



Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej



SGH



Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej

Redaktor naukowy

Mariusz Strojny

Komitet redakcyjny

Hanna Godlewska-Majkowska

Piotr Wachowiak

Mariusz Strojny

Bartosz Majewski

Redakcja językowa

Paulina Mróz

Korekta angielska

Agnieszka Mikołajewska

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2018

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

Wydanie I

Nakład 200 egz.

ISBN 978-83-8030-241-9

Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

Warszawa 2018

Spis treści

Przedmowa	7
Wstęp	9
<i>Krzysztof Marczewski</i>	
Wprowadzenie	15

Rozdział I

UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE ROZWOJU KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

<i>Elżbieta Adamowicz, Sławomir Dudek, Ewa Ratuszny, Konrad Walczyk</i>	
Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej	25
Economic Tendencies in Central and Eastern Europe	
<i>Adam Karbowski, Łukasz Kryśkiewicz, Jacek Prokop</i>	
Kartele jako przedmiot polityki gospodarczej	79
Cartels from the Public Policy Perspective	
<i>Karolina Konopczak, Krzysztof Marczewski</i>	
Czynniki kształtujące zmiany realnego efektywnego kursu walutowego w krajach regionu	91
Factors Influencing the Changes in Real Effective Exchange Rates in the Countries of the Region	
<i>Wojciech Pacho, Miłosz Rojek</i>	
Wiedza, rozwój i polityki publiczne. Europa Środkowa na tle państw wysoko rozwiniętych	117
Knowledge, Growth and Public Policy. Central and Eastern Europe Versus Well-Developed Countries	
<i>Mateusz Mrokogulski</i>	
Polityka makroostrożnościowa	141
Macroprudential Policy	

<i>Ryszard Rapacki, Juliusz Gardawski, Mariusz Próchniak, Bożena Horbaczewska, Adam Czerniak, Adam Karbowski, Piotr Maszczyk</i>	
Modele kapitalizmu patchworkowego w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej	153
Patchwork Capitalism Models in Poland and Central and Eastern European Countries	

<i>Patrycja Graca-Gelert, Aleksander Sulejewicz</i>	
Koszty transakcyjne w Polsce i w krajach Europy Wschodniej: porównanie kształtowania się w okresie transformacji	161
Transaction Costs in Poland and Other Central and Eastern European Countries (CEE): A Comparison of Their Evolution in the Transformation Period	

Rozdział II

PERSPEKTYWA INWESTORA A WARUNKI DO PROWADZENIA BIZNESU W WYBRANYCH SEKTORACH W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

<i>Hanna Godlewska-Majkowska, Mariusz Czernecki, Małgorzata Godlewska, Paweł Bartoszczuk</i>	
Zmiany w przestrzeni Europy Środkowej z punktu widzenia inwestora	175
Changes in Central and Eastern Europe from the Investor's Perspective	

<i>Michał Gałagus, Arkadiusz Kamiński, Adrian Michalczyk</i>	
Systemy wsparcia start-upów w Europie Środkowo-Wschodniej	213
Systems of Support for Start-Ups in Central and Eastern Europe	

<i>Stanisław Kowalczyk, Roman Sobiecki</i>	
Europejski Model Rolnictwa – uwarunkowania ewolucji	251
European Model of Agriculture: The Determinants of Its Evolution	

<i>Adam Hoszman, Wojciech Paprocki, Jakub Zawieska</i>	
Ewolucja systemu transportowego w Europie Środkowej (wybrane zagadnienia) ...	269
Transport System Evolution in Central and Eastern Europe: Selected Issues	

Rozdział III

STRATEGIE NISKOEMISYJNEGO ROZWOJU W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

<i>Grażyna Wojtkowska-Łodej, Honorata Nyga-Łukaszewska</i>	
Strategia niskoemisyjnego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej	295
Low-Carbon Strategy in the European Union and Its Implications for the Member States from Central and Eastern Europe	

Katarzyna Nowicka, Barbara Ocicka, Aneta Pluta-Zaremba

Strategie rozwoju niskoemisyjnego transportu w Europie Środkowej w świetle wymogów Unii Europejskiej	315
Low-Emission Transport Strategies in CEE Countries in the Light of the EU Requirements	

Rozdział IV

ZMIANY DEMOGRAFICZNE I ICH IMPLIKACJE DLA EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Paweł Strzelecki

Zmiany demograficzne w Europie Środkowo-Wschodniej a perspektywy wzrostu gospodarczego	339
Demographic Changes and Economic Growth Perspectives in Central and Eastern European Countries	

Anita Abramowska-Kmon, Irena E. Kotowska

Praca a opieka w warunkach zmian struktur demograficznych Europy Środkowo-Wschodniej	353
Work Versus Care in the Conditions of Demographic Changes in Central and Eastern Europe	

Agnieszka Chłoń-Domińczak

Reformy systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, emerytury i konsumpcja osób starszych w kontekście zachodzących zmian demograficznych	371
Pension System Reforms in Central and Eastern European Countries; Pensions and Consumption of the Elderly in the Context of the Present Demographic Changes	

Mateusz Guzikowski

Rynki pracy wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – diagnoza sytuacji, tendencje, propozycje reform	391
Labour Markets of Selected Central and Eastern European Countries: Their Evaluation, Tendencies, and Proposals of Reforms	

Rozdział V

WYZWANIA ZWIĄZANE Z USZCZELNIENIEM SYSTEMÓW PODATKOWYCH W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Grzegorz Poniatowski

Problem nieściągalności VAT w krajach Europy Środkowo-Wschodniej	423
The Problem of VAT Non-Compliance in Central and Eastern European Countries	

Dominik J. Gajewski

Uszczelnienie systemu podatkowego – priorytet sprawnego państwa	441
Tightening the Tax System as a Priority of an Efficient State	

Rozdział VI

WYZWANIA SPOŁECZNE STOJĄCE PRZED KRAJAMI EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Adam Czerniak

Model kapitalizmu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej	461
Residential Capitalism in Central and Eastern Europe	

Adam Czerniak, Patrycja Graca-Gelert

Wpływ nierówności dochodów na wzrost gospodarczy – rola percepcji i akceptacji nierówności dochodów	467
The Influence of Income Inequalities on Economic Growth: The Role of the Perception and Acceptance of Income Disparities	

Maria Lissowska

Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle innych krajów europejskich	475
Household Indebtedness in Central and Eastern European Countries Against the Background of Other European Countries	

SGH kształtuje liderów	489
------------------------------	-----

Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii SGH	491
--	-----

Niniejszy raport ekspertów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, pt. *Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej*, został przygotowany specjalnie na XXVIII Forum Ekonomiczne w Krynicy. SGH posiada wieloletnie doświadczenie w tworzeniu ekspertyz, analiz ekonomicznych i prawnych na potrzeby sektora prywatnego, instytucji publicznych, jednostek samorządu terytorialnego. Dostarczamy dane i ich interpretacje przedsiębiorstwom, decydentom oraz mediom. Część naszych działań, takich jak regularne badania koniunktury, skierowana jest zarówno do specjalistów, jak i do szerokiej opinii publicznej.



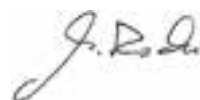
Polska, wraz z dużą częścią państw regionu, ma za sobą bezprecedensowy w nowożytnych czasach okres ponad dwudziestu lat rozwoju. Nie powinniśmy jednak popadać w samozadowolenie: w wielu obszarach mamy jeszcze bardzo dużo do zrobienia, a sytuacja w bliższym i dalszym otoczeniu stała się niestabilna. Dlatego w tej pierwszej edycji ukazujemy część wyzwań społeczno-gospodarczych stojących przed Polską i innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Raport został podzielony na sześć obszarów tematycznych. Pierwszy dotyczy gospodarczych uwarunkowań rozwoju krajów regionu z perspektywy m.in. analizy zmian koniunktury, realnego efektywnego kursu walutowego, kosztów transakcyjnych, polityki makroostrożnościowej, kartelizacji rynków czy innowacyjności.

Drugi obszar analizowany w raporcie SGH dotyczy kwestii biznesowych – w szczególności perspektywy inwestora oraz warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Analizujemy również system wsparcia start-upów oraz dwa szczególnie istotne segmenty, jakimi są rolnictwo oraz system transportowy. Trzeci obszar to strategie niskoemisyjnego rozwoju w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz ich implikacje. W kolejnym rozdziale zajmujemy się zmianami demograficznymi, w szczególności w kontekście rynku pracy i opieki społecznej oraz reformy systemów emerytalnych. Piąty obszar dotyczy wyzwań związanych z uszczelnieniem systemów podatkowych. Analizujemy w nim możliwości uszczelnienia systemu podatkowego – jako priorytetu sprawnego państwa – a także przybliżamy tematykę nieściągalności VAT-u w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Wreszcie ostatnią część naszego opracowania poświęcamy wyzwaniom społecznym, głównie związanym z sytuacją gospodarstw domowych.

Mam nadzieję, że nasz raport przyniesie odpowiedzi na wiele nurtujących Państwa pytań i stanie się przyczynkiem do postawienia nowych.

dr hab. Marek Rocki, prof. SGH



rektor SGH

Wstęp

Z wielką przyjemnością oddajemy w Państwa ręce raport Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie pt. *Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej*, przygotowany na XXVIII Forum Ekonomiczne w Krynicy.

Celem publikacji jest ukazanie wyzwań, z jakimi obecnie zmagają się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a także – a może nawet przede wszystkim – wyzwań, jakie dopiero są przed nimi.

Raport został podzielony na sześć głównych rozdziałów. W pierwszym eksperci SGH koncentrują się na kwestiach gospodarczych. W artykule pt. *Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej* autorzy dowodzą, że pojawiające się oznaki załamania się konsumpcji wraz ze spadkiem aktywności produkcyjnej, którym towarzyszą pogarszające się nastroje, zwłaszcza przedsiębiorców, mogą zwiastować kolejną recesję w Unii Europejskiej oraz w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW). Autorzy artykułu pt. *Wiedza, rozwój i polityki publiczne. Europa Środkowo-Wschodnia na tle państw wysoko rozwiniętych* wskazują na rolę edukacji i innowacji w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Niestety wykazują też, że nakłady na badania i rozwój krajów Europy Środkowo-Wschodniej znajdują się znacznie poniżej zakładanych wartości docelowych, wyznaczonych w strategii rozwojowej „Europa 2020”.

Zespół SGH pod kierownictwem prof. Ryszarda Rapackiego w artykule pt. *Modele kapitalizmu patchworkowego w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej* prezentuje wyniki badań służących lepszemu zrozumieniu natury kapitalizmu powstającego w 11 nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11). Kapitalizm ten cechuje daleko idąca niespójność instytucjonalna, która uzasadnia określanie go mianem „kapitalizmu patchworkowego”. Z kolei w artykule pt. *Polityka makroostrożnościowa* autor opisuje polski sektor bankowy i dowodzi, że na tle Unii Europejskiej charakteryzuje się on względnie niskimi wskaźnikami koncentracji.

W opracowaniu *Kartel jako przedmiot polityki gospodarczej* autorzy omawiają, w jaki sposób zaawansowana analiza ekonomiczna pozwala na identyfikację rynków, na których mogą funkcjonować kartele, a także jak typować przedsiębiorstwa podejrzane o uczestnictwo w zмовach. Autorzy artykułu pt. *Czynniki kształtujące zmiany realnego efektywnego kursu walutowego* wykazali natomiast, że Polska jest jedynym krajem w Europie Środkowo-Wschodniej, w którym w latach 2000–2017 realny efektywny kurs walutowy (REKW)

obniżył się wyłącznie z powodu wolniejszego wzrostu jednostkowych kosztów pracy w kraju niż za granicą. Wreszcie w ostatnim artykule poświęconym kwestiom gospodarczym, pt. *Koszty transakcyjne w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: porównanie kształtowania się w okresie transformacji*, autorzy wskazują na bardzo szybki wzrost poziomu kosztów transakcyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które dogoniły lub nawet przegoniły kraje zaawansowanego kapitalizmu.

Drugi obszar analizowany w raporcie SGH dotyczy kwestii biznesowych – w szczególności perspektywy inwestora oraz warunków do prowadzenia biznesu. Zespół pod kierunkiem prof. Hanny Godlewskiej-Majkowskiej w artykule pt. *Zmiany w przestrzeni Europy Środkowo-Wschodniej z punktu widzenia inwestora* ukazał atrakcyjność inwestycyjną poszczególnych regionów Europy Środkowo-Wschodniej. Okazuje się, że jedynie co piąty region otrzymał ponadprzeciętną ocenę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej. W artykule pt. *Systemy wsparcia start-upów w Europie Środkowo-Wschodniej* autorzy dowodzą natomiast, że stworzenie skutecznych systemów wsparcia start-upów to obecnie już nie tylko dodatek do działań polityki ekonomicznej kraju, ale jeden z jej kluczowych elementów, służących napędzaniu innowacyjności i poziomu przedsiębiorczości w gospodarce. Pokazują też, jakie działania podejmują w tym celu poszczególne kraje w naszym regionie.

Autorzy artykułu pt. *Europejski Model Rolnictwa – uwarunkowania ewolucji* dowodzą, że Europejski Model Rolnictwa może nie przetrwać w erze globalizującej się gospodarki – a przynajmniej w dotychczasowym wariantcie. Globalizacja bez określonych działań politycznych i ekonomicznych może doprowadzić do degeneracji europejskiego modelu rolnictwa i w efekcie jego odrzucenia lub zaniku, a więc do marginalizacji rolnictwa krajów Unii Europejskiej. Wreszcie w artykule pt. *Ewolucja systemu transportowego w Europie Środkowo-Wschodniej (wybrane zagadnienia)* pokazano, jak przebiega rozwój infrastruktury transportowej w Europie Środkowo-Wschodniej. Chociaż w latach 1990–2015 sieć autostrad w dziewięciu krajach Europy Środkowo-Wschodniej zwiększyła się ponad trzykrotnie, z 1888 km w 1990 r. do 6618 km w 2015 r., to i tak do 2030 r. nie należy się spodziewać zaspokojenia wszystkich potrzeb w zakresie rozwoju dróg o podwyższonej kategorii.

Trzeci rozdział to strategię niskoemisyjnego rozwoju w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wraz z implikacjami. Autorzy artykułu pt. *Strategie rozwoju niskoemisyjnego transportu w Europie Środkowo-Wschodniej w świetle wymogów Unii Europejskiej* zwracają uwagę, że strategicznym zadaniem w krajach tego regionu powinno być wzmocnienie roli transportu multimodalnego w systemach krajowych, a w rezultacie w systemie transportowym całego regionu. Z kolei w artykule pt. *Strategia niskoemisyjnego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej* podkreślono, że dla państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej zaplanowany unijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych może być trudny do osiągnięcia. Większym wyzwaniem jest zmniejszenie ilości zużywanej energii niż zwiększenie konsumpcji OZE.

W kolejnym rozdziale zajmujemy się zmianami demograficznymi, w szczególności w kontekście rynku pracy i opieki społecznej oraz reformy systemów emerytalnych. W pierwszym artykule pt. *Zmiany demograficzne w Europie Środkowo-Wschodniej a perspektywy wzrostu gospodarczego* przedstawiono prognozę, z której wynika, że w latach 2018–2040 potencjalna podaż pracy w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej będzie się kurczyła przeciętnie rocznie o 0,5–1%. W związku ze spadającą podażą pracy przeciętne tempo wzrostu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej spadnie z 2–4% obserwowanych od początku XXI wieku do 1,5–3% przewidywanych na lata 2018–2040. Z kolei autorzy artykułu pt. *Praca a opieka w warunkach zmian struktur demograficznych Europy Środkowo-Wschodniej* zauważają, iż ludność Europy nie tylko jest i pozostanie najstarsza w skali globu, lecz także Europa jest jedynym kontynentem doświadczającym spadku liczby osób w wieku produkcyjnym. Niedostatek rozwoju usług opiekuńczych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest barierą wzrostu gospodarczego, bowiem nie pozwala na efektywniejsze wykorzystanie malejących potencjalnych zasobów pracy. W artykule pt. *Reformy systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, emerytury i konsumpcja osób starszych w kontekście zachodzących zmian demograficznych* autorka stwierdza, że starzenie się ludności wymusza zmiany systemów emerytalnych, tak aby utrzymać ich stabilność i adekwatność. Jednym z ważnych osiągnięć niemal wszystkich krajów regionu jest podniesienie i wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co stanowiło istotne wyzwanie polityczne. Polska i Rumunia nadal przed nim stoją.

Wreszcie autor ostatniego artykułu w tym rozdziale, zatytułowanego *Rynki pracy wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – diagnoza sytuacji, tendencje, propozycje reform* stawia tezę, iż największym wyzwaniem, przed którym stoją kraje Europy Środkowo-Wschodniej, jest trwale zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej ludności. Reformom systemu zabezpieczenia społecznego powinny towarzyszyć reformy systemu instytucjonalnego rynku pracy, których celem będzie wzmocnienie bodźców skłaniających pracodawców do zwiększenia popytu na pracę przy jednoczesnych zmianach zwiększających elastyczność kodeksu pracy i ograniczających emigrację zarobkową.

W przedostatnim rozdziale analizujemy wyzwania związane z uszczelnieniem systemów podatkowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Autor pierwszego artykułu, pt. *Uszczelnienie systemu podatkowego – priorytet sprawnego państwa*, uważa, że wprowadzone w Polsce nowe rozwiązania prawne dotyczące przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania mogą okazać się nieskuteczne. Według autora pożądane są rozwiązania, które z jednej strony będą skuteczne w stosunku do podmiotów stosujących agresywną optymalizację podatkową, a z drugiej – będą uwzględniały dobro przedsiębiorców chcących prowadzić działalność w przyjaznym środowisku regulacyjnym. Z kolei autor drugiego opracowania, pt. *Problem nieściągalności VAT-u w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, zauważa, że w zdecydowanej większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej

ściągalność podatku VAT plasowała się poniżej średniej unijnej, a dochody z VAT-u, jako głównego źródła dochodów podatkowych, były niestabilne. Wprowadzaniu specjalnych mechanizmów, obowiązków raportowania, środków informatycznych czy zwiększaniu świadomości towarzyszy poprawa ściągalności VAT-u, o czym świadczy przykład krajów Grupy Wyszehradzkiej.

W ostatnim rozdziale analizujemy wyzwania społeczne stojące przed krajami Europy Środkowo-Wschodniej. W artykule pt. *Model kapitalizmu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* autor zauważa, że niemal wszystkie kraje tego regionu wykazują jeden specyficzny model kapitalizmu mieszkaniowego, inny niż te występujące w Europie Zachodniej czy Europie Południowej. Model ten charakteryzuje się przede wszystkim niskim poziomem utowarowienia mieszkań, tj. mieszkańcy z krajów EŚW-11 traktują domy jako dobra rodzinne, a nie towary czy aktywa finansowe. Z kolei autorzy opracowania pt. *Wpływ nierówności dochodów na wzrost gospodarczy – rola percepcji i akceptacji nierówności dochodów* zwracają uwagę, że im więcej osób sądzi, że jest możliwe wyjście z ubóstwa, tym większe znaczenie dla wzrostu gospodarczego ma inwestowanie w edukację.

W ostatnim opracowaniu, pt. *Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle innych krajów europejskich*, autorka wskazuje, iż zachowanie finansowe gospodarstw domowych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej ma wiele cech typowych dla uboższych rodzin z innych krajów europejskich, takich jak: mała skłonność do oszczędzania, zaciąganie w dużej mierze kredytów hipotecznych a nie konsumenckich.

Komitet redakcyjny
prof. dr hab. Hanna Godlewska-Majkowska
dr hab. Piotr Wachowiak, prof. SGH
dr Mariusz Strojny (redaktor naukowy)
dyr. Bartosz Majewski

Nota o autorach

Hanna Godlewska-Majkowska jest profesorem nauk ekonomicznych, kierownikiem Zakładu Otoczenia Biznesu w Instytucie Przedsiębiorstwa w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, profesorem zwyczajnym w Instytucie Przedsiębiorstwa. Obecnie pełni w SGH funkcję prorektora ds. współpracy z otoczeniem. Specjalizuje się w badaniach nad lokalizacją przedsiębiorstw, przedsiębiorczością lokalną i regionalną oraz atrakcyjnością inwestycyjną regionów. Jest autorką ponad 200 publikacji. Wypromowała 6 doktorów. Badania prowadzone przez prof. dr hab. H. Godlewską-Majkowską i jej zespół są od 2008 roku podstawą opracowania raportów atrakcyjności inwestycyjnej polskich województw, powiatów i gmin na zamówienie PAIH (d. PAIIZ) oraz raportu „Gmina na 5!”.

Piotr Wachowiak jest Prorektorem ds. Nauki i Zarządzania w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz Dyrektorem Instytutu Zarządzania SGH. W latach 90. pracował w Urzędzie Gminy Warszawa Centrum jako zastępca dyrektora zarządu Dzielnicy Żoliborz oraz jako dyrektor Wydziału Budynków Komunalnych. W latach 2001–2009 był dyrektorem administracyjnym i kanclerzem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, a od 2012 do 2016 roku prodziekanem Kolegium Zarządzania i Finansów. Specjalizuje się w zarządzaniu zasobami ludzkimi, negocjacjach, kapitale intelektualnym przedsiębiorstw, zarządzaniu wiedzą w przedsiębiorstwie oraz społecznej odpowiedzialności biznesu. Jest członkiem kapituły Nagrody Gospodarczej Prezydenta RP.

Mariusz Strojny jest adiunktem w Instytucie Zarządzania Wartością oraz Pełnomocnikiem Rektora ds. Transferu Technologii w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, a także Partnerem w Kancelarii Patentowej Kluczevska-Strojny. Wcześniej przez 17 lat pracował w międzynarodowej firmie doradczej KPMG, gdzie kierował zespołem Zarządzania Wiedzą i Badań Rynkowych. Specjalizuje się w zarządzaniu wiedzą i kapitałem intelektualnym, ochronie własności przemysłowej, wycenie firm i własności przemysłowej, komercjalizacji i transferze technologii.

Bartosz Majewski jest dyrektorem Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz współpracownikiem Instytutu Zarządzania SGH. Brał udział w wielu projektach doradczych i eksperckich. Specjalizuje się w rozwijaniu przedsiębiorczości i edukacji przedsiębiorczej, zarządzaniu strategicznym, reorientacji strategicznej i restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Wprowadzenie

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej przeżywają w ostatnich dwóch dekadach burzliwy okres dostosowań do szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Do przełomu lat 2007 i 2008 procesy postępującej globalizacji sprzyjały szybkiemu rozwojowi gospodarki światowej, realizowanemu bez znaczących napięć inflacyjnych i przy rosnącym poziomie zatrudnienia, choć przy narastających nierównowagach zewnętrznych pomiędzy głównymi potęgami gospodarczymi, ale także w niektórych krajach regionu.

Światowy kryzys, który osiągnął apogeum w latach 2008–2009, silnie przewartościował oceny stanu gospodarki światowej, powstrzymując dotychczasowy impet handlu międzynarodowego oraz wymuszając przywrócenie równowagi zarówno w obrotach bieżących bilansu płatniczego poszczególnych krajów, jak i w ich pozycji fiskalnej. Kryzys okazał się szczególnie bolesną próbą dla konstrukcji strefy euro. Utrata zaufania rynków finansowych do stanu finansów publicznych w szeregu krajów członkowskich strefy pociągnęła za sobą kryzys zadłużeniowy, a w jego następstwie ostrą konsolidację fiskalną i idące w ślad za nią spowolnienie tempa wzrostu aktywności gospodarczej, a potem recesję. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, z racji silnej integracji handlowej i produkcyjnej ze strefą euro, mocno odczuły te zawirowania. Pokryzysowe ożywienie trwa dopiero trzy lata. Jego utrzymanie warunkuje pomyślną kontynuację procesu integracji europejskiej.

Mimo tych trudności w latach 2000–2017 postępowało w krajach regionu zbliżanie się do poziomu rozwoju gospodarczego krajów Europy Zachodniej. Tabela 1 przedstawia ten proces konwergencji wyrażony ewolucją poziomu PKB *per capita* w USD w latach 2000–2017, z uwzględnieniem różnic w poziomie siły nabywczej (parytetu siły nabywczej = PSN) poszczególnych walut.

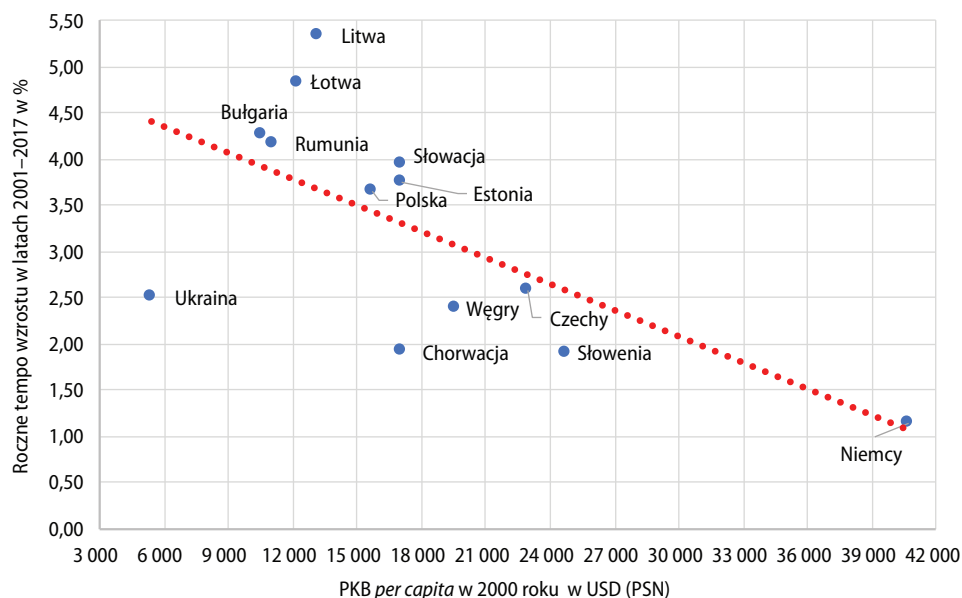
Zgodnie z teorią tzw. beta-konwergencji (w wersji absolutnej) to zbliżanie powinno cechować się odwrotną zależnością pomiędzy poziomem PKB *per capita* a tempem wzrostu tej wielkości, tj. im wyższy jest początkowy poziom PKB *per capita* w danym kraju, tym niższym przeciętnym długookresowym tempem wzrostu powinien się on charakteryzować. Tak też przebiegał ten proces w krajach regionu w latach 2000–2017 (por. wykres 1).

Tabela 1. PKB *per capita* w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2017 w USD (PSN)

	2000		2017		Roczne tempo wzrostu w latach 2001–2017 w %
	w USD	Niemcy =100	w USD	Niemcy =100	
Bułgaria	10 560	26,0	21 466	43,6	4,26
Chorwacja	17 024	41,9	23 466	47,7	1,91
Czechy	22 938	56,4	35 352	71,8	2,58
Estonia	17 094	42,0	31 916	64,9	3,74
Węgry	19 553	48,1	29 171	59,3	2,38
Łotwa	12 291	30,2	27 409	55,7	4,83
Litwa	13 234	32,5	31 998	65,0	5,33
Polska	15 697	38,6	28 891	58,7	3,65
Rumunia	11 117	27,3	22 250	45,2	4,17
Słowacja	17 054	41,9	32 916	66,9	3,94
Słowenia	24 790	61,0	34 156	69,4	1,90
Ukraina	5 428	13,3	8 260	16,8	2,50
Niemcy	40 671	100,0	49 213	100,0	1,13

Źródło: obliczenia na podstawie danych z Total Economy Database™, The Conference Board, [dostęp: 15.07.2018].

Wykres 1. Ścieżka konwergencji PKB *per capita* krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2017



Źródło: tabela 1.

Z punktu widzenia poziomu PKB *per capita* w 2000 roku na czele grupy znajdują się Słowenia, Czechy i Węgry, ale z kolei odnosząc się do lokalizacji linii trendu, zauważalne jest ich trochę za wolne tempo konwergencji w badanym okresie. Liderami pod względem tempa są natomiast Litwa i Łotwa. Wyraźnie na tym tle odstaje Ukraina – z dwukrotnie niższym tempem wzrostu przy początkowym poziomie PKB *per capita* najniższym w całej grupie.

Różnice w dynamice wzrostu poszczególnych krajów regionu można analizować zarówno od strony czynników podażowych, jak i popytowych. Tabele 2–5 zawierają wyniki dekompozycji wkładu w stopę wzrostu PKB czterech głównych czynników podażowych w latach 2000–2016:

- podaży pracy w wyrażeniu ilościowym (mierzonej wielkością zatrudnienia i czasem pracy),
- podaży pracy w wyrażeniu jakościowym (mierzonej kompozycją pracujących z punktu widzenia poziomu ich wykształcenia),
- podaży kapitału (środków trwałych)
- oraz łącznej produktywności (efektywności) wykorzystania czynników wytwórczych (TFP).

Ten ostatni czynnik reprezentuje także rezultaty szeroko rozumianych usprawnień i innowacji procesu wytwarzania PKB.

Tabela 2. Struktura wkładu czynników podażowych w tempo wzrostu PKB Bułgarii, Rumunii i Chorwacji w latach 2000–2016 (w %)

Czynniki wzrostu	Bułgaria		Rumunia		Chorwacja	
	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016
Wkład pracy – ilość	11,7	2,7	-16,3	-23,2	10,7	-14,5
Wkład pracy – jakość	3,8	6,4	19,0	22,0	1,8	16,7
Wkład kapitału	54,3	66,1	38,2	51,3	54,8	97,5
TFP	30,1	24,7	59,1	49,9	32,6	0,3
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia na podstawie danych z Total Economy Database™, The Conference Board, [dostęp: 15.07.2018].

Tabela 3. Struktura wkładu czynników podażowych w tempo wzrostu PKB Czech, Polski i Węgier w latach 2000 [dostęp: 15.07.2018].2016 (w %)

Czynniki wzrostu	Czechy		Polska		Węgry	
	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016
Wkład pracy – ilość	-3,3	0,4	2,2	5,6	-5,8	-0,8
Wkład pracy – jakość	3,4	6,9	9,0	11,6	7,3	12,1

Czynniki wzrostu	Czechy		Polska		Węgry	
	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016
Wkład kapitału	39,3	53,1	39,8	47,6	33,0	41,0
TFP	60,7	39,6	49,0	35,2	65,5	47,8
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: jak w tabeli 2.

Tabela 4. Struktura wkładu czynników podaźowych w tempo wzrostu PKB Estonii, Łotwy i Litwy w latach 2000–2016 (w %)

Czynniki wzrostu	Estonia		Łotwa		Litwa	
	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016
Wkład pracy – ilość	10,1	–0,5	5,0	–11,6	7,6	0,9
Wkład pracy – jakość	1,7	3,5	1,7	11,0	2,9	9,9
Wkład kapitału	28,3	39,4	14,4	14,6	17,7	18,7
TFP	59,9	57,6	78,9	86,0	71,8	70,5
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: jak w tablicy 2.

Tabela 5. Struktura wkładu czynników podaźowych w tempo wzrostu PKB Słowacji, Słowenii i Ukrainy w latach 2000–2016 (w %)

Czynniki wzrostu	Słowacja		Słowenia		Ukraina	
	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016	2000–2007	2000–2016
Wkład pracy – ilość	4,9	6,5	6,5	6,0	4,0	–29,6
Wkład pracy – jakość	3,7	5,2	14,1	30,5	1,8	6,5
Wkład kapitału	18,4	24,8	27,5	29,8	–7,0	–33,9
TFP	73,0	63,5	51,9	33,7	101,1	157,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: jak w tablicy 2.

W badanym okresie zaznaczył się w większości krajów proces substytucji pracy (w wyrażeniu ilościowym) kapitałem. W niektórych krajach (Rumunia, Chorwacja) był to proces dość gwałtowny. Równolegle we wszystkich rosło znaczenie czynnika podaży pracy w wyrażeniu jakościowym, szczególnie silnie w Chorwacji, Łotwie i Słowenii. Natomiast pod wpływem kryzysu zmniejszył się generalnie wkład TFP we wzrost PKB, odzwierciedlając niższy stopień wykorzystania zasobów czynników wytwórczych. Wysoki udział TFP na Ukrainie wiązał się z równoległym znacznym spadkiem wkładu podaży pracy

(w wyrażeniu ilościowym) i podaży kapitału, co można interpretować jako wspierające wzrost, bardziej efektywne wykorzystanie kurczących się zasobów w gospodarce zmagającej się, z silnymi tendencjami recesyjnymi.

Z kolei na główne czynniki wzrostu PKB od strony popytowej składają się konsumpcja z dochodów osobistych ludności, konsumpcja zbiorowa, nakłady inwestycyjne brutto na środki trwałe oraz saldo handlu zagranicznego. Tabele 6–7 zawierają dane o zmianach udziału pierwszych czterech z tych pozycji w PKB w poszczególnych krajach w relacji do ich udziału w PKB całej Unii Europejskiej w latach 2000–2017 oraz o udziale salda handlu zagranicznego w PKB tych krajów.

Tabela 6. Konsumpcja prywatna, konsumpcja zbiorowa i nakłady inwestycyjne brutto w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2017 (w relacji do PKB, udział w PKB UE = 100)

	Konsumpcja prywatna			Konsumpcja zbiorowa			Nakłady inwestycyjne brutto		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
UE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bułgaria	113,8	121,2	110,8	105,3	85,2	79,2	77,1	125,8	95,5
Czechy	87,1	81,6	85,4	104,7	99,0	95,0	140,4	131,1	122,9
Estonia	94,1	94,5	92,3	100,5	81,6	100,5	122,0	162,7	117,9
Chorwacja	106,0	103,7	103,1	112,1	96,4	96,5	91,3	119,1	100,0
Łotwa	107,6	105,8	111,0	108,9	89,8	89,6	115,6	161,8	99,0
Litwa	111,9	112,6	115,1	117,9	88,8	81,7	87,6	127,1	93,5
Węgry	93,5	96,3	89,2	110,5	106,1	99,5	116,5	104,9	107,0
Polska	109,5	106,5	105,4	95,3	92,3	87,6	108,7	100,0	88,1
Rumunia	117,6	119,3	112,4	90,5	78,6	74,8	88,5	156,0	112,4
Słowenia	97,4	90,4	95,0	97,4	88,3	90,6	125,2	128,0	92,0
Słowacja	95,7	98,1	98,4	102,1	87,8	95,0	125,2	119,1	105,5

Źródło: Eurostat.

Tabela 7. Eksport towarów i usług, import towarów i usług oraz saldo handlu zagranicznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2017 (w relacji do PKB)

	Eksport, udział w PKB (udział w PKB UE = 100)			Import, udział w PKB (udział w PKB UE = 100)			Saldo handlu zagranicznego (udział w PKB)		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
UE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,3	0,7	3,8
Bułgaria	108,3	137,9	144,1	125,1	190,9	153,6	-5,3	-18,8	1,5
Czechy	143,0	174,7	173,5	149,7	171,6	171,3	-1,8	2,4	7,5

	Eksport, udział w PKB (udział w PKB UE = 100)			Import, udział w PKB (udział w PKB UE = 100)			Saldo handlu zagranicznego (udział w PKB)		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
Estonia	182,8	166,3	169,6	194,3	193,3	174,2	-3,3	-8,9	4,5
Chorwacja	108,3	102,6	111,1	118,6	123,9	115,6	-3,1	-7,2	2,3
Łotwa	109,5	101,3	131,5	134,4	154,2	146,4	-8,0	-19,0	-1,3
Litwa	114,2	132,6	176,7	133,8	170,2	187,9	-6,2	-13,1	2,0
Węgry	197,9	205,0	195,9	210,5	207,2	195,0	-3,6	0,6	7,8
Polska	80,7	101,6	117,4	100,6	112,9	118,2	-6,4	-3,5	4,1
Rumunia	97,0	74,7	90,0	113,8	113,7	103,3	-5,3	-14,0	-2,2
Słowenia	148,4	177,9	178,7	160,8	184,7	172,0	-3,7	-1,3	9,6
Słowacja	160,5	219,2	209,3	169,5	226,3	220,1	-2,5	-1,1	3,4

Źródło: Eurostat.

Konsumpcja z dochodów osobistych ludności miała w badanym okresie większy niż przeciętnie w UE udział w Bułgarii, Chorwacji, Litwie, Łotwie, Polsce i Rumunii. Po drugiej stronie znalazły się Czechy, Estonia, Węgry, Słowenia i Słowacja. Udział konsumpcji zbiorowej w PKB relatywnie obniżył się we wszystkich analizowanych krajach w stosunku do 2000 roku. Wiąże się to z ograniczaniem udziału sektora publicznego w gospodarce w następstwie procesów urynkowania. Udział nakładów inwestycyjnych brutto w PKB był, w całym badanym okresie, wyższy od przeciętnego dla UE w Czechach, Estonii, Łotwie, na Węgrzech i Słowacji. W pozostałych krajach relacja ta była zmienna.

Wszystkie mniejsze obszarowo i ludnościowo kraje Europy Środkowo-Wschodniej cechowały się ponadprzeciętnym (w porównaniu ze średnią w UE) zaangażowaniem w wymianę międzynarodową, ale liderem pod tym względem były Węgry. Z reguły silne zaangażowanie w eksport wiązało się z równie eksponowanym zaangażowaniem w import, co świadczy o intensywnym uczestnictwie krajów regionu w międzynarodowej kooperacji produkcyjnej w ramach globalnych łańcuchów wartości. Dla krajów o większych rynkach wewnętrznych (Polska i Rumunia) charakterystyczne były relatywnie niższe wskaźniki umiędzynarodowienia. W okresie przedkryzysowym w szeregu krajów pogłębiał się deficyt w handlu zagranicznym, osiągając największe rozmiary w Bułgarii, Rumunii i krajach bałtyckich. Po kryzysie tendencja się odwróciła. Obecnie prawie wszystkie kraje regionu notują nadwyżki w obrotach towarami i usługami z zagranicą.

Ten skróty obraz ewolucji makroekonomicznej pozycji regionu znajduje rozszerzenie i pogłębienie w raporcie. Szeroko analizowane są w nim zagadnienia ustrojowe, tendencje demograficzne i koniunkturalne oraz wyzwania społeczne związane z nierównościami dochodowymi. Wiele uwagi poświęcono sytuacji na rynkach pracy, w rolnictwie oraz problematyce niskoemisyjnego rozwoju. Ale przede wszystkim omówione zostały

liczne uwarunkowania mikroekonomiczne, mające zasadniczy wpływ na prowadzenie biznesu i podnoszenie efektywności produkcji.

* * *

Nota o autorze

Krzysztof Marczewski jest doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych (specjalność: polityka gospodarcza, międzynarodowe stosunki gospodarcze), autorem i współautorem: szeregu książek i artykułów w recenzowanych czasopismach, ekspertyz dla ministerstw i urzędów centralnych oraz opracowań zrealizowanych w ramach grantów naukowych krajowych i zagranicznych. Jest członkiem Komisji Metodologicznej GUS, specjalizuje się w analizach światowej i krajowej koniunktury gospodarczej, polskiego handlu zagranicznego oraz międzynarodowej polityki handlowej.

Rozdział I

**UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE
ROZWOJU KRAJÓW EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ**

Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej

Pierwsza część niniejszego raportu została poświęcona analizie koniunktury gospodarczej w Unii Europejskiej (EU28) i 10 krajach Europy Środkowo-Wschodniej (CEE): Bułgarii (BG), Czechach (CZ), Estonii (EE), Litwie (LT), Łotwie (LV), Węgrzech (HU), Polsce (PL), Rumunii (RO), Słowacji (SK) i Ukrainie (UA). Główną cechą wahań koniunktury jest ich rozprzestrzenianie się na wszystkie obszary działalności gospodarczej (Burns, Mitchell, 1946, s. 3). Z tego powodu wybrano sześć głównych wskaźników makroekonomicznych. Opisują one gospodarkę ze szczególnym uwzględnieniem głównych aktorów sceny gospodarczej: przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Trzy z nich: PKB (GDP), produkcja sprzedana przemysłu przetwórczego (IP) i konsumpcja (CONS) to dane ilościowe, gromadzone przez urzędy statystyczne, zaś kolejne trzy to dane o charakterze jakościowym: barometr koniunktury (ESI), wskaźnik koniunktury w przemyśle przetwórczym (ICI) oraz wskaźnik nastrojów konsumentów (CSI). Dane jakościowe pochodzą z badań koniunktury prowadzonych metodą testu. Zostały wybrane do analizy ze względu na ich wyprzedzający charakter, umożliwiając monitorowanie zmian koniunktury w czasie rzeczywistym, a nawet sygnalizowanie ich z wyprzedzeniem. Z uwagi na trudności z uzyskaniem danych dla Ukrainy przedstawione zostały tylko dane ilościowe. Dane jakościowe dla Polski pochodzą z badań koniunktury IRG SGH¹. Pozostałe zostały zaczerpnięte z baz danych Eurostatu i Komisji Europejskiej. W celu prezentacji zmian cyklicznych dane zostały oczyszczone z wahań sezonowych i przypadkowych oraz zdetrendyzowane za pomocą filtra Christiano-Fitzgeralda (Christiano-Fitzgerald, 2003).

Analiza koniunktury zostanie przeprowadzona dwojako:

- w ujęciu klasycznym – przedstawione zostaną zmiany wartości poszczególnych zmiennych,
- w ujęciu wzrostowym – omówione zostaną odchylenia od długookresowego trendu.

¹ Więcej informacji na temat badań koniunktury IRG SGH można znaleźć na stronie <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/koniunktura/Strony/default.aspx>.

Punktem odniesienia dla oceny zmian koniunktury w poszczególnych krajach (zmienną referencyjną) są zmiany koniunktury w Unii Europejskiej. Prezentacja graficzna większości zmiennych obejmuje lata 1995–2018. W opisie zmian koniunktury skupiamy się na okresie po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym z 2008 roku. Kryzys trwał krótko, ale był bardzo głęboki, a jego skutki odczuwane są do dziś.

Koniunktura gospodarcza w EU28 i wybranych krajach CEE – cykl klasyczny

W Unii Europejskiej jako całości (EU28) wystąpiły w latach 1995–2018 dwie recesje (mierzone spadkiem realnego PKB). Pierwsza, określana jako światowy kryzys finansowy i gospodarczy, rozpoczęła się w I kwartale 2008 r. i trwała 5 kwartałów. Oznacza to, że faza wzrostowa cyklu klasycznego trwała 52 kwartały (od I kwartału 1995 roku). Ożywienie, które zakończyło kryzys, wygasło po 9 kwartałach. Druga recesja została wywołana przez tzw. kryzys zadłużeniowy strefy euro i trwała od III kwartału 2011 r. do I kwartału 2013 r. (6 kwartałów). Poziom realnego PKB z początku 2008 r. został osiągnięty dopiero w II kwartale 2015 roku. Ożywienie, które nastąpiło po recesji spowodowanej kryzysem zadłużeniowym, trwa do dziś, tj. już 20 kwartałów.

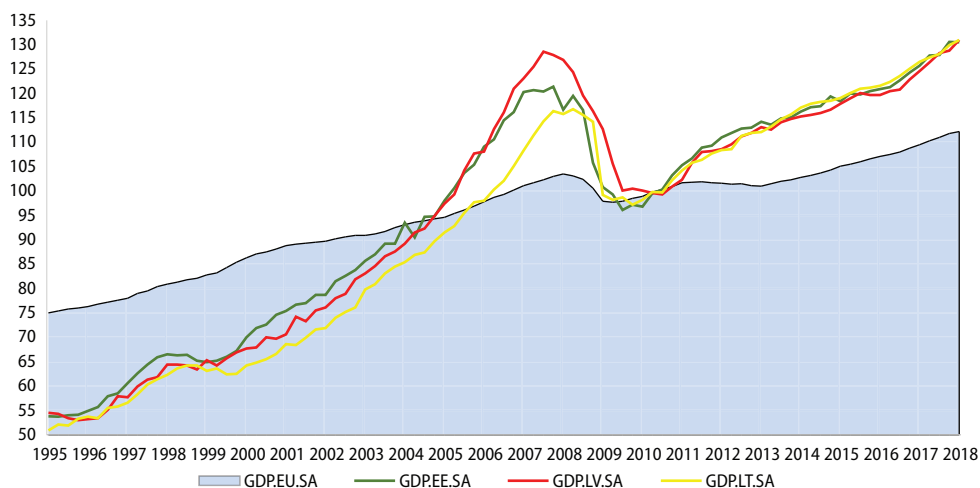
Kryzys z 2008 r. wystąpił we wszystkich wymienionych krajach z wyjątkiem Polski. Zarówno jego przebieg, jak i zmiany koniunktury po kryzysie, były różne w różnych krajach. Można jednakże zauważyć pewne podobieństwa między niektórymi krajami, wyróżniając trzy ich grupy: kraje bałtyckie (Estonia, Łotwa, Litwa), grupę wyszehradzką (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) oraz kraje, które najpóźniej dołączyły do UE, tj. Bułgaria i Rumunia. Zmiany koniunktury na Ukrainie są na tyle swoiste, iż kraju tego nie można zaliczyć do żadnej z grup.

Kraje bałtyckie

Kryzys 2008+ najsilniej doświadczył kraje bałtyckie. Spadki realnego PKB przekroczyły 20% (wykres 1). Dochodzenie do poziomu sprzed kryzysu trwało bardzo długo. Na Łotwie został on osiągnięty dopiero w 2017 r., w Estonii nieco wcześniej, a na Litwie nieco później. W krajach bałtyckich nie wystąpiła natomiast recesja po kryzysie zadłużeniowym 2011–2013. W tym okresie we wszystkich krajach bałtyckich widoczne było przyspieszenie tempa wzrostu PKB. Kryzysowi towarzyszył bardzo głęboki spadek realnej konsumpcji (wykres 2). Jej odtworzenie do poziomu sprzed kryzysu trwało bardzo długo (w przypadku Łotwy dopiero w 2018 roku). Załamanie się PKB i konsumpcji odbiło się gwałtownym spadkiem nastrojów konsumentów. Wartość wskaźnika nastrojów konsumentów

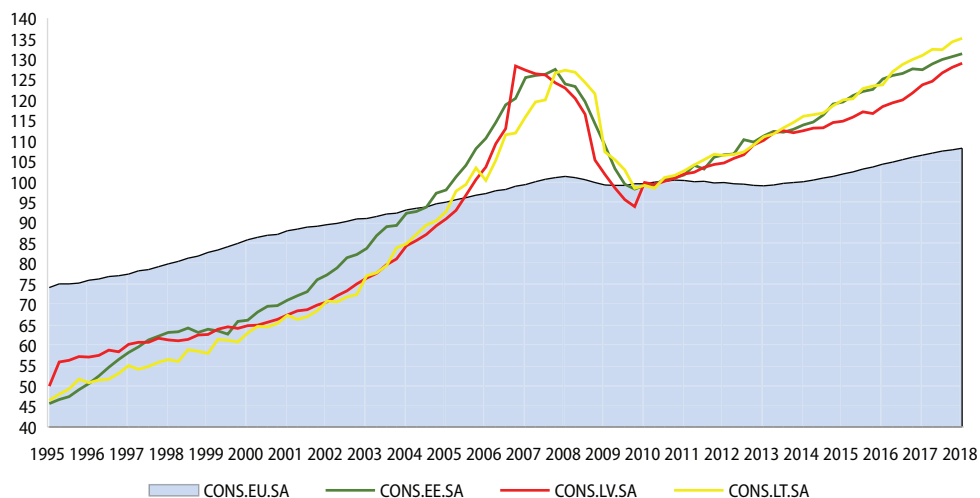
(CSI) zmniejszyła się o ponad 60 punktów (wykres 3). Poprawa nastrojów najwcześniej nastąpiła w Estonii (w 2010 r.); dwa lata później na Łotwie i Litwie.

Wykres 1. Zmiany realnego PKB w krajach bałtyckich w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Zmiany realnej konsumpcji w krajach bałtyckich w latach 1995–2018

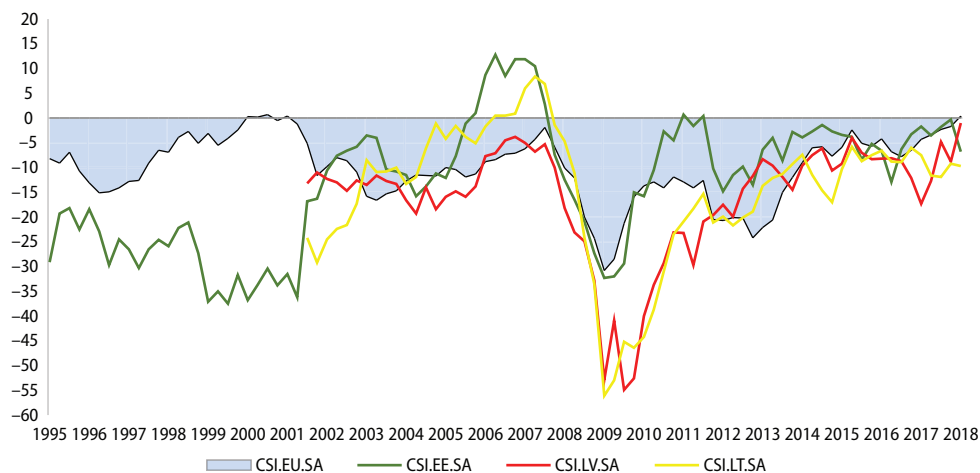


Źródło: opracowanie własne.

Także w produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego (wykres 4) widoczny jest brak reakcji na kryzys zadłużeniowy. Głęboki spadek produkcji miał natomiast miejsce podczas

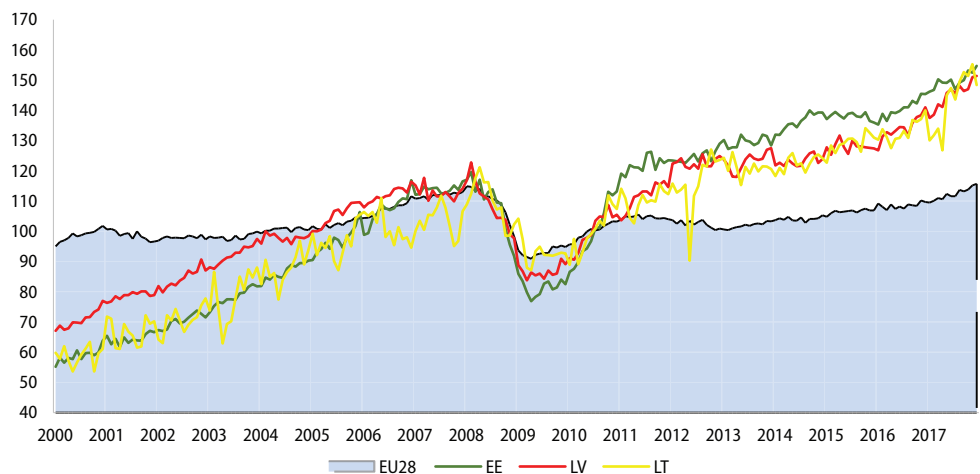
kryzysu 2008+. Najgłębszy spadek, przekraczający 40%, został odnotowany w Estonii. Od roku 2010 obserwujemy przyspieszenie tempa wzrostu produkcji we wszystkich krajach bałtyckich. Po roku 2011 jest ono wyraźnie większe niż w EU28.

Wykres 3. Zmiany wskaźnika nastrojów konsumentów (CSI) w krajach bałtyckich w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

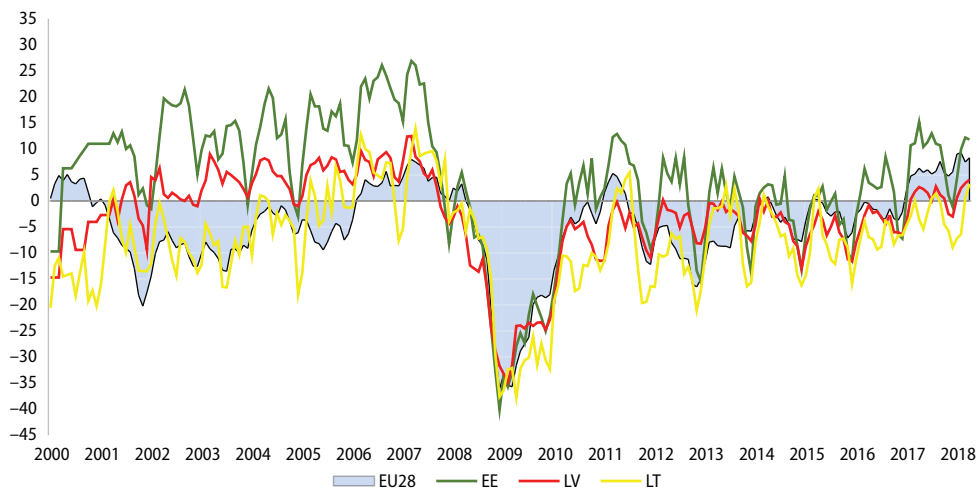
Wykres 4. Zmiany realnej produkcji sprzedanej przemysłu w krajach bałtyckich w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Wartości wskaźnika koniunktury w przemyśle (ICI) oscylują wokół poziomu wyznaczonego przez wskaźnik nastrojów przedsiębiorców w EU28 (wykres 5). Największy optymizm – większy niż w EU28 – cechuje producentów z Estonii. Nastroje przedsiębiorców ze wszystkich krajów bałtyckich są bardziej optymistyczne niż nastroje konsumentów w tych krajach.

Wykres 5. Zmiany wskaźnika koniunktury w przemyśle przetwórczym w krajach bałtyckich w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

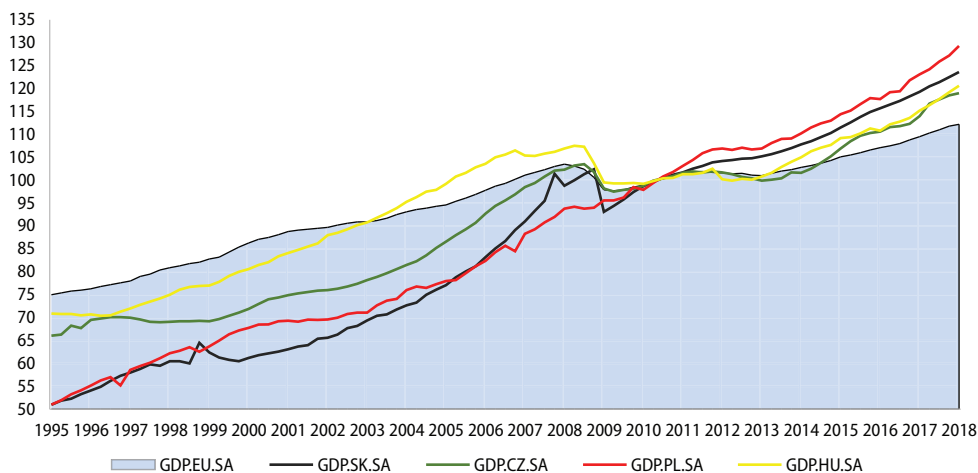
Grupa wyszehradzka

Kraje wyszehradzkie, z wyjątkiem Polski, także zostały mocno dotknięte kryzysem z roku 2008. Spadki realnego PKB były podobnej wielkości co w całej UE (wykres 6). W Polsce odnotowano jedynie spowolnienie tempa wzrostu realnego PKB. Kryzys zadłużeniowy w ujęciu klasycznym wystąpił tylko na Węgrzech i w Czechach. Od 2010 r. widoczne jest przyspieszenie tempa wzrostu realnego PKB w Czechach i Polsce. Już w 2011 r. było ono wyższe niż w EU28. Różnice powiększają się w kolejnych okresach. To samo zjawisko powtórzyło się w 2013 roku w Słowacji i na Węgrzech. W końcu badanego okresu tempo wzrostu realnego PKB każdego kraju z tej grupy jest wyższe niż w EU28.

Na Słowacji i w Czechach zanotowano ponadto jedną płytką recesję w latach 1997–1999, która nie wystąpiła w EU28. Została ona wywołana tzw. kryzysem rosyjskim. Z kolei w Czechach i Polsce w latach 2000–2001, czyli w czasie, kiedy USA przeżywały tzw. recesję dot-com (*dot-com boom*), nastąpiło spowolnienie wzrostu realnego PKB (choć nie recesja w sensie technicznym).

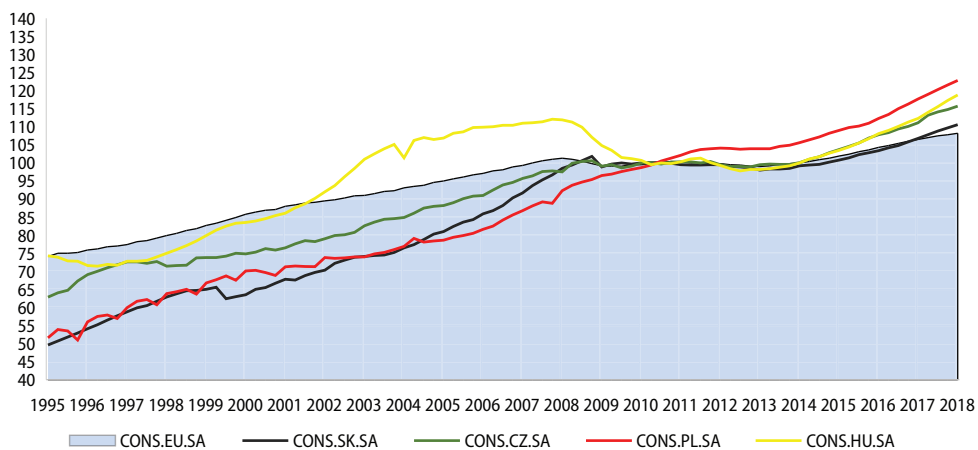
Spadek realnej konsumpcji w grupie krajów wyszehradzkich w następstwie kryzysu 2008+ zanotowano jedynie na Węgrzech (wykres 7). W pozostałych krajach odnotowano spowolnienie tempa wzrostu realnej konsumpcji. Na Węgrzech odbudowa poziomu konsumpcji sprzed kryzysu nastąpiła dopiero w 2016 roku. Od 2013 roku widoczne jest przyspieszenie tempa wzrostu realnej konsumpcji. We wszystkich krajach tej grupy jest ono większe niż w EU28. Największy wzrost ma miejsce w Polsce, a najmniejszy na Słowacji.

Wykres 6. Zmiany realnego PKB w krajach grupy wyszehradzkiej w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

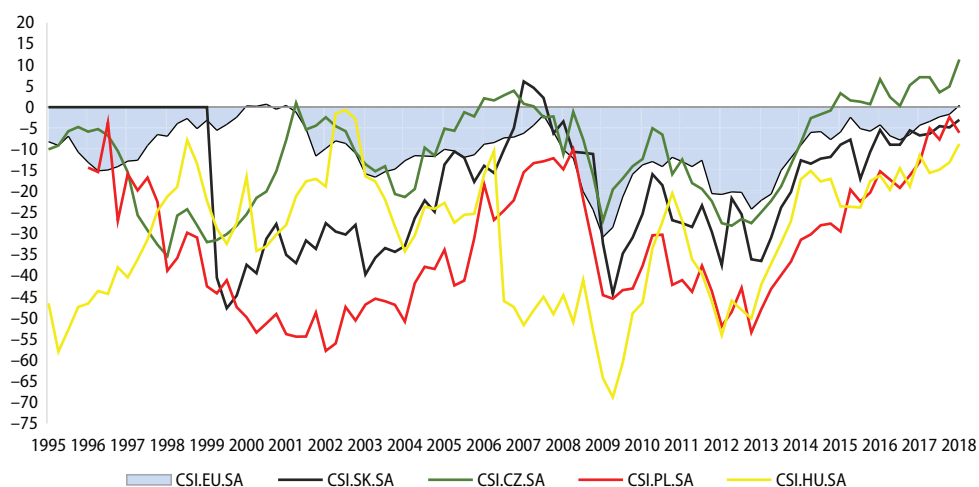
Wykres 7. Zmiany realnej konsumpcji w krajach grupy wyszehradzkiej w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Spadkowi konsumpcji towarzyszyło pogorszenie się nastrojów konsumentów (wykres 8); największe w Polsce i na Węgrzech. Pogorszenie się nastrojów konsumenckich miało miejsce zarówno w czasie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, jak i kryzysu zadłużeniowego. Skala spadków w Polsce, na Słowacji i na Węgrzech była większa niż w EU28. Dopiero w 2018 r. wartości ESI zbliżyły się do poziomu sprzed wybuchu kryzysu 2008+ (zwłaszcza w Polsce i na Słowacji). Większy optymizm cechuje konsumentów czeskich – od 2014 roku poziom nastrojów konsumenckich w Czechach jest wyższy niż w EU28.

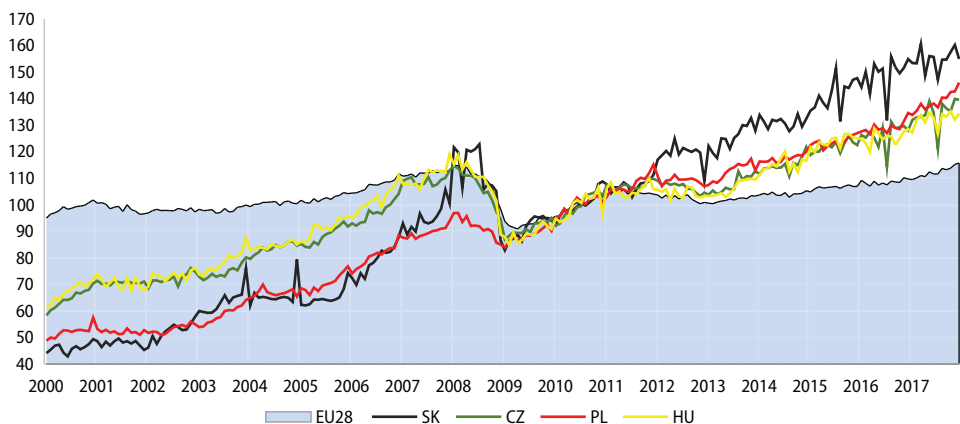
Wykres 8. Zmiany nastrojów konsumentów (CSI) w krajach grupy wyszehradzkiej w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

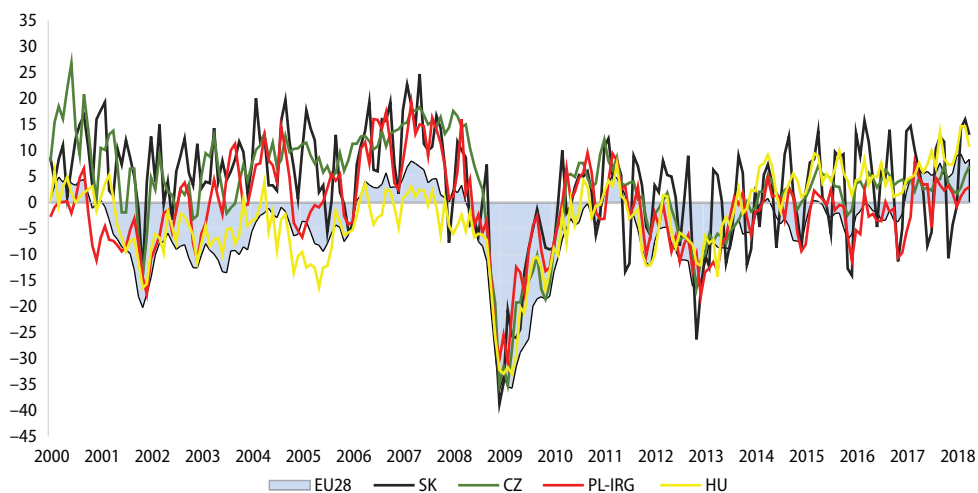
W przebiegu indeksu produkcji sprzedanej przemysłu (wykres 9) we wszystkich krajach tej grupy widoczna jest silna reakcja na kryzys 2008 roku. W Czechach, na Słowacji i na Węgrzech spadek sięgnął 40%. Tylko w Polsce spadek był mniejszy – nie przekroczył 15%. W okresie kryzysu zadłużeniowego w Czechach, Polsce i na Węgrzech widoczne jest zahamowanie tempa wzrostu produkcji. Ponowne przyspieszenie następuje w połowie 2012 r. Od tego czasu jest ono wyższe niż w Unii Europejskiej. Przemysł przetwórczy na Słowacji nie zareagował na kryzys zadłużeniowy. W tym kraju produkcja rośnie od 2009 r., a tempo jej wzrostu jest większe niż w pozostałych krajach tej grupy. W przebiegu wskaźnika koniunktury w przemyśle (wykres 10) widoczna jest reakcja zarówno na kryzys 2008+, jak i słabsza reakcja na kryzys zadłużeniowy z 2011 roku. Po roku 2012 wartości wskaźnika oscylują wokół poziomu w EU28. Porównując nastroje konsumentów i przedsiębiorców w krajach tej grupy, należy zaznaczyć poprawę nastrojów konsumentów po roku 2013, której towarzyszy dryfowanie nastrojów producentów.

Wykres 9. Zmiany realnej produkcji sprzedanej przemysłu w krajach grupy wszechradzkiej w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 10. Zmiany wskaźnika koniunktury w przemyśle przetwórczym w krajach grupy wszechradzkiej w latach 1995–2018



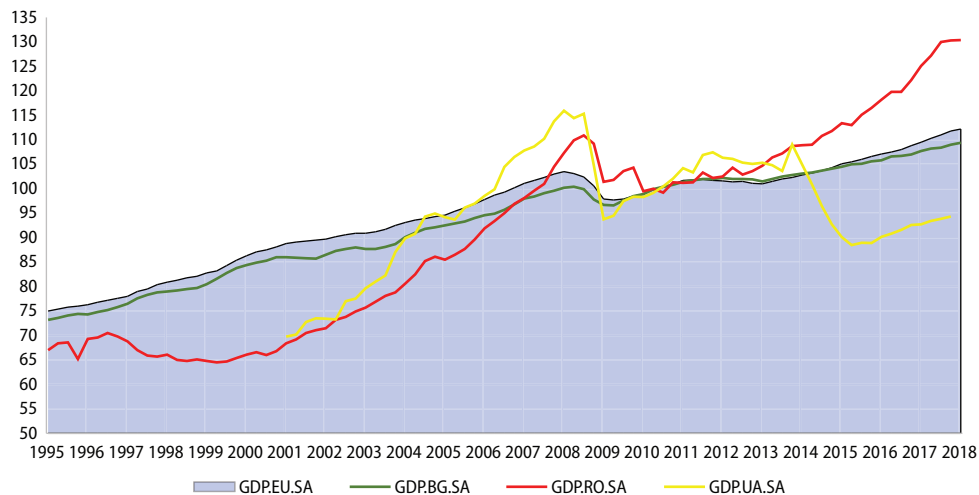
Źródło: opracowanie własne.

Bułgaria, Rumunia i Ukraina

W Bułgarii cykl klasyczny jest w swoim przebiegu bardzo zbliżony do cyklu EU28 (wykres 11). Głęboki spadek PKB miał miejsce podczas kryzysu 2008+. W okresie kryzysu zadłużeniowego z 2011 r. widoczne jest zahamowanie tempa wzrostu PKB. Silne odbicie

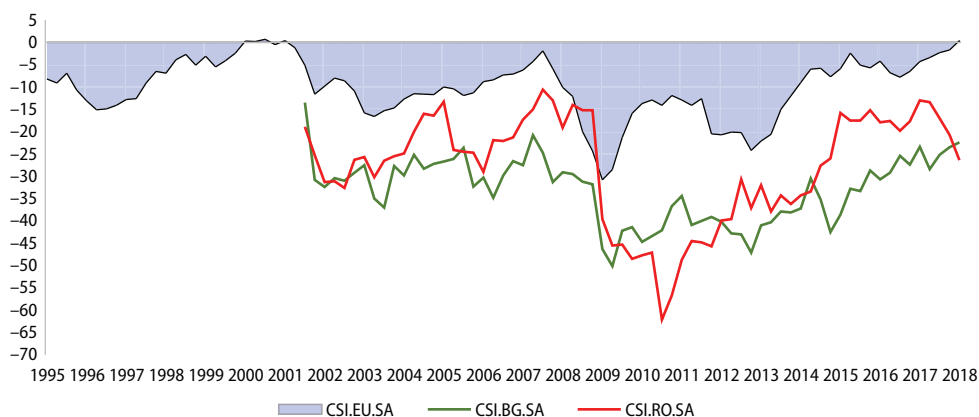
ma miejsce w 2012 roku. Od tej chwili wzrost realnego PKB jest dynamiczny, większy niż w EU28. Zahamowanie tendencji wzrostowej nastąpiło dopiero w połowie 2017 roku. Dość głęboki spadek realnego PKB i realnej konsumpcji w trakcie kryzysu 2008+ wystąpił na Ukrainie i w Rumunii. W przypadku Ukrainy dodatkową, bardzo głęboką recesję zanotowano po kryzysie krymskim.

Wykres 11. Zmiany realnego PKB w Bułgarii, Rumunii i na Ukrainie w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 12. Zmiany nastrojów konsumentów (CSI) w Bułgarii i Rumunii w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

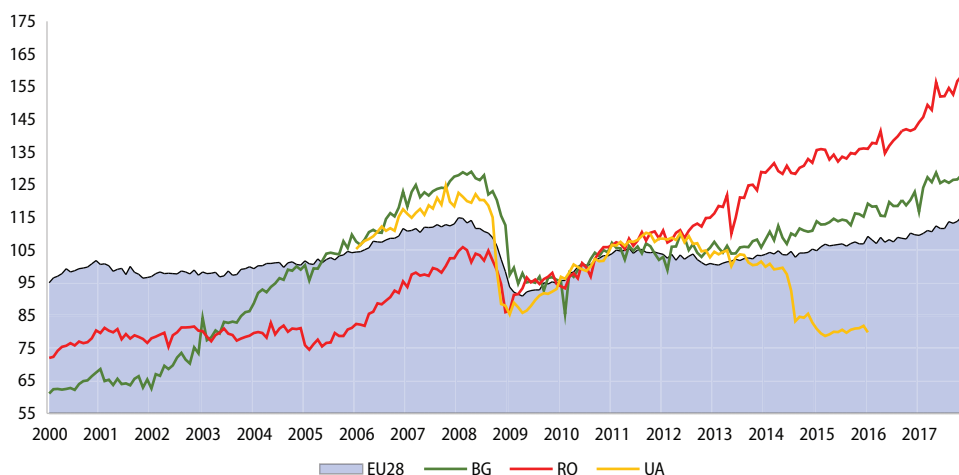
Nastroje konsumentów w Bułgarii i Rumunii są zdecydowanie bardziej pesymistyczne niż w EU28 (wykres 12). W Rumunii od 2017 r. widoczny jest spadek nastrojów. Dla Ukrainy dysponujemy jedynie danymi zaczerpniętymi z serwisu Tradingeconomics.com (wykres 13) – zgodnie z nimi nastroje konsumenckie na Ukrainie też uległy załamaniu podczas kryzysu 2008+. Spadek był porównywalny do zanotowanego w EU28. W 2014 r. nastroje załamały się po raz drugi na skutek wybuchu kryzysu krymskiego.

Wykres 13. Zmiany nastrojów konsumentów na Ukrainie w latach 2000–2018



Źródło: Tradingeconomics.com

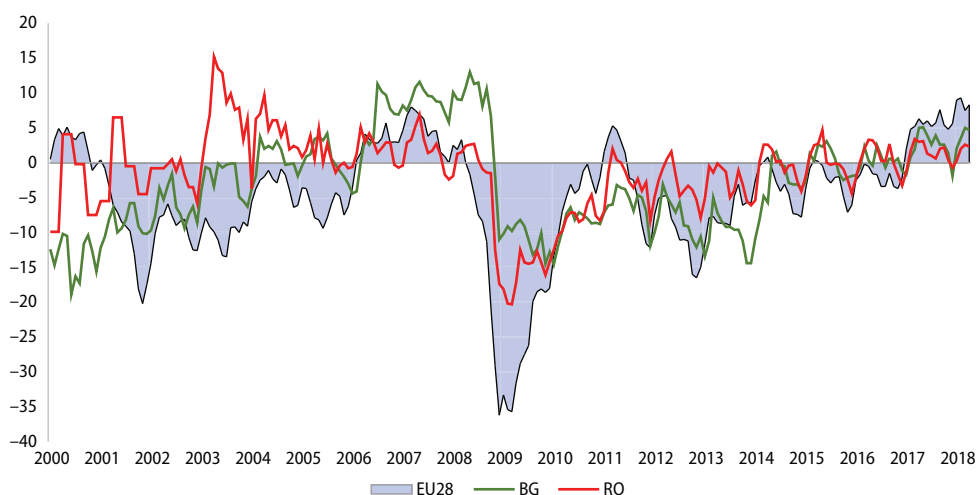
Wykres 14. Zmiany realnej produkcji sprzedanej przemysłu w Bułgarii, Rumunii i na Ukrainie w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Realna produkcja sprzedana przemysłu przetwórczego (wykres 14) we wszystkich krajach tej grupy zmniejszyła się podczas kryzysu 2008+. Spadki były bardzo głębokie, sięgając ponad 40%. Po tym okresie w Bułgarii i Rumunii ma miejsce wzrost produkcji (zdecydowanie większy w Rumunii niż w Bułgarii). Na Ukrainie ponowny głęboki spadek produkcji przemysłowej nastąpił po wybuchu kryzysu krymskiego. Wskaźnik koniunktury w przemyśle w Bułgarii i Rumunii (wykres 15) zmalał zarówno w okresie kryzysu 2008+, jak i kryzysu z 2011 roku. Po 2013 roku wartości wskaźnika oscylują wokół poziomu w EU28.

Wykres 15. Zmiany wskaźnika koniunktury w przemyśle przetwórczym w Bułgarii i Rumunii w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne.

Koniunktura gospodarcza w EU28 i wybranych krajach CEE – cykl wzrostowy

Metodologia cyklu wzrostowego koncentruje się na badaniu odchylenia od długookresowego trendu (Mintz, 1969, s. 12–14). Także w ujęciu cyklu wzrostowego w Unii Europejskiej, jak i w wszystkich badanych krajach największy spadek aktywności gospodarczej miał miejsce po wybuchu kryzysu finansowego i gospodarczego 2008+. Mimo bardzo głębokiego załamania faza spadkowa w tym cyklu trwała stosunkowo krótko – dwa lata. Po kryzysie finansowym i gospodarczym wyróżniono jeszcze jeden wspólny kryzys w latach 2011–2013, nazywany zadłużeniowym. Dynamika zmian cyklicznych w poszczególnych krajach jest jednak bardziej zróżnicowana niż w cyklu klasycznym. Inaczej wyglądają także zmiany koniunktury z perspektywy przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Ilustracja graficzna przebiegu wahań cyklicznych jest obszerna i została zamieszczona w załączniku do opracowania.

EU 28

W waniach składnika cyklicznego realnego PKB wspólnego obszaru gospodarczego EU28 w badanym okresie można wyróżnić cztery pełne cykle. Miały one miejsce, licząc między dolnymi punktami zwrotnymi, w latach 1996(Q2)–1998(Q4), 1998(Q4)–2004(Q4), 2004(Q4)–2009(Q3) i 2009(Q3)–2013(Q3). Górne punkty zwrotne w tych cyklach datowane są na lata 1998(Q1), 2000(Q2), 2007(Q3) i 2011(Q1). Obecnie w przebiegu składowej cyklicznej realnego PKB EU28 trwa faza wzrostowa, zbliżająca się do górnego punktu zwrotnego. Po stosunkowo szybkim odbiciu po kryzysie finansowym i gospodarczym już od III kwartału 2009 r. do początku 2011 r. następuje wzrost aktywności gospodarczej. Spadek w cyklu zadłużeniowym trwa od 2011 r. do 2013 roku. Po kryzysie zadłużeniowym następuje ponowny wzrost, trwający do chwili obecnej.

Amplituda wahań cyklicznych w kolejnych cyklach jest mniejsza niż przed kryzysem finansowym. Podobne fazy wzrostu i spadku aktywności gospodarczej widoczne są w przebiegu składnika cyklicznego barometru koniunktury (ESI). Punkty zwrotne tej zmiennej mają jednak wyprzedzający charakter w stosunku do PKB, tj. wcześniej (o co najmniej jeden kwartał) sygnalizują zmiany aktywności gospodarczej. W połowie 2017 roku pojawiła się tendencja spadkowa. W podobny sposób przebiegają zmiany aktywności gospodarczej w przemyśle przetwórczym. Lokalizacja punktów zwrotnych w produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego jest taka sama jak w przypadku PKB. Od połowy 2016 roku widoczna jest także tendencja spadkowa w przebiegu czynnika cyklicznego. W waniach wskaźnika koniunktury w przemyśle przetwórczym ujawnił się dodatkowy cykl – z fazą wzrostową w latach 2012–2015. Obecnie trwa faza spadkowa.

