

Dr Ryszarda Bolonek

Katedra Ekonomii Stosowanej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Przekształcenia instytucjonalne w Polsce metodą pokonywania nierówności gospodarczych w ramach UE

WPROWADZENIE

Celem opracowania jest wskazanie konieczności synchronizacji reform instytucjonalnych z transformacją gospodarczą i rozwojem gospodarki rynkowej oraz w związku z tym wzrostem roli instytucji regulacyjnych.

Nierówności gospodarcze rozumiane są nie tylko w kategoriach nierówności dochodowych, ale i różnic podstawowych wskaźników makrogospodarczych między Polską i pozostałymi krajami UE. Nierówności dochodowe między Polską a pozostałymi krajami Unii Europejskiej wskazują, iż średnia zarobków w Polsce nie przekracza 50% średniej zarobków w UE i jest wiele regionów w Polsce w których płace wynoszą około 1/3 zarobków unijnych. Sytuacja ta może zmieścić się wraz ze wzrostem gospodarczym.

Jednak polityka spójności gospodarczej makroregionu Europy może nie podołać pokonaniu nierówności gospodarczych w długim czasie. Świadczy o tym przykład byłej RFN i NRD, gdzie znaczne fundusze przekazywane do NRD nie spowodowały pokonania nierówności gospodarczych.

W związku z tymi trudnościami można postawić tezę, iż długotrwały wzrost gospodarczy w Polsce w większym niż dotychczas stopniu winien być oparty na endogenicznych czynnikach wzrostu i zmierzać do pokonania wszelkich barier wzrostu, z których najpoważniejsza wydaje się bariera niedopasowania instytucjonalnego do transformowanej gospodarki. Od kształtu instytucjonalnego wynikającego z długookresowej polityki gospodarczej państwa wynikają możliwości pobudzania wzrostu zbyt niskich oszczędności wewnętrznych, powiązanie dochodów z prywatyzacji ze wzrostem gospodarczym o charakterze nie stymulowanym przez fundusze unijne, ożywienie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych o wyższej wartości dodanej etc. W związku z tym pierwsza część artykułu dotyczyć będzie określenia instytucji oraz nowej ekonomii instytucjonalnej; druga uzasadnia ekonomiczne istnienie instytucji regulacyjnych w gospodarce rynkowej; trzecia przedstawia stan koordynacji instytucji w Polsce

z instytucjami Unii Europejskiej; czwarta opisuje rolę docelowego modelu instytucjonalnego we wzroście gospodarczym; piąta charakteryzuje reformy instytucjonalne w Chinach i ich ścisły związek z transformacją; szósta dotyczy wniosków, które między innymi wskazują na tworzenie koordynacyjnych instytucji przejściowych na drodze do docelowego modelu instytucjonalnego.

DEFINICJE INSTYTUCJI I NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Pojęcie instytucji jest wieloznaczne. Zgodnie z nazwą łacińską *insitiutio*, czyli urządzenie, przez instytucję można rozumieć zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących jakiejś dziedziny życia. Zaś instytucjonalizm to doktryna rozwijająca się w Stanach Zjednoczonych w początkach XX wieku w ekonomii politycznej, która akcentowała konieczność badania instytucjonalnych ram działalności gospodarczej. Za instytucje uważano sposób myślenia przyjęty w danej grupie społecznej i wynikające z niego normy postępowania [Słownik wyrazów obcych, 1980, s. 309]. W nauce organizacji i zarządzania instytucje utożsamiane są z organizacją. Według J. Zieleniewskiego, organizacja to całość składająca się z elementów współprzyczyniających się do powodzenia całości [Zieleniewski, 1995]. Instytucje mogą przybierać różne formy i schematy organizacji, to znaczy sposoby połączenia elementów w całość.

Wobec powyższego przez instytucję można rozumieć – normy, zasady, sposób myślenia oraz organizację.

Nowa ekonomia instytucjonalna związana jest z poglądami R. Coase’a, który zwrócił uwagę na tak zwane „koszty transakcyjne” [1999], czyli koszty dochodzenia do prawidłowej ceny [Przybylska, 1998, s. 711–717].

