały dodatnią stopę wzrostu TFP. Była ona najwyższa na Litwie (5,8%), Słowacji (5,6%), Łotwie (4,9%) i Rumunii (4,6%), co wynikało z bardzo szybkiego wzrostu PKB tych krajów przed kryzysem. Tempo wzrostu TFP w Polsce w tym okresie kształtowało się na umiarkowanym poziomie 3,3% średniorocznie (takim samym jak w Estonii, Czechach i bardzo zbliżonym do Słowenii). Trzy pozostałe kraje EŚW: Chorwacja, Bułgaria i Węgry wykazały wolniejszą dynamikę łącznej produktywności w latach 2006–2007 – na poziomie odpowiednio 2,1%, 1,5% i 0,5%.

Okres kryzysu przyniósł diametralne zmiany w dynamice łącznej produktywności czynników wytwórczych. W latach 2008–2010 wszystkie kraje EŚW z wyjątkiem Polski zanotowały ujemną dynamikę TFP. Kraje bałtyckie, w których przed kryzysem stopy wzrostu TFP były najwyższe, podczas kryzysu osiągnęły najgorsze notowania w zakresie dynamiki produktywności z ujemnymi stopami wzrostu wynoszącymi

-6,8% na Łotwie, -6,5% w Estonii oraz -3,6% na Litwie. Równie słabe wyniki w latach 2008–2010 uzyskały: Chorwacja (-3,9%), Rumunia (-3,4%), Słowenia (-2,9%) oraz Węgry (-2,5%). Polska była jedynym krajem z dodatnią dynamiką łącznej produktywności wynoszącą 0,7% w latach 2008–2010.

W latach 2011–2014 kraje EŚW poprawiły swoją sytuację w stosunku do lat 2008–2010 w zakresie dynamiki TFP. W krajach bałtyckich pojawiły się znów dodatnie stopy zmian TFP, wynoszące 2,1% na Łotwie i Litwie oraz 1,6% w Estonii. Polska lekko poprawiła dodatnią dynamikę wzrostu łącznej produktywności czynników do poziomu 1,0% rocznie. Bułgaria, Rumunia, Słowacja i Słowenia także zanotowały dodatnie stopy wzrostu TFP, jednak bardzo bliskie zera (nie przekraczające 0,5%). Węgry, Chorwacja i Czechy w tym okresie wykazały ujemne tempa wzrostu produktywności zawierające się w przedziale od -0,4% do -1,1% rocznie.

W 2015 r. kraje EŚW wykazały zróżnicowaną dynamikę TFP. Niektóre z nich poprawiły notowania w stosunku do lat 2011–2014, inne zaś pogorszyły swoje wyniki. Tempo wzrostu TFP w Polsce w 2015 r. wyniosło 1,0% i było dokładnie równe średniej z lat 2011–2014. Siedem innych państw EŚW także osiągnęło dodatnią dynamikę TFP: Rumunia (2,9%), Czechy (2,4%), Słowenia (2,1%), Węgry (1,8%), Łotwa i Słowacja (0,9%) oraz Litwa (0,3%). Z kolei w trzech państwach EŚW w 2015 r. tempo wzrostu TFP było równe zero lub ujemne: w Bułgarii (0,0%), w Chorwacji (-0,1%) i w Estonii (-0,2%).

Jeśli chodzi o wkłady TFP we wzrost gospodarczy, to wartości liczbowe dla badanego okresu są wysoce zaburzone, co wynika m.in. z tego, że dodatnia dynamika TFP w okresie występowania recesji oznacza ujemny wkład TFP we wzrost gospodarczy, a z kolei gdy występuje silne spowolnienie gospodarcze i tempo wzrostu PKB jest bliskie 0%, to kilkuprocentowe zmiany łącznej produktywności czynników wytwórczych przekładają się na kilkutyśięczne wkłady TFP we wzrost gospodarczy. Niemniej jednak, można wyznaczyć pewne trendy i prawidłowości na podstawie zagregowanych wyników dla całego okresu.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 9.3, procentowe wkłady TFP we wzrost gospodarczy kształtowały się w większości krajów (bez Czech, Polski i Węgier) na poziomie 40–80% w okresie 2006–2015. Jest to potwierdzeniem istotnej roli TFP we wzroście gospodarczym analizowanych krajów w latach ich członkostwa w Unii. W Polsce wkład TFP we wzrost PKB wyniósł przeciętnie 28% w latach 2006–2015.

Podsumowując, wyniki dla całego badanego okresu wskazują, że zmiany produktywności odegrały znaczącą rolę we wzroście gospodarczym Polski i były jednym z czynników poprawy względnej pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki na tle innych państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Bibliografia

- ILO (2016), *Ilostat Database* (www.ilo.org/ilostat).
- IMF (2016), *World Economic Outlook Database, October 2015* (aktualizacja: styczeń 2016), www.imf.org.
- Próchniak M. (2012), *Łączna produktywność czynników wytwórczych*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2012. Edukacja jako czynnik konkurencyjności*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 198–212.
- Próchniak M. (2013), *Zmiany łącznej produktywności czynników wytwórczych*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2013. Wymiar krajowy i regionalny*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 185–212.
- Próchniak M. (2014), *Zmiany łącznej produktywności czynników wytwórczych w latach 2004–2013 a konkurencyjność polskiej gospodarki*, w: M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2014. Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 201–213.
- Próchniak M. (2015), *Zmiany łącznej produktywności czynników wytwórczych w kontekście globalnego kryzysu*, w: M.A. Weresa. (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*, Instytut Gospodarki Światowej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, s. 189–204.
- World Bank (2016), *World Development Indicators Database* (databank.worldbank.org).

Część III

Zmiany instytucjonalne i polityka gospodarcza w Polsce

Wpływ zmian instytucjonalnych na rozwój polskiej gospodarki w dekadzie 2005–2015

Piotr Maszczyk

Rola instytucji w analizie ekonomicznej bywa często marginalizowana, jednak wraz z rozpoczęciem kryzysu ekonomicznego w 2008 r., który przynajmniej przez część ekonomistów postrzegany był jako czynnik uzasadniający głęboką zmianę metodologiczną, trudności z ewentualnym formalnym sposobem kwantyfikacji najważniejszych różnic w konstrukcji, celach, założeniach i sposobach funkcjonowania istniejących w różnych krajach instytucji straciły na znaczeniu. Coraz popularniejsza stało się podejście, które próbuje analizować różnice w układzie instytucjonalnym w poszczególnych krajach i na podstawie empirycznego opisu klasyfikować różne odmiany/ modele kapitalizmu (w dalszej części tekstu terminy te będą stosowane zamiennie jako odpowiednik angielskich słów: *variety* i *model*), z nadzieją na zidentyfikowanie najbardziej efektywnej konstrukcji. Na potrzeby niniejszego opracowania model kapitalizmu został zdefiniowany zgodnie z przyjętym w literaturze przedmiotu ujęciem jako układ komplementarnych wobec siebie instytucji, zaś samo pojęcie instytucji traktowane jest dość szeroko, łącznie z tzw. instytucjami nieformalnymi, czyli normami, wartościami, dominującymi postawami etc.

Oczywiście próby tego rodzaju były czynione już wcześniej, kanoniczna dla tego nurtu ekonomii instytucjonalnej pozycja P.A. Halla i D. Soskice *Varieties of Capitalism...* została opublikowana w 2001 r., zaś studia porównawcze nad różnymi modelami gospodarczymi były prowadzone od połowy XX w. Studia te koncentrowały się zarówno na opisie różnic pomiędzy poszczególnymi krajami kapitalistycznymi i socjalistycznymi, jak i znajdowaniu podobieństw pomiędzy krajami z bardzo różnymi instytucjami.

Niemniej, wraz z rozpoczęciem procesu transformacji systemowej w Europie Środkowej i Wschodniej i sformułowaniem w 1990 r. zasad tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego powstało wrażenie – szczególnie silnie w krajach postsocjalistycznych – że istnieje tylko jedna odmiana kapitalizmu i proces jej wprowadzania jest w istocie bezalternatywny. Można byłoby sądzić, że akurat w krajach postsocjalistycznych dyskusja nad docelowym modelem gospodarki, jaki miałyby się wyłonić

z procesu transformacji powinna być szczególnie burzliwa. Okazało się, że dyskusja taka w zasadzie się nie odbyła. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do kwestii normatywnych (jaki model kapitalizmu byłby dla krajów postsocjalistycznych najlepszy), jak i pozytywnych (jaki wariant kapitalizmu ukształtował się w konkretnym kraju w wyniku procesu transformacji). Tym samym w dyskusji nie pojawia się właściwie kwestia oceny tego, czy modele kapitalizmu stworzone w Polsce i pozostałych krajach postsocjalistycznych są optymalne, biorąc pod uwagę przede wszystkim trajektorię procesu transformacji, jak również istniejące i zakorzenione w gospodarkach i społeczeństwach tych krajów formalne i nieformalne instytucje.

Zasadne wydaje się zatem pytanie o to, czy proces kształtowania się specyficznej dla każdego z krajów postsocjalistycznych odmiany kapitalizmu miał charakter raczej nieintencjonalny i organizował się – jak to określał w swoich pracach von Hayek (1967) – w sposób spontaniczny i tak, aby rozwiązać problemy polegające wyłącznie na koordynacji działań pomiędzy równorzędnymi podmiotami, które kierują się identycznymi lub przynajmniej zbliżonymi interesami, czy raczej, jak to ujmuje Amable (2003), a wcześniej Knight (1992), w wyniku gry interesów podmiotów, które dysponują zdecydowanie zróżnicowanymi motywami działania i możliwościami ich ekspresji. W tym ostatnim przypadku odmiana kapitalizmu byłaby pochodną możliwości kształtowania systemu ekonomicznego przez poszczególne grupy interesów i odzwierciedlałyby ich wpływ na rzeczywistość ekonomiczną. Przyjęcie tego ostatniego założenia oznacza oczywiście całkowite przedefiniowanie pojęcia efektywności w kontekście instytucji ekonomicznych. Efektywny, nie będzie wówczas oznaczać zgodny z definicją zaproponowaną przez V. Pareto, lub umożliwiający maksymalizację dobrobytu społecznego, lecz jedynie pozwalający na zmaksymalizowanie użyteczności konkretnym podmiotom, lub grupom podmiotów.

Wybrane taksonomie modeli kapitalizmu

P.A. Hall i D. Soskice wyróżniają dwa modele kapitalizmu: gospodarki rynkowe oparte na koordynacji (*Coordinated Market Economies*, CME) oraz gospodarki liberalne (*Liberal Market Economies*, LME). Ich rozróżnienie jest pochodną mikroekonomicznego podejścia do analizy zastosowanego przez autorów. Gospodarka jest przez nich traktowana jako system, w którym przedsiębiorstwa działają, opierając się na relacjach z innymi podmiotami, co pociąga za sobą dylematy koordynacyjne. Ich zdaniem problemy koordynacji występują w pięciu sferach: stosunkach przemysłowych, szkoleniach zawodowych i edukacji, nadzorze właścicielskim, relacjach

pomiędzy przedsiębiorstwami oraz wewnętrznymi relacjach między pracownikami danego przedsiębiorstwa.

Hall i Soskice do modelu kapitalizmu, nazwanego przez nich gospodarką liberalną (LME), zakwalifikowali sześć państw: Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Australię, Kanadę, Nową Zelandię i Irlandię. Według nich gospodarki rynkowe oparte na koordynacji (CME) są z kolei charakterystyczne dla Niemiec, Japonii, Szwajcarii, Holandii, Belgii, Szwecji, Norwegii, Danii, Finlandii i Austrii. Ponadto pozostawili jeszcze sześć państw, które trudno było jednoznacznie zakwalifikować do wymienionych przez nich modeli. Zaliczyli do nich Francję, Włochy, Hiszpanię, Portugalie, Grecję i Turcję. Mogą one być przykładem odrębnego modelu kapitalizmu, nazwanego przez nich śródziemnomorskim (*mediterranean*). Charakterystyczny dla państw w tym modelu jest relatywnie duży udział sektora rolnego, a także szeroki zakres interwencjonizmu państwowego, który prowadzi do specyficznego rodzaju nierynkowej koordynacji w sferze finansów przedsiębiorstw, ale stosunkowo liberalnego porządku, jeśli wziąć pod uwagę regulacje dotyczące siły roboczej (Hall i Soskice, 2001).

Z perspektywy historycznej, kolejnym inspirującym ujęciem problematyki modeli kapitalizmu jest klasyfikacja zaproponowana przez B. Amabla (2003), uchodząca za najbardziej wnikliwą i wszechstronną analizę poświęconą alternatywnym modelom kapitalizmu. Jej autor nie tylko zaproponował własne, oryginalne ramy teoretyczne, ale przedstawił także przekonujący schemat klasyfikacyjny będący efektem rozważań metodologicznych. Nowatorska jest też opisana przez autora analiza empiryczna oparta na koncepcji skupisk – *clusters*.

Kluczowe miejsce w koncepcji przedstawionej przez Amabla zajmuje pojęcie instytucjonalnej komplementarności, zapożyczone od M. Aoki (2005). Zgodnie z ekonomicznym rozumieniem tego pojęcia, komplementarność jest zdefiniowana jako taki związek między dwiema instytucjami, w którym obecność jednej zwiększa efektywność drugiej. Sam w sobie rynek pracy może być zorganizowany zarówno na zasadach leseferystycznych, jak i podlegać ścisłej regulacji. Jeśli jednak elastycznemu rynkowi pracy towarzyszy taka organizacja rynków finansowych, która umożliwia szybkie uruchamianie zasobów i tym samym tworzenie nowych miejsc pracy, to będzie on działał bardziej efektywnie niż w sytuacji, w której przedsiębiorstwa będą finansowane przede wszystkim przez sektor bankowy. W tej ostatniej sytuacji uregulowany i stabilny system zatrudnienia będzie bardziej efektywny, gdyż sektor bankowy koncentruje się na perspektywie długookresowej, która pozwala absorbować krótkookresowe fluktuacje w popycie na pracę. Ze swoich obserwacji autor wyprowadza istotny dla toku wywodu wniosek. Jego zdaniem „(...) modele kapitalizmu nie powinny być rozpatrywane jako zbiór mniej lub bardziej przypadkowych form instytucjonalnych, ale także jako występujący pomiędzy nimi ogół relacji opartych

na komplementarności, co pozwala połączyć specyficzne instytucjonalne formy każdego modelu w spójną całość” (Amable, 2003, s. 6).

Punktem wyjścia do analizy Amabla – skądinąd w kontrze do innych autorów, którzy zaczynali zazwyczaj od określenia pewnych idealnych modeli kapitalizmu – było wyłonienie pięciu najważniejszych obszarów, w których istotną rolę odgrywają formalne i nieformalne instytucje i kompleksy instytucji. Są to odpowiednio:

- rodzaj i zakres konkurencji na rynku produktów,
- sposób organizacji rynku pracy oraz wpływ podmiotów tego rynku na wysokość płac,
- sposób organizacji sektora pośrednictwa finansowego oraz nadzoru właścicielskiego,
- zakres ochrony socjalnej i państwa opiekuńczego,
- a także sposób organizacji sektora edukacji.

Pomiędzy przyjętymi obszarami „instytucjonalnymi” Amable dostrzega silne związki komplementarne, co wraz z wynikami badań empirycznych nad cechami gospodarek kapitalistycznych pozwala na wyróżnienie pięciu modeli charakteryzujących się szczególnymi rodzajami instytucjonalnej komplementarności:

- model anglosaski (Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Australia, Nowa Zelandia, Irlandia),
- model socjaldemokratyczny (Szwecja, Norwegia, Dania),
- model kontynentalny europejski (Francja, Niemcy, Holandia, Austria),
- model śródziemnomorski (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia),
- model azjatycki (Japonia, Korea).

Monografia autora jest skoncentrowana na odmianach kapitalizmu występujących wyłącznie w Europie. Amable jedynie marginalnie traktuje model azjatycki (choć wskazuje na istnienie trzech różnych wariantów tej odmiany kapitalizmu), nie poświęca również zbyt wiele miejsca na analizę różnic pomiędzy różnymi wariantami modelu rynkowego, jakie można zaobserwować w Wielkiej Brytanii i Stany Zjednoczone.

W swojej monografii Amable charakteryzuje dość szczegółowo trzy ściśle europejskie odmiany kapitalizmu.

Model socjaldemokratyczny charakteryzuje się silną zewnętrzną presją konkurencyjną. Wymaga się w nim pewnej elastyczności siły roboczej. Elastyczność ta nie jest jednak osiągnana w drodze zwolnień z pracy i innych dostosowań o charakterze rynkowym. Inwestycje w kapitał ludzki są chronione przez kombinacje umiarkowanej ochrony zatrudnienia, wysokiego poziomu ochrony socjalnej oraz możliwości łatwego przekwalifikowania się dzięki rozbudowanej aktywnej polityce rynku pracy. System skoordynowanych negocjacji płacowych sprzyja solidaryzmowi w ich kształtowaniu, co z kolei pozytywnie oddziałuje na innowacyjność i wydajność.

Model kontynentalny, mający pewne wspólne cechy z systemem socjaldemokratycznym, charakteryzuje się wyższym zatrudnieniem i występowaniem w mniejszym zakresie państwa opiekuńczego. System finansowy oparty na sektorze bankowym sprzyja długookresowym strategiom przedsiębiorstw. Rokowania płacowe są skoordynowane, a politykę płac cechuje solidaryzm społeczny. Słabiej niż w modelu socjaldemokratycznym jest rozwinięty system przekwalifikowania pracowników, co ogranicza elastyczność rynku pracy.

Model śródziemnomorski charakteryzuje w większym stopniu oparcie się na ochronie zatrudnienia, a w mniejszym zakresie na ochronie socjalnej. Tak zorganizowany system jest możliwy dzięki relatywnie dużej centralizacji systemu finansowego. Niższy poziom wykształcenia i kwalifikacji siły roboczej nie pozwala jednak na zastosowanie strategii przemysłowej opartej na wysokich płacach i wysokiej produktywności, tak jak w krajach modelu kontynentalnego czy socjaldemokratycznego.

Model anglosaski Amable opisuje natomiast przede wszystkim przez pryzmat niewielkiego (szczególnie w porównaniu z modelem socjaldemokratycznym i kontynentalnym) zaangażowania państwa w substytuowanie rynkowych mechanizmów koordynacji. Na rynku produktów oznacza to konkurowanie przede wszystkim ceną i niską ochroną rodzimego rynku przed podmiotami zagranicznymi. Rynek pracy w krajach modelu anglosaskiego charakteryzuje się wysoką elastycznością zewnętrzną, decentralizacją negocjacji płacowych, relatywnie niewielkim stopniem uzwiązkowienia i niską ochroną zatrudnienia. W krajach reprezentujących tę odmianę kapitalizmu państwo w niewielkim stopniu angażuje się w łagodzenie skutków ubóstwa, zaś systemy emerytalne są oparte w znacznej mierze na prywatnych funduszach kapitałowych. Szczególnie ważne jest, że system kontroli właścicielskiej preferuje i chroni prawa akcjonariuszy mniejszościowych, zaś najważniejszym mechanizmem tak alokacji środków finansowych, jak i praw własności pozostaje rynek kapitałowy (Amable, 2003, s. 102–114).

O ile zarówno Hall i Soskice, jak i Amable koncentrowali się przede wszystkim na opisie komplementarnych związków pomiędzy instytucjami funkcjonującymi w analizowanych przez nich obszarach gospodarki i do minimum ograniczyli oceny stopnia efektywności poszczególnych modeli, a tym samym pomijali wątki związane z wpływem konkretnych rozwiązań instytucjonalnych na tempo i zmienność wzrostu gospodarczego, o tyle wraz z adaptowaniem ich koncepcji przez innych badaczy, coraz częściej opisowi poszczególnych odmian kapitalizmu towarzyszyła ocena ich efektywności. Jedną z najbardziej udanych klasyfikacji, która wprost odnosiła się do kwestii efektywności modeli kapitalizmu był podział zaproponowany przez A. Sapira (2006). W często cytowanym opracowaniu Sapir – nawiązując wprost do klasyfikacji zaproponowanej przez Amabla – wyróżnia cztery modele polityki

społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej. Oceniając zdefiniowane odmiany kapitalizmu, autor wprowadza dwie kategorie: efektywność, rozumianą jako zdolność do generowania stabilnego tempa wzrostu gospodarczego i ograniczania bezrobocia oraz solidarność, czyli zdolność do minimalizowania sfery ubóstwa. Modele zaproponowane przez Sapira to:

1. Model nordycki – efektywny i solidarny, praktykowany np. w Finlandii, Szwecji i Danii – charakteryzują wysokie podatki i wydatki publiczne na edukację, opiekę socjalną, silne związki zawodowe, mniejsze zróżnicowanie płacowe, swoboda w zwalnianiu pracowników, jednak w połączeniu z hojnymi zasiłkami dla bezrobotnych.
2. Model anglosaski – efektywny, ale mniej solidarny, praktykowany w Wielkiej Brytanii i Irlandii – charakteryzują słabe związki zawodowe, duża rozpiętość płac, słaba ochrona pracownika przed zwolnieniem, ale z aktywną pomocą w znalezieniu pracy, minimalny poziom bezpieczeństwa socjalnego.
3. Model kontynentalny – solidarny, ale mniej efektywny, praktykowany we Francji, Niemczech, Belgii i Luksemburgu – charakteryzuje się wysokimi wydatkami socjalnymi, silną ochroną pracowników przed zwolnieniem, niższymi zasiłkami dla bezrobotnych, silną pozycją związków zawodowych, mimo malejącej liczby członków.
4. Model śródziemnomorski – ani solidarny, ani efektywny, praktykowany we Włoszech i Grecji – charakteryzują wysokie, choć często nieracjonalne wydatki publiczne, ochrona pracowników przed zwolnieniem, ale niskie zasiłki dla bezrobotnych, wczesne emerytury.

Aby uzasadnić tezę, zgodnie z którą model nordycki góruje nad innymi modelami kapitalizmu i kraje, które wykorzystują instytucje kojarzone z tym właśnie modelem najlepiej radzą sobie w warunkach postępującej globalizacji, Sapir w swoim artykule wykorzystał m.in.: wskaźniki wzrostu i stabilności gospodarczej, poziom zatrudnienia, stopę bezrobocia, zakres równowagi płatniczej i budżetowej, wysokość inflacji i stóp procentowych, produktywność czynników produkcji, skłonność do oszczędzania oraz międzynarodowe rankingi konkurencyjności.

Przeciwieństwem efektywnego i sprawiedliwego modelu nordyckiego jest model śródziemnomorski, który pomimo deklaratywnej ochrony pracowników nie potrafi zapewnić ani wysokiego poziomu efektywności, ani nie zapewnia odczuwalnego społecznie poczucia sprawiedliwości struktur ekonomicznych. Zdaniem Sapira, bardzo wysoka ochrona prawna strony podaźowej rynku pracy (zarówno kodeksowa, jak i wynikająca z wpływów związków zawodowych) prowadzi do segmentacji tego rynku i wyłączenia spod tych mechanizmów ludzi młodych, bez doświadczenia, emigrantów i kobiet, którym w najlepszym wypadku oferuje się umowy czaso-

we, kontrakty bądź zatrudnienia w szarej strefie, najczęściej zaś w ogóle nie istnieją dla nich oferty pracy.

W swej pracy Sapir nie dokonał jednak formalnej oceny wpływu układów instytucjonalnych na tempo i zmienność wzrostu gospodarczego. Tym samym nie udało mu się w jednoznaczny sposób odeprzeć zarzutów formułowanych wobec nurtu badań ekonomii instytucjonalnej skupionego wokół identyfikacji i analizy odmian kapitalizmu. Zdaniem krytyków, sam opis poszczególnych modeli kapitalizmu nie ma sensu, zaś wyciąganie wniosków co do efektywności poszczególnych modeli jest niemożliwe, jeśli abstrahuje się od czynników zdeterminowanych wdrażaną polityką gospodarczą.

Grupę krajów włączonych do badania przyporządkowano – kierując się istniejącymi w literaturze przedmiotu taksonomiami i biorąc pod uwagę funkcjonujące w nich instytucje – do konkretnych modeli w sposób przedstawiony w poniższej tabeli.

Tabela 10.1. Modele kapitalizmu

Model anglosaski	Model kontynentalny europejski	Model socjaldemokratyczny (nordycki)	Model śródziemnomorski
Australia	Austria	Dania	Grecja
Kanada	Belgia	Finlandia	Hiszpania
Irlandia	Holandia	Islandia	Portugalia
Nowa Zelandia	Francja	Norwegia	Włochy
Wielka Brytania	Luksemburg	Szwecja	
USA	Niemcy		
	Szwajcaria		

Źródło: B. Amable (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford; A. Sapir (2006), *Globalization and the Reform of European Social Models*, "Journal of Common Market Studies" 2006, no. 44(2), s. 369–390.

Ewolucja polskiego modelu kapitalizmu

Oceniając ewentualny wpływ zmian instytucjonalnych na kondycję gospodarek w kontekście ich stopnia komplementarności, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty tego zagadnienia. Po pierwsze, na kwestię instytucjonalnej przewagi komparatywnej. Jest to w istocie kluczowy czynnik zwiększający lub ograniczający konkurencyjność gospodarek. Konkretnie rozwiązania instytucjonalne mogą sprzyjać wybranemu w trybie decyzji politycznej bądź ukształtowanemu na drodze ewolucyjnej modelowi gospodarczemu, lub ograniczać jego efektywność. Nieelastyczne rynki pracy będą z pewnością negatywnie wpływać na konkurencyjność gospodarek, które opierają swoją przewagę na taniej sile roboczej (np. Portugalia, Grecja, Hiszpania), ale nie będą miały tak negatywnego wpływu na kraje, w których wytwarza się produkty,

których podstawową przewagą konkurencyjną jest wysoka jakość (np. Niemcy, Szwecja). Podobnie, o ile oparcie systemu władztwa korporacyjnego na systemie banków uniwersalnych, z wysoką partycypacją pracowników na różnych szczeblach zarządzania i uwzględnianiem stanowiska interesariuszy przedsiębiorstwa doskonale sprawdza się w systemach, w których innowacyjność ma charakter narastający i polega na stopniowym i ciągłym ulepszaniu produktów (np. Austria, Niemcy), to zdecydowania ogranicza możliwości tworzenia innowacji przełomowych. Wówczas znacznie korzystniej jest wykorzystywać jako główne narzędzie systemu władztwa korporacyjnego rynki kapitałowe, obudowywane mechanizmami zapewniającymi finansowanie pomysłów inwestycyjnych na wczesnym etapie rozwoju („Anioły biznesu”, fundusze typu *venture capital*) i umożliwiające inwestorom osiągnięcie przeciętnie wysokich stóp wzrostu z ich inwestycji (np. Stany Zjednoczone).

Wykorzystywanie instytucjonalnej przewagi komparatywnej jest szczególnie istotne dla krajów znajdujących na stosunkowo niskim poziomie rozwoju, w kontekście których model uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy nieustannie się zmienia. O ile bowiem w kontekście Stanów Zjednoczonych czy Niemiec można przyjąć, że ich specjalizacja produkcyjna ma charakter trwały i podlega bardzo niewielkim zmianom, to już w kontekście Polski i pozostałych krajów Europy Środkowej i Wschodniej podstawy konkurencyjności gospodarczej nieustannie ewoluują. Kluczową kwestią wydaje się zatem umiejętne dopasowywanie instytucjonalne, tak aby utrzymać przewagę komparatywną. Instytucje, które świetnie sprawdzają się bowiem na etapie wzrostu opartego na imitacjach i wykorzystaniu napływającego do kraju strumienia bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), będą suboptymalne w sytuacji, w której środek ciężkości zostanie przesunięty z produkcji podzespołów i elementów w ramach łańcucha dostaw korporacji międzynarodowych na produkty finalne z wysokim komponentem wartości dodanej i będące nośnikami najnowszych technologii. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że jeśli do zmiany instytucjonalnej nie dojdzie, to również zmiana czynników utrzymujących wysokie tempo wzrostu gospodarczego nie będzie możliwa.

Po drugie, w kontekście niebezpieczeństwa przedstawionego powyżej, szczególnie groźne wydaje się oparcie modelu kapitalizmu w danym kraju na zestawie hybrydowych instytucji. Uzyskanie instytucjonalnej przewagi komparatywnej jest bardzo trudne, jeśli układ instytucjonalny nie jest dopasowany do czynników wzrostu w danej gospodarce. Równocześnie będzie niemożliwe, jeśli model kapitalizmu w różnych obszarach instytucjonalnych uwzględni rozwiązania z różnych układów modelowych. Wówczas nie ma mowy o komplementarnych wobec siebie instytucjach i w każdym z definiowanych obszarów występują niedopasowane do siebie rozwiązania.

Niestety, w tym kontekście zmiany instytucjonalne obserwowane w polskiej gospodarce należy ocenić jako w dużej mierze chybione i mające co najwyżej neutralny, jeśli nie negatywny wpływ na jej konkurencyjność. Hybrydowy charakter polskiego modelu kapitalizmu jest silnie związany z uwarunkowaniami i sekwencją reform wprowadzanych w ramach procesu transformacji. Zmiany otoczenia instytucjonalnego, które stanowią bodaj najważniejszy element całego procesu, były w Polsce wprowadzane tak, aby wyprzedzić narastające zniecierpliwienie społeczne. Przeprowadzanie reform pod presją czasu stwarzało pokusę inkorporowania do polskiego modelu instytucji z innych, ustabilizowanych już ustrojów kapitalistycznych, jednakże bez głębszej analizy polskich instytucji nieformalnych. Wdrażano rozwiązania, które sprawdziły się co prawda w innych modelach gospodarczych, lecz bez gwarancji, że równie sprawnie będą one funkcjonować na polskim gruncie (Kowalik, 2009, s. 30). W ten sposób, bez odpowiedniego dostosowania do rodzimych warunków i bez rozważenia istniejącego kontekstu historycznego (*path dependence*), w systemie powstawały rozbieżności pomiędzy implementowanymi z zewnątrz instytucjami, a realnym zapotrzebowaniem na nie i możliwością osiągnięcia przez nie pożądanego przez reformatorów poziomu efektywności.

Wraz z postępami w realizacji strategii transformacyjnej słabło w Polsce znaczenie dziedzictwa systemu nakazowo-rozdzielczego, a na znaczeniu zyskiwał proces integracji europejskiej. Pożądane członkostwo w UE wymuszało zmiany struktury społecznej, kulturowej, gospodarczej i prawnej. To, co w pierwszym dziesięcioleciu stanowiło o specyfice polskiego kapitalizmu: ścieżka wychodzenia z komunizmu, przejawy jego dziedzictwa czy bezprecedensowy charakter przemian ustrojowych po upadku realnego socjalizmu stanowiło w dalszym ciągu istotny, ale wraz z upływem czasu już nie pierwszoplanowy i decydujący czynnik kształtujący docelowy model kapitalizmu w Polsce. Proces integracji z UE wymógł na Polsce odgórny transfer instytucji formalnych – inkorporowanie do krajowego porządku wprost części ustawodawstwa bądź konieczność dostosowania go do wytyczonych polityk. Zmiany były ogromne i dotyczyły newralgicznych sektorów, zaostrego m.in. politykę fiskalną, prawa konkurencji, zasady subsydiowania prywatnych i publicznych przedsiębiorstw, co miało oczywiście niebagatelne znaczenia dla rynkowego funkcjonowania przeważającej grupy podmiotów.

Cechą charakterystyczną przemian instytucjonalnych w okresie transformacji było również tworzenie pod presją potencjalnych inwestorów instytucji sektora finansowego, których architektura i funkcjonowanie było korzystne dla podmiotów zagranicznych i międzynarodowych korporacji (Walicki, 2013). Oczekiwały one i najczęściej oczekiwania te były spełniane przez polskie władze, preferencyjnych warunków podatkowych, licznych przywilejów czy przyspieszonej prywatyzacji nie tylko

samych przedsiębiorstw państwowych, lecz całych rynków (np. telekomunikacyjnego w czasie prywatyzacji TP SA). Trudno się oprzeć wrażeniu, że procesy umiędzynarodowienia polskiej gospodarki służyły interesom zachodnich korporacji i dzięki szerokiemu otwarciu rynków zbytu przy jednoczesnej swobodnej akumulacji kapitału umożliwiły osiągnięcie wysokiej stopy zwrotu z zainwestowanych nakładów. Centralna rola korporacji transnarodowych, wydaje się być kluczowym determinantem kształtu i kierunku zmian instytucji formalnych w Polsce i zbliża istniejący w tym kraju model kapitalizmu do rozwiązań śródziemnomorskich.

Nawet jednak w tym kontekście można dostrzec, iż proces kształtowania ładu instytucjonalnego pod kątem maksymalizowania korzyści dla inwestorów zagranicznych nie był konsekwentny i pozostawiał wiele do życzenia. Głębokie uelastycznienie rynku pracy i stagnacja poziomu wynagrodzeń realnych (znajdujące swoje odbicie w malejącym udziale płac i wynagrodzeń w produkcie krajowym brutto), do których doszło po roku 2008, były nie tylko spóźnione – z punktu widzenia interesów potencjalnych inwestorów zagranicznych – ale co więcej, reformy te zaczęto w Polsce w sposób kompleksowy wdrażać dopiero wtedy, gdy – z punktu widzenia instytucjonalnej przewagi komparatywnej – powinny się raczej rozpocząć zmiany sprzyjające stabilizacji zatrudnienia i koncentracji na jakościowym aspekcie miejsc pracy.

A zatem w momencie, kiedy – ponownie pod presją czynników zewnętrznych (globalny kryzys) – w Polsce próbowano uporządkować system instytucjonalny, tak aby uwzględnić wymiar komplementarności, okazało się, że reformy te są nie tylko spóźnione, ale wręcz chybione biorąc pod uwagę ewolucję czynników zapewniających konkurencyjność polskiej gospodarce.

Analizując czynniki, które miały decydujący wpływ na ten suboptymalny sposób kształtowania się polskiego modelu kapitalizmu należy podkreślić przede wszystkim słabość struktur państwowych, brak wykwalifikowanej administracji i panujący chaos, który uniemożliwił wdrażanie długofalowych projektów transformacyjnych, w horyzoncie przekraczającym okres sprawowania władzy przez jedną formację polityczną. To głównie te elementy przesądziły o tym, że tworząc w Polsce układ instytucjonalny bazowano głównie na rozwiązaniach zaczerpniętych z gospodarek europejskich, marginalizując ewentualne oryginalne koncepcje, które mogłyby wykorzystywać specyficzny dla polski układ instytucji nieformalnych. Poniższe zestawienie ujmuje w syntetyczny sposób najważniejsze uwarunkowanie procesu powstawania polskiego modelu kapitalizmu:

- silny wpływ instytucji związanych z poprzednim systemem i instytucji nieformalnych w pierwszej fazie procesu transformacji, tj. do 1998 r.,
- proces transformacji oparty przede wszystkim na transferze formalnych instytucji, bez uwzględnienia lokalnego kontekstu,

- niestabilność układu instytucjonalnego, silna tendencja do daleko idących przekształceń w wyniku zmiany układu politycznego (np. w obszarze finansowania dóbr publicznych i dóbr prywatnych finansowanych ze środków publicznych, np. opieki zdrowotnej),
- brak dyskusji (tak o charakterze normatywnym, jak i pozytywnym) nad ostatecznym modelem kapitalizmu w Polsce,
- złudzenie wyjścia z systemu nieefektywnego do systemu trwałego, jednolitego i bezpiecznego,
- postrzeganie UE jako homogenicznej całości, brak pogłębionej dyskusji dot. różnic instytucjonalnych między poszczególnymi krajami członkowskimi, perspektywa bycia częścią europejskiego modelu kapitalizmu.

Analizując polską odmianę kapitalizmu, łatwo dostrzec, że układ instytucjonalny, jaki się ukształtował w tym kraju ma charakter hybrydowy, łączący w sobie rozwiązania instytucjonalne charakterystyczne dla wszystkich europejskich modeli kapitalizmu, jednak ze szczególnym uwzględnieniem odmiany śródziemnomorskiej. Stało się tak przede wszystkim ze względu na egzogeniczny model rozwoju, w którym kluczową rolę pełnią kapitał i inwestycje zagraniczne, transfer zewnętrznych wzorców instytucjonalnych oraz wpływ integracji europejskiej, jak również zbliżone do krajów reprezentujących model śródziemnomorski normy i wartości uzewnętrzniane przez większość społeczeństwa (niski poziom kapitału społecznego, wysoki stopień nieufności, „amoralny familizm”, kluczowa rola rodziny i wartość przykładana do tej sfery życia, bardzo silna historyczna rola ruchu związkowego w walce z poprzednim reżimem politycznym, silny wpływ zinstytucjonalizowanej religii etc.). Poniżej zamieszczone zostały syntetyczne charakterystyki obszarów instytucjonalnych polskiego modelu kapitalizmu ze szczególnym uwzględnieniem przejawów jego instytucjonalnej hybrydyzacji.