Wskaźnik koniunktury w przemyśle przetwórczym sygnalizuje nadchodzące zmiany z większym wyprzedzeniem niż w przypadku PKB. Sięga ono dwóch kwartałów. Konsumpcja gospodarstw domowych w EU28 zmniejszyła się tylko w okresie po kryzysie finansowym. W waniach składnika cyklicznego tej zmiennej można wyróżnić dodatkowy cykl. Po kryzysach 2008+ i zadłużeniowym następuje dodatkowy cykl w latach 2013–2017. Obecnie mamy fazę wzrostową kolejnego cyklu. Podobny obraz wahań powtarza się w przypadku nastrojów konsumentów (CSI). Wahania składnika cyklicznego CSI, podobnie jak konsumpcji, wykazują dodatkowy cykl po kryzysie zadłużeniowym w latach 2013–2017, po którym pojawiła się faza wzrostowa kolejnego cyklu, trwająca od 2017 roku. Konsumenty w EU28 z większym optymizmem niż producenci oceniają aktualną koniunkturę gospodarczą. Spadkowej fazie aktywności gospodarczej w przemyśle przetwórczym towarzyszy faza wzrostowa w konsumpcji i nastrojach gospodarstw domowych. Zatem to konsumenci

pobudzają wzrost PKB, który nie ma mocnych podstaw w realnej działalności gospodarczej, zwłaszcza w inwestycjach. Pojawiająca się tendencja spadkowa w przebiegu barometru jest zapowiedzią spadku PKB w niedalekiej przyszłości.

Bułgaria (BG)

W wahaniach cyklicznych realnego PKB widoczne jest silne podobieństwo z EU28. Od 2014 r. składowa cykliczna porusza się w trendzie bocznym. Natomiast w przebiegu barometru koniunktury widoczna jest tendencja spadkowa. Spadek dla Bułgarii datowany jest wcześniej niż spadek dla EU28. Także wahania realnej produkcji sprzedanej przemysłu są podobne do tych, które występują w całej UE. Punkty zwrotne pojawiają się z opóźnieniem w stosunku do EU28. Również w wahaniach realnej konsumpcji i nastrojów konsumentów w Bułgarii widoczne jest duże podobieństwo do EU28. W trwającej obecnie fazie wzrostowej kolejnego cyklu od 2017 r. obserwujemy pewne zahamowanie tendencji wzrostowej. W wahaniach składnika cyklicznego nastrojów konsumentów (CSI) w roku 2014 nastąpiło symetryczne odwrócenie się faz cyklu w stosunku do EU28. Rozpoczęła się faza spadkowa, trwająca rok, po czym w 2015 r. nastąpiło odbicie. Tendencja wzrostowa w kolejnym cyklu uległa zahamowaniu w roku 2016. Porównanie aktywności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wskazuje na większy optymizm konsumentów.

Czechy (CZ)

Wahania składnika cyklicznego realnego PKB są podobne jak w EU28. Tendencja wzrostowa w ostatnim okresie jest zdecydowanie silniejsza. Utrzymuje się od 2014 r., nieco spowalniając w roku 2016. Pewne zahamowanie tendencji wzrostowej widoczne jest także na końcu badanego okresu. Silne podobieństwa widoczne są w wahaniach składnika cyklicznego barometru koniunktury. Składnik cykliczny barometru w Czechach znajduje się w fazie spadkowej od 2017 roku, a więc wcześniej niż w EU28. Składnik cykliczny indeksu produkcji przemysłowej również znajduje się w fazie spadkowej od 2017 roku. Należy jednak podkreślić, iż górny punkt zwrotny z 2017 r. jest wyższy niż w 2007 roku. W wahaniach wskaźnika koniunktury przemysłowej różnice ujawniają się w końcu badanego okresu. Od 2017 roku utrzymuje się tendencja spadkowa. Przebieg zmian cyklicznych realnej konsumpcji gospodarstw domowych w Czechach także nie różni się od obserwowanego w EU28. Jedynie na początku badanego okresu, tj. w latach 1995–2001, odchylenia są wyższe w Czechach niż w EU28. Również nastroje czeskich konsumentów są podobne do zarejestrowanych w EU28. W roku 2017 nastąpiło zahamowanie trwającej od 2015 r. tendencji spadkowej w nastrojach konsumentów. Oznacza to, iż konsumenci z większym optymizmem niż producenci oceniają sytuację gospodarczą kraju.

Estonia (EE)

Przebieg wahań cyklicznych realnego PKB Estonii różni się od obserwowanych w EU28. Od chwili odbicia po kryzysie finansowym i gospodarczym utrzymuje się tendencja wzrostowa, przekształcająca się od 2013 r. w trend boczny. Wahania składnika cyklicznego barometru oscylują wokół wahań barometru EU28, z tendencją spadkową od połowy 2017 roku. W wahaniami cyklicznych produkcji sprzedanej przemysłu wyróżnić można okres bocznego trendu w latach 2011–2016, po czym pojawia się kolejny cykl z krótką fazą wzrostową w latach 2016–2017. W kulminacji ożywienia górny punkt zwrotny znajduje się wyżej niż w czasie kryzysu 2008+. W 2017 r. rozpoczęła się kolejna faza spadkowa, trwająca do chwili obecnej.

Wahania cykliczne wskaźnika koniunktury w przemyśle są bardzo podobne jak w EU28. Faza spadkowa trwa od połowy 2017 roku. W przebiegu składnika cyklicznego konsumpcji widoczny jest brak reakcji na kryzys zadłużeniowy. Faza wzrostowa po kryzysie finansowym i gospodarczym jest dłuższa, trwa bowiem do roku 2015. W drugiej połowie 2015 r. tendencja wzrostowa załamuje się – faza spadkowa trwa do chwili obecnej. Nastroje estońskich konsumentów zmieniają się podobnie jak w EU28. W przebiegu wahań składnika cyklicznego różnice uwidaczniają się tylko w końcu badanego okresu. W drugiej połowie 2017 r. nastąpiło odwrócenie się tendencji wzrostowej. Pojawiła się faza spadkowa, która trwa do dziś. Obecnie w Estonii pogarszają się zarówno nastroje producentów, jak i konsumentów.

Łotwa (LV)

Przebieg wahań cyklicznych realnego PKB jest bardziej zbliżony do zanotowanych w Estonii i Litwie niż w EU28. Od czasu odbicia po kryzysie 2008+ utrzymuje się faza wzrostowa, przechodząca w boczny trend od 2013 roku. Także w wahaniami produkcji przemysłowej widoczne jest większe podobieństwo do Estonii niż EU28. W latach 2016–2017 ujawnił się dodatkowy, krótki cykl. Górny punkt zwrotny w tym cyklu jest położony wyżej niż w czasie kryzysu finansowego. Dynamika zmian wartości wskaźnika koniunktury w przemyśle przetwórczym jest bardziej zbliżona do zmian w EU28. Od połowy 2017 r. trwa faza spadkowa. W przebiegu składnika cyklicznego realnej konsumpcji nie odnotowano kryzysu zadłużeniowego. Od 2010 r. do połowy 2015 roku konsumpcja znajdowała się w fazie wzrostowej. Spadek zaczyna się w drugiej połowie 2015 roku i trwa do chwili obecnej. Wskaźnik nastrojów konsumenckich nie zareagował na kryzys zadłużeniowy. Faza wzrostowa po światowym kryzysie finansowym i gospodarczym trwała do 2013 roku. Od 2013 r. do 2017 r. nastroje konsumentów osłabły.

Tendencja spadkowa odwraca się w roku 2017. Na Łotwie konsumenci wykazują większy optymizm niż producenci.

Litwa (LT)

Również na Litwie dynamika zmian cyklicznych realnego PKB jest zbliżona do pozostałych krajów bałtyckich. Faza wzrostowa po kryzysie finansowym i gospodarczym, trwająca od 2010 r., po niewielkim załamaniu w roku 2015 przechodzi w trend boczny. W wahaniami cyklicznych barometru po 2012 r. widoczny jest spadek zmienności, przypominający bardziej trend boczny niż wahania cykliczne. Wahania cykliczne indeksu produkcji przemysłowej są zbliżone do wahań w EU28. Od połowy 2017 roku utrzymuje się faza spadkowa. W przebiegu składnika cyklicznego konsumpcji nie odnotowano kryzysu zadłużeniowego. Od 2009 r. do 2017 roku realna konsumpcja znajdowała się w fazie wzrostowej. Spadek zaczyna się w 2017 roku i trwa do chwili obecnej. W przebiegu cyklicznym wskaźnika nastrojów konsumentów widoczne jest podobieństwo do EU28. Od 2014 r. do połowy 2017 r. miał miejsce spadek nastrojów konsumenckich. Tendencja spadkowa odwróciła się w roku 2018. Producenci wykazują większy pesymizm w ocenie sytuacji gospodarczej.

Węgry (HU)

Wahania składnika cyklicznego realnego PKB różnią się od referencyjnych (EU28). Różnice w wielkości odchylenia od trendu narastają po 2013 roku. Występuje także dodatkowy cykl w latach 2013–2017. W kolejnej fazie, która pojawia się po 2017 r., widoczne jest zahamowanie tendencji wzrostowej. Nieco większe podobieństwo widoczne jest w wahaniami składnika cyklicznego barometru. Po kryzysie 2008+ punkty zwrotne niemal się pokrywają. Wahania cykliczne produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego przebiegają podobnie jak barometru. Składnik cykliczny realnej konsumpcji, podobnie jak w krajach bałtyckich, nie odnotował kryzysu zadłużeniowego. Faza wzrostowa po kryzysie finansowym i gospodarczym kończy się w połowie 2016 roku. Następujący po niej spadek utrzymuje się do dziś. Nastroje konsumentów na Węgrzech są bardziej pesymistyczne niż w EU28. W wahaniami składnika cyklicznego tej zmiennej widoczne są większe niż w EU28 amplitudy wahań. Od połowy 2017 roku obserwujemy fazę wzrostową, trwającą do dziś. Oceny konsumentów na Węgrzech są bardziej optymistyczne niż producentów.

Polska (PL)

Dynamika zmian realnego PKB w Polsce jest podobna jak w EU28. Różnice w wahaniami składnika cyklicznego pojawiają się po kryzysie zadłużeniowym. Faza wzrostowa

po 2013 r. przebiega początkowo wolniej niż w EU28, by w połowie 2016 r. znacznie przyspieszyć. Obecnie zbliżamy się do górnego punktu zwrotnego na poziomie zbliżonym do 2007 roku. Obraz wahań cyklicznych barometru dla Polski pokrywa się z tym, co obserwujemy w EU28. Silne podobieństwa występują także w wahaniami cyklicznych produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego. Nie wystąpiła silniejsza reakcja na kryzys zadłużeniowy, natomiast pojawia się dodatkowy cykl, w latach 2014–2018, ze szczytem na początku 2017 roku. Od tej chwili trwa faza spadkowa w kolejnym cyklu.

W wahaniami składnika cyklicznego wskaźnika koniunktury w przemyśle różnice sprowadzają się do zmniejszania się amplitudy wahań po 2016 roku. W wahaniami składnika cyklicznego realnej konsumpcji widoczna jest reakcja na kryzys zadłużeniowy, ale jest ona słabsza niż w EU28. Od 2014 r. utrzymuje się faza wzrostowa. Polscy konsumenci są mniej optymistyczni niż w EU28. W wahaniami składnika cyklicznego nastrojów konsumenckich różnice w porównaniu z EU28 pojawiają się po 2015 roku. W Polsce w dalszym ciągu utrzymuje się faza wzrostowa, z lekkim zahamowaniem w latach 2015–2016. Konsumenci są zdecydowanie bardziej optymistyczni niż producenci.

Rumunia (RO)

W wahaniami cyklicznych realnego PKB reakcje na kryzys zadłużeniowy są znacznie słabsze niż w EU28. Od 2012 r. do 2017 r. występuje silna tendencja wzrostowa, przechodząca w fazę spadkową w połowie 2017 roku. Podobnie jest w przypadku barometru ESI. Nie wystąpiła reakcja na kryzys zadłużeniowy. Tendencja wzrostowa, widoczna od 2010 r., przechodzi w dryf boczny, zaś od połowy 2015 r. pogłębia się tendencja spadkowa. Indeks produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego wykazuje mniejsze amplitudy wahań cyklicznych niż w EU28. W połowie 2017 r. pojawia się tendencja spadkowa. W przebiegu wahań składnika cyklicznego ICI od połowy 2016 r. widoczny jest spadek wartości wskaźnika, wskazujący na kolejną fazę niższej aktywności gospodarczej. Rumunia jest krajem, w przypadku którego występują największe różnice w dynamice konsumpcji w porównaniu z EU28. W przebiegu składowej cyklicznej tej zmiennej nie wystąpiła reakcja na kryzys zadłużeniowy, jednak w latach 2010–2014 widoczne było utrzymywanie się wartości wskaźnika na jednakowym poziomie. Rozpoczynająca się w 2014 r. faza wzrostowa kończy się w połowie 2017 roku. Obecnie trwa faza spadkowa. W przebiegu wahań składnika cyklicznego po roku 2010 widoczne jest, podobnie jak w Bułgarii i na Łotwie, symetryczne odwrócenie się wahań. Górne punkty zwrotne w EU28 odpowiadają dolnym punktom zwrotnym w Rumunii. Od połowy 2015 r. nastroje konsumentów znajdują się w fazie spadkowej. W przypadku Rumunii opinie konsumentów i przedsiębiorców są zgodne. Gospodarka tego kraju znajduje się obecnie w fazie spadku aktywności gospodarczej.

Słowacja (SK)

Na Słowacji dynamika zmian cyklicznych realnego PKB jest podobna jak EU28. Utrzymującemu się podobieństwu do wahań w EU28 towarzyszą niższe wartości składowej cyklicznej tej zmiennej. Zjawisko to utrzymuje się od 2009 roku. W przebiegu składnika cyklicznego barometru widoczne jest szybsze pojawienie się fazy spadkowej w ostatnim cyklu, już w 2016 roku. Jeśli chodzi o dynamikę produkcji przemysłowej, to podobnie jak w pozostałych nowych krajach Unii Europejskiej składnik cykliczny tej zmiennej słabo reaguje na kryzys zadłużeniowy. Faza wzrostowa po kryzysie 2008+ kończy się w 2016 r., przechodząc w ostrą fazę spadkową. Położenie punktu zwrotnego w tym cyklu jest wyższe niż w czasie kryzysu 2008+. Natomiast wahania wskaźnika koniunktury (ICI) na Słowacji wykazują większą amplitudę niż w EU28. Wcześniej, bo już w połowie 2014 roku, pojawia się tendencja spadkowa. Wahania składnika cyklicznego realnej konsumpcji także są zbliżone. Odnotowujemy brak reakcji na kryzys zadłużeniowy. W tym czasie trwa wciąż faza spadkowa po kryzysie 2008+. Jej zakończenie w roku 2014 oznacza przejście do kolejnej fazy wzrostowej, która utrzymuje się do chwili obecnej. Nastroje konsumentów w tym kraju po roku 2009 są zbliżone do nastrojów w EU28. Od 2015 r. utrzymuje się tendencja spadkowa, z lekkim zahamowaniem w latach 2015–2016. Na Słowacji konsumenci i producenci są zgodni – gospodarka wchodzi w fazę spowolnienia aktywności gospodarczej.

Ukraina (UA)

Zmiany PKB na Ukrainie mają odmienną dynamikę niż w UE i pozostałych krajach CEE. W wahaniami składnika cyklicznego tej zmiennej największe zmiany miały miejsce w latach 2001–2008. Po spadku w okresie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego nastąpiło stosunkowo słabe odbicie. Kolejny spadek pojawił się w roku 2014, przekształcając się od 2015 r. w dryfowanie w trendzie bocznym z niewyraźną tendencją wzrostową. Widoczny jest kolejny cykl w latach 2009–2015. W 2015 r. zaczyna się faza wzrostowa, która w połowie 2016 r. ulega zahamowaniu. Te zmiany widoczne są także w dynamice zmian produkcji przemysłowej. W wahaniami składnika cyklicznego realnej konsumpcji po kryzysie finansowym i gospodarczym z roku 2008 widoczne jest symetryczne odwrócenie się położenia punktów zwrotnych. Podobnie jak w Bułgarii i Rumunii górnym punktem zwrotnym w EU28 odpowiadają dolne punkty zwrotne na Ukrainie. Od drugiej połowy 2015 r. trwa faza wzrostowa. Z braku danych jakościowych dla Ukrainy na podstawie analizy danych ilościowych należy stwierdzić, iż mimo optymizmu konsumentów gospodarka tego kraju wchodzi w okres spowolnienia aktywności gospodarczej.

Podsumowanie i wnioski

W badanym okresie (lata 1995–2018) we wspólnym obszarze gospodarczym EU28 w przebiegu PKB w ujęciu klasycznym można wyróżnić 2 cykle, natomiast w ujęciu wzrostowym 4 cykle. Najsilniejsze załamanie koniunktury gospodarczej miało miejsce w 2008 r. na skutek wybuchu światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Dwie cechy wyróżniają ten cykl: wysoka amplituda i krótki czas trwania fazy spadkowej. W przebiegu składowej cyklicznej PKB górny punkt zwrotny przyjął najwyższą wartość dla wszystkich krajów i dla wszystkich zmiennych, a dolny punkt zwrotny najniższą. Faza spadkowa w tym cyklu trwała w EU28 do trzeciego kwartału 2009 r., zaś w większości krajów do 2010 roku.

Dochodzenie do poziomu sprzed kryzysu w przypadku większości krajów trwało do 2017 roku. Dla żadnego nie stwierdzono w cyklu wzrostowym ani wcześniej, ani później górnego punktu zwrotnego o podobnej wartości zarówno w wahaniach cyklicznych PKB, jak i konsumpcji. Widoczne jest to tylko w wahaniami produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego w siedmiu krajach. W żadnym natomiast kraju, ani dla żadnej badanej zmiennej, nie stwierdzono niższego położenia dolnego punktu zwrotnego niż w cyklu, którego wyróżnikiem był kryzys roku 2008. Zmiany koniunktury po tym kryzysie przebiegały różnie w różnych krajach.

Zdecydowanie silniej na kryzys finansowy zareagował przemysł przetwórczy. Głęboki spadek aktywności gospodarczej widoczny jest we wszystkich badanych krajach, zarówno w przebiegu wygładzonych wartości indeksu produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego (IP) i wskaźnika koniunktury przemysłowej (ICI), jak i ich składowych cyklicznych. Spadek, choć słabszy, miał miejsce również w konsumpcji. Widoczny jest zarówno w przebiegu wygładzonego szeregu tej zmiennej, jak i wahaniami jej składowej cyklicznej. Słabsze reakcje na kryzys finansowy można dostrzec w nastrojach konsumentów.

Odmienne reakcje poszczególnych krajów widoczne są w czasie trwania kolejnego cyklu, określanego jako zadłużeniowy. W krajach bałtyckich: Estonii, Łotwie i Litwie oraz w Rumunii reakcją na kryzys zadłużeniowy są niewielkie spadki bądź też falowanie indeksu produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego i wskaźnika koniunktury w przemyśle. Natomiast w przebiegu zmiennych opisujących konsumpcję prywatną, zarówno ilościowych (indeks konsumpcji gospodarstw domowych), jak i jakościowych (nastroje konsumentów), faza spadkowa nie występuje. W pozostałych krajach spadki, jeśli występują, są zdecydowanie mniejsze.

Największe zróżnicowanie zmian koniunktury ma miejsce po kryzysie zadłużeniowym. W większości krajów zmiany obserwowane po 2013 roku bardziej przypominają dryfowanie boczne niż wahania koniunktury. Kraje, które nie zareagowały na kryzys zadłużeniowy, weszły w fazę spadkową w latach 2016–2017.

Oceniając aktualny stan koniunktury, należy stwierdzić, iż w przebiegu realnych wartości PKB, konsumpcji, produkcji sprzedanej przemysłu w większości krajów widoczna jest tendencja wzrostowa. Jej tempo wyraźnie słabnie w latach 2016–2017, ale tylko w Rumunii widoczne jest zahamowanie tendencji wzrostowej w 2017 roku. Wahania składnika cyklicznego PKB wskazują, iż w niektórych krajach rozpoczyna się faza spadkowa. W Czechach zahamowanie tendencji wzrostowej nastąpiło w połowie 2017 r., podobnie jak w krajach bałtyckich. W Rumunii faza spadkowa widoczna jest od połowy 2017 roku, na Ukrainie natomiast od połowy 2016 r. ma miejsce zahamowanie tendencji spadkowej i utrzymywanie się wartości składnika cyklicznego na stałym poziomie. Wyraźny wzrost składnika cyklicznego obserwuje się w Bułgarii, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji. Najsilniejszy trend wzrostowy charakteryzuje wahania polskiego PKB. Analiza barometrów koniunktury (ESI) także wskazuje na słabnące tempo ich wzrostu w latach 2017–2018. W wahaniami składnika cyklicznego tej zmiennej faza spadkowa widoczna jest we wszystkich krajach, a najwyraźniej w Rumunii i na Słowacji. Zapowiedzi nadchodzącej kolejnej recesji ujawniają się także w spadku nastrojów uczestników działalności gospodarczej, zwłaszcza przedsiębiorców.

Wzrost PKB jest podtrzymywany przez konsumpcję. Podobny obraz widoczny jest bowiem w zmianach cyklicznych konsumpcji. Przebieg wygładzonego szeregu tej zmiennej wykazuje tendencję wzrostową z pewnym spowolnieniem w latach 2016–2017 dla wszystkich krajów poza Rumunią. W Rumunii odwrócenie się tendencji wzrostowej miało miejsce w połowie 2017 roku. Również w wahaniami składnika cyklicznego konsumpcji odwrócenie się tendencji wzrostowej nastąpiło w 2017 roku. Tendencja spadkowa w przebiegu składnika cyklicznego PKB widoczna jest także w Czechach, Estonii, na Litwie i na Łotwie. Do chwili obecnej wzrost konsumpcji utrzymuje się tylko w Bułgarii, na Węgrzech, w Polsce, na Słowacji i Ukrainie. Mniej optymistyczne są nastroje konsumentów. W większości krajów nastroje te są bardziej pesymistyczne niż w EU28. W wygładzonym szeregu tej zmiennej widoczna jest duża zmienność wartości. Tendencje wzrostowe na końcu szeregu pojawiają się w Estonii, na Litwie, Węgrzech i w Polsce. W pozostałych krajach widoczne jest zahamowanie tendencji wzrostowej lub jej odwrócenie się. W przebiegu składnika cyklicznego nastrojów konsumentów (CSI) faza wzrostowa występuje tylko na Węgrzech. W pozostałych krajach widoczna jest faza spadkowa lub zahamowanie tendencji wzrostowej. Ponieważ zmienne jakościowe z wyprzedzeniem informują o zmianach cyklicznych, należy spodziewać się, że zdolność podtrzymywania wzrostu PKB przez konsumpcję wyczerpuje się.

Analiza zmian wolumenu produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego wskazuje na duży potencjał rozwojowy tej branży. Dla wszystkich badanych krajów, poza Ukrainą, wygładzony indeks produkcji przemysłowej przyjmuje wartości wyższe niż w EU28 od czasu kryzysu 2008+. Dramatyczny spadek na Ukrainie widoczny jest od 2014 r., w ostatnim

okresie został jednak zahamowany. Wahania składnika cyklicznego tej zmiennej wskazują na fazę spadkową, trwającą od drugiej połowy 2017 r., zarówno w EU28, jak i pozostałych krajach. Dla siedmiu krajów górne punkty zwrotne przyjęły wartości wyższe niż podczas kryzysu finansowego – są to: Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia i Słowacja. Tylko na Ukrainie pojawiła się słaba tendencja wzrostowa.

Bardziej pesymistyczny obraz zmian koniunktury wyłania się z analizy wyników ankietowych badań nastrojów przedsiębiorców. W latach 2017–2018 wartości wygładzonego szeregu wskaźnika koniunktury w przemyśle przetwórczym (ICI) we wszystkich badanych krajach CEE znajdują się poniżej wartości w EU28 i cechuje je duża zmienność. W przebiegu składnika cyklicznego tendencja spadkowa od połowy 2017 roku widoczna jest zarówno w EU28, jak i w większości badanych krajów. Wyjątkiem są Czechy i Słowacja, w których ma miejsce zahamowanie tendencji spadkowych.

Pojawiające się sygnały spadku konsumpcji wraz ze spadkiem aktywności przedsiębiorców, wyraźne zwłaszcza w danych jakościowych, pochodzących z badań koniunktury metodą testu, wskazują na zbliżającą się kolejną recesję w Unii Europejskiej i nowych krajach członkowskich.

Bibliografia

- Burns, A.F., Mitchell, W.C. (1946). *Measuring Business Cycles*. Nowy Jork: National Bureau of Economic Research.
- Christiano, L., Fitzgerald, T.J. (2003). The band-pass filter. *International Economic Review*, 44(2), pp. 435–465.
- Mintz, I. (1969). *Dating Postwar Business Cycles: Methods, and Their Applications to Western Germany 1950–1967*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Źródła internetowe

- Europa.eu, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, [dostęp: 25.07.2018].
- Tradingeconomisc.com, <https://tradingeconomics.com/ukraine/consumer-confidence>, [dostęp: 25.07.2018].
- Ukrstat.org, https://ukrstat.org/en/operativ/menu/menu_e/nac_r.htm, [dostęp: 25.07.2018].
- IRG SGH w Warszawie, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/koniunktura/Strony/default.aspx>.

Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

W latach 1995–2018 w Unii Europejskiej (EU28) wystąpiły dwie recesje (mierzone spadkiem realnego PKB). Pierwsza, określana jako światowy kryzys finansowy i gospodarczy, rozpoczęła się w I kwartale 2008 roku. Mimo bardzo głębokiego załamania recesja trwała stosunkowo krótko – 5 kwartałów. Kryzysowi towarzyszył bardzo głęboki spadek realnej konsumpcji. Załamanie się PKB i konsumpcji odbiło się gwałtownym spadkiem nastrojów konsumenckich. Wartość wskaźnika nastrojów konsumenckich (CSI) zmniejszyła się o ponad 60 punktów. Późniejsze ożywienie wygasło po 9 kwartałach. Druga recesja została wywołana przez tzw. kryzys zadłużeniowy strefy euro i trwała od III kwartału 2011 r. do I kwartału 2013 r. (6 kwartałów). Ożywienie, które nastąpiło po recesji spowodowanej kryzysem zadłużeniowym, trwa do dziś (20 kwartałów). Poziom realnego PKB z początku 2008 r. został osiągnięty dopiero w połowie 2015 r., a odtworzenie się konsumpcji nastąpiło jeszcze później.

Kryzys z 2008 r. wystąpił we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) z wyjątkiem Polski. Zarówno przebieg kryzysu, jak i zmiany koniunktury po jego zakończeniu były różne w różnych krajach. Kryzys 2008+ najsilniej doświadczył państwa bałtyckie, gdzie spadki realnego PKB przekroczyły 20%. Obecnie w przebiegu realnego PKB oraz realnej konsumpcji w większości krajów widoczna jest tendencja wzrostowa. Jej tempo wyraźnie osłabło w latach 2016–2017, a w Rumunii widoczne było nawet zahamowanie tendencji wzrostowej (w 2017 roku). Analiza zachowania składnika cyklicznego realnego PKB wskazuje, iż w niektórych krajach rozpoczyna się faza spadkowa. Najsilniejszy trend wzrostowy charakteryzuje wahania realnego PKB w Polsce.

Wzrost realnego PKB jest podtrzymywany przez konsumpcję, choć nie ma ona podparcia w nastrojach konsumenckich (CSI). W większości krajów CEE nastroje konsumentów są bowiem bardziej pesymistyczne i zmienne niż w EU28. Tendencje wzrostowe w ostatnim okresie widoczne są tylko w Estonii, na Litwie, Węgrzech i w Polsce. Odmienne kształtują się perspektywy rozwojowe przemysłu przetwórczego. We wszystkich badanych krajach, poza Ukrainą, wygładzony indeks produkcji przemysłowej przyjmuje wartości wyższe niż w EU28 od czasu kryzysu 2008+. Gwałtowny spadek na Ukrainie (od 2014 r.) został jednak w ostatnim okresie zahamowany. Bardziej pesymistyczny obraz zmian koniunktury wyłania się natomiast z wyników ankietowych badań nastrojów przedsiębiorców. We wszystkich krajach CEE wartości wskaźnika koniunktury przemysłowej (ICI) w latach 2017–2018 są niższe od wartości dla EU28 i cechuje go duża zmienność. Jego składowa cykliczna znajduje się jednak w fazie spadkowej od połowy 2017 roku, zarówno w EU28, jak i krajach CEE (poza Czechami i Słowacją, gdzie te tendencje spadkowe wygasają).

Pojawiające się oznaki załamania się konsumpcji wraz ze spadkiem aktywności produkcyjnej, którym towarzyszą pogarszające się nastroje, zwłaszcza przedsiębiorców, wskazują na nadchodzącą kolejną recesję w EU28 i CEE.

Economic Tendencies in Central and Eastern Europe

Abstract

In the years 1995–2018 the economy of the European Union (EU28) suffered from two recessions, as measured by a decrease in real GDP in two consecutive quarters. The first one, known as the Great Recession, began in the 1st quarter of 2008. Although the decline in real GDP was sharp, the recession ended in 5 quarters. The financial and economic crisis brought about a deep fall in real consumption. The consumer sentiment index (CSI) lost more than 60 pts. The recovery that followed petered out in 9 quarters. The second recession was sparked off by the Eurozone crisis, and lasted from 2011Q3 to 2013Q1 (6 quarters). The next recovery is still going on (20 quarters). Real GDP reached the value of the early 2008 by the middle of 2015, and real consumption recovered even later.

The Great Recession was common to all CEE countries, excluding Poland, but they differently responded to the crisis. The Baltic countries (Estonia, Latvia and Lithuania) were the most severely affected, with real GDP falling by more than 20%. At present, real GDP and consumption are on the rise in the CEE economies, however, the growth rate slowed down noticeably in 2016–2017, and in Romania the upward trend ceased in 2017. In some countries the cyclical component of real GDP turned down, marking the beginning of the next recession. Poland is the only country to continue growing at a high rate.

Real GDP growth is being sustained by consumption expansion. However, the latter is not supported by consumer sentiments – in the majority of the countries under the study consumers are more pessimistic and consumer sentiments are more volatile than in the EU28. Recently, an upward trend in consumer sentiments has been recorded only in Estonia, Hungary, Lithuania and Poland. On the other hand, growth prospects of manufacturing production remain positive. Since the Great Recession in all CEE countries, except for Ukraine, the smoothed sold manufacturing production index has been growing faster than in the EU28. And even in Ukraine the sharp decline in manufacturing production, which emerged in 2014 after the War in Donbass had erupted, has been eased lately. Although real manufacturing activity is expanding, industrial confidence is low. In all CEE countries the industrial confidence indicator has been lower than in the EU28 and highly volatile over the last two years. Its cyclical component has been in the downward phase since the middle of 2017 (with an exception of the Czech Republic and Slovakia).

On the whole, diminishing real GDP and consumption, paired with glooming business confidence, is signaling another recession coming to the EU28 and CEE economies.

Nota o autorach

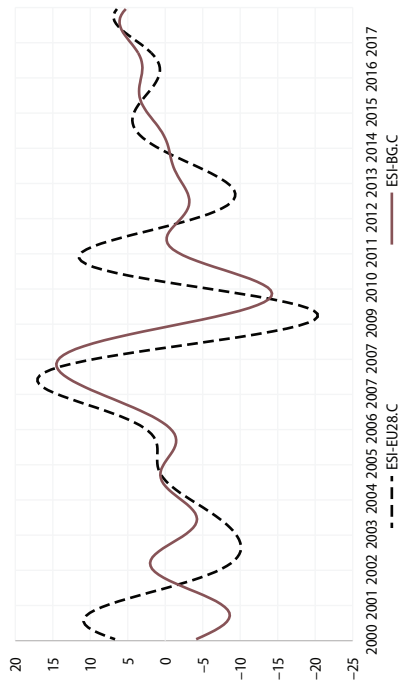
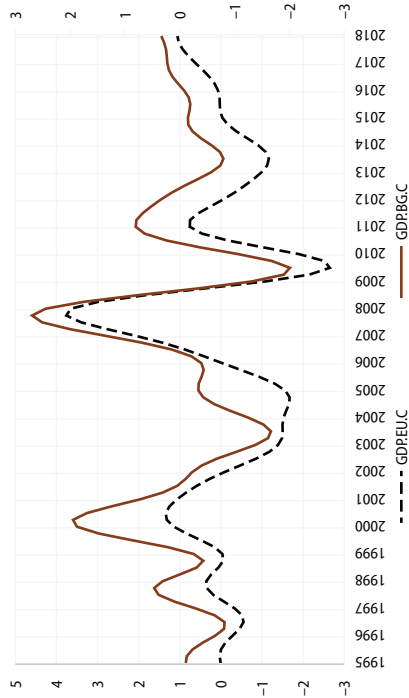
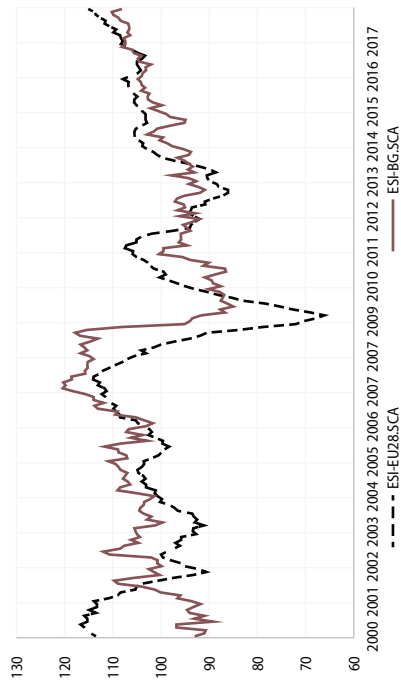
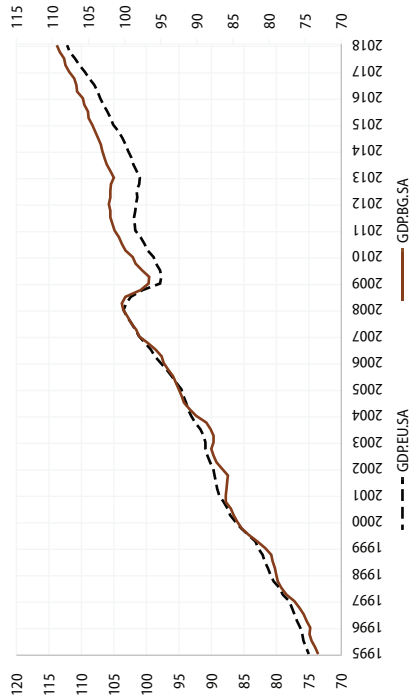
Elżbieta Adamowicz jest profesorem zwyczajnym, dyrektorem IRG. Od 1996 roku kieruje badaniami koniunktury w gospodarce polskiej, prowadzonymi metodą testu przez IRG SGH. Przedmiotem jej zainteresowań badawczych są: mechanizm rozprzestrzeniania się wahań cyklicznych w gospodarce polskiej oraz użyteczność danych pozyskiwanych w badaniach koniunktury dla polityki makroekonomicznej.

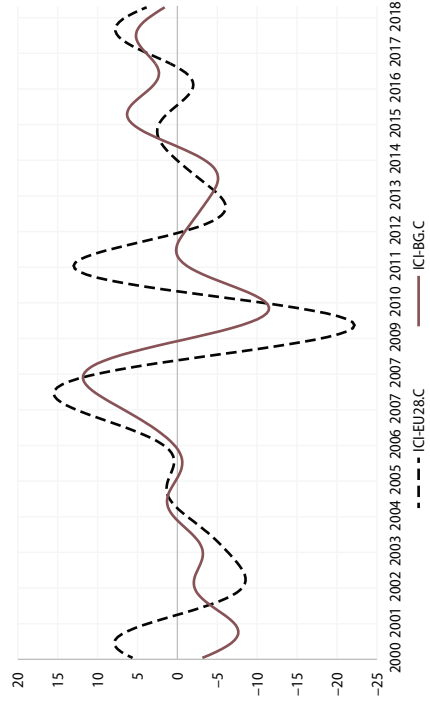
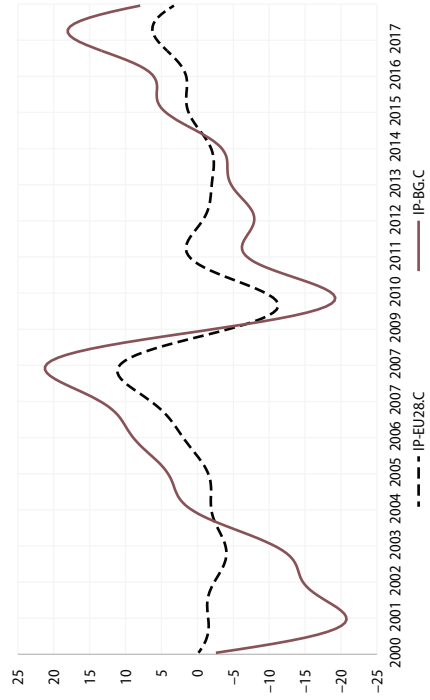
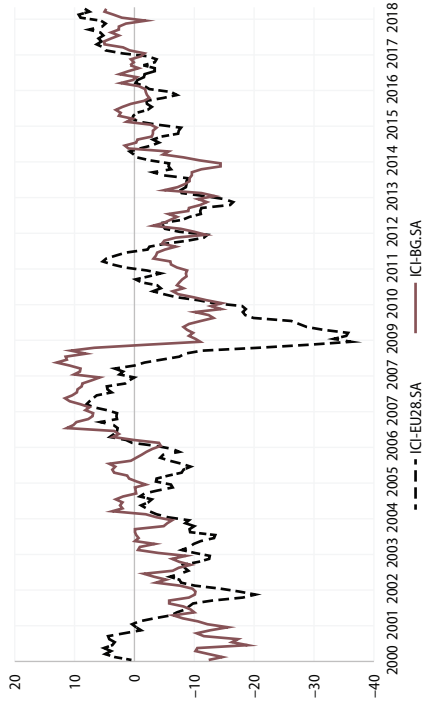
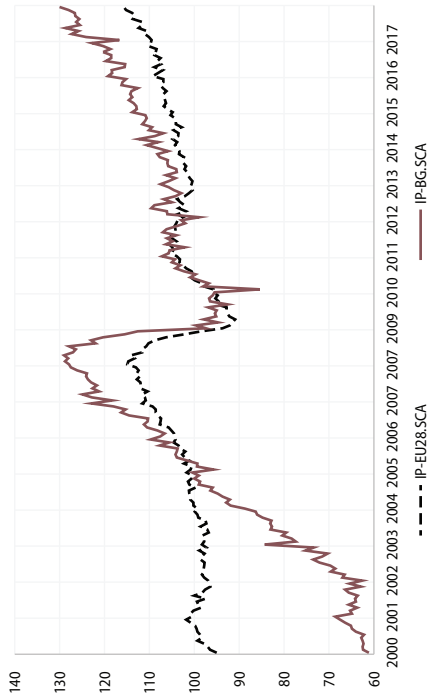
Sławomir Dudek jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w IRG SGH. Od dwóch dekad zajmuje się problematyką wahań cyklicznych w gospodarce. Jego zainteresowania badawcze dotyczą w szczególności zachowań gospodarstw domowych. Jest współautorem unikatowego projektu badania rynku *consumer finance*, realizowanego przez SGH we współpracy z Konferencją Przedsiębiorstw Finansowych.

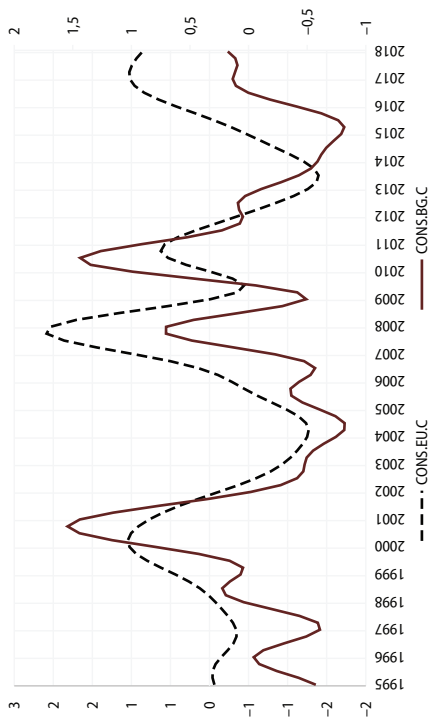
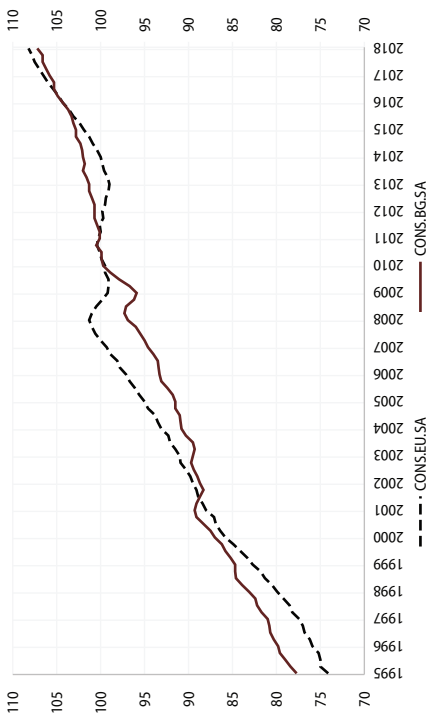
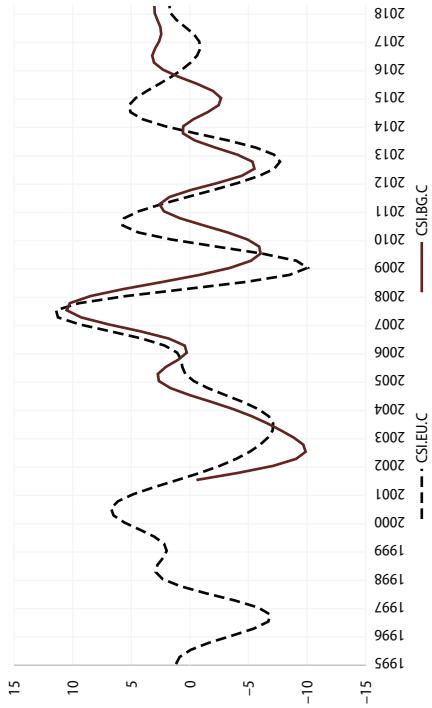
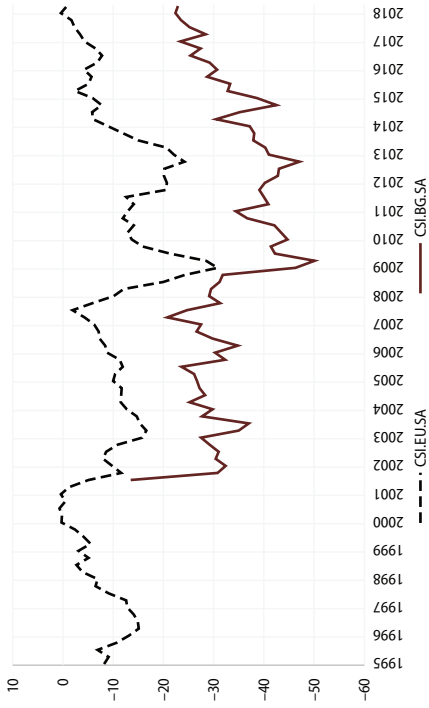
Ewa Ratuszny jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w SGH. Od trzech lat zajmuje się badaniem wahań cyklicznych w gospodarce polskiej. Jej zainteresowania badawcze dotyczą zagadnień estymacji odpornej, modelowania ryzyka rynkowego oraz cykliczności wymogów kapitałowych.

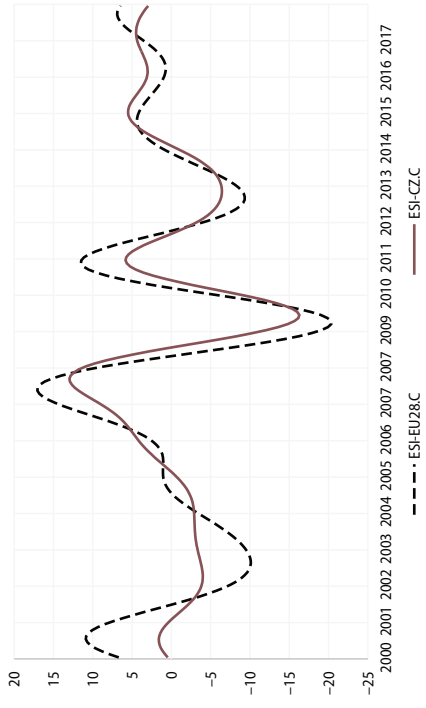
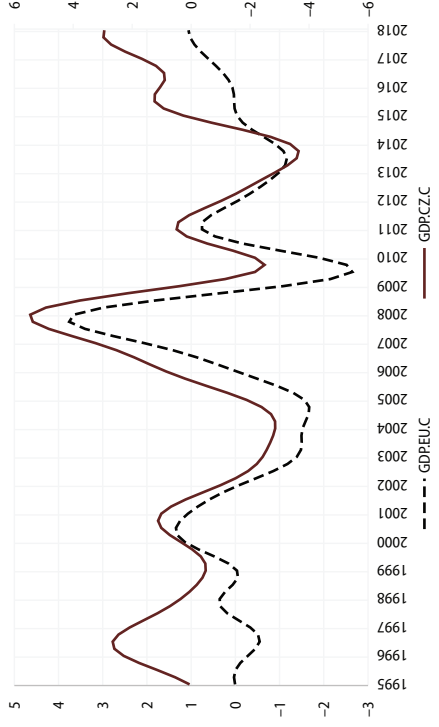
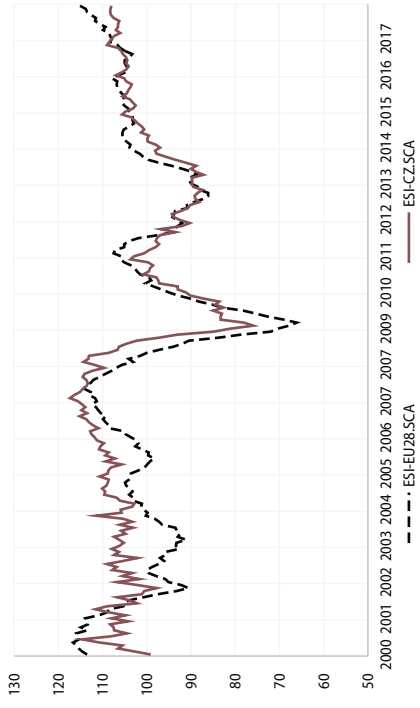
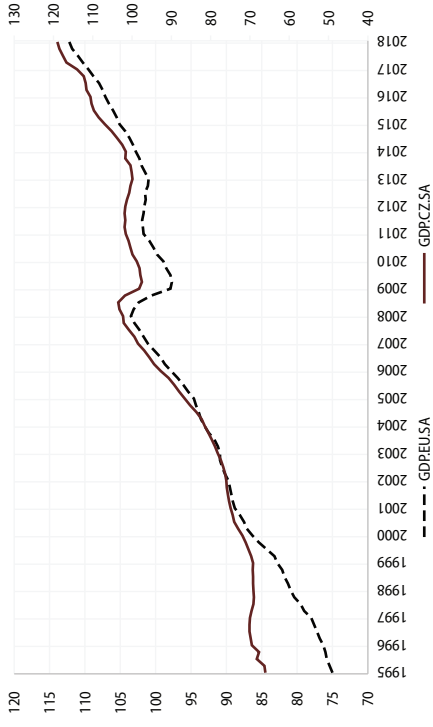
Konrad Walczyk jest doktorem nauk ekonomicznych, zastępcą dyrektora IRG SGH. Od 20 lat zajmuje się problematyką cyklu koniunkturalnego oraz teorią opodatkowania. Prowadzi badania koniunktury w przemyśle i rolnictwie oraz badania nad efektywnością systemu podatkowego.

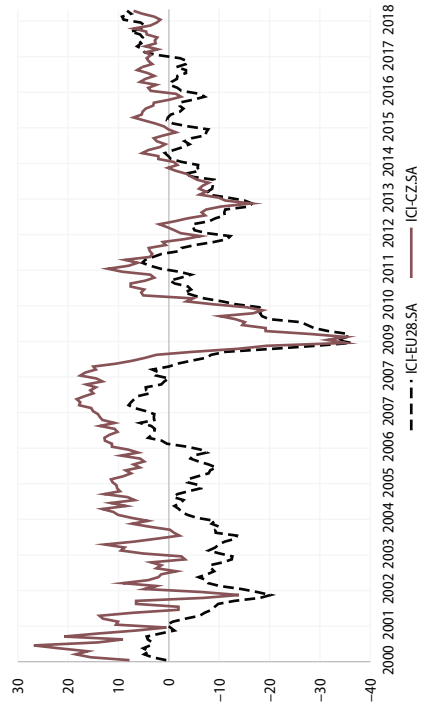
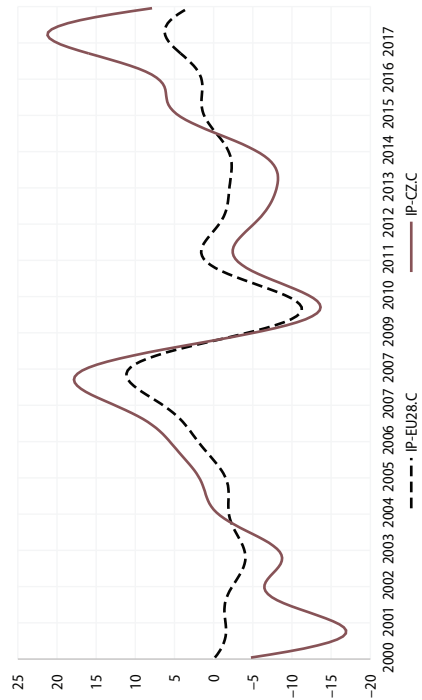
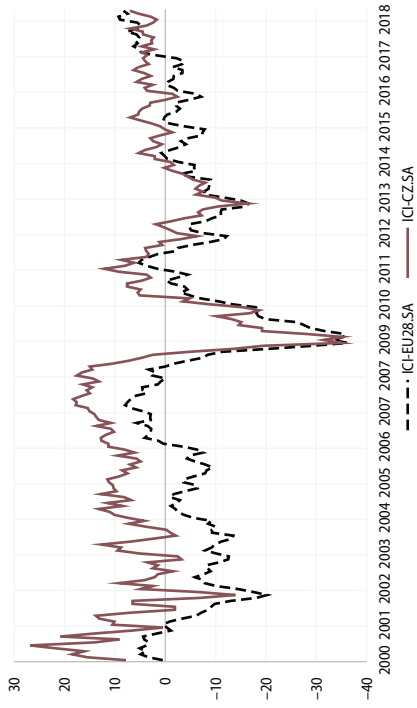
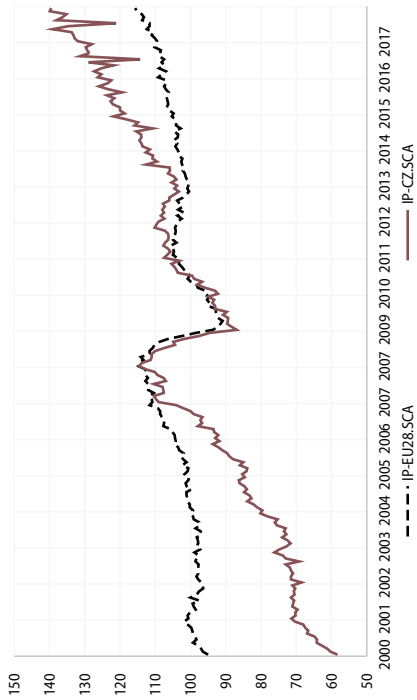
Załącznik 1. Dokumentacja graficzna przebiegu wahań cyklicznych w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

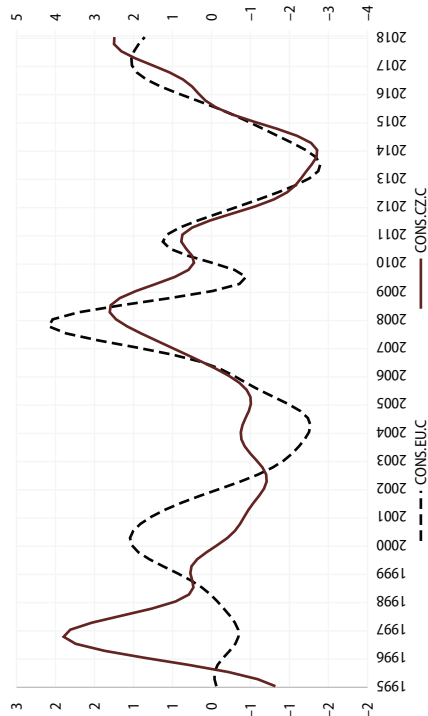
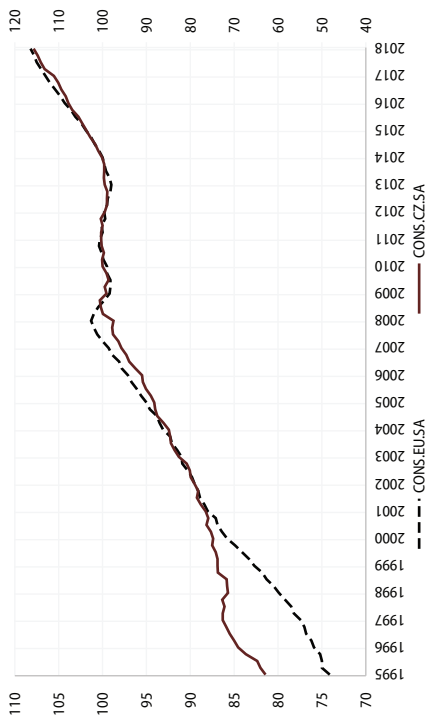
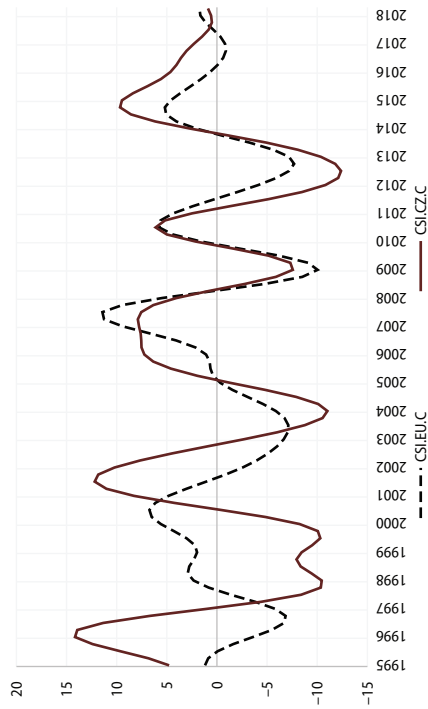
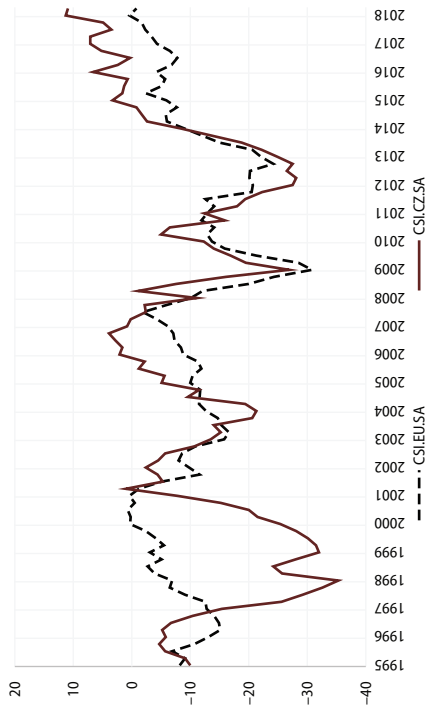


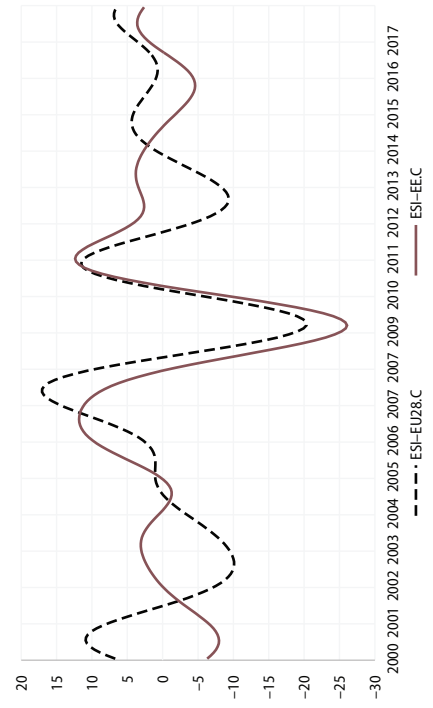
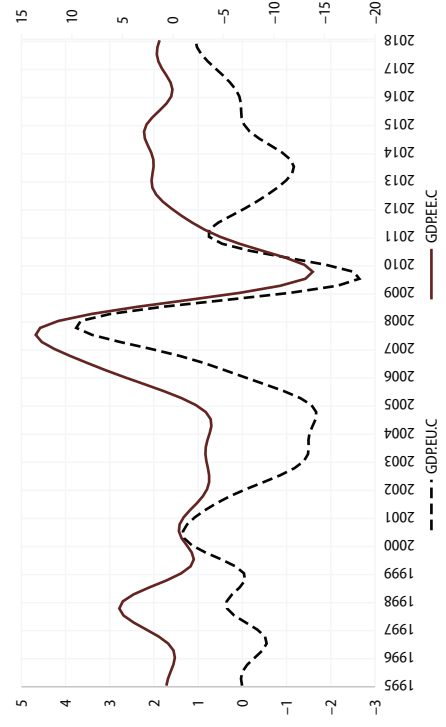
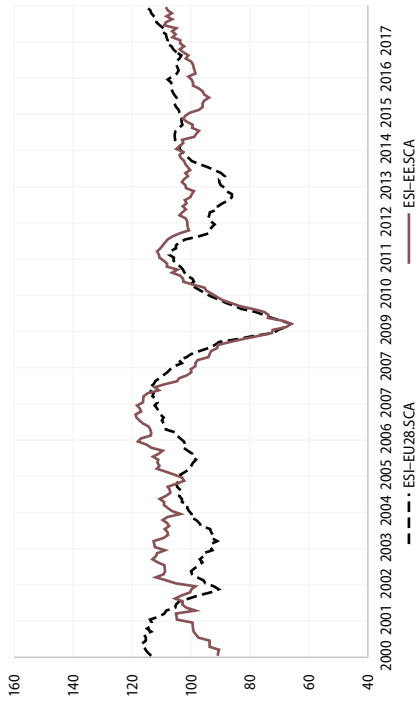
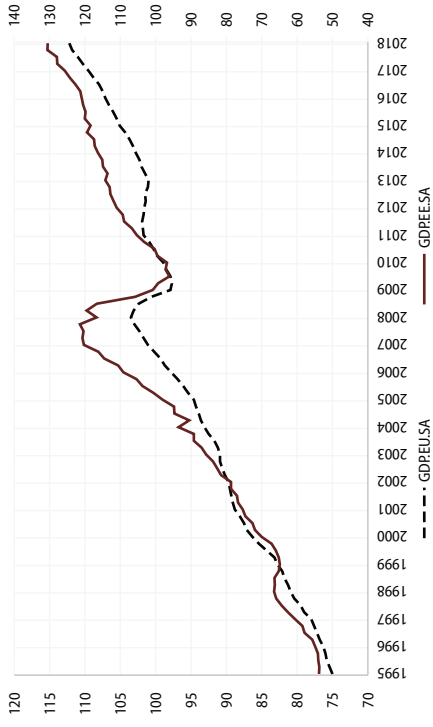


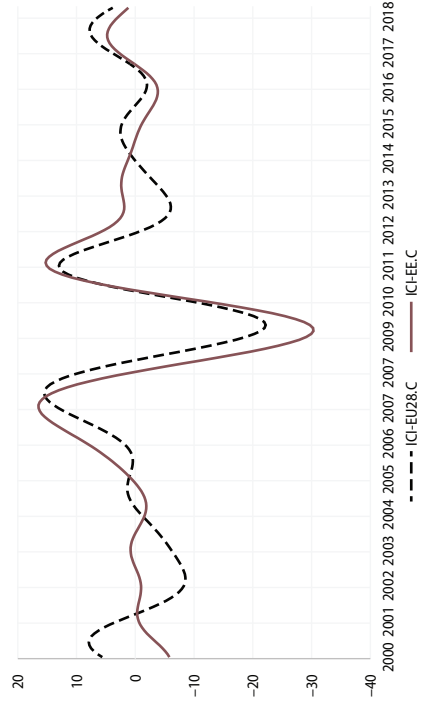
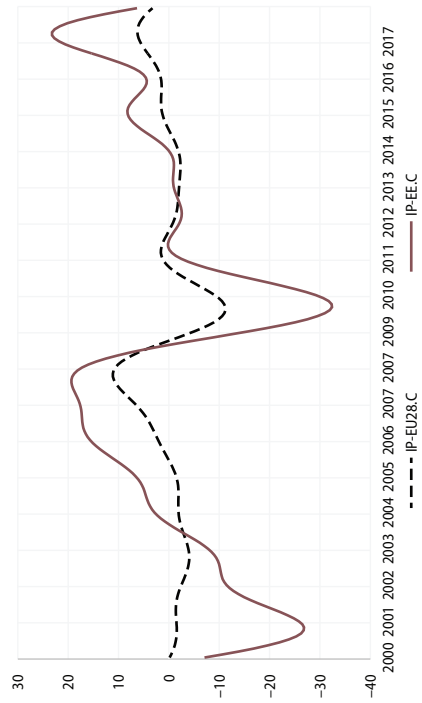
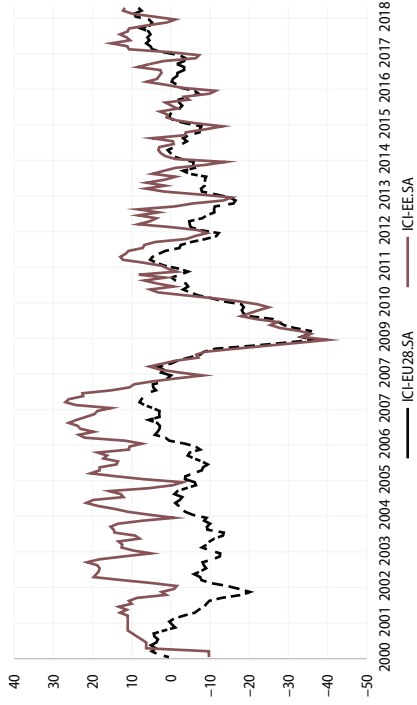
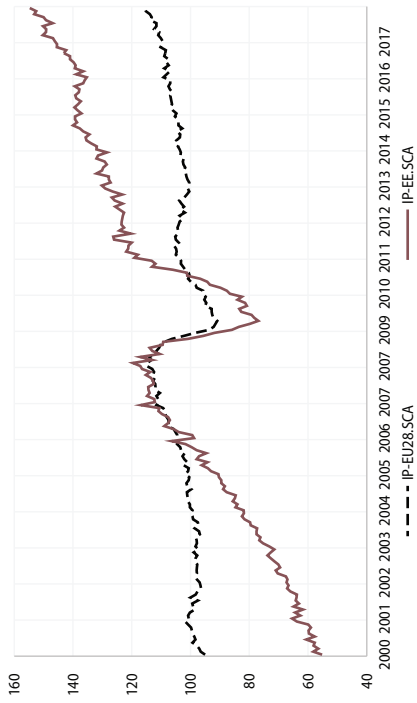


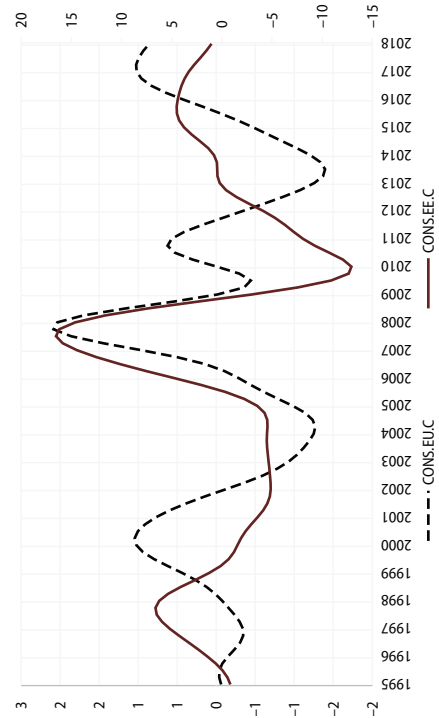
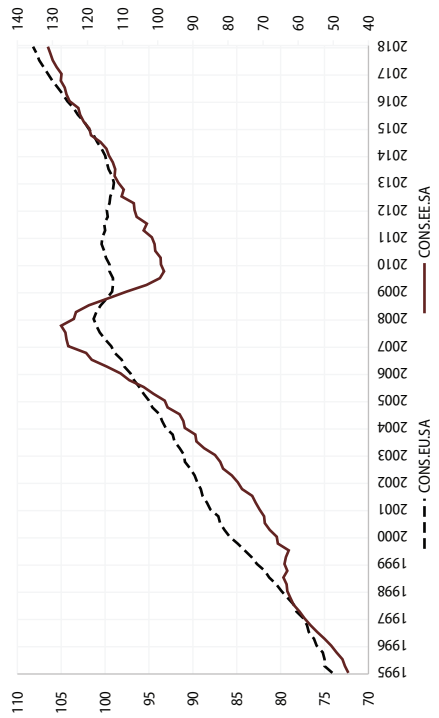
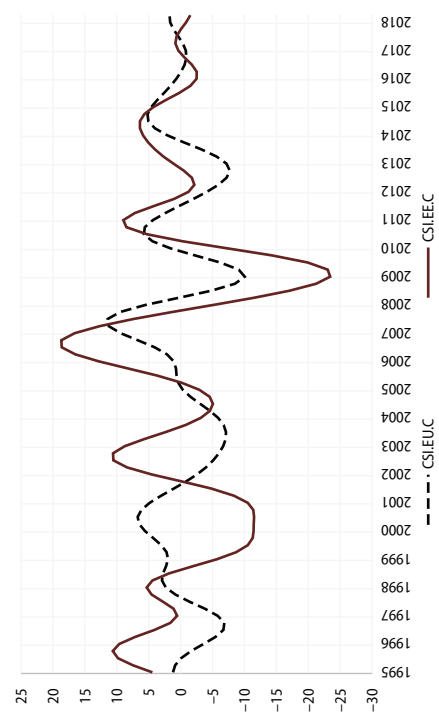
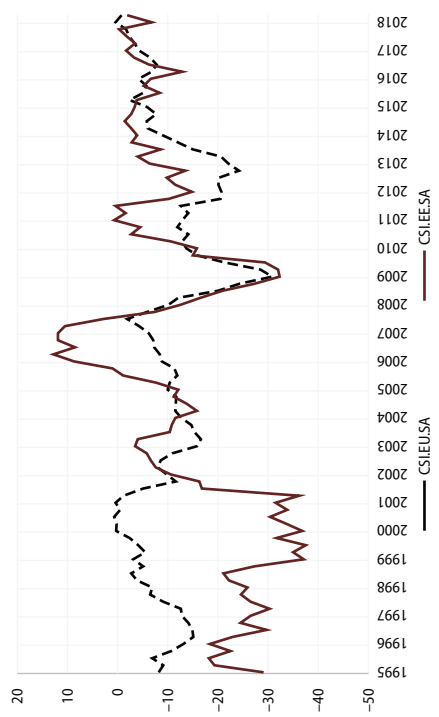


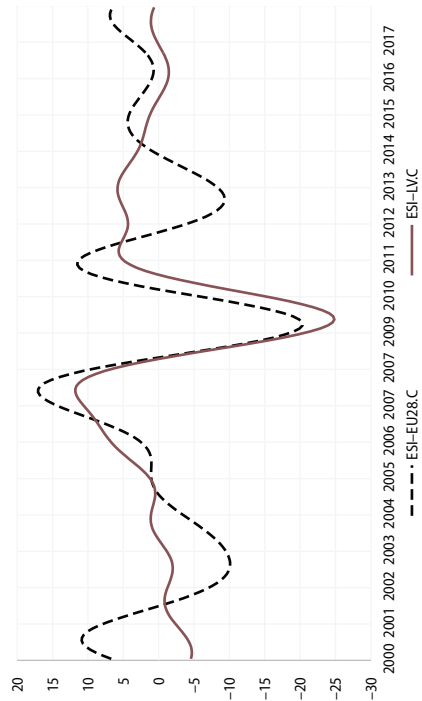
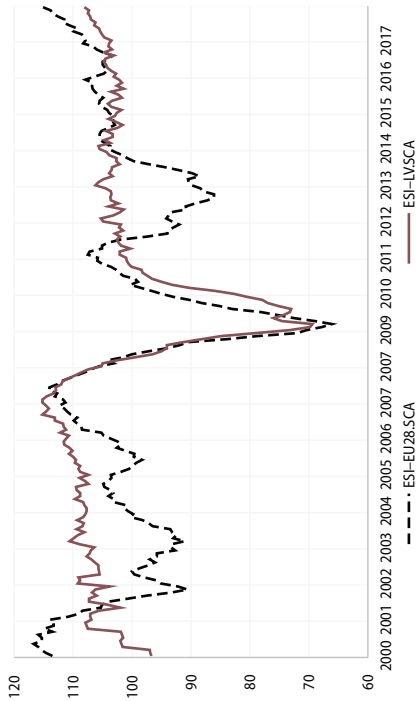
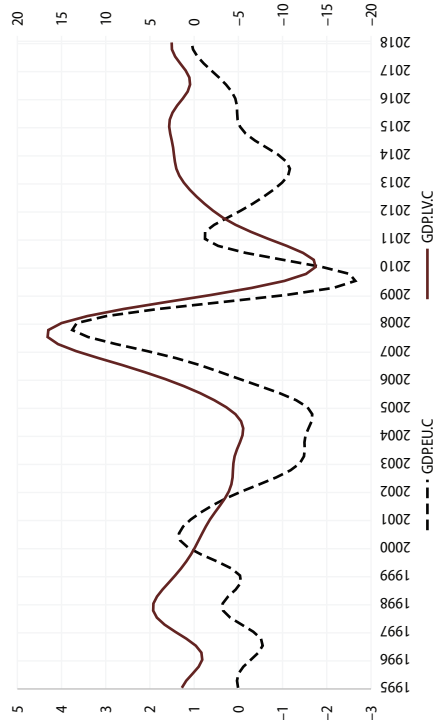
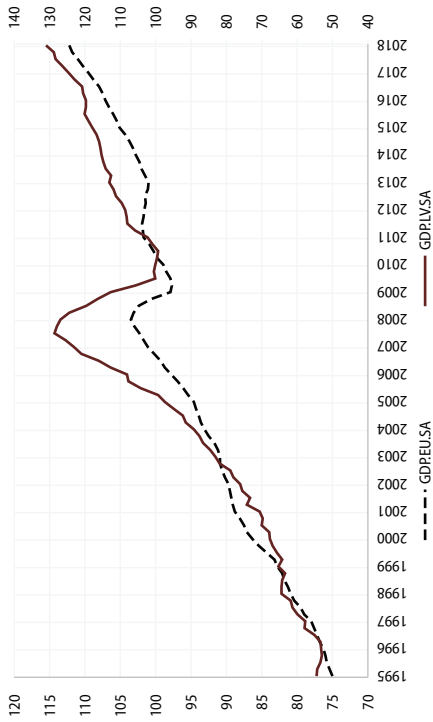


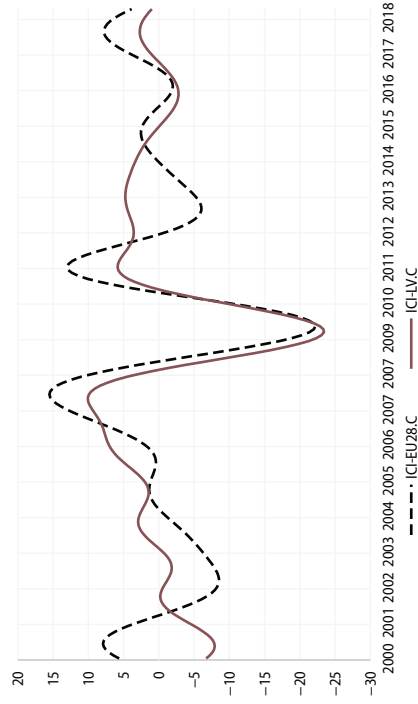
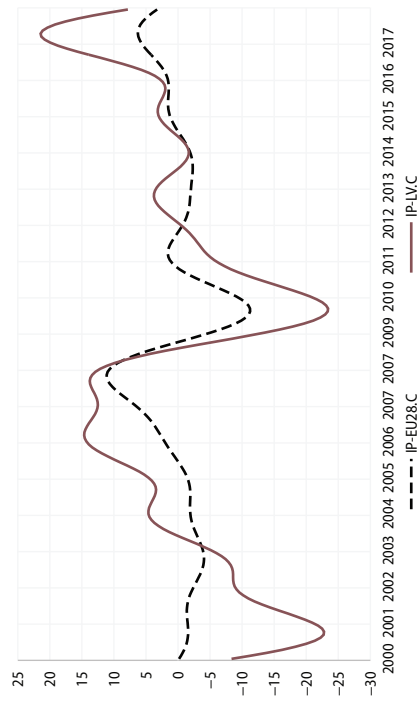
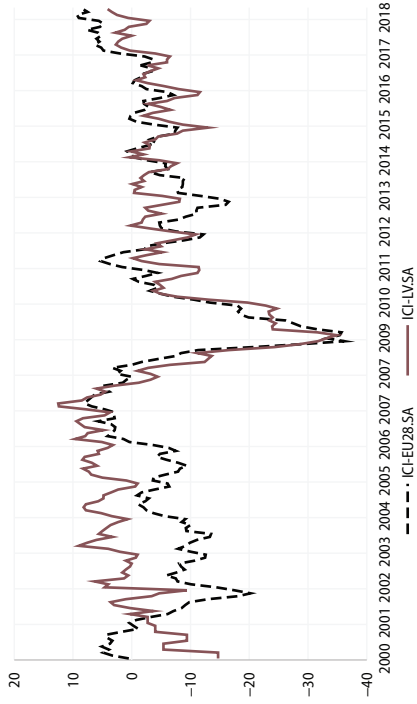
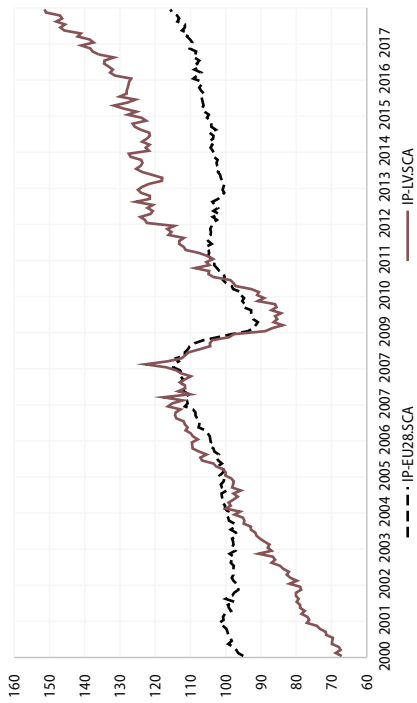