Neoinstytucjonałiści są zdania, że realne możliwości produkcyjne gospodarki są bardziej zależne od jej kształtu instytucjonalnego, niż od technicznych możliwości [Dołęgowski, 2000, s. 64]. A zatem możliwości produkcyjne po części wynikają z kształtu instytucjonalnego. Oponenci uważają wręcz przeciwnie, a mianowicie do ustalonych priorytetów produkcyjnych należy dostosować instytucje. Jak zauważa K. Meredyk, problemem jest stabilizowanie gospodarki polegające na zapewnieniu warunków instytucjonalnych charakteryzujących się wysoką mobilnością i elastycznością reagowania na zmiany. Dotyczy to systemu prawnego i organizacyjnego [Meredyk, 2000, s. 177–188]. Wydaje się, iż kwestię zależności między wytwarzaniem a kształtem instytucjonalnym można wyjaśnić w dość prosty sposób. A mianowicie w ustabilizowanych gospodarkach zmiany instytucjonalne są następstwem przyjętego charakteru gospodarowania, natomiast w gospodarkach nieustabilizowanych istotne jest wyznaczenie celu przemian instytucjonalnych na równi z pozostałymi zmianami systemowymi. Zatem obydwa stanowiska są uzasadnione.

Przy takich zmianach jak transformacja systemu gospodarczego potrzebne jest systemowe podejście do ładu instytucjonalnego ze względu na zmiany zasad funkcjonowania na wszystkich szczeblach. W przeciwnym razie powstaje dychotomia między transformowaną gospodarką a przestarzałymi instytucjami oraz już zreformowanymi instytucjami, najczęściej niższego szczebla, a instytucjami centralnymi. Wprowadzie wiele instytucji uległo likwidacji, szczególnie tych związanych z centralnym planowaniem, a udział państwa w gospodarce w postaci wielkości budżetu zmniejszył się do około 20%, to jednak rola państwa w gospodarce nie powinna zmniejszać się, lecz ulegać przekształceniom jakościowym. Wycofanie się państwa z planowania produkcji powoduje zwiększenie jego roli w sferze regulacji.

EKONOMICZNE UZASADNIENIE FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI REGULACYJNYCH

W teorii ekonomii mamy do czynienia z zawodnością rynku polegającą, między innymi, na występowaniu konkurencji niedoskonałej, efektów zewnętrznych do rynku, którymi charakteryzuje się wiele branż, asymetrii informacji, braku niektórych rynków [Stiglitz, 2001, s. 102]. Wobec tego ingerencja państwa uzasadniona jest tylko zawodnością rynku. W związku z tym poszerzanie się zakresu gospodarki rynkowej w Polsce wymaga dostosowanych do sytuacji instytucji prorynkowych, zmiany postaw urzędników i ich mentalności, a w jeszcze większym stopniu stworzenia motywu do takich mentalnych przemian.

Jednak oprócz wymogu tworzenia prorynkowych instytucji mamy ograniczenie w postaci działań koordynujących współpracę z instytucjami Unii Europejskiej.

Wobec powyższego, zmienia się rola państwa z instytucji nakazowych na regulacyjne. Występuje bowiem konieczność zderegulowania niepasujących do gospodarki rynkowej i przestarzałych procedur i wprowadzenie nowych regulacji związanych z długookresową strategią państwa.

W praktyce, konkurencyjne i makroekonomiczne działania instytucjonalne wielu państw określone zostały wskaźnikami zaproponowanymi przez Rocznik Światowej Konkurencyjności [*World Competitiveness Yearbook*, IMD, ([http: 28.02.2002](http://28.02.2002))] i oceniane poprzez pryzmat działań banku centralnego oraz zakresu regulacji.

Działania instytucjonalne banku centralnego oceniane są pod kątem: stopy procentowej od kredytów krótkoterminowych, kosztu kapitału, różnicy między stopą procentową od kredytów i depozytów, oceny krajowego systemu depozytowego w skali 1–100 punktów, pozytywnego wpływu banku centralnego na rozwój kraju, wskaźnika poparcia dla konkurencyjności firm, stabilności waluty.

Zakres regulacji w gospodarce dotyczy osobno konkurencji, pracy oraz rynku kapitałowego. Regulacje dotyczące konkurencji to: wielkość subsydiów rządowych, regulacje prawne motywujące do konkurencji, prawa konkurencji, wymagania dotyczące produktów i usług. Regulacje pracy obejmują wskaźnik elastyczności pracy, regulacje ułatwiające poszukiwanie pracy, prawa imigrantów. Regulacje rynku kapitałowego to: regulacje instytucji finansowych, prawa i obowiązki akcjonariuszy, poufność transakcji finansowych, międzynarodowe przedsięwzięcia, zagraniczni inwestorzy, równość traktowania firm krajowych i zagranicznych, dopuszczenie do udziału w krajowym rynku zagranicznych instytucji finansowych, usunięcie zakazu udziału w lokalnych rynkach kapitałowych wobec firm zagranicznych, usunięcie zakazu udziału firm krajowych w zagranicznym rynku kapitałowym, atrakcyjność inwestycyjna danego rynku, umożliwienie zagranicznym partnerom dostępu do krajowych przedsięwzięć ochrony inwestycji.