Niski stopień komplementarności instytucji tworzących polski model kapitalizmu, wynikający wprost z jego hybrydyzacji wskazuje na niewielką obiektywną efektywność tej specyficznej odmiany kapitalizmu, jaka ukształtowała się w Polsce. W literaturze przedmiotu silnie akcentowany jest wpływ instytucji na tempo wzrostu i rozwoju gospodarczego. Niski stopień komplementarności układu instytucjonalnego z pewnością negatywnie przekłada się na wyniki polskiej gospodarki. Zjawisko to jest szczególnie groźne w perspektywie długookresowej, obecnie bowiem negatywny wpływ hybrydyzacji polskiego modelu kapitalizmu jest rekompensowany napływem funduszy unijnych, co pozwala utrzymać stosunkowo wysokie, przynajmniej jak na standardy europejskie, tempo wzrostu gospodarczego. Jednak wraz z zakończeniem bieżącej perspektywy finansowej i drastycznym zmniejszeniem skali środków napływających do polskiej gospodarki z budżetu UE kluczowe znaczenie dla dalszej

realizacji ścieżki realnej konwergencji polskiej gospodarki będzie miało stworzenie takiego modelu rozwoju, który pozwoli uniknąć zagrożeń związanych z silnym zróżnicowaniem regionalnym, niewielką orientacją proinnowacyjną, pułapką średniego dochodu, niedojrzałą polityką przemysłową i barierami rozwojowymi sektora prywatnego. Przewycięzenie wymienionych słabości musiałoby się jednak wiązać z głęboką korektą istniejącego ładu instytucjonalnego, którego cechą charakterystyczną jest inkorporacja ułomności instytucjonalnych modelu śródziemnomorskiego oraz ciągły (mimo ewolucyjnych zmian) niedorozwój instytucji zapożyczonych z modelu rynkowego i kontynentalnego.

Tabela 10.2. Charakterystyka obszarów instytucjonalnych w ramach polskiego modelu kapitalizmu

Obszar instytucjonalny	Cechy	Identyfikacja i ewolucja w czasie
Rodzaj i zakres konkurencji na rynku produktów	Konkurencja o charakterze cenowym, niewielkie znaczenie konkurencji jakością. Kluczowa rola inwestorów zagranicznych (główne ogniwo koordynacji). Niewielka zdolność akumulacji krajowych zasobów. Obciążenia administracyjne i prawno-administracyjne, biurokratyzacja. Barriere inwestycyjne. Istotna funkcja sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) – dominacja mikroprzedsiębiorstw. Bardzo słaby ruch konsumencki i instytucje publiczne służące ochronie konkurencji i konsumentów.	Ewolucja w kierunku modelu śródziemnomorskiego z elementami modelu anglosaskiego
Sposób organizacji rynku pracy oraz wpływ podmiotów tego rynku na wysokość płac	Nieustabilizowane, zmienne, ograniczone relacje trójstronne rząd – biznes – związki zawodowe. Rynkowa koordynacja stosunków pracy. Silna segmentacja rynku pracy, kombinacja etatyzmu (państwo najsilniejszy uczestnik relacji trójstronnych), słabego korporatyzmu (branże i spółki z udziałem skarbu państwa, sektor publiczny) oraz dominującego pluralizmu (sektor prywatny). Rynek pracodawcy, słaba pozycja pracowników i silna pozycja pracodawców. Utrzymujące się wysokie bezrobocie strukturalne i migracja zarobkowa.	Elementy modelu anglosaskiego i śródziemnomorskiego, powolna ewolucja w kierunku modelu kontynentalnego europejskiego
Sposób organizacji sektora pośrednictwa finansowego oraz nadzoru właścicielskiego	System oparty na bankowości uniwersalnej. Relatywnie niewielki i prosty rynek finansowy. Niska jakość otoczenia biznesu, wczesny etap nadzoru korporacyjnego. Ograniczona aktywność rynku kontroli korporacji. Kluczowe znaczenie inwestycji zagranicznych oraz korporacji transnarodowych. Niska kapitalizacja giełdy papierów wartościowych, ograniczona podaż kredytu wewnętrznego dla sektora prywatnego. Wczesny etap rozwoju rynku <i>venture capital</i> i <i>business angels</i> .	Model śródziemnomorski, powolna ewolucja w kierunku modelu kontynentalnego europejskiego

Obszar instytucjonalny	Cechy	Identyfikacja i ewolucja w czasie
Zakres ochrony socjalnej i państwa opiekuńczego	Umiarkowany poziom ochrony socjalnej. Struktura wydatków zorientowana na przewyżczanie trudnych sytuacji życiowych (ryzyka socjalne) oraz na świadczenia emerytalne. Wycofywanie się z kapitałowego filara systemu emerytalnego. Ubezpieczenia społeczne finansowane ze składek. Kluczowe, polityczne i społeczne znaczenie zabezpieczenia społecznego dla obywateli.	Model śródziemnomorski, powolna ewolucja w kierunku modelu kontynentalnego europejskiego
Sposób organizacji sektora edukacji i tworzenia wiedzy.	Likwidacja szkolnictwa zawodowego. Rozwój systemu publicznego szkolnictwa ogólnego (wykształcenie i umiejętności ogólne). Niedopasowanie do potrzeb rynku pracy, rosnące bezrobocie wśród osób z wyższym wykształceniem, szczególnie młodych. Umiarkowane wydatki publiczne, głównie na edukację na poziomie podstawowym, niskie nakłady na szkolnictwo wyższe. Bardzo niskie nakłady na sferę B+R, szczególnie sektora prywatnego, niska innowacyjność. Ekspansja szkolnictwa wyższego (znaczący wzrost wskaźnika skolaryzacji), komercjalizacja edukacji i umasowienie studiów. Słabo rozwinięty system edukacji ustawicznej.	Model anglosaski, nieskoordynowane zmiany wykorzystujące rozwiązania z różnych modeli.

Źródło: opracowanie własne.

Rozważania o modelu kapitalizmu obecnym w Polsce i potencjalnych możliwościach jego płytszej lub głębszej korekty należy jednak opatrzyć w bardzo istotne zastrzeżenie. Zmiana ładu instytucjonalnego oznacza niemal zawsze zmianę władzy, a dokładniej podmiotów tę władzę sprawujących. Zarówno w świecie biznesu, jak i polityki wciąż toczy się walka o dominację, o utrzymanie jej obszarów wyznaczonych przez zasady ładu instytucjonalnego. Pamiętając to, co Amable napisał o efektywności instytucji, nie należy mieć złudzeń, że jakiegokolwiek obiektywne kryteria wystarczą do przekształcenia istniejącego w Polsce modelu kapitalizmu. Dopóty, dopóki będą istnieć podmioty czerpiące korzyści choćby z istnienia strukturalnej nadwyżki podaży na rynku pracy będzie można usłyszeć i przeczytać hasła broniące obecnego modelu i podkreślające jego żywotność, transparentność i – wbrew doświadczeniom empirycznym – niezastępowalność.

Bibliografia

- Amable B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Aoki M. (2005), *The Contingent Governance of teams: Analysis of Institutional Complementarity*, "International Economic Review", no. 35, s. 657–76.
- Hall P., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hayek F.A. (1967), *Notes on the Evolution of System of Rules of Conduct*, w: *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago University Press, Chicago.
- Knight J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kowalik T. (2009), www.POLSKATRANSFORMACJA.pl, Muza SA, Warszawa.
- Sapir A. (2006), *Globalization and the Reform of European Social Models*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44(2), s. 369–90.
- Walicki A. (2013), *Od projektu komunistycznego do neoliberalnej utopii*, Universitas, Warszawa.

Kierunki polityki gospodarczej i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2015

Adam Czerniak, Ryszard Rapacki

Celem niniejszego rozdziału jest – po pierwsze – ocena głównych kierunków polityki gospodarczej w latach 2007–2015, tj. w okresie rządów koalicji Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem działań pro wzrostowych i sanacji finansów publicznych w latach 2010–2015. W związku ze zmianami na scenie politycznej w Polsce po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. ocenę tę można też uznać za próbę bilansu zamknięcia dokonań formacji politycznej rządzącej Polską przez ostatnie osiem lat. Jednocześnie – po drugie – w rozdziale szkicujemy także bilans otwarcia rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS), przedstawiając najważniejsze wyzwania dla polityki gospodarczej, z jakimi będzie miał do czynienia nowy rząd.

Kierunki polityki makroekonomicznej

Na potrzeby niniejszej analizy okres rządów PO-PSL można podzielić na trzy etapy:

- okres boomu gospodarczego w latach 2007–2008, kiedy to większość zmian w polityce gospodarczej¹ była skutkiem ustaw uchwalonych jeszcze przez poprzedni parlament, w którym przewagę miała koalicja Prawa i Sprawiedliwości z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin;
- okres globalnego kryzysu gospodarczego, który zaczął się w IV kwartale 2008 r. i skończył z początkiem 2010 r.;
- lata pokryzysowe 2010–2015, które charakteryzowały się silnymi wahaniami koniunktury, dużą niepewnością i licznymi zmianami w polityce gospodarczej, zwłaszcza związanych z konsolidacją finansów publicznych.

¹ Między innymi obniżenie składki rentowej oraz wprowadzenie nowych stawek podatku PIT, które zaczęły obowiązywać od stycznia 2009 r. i były jedną z przyczyn gwałtownego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w latach 2008–2009.

Kluczowe dla oceny polityki gospodarczej Polski w latach 2007–2015 są działania podjęte przez rząd w celu ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych (SFP) w latach pokryzysowych. W czasie globalnej dekonunktury deficyt SFP wzrósł bowiem według metodologii *European System of Accounts* (ESA'95) do 7,5% produktu krajowego brutto w 2009 r. z 1,9% w 2007 r. (Eurostat, 2014). W rezultacie ze względu na przekroczenie kryteriów budżetowych zapisanych w unijnym Pakcie Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact*, SGP), Komisja Europejska objęła Polskę w maju 2009 r. procedurą nadmiernego deficytu (*Excessive Debt Procedure*, EDP) i wymusiła na rządzie działania mające na celu trwałe obniżenie nierównowagi w finansach publicznych (Rada Unii Europejskiej, 2009).

Polityka sanacyjna była prowadzona zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Do najważniejszych działań mających na celu zwiększenie wpływów do kasy państwa należały:

- podwyższenie od stycznia 2010 r. do grudnia 2016 r. stawek podatku VAT, w tym głównej stopy z 22% do 23%;
- podniesienie składki rentowej o 2 punkty procentowe (p.p.) do 8% od lutego 2012 r.;
- kilkukrotne podwyższanie akcyzy na wyroby tytoniowe oraz napoje alkoholowe;
- zamrożenie progów dla podatku dochodowego na poziomie z 2008 r.;
- wprowadzenie ustaw uszczelniających system podatkowy, w tym ustawy zapobiegającej niepłaceniu podatku VAT przez firmy handlujące towarami o trudnych do ustalenia źródłach pochodzenia (m.in. pręty stalowe, paliwa, metale szlachetne), ustawy opodatkowującej spółki specjalnego przeznaczenia z polskim kapitałem zarejestrowane w rajach podatkowych (m.in. Cypr, Malta, Luksemburg), ustawy podwyższającej podatek od nieujawnionych przychodów, a także uruchomienie tzw. loterii paragonowej.

Zdecydowanie większa część oszczędności wdrożonych przez rząd w okresie pokryzysowym dotyczyła jednak strony wydatkowej polityki fiskalnej (4,1 p.p. PKB w porównaniu z 0,1 p.p. PKB po stronie dochodowej w latach 2010–2014 (Rada Ministrów, 2015). Najważniejsze z podjętych działań to zmiany w systemie emerytalnym – zmniejszenie jego kapitałowej części (tzw. drugiego filaru) oraz podniesienie wieku emerytalnego. Pierwszych zmian w organizacji transferu oszczędności emerytalnych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) dokonano w 2011 r. – czasowo obniżono wartość środków, którą Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przekazywał do OFE, z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru składki. W 2013 r. część ta została podniesiona do 2,8%. Kluczowa zmiana w systemie została jednak wprowadzona z początkiem lutego 2014 r., gdy 51,5% aktywów zgromadzonych w OFE przeniesiono do ZUS. Przekazane obligacje skarbowe umorzono, co obniżyło dług

SFP o 9 p.p. do 49,5% PKB na koniec I kwartału 2014 r. według metodologii ESA'95 (Eurostat, 2014).

Kluczową zmianą w kapitałowej części systemu emerytalnego była także korekta wysokości środków transferowanych z ZUS do OFE w kolejnych latach. W wariantcie wyjściowym całą składkę w wysokości 7,3%, która przed 2011 r. trafiała do kapitałowej części systemu, zaczęto księgować na specjalnych subkontach w ZUS, których wartość jest rewaloryzowana zgodnie z tempem wzrostu nominalnego PKB. Osoby chcące dalej oszczędzać w OFE mogły w specjalnym oświadczeniu złożonym w ZUS wyrazić wolę, aby państwo odprowadzało 2,98% ich składki do funduszy. Na taki krok zdecydowało się 2,5 mln Polaków, czyli 15,1% wszystkich uprawnionych do złożenia deklaracji. To zbyt mało, aby saldo rozliczenia składek między ZUS a OFE pozostało dodatnie – rok po reformie, w styczniu 2015 r. ZUS przekazał do funduszy 184,5 mln PLN z tytułu składek, a OFE przekazały do ZUS aktywa warte 346 mln PLN² na wypłatę świadczeń dla osób przechodzących niedługo na emeryturę. Dzięki wprowadzeniu nowej ustawy wydatki sektora finansów publicznych były w 2015 r. niższe o 18,6 mld PLN (1 proc. PKB) w porównaniu do scenariusza braku zmian w polityce gospodarczej, na co złożyły się niższy deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i niższe koszty obsługi długu (MPiPS, 2014).

Drugą ważną zmianą w systemie emerytalnym było podniesienie w 2012 r. wieku emerytalnego do 67 lat oraz jego zrównanie dla kobiet (60 lat przed reformą) i mężczyzn (65 lat). Podniesienie wieku emerytalnego nie miało jednak charakteru skokowego. Od stycznia 2013 r. jest on stopniowo podnoszony o trzy miesiące z każdym miesiącem obowiązywania nowych przepisów. W efekcie docelowy wiek emerytalny zostanie osiągnięty w 2020 r. w przypadku mężczyzn i w 2040 r. w przypadku kobiet. Łączne oszczędności budżetowe w latach 2012–2015 wyniosły z tego tytułu ok. 6 mld zł (MPiPS, 2012).

Dążąc do zmniejszenia deficytu nominalnego i strukturalnego, rząd PO–PSL zdecydował się na wdrożenie zmian o charakterze instytucjonalnym. Od 2010 r. uchwalono szereg reguł wydatkowych, które miały na celu ustawowe ograniczenie wzrostu wydatków publicznych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Najważniejszą z nich była wprowadzona w 2014 r. stabilizująca reguła wydatkowa, która zastąpiła nieefektywną regułę dyscyplinującą. Ta nowa reguła jest oparta na złożonej matematycznej formule służącej wyliczeniu górnego limitu wydatków publicznych, jakie mogą być zapisane w budżetach na kolejny rok. Limit ten zależy od historycznego i prognozowanego realnego tempa wzrostu PKB, prognozowanej inflacji CPI

² Dane pochodzą z komunikatów prasowych ZUS i OFE.

(*Consumer Price Index*)³ oraz deficytu i długu SFP. Uwzględnia także dyskrecyjne zmiany polityki dochodowej budżetu państwa⁴. Reguła obejmuje blisko 90% wydatków SFP i po raz pierwszy została zastosowana do sporządzenia planu budżetu na 2015 rok. Jej wprowadzenie zmieniło proces przygotowywania ustawy budżetowej. Wcześniej budżety centralne, jednostek samorządu terytorialnego (JST) i innych instytucji publicznych były sporządzane niezależnie. Zgodnie z nową regułą Ministerstwo Finansów musi otrzymać informację o wysokości wydatków planowanych na kolejny rok przez wszystkie instytucje objęte nowymi regulacjami i tak dostosować wydatki budżetowe, aby limit dla wydatków publicznych nie został przekroczony. Dzięki temu wzrasta kontrola administracji centralnej nad polityką fiskalną w ramach całego sektora finansów publicznych.

W celu ograniczenia deficytu budżetowego Ministerstwo Finansów wprowadziło jeszcze jedną ważną zmianę o charakterze systemowym – centralne zarządzanie płynnością w sektorze finansów publicznych. Część instytucji publicznych (Narodowy Fundusz Zdrowia, fundusze celowe, Lasy Państwowe i inne) zostały zmuszone do trzymania swoich bieżących nadwyżek finansowych na kontach resortu w Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), tak aby inne podmioty SFP mogły korzystać w pierwszej kolejności z tych pieniędzy zamiast emitować obligacje lub zaciągać pożyczki od instytucji prywatnych. Dzięki temu Ministerstwo Finansów obniżyło koszty obsługi zadłużenia o kilkaset milionów złotych i zmniejszyło potrzeby pożyczkowe o 33 mld PLN (2% PKB) w latach 2010–2014. Ważnym działaniem zmierzającym do „utwardzenia” ograniczenia budżetowego po stronie wydatkowej było też zamrożenie funduszu płac w sferze budżetowej na nominalnym poziomie z 2009 r., co tylko w 2014 r. dało oszczędności w wysokości 2,2 mld zł (Ministerstwo Finansów, 2014).

Dzięki podjęciu opisanych powyżej działań rządowi udało się trwale obniżyć deficyt SFP z 7,6% PKB w 2010 r. do 3,2% w 2014 r. Dzięki temu Komisja Europejska wyłączyła Polskę spod procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2015 r. (Rada Unii Europejskiej, 2015). Wprowadzenie zmian o charakterze długotrwałym (reforma systemu emerytalnego, utworzenie stabilizującej reguły wydatkowej, wdrożenie centralnego zarządzania płynnością) spowodowało także obniżenie deficytu strukturalnego do 2,9% PKB w 2014 r. z 6,0% w 2011 roku (Komisja Europejska, 2014).

Ze względu na konieczność dokonania cięć wydatków publicznych w okresie pokryzysowym przestrzeń do prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej przez rząd

³ Od grudnia 2015 r. prognoza inflacji została zastąpiona celem inflacyjnym NBP (2,5%). Zmiana była podyktowana licznymi błędami prognostycznymi, które wymuszały cięcia w wydatkach publicznych, a także potrzebą podniesienia limitu dla wydatków budżetowych na rok 2016.

⁴ Od grudnia 2015 r. uwzględnia także jednorazowe i tymczasowe zmiany dochodów budżetowych, takich jak np. wpływ z tytułu sprzedaży koncesji na użytkowanie częstotliwości do obsługi Internetu szerokopasmowego LTE.

była ograniczona i skupiała się w większości na działaniach, które nie powodowały dodatkowych obciążeń dla sektora finansów publicznych. Jednym z najważniejszych programów rządowych mających na celu wsparcie rozwoju gospodarczego, który przyniósł wymierne efekty ekonomiczne, był program gwarancji *de minimis*. Został on wprowadzony w marcu 2013 r. i polegał na udzielaniu przez BGK gwarancji zabezpieczającej do 60 proc. kwoty kredytu obrotowego lub inwestycyjnego⁵ zaciąganego w banku komercyjnym przez firmy zatrudniające mniej niż 250 osób. W sumie w latach 2013–2015 z programu skorzystało 100,1 tys. przedsiębiorstw, a wartość gwarancji BGK sięgnęła 25,6 mld PLN dla kredytów udzielonych na łączną kwotę 45,5 mld PLN. Wyniki badania BGK (Kowalczyk, Kaczor, 2015) wskazują, że dzięki gwarancjom wzrost akcji kredytowej dla firm był w ostatnich trzech latach większy o 12,3 mld PLN, co stanowiło jedną trzecią całego wzrostu wartości kredytów udzielonych firmom w trakcie trwania programu (35,8 mld PLN). W rezultacie dzięki pozyskany w ramach programu *de minimis* kredytom firmy zwiększyły zatrudnienie o 54 tys. osób.

W polityce wobec rynku pracy rząd podjął działania mające zapewnić zwiększenie efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na działalność statutową urzędów pracy. W tym celu po raz pierwszy w historii polskiego sektora finansów publicznych uzależniono wysokość dotacji dla poszczególnych urzędów od rezultatów ich działania. Obowiązująca od maja 2014 r. ustawa podzieliła środki trafiające z funduszu pracy na wynagrodzenia urzędników na dwie części: ponad 70% dotychczasowej kwoty pozostało dotacją bezwarunkową, ale pozostałe 30% trafia wyłącznie do najlepszych urzędów pracy. Dodatkowo, według nowych regulacji osoby zarejestrowane w urzędach pracy zaczęto dzielić na trzy kategorie zależne od kwalifikacji bezrobotnego i czasu od zarejestrowania w urzędzie pracy. Każda z grup będzie obsługiwana na innych warunkach i będą im przysługiwały inne przywileje.

W analizowanym okresie rząd prowadził aktywną politykę mieszkaniową. W latach 2007–2012 funkcjonował program dopłat do zakupu pierwszego mieszkania własnościowego dla gospodarstw domowych „Rodzina na swoim”, z którego skorzystało 192 tys. osób. Fundusze na ten cel pochodziły z BGK. Ponad połowa z nich nabyła w ramach programu mieszkanie na rynku wtórnym (dotyczy to zwłaszcza pierwszych trzech lat funkcjonowania programu – BGK, 2013). W latach 2010–2012 program ten zapobiegł natomiast gwałtownemu załamaniu popytu na mieszkania na rynku pierwotnym na skutek wzrostu bezrobocia i zaostżenia polityki kredytowej banków. Ceny transakcyjne na rynku pierwotnym między I kwartałem 2010 r. a IV kwartałem 2012 r. spadły w największych miastach tylko o 14% (Łaszek et al.,

⁵ Kredyty inwestycyjne i rozwojowe BGK zaczął gwarantować po rozszerzeniu programu w listopadzie 2013 r.

2014). Na odwrócenie proporcji w programie „Rodzina na swoim” wskazuje też kilkukrotny wzrost udziału beneficjentów z rynku pierwotnego z 9,6% w 2007 r. do 39,8% dla kredytów wypłaconych już w 2013 r.

Wraz z zakończeniem programu „Rodzina na swoim” rząd rozpoczął kolejne prace nad programem wsparcia dla nowych gospodarstw domowych, aby zwiększyć dostępność finansową nowych mieszkań własnościowych i tym samym ożywić znajdujący się w stagnacji rynek nieruchomości. Nowy program stymulacji „Mieszkanie dla młodych” wszedł w życie z początkiem 2014 r. i umożliwiał otrzymanie wsparcia zarówno na wniesienie wkładu własnego, jak i spłatę rat kredytowych dla gospodarstw domowych nabywających pierwsze mieszkanie. Początkowo program obejmował wszystkie lokale dostępne na rynku pierwotnym. Od 1 września 2015 r. został rozszerzony także o mieszkania oferowane na rynku wtórnym i w ramach spółdzielni mieszkaniowych. Dodatkowo zwiększono też wsparcie dla rodzin wielodzietnych. Wdrożenie programu pozwoliło na stopniowe zmniejszanie nadwyżki niesprzedanych przez deweloperów mieszkań i doprowadziło do powolnego wzrostu cen transakcyjnych (o średnio 2% w pierwszych trzech kwartałach 2014 r.).

W 2014 r. rząd uruchomił trzeci program stymulujący wzrost podaży nieruchomości – „Mieszkania na wynajem”. W tym samym roku rozpoczęto też prace nad wsparciem budownictwa komunalnego i społecznego (Towarzystwa Budownictwa Społecznego, TBS) z kredytów BGK. Oba programy zaczęły przynosić pierwsze efekty w połowie 2015 r., ale na szczegółową ocenę ich wpływu na rynek mieszkaniowy trzeba poczekać co najmniej do końca 2016 r.

Wymiernych efektów gospodarczych nie przyniosły natomiast inne flagowe programy wsparcia rozwoju gospodarki rządu PO–PSL, a zwłaszcza Polskie Inwestycje Rozwojowe, które miały współfinansować wzrost inwestycji na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Najważniejsze wyzwania

W tym punkcie przedstawiamy zarys bilansu otwarcia nowego rządu PiS, zawierający listę największych wyzwań, przed jakimi stoi polityka gospodarcza w Polsce. Lista ta obejmuje dwie kategorie barier czy zagrożeń rozwojowych występujących w polskiej gospodarce. Po pierwsze, znalazły się na niej zagrożenia narastające od wielu już lat, w tym wynikające z zaniechań i błędów popełnionych przez koalicję PO–PSL (ale też i wiele wcześniejszych polskich rządów). Po drugie, na liście tej znajdują się również nowe wyzwania będące bezpośrednią konsekwencją pierwszych stu dni rządów PiS.

Naszą listę przedstawimy w dwóch uzupełniających się ujęciach. Pierwsze z nich obejmuje bariery rozwoju polskiej gospodarki o charakterze koncepcyjnym, politycznym i instytucjonalnym, które tworzą szeroko rozumiane ramy prowadzonej działalności gospodarczej oraz wyznaczają strukturę i siłę oddziaływania bodźców wpływających na zachowania i decyzje podmiotów ekonomicznych. W drugim ujęciu wskazujemy na te wyzwania rozwojowe, które wiążą się ze sposobem funkcjonowania gospodarki, czynnikami jej wzrostu i osiąganymi wynikami makroekonomicznymi.

Wyzwania o charakterze koncepcyjnym, politycznym i instytucjonalnym

1. Za jedną z największych, fundamentalnych słabości prowadzonej w Polsce polityki gospodarczej w tym pierwszym ujęciu należy uznać to, że na początku drogi wiodącej od planu do rynku, ale także w jej trakcie, nie udało się określić punktu docelowego, tj. modelu (odmiany) kapitalizmu, jaki zamierzano w Polsce budować. Cel transformacji systemowej w naszym kraju – *explicite* bądź *implicite* – bywał definiowany dość mgliście jako stworzenie liberalnej gospodarki rynkowej (kapitalizmu), bez przesądzania o jej konkretnym kształcie. Tymczasem w samej tylko Unii Europejskiej istnieją co najmniej cztery odmiany kapitalizmu, o bardzo zróżnicowanej architekturze instytucjonalnej. Co więcej, jak wynika m.in. z badań Hansona (Hanson, 2006), Unia Europejska – w ramach *acquis communautaire* – stwarza krajom członkowskim znaczny margines swobody w tworzeniu własnych instytucji i rozwiązań wewnętrznych, dostosowanych do specyfiki poszczególnych krajów. Brak wizji odmiany kapitalizmu najbardziej odpowiadającej uwarunkowaniom i aspiracjom rozwojowym Polski sprawił m.in., że powstająca nad Wisłą gospodarka rynkowa ma w dużej mierze charakter hybrydowy. Różne części architektury instytucjonalnej istniejącej w naszym kraju pochodzą z różnych porządków instytucjonalnych i nie są wobec siebie komplementarne. W konsekwencji, zamiast efektów dodatniej synergii i zwiększonej efektywności funkcjonowania, ta niespójność instytucjonalna staje się źródłem dodatkowych tarć i rosnącej mocy jałowej całego systemu.
2. Nie udało się, jak dotąd, jasno zdefiniować obecnej i przyszłej roli Polski w UE – innej niż głównie jako beneficjenta funduszy unijnych. Konieczność sensownego i efektywnego wykorzystania funduszy (i instytucji) unijnych jest oczywiście bezdyskusyjna. Kierunki i sposoby wykorzystania środków unijnych powinny być jednak funkcją przyjętej strategii rozwoju (której zarys – tzw. Plan Morawieckiego – pojawił się dopiero niedawno). Polska opanowała już całkiem niezłe sztuczkę

pozyskiwania funduszy unijnych, ale znacznie gorzej radzi sobie z określaniem priorytetów rozwojowych przy ich wykorzystywaniu oraz sporządzaniem pełnego bilansu kosztów i korzyści różnych programów unijnych w kategoriach własnego interesu narodowego.

3. W tym kontekście należy widzieć kolejne, trzecie wyzwanie rozwojowe w postaci groźby przekształcenia się Polski w kraj peryferyjny w Unii Europejskiej. W ramach tego scenariusza bylibyśmy producentem mało skomplikowanych dóbr zawierających stosunkowo niedużo wartości dodanej i najwyżej rozwiniętych technologii oraz podwykonawcą produktów bardziej technologicznie zaawansowanych.
4. Oprócz wymienionych wyżej słabości o charakterze fundamentalnym, do największych wyzwań trzeba zaliczyć zawodność państwa w zakresie tworzenia warunków sprzyjających długofalowemu rozwojowi gospodarczemu, w tym zapewnienia dodatnich efektów zewnętrznych dla sektora prywatnego. Dotyczy to przede wszystkim niedofinansowania sektora B+R, braku wsparcia dla tworzenia i podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, niezrozumienia znaczenia jednej z największych barier rozwoju polskiej gospodarki, tj. niskiego zasobu kapitału społecznego, i niedostatecznego wspierania rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych.
5. Słabość ta wynika m.in. z silnego przechyłu redystrybucyjnego w polityce wydatków publicznych (niewłaściwego profilu funkcji państwa) kosztem wydatków rozwojowych, niespełniania tzw. złotej reguły finansów publicznych oraz z nasilającej się pogoni za rentą i trwałości nieproduktywnego modelu przedsiębiorczości, o którym pisze amerykański ekonomista Wiliam Baumol (Baumol, 1990).
6. Co więcej, w Polsce utrzymują się symptomy Myrdalowskiego miękkiego państwa – ciągle jeszcze zbyt duży jest zakres korupcji, nasila się niewydolność władzy sądowniczej (w tym sądownictwa gospodarczego) i zbyt słabe jest przestrzeganie prawa, co m.in. oznacza silną asymetrię między instytucjami formalnymi i nieformalnymi, w kierunku tych drugich (Rapacki, 2012). Równocześnie, coraz liczniej pojawiają się przejawy obniżającej się jakości dostarczanych przez państwo dóbr publicznych i dóbr społecznie pożądanых (np. ochrona zdrowia i edukacja).
7. Wreszcie, w odróżnieniu od kilku innych krajów transformacji z naszego regionu (Słowacja, kraje bałtyckie), w Polsce nie udało się w ciągu ostatnich ośmiu lat (a szerzej – w całym okresie transformacji) ograniczyć zakresu funkcji państwa i zmniejszyć jego wielkości. Jeżeli za podstawowy miernik wielkości państwa przyjmując udział wydatków publicznych w PKB, to udział ten utrzymywał się w Polsce – podobnie jak na początku lat 90. – powyżej 40%. Jest to wskaźnik

ok. dwukrotnie wyższy niż w krajach o podobnym do naszego poziomie rozwoju gospodarczego (23–24%) i zbliżony do średniej w Unii Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Mamy więc wskaźniki porównywalne z najwyżej rozwiniętymi krajami unijnymi, to znaczy dźwigamy na swoich barkach dużo więcej państwa, niż jesteśmy w stanie udźwignąć. Co więcej, w ostatnich trzech – czterech latach państwo w naszym kraju zaczęło się znowu rozrastać – np. zatrudnienie w administracji publicznej wzrosło o kilkanaście procent, do ponad 600 tys. osób.

Wyzwania natury makroekonomicznej

Z kolei do najważniejszych wyzwań rozwojowych szeroko rozumianej natury makroekonomicznej stojących przed polską polityką gospodarczą zaliczamy następujące.

1. Niekorzystne trendy demograficzne – znaczny spadek liczby ludności (w perspektywie najbliższych 30–45 lat), zmiana struktury wiekowej społeczeństwa, emigracja i drenaż mózgów, trwałe spadki stopy zależności, wyrażającej liczbę pracujących przypadających na jednego emeryta.
2. Niezbyt sprawnie funkcjonujący rynek pracy, co m.in. sprawia, iż stopień aktywności zawodowej w Polsce należy do najniższych, a stopa bezrobocia wśród ludzi młodych i udział tzw. elastycznych form zatrudnienia – do najwyższych w Unii Europejskiej (Rapacki, 2016).
3. Najniższa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej skłonność do oszczędzania i najniższa stopa inwestycji. W świetle endogenicznego modelu wzrostu gospodarczego to właśnie stopa inwestycji i krajowe oszczędności, które finansują te inwestycje w długim okresie, są warunkiem koniecznym szybkiego, trwałego wzrostu gospodarczego.
4. Utrzymująca się od lat niska innowacyjność polskiej gospodarki. Wśród licznych jej przejawów można m.in. wymienić niski, zaledwie siedmioprocentowy udział wyrobów ucieleśniających najwyższą technikę (*high-tech*) w eksporcie towarów przetworzonych czy ogromny deficyt w międzynarodowej wymianie licencji (stosunek wydatków na import licencji do wpływów z ich eksportu wynosi 1:10).
5. Niski (a jak wynika z niektórych badań, nawet malejący) zasób kapitału społecznego w Polsce. Nasz kraj można by w związku z tym zaliczyć do kategorii *low-trust society* (Fukuyama, 1997). Co więcej, o ile utrzymujący się brak zaufania Polaków do instytucji państwa jest silnie uwarunkowany historycznie, o tyle nowym zjawiskiem jest brak zaufania państwa do własnych obywateli i powstanie w Polsce symetrycznej nieufności w relacjach państwo-obywatel (a także przedsiębiorca prywatny). Przejawem reakcji państwa na nieufność obywateli jest mnożenie

przez administrację barier biurokratycznych i zwiększanie zakresu ingerencji mogącej ograniczyć zakres uzyskanej już wolności gospodarczej.

6. Coraz wyraźniej na horyzoncie rysuje się kolejne poważne zagrożenie rozwojowe w postaci szybko rosnących napięć w krajowym bilansie energetycznym, wynikających m.in. z opóźnienia inwestycji w rozwój i modernizację bazy energetycznej. Nakłada się na nie perspektywa znacznego wzrostu kosztów wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej w Polsce, wynikająca z przyjętych jesienią 2014 r. w Unii Europejskiej uzgodnień międzyrządowych (pakiet klimatyczny) dotyczących ograniczenia szkodliwych emisji i wynikającej stąd konieczności przestawienia produkcji energii na technologie bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego.

W podsumowaniu warto wskazać, że skumulowane oddziaływanie omówionych wyżej barier rozwojowych i brak lub niedostateczna reakcja na nie polityki gospodarczej w ostatecznym rachunku może się przełożyć na utratę dynamiki rozwojowej i spadek międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki. Symptomy tej nowej, niekorzystnej tendencji już się zresztą w Polsce pojawiły – w ostatnich kilku latach nastąpiło obniżenie potencjalnego tempa wzrostu polskiej gospodarki z ponad 5% do ok. 3%, tj. o 2,5 p.p. Co więcej, jak wynika m.in. z długookresowych projekcji Komisji Europejskiej, OECD i naszych własnych prognoz (Matkowski, Próchniak, Rapacki, 2013; 2014)⁶, w perspektywie po roku 2020 tempo to może się zmniejszyć jeszcze bardziej, poniżej 2% rocznie. To zaś m.in. oznacza trwałe utrzymywanie się w Polsce zbyt wysokiego bezrobocia (rzędu 6,5–7,5%).

Co gorsza, istnieje także sporo przesłanek skłaniających do wniosku, iż powyższy scenariusz może także oznaczać kolejne długofalowe zagrożenie w postaci utrwale-
nia się w Polsce odtwórczego wzorca rozwoju oraz przekształcenia się naszego kraju w importera gotowych instytucji, z których część nie będzie w pełni odpowiadać naszym potrzebom i możliwościom rozwojowym.

Najnowsze wyzwania

W tym punkcie podejmujemy próbę naszkicowania najważniejszych wyzwań dla polityki gospodarczej wynikających z najnowszych działań podjętych w okresie pierwszych 100 dni sprawowania władzy przez Prawo i Sprawiedliwość. Przyjmujemy przy tym założenie, iż PiS będzie starało się spełnić swoje obietnice wyborcze,

⁶ Najnowsza symulacyjna prognoza trajektorii rozwojowej polskiej gospodarki i procesu konwergencji dochodowej w stosunku do krajów UE15 znajduje się w rozdziale 2 tej monografii.

z których m.in. wynika wysokie prawdopodobieństwo podjęcia ekspansywnej polityki fiskalnej oraz – w nieco mniejszym stopniu – ekspansywnej polityki pieniężnej. Za prawdopodobne uważamy również kontynuowanie rozpoczętego w listopadzie 2015 r. scenariusza zmian instytucjonalnych mających na celu zmianę podstaw istniejącego dotychczas w Polsce systemu politycznego i liberalnej demokracji, co może ujemnie wpłynąć na wizerunek Polski za granicą i osłabić jej pozycję w Unii Europejskiej. Spełnienie się tego scenariusza będzie oznaczało pojawienie się kolejnych wyzwań dla polityki gospodarczej w postaci następujących zagrożeń rozwojowych o charakterze – odpowiednio – krótko- oraz średnio- i długookresowym.