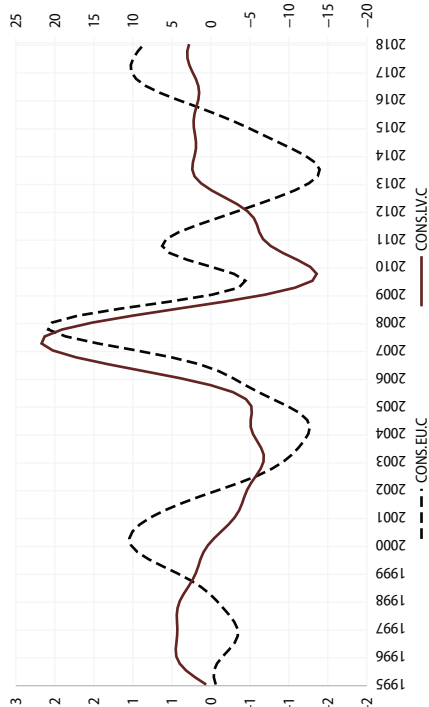
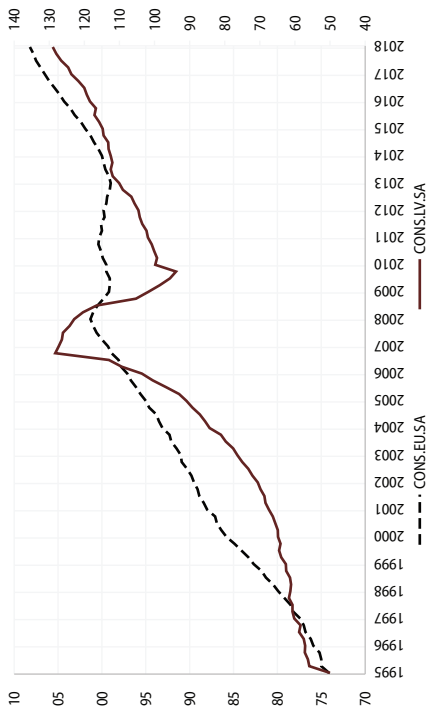
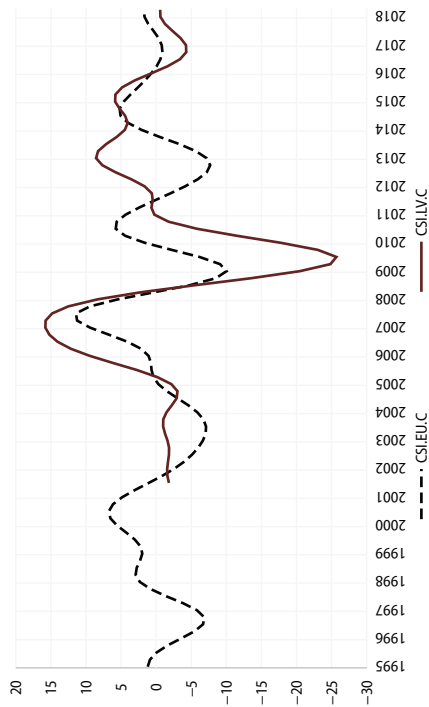
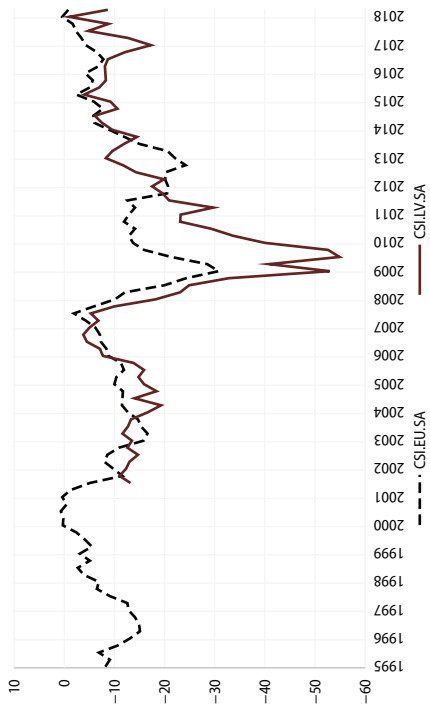


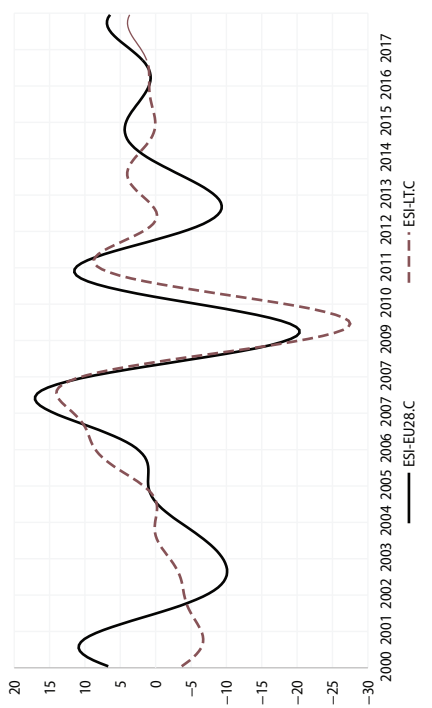
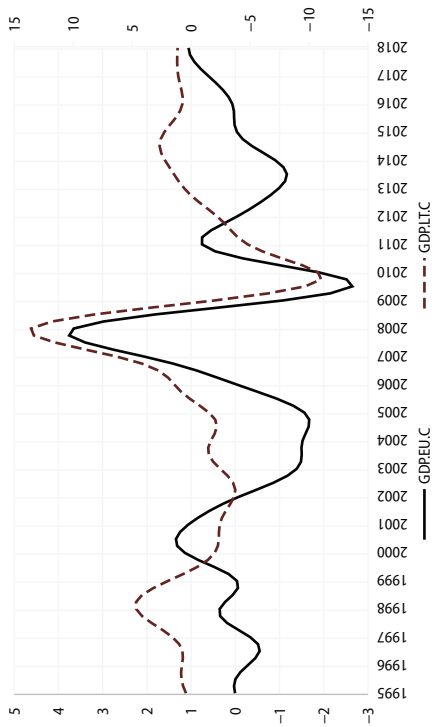
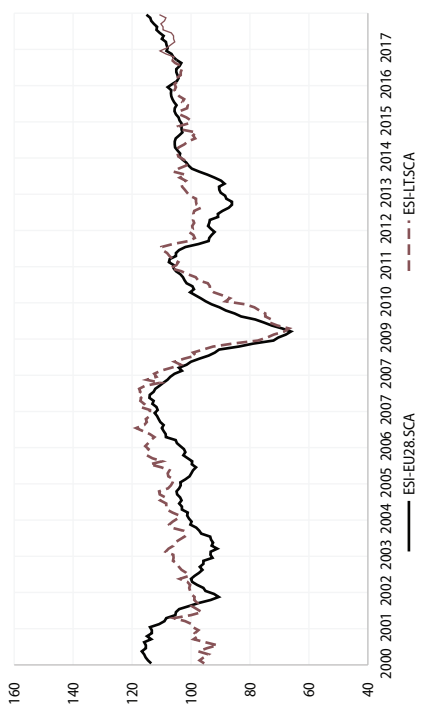


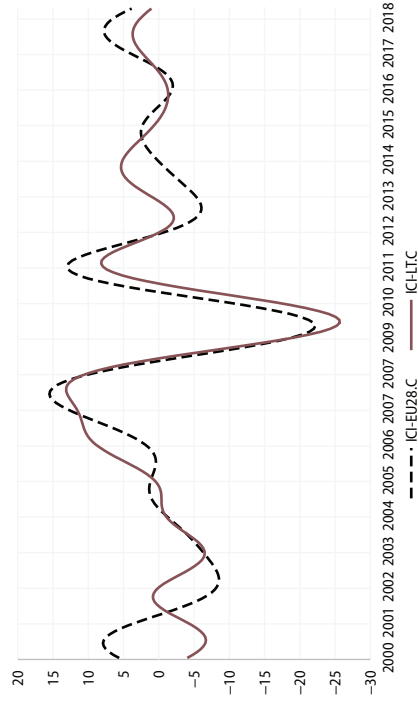
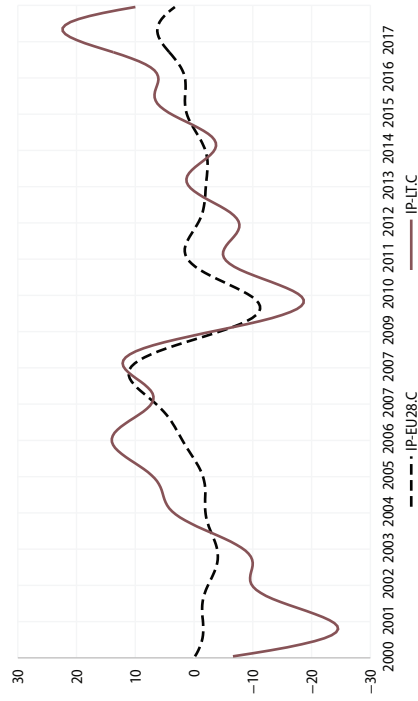
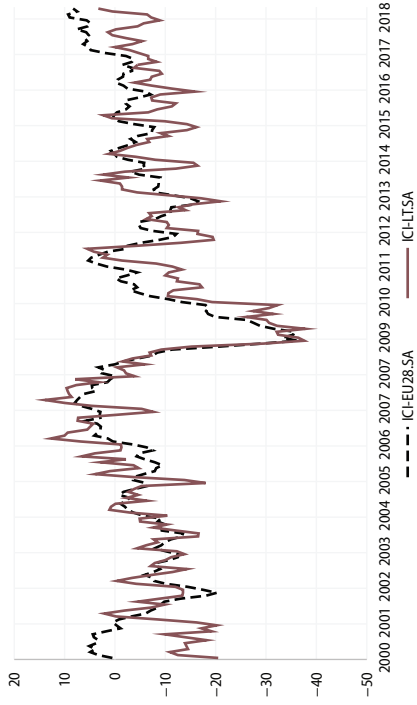
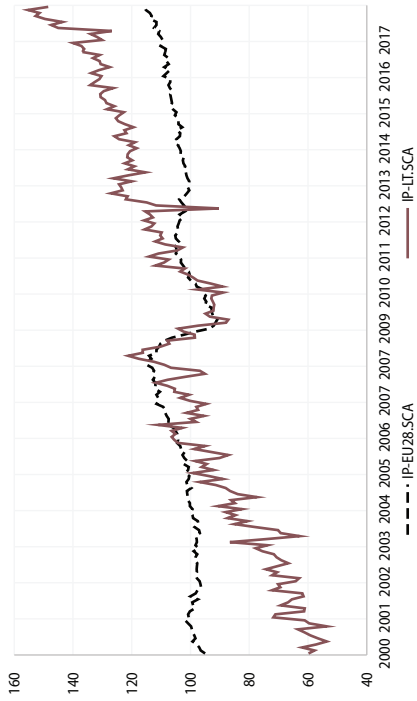


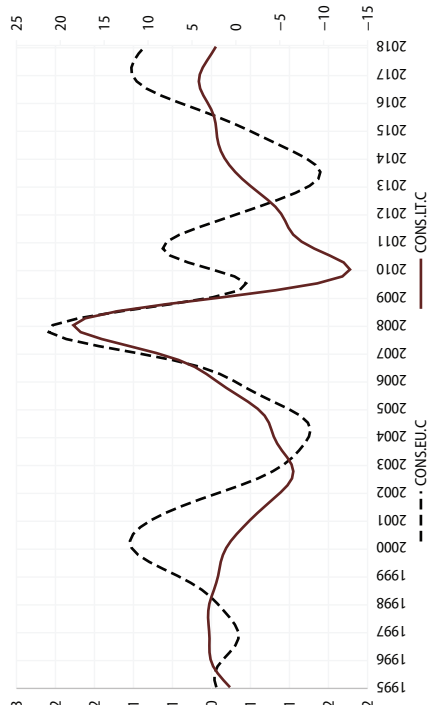
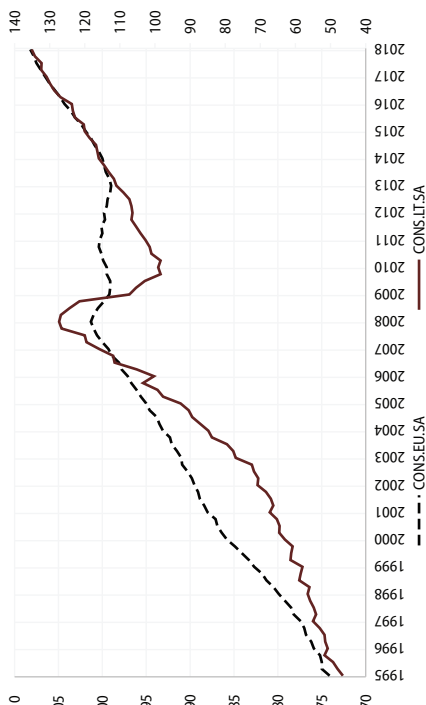
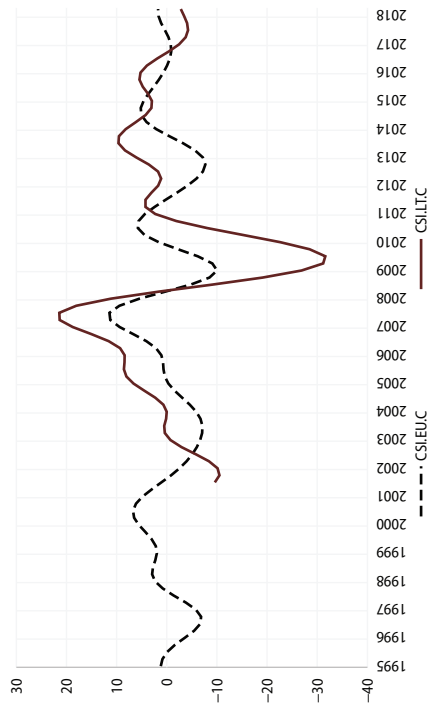
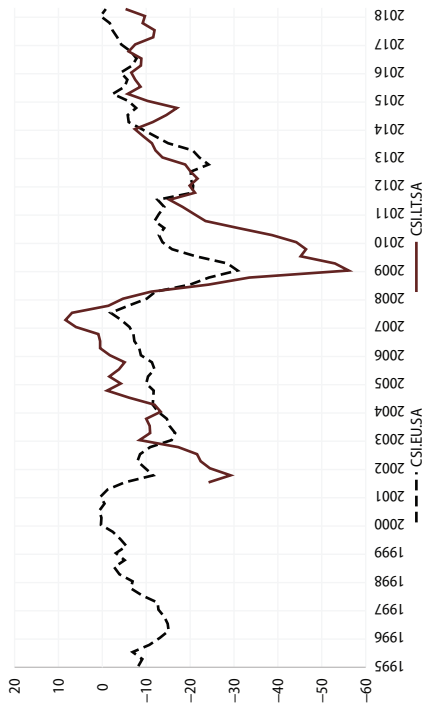


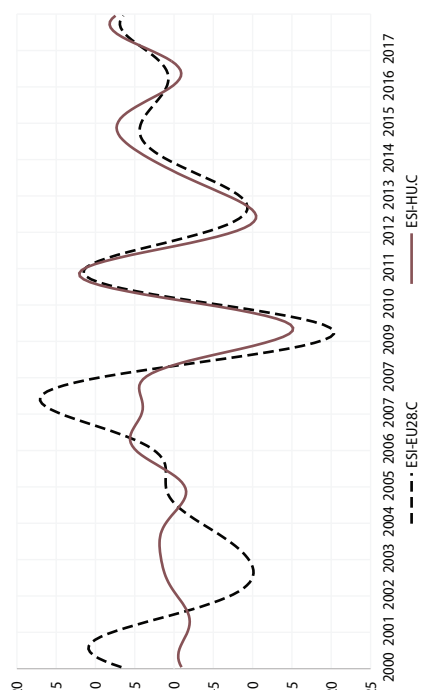
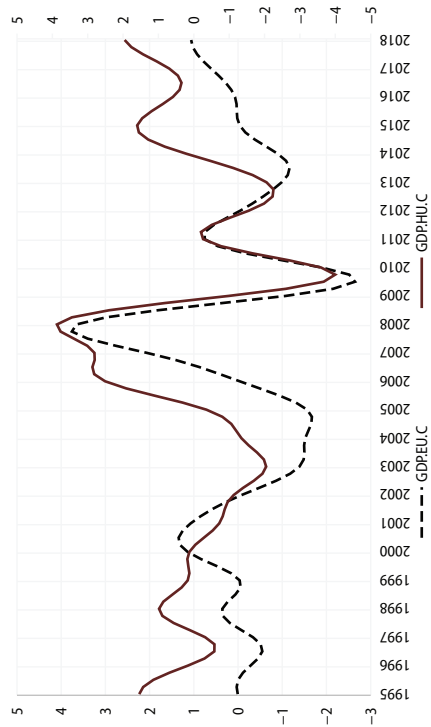
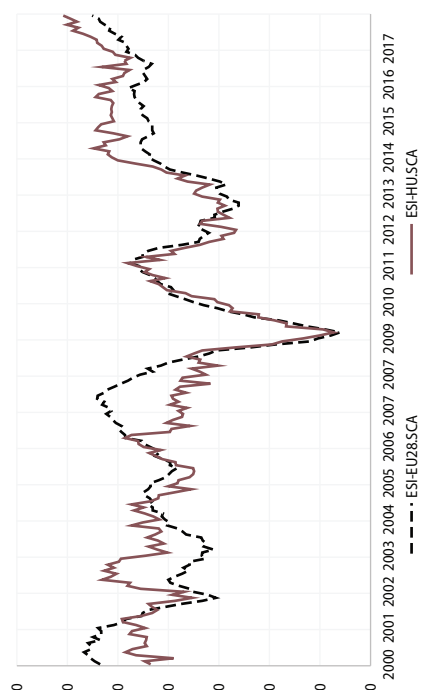


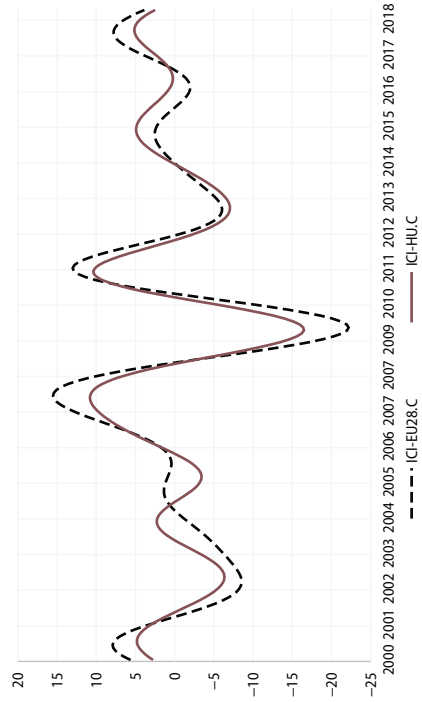
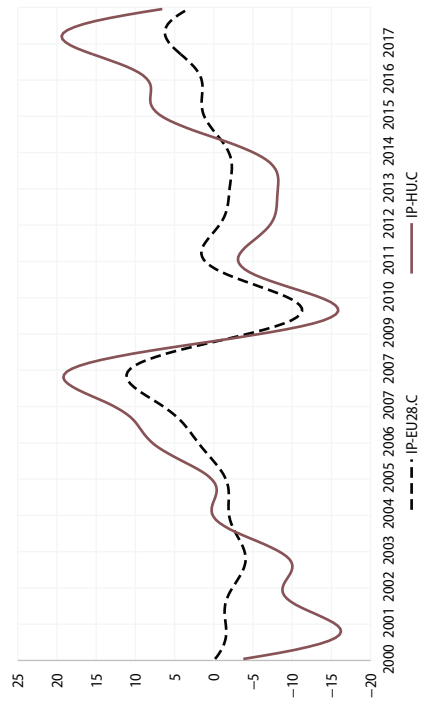
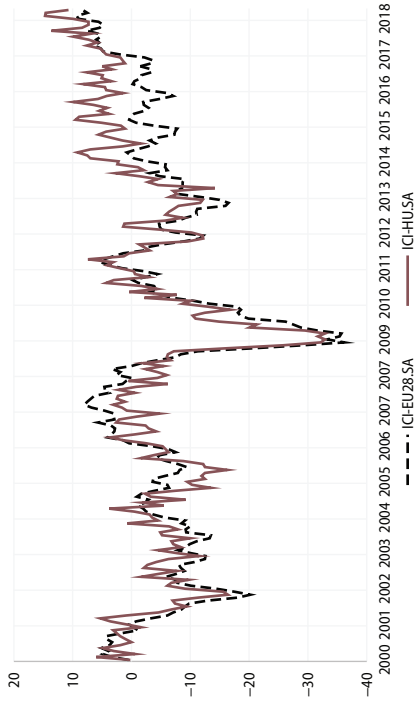
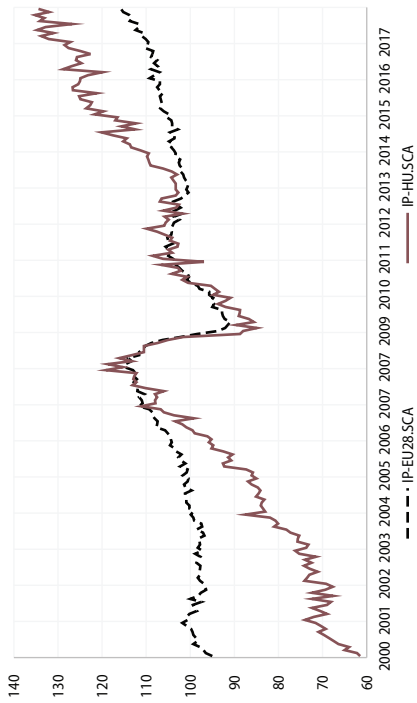


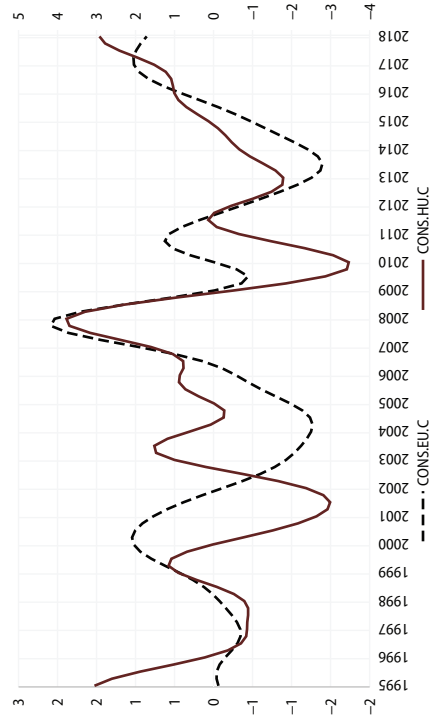
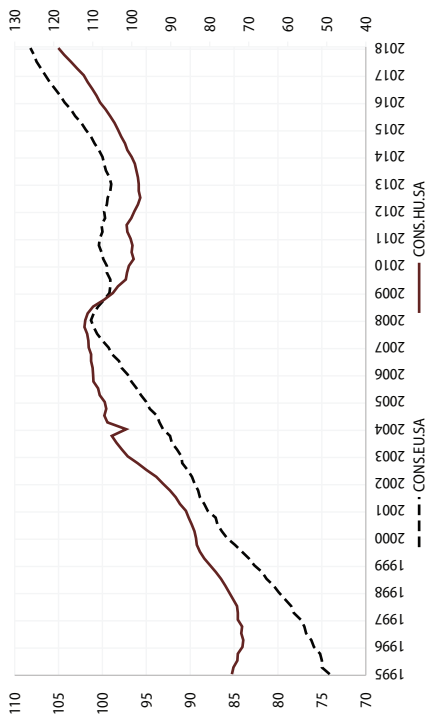
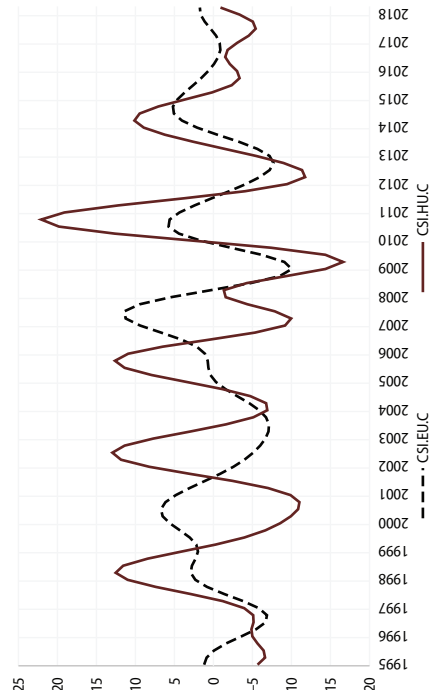
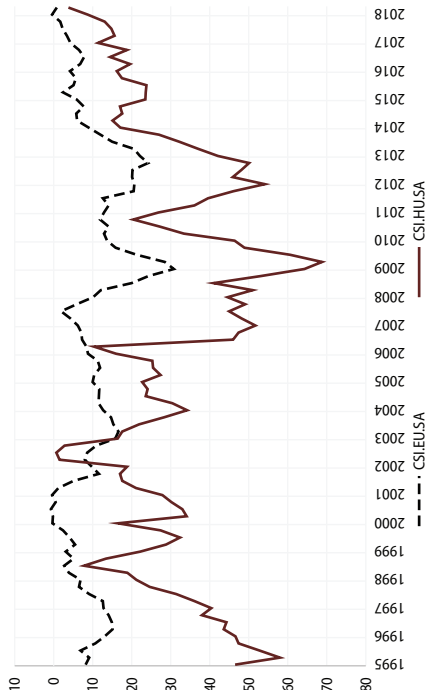


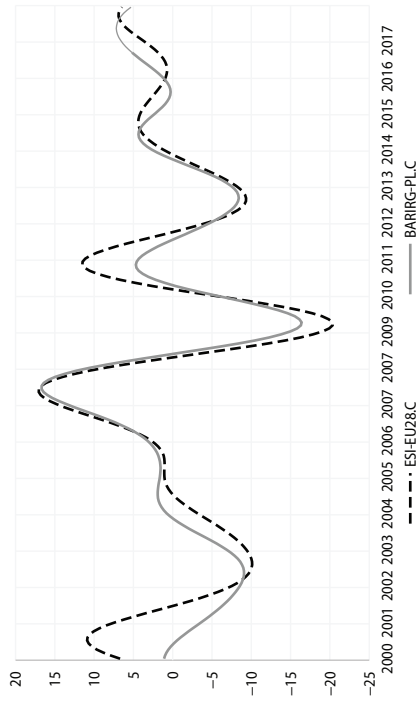
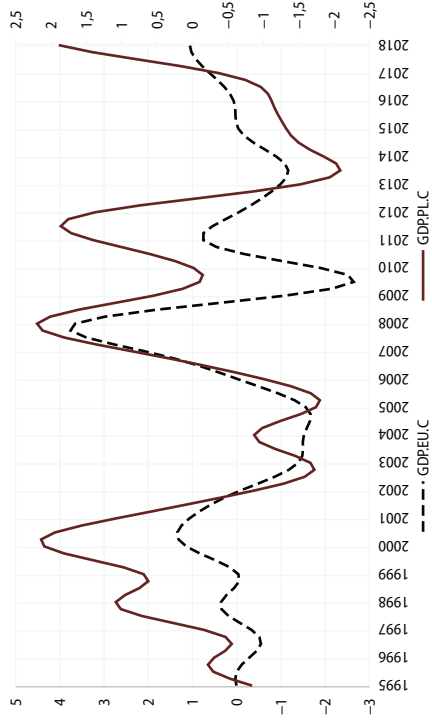
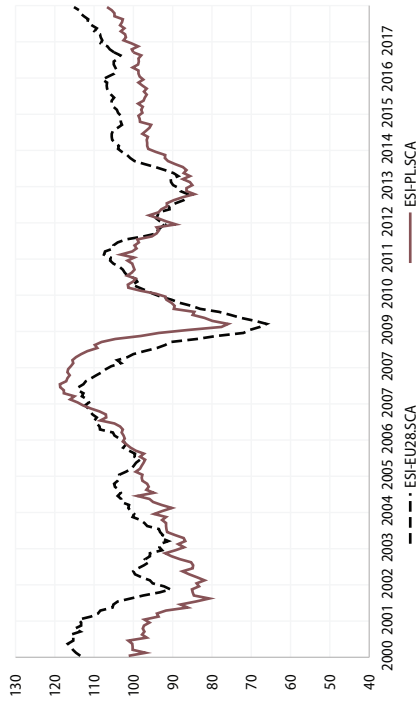
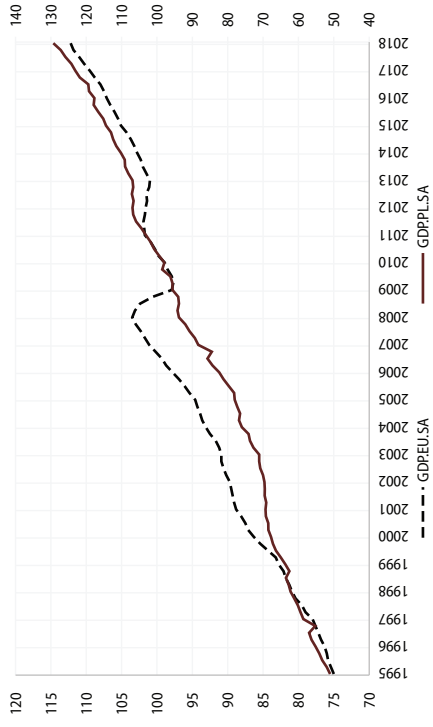


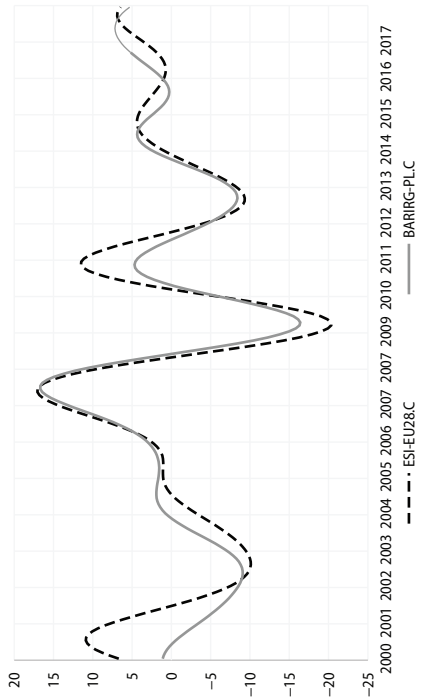
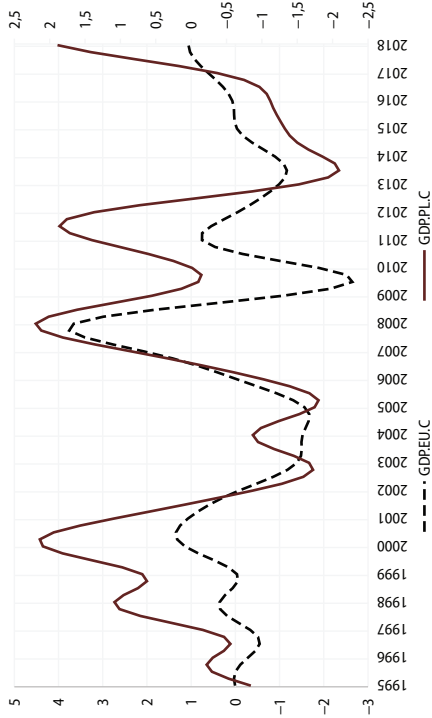
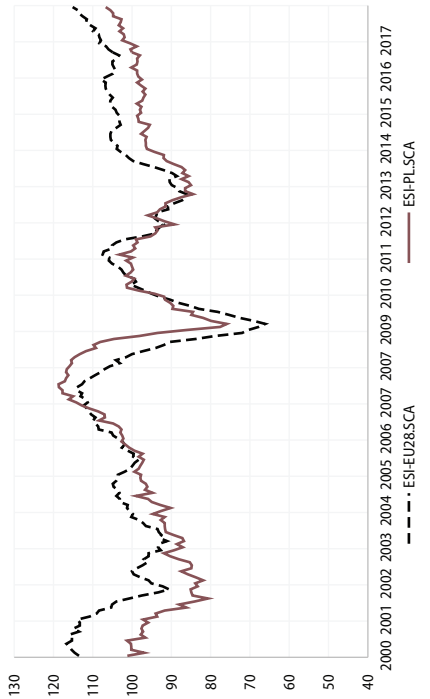
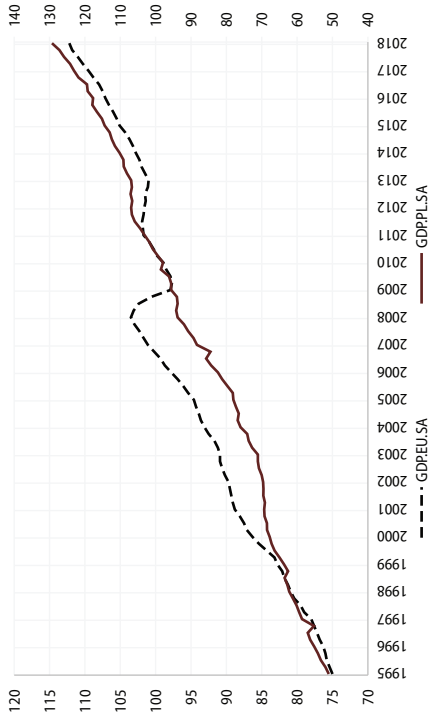


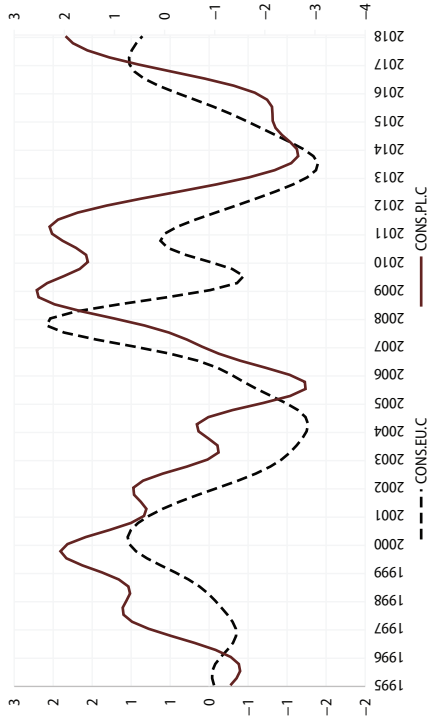
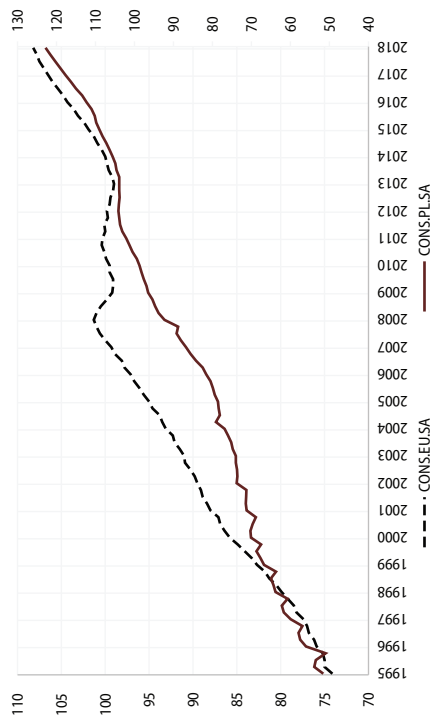
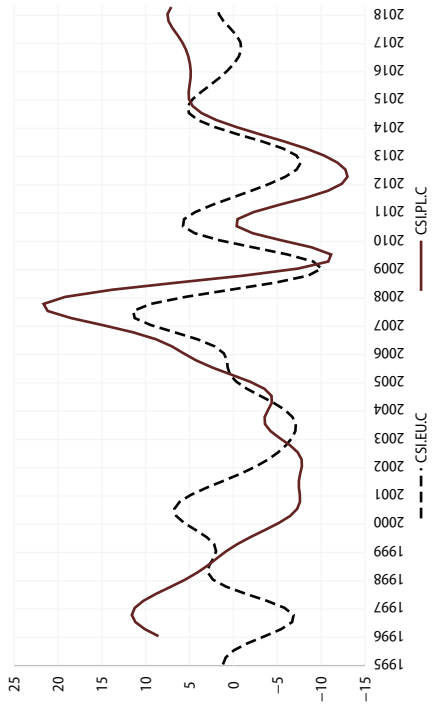
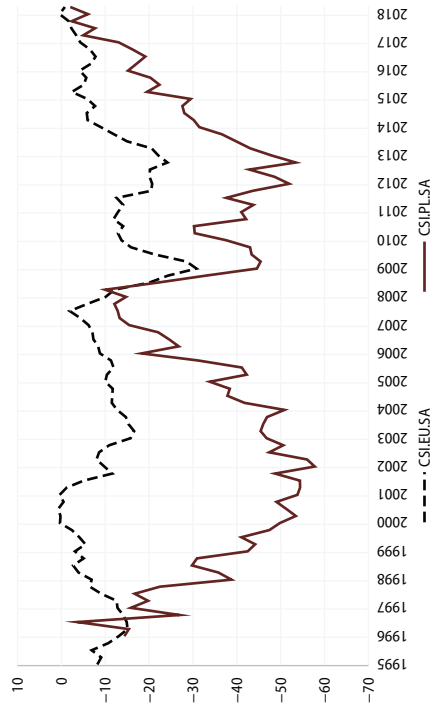


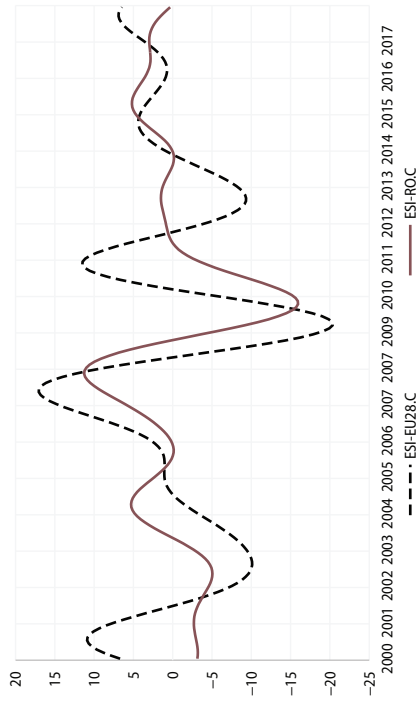
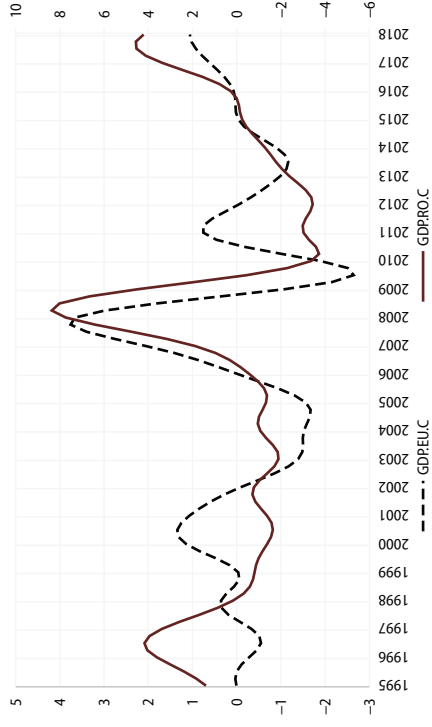
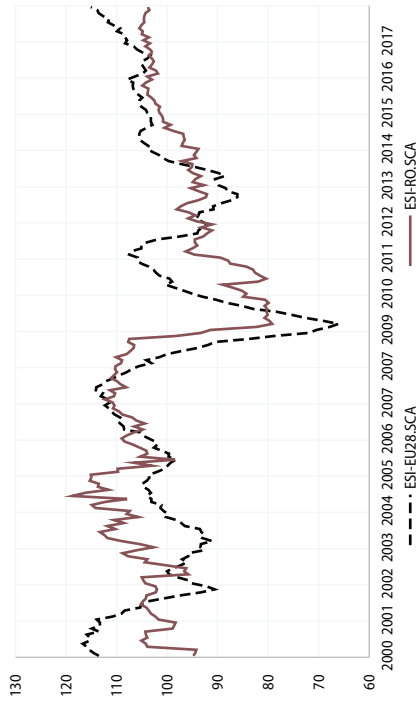
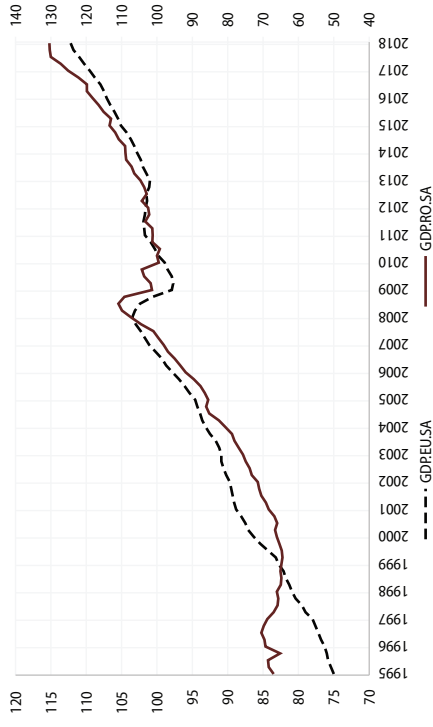


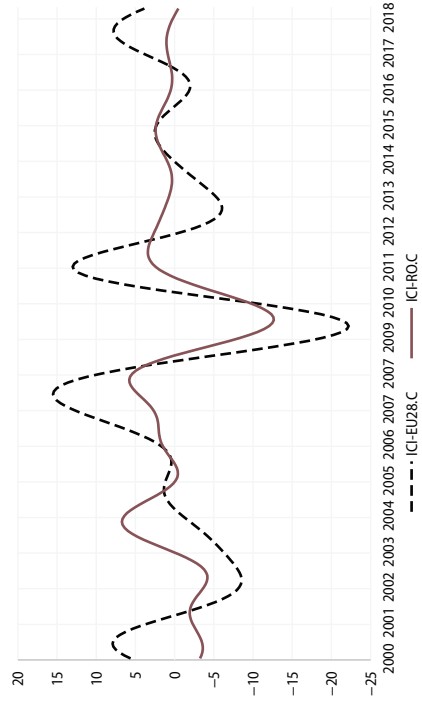
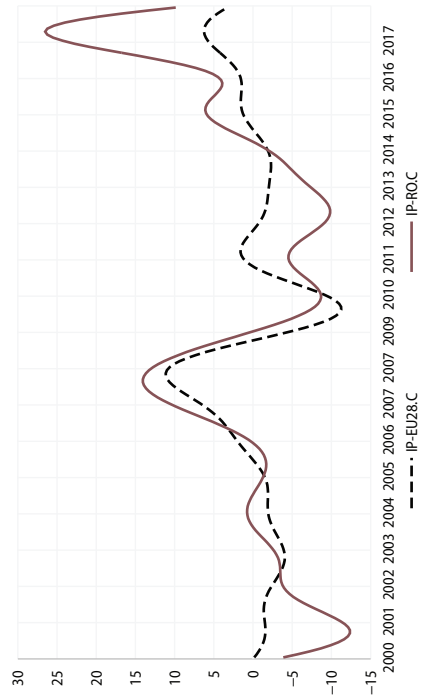
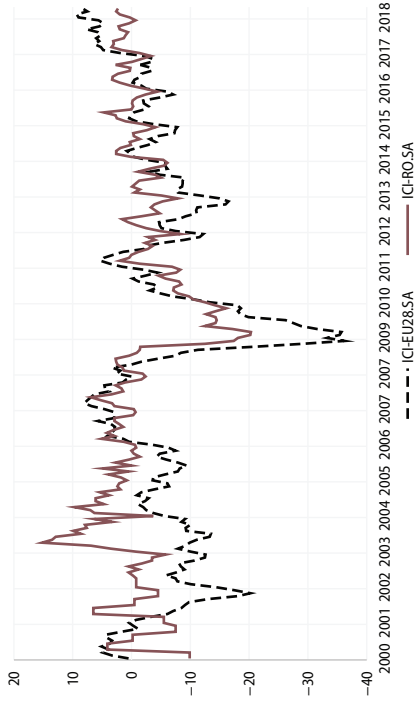
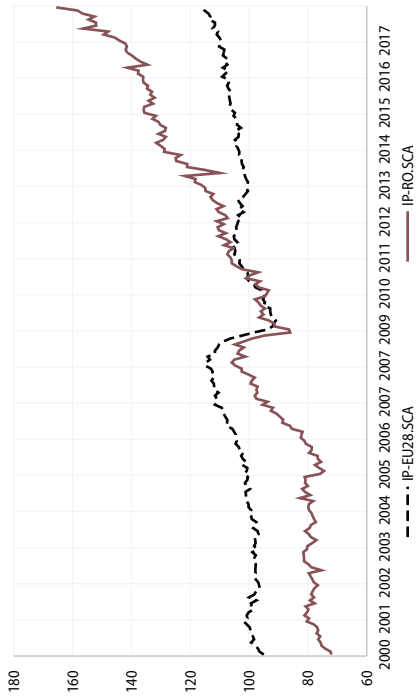


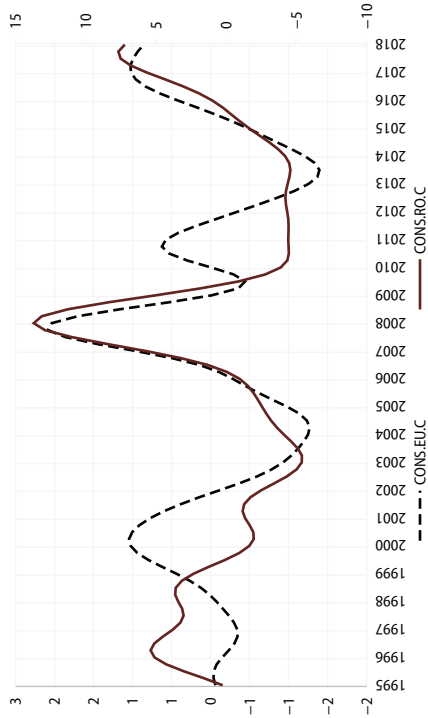
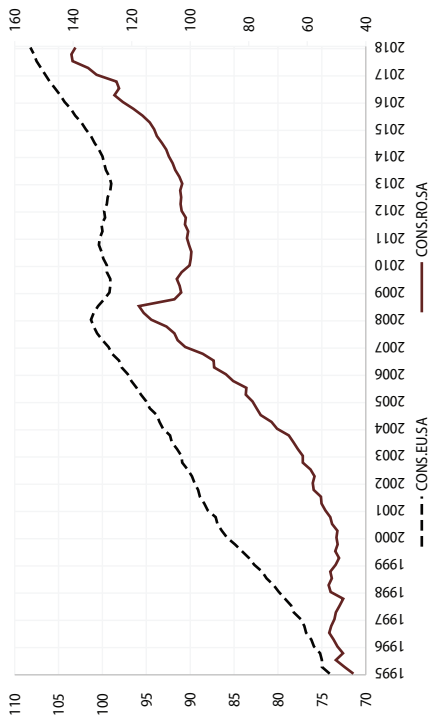
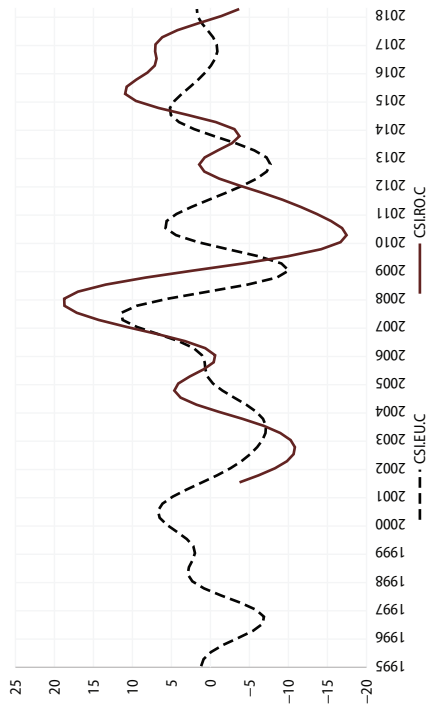
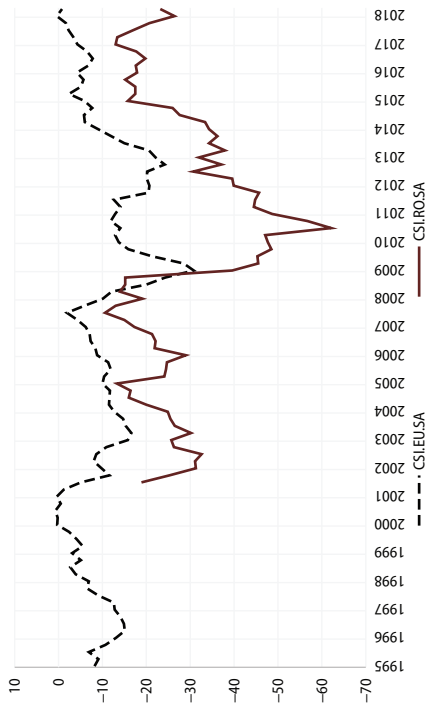


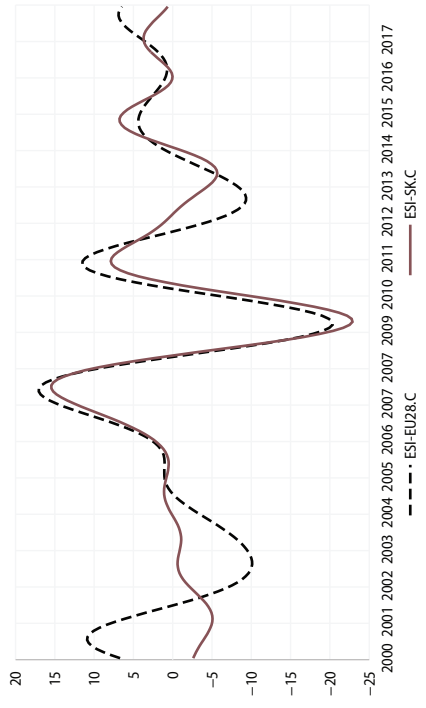
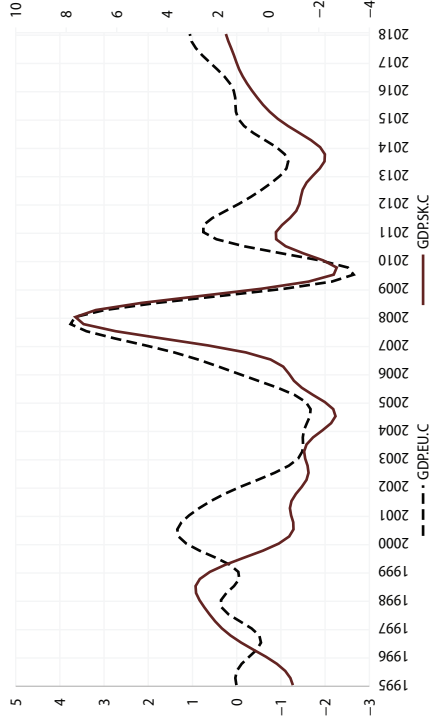
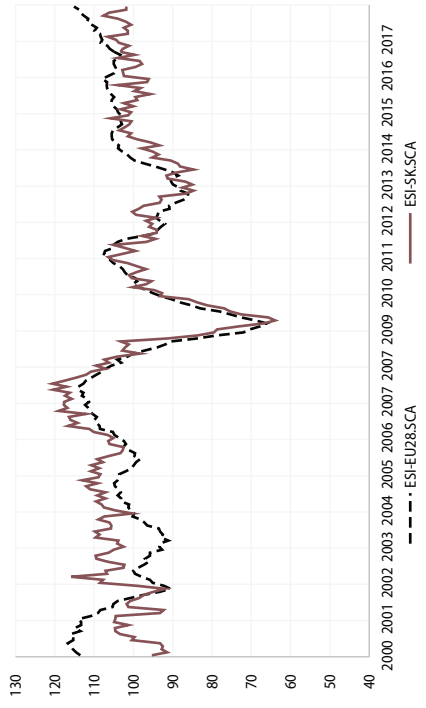
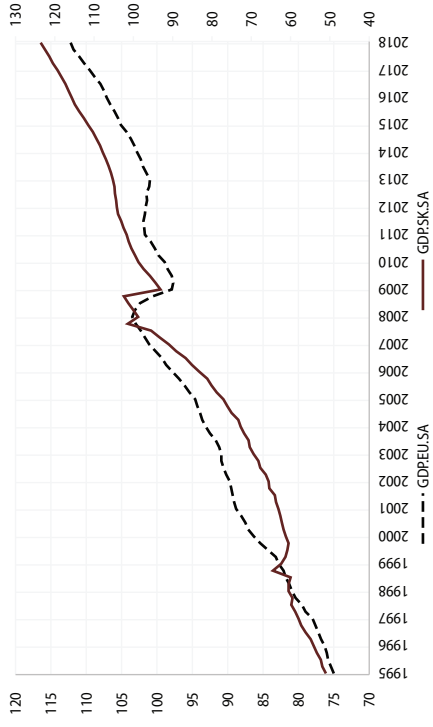


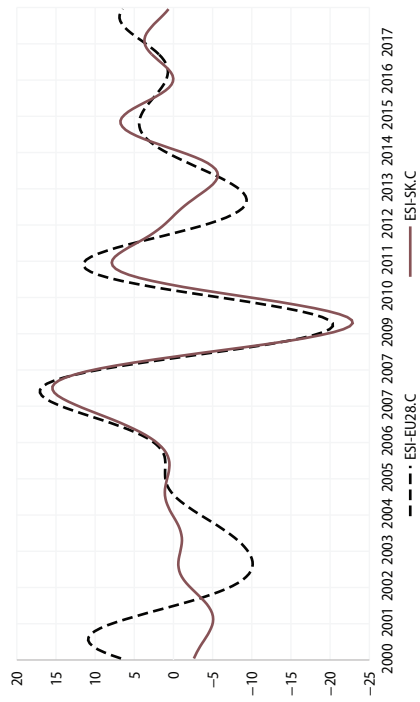
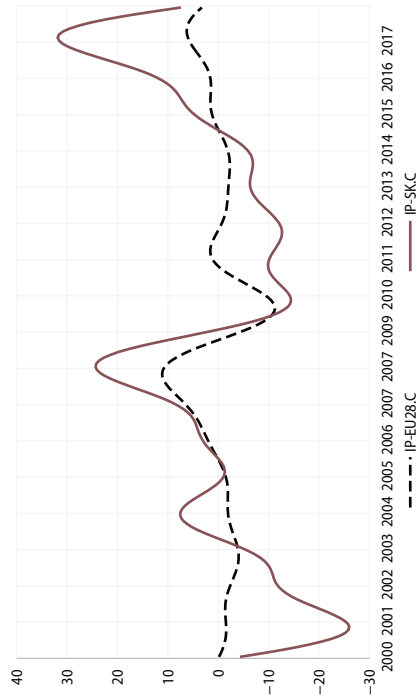
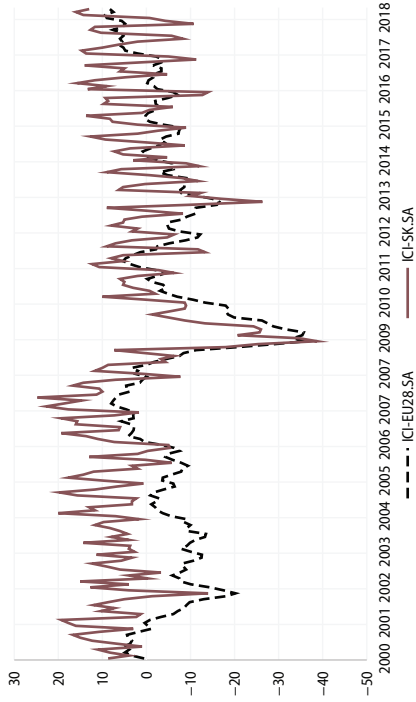
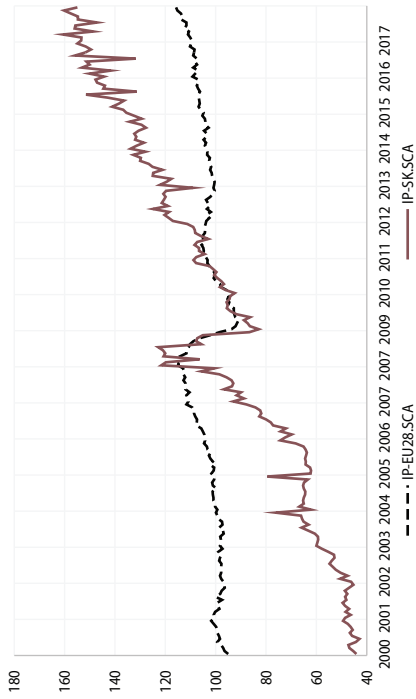


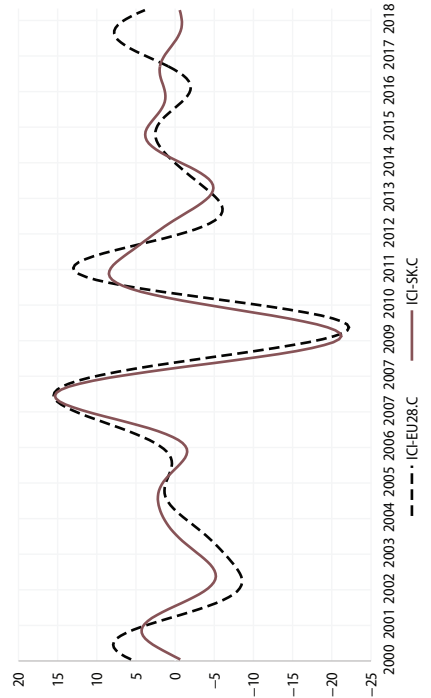
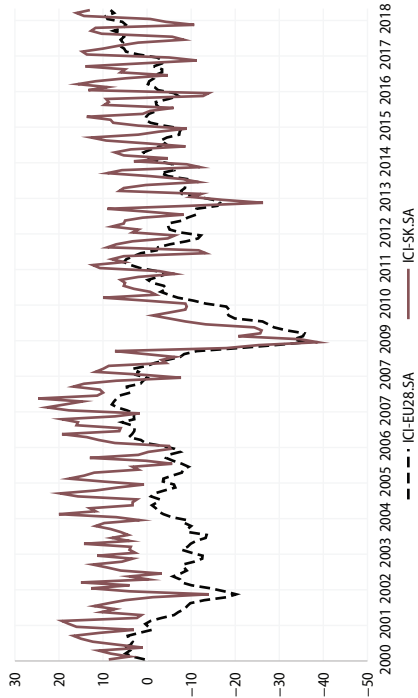
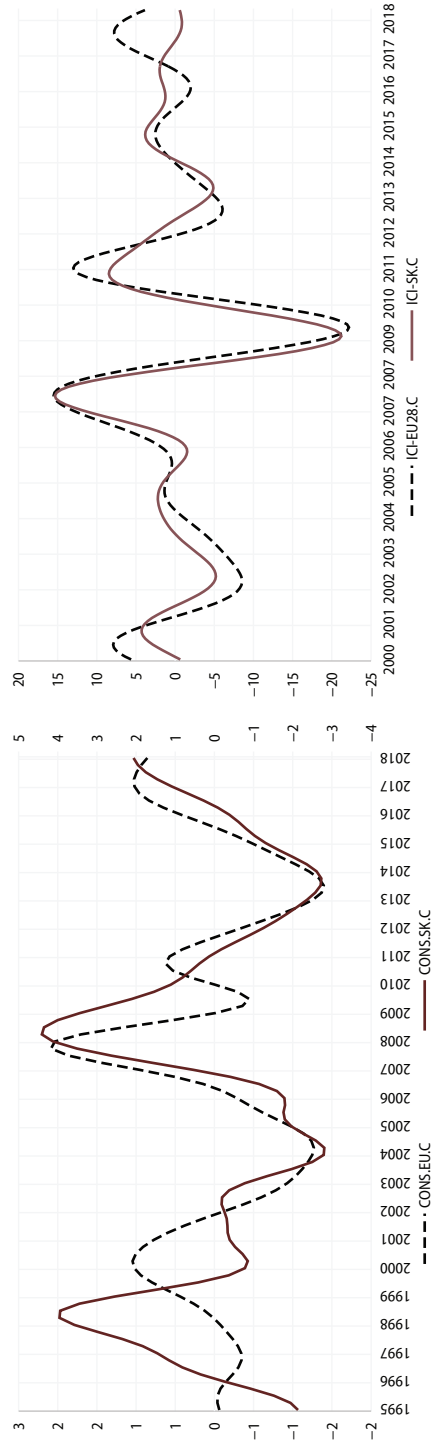
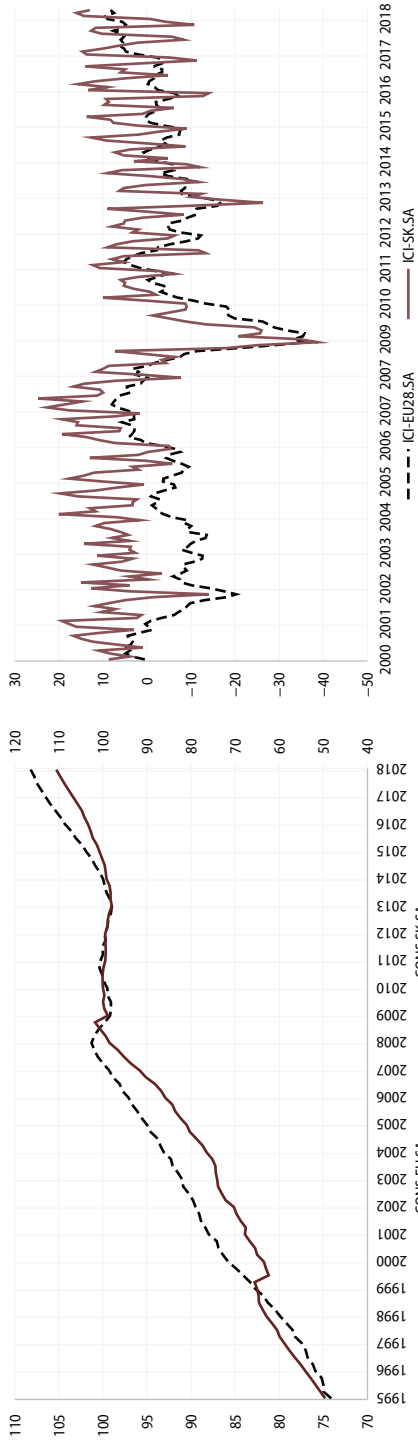


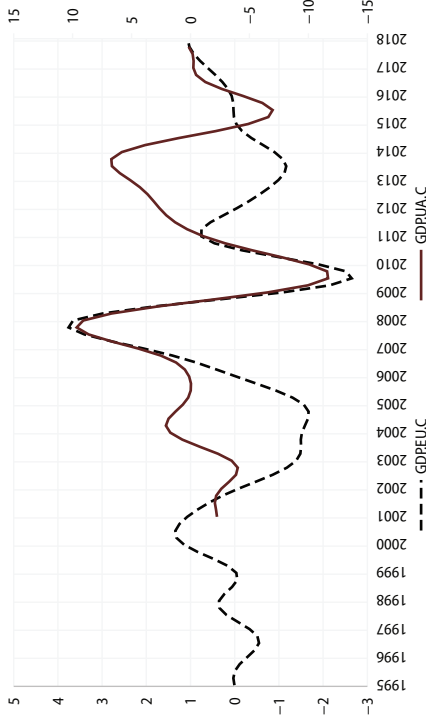
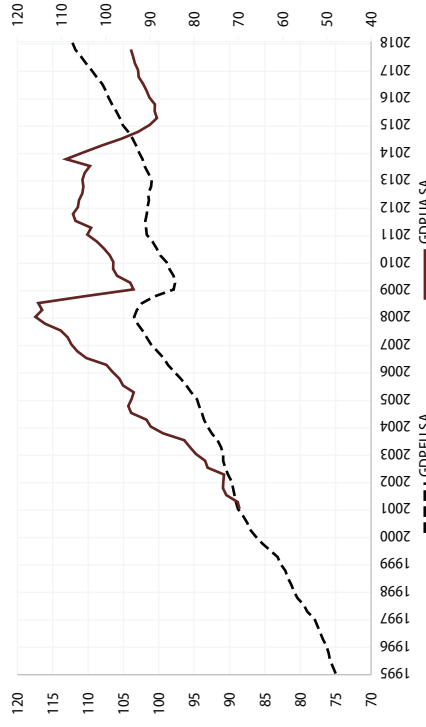
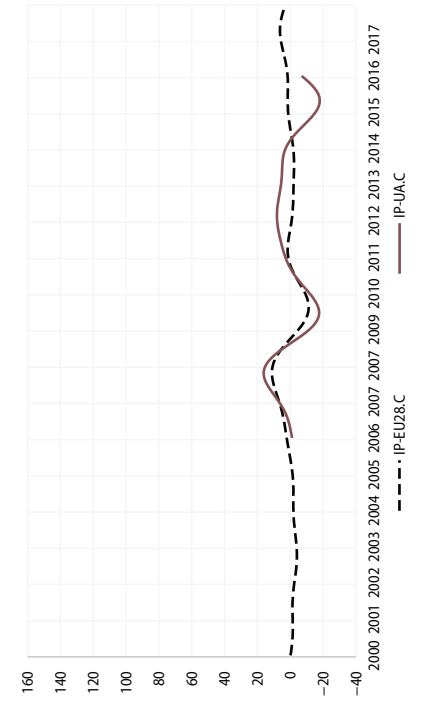
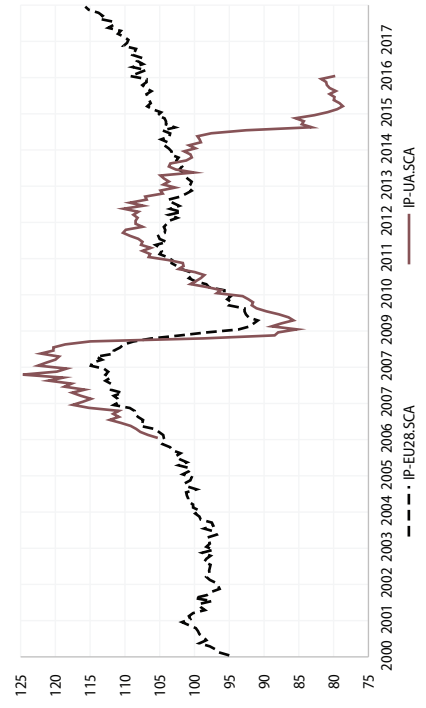


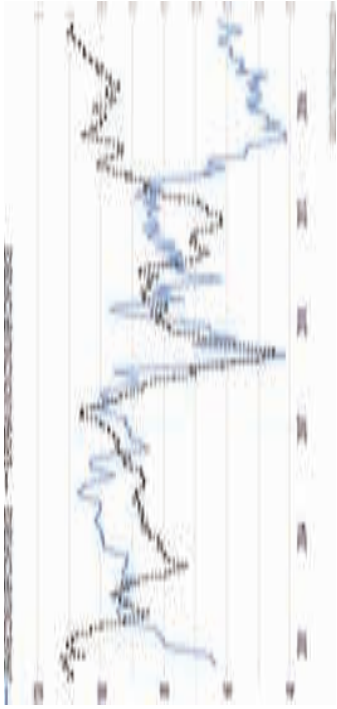
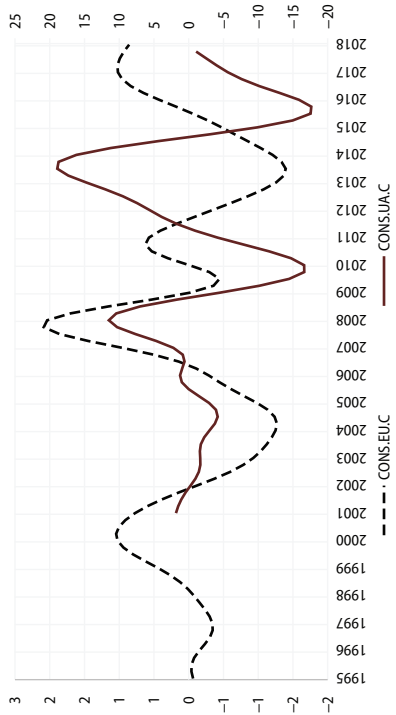
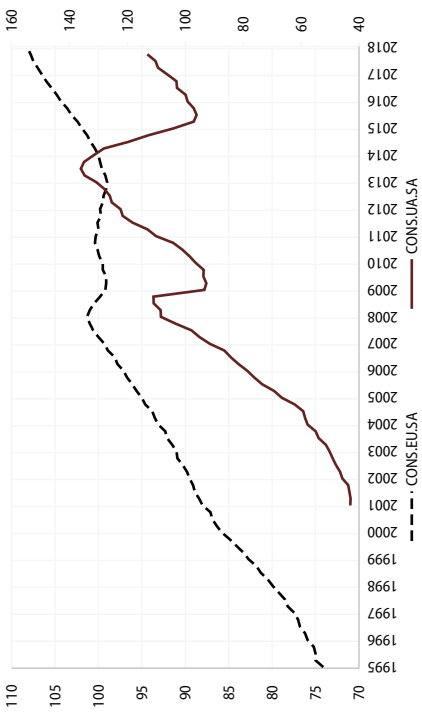












Objaśnienia:

Skrót	Nazwa angielska	Polska nazwa
EU	European Union	Unia Europejska
BG	Bulgaria	Bulgaria
CZ	Czech Republic	Czechy
EE	Estonia	Estonia
LV	Latvia	Łotwa
LT	Lithuania	Litwa
HU	Hungary	Węgry
PL	Poland	Polska
RO	Romania	Rumunia
SK	Slovakia	Słowacja
UA	Ukraine	Ukraina
SA	Data seasonally adjusted	Dane wyrównane sezonowo
C	Cyclical component	Komponent cykliczny
SCA	Data seasonally and calendar adjusted	Dane wyrównane sezonowo i skorygowane o efekty kalendarzowe
GDP	Gross domestic product	PKB (produkt krajowy brutto)
ESI	Economic Sentiment Indicator	Wskaźnik nastrojów ekonomicznych
IP	Index of sold industrial production	Indeks jednopodstawowy produkcji sprzedanej przemysłu przetwórczego
ICI	Industrial Confidence Indicator	Wskaźnik koniunktury w przemyśle przetwórczym
CONS	Consumption	Konsumpcja gospodarstw domowych
CSI	Consumer Sentiment Index	Wskaźnik nastrojów konsumentów
BARIRG	Economic Barometer of the Research Institute for Economic Development (Warsaw School of Economics)	Barometr koniunktury Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH

Kartele jako przedmiot polityki gospodarczej

Obrót handlowy w każdym państwie na świecie uregulowany jest normami prawnymi, które mają na celu zapewnienie uczciwej konkurencji wśród przedsiębiorców. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów gospodarczych działających w tym samym obszarze (sektorze) gospodarczym. Pomimo najlepszych uregulowań prawnych i praworządności obywateli, w każdym państwie na świecie działają zorganizowane grupy, których celem jest zwiększenie własnego zysku kosztem działalności innych podmiotów. Myślmy tu o kartelach.

Pojęcie kartelu

Zgodnie z definicją Samuelsona (2009): *kartel to grupa przedsiębiorstw, które zmówiły się w celu kontrolowania ceny i wielkości podaży na jakimś rynku; celem kartelu jest zapewnienie członkom zysku monopolowego*. Natomiast w potocznym rozumieniu kartelem jest porozumienie co najmniej dwóch przedsiębiorców, którego celem jest koordynacja zachowań na rynku bądź wpływanie na istotne czynniki konkurencji poprzez stosowanie następujących praktyk (Dz. Urz. UE L 349/1):

- ustalanie cen nabycia bądź sprzedaży i/lub innych warunków transakcji,
- podział poziomu produkcji bądź sprzedaży,
- podział rynków i klientów (w tym również zmowa przetargowa),
- ograniczenia związane z przywozem bądź wywozem towarów,
- działania antykonkurencyjne, które kierowane są przeciwko innym podmiotom gospodarczym.

Można zatem powiedzieć, że kartele są związkami co najmniej dwóch przedsiębiorstw, które działają w celu kontrolowania sektorów gospodarki, w których funkcjonują poprzez regulację cen, popytu lub podaży na dany surowiec bądź produkt.

Forma współpracy i stosowania wspomnianych praktyk jest ściśle określona przez członków karteli. Najważniejszym celem tego typu związków jest dążenie do monopolu na rynku, a odbywa się to poprzez wskazane powyżej praktyki. Dzięki ich zastosowaniu bez wątpienia utrudniony jest dostęp do rynku dla nowych przedsiębiorców działających

na danym obszarze geograficznym. W praktyce celem karteli jest eliminacja konkurencji – zatem kartele działają wyłącznie w systemie gospodarki wolnorynkowej i mają na celu zdobycie dominującej pozycji w danej dziedzinie gospodarki.

Na mocy artykułu 101 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* kartele są nielegalne. Zgodnie z przywołanym przepisem: *Nie zgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego.*

Polskie prawo także reguluje te kwestie – główne regulacje w tym obszarze zawarto w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Celem tego aktu prawnego jest poprawa skuteczności eliminowania praktyk monopolistycznych i ochrona uczciwej konkurencji.

Przykłady działań kartelowych w Polsce i w całej Unii Europejskiej

Można przytoczyć wiele przykładów działalności karteli. W Polsce jednym z najśłynniejszych był kartel producentów cementu (publikacja internetowa UOKiK, zob. archiwa internetowe na końcu opracowania) – którego zmowa cenowa spowodowała zamrożenie cen tego produktu. Odbiło się to również na cenach innych materiałów budowlanych, spowodowało również zmianę cen usług budowlanych, a także wpłynęło pośrednio na ceny nieruchomości na polskim rynku.

Przykładem może być również kartel producentów płyt wiórowych i pilśniowych. Cały proceder polegał na tym, że producenci ustalali między sobą wysokość cen, a także wymieniali się informacjami dotyczącymi dat wprowadzania podwyżek, a ponadto ustalali między sobą wielkość produkcji płyt. Sprawa została wykryta i wszczęta przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2012 roku. Postępowanie dowodowe przeprowadzone przez Urząd wykazało, że cały proceder trwał około 3 lat. Jak podaje UOKiK, na uczestników zmowy nałożono kary finansowe w wysokości ponad 135 mln złotych. O sprawie została powiadomiona również Komisja Europejska – z uwagi na fakt, że działania przedsiębiorców miały wpływ na handel między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Na wskazanej zmowie cenowej najbardziej ucierpieli konsumenci, przepłacając za meble. Dodatkowo ucierpiał także polski eksport.

Aktualnie UOKiK bada, czy największe sieci fitness w Polsce nie stworzyły kartelu, który podzielił rynek i utrudnił działalność innym firmom. Urząd wszczął postępowanie przeciwko 16 przedsiębiorcom, w tym operatorom klubów fitness. Kary do 2 mln zł grożą również menedżerom zaangażowanym w ewentualne naruszenie (zob. archiwa internetowe).

Na terenie całej Unii Europejskiej przykładem nielegalnego kartelu była zmowa cenowa producentów sprzętu elektronicznego. Chodzi konkretnie o telewizory i monitory kineskopowe. Proceder ten miał miejsce w latach 1996–2006. W skład omawianego kartelu wchodziły firmy będące liderami w zakresie produkcji telewizorów i monitorów kineskopowych. Mowa tutaj o firmach takich jak Philips, Samsung, LG Electronics, Chunghwa, Panasonic (dawniej Matsushita), Toshiba, MTPD (obecnie filia Panasonic) i Technicolor (dawniej Thomson). Przedsiębiorcy ci zawarli pomiędzy sobą tajne porozumienie określające szczegółowo cenę poszczególnych produktów. Wspomniane porozumienia ograniczyły mechanizmy i funkcjonowanie wolnego rynku, utrudniając tym samym zdobycie klientów przez innych producentów tego sprzętu, a także znacznie utrudniły wejście na rynek nowym przedsiębiorcom. Skutek działania kartelu był oczywisty: wzrost cen omawianych towarów w sklepie, monopolizacja rynku europejskiego przez wymienione podmioty, a co za tym idzie – zwiększenie zysków przedsiębiorców będących członkami kartelu (zob. archiwa internetowe).

Kolejnym przykładem kartelu działającego na terenie Europy był kartel producentów samochodów ciężarowych. Jego członkami były następujące podmioty: MAN, DAF, Daimler, Iveco, Volvo/Renault, Scania. Cały proceder polegał na ustalaniu pomiędzy producentami cen na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wzrost kosztów transportu surowców bądź gotowych produktów spowodował odpowiedni wzrost cen, który bez wątplenia odbił się negatywnie na wroście gospodarczym poszczególnych państw europejskich. Komisja Europejska nałożyła na członków kartelu kary – najwyższą z nich, bo ponad miliard euro, miał zapłacić Daimler (zob. archiwa internetowe).