Przytoczenie powyższych przykładów regulacyjnej roli państwa obrazuje ogrom pracy związanej przede wszystkim ze zmianami legislacyjnymi. Jednak wykonanie tak ogromnego zakresu zmian wymaga określenia celu, jakiemu będą służyć owe zmiany, a zatem związane są z określeniem długookresowej strategii państwa.

Jednak w chwili obecnej przystosowanie gospodarki Polski do gospodarki Unii Europejskiej wymaga przekształceń instytucjonalnych, które są głównie związane z wykorzystaniem funduszy unijnych oraz tworzeniem organizacji służących wykorzystaniu owych funduszy.

STAN KOORDYNACJI INSTYTUCJI W POLSCE Z INSTYTUCJAMI UE

Wśród podstawowych barier wykorzystania funduszy strukturalnych zaznaczył się legislacyjno-organizacyjno-instytucjonalny aspekt funkcjonowania państwa i regionu. W 2008 roku bariery instytucjonalne zmieniły nieco swój charakter. Ze względu na doświadczenia lat ubiegłych podstawą oceny pracy urzędników stał się stopień wykorzystania funduszy unijnych. Jednak wciąż brakuje ekonomicznych wskaźników oceny wykorzystywanych funduszy.

Powinna nastąpić zmiana postawy z rozliczenia ilości wykorzystanych pieniędzy z funduszy UE na korzyść trafności decyzji. Przykładem nietrafnych decyzji może być budowa trzech oczyszczalni ścieków nad Notecią, której wynikiem jest brak zmniejszenia stężenia szkodliwych substancji w wodzie, brak poprawy czystości wody, co świadczy o braku koordynacji poczyną. Opisowanego działania nie poprzedzały ekspertyzy naukowe.

Być może efektywniejszym, pod względem ekonomicznym, posunięciem byłaby budowa tradycyjnej oczyszczalni ścieków, budowanej niższym kosztem.

Zatem problem tkwi w ustaleniu celu. Istotna jest nie ilość wykorzystanych pieniędzy, lecz ich ekonomiczna efektywność.

Bieżący problem stanowi konieczność sprostania unijnym wymaganiom w zakresie ochrony środowiska dotyczących stężeń i natężeń szkodliwych substancji, w szczególności obniżki emisji CO₂ o połowę [*Emisja CO₂...*, 2008, s. 14–17]. Na 1€ pomocy unijnej związanej z ochroną środowiska musimy wyasygnować około 4€ własnych funduszy w celu obniżenia emisji szkodliwych substancji, w tym pyłów do poziomu wskazanego przez UE, który pisemnie zobowiązaliśmy się przestrzegać. Konsekwencją niedotrzymania warunków umowy może być brak zgody UE dla inwestycji na obszarze województwa, które przekracza dopuszczalne normy. A zatem, konsekwencje niedotrzymania umowy mogą być bardzo dotkliwe i mogą stanowić poważną barierę wzrostu, ponieważ w przypadku pyłów tylko kilka województw jest w stanie spełnić normy unijne.

Wniosek, jaki wynika z przytoczonych przykładów wskazuje, że poważnym problemem instytucjonalnym jest brak systemu oceniającego ekonomiczną efektywność wykorzystywanych funduszy, co sprzyja mnożeniu się ogniw pośredniczących oraz niegospodarności.