Efekty krótkookresowe

- Silna ekspansja fiskalna, wynikająca głównie ze wzrostu wydatków budżetowych na zasiłki dla rodzin wielodzietnych (program 500+ na łączną kwotę ok. 15–18 mld PLN w 2016 r. i 20–25 mld PLN w 2017 r.) oraz podniesienia kwoty wolnej od podatku o ponad 100% (oznaczającego spadek wpływów podatkowych o ok. 12–16 mld PLN i taki sam wzrost dochodów rozporządzalnych). Spełnienie wszystkich obietnic wyborczych w zakresie transferów społecznych będzie oznaczało dodatkowe obciążenie budżetu państwa na kwotę ok. 50 mld PLN rocznie.
- Prawdopodobny wzrost deficytu budżetowego w 2017 r. powyżej 3% PKB, tj. przekroczenie kryterium nominalnej konwergencji z Maastricht. Według najnowszej prognozy Komisji Europejskiej faktyczny deficyt SFP w Polsce może wówczas osiągnąć 3,4%, z perspektywą dalszego wzrostu w latach 2018–2019.
- W efekcie Komisja Europejska może ponownie wszcząć wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu.
- Zwiększone wydatki budżetowe (w większości przeznaczone na konsumpcję) finansowane z rosnącego deficytu i długu publicznego uruchomią także mechanizm efektu wypierania z gospodarki prywatnych inwestycji, co doprowadzi w konsekwencji do zmiany struktury podziału dochodu narodowego (od strony popytowej) – spadnie udział sektora prywatnego na rzecz sektora publicznego.
- Jednocześnie, na skutek zwiększenia „sztywnych” wydatków budżetowych, któremu nie będzie towarzyszył równoległy, trwały wzrost źródeł ich finansowania, może także wzrosnąć deficyt strukturalny.
- Rosnący deficyt SFP, oznaczający wzrost ujemnych oszczędności państwa, ograniczy możliwości finansowania inwestycji z oszczędności krajowego sektora prywatnego.
- Wzrost postrzeganego ryzyka inwestowania w Polsce, co przełoży się na zwiększenie kosztu zaciągania pożyczek na międzynarodowych rynkach finansowych.

Taki scenariusz uprawdopodobnia podjęta w styczniu 2016 r. decyzja agencji Standard and Poor's o obniżeniu ratingu inwestycyjnego Polski.

- Możliwe przejściowe przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego od strony popytu, w wyniku zwiększenia wydatków budżetowych i gospodarstw domowych.
- Powyższy efekt może ulec pewnemu wzmocnieniu w przypadku podjęcia przez rząd zapowiadanej polityki wspierania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), poprzez uruchomienie systemu tanich, subsydiowanych z budżetu kredytów (bardziej ekspansywna polityka pieniężna). Prawdopodobieństwo tego scenariusza zwiększają ostatnie zmiany personalne w Radzie Polityki Pieniężnej i zmiana na stanowisku prezesa Narodowego Banku Polskiego mająca nastąpić w czerwcu 2016 r. Jednak ze względu na istniejące w polskiej gospodarce bariery strukturalne i podażowe, zasygnalizowane w następnym podpunkcie, efekty pro wzrostowe tych posunięć mogą okazać się krótkotrwałe i znacznie mniejsze od oczekiwań rządu.
- Wysokie prawdopodobieństwo całkowitego demontażu trójfilarowego systemu emerytalnego i związane z tym przejście pozostałej części aktywów emerytalnych zgromadzonych w OFE.
- Odwrócenie dokonanej przez poprzedni rząd reformy w systemie emerytalnym (podniesienie wieku emerytalnego z 60 do 65 lat dla kobiet i z 65 do 67 dla mężczyzn). Posunięcie to stworzy dodatkowe ograniczenie dla bieżącej i przyszłej płynności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa.

Efekty średnio- i długookresowe

- Wzrost presji i oczekiwań inflacyjnych. Wzrost ten będzie pochodną dwóch powiązanych ze sobą czynników:
 1. znacznego rozluźnienia polityki fiskalnej i pieniężnej, oraz
 2. niemal pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych w polskiej gospodarce (lukę produkcji szacuje się na zaledwie ok. $-0,6\%$ potencjalnego PKB) oraz znacznego obniżenia potencjalnego tempa jej wzrostu (do maksymalnie $3,0\%$ rocznie).
- Może to oznaczać, że dodatkowe bodźce wzrostowe wywołane ekspansją fiskalną lub/i monetarną (w postaci np. zwiększenia akcji kredytowej dla MSP) mogą doprowadzić do przegrzania polskiej gospodarki i – zamiast przyspieszenia jej wzrostu – przyspieszenia inflacji.
- W nieco dalszej perspektywie czynnikiem wpływającym na spowolnienie wzrostu polskiej gospodarki może stać się niewystarczająca skłonność do oszczędza-

nia (obecnie 18–19% PKB) i zbyt niska stopa inwestycji (20% zamiast co najmniej 24–25% PKB).

- W podobnym kierunku może oddziaływać efekt wypierania (zob. wyżej). Spowoduje on spadek przeciętnej efektywności wykorzystania zasobów w Polsce (spadek TFP) i tym samym obniżenie potencjalnego tempa wzrostu polskiej gospodarki.
- W tym kontekście warto też zasygnalizować sprzeczność występującą między faktycznymi działaniami rządzącej formacji politycznej a najważniejszymi celami ogłoszonego przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego w połowie lutego 2016 r. „Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (m.in. wydatne podniesienie stopy oszczędności krajowych i stopy inwestycji, wzrost krajowej zdolności do innowacji, wspieranie kapitału krajowego). Jednak, zgodnie ze standardową teorią ekonomii, nie da się jednocześnie podnieść stopy konsumpcji i stopy inwestycji przy założeniu ograniczania w gospodarce roli oszczędności zagranicznych.
- Przejęcie przez rząd pozostałej części aktywów OFE przełoży się m.in. na zamianę (przesunięcie w czasie) oficjalnej, „widocznej” części długu publicznego na dług ukryty albo inaczej, „niewidoczny” (obietnice wypłat przyszłych emerytur) i znaczny wzrost tej ostatniej formy długu.
- Prawdopodobna decyzja rządu (parlamentu) o cofnięciu reformy dotyczącej wydłużenia wieku emerytalnego spowoduje spadek podaży pracy, drastyczne obniżenie stopy zastąpienia dla przyszłych emerytów i może równocześnie zagrozić podstawom długookresowej wypłacalności ZUS i sektora finansów publicznych.
- Podobnie, decyzja ta może dodatkowo osłabić Warszawską Giełdę Papierów Wartościowych, której wyniki już i tak znacznie się pogorszyły w konsekwencji dokonanej w 2014 r. przez rząd PO–PSL nacjonalizacji połowy aktywów emerytalnych OFE.

Bibliografia

- Baumol W. (1990), *Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive*, „Journal of Political Economy”, vol. 98, no. 5.
- BGK (2013), *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, Bank Gospodarstwa Krajowego.
- Eurostat (2014), *Statistics database*, źródło internetowe: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>, 22.11.2014.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- GUS (2014), *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, źródło internetowe: <http://stat.gov.pl/wskaźniki-makroekonomiczne/>, 22.11.2014.

- Hanson P. (2006), *The European Union's Influence on the Development of Capitalism in Central Europe*, mimeo, London.
- Komisja Europejska (2014), *European Economic Forecast. Autumn 2014*, „European Economy no. 7/2014.
- Kowalczyk A., Kaczor T., *Efekty programu gwarancji de minimis realizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego*, Bank Gospodarstwa Krajowego, grudzień 2015.
- Łaszek A., Augustyniak H., Olszewski K., Waszczuk J. (2014), *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w II kwartale 2014 r.*, Narodowy Bank Polski.
- Matkowski Z., Próchniak M., Rapacki R. (2013), *Nowe i stare kraje Unii Europejskiej: konwergencja czy dywergencja?*, w: K. Walczyk (red.), *Badania koniunktury – zwierniadio gospodarki, część II*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa.
- Matkowski Z., Próchniak M., Rapacki R. (2014), *Scenariusze realnej konwergencji w Unii Europejskiej – kraje EŚW a UE15*, w: M. Gorynia, S. Rudolf (red.), *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa, s. 201–222.
- Ministerstwo Finansów (2013), *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, 14 sierpnia 2013 r., Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów (2014), *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu*, Ministerstwo Finansów.
- MPIPS (2012), *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, 12 marca 2012 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPIPS (2013), *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, 10 października 2013 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPIPS (2014), K 1/14 – pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 4 kwietnia 2014 r. – skutki finansowe dotyczące wniosku Prezydenta RP – uzupełnienie/ załącznik, 4 kwietnia 2014 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Rada Ministrów (2015), *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2015–2018*, kwiecień, Warszawa.
- Rada Unii Europejskiej (2009), *COUNCIL DECISION of 7 July 2009 on the existence of an excessive deficit in Poland (2009/589/EC)*, Official Journal of the European Union.
- Rada Unii Europejskiej (2015), *COUNCIL DECISION (EU) 2015/1026 of 19 June 2015 abrogating Decision 2009/589/EC on the existence of an excessive deficit in Poland*, Official Journal of the European Union.
- Rapacki R. (2012), *O szansach i zagrożeniach rozwoju polskiej gospodarki*, w: *Wykłady inauguracyjne rok akademicki 2011/2012*, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa, s. 65–73.

- Rapacki R. (2016), *The Institutional Underpinnings of the Prospective Euro Adoption in Poland*, w: Y. Koyama (red.), *The Eurozone Enlargement: Prospect of New EU Member States for Euro Adoption*, Nova Science Publishers.
- Weresa M.A. (red.) (2015), *Polska. Raport o konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*. Instytut Gospodarki Światowej Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.

Polska polityka regionalna i inteligentne specjalizacje a konkurencyjność regionów

Marta Mackiewicz

Wprowadzenie

Inteligentne specjalizacje są stosunkowo nową koncepcją wdrażania polityki innowacyjności. Zgodnie z nimi są wyznaczane strategie mające na celu wykorzystanie istniejących potencjałów, zasobów i kompetencji oraz tworzenie nowych przewag komparatywnych. Wnioski wypływające z teoretycznych modeli wzrostu gospodarczego wskazują, że instrument ten jako oddziałujący na innowacyjność powinien przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności regionów zarówno w krótkim jak i długim okresie, inicjuje bowiem działania prowadzące do podniesienia poziomu technologicznego oraz kapitału ludzkiego.

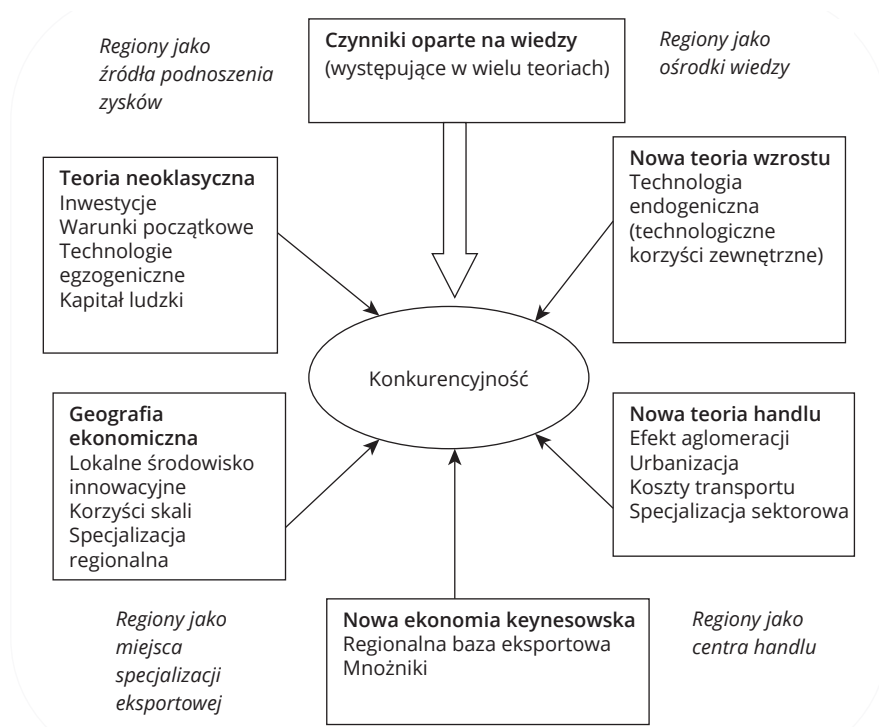
W niniejszym rozdziale dokonano próby odpowiedzi na pytanie, czy i pod jakim warunkiem inteligentne specjalizacje mogą stać się skutecznym narzędziem wzmacniania konkurencyjności polskich regionów. Ze względu na to, że badanie było prowadzone w warunkach tworzenia się inteligentnych specjalizacji i we wczesnym stadium ich wdrażania, zastosowane metody badawcze miały charakter analizy *ex-ante* i składały się z następujących kroków:

- analizy znaczenia czynników związanych z charakterem regionu dla jego konkurencyjności w oparciu o literaturę,
- weryfikacji znaczenia uwarunkowań regionalnych dla wdrażania regionalnych strategii innowacji, a później inteligentnych specjalizacji, na podstawie doświadczeń regionów Unii Europejskiej (UE),
- empirycznego badania czynników zastanych w polskich regionach na podstawie analiz statystycznych i porównawczych.

Konkurencyjność regionów w świetle teorii i praktyki wspierania rozwoju regionalnego

Rozwój teorii podkreślających rolę innowacji i sieci współpracy dla rozwoju gospodarczego oraz rolę kapitału ludzkiego i rozwijania zdolności zarządczych wpływa ciągle na zmiany założeń polityki regionalnej. Zmiany koncepcji rozwoju gospodarczego wywołują w konsekwencji zmiany w podejściu do czynników mających wpływ na konkurencyjność oraz definicji konkurencyjności regionu. Pod pojęciem konkurencyjności regionu rozumie się zazwyczaj zestaw cech, dzięki którym możliwe jest utrzymanie jego stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Istnieje jednak wiele podejść do konkurencyjności regionów. Różne aspekty konkurencyjności przedstawia poniższy schemat.

Rysunek 12.1. Aspekty konkurencyjności regionu



Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Competitiveness Report 2003*, EC (2003) oraz Martin (2005).

Często konkurencyjność jest rozumiana jako zdolność regionów wystawionych na konkurencję międzynarodową do osiągania relatywnie wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia. W tym kontekście jest to zdolność do produkowania oraz oferowania dóbr i usług o takich parametrach techniczno-użytkowych, cenach, jakości oraz warunkach sprzedaży, które znajdą nabywców na rynkach krajowych i zagranicznych.

Jedną z koncepcji wdrażania polityki rozwoju regionalnego ukierunkowanego na podnoszenie konkurencyjności jest koncepcja inteligentnych specjalizacji. W uproszczeniu, polega ona na efektywnym i synergicznym wykorzystaniu publicznego wsparcia na rzecz wzmacniania zdolności innowacyjnych poprzez koncentrację na najbardziej obiecujących obszarach przewagi komparatywnej. Jest realizowana poprzez identyfikowanie wyjątkowych cech i zasobów kraju i regionu, ich przewag konkurencyjnych oraz ukierunkowanie regionalnych partnerów na realizację określonych celów (European Commission, 2012).

Koncepcja inteligentnej specjalizacji zakłada podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności na bazie potencjału endogenicznego regionów, w szczególności w oparciu o już obecne sektory, przy czym mogą to być zarówno specjalizacje w ramach jednego sektora, jak i działania międzysektorowe pozwalające na osiągnięcie specyficznej przewagi konkurencyjnej. Inteligentną specjalizację można określić też jako „przedsiębiorczy proces identyfikacji obszarów nauki i technologii, ze specjalizacji w których może korzystać wybrany region” (European Commission, 2012). Przedsiębiorcze odkrywanie polega na wyszukiwaniu nowych możliwości, w szczególności w sferze badań i rozwoju, eksperymentowaniu i uczeniu się od najlepszych, aby zdobyć unikalne przewagi konkurencyjne (Foray, 2009).

Koncepcja inteligentnych specjalizacji jest powiązana z wieloma teoriami rozwoju regionalnego, w szczególności z teoriami lokalizacji i należąca do nich teorią bazy ekonomicznej (Krugman, 1995), teorią biegunów wzrostu F. Perroux (Perroux, 1995), strategią rozwoju endogenicznego wynikającą z nowej teorii wzrostu (Romer, 1990, Grossman, Helpman, 1991) i nowej geografii ekonomicznej. Ramy koncepcji inteligentnych specjalizacji nie są więc nowe; wielu autorów dostrzeżało powiązania pomiędzy liczbą przedsiębiorstw zlokalizowanych na tym samym obszarze tworzącymi powiązania a rozwojem rynku. Koncentracja produkcji zwiększa różnorodność, a więc możliwości zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych oraz sprzedaży produktów (Fujita, Krugman, Venables, 2001). Bazuje również na dotyczącym dyfuzji innowacji modelu Mansfielda, w myśl którego w miarę gromadzenia się informacji i doświadczeń stosowanie innowacji jest coraz mniej ryzykowne i firmy coraz chętniej stosują innowacje (Mansfield, 1961). Wykorzystuje także teorię przewagi konkurencyjnej, zgodnie z którą optymalną strategią regionów jest koncentracja działań na tych obszarach

badan i innowacji, które są komplementarne w stosunku do posiadanych przez nie aktywów i będą przyczyniały się do wzmacniania ich przewag komparatywnych (David, Foray, Hall, 2007).

Znaczenie uwarunkowań regionalnych i czynników wpływających na rezultaty regionalnych strategii innowacji na podstawie doświadczeń regionów UE

Współczesne teorie wskazują, że do wzmacniania innowacyjności przyczynia się tworzenie sieci współpracujących ze sobą instytucji i przedsiębiorstw, dzięki którym poprawia się przepływ informacji i technologii (Storper, 1997; Cooke, Morgan, 1998). Zjawiska te nie zawsze jednak pojawiają się i rozwijają wystarczająco szybko. Z tego powodu w Unii Europejskiej rozpoczęto stosowanie instrumentów mających wzmocnić konkurencyjność regionów. Na gruncie Strategii Lizbońskiej jako programy eksperymentalne, zaczęły powstawać regionalne strategie innowacji.

Dzięki tej inicjatywie zapoczątkowano serię interaktywnych inter- i intraregionalnych procesów uczenia się. W odpowiedzi na problemy związane z koncentracją funduszy w najbogatszych regionach, stanowiących wyspy innowacji, Komisja Europejska w 1990 roku zaproponowała inicjatywę *Science and Technology for Regional Innovation in Europe* (STRIDE). Program miał zapewnić likwidację barier uczestniczenia regionów mniej uprzywilejowanych w programach UE. W szczególności miał na celu budowę zdolności innowacyjnej i instytucjonalnej w słabszych regionach poprzez pomoc we wzmacnianiu technologii, innowacji i infrastruktury badawczej, uczestnictwo w narodowych i międzynarodowych programach rozwoju badań i technologii (RTD) i współpracy pomiędzy przemysłem i centrami RTD.

Program nie zakończył się sukcesem, ponieważ słabe gospodarczo regiony nie potrafiły zmobilizować odpowiedniego wkładu sektora prywatnego do projektów. Według Landabaso (1997) przyczyny niepowodzeń mogą zostać zakwalifikowane do dwóch grup. Po pierwsze, wiążą się z brakiem pojmowania innowacji jako procesu interaktywnego. To prowadziło regiony do zbyt dużego zainteresowania uniwersyteckimi projektami naukowymi, z nadzieją na to, że wspomogą one przemysł. Po drugie, organizacjom w regionach mniej uprzywilejowanych brakowało wiedzy i doświadczenia w budowaniu sieci.

Doświadczenia te pokazały, że przekazanie środków na projekty RTD nie jest wystarczające – trzeba stworzyć politykę skoncentrowaną na innowacjach w zakresie zarządzania, standardów jakości i schematów organizacyjnych. Kolejnym wnioskiem była konieczność wprowadzenia nowych form współpracy instytucjonalnej

w celu zaprojektowania i wprowadzenia polityki dostosowanej do lokalnych warunków (Henderson, Morgan, 2001). Te doświadczenia pozwoliły na stworzenie podstaw „następcy” STRIDE’a – Regionalnego Planu Technologicznego (*Regional Technology Plan*, RTP). Skoncentrowano się przede wszystkim na zachęcaniu regionów mniej uprzywilejowanych do rozwijania procesów innowacji, w które zostałyby włączeni regionalni aktorzy. Dzięki nim miały powstać strategie budowane oddolnie i dostosowane do potrzeb regionu.

Chociaż wspomniane inicjatywy nastawione na promowanie rozwoju technologicznego i innowacji przyczyniły się do poprawy infrastruktury i usług przeznaczonych dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MSP), to jednak przeprowadzone analizy wykazały, że potrzebne są kolejne działania, aby poprawić zdolności do wprowadzania innowacji w regionach słabiej rozwiniętych. Dlatego Komisja Europejska zainicjowała Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii (*Regional Innovation and Technology Transfer Strategies*, RITTS) oraz Regionalne Strategie Innowacji (RSI). Jednym z ich priorytetów była poprawa jakości powiązań pomiędzy podmiotami dostarczającymi odpowiednie wsparcie techniczne i instytucjami finansowymi z jednej strony a potrzebami regionalnych firm (głównie MSP) z drugiej strony. Programy te były do siebie podobne, a główną różnicą był większy nacisk w RSI na rozwój partnerstwa pomiędzy kluczowymi podmiotami regionu. RSI koncentrowały się na wspieraniu rozwoju bazującego na innowacjach, natomiast w RITTS większe znaczenie przykładano do zwiększenia efektywności infrastruktury oraz polityk wspierających innowacje. Program bazował na trzech głównych założeniach:

- miał prezentować podejście oddolne,
- miał być oparty na budowaniu konsensusu,
- miał kłaść nacisk na praktyczne działania będące odpowiedzią na zidentyfikowane problemy.

Są to założenia bardzo podobne do tych stojących u podstaw tworzenia inteligentnych specjalizacji. W następnych latach powstały kolejne programy bazujące na wynikach otrzymanych z projektów RITTS/RSI. Należą do nich projekty RSI+ i kolejne edycje regionalnych strategii innowacji, w tym ostatnia edycja – regionalne strategie innowacji na rzecz inteligentnych specjalizacji (RIS3).

Obserwowane zmiany gospodarcze, z jednej strony, oraz brak spektakularnych efektów wcześniej stosowanych polityk w odniesieniu do podniesienia stopnia innowacyjności gospodarek w krajach UE sprawiły, że zwrócono większą uwagę na znaczenie czynników lokalizacji dla rozwoju gospodarczego. Na podstawie doświadczeń regionów europejskich można wysnuć wnioski, że na słabość regionalnej polityki innowacyjnej wpływ miał przede wszystkim ograniczony kapitał ludzki i jego niska jakość. Poza czynnikami zastanymi w regionie, takimi jak sytuacja społeczno-

-gospodarcza, dużą rolę odgrywało też zarządzanie na poziomie wdrażania strategii (Charles, Nauwelaers, Mouton, Bradley, 2000). Potwierdzają to również badania Landabaso (2014) odnoszące się do wdrażania inteligentnych specjalizacji w wybranych regionach UE.

W ostatnim okresie w polityce regionalnej widoczna jest koncentracja na politykach powiązanych z konkretnym miejscem i dostosowanie tych polityk do lokalnych potrzeb. Wynika to m.in. z przekonania, że przewaga konkurencyjna jest tworzona i utrzymywana dzięki procesom zachodzącym lokalnie (Bachtler et al., 2003; Barca et al., 2012). Mocniej wyeksponowane zostały takie czynniki kształtowane na poziomie regionalnym, jak kapitał ludzki i jego jakość, dostępność infrastruktury dostarczającej wiedzę i istnienie sieci oraz powiązań klastrowych (Capello, Nijkamp, 2009, Rodrigues-Pose, Crescenzi, 2008).

Inteligentne specjalizacje polskich regionów na tle regionów UE

Na podstawie analizy bazy danych zamieszczonej na stronie *Smart Specialisation Platform (S3P)*¹, zostały podsumowane najczęściej pojawiające się nazwy inteligentnych specjalizacji². W tabeli 12.1 przedstawione zostały specjalizacje najczęściej występujące w regionach europejskich. Przeciętnie region wybiera sześć inteligentnych specjalizacji, w Polsce – mniej niż pięć. Jak widać, specjalizacje najczęściej występujące w polskich regionach pokrywają się w dużej mierze z tymi wybieranymi w UE (w tabeli ciemnym szarym oznaczono najczęściej pokrywające się specjalizacje, szarym – pokrywające się mniej często).

Zmapowanie polskich inteligentnych specjalizacji w oparciu o kategorie specjalizacji najczęściej wybierane w regionach Unii Europejskiej pokazuje wiele podobieństw między regionami polskimi i regionami UE. Wynika to prawdopodobnie z zawężenia możliwości finansowania projektów ze środków unijnych do priorytetów określonych w Strategii Europa 2020. Fundusze unijne są w wielu regionach podstawowym źródłem finansowania RIS3, a więc podobieństwo wyboru specjalizacji nie jest zaskakujące. Warto tu odnotować, że zgodnie z założeniami, inteligentne specjalizacje

¹ W bazie jest zarejestrowanych 176 regionów UE i 18 regionów z krajów spoza UE.

² Same nazwy mogą być nieco mylące, dlatego ich analiza wymaga szerszego kontekstu. Kontekst ten tworzą trzy wymiary, opisywane dodatkowo przez podkategorie. Pierwszy wymiar odnosi się do potencjału sfery badawczo-rozwojowej w regionie, drugi do celów ukierunkowanych na wzmocnienie sektora przedsiębiorstw (określany oddolnie), natomiast trzecim jest zgodność z kluczowymi obszarami polityki rozwoju Unii Europejskiej. Ta ostatnia kategoria pozwala na stwierdzenie, czy dana inteligentna specjalizacja będzie mogła być wspierana ze środków unijnych.

miały prowadzić do dywersyfikacji w tym zakresie i znacznego zróżnicowania polityk rozwojowych – miały być odpowiedzią na zidentyfikowany problem naśladowania pewnych schematów przez regiony (Foray, 2009).

Tabela 12.1. Inteligentne specjalizacje/ priorytetowe dziedziny najczęściej wybierane przez regiony europejskie i regiony polskie

Regiony europejskie	%	Regiony polskie	%
Energia	12,2	Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)	15,8
Zdrowie	11,2	Zdrowie	13,2
Żywność	9,1	Żywność	10,5
Materiały	8,3	Przemysł przetwórczy	10,5
Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)	8,2	Transport i logistyka	9,2
Turystyka	7,1	Energia	7,9
Usługi	7,4	Zrównoważony rozwój	7,9
Zrównoważony rozwój	7,0	Materiały	6,6
Sektory kreatywne	5,1	Chemia i farmaceutyka	5,3
Przemysł przetwórczy	4,4	Sektory kreatywne	3,9

Źródło: European Commission, 2015.

Podobieństwa inteligentnych specjalizacji w regionach UE i polskich regionach nasuwają wątpliwości, czy polskie regiony, w większości klasyfikujące się do tych mniej rozwiniętych (por. Camagni, Capello, 2012), będą mogły wzmocnić swoją konkurencyjność i przewagi komparatywne w wybranych obszarach. Niewiele regionów bowiem jest w stanie z powodzeniem uczestniczyć we współzawodnictwie o udział w światowych rynkach innowacyjnych produktów i usług. Wynika to po pierwsze z faktu, że regiony rozwinięte odpowiadają szybciej na inicjatywy technologiczne, koncentrując i rozwijając szereg wymagań ze strony popytowej, które tworzą podstawy innowacji (Simmie, 2003).

Zmapowanie polskich inteligentnych specjalizacji prowadzi do konkluzji, że są one wzajemnie powiązane (na poziomie kraju), co może dać pozytywne efekty, zgodnie z założeniem, że im więcej jest powiązań międzysektorowych, tym lepiej dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacji. Dzięki powiązaniom stwarzane są możliwości wspólnego prowadzenia prac rozwojowych oraz wzmacniany jest efekt rozprzestrzeniania się wiedzy (David et al., 2010). Powiązania wpływają pozytywnie na efekt skali oraz rozwiązywanie problemów dzięki współpracy specjalistów z różnych regionów (David et al., 2010). Stwarza też możliwość ograniczenia ryzyka, że zgromadzone zasoby staną się nieprzydatne, jeżeli określona specjalizacja okaże się zbyt mało

konkurencyjna np. ze względu na szybkie zmiany technologiczne i brak możliwości nadążania za nimi przez słabiej rozwinięte regiony.

Siłę powiązań pomiędzy zbliżonymi tematycznie obszarami specjalizacji w tabeli 12.2 obrazuje skala szarości (im ciemniejsza barwa, tym więcej powiązań).

Możliwości synergicznych powiązań pomiędzy specjalizacjami obrazuje schemat 12.2 (w nawiasach oznaczono ile razy określona dziedzina została wybrana przez polskie regiony).

Podsumowując, inteligentne specjalizacje w polskich regionach, dzięki wzajemnym powiązaniom, wpisują się przynajmniej częściowo w podstawowe aspekty logiki tworzenia inteligentnych specjalizacji (są zróżnicowane, ale też powiązane). Inteligentne specjalizacje mają bowiem prowadzić do pogłębiania powiązań pomiędzy regionami, generując dzięki temu efekty skali (Thiessen, van Oort, Diodato, Ruijs, 2013). Pozostałe kluczowe aspekty to proces przedsiębiorczego odkrywania oraz wielkość sektora (Foray, 2009). Te dwa czynniki zwykle można odnaleźć w regionach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, ze względu na to, że proces przedsiębiorczego odkrywania jest ściśle powiązany z dostępnością finansowania, liczbą i różnorodnością pojawiających się opcji biznesowych oraz ze skalą i chłonnością dostępnych rynków (McCann, Ortega Argiles, 2011). Z tego powodu pojawiły się wątpliwości, czy regiony słabiej rozwinięte wpisują się w logikę rozwoju opartego na inteligentnych specjalizacjach. Wątpliwości te wynikają m.in. z następujących różnic pomiędzy regionami rozwiniętymi i regionami o słabiej funkcjonujących gospodarkach:

- a) w regionach rozwiniętych wyższy jest zwykle poziom przedsiębiorczości i innowacyjności;
- b) przedsiębiorczości i innowacyjności służy większa dywersyfikacja sektorowa, jaką cieszą się regiony lepiej rozwinięte;
- c) działalność dużych firm, w szczególności mających powiązania międzynarodowe, typowa raczej dla regionów rozwiniętych, stwarza większe możliwości dla rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości (McCann, Ortega Argiles, 2011).

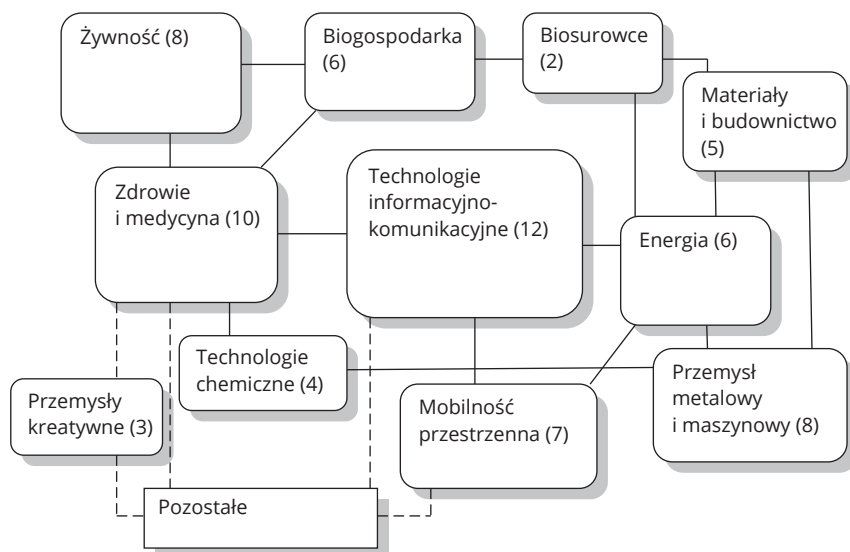
Argumenty te są podnoszone w literaturze jako przemawiające za potrzebą większej dywersyfikacji sektorowej (a nie specjalizacji) w regionach słabiej rozwiniętych. Przyjmując klasyfikację OECD (2011) można odnieść te spostrzeżenia do większości polskich regionów (jako tych słabiej rozwiniętych, do jakich zaliczają się w większości regiony sklasyfikowane jako *non S&T-driven regions*), nawet jeżeli inteligentne specjalizacje nie są sprzeczne ze zwiększeniem zróżnicowania sektorowego w regionie (jak zauważa McCann et al., 2011).

Tabela 12.2. Zestawienie inteligentnych specjalizacji wybranych przez polskie regiony

<p>Biointeligentna specjalizacja – potencjał naturalny środowiska; Technologie ekoefektywne w produkcji, przesyłce, dystrybucji i zużyciu energii i paliw; Zielona Gospodarka Biogospodarka Przemysł zielony Biogospodarka</p>	<p>Żywność wysokiej jakości Bezpieczna żywność – rolnictwo przetwórstwo, nawozy i opakowania; Innowacyjne rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze; Zdrowa żywność Bezpieczna żywność Technologia rolno-spożywcza Zdrowa żywność Żywność wysokiej jakości</p>	<p>Dziedzictwo kulturowe, sztuka, przemysły kreatywne. Przemysły kreatywne i czasu wolnego Wnętrza przyszłości</p>	<p>Mobilność przestrzenna Transport, logistyka, handel – szlaki wodne i lądowe Wyspecjalizowane procesy logistyczne Lotnictwo i kosmonautyka Technologie off-shore i portowo-logistyczne Działalność morska i logistyka Motoryzacja, urządzenia transportowe i automatyka przemysłowa</p>
<p>Energetyka niskoemisyjna Energetyka (w tym EE, OZE) Energia zrównoważona Efektywne wykorzystanie energii Przemysł energetyczny (w tym OZE) Energetyka (w tym technologie ekologiczne)</p>	<p>Medycyna, usługi medyczne i turystyka zdrowotna Zdrowie i jakość życia Medycyna Technologie medyczne w zakresie chorób cywilizacyjnych i okresu starzenia się. Nowoczesne technologie medyczne Usługi medyczne i prozdrowotne Turystyka prozdrowotna Turystyka i zdrowie Wysoka jakość życia Jakość życia</p>	<p>Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) Przetwarzanie informacji, multimedia, programowanie, usługi ICT (technologie informacyjno-komunikacyjne) Informatyka i automatyka Informatyka Informatyka i telekomunikacja Technologie informacyjne i komunikacyjne Inteligentne systemy zarządzania Technologie interaktywne w środowisku nasyconym informacyjnie; Telekomunikacja Technologie informatyczne (ICT) Technologia informacyjno-komunikacyjna Przemysł jutra Rozwój oparty na ICT</p>	<p>Specjalizacja na rynku wschodnim Ekonomia wody Nauki o życiu (life sciences) Nowoczesne usługi dla biznesu Usługi przyszłości</p>
<p>Surowce naturalne i wtórne Biosurowce</p>	<p>Branża chemiczna i farmaceutyczna Branża medyczna, farmacja i kosmetyki (w tym medycyna uzdrowiskowa) Chemia Technologie chemiczne</p>	<p>Zaawansowane materiały budowlane (w tym wzornictwo); Produkcja metali i wyrobów metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych Budownictwo i drewno Budownictwo Przemysł drzewny i meblarstwo</p>	<p>Produkcja maszyn urządzeń, obróbka materiałów Elektrotechnika i przemysł maszynowy Przemysł maszynowy i metalowy Przemysł metalowo-maszynowy Narzędzia, formy wtryskowe, wyroby z tworzyw sztucznych Nowoczesny przemysł włókienniczy i mody (w tym wzornictwo); Przemysł odlewniczo-metalowy</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie regionalnych strategii innowacji.

Rysunek 12.2. Powiązania pomiędzy priorytetowymi dziedzinami



Źródło: opracowanie własne.

Pomimo istnienia w regionach minimalnej masy krytycznej w wybranych priorytetowych dziedzinach oraz zidentyfikowanych powiązań pomiędzy nimi, wspieranie inteligentnych specjalizacji może nie przynieść oczekiwanych efektów, jeżeli nie zostaną spełnione inne warunki. Wywiady przeprowadzone z przedstawicielami administracji regionalnej prowadzą do wniosku, że obecnie w polskich regionach brakuje zintegrowania inteligentnych specjalizacji z całościową polityką rozwoju regionalnego. Do wdrażania inteligentnych specjalizacji nie zostały wyasygnowane odpowiednie środki z budżetów samorządowych, brakuje także zasobów dedykowanych działaniom w ramach wdrażania inteligentnych specjalizacji. Osoby, które były zaangażowane w proces tworzenia strategii, dostrzegają trudności związane z możliwościami nawiązania ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami (szczególnie dużymi) i zaangażowania ich w realizację działań w ramach RIS3. Jeżeli inteligentne specjalizacje staną się wyłącznie narzędziem służącym do bardziej skoncentrowanego wydatkowania środków unijnych w określonych sektorach, nie będą z pewnością instrumentem wzmocnienia regionalnej konkurencyjności.