Ekonomia regulacji karteli

Regulacje antykartelowe wyraźnie zaostrzyły się w latach 90 ubiegłego stulecia (Connor, 2004 i 2005; Joshua, 2004; Low, 2004). Wzmocniono egzekucję przepisów prawa konkurencji, zmobilizowano organy państwa do przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli w biurach przedsiębiorstw podejrzewanych o działalność kartelową, poprawiono obieg informacji pomiędzy organami realizującymi politykę antykartelową, a w końcu wprowadzono programy łagodzenia kar (*leniency programs*), aby efektywnie wykorzystywać tzw. dylemat więźnia w celu destabilizowania karteli (Connor, 2005; Karbowski, 2015).

Programy łagodzenia kar stwarzają bodźce dla przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu do ujawnienia faktu tej współpracy regulatorowi (Spagnolo, 2000; Roux, 2005). Dzięki temu przedsiębiorstwo może uniknąć kary za prowadzenie działań przeciw konkurencji, jeżeli jako pierwsze ujawni znowę oraz będzie w pełni współpracować z regulatorem (Motta i Polo, 2003; Kobayashi, 2004; Aubert i in., 2006). Możliwość uniknięcia

kary istotnie zwiększa ryzyko złamania porozumienia przez któregoś z członków, a tym samym zagraża stabilności kartelu (Karbowski, 2015).

Departament Sprawiedliwości USA ocenia programy łagodzenia kar jako najefektywniejszy instrument wykrywania karteli (Stucke, 2010). Amerykański program łagodzenia kar przewiduje automatyczne zwolnienie z sankcji dla przedsiębiorstwa, które jako pierwsze zgłosi fakt nielegalnej współpracy regulatorowi, o ile w tej sprawie nie prowadzono już dochodzenia (Roux, 2005). Przedsiębiorstwo ujawniające naruszenie prawa konkurencji jest zobowiązane do natychmiastowego zaprzestania nielegalnej współpracy oraz pełnej kooperacji z Departamentem Sprawiedliwości (Karbowski, 2015).

Komisja Europejska, choć czerpała z rozwiązań amerykańskich, wprowadziła odmienną politykę w zakresie programów łagodzenia kar (Feess i in., 2004; Roux, 2005). Zgodnie z tą polityką przedsiębiorstwa ujawniające nielegalną współpracę regulatorowi mogły liczyć na 75–100 procentową redukcję grzywny za naruszenie prawa konkurencji, jeżeli dochodzenie w sprawie jeszcze się nie rozpoczęło. Jeżeli dochodzenie już rozpoczęło, przedsiębiorstwo decydujące się na współpracę z regulatorem mogło liczyć na 50–75 procentową redukcję grzywny, w sytuacji gdy dochodzenie dotychczas nie dostarczyło wystarczających podstaw do interwencji. Taka polityka programów łagodzenia kar nie doprowadziła do znaczącego wzrostu wykrywania karteli. Zdaniem Motty (2004) stało się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, amnestia nie była udzielana automatycznie, a po drugie, kary finansowe mogły zostać nałożone również na przedsiębiorstwo decydujące się na współpracę z regulatorem, zwłaszcza w sytuacji, gdy dochodzenie w danej sprawie zostało już wszczęte. Taka konstrukcja europejskiego programu łagodzenia kar czyniła go nieprzejrzystym dla ewentualnych beneficjentów i osłabiała motywację do współpracy z regulatorem (Karbowski, 2015).

Komisja Europejska, widząc słabości europejskiego programu łagodzenia kar, zmodyfikowała go, silnie upodabniając go do systemu amerykańskiego. Przede wszystkim w nowym projekcie przewidziano możliwość pełnego zwolnienia z kar finansowych, nawet w sytuacji, gdy dochodzenie w danej sprawie już rozpoczęło. O innych, drobniejszych zmianach sprawozdaje Roux (2005) (zob. także Karbowski, 2015).

Metody wykrywania karteli

Wraz z wdrożeniem i doskonaleniem programu łagodzenia kar w celu eliminacji karteli Komisja Europejska poświęca coraz więcej środków na analizy ekonomiczne umożliwiające wykrywanie porozumień ograniczających konkurencję rynkową. Zaawansowana analiza ekonomiczna pozwala na identyfikację rynków, na których mogą funkcjonować kartele, a także umożliwia wytypowanie przedsiębiorstw podejrzanych o uczestnictwo w zwozach.

Działania Komisji Europejskiej są nakierowane na wykrywanie i karanie uczestników karteli, ale mogą też zniechęcać przedsiębiorstwa do zawierania nielegalnych porozumień. Selten (1973) oraz Prokop (1999), niezależnie od siebie i przy odmiennych założeniach, wykazali, że kartelizacja gałęzi jest znacznie utrudniona w gałęziach złożonych z więcej niż 5 przedsiębiorstw o podobnej strukturze kosztów. Przyczyną tego jest problem „pasażera na gapę”: przedsiębiorstwa poza kartelem korzystają z jego istnienia i osiągają wyższe zyski niż uczestnicy zмовы. Natomiast w gałęziach złożonych z nie więcej niż 5 homogenicznych przedsiębiorstw możemy oczekiwać, że utworzą one kartel, gdyż jest to dla nich optymalna strategia w tej strukturze rynku.

Powyższe wyniki analiz wpisują się w tzw. nurt metod strukturalnych wykrywania karteli i pozwalają na sformułowanie zaleceń dla urzędów antymonopolowych w zakresie zwalczania zмовы. Z punktu widzenia teorii ekonomii nie ma wątpliwości, że gałęzie złożone z mniej niż 5 przedsiębiorstw są w pełni skartelizowane, więc powinny być głównym celem aktywności urzędów antymonopolowych. Natomiast z prawnego punktu widzenia nie można wykorzystać tego argumentu do nałożenia kar na przedsiębiorstwa, gdyż zмова może funkcjonować na zasadzie „milczącego” porozumienia (ang. *tacit collusion*). Do utrzymania kartelu złożonego z niewielkiej liczby przedsiębiorstw nie ma potrzeby zawierania tajnych umów. Jego funkcjonowanie zapewni wzajemny monitoring obserwowalnych działań rynkowych, takich jak, np. oferowane ceny.

Teoria ekonomii dostrzegła już dawno rozróżnienie pomiędzy zмовami kartelowymi typu *explicite* oraz *implicite*. W praktyce jedynie kartele typu *explicite* podlegają karom antymonopolowym, a zatem konieczne jest określenie skutecznych sposobów przeciwdziałania kartelom typu *implicite* na rynkach z niewielką liczbą przedsiębiorstw. Naturalnym środkiem zaradczym byłoby zwiększenie liczby przedsiębiorstw w danej gałęzi (na danym rynku) powyżej pięciu. Można byłoby to osiągnąć, stwarzając warunki i zachęty do wejścia nowych podmiotów na ten rynek lub poprzez nakaz podziału dużych przedsiębiorstw (np. przypadek Microsoft). Liczba przedsiębiorstw w gałęzi zależna jest także od konsumentów, którzy swoimi decyzjami zakupowymi mogą przyczynić się do wzmocnienia nowo powstałych przedsiębiorstw (np. operatorów komórkowych).

Istnienie co najmniej 6 podobnych do siebie przedsiębiorstw, z których każde miałyby udział w rynku nieprzekraczający 15%, byłoby praktycznym gwarantem konkurencji nieograniczonej zмовą¹. Natomiast brak możliwości zwiększenia liczby podmiotów w gałęziach złożonych z nie więcej niż pięciu przedsiębiorstw powinien być sygnałem

¹ Warto zwrócić uwagę, że w literaturze z zakresu ekonomii eksperymentalnej stwierdzono, że równowaga odpowiadająca doskonałej konkurencji może zostać osiągnięta już w przypadku istnienia na rynku 6–8 podmiotów po stronie podaży i po stronie popytu (por. Smith, 1962). Jest to jeszcze jeden argument dowodzący, że swobodna konkurencja może zostać w praktyce osiągnięta, ale po stronie podaży musi być więcej niż 5 przedsiębiorstw.

dla urzędów antymonopolowych do starannego obserwowania zachowań podmiotów na tym rynku pod kątem działań ograniczających konkurencję. Duże możliwości dają tu metody behawioralne wykrywania porozumień kartelowych, które koncentrują się na obserwacji oferowanych cen, wielkości podaży albo innych działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa. Przykładowo, nagły i trudny do wyjaśnienia wzrost cen na rynku stali nierdzewnej stał się przyczyną podjęcia przez KE śledztwa w sprawie łamania prawa antymonopolowego².

Nieco odmienna sytuacja pojawia się w przypadku gałęzi złożonej z heterogenicznych przedsiębiorstw. Prokop (2011) wykazał, że przedsiębiorstwa zróżnicowane pod względem kosztów produkcji mogą utworzyć stabilny kartel niezależnie od ich liczby na danym rynku, przy czym do kartelu wejdą przedsiębiorstwa najbardziej efektywne, a pozostałe firmy będą funkcjonowały w segmencie konkurencyjnym. Prowadzi to do konkluzji, że urząd antymonopolowy ma do odegrania istotną rolę w przypadku gałęzi złożonych z firm heterogenicznych.

W praktyce przedsiębiorstwa najbardziej efektywne kosztowo mają często także największe udziały w rynku. Oznacza to, że urzędy antymonopolowe powinny poświęcać uwagę właśnie działaniom tych największych przedsiębiorstw, gdyż zgodnie z wynikami badań teoretycznych to one są naturalnymi inspiratorami i beneficjentami zmów kartelowych. Pociuszający jest jednak fakt, że w przypadku funkcjonowania więcej niż pięciu przedsiębiorstw na rynku, stabilny kartel złożony byłby z ok. 3 podmiotów. Zakładając, że pozostałe przedsiębiorstwa nie są bardzo małe, można wnioskować, że straty społeczne spowodowane znową kartelową będą stosunkowo ograniczone. Niemniej jednak fakt funkcjonowania przedsiębiorstw o zróżnicowanych kosztach sprawia, że gałąź taka jest niezmiernie podatna na kartelizację, dlatego zwiększenie liczby podmiotów w każdym przypadku sprzyja dobrobytowi ogólnospołecznemu.

Kartele a dobrobyt ogólnospołeczny

Nie zawsze jednak kartele muszą negatywnie wpływać na dobrobyt ogólnospołeczny. Wyjątkiem są tu tzw. kartele badawczo-rozwojowe, które zazwyczaj prowadzą do wyższych indywidualnych inwestycji przedsiębiorstw w badania i rozwój. Oczywiście, współpraca lub konkurencja w zakresie badań i rozwoju nie pozostaje bez wpływu na zachowanie przedsiębiorstw na rynku produktu końcowego. D'Aspremont i Jacquemin (1988), Kamien, Muller i Zang (1992) oraz De Bondt i Veuglers (1991) należeli do autorów, którzy jako jedni z pierwszych zwrócili uwagę, że współpraca przedsiębiorstw w obszarze badań i rozwoju

² Szerzej patrz: Levenstein i in. (2004).

zapewnia wystarczające bodźce do utworzenia kartelu na rynku produktu końcowego, co z kolei zazwyczaj prowadzi do obniżenia renty konsumenta oraz dobrobytu ogólnospołecznego (zob. także Martin, 2006; Miyagiwa, 2009; Sovinsky, Helland, 2012; Karbowski, Prokop, 2016).

W pracach uwzględniających efekty zewnętrzne inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw (por. np. Kamien i in., 1992), liniowe funkcje kosztów produkcji oraz konkurencję typu Cournota na rynku produktu końcowego pokazuje się, że dobrobyt ogólnospołeczny jest najniższy, gdy dochodzi do pełnej kartelizacji gałęzi (por. Karbowski, Prokop, 2016). Konkurencja przedsiębiorstw zarówno na etapie badań i rozwoju, jak i na etapie produkcji prowadzi do najwyższego dobrobytu ogólnospołecznego, gdy efekty zewnętrzne inwestycji rozwojowych w gałęzi są stosunkowo małe. W przypadku relatywnie wysokich (por. d'Aspremont, Jacquemin, 1988; Kamien i in., 1992) efektów zewnętrznych inwestycji rozwojowych w gałęzi, dobrobyt społeczny jest największy, gdy doszło do uformowania kartelu badawczo-rozwojowego, a zatem jego uczestnicy pozostają konkurentami na rynku produktu finalnego (Karbowski, Prokop, 2016).

Prokop (2014a) pokazał natomiast, że przedsiębiorstwa rywalizujące na rynku produktu końcowego w sensie Cournota mają znaczące bodźce do kartelizacji gałęzi także w przypadku przyjęcia kwadratowych funkcji kosztów całkowitych produkcji (zob. też Prokop, Wiśnicki, 2015). Prokop i Karbowski (2013) przeanalizowali z kolei wpływ kooperacji badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw (w formie kartelu badawczo-rozwojowego) na uformowanie kartelu na rynku produktu końcowego, na którym przedsiębiorstwa pierwotnie rywalizują w stylu Stackelberga. W pracy tej przyjęto liniowe koszty całkowite produkcji dóbr. Wykazano, że bodźce do kartelizacji rynku zależą od efektów zewnętrznych inwestycji badawczo-rozwojowych w gałęzi, tj. gdy efekty te są stosunkowo niewielkie, zyski lidera Stackelberga przewyższają jego korzyści z udziału w kartelu. W konsekwencji lider nie będzie zainteresowany kartelizacją gałęzi i pozostanie poza ewentualnymi negocjacjami o zawiązanie takiego porozumienia. W przypadku występowania relatywnie wysokiego poziomu efektów zewnętrznych inwestycji badawczo-rozwojowych konkurencja Stackelberga najprawdopodobniej przekształci się w kartel. Wykorzystując analizę numeryczną, Prokop (2014b) wykazał także, że zastąpienie liniowej funkcji kosztów produkcji przez funkcję kwadratową (a więc uwzględniającą rosnące koszty krańcowe wytwarzania) nie zmienia wniosków przedstawionych w pracy Prokopa i Karbowskiego (2013) (zob. także Karbowski, Prokop, 2016).

Na podstawie powyższego cyklu publikacji można więc sformułować wniosek, że niezależnie od rodzaju konkurencji ilościowej na rynku produktu oraz formy funkcji kosztów całkowitych produkcji, współpraca przedsiębiorstw jedynie na etapie badań i rozwoju (kartel badawczo-rozwojowy) stwarza poważne ryzyko pełnej kartelizacji gałęzi.

Wszystkie cytowane prace rozważają przypadek innowacji procesowych, które prowadzą do obniżenia kosztów produkcji dóbr przez przedsiębiorstwo. Stosunkowo niewiele napisano prac poświęconych relacji strategii badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw i ich innowacyjności produktowej. Motta (1992), bazując na modelu d'Aspremonta i Jacquemina (1988), pokazał, że współpraca badawczo-rozwojowa przedsiębiorstwa sprzyja pionowemu różnicowaniu produktu. Z kolei Kaiser i Licht (1998) rozszerzyli model d'Aspremonta i Jacquemina (1988), konstruując trzyetapową grę, w której przedsiębiorstwa najpierw decydują o wyborze strategii badawczo-rozwojowej (współpraca lub konkurencja), następnie o poziomie inwestycji badawczo-rozwojowych, aż w końcu o wielkości produkcji dóbr zgodnie z modelem konkurencji typu Cournota. Co interesujące, oprócz innowacji procesowych Kaiser i Licht (1998) biorą także pod uwagę innowacje produktowe. Saaski-lahti (2006) wprowadził zaś do formalnych rozważań nad podnoszeniem jakości produktów oferowanych przez przedsiębiorstwa zagadnienie kompatybilności sieci. Takie ujęcie problemu doprowadziło do powiązania dwóch szybko rozwijających się nurtów ekonomii gałęziowej, tj. badań nad zachowaniami strategicznymi przedsiębiorstw w zakresie B+R oraz dociekań dotyczących natury efektów sieciowych w gałęzi (zob. np. Garcia, Vergari, 2016).

Bibliografia

- d'Aspremont, C., Jacquemin, A. (1988). Cooperative and Noncooperative R&D in Duopoly with Spillovers. *American Economic Review*, vol. 78, pp. 1133–1137.
- Aubert, C., Rey P., Kovacic, W. (2006). The Impact of Leniency and Whistle-Blowing Programs on Cartels. *The International Journal of Industrial Organization*, vol. 24, pp. 1241–1266.
- Connor, J. (2004). Global Antitrust Prosecutions of Modern International Cartels. *Journal of International Competition and Trade*, vol. 4, pp. 239–267.
- Connor, J. (2005). Optimal Deterrence and International Private Cartels. Purdue University Working Paper.
- Connor, J., Lande, R. (2005). How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Optimal Cartel Fines. *Tulane Law Review*, vol. 80, pp. 513–516.
- De Bondt, R., Veugelers, R. (1991). Strategic Investment with spillovers. *European Journal of Political Economy*, vol. 7, pp. 345–366.
- Feess, E., Walzl, M. (2004). An Analysis of Corporate Leniency Programs and Lessons to Learn for US and EU Policies. *Research Memoranda*, vol. 039, Meteor, Maastricht Research School of Economics of Technology and Organization.
- Garcia, F., Vergari, C. (2016). Revealing Incentives for Compatibility Provision in Vertically Differentiated Network Industries. *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 25, pp. 720–749.
- Joshua, J. (2004). Combinations, Concerted Practices and Cartels: Adopting the Concept of Conspiracy in European Community Competition Law. *Journal of International Law and Business*, vol. 29, pp. 647–681.

-
- Kaiser, U., Licht, G. (1998). *R&D cooperation and R&D intensity: theory and micro econometric evidence for German manufacturing industries*. ZEW discussion paper, pp. 98–26.
- Kamien, M., Muller, E., Zang, I. (1992). Research Joint Ventures and R&D Cartels. *American Economic Review*, vol. 82, pp. 1293–1306.
- Karbowski, A. (2015). Kartele w trzech perspektywach: neoklasycznej, behawioralnej oraz etycznej. *Gospodarka Narodowa*, vol. 277, s. 5–26.
- Karbowski, A., Prokop, J. (2016). Wybrane zagadnienia współpracy badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw w ujęciu ekonomii gałęziowej. *Studia i Prace WNEiZ US*, vol. 44, s. 139–151.
- Kobayashi, B. (2004). Antitrust, Agency and Amnesty: An Economic Analysis of the Criminal Enforcement of the Antitrust Laws Against Corporations. *Law and Economics Working Paper Series*. George Mason University.
- Levenstein, M., Suslov, V.Y. Oswald, L.J. (2004). Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy. *Antitrust Law Journal*, vol. 71, pp. 801–852.
- Low, D. (2004). *Cartel Enforcement, Immunity and Jurisdiction: Some Recent Canadian Developments*. Rome, Italy: The International Bar Association.
- Martin, S. (2006). Competition policy, collusion, and tacit collusion, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 24, pp. 159–176.
- Miyagiwa, K. (2009). Collusion and Research Joint Ventures, *The Journal of Industrial Economics*, vol. 57, pp. 768–784.
- Motta, M. (1992). Cooperative R&D and vertical product differentiation, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 10, pp. 643–661.
- Motta, M., Polo, M. (2003). Leniency Programs and Cartel Prosecution. *The International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, pp. 347–379.
- Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Prokop, J., (1999). Process of Dominant-Cartel Formation, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 17, pp. 241–257.
- Prokop, J. (2011). Powstawanie i stabilność karteli heterogenicznych, *Gospodarka Narodowa*, nr 10, s. 39–57.
- Prokop, J. (2014a). Wspólne przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe w duopolu z kwadratowymi kosztami produkcji. *Studia i Prace WNEiZ US*, vol. 35, s. 195–207.
- Prokop, J. (2014b). Research Joint Ventures and Cartelization of Industries, *Procedia Economics and Finance*, vol. 14, pp. 507–514.
- Prokop, J., Karbowski, A. (2013). Współpraca badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw a kartelizacja gałęzi. *Przegląd Zachodniopomorski*, XXVIII, s. 259–272.
- Prokop, J., Wiśnicki, B. (2015). R&D Activities in Oligopoly and Social Welfare, *International Journal of Management and Economics*, vol. 46, pp.134–146.
- Roux, C. (2005). *Leniency Programs and Their Role in Fighting Cartels: Success or Defeat?*. Working Paper.
- Selten, R. (1973). A Simple Model of Imperfect Competition, where 4 are Few and 6 are Many. *International Journal of Game Theory*, vol. 4, pp. 25–55.

-
- Saaskilahti, P. (2006). Strategic R&D and network compatibility. *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 15, pp. 711–733.
- Samuelson, W. (2009). *Ekonomia menedżerska*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Smith, V.L. (1962). An Experimental Study of Competitive Market Behavior. *Journal of Political Economy*, vol. 70, No. 2, pp. 111–137.
- Sovinsky, M., Helland, E. (2012). Do Research Joint Ventures Serve a Collusion Function?. *Warwick Economic Research Papers*, Number 1030.
- Spagnolo, G. (2000). *Optimal Leniency Programs*. *Fondazione Eni Enrico Mattei*. Nota Di Lavoro.
- Stucke, M. (2010). Am I a Price Fixer? A Behavioural Economics Analysis of Cartels. *The University of Tennessee Legal Studies Research Paper*, No. 97.

Archiwa internetowe

- Cementowy kartel rozbity*, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=1790 [dostęp: 14.07.2018].
- Zmowy na rynku fitness? Postępowanie UOKiK*, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14496 [dostęp: 14.07.2018].
- Producenci telewizorów ukarani rekordową karą za znowę cenową*, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/producenci-telewizorow-ukarani-rekordowa-kara-za-zmowe-cenowa> [dostęp: 14.07.2018].
- Komisja Europejska rozbija kartel producentów ciężarówek. Miliardowe kary*, <https://www.dw.com/pl/komisja-europejska-rozbija-kartel-producentow-ciezarowek-miliardowe-kary/a-19410685>, [dostęp: 14.07.2018].

* * *

Kartele jako przedmiot polityki gospodarczej

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia ekonomiczną problematykę karteli i pokazuje je jako przedmiot polityki gospodarczej. W pracy tej przedstawiono pojęcie kartelu, omówiono także wybrane przykłady kartelizacji gałęzi pochodzące zarówno z gospodarki polskiej, jak i gospodarki całej Unii Europejskiej. Następnie osadzono prowadzone rozważania w teorii ekonomii, interpretując zjawisko kartelizacji rynków w świetle nowoczesnych teorii regulacji i detekcji znowów w gałęzi.

Cartels from the Public Policy Perspective

Abstract

The article shows and discusses the economic problems of market cartelization and perceives cartels as objects of public policy and its interest. In this paper, the term ‘cartel’ has been profoundly

explained and elaborated upon, and the selected examples of industry cartelization, coming both from the Polish national economy and the economy of the whole European Union, have been presented. Next, the discussion was set in relevant economic theories that allow interpreting cartel behaviour from the viewpoint of regulators (policy-makers) or in the light of collusion detection mechanisms.

* * *

Nota o autorach

Adam Karbowski jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Ekonomii Biznesu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest członkiem rady naukowej IBRKK-PIB, prodziekanem Studium Magisterskiego SGH.

Łukasz Kryśkiewicz jest adiunktem w Katedrze Ekonomii Biznesu SGH, ekspertem w zakresie rynków cyfrowych i ekonomii współdzielenia.

Jacek Prokop jest prof. nadzwyczajnym w Katedrze Ekonomii Biznesu SGH, prorektorem SGH ds. współpracy z zagranicą, ekspertem w zakresie polityki antymonopolowej, strategicznych zachowań podmiotów, fuzji i przejęć.

Czynniki kształtujące zmiany realnego efektywnego kursu walutowego w krajach regionu

Realny efektywny kurs walutowy jest podstawowym miernikiem międzynarodowej konkurencyjności cenowo-kosztowej gospodarek poszczególnych krajów. W opracowaniu zostały przedstawione zmiany poziomu tych kursów dla krajów Grupy Wyszehradzkiej, krajów nadbałtyckich, Bułgarii i Rumunii oraz Ukrainy. Rozpatrzone zostały dwa rodzaje deflatorów, tj. indeks jednostkowych kosztów pracy oraz indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Analiza objęła lata 2000–2017. Została także przeprowadzona dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego dla poszczególnych krajów, umożliwiającą identyfikację czynników kształtujących te zmiany i ocenę roli wśród nich dostosowań ilościowych i cenowych. Tymi czynnikami są – w odniesieniu do realnych efektywnych kursów walutowych deflowanych jednostkowymi kosztami pracy: produktywność (wydajność) pracy, przeciętne wynagrodzenie i nominalne efektywne kursy walutowe w poszczególnych krajach.

Nominalny bilateralny kurs walutowy jest wielkością wyrażającą cenę jednostki waluty danego kraju w jednostkach waluty drugiego kraju. Posługujemy się w poniższej analizie tzw. kwotowaniem pośrednim waluty danego kraju, czyli np. relację złotego wobec euro na początku lipca br. kwotujemy jako 0,2273 euro za 1 zł. W tym ujęciu wzrost kursu oznacza aprecjację (umocnienie) złotego. Z kolei nominalny efektywny kurs walutowy (NEKW) jest indeksem wyrażającym cenę jednostki waluty danego kraju w jednostkach koszyka walut pozostałych krajów – partnerów handlowych danego kraju. Udziały poszczególnych walut w tym koszyku są określone poprzez system wag. Wagami są najczęściej udziały eksportu do poszczególnych krajów-partnerów handlowych w eksporcie ogółem danego kraju, udziały tych krajów w obrotach handlowych ogółem danego kraju lub udziały poszczególnych krajów w rynkach eksportowych danego kraju¹.

¹ Bardziej formalnie jest to indeks obrazujący zmiany przeciętnej wartości jednostki danej waluty w odniesieniu do danego okresu i danej grupy referencyjnej krajów. Jest liczony jako średnia geometryczna ważona

Natomiast realny efektywny kurs walutowy (REKW) jest indeksem powstałym przez podwójne zdeflowanie (urealnienie) nominalnego efektywnego kursu walutowego przy pomocy odpowiednio: wskaźnika cenowego dla danego kraju oraz łącznego (ważonego) wskaźnika cenowego dla pozostałych krajów – jego partnerów handlowych. Można tę definicję zapisać wzorem:

$$REKW = NEKW \frac{P}{P^*}$$

gdzie: P – wskaźnik cenowy dla danego kraju, P^* – łączny wskaźnik cenowy dla krajów partnerów.

Zauważmy, że tak zdefiniowany realny efektywny kurs walutowy można interpretować jako liczbę koszyków dóbr i usług z zagranicy przypadającą na jeden koszyk dóbr i usług krajowych. Wzrost REKW (aprecjacja realna) oznacza zatem wzrost „ceny” (wyrażonej w koszykach dóbr i usług z zagranicy) jednego koszyka dóbr i usług krajowych (a więc hamuje eksport) i zarazem spadek „ceny” (wyrażonej w koszykach dóbr i usług krajowych) jednego koszyka dóbr i usług z zagranicy (co stymuluje import). Patrząc od strony eksportu, realna aprecjacja waluty krajowej, zwiększając wynagrodzenie za jednostkę eksportu, zarazem ogranicza popyt na niego, a realna deprecjacja waluty krajowej (spadek REKW) – zmniejszając wynagrodzenie za jednostkę eksportu, zarazem zwiększa popyt na niego. Deprecjacja waluty krajowej poprawia konkurencyjność cenowo-kosztową eksportu, ale jednocześnie redukuje siłę nabywczą konsumentów krajowych, redukując konkurencyjność cenowo-kosztową importu.

Najczęściej stosowanymi przy obliczaniu REKW deflatorami cenowymi są indeksy cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CDUK). W poniższej analizie obok tych indeksów zostały także uwzględnione indeksy kosztowe w postaci wskaźników jednostkowych kosztów pracy (JKP). Jednostkowy koszt pracy interpretujemy jako koszt pracy przypadający na jednostkę realnego (czyli wolumenu) PKB i zapisujemy wzorem:

$$JKP = \frac{wZ}{Y}$$

gdzie: w – przeciętne wynagrodzenie nominalne w kraju (w walucie narodowej), Z – przeciętne zatrudnienie w gospodarce, Y – wolumen PKB.

kursów bilateralnych. Gdy jest odnoszony do walut krajów konkurujących, wówczas mamy do czynienia z tzw. podwójnymi wagami eksportowymi, uwzględniającymi podział rynków eksportowych danego kraju między jego konkurentów.

REKW deflowany jednostkowymi kosztami pracy można zatem zapisać jako:

$$REKW = NEKW \frac{JKP}{JKP^*}$$

gdzie: JKP^* – łączny wskaźnik jednostkowych kosztów pracy u partnerów zagranicznych.

Wykorzystując dwa ostatnie wzory, można dokonać dekompozycji zmian realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego jednostkowymi kosztami pracy, na determinujące je czynniki. Po zlogarytmowaniu otrzymujemy:

$$\ln REKW = \ln JKP - \ln JKP^* + \ln NEKW = \ln w + \ln Z - \ln Y - \ln JKP^* + \ln NEKW$$

W poniższej analizie zastosowaliśmy tę formułę dekompozycyjną w odniesieniu do następujących 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej: Bułgarii, Czech, Estonii, Chorwacji, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii, Słowenii i Słowacji. Okres analizy objął dane roczne z lat 2000–2017 – podzielony został umownie na trzy podokresy: przedkryzysowy 2000–2007, kryzysowy 2008–2009 oraz pokryzysowy 2010–2017. Zagraniczne jednostkowe koszty pracy odnoszą się do 37 partnerów handlowych². Wagi są uzależnione od udziału każdego z tych partnerów w eksporcie każdego z analizowanych krajów. Dane pochodzą z bazy AMECO.

Dodatkowo podobna analiza, ale o nieco innym zakresie, została przeprowadzona dla 11 wyżej wymienionych krajów uzupełnionych o Ukrainę. Wykorzystana została następująca formuła dekompozycyjna REKW, obliczonego przy zastosowaniu deflatorów w postaci indeksów cen dóbr i usług konsumpcyjnych:

$$\ln REKW = \ln CDUK - \ln CDUK^* + \ln NEKW$$

Dane zostały zaczerpnięte z bazy MFW.

Czynniki kształtujące zmiany realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego jednostkowymi kosztami pracy

11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które są przedmiotem analizy, różni się istotnie z punktu widzenia przyjętych systemów kursowych. Według stanu obecnego

² Są to: 28 krajów Unii Europejskiej oraz Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Szwajcaria, Norwegia, Australia, Nowa Zelandia, Meksyk i Turcja.

można je podzielić na trzy grupy (*Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, 2016):

- Kraje, które przystąpiły do Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU). Są to: Słowenia (od 2007 roku), Słowacja (od 2009 roku), Estonia (od 2011 roku), Łotwa (od 2014 roku) oraz Litwa (od 2015 roku). Państwa bałtyckie wcześniej stosowały różne formy kursu sztywnego powiązanego z euro, natomiast Słowenia i Słowacja – różne formy sterowanego kursu płynnego.
- Kraje, które stosują różne formy związania swojej waluty z euro. Są to: Bułgaria oraz Chorwacja. Bułgaria od 1998 roku przyjęła system izby walutowej, związuąc sztywno kurs swojej waluty z euro, zaś Chorwacja posługuje się kursem pełzającym odnoszonym do euro.
- Kraje funkcjonujące w systemach kursów płynnych. Są to: Węgry (od lutego 2008 roku), Rumunia (od listopada 2004 roku), Czechy (od maja 1997 roku) i Polska (od kwietnia 2000 roku). Wcześniej wszystkie te kraje stosowały tzw. miękkie formy związania swojej waluty z walutami krajów wysoko rozwiniętych. Dwa pierwsze z nich działają obecnie, jak klasyfikuje to MFW, w systemie kursów płynnych sterowanych, zaś dwa ostatnie – w systemie kursów swobodnie płynnych.

Te różnice mają oczywiście bezpośredni wpływ na kształtowanie się nominalnych efektywnych kursów walutowych poszczególnych krajów. Kraje z pierwszej grupy po przystąpieniu do strefy euro nie doświadczają zmian kursów bilateralnych wobec pozostałych krajów strefy, a zatem zmiany ich NEKW wynikają jedynie ze zmian notowań euro wobec walut krajów trzecich i udziałów poszczególnych partnerów w ich eksporcie. Podobnie, choć w nieco mniejszym zakresie, rzecz się ma z NEKW drugiej grupy krajów. Natomiast kraje z trzeciej grupy mogą doświadczać zmian NEKW w pełnym zakresie.

Należy również zwrócić uwagę, że wszystkie analizowane kraje znajdują się na ścieżce doganiania poziomu PKB gospodarek krajów wysokorozwiniętych. Z tej racji są przedmiotem oddziaływania tzw. efektu Samuelsona–Balassy. Zgodnie z nim realne efektywne kursy walutowe tych krajów powinny wykazywać długookresowy trend aprecjacyjny w relacji do walut krajów wysokorozwiniętych. Trend powinien być przy tym silniejszy, im poziom PKB *per capita* (liczony w parytecie siły nabywczej) w danym kraju jest niższy od poziomu PKB *per capita* w krajach wysokorozwiniętych.

Sposób przejawiania się tego trendu zależy w znacznym stopniu od przyjętego systemu kursowego. W krajach z pierwszej i drugiej grupy może się materializować prawie wyłącznie poprzez szybszy niż w krajach wysokorozwiniętych wzrost cen (kosztów), zaś w krajach z trzeciej grupy może iść dwoma kanałami – nominalnego kursu walutowego oraz cen (kosztów) krajowych.

W kolejnych tabelach i na kolejnych wykresach przedstawione zostały wyniki dekompozycji zmian realnego efektywnego kursu walutowego 11 krajów w podziale na wymienione

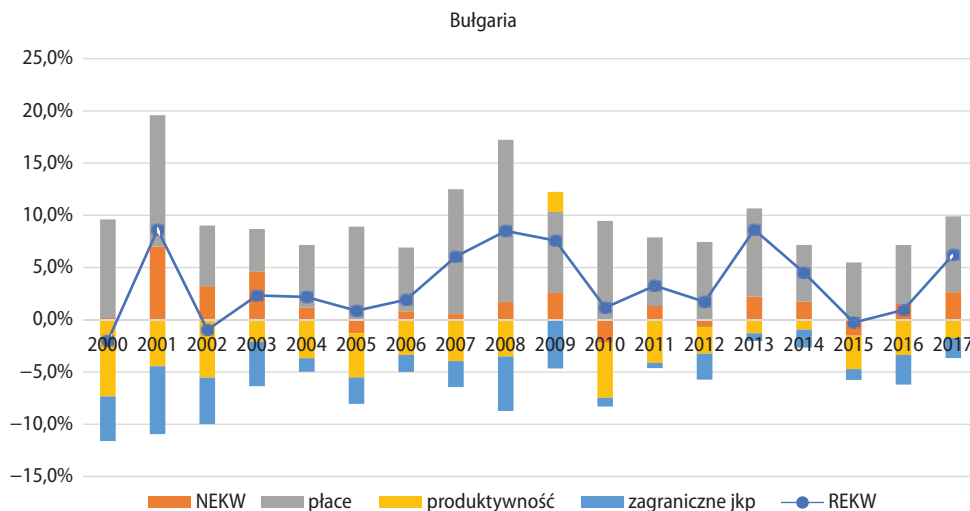
trzy podokresy i zbiorczo dla lat 2000–2017. Wkłady poszczególnych czynników w te zmiany wyrażone są w punktach procentowych.

Tabela 1. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Bułgarii w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	46,28	2,20	16,34	64,81
Zatrudnienie	(2)	11,61	0,60	-6,16	6,06
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	34,67	1,59	22,50	58,76
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	64,82	23,28	55,75	143,84
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	30,15	21,68	33,25	85,08
JKP za granicą	(6)	27,40	9,87	12,06	49,33
NEKW	(7)	16,27	4,27	5,01	25,56
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	19,02	16,09	26,20	61,31

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 1. Bułgaria: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Bułgarii wzrosły o ponad 85 p.p. (tabela 1 i wykres 1). Była to wypadkowa silnego, blisko 144-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz blisko 60-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy 6-punktowym przyroście

zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 49 punktów. NEKW, w warunkach działania systemu izby walutowej, mógł aprecjonować się tylko stosunkowo skromnie (o 25 punktów). W rezultacie REKW zwiększył się o ponad 60 p.p., z nieco większym udziałem kanału kosztów pracy niż kanału kursowego. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy praktycznie stagnowała, a JKP wyraźnie wzrosły. Silny wzrost REKW w tych latach nie sprzyjał hamowaniu spowolnienia w sferze realnej (PKB wzrósł o 2 punkty przy niespełna 1-punktowym wzroście zatrudnienia). W okresie pokryzysowym (2010–2017) tempo wzrostu REKW przyspieszyło w porównaniu z latami przedkryzysowymi, głównie za sprawą wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu produktywności pracy.

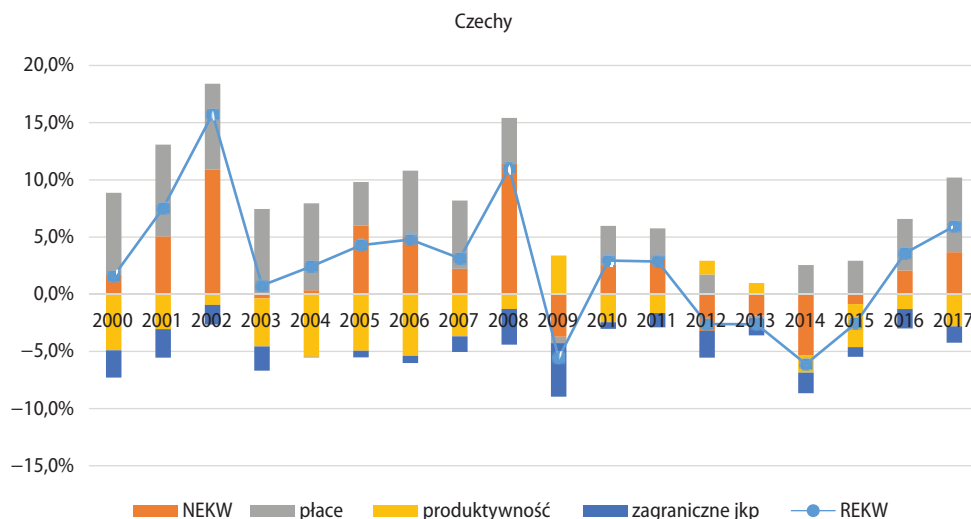
W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Czechach wzrosły o 39 p.p. (tabela 2 i wykres 2). Była to wypadkowa, wyraźnie niższego niż w Bułgarii, bo 80-punktowego wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz blisko 42-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy prawie 9-punktowym przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 30 punktów. NEKW, w warunkach systemu kursu płynnego, przed kryzysem silnie się umacniał, ale w trakcie kryzysu i zwłaszcza po nim wyraźnie stracił impet aprecjacyjny. W rezultacie REKW zwiększył się o nieco ponad 47 p.p., głównie poprzez wzrost NEKW i to przede wszystkim w okresie przedkryzysowym. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) aprecjacja REKW nie sprzyjała walce z recesją (PKB spadł o ponad 2 punkty, przy stagnacji zatrudnienia). W okresie pokryzysowym (2010–2017) tempo wzrostu produktywności pracy spowolniło przy rosnącym zatrudnieniu. Jednak równolegle wyraźnie przyhamowany został wzrost przeciętnego wynagrodzenia. W rezultacie REKW niemal się nie zmienił.

Tabela 2. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Czechach w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	35,42	-2,27	17,44	50,59
Zatrudnienie	(2)	2,86	-0,17	6,11	8,80
Produktywność pracy	(3) = (1) - (2)	32,56	-2,10	11,33	41,78
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	53,33	3,45	24,08	80,85
JKP w kraju	(5) = (4) - (3)	20,77	5,55	12,75	39,07
JKP za granicą	(6)	11,33	7,80	11,43	30,56
NEKW	(7)	30,87	7,70	0,16	38,74
REKW	(8) = (7) + (5) - (6)	40,31	5,45	1,48	47,25

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 2. Czechy: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Estonii wzrosły o blisko 88 p.p. (tabela 3 i wykres 3). Był to wynik silnego, ponad 140-punktowego wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz 54-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy ponad 12-punktowym przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 39 punktów. NEKW, w warunkach działania w systemie kursu sztywnego, a potem przyjęcia euro, aprecjonował się tylko bardzo skromnie (poniżej 7 punktów). W rezultacie REKW zwiększył się o ponad 55 p.p., w lwiej części poprzez kanał kosztów pracy. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy silnie obniżyła się, a JKP wzrosły. Wzrost REKW w tych latach miał negatywny wpływ na skalę recesji w sferze realnej (PKB obniżył się aż o 21 punktów, a zatrudnienia – o 10 punktów). W okresie pokryzysowym (2010–2017) tempo wzrostu REKW wyraźnie osłabło w porównaniu z latami przedkryzysowymi, głównie za sprawą wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

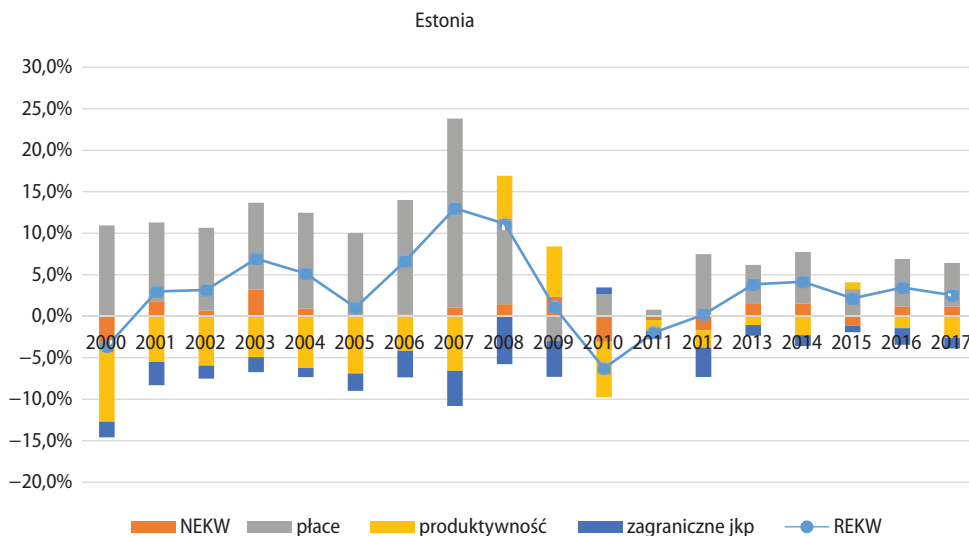
Tabela 3. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Estonii w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	61,54	-21,50	26,98	67,02
Zatrudnienie	(2)	12,29	-10,03	10,35	12,61

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	49,25	-11,47	16,63	54,42
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	99,15	7,06	36,12	142,33
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	49,90	18,53	19,49	87,91
JKP za granicą	(6)	18,73	10,08	10,34	39,15
NEKW	(7)	4,11	3,82	-1,07	6,85
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	35,27	12,26	8,07	55,61

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 3. Estonia: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Chorwacji wzrosły tylko o niespełna 20 p.p. (tabela 4 i wykres 4). Była to wypadkowa bardzo skromnego, bo tylko 49-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia, ale także dość niskiego (29 punktów) wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy 4-punktowym przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 35 punktów. NEKW, miękko, ale dość skutecznie powiązany z euro, aprecjonował się tylko skromnie (9 punktów). W rezultacie REKW obniżył się o ponad 6 p.p., głównie poprzez tonujące oddziaływanie kanału kosztów pracy. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy wyraźnie spadła, a JKP wzrosły. Wzrost REKW w tych latach był jednak

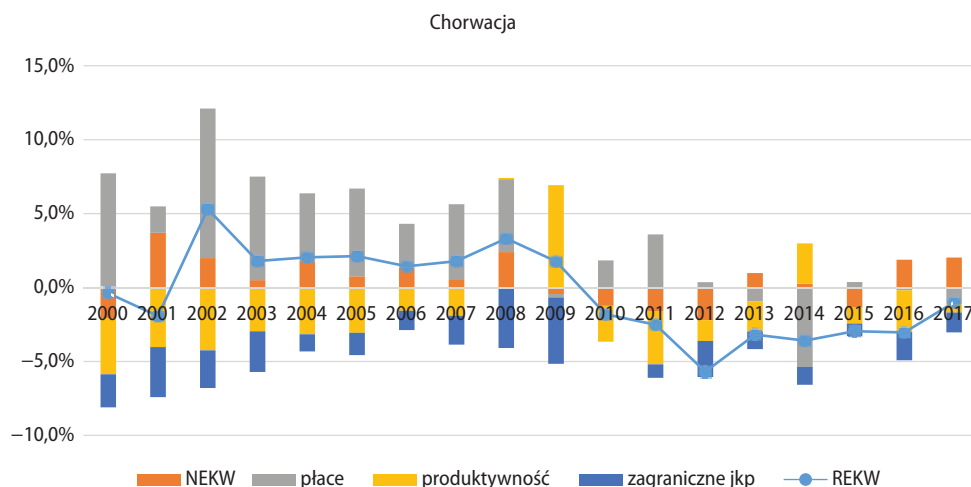
dość niski, głównie dzięki niewielkiemu wzrostowi przeciętnego wynagrodzenia (PKB spadł o ponad 5 punktów, przy wzroście zatrudnienia o 1 punkt). W okresie pokryzysowym (2010–2017) doszło do silnej deprecjacji REKW za sprawą radykalnego zahamowania wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Produktywność pracy natomiast wzrosła, przede wszystkim dzięki redukcji poziomu zatrudnienia. W rezultacie doszło do zdecydowanej obniżki jednostkowych kosztów pracy.

Tabela 4. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Chorwacji w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	35,37	-5,64	3,40	33,14
Zatrudnienie	(2)	10,64	1,36	-7,78	4,23
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	24,73	-7,00	11,18	28,91
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	45,24	4,70	-1,47	48,47
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	20,50	11,70	-12,65	19,56
JKP za granicą	(6)	16,86	8,58	9,90	35,33
NEKW	(7)	8,53	1,95	-1,24	9,25
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	12,17	5,08	-23,78	-6,53

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 4. Chorwacja: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



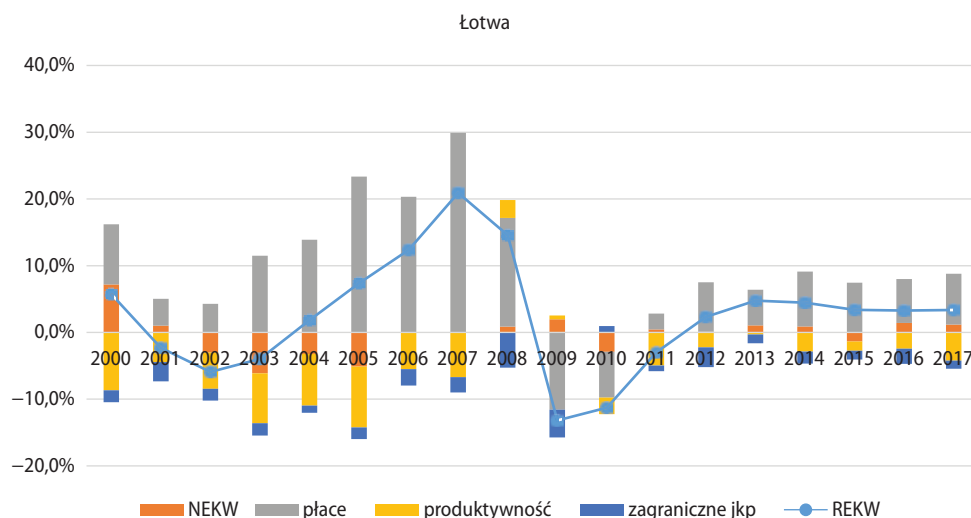
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Tabela 5. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego na Łotwie w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	65,40	-19,16	19,92	66,16
Zatrudnienie	(2)	10,41	-15,90	-0,92	-6,41
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	54,99	-3,26	20,85	72,57
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	116,25	4,70	38,15	159,09
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	61,26	7,96	17,30	86,52
JKP za granicą	(6)	15,86	9,42	10,84	36,12
NEKW	(7)	-9,35	2,85	0,84	-5,67
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	36,04	1,38	7,30	44,73

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 5. Łotwa: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy na Łotwie wzrosły o ponad 86 p.p. (tabela 5 i wykres 5). Był to wynik silnego, blisko 160-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz ponad 72-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została jednak uzyskana przy ponad 6-punktowej redukcji zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 36 punktów. NEKW, w warunkach

funkcjonowania w systemie kursu sztywnego, a potem przystąpienia do strefy euro, mógł zmienić się tylko dość skromnie (zdeprecjonował się o nieco ponad 5 punktów). W rezultacie REKW zwiększył się o blisko 45 p.p., ale tylko poprzez oddziaływanie kanału kosztów pracy. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy obniżyła się, ale JKP niewiele wzrosły wobec niskiego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Lekki wzrost REKW nie sprzyjał walce z silną recesją (spadek PKB o ponad 19 punktów i zatrudnienia o blisko 16 punktów). W okresie pokryzysowym (2010–2017) tempo wzrostu REKW wyraźnie spowolniło w porównaniu z latami przedkryzysowymi, głównie za sprawą moderacji tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

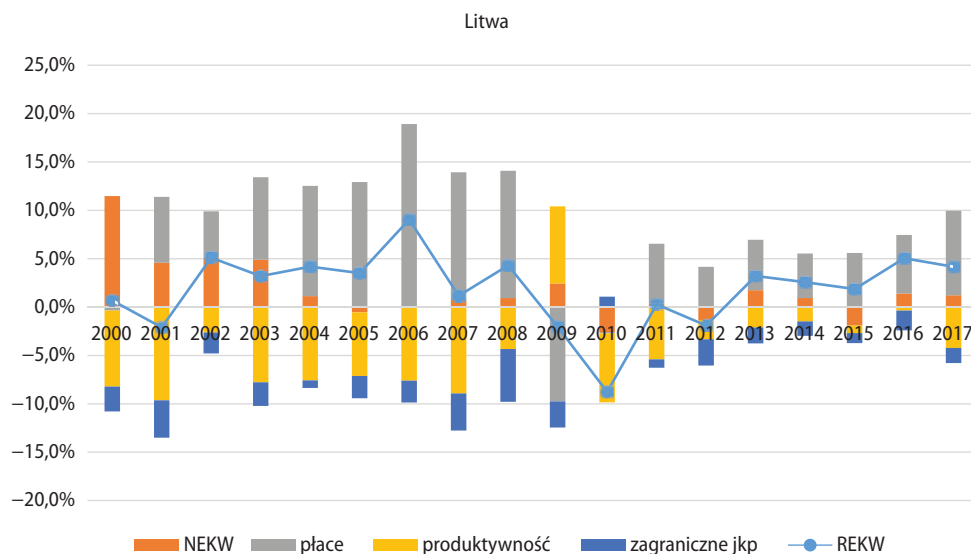
W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy na Litwie wzrosły o nieco ponad 41 p.p., a więc zdecydowanie mniej niż w pozostałych krajach bałtyckich (tabela 6 i wykres 6). Była to wypadkowa wyraźnie słabszego, ale jednak blisko 120-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz silnego ponad 78-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została jednak uzyskana przy ponad 7-punktowym spadku poziomu zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 38 punktów. NEKW miał warunki do istotnych zmian tylko w okresie przedkryzysowym, kiedy to wyraźnie aprecjonował. W kolejnych latach, w okresie przygotowań do przystąpienia do strefy euro i uczestnictwa w niej, zmieniał się tylko dość skromnie. W rezultacie REKW zwiększył się o nieco ponad 33 p.p., głównie poprzez wspomnianą aprecjację NEKW w okresie przedkryzysowym. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy obniżyła się, a JKP wzrosły, mimo spadku zatrudnienia i zahamowania wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Wzrost REKW w tych latach zapewne pogłębił recesję w sferze realnej (spadek PKB o ponad 13 punktów i zatrudnienia – o blisko 9 punktów). W okresie pokryzysowym (2010–2017) tempo wzrostu REKW spowolniło w porównaniu z latami przedkryzysowymi, głównie za sprawą stabilizacji NEKW.

Tabela 6. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego na Litwie w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	58,09	-13,44	26,25	70,90
Zatrudnienie	(2)	-0,50	-9,81	2,80	-7,51
Produktywność pracy	(3) = (1) - (2)	58,59	-3,63	23,46	78,42
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	76,18	3,41	40,39	119,98
JKP w kraju	(5) = (4) - (3)	17,60	7,03	16,93	41,56
JKP za granicą	(6)	20,21	8,15	10,30	38,66
NEKW	(7)	27,41	3,38	-0,16	30,63
REKW	(8) = (7) + (5) - (6)	24,80	2,26	6,48	33,53

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 6. Litwa: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy na Węgrzech wzrosły o ponad 78 p.p. (tabela 7 i wykres 7). Był to wynik silnego, ponad 103-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz dość niskiego, tylko 25-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została jednak uzyskana przy wysokim, blisko 15-punktowym, przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej.

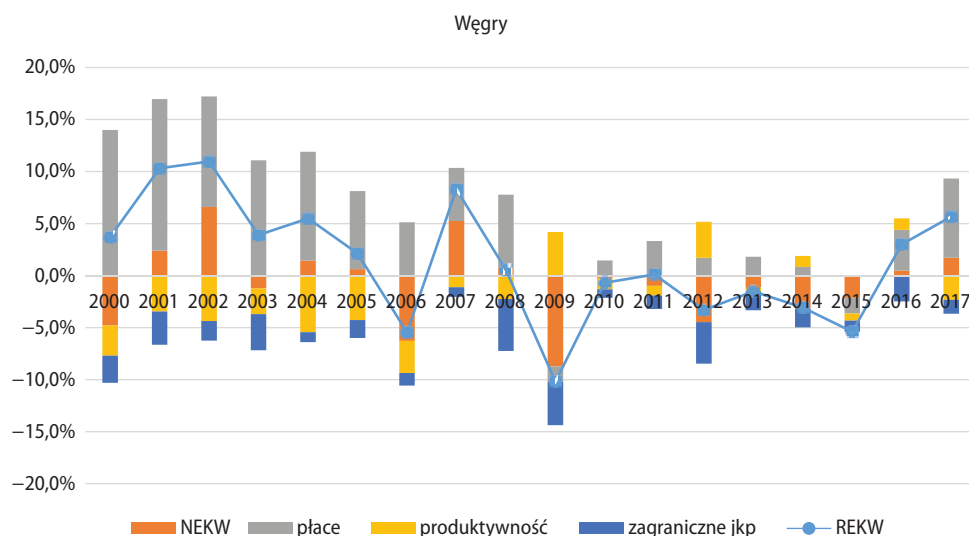
Tabela 7. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego na Węgrzech w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	29,49	-5,98	16,30	39,81
Zatrudnienie	(2)	2,40	-4,03	16,53	14,90
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	27,08	-1,95	-0,23	24,91
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	78,44	5,56	19,13	103,13
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	51,35	7,50	19,36	78,22
JKP za granicą	(6)	15,98	9,20	14,62	39,80
NEKW	(7)	4,02	-7,96	-9,91	-13,85
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	39,40	-9,65	-5,18	24,57

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o blisko 40 punktów. NEKW w warunkach funkcjonowania w systemie kursu płynnego znacznie się zdeprecjonował (o blisko 14 punktów). W rezultacie REKW zwiększył się niewiele, bo tylko o nieco ponad 24 p.p., wyłącznie dzięki oddziaływaniu kanału kosztów pracy. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy obniżyła się, ale JKP niezbyt silnie wzrosły, wobec niewielkiego przyrostu przeciętnego wynagrodzenia. Silny spadek REKW w tych latach z pewnością sprzyjał ograniczeniu skali recesji (PKB spadł „tylko” o 6 pkt, a zatrudnienie o 4 punkty). W okresie pokryzysowym (2010–2017) REKW dalej się obniżał za sprawą wyraźnej deprecjacji NEKW.

Wykres 7. Węgry: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Polsce wzrosły tylko o niespełna 24 p.p. (tabela 8 i wykres 8). Była to wypadkowa niezbyt silnego, bo nieco ponad 78-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz znacznego niemal 55-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy blisko 11-punktowym przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 33 punkty. NEKW w warunkach funkcjonowania systemu kursu płynnego aprecjonował się tylko bardzo skromnie (o mniej niż 5 punktów). W rezultacie REKW obniżył się. Jest to jedyny taki casus wśród badanych krajów. Odkryło się to wyłącznie dzięki oddziaływaniu kanału kosztów pracy, a więc wolniejszemu wzrostowi JKP w kraju niż za granicą.

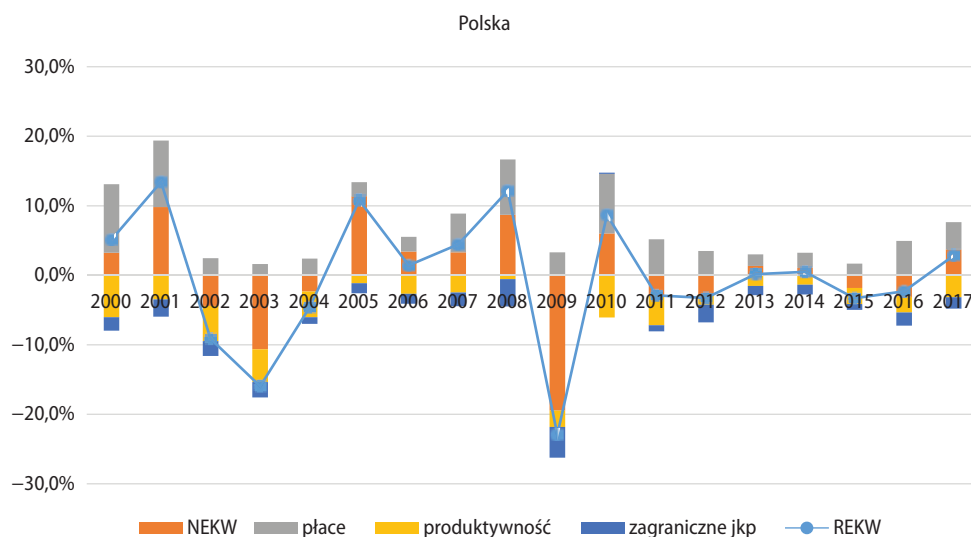
W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy lekko wzrosła, a JKP wzrosły nawet silniej niż w całym okresie przedkryzysowym. Silny spadek REKW w tych latach przyczynił się do uchronienia sfery realnej przed recesją (PKB wzrósł o blisko 7 punktów, a zatrudnienie o 4 punkty). W okresie pokryzysowym (2010–2017) REKW ustabilizował się wobec niskiego wzrostu NEKW i przy tempie wzrostu JKP zbliżonym do tempa wzrostu JKP za granicą.

Tabela 8. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Polsce w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	32,46	6,94	25,89	65,29
Zatrudnienie	(2)	3,22	4,04	3,44	10,70
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	29,24	2,90	22,45	54,59
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	35,62	11,27	31,58	78,47
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	6,38	8,36	9,13	23,87
JKP za granicą	(6)	14,58	8,35	10,27	33,20
NEKW	(7)	13,77	-10,76	1,58	4,59
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	5,57	-10,75	0,45	-4,74

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 8. Polska: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



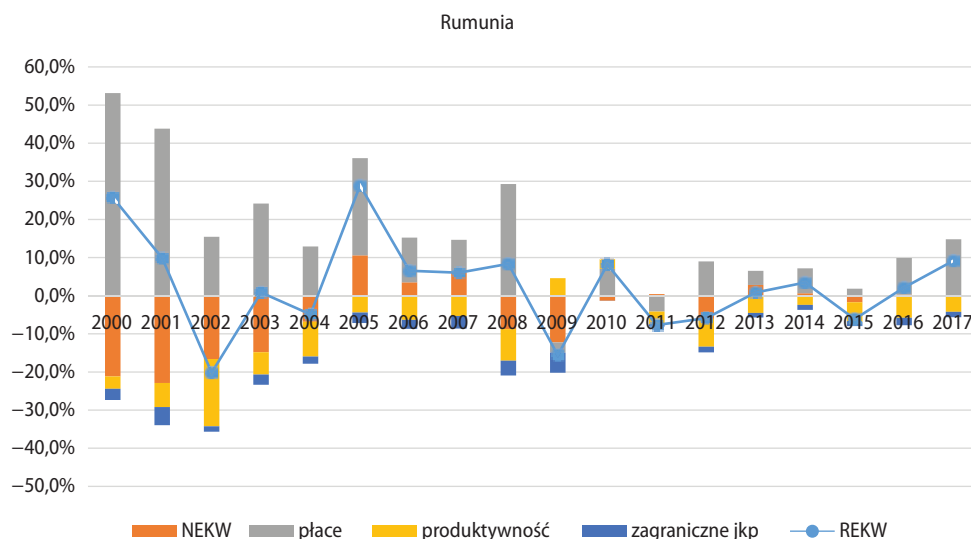
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Tabela 9. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Rumunii w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	44,74	1,84	22,21	68,79
Zatrudnienie	(2)	-13,42	-1,84	-7,86	-23,12
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	58,16	3,68	30,07	91,92
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	195,46	26,62	48,44	270,52
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	137,30	22,94	18,37	178,60
JKP za granicą	(6)	22,11	9,20	9,19	40,49
NEKW	(7)	-62,25	-20,99	-5,00	-88,25
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	52,94	-7,25	4,18	49,86

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 9. Rumunia: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Rumunii wzrosły o ponad 178 p.p., co stanowiło największy przyrost wśród analizowanych krajów (tabela 9 i wykres 9). Była to wypadkowa ogromnego, ponad 270-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz wysokiego, blisko 92-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została jednak uzyskana przy rekordowym aż 23-punktowym spadku zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty

pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 40 punktów. NEKW, w warunkach działania w systemie kursu płynnego, mocno się zdeprecjonował (o ponad 88 punktów). Mimo to REKW zwiększył się o blisko 50 p.p., wyłącznie poprzez oddziaływanie kanału kosztów pracy. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) tempo wzrostu produktywności pracy wyraźnie spowolniło, a JKP wzrosły. Wyraźny spadek REKW w tych latach mitygował oddziaływanie negatywnego szoku popytowego w sferze realnej (PKB wzrósł o blisko 2 punkty, ale zatrudnienie zmniejszyło się o 2 punkty). W okresie pokryzysowym (2010–2017) tempo wzrostu REKW mocno spadło w porównaniu z latami przedkryzysowymi, zarówno za sprawą zahamowania tempa deprecjacji NEKW, jak i zasadniczej redukcji tempa wzrostu JKP, głównie dzięki spowolnieniu tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

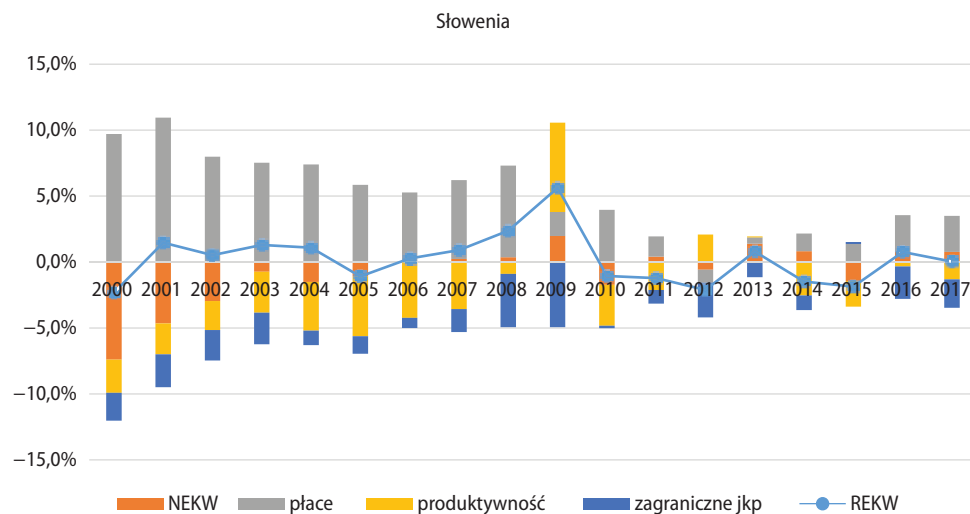
W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy w Słowenii wzrosły o nieco ponad 53 p.p. (tabela 10 i wykres 10). Był to wynik ponad 82-punktowego wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz blisko 30-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy blisko 11-punktowym przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej. W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o niespełna 34 punkty. NEKW, wobec wczesnego przystąpienia do strefy euro, odnotował deprecjację tylko w okresie przedkryzysowym, w efekcie obniżając się w całym badanym okresie o 15 punktów. REKW w latach 2000–2017 zwiększył się tylko o 4 p.p., wyłącznie poprzez oddziaływanie kanału kosztów pracy. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy wyraźnie obniżyła się, a JKP wzrosły. Silny wzrost REKW w tych latach wpłynął zapewne na skalę recesji w sferze realnej (PKB obniżył się o blisko 5 punktów, przy wzroście zatrudnienia o 1 punkt). W okresie pokryzysowym (2010–2017) REKW obniżył się, głównie za sprawą wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu JKP, dzięki znaczącej redukcji dynamiki wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Tabela 10. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego w Słowenii w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	33,94	-4,87	11,18	40,25
Zatrudnienie	(2)	7,76	1,00	2,04	10,80
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	26,18	-5,87	9,15	29,46
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	60,64	8,78	13,22	82,64
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	34,46	14,66	4,07	53,19
JKP za granicą	(6)	14,25	8,99	10,58	33,82
NEKW	(7)	-18,06	2,33	0,38	-15,35
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	2,15	8,00	-6,13	4,02

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Wykres 10. Słowenia: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W latach 2000–2017 jednostkowe koszty pracy na Słowacji wzrosły o ponad 48 p.p. (tabela 11 i wykres 11). Była to wypadkowa silnego, blisko 100-punktowego, wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia oraz nieco ponad 50-punktowego wzrostu produktywności pracy. Ta poprawa produktywności została uzyskana przy 17-punktowym (największym wśród analizowanych krajów) przyroście zatrudnienia w gospodarce narodowej.

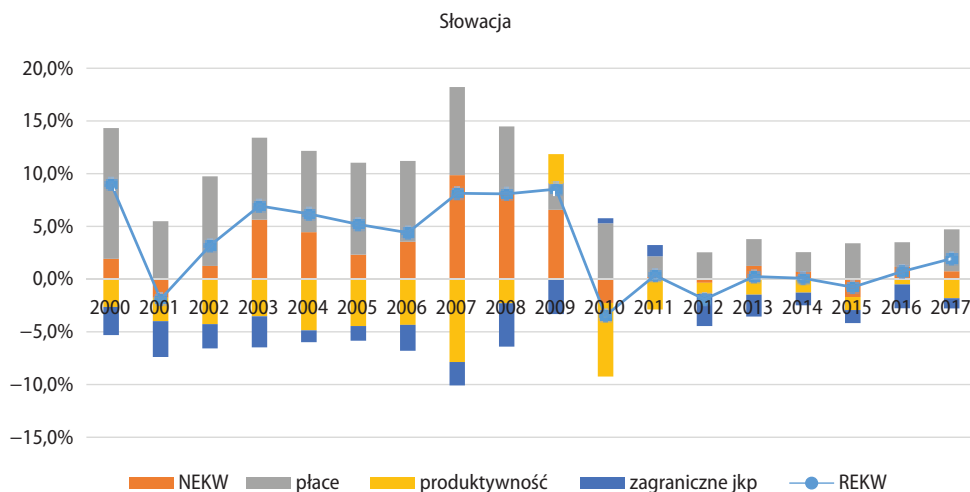
Tabela 11. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego na Słowacji w latach 2000–2017 (w p.p.)

Czynniki	Oznaczenia	2000–2007	2008–2009	2010–2017	2000–2017
PKB	(1)	44,19	-0,10	23,93	68,02
Zatrudnienie	(2)	10,04	0,36	6,74	17,14
Produktywność pracy	(3) = (1) – (2)	34,15	-0,46	17,19	50,88
Przeciętne wynagrodzenie	(4)	66,59	8,93	23,84	99,36
JKP w kraju	(5) = (4) – (3)	32,44	9,38	6,65	48,48
JKP za granicą	(6)	18,50	7,43	9,26	35,18
NEKW	(7)	27,24	14,68	-0,16	41,77
REKW	(8) = (7) + (5) – (6)	41,19	16,63	-2,76	55,06

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

W tym samym czasie jednostkowe koszty pracy u partnerów handlowych wzrosły o nieco ponad 35 punktów. NEKW, w okresie przed przystąpieniem do strefy euro, odnotował dość wyraźną aprecjację, co przełożyło się na cały analizowany okres (wzrost o ponad 41 punktów). W rezultacie REKW zwiększył się o 55 p.p., głównie poprzez kanał kursu walutowego. W okresie natężonego kryzysu (lata 2008–2009) produktywność pracy obniżyła się, a JKP wzrosły. Silny wzrost REKW w tych latach nie sprzyjał walce z recesją, ale spadek PKB był niewielki (0,1 pkt), a zatrudnienie nawet lekko wzrosło. W okresie pokryzysowym (2010–2017) REKW obniżył się, głównie za sprawą wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu JKP generowanego poprzez moderację tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Wykres 11. Słowacja: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy AMECO.

Z powyższej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

- Długookresowym trendem aprecjacji realnego efektywnego kursu walutowego charakteryzowały się tylko niektóre z poddanych analizie krajów. Dotyczy to przede wszystkim Bułgarii, Rumunii, Słowacji, Estonii i w nieco mniejszym stopniu pozostałych krajów bałtyckich. Nie jest natomiast obserwowany w badanym okresie w przypadku Chorwacji i Polski. Oba te kraje doświadczyły realnej deprecjacji swych walut za sprawą bardzo niskiego, w relacji do konkurentów, tempa wzrostu jednostkowych kosztów pracy i wobec relatywnie niewielkiej nominalnej aprecjacji waluty krajowej.
- W krajach, których waluty funkcjonowały w ramach systemu kursu sztywnego i/lub, które przystąpiły do strefy euro, realna aprecjacja była efektem oddziaływania przede wszystkim kanału kosztów pracy, natomiast w krajach, których waluty funkcjonowały

w systemie kursów płynnych, głównym kanałem generowania długookresowej tendencji do realnej aprecjacji był kanał kursowy. W krajach tych dynamika wzrostu nominalnego przeciętnego wynagrodzenia była przy tym na ogół (z istotnym wyjątkiem Rumunii) wyraźnie niższa niż w krajach o sztywnych kursach.

- Największą presję konkurencyjną zza granicy, w postaci niskich jednostkowych kosztów pracy u konkurentów, odczuwają Czechy i Polska, a najmniejszą – Bułgaria i Rumunia.
- Wyraźne wzrosty produktywności pracy osiągnęte w warunkach równoczesnego wzrostu poziomu zatrudnienia były udziałem tylko Słowacji, Estonii i Polski. Natomiast liderzy wzrostu produktywności pracy (Rumunia, Litwa i Łotwa) uzyskali go przy równoczesnej, czasem znacznej, redukcji zatrudnienia w gospodarce narodowej.
- W okresie natężenia kryzysu (lata 2008–2009) największych ubytków PKB doznały kraje o sztywnym systemie kursowym (kraje bałtyckie). Ciężar dostosowania gospodarki do trudniejszych warunków zewnętrznych brał na siebie rynek pracy, poprzez redukcję zatrudnienia i/lub ograniczenia wzrostu płac. Uniknęły recesji tylko Polska, Rumunia i Bułgaria. Ciężar dostosowania spadł, w przypadku dwóch pierwszych z nich, na deprecjonujący się nominalny kurs walutowy.

Czynniki kształtujące zmiany realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej wykazują znaczne zróżnicowanie pod względem zmian w latach 2000–2017 realnego efektywnego kursu walutowego deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych. Głównym źródłem tej heterogeniczności są zmiany kursu nominalnego i cen krajowych przy niewielkim zróżnicowaniu w zakresie zmian cen partnerów handlowych, wynikającym ze względnego podobieństwa geograficznych struktur handlu (poza Ukrainą, której głównym partnerem handlowym pozostaje Rosja, i w mniejszym stopniu Bułgarią i Łotwą).

Poza Ukrainą wszystkie gospodarki doznały w tym okresie realnej aprecjacji, jednak jej skala była różna (tabela 12). Największy wzrost REKW deflowanego CDUK spośród krajów regionu odnotowano w przypadku Słowacji (o 65 p.p.), co wynikało zarówno z relatywnie dużego wzrostu CDUK, jak i silnej aprecjacji NEKW. Szczególnie silna – na tle krajów regionu – nominalna aprecjacja miała miejsce w przypadku Słowacji podczas kryzysu finansowego. Wynikało to z kolei ze znacznej deprecjacji w owym okresie czeskiej korony i złotego względem euro i dużego udziału Czech i Polski w słowackim eksporcie (odpowiednio drugie i trzecie miejsce w geograficznej strukturze handlu). Różnica struktur handlu tłumaczy, dlaczego podobna skala aprecjacji nominalnej nie miała miejsca w przypadku Słowenii, której walutą jest również euro (od 2007 roku).

Tabela 12. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2017 (w p.p.)

	NEKW	CDUK	CDUK*	REKW
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) – (3)
Bułgaria	22,74	75,26	56,68	41,31
Czechy	36,25	39,10	35,45	39,90
Estonia	6,85	59,18	34,01	32,03
Chorwacja	7,61	39,25	37,68	9,18
Łotwa	6,66	65,39	56,33	15,73
Litwa	30,63	42,45	41,17	31,91
Węgry	-14,79	77,53	36,11	26,63
Polska	5,95	46,02	38,22	13,76
Rumunia	-94,37	164,67	40,97	29,33
Słowacja	38,70	62,99	36,25	65,43
Słowenia	-15,35	56,42	36,57	4,51
Ukraina	-148,23	215,84	91,39	-23,79

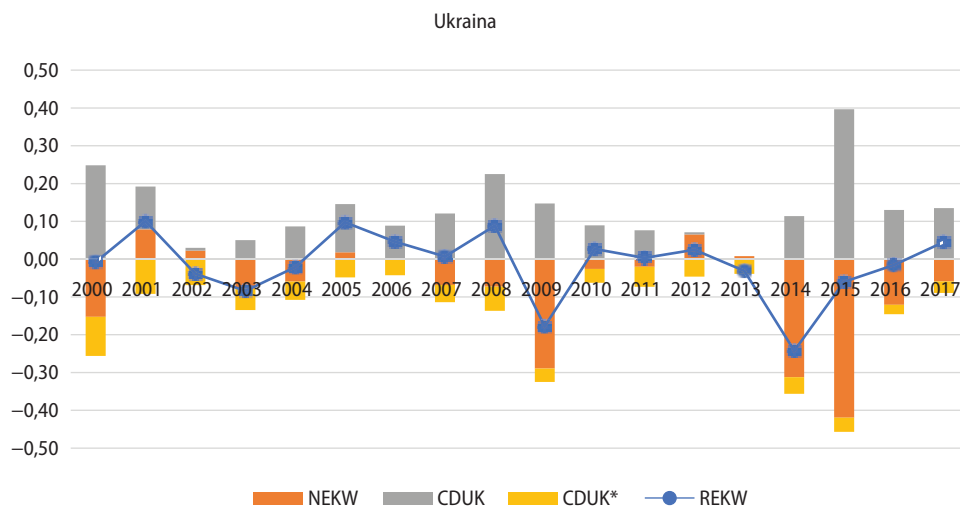
Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

Umiarkowanie silna realna aprecjacja w okresie 2000–2017 (20–40 p.p.) miała miejsce w przypadku Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Rumunii i Węgier. W Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech jej głównym źródłem był silny wzrost cen dóbr i usług konsumpcyjnych względem partnerów handlowych. W przypadku Rumunii i Węgier skumulowany wzrost cen krajowych był tak wysoki (odpowiednio 165 i 78 p.p. przy wzroście cen zagranicznych na poziomie ok. 40 p.p.), że realna aprecjacja miała miejsce mimo deprecjacji nominalnej (odpowiednio o ponad 94 i 15 p.p.). Efekt ten w latach 2000–2017 wynikał jednak wyłącznie z kształtowania się relatywnych cen przed kryzysem finansowym. W późniejszym okresie dynamika cen w obu krajach znacznie wyhamowała, w efekcie czego po 2008 r. miała w ich przypadku miejsce zarówno nominalna, jak i realna deprecjacja. W przypadku Czech wzrost REKW wynikał w głównej mierze ze wzrostu NEKW (skumulowany wzrost cen krajowych w latach 2000–2017 przekraczał wzrost u głównych partnerów handlowych zaledwie o nieco ponad 3 p.p.). Silna nominalna aprecjacja korony po kryzysie finansowym skłoniła czeski bank centralny do interwencji w celu osłabienia waluty (od III kw. 2015 do II kw. 2017), czego efektem było kilkuprocentowe obniżenie NEKW w 2017 w stosunku do 2010 roku.