Barierą instytucjonalną są także wady funkcjonowania systemu finansowego w Polsce, zarówno finansów publicznych, jak i funkcjonowanie sektora bankowego, rynku kapitałowego, systemu emerytalnego oraz rynku ubezpieczeń. Jak pisze J. Staniszkis, w Polsce brakuje instytucji finansowych, lokalnych rynków kapitałowych, które mogłyby wchłaniać pieniądze z prywatyzacji sektora publicznego, czy środków napływających z funduszy europejskich. Potwierdza uwagi innych ekonomistów, iż pieniądze publiczne przeznaczone są na konsumpcję, zamiast na inwestycje [Staniszkis, 2001, s. 19]. S. Owsiak wymienia w sferze publicznej czternaście funduszy celowych zarządzanych administracyjnie i nie poddanych regułom rynku [Owsiak, 1999]. Problemy dotyczą koordynacji działania wielu instytucji, których część znajduje się w regionie, chociaż podlegają władzy centralnej. Jak zauważa Z. Gilowska, funkcjonujące agencje centralne, sektorowe i branżowe nie służą rozwojowi regionalnemu [Gilowska, 1998, s. 48]. Nie do końca klarowny docelowy model funkcjonowania regionu jest łatwym celem dla globalnych strategów, dla których mało istotną barierą może być region, czy rząd jakiegoś kraju.

J. Płoskonka przytaczając dochody i wydatki województw w 1999 r. zwraca uwagę, że dochody własne województw będące udziałami w podatkach z budżetu państwa wynoszą ok. 21%, a transfery z budżetu państwa ok. 79% ogółu dochodów [Płoskonka, 2000, s. 92].

Kolejny problem instytucjonalny stanowi bariera elektronicznego wymiaru działalności rządu centralnego i rządów regionalnych.

W literaturze anglojęzycznej elektroniczną działalność rządu określa się mianem E-government. Główne funkcje jakie spełnia dotyczą obszarów takich jak: interakcje rząd – obywatel, szerzenie informacji, strumienia usług rządowych. Jego działania w USA dotyczą powiązań pionowych (poziom federalny, stanowy i lokalny) oraz powiązań poziomych poprzez wszystkie sektory rządowe. Badania wskazują, iż oczekiwania obywateli wobec nowej roli rządu dotyczą głównie odnawiania praw jazdy, spisu osób uprawnionych do głosowania, możliwości głosowania przez Internet, umożliwienia pojedynczego zgłoszenia (podania) przez obywatela dla załatwienia wszystkich formalności związanych ze sprawą, wypełniania zeznań podatkowych, dostępu do informacji rządowej [Aldrich, Bertot, McClure, 2002, s. 351].

Z kolei P. Jaeger uważa, że brak klarownego oddzielenia uprawnień do podejmowania decyzji, to znaczy oddzielenia zasad konstytucyjnych od polityki informacyjnej szczebla federalnego, może doprowadzić do niebezpiecznej kumulacji władzy w wyniku nieograniczonego dostępu do informacji ze wszystkich szczebli [Jaeger, 2002, s. 362]. Jest to szczególnie istotny aspekt w warunkach działania polskiej administracji, gdzie w obrębie tego samego urzędu źle funkcjonuje komunikacja i przepływ informacji.

Podsumowując rozważania można zauważyć dychotomię między przedsiębiorstwami rynkowymi i urzędami ukształtowanymi na potrzeby gospodarki nakazowo-rozdziałowej. Postęp w tej dziedzinie polega na tym, iż urzędnicy udzielają fachowej i uprzejmej odpowiedzi na zadane pytania, ale to wciąż petent musi zabiegać o informacje. Brakuje ulotek informacyjnych przy załatwianiu wielu spraw, na przykład przy rejestrowaniu wynajmowania mieszkania. Informacja wciąż jest reglamentowana, a petent musi o nią zabiegać, co sprzyja utrwalaniu szarej strefy.

Przytoczone wyżej niedoskonałości systemu instytucjonalnego w Polsce wskazują na brak systemowych powiązań zmian dokonywanych na rynku i w odpowiadającym zmianom gospodarczym instytucjach.

ROLA DOCELOWEGO KSZTAŁTU INSTYTUCJONALNEGO WE WZROŚCIE I POKONYWANIU NIERÓWNOŚCI GOSPODARCZYCH W RAMACH UE

R. Rapacki wskazuje czynniki instytucjonalne jako potencjalne źródła przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Należą do nich: ograniczenie nadmiernie rozbudowanego aparatu państwowego; ograniczenie przeregulowania wielu dziedzin gospodarki; likwidacja barier biurokratycznych rozwoju przedsiębiorczości; bardziej aktywna i racjonalniej ukierunkowana polityka strukturalna i przemysłowa; dokończenie procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych; restrukturyzacja hutnictwa, górnictwa, energetyki, przemysłu zbrojeniowego, chemiczne-