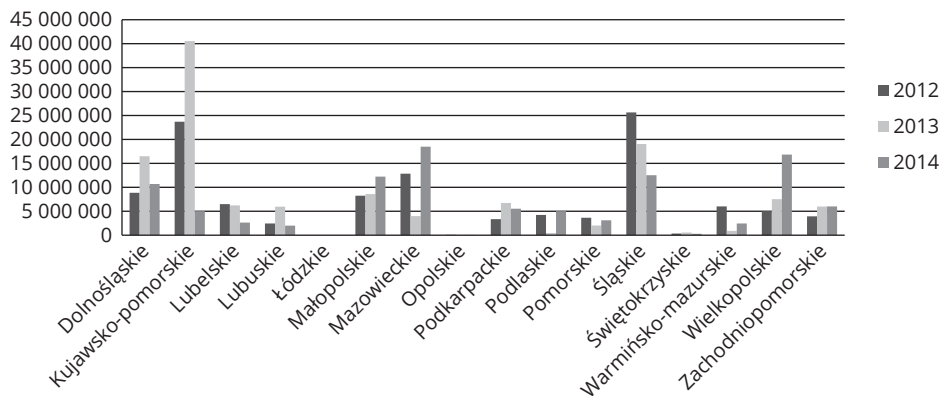
Taka koncentracja środków na wybranych sektorach czy dziedzinach działalności firm nie musi wpływać stymulująco na rozwój. Dotyczy to przede wszystkim regionów znajdujących się w mniej uprzywilejowanej sytuacji pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładem może być województwo podkarpackie, w któ-

rym jedną z inteligentnych specjalizacji jest lotnictwo i kosmonautyka. Specyfika tej branży powoduje, że trudno jest wzmacniać konkurencyjność krajowych firm. Firmy mające duże znaczenie na rynku zostały przejęte przez zagraniczne koncerny, a małe firmy z krajowym kapitałem są mocno uzależnione od współpracy z zagranicznymi koncernami (przede wszystkim ze względu na słabą pozycję rynkową i niestabilność zamówień). Wsparcie projektów badawczo-rozwojowych jest *de facto* transferem publicznego wsparcia do zagranicznych koncernów, które dzięki środkom przeznaczonym na wdrażanie inteligentnej specjalizacji zyskują możliwość rozwiązywania swoich problemów technologicznych. Kolejnym przykładem może być województwo warmińsko-mazurskie, które określiło swoje inteligentne specjalizacje w oparciu o perspektywy rozwojowe sektorów, charakteryzujących się stosunkowo dużym udziałem w wolumenie eksportu (a więc mają, przynajmniej potencjalnie, przewagi komparatywne). Specjalizacje te – ekonomia wody, drewno i meblarstwo oraz żywność wysokiej jakości – mogą utrwalać strukturę regionalnej gospodarki, która należy do najbiedniejszych i najmniej innowacyjnych w UE. Co prawda Foray (2009) określa inteligentną specjalizację jako „zdolność systemu gospodarczego do generowania nowej specjalności dzięki odkryciu nowych szans i lokalnej koncentracji i wzbogacanie zasobów i kompetencji w tych dziedzinach”, jednak w wielu regionach generowanie nowej specjalności może zostać zakłócone przez koncentrację wsparcia na tych sektorach, które miały przewagę w przeszłości, nawet jeżeli nie są na tyle silne, by wpłynąć na przyspieszenie procesów wzrostowych w regionie.

Kolejnym krokiem badawczym była analiza polityk innowacyjnych polskich województw. Samo deklarowanie w strategiach celów, takich jak tworzenie warunków do podnoszenia potencjału innowacyjnego, nie zawsze przekłada się na konkretne działania. Najlepiej obnażają to wydatki dokonywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (regionalne strategie innowacji wdrażane są na poziomie województw przy założeniu uczestnictwa innych jednostek samorządu terytorialnego). Analiza wydatków publicznych została dokonana na podstawie danych Ministerstwa Finansów ze sprawozdań jednostkowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) z wykonania budżetu jednostki za lata 2012–2014.

Ze względu na to, że na obecnym etapie możliwe jest jedynie przeanalizowane wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na działania zaklasyfikowane jako sprzyjające innowacyjności w 2014 roku i latach poprzednich, czyli jeszcze w okresie przed wyborem inteligentnych specjalizacji i wdrażania RIS3, obserwacja tych wydatków powinna być prowadzona na przestrzeni kilku kolejnych lat, kiedy będą wdrażane RIS3.

Wykres 12.1. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na cele związane z podnoszeniem innowacyjności w latach 2012–2014, według regionów (w PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Duża część wydatków sprzyjających innowacjom czy tworzeniu odpowiedniego środowiska dla ich rozwoju jest związana z realizacją programów dofinansowywanych z funduszy unijnych. Można więc przypuszczać, że gdyby nie założenia o finansowaniu określonych typów zadań z budżetu UE, środków na działania sprzyjające rozwojowi innowacji byłoby w budżetach JST znacznie mniej. Poniższa tabela obrazuje finansowanie infrastruktury i aparatury naukowo-badawczej według regionów.

Tabela 12.3. Źródła finansowania projektów dotyczących infrastruktury naukowo-badawczej rozpoczętych w latach 2013–2014 według województw (w tys. PLN)

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów	Ogółem	w tym		
			własne	budżetowe	zagraniczne
Ogółem	817	1 444 351 328	469 046 800	697 088 742	260 343 240
Dolnośląskie	80	73 795 307	44 663 143	27 831 863	-
Kujawsko-pomorskie	31	41 894 976	-	-	-
Lubelskie	27	8 021 411	768 136	2 768 558	-
Lubuskie	12	-	-	-	-
Łódzkie	58	64 687 514	-	43 278 765	-
Małopolskie	89	73 302 954	-	28 986 282	22 896 113
Mazowieckie	185	303 286 972	153 680 806	118 057 046	30 639 082
Opolskie	9	-	-	-	-
Podkarpackie	28	25 903 626	-	8 521 082	-

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów	Ogółem	w tym		
			własne	budżetowe	zagraniczne
Podlaskie	19	-	-	52 692 480	-
Pomorskie	42	94 975 876	17 566 205	-	32 163 795
Śląskie	127	143 549 587	65 359 629	64 308 740	13 362 426
Świętokrzyskie	10	-	-	-	-
Warmińsko-mazurskie	13	-	15 355 427	-	-
Wielkopolskie	65	60 792 069	23 591 311	33 988 851	-
Zachodniopomorskie	22	258 103 878	69 898 921	170 197 410	18 007 547

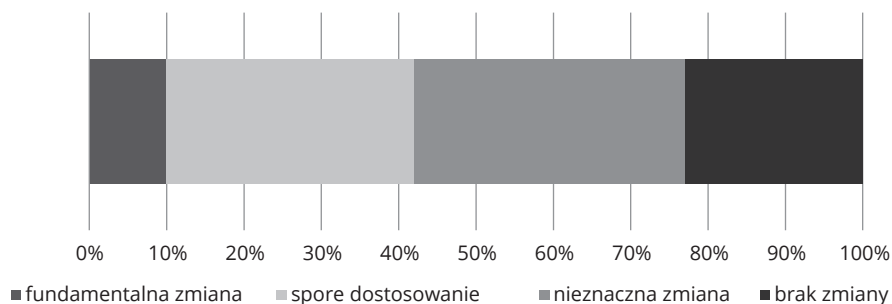
Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2015), Badanie infrastruktury i aparatury naukowo-badawczej oraz współpracy jednostek naukowych, przedsiębiorstw, szkół wyższych, instytutów badawczych oraz innych jednostek dysponujących infrastrukturą badawczą na poziomie NTS 2.

Przedstawione wyniki potwierdzają występowanie znacznych różnic pomiędzy regionami – istnieją zarówno regiony, w których zostały zapoczątkowane pozytywne procesy rozwojowe oparte na innowacjach, jak i takie, w których nie pojawiły się dotychczas impulsy rozwojowe na tyle silne, aby przewyciężyć ich słabość konkurencyjną. Jak wynika z przeprowadzonych badań, w niektórych polskich regionach trudno będzie nawiązać stałą współpracę z przedsiębiorcami przez władze samorządowe.

Dodatkowym problemem jest zbyt małe wkomponowanie inteligentnych specjalizacji w inne działania rozwojowe podejmowane w regionach. Jak wynika z badań przeprowadzonych w regionach UE (w tym większości polskich – 13 z 16), władze regionalne nie dostrzegają większych zmian w prowadzonej polityce (58%), a wśród tych, którzy nie dostrzegają zmian, 83% twierdzi, że struktura alokacji pozostała praktycznie niezmienną (Fraunhofer ISI Survey, 2014).

Wątpliwości co do pozytywnych efektów oddziaływania inteligentnych specjalizacji budzi duże prawdopodobieństwo pojawiania się procesów polaryzacji międzyregionalnej. Jak wspomniano wcześniej, istnieje możliwość petryfikacji obecnej struktury gospodarczej w regionach, co dla województw słabiej rozwiniętych może okazać się niekorzystne. Można się obawiać, że realizacja regionalnych strategii innowacji nie przyczyni się do zmniejszania różnic regionalnych, zaś obiektywne czynniki rozwoju (w tym wiedza) będą te różnice pogłębiały.

Wykres 12.2. Zmiany w realizowanych politykach w związku z wdrażaniem inteligentnych specjalizacji według deklaracji władz regionalnych (n=57)



Źródło: Fraunhofer ISI Survey (2014).

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami administracji samorządowej, słabość inteligentnych specjalizacji w polskich regionach wynika przede wszystkim z niewielkich możliwości finansowania zadań w niej sformułowanych oraz z niskiego zaangażowania przedsiębiorców. W polskich warunkach władzom samorządowym, odpowiedzialnym za wdrażanie regionalnych strategii innowacji w oparciu o inteligentne specjalizacje, brakuje możliwości realnego wpływu na przedsiębiorstwa działające w regionie i na instytucje naukowo-badawcze. Choć w formule wyboru inteligentnych specjalizacji tkwi duży potencjał, jeżeli chodzi o rozszerzenie dialogu pomiędzy kluczowymi aktorami w regionie, to w praktyce trudno jest zachęcić firmy, szczególnie duże, do włączenia się w ten dialog.

Podsumowanie

Inteligentne specjalizacje są stosunkowo nową koncepcją, jeszcze niewystarczająco opisaną w literaturze przedmiotu pod kątem ich wpływu na rozwój regionów i innowacyjności. Choć teoretyczne założenia bazujące na doświadczeniach polityki wspierania innowacyjności oraz efektów wpierania rozwoju regionów wydają się słuszne (Barca, 2009; Foray, 2009), to w rzeczywistości ekonomicznej pojawia się wiele czynników, które nie zostały uwzględnione. Efekt oddziaływania regionalnych strategii innowacji na wzrost konkurencyjności regionów jest trudny do oszacowania *ex-ante*. Aby sformułować wnioski na ten temat konieczne będzie przeprowadzenie badań za kilka lat. Na obecnym etapie można jednak zastanowić się nad skalą tego oddziaływania i nad słabościami, które należałoby eliminować. Możliwa jest również ocena skutków samego faktu wyboru specjalizacji. Jako efekty tego procesu można

wymienić przeprowadzenie wielu analiz sektorowych, zebranie danych od przedsiębiorstw w regionach, podjęcie próby integracji środowisk, zwrócenie większej uwagi na oddolne metody tworzenia strategii przez władze regionalne i wykorzystanie metod partycypacyjnych aktywizujących różnych interesariuszy w ramach poczwórnej helisy, którzy dzięki udziałowi w procesie tworzenia strategii, biorą większą odpowiedzialność za rezultaty. Mając na uwadze wnioski płynące z przedstawionych teorii, można oczekiwać pozytywnego wpływu wdrażania inteligentnych specjalizacji, ale przy spełnieniu wielu warunków (takich jak zaangażowanie regionalnych interesariuszy, w tym dużych firm, wsparcie polityczne i zintegrowanie wdrażania RIS3 z całościową polityką regionalną) w tym związanych z charakterystyką regionu (kapitał wysoki poziom kapitału ludzkiego, istnienie ośrodków tworzących wiedzę).

Bibliografia

- Ajmone Marsan G., Maguire K. (2011), *Categorisation of OECD Regions Using Innovation-Related Variables*, "OECD Regional Development Working Papers" 2011, no.03, OECD Publishing.
- Bachtler J., Wislade F., Yuill D. (2003), *Regional policies after 2006: Complementarity or conflict?*, "Regional and Industrial Policy Research Paper", no. 51.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy-Independent Report*, European Commission, Brussels.
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A. (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, "Journal of Regional Science", vol. 52.
- Camagni R., Capello R. (2012), *Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies*, Politecnico di Milano.
- Capello R., Nijkamp P. (2009), *Handbook of regional growth and development theories*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Charles D., Nauwelaers C., Mouton B., Bradley D. (2000), *Assessment of the Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures (RITTS) Scheme, Final Evaluation Report*, The University of Newcastle, The University of Maastricht.
- Cooke P., Morgan K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Crescenzi R., Rodriguez-Pose A. (2011), *Reconciling top-down and bottom-up development policies*, "Environment and Planning A", vol. 43.
- David P., Foray D., Hall B. (2007), *Smart Specialisation. The concept*, "Knowledge Economists Policy Brief", no. 9.
- David P., Foray D., Hall B. (2009), *Measuring Smart Specialisation: The Concept and the Need for Indicators. Knowledge for Growth Expert Group*. (Available at: <http://cemi.epfl.ch/files/content/sites/cemi/files/users/178044/public/Measuring%20smart%20specialisation.doc>).

- European Commission (1995), *Green Paper on Innovation*, Commission of the European Communities, Brussels.
- European Commission (2003), *European Competitiveness Report 2003*, http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-h/gdb/03/compred_2003_en.pdf.
- European Commission (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations* (RIS3), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf.
- European Commission (2015), *Mapping Innovation Priorities and Specialisation Patterns in Europe*, S3 Working Paper Series, no. 08/2015.
- Foray D., David P.A., Hall B. (2011), *Smart specialisation. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*.
- Foray D., (2007) *Smart Specialisation – The Concept*, a Policy Brief of the Knowledge for Growth Expert Group.
- Foray D., (2009) *Understanding Smart Specialisation*, w: Pontikakis D. Kyriakou D., Van Bavel R. (red.), *The Questions of R&D Specialisation: Perspectives and Policy Implications*, Seville, European Commission/ Joint Research Centre, s. 14–24
- Fraunhofer (2015), *Smart specialization strategies*, materiał przygotowany na evoREG workshop: Innovation, territories and policies
- Fujita M., Krugman P., Venables A. (2001), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press.
- Grossman, G.M., Helpman E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.
- Henderson D., Morgan K., (2001), *Regions as Laboratories. The rise of Regional Experimentalism in Europe*, w: M. Gertler, D. Wolfe (red.) *Innovation and Social Learning*, Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- Krugman P. (1995), *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London.
- Landabaso M. (1997), *The promotion of innovation in regional policy: proposals for a regional innovation strategy*, “Entrepreneurship and Regional Development”, vol. 9.
- Landabaso M., *Guest editorial on research and innovation strategies for smart specialisation in Europe*, “European Journal of Innovation Management” 2014, vol. 17, no. 4, s. 378–389.
- Martin R. (2005), *A study on the factors of regional competitiveness*, draft final report for The European Commission, Directorate-General Regional Policy, University of Cambridge, Cambridge.
- McCann P., Ortega-Argilés R. (2011), *Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy*, “Economic Geography Working Paper”, University of Groningen.
- McCann P., Ortega-Argilés R. (2013), *Modern Regional Innovation Policy*, “Cambridge Journal of Regions, Economy and Society”, no. 6, s. 187–216.

- McCann P., Ortega-Argilés R. (2014), *Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy*, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2013.799769.
- Perroux F. (1995), *Note sur la Notion de Pole de Croissance*, *Economique Appliquee*, 1–2, s. 307–322.
- Romer P. (1990), *Endogenous Technological Change*, “*Journal of Political Economy*”, vol. 98(5), part 2, s. 71–101.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- Simmie J. (2003), *Innovation and Urban Regions as National and International Nodes for the Transfer and Sharing of Knowledge*, “*Regional Studies*”, vol. 37.
- Storper M. (1997), *The Regional World, Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York, London.
- Thissen, M., Van Oort, F.G., Diodato, D., Ruijs, A. (2013), *European Regional Competitiveness and Smart Specialization; Regional Place-Based Development Perspectives in International Economic Networks*, Edward Elgar.

Efekty wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej działalności innowacyjnej. Porównanie Polski z wybranymi krajami UE

Małgorzata Lewandowska, Marzenna Anna Weresa

Wprowadzenie

Od wielu lat toczy się w literaturze ekonomicznej debata na temat czynników pobudzających innowacje. Determinanty innowacyjności są analizowane m.in. w koncepcji narodowej zdolności innowacyjnej (Stern, Porter, Furman, 2002). Ich ocenę zawiera również *Innovation Union Scoreboard*, który porównuje pozycję innowacyjną państw członkowskich UE (European Commission, 2015). Globalny indeks innowacyjności (*Global Innovation Index*) to jeszcze inna próba mierzenia innowacyjności różnych krajów oraz identyfikacji, jakie są czynniki sprawcze procesów innowacyjnych (Cornell University, INSEAD i WIPO, 2015). Wszystkie badania teoretyczne i empiryczne wskazują, że innowacyjność opiera się na wielu filarach, takich jak: zasoby, talent, kapitał, infrastruktura oraz powiązania sieciowe.

Nie ma wątpliwości, że finansowanie ze środków publicznych jest jednym z ważnych czynników, które mogą pobudzić innowacyjność, jednak skuteczność jego stosowania może się różnić w zależności od tego, gdzie pomoc publiczna jest skierowana, jak jest dystrybuowana itp. Z tego względu istnieje potrzeba porównania efektów finansowego wsparcia publicznego dla innowacji w Polsce i odniesienia wyników do danych z wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególnie interesujące wydaje się, jak zmieniła się rola funduszy unijnych wspierających badania i rozwój (B+R) oraz innowacje odkąd Polska przystąpiła do UE. Niniejszy rozdział ma na celu identyfikację efektów finansowego wsparcia pochodzącego z budżetu UE i przeznaczonego na innowacje w Polsce oraz efektów podobnego wsparcia w innych państwach członkowskich UE. Analiza porównawcza zostanie przeprowadzona dla Polski oraz trzech państw członkowskich UE, tj. Czech, Portugalii i Hiszpanii. Państwa te zostały wybrane do porównań z uwagi na to, iż istnieją między nimi pewne podobieństwa. Te cztery kraje są uprawnione do korzystania z funduszu

spójności¹, a ogromna część tych środków została wykorzystana do zwiększenia innowacyjności. Według *Innovation Union Scoreboard* wszystkie cztery kraje należą do grupy umiarkowanych innowatorów, ich innowacyjność kształtuje się poniżej średniej w UE. Jednakże są między nimi także pewne różnice. Od 2006 roku Czechy mają znacznie wyższy poziom innowacyjności niż trzy pozostałe analizowane kraje, pozycja innowacyjna Polski nie zmieniła się znacząco w okresie 2006–2014, zaś Hiszpania i Portugalia straciły dynamikę zmian innowacyjności gospodarek w porównaniu do średniej UE (European Commission, 2015, s. 13). Poza poziomem innowacyjności warto też porównać analizowane kraje pod względem projektowania i wdrażania polityki innowacyjnej. Skuteczność systemów innowacji i polityki oraz jej zmian w czasie można ocenić za pomocą wskaźnika efektywności systemu innowacji, który jest obliczony jako stosunek wartości indeksu nakładów na innowacje do indeksu efektów innowacji² (Cornell University, INSEAD, WIPO, 2015, s. 26). W świetle kształtowania się tych wskaźników (tabela 13.1) można stwierdzić, iż Republika Czeska wydaje się mieć najbardziej sprawny system innowacji i najsukuczniejszą politykę z grupy analizowanych krajów, z nią znajduje się Portugalia, a następnie Hiszpania i Polska.

Tabela 13.1. Poziom innowacyjności: porównanie Polski, Czech, Portugalii i Hiszpanii

Kraj	Polska		Czechy		Portugalia		Hiszpania	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Globalny indeks innowacyjności (miejsce w rankingu)	43	46	27	24	33	30	32	27
Globalny indeks innowacyjności (wartość indeksu)	38,02	40,16	47,30	51,32	42,40	46,61	43,81	49,07
Wskaźnik nakładów na innowacje (wartość indeksu)	46,29	48,44	53,11	54,18	50,32	53,80	52,43	57,00
Wskaźnik efektów innowacji (wartość indeksu)	29,74	31,87	41,49	48,46	34,47	39,41	35,19	41,14
Indeks efektywności systemu innowacji (wartość indeksu)	0,64	0,66	0,78	0,89	0,69	0,73	0,67	0,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie INSEAD, WIPO 2011 i Cornell University, INSEAD, WIPO 2015.

Według danych Eurostatu udział funduszy unijnych w ogólnych wewnętrznych wydatkach na B+R w UE15 utrzymywał się na relatywnie stałym poziomie w ostatnim dziesięcioleciu, natomiast w przypadku nowych krajów UE od momentu ich

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/img/eligibility20142020.pdf, 31.03.2016.

² Oba indeksy wchodzi w skład tzw. globalnego indeksu innowacyjności (*Global Innovation Index*). Metodykę ich obliczania tych zawiera praca Cornell University, INSEAD, WIPO 2015.

przystąpienia do UE udział ten stopniowo się zwiększał. W nowych krajach członkowskich, takich jak Polska i Czechy, udział funduszy unijnych w ogólnych wydatkach na B+R wzrósł z 2–3% w 2006r. do 10–15% w 2012r. natomiast w starych krajach członkowskich, takich jak Hiszpania i Portugalia, udział funduszy unijnych w wydatkach na B+R był w latach 2006–2012 stabilny, kształtując się w granicach 2–3%. Ponieważ obie grupy krajów korzystają z funduszu spójności, warto porównać efekty finansowego wsparcia udzielanego przez UE na ich na rzecz, co jest celem niniejszego rozdziału.

Struktura tego rozdziału jest następująca. W części pierwszej prezentowane są dane statystyczne pochodzące z kwestionariusza *Community Innovation Survey* (CIS), dotyczące publicznego wsparcia finansowego działalności innowacyjnej, pochodzące z różnych poziomów finansowania: lokalnego, centralnego, a także z budżetu UE. Dane pochodzą z trzech edycji badania: z lat 2006–2008; 2008–2010 oraz 2010–2012. Przytoczone dane obrazują zarówno intensywność, jak też strukturę publicznego wsparcia finansowego udzielanego krajom członkowskim.

W dalszej części rozdziału przedstawione są teoretyczne koncepcje dotyczące efektów publicznego wsparcia finansowego (*additionality*) odnoszącego się do innowacyjnej działalności przedsiębiorstw, z uwzględnieniem wielu wymiarów tego oddziaływania. Następnie przedstawiono wyniki badania empirycznego dotyczącego zjawiska efektu dodatkowego charakteryzującego fundusze z UE wykorzystywane na rzecz innowacji.

W analizie wykorzystane zostały dane dotyczące przedsiębiorstw z Czech, Hiszpanii i Portugalii zebrane w ramach badań CIS 2008 oraz dane dla polskich przedsiębiorstw zebrane w ramach CIS 2010.

Badanie empiryczne przedstawione w niniejszym rozdziale przeprowadzono na próbie 943 dużych i średnich przedsiębiorstw z Polski, 981 przedsiębiorstw z Czech, 4584 przedsiębiorstw z Hiszpanii oraz 568 przedsiębiorstw z Portugalii. Szczegółowa analiza danych przedsiębiorstw umożliwia określenie, na ile publiczne wsparcie finansowe z UE dla innowacji skłania firmę do ponoszenia dodatkowych wydatków na działalność innowacyjną (*input additionality*). Badanie pokaże również, na ile unijne wsparcie finansowe zachęca przedsiębiorstwa do zwiększania jakości i skali wewnętrznych zasobów poprzez własne inwestycje w B+R oraz szkolenia (*internal behavioural additionality*), a także pozwala określić, czy wywiera ono wpływ na intensywność współpracy w zakresie innowacji (*external behavioural additionality*). Ponadto przeprowadzona analiza pozwoli także dać odpowiedź na pytanie, czy występuje związek między unijnym finansowym wsparciem innowacji a wzrostem ogólnego poziomu innowacyjności przedsiębiorstw (*output additionality*).

W celu zbadania związków między zmiennymi charakteryzującymi powyżej wskazane zjawiska wykorzystujemy modelowanie strukturalne (SEM). Przedstawiona w rozdziale analiza umożliwi dokonanie pogłębionej oceny efektywności programów finansowanych przez UE, szczególnie tych, które są kierowane do firm z krajów środkowoeuropejskich (Weresa, Lewandowska, 2014).

Finansowe wsparcie ze środków publicznych aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej

Jedna z części kwestionariusza CIS zawiera pytania dotyczące publicznego wsparcia finansowego ze strony władz lokalnych i regionalnych, władz centralnych i/ lub Unii Europejskiej, a skierowanego do przedsiębiorstw. Wyniki badań ankietowych prowadzonych w ramach CIS wskazują, że w latach 2010–2012 udział przedsiębiorstw innowacyjnych, które deklarowały, że nie otrzymały żadnych środków publicznych wspierających B+R w ogólnej liczbie przedsiębiorstw wahał się od 16% (w Szwecji i na Łotwie) do prawie 60% (we Francji i w Holandii). W tym samym okresie odsetek firm innowacyjnych, które deklarowały pozyskanie jakiegoś wsparcia z budżetu UE, kształtował się od poziomu poniżej 3% (w Chorwacji i Hiszpanii) do ponad 30% (na Węgrzech). Uwzględniając te dwa kryteria (tj. odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw, które deklarowały, iż dostały wsparcie publiczne i deklarowały, iż uzyskały też dotację z budżetu UE) państwa członkowskie UE mogą być podzielone na dziewięć grup o różnych poziomach wykorzystania środków ogółem (krajowych i unijnych) oraz unijnych środków publicznych w działalności B+R przedsiębiorstw (tabela 13.2).

Tabela 13.2. Kraje UE według udziału przedsiębiorstw innowacyjnych, które deklarowały, iż otrzymały jakiegokolwiek środki publiczne na badania i rozwój oraz finansowanie B+R z budżetu UE w latach 2006–2012

Udział innowacyjnych przedsiębiorstw, które deklarowały, iż otrzymały		Jakiegokolwiek środki publiczne na prace badawczo-rozwojowe		
		Wysoki (powyżej 40%)	Średni (20–40%)	Niski (poniżej 20%)
Fundusze z UE na działalność B+R	Wysoki (powyżej 20%)	Węgry	Czechy, Litwa, Polska	-
	Średni (10–20%)	Austria	Bułgaria, Słowacja, Malta, Estonia, Słowenia, Portugalia	Rumunia, Łotwa
	Niski (poniżej 10%)	Finlandia, Holandia, Cypr, Francja	Luxemburg, Niemcy, Chorwacja, Włochy, Belgia, Hiszpania	Szwecja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CIS 2006–2008; CIS 2008–2010, CIS 2010–2012.

Cztery kraje UE wybrane dla naszej analizy porównawczej, tj. Polska, Czechy, Hiszpania i Portugalia należą do tej samej grupy pod względem odsetka innowacyjnych przedsiębiorstw, które w latach 2010–2012 deklarowały, iż otrzymały finansowanie publicznego związane z ich działalnością innowacyjną. W latach 2010–2012 udział firm – beneficjentów jakiegokolwiek publicznego wsparcia działalności innowacyjnej w ogólnej liczbie innowacyjnych firm w tych krajach wynosił odpowiednio: w Polsce – 28%, w Czechach – 26%, w Hiszpanii – 29% i 32% w Portugalii. Odsetek ten nie zmienił się znacząco od 2006 roku z wyjątkiem Portugalii, gdzie udział ten wzrósł z poziomu 12%.

Jeśli chodzi o środki publiczne wspierające działalność B+R otrzymane z Unii Europejskiej, to różnice pomiędzy analizowanymi krajami są znaczne. W latach 2010–2012 Polska, a także Czechy miały najwyższy w całej UE odsetek przedsiębiorstw przemysłowych, które deklarowały, iż dostały wsparcie dla innowacji z budżetu UE. W obu przypadkach było to więcej niż 21% firm. Hiszpania, przeciwnie, miała najniższy udział przedsiębiorstw innowacyjnych, które deklarowały, iż otrzymały środki publiczne z budżetu UE (poniżej 3%), podczas gdy Portugalia była w środku listy rankingowej ze wskaźnikiem na poziomie 11%. Należy również zauważyć, że we wszystkich analizowanych krajach odsetek ten wzrósł od 2006 r.

Tabela 13.3. Odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych, które deklarowały otrzymanie finansowego publicznego wsparcia w latach 2006–2012 w Polsce, Czechach, Hiszpanii i Portugalii

Kraj	Procent przedsiębiorstw które deklarowały, iż otrzymały:														
	Finansowanie publiczne ogółem			Finansowanie przyznawane przez władze lokalne i regionalne			Finansowanie udzielane przez rząd centralny			Finansowanie pochodzące z Unii Europejskiej			Finansowanie w ramach 6 Programu Ramowego lub 7 Programu Ramowego		
Rok	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2006-2008	2008-2010	2010-2012
Polska	22	22	26	4	4	5	7	7	9	14	17	22	3,8	3,4	4,1
Republika Czech	21	26	29	6	3	4	11	14	14	9	20	21	4,3	6,6	4,4
Hiszpania	29	29	28	20	18	15	13	15	16	2	2	3	1,1	1,1	1,2
Portugalia	12	25	32	1	2	4	9	21	25	5	7	11	1,9	1,6	1,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CIS 2006–2008; CIS 2008–2010, CIS 2010–2012.

Porównanie odsetka innowacyjnych przedsiębiorstw, które deklarowały, iż uzyskały finansowanie ze strony władz lokalnych lub regionalnych pokazuje, że w okresie

2006–2012 ponad 17% hiszpańskich przedsiębiorstw innowacyjnych otrzymało tego rodzaju wsparcie, podczas gdy w innych krajach wartości te były znacznie niższe (dla Czech i Polski około 4%, dla Portugalii – 3%). Jeśli chodzi o finansowanie z budżetu krajowego spośród analizowanych krajów najlepsze wyniki osiągnęła Portugalia, gdzie odsetek firm uzyskujących tego typu wsparcie wynosił 18%. Za Portugalią uplasowała się Hiszpania, a następnie Czechy i Polska (odsetek firm wynosił odpowiednio: 15%, 13% i 7%). Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 13.3.

Efekty publicznego wsparcia działalności innowacyjnej (*additionality*) – uwagi teoretyczne

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zwiększenie publicznego wsparcia na B+R skutkuje pojawieniem się dodatkowych efektów (*additionality*), które można zdefiniować jako zmianę w poziomie finansowania wydatków firmy na B+R, zmianę w ogólnej sytuacji firmy oraz podejmowanych przez nią decyzjach, które to zjawiska nie pojawiłyby się bez publicznego programu wsparcia lub subsydiowania (Buisseret et al., 1995).

Zbadanie zjawiska efektu wsparcia dotyczącego zmiany poziomu wewnętrznych wydatków firm na B+R, która to zmiana wynika z pozyskania funduszy publicznych (*input additionality*) polega na oszacowaniu, w jakim zakresie konkretny program współuczestniczy w dodatkowym nakładzie inwestycyjnym firmy – beneficjenta skierowanym na B+R. Zagadnienie czy publiczne wsparcie B+R stymuluje dodatkowe wysiłki w obszarze B+R jest przedmiotem szerokiej dyskusji naukowej (David, Hall & Toole, 2000). Pomimo iż wyniki badań nie są ostatecznie rozstrzygające, powszechnie uznaje się, że potrzeba finansowego wspierania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw jest konieczna (Klette, Moen & Griliches, 2000).

Na potrzebę niniejszego rozdziału, poza analizą wpływu publicznego wsparcia na wydatki inwestycyjne w zakresie B+R, uwzględnione zostanie zjawisko efektu dodatkowego (*additionality*) odnoszącego się do inwestowania w nowocześniejsze technologicznie urządzenia, wykorzystane do stworzenia nowych lub znacząco nowocześniejszych produktów i procesów.

Powyższe rozważania prowadzą nas do sformułowania następującej hipotezy:

H1: *Efekt dodatkowy stymulujący nakłady (input additionality)*

Publiczne finansowe wsparcie skierowane na innowacje zachęca przedsiębiorstwa do nabywania wiedzy z zewnątrz (H1a) oraz zakupu maszyn i urządzeń (H1b).

Interwencja publiczna wpływa na poziom innowacyjności nie tylko bezpośrednio, ale również pośrednio, tj. na poprawę poziomu wiedzy przedsiębiorstw oraz poprawę ich relacji z otoczeniem (Norman, Klofsten, 2010). Zaobserwowanie tych zjawisk legło u podstaw pojęcia efektu dodatkowego stymulującego zachowanie (*behavioural additionality*), po raz pierwszy sformułowanego przez badaczy Buissereta, Camerona i Georghiou (1995), wykorzystywanego do mierzenia zmian ogólnego stanu firmy wynikającego z uzyskania publicznego wsparcia (Luukkonen, 2000; Gök, Edler, 2012).

Tak więc badanie efektu dodatkowego stymulującego zachowania uzupełnia tradycyjne metody mierzenia efektów publicznego wsparcia, które koncentrują się wyłącznie na analizie nakładów i wyników (OECD, 2006). W tym kontekście postawiona zostaje kolejna hipoteza:

H2: *Efekt dodatkowy stymulujący zachowania (internal behavioral additionality)*
Publiczne finansowe wsparcie skierowane na innowacje zwiększa zasoby przedsiębiorstwa poprzez stymulowanie jego inwestycji w formie wewnętrznych wydatków na B+R (H2a) oraz na szkolenia personelu (H2b).

Jednym z obszarów efektu dodatkowego stymulującego zachowanie (*behavioural additionality*) jest efekt dodatkowy stymulujący nawiązywanie relacji (*external behavioural additionality*), który dotyczący sytuacji, w której wsparcie publiczne pozyskane przez firmę na B+R wpływa na kształt i stan prowadzonej przez nią współpracy (Wanzenböck, Scherngell, Fischer, 2013).

Garcia i Mohnen (2010) stwierdzili istnienie pozytywnego związku między wsparciem publicznym i współpracą w zakresie innowacji. Również Kang i Park (2012), badając południowokoreańską firmę biotechnologiczną wykazali, że występuje silny, pozytywny związek między rządowym wsparciem dla przedsiębiorstwa skierowanym na B+R, a jej współpracą z krajowymi dostawcami (*upstream partners*) i znaczący pozytywny wpływ na współpracę z odbiorcami (*downstream partners*).

Rozważania te skłaniają do postawienia kolejnej hipotezy:

H3: *Efekt dodatkowy stymulujący nawiązywanie relacji (external behavioral additionality)*
Przedsiębiorstwo pozyskujące publiczne wsparcie finansowe na innowacje intensyfikuje współpracę z innymi przedsiębiorstwami w zakresie innowacji.

Podczas gdy efekt dodatkowy stymulujący nakłady (*input additionality*) umożliwia zbadanie, w jakim stopniu wsparcie publiczne skłania firmę do ponoszenia dodatkowych prywatnych wydatków na B+R, tak efekt dodatkowy stymulujący wyniki

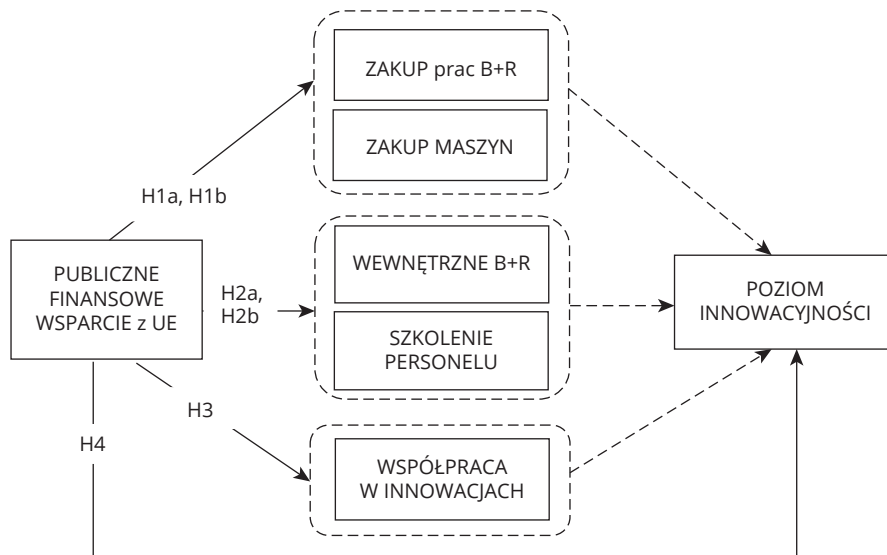
(*output additionality*) dotyczy i umożliwia zidentyfikowanie działania efektu dźwigni (*leverage effect*) dotyczącego sprawności innowacyjnej przedsiębiorstwa (Luukkonen, 1998). Przykłady analizy takiego efektu zawierają prace Halperna (2010), który badając firmy węgierskie, stwierdził związek między subsydiami a poziomem wydatków na B+R i innowacjami. Garcia i Mohnen (2010) wykazali natomiast, że uzyskanie wsparcia od jednostek rządowych szczebla centralnego zwiększa udział produktów innowacyjnych w sprzedaży ogółem.

Na podstawie przedstawionych dotychczasowych wyników badań możemy postawić następującą hipotezę badawczą:

H4: Efekt dodatkowy stymulujący wyniki (*output additionality*)
Publiczne finansowe wsparcie dla innowacji poprawia poziom innowacyjności przedsiębiorstwa.

Konceptualizacja hipotez badawczych zaprezentowana jest na rysunku 13.1.

Rysunek 13.1. Model koncepcyjny badania efektu dodatkowego publicznego wsparcia finansowego na aktywność innowacyjną przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne.