W przypadku Ukrainy realna deprecjacja (spadek REKW w latach 2000–2017 o niemal 24 p.p.) wynikała z deprecjacji nominalnej (o 148 p.p.) przy bardzo wysokiej dynamice cen krajowych (skumulowany wzrost CDUK o 216 p.p., o ponad 120 p.p. wyższy niż średnio

u partnerów handlowych). Efekt ten był w głównej mierze wynikiem silnej deprecjacji hrywny w okresie kryzysu finansowego (rok 2009) oraz po 2014 r., co wynikało z niestabilności politycznej i geopolitycznej kraju (wykres 12).

Wykres 12. Ukraina: dekompozycja rocznych zmian realnego efektywnego kursu walutowego deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

Generalnie, o ile w latach 2000–2007 wszystkie kraje regionu doznały realnej aprecjacji (tabela 13), głównie ze względu na znaczny wzrost cen konsumpcyjnych względem partnerów handlowych (wyjątek stanowiły Czechy, Chorwacja, Litwa i – w mniejszym stopniu – Polska, w przypadku których to nominalna aprecjacja była głównym źródłem aprecjacji realnej), a w okresie natężenia kryzysu (lata 2008–2009) tylko cztery spośród nich (Węgry, Polska, Rumunia i Ukraina) odnotowały realną deprecjację (tabela 14), o tyle po kryzysie finansowym (lata 2010–2017, tabela 15) w niemal wszystkich krajach mamy do czynienia z realną deprecjacją (z wyjątkiem Litwy i Estonii, w przypadku których miała miejsce nieznaczna aprecjacja).

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest z pewnością niższe tempo wzrostu gospodarczego krajów regionu po kryzysie finansowym (i tym samym niższe natężenie efektu Samuelsona-Balassy). W zdecydowanej większości krajów (za wyjątkiem Polski) skumulowany wzrost PKB w okresie pokryzysowym był dwu, a nawet trzykrotnie niższy niż przed kryzysem (oba okresy są równej długości). Z kolei gospodarka Ukrainy w latach 2010–2017 skurczyła się o prawie 9 p.p. (przy wzroście w okresie poprzedzającym kryzys o 68 p.p.).

Tabela 13. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2007 (w p.p.)

	NEKW	CDUK	CDUK*	REKW
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) – (3)
Bułgaria	11,04	50,85	30,42	31,47
Czechy	30,42	20,15	18,35	32,21
Estonia	4,11	32,10	18,51	17,70
Chorwacja	8,31	22,92	19,95	11,28
Łotwa	-2,61	38,38	29,91	5,86
Litwa	27,41	14,51	22,23	19,69
Węgry	4,78	49,30	18,34	35,75
Polska	14,17	26,47	18,37	22,27
Rumunia	-66,59	132,71	20,94	45,18
Słowacja	26,62	46,78	18,29	55,11
Słowenia	-18,06	41,17	19,92	3,19
Ukraina	-23,62	84,08	50,54	9,91

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

Tabela 14. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2008–2009 (w p.p.)

	NEKW	CDUK	CDUK*	REKW
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) – (3)
Bułgaria	5,23	14,36	6,56	13,03
Czechy	7,24	7,18	4,34	10,08
Estonia	3,82	9,78	5,61	7,99
Chorwacja	2,00	8,25	4,68	5,57
Łotwa	5,09	17,80	7,28	15,61
Litwa	3,38	14,73	6,05	12,05
Węgry	-8,11	9,99	4,44	-2,56
Polska	-10,16	7,81	5,06	-7,41
Rumunia	-20,99	12,99	5,06	-13,06
Słowacja	13,98	6,10	4,72	15,36
Słowenia	2,33	6,33	4,92	3,74
Ukraina	-36,20	37,23	9,96	-8,92

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

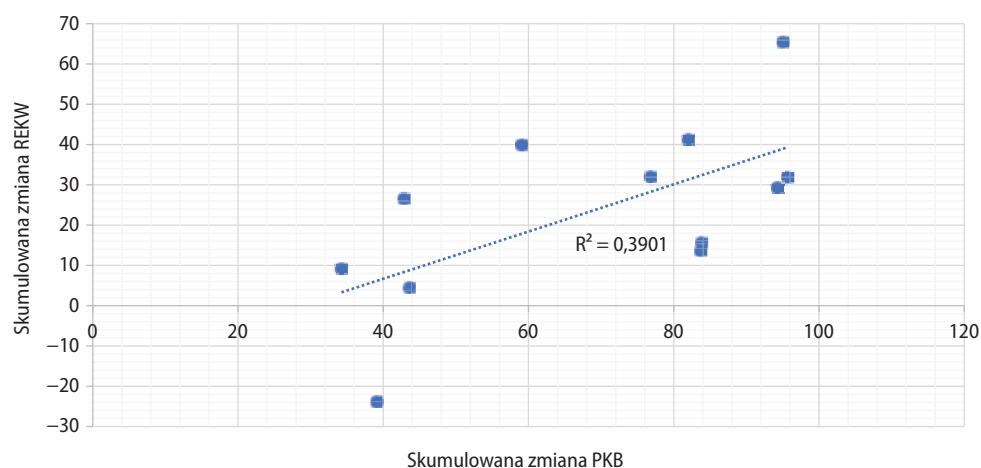
Tabela 15. Dekompozycja zmian realnego efektywnego kursu walutowego, deflowanego cenami dóbr i usług konsumpcyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2010–2017 (w p.p.)

	NEKW	CDUK	CDUK*	REKW
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) – (3)
Bułgaria	6,47	10,05	19,71	-3,19
Czechy	-1,41	11,78	12,76	-2,39
Estonia	-1,07	17,30	9,89	6,34
Chorwacja	-2,70	8,08	13,05	-7,67
Łotwa	4,19	9,21	19,14	-5,75
Litwa	-0,16	13,22	12,89	0,16
Węgry	-11,47	18,24	13,33	-6,56
Polska	1,94	11,75	14,79	-1,11
Rumunia	-6,79	18,97	14,97	-2,79
Słowacja	-1,90	10,11	13,24	-5,03
Słowenia	0,38	8,93	11,73	-2,42
Ukraina	-88,41	94,53	30,89	-24,78

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

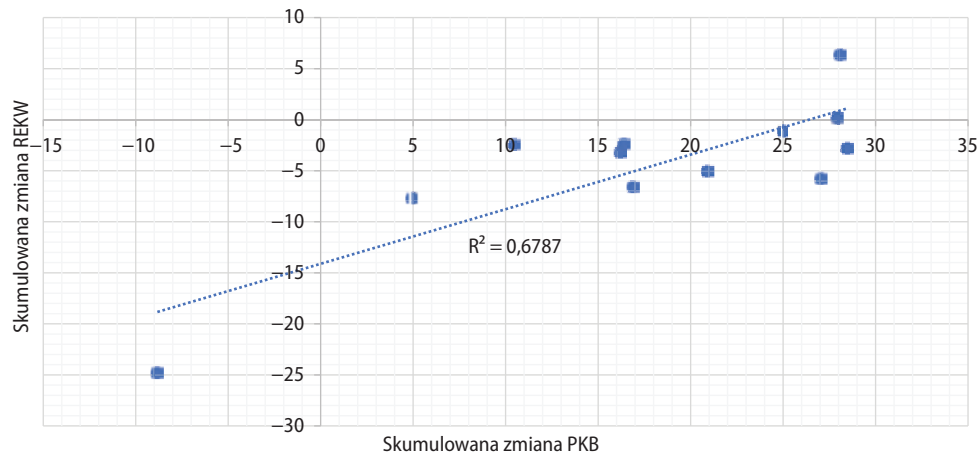
Proste zestawienie skali zmian realnego PKB i realnej aprecjacji w krajach regionu (wykres 13) wskazuje, iż zmienne te są silnie skorelowane (co nie przesądza jednak o przyczynowości), w szczególności w okresie pokryzysowym (wykres 14).

Wykres 13. Realna aprecjacja na tle zmiany realnego PKB w latach 2000–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

Wykres 14. Realna aprecjacja na tle zmiany realnego PKB w latach 2010–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MFW.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy wynika znaczne zróżnicowanie krajów regionu z punktu widzenia czynników kształtujących zmiany realnego efektywnego kursu walutowego. Wiąże się to przede wszystkim z wyborem różnych systemów kursowych, ale także z różnej elastyczności rynków pracy i realizowanych polityk rynku pracy. Światowy kryzys finansowy zaburzył, a w odniesieniu do niektórych krajów wręcz zawiesił, oddziaływanie efektu Samuelsona-Balassy zakładającego realną aprecjację waluty krajowej w miarę przesuwania się w górę po ścieżce rozwoju gospodarczego.

Bibliografia

Baza danych AMECO, [dostęp: 25.06.2018]

Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (2016), IMF, pp. 6–8.

* * *

Czynniki kształtujące zmiany realnego efektywnego kursu walutowego w krajach regionu

Streszczenie

Realny efektywny kurs walutowy (REKW) jest podstawowym miernikiem międzynarodowej konkurencyjności gospodarek. W niniejszym opracowaniu analizujemy dynamikę REKW i jej determinanty w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000–2017. Na tej podstawie identyfikujemy kluczowe czynniki zmian pozycji konkurencyjnych poszczególnych krajów. Otrzymane wyniki wskazują na znaczną heterogeniczność dynamiki REER w analizowanej grupie krajów, co można wytłumaczyć m.in. różnicami w zakresie systemów kursowych, instytucji rynku pracy oraz skali konwergencji realnej.

Factors Influencing the Changes in Real Effective Exchange Rates in the Countries of the Region

Abstract

The real effective exchange rate (REER) is a basic indicator of international competitiveness. In this study we investigate the dynamics of the REER and the determinants thereof in Central and Eastern European Countries (CEECs) over the years 2000–2017. On this basis, we identify key factors behind the changes in the countries' competitive positions. The obtained results point to considerable heterogeneity in the dynamics of the REER, which can be explained i.a. by the differences among the CEECs in their exchange rate regimes, labour market institutions and the pace of real convergence.

* * *

Nota o autorach

Karolina Konopczak jest doktorem nauk ekonomicznych (specjalność: ekonometria), autorką kilkadziesiątu opracowań naukowych, w tym: artykułów w recenzowanych czasopismach krajowych i zagranicznych, rozdziałów w publikacjach książkowych oraz opracowań powstałych w ramach grantów Narodowego Centrum Nauki, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Narodowego Banku Polskiego. Specjalizuje się w modelowaniu ekonometrycznym w makroekonomii, w szczególności na potrzeby polityki gospodarczej.

Krzysztof Marczewski jest doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych (specjalność: polityka gospodarcza, międzynarodowe stosunki gospodarcze), autorem i współautorem: szeregu książek

i artykułów w recenzowanych czasopismach, ekspertyz dla ministerstw i urzędów centralnych oraz opracowań zrealizowanych w ramach grantów naukowych krajowych i zagranicznych. Jest członkiem Komisji Metodologicznej GUS, specjalizuje się w analizach światowej i krajowej koniunktury gospodarczej, polskiego handlu zagranicznego oraz międzynarodowej polityki handlowej.

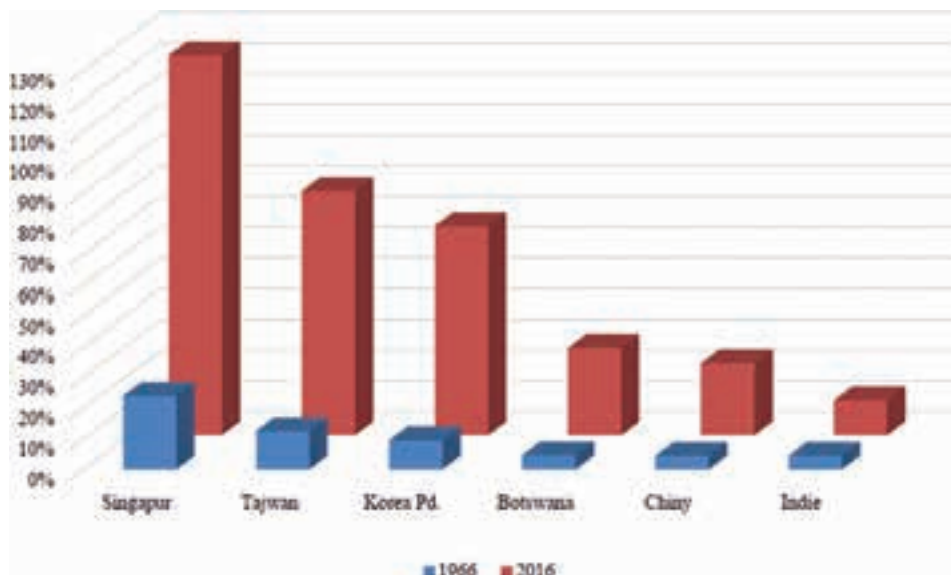
Wiedza, rozwój i polityki publiczne. Europa Środkowa na tle państw wysoko rozwiniętych

Wzrost gospodarczy, mierzony dynamiką produktu *per capita*, jest zjawiskiem stosunkowo nowym w historii ludzkości. Z początkowego, śladowego wzrostu na poziomie 0,1% średniorocznie na przełomie XVII i XVIII wieku tempo wzrostu gospodarczego zwiększyło się do około 2,1% po II wojnie światowej (Maddison, 2007). Możemy posłużyć się prostym obliczeniem okresu podwojenia produktu *per capita*, aby uświadomić sobie skalę przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Przy średniorocznej stopie wzrostu równej 0,1% podwojenie produktu *per capita* nastąpiłoby po około 700 latach. Oznacza to, że zmiana w poziomie dobrobytu nie byłaby odczuwalna w okresie życia jednego pokolenia. Natomiast przy tempie wzrostu wynoszącym 2,1% rocznie produkt *per capita* podwaja się w czasie nieco dłuższym niż 33 lata. Przy obecnej oczekiwanej długości życia możemy zatem doświadczyć około 5-krotnego zwiększenia produktu na osobę w przypadku utrzymania tempa wzrostu na poziomie 2,1% rocznie.

Tempo wzrostu nie tylko podniosło się w wymiarze liczbowym, ale także zwiększyła się liczba krajów, które weszły do „klubu wzrostu gospodarczego”. W ostatnim półwieczu wysoką dynamikę gospodarczą utrzymywały Korea Południowa, Tajwan, Singapur i Botswana. Efektem szybkiego i długotrwałego rozwoju w każdym z tych krajów jest ponad 10-krotny wzrost realnego produktu krajowego brutto (PKB) *per capita* we wspomnianym okresie¹. Ostatnie 25 lat to okres spektakularnego wzrostu gospodarczego państw o największej liczbie ludności: Chin (wzrost realnego PKB *per capita* o 410%) i Indii (wzrost o ponad 250%). Wysokie tempo wzrostu gospodarczego pozwoliło na skrócenie dystansu, który dzielił wspomniane kraje od najbardziej rozwiniętych gospodarek na świecie. Zostało to zilustrowane na wykresie 1 jako zmiana relacji PKB *per capita* we wspomnianych krajach do PKB *per capita* w Stanach Zjednoczonych.

¹ Wskaźniki wzrostu wyrażone jako zmiana realnego PKB *per capita* mierzonych w dolarach za 2011 rok. Dane dotyczące PKB pochodzą z bazy danych Maddison Project Database, version 2018 (Bolt i in., 2018), umożliwiającej dokonywanie porównań między krajami.

Wykres 1. Relacja PKB *per capita* w wybranych krajach do PKB *per capita* w Stanach Zjednoczonych w latach 1966 i 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bolt i in. (2018).

Postęp technologiczny jako czynnik wzrostu gospodarczego

Wyniki prowadzonych od połowy ubiegłego wieku badań nad czynnikami wzrostu pokazują, że gospodarki o niskim poziomie rozwoju korzystają z renty zapóźnienia, adaptując sprawdzone rozwiązania instytucjonalne i technologiczne oraz powiększając stopę akumulacji kapitału zarówno fizycznego, jak i ludzkiego. Po przekroczeniu pewnego poziomu rozwoju utrzymanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego nie jest jednak możliwe bez postępu technologicznego. To właśnie postęp technologiczny prowadzi do powstawania nowych, wartościowych dóbr i podnosi produktywność czynników produkcji, umożliwiając tym samym podtrzymywanie dynamiki gospodarczej.

Postęp technologiczny wynika z gromadzenia wiedzy powstającej jako efekt działalności badawczej i rozwojowej (B+R) oraz komercjalizacji wynalazków. Badania podstawowe odkrywają prawa natury i zasady zachowania społecznego oraz dostarczają formalnych narzędzi (w szczególności z zakresu matematyki, logiki i statystyki) do prowadzenia badań naukowych. Natomiast wynalazki są nowymi tworem, niewystępującymi w naturze, takimi jak rozwiązania techniczne i organizacyjne wcielające w życie pomysły i idee. Obydwa obszary mniej więcej od drugiej połowy XIX wieku są ze sobą mocno

powiązane, wzajemnie wzmacniając swój dynamiczny rozwój. Z jednej strony wynalazki zwiększają zapotrzebowanie na badania podstawowe, poszerzając możliwości tworzenia kolejnych wynalazków (np. wynalazki związane z konserwacją żywności pobudziły badania podstawowe nad psuciem się żywności, znacznie poszerzając paletę wynalazków w przetwórstwie żywności). Z drugiej strony to badania podstawowe umożliwiają powstanie nowych wynalazków (np. badania J. Clerka Maxwella i H. Hertza nad elektromagnetyzmem zapoczątkowały wynalazki w dziedzinie radiotechniki). Ponadto, wynalazki znajdujące zastosowania w laboratorium czy – szerzej – w warsztacie naukowca pozwalają na dokonywanie kolejnych odkryć naukowych. Te dwa obszary tworzenia wiedzy wykazują zatem wzajemnie samonapędzającą się dynamikę rozwoju.

W tabeli 1 przedstawiono dane dotyczące nakładów brutto na działalność B+R w relacji do PKB we wspomnianej wcześniej grupie krajów². Pokazują one, że nakłady na działalność B+R, co do zasady, rosną stopniowo w państwach charakteryzujących się wysokim tempem wzrostu gospodarczego – wraz ze zwiększającym się poziomem PKB *per capita*. Wyjątkiem są Indie, które mimo wysokiej dynamiki gospodarczej w ostatnich latach wykazują stosunkowo niewielkie nakłady na działalność B+R. Należy jednak zwrócić uwagę, że kraj ten wciąż znajduje się na relatywnie niskim poziomie rozwoju (ponad 10-krotnie niższy PKB *per capita* w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi) i mogą nadal korzystać z renty zapóźnienia.

Tabela 1. Nakłady krajowe brutto na działalność badawczą i rozwojową (GERD) w relacji do PKB w latach 1991–2015 (średnie wartości wskaźników w 5-letnich okresach)

	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015
Singapur	1,07%	1,62%	1,98%	2,25%	2,08%
Tajwan	1,69%	1,85%	2,06%	2,64%	2,98%
Korea Południowa	1,98%	2,19%	2,29%	3,14%	4,08%
Chiny	0,67%	0,70%	1,00%	1,51%	1,95%
Indie	0,75%	0,69%	0,72%	0,83%	0,73%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD Statistics (<https://stats.oecd.org/>), sekcja *Science and Technology Indicators*.

Wytwarzanie wiedzy we współczesnym świecie jest rozproszone w wymiarze geograficznym. Nawet potężne, wysoko rozwinięte państwa, aby utrzymać swoją pozycję w gospodarce światowej, nie mogą polegać wyłącznie na wiedzy wytworzonej na ich

² Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB są podstawowym miernikiem intensywności działalności badawczej i rozwojowej. Ze względu na ograniczony zakres dostępnych danych statystycznych dotyczących nakładów na działalność B+R informacje zawarte w tabeli 1 odnoszą się tylko do lat 1991–2015 i nie obejmują Botswany.

terytorium, ale muszą uczestniczyć w globalnej wymianie myśli i pozyskiwać wiedzę powstającą w zagranicznych ośrodkach. Procesy o fundamentalnym znaczeniu dla każdej gospodarki opartej na wiedzy to zarówno pozyskiwanie, adaptacja, jak i dalszy rozwój wiedzy. Sprawny przebieg tych procesów wymaga zaangażowania osób o odpowiednich kompetencjach, zdobytych w trakcie studiów wyższych i ewentualnej późniejszej pracy badawczej.

Znaczenie badań podstawowych w postępie technologicznym nie ogranicza się wyłącznie do procesu tworzenia wynalazków i wdrażania innowacji. Nauka i badania podstawowe odgrywają również istotną rolę w kształceniu wysoko wykwalifikowanych pracowników, przygotowanych do rozwiązywania niekonwencjonalnych, złożonych problemów, jakie będą oni napotykać w swojej pracy zawodowej. Sukces przedsiębiorstwa konkurującego na globalnych rynkach zależy w dużym stopniu od kompetencji jego pracowników i posiadanego przez nich kapitału ludzkiego.

Wykształceni pracownicy mają pozytywny wpływ na zmiany techniczne w gospodarce poprzez dwa kanały: dzięki ich mobilności rozprzestrzenia się wiedza w całej gospodarce, a ponadto utalentowani absolwenci szkół wyższych zasilają sektor B+R, przyczyniając się do jego rozwoju. Pierwszy kanał jest bardzo szczególny, gdyż nowe idee rozprzestrzeniają się jako efekt uboczny działalności produkcyjnej (pracownicy muszą rozwiązywać napotykanne problemy) i wiedza o nowych ideach jest przechwytywana przez innych pracowników w wyniku kontaktów zawodowych³. W drugim kanale utalentowane jednostki podejmują celowe działania zmierzające do wytworzenia nowych idei. Im więcej utalentowanych, wykształconych pracowników jest zatrudnionych w sektorze B+R, tym większe są szanse na stworzenie nowych idei technicznych.

Podstawowymi wskaźnikami jakości kapitału ludzkiego są liczba osób z wyższym wykształceniem oraz odsetek takich osób w społeczeństwie. Wyższe wykształcenie szybko upowszechniało się w okresie po II wojnie światowej. W Stanach Zjednoczonych w 1950 r. posiadało je 13,6% osób w wieku powyżej 24 lat. Po 30 latach odsetek osób z wyższym wykształceniem wzrósł do 31,9%, zaś w 2015 r. osiągnął poziom 42,3%. Udział osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie wzrastał jeszcze szybciej w Korei Południowej: z 3,6% w 1966 r. do 11,7% w 1985 r. i 35,5% w 2010 roku. W Europie Zachodniej (za wyjątkiem Włoch) na początku lat 70. XX w. mniej więcej co piętnasta osoba posiadała wyższe wykształcenie, a obecnie – aż co trzecia.

W państwach obecnej Grupy Wyszehradzkiej odsetek osób z wykształceniem wyższym na początku transformacji systemowej kształtował się na poziomie ok. 9%. Na początku bieżącego wieku wskaźnik ten osiągnął wartość ok. 12%, a w 2015 r. wzrósł do poziomu od 19,2% na Słowacji do 26,5% w Polsce. W okresie ostatnich 15 lat państwa naszego

³ Taki sposób generowania nowych idei jest nazywany w ekonomii efektami zewnętrznymi.

regionu przebyły podobną drogę, jeśli chodzi o upowszechnienie wyższego wykształcenia w społeczeństwie, jak Europa Zachodnia w okresie od początku lat 80. XX w. do początku XXI wieku. Szczegółowe dane dotyczące udziału osób z wykształceniem wyższym w ludności w wieku powyżej 24 lat zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Odsetek ludności w wieku powyżej 24 lat z wykształceniem wyższym (poziomy wykształcenia od 5 do 8 według Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia); do lat 90. XX w. również osoby z wykształceniem policealnym (*post-secondary*)

	1950 –1959	1960 –1969	1970 –1979	1980 –1989	1990 –1999	2000 –2004	2005 –2009	2010 –2014	2015
Stany Zjednoczone	13,60% (1950)	16,50% (1960)	21,30% (1970)	31,89% (1980)	45,24% (1990)	36,13% (2004)	38,26% (2008)	40,66% (2012)	42,34%
Kanada	8,82% (1951)	.	30,90% (1976)	35,29% (1981)	.	44,34% (2001)	43,86% (2006)	47,67% (2011)	.
Japonia	.	.	9,48% (1970)	14,31% (1980)	20,79% (1990)	.	.	29,88% (2010)	.
Korea Południowa	.	3,63% (1966)	6,90% (1975)	11,71% (1985)	20,83% (1995)	24,04% (2000)	31,59% (2005)	35,32% (2010)	.
Izrael	.	9,90% (1961)	14,77% (1972)	23,10% (1982)	.	.	41,45% (2007)	44,46% (2012)	47,03%
Wielka Brytania	.	.	7,93% (1971)	.	.	.	31,49% (2009)	32,36% (2014)	.
Irlandia	.	4,50% (1966)	4,64% (1971)	7,86% (1981)	13,07% (1991)	.	27,68% (2007)	30,31% (2011)	.
Holandia	.	.	7,20% (1971)	.	.	26,52% (2004)	27,56% (2007)	29,02% (2012)	30,56%
Francja	.	.	.	.	11,43% (1990)	19,81% (2004)	22,52% (2007)	25,95% (2012)	30,30%
Hiszpania	.	.	3,68% (1970)	7,10% (1981)	8,37% (1991)	21,62% (2004)	24,18% (2007)	26,94% (2012)	29,29%
Włochy	1,50% (1951)	2,14% (1961)	2,58% (1971)	4,10% (1981)	.	9,36% (2001)	11,10% (2007)	12,75% (2012)	14,35%
Szwajcaria	.	9,40% (1960)	.	10,22% (1980)	.	.	31,03% (2009)	34,82% (2012)	36,82%
Dania	.	.	.	.	19,62% (1991)	32,47% (2003)	31,47% (2007)	31,12% (2012)	33,99%
Norwegia	.	.	7,40% (1970)	11,94% (1980)	17,90% (1990)	25,95% (2004)	27,51% (2007)	31,41% (2011)	35,22%
Szwecja	.	.	8,32% (1970)	15,70% (1986)	22,95% (1995)	26,20% (2004)	26,88% (2008)	29,42% (2012)	31,12%
Finlandia	3,00% (1950)	4,10% (1960)	.	13,80% (1985)	15,36% (1990)	28,60% (2003)	31,17% (2008)	33,68% (2013)	.

	1950 –1959	1960 –1969	1970 –1979	1980 –1989	1990 –1999	2000 –2004	2005 –2009	2010 –2014	2015
Polska	.	3,20% (1960)	5,40% (1970)	7,87% (1988)	.	12,12% (2002)	17,46% (2008)	21,79% (2012)	26,47%
Czechy	8,50% (1991)	.	12,61% (2007)	17,34% (2012)	19,53%
Słowacja	9,50% (1991)	11,66% (2001)	.	17,17% (2012)	19,20%
Węgry	.	3,40% (1960)	5,08% (1970)	6,98% (1980)	10,10% (1990)	12,64% (2001)	14,69% (2005)	21,01% (2012)	21,67%
Litwa	.	.	.	12,61% (1989)	.	.	25,69% (2007)	29,33% (2012)	33,10%
Łotwa	.	.	.	13,37% (1989)	.	18,94% (2004)	21,26% (2007)	27,21% (2012)	29,77%
Estonia	.	.	.	13,70% (1989)	.	27,49% (2000)	32,11% (2007)	36,04% (2012)	37,60%
Rumunia	.	.	4,60% (1977)	.	6,93% (1992)	8,97% (2002)	10,39% (2007)	13,25% (2012)	14,46%
Bułgaria	3,23% (1956)	5,20% (1965)	5,49% (1975)	.	15,02% (1992)	17,99% (2001)	19,82% (2007)	21,51% (2012)	24,47%
Słowenia	10,40% (1991)	18,31% (2004)	19,29% (2007)	23,67% (2012)	26,13%
Chorwacja	6,40% (1991)	13,89% (2001)	.	18,26% (2011)	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNESCO Institute for Statistics: population by completed level of education, http://uis.unesco.org/sites/default/files/datacentre/2017_Educational_attainment_-_Niveau_de_scolarisation.xlsx.

Rola państwa w tworzeniu wiedzy

Wiedza jest dobrem o specyficznych cechach. Po pierwsze, może z niej korzystać równocześnie dowolna liczba użytkowników, co nie pomniejsza istniejącego zasobu. Wiedza jest zatem dobrem nieubywalnym – w przeciwieństwie do dobra prywatnego, którego używanie prowadzi do zmniejszenia jego ilości. Po drugie, kontrolowanie korzystania z wiedzy, czyli egzekwowanie prawa własności do konkretnego fragmentu wiedzy wytworzonego przez określoną jednostkę, jest bardzo trudne (o ile w ogóle wykonalne). Nie jest możliwe wykluczenie kogokolwiek z korzystania z wiedzy, jak ma to miejsce w przypadku dóbr prywatnych. Dotyczy to szczególnie wiedzy powstałej w efekcie badań podstawowych: nie można ograniczyć korzystania z teorii względności czy też zasad mechaniki Newtona. Wiedza podstawowa nie jest przedmiotem handlu i czerpania prywatnych korzyści z odkryć naukowych. Wynalazki z kolei tworzą dobra, którym łatwo przyporządkować prawa własności poprzez przyznanie patentu twórcy wynalazku. Sprzedawanie

patentów i licencji jest źródłem prywatnych korzyści, chociaż sam wynalazek – pomysł leżący u jego podstaw – jest stosunkowo łatwy do skopiowania. Wiedza, w szczególności wynikająca z badań podstawowych, posiada zatem typowe cechy dobra publicznego.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną charakterystyczną cechę wiedzy. Nakłady na tworzenie wiedzy to długoterminowa inwestycja obciążona dużym ryzykiem. Inwestycje w działalność naukową mogą nie zwrócić się w ogóle lub mogą przynieść efekty w postaci praktycznych zastosowań dopiero po długim czasie. W przypadku badań podstawowych może to być czas liczony nawet w dekadach.

Te trzy cechy powodują, że prywatne bodźce ekonomiczne (uwzględniając nawet takie motywacje ludzkiego działania jak altruizm czy poszukiwanie wiecznej sławy) nie skłaniają do prowadzenia badań podstawowych z optymalną intensywnością. Strumień prywatnych nakładów może być zatem zbyt mały w stosunku do potencjału tkwiącego w społeczeństwie i gospodarce. Prowadzi to do niedostatecznego wykorzystania potencjału rozwojowego, co w długim okresie przekłada się na obniżenie dynamiki wzrostu gospodarczego. Najprostszym sposobem przezwyciężenia tego problemu jest zorganizowanie przez społeczeństwo stabilnego finansowania działań dedykowanych tworzeniu wiedzy. Odpowiednia wysokość środków publicznych przeznaczanych na naukę i szkolnictwo wyższe mogłaby być nawet zagwarantowana w regulacjach rangi ustawowej⁴.

Zaangażowanie władzy publicznej we wspieranie rozwoju wiedzy i postępu technicznego, widoczne szczególnie od XIX wieku, radykalnie zmieniło ścieżkę jej dotychczasowego przebiegu. Tradycyjnie wiedza i postęp techniczny rozwijały się poprzez proces *learning by doing*. Innowacyjne jednostki, natrafiając na różne problemy w procesie wytwórczym, starały się je przezwyciężać poprzez wynajdowanie i aplikowanie różnych praktycznych rozwiązań. Ich osiągnięcia nie były zazwyczaj wsparte badaniami naukowymi, ale doświadczeniem praktycznym i szeregiem prób – zanim znaleziono skuteczne rozwiązanie większość z tych prób kończyła się niepowodzeniem. Bez znajomości zasad termodynamiki skonstruowano pierwsze silniki parowe, bez wiedzy o mikrobach potrafiąco skutecznie konserwować żywność. Taki model tworzenia postępu technicznego wyczerpywał jednak swoje możliwości rozwojowe już pod koniec XIX wieku.

Postęp technologiczny wymagał trwałego oparcia na badaniach podstawowych. Po pierwsze, wynalazcy, aby zwiększyć efektywność swoich działań, musieli posiadać usystematyzowaną wiedzę podstawową, dającą im pogłębione rozumienie procesów zachodzących w naturze oraz narzędzia do ich badania. Po drugie, sam proces wynalazczy wymagał korzystania w coraz większym zakresie z idei i pomysłów z obszaru badań podstawowych, jak

⁴ Podobne rozwiązanie w odniesieniu do wydatków na obronę narodową zawarte jest w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wydatki z budżetu państwa na ten cel mają wynieść nie mniej niż 2,0% PKB w latach 2018 i 2019, a następnie mają stopniowo wzrastać aż do 2,5% PKB w roku 2030 i latach kolejnych.

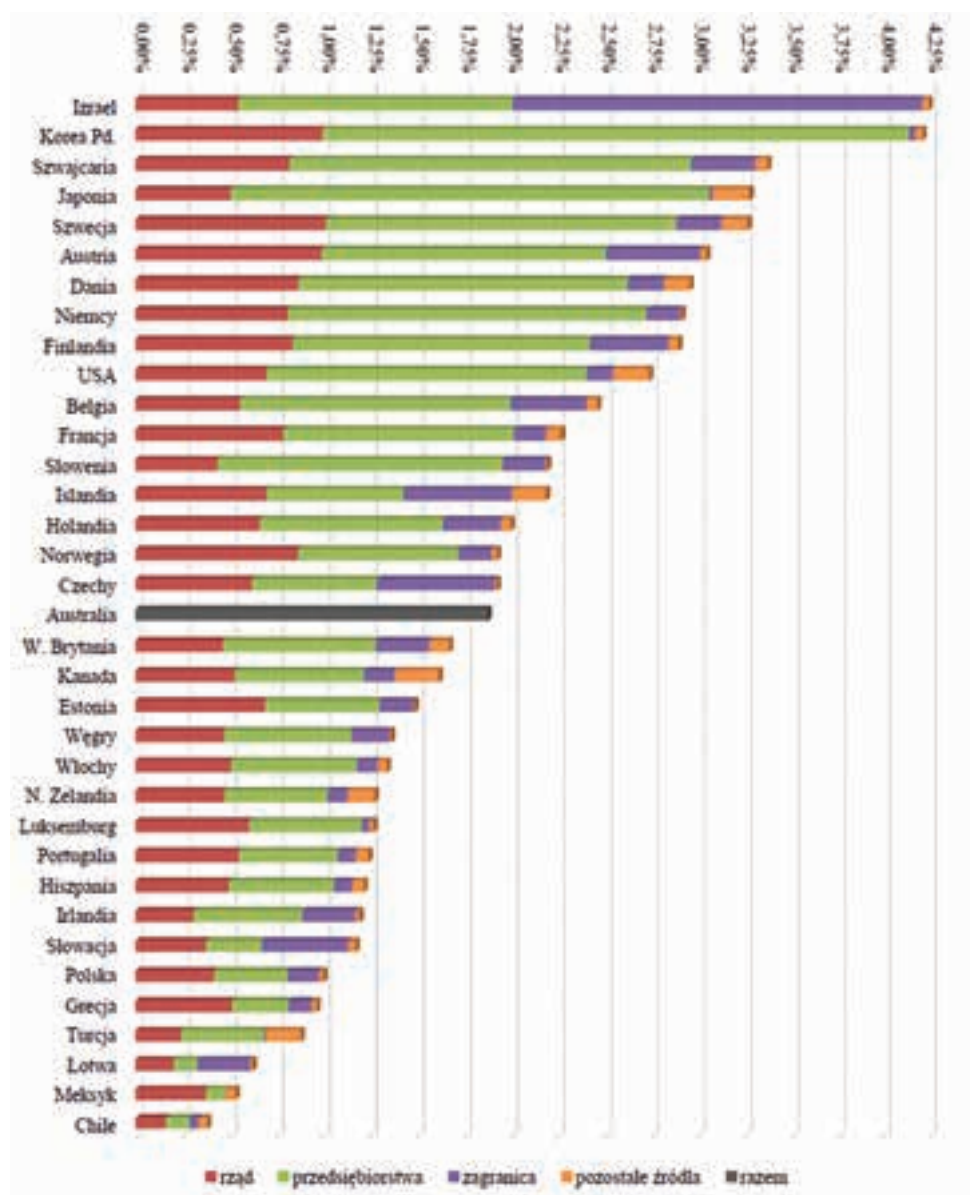
również w coraz większym stopniu podlegał reżimowi typowemu dla działalności naukowej (powtarzalnemu kontrolowanemu eksperymentowi). Zaprojektowanie takich badań wymagało znajomości praw natury, więc wynalazki i badania naukowe coraz bardziej przenikały się nawzajem. Sam talent i ciekawość wynalazców stały się niewystarczające dla zapewnienia sprawnego i dynamicznego przebiegu postępu technicznego. Włączenie się w tym momencie historycznym władzy publicznej w tworzenie wiedzy przyczyniło się do rozwoju sektora B+R, który ma kluczowe znaczenie dla podniesienia innowacyjności gospodarki.

Zasadniczą cechą tego sektora jest zorganizowanie tworzenia wiedzy (badania) i postępu technicznego (rozwoj) w proces wytwórczy. Praca uczonych i wynalazców w połączeniu z kapitałem rzeczowym (infrastrukturą badawczą) prowadzi do stałego przesuwania granic poznania i generowania stabilnego strumienia wynalazków. Władza publiczna odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu sektora B+R. Zorganizowanie powszechnego szkolnictwa umożliwia rozpoznanie uzdolnionej młodzieży i zapewnienie jej kształcenia aż do poziomu akademickiego. Szkoły wyższe uczą najnowszych zdobyczy nauki przyszłych inżynierów, twórców wynalazków itd., a także dokonują selekcji najzdolniejszych studentów do prowadzenia w przyszłości działalności naukowej. W celu skutecznej realizacji tych zadań uczelnie muszą realizować badania naukowe, na które – co jest oczywiste – potrzebują środków. I tutaj władza publiczna również odgrywa kolosalną rolę, zapewniając finansowanie działalności B+R. Badania pokazują, że modele organizacji systemów B+R funkcjonujące w krajach najbardziej zaawansowanych technologicznie i naukowo są bardzo zróżnicowane, ale ich cechą wspólną jest długookresowe zobowiązanie państwa do wspierania badań i zagwarantowanie ich stabilnego finansowania.

W tym kontekście rola państwa nabiera niezwykle ważnego znaczenia. Wydatki publiczne na działalność B+R należy traktować jak długoterminową inwestycję, wymagającą zapewnienia stabilnego finansowania nawet w przypadku krótkookresowego pogorszenia sytuacji budżetowej, np. na skutek cyklicznego spowolnienia gospodarczego. Ostatnia aktualizacja strategii innowacji opublikowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2015 r. (OECD, 2015) podkreśla, że obecnie istnieje powszechna zgoda odnośnie do tego, że finansowanie badań naukowych ze środków publicznych jest niezbędnym elementem skutecznego systemu innowacji. W dokumencie tym eksponuje się rolę publicznych instytucji naukowych i szkół wyższych w realizacji wieloletnich projektów badawczych o wysokim ryzyku, komplementarnych wobec działalności B+R prowadzonej przez sektor prywatny. Mimo że nakłady na działalność B+R sektora publicznego stanowią mniej niż 30% całkowitych nakładów na B+R ponoszonych w państwach członkowskich OECD, nakłady na badania podstawowe realizowane w publicznych instytutach naukowych i szkołach wyższych przekraczają trzy czwarte całkowitych nakładów ponoszonych na badania tego rodzaju. Doświadczenie ostatnich kilkudziesięciu lat (okres po II wojnie światowej) pokazuje, że zaangażowanie państw w finansowanie tych sektorów

zaowocowało bezprecedensowym przyspieszeniem tempa wzrostu produkcji *per capita* oraz skierowało szereg krajów na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego.

Wykres 2. Nakłady krajowe brutto na działalność B+R w relacji do PKB według źródeł finansowania we wszystkich państwach członkowskich OECD w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD Statistics (<https://stats.oecd.org/>), sekcja *Science and Technology Indicators*.

Wykres 2 przedstawia całościową perspektywę intensywności działalności B+R w państwach członkowskich OECD oraz znaczenie poszczególnych źródeł finansowania tej działalności w 2015 roku. Przeciętny poziom finansowania nakładów na działalność B+R ze źródeł publicznych w grupie państw OECD wynosił w 2015 r. 0,63% PKB, przy czym w trzech państwach, tj. Korei Południowej, Szwecji i Austrii, osiągnął on wartość 1% PKB.

Spośród państw naszego regionu najwyższy poziom nakładów na B+R osiągnęły w 2015 r. Czechy (1,93% PKB), Estonia (1,49% PKB) i Węgry (1,36% PKB), jednak intensywność działalności B+R w tych państwach kształtowała się i tak znacznie poniżej średniej dla całej OECD wynoszącej 2,36% PKB. Następną grupę krajów pod względem nakładów na B+R stanowią: Słowacja (1,18% PKB), Polska (1,00% PKB) oraz – niebędące członkami OECD – Litwa (1,04% PKB) i Bułgaria (0,96% PKB). Najniższe nakłady na działalność B+R odnotowały natomiast Łotwa (0,63% PKB) oraz znajdująca się poza OECD Rumunia (0,49% PKB).

Inteligentna gospodarka w strategii rozwoju Unii Europejskiej

W strategii rozwojowej „Europa 2020” [Komisja Europejska, Komunikat KOM (2010) 2020 wersja ostateczna] rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji uznano za jeden z trzech priorytetów Unii Europejskiej w bieżącej dekadzie. Do wskazanych w strategii priorytetów przypisano łącznie osiem wskaźników oraz określono ich docelowe wartości, które powinny zostać osiągnięte do 2020 roku. Dwa spośród tych wskaźników służą monitorowaniu postępów w budowie inteligentnej gospodarki:

- odsetek osób z młodego pokolenia (w grupie wiekowej 30–34 lata) posiadających wyższe wykształcenie, który powinien osiągnąć wartość co najmniej 40% w 2020 r.;
- nakłady na działalność B+R – 3% PKB Unii Europejskiej w tej samej perspektywie czasowej.

W strategii, której okres realizacji to jedna dekada⁵, wyznaczanie celów przy wykorzystaniu powszechnie stosowanego wskaźnika jakości kapitału ludzkiego w całym społeczeństwie, tj. odsetka osób z wyższym wykształceniem w ludności w wieku powyżej 24 lat (którego wartości zostały przedstawione w tabeli 2), nie byłoby najlepszym rozwiązaniem co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, wskaźnik ten odznacza się dużą inercją. Typowy wiek studentów to 19–24 lata, a zatem nawet znaczący wzrost umasowienia kształcenia na poziomie wyższym nie doprowadziłby w ciągu dekady do zauważalnego wzrostu odsetka osób z wyższym wykształceniem w całym społeczeństwie (presja na takie umasowienie kształcenia mogłaby mieć wręcz negatywne konsekwencje w postaci obniżenia

⁵ Strategia „Europa 2020” została przyjęta w 2010 roku.

jakości kształcenia). Po drugie, inwestycja w kapitał ludzki osób młodych będzie przynosiła korzyści przez dłuższy czas niż inwestowanie w kształcenie osób, które mają przed sobą krótki okres aktywności zawodowej, zatem polityka publiczna w zakresie kapitału ludzkiego będzie bardziej efektywna, jeżeli będzie koncentrowała się na osobach młodych. Po trzecie, niektóre państwa UE borykają się z problemem wysokiego bezrobocia wśród młodzieży, a jednym z głównych działań mających na celu zwiększenie zatrudnienia jest podnoszenie kwalifikacji osób narażonych na problemy w znalezieniu pracy. Powyższe czynniki przemawiają za określeniem celu strategii „Europa 2020” w zakresie kapitału ludzkiego w kategoriach odsetka osób posiadających wyższe wykształcenie wśród osób młodych, tj. w wieku 30–34 lata.

Cele strategii „Europa 2020”, określone na poziomie całej UE, zostały przeniesione na szczebel państw członkowskich w krajowych programach reform⁶. W tabeli 3 przedstawiono odsetek osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2010–2017 oraz docelowe wartości tego wskaźnika. Stopień realizacji celu UE w zakresie powszechności wykształcenia wyższego zwiększył się z poziomu 84,5% w 2010 r. do 99,8% w 2017 r. i prawdopodobnie zostanie on osiągnięty jeszcze w bieżącym roku.

Efekty zewnętrzne generowane przez osoby z wyższym wykształceniem stanowią uzasadnienie dla polityk publicznych w zakresie organizacji i finansowania szkolnictwa wyższego. Wykształcenie wyższe charakteryzuje się także prywatnymi korzyściami, których wyrazem są wyższe dochody osiągane przez osoby posiadające takie wykształcenie. Połączenie działań publicznych w zakresie szkolnictwa wyższego z silnymi prywatnymi bodźcami do kształcenia na poziomie wyższym doprowadziło do tego, że cel strategii „Europa 2020” w zakresie kapitału ludzkiego został już praktycznie osiągnięty.

Stopień realizacji celu strategii „Europa 2020” w zakresie upowszechnienia wyższego wykształcenia wśród osób młodych kształtuje się na niskim poziomie jedynie w nielicznych państwach członkowskich UE, w tym w Niemczech (81,0% wartości docelowej w 2017 r.), we Francji (88,6%), a wśród nowych państw członkowskich – w Chorwacji (82,0%). Z drugiej strony warto zwrócić uwagę na ogromny postęp, jaki poczyniły niektóre państwa w latach 2010–2017: w Austrii odsetek osób w grupie wiekowej 30–34 lata posiadających wyższe wykształcenie zwiększył się z 23,4% do 40,8%, a w Czechach – z 20,4% do 34,2%. Wartość tego wskaźnika zmniejszyła się tylko w dwóch państwach – w Hiszpanii i Finlandii, jednak mimo spadku nadal utrzymuje się na wysokim poziomie – odpowiednio: 41,2% i 44,6%.

⁶ Wyjątkiem jest Wielka Brytania, w przypadku której określono jedynie cele w zakresie klimatu i energii.

Tabela 3. Odsetek osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 lata w Unii Europejskiej w latach 2010–2017 oraz wartości docelowe na rok 2020.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020 (cel)
UE	33,8%	34,8%	36,0%	37,1%	37,9%	38,7%	39,1%	39,9%	40,0%
UE-15 (stare państwa członkowskie)									
Luksemburg	46,1%	48,2%	49,6%	52,5%	52,7%	52,3%	54,6%	52,7%	66,0%
Irlandia	50,6%	50,2%	51,4%	52,7%	52,2%	51,9%	52,5%	53,5%	60,0%
W. Brytania	43,1%	45,5%	46,9%	47,4%	47,7%	47,9%	48,2%	48,3%	.
Francja	43,2%	43,1%	43,3%	44,0%	43,7%	45,0%	43,6%	44,3%	50,0%
Belgia	44,4%	42,6%	43,9%	42,7%	43,8%	42,7%	45,6%	45,9%	47,0%
Szwecja	45,3%	46,8%	47,9%	48,3%	49,9%	50,2%	51,0%	51,3%	45,0%
Hiszpania	42,0%	41,9%	41,5%	42,3%	42,3%	40,9%	40,1%	41,2%	44,0%
Niemcy	29,7%	30,6%	31,8%	32,9%	31,4%	32,3%	33,2%	34,0%	42,0%
Finlandia	45,7%	46,0%	45,8%	45,1%	45,3%	45,5%	46,1%	44,6%	42,0%
Holandia	41,4%	41,2%	42,2%	43,2%	44,8%	46,3%	45,7%	47,9%	40,0%
Dania	41,2%	41,2%	43,0%	43,4%	44,9%	47,6%	47,7%	48,8%	40,0%
Portugalia	24,0%	26,7%	27,8%	30,0%	31,3%	31,9%	34,6%	33,5%	40,0%
Austria	23,4%	23,6%	26,1%	27,1%	40,0%	38,7%	40,1%	40,8%	38,0%
Grecja	28,6%	29,1%	31,2%	34,9%	37,2%	40,4%	42,7%	43,7%	32,0%
Włochy	19,9%	20,4%	21,9%	22,5%	23,9%	25,3%	26,2%	26,9%	26,0%
UE-13 (nowe państwa członkowskie)									
Litwa	43,8%	45,7%	48,6%	51,3%	53,3%	57,6%	58,7%	58,0%	48,7%
Cypr	45,3%	46,2%	49,9%	47,8%	52,5%	54,5%	53,4%	55,8%	46,0%
Polska	34,8%	36,5%	39,1%	40,5%	42,1%	43,4%	44,6%	45,7%	45,0%
Słowacja	22,1%	23,2%	23,7%	26,9%	26,9%	28,4%	31,5%	34,3%	40,0%
Estonia	40,2%	40,2%	39,5%	42,5%	43,2%	45,3%	45,4%	48,4%	40,0%
Słowenia	34,8%	37,9%	39,2%	40,1%	41,0%	43,4%	44,2%	46,4%	40,0%
Bułgaria	28,0%	27,3%	26,9%	29,4%	30,9%	32,1%	33,8%	32,8%	36,0%
Chorwacja	24,5%	23,9%	23,1%	25,6%	32,1%	30,8%	29,3%	28,7%	35,0%
Węgry	26,1%	28,2%	29,8%	32,3%	34,1%	34,3%	33,0%	32,1%	34,0%
Łotwa	32,6%	35,9%	37,2%	40,7%	39,9%	41,3%	42,8%	43,8%	34,0%
Malta	22,1%	23,4%	24,9%	26,0%	26,5%	27,8%	29,9%	30,0%	33,0%
Czechy	20,4%	23,7%	25,6%	26,7%	28,2%	30,1%	32,8%	34,2%	32,0%
Rumunia	18,3%	20,3%	21,7%	22,9%	25,0%	25,6%	25,6%	26,3%	26,7%

Źródło: Eurostat, sekcja *EU Policy Indicators – Europe 2020 – Headline Indicators*.

Region Europy Środkowej charakteryzował się dynamicznym upowszechnianiem wykształcenia wyższego w grupie wiekowej 30–34 lata w okresie od 2010 r. do 2017 r.

(tabela 4). Wszystkie kraje (oprócz Estonii) w punkcie startu znajdowały się poniżej wyznaczonego na rok 2020 celu i wszystkie osiągnęły istotny przyrost wskaźnika udziału osób z wyższym wykształceniem. Najmniejszy wzrost odnotowano w Bułgarii (4,8 p.p.) i na Węgrzech (6 p.p.), najwyższy – na Litwie (14,2 p.p.). Polska osiągnęła również imponujący przyrost o 10,2 p.p. Dzięki takiemu dynamicznemu upowszechnieniu wyższego wykształcenia w grupie wiekowej 30–34 lata wszystkie kraje regionu istotnie skróciły w analizowanym okresie dystans do wyznaczonego celu, przy czym pięć z nich, Łotwa, Estonia, Litwa, Czechy i Polska, przekroczyły już minima określone w krajowych programach reform. Rumunia, Węgry i Słowacja powinny osiągnąć cel przy utrzymaniu trendu z lat ubiegłych, natomiast Bułgaria może mieć problem z realizacją wyznaczonego celu w 2020 roku.

Tabela 4. Postępy w realizacji celu dotyczącego kapitału ludzkiego w Europie Środkowej

	Stopień realizacji celu (% wartości docelowej)		Zmiana odsetka osób z wyższym wykształceniem od 2010 r. do 2017 r.
	2010 r.	2017 r.	
Słowacja	55,3%	85,8%	12,2 p.p.
Czechy	63,8%	106,9%	13,8 p.p.
Rumunia	68,5%	98,5%	8,0 p.p.
Węgry	76,8%	94,4%	6,0 p.p.
Polska	77,3%	101,6%	10,9 p.p.
Bułgaria	77,8%	91,1%	4,8 p.p.
Litwa	89,9%	119,1%	14,2 p.p.
Łotwa	95,9%	128,8%	11,2 p.p.
Estonia	100,5%	121,0%	8,2 p.p.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Z przedstawionych trendów w zakresie upowszechniania wyższego wykształcenia wypływa generalny wniosek, że region Europy Środkowej bardzo dynamicznie wzmacnia swój kapitał ludzki. Tworzy to solidne fundamenty, na których w przyszłości mogą dokonywać się zmiany techniczne, zarówno poprzez kanał efektów zewnętrznych, jak i rozwoju sektora B+R. Efekty zewnętrzne są niezwykle istotne, lecz trudno uchwytnie empirycznie. Warto zatem przyjrzeć się zmianom podstawowego wskaźnika ilustrującego aktywność sektora B+R, jakim jest relacja nakładów na działalność B+R do PKB.

Tabela 5 zawiera dane dotyczące nakładów na działalność B+R w relacji do PKB w państwach UE w latach 2010–2016, a także docelowe wartości tego wskaźnika. Dane dla całej UE pokazują, że nakłady na działalność B+R zwiększyły się nieznacznie, a stopień realizacji celu wyznaczonego na 2020 r. wzrósł z 64,3% w 2010 r. do zaledwie 67,7% w 2016 roku.

Tabela 5. Nakłady krajowe brutto na działalność B+R w relacji do PKB w Unii Europejskiej w latach 2010–2016 oraz wartości docelowe na rok 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020 (cel)
UE	1,93%	1,97%	2,01%	2,02%	2,03%	2,04%	2,03%	3,00%
UE-15 (stare państwa członkowskie)								
Szwecja	3,22%	3,25%	3,28%	3,31%	3,15%	3,27%	3,25%	4,00%
Finlandia	3,73%	3,64%	3,42%	3,29%	3,17%	2,90%	2,75%	4,00%
Austria	2,73%	2,67%	2,91%	2,95%	3,07%	3,05%	3,09%	3,76%
Niemcy	2,71%	2,80%	2,87%	2,82%	2,87%	2,92%	2,94%	3,00%
Dania	2,92%	2,94%	2,98%	2,97%	2,91%	2,96%	2,87%	3,00%
Belgia	2,05%	2,16%	2,27%	2,33%	2,39%	2,47%	2,49%	3,00%
Francja	2,18%	2,19%	2,23%	2,24%	2,23%	2,27%	2,25%	3,00%
Portugalia	1,53%	1,46%	1,38%	1,33%	1,29%	1,24%	1,27%	2,70%
Holandia	1,72%	1,90%	1,94%	1,95%	2,00%	2,00%	2,03%	2,50%
W. Brytania	1,67%	1,67%	1,60%	1,65%	1,67%	1,67%	1,69%	.
Luksemburg	1,50%	1,46%	1,27%	1,30%	1,26%	1,27%	1,24%	2,30%
Hiszpania	1,35%	1,33%	1,29%	1,27%	1,24%	1,22%	1,19%	2,00%
Irlandia	1,59%	1,55%	1,56%	1,56%	1,50%	1,20%	1,18%	2,00%
Włochy	1,22%	1,21%	1,27%	1,31%	1,34%	1,34%	1,29%	1,53%
Grecja	0,60%	0,67%	0,70%	0,81%	0,83%	0,97%	1,01%	1,20%
UE-13 (nowe państwa członkowskie)								
Słowenia	2,06%	2,42%	2,57%	2,58%	2,37%	2,20%	2,00%	3,00%
Estonia	1,58%	2,31%	2,12%	1,72%	1,45%	1,49%	1,28%	3,00%
Malta	0,61%	0,67%	0,83%	0,77%	0,72%	0,77%	0,61%	2,00%
Rumunia	0,46%	0,50%	0,48%	0,39%	0,38%	0,49%	0,48%	2,00%
Litwa	0,78%	0,90%	0,89%	0,95%	1,03%	1,04%	0,85%	1,90%
Węgry	1,14%	1,19%	1,26%	1,39%	1,35%	1,36%	1,21%	1,80%
Polska	0,72%	0,75%	0,88%	0,87%	0,94%	1,00%	0,97%	1,70%
Bułgaria	0,56%	0,53%	0,60%	0,63%	0,79%	0,96%	0,78%	1,50%
Łotwa	0,61%	0,70%	0,66%	0,61%	0,69%	0,63%	0,44%	1,50%
Chorwacja	0,74%	0,75%	0,75%	0,81%	0,78%	0,84%	0,85%	1,40%
Słowacja	0,62%	0,66%	0,80%	0,82%	0,88%	1,18%	0,79%	1,20%
Czechy	1,34%	1,56%	1,78%	1,90%	1,97%	1,93%	1,68%	1,00%
Cypr	0,45%	0,46%	0,44%	0,48%	0,51%	0,48%	0,50%	0,50%

Źródło: Eurostat, sekcja *EU Policy Indicators – Europe 2020 – Headline Indicators*.

Niewiele jest krajów bliskich osiągnięcia docelowej wartości wskaźnika intensywności B+R. W grupie państw UE-15 są to Niemcy i Dania, zaś w przypadku nowych państw członkowskich można wymienić Czechy (dla których docelowa wartość wskaźnika została określona na niezbyt ambitnym poziomie – niższym o jedną czwartą od wartości z 2010 r.) i Cypr (dla którego z kolei docelowa wartość wskaźnika została ustalona na bardzo niskim poziomie – sześciokrotnie niższym niż cel określony na poziomie całej UE).

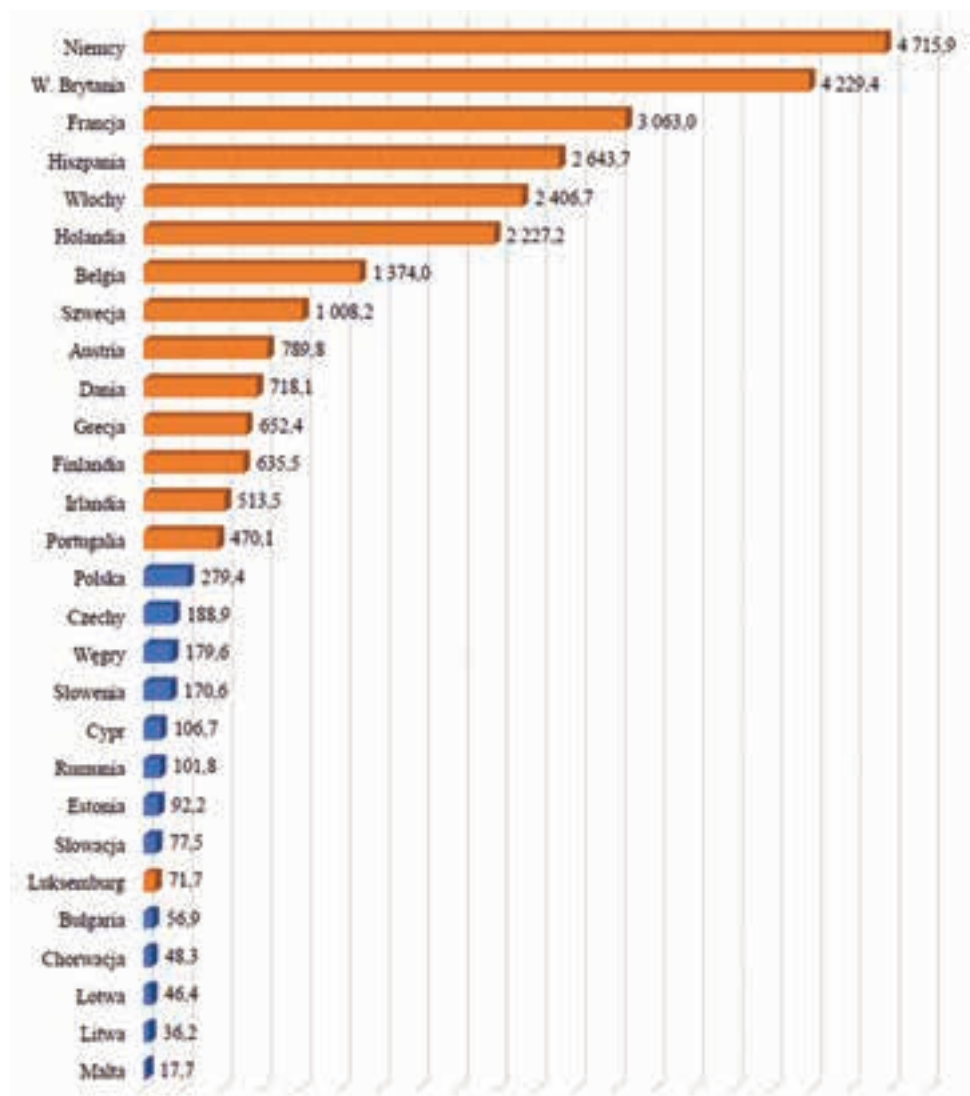
Pozostałe kraje są poniżej docelowych wartości i wydaje się, że cel w zakresie intensywności działalności B+R nie zostanie osiągnięty przez Unię Europejską. Kraje Europy Środkowej znajdują się znacznie poniżej zakładanych wartości docelowych (tabela 6). Na przykład Polsce w 2010 r. brakowało 0,98 p.p. do zadanej relacji 1,7%, a po sześciu latach nadal brakuje 0,73 p.p. Poprawa jest zatem nieznaczna, dlatego też Polska osiągnęła tylko około 57% docelowego wskaźnika. Podobnie wygląda sytuacja w Rumunii, na Litwie, w Bułgarii, na Słowacji i na Węgrzech – kraje te w minimalnym stopniu zmniejszyły dystans do wielkości docelowej (od 0,02 p.p. do 0,22 p.p.). W dwóch krajach nastąpił nawet regres, a mianowicie w Estonii i na Łotwie, gdzie dystans powiększył się odpowiednio o 0,30 i 0,17 p.p. Takie znikome postępy w powiększaniu wydatków na B+R skutkują niewielkim stopniem realizacji strategicznego celu zwiększenia intensywności działalności B+R. Stopień realizacji celu waha się od 24% w Rumunii do 67% na Węgrzech. Jedynym wyjątkiem są wspomniane wcześniej Czechy – państwo, które w 2010 r. wykazywało drugą najwyższą intensywność B+R w Europie Środkowej, a mimo tego jego docelowa wartość nakładów na działalność B+R w relacji do PKB została ustalona na najniższym poziomie spośród krajów regionu – tylko 1%.

Tabela 6. Postępy w realizacji celu dotyczącego intensywności działalności B+R w Europie Środkowej

	Stopień realizacji celu (% wartości docelowej)		Zmiana relacji nakładów na działalność B+R do PKB od 2010 r. do 2016 r.
	2010 r.	2016 r.	
Rumunia	23,0%	24,0%	0,02 p.p.
Bułgaria	37,3%	52,0%	0,22 p.p.
Łotwa	40,7%	29,3%	-0,17 p.p.
Litwa	41,1%	44,7%	0,07 p.p.
Polska	42,4%	57,1%	0,25 p.p.
Słowacja	51,7%	65,8%	0,17 p.p.
Estonia	52,7%	42,7%	-0,30 p.p.
Węgry	63,3%	67,2%	0,07 p.p.
Czechy	134,0%	168,0%	0,34 p.p.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 3. Środki finansowe z programu Horyzont 2020 (w mln euro) przyznane w okresie od 2014 r. do II kwartału 2017 r. podmiotom z państw UE-15 (kolor pomarańczowy) i UE-13 (kolor niebieski)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska (2018).

Badania – w szczególności podstawowe – wykazują cechy dobra publicznego, zatem niskie nakłady na działalność badawczo-rozwojową, znacznie niższe od nakładów wyznaczonych w strategii „Europa 2020”, mogą wskazywać na niedostateczną efektywność polityk publicznych w zakresie B+R. Podstawowym instrumentem w obszarze badań

naukowych i innowacji na poziomie UE jest program Horyzont 2020, którego budżet w perspektywie finansowej obejmującej lata 2014–2020 wynosi prawie 80 miliardów euro.

Dane dotyczące środków finansowych przyznanych w ramach programu Horyzont 2020 w pierwszej połowie bieżącej perspektywy finansowej (od roku 2014 do II kwartału 2017 r.) pokazują, że relatywnie mała część tych środków trafia do państw Europy Środkowej (wykres 4). Udział tych państw w kwocie przyznanej na finansowanie projektów z programu Horyzont 2020 (3,9%) jest blisko 5-krotnie niższy od ich udziału w ludności Unii Europejskiej (19,4%). Podmiotom z krajów Europy Środkowej przyznano środki w łącznej wysokości 1,06 mld euro (10,8 euro *per capita*), czyli mniejszej niż podmiotom z liczącej 9,6 mln mieszkańców Szwecji. Dla porównania, warto podkreślić, że podmioty z państw UE-15 uzyskały środki w wysokości 25,52 mld euro (63,8 euro *per capita*).

Dysproporcja pomiędzy Europą Środkową a państwami UE-15 jest jeszcze większa w przypadku najbardziej prestiżowych grantów na badania naukowe przyznawanych przez Europejską Radę ds. Badań Naukowych (*European Research Council* – ERC). Granty ERC otrzymało 3245 naukowców z UE-15 oraz zaledwie 60 naukowców z całej Europy Środkowej. Jest to 10-krotnie mniej niż liczba grantów ERC przyznanych naukowcom z samej Wielkiej Brytanii (598 grantów), a nawet nieco mniej niż w samej tylko Finlandii (66 grantów).

Rozkład środków finansowych przyznanych w ramach programu Horyzont 2020 pomiędzy podmioty z poszczególnych państw członkowskich, przedstawiony na wykresie 4, pokazuje, że finansowanie kumuluje się przede wszystkim w państwach dysponujących największym potencjałem naukowym. Aż jedna trzecia wszystkich przyznanych środków przypada na dwa państwa: Niemcy i Wielką Brytanię.

Przy przejściu na bardziej szczegółowy poziom danych, przedstawiający finansowanie poszczególnych podmiotów, widoczna jest silna koncentracja środków finansowych w instytucjach naukowych o największym znaczeniu w Europie. Dziesięć instytucji naukowych najbardziej skutecznych w pozyskiwaniu finansowania z programu Horyzont 2020 absorbuje ponad 10% przyznanych dotychczas środków. Dwie najbardziej skuteczne instytucje uzyskały środki o łącznej wysokości niewiele mniejszej (zaledwie o 6,7%) od finansowania przyznanego wszystkim podmiotom z Europy Środkowej. Gdybyśmy na liście największych instytucjonalnych beneficjentów programu (tabela 7) umieścili Polskę – po zsumowaniu środków przyznanych wszystkim polskim podmiotom – wówczas znalazłaby się ona dopiero na piątym miejscu. Czechy i Węgry w podobnym zestawieniu zostałyby sklasyfikowane na ósmej pozycji.

Dlaczego poziom finansowania podmiotów z Europy Środkowej w ramach programu Horyzont 2020 jest tak niski? Odsetek aplikacji podmiotów z Europy Środkowej, które uzyskały finansowanie, wynosi 11,9%, podczas gdy taki wskaźnik sukcesu dla podmiotów z państw UE-15 to 14,5%. Nie jest to na tyle istotna różnica, aby mogła wyjaśnić tak duże zróżnicowanie w wysokości finansowania *per capita*. W Europie Środkowej najniższym

wskaźnikiem sukcesu odznaczają się podmioty z Bułgarii (9,6%), a najwyższym – z Czech (14,1%). W przypadku pozostałych krajów regionu współczynnik sukcesu kształtuje się na poziomie od 11% do 13%.

Tabela 7. Instytucje naukowe, którym przyznano największe środki finansowe w ramach programu Horyzont 2020

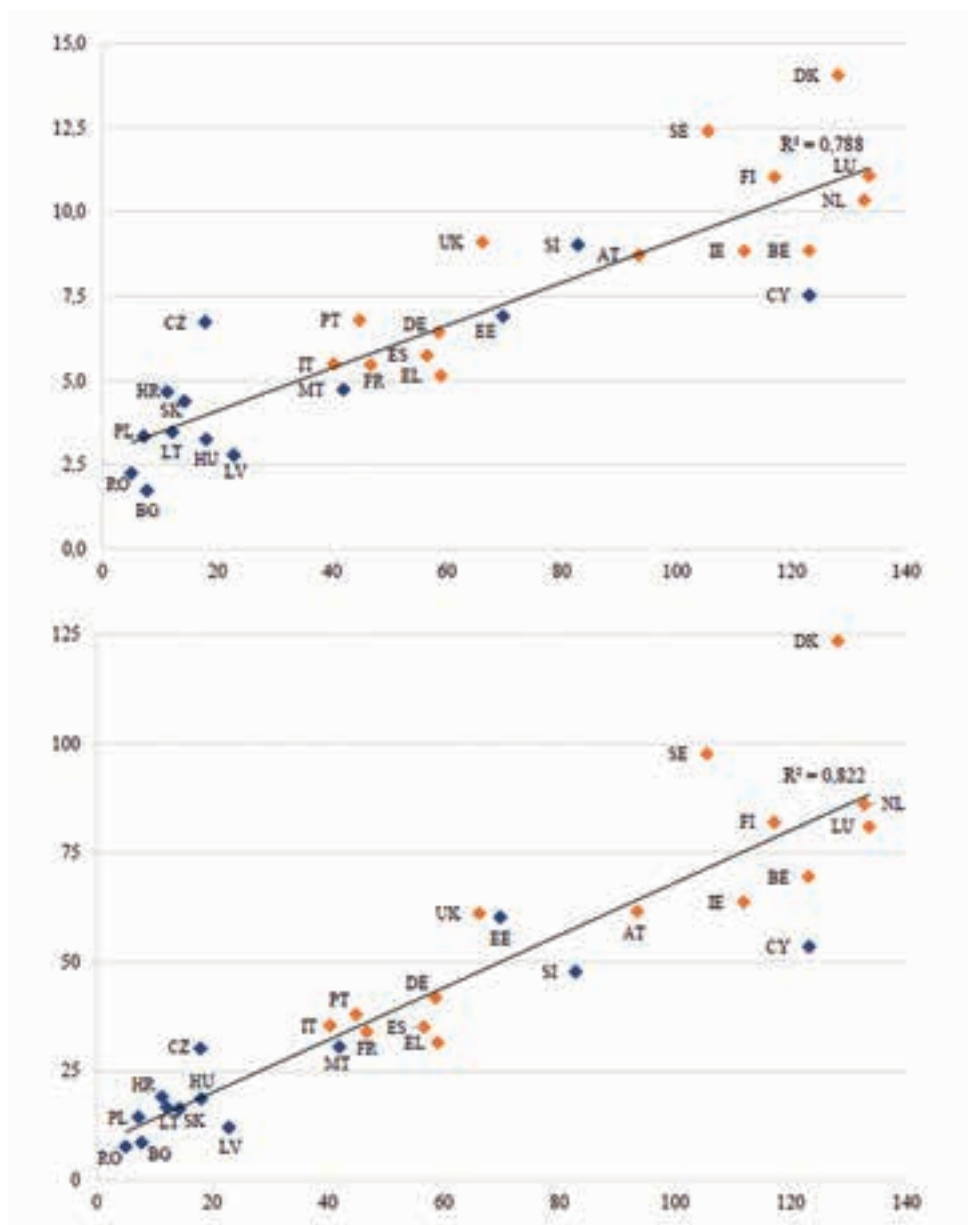
L.p.	Nazwa instytucji	Środki (mln €)
1.	Towarzystwo Wspierania Nauki im. Maxa Plancka, Niemcy (Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.)	508,5
2.	Krajowe Centrum Badań Naukowych, Francja (Centre national de la recherche scientifique – CNRS)	479,0
3.	Towarzystwo Fraunhofera Wspierania Badań Stosowanych, Niemcy (Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V.)	311,8
4.	Komisariat ds. Energii Atomowej i Alternatywnych Źródeł Energii, Francja (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA)	291,3
5.	University of Oxford, Wielka Brytania	233,9
6.	University of Cambridge, Wielka Brytania	230,7
7.	University College London, Wielka Brytania	220,3
8.	Imperial College of Science, Technology and Medicine; Wielka Brytania	160,6
9.	Najwyższa Rada ds. Badań Naukowych, Hiszpania (Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)	151,8
10.	Krajowa Rada ds. Badań Naukowych, Włochy (Consiglio Nazionale delle Ricerche – CNR)	145,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska (2018).

Znacznie bardziej różni się wartość finansowania przypadająca na jedno uczestnictwo⁷ w Europie Środkowej (230 tys. euro) oraz w państwach UE-15 (440 tys. euro). Dysproporcja ta może wynikać z różnic w kosztach działalności B+R (w szczególności – stawek wynagrodzeń) w „starej” i „nowej” Unii, a także złożoności (i związanej z tym kosztochłonności) projektów badawczych, w których realizacji uczestniczą podmioty z tych dwóch regionów. Wśród państw Europy Środkowej najniższe przeciętne finansowanie z programu Horyzont 2020 na uczestnictwo odnotowały Litwa (145 tys. euro) oraz Rumunia i Bułgaria (po 165 tys. euro). Dla uczestników z Łotwy średnia wysokość finansowania wyniosła 210 tys. euro, z Polski – 240 tys. euro, natomiast z Czech i Słowacji – po 255 tys. euro. Najwyższą wysokość finansowania uzyskali uczestnicy z Estonii (270 tys. euro) i Węgier (285 tys. euro).

⁷ Uczestnictwo oznacza udział jednego podmiotu w jednym projekcie finansowanym z programu Horyzont 2020. Na przykład francuskie centrum CNRS uzyskało finansowanie z programu jako uczestnik 679 projektów.

Wykres 4. Zależność między wysokością środków przyznanych od 2014 r. do II kwartału 2017 r. z programu Horyzont 2020 (euro *per capita* – oś pozioma) a liczbą publikacji na tysiąc mieszkańców (oś pionowa na górnym wykresie) oraz liczbą cytowań na tysiąc mieszkańców (oś pionowa na dolnym wykresie) z okresu 2014–2016 według bazy Scopus



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu Komisji Europejskiej (2018) oraz danych SCImago Journal & Country Rank.

Największą różnicę można zaobserwować w zakresie aktywności w programie Horyzont 2020. W przypadku UE-15 liczba uczestnictw w złożonych wnioskach wyniosła 1000 na milion mieszkańców, zaś w Europie Środkowej tylko 395. Najwięcej aplikacji do programu zostało złożonych przez podmioty z Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec i Hiszpanii – w każdym z tych państw od 54 tys. do 60 tys. Konsekwencją tego jest również najwyższa liczba uczestnictw podmiotów ze wspomnianych krajów w skali UE (od 6,7 tys. do 8,9 tys.). Uczestnicy programu Horyzont 2020 z Europy Środkowej wykazują najwięcej powiązań w ramach projektów finansowanych z tego programu z podmiotami z Niemiec, Włoch, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji. Współpraca z uczestnikami pochodzącymi z państw UE-15 dominuje nawet w przypadku podmiotów z Czech i Słowacji, gdzie ze względu na tradycyjne powiązania pomiędzy tymi krajami (które jeszcze do 1992 r. tworzyły jedno państwo) można byłoby oczekiwać większej wzajemnej współpracy. Taki wzorzec powiązań uczestników programu Horyzont 2020 z Europy Środkowej sugeruje, że więcej korzyści odnoszą oni raczej z kolaboracji z podmiotami pochodzącymi z państw UE-15 niż ze współpracy w obrębie regionu. Badania naukowe są z pewnością obszarem, w którym współpraca pomiędzy podmiotami z Europy Środkowej jest niewystarczająca.

Syntetyczną ilustrację związku pomiędzy aktywnością naukową a wysokością środków pozyskanych z programu Horyzont 2020 w wyrażeniu *per capita* stanowią zależności przedstawione na wykresie 4. Podstawowe wskaźniki bibliometryczne, liczba publikacji i liczba cytowań z okresu 2014–2016 (według bazy Scopus) przypadająca na tysiąc mieszkańców zostały porównane na odpowiednich wykresach z wielkością środków *per capita*. Wartości współczynników R^2 wskazują na wysoką korelację (odpowiednio, 0,89 i 0,91) pomiędzy tymi zmiennymi, u podstaw których leży aktywność naukowców w poszczególnych państwach.

Wnioski

Odniesienie zmian w wydatkach na B+R do postępu we wzroście kapitału ludzkiego mierzonego udziałem ludzi z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 lata nasuwa kilka następujących spostrzeżeń.