go; demonopolizacja telekomunikacji i transportu kolejowego; wspieranie rozwoju sektora małych i średnich firm; reforma finansów publicznych, w szczególności strony wydatków poprzez likwidację licznych agencji rządowych i likwidację funduszy celowych; deregulacja rynku pracy oraz zmniejszenie obciążeń płac narzutami pozapłacowymi wynoszącymi niekiedy 80% płac netto; podniesienie zdolności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej gospodarki; inwestowanie w kapitał ludzki; redefinicja instytucji państwa związana z dostarczaniem dóbr publicznych; stymulowanie wzrostu kapitału społecznego, by można było postrzegać Polskę jako kraj o wysokim poziomie zaufania [Rapacki, 2000, s. 484–489].

Zapewnienie wewnętrznych źródeł wzrostu umożliwiłoby trwalszy trend wzrostowy, niezależny od polityki unijnej, co pozwoliłoby na pokonanie nierówności gospodarczych między Polską i rozwiniętymi krajami UE.

I. Pietrzyk wymienia dwa podstawowe modele instytucjonalne wykazujące spójność instytucji z charakterem gospodarki, a mianowicie liberalne gospodarki rynkowe, do których można zaliczyć kraje anglosaskie – USA, Wielka Brytania, Kanada, Nowa Zelandia, Irlandia oraz koordynowane gospodarki rynkowe – RFN, Japonia, Szwajcaria, Belgia, Holandia, Austria i kraje skandynawskie [Pietrzyk, 2004, s. 78–87]. Gospodarkom liberalnym towarzyszą innowacje radykalne wymagające dużego wysiłku badawczego (biotechnologie, półprzewodniki, oprogramowanie), bądź występujące w produkcji na potrzeby złożonych systemów (telekomunikacyjnych, obronnych), ponieważ są nastawione na szybki zysk, gotowość do podejmowania ryzyka. Partneruje im elastyczny rynek pracy i wsparcie instytucjonalne. Gospodarkom koordynowanym towarzyszą innowacje inkrementalne głównie w produkcji dóbr trwałego użytku, charakteryzujące się wysoką jakością, przywiązaniem odbiorców, stałym doskonaleniem metod produkcji, obniżką kosztów. Tym zasadom asystuje system przepisów prawnych, a więc większy zakres regulacji.

Zdaniem I. Pietrzyk, narody zdobywają instytucjonalną przewagę komparatywną nie upodabniając się do siebie, lecz osiągając korzyści z różnic instytucjonalnych [Pietrzyk, 2004, s. 84], a instytucjonalne uwarunkowania są źródłem endogenicznego wzrostu gospodarczego.

W związku z powyższym powstaje pytanie, jaka powinna być rola państwa i jaki ma być docelowy model rozwoju instytucjonalnego w Polsce.

W chwili obecnej za wyborem koordynacyjnego modelu instytucjonalnego przemawiają takie czynniki, jak:

- wykorzystanie funduszy unijnych i w związku z tym dostosowanie do instytucji UE;
- sąsiedztwo koordynacyjnych gospodarek Niemiec i bliskość Austrii;
- uwarunkowania historyczne związane z zaborami niemieckim i austriackim, a w związku z tym pewne podobieństwa kulturowe, zwyczajowe, w edukacji (stopnie naukowe wzorowane na systemie niemieckim).

Jednak należy pamiętać, iż wykorzystanie unijnych funduszy powinno być tylko impulsem dla rozwoju polskiej gospodarki. Transfery znacznych funduszy z RFN do byłej NRD nie zapewniły pokonania różnic rozwojowych we wschodnich Niemczech. Poza tym wydaje się, iż podstawową cechą przewidywanych zdarzeń będzie traktowanie liberalizacji jako podstawowego imperatywu działania w walce o poprawę pozycji konkurencyjnej makroregionu Europy. Wyrazem pewnych tendencji do zmian ze spójnościowej polityki na pro wzrostową są zmiany w budżecie UE na lata 2007–2013, gdzie w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia się wzrost. Fundusze na badania będą przyznawane tylko największym i najsilniejszym ośrodkom naukowym, co oznacza, że wzrost będzie finansowany przede wszystkim w krajach dawnej Unii i nie ma gwarancji wyrównania poziomu rozwoju mimo przyznanych kwot z funduszu spójności. A zatem długookresowy model rozwoju instytucjonalnego, także w ramach UE związany jest z coraz większym zakresem modelu liberalnego.