Efekt dodatkowy generowany przez fundusze publiczne kierowane na innowacje może mieć wiele scenariuszy oddziaływania (Marzucchi, Montresor, 2012):

1. *Wielowymiarowość efektu*. Występuje w przypadku, gdy działania wywołane prowadzoną polityką wsparcia są na tyle silne, że skutkują pojawieniem się w tym samym czasie zwiększonych nakładów na innowacje, wzmocnieniem poziomu innowacyjności oraz zmianą w zachowaniu przedsiębiorstwa. W rezultacie wielowymiarowość może świadczyć o tym, że prowadzona polityka innowacyjna ma charakter systemowy.
2. *Dwuwymiarowość wpływu*. Ten scenariusz oznacza, że efekty wpływu publicznych funduszy są ograniczone do dwóch z trzech możliwych wymiarów oddziaływania.
3. *Jednowymiarowość wpływu*. Publiczne wsparcie procesów innowacyjnych ograniczane są do jednego z trzech wymiarów.
4. *Częściowy efekt wypychania*. Zjawisko to oznacza częściowe zastąpienia wydatków prywatnych wydatkami państwa.
5. *Całkowity efekt wypychania*. Pojawienie się negatywnego wpływu we wszystkich obszarach potencjalnego oddziaływania publicznego finansowego wsparcia innowacji.

W niniejszym badaniu scenariusze te zostaną zidentyfikowane dla Polski, Czech, Portugalii oraz Hiszpanii.

Efekt dodatkowy publicznego wsparcia finansowego aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw z budżetu Unii Europejskiej – wyniki badań empirycznych

Opis próby, zastosowane metody badawcze

Ta część rozdziału przedstawia wyniki analizy znaczenia finansowego wsparcia udzielanego przez Unię Europejską innowacyjnym przedsiębiorstwom przemysłowym z Polski, Czech, Hiszpanii i Portugalii i przeznaczonego na stymulowanie nakładów, wyników oraz poprawy ich ogólnej sytuacji w zakresie innowacji.

Bazowa próba polskich przedsiębiorstw obejmowała 7783 dużych i średnich przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego, zaliczanych zgodnie ze statystyczną klasyfikacją działalności gospodarczych w Unii Europejskiej (*Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne*, NACE) do sekcji B – E, które wzięły udział w badaniu prowadzonym przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), zgodnie z zakresem przedstawionym w kwestionariuszu PNT-02 (polska wersja *Community Innovation Survey*) za lata 2008–2010³.

³ Dobór jednostek do badania przeprowadzono stosując Polską Klasyfikację Działalności (PKD) 2007, zgodną ze Statystyczną Klasyfikacją Działalności Gospodarczej w Unii Europejskiej (NACE, Rev. 2).

Trzy kolejne próby przedsiębiorstw, obejmujące firmy z Czech (N=6805), Hiszpanii (N=37401) i Portugalii (N=6513) zostały zebrane na podstawie danych kwestionariusza CIS za lata 2006–2008, obejmującego przedsiębiorstwa należące zarówno do przemysłu przetwórczego, jak i sektora usług.

W pierwszym kroku postępowania badawczego, w celu uzyskania porównywalnych grup podmiotów, z próby uzyskanej z Czech, Hiszpanii i Portugalii wyodrębnione zostały przedsiębiorstwa z przemysłu przetwórczego (NACE, sekcje B-E).

W następnym kroku, ze względu na konstrukcję kwestionariusza, w którym większość pytań odnosi się do przedsiębiorstw innowacyjnych, zastosowano, podobnie jak ma to miejsce w innych badaniach (np. Veugelers, Cassiman 2004; Mothe et al., 2010), zmienną filtrującą wydzielającą przedsiębiorstwa, które w badanym okresie wprowadziły nowy lub znacząco ulepszony produkt lub proces. Ponadto przyjęto założenie, że analizą zostaną objęte wyłącznie te przedsiębiorstwa, które w badanym okresie otrzymały jakiegokolwiek wsparcie publiczne na rzecz aktywności innowacyjnej.

Opierając się na przyjętych kryteriach, wyodrębnione zostały 943 przedsiębiorstwa z Polski, 981 przedsiębiorstw z Czech, 4584 przedsiębiorstwa z Hiszpanii i 568 przedsiębiorstw z Portugalii.

Tabela 13.4. Charakterystyka próby

Charakterystyka próby		Polska		Czechy		Hiszpania		Portugalia	
		n=943		n=981		n=4584		n=568	
		n	%	n	%	n	%	n	%
Innowacja produktowa		943	100 ^a	836	85,2 ^b	3440	75,0 ^c	474	83,5 ^b
Innowacja procesowa		711	75,4 ^c	801	81,7 ^b	3380	73,7 ^c	520	91,5 ^a
Innowacja marketingowa		519	55,0 ^c	642	65,4 ^a	1970	43,0 ^d	348	61,3 ^a
Innowacja organizacyjna		572	60,7 ^b	712	72,6 ^a	2785	60,8 ^b	437	76,9 ^a
Wielkość	Średnie	558	59,2 ^c	547	55,8 ^c	3931	85,8 ^a	436	76,8 ^b
	Duże	385	40,8 ^a	434	44,2 ^a	653	14,2 ^c	132	23,2 ^b
Rynek docelowy	Lokalny	855	90,7 ^a	601	61,3 ^c	4363	95,2 ^a	458	80,6 ^b
	Krajowy	884	93,7 ^a	885	90,2 ^a	4400	96 ^a	505	88,9 ^a
	UE	827	87,7 ^a	828	84,4 ^a	3662	79,9 ^{a,b}	439	77,3 ^b
	Inne rynki	648	68,7 ^a	490	49,9 ^b	2822	61,6 ^a	369	65,0 ^a

Indeksy ^{a, b, c} – poprawka dla porównań wielokrotnych – Bonferroniego. Każda litera w indeksie dolnym oznacza podzbiór (klaster), którego charakterystyki różnią się znacząco od siebie na poziomie 0,05.

Źródło: Opracowanie własne w programie SPSS IBM 21 na podstawie danych kwestionariusza PNT-02 2008–2010 dla Polski, oraz CIS 2006–2008 dla Czech, Hiszpanii i Portugalii.

W 2011 roku badanie na temat innowacji w przemyśle (sekcje od B do E), jak również w sektorze usługowym (sekcja H do M) zostało przeprowadzone na całej grupie podmiotów. Szczegółowe informacje na ten temat zawarte są w: *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2008–2010*, GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 15.

Szczegóły dotyczące zdefiniowanych prób zawierają dane przedstawione w tabeli 13.4, zaś tabela 13.5 prezentuje operacjonalizację zmiennych.

Tabela 13.5. Operacjonalizacja zmiennych

Zmienna	Opis i konstrukcja zmiennych
<i>PrzInnoAkt</i>	Zmienna filtrująca – „Aktywność innowacyjna” oraz „Publiczne wsparcie”
<i>PrzInnoAktProd</i>	„1” jeśli firma wprowadziła innowację produktową; „0” jeśli nie wprowadziła i/ lub
<i>PrzInnoAktProc</i>	„1” jeśli firma wprowadziła innowację procesową; „0” jeśli nie wprowadziła i
<i>InnoFinWsp</i>	„1” jeśli firma dostała publiczne wsparcie dla działalności innowacyjnej od jednostek samorządu terytorialnego i/lub jednostek rządowych i/ lub z Unii Europejskiej; „0” jeśli nie dostała.
<i>Publiczne finansowe wsparcie z UE</i>	Zmienna – „Publiczne wsparcie dla działalności innowacyjnej z Unii Europejskiej”
	„1” jeśli przedsiębiorstwo otrzymało finansowe wsparcie z UE, „0” w innym przypadku.
<i>Poziom innowacyjności</i>	Zmienna zależna – „Poziom innowacyjności”
	Zlogarytmizowany procent (od 0 do 100) udziału sprzedaży produktów innowacyjnych w sprzedaży ogółem.
<i>Wydatki</i>	Zmienne – „Nakłady zewnętrzne na działalność innowacyjną”
<i>Zakup prac B+R</i>	Zliczane jeśli przedsiębiorstwo zadeklarowało nabycie prac B+R nabytych z zewnątrz i/lub nabycie wiedzy ze źródeł zewnętrznych (w postaci patentów, wynalazków nieopatentowanych, <i>know-how</i> i innych rodzajów wiedzy od innych przedsiębiorstw i organizacji) dla celów realizacji innowacji produktowych i procesowych.
<i>Zakup maszyn</i>	„1” jeśli przedsiębiorstwo nabyło zaawansowane technicznie maszyny i urządzenia techniczne, środki transportu, narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie w celu wytwarzania nowych lub istotnie ulepszonych produktów i procesów; „0” jeśli nie nabyło.
<i>Wewnętrzne B+R</i>	Zmienna – „Wewnętrzne B+R”
	„1” jeśli przedsiębiorstwo prowadzi prace B+R w sposób ciągły; „0” jeśli nie prowadzi.
<i>Szkolenie personelu</i>	Zmienna – „Szkolenia na rzecz działalności innowacyjnej”
	„1” jeśli przedsiębiorstwo przeprowadziło szkolenie personelu (wewnętrznie i zewnętrznie) związane bezpośrednio z wprowadzeniem nowych lub istotnie ulepszonych produktów i procesów; „0” jeśli nie przeprowadziło.
<i>Współpraca w innowacjach</i>	Zmienna – „Kooperacja w innowacjach”
	Zliczane, jeśli przedsiębiorstwo deklaruje współpracę z dostawcami, odbiorcami, konkurentami, instytucjami badawczymi, szkołami wyższymi, zarówno z kraju jak też z zagranicy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariusza PNT-02 *Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle* za lata 2008–2010, www.stat.gov.pl/formularze.

W celu oszacowania związków przyczynowo-skutkowych między zmiennymi, wykorzystano analizę modeli strukturalnych (*Structural Model Equation*, SME, tzw. analizę ścieżek *path analysis*), badającą strukturę oraz siłę liniowych zależności pomiędzy

co najmniej jedną zmienną niezależną i jedną lub więcej zmiennymi zależnymi. Celem modelowania jest znalezienie takiego modelu, który w sposób użyteczny odwzorowuje rzeczywistość (Bedyńska, Książek, 2012).

Dla ustalenia hierarchii wpływu poszczególnych zmiennych dokonano analizy wartości krytycznych pomiędzy parametrami. W związku z faktem, że wnioskowanie jedynie na podstawie danych z pojedynczej próby w sytuacji estymowania wyników, może powodować uzyskanie przeszacowania lub niedoszacowania parametrów danej populacji, szacowania rozkładu błędów estymacji dokonano za pomocą wielokrotnego losowania ze zwracaniem z próby (nieparametryczna metoda *bootstrap*) (Hayes, 2009; Efron, 1979). W modelach zastosowano poprawkę Bollena i Stine'a (1992) testującą hipotezę zerową o dopasowaniu modelu.

Wyniki analizy, weryfikacja hipotez badawczych

Przeprowadzona analiza modeli strukturalnych (program IBM AMOS, metoda asymptotycznie wolna od rozkładu – *Asymptotically Distribution Free*, ADF⁴) przy dodatkowym szacowaniu rozkładu błędów estymacji za pomocą wielokrotnego losowania ze zwracaniem z próby pozwoliła na uzyskanie modeli bardzo dobrze dopasowanych do danych (tabela 13.6). Dodatkowo poprawka Bollen-Stine'a na istotność testu chi-kwadrat w modelu znacząco ich nie zmieniła. Analiza oszacowań standaryzowanych w modelach (*bias-corrected*, 95% przedział ufności – PU) pokazała, że większość ścieżek w modelach dla Polski, Czech, Hiszpanii i Portugalii jest istotna statystycznie na poziomie co najmniej $p < 0,05$ (przy jednoczesnej analizie 95% PU).

Tabela 13.6. Charakterystyka modeli

Polska	Czechy	Hiszpania	Portugalia
n=943	n=981	n=4584	n=568
Chi-kwadrat = 0,570	Chi-kwadrat = 21,863	Chi-kwadrat = 43,069	Chi-kwadrat = 6,500
Stopnie swobody = 2	Stopnie swobody = 2	Stopnie swobody = 2	Stopnie swobody = 2
Poziom prawdopodobieństwa = 0,752	Poziom prawdopodobieństwa = 0,000	Poziom prawdopodobieństwa = 0,000	Poziom prawdopodobieństwa = 0,039
CFI=1,000	CFI=0,937	CFI=0,964	CFI=0,947
RMSEA =0,000	RMSEA =0,101	RMSEA =0.067	RMSEA =0,063

Źródło: opracowanie własne za pomocą SPSS21 na podstawie danych z badania CIS.

⁴ Metoda ADF nie wymaga założenia wielowymiarowego rozkładu normalnego, jednak estymacja za jej pomocą jest możliwa tylko przy dużych próbach (Bedyńska, Książek, 2012). Niniejsze badanie spełnia ten wymóg.

Analiza efektu dodatkowego stymulującego nakłady wykazała, że dodatni i statystycznie znaczący związek między funduszami UE i nabyciem wiedzy zewnętrznej można wykazać tylko w przypadku przedsiębiorstw z Hiszpanii i w Portugalii.

Ponadto, w przypadku Polski wynik przeprowadzonej analizy pokazuje negatywną i statystycznie istotną relację między otrzymaniem funduszy i wydatkami na zewnętrzne B+R, co oznacza, że wraz ze wzrostem poziomu pozyskanych funduszy zmniejsza się skłonność do ponoszenia wydatków na zewnętrzne B+R. Zaobserwowana relacja może sugerować zjawisko wypychania (*crowding out effect*), ale potwierdzenie jego występowania wymaga przeprowadzenia dodatkowych, bardziej szczegółowych badań.

Z kolei efekt dodatkowy stymulujący nakłady wynikający z korzystania z funduszy UE na nabycie nowoczesnych maszyn i wyposażenia w celu wytwarzania nowych lub znacząco zmodernizowanych produktów i procesów został wykazany dla Polski i Czech.

Oznacza to, że hipoteza **H1a** została potwierdzona dla przedsiębiorstw z Hiszpanii i Portugalii, a hipoteza **H1b** dla przedsiębiorstw z Polski i Czech.

Występowanie efektu dodatkowego stymulującego zachowania (*internal behavioural additionality*) w przypadku uzyskania wsparcia na wewnętrzne B+R (hipoteza **H2a**) zostało potwierdzone dla przedsiębiorstw z Hiszpanii i Portugalii i nie zyskało potwierdzenia w przypadku przedsiębiorstw z Polski i Czech. Hipoteza **H2b**, dotycząca występowania efektu dodatkowego w przypadku szkoleń znalazła potwierdzenie tylko w przypadku przedsiębiorstw z Portugalii.

Hipoteza (**H3**) o dodatnim wpływie wsparcia funduszy europejskich na nawiązywanie relacji (*external behavioural additionality*), znalazła swoje potwierdzenie we wszystkich badanych krajach z wyjątkiem Portugalii.

Hipoteza (**H4**) mówiąca o występowaniu związku między wsparciem a ogólnym poziomem innowacyjności (*output additionality*) mierzonym jako logarytm udziału sprzedaży produktów innowacyjnych w sprzedaży ogółem została potwierdzona tylko dla przedsiębiorstw z Hiszpanii i Portugalii.

Zastosowanie metody SEM pozwoliło na analizę innych związków między zmiennymi. Uzyskane wyniki wskazują na występowanie w badanych krajach silnych związków między szkoleniami, zakupami maszyn i urządzeń oraz poziomem wydatków na wewnętrzne B+R a kooperacją w innowacjach.

Przeprowadzenie dodatkowych analiz wykazało ponadto występowanie dodatnich relacji między poziomem wewnętrznego B+R, wydatkami na szkolenia, zakupem maszyn i urządzeń i wydatkami na wiedzę zewnętrzną a poziomem innowacyjności badanych przedsiębiorstw. Szczegółowe wyniki analizy statystycznej odnoszącej się do tych efektów, przeprowadzonej na podstawie danych dotyczących przedsiębiorstw z badanych krajów są przedstawione w tabeli 13.7.

Tabela 13.7. Wartości oszacowań standaryzowanych dla modeli strukturalnych dla Polski, Czech, Hiszpanii i Portugalii

Parametr	H	Polska		Czechy		Hiszpania		Portugalia			
		OS	Istotność	OS	Istotność	OS	Istotność	OS	Istotność		
Zależność między wsparciem z UE a nakładami na działalność innowacyjną (<i>input additionality</i>)											
Wsparcie z UE	--->	Zakup prac B+R	H1a	-0,076*	0,022	0,012	0,714	0,103***	0,000	0,157***	0,000
Wsparcie z UE	--->	Zakup maszyn	H1b	0,185***	0,000	0,097**	0,002	0,028^	0,059	0,049	0,246
Zależność między wsparciem z UE a nakładami na wewnętrzne B+R oraz szkolenia (<i>internal behavioural additionality</i>)											
Wsparcie z UE	--->	Wewnętrzne B+R	H2a	0,047	0,142	0,043	0,087	0,042**	0,004	0,097*	0,021
Wsparcie z UE	--->	Szkolenie	H2b	0,059 ^	0,056	0,054	0,024	0,100	0,100	0,157***	0,000
Zależność między wsparciem z UE a kooperacją w innowacjach (<i>external behavioural additionality</i>)											
Wsparcie z UE	--->	Współpraca	H3	0,143***	0,000	0,084**	0,006	0,131***	0,000	0,055	0,199
Zależność między wsparciem z UE a innowacyjnością przedsiębiorstwa (<i>output additionality</i>)											
Wsparcie z UE	--->	Innowacyjność	H4	-0,035	0,295	-0,012	0,393	0,080***	0,000	0,099*	0,021
Pozostałe wyniki modelu SEM											
Hierarchia zmiennych wpływających na kooperację											
Wsparcie z UE	--->	Współpraca		0,143***	0,000	0,084**	0,006	0,131***	0,000	0,055	0,199

Szkolenie	--->	Współpraca	0,075*	0,023	0,126***	0,000	0,078***	0,000	0,034	0,429
Zakup maszyn	--->	Współpraca	0,060	0,074	0,023	0,455	0,033*	0,025	0,085*	0,045
Wewnętrzne B+R	--->	Współpraca	0,048	0,115	0,243***	0,000	0,107***	0,000	0,001	0,981
Hierarchia zmiennych wpływających na innowacyjność										
Wsparcie z UE	--->	Innowacyjność	-0,035	0,295	-0,012	0,393	0,080***	0,000	0,099*	0,021
Wewnętrzne B+R	--->	Innowacyjność	0,113***	0,000	0,059	0,074	0,003*	0,042	0,078^	0,065
Szkolenie	--->	Innowacyjność	0,084**	0,009	0,060	0,067	0,040**	0,007	0,012	0,778
Zakup maszyn	--->	Innowacyjność	0,084*	0,015	-0,011	0,725	0,019	0,205	0,003	0,949
Zakup prac B+R	--->	Innowacyjność	-0,074*	0,029	0,089**	0,008	0,039*	0,014	0,051	0,239
Współpraca	--->	Innowacyjność	0,021	0,561	0,054	0,115	0,002	0,202	-0,007	0,869
Zależność między różnymi wydatkami działaniami innowacyjnej										
Zakup B+R	--->	Wewnętrzne B+R	-0,117***	0,000	0,165***	0,000	0,159***	0,000	0,120**	0,004
Zakup maszyn	--->	Zakup prac B+R	-0,095**	0,005	0,131***	0,000	0,019	0,209	0,141***	0,000
Szkolenie	--->	Zakup prac B+R	-0,084*	0,013	0,147***	0,000	0,112***	0,000	0,025	0,554

Istotne dla: ***p<0,001, **p<0,01, * p<0,05

<--- (kierunek zależności); ^ – tendencja statystyczna.

Współczynniki standaryzowane (oszacowania standaryzowane – OS) opisują, o ile swoich odchyleni standardowych zmieni się wartość zmiennej objaśnianej, gdy wartość zmiennej objaśniającej wzrośnie o jedno jej odchylenie standardowe (Bedyńska, Książek, 2012).

Źródło: opracowanie własne w programie AMOS 21 na podstawie uzyskanego modelu strukturalnego.

Podsumowanie

Z danych Eurostatu wynika, iż w Polsce znaczenie funduszy z UE skierowanych na wspieranie aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw znacząco wzrosło od momentu wstąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej. Tym samym istnieje potrzeba określenia efektywności wykorzystywania środków publicznych, w tym również tych pochodzących z funduszy z UE. W niniejszym rozdziale, opierając się na koncepcji efektu dodatkowego (*addtionality*) podjęto próbę przeprowadzenia takiej oceny. Analiza porównawcza dla przedsiębiorstw z Polski oraz Czech, Portugalii i Hiszpanii wskazuje na istotne różnice w efektach, jakie przynoszą fundusze publiczne dla przedsiębiorstw z tych krajów.

Wyniki analizy SEM wskazują na wielowymiarowość wsparcia w przypadku przedsiębiorstw z Hiszpanii i częściową wielowymiarowość w przypadku przedsiębiorstw z Portugalii. W przypadku przedsiębiorstw z Polski i Czech, efekty wykorzystania funduszy UE można wykazać jedynie w dwóch wymiarach (występują one w przypadku stymulowania wydatków na maszyny oraz stymulowania współpracy) – por. tabela 13.8.

Tabela 13.8. Taksonomia wsparcia przez UE działalności innowacyjnej w badanych krajach

Rodzaj efektu	H	Polska	Czechy	Hiszpania	Portugalia
<i>Efekt dodatkowy stymulujący nakłady (input additionality) – zakup prac B+R</i>	H1a	Potencjalny efekt wypychania	Nie	Tak	Tak
<i>Efekt dodatkowy stymulujący nakłady (input additionality) – zakup maszyn</i>	H1b	Tak	Tak	Nie	Nie
<i>Efekt dodatkowy stymulujący zachowania (internal behavioral additionality) – wewnętrzne B+R</i>	H2a	Nie	Nie	Tak	Tak
<i>Efekt dodatkowy stymulujący zachowania (internal behavioral additionality) – szkolenia</i>	H2b	Nie	Nie	Nie	Tak
<i>Efekt dodatkowy stymulujący nawiązywanie relacji – współpraca</i>	H3	Tak	Tak	Tak	Nie
<i>Efekt dodatkowy stymulujący innowacyjność</i>	H4	Nie	Nie	Tak	Tak
Typ wsparcia		Dwuwymiarowość z potencjalnym efektem wypychania	Dwuwymiarowość	Wielowymiarowość	Częściowa wielowymiarowość

Źródło: opracowanie własne.

Jednocześnie z danych statystycznych przedstawionych w pierwszej części rozdziału wynika, że udział firm innowacyjnych otrzymujących finansowe wsparcie publiczne z UE jest w Polsce i Czechach znacząco wyższy niż ma to miejsce w Hiszpanii i Portugalii. Można by więc oczekiwać występowania w Polsce i Czechach wielowymiarowości efektów wsparcia, ale niestety rzeczywistość odbiega od oczekiwań.

Powodem występowania w przypadku Hiszpanii i Portugalii wielowymiarowych dodatknych efektów wsparcia działalności B+R z funduszy UE, choć nie było to przedmiotem niniejszego badania, może być komplementarność finansowych środków pochodzących z różnych poziomów, jak również potencjał finansowy tych przedsiębiorstw.

Natomiast w przypadku Polski oraz Czech przedstawione wyniki wskazują, że potencjał publicznego wsparcia dla innowacji przekazywanego z poziomu Unii Europejskiej nie jest w pełni wykorzystywany. Jak pokazało badanie, jego wpływ jest różny w analizowanych krajach, co skłania do konkluzji, że wciąż jest potrzeba zmian, zarówno w sferze kształtowania polityki innowacyjnej, jak również jej implementacji.

Bibliografia

- Bedyńska S., Książek M. (2012), *Statystyczny drogowskaz 3 Praktyczny przewodnik wykorzystania modeli regresji oraz równań strukturalnych*, Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa.
- Bollen K.A., Stine R.A. (1992), *Bootstrapping Goodness-of-Fit Measures in Structural Equation Models*, "Sociological Methods Research", November, vol. 21, no. 2, s. 205–229.
- Buisseret T., Cameron H., Georghiou L. (1995), *What difference does it make? Additionality in the public support of R&D in large firms*, "International Journal of Technology Management", vol.10, no.4/5/6, s. 587–600.
- Cornell University, INSEAD, WIPO (2015), *The Global Innovation Index 2015: Effective Innovation Policies for Development*, Fontainebleau, Ithaca, and Geneva.
- David P.A., Hall B.H., Toole A.A. (2000), *Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence*, "Research Policy", vol. 29, s. 497–529.
- European Commission (2015), *The Innovation Union Scoreboard 2015*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.htm.
- Efron B. (1979), *Bootstrap Methods: Another Look at the Jackknife*, "The Annals of Statistics", vol. 7(1), s. 1–26.
- Garcia A., Mohnen P. (2010), *Impact of government support on R&D and innovation*, "Unu-Merit Working Paper", no. 34.

- Gök A., Edler J. (2012), *The use of behavioral additionality evaluation in innovation policy making*, "Research Evaluation" 2012, vol. 21, no. 4, s. 306–318.
- Halpern L. (2010), *R&D subsidies and firm performance in Hungary*, "Micro-Dyn Working Paper", no. 38/10.
- Hayes A.F. (2009), *Beyond Baron and Kenny: Statistical mediation analysis in the new millennium*, "Communication Monographs", vol. 76(4), s. 408–420.
- GUS (2012), *Innovation activities of enterprises in 2008–2010*, (2012), Central Statistical Office, Statistical Office in Szczecin, Warsaw.
- INSEAD, WIPO (2011), *The Global Innovation Index 2011: Accelerating Growth and Development*, Fontainebleau.
- Kang K.N., Park H. (2012), *Influence of government R&D support and inter-firm collaborations on innovation in Korean biotechnology SMEs*, „Technovation”, vol. 32(1), s. 68–78.
- Klette T.J., Moen J.G.Z. (2000), *Do subsidies to commercial R&D reduce market failure? Microeconomic evaluation studies*, "Research Policy", no. 29, s. 471–495.
- Luukkonen T. (2000), *Additionality in EU Framework Programmes*, "Research Policy", vol. 29, no. 6, s. 711–724.
- Luukkonen T. (1998), *The difficulties in assessing the impact of EU framework programmes*, "Research Policy", vol. 27, no. 6, s. 599–610.
- Marzucchi A., Montresor S. (2012), *The multi-dimensional additionality of innovation policies. A multi-level application to Italy and Spain*, preliminary version, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=montresor2-ita-spa-spru.pdf&site=25>.
- Mothe C., Uyen Nguyen Thi T. (2010), *The link between non-technological innovations and technological innovation*, "European Journal of Innovation Management", vol. 13(3), s. 313–332.
- Norman, C., Klofsten M. (2010), *Financing new ventures: attitudes towards public innovation support*, "New Technology-Based Firms in the New Millennium", vol. 8, s. 89–110.
- OECD (2006), *Government R&D Funding and Company Behaviour. Measuring Behavioural Additionality*, OECD Publishing.
- Stern S., Porter M.E., Furman J.L. (2002), *The Determinants of National Innovative Capacity*, "Research Policy", vol. 31 s. 899–893.
- Veugelers R., Cassiman B. (2004), *Foreign subsidiaries as a channel of international technology diffusion: Some direct firm level evidence from Belgium*, "European Economic Review", vol. 48(2), s. 455–476.
- Wanzebock I., Scherngell T., Fischer M.M. (2013), *How do firm characteristics affect behavioural additionalities of public R&D subsidies? Evidence for the Austrian transport sector*, "Technovation", vol. 33 (2–3), s. 66–77.
- Weresa MA., Lewandowska M.S. (2014), *Innovation System Restructuring in Poland in the Context of EU Membership*, w: M.A. Weresa (red.), *Poland: Competitiveness Report 2014. A Decade in the European Union*, Warsaw School of Economics Press, Warsaw.

Bariery innowacji w Polsce na tle innych krajów europejskich – wnioski dla polityki innowacyjnej

Małgorzata Stefania Lewandowska

Wprowadzenie

Strategia Europa 2020, wyznaczająca kierunki rozwoju krajów Unii Europejskiej, określa dla nich trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety: rozwój inteligentny; rozwój zrównoważony oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu.

Jednym z siedmiu projektów przewodnich, które umożliwią postępy w ramach każdego z priorytetów tematycznych jest „Unia innowacji” – projekt na rzecz poprawy warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, tak by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi, które z kolei przyczynią się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy (Komunikat Komisji Europa 2020, 2010, s. 12). Tak więc tworzenie warunków, w tym również pokonywanie barier innowacji, jak również aspekty finansowe projektów innowacyjnych stają się zagadnieniami priorytetowymi. Dodatkowo, jak wskazuje dokument, liczyć powinna się nie tylko wysokość kwot przeznaczanych na projekty innowacyjne, ale również ich struktura. Z tego punktu widzenia, przedsiębiorstwa ponad przeciętnie aktywne w zakresie działań innowacyjnych, zasługuwać powinny na szczególną uwagę (Hözl, Janger, 2013).

W tym kontekście, celem rozdziału jest po pierwsze prezentacja wyników badań dotyczących znaczenia barier innowacji w przedsiębiorstwach europejskich. Cel ten zostanie zrealizowany w toku analizy literatury tematu jak również danych z badań *Community Innovation Survey* (CIS) za lata 2008–2010 oraz lata 2010–2012 dla europejskich, w tym polskich przedsiębiorstw przemysłowych.

Drugi z celów to ocena poziomu percepcji barier innowacji przez polskie przedsiębiorstwa przemysłowe, podzielone na grupy w zależności od poziomu ich aktywności innowacyjnej. Ta część analizy empirycznej przeprowadzona jest na danych z 7783 średnich i dużych przedsiębiorstw biorących udział w polskiej wersji kwestionariusza CIS/ GUS PNT-02 za lata 2008–2010.

Barierzy innowacji – przegląd literatury

Innowacja jest jednym z podstawowych czynników wpływających na wzrost przedsiębiorstw i w efekcie całych gospodarek. To co odróżnia ją od działalności związanej z rutynowym działaniem, to wysokie ryzyko i niepewność.

W niniejszym rozdziale przyjmiemy za *Podręcznikiem Oslo* (Oslo Manual, 2005), że bariera innowacji to każdy czynnik, który spowalnia albo nawet uniemożliwia działania innowacyjne, jak również może sprawiać, że nie przynoszą one oczekiwanych rezultatów.

Barierzy innowacji postrzegane z perspektywy przedsiębiorstwa można podzielić na wewnętrzne oraz bariery zewnętrzne, które wynikają z cech otoczenia (Hadjimanolis, 2003). Saatcioglu i Timurcanday (2010) sporządzili listę barier wewnętrznych, takich jak: brak wykwalifikowanego personelu, problemy techniczne, zbyt długi czas zwrotu z innowacji, ryzyko innowacji, trudności w kontrolowaniu kosztów oraz listę barier zewnętrznych, do których zaliczyli: źle prowadzoną politykę patentową i licencyjną, brak systemu zachęt dla działalności innowacyjnej przedsiębiorstwa. Wyniki interakcji między tymi czynnikami wskazują, że bariery finansowe mają wpływ na percepcję wszystkich pozostałych.

Podobną listę wewnętrznych i zewnętrznych barier prezentują Buse et al. (2010). Po dokonaniu przeglądu literatury tematu formułują oni listę czterech barier wewnętrznych, takich jak: brak finansowania i brak wykwalifikowanego personelu, ograniczony wewnętrzny *know-how* i brak znajomości rynku oraz trzech barier zewnętrznych: długie procedury administracyjne, restrykcyjne prawo i regulacje oraz brak dostatecznych praw ochrony własności intelektualnej. Autorzy są zdania, że bez ich gruntownego zrozumienia pełne wykorzystanie zasobów przedsiębiorstwa, które mogą wzmocnić jego potencjał innowacyjny, jest w znacznym stopniu ograniczone.

Badacze dzielą z kolei bariery innowacji na ujawniające się, czyli takie, które odzwierciedlają stopień trudności procesu innowacyjnego, oraz bariery odstrasżające, postrzegane przez firmę jako przeszkody nie do pokonania (D'Este et al., 2012).

W *Podręczniku Oslo* (Oslo Manual, 2005) czynniki utrudniające działalność innowacyjną podzielono na pięć grup – czynniki kosztowe, czynniki związane z wiedzą, czynniki rynkowe, czynniki instytucjonalne oraz takie, które nie klasyfikują się do żadnej z grup. Bariery innowacji mogą dotyczyć wszystkich typów innowacji: produktowych, procesowych, organizacyjnych oraz marketingowych. Podobne rozróżnienie barier innowacji zawiera kwestionariusz *Community Innovation Survey* (CIS) oraz jego polska wersja – kwestionariusz PNT-02. Szczegółowe zestawienie potencjalnych barier innowacji prezentuje tabela 14.1.

**Tabela 14.1. Czynniki utrudniające działalność innowacyjną (bariery innowacji)
– klasyfikacja proponowana w Podręczniku Oslo (Oslo Manual, 2005)**

Obszar oddziaływania	Innowacja produktowa	Innowacja procesowa	Innowacja organizacyjna	Innowacja marketingowa
Czynniki kosztowe				
Postrzegane ryzyko jest zbyt wysokie	X	X	X	X
Zbyt wysokie koszty innowacji	X pl	X pl	X pl	X pl
Brak środków finansowych w przedsiębiorstwie	X pl	X pl	X pl	X pl
Brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych	X pl	X pl	X pl	X pl
• Kapitał wysokiego ryzyka (<i>venture capital</i>)	X	X	X	X
• Publiczne źródła finansowania	X	X	X	X
Czynniki związane wiedzą				
Niedostateczny potencjał innowacyjny (B+R, itp.)	X	X		X
Brak wykwalifikowanego personelu	X pl	X pl		X pl
• W przedsiębiorstwie	X	X		X
• Na rynku pracy	X	X		X
Brak informacji na temat technologii	X pl	X pl		X pl
Brak informacji na temat rynków	X pl			X pl
Problemy z dostępnością usług zewnętrznych	X	X	X	X
Trudność znalezienia partnerów do współpracy w zakresie:	X pl	X pl		X pl
• Rozwoju produktów lub procesów	X	X		
• Współpracy w marketingu				X
Przedsiębiorstwo a zmiany:				
• Nastawienie personelu do zmian	X	X	X	X
• Nastawienie kadry kierowniczej do zmian	X	X	X	X
• Struktura kierownicza przedsiębiorstwa	X	X	X	X
Niemożliwość oddelegowania pracowników	X	X		
Czynniki rynkowe				
Niepełny popyt na innowacyjne produkty lub usługi	X pl			X pl
Rynek opanowany przez dominujące przedsiębiorstwa	X pl			X pl
Czynniki instytucjonalne				
Brak infrastruktury	X	X		X

Obszar oddziaływania	Innowacja produktowa	Innowacja procesowa	Innowacja organizacyjna	Innowacja marketingowa
Słaba ochrona praw własności	X			X
Ustawodawstwo, uregulowania prawne, normy, opodatkowanie	X	X		X
Inne powody nieprowadzenia działalności innowacyjnej:				
Brak potrzeby wprowadzenia innowacji	X pl	X pl	X pl	X pl
Brak popytu na innowacje	X pl			X pl

„X pl” – oznacza, że sprawozdanie PNT 02 dla Polski zawiera odpowiedź dotyczącą danego czynnika.

Źródło: Oslo Manual, 2005, kwestionariusz PNT-02, Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle za lata 2008–2010.

W literaturze dotyczącej barier innowacji możemy wyróżnić dwa główne nurty: pierwszy, opisujący specyficzne cechy przedsiębiorstwa, które mają wpływ na percepcję barier innowacji, oraz drugi, dotyczący wpływu barier na skłonność do innowacji i jej intensywność (Wziętek-Kubiak et al., 2010).

Szukając czynników, które mają wpływ na percepcję barier w procesie innowacji, Iammarino et al. (2009), opierając się na danych z włoskiego kwestionariusza CIS3 stwierdzili, że duże znaczenie ma w tym przypadku pochodzenie kapitału przedsiębiorstwa. W przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznym bariery innowacji są postrzegane dużo silniej niż w przedsiębiorstwach z kapitałem lokalnym.

Wyniki badań wskazują również, że percepcja czynników hamujących działalność innowacyjną może różnić się w zależności od wielkości przedsiębiorstw, ale tylko w zakresie barier finansowych, postrzeganych jako najistotniejsze przez przedsiębiorstwa małe (Guijro-Madrid et al., 2009). Jednak już ograniczone możliwości rynkowe, nadmiar przepisów prawnych i różnorodnych regulacji, a także brak partnerów dla współpracy, są istotne zarówno dla małych, jak też dużych przedsiębiorstw (Hewitt-Dundas, 2006).

Wydawać by się mogło, że bariery innowacji powinny być silniej postrzegane przez przedsiębiorstwa niepodejmujące innowacji. Wiele prac empirycznych wskazuje jednak, że to przedsiębiorstwa innowacyjne deklarują większą wrażliwość na bariery innowacji niż przedsiębiorstwa nieinnowacyjne (Arundel, 1997; Mohnen, Roller, 2005). Co więcej, w grupie przedsiębiorstw innowacyjnych, często te najbardziej innowacyjne i przeznaczające najwięcej środków na działania B+R deklarują najwyższą wrażliwość na bariery innowacji. Badacze Baldwin i Lin (2002), opierając się na reprezentatywnej próbie kanadyjskich firm produkcyjnych, doszli do wniosku, że grupa innowatorów oraz firm z branż wysokich technologii deklaruje istnieniu przeszkód na drodze do innowacji znacznie częściej niż grupa nie-innowatorów i firm technologicznie mniej zaawansowanych. Do podobnych wniosków doszli Mohnen i Rosa (2004), badając grupę firm usługowych z Kanady. Autorzy przytoczonych prac sugerują wręcz, aby

uznać, że deklaracje innowacyjnych przedsiębiorstw to nie rzeczywiste bariery, ale raczej ocena przeciwności i szans ich przezwyciężenia.