Po pierwsze, rosnący względnie szybko potencjał intelektualny krajów nie napotyka na równoczesny wzrost sektora B+R, w którym mogliby znaleźć zatrudnienie najzdolniejsi absolwenci, przyczyniając się do wzmocnienia dynamiki zmian technicznych. Jest to niepokojący trend, który powinien być jak najszybciej odwrócony, głównie za pomocą wydatków publicznych na rozwój B+R. Jak pokazuje wykres 2 wydatki te są nadal relatywnie niskie – tkwią tutaj duże rezerwy na wzmocnienie rozwoju sektora B+R.

Po drugie, relatywny niedorozwój B+R może skutkować obniżeniem jakości kształcenia na wyższych uczelniach, gdy studentom i doktorantom nie będzie przekazywana najbardziej aktualna wiedza, reprezentująca granicę poznania naukowego.

Po trzecie, potencjał intelektualny może zwiększać się nadal w wymiarze ilościowym (czemu odpowiadałby rosnący udział osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie), jednak jakość kształcenia na poziomie wyższym może nie zostać podniesiona na tyle, aby zasilić sektor B+R w kapitał ludzki o odpowiednich parametrach jakościowych. W efekcie produktywność sektora B+R nie stanie się na tyle atrakcyjna dla przedsiębiorstw, aby były one skłonne zwiększać nakłady na działalność B+R. Finansowanie ze strony przedsiębiorstw powinno stać się istotnym źródłem zasilania sektora B+R (por. wykres 2).

Po czwarte wreszcie, niedorozwój sektora B+R może być przyczyną niskiego udziału krajów Europy Środkowej w unijnych programach ramowych na rzecz badań naukowych i innowacji. Państwa Europy Środkowej były w latach 2014–2016 płatnikiem netto w ramach programu ramowego Horyzont 2020. Ich wkład w finansowanie budżetu UE w latach 2014–2016 wyniósł 7,7%, zaś udział podmiotów pochodzących z tych państw w środkach finansowych przyznanych w ramach programu Horyzont 2020 to zaledwie 3,9%. Na podstawie tych informacji oraz danych dotyczących przyznanych środków można oszacować, że państwa Europy Środkowej w latach 2014–2016 wpłaciły na realizację tego programu kwotę wyższą o ok. 0,9 miliarda euro od środków, które przyznano podmiotom z tych państw. W przypadku samej tylko Polski wysokość wkładu netto do programu Horyzont 2020 wyniosła ok. 0,5 mld euro.

Bibliografia

- Bolt, J.R., Inklaar, H., de Jong J., van Zanden, L. (2018). *Rebasing „Maddison”: new income comparisons and the shape of long-run economic development*, Maddison Project Working paper 10.
- Komisja Europejska, Komunikat (KOM(2010) 2020 wersja ostateczna), *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela, 03.03.2010.
- Komisja Europejska (2018), *Horizon 2020 Country Profiles and Featured Projects*, http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=country-profiles, [dostęp: 08.02.2018].
- Maddison, A. (2007). *Contours of the World Economy 1-2030AD*. Oxford University Press.
- OECD (2015), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239814-en>.
- SCImago Journal & Country Rank, <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>, [dostęp: 08.06.2018].
- UNESCO, *Institute for Statistics: population by completed level of education*, http://uis.unesco.org/sites/default/files/datacentre/2017_Educational_achievement_-_Niveau_de_scolarisation.xlsx, [dostęp: 08.06.2018].

Wiedza, rozwój i polityki publiczne. Europa Środkowa na tle państw wysoko rozwiniętych

Streszczenie

Postęp technologiczny jest jednym z podstawowych czynników podtrzymujących dynamikę gospodarek mierzoną stopą wzrostu PKB *per capita*. Sam postęp technologiczny wymaga przyrostów nowej wiedzy uzyskiwanej dzięki pracom badawczym i rozwojowym (B+R). Należy podkreślić w tym miejscu znaczenie badań podstawowych dla postępu technologicznego. Nie ogranicza się ono wyłącznie do procesu tworzenia wynalazków i wdrażania innowacji – nauka i badania podstawowe odgrywają również istotną rolę w kształceniu wysoko wykwalifikowanych pracowników. Wykształceni pracownicy stanowią zasób ludzki dla sektora B+R i mają pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy dzięki efektom zewnętrznym wpływającym na postęp technologiczny.

Wiedza, w szczególności wynikająca z badań podstawowych, posiada typowe cechy dobra publicznego. Z tego powodu prywatne bodźce ekonomiczne nie wystarczają, aby zapewnić optymalną intensywność badań podstawowych. Brak interwencji publicznej w takiej sytuacji prowadzi do niedostatecznego wykorzystania potencjału rozwojowego, które w długim okresie przekłada się na obniżenie dynamiki wzrostu gospodarczego. Najprostszym sposobem przewyżczenia tego problemu jest zorganizowanie przez władzę publiczną stabilnego finansowania działań zmierzających do tworzenia wiedzy. Oznacza to, że współcześnie władza publiczna odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu sektora B+R.

Połączenie działań publicznych w zakresie szkolnictwa wyższego z silnymi prywatnymi bodźcami do kształcenia na poziomie wyższym, których wyrazem są wysokie dochody absolwentów uczelni, doprowadziło do zwiększenia odsetka osób w wieku 30–34 lata posiadających wyższe wykształcenie o blisko jedną trzecią w ciągu ostatnich 7 lat. Oznacza to, że cel strategii „Europa 2020” w tym zakresie został prawie osiągnięty trzy lata przed terminem. Natomiast nakłady na działalność B+R zwiększyły się zaledwie o 5%, a cel w zakresie intensywności badań prawdopodobnie nie zostanie zrealizowany. Rosnący względnie potencjał intelektualny krajów Europy Środkowej nie napotyka na równoczesny wzrost sektora B+R, w którym mogliby znaleźć zatrudnienie najzdolniejsi absolwenci i który mógłby się przyczynić do wzmocnienia dynamiki zmian technicznych. Relatywny niedorozwój B+R może skutkować obniżeniem jakości kształcenia w uczelniach, gdy studenci będą kształceni według stanu wiedzy, który nie będzie reprezentował granicy poznania naukowego, tylko na znacznie niższym poziomie. W efekcie produktywność sektora B+R nie stanie się na tyle atrakcyjna dla przedsiębiorstw, aby były one skłonne zwiększać nakłady na działalność B+R, ograniczając w ten sposób rynkowe zasilanie sektora B+R i spowalniając jego rozwój.

Niedorozwój sektora B+R może być również przyczyną niskiego udziału podmiotów z Europy Środkowej w unijnym programie badań naukowych Horyzont 2020. Państwa Europy Środkowej były płatnikiem netto tego programu w latach 2014–2016, kiedy ich udział w finansowaniu tego programu przewyższył fundusze uzyskane przez podmioty z tych krajów o ok. 0,9 mld euro. W przypadku samej tylko Polski wysokość wkładu netto do programu Horyzont 2020 wyniosła ok. 0,5 mld euro.

Knowledge, Growth and Public Policy. Central and Eastern Europe Versus Well-Developed Countries

Abstract

Technological progress is one of the main drivers of economic dynamics, as measured by the growth rate of GDP *per capita*. Accumulating new knowledge due to conducting research and development (R&D) projects is essential to technological progress. The importance of basic research to technological progress should be stressed. It is not limited only to the process of creating new inventions or implementing innovations – science and basic research play an important role in the process of educating highly-qualified employees. Educated workers constitute the talent pool for the R&D sector and have a positive impact on economic development due to positive externalities on technological changes.

Knowledge, especially the one resulting from basic research, has typical features of a public good. Due to that fact, private sector economic incentives are insufficient to ensure the optimal level of basic research intensity. Lack of intervention can lead to suboptimal use of development potential, which, in the long term, translates into lowering economic growth dynamics. The simplest way to tackle this problem is to secure stable public funding for generating new knowledge. It means that public authorities play a key role in the functioning of the R&D sector nowadays.

Public funding of higher education combined with strong private incentives to studying at universities, as measured by graduates' income, has led to an increase in the share of the population aged 30–34 having completed tertiary education in the EU by almost one third in the last 7 years. It means that the target defined in the Europe 2020 strategy in this respect was almost achieved three years before the deadline. On the other hand, gross domestic expenditure on R&D has increased by some 5% only, and the research intensity target is not likely to be achieved in 2020.

The relative increase in the intellectual potential of Central and Eastern Europe does not coincide with the development of the R&D sector, where the most talented graduates might work, and which could contribute to improving the dynamics of technological change. The relative underdevelopment of the R&D sector can have a negative impact on the quality of higher education if students are educated according to the expertise which is far behind the knowledge frontier. As a result, the R&D sector productivity will not become so attractive for business enterprises to encourage them to increase expenditures on R&D, thus reducing market-driven financing of the R&D sector and hampering its development.

Underdevelopment of the R&D sector is also a likely reason for the low level of participation of Central and Eastern European entities in the EU framework programme for research and innovation – Horizon 2020. In 2014–2016 Central and Eastern European countries were net contributors to this programme, paying in that period the amount exceeding the funds received by the entities from these countries by EUR 0.9 bn. In case of Poland, the net contribution to Horizon 2020 amounted to EUR 0.5 bn.

* * *

Nota o autorach

Wojciech Pacho jest profesorem w dziedzinie nauk ekonomicznych, kierownikiem Katedry Ekonomii Stosowanej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Obszar jego zainteresowań badawczych to makroekonomia i wzrost gospodarczy.

Miłosz Rojek jest doktorem w dyscyplinie ekonomia, adiunktem w Katedrze Ekonomii Stosowanej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Od trzech lat zajmuje się problematyką polityki naukowej. Jego zainteresowania badawcze dotyczą tematyki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, finansowania nauki i szkolnictwa wyższego, a także oceny jakości działalności naukowej.

Polityka makroostrożnościowa

Analiza narzędzi polityki makroostrożnościowej wymaga zdefiniowania celu ich wprowadzenia. Instrumenty makroostrożnościowe służą zarówno wzmocnieniu odporności systemu finansowego w przypadku materializacji ryzyka systemowego, jak i wspieraniu długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Należy jednak zauważyć, że stabilność sektora bankowego często jest pochodną poziomu koncentracji.

Literatura nie podaje uniwersalnej odpowiedzi na pytanie, jak koncentracja wpływa na stabilność sektora. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że wysoka koncentracja sprzyja wykorzystywaniu pozycji banków do zwiększania zysków, co pogarsza sytuację ich klientów (Akhavain i in., 1997; Demirgüç-Kunt, Huizinga, 1999; Cetorelli, 2001). Co więcej, takie warunki sprzyjają firmom w podejmowaniu ryzykownych projektów w środowisku wysokich stóp procentowych. Niższa podaź kredytów spowalnia proces zwiększania nakładów na środki trwałe. Wpływa to na ograniczenie poziomu PKB *per capita* w danym kraju. Wzrost sumy bilansowej banków powoduje, że ich ewentualne problemy w zakresie płynności i wypłacalności mogą negatywnie oddziaływać na innych uczestników rynku. Wysoka koncentracja oznacza również powstanie wysokich barier wejścia i zwiększenie marży odsetkowej netto.

Zgodnie z innym spojrzeniem na koncentrację (Petersen, Rajan, 1995; Beck i in., 2003), wysoki poziom tego zjawiska może mieć pozytywny wpływ na gospodarkę. Wyższe oprocentowanie stosowane przez banki – będące efektem mniejszej konkurencji między bankami – stanowi rodzaj zabezpieczenia w sytuacji nagłego pogorszenia się sytuacji makroekonomicznej. Co więcej, wysoka koncentracja sektora powoduje, że nadzór bankowy jest bardziej efektywny, a ryzyko materializacji kryzysu bankowego niższe. W odwrotnym przypadku, charakteryzującym się większą liczbą małych banków, konkurują one silnie między sobą, co przejawia się m.in. wdrażaniem skomplikowanych produktów finansowych. W takich warunkach banki łagodzą swoją politykę kredytową, co negatywnie wpływa na jakość aktywów.

Sektor bankowy – Polska a inne kraje UE

Porównanie Polski z innymi krajami UE pokazuje, że nasz kraj charakteryzował się względnie niskimi wskaźnikami koncentracji w 2017 r. (tabela 1). Według wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) tylko Niemcy, Luksemburg, Austria, Wielka Brytania, Włochy, Francja i Finlandia były mniej skoncentrowane (w przypadku wskaźnika koncentracji CR5 wnioski są podobne, jedynie Finlandia została zastąpiona Irlandią). To oznacza, że koncentracja w Polsce jest najniższa wśród nowych państw członkowskich UE¹. W szczególności koncentracja na Węgrzech jest nieco wyższa, a w Republice Czeskiej istotnie wyższa niż w Polsce. Jednocześnie, w 2017 r. Polska była jedenasta pod względem wskaźnika ROA (0,80%).

Chociaż wskaźnik na takim poziomie plasuje Polskę pośrodku krajów UE, to jest jednym z najniższych dla nowych krajów UE z wyjątkiem Chorwacji i Cypru. Pod względem wskaźnika ROE (6,88%) Polska w 2017 r. plasowała się na dziewiętnastym miejscu w UE. Poziom wskaźnika ROE związany jest z konserwatywnym podejściem Komisji Nadzoru Finansowego do kapitałów banków. Banki poprawiają swoją pozycję kapitałową, dzięki czemu wskaźnik ROE odzwierciedla faktyczną kondycję polskiego sektora bankowego. W krajach, w których nadzór bankowy umożliwia bankom korzystanie z ich modeli wewnętrznych na szerszą skalę, wskaźnik ROE może być zawyżony. Niemniej, przykłady Republiki Czeskiej, a zwłaszcza Węgier wskazują na wysoką rentowność tamtejszych sektorów.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki rentowności i koncentracji sektora bankowego w krajach UE w 2017 r.

Kraj	ROA	ROE	HHI	CR5
Austria	0,76%	8,69%	375	36,39%
Belgia	0,67%	8,81%	1102	68,80%
Bułgaria	1,31%	10,16%	906	56,48%
Chorwacja	0,80%	5,87%	1387	72,79%
Cypr	-1,04%	-11,55%	1964	84,15%
Czechy	1,09%	13,02%	1028	64,11%
Dania	0,66%	10,83%	1123	65,65%
Estonia	1,36%	9,20%	2419	90,30%
Finlandia	0,55%	8,78%	630	48,35%
Francja	0,42%	6,39%	574	45,38%
Grecja	-0,19%	-1,32%	2307	96,98%

¹ Grupa 13 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później.

Kraj	ROA	ROE	HHI	CR5
Hiszpania	0,52%	6,99%	965	63,70%
Holandia	0,54%	8,75%	2087	83,82%
Irlandia	0,75%	4,97%	667	45,51%
Litwa	0,88%	9,12%	2189	90,13%
Luksemburg	0,49%	5,70%	256	26,18%
Łotwa	0,88%	7,61%	1235	73,53%
Malta	1,06%	7,23%	1599	80,86%
Niemcy	0,21%	2,92%	250	29,71%
Polska	0,80%	6,88%	645	47,51%
Portugalia	-0,02%	-0,84%	1220	73,10%
Rumunia	1,28%	11,74%	910	59,40%
Słowacja	0,86%	9,27%	1332	74,54%
Słowenia	1,11%	9,11%	1133	61,53%
Szwecja	0,69%	10,87%	914	58,17%
Węgry	1,55%	14,53%	890	52,87%
Wielka Brytania	0,29%	4,30%	453	36,88%
Włochy	0,59%	7,14%	519	43,43%

Źródło: Europejski Bank Centralny, *Statistical Data Warehouse*.

Na podstawie powyższych informacji można sformułować wniosek o stosunkowo niskim poziomie koncentracji w polskim sektorze bankowym, połączonym z umiarkowaną efektywnością w porównaniu z innymi nowymi krajami członkowskimi UE. Stąd wynika, że kolejne fuzje i przejęcia w polskim sektorze bankowym mogą sprzyjać wzrostowi wskaźników rentowności. Jednocześnie, większa efektywność może być szkodliwa dla klientów, na których może niekorzystnie oddziaływać wzrost siły monopolistycznej banków. Odpowiedź na ostatnie pytanie pozostaje jednak niejednoznaczna.

W Polsce większe banki charakteryzują się wyższym zwrotem z aktywów i kapitału. Można zilustrować to przykładem: w 2017 r. pięć największych banków w Polsce uzyskało wskaźniki rentowności ROA i ROE na poziomie odpowiednio 1,13% i 9,16%², co przewyższa średnią wartość dla całego sektora bankowego. Należy mieć jednak na uwadze, że dzięki polityce makroostrożnościowej organ nadzoru posiada odpowiednie instrumenty do wpływania na poziom koncentracji. Kiedy koncentracja wydaje się być nadmierna, na duże banki można nałożyć bufory kapitałowe. Bufory mogą też służyć odstraszeniu w sytuacji, gdy bank planuje dokonać przejęcia lub połączenia z innym bankiem.

² Dane na podstawie rocznych sprawozdań banków.

Instrumenty polityki makroostrożnościowej

Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy wywołał dyskusję nad potrzebą szczegółowego monitorowania całego sektora finansowego. Obecnie istnieje konieczność nie tylko oceniania kondycji finansowej poszczególnych podmiotów, ale również monitorowania współzależności między nimi. Z czasem takie podejście ewoluowało w kierunku polityki makroostrożnościowej, która obecnie obowiązuje we wszystkich państwach UE. Wdrożono ją za pomocą następujących aktów:

- CRD, tj. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r.,
- CRR, tj. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku.

Polityka makroostrożnościowa w Polsce obowiązuje od początku 2016 roku. Jednym z narzędzi tej polityki są bufor kapitałowe, które należy rozumieć jako dodatkowe obowiązkowe porcje kapitału ponad minima regulacyjne. CRD wprowadza następujące bufor kapitałowe:

- zabezpieczający – CCB,
- antycykliczny, specyficzny dla instytucji – CCyB,
- globalnej instytucji o znaczeniu systemowym – G-SII,
- innej instytucji o znaczeniu systemowym – O-SII,
- ryzyka systemowego – SRB.

Narzędzia polityki makroostrożnościowej są szczegółowo opisane w CRD i są jednolite dla wszystkich państw członkowskich³. Decyzje o wielkości buforów w poszczególnych krajach są jednakże podejmowane indywidualnie przez każdy kraj UE. Wyjątkiem jest bufor zabezpieczający, którego wartość określono na jednakowym poziomie. Począwszy od 2019 r. bufor zabezpieczający będzie wynosił 2,5% całkowitej ekspozycji na ryzyko. Okres przejściowy kończy się w 2018 roku.

Bufor antycykliczny

To narzędzie polityki makroostrożnościowej wprowadzono w celu zabezpieczenia ryzyka związanego z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej. Jednak obecnie w krajach UE można raczej odnotować ograniczenie wartości udzielanych kredytów. Tylko niektóre kraje widzą ryzyko wynikające z ekspansji kredytowej. Obecnie trzy kraje członkowskie

³ Obowiązują również w Norwegii, Islandii i Liechtensteinie, które należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

wdrożyły takie narzędzie: Republika Czeska, Słowacja i Szwecja. Bufor antycykliczny wprowadzono również w Norwegii i Islandii, które jako kraje niebędące członkami UE należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Bufor globalnej instytucji o znaczeniu systemowym

Procedura ustalania wartości tego bufora jest uniwersalna we wszystkich krajach UE. Najpierw obliczane są wartości określonych wskaźników, które dają całkowitą ocenę instytucji. Następnie ocena jest przyporządkowana odpowiedniej wartości wskaźnika bufora. Jego maksymalna wartość to 3,5% całkowitej ekspozycji na ryzyko. Procedura obowiązuje tylko te banki, których ekspozycja na ryzyko przekracza 200 miliardów EUR. Odpowiedzialnymi za prowadzenie procesu są właściwe organy (w Polsce jest nim Komisja Nadzoru Finansowego). Jednocześnie żaden organ z nowych krajów UE nie uczestniczy w tym procesie (tabela 2). Wynika to z faktu, że cały proces identyfikacji instytucji jest prowadzony na najwyższym stopniu konsolidacji poszczególnych grup bankowych. To oznacza, że jeżeli bank X z kraju UE A jest właścicielem banku Y zlokalizowanego w kraju UE B, to właściwy organ kraju A decyduje o identyfikacji G-SII⁴. Dla potrzeb tego procesu, bank Y jest traktowany jako część banku X, choć w rzeczywistości tak nie jest. Wiele banków z siedzibą w krajach Europy Środkowo-Wschodniej znajduje się w posiadaniu banków z krajów UE15, przez co banki z naszej części Europy nie uczestniczą w tym procesie. Z tego powodu organy nadzoru z nowych krajów UE są w niekorzystnym położeniu, gdyż inny organ nadzoru może pośrednio nałożyć bufor G-SII na banki przez nie nadzorowane.

Tabela 2. Bufory G-SII w krajach UE. Dane według stanu na czerwiec 2018 r.

Kraj	Liczba G-SII	Wskaźnik bufora (%)	
		min	maks
Francja	3	1,00	1,50
Hiszpania	1	1,00	1,00
Holandia	1	1,00	1,00
Niemcy	1	2,00	2,00
Szwecja	1	1,00	1,00
W. Brytania	4	1,00	2,00
Włochy	1	1,00	1,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

⁴ Przy założeniu, że bank X w kraju A jest instytucją pierwotnie dominującą.

Bufor innej instytucji o znaczeniu systemowym⁵

Podobnie jak proces określania bufora G-SII, procedura ustalania bufora O-SII składa się z dwóch etapów. Najpierw właściwy organ powinien określić, które banki powinny być innymi instytucjami o znaczeniu systemowym. Niniejsze decyzje opierają się na wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA/GL/2014/10)⁶ z 16 grudnia 2014 roku. Wspólny dla wszystkich państw członkowskich dokument wprowadza następujące wskaźniki oceniające systemowość poszczególnych banków (tabela 3).

Tabela 3. Obowiązkowe wskaźniki wyróżnione w wytycznych EBA identyfikujące O-SII

Kryterium	Wskaźnik	Waga
Wielkość	Aktywa ogółem	25%
Istotność (w tym zastępowalność/ infrastruktura systemu finansowego)	Wartość transakcji obejmujących płatności krajowe	8,33%
	Depozyty sektora prywatnego deponentów z UE	8,33%
	Kredyty dla sektora prywatnego udzielane kredytobiorcom z UE	8,33%
Złożoność/działalność transgraniczna	Wartość instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym	8,33%
	Zobowiązania transgraniczne	8,33%
	Wierzytelności transgraniczne	8,33%
Wzajemne powiązania	Zobowiązania wewnątrz systemu finansowego	8,33%
	Aktywa wewnątrz systemu finansowego	8,33%
	Wyemitowane dłużne papiery wartościowe	8,33%

Źródło: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA).

Banki są automatycznie określane jako inne instytucje o znaczeniu systemowym, jeśli ich ocena wynosi co najmniej 350 pb. (z 10 000)⁷. Zakłada to minimalny udział w rynku w wysokości 3,5% (średnia ważona wskaźników i ich wag w tabeli 3). Możliwe jest również dodanie innych banków do tej listy na podstawie wskaźników opcjonalnych.

Drugą fazą procedury jest określenie buforów O-SII, które nie mogą przekroczyć 2% wartości całkowitej ekspozycji na ryzyko. To jednak nie jest jedyne obostrzenie dla stosowania bufora. Dla banków, które są spółkami zależnymi banków z krajów UE, bufor O-SII nie może przekroczyć:

⁵ Treść obecnego i następnego podrozdziału została częściowo zaczerpnięta z publikacji: Mokrogulski (2017).

⁶ Zobacz: EBA (2014).

⁷ Każde państwo członkowskie ma możliwość zmiany minimalnego progu w zakresie między 275 i 425 pb. Jednak większość krajów posługuje się progiem 350 pb.

- 1%,
- wskaźnika bufora G-SII lub O-SII spółki dominującej.

Wskazane powyżej obostrzenia dotyczą szczególnie banków pochodzących z nowych państw UE (włączając Polskę), w których działa wiele spółek zależnych banków z krajów Europy Zachodniej. W wielu przypadkach takie obostrzenie wydaje się być nieusprawiedliwione. Można to zilustrować następującym przykładem. Załóżmy, że bank, którego podmiot dominujący pochodzi z kraju UE15 (A), nie jest szczególnie duży w warunkach światowych. Jednak taki bank posiada spółkę zależną w jednym z nowych krajów UE (B) i ten podmiot odgrywa ważną rolę w sektorze bankowym tego państwa członkowskiego. W takim przypadku właściwy organ z kraju B nie może ustalić bufora O-SII na wystarczająco wysokim poziomie z powodu powyższego obostrzenia. Z tego powodu kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie mają pełnej możliwości nadzorowania ich sektorów bankowych. W tym przypadku takie narzędzie polityki makroostrożnościowej potrzebuje wprowadzenia opcji narodowych, a nie pełnej harmonizacji na poziomie całej UE. Wybrane dane dotyczące buforów O-SII krajów UE przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Bufory O-SII w krajach UE. Dane według stanu na czerwiec 2018 r.

Kraj	Liczba O-SII	Wskaźnik bufora (%)		Kraj	Liczba O-SII	Wskaźnik bufora (%)	
		Min	Maks			Min	Maks
Austria	6	1,00	2,00	Litwa	4	0,50	2,00
Belgia	8	0,75	1,50	Luksemburg	8	0,50	2,00
Bułgaria	11	0,50	1,00	Łotwa	6	1,50	2,00
Chorwacja	8	0,20	2,00	Malta	3	0,50	2,00
Cypr	6	0,50	2,00	Niemcy	13	0,50	2,00
Czechy	7	0,00	0,00	Polska	12	0,00	0,75
Dania	6	0,00	0,00	Portugalia	6	0,25	1,00
Estonia	4	1,00	2,00	Rumunia	9	1,00	1,00
Finlandia	4	0,50	2,00	Słowacja	5	0,50	1,00
Francja	6	0,25	1,50	Słowenia	7	0,25	1,00
Grecja	4	1,00	1,00	Szwecja	4	2,00	2,00
Hiszpania	5	0,25	1,00	Węgry	8	0,50	2,00
Holandia	5	1,00	2,00	W. Brytania	16	0,00	0,00
Irlandia	6	0,00	1,50	Włochy	4	0,25	1,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Rozwiązania polskie⁸ w zakresie instytucji O-SII

W Polsce proces identyfikacji instytucji O-SII jest zgodny z wymienionymi powyżej wytycznymi EBA. Proces obliczania wysokości bufora przedstawia poniższy wzór:

$$r_{OSII} = \begin{cases} \left[\frac{w}{350} \right] \cdot 0,25\% & \text{dla } w < 1\,750 \\ 2\% & \text{dla } w \geq 1\,750 \end{cases}$$

gdzie:

r_{OSII} oznacza bufor O-SII, w jest oceną banku w punktach bazowych (dla wszystkich instytucji punkty bazowe sumują się do 10 000), a nawias kwadratowy oznacza operację zaokrąglenia w dół do najbliższej liczby całkowitej.

Taka metodyka obliczania bufora oznacza podzielenie banków na poszczególne koszyki, zgodnie z ich oceną. Wskaźnik bufora rośnie proporcjonalnie, dopóki wartość punktowa nie osiągnie 1750 pb. Następnie wskaźnik rośnie bardziej niż proporcjonalnie, tj. z 1% do 2%, a nie z 1% do 1,25%. Wynika to z faktu, że przekroczenie przez instytucję pewnego progu wielkości generuje ryzyko w sposób nieliniowy. Takie zdarzenie opisane jest szczegółowo w literaturze (Tarashev i in., 2010; Moore, Zhou 2014; Black i in., 2016).

Jasne zdefiniowanie zakresu punktów bazowych i odpowiadających im wielkości buforów O-SII umożliwi bankom określenie potencjalnych kosztów i korzyści płynących z transakcji fuzji i przejęć. Koszty wynikałyby ze zwiększonego poziomu bufora dla banków istotnych, co negatywnie oddziaływałoby na dynamikę akcji kredytowej i zyski z tym związane. Ustalenie bufora O-SII automatycznie stanowi rodzaj kosztu alternatywnego dla banku i może stanowić przeszkodę dla przeprowadzania procesu łączeniowego.

Bufor ryzyka systemowego

Bufor ryzyka systemowego może być wprowadzony w celu zapobiegania długookresowemu, niecyklicznemu ryzyku systemowemu. Dlatego SRB jest komplementarny dla bufora antycyklicznego. Ten instrument jest obecnie wykorzystywany w dwunastu krajach członkowskich, wliczając Polskę (tabela 5).

W Polsce wskaźnik bufora ryzyka systemowego wynosi 3% i dotyczy wyłącznie ekspozycji zlokalizowanych na terenie naszego kraju. SRB wprowadzono razem z innymi środkami makroostrożnościowymi w celu rozwiązania zagadnienia kredytów denominowanych lub indeksowanych do franka szwajcarskiego, zabezpieczonych hipotecznie.

⁸ Na podstawie KNF (2016).

Jednak ten bufor dotyczy wszystkich banków komercyjnych i spółdzielczych, niezależnie od ich zaangażowania w wymienione kredyty. Z tego powodu trudno się spodziewać, że SRB wpłynie na szybszy spadek wielkości tego portfela w polskim sektorze bankowym. Jak dotąd nie widać pozytywnego wpływu SRB na rozwiązanie problemu kredytów denominowanych lub indeksowanych do franka szwajcarskiego.

Tabela 5. Bufory SRB w krajach UE. Dane według stanu na czerwiec 2018 r.

Kraj	Bufor ryzyka systemowego	Wartość bufora (%)
Austria	13 banków	1,00–2,00
Bułgaria	sektor	3,00
Chorwacja	sektor	1,50–3,00
Czechy	5 banków	1,00–3,00
Dania	6 banków	1,00–3,00
Estonia	sektor	1,00
Holandia	3 banki	3,00
Polska	sektor	3,00
Rumunia	sektor	1,00–2,00
Słowacja	3 banki	1,00
Szwecja	4 banki	3,00
Węgry	2 banki	1,50–2,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Wnioski

- Polski sektor bankowy charakteryzuje się niskim poziomem koncentracji i stosunkowo niskim poziomem rentowności w porównaniu do innych, nowych krajów UE. Jednak porównanie z krajami UE15 bardziej korzystnie przedstawia polski sektor bankowy.
- Polityka makroostrożnościowa służy wzmocnieniu odporności systemu finansowego w przypadku materializacji ryzyka systemowego, jak i wspieraniu długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego.
- W przypadku gdy organ nadzoru uzna, że dalsza konsolidacja sektora bankowego może być szkodliwa dla klientów, może skorzystać z narzędzi polityki makroostrożnościowej, w tym z bufora O-SII.
- Istnieje potrzeba wprowadzenia szerszego zakresu opcji narodowych, a nie pełnej harmonizacji na poziomie całej UE. Organy nadzoru w nowych krajach UE powinny mieć więcej swobody przy decydowaniu o wprowadzeniu narzędzi polityki makroostrożnościowej.

Bibliografia

- Akhavein, J.D., Breger, A.N., Humphrey, D.B. (1997). The effects of megamergers on efficiency and prices: evidence from a bank profit function. *Review of Industrial Organization*, No. 12.
- Beck, T., Demigurc-Kunt, A., Levine, R. (2003). Bank concentration and crises. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 9921.
- Black, L., Correa, R., Huang, X., Zhou, H. (2016). The systemic risk of European banks during the financial and sovereign debt crises. *Journal of Banking and Finance*, Vol. 63.
- Board of governors of the federal reserve system (2015). *Calibrating the GSIB Surcharge*, <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/boardmeetings/gsib-methodology-paper-20150720.pdf>, [dostęp: 18.07.2018].
- Cetorelli, N. (2001). Competition among banks: Good or bad?. *Economic Perspectives*, 2Q/2001.
- Cetorelli, N., Strahan, P.E. (2006). Finance as a Barrier to Entry: Bank Competition and Industry Structure in Local U.S. Markets. *The Journal of Finance*, Vol. 61(1), pp. 437–461.
- Demigurc-Kunt, A., Huizinga, H. (1999). Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence. *The World Bank Economic Review*, Vol. 13(2), pp. 379–408.
- 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 dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.
- EBA (2014). *Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of article 131(3) of directive 2013/36/eu (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs)*, [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/930752/EBA-GL-2014-10+\(Guidelines+on+O-SIIs+Assessment\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/930752/EBA-GL-2014-10+(Guidelines+on+O-SIIs+Assessment).pdf), [dostęp: 18.07.2018].
- ECB, *Statistical Data Warehouse*, <http://sdw.ecb.europa.eu/>.
- Efthyvoulou, G., Yildirim, C. (2013). Market Power in CEE Banking Sectors and the Impact of the Global Financial Crisis. *Case Network Studies and Analyses*, No. 452.
- ESRB, *National Policy. National Macroprudential Institutional Framework*, https://www.esrb.europa.eu/national_policy/html/index.en.html, [dostęp: 18.07.2018].
- KNF, *baza danych*, https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18, [dostęp: 18.07.2018].
- KNF (2016). *Skrócony opis metod służących ocenie nadzorczej przy identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym*, https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/raporty_i_opracowania/bankowy?articleId=56236&p_id=18, [dostęp: 18.07.2018].
- Kozak, S, Pawłowska, M. (2008). Przystąpienie Polski do strefy euro a efektywność, poziom konkurencji oraz wyniki polskiego sektora finansowego. *Materiały i Studia NBP*, Zeszyt nr 228.
- Kruszka, M, Mokrogulski, M. (2017). Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, Nr 1(51), s. 187–204.
- Mokrogulski, M. (2017). The application of macroprudential policy tools to affect concentration in the Polish banking sector. *Proceedings of the 28th International Academic Conference, Tel Aviv*, <https://www.iises.net/proceedings/28th-international-academic-conference-tel-aviv-israel/>

table-of-content/detail?article=the-application-of-macroprudential-policy-tools-to-affect-concentration-in-the-polish-banking-sector, [dostęp: 18.07.2018].

- Moore, K., Zhou, C. (2014). Determinants of Systemic Importance. *SRC Discussion Paper*, No. 19, London: LSE.
- Panzar, J.C., Rosse, J.N. (1987). Testing for „Monopoly” Equilibrium, *Journal of Industrial Economics*, Vol. 35, p. 443–456.
- Pawłowska, M. (2007). Rentowność a struktura rynku – wyniki badania panelowego zgodnie z modelem SCP. *Bank i Kredyt*, Nr 4, s. 39–53.
- Pletzman, S. (1977). The Gains and Losses from Industrial Concentration. *Journal of Law and Economics*, Vol. 20(2), pp. 229–263.
- Petersen, M.A., Rajan, R.G. (1995). The effect of credit market competition on lending relationship. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 407–443.
- Pruteanu-Podpiera, A., Weill, L., Schobert, F. (2007). Market Power and Efficiency in the Czech Banking Sector. *CNB Working Paper Series*, No. 6, December.
- Řepkova, I. (2012). Market Power in the Czech Banking Sector. *Journal of Competitiveness*, Vol. 4, ed. 1, March, pp. 143–155.
- Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending regulation (EU), No 648/2012.
- Tarashev, N., Borio, C., Tsatsaronis, K. (2010). Attributing systemic risk to individual institutions. *BIS Working Papers*, No. 308, Bazylea.
- Weill L. (2011). Bank Competition in the EU: How Has it Evolved?. *Laboratoire de Recherche en Gestion & Economie*, Working Paper 2011–04.

* * *

Polityka makroostrożnościowa

Streszczenie

Ostatni kryzys finansowy sprawił, że pojawiły się m.in. pytania o skuteczność wcześniej stosowanych narzędzi służących ograniczaniu ryzyka o charakterze systemowym. Dlatego obecnie dużo uwagi poświęca się nadzorowi makroostrożnościowemu, który jest sprawowany we wszystkich krajach członkowskich UE i ma na celu wzmacnianie odporności systemu finansowego i wspieranie przez to długookresowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Poszczególne narzędzia polityki makroostrożnościowej (przede wszystkim bufory kapitałowe) służą zapobieganiu konkretnemu rodzajowi ryzyka o charakterze systemowym i jednocześnie dostosowują się do specyfiki sektora bankowego w danym kraju członkowskim. Tak rozumiane działania nadzorcze mogą w szczególności wpływać na poziom koncentracji sektora bankowego, co ma znaczenie również z punktu widzenia konsumentów. Istotne jest jednak, aby poszczególne kraje członkowskie dysponowały dostatecznie dużą autonomią w zakresie stosowania narzędzi polityki makroostrożnościowej. Takie podejście

jest szczególnie ważne w przypadku nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (w tym Polski), w których działają banki zależne kapitałowo od podmiotów zarejestrowanych w krajach UE15.

Macroprudential Policy

Abstract

The recent financial crisis led to the discussion regarding the effectiveness of the tools that have served to diminish systemic risk so far. Therefore, a lot of attention is now drawn to macroprudential supervision that is performed by all EU Member States. Its role is to strengthen resilience of the financial system and to support long-term sustainable economic growth. Selected macroprudential policy tools (especially capital buffers) serve to prevent a certain category of systemic risk and at the same time they can easily adjust to the specificity of the banking sector of a given Member State. In particular, such supervisory actions may influence the level of concentration in the banking sector, which is also important from the consumer's point of view. Nevertheless, all Member States should have sufficient discretion in application of macroprudential policy tools. Such an approach is especially important for new EU Member States (including Poland), where subsidiaries of the EU15 legal entities operate.

* * *

Nota o autorze

Mateusz Mokrogulski jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Ekonomii Stosowanej SGH. Pełni funkcję Dyrektora Departamentu Bankowości Komercyjnej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego oraz przedstawiciela Polski w Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego (EBA). Specjalizuje się w polityce makroostrożnościowej i mikroekonomii stosowanej. Jest autorem kilku publikacji naukowych z wymienionego zakresu.

Ryszard Rapacki, Juliusz Gardawski, Mariusz Próchniak,
Bożena Horbaczewska, Adam Czerniak, Adam Karbowski,
Piotr Maszczyk

Modele kapitalizmu patchworkowego w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Rola instytucji w analizie ekonomicznej bywa często marginalizowana, jednak pod wpływem globalnego kryzysu ekonomicznego z 2008 r., który przynajmniej przez część ekonomistów był postrzegany jako czynnik uzasadniający głęboką zmianę metodologiczną, sytuacja ta uległa diametralnej zmianie. W konsekwencji, coraz większego znaczenia nabiera podejście, którego przedstawiciele próbują badać różnice w układzie instytucjonalnym w poszczególnych krajach i na podstawie analizy empirycznej klasyfikować różne odmiany/modele kapitalizmu (angielskie: varieties i models) współistniejące w gospodarce światowej.

Zgodnie z najbardziej rozpowszechnioną w literaturze przedmiotu definicją, model kapitalizmu to układ komplementarnych wobec siebie instytucji, zaś samo pojęcie instytucji traktowane jest dość szeroko, łącznie z tzw. instytucjami nieformalnymi, czyli normami, wartościami, dominującymi postawami itp. Podejście to zasadniczo różni się od dominującego – szczególnie w krajach postsocjalistycznych – w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stanowiska, zgodnie z którym istnieje tylko jedna odmiana kapitalizmu i proces jej wprowadzania jest w istocie bezalternatywny.

Katedra Ekonomii II Kolegium Gospodarki Światowej prowadzi projekt badawczy służący lepszemu zrozumieniu natury kapitalizmu powstającego w 11 nowych krajach członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW11). Zaprezentowane poniżej wyniki pochodzą z dwóch badań empirycznych zawierających analizę porównawczą architektury instytucjonalnej w krajach EŚW11 w latach 2005 i 2014 na tle modeli rozwiniętego kapitalizmu współistniejących w krajach UE14.

Punktem wyjścia obu badań były podejście i typologia modeli kapitalizmu zaproponowane przez Amable'a (Amable, 2003). Zostały w nich także uwzględnione specyficzne cechy „matrycy instytucjonalnej” w krajach EŚW, wynikające m.in. z procesu transformacji systemowej oraz spuścizny po gospodarce socjalistycznej (a szerzej – z zależności

ścieżkowej). Było to możliwe dzięki istotnym modyfikacjom i rozszerzeniu oryginalnych ram analitycznych Amable'a. W badaniach zostały również wykorzystane własne narzędzia analityczne umożliwiające kwantyfikację wyników: sześciokąty podobieństwa oraz metoda analizy skupień w podprzestrzeniach za pomocą samouczącego się systemu maszynowego (*subspace clustering machine-learning method*).

Porównanie krajów EŚW do państw Europy Zachodniej zostało dokonane w sześciu obszarach instytucjonalnych:

- konkurencja na rynku produktów,
- rynek pracy i stosunki przemysłowe,
- sektor pośrednictwa finansowego,
- system zabezpieczenia społecznego,
- system tworzenia wiedzy
- rynek mieszkaniowy.

Jako punkty odniesienia w pierwszym badaniu zostały wybrane kraje uznane za typowych przedstawicieli czterech modeli kapitalizmu współistniejących w Europie Zachodniej (Unii Europejskiej): Niemcy (model kontynentalny), Hiszpania lub Włochy (model śródziemnomorski), Szwecja (model skandynawski) i Wielka Brytania (model anglosaski). W każdym obszarze instytucjonalnym przeprowadzono analizę porównawczą na podstawie sześciu zmiennych, z których trzy reprezentują stronę „nakładów”, tj. uwarunkowania instytucjonalne, a trzy pozostałe – stronę wyników istnienia określonych uwarunkowań instytucjonalnych (rezultaty ekonomiczne w każdym z obszarów). Dla każdej z 36 zmiennych obliczono współczynnik podobieństwa między poszczególnymi krajami EŚW a referencyjnym krajem Europy Zachodniej. Uzyskane dla poszczególnych krajów i obszarów instytucjonalnych współczynniki podobieństwa zostały na ostatnim etapie badania zagregowane, co pozwoliło obliczyć średnie współczynniki podobieństwa dla całej grupy krajów EŚW11.

Przeprowadzone badanie empiryczne pozwala na sformułowanie następujących, najważniejszych wniosków.

- Zarówno w roku 2005, jak i 2014 r. architektura instytucjonalna w krajach EŚW11 była najbardziej zbliżona do śródziemnomorskiego modelu kapitalizmu. Współczynniki podobieństwa do Hiszpanii/Włoch wynosiły średnio w całej grupie odpowiednio 64% i 64,4% i były najwyższe w porównaniu z pozostałymi krajami odniesienia.
- Równocześnie badana grupa wykazywała także dość dużą bliskość instytucjonalną do kontynentalnego modelu kapitalizmu, reprezentowanego przez Niemcy (współczynniki podobieństwa 56,5% w 2005 r. i 57% w 2014 roku).
- Z drugiej strony, kraje EŚW11 były najmniej podobne do skandynawskiego modelu kapitalizmu reprezentowanego przez Szwecję. Wyjątkami od tej prawidłowości były obszary konkurencji na rynku produktów oraz rynku mieszkaniowego, w których

badane kraje grawitowały w kierunku wzorca skandynawskiego w porównywalnym stopniu do modelu kontynentalnego.

- Rozkład uzyskanych współczynników podobieństwa w przekroju wszystkich obszarów instytucjonalnych wskazuje na dość znaczną jednorodność wzorca ewolucji instytucjonalnej krajów EŚW11.
- Warto jednak podkreślić, że w niektórych obszarach instytucjonalnych i w części krajów badanej grupy uzyskany obraz homogeniczności mógł być pozorny. W wielu przypadkach poszczególne kraje EŚW, a nawet cała badana grupa wykazywały liczne przejawy instytucjonalnej bliskości równocześnie do dwóch lub trzech modeli kapitalizmu (bardzo niewielkie różnice odpowiednich współczynników podobieństwa). Na przykład w Polsce w 2014 r. architektura instytucjonalna rynku mieszkaniowego wykazywała porównywalny stopień podobieństwa jednocześnie do modelu śródziemnomorskiego, modelu skandynawskiego i wzorca kontynentalnego.
- Uzyskany obraz stopnia podobieństwa architektury instytucjonalnej w krajach EŚW11 do czterech zachodnioeuropejskich punktów odniesienia wykazuje znaczną stabilność w czasie, tj. pomiędzy 2005 i 2014 rokiem. Może to wskazywać na istotne znaczenie zależności ścieżkowej, jako czynnika oddziałującego na proces ewolucji powstającego w krajach modelu kapitalizmu.
- Oddzielna analiza zmiennych reprezentujących strony nakładów i wyników wskazuje, że o ile większość krajów EŚW11 najbardziej przypomina śródziemnomorski model kapitalizmu w sferze osiągniętych wyników, o tyle – patrząc od strony zmiennych „nakładowych” (infrastruktury instytucjonalnej) – wykazują one znacznie większe podobieństwo do modelu kontynentalnego.

Z kolei drugie badanie empiryczne oparte zostało na zastosowaniu metody analizy skupień w podprzestrzeniach za pomocą samouczącego się systemu maszynowego i objęło 25 krajów Unii Europejskiej (UE14 i EŚW11). Wykorzystano w nim 132 wskaźniki opisujące zarówno stronę nakładową, jak i wynikową architektury instytucjonalnej każdego z krajów w latach 2005 i 2014, w podziale na 6 obszarów instytucjonalnych.

Wyniki badania dowodzą m.in. współistnienia w Unii Europejskiej różnych modeli kapitalizmu (klastrów wykazujących podobieństwo architektury instytucjonalnej), choć liczba, skład i cechy instytucjonalne tych modeli różnią się znacząco od identyfikowanych dotychczas w literaturze przedmiotu (por. Amable, 2003), w tym także w przekroju badanych obszarów instytucjonalnych. Badanie wykazało także powstanie w większości krajów EŚW11 odrębnego modelu kapitalizmu. Od tego ogólnego wzorca odbiegają tylko dwa obszary instytucjonalne – konkurencja na rynku produktów i system pośrednictwa finansowego – których architektura instytucjonalna jest bardzo zbliżona do wzorców występujących w Europie Zachodniej, co można przypisać unifikującemu wpływowi *acquis communautaire*.

Powstały w Polsce i pozostałych krajach ESW11 model kapitalizmu cechuje daleko idąca niespójność instytucjonalna. Niespójność ta uzasadnia propozycję terminologiczną określania go nazwą kapitalizmu patchworkowego, która wydaje się najlepiej oddawać jego istotę i najważniejsze cechy konstytuujące. Patchworkowy charakter powstałego w Europie Środkowo-Wschodniej kapitalizmu przejawia się w szczególności w następujących cechach jego matrycy instytucjonalnej:

- współwystępowaniu elementów konstrukcyjnych przejętych z kilku różnych porządków instytucjonalnych w Europie Zachodniej (zwłaszcza z modelu śródziemnomorskiego, ale także kontynentalnego oraz – nieco rzadziej – skandynawskiego i anglosaskiego),
- połączeniu w jednej konstrukcji składników egzogenicznych i endogenicznych, z których te drugie odzwierciedlają m.in. wpływ spuścizny po gospodarce centralnie planowanej, realizowanej strategii transformacji systemowej, zawieranych kompromisów politycznych, i szerzej – zależności ścieżkowej,
- systemowym niedopasowaniu cech architektury instytucjonalnej odzwierciedlających stronę nakładów i wyników,
- wyraźnym deficycie komplementarności instytucjonalnych, występującym zarówno w obrębie poszczególnych obszarów instytucjonalnych, jak i pomiędzy nimi.

Bibliografia

Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

* * *

Modele kapitalizmu patchworkowego w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Wyniki badań prowadzonych przez zespół prof. dr. hab. Ryszarda Rapackiego implikują hybrydowy charakter wyłaniającego się w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej kapitalizmu oraz jego niespójność instytucjonalną. Powstałe w krajach postsocjalistycznych matryce instytucjonalne wykazują jednoczesne podobieństwa do dwóch lub nawet trzech różnych modeli kapitalizmu zachodnioeuropejskiego (jakkolwiek największe w stosunku do tzw. modelu śródziemnomorskiego, istniejącego w europejskich krajach basenu Morza Śródziemnego). Równocześnie, w krajach tych występuje wyraźny deficyt komplementarności instytucjonalnych, będących immanentną cechą rozwiniętego kapitalizmu. Deficyt ten przejawia się m.in. znaczną rozpiętością między zmiennymi instytucjonalnymi reprezentującymi strony nakładów i wyników w Polsce a pozostałymi krajami

regionu, jak również licznymi niedopasowaniami rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w obrębie poszczególnych obszarów oraz pomiędzy tymi obszarami. Wszystkie te cechy uzasadniają terminologiczną propozycję, aby istniejący w Polsce (a także w innych postsocjalistycznych krajach UE) model kapitalizmu określać mianem kapitalizmu patchworkowego.

Patchwork Capitalism Models in Poland and Central and Eastern European Countries

Abstract

The findings of the research conducted by Professor Ryszaerd Rapacki's team imply that the capitalism observed in Poland and other countries of Central and Eastern Europe is of hybrid character and presents institutional inconsistency. The institutional matrices created in the post-communist countries simultaneously show some similarities to two or three models of capitalism in Western Europe (although the biggest similarities are observed in comparison to the so-called Mediterranean Model, i.e. the model of the Mediterranean states). At the same time in these countries what can be observed is a visible deficit of institutional complementarities, which is an imminent feature of developed capitalism. The deficit manifests itself, inter alia, through substantial disparities between institutional variables of inputs and outputs in Poland and other countries in the region, as well as numerous mismatches of institutional solutions adopted in certain areas and between these areas. All these above-mentioned features justify adopting the term patchwork capitalism as the one describing the existing capitalism in Poland (and other post-socialist countries of the EU).

* * *

Nota o autorach

Ryszard Rapacki jest profesorem zwyczajnym, kierownikiem Katedry Ekonomii II w Kolegium Gospodarki Światowej w SGH. W latach 1991–2017 wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP). Jest również wykładowcą w Center for European Integration Studies (ZEI) na uniwersytecie w Bonn. Senior Fellow w ZEI oraz Adjunct Professor w Carlson School of Management, University of Minnesota. Jest autorem ponad 200 publikacji (artykułów, książek i rozdziałów w książkach oraz podręczników) w Polsce i za granicą (USA, Austria, Belgia, Estonia, Meksyk, Niemcy, Tajwan i Wielka Brytania) na temat różnorodności współczesnego kapitalizmu, wzrostu gospodarczego i realnej konwergencji, prywatyzacji i międzynarodowego transferu technologii. Jest kierownikiem zespołu realizującego finansowany przez NCN projekt badawczy pt. *Powstanie i ewolucja odmian kapitalizmu w Polsce i nowych krajach członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej – próba instytucjonalnej analizy porównawczej*. Posiada bogate międzynarodowe doświadczenie dydaktyczne i szkoleniowe. Wykładał m.in. na uniwersytetach w USA, Finlandii, Litwie, Meksyku i na Ukrainie. W przeszłości był stypendystą Fullbrighta w USA (1991–92) oraz konsultantem ONZ (misje doradcze i szkoleniowe w kilkunastu krajach Afryki, Azji, Europy i na Karaibach w latach 1986–2003).

Juliusz Gardawski jest profesorem zwyczajnym, dyrektorem Instytutu Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej. Pełni funkcję redaktora naczelnego czasopisma „Warsaw Forum of Economic Sociology”. Jego zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia rynku pracy i stosunków przemysłowych, jak również ramy instytucjonalne dialogu społecznego w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Jest autorem i współautorem ponad 170 artykułów i monografii naukowych.

Mariusz Próchniak jest doktorem habilitowanym w dziedzinie nauk ekonomicznych, absolwentem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Ekonomii II Kolegium Gospodarki Światowej SGH i prodziekanem Studium Licencjackiego SGH. W 2010 r. uzyskał wyróżnienie w konkursie Prezesa NBP na najlepszą pracę doktorską z ekonomii oraz nagrodę Rektora SGH za pracę doktorską. Odbył staże naukowe lub dydaktyczne w London School of Economics and Political Science, University of Alicante, Toulouse Business School, Victoria University of Wellington, Northeastern Illinois University. Prowadzi zajęcia (w języku polskim i angielskim) z mikro- i makroekonomii na różnych poziomach studiów, w tym na studiach MBA i doktoranckich. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na kwestiach makroekonomicznych, w szczególności zagadnieniach związanych ze wzrostem gospodarczym i realną konwergencją. Jest autorem i współautorem artykułów opublikowanych w renomowanych czasopismach zagranicznych i krajowych, jak: „Economic Modelling”, „Eastern European Economics”, „Post-Communist Economies”, „Gospodarka Narodowa”, „Ekonomista”, „Bank i Kredyt”, „Ekonomia”. Jest członkiem komitetu redakcyjnego „Post-Communist Economies”, „Research in Applied Economics” oraz „International Journal of Management and Economics”. Zajmuje się również tłumaczeniem podręczników akademickich na język polski.

Adam Czerniak jest doktorem, głównym ekonomistą centrum analitycznego Polityka INSIGHT i adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Do 2012 r. był ekonomistą Kredyt Banku. Wcześniej współpracował z Bankiem Światowym oraz Fundacją FOR, był także stypendystą Ronald Coase Institute. Jest autorem publikacji naukowych z zakresu socjologii ekonomicznej oraz ekonomii instytucjonalnej oraz specjalistą ds. funkcjonowania rynku mieszkaniowego.

Bożena Horbaczewska jest doktorem, adiunktem w Katedrze Ekonomii II Kolegium Gospodarki Światowej SGH w Warszawie.

Adam Karbowski jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Ekonomii Biznesu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest członkiem rady naukowej IBRKK-PIB, prodziekanem Studium Magisterskiego SGH.

Dr Piotr Maszczyk jest kierownikiem Centrum Badań nad Instytucjami i Odmianami Kapitalizmu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, adiunktem w Katedrze Ekonomii II Kolegium Gospodarki Światowej i byłym prodziekanem Studium Licencjackiego tej uczelni. Odbył staże naukowe lub dydaktyczne w University of the West of Scotland, Newfoundland and Labrador’s Memorial University, Université Libre de Bruxelles, Solvay Brussels School of Economics and Management. Prowadził i prowadzi zajęcia m.in. z mikro- i makroekonomii, ekonomii sektora publicznego oraz ekonomii menedżerskiej po polsku i angielsku na studiach licencjackich, magisterskich i doktoranckich w SGH oraz w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, jak również w ramach programów MBA organizowanych przez SGH i WUM. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki

zróżnicowania odmian/modeli kapitalizmu, ekonomii porównawczej systemów ekonomicznych, ekonomii instytucjonalnej i relacji pomiędzy państwem i rynkami prywatnymi. Jest laureatem nagród rektora SGH za osiągnięcia w badaniach naukowych, autorem i współautorem ponad trzydziestu artykułów i opracowań naukowych oraz licznych ekspertyz, a także byłym pracownikiem Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w randze radcy ministra. Pełni funkcję redaktora tematycznego w obszarze ekonomii w Komitecie Redakcyjnym „International Journal of Management and Economics”, jest także stałym komentatorem ekonomicznym radia Tok FM.

Koszty transakcyjne w Polsce i w krajach Europy Wschodniej: porównanie kształtowania się w okresie transformacji

Przedmiotem badania jest porównanie poziomu kosztów transakcyjnych w ujęciu makroekonomicznym, oszacowanego przez zespół autorów dla Polski oraz innych ekonomistów dla niektórych krajów Europy Wschodniej, przy zastosowaniu metodologii empirycznych badań kosztów transakcyjnych, opracowanej dla kilku rozwiniętych gospodarek rynkowych. Badania te są nadal nieliczne, ale autorzy podejmują próbę sformułowania kilku wniosków dotyczących kształtowania się kosztów transakcyjnych w krajach postsocjalistycznych: we wszystkich badanych krajach – zarówno zaawansowanego kapitalizmu, jak i transformacji postsocjalistycznej – nieustannie wzrastał poziom kosztów transakcyjnych w relacji do dochodu narodowego (generalnie, z poziomu ok. 30–40% do ok. 55–70%); kraje postsocjalistyczne będące członkami Unii Europejskiej (Polska, Bułgaria) wykazywały w badanych okresach bardzo szybki wzrost poziomu kosztów transakcyjnych, doganiając lub nawet przeganiając (Polska) kraje zaawansowanego kapitalizmu; europejskie obszary pozostające poza UE cechuje poziom kosztów transakcyjnych w stosunku do dochodu narodowego niższy o ok. 20 punktów procentowych; różnice w poziomie kosztów transakcyjnych mogą wynikać zarówno z pomijania przez badaczy części działalności transakcyjnej w sektorze produkcyjnym, jak i ogólnie z różnic w poziomie zaawansowania transformacji rynkowej.

Pomiar w długim okresie (np. stu lat) kosztów transakcyjnych, a więc kosztów działalności gospodarczej, które są jedynie kosztami funkcjonowania systemu rynkowego, a nie kosztami wytworzenia konsumowanych dóbr, zaowocował nieoczekiwanym dla wielu wnioskiem o rosnącym udziale tych kosztów w produkcie narodowym. Długookresową tendencję wzrostową relacji: makroekonomiczne koszty transakcyjne – wartość finalnych dóbr i usług, zaobserwowaną dla kilku najwyżej rozwiniętych gospodarek rynkowych, odnotowano także dla dużo krótszego okresu transformacji krajów postsocjalistycznych Europy Wschodniej przełomu XX i XXI wieku.

Przyjęta metoda szacowania kosztów transakcyjnych

Większość dotychczasowych badań dotyczących oszacowania makroekonomicznych kosztów transakcyjnych powstała w oparciu o metodę amerykańskich ekonomistów Wallisa i Northa (1986) udoskonaloną dla gospodarek rynkowych przez Australijczyków Dollery'ego i Leonga (1998). Autorzy niniejszego badania zaadaptowali tę metodę do warunków krajów postsocjalistycznych i dostępnych dla nich danych (Sulejewicz, Graca, 2005; Sulejewicz, Graca-Gelert, 2009).

Dlaczego autorzy tego badania są zainteresowani szacowaniem kosztów transakcyjnych? *Aby zrealizować transakcję rynkową, konieczne jest rozpoznanie tego, kim jest nasz potencjalny kontrahent, poinformowanie osób, że życzymy sobie zawrzeć z nimi umowę i o warunkach, na jakich to może mieć miejsce, przeprowadzenie negocjacji, które doprowadzą do uzgodnień, zapisanie kontraktu, podjęcie środków sprawdzających, czy warunki umowy są przestrzegane itp. Te operacje są częstokroć szalenie kosztowne, w każdym razie wystarczająco kosztowne, aby uniemożliwić transakcje, które zaistniałyby w świecie bez kosztów.* (Coase, 1960, s. 15).

Jeśli dobrowolne rynkowe transakcje nie dochodzą do skutku, oznacza to, że nie jest dodawana wartość do ponoszonych nakładów w *status quo* i nie powiększa się dobrobyt w postaci ilości dostępnych dóbr i usług: jednym słowem nie rośnie dochód narodowy. Ekonomia uważa taką sytuację za niekorzystną z punktu widzenia rozwoju gospodarczego.

Ogólnie rzecz biorąc, do kosztów transakcyjnych zaliczamy, z jednej strony:

- koszty poszukiwania i pozyskania informacji (znalezienie sprzedawców i nabywców, komunikowanie się z nimi za pośrednictwem giełdy, targów, reklamy itp.),
- koszty negocjowania i podejmowania decyzji (decyzja co do szczegółowości spiswanej umowy, opłacenie adekwatnej treści kontraktu),
- koszty nadzoru realizacji umowy i jej wyegzekwowania (monitorowanie zachowania kontrahentów: terminowość dostaw, ilość i jakość zakontraktowanych dóbr i usług itd.).

Z drugiej strony zaliczamy do nich koszty organizacji i zarządzania:

- koszty utworzenia, utrzymania i zmiany formy organizacyjnej (projektowanie instytucjonalne),
- koszty prowadzenia organizacji (informacja, koszty i tryb podejmowania decyzji, nadzorowanie wykonywania zadań/zamówień, mierzenie wyników i ocena pracowników).

Umowy są realizowane w środowisku instytucjonalnym, którego istnienie wymaga także ponoszenia kosztów społecznych – polityczne koszty transakcyjne (Furubotn, Richter 1997) to:

-
- stworzenie i utrzymywanie zmiany formalnej i nieformalnej politycznej organizacji systemu (stworzenie ram prawnych, struktur administracyjnych, sądownictwa, systemu edukacji itp.),
 - stworzenie i samoregulacja systemu politycznego (budowa monopolu zorganizowanej i prawomocnej przemocy, tj. państwa, obrony wewnętrznej i zewnętrznej, legislacji, realizacji systemu sprawiedliwości itp.).

W nowej ekonomii instytucjonalnej istnieje kilka podejść do konceptualizacji i prób pomiaru kosztów transakcyjnych. Zasadniczo rozróżnia się metodę nazywaną podejściem „mikro” („oddolna”, na poziomie indywidualnych kontraktów, alternatywnych form organizacji transakcji) oraz metodę nazywaną podejściem „makro” („odgórna”, na poziomie całej gospodarki, stosująca agregację całych sektorów). Właśnie tym drugim podejściem autorzy niniejszego badania posłużyli się w celu wyznaczenia poziomu kosztów transakcyjnych w kilku zaawansowanych gospodarkach rynkowych i krajach Europy Wschodniej.

W 1986 r. Wallis i North wprowadzili pojęcie sektora transakcyjnego, tj. takiego właśnie, który „służy” realizacji całego systemu rynkowych wymian i podtrzymuje instytucjonalnie wytwarzanie finalnych dóbr i usług konsumpcyjnych oraz inwestycyjnych. Podzielili oni prywatną działalność gospodarczą i podmiotów gospodarczych ze względu na to, czy są one związane w wytworzeniu finalnego dobra (użyteczności), czy też nie. Jeśli nie, to zsumowana wartość zasobów zastosowanych w branżach utożsamianych z działalnością transakcyjną stanowi szacunek prywatnego sektora transakcyjnego. W prywatnej działalności nietransakcyjnej Wallis i North wyodrębniają tę część zasobów (wartość wynagrodzeń), która jest związana z działalnością transakcyjną (np. księgowi, zarządcy, menedżerowie, sprzedawcy). W przypadku publicznego sektora autorzy stosują dwie alternatywne metody szacowania kosztów transakcyjnych. Jedna z nich jest zbieżna ze sposobem szacowania kosztów transakcyjnych w prywatnej działalności nietransakcyjnej, druga zaś polega na wyodrębnieniu podsektora transakcyjnego (stanowiącego sumę wydatków państwa w działalności transakcyjnej) oraz podsektora nietransakcyjnego (z zastosowaniem analogicznej procedury, jak w przypadku prywatnego sektora nietransakcyjnego).

Metoda ta wykorzystuje oszacowanie jedynie obserwowalnych (tj. rejestrowanych przez rynek) kosztów transakcyjnych. Wszystkie szacunki odnosi się do PNB/PKB w celu uzyskania wyobraźalnych i porównywalnych wielkości agregatowych kosztów transakcyjnych. Schemat podziału działalności gospodarczej na prywatną i publiczną część sektorów transakcyjnych i nietransakcyjnych (produkcyjnych), w udoskonalonej wersji Dollery’ego i Leonga (1998), przedstawiony został w tabeli 1.

Tabela 1. Podział działalności na transakcyjną i nietransakcyjną

Sektor prywatny		Sektor publiczny	
Produkcyjny	Transakcyjny	Produkcyjny	Transakcyjny
Rolnictwo Budownictwo Górnictwo Przemysł przetwórczy Transport/składowanie Usługi	Pośrednictwo finansowe (bez ubezpieczeń) Ubezpieczenia Nieruchomości Handel hurtowy Handel detaliczny	Edukacja Ochrona zdrowia Transport kolejowy i powietrzny Usługi użyteczności publicznej Opieka społeczna Łączność	Administracja publiczna Bezpieczeństwo publiczne Obrona narodowa Usługi pocztowe

Źródło: Dollery, Leong (1998), tabela 1, s. 209.

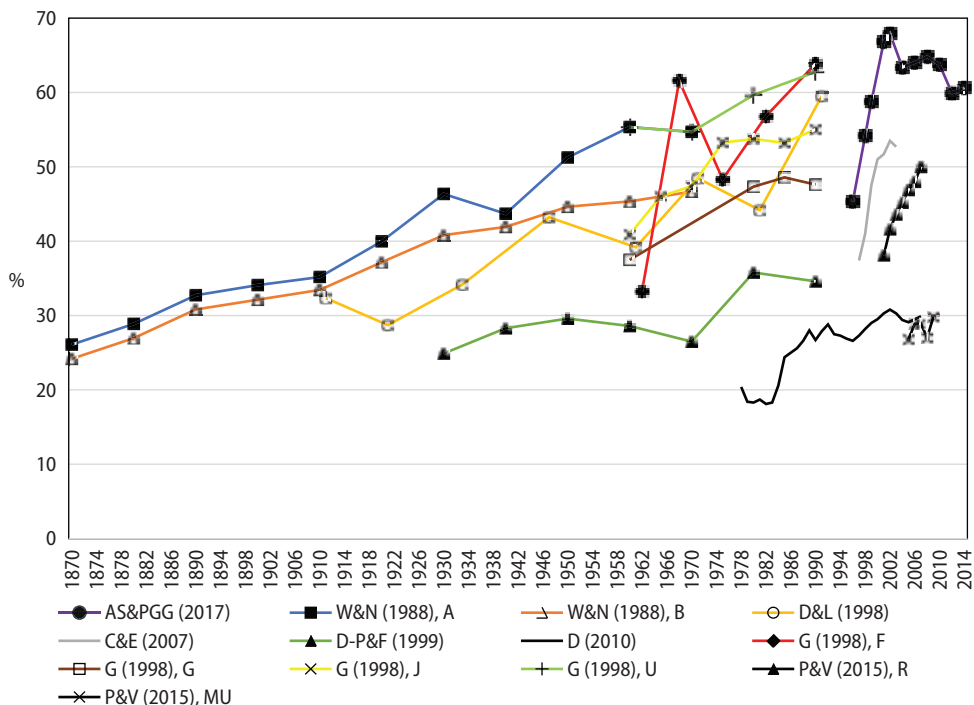
Porównanie dotychczasowych badań na temat poziomu kosztów transakcyjnych w ujęciu makroekonomicznym

Na wykresie 1 zestawiono wyniki oszacowania makroekonomicznych kosztów transakcyjnych.

Z pionierskich badań Wallisa i Northa (1986) wynika, że koszty transakcyjne ogółem w Stanach Zjednoczonych wzrosły z poziomu 26% PNB w 1870 do niemal 55% PNB w 1970 r. (s. 121), przy czym największym udziałem charakteryzowała się działalność transakcyjna sektora prywatnego (wzrost, odpowiednio, z 20% PNB do ponad 30% PNB; s. 112–113). W przypadku działalności produkcyjnej sektora prywatnego wzrost kosztów transakcyjnych był relatywnie największy – z 1,4% PNB w 1870 r. do 10% PNB w 1970 r. (s. 109). Koszty transakcyjne w sektorze publicznym zwiększyły się natomiast – w zależności od przyjętej metody – z 3,67% lub 1,71% do 13,9% lub 6% PNB (s. 118–119).

Wallis i North wymieniają trzy główne przyczyny wzrostu kosztów transakcyjnych w Stanach Zjednoczonych w ciągu badanego okresu (1986, s. 122–123). Po pierwsze, w przeciągu badanego stulecia rozpowszechniła się bezosobowa wymiana w miarę rozwoju gospodarki rynkowej, co wymagało większych nakładów na specyfikację i realizację umów. Po drugie, nastąpił wzrost znaczenia koordynacji nakładów i wyników, a także nadzoru nad umowami regulującymi produkcję i dystrybucję na skutek powstawania wielkich przedsiębiorstw w wyniku przemian technologicznych oraz rosnących korzyści skali kapitało-intensywnych technologii. Po trzecie, obniżyły się koszty wykorzystywania systemu politycznego do restrukturyzacji praw własności, co przyczyniło się do zastąpienia władzy decyzyjnej procesem administracyjnym sfery wykonawczej państwa, w wyniku czego zwiększyły się koszty transakcyjne w pozostałej części gospodarki.

Wykres 1. Porównanie wybranych oszacowań kosztów transakcyjnych w ujęciu makroekonomicznym^a



Uwagi: ^a Procent PKB, z wyjątkiem następujących badań: Wallis i North, 1986 – % PNB, Ghertman, 1998 – % PNB, Popov i Veretennikova, 2015 – % PRB w przypadku Środkowego Uralu.

Źródło: Sulejewicz, Graca-Gelert, 2017 – AS&PGG (2017): Polska; Wallis, North, 1986, tabela 3.13, s. 121 – W&N (1988), A oraz W&N (1988), B: Stany Zjednoczone; Dollery i Leong, 1998, tabela 7, s. 220, tabela 8, s. 222, tabela 9, s. 223 – D&L (1998): Australia; Chobanov i Egbert, 2007, tabela 2, s. 692 – C&E (2007): Bułgaria; Dagnino-Pastore i Farina, 1999, tabela 6, s. 8 – D-P&F (1999): Argentyna; Da, 2010, tabela 2, s. 285–286 – D (2010): Chiny; Ghertman, 1998, Aneks I, s. 20 – G (1998), F: Francja, G (1998), G: Niemcy, G (1998), J: Japonia, i G (1998), U: Stany Zjednoczone; Popov i Veretennikova, 2015, rysunek 4, s. 37 – P&V (2015), R: Rosja, i P&V (2015), MU: Środkowy Ural.

Badania makroekonomicznych kosztów transakcyjnych dla Australii (Dollery i Leong, 1998) pokazują, że skala wzrostu tych kosztów była porównywalna do tendencji zaobserwowanej w Stanach Zjednoczonych. Koszty transakcyjne ogółem wzrosły z 32% PKB w 1911 r. do 59,5% w 1991 r. (s. 223). W tym samym okresie nastąpiła zmiana kosztów transakcyjnych w sektorze prywatnym i publicznym – odpowiednio z 28,3% do 49,4% PKB oraz z 4% do ponad 10% PKB (s. 220 i 222).

Replikując metodę Wallisa i Northa, Ghertman (1998, s. 20) otrzymał następujące szacunki kosztów transakcyjnych ogółem dla Francji, Niemiec, Japonii i Stanów Zjednoczonych w okresie 1960–1990 r.: największy wzrost tych kosztów nastąpił we Francji – zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym – z 33,28% PNB w 1962 r. do 63,86%

PNB w 1990 r., wysokie koszty transakcyjne, aczkolwiek o umiarkowanym wzroście (z 55,34% PNB do 62,76% PNB) – w Stanach Zjednoczonych, niemal monotoniczny wzrost kosztów transakcyjnych w Japonii (z prawie 41% PNB do około 55% PNB) oraz najniższe wśród badanych krajów koszty transakcyjne – w Niemczech, na poziomie 47,61% PNB w 1990 r. (nieco ponad 37% PNB w 1960 roku). Zauważmy, że pomimo widocznej konwergencji poziomów kosztów transakcyjnych, w badanych krajach widoczne są znaczne instytucjonalne różnice, które niekiedy określa się mianem odmiennych wariantów kapitalizmu (np. Próchniak, Rapacki i in., 2017).

Nieco niższy poziom i wzrost kosztów transakcyjnych oszacowany został w przypadku Argentyny dla okresu 1930–1990 (Dagnino-Pastore, Farina, 1999). Autorzy badania wyliczyli, że koszty transakcyjne ogółem zwiększyły się – mimo że zmiany nie były monotoniczne – z 24,9% PKB do 34,6% (s. 8). Wyjaśnienia nieznacznego wzrostu, w porównaniu z wyżej przytoczonymi badaniami Dagnino-Pastore i Farina upatrują przede wszystkim w niewykorzystaniu korzyści płynących ze specjalizacji, natomiast zwiększenie się kosztów transakcyjnych w badanym okresie generowane było głównie przez sektor publiczny. Autorzy badania oceniają wręcz, że nastąpiła dywergencja pomiędzy kosztami transakcyjnymi w Argentynie a innymi krajami (s. 20).

Sektory transakcyjne w krajach transformacji postsocjalistycznej

Jak pokazano na wykresie 1, koszty transakcyjne ogółem w Chińskiej Republice Ludowej jako udział w PKB wzrosły z 20,4% w 1978 r. do około 30% w 2007 r. (Da, 2010, s. 285–286). W porównaniu z gospodarkami np. Australii lub Stanów Zjednoczonych poziom kosztów transakcyjnych ogółem jest w Chinach wyraźnie niższy, pomimo znacznego ich wzrostu w badanym okresie.

Pierwsze badanie makroekonomicznych kosztów transakcyjnych dla kraju post-socjalistycznego w okresie transformacji (1996–2002) – Polski – przeprowadzili Sulejewicz i Graca (2005). Studium to zostało zaktualizowane do 2014 r., a oszacowanie ujednolicone w 2017 r. (Sulejewicz, Graca-Gelert, 2017). Wyniki badania wykazały, iż koszty transakcyjne ogółem w Polsce wzrosły bardzo gwałtownie (z 45% do 68%) między 1996 a 2002 rokiem, natomiast w ostatnim okresie wykazywały tendencję malejącą, z wyjątkiem krótkiego okresu stabilizacji/niewielkiego wzrostu w latach 2006, 2008 i 2014. Znaczący wzrost kosztów transakcyjnych do 2002 r. wskazuje na głębokie zmiany instytucjonalne zachodzące w polskiej gospodarce.

W Bułgarii badania kosztów transakcyjnych dla nieco krótszego okresu, 1997–2003, przeprowadzili Chobanov i Egbert (2007). Otrzymane przez autorów wyniki są najbardziej zbliżone do szacunków dla Polski. Koszty transakcyjne ogółem w Bułgarii rosły bardzo szybko do 2002 r. (z 37, 4% PKB w 1997 r. do 53,5% PKB, s. 692), a następnie zmalowały

w kolejnym roku (do 52,7% PKB, s. 692). Wzrost kosztów transakcyjnych spowodowany był głównie zwiększeniem się kosztów w prywatnym sektorze transakcyjnym (przede wszystkim na skutek liberalizacji gospodarki bułgarskiej; s. 692), charakteryzującym się także największym udziałem w kosztach transakcyjnych ogółem. Chobanov i Egbert (s. 693), twierdzą, że zwiększenie się kosztów transakcyjnych w prywatnym sektorze nietransakcyjnym było głównie efektem prywatyzacji, a wzrost udziału usług transakcyjnych sektora publicznego w PKB wynikał przede wszystkim z kosztu podwyższenia jakości administracji państwowej w badanym okresie.

Dla gospodarki Rosji dysponujemy częściowymi szacunkami. Popov i Veretennikova (2015) zastosowali metodę Wallisa i Northa (1986) dla regionu Środkowego Uralu w latach 2005–2009. W regionie tym także odnotowano wzrost kosztów transakcyjnych ogółem, ale okazał się on niemonotoniczny i znacząco niższy od szacunków przedstawionych powyżej dla innych krajów. Autorzy tłumaczą niski poziom kosztów transakcyjnych znaczną industrializacją tego obszaru, co powoduje, że sektor/usługi transakcyjne mają tu mniejsze znaczenie. Innym wyjaśnieniem niskich kosztów transakcyjnych jest ich niedoszacowanie z powodu pominięcia w obliczeniach kosztów transakcyjnych wewnątrz przedsiębiorstw. Popov i Veretennikova podają także szacunki kosztów transakcyjnych dla Rosji pochodzące z nieopublikowanej pracy Erznkyana z 2012 roku. Jego wyniki wskazują na monotoniczny wzrost kosztów transakcyjnych ogółem z 38,1% PKB w 2001 r. do 50% PKB w 2007 roku.

Przytoczone poniżej badania nie stosują dokładnie metodologii Wallisa-Northa (1986), Dollery'ego i Leonga (1998), ani jej adaptacji do statystyk posocjalistycznych (Sulejewicz, Graca-Gelert, 2009) – są znacznie mniej precyzyjne i nie są bezpośrednio z nimi porównywalne. Pomijają próbę dekompozycji i identyfikacji kosztów transakcyjnych w sektorach nietransakcyjnych i dają wskaźniki o ok. 20 punktów niższe. W porównawczym badaniu Kołumbeta i Zosimenko (2010) otrzymano dla Ukrainy dla okresu 2005–2008 wzrost udziału sektora transakcyjnego z 20,1% PKB do 22,8%. Jest to znacznie mniej niż wynosi obliczony przez autorów wskaźnik dla wschodnioeuropejskich krajów Unii Europejskiej: średnio 40,3%, a dla poszczególnych krajów: Bułgaria – 36,6%, Estonia – 51,7%, Łotwa – 48,2%, Litwa – 39,5%, Polska – 46,9%, Rumunia – 33,4%, Słowenia – 37,7%, Węgry – 34,8%, Czechy – 34,1% (2010, s. 162). Grytsaenko (2017) uzyskał dla Ukrainy obraz raczej stabilnego poziomu sektora transakcyjnego w okresie 2010–2016 r.: ich udział w PKB zmieniał się od 42,2% (2011) do 44,3% (2015) w okresie wahań i absolutnego spadku PKB Ukrainy.