W związku z powyższym powstaje pytanie, jak ukształtować długookresowy model rozwoju instytucjonalnego w Polsce, skoro obecnie związani jesteśmy ograniczeniem funkcjonowania w ramach UE, a następnie z powolnym ruchem zbiurokratyzowanej administracji unijnej w kierunku modelu liberalnego. Być może częściową odpowiedzią na to nurtujące pytanie jest przytoczenie przykładu przejściowego i docelowego modelu instytucjonalnego w Chinach, który wspomógł przekształcenia strukturalne w tym kraju oraz doprowadził do niespodziewanego i wysokiego wzrostu gospodarczego w ostatnich dekadach.

REFORMY INSTYTUCJONALNE W CHINACH

W latach 70. ubiegłego stulecia Chiny były biednym, przeludnionym krajem, gdzie 70% siły roboczej zatrudnione było w rolnictwie. Wystarczyły dwie dekady transformacji od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej, aby osiągnąć sukces gospodarczy. Sukces Chin zaskakuje ekonomistów tak zwanego głównego nurtu, ponieważ został on osiągnięty bez liberalizacji, prywatyzacji i demokratyzacji, co było warunkiem transformacji pozostałych gospodarek posocjalistycznych. Sukces dokonał się bez zagranicznej pomocy w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które w latach osiemdziesiątych były nieznaczące, a w okresie największego napływu w latach 90. nie przekroczyły 10% inwestycji ogółem. Fakt ten jeszcze bardziej zaskakuje ekonomistów, którzy badają przyczyny sukcesu [Summers, 1992].

W 1995 roku PKB *per capita* wynosił w Chinach 11% PKB *per capita* w USA, a cały PKB Chin wynosił około 1/2 PKB w USA. Przewiduje się, że jeżeli utrzyma się średnioroczna przewaga PKB w Chinach o 4 punkty procentowe więcej

niż w USA, to w 2015 roku, PKB Chin będzie wyższy niż w USA [Maddison, Angus, 1998].

G. Meier i J. Rauch uważają, iż zmiany wewnętrzne spowodowały w Chinach najpierw wzrost gospodarczy, a dopiero następnie znaczący wzrost eksportu, który został umożliwiony przez liberalizację handlu. Pierwszym sukcesem w Chinach była reforma rolna, która spowodowała znaczny spadek zatrudnienia w rolnictwie do poziomu niższego niż 50%. U podstaw sukcesu chińskich reform znajdują się niekonwencjonalne przemiany instytucjonalne w formie instytucji przejściowych, tak zwanych instytucji transformacyjnych (*transitional institutions*). Instytucje transformacyjne spełniły wymaganą rolę, ponieważ wypełniały w tym samym czasie dwa cele – doskonalili ekonomiczną wydajność i sprawiały, że bieżące reformy stały się kompatybilne dla zmian na niższych szczeblach [Meier, Rauch, 2005, s. 47].

Utworzono niestandardową formę własności, która nie była ani państwowa, ani prywatna. A mianowicie utworzone zostały wiejsko-miejskie przedsiębiorstwa, które były motorem wzrostu do połowy lat 90. XX wieku. W obliczu braku przepisów prawnych dotyczących gospodarki rynkowej i praw własności, dochody, jakie czerpały władze lokalne z tych przedsiębiorstw były zabezpieczeniem niepewnych praw własności. Tym samym władze lokalne reprezentowały interesy lokalnych przedsiębiorców i jednocześnie jednostek nadrzędnych dzieląc się z nimi dochodami z przedsiębiorstw. Służyły „pomocną dłońią” lokalnym przedsiębiorcom zachęcając do powstania zyskowych przedsiębiorstw i reformowania nieproduktywnych przedsiębiorstw państwowych. Jednak niepowodzeniem zakończyła się reforma dużych przedsiębiorstw państwowych.