W wielu pracach, w których prezentowane są wyniki badań nad barierami innowacji, wprowadza się rozróżnienie między przedsiębiorstwami nieinnowacyjnymi i nie zainteresowanymi innowacjami, oraz przedsiębiorstwami nieinnowacyjnymi, ale zainteresowanymi prowadzeniem projektów innowacyjnych, które z różnych przyczyn zostały zaniechane lub przerwane. Badania wskazują bowiem, że przedsiębiorstwa nie zainteresowane innowacjami cechuje bardzo niska wrażliwość na bariery innowacji. Z kolei przedsiębiorstwa aspirujące do grona innowacyjnych, również te, które z różnych przyczyn zaniechały innowacji, postrzegają je tak samo silnie jak przedsiębiorstwa innowatorzy (Savignac, 2008; D'Este, 2012). Stan ten można wytłumaczyć faktem, że samo zainicjowanie innowacji uświadamia przedsiębiorcom powagę problemów, z jakimi muszą się zmierzyć (Galia, Legros, 2004).

Bariery innowacji, w tym ich komplementarność (Wziątek-Kubiak et al., 2010) są również przedmiotem badań polskich uczonych. Analizowane są dla całej populacji przedsiębiorstw (Tużnik, 2014), ale coraz częściej również w odniesieniu do konkretnych branż (Nieć, 2011; Niziałek, 2013), jak również w kontekście ich wpływu zarówno na poziom innowacyjności, jak również internacjonalizację przedsiębiorstw (Lewandowska, 2014). Wyniki wszystkich przytoczonych prac jednoznacznie wskazują jednak na bariery finansowe jako te najistotniejsze.

Postrzeganie barier innowacji w krajach europejskich

Z badań Eurostat, prezentujących wyniki badania *Community Innovation Survey* (CIS) za lata 2008–2010 dla krajów europejskich wynika, że barierą innowacji (przeszkodą utrudniającą działalność innowacyjną lub wpływającą na podjęcie decyzji o niewprowadzaniu innowacji), uznaną za najważniejszą przez innowacyjne przedsiębiorstwa przemysłowe (sekcje B–E), jest brak środków wewnątrz przedsiębiorstwa (średni odsetek dla 24 krajów europejskich to 29% wskazań). Drugą co do ważności barierą jest zbyt wysoki koszt innowacji (średni procent wskazań to 28, zaś trzecią – brak finansowania zewnętrznego (23% wskazań). W przypadku Polski wskazania wyniosły odpowiednio 33%, 36% oraz 28%, były więc we wszystkich przypadkach wyższe niż średnia dla krajów europejskich. W dalszej kolejności przedsiębiorstwa europejskie wskazywały na takie bariery, jak niepewny popyt na innowacje (średnia dla krajów europejskich to 17%), fakt, że rynek jest opanowany przez dominujące przedsiębiorstwa (średnia 16%) oraz fakt, że brakuje im wykwalifikowanych pracowników (średnia 12%). W przypadku Polski wskazania wyniosły odpowiednio

20%, 20% oraz 10%. Tak więc tylko w przypadku ostatniej z barier wskazania polskich przedsiębiorstw były niższe niż średnia dla przedsiębiorstw z krajów europejskich (online: inn_cis7_ham). Szczegóły prezentuje tabela 14.2.

Struktura kwestionariusza CIS/PNT-02 za lata 2010–2012 została zmieniona w stosunku do wersji z lat 2008–2010, również w odniesieniu do części dotyczącej barier innowacji. Samodzielne dotychczas pytanie dotyczące barier zostało włączone do części pt. „Strategie i przeszkody dla realizacji celów przedsiębiorstwa”. Respondenci mają tam określić ważność celów strategicznych przedsiębiorstwa, jak również powiedzieć, jak istotną przeszkodą w realizacji tych celów jest dany czynnik. W analizowanym okresie największą przeszkodą w realizacji celów strategicznych badanych przedsiębiorstw europejskich była panująca na rynku silna konkurencja cenowa. Średnia wskazań dla przedsiębiorstw z 20 państw europejskich wyniosła 53,1%. Drugi co do ważności czynnik hamujący realizację celów przedsiębiorstw innowacyjnych to brak popytu (średnia 27,4%, trzeci to wysokie koszty dostosowania do regulacji rządowych i prawnych (średnia 26,9%). Wskazania dla polskich przedsiębiorstw wyniosły odpowiednio 51,1%, 23,7% oraz 20,5% i były niższe niż średnia europejska. W dalszej kolejności wymieniano brak wystarczających funduszy (średnia dla krajów europejskich to 26,6%), silną konkurencję dotyczącą jakości produktu (średnia to 25,7%) oraz wysokie koszty dostępu do nowych rynków (średnia 25,6%). Wskazania dla Polski to odpowiednio: 21,3%; 23,9% oraz 20,4%. Szczegóły prezentuje tabela 14.3.

Ze względu na znaczne różnice w strukturze kwestionariusza oraz sformułowaniu pytań, nie można bezpośrednio porównywać wskazań z obu szeregów czasowych. Z drugiej strony można uznać, że pytania z lat 2008–2010 dotyczą raczej barier na etapie powstawania innowacji i podjęcia decyzji o jej ewentualnym zaniechaniu, zaś pytania z kwestionariusza z lat 2010–2012 dotyczą barier jej komercjalizacji. Przy takiej interpretacji wnioskować można, że zarówno w przypadku przedsiębiorstw polskich, jak również europejskich, koszt związany z procesem powstawania innowacji jest kluczowym czynnikiem hamującym. W procesie komercjalizacji istotne z kolei są bariery związane już z samym rynkiem – silna konkurencja, ograniczony popyt, problemy z dostosowaniem produktu do regulacji, a dopiero w dalszej kolejności problemy z finansowaniem procesu.

Należy w tym miejscu podkreślić, że o ile przedsiębiorstwa polskie dużo silniej niż przedsiębiorstwa z innych krajów odczuwają bariery innowacji w początkowej jej fazie, to w procesie komercjalizacji średnia deklaracji innowacyjnych przedsiębiorstw z Polski, wskazujących na znaczenie barier w procesie komercjalizacji, jest dużo mniejsza niż średnia dla pozostałych państw europejskich.

Tabela 14.2. Bariery innowacji najczęściej deklarowane jako ważne przez europejskie innowacyjne przedsiębiorstwa przemysłowe (sekcje B-E) w latach 2008–2010, dane w procentach

Ranking krajów	Brak zasobów finansowych wewnątrz przedsiębiorstwa	Ranking krajów	Zbyt wysoki koszt innowacji	Ranking krajów	Brak finansowania zewnątrz	Ranking krajów	Niepewny popyt na innowacje	Ranking krajów	Rynek opanowany przez dominujące przedsiębiorstwa	Ranking krajów	Brak wykwalifikowanego personelu
Serbia	0,483	Portugalia	0,427	Hiszpania	0,366	Hiszpania	0,301	Łotwa	0,245	Turcja	0,177
Chorwacja	0,472	Bułgaria	0,421	Chorwacja	0,359	Bułgaria	0,294	Bułgaria	0,215	Bułgaria	0,173
Bułgaria	0,406	Cypr	0,405	Cypr	0,344	Węgry	0,245	Serbia	0,210	Chorwacja	0,169
Hiszpania	0,395	Serbia	0,403	Serbia	0,335	Malta	0,234	Polska	0,204	Belgia	0,157
Portugalia	0,378	Chorwacja	0,401	Portugalia	0,332	Portugalia	0,231	Malta	0,202	Łotwa	0,155
Czechy	0,359	Hiszpania	0,397	Bułgaria	0,319	Włochy	0,225	Czechy	0,201	Francja	0,144
Cypr	0,334	Polska	0,367	Włochy	0,277	Serbia	0,223	Hiszpania	0,193	Litwa	0,136
Polska	0,333	Łotwa	0,348	Polska	0,275	Francja	0,216	Chorwacja	0,192	Estonia	0,135
Słowacja	0,321	Włochy	0,331	Słowacja	0,322	Polska	0,198	Portugalia	0,184	Portugalia	0,135
Francja	0,303	Turcja	0,320	Łotwa	0,247	Irlandia	0,195	Litwa	0,171	Węgry	0,132
Węgry	0,300	Węgry	0,307	Irlandia	0,226	Cypr	0,191	Cypr	0,168	Słowacja	0,129
Litwa	0,297	Słowacja	0,281	Litwa	0,206	Łotwa	0,171	Słowacja	0,166	Norwegia	0,127
Włochy	0,296	Litwa	0,275	Malta	0,202	Chorwacja	0,163	Włochy	0,161	Cypr	0,123
Łotwa	0,289	Malta	0,274	Czechy	0,196	Turcja	0,145	Francja	0,159	Hiszpania	0,121
Irlandia	0,277	Francja	0,269	Węgry	0,191	Czechy	0,144	Irlandia	0,154	Serbia	0,119
Estonia	0,237	Czechy	0,261	Estonia	0,188	Luxemburg	0,144	Węgry	0,153	Szwecja	0,113
Turcja	0,211	Norwegia	0,243	Francja	0,183	Słowacja	0,134	Belgia	0,147	Polska	0,104
Malta	0,210	Irlandia	0,196	Turcja	0,179	Norwegia	0,113	Szwecja	0,130	Czechy	0,100

Ranking krajów	Islandia	0,209	Belgia	0,196	Islandia	0,178	Litwa	0,110	Turcja	0,125	Irlandia	0,098
Brak zasobów finansowych wewnątrz przedsiębiorstwa	Finlandia	0,208	Estonia	0,156	Norwegia	0,157	Finlandia	0,106	Estonia	0,115	Luxemburg	0,091
Ranking krajów	Szwecja	0,194	Finlandia	0,151	Finlandia	0,136	Belgia	0,102	Luxemburg	0,113	Finlandia	0,088
Ranking krajów	Norwegia	0,171	Islandia	0,151	Szwecja	0,109	Szwecja	0,087	Norwegia	0,097	Włochy	0,084
Ranking krajów	Belgia	0,165	Szwecja	0,119	Belgia	0,106	Estonia	0,087	Finlandia	0,069	Malta	0,081
Ranking krajów	Luxemburg	0,087	Luxemburg	0,087	Luxemburg	0,035	Islandia	0,066	Islandia	0,027	Islandia	0,035
Średnia	Średnia	0,289	Średnia	0,283	Średnia	0,228	Średnia	1,172	Średnia	0,158	Średnia	0,122

Uwaga: dane dla Rumunii i Słowenii nie były dostępne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat *Hampered innovation activities* (inn_cis7_ham), <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Tabela 14.3. Przeshkody dla realizacji celów strategii najczęściej deklarowane jako ważne przez europejskie innowacyjne przedsiębiorstwa przemysłowe (sekcje B-E) w latach 2010–2012, dane w procentach

Ranking krajów	Austria	69,4	Włochy	43,8	Brak popytu	Ranking krajów	Wysokie koszty dostosowania do regulacji rządowych i prawnych	Ranking krajów	Brak wystarczających funduszy, środków finansowych	Ranking krajów	Silna konkurencja dotycząca jakości produktu	Ranking krajów	Wysokie koszty dostępu do nowych rynków
Malta	67,4	Grecja	40,6	40,6	43,8	Włochy	42,5	Serbia	42,7	Malta	43,5	Serbia	42,7
							40,6	Cypr	37,6	Litwa	37,1	Portugalia	35,0

Niemcy	64,3	Serbia	39,1	Turcja	35,6	Chorwacja	37,3	Węgry	35,3	Turcja	34,2
Słowenia	64,2	Cypr	37,7	Portugalia	34,0	Grecja	36,6	Portugalia	32,3	Cypr	33,6
Portugalia	63,7	Portugalia	36,5	Słowenia	32,9	Słowenia	33,2	Turcja	31,7	Grecja	32,1
Cypr	63,0	Węgry	32,3	Austria	29,6	Portugalia	32,3	Estonia	29,4	Chorwacja	31,6
Estonia	62,5	Chorwacja	32,0	Cypr	28,8	Litwa	32,2	Słowacja	29,1	Słowenia	30,9
Węgry	58,9	Słowacja	31,4	Węgry	28,3	Turcja	30,6	Niemcy	26,3	Estonia	29,8
Słowacja	58,3	Słowenia	30,8	Chorwacja	27,9	Węgry	26,3	Serbia	25,9	Litwa	29,5
Włochy	55,9	Holandia	28,0	Grecja	26,2	Estonia	24,9	Słowenia	24,7	Węgry	28,6
Chorwacja	53,2	Bułgaria	26,1	Rumunia	24,2	Rumunia	24,8	Chorwacja	24,6	Bułgaria	28,3
Polska	51,1	Malta	25,4	Bułgaria	23,4	Włochy	24,3	Austria	24,4	Malta	22,5
Litwa	50,8	Turcja	24,9	Malta	21,7	Słowacja	23,6	Polska	23,9	Polska	20,4
Turcja	50,5	Polska	23,7	Litwa	21,1	Bułgaria	21,9	Bułgaria	23,8	Słowacja	20,2
Grecja	48,0	Szwecja	18,7	Niemcy	20,7	Polska	21,3	Holandia	21,1	Rumunia	20,1
Holandia	46,2	Litwa	17,6	Estonia	20,6	Malta	17,4	Grecja	19,6	Austria	19,5
Bułgaria	45,2	Niemcy	17,5	Polska	20,5	Holandia	15,9	Szwecja	18,3	Włochy	18,7
Serbia	43,1	Estonia	14,8	Słowacja	19,6	Niemcy	12,0	Cypr	15,6	Niemcy	15,9
Szwecja	37,9	Austria	14,0	Holandia	12,5	Austria	10,2	Rumunia	14,0	Szwecja	9,2
Rumunia	8,6	Rumunia	13,9	Szwecja	-	Szwecja	-	Włochy	12,5	Holandia	8,6
<i>średnia</i>	<i>53,1</i>	<i>średnia</i>	<i>27,4</i>	<i>średnia</i>	<i>26,9</i>	<i>średnia</i>	<i>26,6</i>	<i>średnia</i>	<i>25,7</i>	<i>średnia</i>	<i>25,6</i>

Uwaga: dane dla pozostałych krajów nie były dostępne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat *Obstacles of innovative enterprises* (inn_cis8_obst), <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Analiza barier innowacji dla polskich przedsiębiorstw przemysłowych w podziale według poziomu ich innowacyjności

Niniejsza część analityczna została opracowana w oparciu o jednostkowe dane z kwestionariusza GIS/PNT-02 dla 7783 średnich i dużych polskich przedsiębiorstw przemysłowych należących do sekcji od B do E (według polskiej klasyfikacji działalności, PKD 2007), przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w 2011 roku. W badanej populacji większość stanowią przedsiębiorstwa *innowacyjnie nieaktywne* (czyli takie, które w badanym okresie nie wprowadziły innowacji procesowych ani produktowych, $n=4963$). Grupa przedsiębiorstw, które w danym okresie były innowacyjnie aktywne, podzielona została na *aktywnych innowatorów* (przedsiębiorstwa, które wprowadziły w badanym okresie innowacje procesowe i/lub produktowe, $n=2024$), *innowatorów niespełnionych* (przedsiębiorstwa innowacyjne, które w badanym okresie przerwały lub zaniechały innowacji produktowych i/lub procesowych, $n=243$) oraz *pionierów rynkowych* (przedsiębiorstwa wprowadzające w badanym okresie innowacje produktowe jako pierwsze w kraju, Europie lub świecie, $n=553$).

W analizie zastosowano metodę Chi-kwadrat z proporcjami kolumnowymi z poprawką Bonferroniego w celu wykazania statystycznie istotnych różnic między wyróżnionymi grupami przedsiębiorstw oraz analizę czynnikową z rotacją Varimax w celu minimalizacji liczby zmiennych, w tym przypadku barier innowacji. Pomiar dokładności doboru próby dokonano przy użyciu testu KMO, siły korelacji między zmiennymi włączonymi do analizy czynnikowej przy użyciu testu sferyczności Bartletta, zaś analizy rzetelności pomiaru – współczynnikiem Alfa Cronbacha.

Zastosowano również wieloczynnikową analizę wariancji w ogólnym modelu liniowym z poprawką Bonferroniego w celu stworzenia hierarchii barier innowacji oraz wykazania statystycznie istotnych różnic w ich rankingu dla czterech grup przedsiębiorstw.

Wyróżnione cztery kategorie przedsiębiorstw wykazują statystycznie istotne różnice pod względem szeregu cech je opisujących. I tak, wprowadzanie innowacji produktowych deklaruje największy odsetek *pionierów rynkowych*, a następnie – *niepełnionych innowatorów*, innowacje procesowe – *aktywnych innowatorów* i *pionierów rynkowych*, zaś innowacje marketingowe oraz organizacyjne – *pionierów rynkowych* i *innowatorów niespełnionych*. W każdej z wyróżnionych kategorii przedsiębiorstw przeważają podmioty średniej wielkości (najwyższy odsetek dużych firm występuje w grupie *pionierów rynkowych*). Jeśli chodzi o reprezentowany przez firmy poziom

techniki, w każdej z kategorii przeważają firmy średniej i niskiej techniki (najwyższy odsetek firm średniej techniki występuje w grupie *pionierów rynkowych*); *innowatorzy niespełnieni* mają najwyższy udział w branżach wysokiej techniki. W każdej z wyróżnionych kategorii przedsiębiorstw przeważają przedsiębiorstwa należące do zagranicznych grup kapitałowych nad firmami – członkami polskich grup kapitałowych, przy czym w grupie *innowacyjnie nieaktywnych* najwyższy jest odsetek podmiotów, które nie należą do grupy kapitałowej. *Pionierzy* rzadziej niż pozostałe grupy firm deklarują sprzedaż w skali lokalnej, częściej natomiast niż inne grupy wskazują „pozostałe rynki” (tj. rynki z wyłączeniem rynku krajowego i pozostałych rynków Unii Europejskiej) jako najważniejsze rynki zbytu (tabela 14.4).

Analiza czynnikowa z rotacją Varimax ($KMO=0,895$; $x^2(55) = 53081,365$; $p < 0,001$) przeprowadzona dla barier innowacji deklarowanych przez polskie przedsiębiorstwa pozwoliła na wyróżnienie dwóch czynników o skumulowanej wariancji równej 66,438%. Pierwszy z czynników – *bariery niefinansowe* – obejmuje następujące składowe: brak informacji na temat rynków, brak informacji na temat technologii, brak popytu na innowacje, brak wykwalifikowanego personelu, trudności w znalezieniu partnerów do współpracy w zakresie działalności innowacyjnej, brak potrzeby prowadzenia działalności innowacyjnej ze względu na wprowadzenie innowacji w latach poprzednich, rynek opanowany przez dominujące przedsiębiorstwa (suma kwadratów ładunków po rotacji równa 39,099% wariancji; α Cronbacha równa 0,893).

Drugi czynnik – *bariery finansowe* – obejmuje następujące składowe: brak środków finansowych w przedsiębiorstwie lub w grupie przedsiębiorstw, zbyt wysokie koszty innowacji, brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (suma kwadratów ładunków po rotacji równa 27,339% wariancji, α Cronbacha równa 0,874 – tabela 14.5).

Dalsza analiza wykazała, że percepcja barier finansowych przez wszystkie wyróżnione grupy jest wyższa niż percepcja barier niefinansowych.

W przypadku barier finansowych najwyższe oceny uzyskano w grupie *innowatorów niespełnionych*, w dalszej kolejności *pionierów rynkowych* oraz *aktywnych innowatorów*, jednak deklaracje dla wszystkich wymienionych grup przedsiębiorstw innowacyjnych nie wykazują statystycznie istotnych różnic. Percepcja barier finansowych w grupie przedsiębiorstw *innowacyjnie nieaktywnych* jest zdecydowanie niższa niż ta dla przedsiębiorstw innowacyjnych, wykazując jednocześnie statystyczną różnicę.

Z kolei percepcja barier niefinansowych była najwyższa w przypadku grupy *innowatorów niespełnionych*, w dalszej kolejności *pionierów rynkowych*, *nieaktywnych* oraz *aktywnych innowatorów*. Statystycznie istotne różnice wystąpiły pomiędzy *pionierami rynkowymi* a *innowacyjnie nieaktywnych* oraz *innowatorami* (tabela 14.6).

Tabela 14.4. Charakterystyka próby polskich średnich i dużych przedsiębiorstw przemysłowych w podziale według poziomu aktywności innowacyjnej

Charakterystyka próby badawczej	Innowacyjnie nieaktywni n=4963		Wyodrębnione grupy przedsiębiorstw innowacyjnych						Cała próba N=7783		
	n	%	Aktywni innowatorzy n=2024		Pionierzy rynkowi n=553		Innowatorzy niespełnieni n=243		N	%	
			n	%	n	%	n	%			
Wprowadzenie innowacji produktowej	-	-	1 318	65,1 ^c	553	100,0 ^a	184	75,7 ^b	2 055	26,4	
Wprowadzenie innowacji procesowej	-	-	1 584	78,3 ^a	418	75,6 ^{ab}	167	68,7 ^b	2 169	27,9	
Wprowadzenie innowacji organizacyjnej	455	9,2 ^a	680	43,8 ^b	319	62,2 ^a	111	49,8 ^b	1 565	23,2	
Wprowadzenie innowacji marketingowej	399	8,0 ^d	887	33,6 ^c	344	57,7 ^a	121	45,7 ^b	1 751	19,4	
Wielkość przedsiębiorstwa	Średnie	4 336	87,4 ^a	1 442	71,2 ^b	305	55,2 ^c	158	65,0 ^{b,c}	6 241	80,2
	Duże	627	12,6 ^d	582	28,8 ^c	248	44,8 ^a	85	35,0 ^{b,c}	1 542	19,8
Poziom techniki	Nie sklasyfikowane	653	13,2 ^a	250	12,4 ^a	6	1,1 ^b	18	7,4 ^a	927	11,9
	Niska technika	2 226	44,9 ^a	664	32,8 ^b	120	21,7 ^c	65	26,7 ^{b,c}	3 075	39,5
	Średnia technika	2 010	40,5 ^c	1 048	51,8 ^b	394	71,2 ^a	132	54,3 ^b	3 584	46,0
	Wysoka technika	74	1,5 ^d	62	3,1 ^c	33	6,0 ^b	28	11,5 ^a	197	2,5
Grupa kapitałowa	Polska grupa kapitałowa	406	8,2 ^c	307	15,2 ^b	124	22,4 ^a	47	19,3 ^{b,c}	884	11,4
	Zagraniczna grupa kap.	523	10,5 ^c	416	20,6 ^b	153	27,7 ^a	50	20,6 ^{b,c}	1 142	14,7
Rynek docelowy	Firma niezależna	4 034	81,3 ^a	723	64,3 ^b	277	49,9 ^c	97	60,1 ^b	5 131	74,0
	Krajowy	1 829	36,9 ^b	494	24,4 ^b	40	7,2 ^c	45	18,5 ^b	2 408	30,9
	UE	1 643	33,1 ^a	544	26,9 ^b	111	20,1 ^c	63	25,9 ^{ab,c}	2 361	30,3
	Inne rynki	1 491	30,0 ^a	986	48,7 ^b	402	72,7 ^c	135	55,6 ^b	3 014	38,7

Uwaga: każda litera oznacza podzbiór, którego charakterystyki różnią się znacząco od siebie na poziomie,05 (porównania w wierszach pomiędzy grupami przedsiębiorstw w oparciu o estymowane średnie brzegowe).

Źródło: obliczenia własne w SPSS 21 z wykorzystaniem: jednostkowych danych polskich przedsiębiorstw biorących udział w badaniu GUS PNT-2 za lata 2008–2010.

Tabela 14.5. Macierz rotowanych składowych dla barier innowacji badanych polskich przedsiębiorstw przemysłowych, N=7783

Składowe	Bariery niefinansowe	Bariery finansowe
Brak informacji na temat rynków	0,833	
Brak informacji na temat technologii	0,827	
Brak popytu na innowacje	0,735	
Brak wykwalifikowanego personelu	0,728	
Trudności w znalezieniu partnerów do współpracy w zakresie działalności innowacyjnej	0,724	
Brak potrzeby wprowadzenia innowacji ze względu na jej wprowadzenie w latach poprzednich	0,721	
Rynek opanowany przez dominujące przedsiębiorstwa	0,604	
Brak środków finansowych w przedsiębiorstwie lub w grupie przedsiębiorstw		0,883
Zbyt wysokie koszty innowacji		0,853
Brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych		0,842

Metoda wyodrębniania czynników rotacji – Varimax z normalizacją Kaisera. a. Rotacja osiągnęła zbieżność w pięciu iteracjach.

Źródło: obliczenia własne w SPSS 21 w oparciu o jednostkowe dane polskich przedsiębiorstw biorących udział w badaniu GUS PNT-2 za lata 2008–2010.

Tabela 14.6. Percepcja barier finansowych i niefinansowych przez badane przedsiębiorstwa w podziale według poziomu ich aktywności innowacyjnej

Grupa		Średnia	Odchylenie standardowe	Liczebność
Bariery finansowe	<i>Pionierzy Rynkowi</i>	1,69 ^a	0,85	553
	<i>Niespełnieni Innowatorzy</i>	1,74 ^a	0,90	243
	<i>Aktywni Innowatorzy</i>	1,66 ^a	0,93	2 024
	<i>Innowacyjnie Nieaktywni</i>	1,39 ^b	1,13	4 963
	Cała próba	1,49	1,06	7 783
Bariery niefinansowe	<i>Pionierzy Rynkowi</i>	1,28 ^a	0,65	553
	<i>Niespełnieni Innowatorzy</i>	1,20 ^{a,b}	0,68	243
	<i>Aktywni Innowatorzy</i>	1,06 ^b	0,72	2 024
	<i>Innowacyjnie Nieaktywni</i>	1,07 ^b	0,93	4 963
	Cała próba	1,08	0,85	7 783

Uwaga: każda litera oznacza podzbiór, którego charakterystyki różnią się znacząco od siebie na poziomie,05 (porównania w wierszach pomiędzy grupami przedsiębiorstw w oparciu o estymowane średnie brzegowe). Skala: 1 – „niskie znaczenie”; 2 – „umiarkowane znaczenie”; 3 – „wysokie znaczenie”.

Źródło: obliczenia własne w SPSS 21 w oparciu o jednostkowe dane polskich przedsiębiorstw biorących udział w badaniu GUS PNT-2 za lata 2008–2010.

Podsumowanie

Jak wskazują wyniki przytoczonych badań empirycznych, dane statystyczne dla przedsiębiorstw z krajów europejskich, jak również analiza przeprowadzona na podstawie mikro danych dla przedsiębiorstw polskich to niewystarczający poziom finansowania, w tym również ze źródeł zewnętrznych, jest wskazywany jako czynnik najczęściej hamujący proces innowacji, szczególnie w jego początkowej fazie.

Czy taki stan rzeczy prowadzić powinien do jednoznacznych wniosków, że trzeba zwiększyć państwowe nakłady na innowacje? Odpowiedź nie jest jednoznaczna.

Należy bowiem pamiętać, że w licznych badaniach szukano odpowiedzi na pytanie, czy publiczne wsparcie na B+R jest komplementarne w stosunku do własnych nakładów przedsiębiorstw i stymuluje podejmowanie dodatkowych wysiłków finansowych w tej sferze, czyli wywołuje tzw. efekt dodatkowy (*additionality effect*), czy może jest substytucyjne dla podejmowania tej działalności – tj. pojawia się tzw. efekt wypychania (*crowding out effect*)¹. W tym drugim przypadku wsparcie publiczne powoduje, że przedsiębiorstwo redukuje swoje wydatki, nie podejmuje planowanych działań, które miałyby miejsce gdyby wsparcie nie wystąpiło (Edquist et al., 2004).

Dodatkowo, w sytuacji asymetrii informacji o kosztach i korzyściach z innowacji, optymalny poziom wydatków na projekty innowacyjne jest praktycznie niemożliwy do oszacowania, nawet przez samo przedsiębiorstwo. Jak bowiem piszą Metcalf i Georghiou (1998, s. 81): „Podczas gdy zawodność rynku jest podstawą do interwencji państwa, jest ona zjawiskiem nieprecyzyjnym w przypadku jej rzeczywistego zastosowania: przedsiębiorstwo bowiem może wydać za dużo lub za mało na innowacje, może prowadzić proces innowacji zbyt szybko lub zbyt wolno, może podejmować się zbyt ryzykownych lub zbyt konserwatywnych projektów”. Tak więc nie ma pewności, czy wysiłek w postaci zwiększonych nakładów na innowacje przyniesie oczekiwany efekt.

W tym miejscu warto przytoczyć wyniki analizy z drugiej części niniejszego rozdziału, które wskazują, że spośród wszystkich badanych grup polskich przedsiębiorstw, to *pionierzy rynkowi* oraz *innowatorzy niespełnieni* najsilniej odczuwają bariery zarówno finansowe, jak i niefinansowe. Przedsiębiorstwa te cechuje ponadprzeciętna innowacyjność, nie tylko w zakresie innowacji technologicznych, ale również nie-technologicznych. Są to podmioty szczególnie aktywne na rynkach pozaunijnych, umiędzynarodowione, a więc prawdopodobnie o najwyższym potencjale wzrostu. To one właśnie mają być traktowane priorytetowo i wspomagane w prze-

¹ Szerzej na ten temat w rozdziale 13 niniejszej monografii.

zwycięzaniu barier innowacji, na co wskazuje strategia 2020, w której podkreśla się, że liczyć się powinna nie tylko wysokość kwot przeznaczanych na działalność B+R, ale również ich struktura.

Z drugiej strony to przedsiębiorstwa liderzy mimo barier pozostają innowacyjne, a więc nawet bez wsparcia z zewnątrz zrealizowałyby one swoje projekty. Tym samym w ich przypadku prawdopodobieństwo wystąpienia „efektu wypychania” jest stosunkowo wysokie. Ich finansowanie jest jednak bardzo prawdopodobne, nawet bowiem w sytuacji idealnego dostępu do informacji i podejmowaniu niezależnych decyzji o doborze beneficjentów wsparcia, teoria publicznego wyboru sugeruje, że wybór będzie dotyczył przedsiębiorstw liderów (*cream skim*), gdyż zwiększa to prawdopodobieństwo sukcesu, a co za tym idzie – bezpieczeństwo agend udzielających wsparcia (Radicic et al., 2014).

Rozważania te pokazują, że proces selekcji podmiotów, którym przyznawane jest wsparcie powinien, być bardzo precyzyjny, jednak nawet wtedy jego efekty są trudne do jednoznacznej oceny i wymykają się prostym kalkulacjom i oczekiwaniu, że dodatkowe środki przyniosą natychmiastowy efekt. Wydaje się więc, że nacisk powinien być położony nie tylko na zwiększanie finansowania, ale również na budowanie ram dla innowacji, czyli tworzenie takich warunków, w których promuje się eksperymentowanie, piętnuje inercję, redukuje koszty porażek.

W przypadku polskiej gospodarki, zagrożonej pułapką średniego dochodu, celu, jakim jest zwiększenie jej innowacyjności, nie osiągnie się jednak wyłącznie dzięki wzrostowi nakładów na badania i rozwój czy nawet reformy instytucjonalne (Boni, 2009; Kleiber et al., 2009). Są to posunięcia niezbędne, ale niewystarczające (PARP, 2015, s. 92).

Aktywna rola państwa powinna pozostać kluczowa dla przezwyciężenia stagnacji i zwiększenia dynamiki rozwoju. Jednak to państwo, w opinii wielu, ma być innowacyjne, myśleć globalnie (*think big*), angażować się w kreowanie nowych rynków produktowych (np. poprzez inteligentną specjalizację, gdyż tej roli nie będą w stanie podołać prywatne przedsiębiorstwa. Jednocześnie powinno ono czerpać dochody ze swoich inwestycji, pobudzać działania przedsiębiorstw i tworzyć „cieplarnie kreatywności” (*hotbeds of creativity*), adaptujące się do zmieniających się wymagań rynku (Mazzucato, 2015). To jednak wymagać będzie porzucenia dotychczasowej doróżnej roli, jaką pełni interwencja państwa, stworzenia wskaźników, które mierzyłyby efekty w dłuższej perspektywie, odejścia od dotychczasowego sposobu myślenia i traktowania środowiska sprzyjające innowacjom jako „ekosystemu lasu tropikalnego” (*rainforest ecosystem*), czyli złożonego, adaptacyjnego mechanizmu o strukturze sieci (Hwang, Horowitz, 2012).

Bibliografia

- Arundel, A. (1997), *Enterprise strategies and barriers to innovation*, w: A. Arundel, R. Garrelfs (red.) (1997), *Innovation Measurement and Policies*, EIMS Publication 50, European Commission, Luxemburg, s. 101–107.
- Baldwin J., Lin Z. (2002), *Impediments to advanced technology adoption for Canadian manufacturers*, "Research Policy", vol. 31(1), s. 1–18.
- Bendyk E. (2015), *Białe plamy na mapie, czyli o ukrytych potencjałach innowacyjności*, w: P. Zadura-Lichota (red.), *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności*, PARP, Warszawa.
- Boni M. (red.), (2009), *Polska 2030: wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Buse S., Tiwari R., Herstatt C. (2010), *Global innovation: An answer to mitigate barriers to innovation in small and medium-sized enterprises?* "International Journal of Innovation and Technology Management", vol. 7(3), s. 215–227.
- D'Este P., Iammarino S., Savona M., Von Tunzelmann N. (2012), *What hampers innovation? Revealed barriers versus deterring barriers*, "Research Policy", vol. 41, s. 482–488.
- Edquist C., Malerba F., Metcalfe S., Montobbio F., Steinmueller E. (2004), *Sectoral systems: Implications for European innovation policy*, w: F. Malerba (red.), (2004), *Sectoral systems of innovation in Europe – Concepts, issues and analyses of six major sectors in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 427–461.
- Eurostat Statistics Database (inn_cis7), inn_cis8).
- Galia F., Legros D. (2004), *Complementarities between obstacles to innovation: evidence from France*, "Research Policy", vol. 33, s. 1185–1199.
- Guijarro-Madrid A., Garcia D., Van Auken H. (2009), *Barriers to innovation among Spanish manufacturing SMEs*, "Journal of Small Business Management", vol. 47(4), s. 465–488.
- Hadjimanolis A. (2000), *An investigation of innovation antecedents in small firms in the context of a small developing country*, "R&D Development", vol. 30(3), s. 235–245.
- Hadjimanolis A. (2003), *The barriers approach to innovation*, w: L.V. Shavinina (red.) (2003), *The International Handbook on Innovation*, Pergamon Press, Amsterdam, s. 559–573.
- Hewitt-Dundas N. (2006), *Resources and capability constraints to innovation in small and large plants*, "Small Business Economics", no. 26, s. 257–277.
- Hölzl W., Janger J. (2013), *Does the analysis of innovation barriers perceived by high growth firms provide information on innovation policy priorities?*, "Technological Forecasting & Social Change", vol. 80, s. 1450–1468.
- Hwang V.W., Horowitz G. (2012), *The rainforest: the secret to building the next Silicon Valley*, California Regenwald, Los Altos Hills.

- Iammarino S., Sanna-Randaccio F., Savona M. (2009), *The perception of obstacles to innovation. Foreign multinationals and domestic firms in Italy*, "Revue d'Economie Industrielle", vol. 125, s. 75–104.
- Kleiber M., Bendyk E., Kuciński J. (2020), *Wyniki Narodowego Programu Foresight Polska 2020*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2009.
- Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.
- Lewandowska M.S. (2014), *Innovation barriers and international competitiveness of enterprises from Polish food processing industry. Research results*, "Acta Scientiarum Polonorum. Seria: Oeconomia", no. 13(4), s. 103–114.
- Mazzucato M. (2015), *The Innovative State Governments Should Make Markets, Not Just Fix Them*, "Foreign Affairs", vol. 94(1), s. 61–68.
- Metcalfe J.S., Georghiou L. (1998), *Equilibrium and evolutionary foundations of technology policy*, "STI Review", vol. 22, s. 75–100.
- Mohnen P., Rosa J. (2004), *Les obstacles a l'innovation dans les industries de services au Canada*, "CIRANO Scientific Series", <http://www.cirano.umontreal.ca/publication/documents.html>.
- Mohnen P., Röller L. (2005), *Complementarities in innovation policy*, "European Economic Review", vol. 49, s. 1431–1450.
- Nieć M. (2011), *Bariery wprowadzania innowacji w przedsiębiorstwach przetwórstwa spożywczego w Polsce w latach 2002–2010*, „Rocznik Nauk Rolniczych. Seria G, Ekonomia Rolnictwa”, t. 98, z. 4, s. 23–35.
- Niziałek I. (2013), *Bariery wdrażania innowacji w przedsiębiorstwach na przykładzie sektora drzewnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Administracja i Zarządzanie”, t. 24, nr 97, s. 201–208.
- Oslo Manual* (2005), www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf.
- Radicić D., Pugh G., Hollanders H., Wintjes R. (2014), *The impact of innovation support programmes on SME innovation in traditional manufacturing industries: an evaluation for seven EU regions*, "UNU-Merit Working Paper", no. 033.
- Saatcioglu O.Y., Timurcanday O.N. (2010), *Analyzing the barriers encountered in innovation process through interpretive structural modeling: Evidence from Turcja*, "Yonetim Ve Ekonomi", vol. 17(2), s. 207–225.
- Savignac F. (2008), *Impact of financial constraint on innovation: what can be learned from a direct measure?* "Economics of Innovation and New Technology", vol. 17(6).
- Tużnik F. (2014), *Bariery dla innowacji i transferu techniki w Polsce oraz sposoby ich pokonywania*, „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania Uniwersytet Warszawski”, nr 1, s. 111–123.
- Wziątek-Kubiak A., Pęczkowski M., Balcerowicz E. (2010), *Complementarities between barriers to innovation: data evidence from Polska*, "Case Network Studies & Analysis", no. 418/10.