Jeszcze bardziej od metod szacunku Wallisa-Northa (1986), Dollery'ego i Leonga (1998) Sulejewicza i Gracy-Gelert (2009) oddala się Koropetskiy (1997), który oblicza wskaźnik wielkości zatrudnionych w sektorach transakcyjnych na 1000 mieszkańców Ukrainy. Szacunki według tej bardzo uproszczonej metody dają wskaźniki na poziomie 40% analogicznych

miar dla Wlk. Brytanii, Francji i Niemiec oraz ok. 80–90% wskaźników dla krajów Europy Wschodniej: Polski, Bułgarii, Rumunii i Węgier (za: Szukan, 2008, s.14). Zmodyfikowany przez Arkhiereyeva (2003) ten prosty wskaźnik, jako wielkość zatrudnionych w sektorach transakcyjnych na 1000 zatrudnionych i przy ignorowaniu różnic w wydajności pracy poszczególnych sektorów, dał wskaźnik dla Ukrainy w 2001 r. na poziomie 38% PKB.

Jak widać, wszystkie znane nam badania dla Rosji i Ukrainy ukazują znacząco niższy poziom udziału sektora transakcyjnego w dochodzie narodowym (o ok. 20–30 punktów) niż w bardziej urynkowionych postsocjalistycznych gospodarkach Bułgarii i Polski oraz gospodarkach rozwiniętego kapitalizmu. Autorzy rosyjscy i ukraińscy interpretują te dane bezpośrednio jako rezultat powolniejszej transformacji i niższego poziomu rozwoju gospodarczego w ogóle. Sugerują także, że znaczące składniki sektora transakcyjnego mogą być ukryte w „szarej strefie”.

Podsumowanie

Przedstawiony obszar badań nowej ekonomii instytucjonalnej zaowocował wnioskiem o nieustannym wzroście poziomu kosztów transakcyjnych w relacji do dochodu narodowego. Tendencja ta wydaje się być empirycznie potwierdzana zarówno w krajach zaawansowanego kapitalizmu (St. Zjednoczone, Australia, Francja, Niemcy), jak i krajach transformacji postsocjalistycznej w Europie Wschodniej. Kraje członkowskie UE – Polska i Bułgaria – wykazywały w badanych okresach przełomu wieków bardzo szybkie „postępy” w doganianiu krajów zaawansowanego kapitalizmu, a Polska wręcz je przegoniła (maksimum w 2002 roku). Europejskie obszary pozostające poza UE (Ukraina, Rosja) cechuje poziom relacji: sektora transakcyjnego do produktu narodowego niższy o ok. 20 punktów. Składa się na ten wynik zarówno pomijanie przez badaczy wyspecjalizowanych działań w sektorach nietransakcyjnych, jak i ogólnie niższy poziom zaawansowania transformacji rynkowej. Stagnacja i niewielka obniżka znaczenia działań transakcyjnych w gospodarce polskiej w końcowym okresie objętym badaniami stawia otwarte pytanie o możliwość zarysowania się tendencji obniżania kosztów transakcyjnych rozwoju kapitalizmu w ogóle i w transformującej się Europie Wschodniej w szczególności.

Bibliografia

- Архієреєв, С.І. (2003). *Трансакційний сектор економіки України*, Харків: ХФ НІСД, с. 30.
- Chobanov, G., Egbert, H. (2007). The rise of the transaction sector in the Bulgarian economy. *Comparative Economic Studies*, 49(4), pp. 683–698.

-
- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 31–44.
- Da, F. (2010). Measuring Transaction Costs in the Chinese Economy (1978–2007). *Economic Analysis of Law Review*, 1(2), pp. 281–300, <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1%20EALR%20281>, [dostęp: 15.07.2018].
- Dagnino-Pastore, J.M., Farina, P.E. (1999). *Transaction costs in Argentina*, artykuł prezentowany na konferencji pt. *The Third Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*, Waszyngton, 16–18 września.
- Dollery, B.E., Leong, W.H. (1998). Measuring the transaction sector in the Australian Economy, 1911–1991, *Australian Economic History Review*, 38(3), pp. 207–231. Doi: <https://doi.org/10.1111/1467-8446.00031>, [dostęp: 15.07.2018].
- Furubotn, E.G., Richter, R. (1997). *Institutions and Economic Theory*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Ghertman, M. (1998). Measuring macro-economic transaction costs: A comparative perspective and possible policy implications, artykuł prezentowany na konferencji pt. *The Second Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*, Paryż, 18–19 września.
- Grytsaenko, M. (2017). Transaktsiini vytraty natsionalnoi ekonomiky: sutnist, klasyfikatsiia ta otsinka [Transaction costs of the national economy: essence, classification and evaluation]. *Socio-Economic Problems and the State*, 17(2), pp. 41–55, <https://core.ac.uk/download/pdf/154924373.pdf>, [dostęp: 15.07.2018].
- Колумбет, О.П., Зосименко Т.І. (2010). Трансакційні витрати в національній економіці досвід мждержавного співставлення. *NVAMU*, 8(19), с. 155–164.
- Коропечкий, И.С. (1997). Сектор трансакций в современной Украине, *Экономика Украины*, 7, с. 43–51.
- Popov, E.V., Veretennikova, A.Y. (2015). Estimation of the Middle Ural Transaction Sector, *Advances in Economics and Business*, 3(1), 33–39, <http://www.hrpub.org/download/20150101/AEB3-11802931.pdf>, [dostęp: 15.07.2018].
- Próchniak, M., Rapacki, R. i in. (2017). *Wylaniające się modele kapitalizmu w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle Europy Zachodniej*. MPRA paper 83977, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/83977/1/MPRA_paper_83977.pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Shukan, M. (2008). K opredeleniyu transaktsionnykh izderzhok, *Vestnik BGEU*, 6, http://edoc.bseu.by:8080/bitstream/edoc/5039/2/Shukan%20M.%20K%20opredeleniyu%20transaktsionnykh%20izderzhok%20Vestnik%20BGEU%202008_6.pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Sulejewicz, A., Graca, P. (2005). *Measuring the Transaction Sector in the Polish Economy, 1996–2002*, artykuł prezentowany na konferencji pt. *The 9th Annual Conference of International Society for New Institutional Economics*, Barcelona, 22–25 września.
- Sulejewicz, A., Graca-Gelert P. (2009). Kształtowanie się poziomu kosztów transakcyjnych w Polsce w latach 1996–2002. W: R. Rapacki (red. 2009), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji – konwergencja czy dywergencja?*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 227–262.
- Sulejewicz, A., Graca-Gelert, P. (2017). *The measurement of transaction costs in Poland, 1996–2014*, artykuł prezentowany na konferencji pt. *The 4th Conference of the World Interdisciplinary Network for Institutional Research (WINIR), Institutions & Open Societies*, Utrecht, 14–17 września.

Wallis, J. J., North, D.C. (1986). Measuring the transaction sector in the American Economy. W: S.L. Engerman, R.E. Gallman (red. 1986). *Long-term Factors in American Economic Growth*. Chicago, London: University of Chicago Press, pp. 95–162.

* * *

Koszty transakcyjne w Polsce i w krajach Europy Wschodniej: porównanie kształtowania się w okresie transformacji

Streszczenie

Przedmiotem badania jest porównanie poziomu kosztów transakcyjnych w ujęciu makroekonomicznym, oszacowanego przez zespół autorów dla Polski oraz innych ekonomistów dla niektórych krajów Europy Wschodniej przy zastosowaniu metodologii empirycznych badań kosztów transakcyjnych, opracowanej dla kilku rozwiniętych gospodarek rynkowych. Badania te są nadal nieliczne, ale autorzy podejmują próbę sformułowania kilku wniosków dotyczących kształtowania się kosztów transakcyjnych w krajach postsocjalistycznych: we wszystkich badanych krajach – zarówno zaawansowanego kapitalizmu, jak i transformacji postsocjalistycznej – nieustannie wzrastał poziom kosztów transakcyjnych w relacji do dochodu narodowego (generalnie, z ok. 30–40% do ok. 55–70%), kraje postsocjalistyczne będące członkami Unii Europejskiej (Polska, Bułgaria) wykazywały w badanych okresach bardzo szybki wzrost poziomu kosztów transakcyjnych, doganiając lub nawet przeganiając (Polska) kraje zaawansowanego kapitalizmu, europejskie obszary pozostające poza UE cechuje poziom kosztów transakcyjnych w stosunku do dochodu narodowego niższy o ok. 20 punktów procentowych, różnice w poziomie kosztów transakcyjnych mogą wynikać zarówno z pomijania przez badaczy części działalności transakcyjnej w sektorze produkcyjnym, jak i z ogólnych różnic w poziomie zaawansowania transformacji rynkowej.

Transaction Costs in Poland and Other Central and Eastern European Countries (CEE): A Comparison of Their Evolution in the Transformation Period

Abstract

This study is a comparative analysis of the level of macroeconomic transaction costs in Poland estimated by the authors themselves and using other estimates for several Central and Eastern European countries. These estimates were mostly based on the methodology of empirical transaction costs research elaborated for a group of developed market economies. Despite a still small number of existing studies, the authors of this article attempt to draw some conclusions on the evolution of transaction costs in post-socialist countries: 1) in all the analyzed countries – both advanced

capitalist and post-socialist transition countries – the level of transaction costs relative to national income has been increasing (in general, from about 30–40% to about 55–70%); 2) post-socialist countries belonging to the European Union (Poland, Bulgaria) exhibited an extraordinary increase in the level of transaction costs, catching up with or even surpassing (Poland) the advanced capitalist countries; 3) European regions outside the European Union recorded a lower level of transaction costs as a share of national income by 20 percentage points; 4) these differences in the level of transaction costs may result from omitting some parts of transaction activities in productive sectors by the researchers from their analysis or from the differences in the advancement of the market transition process of the analyzed economies.

* * *

Nota o autorach

Aleksander Sulejewicz jest doktorem habilitowanym, profesorem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest interdyscyplinarnym ekonomistą, którego specjalności obejmują badania nad rozwojem (*international development studies*), ekonomię instytucjonalną, filozofię ekonomii, analizę kosztów i korzyści, zarządzanie międzynarodowe.

Patrycja Graca-Gelert jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jej zainteresowania badawcze dotyczą przede wszystkim nierówności dochodów, a także ekonomii neoinstytucjonalnej.

Rozdział II

PERSPEKTYWA INWESTORA A WARUNKI DO PROWADZENIA BIZNESU W WYBRANYCH SEKTORACH W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Hanna Godlewska-Majkowska, Mariusz Czernecki,
Małgorzata Godlewska, Paweł Bartoszczuk

Zmiany w przestrzeni Europy Środkowej z punktu widzenia inwestora

Lata 2007–2016 to okres dynamicznych zmian w przestrzeni Europy Środkowej, wpływających na modyfikację warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tym samym inwestowania w tworzenie nowych miejsc pracy czy restrukturyzację już istniejących podmiotów gospodarczych. Rozszerzenie Unii Europejskiej wyzwoliło z jednej strony tendencję do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, dzięki polityce spójności, z drugiej strony środki unijne na poprawę walorów lokalizacyjnych poszczególnych regionów trafiają do tych beneficjentów, którzy są bardziej skuteczni niż inni w ich pozyskaniu dzięki dobrze przygotowanym propozycjom, zarówno od strony merytorycznej, jak i organizacyjnej.

Rozszerzenie Unii Europejskiej poprawiło także atrakcyjność rynków zbytu dzięki rozwojowi przedsiębiorczości i znacznym inwestycjom w kapitał ludzki, intelektualny i społeczny, co zaowocowało wzrostem atrakcyjności zasobów pracy i powiększeniem siły nabywczej ludności. Te zjawiska również nie nastąpiły z jednakową siłą w poszczególnych regionach Europy Środkowej.

Harmonizacja prawa w obrębie Unii Europejskiej spowodowała zmiany uwarunkowań prawnych inwestycji przedsiębiorstw, co najbardziej widoczne jest w odniesieniu do zasad pomocy publicznej czy regulacji kluczowych procesów odbywających się w przedsiębiorstwach (np. ład korporacyjny), a także wpłynęła na redefiniowanie celów rozwojowych w kierunku zwiększenia nacisku na rozwój zrównoważony.

Z uwagi na wieloaspektowy charakter zmian, w niniejszym opracowaniu przedstawiono trzy wybrane aspekty zmian w przestrzeni Europy Środkowej, koncentrując się na ukazaniu: zmian atrakcyjności inwestycyjnej regionów, ważniejszych zmian regulacji prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich kontekstu ekoinnowacyjnego.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja zmian warunków dokonywania inwestycji w przedsiębiorstwach, ze szczególnym uwzględnieniem atrakcyjności inwestycyjnej, regulacji prawnych istotnych dla przedsiębiorców, szczególnie tych pragnących rozwijać

działalność zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. W pracy wykorzystano wskaźniki atrakcyjności inwestycyjnej opracowywane corocznie w Instytucie Przedsiębiorstwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, prezentowane co roku w raportach atrakcyjności polskich regionów na zlecenie Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (d. PAIiZ). Są one przedmiotem rozważań H. Godlewskiej-Majkowskiej i M. Czerneckiego w części pierwszej niniejszego tekstu.

Druga część, autorstwa M. Godlewskiej została poświęcona wybranym zagadnieniom prawnym istotnym dla podejmowania decyzji inwestycyjnych. Opracowanie zamyka rozdział opracowany przez P. Bartoszczuka, przybliżający stan środowiska przyrodniczego oraz ekoinnowacyjne rozwiązania mające na celu poprawę gospodarowania zasobami przyrodniczymi i tym samym zmieniające warunki funkcjonowania inwestorów nie tylko w analizowanym okresie, ale i mające wpływ na przyszłe ich decyzje.

Aspekt geograficzny

Na wynik przedsiębiorstwa wpływa otoczenie – zarówno bliższe (konkurenci, poddostawcy, rynek zbytu), jak i dalsze (system prawny, decyzje rządzących). W rezultacie okazuje się, że z punktu widzenia inwestora jedną z ważniejszych decyzji jest wybór lokalizacji przedsiębiorstwa, gdyż od podjętej decyzji zależą wyniki finansowe firmy. Na pytanie o to, czy warto zainwestować na danym terenie, odpowiada w literaturze przedmiotu pojęcie atrakcyjności inwestycyjnej, którą można zdefiniować jako *zdolność skłonienia inwestorów do wyboru regionu jako miejsca lokalizacji inwestycji*.

Celem pracy jest zidentyfikowanie regionów pochodzących z Europy Środkowej, posiadających ponadprzeciętne oceny atrakcyjności inwestycyjnej oraz zmian zachodzących w przestrzeni gospodarczej w opisywanym okresie. Badanie zostało przeprowadzone dla lat 2007–2016, obejmując wszystkie regiony Unii Europejskiej szczebla NUTS 1 (makroregiony) oraz NUTS 2 (województwa).

Metodyka badania

Atrakcyjność inwestycyjna jest określona jako zdolność skłonienia inwestorów do wyboru regionu jako miejsca lokalizacji inwestycji (Godlewska-Majkowska, 2008). W literaturze jest wyróżniana atrakcyjność inwestycyjna potencjalna, rozumiana jako zestaw cech mogących przekonać potencjalnego inwestora do rozpoczęcia działalności w obszarze regionu oraz rzeczywista, którą można określić jako faktyczny napływ inwestycji.

Do stworzenia wskaźnika potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej została wykorzystana metoda korelacyjno-wagowa, której metodyka została opisana szerzej w książce

pt. *Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski na tle Unii Europejskiej* pod red. nauk. H. Godlewskiej-Majkowskiej.

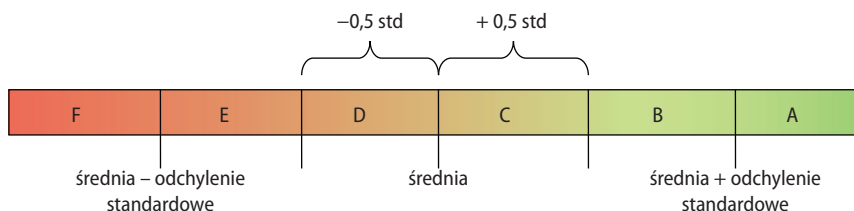
W ramach badania wyróżniono następujące grupy zmiennych wpływających na ocenę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej, nazywanych w ramach badania mikroklimatami:

- kapitał ludzki,
- rynkowy,
- innowacyjność.

Skoncentrowanie się na tych mikroklimatach i pominięcie innych, np. opisujących zagospodarowanie infrastrukturalne, wynika z braku danych dla wszystkich regionów UE, jak również z faktu, że tego typu dane wymagają wskazania inwestycji zarówno linearnych, jak i węzłowych, zwłaszcza w odniesieniu do transportu intermodalnego. Dlatego analiza wskaźników atrakcyjności powinna być uzupełniana o jednoczesne rozpatrywanie zmian w zagospodarowaniu infrastrukturalnym, w podziale na rodzaje transportu najbardziej przydatne dla danego rodzaju działalności.

W ramach modelu dla wskazanych mikroklimatów został obliczony wskaźnik cząstkowy jako średnia z poszczególnych wystandaryzowanych zmiennych. Wskaźnik syntetyczny powstaje jako przekształcenie ocen osiągniętych w każdym z mikroklimatów dla poszczególnych regionów. W celu osiągnięcia porównywalności wskaźników zostają one przekształcone w sześciostopniową skalę¹ (rys. 1).

Rysunek 1. Przekształcenie wskaźnika syntetycznego w klasę atrakcyjności inwestycyjnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Godlewska-Majkowska (red.) (2009), s. 23–24.

Kategoria A oznacza przy tym regiony najbardziej atrakcyjne dla inwestorów, B – bardzo atrakcyjne, C – atrakcyjne, D – dość atrakcyjne, E – mało atrakcyjne, F – nieatrakcyjne.

Co warto podkreślić, analiza dynamiczna daje możliwość porównania danych regionów w oparciu o dane z konkretnego okresu, a ocena, czy atrakcyjność rośnie, czy maleje, czy jest zbliżona, określana jest w stosunku do średniej wszystkich regionów w danym okresie. Dlatego może się zdarzyć, że regiony o dużej dynamice rozwojowej i niewątpliwych

¹ Wszystkie dane wykorzystane w analizie pochodzą z bazy danych Eurostatu.

sukcesach mogą nadal być zaliczane do nieatrakcyjnych. Nie dzieje się to dlatego, że region tkwi w pułapce stagnacji, tylko wynika to faktu, że inne regiony rozwijają się szybciej lub utrzymują wysoką pozycję dzięki nagromadzonym zasobom i wysokiej atrakcyjności rynków. Przez to walory lokalizacyjne utrzymują się na wyższym poziomie, nawet jeśli dynamika rozwojowa nie jest w nich wyróżniająca.

Zgodnie z opisaną metodyką zostały przygotowane modele oszacowania potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej dla okresu trwania perspektywy unijnej, tj. dla lat 2007–2016. Jednakże wskaźniki dotyczące 2016 roku mają charakter szacunkowy, co jest spowodowane opóźnieniem w publikacji danych ze strony Eurostatu. W przypadku, gdy wartości zmiennych za 2016 rok nie były dostępne, wykorzystywano dane za rok poprzedni.

Badanie zostało przeprowadzone dla jednostek taksonomicznych szczebla NUTS 1 oraz NUTS 2. Na przykładzie Polski regionom NUTS 1 odpowiadają makroregiony, a NUTS 2 – województwa.

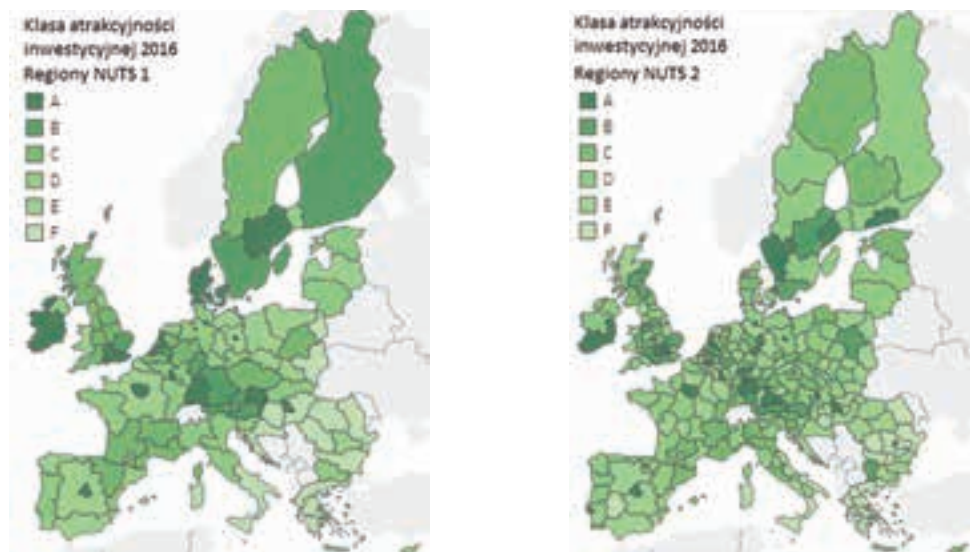
Atrakcyjność inwestycyjna Europy Środkowej na tle regionów Unii Europejskiej

Zgodnie z rysunkiem 2 najwyższą potencjalną atrakcyjność inwestycyjną posiadają regiony posiadające centralne położenie w Unii Europejskiej – w pasie pomiędzy stolicą Wielkiej Brytanii a Austrią. Regiony Europy Środkowej wraz z regionami z południa Europy stanowią obszary peryferyjne, a w rezultacie są najslabiej rozwiniętymi regionami Unii Europejskiej. Dodatkowo dysproporcję pomiędzy centrum a pozostałymi regionami wzmocniły w przypadku Europy Środkowej zasłogi historyczne, a południowej Europy – kryzys ekonomiczny.

Pośród regionów Europy Centralnej jedynie w przybliżeniu co piąty otrzymał ponadprzeciętną ocenę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej. Z jednej strony jest to niewielki odsetek, biorąc pod uwagę wielkość funduszy przeznaczonych na rozwój Europy Środkowej przekazanych w ramach funduszy spójności Unii Europejskiej, z drugiej jednak, trudno byłoby też oczekiwać, że wszystkie bariery rozwojowe zostaną przewyżczone w tak krótkim czasie. Niemniej pojawienie się jednostek terytorialnych w dwóch najwyższych klasach potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej świadczy o tym, że niektóre regiony były w stanie wykorzystać szansę, jaką przyniosło im przystąpienie do Unii Europejskiej.

Najlepsze oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej przeważnie uzyskiwały regiony stołeczne. Wyróżnione jednostki terytorialne znajdują się w Bułgarii, Estonii, Republice Czeskiej, Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech. Warto zwrócić jednak uwagę na pojawienie się silnych regionalnych biegunów wzrostu, takich jak województwo dolnośląskie czy pomorskie w Polsce czy Střední Čechy oraz Jihovýchod w Republice Czeskiej.

Rysunek 2. Potencjalna atrakcyjność inwestycyjna regionów Unii Europejskiej w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau.

Tabela 1. Regiony Europy Środkowej o ponadprzeciętnej potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej

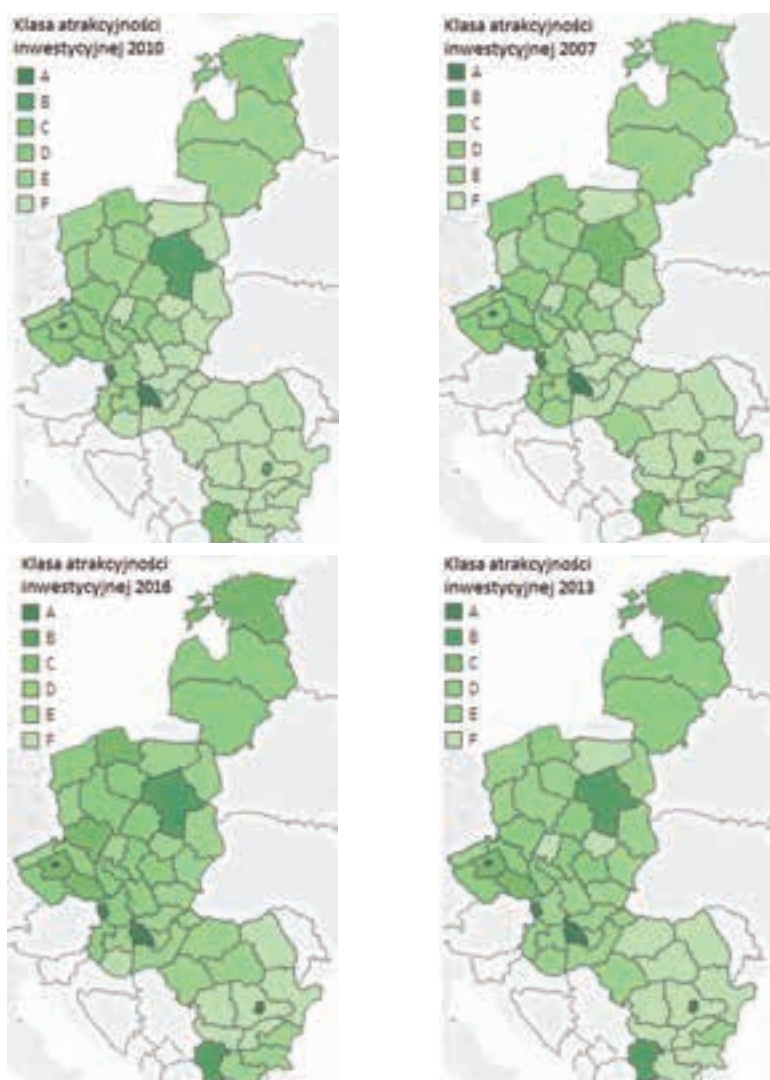
Kraj	Region	PAI
NUTS 1		
Węgry	Közép-Magyarország	A
Republika Czeska	Česká Republika	C
Polska	Region Centralny	C
NUTS 2		
Republika Czeska	Praha	A
Rumunia	Bucuresti – Ilfov	A
Słowacja	Bratislavský Kraj	A
Węgry	Közép-Magyarország	A
Bułgaria	Yugozapaden	B
Polska	Mazowieckie	B
Estonia	Eesti	C
Polska	Dolnośląskie	C
Polska	Pomorskie	C
Republika Czeska	Střední Čechy	C
Republika Czeska	Jihovýchod	C

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana atrakcyjności inwestycyjnej regionów Europy Środkowej w latach 2007–2016

Z rysunku 3 wynika, że w kolejnych latach trwania perspektywy unijnej ocena potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej regionów Europy Środkowej przeważnie wzrastała, choć nadal dla zdecydowanej większości regionów utrzymuje się ona poniżej średniej unijnej.

Rysunek 3. Potencjalna atrakcyjność inwestycyjna regionów szczebla NUTS 2 Europy Środkowej w latach 2007, 2010, 2013 oraz 2016



Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau.

W 2007 roku najgorzej ocenianymi jednostkami terytorialnymi (klasa F) były regiony wschodniej Polski oraz Bułgarii i Rumunii. Natomiast im bliżej zachodniej granicy, tym oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej były wyższe.

Światowy kryzys gospodarczy oraz niewielka liczba inwestycji współfinansowanych funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej znalazły odzwierciedlenie w ocenie potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej za 2010 rok. Zdecydowana większość jednostek terytorialnych szczebla NUTS 2 nie zmieniła oceny atrakcyjności inwestycyjnej względem poprzedniego badania, jednakże w aż 7 spośród 52 regionów się ona pogorszyła. Chlubnymi wyjątkami były województwa lubuskie i mazowieckie.

W kolejnych latach widać wpływ inwestycji i ponadprzeciętnego rozwoju regionu Europy Środkowej względem krajów dawnej Unii Europejskiej. Trzy lata później ocenę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej poprawiło 21 regionów, a w następnych trzech latach kolejne 14. W rezultacie najniższą klasę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej posiada łącznie 7 regionów z Europy Środkowej – cztery rumuńskie, dwa bułgarskie i jeden węgierski.

Spośród regionów Europy Środkowej w badanym okresie najlepiej rozwijały się jednostki terytorialne z Litwy, Polski (województwa dolnośląskie, małopolskie oraz wielkopolskie) i Słowacji (Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko), co znajduje odzwierciedlenie we wzroście wskaźników. Region Stredné Slovensko jako jedyny spośród badanych jednostek terytorialnych w Europie Środkowej poprawił klasę atrakcyjności o dwa poziomy. Można to kojarzyć z dokonanymi procesami restrukturyzacji przemysłu.

Na drugim biegunie znajdują się regiony węgierskie borykające się z barierami rozwojowymi (Közép-Dunántúl i Dél-Dunántúl), dla których wskaźniki zdecydowanie się pogorszyły w badanej perspektywie. Ponadto druga z wymienionych jednostek terytorialnych jest jedyną, dla której ocena atrakcyjności inwestycyjnej uległa obniżeniu na przestrzeni całego badania.

Podsumowanie

W momencie przystąpienia 10 nowych krajów do Unii Europejskiej w 2004 roku występowała znacząca dysproporcja w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy krajami Europy Zachodniej i Środkowej wynikająca z czynników historycznych. Jednakże podczas trwania perspektywy unijnej na lata 2007–2016 regiony Europy Środkowej w zdecydowanej większości przypadków zmniejszyły dystans do krajów zachodniej Europy, co znajduje odzwierciedlenie w ocenach potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej zarówno na poziomie NUTS 1 (makroregionów), jak i NUTS 2 (województw). Wniosek ten potwierdza zdecydowana poprawa ocen jednostek terytorialnych w ostatnich badanych latach,

co jest pokłosiem realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Niemniej jednak nadal większość regionów Europy Środkowej jest zaliczana do słabiej rozwiniętych regionów Unii Europejskiej, gdyż w tak krótkim czasie nie ma możliwości przewyższenia wszystkich zaszczości historycznych.

W Europie Środkowej najbardziej rozwinięte są regiony stołeczne, które osiągnęły najwyższą ocenę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej – Bratysława, Budapeszt, Bukareszt oraz Praga. Należy jednak zwrócić uwagę, że na mapie regionów Europy Środkowej zaczynają pojawiać się regionalne bieguny wzrostu w Polsce i Republice Czeskiej.

Dzięki zachodzącym zmianom przestrzeni gospodarczej kraje Europy Środkowej powinny być w stanie łatwiej przyciągnąć inwestorów kosztem regionów dawnej Unii Europejskiej.

Aspekt prawny

Z punktu widzenia inwestora szczególnie istotna jest przewidywalność oraz efektywność systemu prawnego państwa, w którym ulokowana ma być inwestycja (Perry, 2000, s. 1628–1631). Efektywny system prawny z punktu widzenia inwestora to taki system, który gwarantuje swobodę działalności gospodarczej oraz minimalizuje koszty transakcyjne związane z daninami publicznymi, kosztami pracy, kosztami administracyjnymi czy kosztami alternatywnymi (Stryn, 2014, s. 409–412). Natomiast przewidywalny system prawny to taki system, na który składają się: stabilne i przejrzyste prawo, niski poziom korupcji czy ograniczone dyskrecyjne uprawnienia państwa (Perry, 2000, s. 1628–1631).

Państwa Europy Środkowej w latach 2007–2017 podjęły szereg działań polegających na doskonaleniu posiadanych rozwiązań prawnych, aby były bardziej przyjazne inwestorom. Prowadzą one także aktywną konkurencję regulacyjną pomiędzy swoimi systemami prawnymi, która polega na tworzeniu coraz bardziej konkurencyjnego środowiska regulacyjnego, tak aby z jednej strony wzmocnić konkurencyjność własnych podmiotów gospodarczych, a z drugiej przyciągnąć do siebie podmioty gospodarcze z innych państw.

Celem tej części opracowania jest zbadanie, czy zmiany regulacji systemów prawnych, jakie miały miejsce w latach 2007–2017 w państwach Europy Środkowej, wpłynęły na zmianę oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej tych państw i/lub ich regionów.

Metodyka badania

W ramach badania przeprowadzono analizę regulacji krajowych państw Europy Środkowej (tj. Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Polska, Słowacja, Litwa, Łotwa, Rumunia i Ukraina), w której skupiono się na następujących wybranych obszarach istotnych z punktu

widzenia inwestora: ładzie korporacyjnym, ochronie praw własności i egzekwowalności kontraktów, podatkach oraz pomocy publicznej.

Ład korporacyjny jako kluczowy instrument ochrony praw inwestora

Ład korporacyjny (ang. *corporate governance*) ma na celu ochronę interesów inwestorów (Tirole, 2001, s. 1). Na poziomie unijnym ramy ładu korporacyjnego (za wyjątkiem Ukrainy, która nie jest członkiem Unii Europejskiej) określają dyrektywy, rozporządzenia czy zalecenia. Natomiast na poziomie krajowym ramy te tworzą: prawo korporacyjne (np. kodeks spółek handlowych czy prawo bankowe), prawo rynku kapitałowego (np. prawo o obrocie instrumentami finansowymi), prawo bilansowe czy prawo upadłościowe, restrukturyzacyjne i proceduralne. Dodatkowo emitenci akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym w Europie Środkowej zobowiązani są do przestrzegania na zasadzie dobrowolności „Dobrych Praktyk Ładu Korporacyjnego” (Dobre Praktyki), które są opracowywane z reguły przez krajowe Giełdy Papierów Wartościowych. Tym niemniej przestrzeganie Dobrych Praktyk odbywa się na zasadzie „stosuj lub wyjaśnij” (ang. *comply or explain*). Spółki, które nie stosują się do krajowych zasad Dobrych Praktyk, są zobowiązane poinformować o tym inwestorów, w sposób określony w regulaminie danej giełdy oraz wyczerpująco wyjaśnić okoliczności, jak i przyczyny niestosowania danych zasad.

Struktura i funkcjonowanie zarządu oraz rady nadzorczej

Struktura i funkcjonowanie zarządu i rady nadzorczej (w systemie dualistycznym) czy rady dyrektorów lub rady administracyjnej (w systemie monistycznym) ma wpływ na atrakcyjność systemu prawnego z punktu widzenia inwestora. Państwa Europy Środkowej, takie jak: Bułgaria, Estonia, Węgry, Litwa, Rumunia czy Ukraina, dopuszczają możliwość wyboru pomiędzy systemem monistycznym, a dualistycznym organów spółki akcyjnej. W przypadku wyboru systemu monistycznego, w którym występuje tylko jeden organ administracyjny, dla ochrony interesów inwestorów, powinien nastąpić podział zadań zarządczych i nadzorczych między różne osoby. Należy podkreślić, iż tylko litewskie i rumuńskie (dla spółek akcyjnych będących własnością państwa) Dobre Praktyki rekomendują taki podział zadań. W Polsce, Łotwie i na Słowacji system dualistyczny jest systemem obligatoryjnym dla spółek akcyjnych i tylko spółki europejskie mogą wybierać pomiędzy systemem monistycznym a dualistycznym. Tym niemniej oba systemy mogą być równie skuteczne, co potwierdzają wysokie wyniki uzyskane przez Polskę (3,8 pkt na 5 pkt) i Estonię (3,5 pkt na 5 pkt), w ramach oceny posiadanych regulacji, jak i stosowanej praktyki w zakresie struktury i funkcjonowania zarządu czy rady nadzorczej i rady dyrektorów, dokonanej przez ekspertów EBOiR (zobacz rys. 4).

Przejrzystość i ujawnienia

Przejrzystość oraz stosowane ujawnienia w zakresie informacji finansowych, jak i nie-finansowych mają istotne znaczenie z punktu widzenia inwestora. Prawo w zakresie ładu korporacyjnego w Europie Środkowej wymaga, aby emitenci papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym państwa UE, mający siedzibę na terytorium państwa członkowskiego UE, którzy są zaliczani do grona jednostek zaufania publicznego, ujawniali informacje finansowe zgodnie z wymogami Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej. Ponadto prawo nakłada na spółki również obowiązek ujawniania informacji niefinansowych, m.in. takich jak: informacje o kapitale, opis głównych ryzyk, informacje o wysokości wynagrodzeń dla zarządu czy rady nadzorczej, struktura i skład akcjonariuszy, zastosowanie klauzuli rzeczywistego właściciela (ang. *beneficial ownership*), transakcje z podmiotami powiązаныmi czy stosowanie ładu korporacyjnego. Niestety w praktyce, jak wynika z raportów EBOiR (2017), największe spółki notowane na Giełdach Papierów Wartościowych w państwach Europy Środkowej nie ujawniają szczegółowych informacji niefinansowych, gdyż z reguły podają tylko dane zagregowane lub niepełne. EBOiR (2017) najwyżej ocenił regulacje w zakresie przejrzystości i ujawnień oraz ich praktyczne stosowanie w Polsce (4,5 pkt na 5 pkt) oraz na Litwie (4,1 pkt na 5 pkt) (zobacz rys. 4).

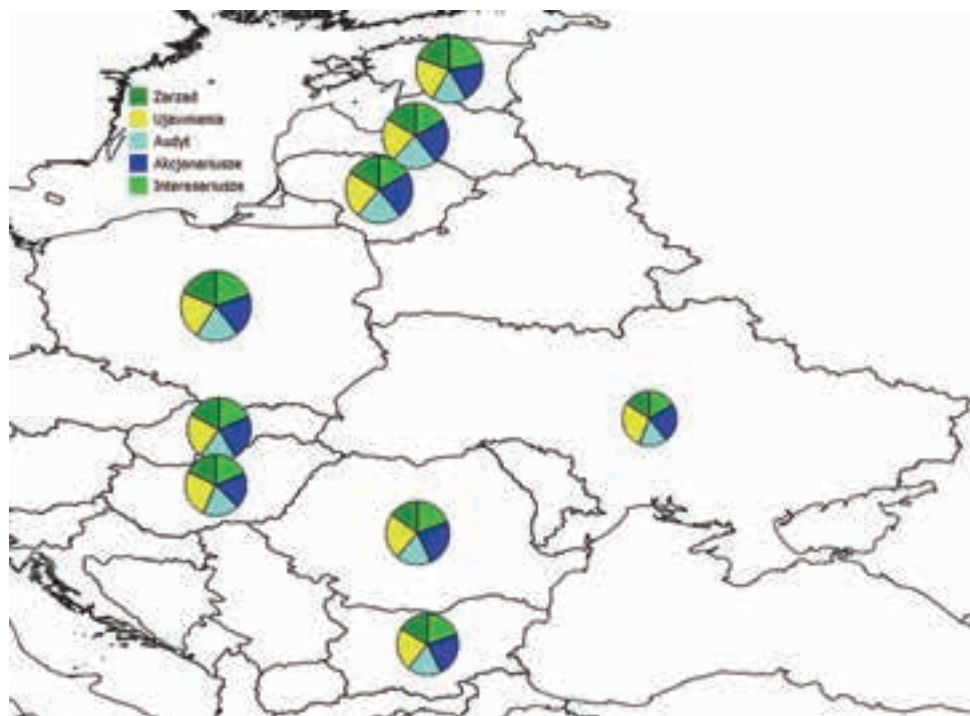
Kontrola wewnętrzna

Wprowadzone w ostatnich latach zmiany regulacji w zakresie kontroli wewnętrznej w jednostkach interesu publicznego mają na celu z jednej strony wzmocnienie niezależności i obiektywizmu biegłych rewidentów i firm audytorskich, a z drugiej wzmocnienie nadzoru publicznego nad audytorami. Z punktu widzenia inwestora szczególnie istotne są ujawnienia kluczowych zagadnień będących przedmiotem badania, które umożliwiają inwestorom lepsze zrozumienie ryzyk zidentyfikowanych przez biegłego rewidenta, a związanych z sytuacją finansową czy wynikami działalności prezentowanymi przez jednostkę w badanym sprawozdaniu finansowym (PwC, 2017). Ponadto jednostki zainteresowania publicznego w UE mają obowiązek powołać Komitet ds. Audytu, na którym spoczywa szereg obowiązków i odpowiedzialność m.in. za kontrolowanie i monitorowanie niezależności audytora zewnętrznego, który został wybrany do zbadania sprawozdania finansowego, monitorowanie procesu sprawozdawczości finansowej czy skuteczności kontroli wewnętrznej, audytu wewnętrznego, jak i zarządzania ryzykiem. EBOiR (2017) najwyżej ocenił regulacje w zakresie kontroli wewnętrznej, jak i ich praktyczną implementację do praktyki spółek giełdowych w Polsce (4 pkt na 5 pkt), Łotwie (4 pkt na 5 pkt) oraz na Litwie (4 pkt na 5 pkt) (zobacz rys. 4).

Prawa akcjonariuszy

Respektowanie praw akcjonariuszy ma kluczowe znaczenie dla atrakcyjności systemu prawnego z punktu widzenia inwestora. Akcjonariusze mniejszościowi w państwach Europy Środkowej są uprawnieni (progi do wykonywania tych uprawnień są różne) do zwoływania walnego zgromadzenia akcjonariuszy (WZA), dodawania pozycji do porządku obrad, żądania głosowania skumulowanego, nominowania członków zarządu i rady nadzorczej czy też uruchamiania powództwa przeciwko spółce czy innym akcjonariuszom (za wyjątkiem Estonii). EBOiR (2017) najwyżej ocenił regulacje w zakresie prawa akcjonariuszy, jak i ich praktyczne stosowanie na Litwie (4,1 pkt na 5 pkt), w Polsce (4 pkt na 5 pkt), Łotwie (4 pkt na 5 pkt) oraz Rumunii (4 pkt na 5 pkt) (zobacz rys. 4).

Rysunek 4. Ład korporacyjny w Europie Środkowej



* Uwaga: Wielkość koła zależy od maksymalnej liczby pkt zdobytych przez poszczególne państwa w pięciu obszarach: struktura i funkcjonowanie zarządu (Zarząd); przejrzystość i ujawnienia (Ujawnienia); kontrola wewnętrzna (Audyt); prawa akcjonariuszy (Akcjonariusze) oraz interesariusze i instytucje (Interesariusze). Ponadto za każdy obszar eksperci EBOiR przyznawali od 0 do 5 pkt w zależności od poziomu uregulowania ładu korporacyjnego w tym obszarze przez poszczególne państwa oraz w zależności od tego, na ile 10 największych spółek notowanych na giełdach papierów wartościowych w tych państwach przestrzega tych regulacji.

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau na podstawie EBOiR (2017).

Interesariusze i instytucje

W państwach Europy Środkowej Dobre Praktyki są stosowane dobrowolnie, przy zastosowaniu reguły „stosuj lub wyjaśnij”. Zdaniem EBOiR (2017) w Polsce, na Węgrzech, Łotwie, Litwie czy Ukrainie nie ma instytucji, która aktywnie monitorowałaby ich stosowanie. Tylko Estonia wdrożyła takie monitorowanie i odpowiada za nie Komisja Nadzoru Finansowego. Tym niemniej, EBOiR (2017) najwyższej ocenił instytucje ładu korporacyjnego funkcjonujące w Polsce (4 pkt na 5 pkt) oraz Estonii (4 pkt na 5 pkt) (zobacz rys. 4).

Wzrost oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej Polski w latach 2007–2016 można częściowo wyjaśnić licznymi zmianami regulacji, jakie miały miejsce w obszarze ładu korporacyjnego, które zaowocowały bardzo dobrą oceną, jaką Polska dostała w 2017 roku od EBOiR.

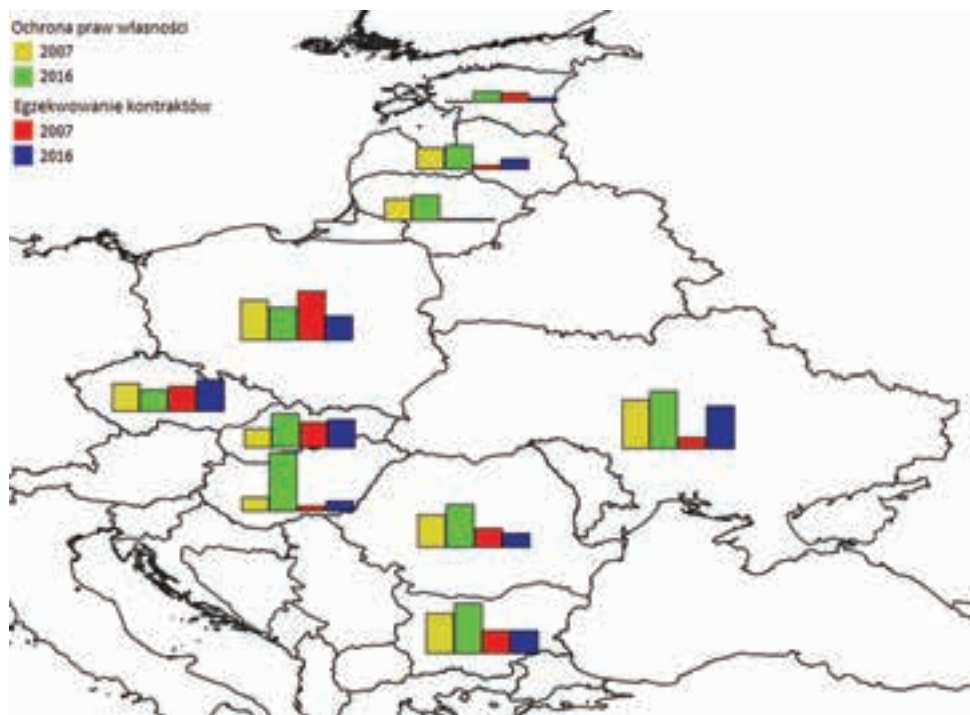
Ochrona własności i egzekwowanie kontraktów

Państwa Europy Środkowej powinny w sposób szczególny chronić własność, jeśli chcą zwiększyć potencjalną atrakcyjność inwestycyjną swoją i regionów, gdyż jak zauważył Demsetz (1967), inwestorzy nie są zainteresowani lokowaniem inwestycji w państwach, w których owoce z tych inwestycji są przejmowane przez innych. Im lepszą ochronę własności jest w stanie zapewnić inwestorom dane państwo, tym więcej inwestycji jest w stanie do siebie przyciągnąć (Besley, 1995). Państwa Europy Środkowej, takie jak np. Polska czy Węgry gwarantują ochronę własności i prawo dziedziczenia w swoich konstytucjach.

Mimo kluczowej wagi, jaką inwestorzy przywiązują do ochrony własności państwa Europy Środkowej, za wyjątkiem Polski oraz Czech (zobacz rys. 5), pogorszyły swoją pozycję w 2016 roku w porównaniu do 2007 roku w rankingu The Global Competitiveness Index 2017–2018 pod względem ochrony praw własności. Estonia, Czechy, Łotwa, Litwa i Polska zajęły najwyższe miejsca spośród państw Europy Środkowej pod względem ochrony własności prywatnej. Co ma również potwierdzenie w zestawieniu ocen potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej regionów Europy Środkowej dla NUTS 1 i 2 oraz może tłumaczyć awans polskich i czeskich regionów w latach 2007–2016 oraz utrzymującą się wysoką pozycję krajów bałtyckich, tj. Litwy, Łotwy i Estonii. Z punktu widzenia inwestora oprócz ochrony praw własności kluczowe jest też skuteczne egzekwowanie kontraktów, które zależy m.in. od respektowania w danym państwie praworządności czy ochrony praw własności. Skuteczniejsze egzekwowanie kontraktów poprawia klimat biznesowy, przyspiesza innowacje, przyciąga zagraniczne inwestycje bezpośrednie oraz zapewnia przychody z podatków (Esposito, Lanau, Pompe, 2014). Spośród państw Europy Środkowej (zobacz rys. 5) tylko Polska, Litwa, Estonia, Rumunia oraz Bułgaria poprawiły w 2016 roku

w porównaniu do 2007 roku swoją pozycję pod względem egzekwowania kontraktów według rankingu Doing Business 2016.

Rysunek 5. Ochrona praw własności i egzekwowanie kontraktów w latach 2007–2016 w Europie Środkowej



* Uwaga: Wysokość słupka, w przypadku ochrony praw własności, zależy od pozycji w rankingu The Global Competitiveness Index Światowego Forum Ekonomicznego. Ponadto w ww. rankingu w 2007 r. sklasyfikowano 125, a w 2016 r. 138 państw. Wysokość słupka w przypadku egzekwowania kontraktów zależy od pozycji w rankingu Doing Business, Banku Światowego. W 2007 r. sklasyfikowano 177, a w 2016 r. 189 państw.

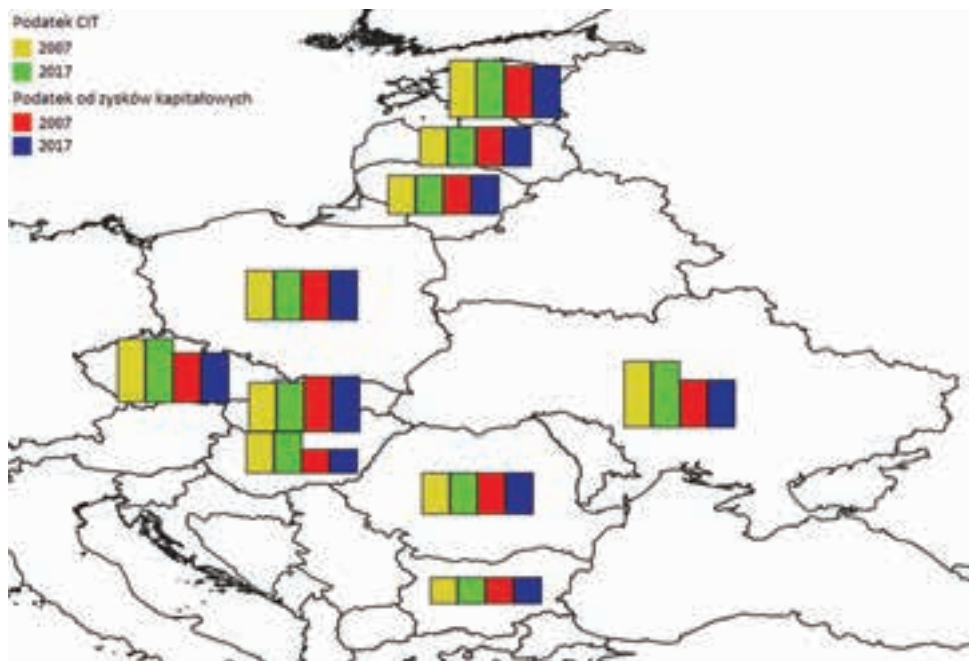
Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau na podstawie Schwab, Porter 2006, The Global Competitiveness Index 2017–2018, World Economic Forum 2017; *Doing Business 2007 – How to reform* (2006), *Doing Business 2016 – Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, The World Bank 2016.

Prawo podatkowe z punktu widzenia zachęt do inwestycji

Na atrakcyjność inwestycyjną państw Europy Środkowej wpływa również atrakcyjność podatkowa. Państwa członkowskie UE konkurują między sobą o pozyskanie inwestycji m.in. poprzez swoje systemy podatkowe, które oferują szereg ulg i zwolnień, aby zachęcić potencjalnych inwestorów do wyboru danego państwa. Jest to możliwe dzięki temu, iż w UE nie istnieje jednolity system podatkowy, a harmonizacją są objęte tylko podatki

pośrednie tj. VAT i akcyza, a podatki bezpośrednie, jak CIT czy PIT, są ustanawiane autonomicznie przez państwa członkowskie.

Rysunek 6. Regulacje podatkowe w latach 2007–2017 w Europie Środkowej



* Uwaga: Wysokość słupka w przypadku podatku CIT oraz podatku od zysków kapitałowych zależy od wysokości obowiązujących w danym państwie Europy Środkowej w 2007 i 2017 r. nominalnych procentowych stawek podatkowych dla ww. podatków. Ponadto w podatku CIT od 1 stycznia 2017 r. Polska wprowadziła drugą stawkę 15% dla małych podatników; w 2007 r. Węgry miał drugą stawkę CIT 10% oprócz stawki 16%. W podatku od zysków kapitałowych Estonia ma dodatkową preferencyjną stawkę 0%; w 2017 r. Łotwa miała dodatkową preferencyjną stawkę 2%, a Czechy 0%.

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau na podstawie EY, *Worldwide Corporation Tax Guide*, 2007, 2016, 2017.

Tylko nieliczne państwa Europy Środkowej w latach 2007–2017 (zobacz rys. 6) zdecydowały się na obniżenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Stawki CIT w 2017 roku w porównaniu do 2007 roku obniżyły Węgry: z 16% na 9%, Ukraina: z 25% na 18%, Czechy: z 24% na 19% oraz Estonia: z 22% na 20%. Tylko Słowacja zdecydowała się na podwyższenie stawki CIT z 19% do 21%. Natomiast Polska wprowadziła od 1 stycznia 2017 r., oprócz podstawowej stawki CIT 19%, stawkę obniżoną 15% dla małych podatników². Stosunkowo niewielkie zmiany w wysokościach stawek CIT w latach 2007–2017

² Mały podatnik to podatnik, u którego wartość przychodu ze sprzedaży (wraz z kwotą należnego podatku od towarów i usług) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 1 200 000 euro.

mogą mieć związek z bardzo dużym obniżeniem stawek CIT, jakie miało miejsce w latach 1995–2005 (por. Wach 2005, s. 50), kiedy to np. Polska obniżyła stawkę CIT z 40% do 19%, Czechy z 41% do 26%, a Litwa z 29% do 15%. Najniższe stawki CIT spośród państw Europy Środkowej mają Węgry 9% oraz Bułgaria 10%. Te same państwa, które obniżyły stawki CIT, zdecydowały się też na obniżkę stawek procentowych podatku od zysków kapitałowych. Najniższe stawki podatku od zysków kapitałowych wśród państw Europy Środkowej w 2017 roku miały Węgry 9% oraz Bułgaria 10%. Ponadto Łotwa i Czechy wprowadziły dwie stawki (preferencyjną i normalną) (EY, 2017). Co więcej, wskaźnik potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej regionów szczebla NUTS 2 Europy Środkowej w 2016 roku w porównaniu do 2007 roku wzrósł dla Bułgarii i Węgier, które to kraje mają najniższe stawki podatku CIT oraz podatku od zysków kapitałowych.

Państwa Europy Środkowej stosują szereg zachęt podatkowych zgodnych z prawem unijnym, w postaci różnorakich ulg i zwolnień, aby zwiększyć swoją atrakcyjność podatkową. Do najczęściej stosowanych zachęt podatkowych należą:

- wakacje podatkowe stosowane np. w Czechach czy na Słowacji, które oferują zwolnienie z podatku CIT przez okres 10 lat po spełnieniu dodatkowych wymogów;
- tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE) z uprzywilejowanym opodatkowaniem (po spełnieniu dodatkowych wymogów) – np. Czechy oferują w SSE zwolnienie z podatku od nieruchomości czy dotacje na utworzenie nowych miejsc pracy, na Łotwie czy Węgrzech można uzyskać obniżoną o maksymalnie 80% stawkę CIT, Litwa oferuje 100% zwolnienia z podatku CIT przez okres 6 lat i 50% redukcję stawki CIT w okresie kolejnych 10 lat, Polska oferuje zredukowane stawki CIT w zależności od regionu od 25% do 50%;
- ulga na działalność badawczo-rozwojową (B+R) stosowana np. na Węgrzech, Litwie czy Łotwie w postaci możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania CIT nawet do trzykrotności kosztów poniesionych na B+R po spełnieniu dodatkowych wymogów; w Polsce od 2018 r. możliwe jest nawet dwukrotne zaliczenie niektórych wydatków do kosztów uzyskania przychodu (poprzez ujęcie w kosztach i poprzez dodatkowe odliczenie 100% kosztów kwalifikowanych od podstawy opodatkowania);
- obniżenie stawki podatkowej czasowo lub na stałe, stosowane np. w Rumunii przez okres pierwszych 24 miesięcy dla nowo założonych mikro przedsiębiorców stawka CIT wynosi 1%, jeśli spółka zatrudnia co najmniej jedną osobę;
- rozliczanie strat stosowane przez okres pięciu kolejnych lat np. przez Czechy, Polskę czy Bułgarię, siedmiu lat np. przez Rumunię oraz przez czas nieokreślony np. na Litwie;
- obniżenie stawki podatkowej dla dywidend, odsetek czy opłat licencyjnych płaconych za granicę na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania stosowane przez wszystkie państwa Europy Środkowej;

-
- potrącenia dotyczące określonych inwestycji polegające na obniżeniu podstawy opodatkowania dzięki możliwości zastosowania przyspieszonej amortyzacji, stosowane np. w Bułgarii w postaci 50% stawki amortyzacyjnej na zakup nowych maszyn dla realizacji inwestycji, w Czechach w postaci 50% stawki amortyzacyjnej na biurowce lub magazyny czy na Węgrzech w postaci 50% stawki amortyzacyjnej na zakup praw własności intelektualnej i sprzętu do produkcji filmowej;
 - obniżenie podatku dotyczącego inwestycji stosowane np. w Rumunii czy na Słowacji (EY, 2017; Deloitte, 2017; PKF 2017; PwC, 2017).

Pomoc publiczna

Rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych wymusza na państwach Europy Środkowej podjęcie aktywnej roli w zakresie inicjowania zmian w narodowych gospodarkach, które podniosą ich atrakcyjność. Pomocna może być odpowiednio adresowana pomoc publiczna skierowana na przezwyciężenie barier działalności gospodarczej czy stymulowanie wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej (Działo, 2013).

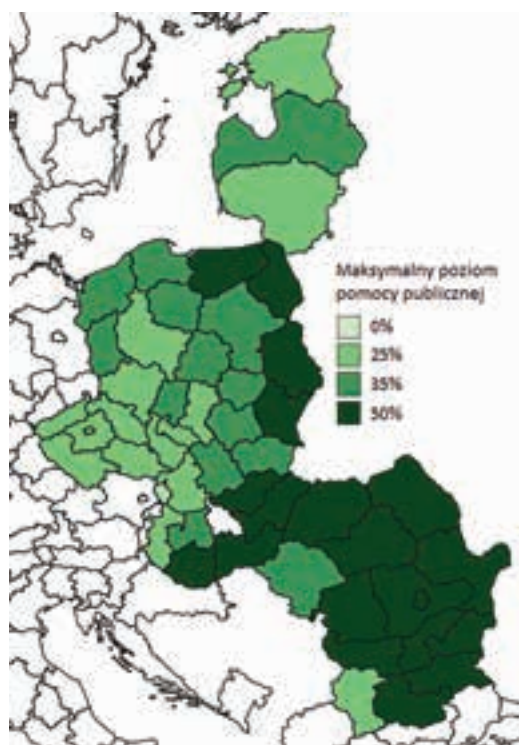
Pomoc publiczna, zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych jest zabroniona, jeśli zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji na rynku wewnętrznym, w zakresie, w jakim negatywnie wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto Komisja Europejska sprawuje kontrolę nad pomocą publiczną udzielaną przez państwa członkowskie. Tym niemniej zgodnie z art. 107 ust. 2 i 3 TFUE oraz Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014³ pomoc horyzontalna, regionalna czy sektorowa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Aczkolwiek zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia Komisji Europejskiej map pomocy regionalnej obowiązujących w ramach danej perspektywy finansowej. Zgodnie z pkt. 172 Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 Komisji Europejskiej⁴ maksymalny poziom intensywności pomocy publicznej, obowiązujący w przypadku inwestycji dokonywanych przez duże przedsiębiorstwa w regionach, nie może przekraczać 50% ekwiwalentu dotacji brutto w regionach NUTS 2, w których PKB na mieszkańca wynosi 45% średniej UE-27 lub mniej. Co więcej, poziom pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw może być wyższy od wartości maksymalnych o 10% dla przedsiębiorstw średnich i 20% dla przedsiębiorstw małych.

³ Por. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014.

⁴ Dz. U. C 209 z 23.7.2013, s. 1.

W Europie Środkowej 5 z 6 regionów NUTS 2 w Bułgarii, 7 z 8 regionów NUTS 2 w Rumunii, 4 z 16 regionów (województw) NUTS 2 w Polsce oraz 4 z 6 regionów NUTS 2 na Węgrzech (zobacz rys. 7) może udzielić maksymalnej pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw w wysokości 50%. Najniższe stawki maksymalnej dopuszczalnej pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw spośród państw Europy Środkowej, tj. 25%, mają Czechy, Estonia oraz Litwa, gdyż poziom PKB na mieszkańca w ich regionach NUTS 2 wynosi powyżej 60% średniej UE-27. Spośród państw Europy Środkowej tylko region Bratislavsky na Słowacji nie może przyznać żadnej pomocy publicznej dużym przedsiębiorstwom, z racji na fakt, iż PKB na jednego mieszkańca wynosi powyżej 75% średniej dla UE-27.

Rysunek 7. Maksymalny poziom pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw dla regionów szczebla NUTS 2 Europy Środkowej w latach 2014–2020



* Uwaga: Kolor regionu NUTS 2 Europy Środkowej od jasno do ciemno zielonego zależy od wysokości maksymalnej stawki procentowej dozwolonej pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw. Jasny zielony to 0%, a ciemno zielony to 50%. Powyższe maksymalne stawki pomocy publicznej mogą być zwiększone o 20% dla małych firm i 10% dla firm średnich. Ponadto region warszawski zachodni ma obniżoną maksymalną dopuszczalną wysokość pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw do 20%, a Miasto Warszawa do 31.12.2017 r. miało 15%, a od 01.01.2018 do 31.12.2020 ma 10%.

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau na podstawie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat unijne, jak i krajowe regulacje w zakresie pomocy publicznej ulegały licznym zmianom. Z punktu widzenia inwestora kluczowe są m.in. zmiany w zakresie trwałości projektu (np. brak możliwości przenoszenia działalności produkcyjnej czy też relokacji środków trwałych współfinansowanych ze środków unijnych w okresie trwałości projektu poza zasięg geograficzny kwalifikowalności), czy zmiany w katalogu wydatków niekwalifikowalnych (np. rozliczenie notą obciążeniową zakupu środka trwałego będącego własnością beneficjenta lub prawa przysługującego beneficjentowi jest wydatkiem niekwalifikowalnym, uznawanym za wkład niepieniężny w projekcie) w perspektywie finansowej 2014–2020 (Ministerstwo Rozwoju, 2017) w porównaniu do perspektywy finansowej 2007–2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007). Istotne z punktu widzenia inwestora jest także zastąpienie definicji „zamknięcie działalności” z Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 nową definicją „przeniesienie działalności” z Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/1084⁵, które istotnie zmieniło od 10 lipca 2017 r. zasady przyznawania pomocy publicznej na inwestycje przedsiębiorców. Zgodnie z nowymi zasadami inwestycje, które prowadzą do przeniesienia tej samej lub podobnej działalności lub jej części w ramach grupy kapitałowej pomiędzy krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (zwany dalej EOG), nie otrzymają wsparcia w postaci dotacji lub zwolnienia podatkowego. Na podstawie nowych przepisów „przeniesienie działalności” wystąpi, jeśli spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

- produkt lub usługa służy przynajmniej częściowo do tych samych celów;
- produkt lub usługa zaspokaja wymagania lub potrzeby tej samej kategorii klientów,
- nastąpiła likwidacja miejsc pracy związanych z taką samą lub podobną działalnością, oraz
- przeniesienie musi wystąpić w określonym czasie, tzn. w okresie od 2 lat poprzedzających wniosek o pomoc do 2 lat po zakończeniu inwestycji.

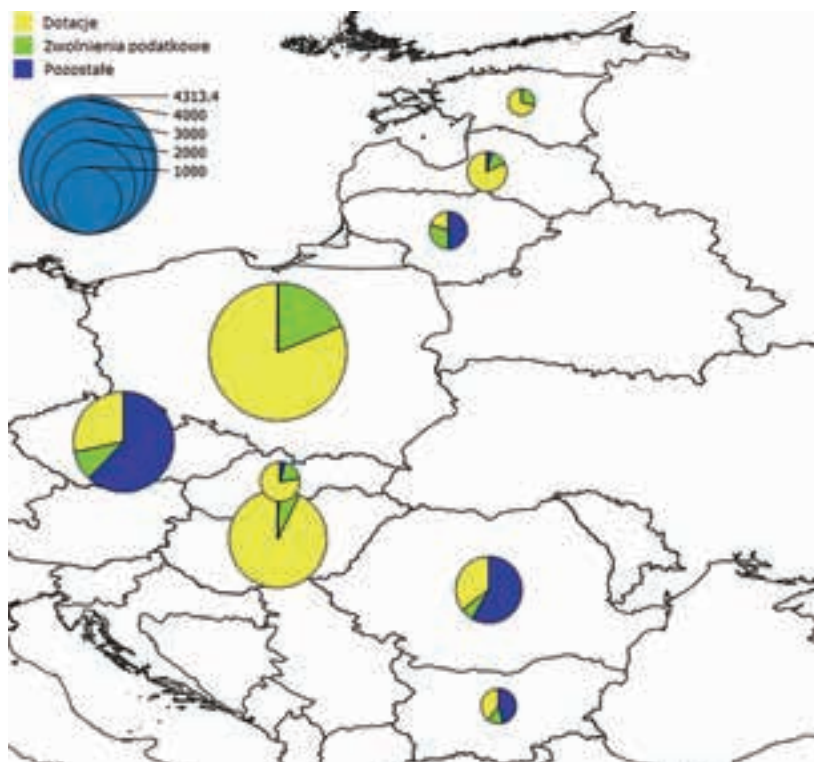
Brak prognozy informującego o redukcji zatrudnienia może prowadzić do wniosku, iż likwidacja nawet jednego miejsca pracy będzie wymagała procedury notyfikacyjnej (EY, 2017).

W latach 2007–2016 całkowita kwota pomocy publicznej udzielonej przez państwa Europy Środkowej wzrosła z 4 942,6 mln EUR do 11 370,1 mln EUR. Tak duża dynamika jest spowodowana znacznym wzrostem wartości udzielonej pomocy publicznej przez Estonię (ponad 16-krotny wzrost), Bułgarię (ponad 10-krotny wzrost) czy Litwę (ponad 6-krotny wzrost). Co więcej, istotna zmiana w latach 2007–2016 wystąpiła także w strukturze wykorzystywanych instrumentów. W 2007 r. zwolnienia z podatku były kluczowym instrumentem pomocy publicznej dla Bułgarii (61,2%), Litwy (55,7%), Węgier (55,4) czy Słowacji (71,4%). Natomiast dla Czech (71,4%), Estonii (89,7%), Łotwy (97,2%), Polski (73,2%) czy Rumunii (59,8%) takim kluczowym instrumentem pomocy publicznej były dotacje (subwencje) dla przedsiębiorstw. W 2016 r. już tylko Estonia (27,8%) i Litwa (30%) przeznaczały więcej niż

⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017.

20% całkowitej kwoty pomocy publicznej na zwolnienia z podatku, czyli bierną (pasywną) pomoc publiczną. Państwa Europy Środkowej (za wyjątkiem Bułgarii, Czech, Litwy i Rumunii) w 2016 roku przeznaczyły ponad 70% całkowitej kwoty pomocy publicznej na dotacje (subwencje, granty) dla przedsiębiorstw, czyli czynną (aktywną) pomoc publiczną (zobacz rys. 8).

Rysunek 8. Pomoc publiczna w podziale na instrumenty w Europie Środkowej (w mln EUR) w 2016 r.

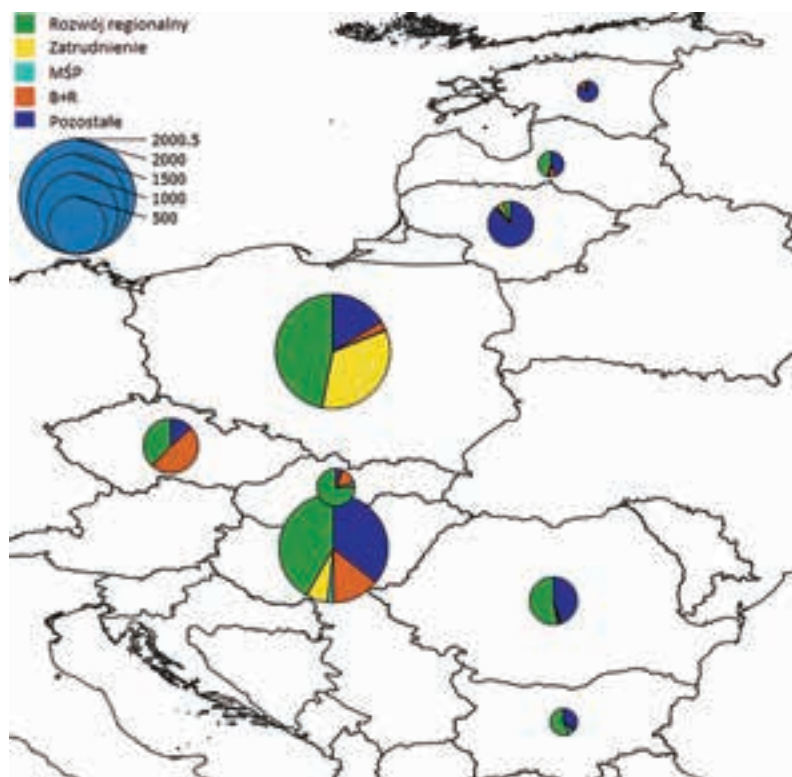


* Uwaga: Rozmiar koła zależy od całkowitej wartości udzielonej pomocy publicznej w 2016 r. przez poszczególne państwa Europy Środkowej, z podziałem na: instrumenty, takie jak dotacje dla przedsiębiorstw, zwolnienia podatkowe oraz pozostałe. W 2016 r. całkowite wydatki Polski na pomoc publiczną wyniosły 4314,4 mln EUR i była to najwyższa kwota spośród państw Europy Środkowej. Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau na podstawie Komisja Europejska, Eurostat, Code: comp_sa_01, Code: comp_ai_sa_01, 2018.

Z punktu widzenia inwestora oprócz pomocy publicznej udzielanej w ramach zwolnień z podatku czy dotacji dla przedsiębiorstw równie istotna jest pomoc horyzontalna, która jest udzielana na zasadzie tzw. wyłączeń blokowych (grupowych), bez obowiązku notyfikacji przez Komisję Europejską. W latach 2007–2016 znacząco wzrosła całkowita kwota przeznaczana przez państwa Europy Środkowej (za wyjątkiem Łotwy) na horyzontalną pomoc publiczną udzielaną w formie tzw. wyłączeń blokowych z 1 523,4 mln EUR

w 2007 r. do 5 425,3 mln EUR w 2016 r. (zobacz rys. 9). W największym stopniu wzrosła pomoc publiczna przekazywana na rozwój regionalny z 191,7 mln EUR w 2007 r. do 2 347,5 mln EUR w 2016 r. oraz na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną z 2,7 mln EUR w 2007 r. do 604 mln EUR w 2016 roku. Miało to pozytywny wpływ na wzrost oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej regionów Europy Środkowej w latach 2007–2016, w szczególności Węgier, Czech, Polski, Słowacji i Rumunii, w których to państwach najbardziej wzrosły wydatki w ramach pomocy publicznej na rozwój regionalny oraz działalność badawczo-rozwojową i inwestycyjną. Ponadto bardzo zmalała we wszystkich państwach Europy Środkowej pomoc publiczna dla MŚP oraz w formie kapitału podwyższonego ryzyka – z 608,8 mln EUR w 2007 r. do 58,3 mln EUR w 2016 roku.

Rysunek 9. Pomoc publiczna w formie wyłączenia blokowego w Europie Środkowej (w mln EUR) w 2016 r.



* Uwaga: Rozmiar koła zależy od całkowitej wartości udzielonej pomocy publicznej w formie wyłączenia blokowego w 2016 r. przez poszczególne państwa Europy Środkowej, z podziałem na: rozwój regionalny; zatrudnienie; MŚP, w tym kapitał podwyższonego ryzyka; B+R, w tym innowacje oraz pozostałe. W 2016 r. całkowite wydatki Polski na pomoc publiczną w ramach włączeń blokowych wyniosły 2000,5 mln EUR.

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu Tableau na podstawie Komisja Europejska, Eurostat, Code: comp_bex_sa_01, 2018.

Podsumowanie

Polska w 2017 r. została najlepiej oceniona przez ekspertów EBOiR spośród państw Europy Środkowej, ze względu na posiadanie efektywnych regulacji w zakresie ładu korporacyjnego. Ponadto Polska i Czechy są jedynymi państwami Europy Środkowej, które poprawiły swoją pozycję pod względem ochrony praw własności w rankingu The Global Competitiveness Index w 2016 r., w porównaniu do 2007 roku. Co więcej, tylko Polska, Litwa, Estonia, Rumunia oraz Bułgaria poprawiły w 2016 r., w porównaniu do 2007 r., swoją pozycję pod względem egzekwowania kontraktów według rankingu Doing Business. Natomiast pod względem atrakcyjności podatkowej dominują wśród państw Europy Środkowej Bułgaria i Węgry, które mają najniższe stawki podatku CIT i podatku od zysków kapitałowych, odpowiednio 10% (Bułgaria) i 9% (Węgry). Powyższe zmiany w latach 2007–2016 (kontynuowane w 2017 r.), którym towarzyszyły zmiany systemów prawnych na bardziej przyjazne inwestorom, w połączeniu ze wzrostem wydatków na pomoc publiczną, wpłynęły na wzrost oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej zdecydowanej większości regionów szczebla NUTS 2 Europy Środkowej w 2016 r., w porównaniu do 2007 roku.

Aspekt ekologiczny

Środowisko jest ważne dla inwestora, ponieważ w przypadku większości inwestycji przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę, inwestor zobowiązany jest do uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Obowiązek ten egzekwowany jest w związku z koniecznością ochrony środowiska naturalnego, zrównoważonym rozwojem, ale także w interesie społecznym. Wydawanie decyzji środowiskowej poprzedza ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego na środowisko (OOŚ). Decyzje środowiskowe wydawane są w zasadzie przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów, z tym jednak, że w przypadku dużych inwestycji liniowych (linie energetyczne, linie kolejowe, autostrady itp.) wymagana jest decyzja regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Bardzo ważny jest przepis określający, które rodzaje inwestycji wymagają przeprowadzenia OOŚ obligatoryjnie, a które fakultatywnie. Rozstrzygnięcie tego należy do organu prowadzącego postępowanie. Obligatoryjnie OOŚ muszą uzyskać przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zaś fakultatywnie – przedsięwzięcia, które mogą potencjalnie oddziaływać na środowisko.

Stan środowiska w Polsce

W Europie Środkowej, w tym w Polsce, ciągu ostatnich 20 lat nastąpiła poprawa w ochronie środowiska, natomiast rozwój społeczno-gospodarczy odbywa się kosztem pogorszenia stanu środowiska. Dlatego też konieczne jest pełne wdrożenie zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju przez wszystkie sektory gospodarki i zwiększanie ich efektywności ekologicznej, skutkujące ograniczeniem zużycia zasobów i redukcją emisji zanieczyszczeń do środowiska.

Materiałochłonność i energochłonność są znacząco wyższe od średniej unijnej. Ograniczenie zużycia surowców i energii skutkuje nie tylko mniejszymi kosztami funkcjonowania gospodarki w przyszłości, ale również zmniejszeniem presji na wszystkie komponenty środowiska. Pomimo że obserwowana jest stabilizacja poboru wód, działania w zakresie dalszej racjonalizacji gospodarowania wodą należy traktować jako jeden z priorytetów polityki ekologicznej, tym bardziej, że wobec obserwowanych zmian klimatu spodziewane jest pogłębienie deficytu wody na obszarze kraju.

Na uwagę zasługuje fakt, iż przy wzroście PKB ilość odpadów przemysłowych nie zwiększa się. Niepokojącym zjawiskiem od 2006 r. jest jednak wzrost udziału tych odpadów kierowanych na składowiska i spadek udziału odpadów poddawanych odzyskowi. Od 2000 r. następuje spadek zbieranych odpadów komunalnych, a wskaźnik wytwarzania odpadów komunalnych na osobę w Polsce należy do niskich w porównaniu do innych państw w UE.