REFORMA CHIŃSKICH INSTYTUCJI OD PRZEJŚCIOWYCH DO NOWOCZESNYCH

W 1990 roku sprywatyzowano wiejsko-miejskie przedsiębiorstwa, które zostały zewidencjonowane, a ich działalność oparta na zasadach prawnych. Spowodowało to pewne ograniczenie korzyści władz lokalnych do wysokości 1,5% od sprzedaży ogółem z działających firm, ale tym swoistym podatkiem władze lokalne nie dzielą się z centralnymi i dlatego dalej wspierają prywatyzację. W 1994 roku po raz pierwszy w Chinach wprowadzono podatki i formalizm podatkowy. Wcześniej, w formie opłat, zbierana była część dochodów od przedsiębiorstw przez władze lokalne, które dzieliły się z władzami centralnymi. Po reformie fiskalnej stosunek podziału dochodów z podatków od wartości dodanej między władzami centralnymi i lokalnymi jest stały i wynosi 75:25. Władze lokalne zgodziły się na taką obniżkę dotychczasowych bardzo wysokich dochodów, ponieważ były one obciążone polityczną niepewnością, a ustawowa regulacja stała się zabezpieczeniem długoterminowym.

Pod koniec lat 90. reforma systemu bankowego spowodowała większą niezależność lokalnych banków od lokalnych władz, a przedsiębiorstwa stanęły wobec problemu uzyskania kredytu z banku. 1.04.2000 roku wprowadzono imienne depozyty bankowe dla nowych depozytariuszy, odstępując tym samym od praktyki anonimowych wkładów. Jednak anonimowe pozostały wkłady wcześniejsze, które ocenia się na 6 bln juanów, to znaczy na kwotę większą, niż 60% PKB w Chinach.

Tak więc Chiny osiągnęły nieoczekiwany sukces gospodarczy stosując się do zaleceń światowych ekonomistów tylko w zakresie otwarcia gospodarki na wymianę międzynarodową, w sytuacji braku podstaw prawnych działania przedsiębiorstw, braku pomocy zagranicznej w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych, startując z bardzo niskiego poziomu rozwoju gospodarczego, jednak opierając się na endogenicznych czynnikach wzrostu polegających na postępującej transformacji strukturalnej i przechodzeniu zasobów pracy z rolnictwa do przemysłu i innych działów gospodarki.

Zdaniem autorów opracowania znacznie poważniejszym czynnikiem decydującym o sukcesie dla skutecznych reform instytucjonalnych miało zapewnić nie kompatybilności z interesami władz [Meier, Rauch, 2005, s. 84].

WNIOSKI

Podsumowując rozważania nad istotą i docelowym kształtem instytucjonalnym w Polsce można stwierdzić, iż w chwili obecnej istnieje konieczność koordynacji działań z Unią Europejską w kwestii wykorzystania funduszy strukturalnych, które stanowią początkowy impuls rozwojowy dla Polski. Jednak liczne przykłady wskazują, że tego rodzaju transfer nie jest gwarantem długookresowego sukcesu rozwojowego, na co wskazuje przykład RFN – lokujący znaczne fundusze w byłym NRD. Wymagania stawiane wobec niekonkurencyjnego makroregionu Europy skłaniają Unię Europejską do powolnego odchodzenia od wyraźnych tendencji spójnościowych na rzecz szybszego wzrostu gospodarczego, czego wyrazem są zmiany w budżecie na lata 2007–2013 i poparcie tak zwanej konkurencyjności dla wzrostu. Zatem zbiurokratyzowana Unia Europejska zakłada w istocie szybszy wzrost wysoko rozwiniętych krajów, ponieważ fundusze na działalność B+R będą mogły uzyskać tylko bardzo silne ośrodki badawczo-rozwojowe. Zwrot ku modelowi liberalnemu jest zauważalny. Oznacza to, iż nierówności gospodarcze mogą się zwiększać mimo realizowanej polityki spójności. W tej sytuacji wydaje się, że reforma systemu instytucjonalnego w Polsce powinna opierać się na koncepcji instytucji przejściowych od modelu koordynacyjnego do liberalnego.

Docelowym modelem instytucjonalnym w Polsce powinien być zatem model liberalny poprzedzony jednak okresem funkcjonowania instytucji przejściowych działających na potrzeby koordynacji z Unią Europejską.

Spójność reform instytucjonalnych z przekształceniami gospodarczymi pozwoli wykorzystać endogeniczne czynniki wzrostu zapewniając tym samym trwałe jego podstawy, co daje szansę na zmniejszenie nierówności gospodarczych między Polską i wysoko rozwiniętymi krajami UE.