Polityka rozwoju klastrów w Polsce i jej wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw

Arkadiusz Michał Kowalski

W naukach ekonomicznych obserwuje się rosnące znaczenie i popularność koncepcji klastrów, zarówno jako modelu biznesowego przedsiębiorstw, jak i instrumentu w ramach polityki gospodarczej państwa. Niniejsze opracowanie koncentruje się na drugim z wymienionych obszarów zainteresowania klastrami. Jego głównym celem jest przedstawienie specyfiki, najważniejszych kierunków i działań polityki klastrowej w Polsce oraz jej znaczenia dla konkurencyjności przedsiębiorstw. W pracy postawiono następujące pytania badawcze:

- Co jest przedmiotem interwencji podejmowanych w ramach polityki klastrowej?
- Jakiego rodzaju działania są preferowanymi instrumentami wspierania klastrów?
- Jakie są źródła, najważniejsze kierunki strategiczne i instrumenty polityki klastrowej w Polsce?
- Jak można oceniać znaczenie polityki klastrowej dla konkurencyjności przedsiębiorstw?

Opracowanie rozpoczyna się od zdefiniowania klastrów, stanowiących z reguły przedmiot pośredniego oddziaływania polityki klastrowej oraz organizacji klastrowych, które są podmiotami korzystającymi ze wsparcia publicznego i przejmującymi środki publiczne dla członków reprezentowanych przez nie inicjatyw klastrowych. Następnie przedstawiono koncepcję i cechy charakterystyczne polityki rozwoju gospodarczego opartej o klastry, która jest inspirowana pozytywnymi przykładami tworzenia konkurencyjnych klastrów w wielu regionach na świecie. W tym kontekście pojawiają się dwa modele polityki klastrowej: bazujący na podejściu odgórnym (*top-down approach*), przewidującym interwencje publiczne mające na celu rozwój klastrów w gospodarce, oraz oparty na podejściu oddolnym (*bottom-up approach*), zgodnie z którym struktury klastrowe powinny być budowane z inicjatywy przedsiębiorców przy jedynie pomocniczej roli państwa. Drugi z wymienionych modeli stanowi podstawę formułowania polityki klastrowej Unii Europejskiej, którą można uznać za źródło instrumentów wspierania klastrów w Polsce. W opracowaniu zaakcentowano w szczególności znaczenie polityki klastrowej w kontekście realizacji koncepcji

inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation*) regionów, stanowiącej ważny element strategii „Europa 2020”. Koncepcja inteligentnej specjalizacji stanowi podstawę wypracowanego na okres programowy 2014–2020 systemu identyfikacji i koncentracji wsparcia publicznego na klastrach kluczowych, do których należą klastry o istotnym znaczeniu dla gospodarki.

Kolejnym zagadnieniem podjętym w opracowaniu są różnorodne metody ewaluacji polityki klastrowej. W tym kontekście ocenie poddawane mogą być zarówno cele polityki klastrowej (na ile odpowiadają one na potrzeby rozwojowe klastrów), jak i poszczególne instrumenty (pod kątem ich skuteczności). Opracowanie kończy się omówieniem zagadnienia trwałości projektów współfinansowanych z funduszy publicznych, co ma zastosowanie przy ocenie wartości programów w ramach polityki klastrowej w kategoriach ich użyteczności w dłuższej perspektywie czasowej.

Przedmiot oddziaływania polityki klastrowej: klastry, inicjatywy klastrowe czy organizacje klastrowe?

Dla zrozumienia istoty polityki klastrowej konieczne jest zdefiniowanie przedmiotu jej oddziaływania. W tym celu niezbędne jest przytoczenie definicji trzech terminów, tzn. klastrów, inicjatyw klastrowych oraz organizacji klastrowych, które, choć stanowią powiązane ze sobą kategorie, nie są pojęciami tożsamymi. Zgodnie z klasyczną definicją sformułowaną na przełomie lat 80. i 90. XX wieku przez M. Portera, klastry to „geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących” (Porter, 1990). Inicjatywy klastrowe można z kolei zdefiniować jako „zorganizowane działania mające na celu intensyfikację wzrostu i konkurencyjności klastrów w regionie, angażujące firmy klastrowe, rząd oraz/lub środowisko badawcze” (Sölvell, Lindqvist, Ketels, 2003, s. 9). Stanowią one więc mniej lub bardziej sformalizowaną i zinstytucjonalizowaną formę współpracy grupy lokalnych podmiotów, mającą na celu zainicjowanie funkcjonowania lub rozwiązanie istotnych problemów już istniejącego klastra. Dla wprowadzenia ładu terminologicznego należy zdefiniować także pojęcie organizacji klastrowej, którą można określić jako podmiot prawny zajmujący się zarządzaniem w ramach inicjatywy klastrowej, w tym opracowywaniem zasad uczestnictwa i dostępu do wspólnej infrastruktury bądź działań.

Kluczowym celem polityki klastrowej jest rozwój klastrów, rozumianych jako realne struktury gospodarcze składające się ze współpracujących i rywalizujących ze sobą w określonej bliskości geograficznej przedsiębiorstw funkcjonujących w danej branży i branżach powiązanych. Przedmiotem oddziaływania instrumentów publicznych muszą być jednak mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane inicjatywy klastrowe, natomiast bezpośrednim beneficjentem wsparcia organizacje klastrowe, które są podmiotami odpowiedzialnymi za wnioskowanie, realizację i rozliczanie konkretnych projektów. O ile klastry istnieją niezależnie od świadomości przedsiębiorstw oraz od jakiegokolwiek programu itd., to inicjatywa klastrowa polega na podjęciu określonego projektu lub rozwoju różnego rodzaju organizacji o charakterze klastra, co może stanowić obszar wsparcia w ramach polityki gospodarczej. Kluczowe znaczenie podejmowanych interwencji nie ogranicza się jednak do bezpośredniego beneficjenta, czyli organizacji klastrowej działającej na rzecz inicjatywy klastrowej, natomiast ich sensem jest jej rozwój i przekształcanie w realne klastry, a przez to zwiększanie konkurencyjności całej gospodarki regionalnej. Ma to szczególne znaczenie w krajach takich jak Polska, w którym zawiązywane są często małe, embrionalne inicjatywy klastrowe, które nie spełniają najważniejszych założeń teoretycznego modelu klastra, tj. koncentracji geograficznej i branżowej (a więc nie pokrywają się one z specjalizacją gospodarczą danego regionu), a także występowania silnych powiązań i współpracy między lokalnymi aktorami (Kowalski, 2015).

Oprócz instrumentów polityki gospodarczej, które są bezpośrednio adresowane do inicjatyw klastrowych i ich koordynatorów, można wydzielić także działania nie ukierunkowane na organizacje klastrowe, ale pośrednio wspierające rozwój klastrów. Tego typu interwencja charakteryzuje się tym, że dotyczy ona pewnych szczególnych aspektów funkcjonowania klastra i jest realizowana przy okazji wspomaganie pewnych sfer aktywności przedsiębiorstw. Instrumenty tego typu są osadzone w ramach programów, które z założenia nie są przeznaczone jedynie dla uczestników inicjatyw klastrowych. Przykładowo: w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej sformułowano wiele działań (np. ukierunkowanych na wzmacnianie kapitału ludzkiego, współpracy międzynarodowej lub transferu technologii), które można zaliczyć to tak rozumianego pośredniego wsparcia klastrów (Jankowska, 2012, s. 169–173).

Należy zwrócić uwagę, że w Polsce brak jest definicji prawnej klastra, inicjatywy klastrowej czy organizacji klastrowej oraz szczegółowego uregulowania aspektów związanych z ich funkcjonowaniem. Elastyczność koncepcji klasteringu jest jednak w znaczącym stopniu jej zaletą, ponieważ umożliwia przyjmowanie różnorodnych modeli biznesowych albo instrumentów wsparcia publicznego w zależności od potrzeb i kontekstu podejmowanych działań. Funkcjonowanie klastrów odbywa się

na podstawie regulacji prawnych obejmujących wiele różnych dziedzin prawa w zależności od m.in. formy inicjatywy klastrowej, branży czy rodzaju podmiotów uczestniczących w klastrze. Pomimo braku specjalnie dedykowanej formy prawnej organizacji inicjatywy klastrowej, tworzące ją podmioty mogą wybrać wiele form organizacyjnych przewidzianych przez Kodeks cywilny lub Kodeks spółek handlowych, np.: umowę o wzajemnej współpracy i wymianie doświadczeń, umowę stowarzyszenia lub możliwość stworzenia zaawansowanej organizacyjnie grupy kapitałowej. Wybór formy prawnej inicjatywy determinuje oczywiście zakres obowiązków uczestników, sposób jej funkcjonowania oraz zasady współpracy między członkami, a także możliwości ubiegania się o środki publiczne i sposób realizacji projektów współfinansowanych w ramach polityki klastrowej.

Polityka gospodarcza w zakresie rozwoju klastrów

Klastry stają się istotnym instrumentem polityki gospodarczej, co znalazło odzwierciedlenie w sformułowanej na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) koncepcji polityki rozwoju gospodarczego opartej o klastry (*cluster-based economic development policy*), rozumianej jako zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli dla podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki, przez stymulowanie rozwoju istniejących bądź tworzenie nowych systemów klastrowych, przede wszystkim na szczeblu regionalnym (Roelandt, den Hertog, 1999). U podstaw polityki klastrowej leży odejście od indywidualistycznego postrzegania przedsiębiorstwa na rzecz jego związków z otoczeniem oraz przekonanie, że kierowanie wsparcia publicznego do grup przedsiębiorstw zamiast do indywidualnych firm obniża koszty transakcyjne i ułatwia procesy uczenia się. Interwencje rządowe na rzecz tworzenia sieci powiązań między lokalnymi podmiotami katalizują przewagi komparatywne firm i instytucji oraz poprawiają efektywność ich funkcjonowania (Weresa, 2014, s. 148–156).

Na początku rozważań dotyczących oceny wykorzystania klastrów jako instrumentu polityki gospodarczej należy dokonać ważnego założenia, że koncepcja klastrów to przede wszystkim model biznesowy, oparty na funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych, w których dominującą rolę odgrywają przedsiębiorstwa. Wykorzystanie tego modelu do kształtowania działań publicznych jest sprawą wtórną. Różne mechanizmy związane z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej, takie jak efekty zewnętrzne aglomeracji (*agglomeration externalities*), prowadzą do koncentracji działalności gospodarczej w przestrzeni i rozwoju klastrów. Główną determinantą tego procesu

są więc siły ilustrowane metaforą „niewidzialnej ręki rynku”. Osobną kwestią jest ewentualna decyzja o dodatkowym wspieraniu rozwoju inicjatyw klastrowych przez władze publiczne. Polityka klastrowa wychodzi więc z założenia, że pobudzanie rozwoju ekonomicznego przez wspieranie klastrów powinno mieć charakter wtórny do rynkowo zainicjowanych procesów rozwoju. Klastry, budowane zgodnie z podejściem oddolnym (*bottom-up approach*) są strukturami rynkowymi, w których dominującą pozycję mają lokalne przedsiębiorstwa, najbardziej zintegrowane z gospodarką regionu. W polityce klastrowej rola podmiotów publicznych jest więc pomocnicza, a preferowanymi instrumentami są selektywne, miękkie działania. Zgodnie z podejściem M.E. Portera (1990) do działań tych można zaliczyć:

- wspieranie rozwoju klastrów w strefach wolnego handlu, parkach przemysłowych itp.,
- organizowanie odpowiednich działań rządu wokół klastrów (np. wynajmowanie ekspertów w dziedzinach stanowiących specjalność klastra),
- prowadzenie działań promocyjnych (np. targi) skierowanych do konkretnej branży,
- skoncentrowanie wysiłków w celu przyciągnięcia inwestorów, dostawców i sponsorów do klastrów,
- usprawnienie regulacji w dziedzinach działalności poszczególnych klastrów,
- rozwijanie potencjału badawczego uczelni w dziedzinach związanych z specjalizacją klastra,
- przeprowadzanie działań promocyjnych dotyczących działalności eksportowej poszczególnych klastrów,
- wspieranie zbierania i przetwarzania wiedzy i informacji w dziedzinach związanych z profilem działalności klastra,
- tworzenie specjalistycznej infrastruktury badawczej, transportowej, komunikacyjnej i wszelkiej innej, związanej z profilem działalności klastra,
- opracowywanie specjalnych programów szkoleniowych dla pracowników klastrów.

Działania władz publicznych na rzecz wspierania klastrów wpisują się w realizację wymiaru terytorialnego polityki rozwoju (*territorial-based policy*), zgodnie z którym realizacja działań rozwojowych zarówno o charakterze sektorowym, jak i horyzontalnym, powinna wywierać realne efekty na poziomie regionalnym i lokalnym. O ile jednak tradycyjnym celem interwencjonizmu w wymiarze przestrzennym było zmniejszanie dysproporcji rozwojowych między regionami lepiej i słabiej rozwiniętymi, to nowy paradygmat polityki regionalnej jest związany z dążeniem do wykorzystania nie w pełni zagospodarowanego potencjału we wszystkich regionach, służącemu wzrostowi konkurencyjności regionalnej (Szlachta, 2009, s. 143).

Takie podejście nawiązuje do teorii biegunów wzrostu F. Perroux (1964), wyodrębniającej branżowe i terytorialne bieguny wzrostu, w których następuje koncentracja działalności gospodarczej. Powoduje to, że rozwój gospodarczy posiada charakter spolaryzowany, co oznacza, że niektóre lokalizacje wykazują szybsze tempo rozwoju w porównaniu do całej gospodarki i większy potencjał do osiągnięcia międzynarodowej przewagi konkurencyjnej, w związku z czym skierowane do nich wsparcie publiczne charakteryzuje się wysoką efektywnością. Ponadto, polityka klastrowa przyczynia się do budowania zbiorowej wydajności (*collective efficiency*) w regionie, rozumianej jako związane z występowaniem korzyści zewnętrznych wyższe zyski osiągane przez te podmioty gospodarcze, które są przestrzennie skupione (Parrilli, 2009). Jednocześnie, wspieranie klastrów może odgrywać ważną rolę w integracji różnorodności instytucjonalnej (*integration of institutional variety*) w regionie, na przykład promowanie wspólnej wizji rozwojowej, zapewnienie wspólnej infrastruktury lub wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań różnych aktorów lokalnych. Proces ten umożliwia organizacjom klastrowym łączenie różnych zasobów i rodzajów wiedzy, przyczyniając się do kreowania innowacji i rozwoju klastra. Ponadto, integracja instytucjonalna ułatwia dążenie do wspólnego interesu i koordynację zbiorowych działań, prowadząc do pogłębiania specjalizacji w wybranych obszarach rynkowych (Grillitsch, Asheim, 2015).

Polityka klastrowa Unii Europejskiej jako źródło instrumentów wspierania klastrów w Polsce

Rozwój klastrów oraz kształtowanie polityki klastrowej w Polsce są ściśle związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Przed 2004 r., koncepcja klastrów nie była, z nielicznymi wyjątkami, wykorzystywana w tym państwie, ani jako model biznesowy, ani jako instrument polityki gospodarczej. Obecnie, polityka klastrowa w Polsce jest ściśle powiązana z polityką na szczeblu unijnym, zarówno jeżeli chodzi o kierunek strategiczny tej polityki, wyznaczony przez strategię „Europa 2020”, jak i finansowanie jej narzędzi, bazujące przede wszystkim na funduszach strukturalnych.

Kształtowanie polityki klastrowej w Unii Europejskiej odbywa się na podstawie tzw. zarządzania wieloszczeblowego (*Multi-Level Governance*, MLG), które oznacza, że każdy z poziomów administracji publicznej posiada pewną autonomię działania, a zadania są podzielone między władze unijne, krajowe oraz kolejne szczeble samorządów. W związku z tym możemy wyróżnić działania na rzecz wspierania inicjatyw klastrowych podejmowane na:

- poziomie wspólnotowym, na którym jednym z najważniejszych rodzajów działań jest stymulowanie transgranicznej współpracy klastrów,
- poziomie krajowym (centralnym), obejmującym wspieranie silnych i relatywnie rozległych przestrzennie inicjatyw klastrowych,
- poziomie regionalnym, obejmującym klastry lokalne, znajdujące się zazwyczaj we wczesnej fazie rozwoju.

Większość decyzji dotyczących polityki rozwoju klastrów leży w gestii poszczególnych państw członkowskich, jednak Komisja Europejska wyznacza ramy strategiczne i regulacyjne oraz podejmuje inicjatywy i działania mające na celu poprawę funkcjonowania inicjatyw klastrowych, a także ich internacjonalizację. Wspieranie klastrów wpisuje się w koncepcję inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation*) regionów, stanowiącej ważny element strategii „Europa 2020”, zgodnie z którą należy „zreformować krajowe (i regionalne) systemy prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, aby sprzyjały one rozwijaniu doskonałości i inteligentnej specjalizacji, zacieśnić współpracę między uczelniami, społecznością badawczą i biznesem, realizować wspólne planowanie, a także poprawić współpracę w obszarach, gdzie UE może zaoferować wartość dodaną, i odpowiednio dostosować krajowe procedury finansowania, tak aby zapewnić rozprzestrzenianie się technologii na całe terytorium UE” (Komisja Europejska, 2010). Wykorzystanie klastrów w realizacji strategii „inteligentnej specjalizacji” może umożliwić:

- koncentrację zasobów na kilku kluczowych dla gospodarki regionu priorytetach i branżach, w których posiada on przewagę konkurencyjną,
- zwiększenie synergii między realizowanymi politykami na poziomie Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich i regionów,
- skuteczniejsze wykorzystanie funduszy publicznych dzięki osiągnięciu niezbędnej masy krytycznej inwestycji zamiast rozdrobnienia środków finansowych na wielu obszarach,
- wzmacnianie regionalnych systemów innowacji, efektywności prac B+R oraz przepływów wiedzy.

Instrumenty wdrażane w ramach polityki wspierania klastrów w Polsce w okresie 2004–2013

Polityka klastrowa ma szczególne znaczenie dla krajów znajdujących się w procesie transformacji gospodarczej, w którym zachodzą ciągłe zmiany w otoczeniu instytucjonalnym. Proces ten dotyczy także narodowego systemu innowacji w Polsce, który zalicza się do rozwijających się systemów innowacji (Weresa, 2012). Jedną

z podstawowych słabości tego systemu jest niski poziom współpracy między przedsiębiorstwami, a także nauką i biznesem, co stanowi m.in. dziedzictwo gospodarki centralnie planowanej. Niestabilność funkcjonowania środowiska instytucjonalnego może prowadzić do pustki instytucjonalnej (*institutional voids*), rozumianej jako brakujące lub niewystarczająco zaprojektowane instytucje (Lehmann, Benner, 2015), co negatywnie wpływa na rozwój gospodarczy (North, 1990). Polityka klastrowa, która ma na celu wspieranie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw poprzez stymulowanie interakcji i współpracy między różnymi aktorami, może przyczynić się do wypełniania pustki instytucjonalnej (Lehmann, Benner, 2015).

Polityka klastrowa nie stanowi w Polsce odrębnej gałęzi polityki gospodarczej. Klastry stanowią jednak niezwykle ważny instrument, pozwalający na łączenie i na wdrażanie innych rodzajów polityk, takich jak polityka innowacyjna, związana z rozwojem regionalnym i ze sferą badawczo-rozwojową. Najwięcej odniesień do zagadnień związanych z klastrami można znaleźć w dokumentach strategicznych dotyczących innowacji, dlatego działania mające na celu wspieranie inicjatyw klastrowych traktuje się najczęściej jako część polityki innowacyjnej.

Początki polityki klastrowej w Polsce datują się na pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej. W latach 2004–2006, działania na rzecz klastrów nie były jeszcze powszechne, jednak już w tym okresie klastry mogły korzystać z funduszy strukturalnych. Kluczową rolę odgrywał wówczas „Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004–2006” (Sektorowy Program Operacyjny Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw, SPO WKP), w szczególności Priorytet 1 „Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu”. Dla rozwoju klastrów istotne znaczenie miał także projekt systemowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) pt. „Program szkoleń promujących clustering” realizowany w ramach „Działania 2.3 Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 2004–2006” (Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich, SPO RZL).

Bardziej systemowe podejście do polityki klastrowej w Polsce miało miejsce w okresie programowym 2007–2013. Polityka wspierania klastrów w tym okresie programowym była realizowana na dwóch poziomach:

- regionalnym, przez wdrażane przez władze samorządowe Regionalne Programy Operacyjne (RPO),
- centralnym, przede wszystkim przez Działanie 5.1 „Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym”, zawarte w Priorytecie 5 „Dyfuzja innowacji” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, PO IG).

System wspierania klastrów w latach 2001–2013 był oparty na założeniu, aby na szczeblu regionalnym wspierane były klastry we wczesnej fazie rozwoju, nie wykraczające poza terytorium jednego województwa, natomiast na szczeblu centralnym silne i relatywnie rozległe przestrzennie inicjatywy klastrowe. Analiza regionalnych programów operacyjnych (RPO) pod kątem wspierania klastrów (Kowalski, 2013) wskazuje jednak na znaczące zróżnicowania między poszczególnymi województwami w tym zakresie. W związku z ograniczonym wsparciem klastrów na poziomie regionalnym i pojawienie się luki dotyczącej możliwości wspierania klastrów embrionalnych, w 2011 r. w ramach Działania 5.1 PO IG wydzielono osobne poddziałania dla:

- wczesnej fazy rozwoju powiązań kooperacyjnych o profilu technologicznym lub przemysłowym,
- fazy rozwoju powiązań kooperacyjnych mających na celu wspólne przygotowanie produktu lub usługi o charakterze innowacyjnym i ich wprowadzenie na rynek (Minister Rozwoju Regionalnego, 2011, poz. 185).

W innych programach operacyjnych nie wyodrębniono osobnych działań skierowanych bezpośrednio dla klastrów, jednak mogły one korzystać z dostępnego wsparcia na równi z innymi podmiotami (pośrednie wsparcie klastrów). W szczególności wymienić należy zawarte w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007–2013 Działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, którego celem nadrzędnym jest podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw oraz poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych wspierających rozwój przedsiębiorczości. Przede wszystkim w latach 2011–2012 PARP realizowała działania na rzecz promocji klastrów pt. „Polskie klastry i polityka klastrowa” w ramach należącego do Poddziałania 2.1.3 projektu systemowego „Rozwój zasobów ludzkich poprzez promowanie wiedzy, transfer i upowszechnianie innowacji”. Celem głównym przedsięwzięcia jest wzmocnienie polskich klastrów i podniesienie ich konkurencyjności i zdolności innowacyjnej przez rozwój kapitału ludzkiego oraz przez podniesienie efektywności kształtowania polityki klastrowej w Polsce.

Koncepcja klastrów kluczowych jako podstawa polityki klastrowej w okresie programowym 2014–2020

Kierunki strategiczne dla polityki klastrowej w Polsce wyznacza obecnie przede wszystkim „Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012–2020 – Dynamiczna Polska” (Ministerstwo Gospodarki, 2013), w której zakłada się m.in.: przyjęcie podejścia oddolnego (*bottom-up approach*) do rozwoju klastrów, wspieranie

transferu wiedzy przez wzmacnianie współpracy między klastrami i parkami naukowo-technologicznymi, tworzenie centrów technologii, inkubatorów na rzecz klastrów oraz kształtowanie infrastruktury technicznej na potrzeby klastrów, a także wprowadzenie nowych instrumentów wsparcia dla powstawania powiązań klastrowych w ramach funkcjonujących SSE.

W perspektywie finansowej 2014–2020 polska polityka klastrowa jest oparta na systemie identyfikacji i koncentracji wsparcia publicznego na:

- 1) Krajowych Klastrach Kluczowych (KKK), do których należą klastry o istotnym znaczeniu dla gospodarki kraju i wysokiej konkurencyjności międzynarodowej;
- 2) Regionalnych Klastrach Kluczowych (RKK), do których należą klastry o istotnym znaczeniu dla gospodarek poszczególnych województw.

Koncepcja klastrów kluczowych pojawiła się w raporcie przygotowanych w Ministerstwie Gospodarki pt. „Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku” (Dzierżanowski, 2012) przygotowanym przez Grupę roboczą ds. przyszłej polityki klastrowej. Wypracowano system oceny funkcjonujących klastrów, bazujący na 33 wskaźnikach pogrupowanych w sześć obszarów:

- 1) zarządzanie klastrem,
- 2) potencjał gospodarczy klastra oraz innowacyjność i konkurencyjność międzynarodowa,
- 3) współpraca i intensywność kooperacji,
- 4) internacjonalizacja klastra,
- 5) znaczenie dla gospodarki kraju i regionu,
- 6) strategia i plany rozwoju.

W wyniku przeprowadzonej w 2015 r. I rundy konkursu status Krajowego Klastra Kluczowego uzyskało siedem inicjatyw klastrowych:

- 1) Klaster Dolina Lotnicza, reprezentowany przez Stowarzyszenie Grupy Przedsiębiorców Przemysłu Lotniczego „Dolina Lotnicza”,
- 2) Klaster Interizon, reprezentowany przez Fundację Interizon,
- 3) Klaster Obróbki Metali, reprezentowany przez Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju,
- 4) Mazowiecki Klaster ICT, reprezentowany przez Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego „Wiedza”,
- 5) Polski Klaster Aluminium, reprezentowany przez City Consulting Institute Sp. z o.o.,
- 6) Wschodni Klaster Budowlany, reprezentowany przez Polskie Stowarzyszenie Doradcze i Konsultingowe,
- 7) Zachodniopomorski Klaster Chemiczny „Zielona Chemia”, reprezentowany przez Stowarzyszenie Zachodniopomorski Klaster Chemiczny „Zielona Chemia”.

Finansowanie polityki klastrowej w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 zostało przewidziane na dwóch poziomach:

- 1) krajowym, ze środków w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR) oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (PO PW), gdzie dąży się do zintegrowania wsparcia publicznego wokół wybranych klastrów o kluczowym znaczeniu i potencjale konkurencyjnym dla gospodarki kraju, wpisujących się w inteligentne specjalizacje krajowe;
- 2) regionalnym, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), z dążeniem do zintegrowania wsparcia publicznego wokół wybranych klastrów o kluczowym znaczeniu dla gospodarek poszczególnych województw, wpisujących się w inteligentne specjalizacje regionalne.

Ocena znaczenia polityki klastrowej dla konkurencyjności przedsiębiorstw – aspekty metodyczne

Rosnąca popularność klastrów jako narzędzia polityki gospodarczej państwa oraz znaczące środki finansowe wydatkowane przez władze publiczne na wspieranie inicjatyw klastrowych skłaniają do postawienia pytania o skuteczność polityki klastrowej oraz oceny jej znaczenia dla konkurencyjności przedsiębiorstw. Najczęściej ewaluacja programów wsparcia klastrów łączy ocenę skuteczności działań w kontekście realizacji wyznaczonych celów interwencji z oceną wpływu na przedsiębiorstwa i całą gospodarkę (Aranguren et al., 2014). W rozważaniach na temat znaczenia polityki klastrowej dla konkurencyjności przedsiębiorstw należy zwrócić uwagę na wielowymiarowość problemu prawidłowej oceny programów wspierania klastrów. Jest to związane m.in. z:

- różnymi celami i zakresem interwencji podejmowanych w ramach polityki klastrowej, w zależności od typu klastrów, rodzaju programów publicznych oraz stopnia zaangażowania władz publicznych w procesy klasteringu,
- naciskiem na wsparcie tzw. czynników miękkich, związanych z wykorzystywaniem zasobów niematerialnych, procesami uczenia się czy przepływem wiedzy ukrytej (*tacit knowledge*), które to elementy są trudne do precyzyjnej identyfikacji i pomiaru,
- trudnościami z wyznaczeniem odpowiedniej perspektywy czasowej dla ewaluacji skutków polityk klastrowych, które mogą być odczuwalne w długim okresie, natomiast same klastry mogą być inicjatywami o stosunkowo krótkiej historii,

- koniecznością oddzielenia wpływu polityki gospodarczej od czynników związanych ze zwykłymi efektami rynkowymi i procesami oddolnymi zachodzącymi w gospodarce regionalnej.

Niezależnie od przedstawionej powyżej wieloaspektowości oceny znaczenia polityki klastrowej dla konkurencyjności przedsiębiorstw warto zauważyć, że jej oddziaływanie należy z reguły rozpatrywać w kontekście znaczenia dla konkurencyjności całej gospodarki regionalnej, ponieważ wspieranie rozwoju inicjatywy klastrowej nie stanowi celu samego w sobie. Istotna jest ocena realistyczności postawionych celów interwencji publicznej, które powinny odpowiadać na realne problemy lokalnych aktorów i być wypracowane w drodze konsultacji z nimi. Według przewodnika finansowanego przez Komisję Europejską (Technopolis Group & MIOIR, 2012), oceny znaczenia polityki klastrowej powinna:

- łączyć jakościowe i ilościowe metody badawcze, np. analizę danych statystycznych z badaniami ankietowymi uczestników inicjatyw klastrowych oraz wywiadami z beneficjentami i interesariuszami, które można wykorzystać do przygotowania studiów przypadku badających jakość interakcji wewnątrz klastra,
- być oparta na uczestnictwie i wykorzystywać doświadczenie praktyków w obszarze klastrów, naukowców i decydentów,
- starać się porównywać rozwój klastra z znajdującymi się na podobnym etapie rozwoju innymi klastrami krajowymi lub zagranicznymi,
- odzwierciedlać poprzez realistyczny budżet i harmonogram czasowy złożoność oceny wpływu interwencji klastrowych w zakresie przyjętej metodologii i narzędzi badawczych.

Zestawienie metod, które mogą być wykorzystane w ocenie polityki klastrowej, zostało dokonane przez C. Schmiedeberg (2010). Wyróżniła ona:

- metody raportowania, które są najmniej wymagającym instrumentem w zakresie ram czasowych, wymagań danych statystycznych i złożoności,
- studia przypadków, których zaletą jest elastyczność i możliwość pogłębionej analizy klastra, ale nie dające szerszych możliwości uogólniania wyników,
- metody ekonometryczne, które umożliwiają ilościowe badanie wpływu polityki klastrowej, co zwiększa wiarygodność wyników. Ich słabością jest jednakże nieuwzględnianie czynników miękkich oraz trudności z pozyskiwaniem danych,
- podejście systemowe, w którym punktem zainteresowania jest wpływ interwencji publicznych nie na poszczególnych członków inicjatywy klastrowej, ale całą strukturę gospodarki regionalnej, analizowany np. z wykorzystaniem metody przepływów międzygałęziowych,
- podejście oparte na rachunku zysków i kosztów, w celu odpowiedzi na pytanie o efekt netto realizowanej polityki klastrowej.

Znaczenie trwałości projektów realizowanych w ramach polityki wspierania klastrów

Ocena wartości programu realizowanego w ramach polityki klastrowej w kategoriach jego użyteczności w dłuższej perspektywie czasowej w dużym stopniu zależy od trwałości projektów współfinansowanych z funduszy publicznych. Kryterium to oznacza, że pozytywne zmiany wywołane oddziaływaniem udzielanego wsparcia będą trwać także po zakończeniu finansowania zewnętrznego. W praktyce europejskiej trwałość oznacza, że beneficjenci wsparcia ze środków unijnych powinni zapewnić trwałość rezultatów projektu przez minimum pięć lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw przez minimum trzy lata od zakończenia projektu (Rada Unii Europejskiej, 2006, art. 57). Zapewnienie trwałości projektu ma ważne znaczenie w kontekście uzyskiwania długoterminowych korzyści związanych ze wspieraniem klastrów. W tym celu kryteria, które powinny być spełnione przez beneficjentów projektów, obejmują zapewnienie m.in.:

- trwałości organizacyjnej projektu, co oznacza określenie właściciela oraz sposobu zarządzania i eksploatacji majątku, który powstanie dzięki realizacji projektu przez co najmniej 5 lat od chwili jego zakończenia,
- trwałości instytucjonalnej projektu, poprzez wskazanie, kto będzie odpowiedzialny za utrzymanie i eksploatację powstałego w wyniku realizacji projektu majątku (przyjmuje się, że z reguły funkcję taką będzie pełnił koordynator klastra realizującego projekt),
- trwałości finansowej projektu, poprzez zapewnienie, że eksploatacja produktów projektu w okresie jego trwałości nie zostanie zagrożona z uwagi na płynność finansową beneficjenta, a w szczególności określenie, jaki jest zakładany sposób finansowania kosztów związanych z utrzymaniem i eksploatacją produktów projektu przez okres przynajmniej 5 lat po jego zakończeniu,
- trwałości technologicznej projektu przez wskazanie, że wypracowywane w ramach realizowanych projektów technologie będą odpowiadać na zmieniające się trendy i prognozy technologiczne i nie będą wymagać wyższych kosztów utrzymania niż dotychczasowe rozwiązania.

Dla trwałości projektów realizowanych w ramach polityki klastrowej kluczowe znaczenie ma to, czy po ich zakończeniu będzie kontynuowana współpraca między uczestnikami tych konsorcjów, a także czy włączone zostaną w nią inne podmioty należące do reprezentowanych przez nie inicjatyw klastrowych oraz aktorzy zewnętrzni. Kontynuacja kooperacji będzie de facto oznaczać, że program przyczynia się do powstawania i wzmacniania stabilnych struktur klastrowych w regionie, a więc przekłada się na długookresowe podnoszenie konkurencyjności gospodarki. Należy mieć

jednak na względzie fakt, że zapewnianie trwałości projektów realizowanych w ramach polityki klastrowej będzie uzależnione od wielu czynników, w szczególności:

- działań podejmowanych przez inicjatywy klastrowej (w szczególności koordynatorów), od których będzie zależała efektywność i intensywność podejmowanej współpracy oraz przedsięwzięć organizacyjnych i inwestycyjnych, a także odpowiednie wykorzystanie stworzonej infrastruktury,
- czynników zewnętrznych, niezależnych od beneficjentów, np. zachodzących na rynku zmian technologicznych, które sprawią, że planowane do wykorzystanie technologie mogą zostać zastąpione przez bardziej wydajne rozwiązania. Jeżeli jednak realizowane w ramach polityki klastrowej przedsięwzięcia mające na celu wzmocnienie potencjału rozwojowego klastrów będą trafne, to ich uczestnicy powinni uzyskać zdolność realizowania nowych inwestycji ze środków własnych.

Podsumowanie

W opracowaniu podjęto zagadnienie polityki klastrowej, która staje się jedną z ważniejszych polityk oddziałujących na konkurencyjność przedsiębiorstw. Polityka rozwoju oparta o klastry stanowi kompromis między doktryną neokeynesowską i neoliberalną, ponieważ polega ona na wspieraniu przez państwo rynkowo zainicjowanych procesów (*bottom-up approach*). Na efektywność polityki klastrowej wpływa fakt, że prowadzi ona do koncentracji zasobów niezbędnych dla rozwoju kluczowych sektorów gospodarki, umożliwiając osiągnięcie odpowiedniej masy krytycznej interwencji. W opracowaniu wykazano, że obecnie podstawowym kierunkiem rozwoju polityki klastrowej w Polsce jest wspieranie klastrów kluczowych, czyli wyłonionych w drodze konkursowej inicjatyw klastrowych o największym potencjale rozwojowym. U podstaw takiej koncepcji polityki leży przekonanie, że koncentracja instrumentów wsparcia na podmiotach, które są w stanie konkurować w warunkach gospodarki globalnej i odnieść sukces w dłuższej perspektywie czasowej, przyczyni się do racjonalizacji i większej efektywności wydatków publicznych.

Zgodnie z przeprowadzoną w opracowaniu analizą, polityka klastrowa w Polsce stanowi ważne narzędzie realizacji koncepcji inteligentnej specjalizacji, wyznaczonej przez strategię „Europa 2020”. Wynika to przede wszystkim z faktu, że do najważniejszych atrybutów struktury klastrowej należy specjalizacja geograficzna i branżowa, co oznacza, że rozwija się ona w konkretnym regionie w ramach jednej lub kilku pokrewnych branż. W związku z tym, tworzenie klastrów stanowi skuteczny sposób na wzmocnienie i wykorzystanie inteligentnej specjalizacji gospodarek regionalnych, które powinny koncentrować zasoby (ludzkie, finansowe, wiedzy) na kilku

kluczowych obszarach i branżach, w których posiadają przewagę konkurencyjną. Jedną z ważniejszych wspólnych cech charakterystycznych polityki klastrowej oraz strategii inteligentnej specjalizacji jest także ich ukierunkowanie na wzmacnianie infrastruktury badawczo-naukowej oraz budowanie powiązań między przemysłem a środowiskiem akademickim.

Istotną rolą polityki klastrowej jest wspieranie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw poprzez stymulowanie interakcji i współpracy między różnymi podmiotami, co przyczynia się do wypełniania tzw. pustki instytucjonalnej (*institutional voids*), która w szczególny sposób występuje w krajach znajdujących się w procesie transformacji gospodarczej. Pozytywny wpływ polityki klastrowej na konkurencyjność przedsiębiorstw zależy w długim okresie zależy od trwałości projektów wspieranych przez władze publiczne. Kryterium to oznacza, że nawet po zakończeniu finansowania publicznego powinna być kontynuowana współpraca klastrowa, czego brakuje w wielu przykładach projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w latach 2004–2013. Tymczasem to trwałość projektów *de facto* oznacza, że program przyczynia się do powstawania i wzmacniania stabilnych struktur klastrowych w regionie, a więc przekłada się na długookresowe podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki.

Bibliografia

- Aranguren M.J., de la Maza X., Parrilli M.D., Vendrell-Herrero F., Wilson J.R. (2014), *Nested Methodological Approaches for Cluster Policy Evaluation: An Application to the Basque Country*, "Regional Studies", no. 48(9), s. 1547–1562.
- Dzierżanowski M. (red.) (2012), *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku*, Rekomendacje Grupy roboczej ds. Polityki klastrowej, PARP, Warszawa.
- Grillitsch M., Asheim B. (2015), *Cluster Policy: Renewal through the integration of institutional variety*, "Papers in Innovation Studies", no. 2015/21, Lund University, CIRCLE-Center for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy.
- Jankowska B. (2012), *Kooperacja w klastrach kreatywnych. Przyczynek do teorii regulacji w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Komisja Europejska (2010), Komunikat Komisji. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 3.03.2010.
- Kowalski A.M. (2013), *Znaczenie klastrów dla innowacyjności gospodarki w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.

- Kowalski A.M. (2015), *Territorial location of ICT cluster initiatives and ICT-related sectors in Poland*, w: H. Drewello, M. Bouzar, M. Helfer (red.) (2015), *Clusters as a Driving Power of the European Economy*, Nomos, Baden-Baden.
- Lehmann T., Benner M. (2015), *Cluster Policy in the Light of Institutional Context – A Comparative Study of Transition Countries*, "Administrative Sciences", no. 5(4), s. 188–212.
- Minister Rozwoju Regionalnego (2011), *Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*, Dz.U. Nr 36, poz. 185.
- Ministerstwo Gospodarki, (2013), *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska”*, Warszawa.
- North D.C.. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parrilli M.D. (2009), *Collective efficiency, policy inducement and social embeddedness: Drivers for the development of industrial districts*, "Entrepreneurship and Regional Development", 21(1), s. 1–24.
- Perroux F. (1964), *La notion de pole de croissance, L'economie du XXen siecle*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Porter M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Rada Unii Europejskiej (2006), *Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/25.
- Roelandt T.J.A., den Hertog P. (1999), *Cluster analysis and cluster-based policy making: the state of the art*, w: T.J.A. Roelandt, P. den Hertog P. (red.) (1999), *Cluster Analysis and Cluster-based Policy: New perspectives and Rationale in Innovation Policy*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Schmiedeberg C. (2010), *Evaluation of Cluster Policy: A Methodological Overview*, "Evaluation", no. 16(4), s. 389–412.
- Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels Ch. (2003), *The Cluster Initiative Greenbook*, Ivory Tower AB, Stockholm.
- Szlachta J. (2009), *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, w: A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.) (2009), *Polska wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Technopolis Group & MIOIR (2012), *Ewaluacja działań innowacyjnych. Przewodnik metodologiczno-praktyczny*, Publikacja finansowana przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, Brussels.
- Weresa M.A. (2012), *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Weresa M.A. (2014), *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Podsumowanie

Syntetyczna ocena konkurencyjności polskiej gospodarki oraz determinanty pozycji konkurencyjnej w 2015 roku

Marzenna Anna Weresa

Jak kształtowała się konkurencyjność polskiej gospodarki w 2015 roku i jakie były jej zmiany w ciągu ostatniego pięciolecia w porównaniu do innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, a w szczególności państw członkowskich z regionu Europy Środkowej i Wschodniej (UE11)? Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie w niniejszym rozdziale dokonano syntezy badań, których wyniki przedstawiono we wcześniejszych rozdziałach niniejszej monografii. Pozwala to na wstępną ocenę bieżącej pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki, a także wskazanie jej w okresie 2010–2015. Ta syntetyczna ocena opiera się na założeniu, że konkurencyjność kraju znajduje odzwierciedlenie w poziomie dobrobytu społeczeństwa, zawierającego w sobie nie tylko czynniki ekonomiczne, ale też społeczne oraz związane z ochroną środowiska naturalnego. Przyjmuje się zatem szersze ujęcie tzw. zrównoważonej konkurencyjności (Blanke et al., 2011; Rosselet-McCauley, 2011; Aiginger et al., 2013; Corrigan et al., 2014; Weresa, 2015), które obejmuje jej następujące elementy:

- aktualną sytuację makroekonomiczną, mierzoną za pomocą wskaźników tzw. „magicznego pięciokąta” (tj. tempo wzrostu produktu krajowego brutto – PKB, stopa inflacji, bezrobocie, saldo finansów publicznych oraz saldo obrotów bieżących w relacji do PKB);
- zmiany poziomu życia ludności, znajdujące odzwierciedlenie w poziomie dochodu narodowego na mieszkańca (według parytetu siły nabywczej);
- społeczny wymiar konkurencyjności, który opisano za pomocą skali nierówności dochodowych, a także innych wskaźników rozwoju społeczno-ekonomicznego (takich jak np. ang. *Human Development Index*, HDI czy *Social Progress Index*, SPI);
- miejsce Polski w międzynarodowym podziale pracy wyznaczone przez zdolność do eksportu dóbr i usług oraz atrakcyjność dla napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Dodatkowo, w tej syntetycznej ocenie polskiej gospodarki uwzględnione zostaną także kwestie ochrony środowiska naturalnego, które tworzą jeden z filarów zrównoważonej konkurencyjności (Corrigan et al., 2014; Weresa, 2015).

Wskaźniki konkurencyjności polskiej gospodarki zostały poddane ocenie z uwzględnieniem ich zmian w 2015 roku, w zestawieniu z wybranymi gospodarkami. Do porównań wybrano przede wszystkim kraje Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza państwa członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej, ze względu na to, że są one podobne do Polski pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i uwarunkowań instytucjonalnych. Ponadto, są to bezpośredni konkurenci Polski w przyciąganiu zagranicznych czynników produkcji, takich jak kapitał i technologia, które są niezbędne do przyspieszenia procesów rozwoju gospodarczego.

Dodatkowo, tam gdzie to możliwe i zasadne wskaźniki pozycji konkurencyjnej Polski zostały zestawione ze średnimi wartościami w UE, a także ze wskaźnikami osiągniętymi przez naszych głównych partnerów handlowych (Niemcy, Włochy, Francja).

Oceniając pozycję konkurencyjną Polski za pomocą wskaźników składających się na tzw. magiczny pięciokąt konkurencyjności, należy stwierdzić, że w 2015 roku kondycja polskiej gospodarki była porównywalna do takich państw UE, jak Czechy, Słowacja oraz Węgry. Można zatem uznać, iż z punktu widzenia podstawowych wskaźników konkurencyjności pozycja polskiej gospodarki jest zbliżona do pozostałych państw tzw. Grupy Wyszehradzkiej (V4), jednakże nie oznacza to, że plasują się na zbliżonych miejscach w rankingach konkurencyjności (o czym w dalszej części rozdziału). We wszystkich tych krajach odnotowano w 2015 roku wzrost PKB, który według wstępnych szacunków Komisji Europejskiej kształtował się na poziomie 3,5% w Polsce i Słowacji, 4,5% w Czechach i 2,9% na Węgrzech (podczas gdy średnio w UE28 było to 1,9%, a w Niemczech odnotowano wzrost PKB o 1,7%, zaś we Włoszech zaledwie o 0,8%). W Polsce nastąpił też w 2015 roku pewien spadek średniej rocznej stopy bezrobocia¹, którego poziom według wstępnych szacunków wyniósł 7,5% i był niższy od przeciętnej stopy bezrobocia w UE równej 9,5%, ale wyższy niż w Czechach (5,1%) czy na Węgrzech (6,7%) (European Commission, 2016).

Polska, podobnie jak i niektóre kraje UE stanęła w 2015 r. w obliczu niewielkiej deflacji (jej stopa wyniosła -0,7%), podczas gdy średnia stopa inflacji w UE, mierzona wskaźnikiem cen konsumpcyjnych, była zerowa (0%). Wśród państw V4 niewielki wzrost cen zanotowały Czechy i Węgry, natomiast Słowacja, podobnie jak Polska, odnotowała pewne tendencje deflacyjne. Utrzymywanie się deflacji może się okazać barierą wzrostu gospodarczego w przyszłości.

Dwa kolejne wierzchołki „magicznego pięciokąta konkurencyjności” to deficyt budżetowy oraz saldo obrotów bieżących z zagranicą, oba wskaźniki odniesione są do wielkości PKB. Deficyt finansów publicznych w Polsce 2015 roku stanowił około 3% PKB i był wyższy niż w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej. Był on jednak-

¹ Podawane tu wartości dotyczą stopy bezrobocia notowanej w badaniach ankietowych rynku pracy.

że znacznie mniejszy niż poziom deficytu we Francji (-3,7%) czy Hiszpanii (-4,8%). W większości państw UE28 nastąpiła w pięcioleciu 2010–2015 redukcja przeciętnej wielkości deficytu budżetowego, średni jego poziom w UE był niższy niż w Polsce i wynosił w 2015 roku około -2,5% PKB. Jednakże według najnowszych prognoz w 2017 roku w Polsce można oczekiwać wzrostu deficytu budżetowego w latach 2017–2018 (European Commission, 2016, s. 106). Wśród przyczyn tego wzrostu można wskazać ekspansywną politykę fiskalną (m.in. program Rodzina 500+ oraz zapowiedzi podniesienia kwoty wolnej od podatku).

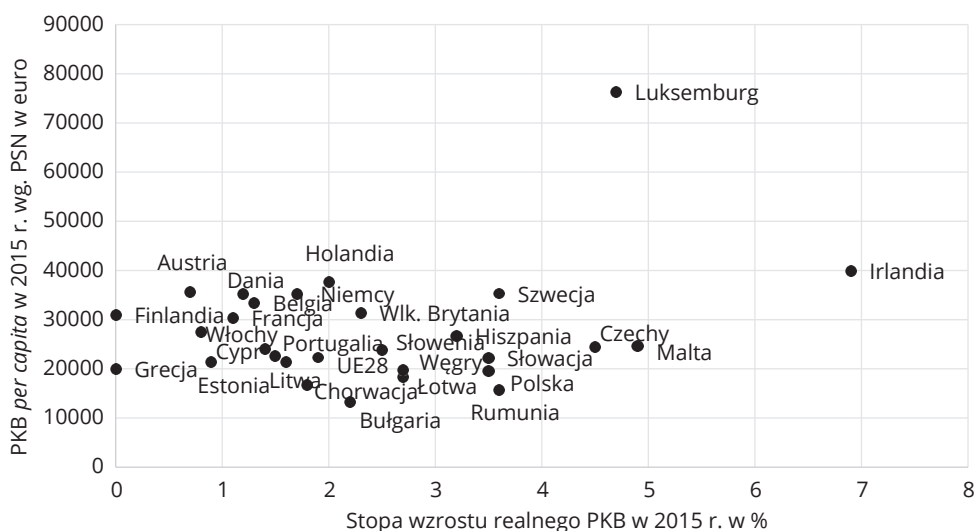
Jeśli chodzi o kształtowanie się salda obrotów z zagranicą to w okresie 2010–2015 można tu zauważyć pozytywne tendencje – stopniowe zmniejszanie się deficytu obrotów bieżących w polskim handlu zagranicznym. W 2015 roku osiągnął on wartość bliską zeru. Było to rezultatem wzrastającego stopnia pokrycia importu eksportem w odniesieniu do handlu towarami oraz nadwyżki w handlu usługami. W związku z tym Polsce, podobnie jak np. Słowacji udało się w 2015 roku mniej więcej zrównoważyć obroty bieżące i wskaźnik opisujący saldo w relacji do PKB oscylował w obu krajach wokół zera. Wśród państw V4 nadwyżkę w handlu zagranicznym osiągnęły Węgry (około 5% PKB), zaś największy deficyt odnotowały Czechy (-2,4% PKB).

Mimo stosunkowo wysokiego tempa wzrostu PKB pozycja Polski w Unii Europejskiej pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego wielkością PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (PSN) jest stosunkowo słaba. Choć Polsce udało się utrzymać znacznie wyższe niż średnia unijna tempo wzrostu PKB, to pod względem wielkości dochodu narodowego na mieszkańca, który w 2015r. wyniósł 19 600 EUR (wg PSN) nasz kraj plasuje się wśród najniżej rozwiniętych państw UE28, wyprzedzając tylko Łotwę, Chorwację, Rumunię i Bułgarię. Przeciętny PKB na mieszkańca w krajach UE28 według PSN wyniósł 28 600 EUR (rysunek 1, por. też rysunek 1.1 w rozdziale 1). Jeśli weźmie się pod uwagę łącznie dwa kryteria tj. poziom PKB według PSN oraz stopę wzrostu realnego PKB, to okazuje się, iż zbliżone do Polski wyniki osiągnęła w 2015 roku Słowacja (PKB *per capita* według PSN wyniósł 22 200 EUR wobec 19 600 EUR w Polsce, zaś stopa wzrostu realnego PKB była w obu krajach na poziomie 3,5%). W pewnym zakresie wyniki porównywalne do Polski osiągnęła też Hiszpania (PKB *per capita* 26 600 EUR i wzrost PKB na poziomie 3,2%) – rysunek 1.

Oceniając poziom dobrobytu, poza porównywaniem wysokości dochodu przypadającego na jednego mieszkańca, należy również wziąć pod uwagę nierówności dochodowe oraz skalę ubóstwa. Według danych Eurostatu (2016) w 2014 roku nierówności dochodowe pozostawały w Polsce na stosunkowo wysokim poziomie (świadczy o tym współczynnik Giniego równy 30,8), zbliżony do średniej w UE (30,9). Pozytywną tendencją jest natomiast obserwowane od 2005 r. stopniowe zmniejszanie się tych

nierówności, podczas gdy przeciętny współczynnik dla całej UE nieznacznie wzrastał. Ponadto Polska charakteryzuje się stosunkowo niską skalą ubóstwa – stopa zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych wynosiła w Polsce nieco mniej niż średnio w UE, jednakże wskaźnik ten był wyższy niż np. w Czechach, Słowacji czy na Węgrzech. Co więcej, w okresie 2010–2015 roku dalszej poprawie ulegała jakość życia w Polsce, mierzona takimi wskaźnikami, jak oczekiwana długość życia, śmiertelność niemowląt, dostępność edukacji. Pozycja Polski w UE i w gospodarce światowej mierzona za pomocą wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI) jest nieco lepsza niż mierzona wyłącznie wielkością PKB *per capita*. Polska plasuje się pod tym względem na 20. pozycji w UE, podczas gdy pod względem PKB *per capita* zajmuje 24. miejsce.

Rysunek 1. Wzrost PKB a poziom rozwoju według PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej (PSN) w 2015 roku: Polska na tle krajów UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z rysunku 1.1 w rozdziale 1 oraz danych szacunkowych Komisji Europejskiej (European Commission, 2016, s. 1).

Ważnym elementem międzynarodowej pozycji konkurencyjnej krajów jest ich zdolność do rywalizacji na rynkach eksportowych, a także atrakcyjność dla napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, które uzupełniają niewystarczające zasoby kapitału krajowego.

W całym okresie 2010–2015 Polska charakteryzowała się dynamicznym wzrostem eksportu towarów oraz usług. W 2015 r. eksport nadal rósł szybciej od importu. W rezultacie następowało stopniowe zmniejszanie się deficytu obrotów bieżących,

aby zbliżyć się do zera w 2015 roku. Zmiany można wiązać z poprawą konkurencyjności polskiego eksportu.

Struktura polskiego handlu zagranicznego była stabilna w ostatnim pięcioleciu. Ponad połowa eksportu towarów z Polski przypada na kilka grup towarowych, do których zaliczają się: maszyny i urządzenia, pojazdy, statki powietrzne i pływające, metale nieszlachetne i wyroby z nich oraz produkty przemysłu chemicznego. Te same grupy towarów dominują też w polskim imporcie. Ważną pozycją eksportową, zwłaszcza na rynki innych państw UE są też artykuły spożywcze, napoje, alkohole i wyroby tytoniowe, natomiast w imporcie sporym, ale malejącym udziałem charakteryzują się produkty mineralne.

Jak zmieniła się konkurencyjność polskiego handlu zagranicznego w okresie 2010–2015? Odpowiadając na to pytanie, po pierwsze należy wskazać te towary w których Polska posiadała przewagi komparatywne w 2015 roku. Są to produkty towarowe z branży rolno-spożywczej (zwierzęta żywe, produkty pochodzenia roślinnego, artykuły spożywcze i wyroby tytoniowe), drewno, i artykuły z drewna oraz artykuły z kamienia i gipsu, skóra i wyroby skórzane a także pojazdy, statki powietrzne oraz przyrządy i aparatura optyczna. W większości z tych grup towarowych Polska nie tylko ma przewagi w handlu, ale też poprawiła wskaźniki ujawnionej przewagi względnej w stosunku do 2010 roku. Utrata przewag w handlu zagranicznym w okresie 2010–2015 dotknęła natomiast takie grupy jak: maszyny i urządzenia mechaniczne, ścier z drewna, papier lub tektura, a także metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych. Negatywnym zjawiskiem jest zwłaszcza utrata przewag komparatywnych w handlu maszynami i urządzeniami, gdyż jest to znacząca pozycja w polskim wywozie, w 2015 roku ta grupa towarowa stanowiła prawie 20% polskiego eksportu.

Omawiając tendencje kształtowania się konkurencyjności polskiego handlu usługami, której miarą jest wskaźnik ujawnionej przewagi względnej, należy wskazać, iż Polska odnotowała przewagi w obrotach handlowych związanych z uszlachetnianiem, a także w eksporcie usług budowlanych, transportowych, telekomunikacyjnych, informatycznych i informacyjnych. Brak przewag komparatywnych dotyczy m.in. obrotów handlowych związanych z użytkowaniem własności intelektualnej, a także handlu usługami ubezpieczeniowymi i finansowymi. W okresie 2010–2015 nastąpiła pewna niewielka poprawa wskaźników przewagi względnej w zakresie handlu usługami finansowymi oraz telekomunikacyjnymi i informatycznymi, natomiast pogłębił się brak takich przewag w polskim handlu zagranicznym usługami ubezpieczeniowymi².

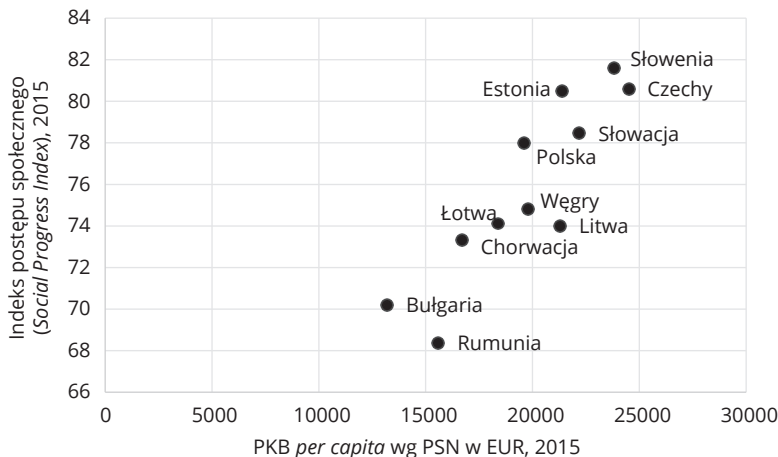
² Szerzej na temat handlu zagranicznego w rozdziale 4 monografii.

Innym przejawem międzynarodowej konkurencyjności Polski jest atrakcyjność kraju jako lokalizacji dla zagranicznych czynników produkcji, w tym zwłaszcza bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Według danych Narodowego Banku Polskiego (NBP) w 2014 roku odnotowano znaczny wzrost strumienia inwestycji zagranicznych do Polski, zwiększył się też znacząco strumień polskich inwestycji lokowanych za granicą (NBP, 2015). Oznacza to, iż po znacznym spadku znaczenia Polski jako kraju przyjmującego BIZ oraz jako inwestora zagranicznego w okresie 2012–2013 Polska odzyskała pozycję lidera w grupie państw członkowskich UE z Europy Środkowej. Jednakże wstępne dane za 2015 rok są nieco mniej optymistyczne – obserwuje się osłabienie dynamiki zarówno napływu BIZ do Polski, jak i odpływu polskich inwestycji za granicę (NBP, 2016).

Patrząc na napływ BIZ do Polski z perspektywy struktury branżowej inwestycji można zauważyć, że w 2014 roku najbardziej atrakcyjny dla inwestorów był sektor przetwórstwa przemysłowego, a także branża informacyjno-komunikacyjna. Natomiast odpływ kapitału zagranicznego z Polski, wynikający z poniesionych strat bądź spłaty zadłużenia wobec inwestorów bezpośrednich odnotowano w górnictwie (NBP, 2015). O tym, czy kraj jest atrakcyjny dla już działających w nim inwestorów świadczy m.in. skala reinwestowanych zysków. W 2014 roku inwestorzy reinwestowali w naszym kraju około 40% dochodów uzyskanych w Polsce.

Ocenę konkurencyjności polskiej gospodarki warto jeszcze uzupełnić o elementy opisujące jej zrównoważony wymiar, tj. aspekty społeczne i związane z ochroną środowiska naturalnego. Kwestie społeczne, o których była mowa powyżej można podsumować za pomocą tzw. indeksu postępu społecznego (*Social Progress Index*), który odzwierciedla zaawansowanie rozwoju społecznego poprzez trzy wymiary: zaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka, podstawy dla osiągania dobrobytu oraz możliwości osobistego rozwoju (Porter et al., 2015, s. 15). Polska zajmuje 27. miejsce wśród 133 państw, dla których obliczony został ten indeks, podczas gdy pod względem PKB per capita plasuje się znacznie niżej w tej samej grupie krajów, dopiero na 36. pozycji. Wśród 11 państw z członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej Polskę wyprzedzają tylko cztery kraje pod względem indeksu postępu społecznego (Estonia, Słowacja, Słowenia i Czechy), podczas gdy pod względem PKB per capita wyprzedzają nasz kraj także Litwa i Węgry (rysunek 2). Nie można jednak zaprzeczyć, że między obiema zmiennymi istnieje korelacja – wykazano to dla całej grupy 133 państw, dla których współczynnik korelacji wynosi 0,78 (Porter et al., s. 18). Korelację między PKB per capita i indeksem postępu społecznego widać też dla państw UE11 (rysunek 2).

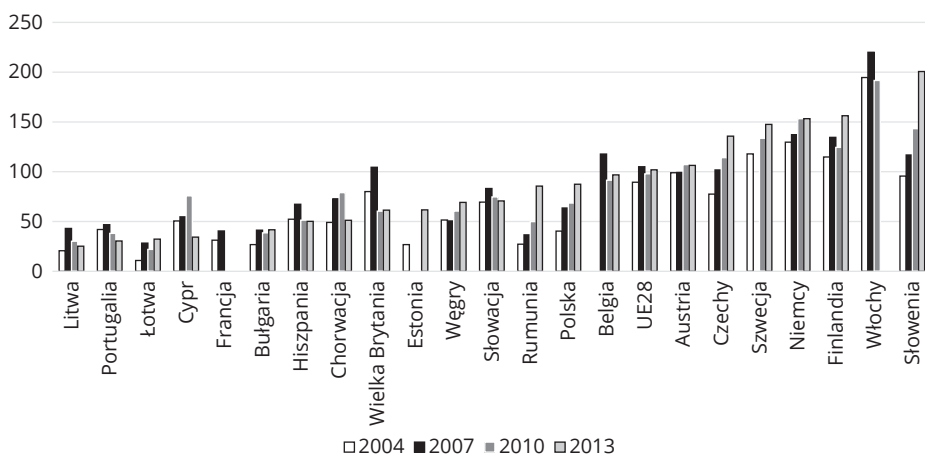
Rysunek 2. Porównanie społecznego i ekonomicznego wymiaru konkurencyjności: indeks postępu społecznego a wielkość PKB *per capita* w Polsce na tle państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z rysunku 1.1 w rozdziale 1 oraz Porter et al., 2015, s. 17.

Drugi filar zrównoważonej konkurencyjności to dbałość o stan środowiska naturalnego. Zagadnienie to nie zostało szerzej omówione w niniejszej monografii, z tego względu warto je przedstawić w tym miejscu, pokazując pozycję Polski na tle UE za pomocą wskaźnika wydatków na ochronę środowiska w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Niestety najnowsze dostępne dane pokazują wyniki za 2013 rok, zatem aby uzyskać szerszą perspektywę porównawczą, dane te odniesione zostaną nie tylko do 2010 roku, ale dodatkowo do roku 2004 i 2007. Pod względem wydatków na ochronę środowiska na mieszkańca Polska plasuje się w UE mniej więcej w połowie listy rankingowej, z wydatkami w 2013 r. na poziomie 87,45 EUR *per capita*, niższymi od średniej unijnej (101,91 EUR), ale rosnącymi dynamicznie. Od 2004 roku wydatki te podwoiły się (rysunek 3), wśród państw UE z regionu Europy Środkowej i Wschodniej lepsze od Polski wyniki osiągnęły w 2013 r. tylko Czechy oraz Słowenia (rysunek 3). Oznacza to, iż w tym aspekcie konkurencyjność znacząco się poprawiła w ostatnim dziesięcioleciu, chociaż nie osiągnięto jeszcze nawet średniego poziomu w UE, nie mówiąc już o poziomie Szwecji, Niemiec czy Finlandii.

Rysunek 3. Wydatki na ochronę środowiska na 1 mieszkańca: Polska na tle pozostałych państw UE (w EUR)



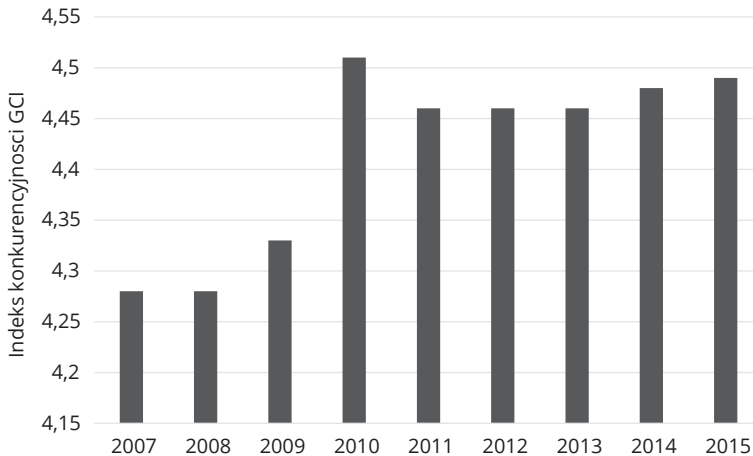
Uwaga: rysunek nie uwzględnia Danii, Irlandii, Malty, Luksemburga i Holandii z uwagi na niedostępność danych statystycznych. Brak danych dla Francji i Włoch w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 10.04.2016.

Podsumowując ocenę konkurencyjności polskiej gospodarki dokonaną w poprzednich rozdziałach niniejszej monografii i syntetycznie przedstawioną powyżej, można sformułować wniosek o niewielkiej poprawie pozycji konkurencyjnej naszego kraju w 2015 roku w stosunku do roku 2014. Polska gospodarka awansowała o dwa miejsca w górę z 43. na 41. pozycję w międzynarodowym rankingu konkurencyjności przygotowywanym przez Światowe Forum Ekonomiczne (World Economic Forum, WEF). Jednakże, jeśli przyjąć perspektywę czasową całego pięcioletniego okresu 2010–2015, to okazuje się, iż po znacznej poprawie konkurencyjności polskiej gospodarki, jaka dokonała się w 2010 roku (39. pozycja w rankingu WEF), nastąpiło znaczne jej osłabienie w 2011 roku, stopniowo przewyżczane dopiero od 2014 roku. Nie został jeszcze osiągnięty najwyższy w ostatnich latach poziom indeksu konkurencyjności (GCI) z roku 2010, chociaż widać pierwsze symptomy poprawy od 2014 roku, kontynuowane także w 2015 roku (rysunek 4).

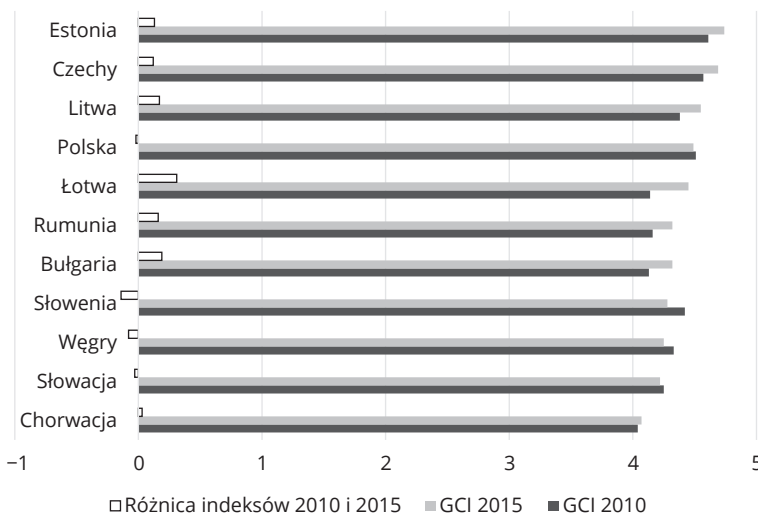
Podobne do Polski tendencje kształtowania się konkurencyjności, czyli słabszą pozycję konkurencyjną mierzoną indeksem GCI w 2015 roku w stosunku do 2010 roku, można zaobserwować również w kilku innych państwach członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej, a mianowicie w Słowenii, na Węgrzech oraz w Słowacji. Wśród państw tego regionu największe osłabienie konkurencyjności w latach 2010–2015 odnotowano w Słowenii, natomiast największą poprawę na Łotwie i Litwie (rysunek 5).

Rysunek 4. Wartości indeksu globalnej konkurencyjności dla polskiej gospodarki w okresie 2007–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Światowego Forum Ekonomicznego, 2011, 2014 i 2015.

Rysunek 5. Zmiany konkurencyjności w okresie 2010–2015: Polska na tle innych państw członkowskich UE z regionu Europy Środkowej i Wschodniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Światowego Forum Ekonomicznego, 2011, 2014 i 2015.

W 2016 roku można spodziewać się, iż Polska zdoła utrzymać bieżącą pozycję konkurencyjną, osiągając umiarkowany wzrost PKB i pozostając na ścieżce konwergencji gospodarczej w stosunku do średniej w UE. Jednakże widoczne w 2015 roku

pewne symptomy osłabienia atrakcyjności dla inwestycji zagranicznych mogą negatywnie oddziaływać na konkurencyjność Polski w przyszłości przyczyniając się do osłabienia dynamiki rozwojowej, zwłaszcza w kontekście niskiej stopy inwestycji krajowych i niskiej skłonności do oszczędzania. Inne wyzwania, przed jakimi stanie polska gospodarka w 2016 roku, to utrzymująca się niewystarczająca innowacyjność polskiej gospodarki, zaś w dłuższej perspektywie czasowej niekorzystne trendy demograficzne³.

Z tego względu kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego i poprawy konkurencyjności Polski ma sfera instytucjonalna tworząca ramy funkcjonowania gospodarki, w tym polityka gospodarcza. Niezbędne jest przeprowadzenie reform strukturalnych (m.in. reformy systemu ochrony zdrowia, sektora badawczo-rozwojowego, edukacji), kluczowe znaczenie ma rozwój kapitału ludzkiego, w tym zwiększenie nakładów na ochronę zdrowia, edukację i działalność badawczo-rozwojową. Działania te mogłyby stworzyć warunki do przechodzenia do modelu konkurencyjności opartego na innowacjach.

Bibliografia

- Aiginger K., Bärenthaler-Sieber S., Vogel J. (2013), *Competitiveness Under New Perspectives*, "Working Paper" no. 44, www.foreurope.eu.
- Blanke J., Crotti R., Drzeneik-Hanouz M., Fidanza B., Geiger T. (2011), *The Long-Term View: Developing a Framework for Assessing Sustainable Competitiveness*, w: WEF (2011), *The Global Competitiveness Report 2011–2012*, World Economic Forum, s. 51–74.
- Corrigan G., Crotti R., Drzeniek Hanouz M., Serin C. (2014), *Assessing Progress toward Sustainable Competitiveness*, w: WEF (2014), *Global Competitiveness Report 2014–2015*, K. Schwab (red.), World Economic Forum, Geneva, s. 53–83.
- European Commission (2016), *European Economic Forecast: Winter 2016*, "European Economy", no. 1/2016.
- Eurostat (2016), <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- NBP (2015), *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2014 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2014_n.pdf.
- NBP (2016), http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy/bilansplatniczy_r.html.
- Porter M., Stern S., Green M. (2015), *Social Progress Index 2015. Social Progress Imperative*, Washington, www.socialprogressimperative.org.

³ Szerzej o tych i innych wyzwaniach, przed którymi stoi Polska w rozdziale 11.

- Rosselet S. (2011), *Leveraging Competitiveness to Wage War Against Short-Termism. Building the House of Sustainable Competitiveness*, World Competitiveness Centre, Institute for Management Development, <https://www.imd.org/research/challenges/upload/TC072-11 LEVERAGING-COMPETTIVENESS-TO-WAGE-WAR-ON-SHORT-TERMISM.pdf/>
- WEF (2010), *Global Competitiveness Report 2010-11*, World Economic Forum, Geneva.
- WEF (2014), *Global Competitiveness Report 2014-15*, World Economic Forum, Geneva.
- WEF (2015), *Global Competitiveness Report 2015-16*, World Economic Forum, Geneva.
- Weresa M.A. (2015), *Toward Sustainable Competitiveness: An Overall Assessment of Changes in the Innovative Position and Competitiveness of the Polish Economy in 2007-2014*, w: Weresa M.A. (red) *Poland: Competitiveness Report 2015. Innovation and Poland's Performance in 2007-2014*, Warsaw School of Economics Publishing, Warszawa, s. 345-355, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IGS-KGS/publikacje/Documents/poland_competitiveness_report_2015.pdf.



SGH

SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE (SGH)

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie jest najstarszą uczelnią ekonomiczną w Polsce. Statystycznie co trzeci ekonomista w Polsce w XX w. był jej absolwentem. Obecnie studiuje w niej około 11 tys. studentów i doktorantów oraz ponad 4 tys. słuchaczy studiów podyplomowych. Każdego roku jej mury opuszcza blisko 2 tys. absolwentów, którzy znajdują pracę w sektorze publicznym i prywatnym, m.in. w instytucjach finansowych, bankach, firmach doradczych i koncernach międzynarodowych.

SGH oferuje kilkanaście kierunków studiów na poziomie licencjackim i magisterskim w językach polskim i angielskim, w tym unikalny magisterski program CEMS Master's in International Management, a także studia doktoranckie oraz ponad 130 studiów podyplomowych i dwa programy MBA. Jako jedyna w Polsce SGH należy do prestiżowego stowarzyszenia CEMS Global Alliance in Management Education, w którego skład wchodzi 29 uczelni biznesowych na świecie wraz z firmami partnerskimi.

SGH wyróżnia swoboda, z jaką studenci tworzą ścieżkę studiów. Każdy z nich nie tylko decyduje o kierunku studiów, lecz także sam wybiera przedmioty i wykładowców z obszernej puli zaproponowanej przez uczelnię. Wieloletnia współpraca SGH z zagranicznymi uniwersytetami owocuje ogromną ofertą wyjazdów dla studentów, a także liczną grupą studiujących w niej obcokrajowców.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa
tel. +48 22 564 60 00, fax +48 22 849 53 12
e-mail: informacja@sgh.waw.pl
www.sgh.edu.pl

Konkurencyjność kraju znajduje odzwierciedlenie w poziomie dobrobytu społeczeństwa, zawierającego w sobie nie tylko czynniki ekonomiczne, ale też społeczne oraz związane z ochroną środowiska naturalnego. Jak kształtowała się konkurencyjność polskiej gospodarki w 2015 roku i jak się zmieniała w ciągu ostatniego pięciolecia w porównaniu do innych krajów członkowskich Unii Europejskiej? W niniejszej monografii poszukuje się odpowiedzi na to pytanie, wyznaczając bieżącą pozycję konkurencyjną polskiej gospodarki, a także wskazując jej zmiany w okresie 2010–2015.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż w 2015 roku Polska odnotowała niewielką poprawę pozycji konkurencyjnej, osiągając umiarkowany wzrost PKB i pozostając na ścieżce konwergencji gospodarczej w stosunku do średniej w UE. Jednakże widoczne w 2015 roku symptomy obniżenia atrakcyjności dla inwestycji zagranicznych mogą negatywnie oddziaływać na konkurencyjność Polski w przyszłości, przyczyniając się do osłabienia dynamiki rozwojowej zwłaszcza w kontekście niskiej stopy inwestycji krajowych i niskiej skłonności do oszczędzania. Inne wyzwania, przed jakimi stanie polska gospodarka w 2016 roku, to utrzymująca się niewystarczająca innowacyjność polskiej gospodarki, zaś w dłuższej perspektywie czasowej – niekorzystne trendy demograficzne.