LITERATURA

- Aldrich D., Bertot J., McClure Ch., 2002, *E-Government: initiatives, developments and issues* [w:] Symposium issue "Exploring E-Government: Considerations, Issues and Strategies", Government Information Quarterly number 4/2002 volume 19, Pergamon, New York.
- Coase R., 1999, *Nowa ekonomia instytucjonalna*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3.
- Dołęgowski T., 2000, *Instytucje, a rozwój gospodarczy i konkurencyjność* [w:] *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, cz. 1, *Materiały konferencyjne*, Instytut Gospodarki Światowej SGH, Warszawa.
- Emisja CO₂. *Gospodarka limitowana*, 2008, „Nowy przemysł”, nr 5(121), maj.
- Gilowska Z., 1998, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, *Studia Lokalne i regionalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Jaeger P., 2002, *Constitutional principles and E-government; an opinion about possible effects of Federalism and the separation of powers on E-Government policies* [w:] *Exploring E-Government: Considerations, Issues and Strategies*, Government Information Quarterly number 4, red. D. Aldrich, J. Bertot McClure, Pergamon, New York.
- Maddison F., Angus J., 1998, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD Development Centre, Paris.
- Meier G., Rauch J., 2005, *Leading Issues In Economic Development*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Meredyk K., 2000, *Przesłanki wzrostu konkurencyjności gospodarki Polski*, *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, materiały konferencyjne Instytutu Gospodarki Światowej SGH, red. J. Bossak, W. Bieńkowski, J. Kruszewski, cz. II, Warszawa.
- Owsiak S., 1999, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I., 2004, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Zeszyt nr 1024/2004, Wrocław.
- Płoskonka J., 2000, *Wykonywanie polityki rozwoju regionalnego* [w:] *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, red. A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa.
- Przybylska K., 1998, *Internalizacja działalności gospodarczej międzynarodowych korporacji*, „Ekonomista”, nr 5–6.

- Rapacki R., 2002, *Możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce*, „Ekonomista”, nr 4, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- Słownik wyrazów obcych, 1980, PWN, Warszawa.
- Staniszki J., 2001, *Przymusowa liberalizacja*, „Wprost”, nr 18.
- Stiglitz J., 2001, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Summers L., 1992, *The rise of China*, “Transition Newsletter”, World Bank no. 3, vol. 6(7).
- World Competitiveness Yearbook*, IMD, <http://www02.imd.ch/wcy/methodology/methodology.cfm>; www02.imd.ch/wcy/factors/f3.cfm; www02.imd.ch/wcy/esummary.cfm; stan na dzień 28.02.2002.
- Zieleniewski J., 1995, *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Nierówności gospodarcze między rozwiniętymi krajami UE a Polską można pokonać poprzez zapewnienie trwałego wzrostu, opartego także na źródłach endogenicznych. Jednym z nich są przemiany instytucjonalne stymulujące wzrost oszczędności wewnętrznych oraz dopasowanie instytucji do potrzeb gospodarki rynkowej. Obecnie w Polsce można zauważyć dychotomię między gospodarką rynkową a instytucjami ukształtowanymi w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, które wciąż traktują informację jako dobro reglamentowane. Postęp polega na tym, że urzędnicy uprzejmie i często fachowo odpowiadają na pytania petenta, ale to petent wciąż musi zabiegać o informację. Przy załatwianiu wielu spraw urzędowych brakuje ulotek informacyjnych, co sprzyja utrwalaniu szarej strefy. Instytucjom w Polsce i urzędnikom brakuje zachęty finansowej, która sprzyjałaby ich zainteresowaniu dobrobytem przedsiębiorstw i działalności gospodarczej. Dla ustalenia systemu zachęt finansowych potrzebne jest określenie docelowego modelu instytucjonalnego, co wymaga poważniejszych badań. Ze względu na bieżące ograniczenia, polegające na konieczności dostosowania instytucji w Polsce do możliwości wykorzystania funduszy unijnych, wydaje się, iż dobrym rozwiązaniem będzie utworzenie instytucji przejściowych od modelu unijnego do docelowego.

Institutional Reforms as the Way to Cover the Income Inequalities between Poland and the Rest of EU Countries

Summary

Income inequalities between developed EU countries and Poland could be covered by high sustainable growth, based on the endogenous sources, as well. It means, institutional reforms, which stimulate higher internal savings could be more compatible with transformed economy. There is noticeable gap between market economy and the institutions risen in the former system. They are not financially and mentally stimulated to be interested in the business development. But the scheme of financial motives should be joint with the final institutional model. However, the current need requires the institutions in Poland to fit with the EU institutions. The conclusion is, that final institutional model in Poland should take into account the current transitional institutions working with the EU institutions.