Trendy i prognozy: stan ekologiczny jednolitych części wód słodkich

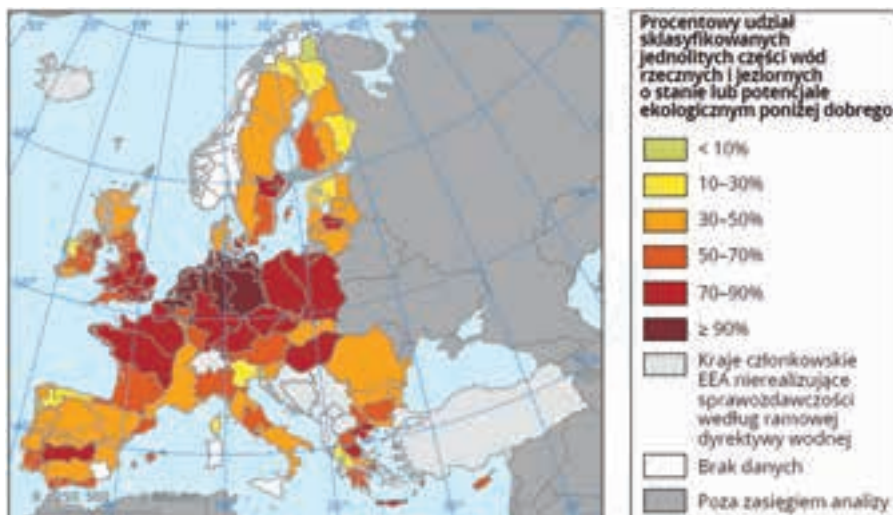
Głównym celem europejskiej polityki wodnej jest zapewnienie, że w całej Europie będzie dostępna wystarczająca ilość wody dobrej jakości. Przyjęta w roku 2000 ramowa dyrektywa wodna ustanowiła ramy dla zarządzania, ochrony i poprawy jakości zasobów wodnych w UE⁶. Jej głównym celem jest zapewnienie dobrego stanu wszystkich wód.

Tylko połowa jednolitych części wód powierzchniowych spełnia cel osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego do roku 2015. Osiągnięcie dobrego stanu oznacza spełnienie pewnych standardów dotyczących kwestii ekologicznych, chemicznych, morfologicznych i ilościowych w odniesieniu do wód. Ilość i jakość wody są ze sobą ściśle powiązane. W Planie zasobów wodnych Europy z 2012 r. podkreślono, że kluczowym czynnikiem spełnienia zasady dobrego stanu jest zapewnienie, że zasoby wodne nie będą nadmiernie eksploatowane. W 2010 r. państwa członkowskie UE opublikowały 160 planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.

⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L z dnia 22 grudnia 2000 r.) oraz Ochrona, zachowanie i wzmocnienie kapitału naturalnego Środowisko Europy 2015. Stan i prognozy.

Rysunek 9 ukazuje udział wód sklasyfikowanych jako wody o stanie ekologicznym poniżej dobrego. W Polsce, podobnie jak w Czechach i na Węgrzech 70–90%, ogółu wód rzecznych i jeziornych znajduje się w stanie lub potencjale poniżej dobrego.

Rysunek 9. Procentowy udział będących pod wpływem presji związanych z zanieczyszczeniem sklasyfikowanych jednolitych części wód rzecznych i jeziornych, zgodnie z ramową dyrektywą wodną



Źródło: Europejska Agencja Środowiska 2015, s. 203.

Ekoinnowacje

Polska nie opracowała zintegrowanego podejścia do innowacji ekologicznych, rozwoju i wdrażania ekoinnowacji. Natomiast pewne działania zostały ujęte np. w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2017 do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku).

Pomiar ekoinnowacji jest trudnym zadaniem. Najbardziej znaną inicjatywą w zakresie ekoinnowacji w Unii Europejskiej jest badanie prowadzone od 2010 r. przez Europejskie Obserwatorium Ekoinnowacyjności (EIO) (O'Brien, Miedziński 2013). Opracowany został złożony wskaźnik ekoinnowacyjności dla poszczególnych państw Unii Europejskiej (tzw. *Eco-Innovation Scoreboard*). Indeks ten składa się z 16 wskaźników podzielonych na 5 grup⁷. Trzy z nich bezpośrednio odnoszą się do ekoinnowacji: nakłady na ekoinnowacje, działania ekoinnowacyjne oraz wyniki ekoinnowacji. Pozostałe dwie grupy wskaźników

⁷ Szczegółowe informacje dotyczące opracowywania tych wskaźników znajdują się na stronie internetowej: <http://www.eco-innovation.eu/>, [30.08.2017].

to efekty wynikające z wprowadzania ekoinnowacji – środowiskowe oraz społeczno-gospodarcze. Ich szczegółowy opis przedstawia poniższy wykaz:

- nakłady (*inputs*) – wielkość udziału środków i nakładów rządowych przeznaczanych na działalność badawczo-rozwojową w obrębie ochrony środowiska i energetyki w stosunku do wartości PKB, udział osób zajmujących się działalnością B+R w liczbie wszystkich pracowników, wielkość zielonych inwestycji w ramach funduszy PE/VC;
- działania (*activities*) – udział przedsiębiorstw wprowadzających ekoinnowacje poprawiające efektywność materiałową i energetyczną w liczbie przedsiębiorstw ogółem w kraju, liczba organizacji posiadających certyfikaty zarządzania środowiskowego ISO14001 (w odniesieniu do liczby obywateli w danym kraju);
- wyniki (*outputs*) – liczba patentów, publikacji naukowych (w odniesieniu do liczby obywateli w danym kraju), informacje w mediach na temat ekoinnowacji (w odniesieniu do liczby dostępnych mediów elektronicznych);
- efekty środowiskowe (*environmental outcomes*) – efektywność wykorzystania energii, surowców, wody oraz wskaźniki emisji gazów cieplarnianych;
- efekty społeczno-gospodarcze (*socio-economics outcomes*) – udział eksportu branży ochrony środowiska w ogólnym eksporcie, udział pracowników zatrudnionych w branży ochrony środowiska w ogólnej liczbie pracowników, ogólny obrót generowany przez branżę ochrony środowiska.

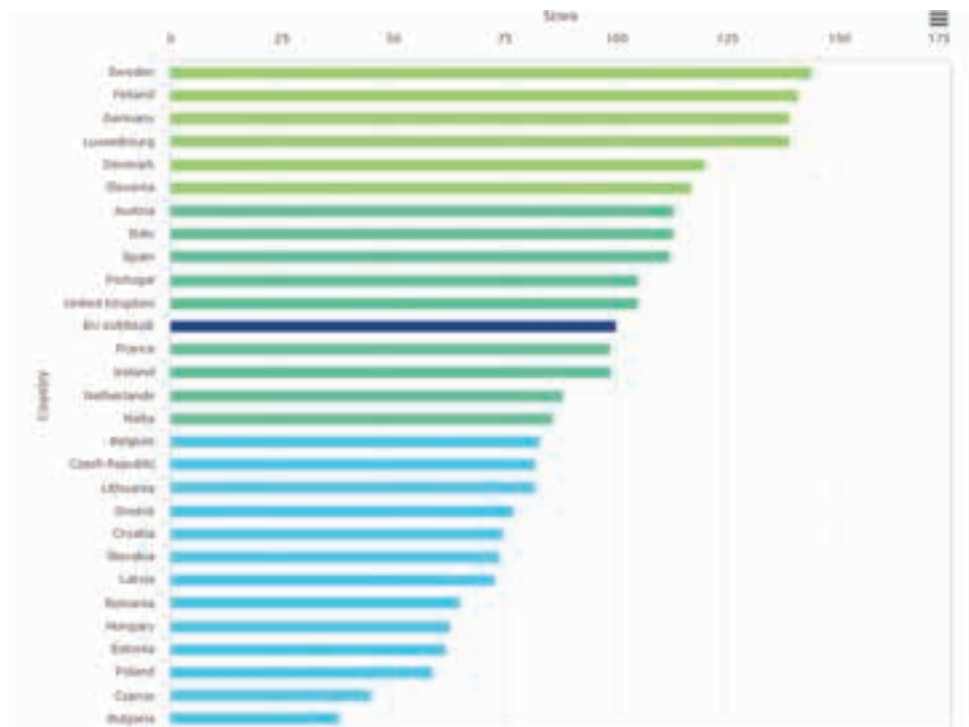
Pod względem wskaźnika ekoinnowacyjności Polska znajduje się w najsłabszej grupie państw, podobnie jak większość państw Europy Wschodniej i niektóre kraje Zachodnie, jak Grecja. Przy tym nawet wśród tej grupy państw widoczny jest duży dystans Polski do nowych państw członkowskich: Czech i Estonii. Wyniki tych indeksów pokazują niewystarczające wdrażanie ekoinnowacji w przedsiębiorstwach w naszym kraju. Obecnie dostępne dane przedstawione przez Europejskie Obserwatorium Przedsiębiorczości (EIO), potwierdzają zdecydowanie niewystarczający stopień ekoinnowacyjności gospodarki Polski. Innowacja przynosząca korzyści dla środowiska (eko-innowacja) to nowy lub istotnie ulepszony produkt (wyrób lub usługa), proces, metoda organizacyjna lub marketingowa, które przynoszą korzyści dla środowiska w porównaniu z rozwiązaniami alternatywnymi.

Przykłady korzyści dla środowiska uzyskanych w okresie wytwarzania przez przedsiębiorstwo wyrobów lub usług:

- obniżka materiałochłonności lub zużycia wody na jednostkę produktu;
- obniżka energochłonności
- obniżka emisji dwutlenku węgla;
- zmniejszenia zanieczyszczenia gleby, wody, powietrza lub poziomu hałasu;
- użycie materiałów mniej zanieczyszczających lub mniej niebezpiecznych dla środowiska;
- zmniejszenie udziału energii pozyskanej z paliw kopalnych na rzecz pozyskanej ze źródeł odnawialnych;

- powtórne wykorzystanie (recykling) odpadów, wody lub materiałów na użytek własny lub sprzedaż.

Rysunek 10. Ranking ekoinnowacyjności państw UE w 2016 r.
(średnia dla krajów UE-27=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Unii Europejskiej (Eco-Innovation, 2016), https://ec.europa.eu/environment/eoap/scoreboard_en, [02.07.2018].

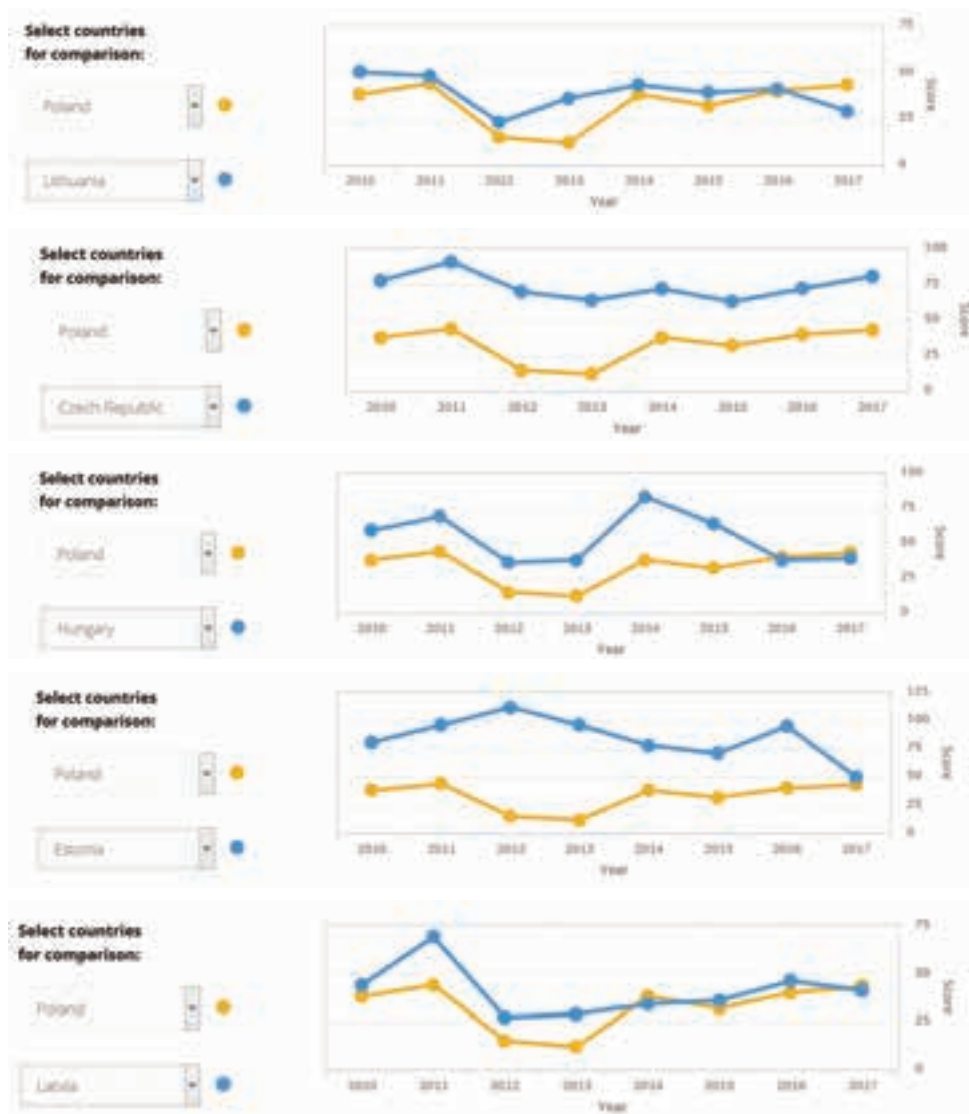
Najczęściej wskazywaną korzyścią dla środowiska uzyskaną przez przedsiębiorstwa przemysłowe było powtórne wykorzystanie odpadów, wody lub materiałów na własny użytek lub sprzedaż, natomiast przez przedsiębiorstwa usługowe – obniżka energochłonności lub emisji dwutlenku węgla (GUS, 2015).

Rysunek 11 przedstawia porównania między krajami Polską, Węgrami, Estonią, Litwą, Łotwą i Czechami. Czechy wypadają najlepiej, natomiast Polska osiąga wskaźniki na poziomie połowy średniej unijnej. Widoczny jest spadek wskaźnika ekoinnowacyjności dla Litwy i Węgier.

Polska osiąga poziom połowy średniej unijnej pod względem złożonego wskaźnika ekoinnowacyjności. Jest to wartość na takim samym poziomie, jaki posiadają Estonia lub Węgry, ale jest to raczej wynik pogorszenia wskaźnika ekoinnowacyjności w innych

państwach, np. na Węgrzech, aniżeli poprawy sytuacji w Polsce. Widoczne są duże opóźnienia, a dyfuzja ekoinnowacji z państw Europy Zachodniej do Europy Środkowej następuje powoli.

Rysunek 11. Porównanie złożonego wskaźnika ekoinnowacyjności dla Polski, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Węgier (średnia dla UE=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Unii Europejskiej (Eco-Innovation, 2016), https://ec.europa.eu/environment/eoap/scoreboard_en, [02.07.2018].

Podsumowanie

W perspektywie lat 2007–2016 regiony Europy Środkowej, w tym Polski, w dalszym ciągu utrzymują dystans do krajów zachodniej Europy pod względem ochrony środowiska. Regiony w Polsce z reguły dysponują istotnymi atutami, jakimi są mało skażone środowisko naturalne i obszary cenne przyrodniczo. Właściwe wykorzystanie z tych walorów może stanowić dźwignię rozwoju regionalnego i lokalnego, zapewniając dobrobyt mieszkańcom i uzyskanie przewagi nad innymi terytoriami. W Polsce nastąpiła poprawa stanu środowiska, natomiast rozwój społeczno-gospodarczy wciąż związany jest z pogorszeniem stanu środowiska, dużą materiałochłonnością i energochłonnością. Niezadawalający jest stan zasobów wodnych, bowiem tylko połowa części wód powierzchniowych odpowiada standardom.

Jednym ze sposobów przewyższenia problemu stanu środowiska są ekoinnovazione. Złożony indeks ekoinnovazione pokazuje niekorzystną pozycję Polski w stosunku do bardziej rozwiniętych państw UE. Otóż Polska znajduje się w słabszej grupie umiarkowanych ekoinnovazioneatorów, podobnie jak większość państw Europy Wschodniej. Stąd występuje konieczność wsparcia ekoinnovazione.

Zakończenie

W latach 2007–2016 regiony Europy Środkowej w zdecydowanej większości przypadków zmniejszyły dystans do krajów zachodniej Europy, co znajduje odzwierciedlenie w ocenach potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej zarówno na poziomie NUTS 1 (makroregionów), jak i NUTS 2 (województw). Wynika to z przewag konkurencyjnych związanych z czynnikiem pracy, jak i rosnącą atrakcyjnością rynków zbytu. Warto też zauważyć, że pomoc publiczna w krajach Europy Środkowej wzmocniła wysokie walory lokalizacyjne największych miast, co jest wynikiem silnego związku atrakcyjności inwestycyjnej z poziomem i dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego.

System prawny większości z państw Europy Środkowej w latach 2007–2017 podlegał licznym przeobrażeniom i modyfikacjom. Zmianie uległy m.in. regulacje z zakresu ładu korporacyjnego, prawa podatkowego czy pomocy publicznej.

Tym niemniej, w najbliższych latach pozytywny wzrostowy trend oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej regionów Europy Środkowej może ulec zahamowaniu, na skutek zaostżenia zasad pomocy publicznej, np. braku możliwości przenoszenia działalności produkcyjnej czy też relokacji środków trwałych współfinansowanych ze środków unijnych w okresie trwałości projektu poza zasięg geograficzny kwalifikowalności, czy rozliczenia

notą obciążeniową zakupu środka trwałego będącego własnością beneficjenta lub prawa przysługującego beneficjentowi, które jest obecnie wydatkiem niekwalifikowalnym, uznawanym za wkład niepieniężny w projekcie. Co więcej, zgodnie z nowymi zasadami udzielania pomocy publicznej inwestorom może być obecnie trudniej otrzymać wsparcie w postaci dotacji czy zwolnienia podatkowego bez procedury notyfikacyjnej, w sytuacji przeniesienia działalności lub jej części (w okresie od 2 lat poprzedzających wnioski o pomoc do 2 lat po zakończeniu inwestycji) w ramach grupy kapitałowej pomiędzy krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w związku z koniecznością udowodnienia, iż nie nastąpiła likwidacja chociażby jednego miejsca pracy związanego z taką samą lub podobną działalnością.

W Polsce nastąpiła poprawa stanu środowiska, natomiast rozwój społeczno-gospodarczy odbywa się jego kosztem. Tylko połowa jednolitych części wód powierzchniowych spełnia cel osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego do roku 2015.

Jednym ze sposobów przezwyciężenia problemu złego stanu środowiska są eko-innowacje. Złożony indeks eko-innowacyjności pokazuje niekorzystną pozycję naszego kraju – Polska znajduje się w najsłabszej grupie państw, podobnie jak większość państw Europy Wschodniej poza Czechami.

Bibliografia

- Besley, T. (1995). Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, Vol. 103, (5), pp. 903–937. DOI: <https://doi.org/10.1086/262008>, [dostęp: 10.07.2018].
- Deloitte (2017). *Taxation and Investment in Ukraine*, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-ukraineguide-2017.pdf>, [dostęp: 20.06.2018].
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights, *The American Economic Review*, Vol. 57, (2), pp. 347–359.
- Działo, J. (2013). Formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej w latach 2006–2011, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXXIX, s. 207–224.
- EBRD (2017). *Corporate Governance in Transition Economies Country Report from Bulgaria, Croatia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia*.
- Eco-Innovation (2016). *Eco-Innovation at the heart of European policies*, https://ec.europa.eu/environment/ecoap/scoreboard_en, [dostęp: 02.07.2018].
- EEA (2015). *Środowisko Europy 2015 – Stan i prognozy: Synteza*. Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga.
- European Commission (2018). *Taxes in Europe database*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/economic-analysis-taxation/taxes-europe-database-tedb_en, [dostęp: 02.07.2018].

-
- EY (2007, 2017). *Worldwide Corporation Tax Guide*, <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/worldwide-corporate-tax-guide---country-list>, [dostęp: 02.07.2018].
- EY (2017). *Zmiana zasad przyznawania pomocy publicznej na inwestycje w Europejskim Obszarze Gospodarczym*, <https://www.blog.ey.pl/taxweb/zmiana-zasad-przyznawania-pomocy-publicznej-inwestycje-europejskim-obszarze-gospodarczym/>, [dostęp: 02.07.2018].
- Godlewska-Majkowska, H. (red.) (2008). *Atrakcyjność inwestycyjna polskich regionów. W poszukiwaniu nowych miar*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Godlewska-Majkowska, H. (red.) (2009). *Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski a kształtowanie lokalnych i regionalnych specjalizacji gospodarczych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Godlewska-Majkowska, H. (red.) (2013). *Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski na tle Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Hoelzler, H., Libanova, E., Iefymenko, T., Kotlyarevsky, Y., Taran, S., Chernikov, D., Dereviainkin, V., Stuart, E. (2015). *Study on State Support to Undertakings in Ukraine*, <http://www.amc.gov.ua/amku/doc-catalog/document?id=120933&schema=main>, [dostęp: 02.07.2018].
- Komisja Europejska (2018), *Eurostat: Code: comp_bex_sa_01; Code: comp_sa_01, Code: comp_ai_sa_01*, <http://ec.europa.eu/eurostat>, [dostęp: 02.07.2018].
- Lanau, S., Esposito, G., Pompe, S. (2014). *Judicial System Reform in Italy: A Key to Growth. IMF Working Paper*, No. 14/32, 1–16. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475573022.001>, [dostęp: 02.07.2018].
- Ministerstwo Rozwoju (2017). *Umowa Partnerstwa, Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020*. Warszawa, MR/H 2014–2020/23(3) 07/2017.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa, MRR/H/8(3) 11/2007.
- Perry, A. (2000). *An Ideal Legal System for Attracting Foreign Direct Investment? Some Theory and Reality. American University International Law Review*, 15(6), pp. 1627–1657.
- PKF (2017). *PKF Worldwide Tax Guide 2017/18*. PKF International Limited, <https://www.pkf.com/publications/tax-guides/pkf-international-worldwide-tax-guide/>
- PwC (2017). *Nowe obowiązki Komitetów Audytu*. PwC i Forum Rad Nadzorczych, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/zmiany-dot-komitetow-audytu-pwc.pdf>, [dostęp: 02.07.2018].
- PwC (2017). *Worldwide Tax Summaries Corporate Taxes 2017/2018*, <https://www.pwc.com/gx/en/tax/corporate-tax/worldwide-tax-summaries/pwc-worldwide-tax-summaries-corporate-taxes-2017-18-europe.pdf>, [dostęp: 02.07.2018].
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. – zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych (Dz. U. UE L 156 z 20.06.2017).

-
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. – uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. UE L187 z 26.06.2014).
- Schwab, K., Porter, M.E. (2006). *The Global Competitiveness Report 2006–2007*. Geneva: World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006–07.pdf, [dostęp: 02.07.2018].
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Warszawa 2017.
- Styn, I. (2014). Kryteria efektywności ekonomicznej prawa w ujęciu przedsiębiorcy. W: P. Chmielnicki (red.). *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*. Warszawa: LexisNexis.
- The World Bank (2006). *Doing Business 2007. How to reform*, <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB07-FullReport.pdf>, [dostęp: 20.06.2018].
- The World Bank (2016). *Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>, [dostęp: 20.06.2018].
- World Economic Forum (2017), *The Global Competitiveness Index 2017–2018*. World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017–2018>, [dostęp: 02.07.2018].
- Tirole, J. (2001). Corporate Governance. *Econometrica*, Vol. 69(1), pp. 1–35.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202, s. 1).
- Wach, K. (2005). *Systemy podatkowe Unii Europejskiej*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 Komisji Europejskiej Dz.U. C 209 z 23.7.2013, s. 1.

* * *

Zmiany w przestrzeni Europy Środkowej z punktu widzenia inwestora

Streszczenie

W perspektywie unijnej na lata 2007–2016 regiony Europy Środkowej w zdecydowanej większości przypadków zmniejszyły dystans do krajów zachodniej Europy, co znajduje odzwierciedlenie w ocenach potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej zarówno na poziomie NUTS 1 (makroregionów), jak i NUTS 2 (województw). Wniosek ten potwierdza zdecydowane polepszenie ocen jednostek terytorialnych w ostatnich badanych latach, co jest pokłosiem realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

W Europie Środkowej najbardziej rozwinięte są regiony stołeczne, które osiągnęły najwyższą ocenę potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej – Bratysława, Budapeszt, Bukareszt oraz Praga. Należy jednak zwrócić uwagę, że na mapie regionów Europy Środkowej zaczynają pojawiać się regionalne bieguny wzrostu w Polsce i Republice Czeskiej.

Dzięki zachodzącym zmianom w przestrzeni gospodarczej kraje Europy Środkowej powinny być w stanie łatwiej przyciągnąć inwestorów kosztem regionów dawnej Unii Europejskiej.

System prawny większości z państw Europy Środkowej w latach 2007–2017 podlegał licznym przeobrażeniom i modyfikacjom. Zmianie uległy m.in. regulacje z zakresu ładu korporacyjnego, prawa podatkowego czy pomocy publicznej.

Polska spośród państw Europy Środkowej została w 2017 r. najlepiej oceniona przez ekspertów EBOiR, ze względu na posiadanie efektywnych regulacji w zakresie ładu korporacyjnego. Ponadto Polska i Czechy są jedynymi państwami Europy Środkowej, które poprawiły swoją pozycję pod względem ochrony praw własności w rankingu The Global Competitiveness Index w 2016 r., w porównaniu do 2007 roku. Co więcej, tylko Polska, Litwa, Estonia, Rumunia oraz Bułgaria poprawiły w 2016 r., w porównaniu do 2007 r., swoją pozycję pod względem egzekwowania kontraktów według rankingu Doing Business. Natomiast pod względem atrakcyjności podatkowej dominują wśród państw Europy Środkowej Bułgaria i Węgry, które mają najniższe stawki podatku CIT i podatki od zysków kapitałowych – odpowiednio 10% (Bułgaria) i 9% (Węgry). Powyższe zmiany w latach 2007–2016 (kontynuowane w 2017 r.), którym towarzyszyły zmiany systemów prawnych na bardziej przyjazne inwestorom, w połączeniu ze wzrostem wydatków na pomoc publiczną, wpłynęły na wzrost oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej zdecydowanej większości regionów szczebla NUTS 2 Europy Środkowej w 2016 r., w porównaniu do 2007 roku.

Tym niemniej, w najbliższych latach ten pozytywny wzrostowy trend oceny potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej regionów Europy Środkowej może ulec zahamowaniu, na skutek zaostrożenia zasad pomocy publicznej, np. braku możliwości przenoszenia działalności produkcyjnej czy też relokacji środków trwałych współfinansowanych ze środków unijnych w okresie trwałości projektu poza zasięg geograficzny kwalifikowalności, czy rozliczenia notą obciążeniową zakupu środka trwałego będącego własnością beneficjenta lub prawa przysługującego beneficjentowi, które jest obecnie wydatkiem niekwalifikowalnym, uznawanym za wkład niepieniężny w projekcie. Co więcej, zgodnie z nowymi zasadami udzielania pomocy publicznej inwestorom może być obecnie trudniej otrzymać wsparcie w postaci dotacji czy zwolnienia podatkowego bez procedury notyfikacyjnej, w sytuacji przeniesienia działalności lub jej części (w okresie od 2 lat poprzedzających wnioski o pomoc do 2 lat po zakończeniu inwestycji) w ramach grupy kapitałowej pomiędzy krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w związku z koniecznością udowodnienia, iż nie nastąpiła likwidacja chociażby jednego miejsca pracy związanego z taką samą lub podobną działalnością.

W Polsce nastąpiła poprawa stanu środowiska, natomiast rozwój społeczno-gospodarczy odbywa się kosztem środowiska. Tylko połowa jednolitych części wód powierzchniowych spełnia cel osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego do roku 2015.

Jednym ze sposobów przezwyciężenia problemu złego stanu środowiska są ekoinnowacje. Złożony indeks ekoinnowacyjności pokazuje niekorzystną pozycję naszego kraju – Polska znajduje się w najśłabszej grupie państw, podobnie jak większość państw Europy Wschodniej poza Czechami.

Changes in Central and Eastern Europe from the Investor's Perspective

Abstract

Under the EU budget framework for 2007–2016, the regions of Central and Eastern Europe (CEE), in a vast majority of cases, closed the gap between them and other countries of Western Europe, which is reflected in positive assessments of their potential investment attractiveness both at the NUTS 1 level (macro-regions) as well as NUTS 2 (provinces). This conclusion is also confirmed by a considerable improvement in the assessment of local government units over the last years of the research, which is the result of the completed investments co-financed from EU funds.

In CEE countries the best-developed regions are those where capitals are located, as they have reached the highest potential investment attractiveness scores: Bratislava, Budapest, Bucharest and Prague. What needs to be noted, however, is the fact that on the map of the CEE regions there are appearing regional growth centres (growth poles): in Poland and the Czech Republic.

Thanks to the changes taking place in their business environment, CEE countries should be able to attract investors more easily, at the cost of Old EU Member States.

In 2007–2017 the legal systems of the majority of CEE countries underwent numerous transformations and modifications. Among others, what was changed were regulations in the area of corporate governance, tax laws and public aid.

In 2017 Poland was ranked the best among other CEE countries by EBRD experts due to having effective regulations in terms of corporate governance. Furthermore, Poland and the Czech Republic are the only countries in the region which improved their positions in *The Global Competitiveness* ranking of 2016 as for property rights protection, when compared to 2007. Again, only Poland, Latvia, Estonia, Romania and Bulgaria improved their positions in the *Doing Business* ranking in terms of contract execution in 2016, as compared to 2007. Bulgaria and Hungary dominate among CEE countries when it comes to their tax system attractiveness, as they enjoy the lowest CIT and capital gains tax rates, 10% and 9%, respectively. The above-mentioned changes over the years 2007–2016 (and continued in 2017), along with more investor-friendly changes in the legal systems and increasing expenditures on public aid positively influenced the assessment of potential investment attractiveness in the majority of the CEE regions at the NUTS 2 level in 2016, as compared to 2007. However, over the coming years this upward trend in the assessment of potential investment attractiveness of CEE countries may be halted due to the tightening of public aid rules, e.g. no possibility of moving production or transferring fixed assets co-financed from EU funds during the execution of a given project beyond the geographical scope of the eligibility, or settling with a debit note a transaction of a fixed asset purchase, being in possession of the beneficiary, or the beneficiary's right, which is currently a non-eligible expenditure, recognised as an in-kind contribution to a given project. What is more, in line with the new rules of granting public aid, investors may find it more difficult to be given support in the form of a subsidy or a tax relief without the notification procedure, in the case of relocating a given company or its part (within 2 years prior to applying for help up to 2 years after completing an investment) under one capital group between the countries of

the European Economic Area, as there is an obligation to prove that no employees are made redundant under the same or similar kind of activity.

In Poland the environmental conditions have improved, however, the social and economic development in the county takes place at the cost of the natural environment, as it is characterised by high material and energy consumption. Only half of the uniform part of surface waters meet the criterion of reaching a satisfactory ecological state up to 2015.

One of the solutions of tackling the problem of the poor environmental conditions are eco-innovations. The complex index of eco-innovativeness shows Poland in a bad light: the country belongs to the group of the states taking the bottom positions in this respect, like a majority of CEE countries except the Czech Republic.

* * *

Nota o autorach

Hanna Godlewska-Majkowska jest profesorem nauk ekonomicznych, kierownikiem Zakładu Otoczenia Biznesu w Instytucie Przedsiębiorstwa w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, profesorem zwyczajnym w Instytucie Przedsiębiorstwa. Obecnie pełni w SGH funkcję prorektora ds. współpracy z otoczeniem. Specjalizuje się w badaniach nad lokalizacją przedsiębiorstw, przedsiębiorczością lokalną i regionalną oraz atrakcyjnością inwestycyjną regionów. Jest autorką ponad 200 publikacji. Wypromowała 6 doktorów. Badania prowadzone przez prof. dr hab. H. Godlewską-Majkowską i jej zespół są od 2008 roku podstawą opracowania raportów atrakcyjności inwestycyjnej polskich województw, powiatów i gmin na zamówienie PAIH (d. PAIZ) oraz raportu „Gmina na 5!”.

Mariusz Czernecki jest absolwentem Szkoły Głównej Handlowej, doktorantem SGH. Od 2011 jest współpracownikiem Instytutu Przedsiębiorstwa w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH. W przeszłości pełnił funkcję przewodniczącego Studenckiego Koła Naukowego Przedsiębiorczości i Analiz Regionalnych, wraz z którym realizował badanie „Gmina na 5!”. Jego zainteresowania naukowe dotyczą ilościowego podejścia do analiz regionalnych z wykorzystaniem metod statystycznych.

Małgorzata Godlewska jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw, w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest członkiem World Interdisciplinary Network for Institutional Research, Polskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa czy Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej. Specjalizuje się w ekonomicznej analizie prawa. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie w pracy jako audytor. Od 2012 roku prowadzi badania związane z wpływem instytucji formalnych i nieformalnych na konkurencyjność i przedsiębiorczość. Realizuje projekty badawcze związane z tą tematyką. Jest autorką ponad 20 publikacji naukowych (krajowych i zagranicznych) z zakresu przedsiębiorczości, konkurencyjności, prawa gospodarczego, prawa podatkowego czy prawa finansowego. Wykłada na studiach wyższych i podyplomowych przedmioty takie jak m.in.: Prawo gospodarcze, Tax system in European Union czy Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP).

Paweł Bartoszczuk jest doktorem nauk ekonomicznych, pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Handlowej, Instytutu Przedsiębiorstwa. Jest członkiem Rady Naukowej Instytutu Badań Systemowych PAN, stypendystą rządu Japonii w Japan Advanced Institute of Science and Technology. Jest także wykładowcą i stażystą na Northeastern Illinois University w Chicago oraz Aarhus University i stypendystą programu Erasmus dla wykładowców na Państwowym Ekonomicznym Uniwersytecie w Petersburgu. Jest ekspertem Eurostatu i Parlamentu Europejskiego, kierownikiem projektów badawczych finansowanych przez Komitet Badań Naukowych oraz Narodowe Centrum Nauki oraz członkiem komitetów organizacyjnych i naukowych zagranicznych konferencji: Enviroinfo, Water Economics and Statistics, Risk analysis, a także Polskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych. Jest autorem ponad 100 publikacji naukowych. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie projektów międzynarodowych dotyczących wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej. Przeprowadza ekspertyzy dla Komisji Europejskiej z zakresu środowiska i gospodarki wodnej oraz Banku Światowego.

Aneks

Potencjalna atrakcyjność inwestycyjna regionów Europy Środkowej NUTS 1

Kraj	Region NUTS 1	2007	2010	2013	2016 ⁸
Bułgaria	Severna I Yugoiztochna Bulgaria	F	F	F	F
Bułgaria	Yugozapadna I Yuzhna Tsentralna Bulgaria	E	E	D	D
Republika Czeska	Česká Republika	D	D	C	C
Estonia	Eesti	D	D	D	D
Łotwa	Latvija	E	E	E	E
Litwa	Lietuva	E	E	E	D
Węgry	Közép-Magyarország	A	B	A	A
Węgry	Dunántúl	E	E	F	F
Węgry	Alföld És Észak	F	F	F	F
Polska	Region Centralny	D	D	C	C
Polska	Region Południowy	E	E	E	E
Polska	Region Wschodni	F	F	F	F
Polska	Region Północno-Zachodni	F	F	E	E
Polska	Region Południowo-Zachodni	E	E	E	E
Polska	Region Północny	F	E	E	E
Rumunia	Macroregiunea Unu	F	F	F	F
Rumunia	Macroregiunea Doi	F	F	F	F
Rumunia	Macroregiunea Trei	E	F	E	E
Rumunia	Macroregiunea Patru	F	F	F	F
Słowacja	Slovensko	E	D	D	D

Potencjalna atrakcyjność inwestycyjna regionów Europy Środkowej NUTS 2

Kraj	Region NUTS2	2007	2010	2013	2016 ⁹
Bułgaria	Severozapaden	F	F	F	F
Bułgaria	Severen Tsentralen	F	F	F	F
Bułgaria	Severoiztochen	E	F	E	E
Bułgaria	Yugoiztochen	F	F	F	E
Bułgaria	Yugozapaden	C	C	B	B
Bułgaria	Yuzhen Tsentralen	F	F	F	E

⁸ Wartości szacunkowe (patrz rozdział dotyczący metodyki).

⁹ Jw.

Kraj	Region NUTS2	2007	2010	2013	2016
Republika Czeska	Praha	A	A	A	A
Republika Czeska	Střední Čechy	D	D	C	C
Republika Czeska	Jihozápad	D	D	D	D
Republika Czeska	Severozápad	E	E	E	E
Republika Czeska	Severovýchod	D	D	D	D
Republika Czeska	Jihovýchod	C	D	C	C
Republika Czeska	Střední Morava	E	E	D	D
Republika Czeska	Moravskoslezsko	D	D	D	D
Estonia	Eesti	D	D	C	C
Łotwa	Latvija	E	E	D	D
Litwa	Lietuva	E	E	D	D
Węgry	Közép-Magyarország	A	A	A	A
Węgry	Közép-Dunántúl	E	E	E	E
Węgry	Nyugat-Dunántúl	D	E	E	D
Węgry	Dél-Dunántúl	E	F	E	F
Węgry	Észak-Magyarország	F	F	E	E
Węgry	Észak-Alföld	F	F	E	E
Węgry	Dél-Alföld	F	F	E	E
Polska	Lódzkie	E	E	D	D
Polska	Mazowieckie	C	B	B	B
Polska	Małopolskie	E	E	D	D
Polska	Śląskie	D	D	D	D
Polska	Lubelskie	F	F	E	E
Polska	Podkarpackie	F	F	E	E
Polska	Świętokrzyskie	F	F	F	E
Polska	Podlaskie	E	F	E	E
Polska	Wielkopolskie	E	E	E	D
Polska	Zachodniopomorskie	D	E	E	D
Polska	Lubuskie	F	E	E	E
Polska	Dolnośląskie	D	D	D	C
Polska	Opolskie	F	F	F	E
Polska	Kujawsko-Pomorskie	E	E	E	D
Polska	Warmińsko-Mazurskie	F	F	F	E
Polska	Pomorskie	D	D	D	C
Rumunia	Nord-Vest	F	F	F	E
Rumunia	Centru	F	F	F	E

Kraj	Region NUTS2	2007	2010	2013	2016
Rumunia	Nord-Est	F	F	F	F
Rumunia	Sud-Est	F	F	F	F
Rumunia	Sud-Muntenia	F	F	F	F
Rumunia	Bucuresti-Ilfov	B	B	A	A
Rumunia	Sud-Vest Oltenia	F	F	F	F
Rumunia	Vest	E	F	E	E
Słowacja	Bratislavský Kraj	A	A	A	A
Słowacja	Západné Slovensko	E	E	E	D
Słowacja	Stredné Slovensko	F	F	E	D
Słowacja	Východné Slovensko	F	F	E	E

Systemy wsparcia start-upów w Europie Środkowo-Wschodniej

Europa Środkowo-Wschodnia znajduje się obecnie w kolejnym istotnym punkcie swojej historii. Po czasach transformacji rozpoczętej wraz z upadkiem rządów komunistycznych, kraje regionu stoją przed poważnymi wyzwaniami gospodarczymi i społecznymi. Jednym z obszarów tych wyzwań jest wzrost innowacyjności gospodarek, które dotychczas rozwijały się głównie dzięki relatywnie niższym kosztom pracy w stosunku do Europy Zachodniej oraz wykorzystaniu przestrzeni rozwojowej powstałej po latach zapóźnienia wobec krajów zachodnich. Warunkiem koniecznym dynamicznego rozwoju innowacji jest ekosystem start-upów, które są lepiej dostosowane do dynamicznych warunków, w jakich obecnie tworzone są innowacje.

Obecnie wiele krajów świata stara się stworzyć jak najlepsze warunki dla młodych, innowacyjnych przedsiębiorstw. Kraje, które są aktywne w tym obszarze, projektują odpowiednie systemy wsparcia, które mają przede wszystkim na celu zachęcenie obywateli do tworzenia własnych innowacji, a także przyciąganie innowacyjnych pomysłów z zagranicy. To, jakie systemy wsparcia stosują kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a także w jakim kierunku będą one rozwijane, będzie determinowało potencjał gospodarczy regionu w przyszłości.

Terminy i definicje

W związku z tym, że temat tej publikacji nie jest precyzyjnie zglobiony w literaturze, istnieje potrzeba zdefiniowania niektórych kluczowych pojęć. Pierwszym terminem, jaki należy zdefiniować, jest sformułowanie zawarte w samym tytule, a więc system wsparcia dla start-upów. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) określa system wsparcia jako *wzajemnie powiązane instrumenty działań interwencyjnych, o prorozwojowym i ofensywnym charakterze, podejmowanych w ramach polityki ekonomicznej i społecznej* (PARP, 2011). Powyższa definicja jest jednak dopasowana bardziej do tradycyjnych sektorów wspieranych w ramach standardowych polityk publicznych. Start-upy znajdują

się poza tymi ramami, a wiele krajów nie stworzyło dotychczas specjalnej polityki wobec nich. W związku z tym, dla celów niniejszej publikacji przyjęliśmy, że system wsparcia dla start-upów jest pojęciem szerszym. System ten składa się z regulacji i otoczenia instytucjonalnego, które stwarzają warunki do rozwoju ekosystemu start-upów. Innymi słowy, system jest tworzony przez podmioty i reguły, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na start-upy.

Definicja start-upu również nie jest precyzyjnie określona. Na potrzeby tego badania start-up został zdefiniowany jako przedsięwzięcie prowadzone w celu wytworzenia nowych produktów i usług w warunkach dużej niepewności – o historii nie dłuższej niż 10 lat (Deloitte, 2016). Wiele publikacji dotyczących start-upów opiera się przede wszystkim na analizie firm działających w branży IT lub telekomunikacyjnej. Start-upy działają jednak w wielu różnych sektorach, a ograniczenie tylko do niektórych z nich zakłóciłoby obraz rzeczywistości. W związku z tym, w ramach tego podejścia, start-up musi spełniać trzy wymagania zawarte w definicji Deloitte: generowanie nowych produktów i usług, wysoką niepewność otoczenia działalności i nie więcej niż 10 lat obecności na rynku.

Metodologia

Publikacja oparta jest na empirycznej analizie systemów wsparcia dla start-upów, o których mowa powyżej. Podstawowym założeniem dla zakresu badań było terytorium Europy Środkowo-Wschodniej, a w szczególności obszar następujących krajów: Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Ukrainy i Węgier. Założenie to opiera się na głównym celu publikacji, czyli kompleksowym przeanalizowaniu rozwiązań zastosowanych w ramach systemów wsparcia w poszczególnych krajach i próbie opisanego systemu wsparcia w Europie Środkowo-Wschodniej. W rezultacie, powstało również kilka zaleceń dla wszystkich z analizowanych krajów, które mają na celu poprawę ich systemów prawnych i instytucjonalnych dla lepszego rozwoju ekosystemu start-upów.

Przyjęty czas analizy obejmuje różne okresy, w zależności od obszaru badań. Analiza zmian regulacyjnych obejmuje okres od 2005 do 2017 roku. Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 roku dołączyła do Unii Europejskiej, jest to więc dobry punkt początkowy, dający możliwość porównania zmian w całym regionie. Pozostałe części oparte są na analizie statycznej, zawierającej tylko aktualne dane.

Literatura wykorzystana w niniejszej publikacji opiera się głównie na najnowszych raportach, artykułach i analizach profesjonalnych firm. Wynika to z relatywnej „świeżości” tego tematu. Problem systemów wsparcia dla start-upów w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej nie został jeszcze kompleksowo opisany, w związku z tym publikacja łączy wiele podejść do tego tematu.

Regulacje

Przyjazne otoczenie regulacyjne jest podstawową częścią całego systemu wsparcia dla start-upów zapewnianego przez rządy na całym świecie. Jest to forma pośredniego wsparcia, ponieważ zdecydowana większość przepisów nie dotyczy konkretnych przedsiębiorstw. Przepisy są jednakowe dla całego rynku, chociaż wiele z nich jest skierowanych do określonej grupy podmiotów. Z jednej strony regulacja korzystna dla start-upów powinna zapewniać przyjazne warunki dla młodych, innowacyjnych przedsiębiorstw, z drugiej jednak przepisy te powinny również wspierać bardziej dojrzałe firmy w inwestowaniu w innowacje i nawiązywanie współpracy z nowo powstałymi przedsiębiorstwami. Spełnienie tych dwóch celów jest konieczne, aby stworzyć silny ekosystem start-upów.

Niniejszy rozdział zawiera najważniejsze kwestie prawne z punktu widzenia rozwoju ekosystemu start-upów. Obejmuje analizę systemu podatkowego, prawa pracy, poziomu biurokracji oraz ochrony własności intelektualnej. Analiza koncentruje się na porównaniu krajów Europy Środkowo-Wschodniej i prezentacji najlepszych praktyk w każdym z wyróżnionych obszarów regulacyjnych. Głównym celem tego rozdziału jest określenie mocnych i słabych stron systemu wsparcia start-upów od strony regulacyjnej oraz stworzenie rekomendacji zawartych w podsumowaniu.

System podatkowy

System podatkowy powinien być analizowany jako zbiór wielu różnych narzędzi, a nie tylko z punktu widzenia poziomów stawek podatków płaconych przez przedsiębiorstwa. Nie ma prostej zależności między obniżką podatków a rozwojem przedsiębiorczości. Ważniejsze są: wpływ różnych podatków na stymulowanie przedsiębiorczości wśród obywateli (Gancarczyk, 2010, s. 148–149) i dynamika ich stawek w poprzednich latach. Podstawowym typem podatków płaconych przez start-upy jest podatek dochodowy od osób prawnych (stosowany w tej publikacji zamiennie z podatkiem od zysku), ponieważ określa on wielkość dochodu, jaki pozostaje w firmie. Pieniądze te mogą zostać zainwestowane w rozwój lub wypłacone jako nagroda dla założycieli i inwestorów.

Według danych za 2017 r. (Bank Światowy, 2018) efektywna stawka podatku dochodowego w Bułgarii wynosiła 5%, co stanowi najniższy poziom wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Kolejne pozycje zajęły kraje bałtyckie – kolejno Litwa (5,9%), Łotwa (6,3%) i Estonia (7,9%). Najwyższa stawka tego podatku, w wysokości 14,5%, została odnotowana w Polsce. Dla porównania, średnia stawka podatku dochodowego dla całego regionu wynosiła 9,26%. Różnice między wszystkimi krajami są znaczące, co oznacza, że niektóre kraje w regionie wykorzystują stawki podatkowe, aby przyciągać

firmy krajowe i zagraniczne. Jednak jeszcze ważniejsza niż poziom aktualnych stawek jest ich dynamika w przeszłości.

Zgodnie z obliczeniami opartymi na danych Banku Światowego (Bank Światowy, 2018) w ciągu ostatnich 12 lat największy spadek efektywnej stopy podatku dochodowego od osób prawnych nastąpił w Rumunii (o 5,6 p.p., z 17,2% do 11,6%). Pierwsza pozycja wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej wynika ze znacznego spadku stopy opodatkowania w 2006 roku. Od tego czasu efektywna stawka podatku od przedsiębiorstw stopniowo wzrastała. W Czechach podatek od zysku zmniejszył się o 4,5 p.p., co jest drugim wynikiem wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Trzeci w kolejności kraj, czyli Estonia, obniżył w tym czasie efektywną stawkę podatku dochodowego od osób prawnych o 3,5 p.p. W 2017 r. średnia efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych dla wszystkich krajów regionu była o 1,3 p.p. niższa niż w 2005 roku. Tylko trzy kraje zwiększyły stawki podatkowe (Litwa, Słowacja, Węgry). Warto jednak pamiętać, że z drugiej strony mają nadal jedno z najniższych stawek podatku dochodowego od osób prawnych w regionie.

Powyższe dane pokazują, że region Europy Środkowo-Wschodniej stał się w ostatnich latach bardziej atrakcyjny dla start-upów pod kątem stawek podatkowych. Kraje stosują coraz niższe stawki podatkowe w celu zwiększenia swojej atrakcyjności, a niektóre z nich idą o krok dalej niż inne. Dynamika stawek podatkowych pokazuje również, że konkurencja podatkowa jest obecna pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Również bardzo ważne w systemie wsparcia dla start-upów są specyficzne zachęty podatkowe, szczególnie w zakresie działalności B+R. Ulga podatkowa i inne zachęty przeznaczone na wydatki na badania i rozwój są ważne dla rozwoju ekosystemu start-upów. Jest to zachęta dla młodych przedsiębiorstw do tworzenia i rozwijania własnych rozwiązań technologicznych. Z drugiej strony jest to również zachęta dla większych firm do nabywania nowych produktów i usług od start-upów. Rządy w wielu krajach nie stworzyły jeszcze żadnych konkretnych przepisów podatkowych pod kątem start-upów. Zostały one zatem sklasyfikowane w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Wyniki analizy zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Najbardziej istotne dla start-upów zachęty podatkowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Zwolnienie podatkowe na B+R (Tak/Nie)	Zachęty podatkowe dla MŚP (również zachęty dla innych typów przedsiębiorstw)	Inne zachęty podatkowe, dedykowane działalności B+R lub start-upom
Bułgaria	Tak	<i>Nie zidentyfikowano</i>	<i>Nie zidentyfikowano</i>
Czechy	Tak	Ulga podatkowa do 10 lat na niektóre inwestycje	<i>Nie zidentyfikowano</i>

Kraj	Zwolnienie podatkowe na B+R (Tak/Nie)	Zachęty podatkowe dla MŚP (również zachęty dla innych typów przedsiębiorstw)	Inne zachęty podatkowe, dedykowane działalności B+R lub start-upom
Estonia	Nie	<ul style="list-style-type: none"> Zwolnienie od podatku CIT zatrzymanych lub reinwestowanych zysków 	<i>Nie zidentyfikowano</i>
Litwa	Tak	<ul style="list-style-type: none"> Obniżenie podatku CIT dla mikroprzedsiębiorstw Stawka CIT 0% dla małych przedsiębiorstw w pierwszym roku działalności Podwójne odliczenie kosztów inwestycji w środki trwałe 	<ul style="list-style-type: none"> Obniżenie podatku CIT od zysku uzyskanego dzięki wykorzystaniu lub sprzedaży wartości niematerialnych
Łotwa	Tak	<i>Nie zidentyfikowano</i>	<ul style="list-style-type: none"> Płaski podatek dla start-upów Wsparcie dla pracowników wysokowykwalifikowanych Podwyższona amortyzacja aktywów w postaci nowych technologii lub wartości niematerialnych
Polska	Tak	<ul style="list-style-type: none"> Obniżone składki na ubezpieczenia społeczne dla nowych przedsiębiorców 	<ul style="list-style-type: none"> Przyspieszona amortyzacja innowacyjnych inwestycji Zwolnienie od podatku od własności intelektualnej wnoszonej aportem do spółki
Rumunia	Tak	<ul style="list-style-type: none"> Obniżone stawki podatkowe dla mikroprzedsiębiorstw i nowo powstałych firm 0% stawka podatku od zysku zainwestowanego w nowy sprzęt technologiczny wykorzystywany w ramach działalności 	<ul style="list-style-type: none"> Przyspieszona amortyzacja inwestycji w aktywa B+R Zwolnienie podatkowe dla osób pracujących jako specjaliści IT oraz w sektorze B+R
Słowacja	Tak	<i>Nie zidentyfikowano</i>	<ul style="list-style-type: none"> Zwolnienie od podatku CIT w przypadku komercyjnego wykorzystywania aktywów niematerialnych
Ukraina	Nie	<ul style="list-style-type: none"> Specjalne zasady podatkowe z niższymi stawkami dla małych przedsiębiorstw 	<ul style="list-style-type: none"> Zwolnienie od podatku VAT dla firm IT na dostarczanie oprogramowania
Węgry	Tak	<ul style="list-style-type: none"> Ulga podatkowa dla MŚP w oparciu o odsetki od pożyczki na inwestycje w środki trwałe 	<ul style="list-style-type: none"> Zmniejszone składki na ubezpieczenia społeczne i szkolenia zawodowe dla naukowców Ulgi podatkowe na B+R

Źródło: opracowanie własne.

Dane przedstawione powyżej wskazują na różnice pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Niektóre z nich bardzo aktywnie wspierają start-upy – korzystają z narzędzi skoncentrowanych na zmniejszeniu podatków płaconych przez te przedsiębiorstwa i przyciąganiu firm z zagranicy. Z drugiej strony, niektóre kraje koncentrują się na uproszczeniu całego systemu podatkowego i obniżeniu stawek podatkowych dla wszystkich

rodzajów przedsiębiorstw. Najlepsza strategia to połączenie dwóch podejść. Start-upy wymagają specjalnych bodźców, aby wykorzystać je jako motor do dynamicznego rozwoju, ale nie mogą istnieć w próżni. Cały system musi koncentrować się na wspieraniu przedsiębiorczości i zachęcaniu do podejmowania ryzyka.

Spośród analizowanych krajów Europy Środkowo-Wschodniej tylko dwa nie oferują żadnych ulg podatkowych na wydatki na B+R: Estonia i Ukraina. Estonia zapewnia jednak zwolnienie z podatku CIT dla wszystkich zatrzymanych i reinwestowanych zysków. Estońskie firmy, które inwestują dużo środków finansowych w rozwój, nie muszą płacić podatku dochodowego. Pomaga im to rozszerzyć działalność i zachęca do ciągłych inwestycji. Ukraina ma specjalny system podatkowy dla małych przedsiębiorstw i zwolnienia z podatku VAT dla firm informatycznych od operacji dostarczania oprogramowania. Są one pomocne, ale nie koncentrują się na głównych obszarach istotnych dla start-upów. W rezultacie start-upy z Ukrainy nie mają zbyt wielu zachęt podatkowych, aby pozostać w ojczyźnie.

Pozostałe dwa państwa bałtyckie mają również interesujący zestaw zachęt podatkowych dla nowych przedsiębiorstw. Łotwa już uchwaliła specjalne prawo i zasady podatkowe dla start-upów. Specjalny mechanizm płaskiej stawki podatkowej, która wynosi obecnie 252 euro miesięcznie na każdego pracownika, niezależnie od wypłacanego wynagrodzenia i minimalnych świadczeń socjalnych, daje dużą stabilność finansową młodym przedsiębiorstwom. Również wysoko wykwalifikowani pracownicy posiadający doktorat mogą skorzystać ze specjalnego systemu podatkowego, w ramach którego wszystkie składki na ubezpieczenia społeczne i pensje są pokrywane przez państwo z funduszy UE (Treija, 2016). Ponadto od 2018 r. stopa podatkowa dla reinwestowanego zysku wynosi 0% (Agencja Inwestycji i Rozwoju Łotwy, 2018). Podobnie jak w przypadku Estonii, podatek CIT będzie płacony tylko wtedy, gdy firma wypłaca dywidendy lub dokonuje innych płatności na rzecz właścicieli. Start-upy na Litwie mogą liczyć na stawkę 0% podatku CIT w pierwszym roku działalności, a następnie 5-procentową stawkę obniżoną jako mikroprzedsiębiorstwa, po spełnieniu określonych warunków (Komisja Europejska 2018, 5 kwietnia). Firmy realizujące projekty inwestycyjne mają również prawo do podwójnego odliczenia kosztów środków trwałych (PwC, 2018, s. 25). Skala zachęt podatkowych w krajach bałtyckich jest znacznie wyższa niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a konkurencja między tymi trzema krajami doprowadziła do stworzenia bardzo przyjaznego obszaru podatkowego.

Bułgaria i Rumunia, mimo że znajdują się na podobnym poziomie rozwoju, mają inne podejście w kwestii wspierania nowych przedsiębiorstw. Bułgaria ma bardzo niską stawkę podatku od osób prawnych (efektywnie 5%) i oferuje ulgi podatkowe na wydatki na badania i rozwój (OECD, 2017). Nie istnieją żadne inne zachęty podatkowe dotyczące start-upów. W Rumunii stawka podatku CIT jest znacznie wyższa (efektywnie 11,6%) niż

w Bułgarii, ale kraj ten oferuje więcej zachęt. Nowe mikroprzedsiębiorstwa z co najmniej jednym pracownikiem mogą liczyć na 1% stawkę podatku. Rumuńskie przedsiębiorstwo nie musi również płacić podatku od zysków z reinwestowanego zysku w nowy sprzęt technologiczny wykorzystywany do celów biznesowych. Może również stosować przyspieszoną amortyzację na aktywa kapitałowe wykorzystywane w działalności B+R oraz zwolnienia podatkowe dla osób pracujących jako specjaliści IT lub B+R (Accace, 2018, 19 lutego).

Wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej istnieją dwa główne podejścia do tworzenia zachęt podatkowych dla nowo powstałych firm. Czechy i Słowacja prezentują pierwsze podejście. Te dwa kraje oferują co prawda ulgę podatkową na koszty badań i rozwoju, ale pozostałe zachęty podatkowe nie koncentrują się na start-upach, lecz raczej na szerszych grupach przedsiębiorstw. W Czechach niektóre kwalifikowane inwestycje mogą otrzymać zachętę w postaci ulgi w podatku dochodowym na okres do 10 lat (Czech Invest, 2018). Na Słowacji firmy mogą liczyć na zwolnienie z podatku CIT od komercyjnego wykorzystania wartości niematerialnych.

Podejście do podatków reprezentowane przez Polskę i Węgry jest bardziej zorientowane na start-upy. W Polsce młodzi przedsiębiorcy mogą liczyć na niższe składki na ubezpieczenie społeczne. Polski system podatkowy oferuje również przyspieszoną amortyzację środków trwałych B+R oraz zwolnienie z podatku od wartości intelektualnej wnoszonej aportem do spółki. Węgry oferują ulgi podatkowe dla MŚP w oparciu o odsetki od pożyczki na inwestycje w środki trwałe, zmniejszone składki na ubezpieczenie społeczne, składki na szkolenia zawodowe dla naukowców oraz ulgi podatkowe dla działalności B+R. Z drugiej jednak strony, w systemie węgierskim istnieje minimalny podatek dochodowy oparty na minimalnym dochodzie. Oznacza to, że firma, która nie przynosi zysków, musi i tak zapłacić podatek. Jeżeli zysk przed opodatkowaniem lub podstawa opodatkowania – w zależności od tego, która z tych wartości jest wyższa – nie osiąga minimum zysku, podatnik musi albo złożyć deklarację zawierającą strukturę kosztów w zeznaniu podatkowym, albo zastosować minimalny dochód jako podstawę opodatkowania, w wysokości 2% łącznych przychodów (Accace, 2018, 16 lutego, s. 7). W rezultacie zniechęca to firmy rozpoczynające działalność w tym kraju.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie wykorzystują wszystkich dostępnych zachęt podatkowych. Różne inne inicjatywy w całej Europie zapewniają korzystne warunki podatkowe i zabezpieczenia społeczne osobom rozpoczynającym działalność. Na przykład w Belgii start-upy mogą otrzymać prawie całkowite zwolnienie podatkowe dla pierwszego pracownika, natomiast potem zmniejszony podatek rośnie stopniowo do piątego pracownika. Francja oferuje z kolei młodym, innowacyjnym firmom niższy podatek od przedsiębiorstw, zredukowane podatki lokalne i składki na ubezpieczenie społeczne na okres do 7 lat, jeśli w tym samym czasie wydatki firmy na badania i rozwój przekraczają 15%. W Hiszpanii istnieje podobna stawka ubezpieczenia społecznego dla start-upów,

niemniej muszą one płacić tylko 50 EUR miesięcznie (Andrez P. i in., 2017, s. 52). Należy podkreślić, że rozwiązania z krajów spoza UE nie zostały wzięte pod uwagę ze względu na specyfikę systemów prawnych.

W kwestii podatków istnieje jeszcze jeden czynnik, który odgrywa ważną rolę dla start-upów – jest to poziom złożoności systemu podatkowego dla przedsiębiorstw. Tabela 2 przedstawia dwa główne wskaźniki świadczące o trudnościach z płaceniem podatków w każdym z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Wskaźnik czasu potrzebnego na rozliczenie i zapłacenie podatków przedstawia średni czas, jaki przedsiębiorstwo musi przeznaczyć rocznie na wszystkie procedury związane z podatkami. Wskaźnik liczby płaconych podatków pokazuje liczbę wszystkich płatności, które przeciętne przedsiębiorstwo musi każdego roku wykonać na rzecz urzędu skarbowego.

Tabela 2. Wskaźniki poziomu skomplikowania systemu podatkowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Czas potrzebny na rozliczenie i zapłacenie podatków (w godzinach)	Płatności podatków (liczba)
Bułgaria	453	14
Czechy	248	8
Estonia	50	8
Litwa	109,3	11
Łotwa	168,5	7
Polska	260	7
Rumunia	163	14
Słowacja	192	8
Ukraina	327,5	5
Węgry	277	11
Średnia	224,83	9,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy, *Doing Business Data*, 2018.

Głównym wnioskiem wynikającym z powyższych danych jest to, że Estonia ma najłatwiejsze procedury podatkowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Przedsiębiorstwa w tym kraju muszą poświęcić około 50 godzin na rozliczenie i zapłacenie podatków, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej (224,83 godziny). Estonia osiągnęła ten poziom wskaźnika, pomimo faktu, iż wymaga standardowej liczby płatności. Estońskie przedsiębiorstwa muszą dokonać ośmiu płatności podatku, natomiast średnia dla regionu to 9,3. Tak dobry wynik jest skutkiem uproszczonego estońskiego prawa podatkowego i skuteczności administracji działającej w tym kraju. W przypadku Ukrainy liczba płatności podatków jest najmniejsza, niemniej średni czas rozliczenia i zapłacenia podatków w tym

kraju wynosi 327,5 godziny. Kraj ten ma wiele problemów ze skutecznością administracji publicznej i licznymi barierami prawnymi, związanymi z bieżącym regulowaniem zobowiązań publicznych.

Jednak największy problem ze skutecznością swojego systemu podatkowego ma Bułgaria. Przedsiębiorstwa muszą wykonać 14 płatności podatkowych rocznie i przeznaczyć aż 453 godziny na wszystkie procedury podatkowe. W porównaniu do Estonii, czy nawet do średniego poziomu, należy stwierdzić, że kraj ten jest niekonkurencyjny w kwestii złożoności systemu podatkowego. Na przykład Rumunia, która ma taką samą liczbę płatności podatkowych, wymaga jedynie 163 godzin na wypełnienie procedur podatkowych. Bułgaria powinna poświęcić więcej uwagi na uproszczenie swojego systemu podatkowego w celu przyciągnięcia nowych przedsiębiorstw.

Pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w których czas przygotowywania i płacenia podatków przekracza średnią dla całego regionu, to Czechy, Węgry i Polska. Wynik pierwszego wskaźnika jest w ich przypadku podobny, pomimo różnic w liczbie płatności podatkowych. Potwierdza to, że wydajność jest ważniejsza niż liczba płatności. Dlatego te trzy kraje również powinny poświęcić więcej uwagi na ulepszenie swoich urzędów podatkowych i uproszczenie prawa podatkowego.

Prawo pracy

Przedsiębiorstwa, zwłaszcza innowacyjne start-upy, bazują na ludziach. Zdecydowana większość wartości niematerialnych tworzonych przez start-upy wymaga wysoko wykwalifikowanych i zmotywowanych pracowników. Dodatkowo niestabilne środowisko technologiczne zmusza start-upy do jak największej elastyczności. W związku z tym, młode firmy potrzebują elastycznych warunków i niskich kosztów zatrudniania pracowników.

Koszt zatrudnienia pracowników jest różny w poszczególnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Tabela 3 pokazuje szczegółowe informacje na temat stawki podatku od wynagrodzeń i składek w 2017 r. oraz jego zmiany od 2005 roku. Największy krok w kierunku obniżenia kosztów zatrudniania pracowników wykonała Ukraina, która od 2005 r. obniżyła stopę podatku od pracy i składek o 19,5 p.p. Postęp ten został osiągnięty w 2016 roku, a wcześniej stopa była znacząco wyższa. Dla ukraińskich start-upów jest to krok we właściwym kierunku.

Bułgaria ma najniższy poziom stopy podatku od wynagrodzeń i składek spośród wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Bułgarscy przedsiębiorcy muszą poświęcić 20,2% swoich zysków komercyjnych na koszty pozapłacowe, co stanowi ponad 10 p.p. poniżej przeciętnej wartości (30,9%). Kraj ten dokonał także znaczącej redukcji tych kosztów, w wysokości 15,6 p.p. w analizowanym okresie. Potwierdza to wcześniejszy wniosek, że Bułgaria wykorzystuje przede wszystkim niskie stawki podatkowe do wspierania

rodzimych przedsiębiorstw. Kolejnym krajem, który znacząco obniżył łączne pozapłacowe koszty pracy, jest Rumunia. Przedsiębiorstwa rumuńskie musiały przeznaczyć w 2017 r. około 11,7 p.p. mniej na koszty pozapłacowe niż w 2005 roku.

Tabela 3. Stopa opodatkowania pracy oraz składek na ubezpieczenia społeczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Stopa opodatkowania pracy i składek na ubezpieczenia społeczne (% zysków)	Zmiana stopy opodatkowania pracy i składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2005–2017 (w p.p.)
Bułgaria	20,2	-15,6
Czechy	38,4	-1,1
Estonia	38,8	0,2
Litwa	35,2	0
Łotwa	26,6	-0,6
Polska	25,0	-2
Rumunia	25,8	-11,7
Słowacja	39,7	0
Ukraina	24,8	-19,5
Węgry	34,3	-5,9
Średnia	30,9	-5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy, *Doing Business Data*, 2018.

Zakres różnic w całym regionie prowadzi do podziału krajów na dwie grupy: bardziej oraz mniej przyjaznych. W bardziej przyjaznych krajach, takich jak Łotwa, Polska lub wspomniana Ukraina, Rumunia i Bułgaria, stopa podatku od pracy i składek nie przekracza 27%. Wszystkie te kraje, poza Bułgarią, ustaliły koszty pozapłacowe na zbliżonym poziomie, pomiędzy 24,8% a 26,6%. W mniej przyjaznych krajach, takich jak Słowacja, Estonia, Czechy, Litwa i Węgry, stopa podatku od pracy i składek jest wyższa. W 2017 r. oscylowała ona między 34,3% (Węgry) a 39,7% (Słowacja). Stawki te plasują się zdecydowanie powyżej średniej i sprawiają, że te kraje są mniej konkurencyjne w tym aspekcie.

Koszty zatrudnienia, zwłaszcza koszty niezwiązane z płacą, są bardzo ważne dla start-upów, ale jeszcze ważniejsza jest elastyczność. Aby być precyzyjnym, należy podkreślić, że prawa pracowników powinny być w pełni respektowane, niemniej prawo pracy dotyczące start-upów powinno być możliwie tak elastyczne, jak rynek, na którym działają. Praca w start-upach zapewnia dodatkowe możliwości rozwoju własnych umiejętności, ale wysokie ryzyko samej aktywności gospodarczej wpływa również na niepewną sytuację pracowników. W związku z tym, skuteczne prawo pracy powinno uwzględniać te warunki. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w tabeli 4, zidentyfikowano trzy główne warunki,

które wskazują na poziom elastyczności prawa pracy w każdym kraju: brak zakazu zawierania umów na czas określony w przypadku stałych zadań, maksymalna długość umów na czas określony i okres wypowiedzenia w przypadku zwolnienia z pracy. W trzecim wskaźniku uwzględniono wartości dla pracowników z rocznym stażem pracy, ponieważ sytuacja ta jest najbliższa sytuacji start-upów.

Tabela 4. Prawo pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Umowy na czas określony zakazane dla powtarzalnych zadań w ramach pracy	Maksymalny czas umów na czas określony z jednym pracownikiem (w miesiącach)	Średni okres wypowiedzenia (w przypadku pracownika po rocznej pracy, liczony w płatnych tygodniach)
Bułgaria	Nie	36	4,29
Czechy	Nie	108	8,67
Estonia	Tak	120	4,29
Litwa	Nie	60	8,67
Łotwa	Tak	60	4,33
Polska	Nie	33	4,33
Rumunia	Tak	60	4,00
Słowacja	Nie	24	8,67
Ukraina	Tak	Brak limitu	8,67
Węgry	Nie	60	4,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy, *Doing Business*, 2018.

W czterech krajach Europy Środkowo-Wschodniej obowiązuje formalny zakaz zawierania umów na czas określony na stałe – w Estonii, Łotwie, Rumunii i na Ukrainie. W tych krajach przedsiębiorstwa mogą zatrudniać pracowników na umowy na czas określony tylko w zakresie wykonywania określonych, unikalnych zadań. Jest to istotne ograniczenie dla start-upów, które nie mogą zapewnić stabilnych warunków pracy i zatrudniać pracowników na czas nieokreślony. Jednakże Ukraina nie ogranicza maksymalnej długości umów na czas określony. W innych krajach natomiast istnieje limit, który ogranicza czas takiej umowy. Drugi najdłuższy czas tego rodzaju umowy może zostać ustanowiony w Estonii (120 miesięcy). Na Łotwie i w Rumunii umowy takie można podpisać na 60 miesięcy.

Wśród krajów, które nie mają żadnych ograniczeń w zakresie umów na czas określony na stałe, najdłuższy okres takiej umowy może zostać ustanowiony w Czechach (108 miesięcy). Najkrótszy czas jest z kolei dopuszczalny na Słowacji – 24 miesiące. Okres ten może stanowić barierę dla start-upów, ponieważ czas dwóch lat jest często zbyt krótki, aby zatrudnić pracownika na czas nieokreślony. Krótkie okresy maksymalnych umów na czas określony są również w Bułgarii (36 miesięcy) i Polsce (33 miesiące).

Trzeci wskaźnik dotyczy okresu wypowiedzenia dotyczącego zwolnienia z pracy. Najkrótszy wynik w płatnych tygodniach został zidentyfikowany w Rumunii. Średni okres wypowiedzenia w tym kraju to cztery płatne tygodnie. Wynik pięciu innych analizowanych krajów (Bułgaria, Estonia, Węgry, Łotwa i Polska) nie przekroczył 4,33 płatnego tygodnia. Jednak w pozostałych czterech krajach wskaźnik ten wynosi aż 8,67 płatnych tygodni. Oznacza to, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej istnieją dwie grupy o różnym poziomie konkurencyjności w tym obszarze. Krótszy okres wypowiedzenia zwiększa elastyczność umów o pracę. Jest to ważne dla start-upów na wczesnych etapach rozwoju, ponieważ nie mają one rozbudowanych systemów rekrutacji i są zmuszone do zatrudniania ludzi za pomocą prostych metod, które zapewniają gorszą dokładność. W rezultacie, krótszy okres wypowiedzenia ułatwia korygowanie ewentualnych błędów w zatrudnieniu.

Biurokracja

Zasady i regulacje dotyczące relacji między biznesem a administracją publiczną są bardzo ważne dla działalności start-upów. Jeśli nie są właściwe, mogą utrudnić dokonywanie wszystkich obowiązków, które nie są związane z podstawowym obszarem działania, takich jak procedury uruchomienia nowej firmy lub regulowania zobowiązań wobec urzędów. Problemy z nadmierną biurokracją wymieniane są w większości publikacji jako ważna bariera dla ekosystemu start-upów.

Wymagania administracyjne i reguły zakładania firmy to pierwsze przeszkody stojące przed start-upami. Niskie bariery wejścia na rynek dla nowych przedsiębiorstw są korzystne dla rozwoju całego ekosystemu i dają dodatkowe możliwości rozwoju innowacyjnych rozwiązań. Poniższa analiza została oparta na trzech głównych wskaźnikach: czasie wymaganym do wypełnienia procedur oraz ich liczbie, a także kosztach rozpoczęcia działalności. Szczegółowe dane dotyczące tych wskaźników zostały przedstawione w tabeli 5.

Estonia jest najbardziej atrakcyjnym krajem pod względem wymaganego czasu i procedur umożliwiających założenie firmy. Ten kraj w obu tych kategoriach jest zdecydowanie poniżej średniej, co oznacza, że estoński system jest bardzo skuteczny dla nowych przedsiębiorców. Potrzebują one średnio 3,5 dnia i realizacji tylko trzech procedur, aby rozpocząć działalność gospodarczą. Pozostałe państwa bałtyckie są następnymi, zajmując *ex aequo* drugą pozycję. Łotwa i Litwa są również przyjazne w zakresie administracji. Założyciele nowych firm z tych krajów potrzebują średnio 5,5 dnia i czterech procedur, aby rozpocząć swój biznes.

Największym postępowaniem od 2005 r. może pochwalić się Słowacja, która skróciła czas rozpoczęcia działalności o ponad 90 dni (ze 103 dni). Obecnie jej wskaźnik oscyluje wokół średniej, ale wciąż jest przestrzeń do kolejnych redukcji. Z kolei Ukraina jest liderem, jeśli chodzi o zmniejszenie liczby procedur koniecznych do założenia działalności gospodarczej.

Od 2005 r. liczba procedur spadła tam o dziesięć. Obecnie kraj ten znajduje się w połowie rankingu, a jego wynik jest zbliżony do średniej dla całego regionu.

Tabela 5. Wybrane wskaźniki związane z założeniem działalności gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Czas wymagany do rozpoczęcia działalności gospodarczej w dniach [pozycja wśród wszystkich krajów]	Liczba procedur wymaganych do rozpoczęcia działalności gospodarczej [pozycja wśród wszystkich krajów]	Koszt rozpoczęcia działalności jako procent dochodu <i>per capita</i> [pozycja wśród wszystkich krajów]
Bułgaria	23,0 [9]	7,0 [=9]	1,2 [=6]
Czechy	9,0 [6]	8,0 [10]	1,0 [4]
Estonia	3,5 [1]	3,0 [1]	1,2 [=6]
Węgry	7,0 [5]	6,0 [=5]	5,4 [9]
Łotwa	5,5 [=2]	4,0 [=2]	1,8 [8]
Litwa	5,5 [=2]	4,0 [=2]	0,6 [2]
Polska	37,0 [10]	5,0 [4]	12,0 [10]
Rumunia	12,0 [7]	6,0 [=5]	0,4 [1]
Słowacja	12,5 [8]	7,0 [=9]	1,1 [5]
Ukraina	6,5 [4]	6,0 [=5]	0,8 [3]
Średnia	12,15	5,60	2,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy, *Doing Business Data*, 2018.

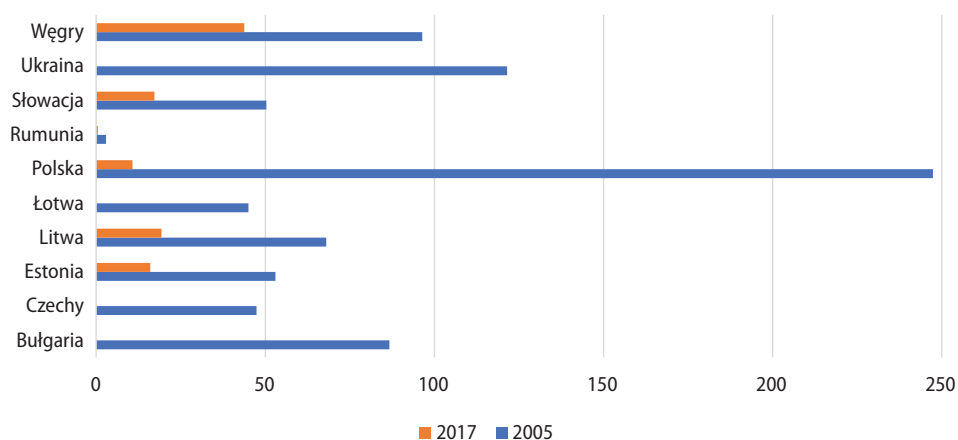
Polska i Bułgaria to kraje, gdzie proces zakładania firmy trwa najdłużej. W drugim z tych krajów założyciele muszą poświęcić średnio 23 dni na pełną rejestrację swojej firmy. Jeśli chodzi o liczbę procedur, Bułgaria zajmuje dziewiąte miejsce wśród państw regionu, z siedmioma różnymi procedurami koniecznymi do wypełnienia. Kraj ten zdecydowanie powinien skoncentrować się na ograniczeniu tych procedur, aby poprawić swoje wyniki. W Polsce przedsiębiorstwa potrzebują aż 37 dni na rejestrację, co jest najgorszym wynikiem, trzy razy wyższym niż średnia. Oznacza to, że nasz kraj traci konkurencyjność dla nowych przedsiębiorców i istnieje potrzeba dokonania znaczącej poprawy w tym zakresie. Liczebność procedur nie stanowi przy tym problemu, ponieważ ich liczba wynosi pięć, czyli znajduje się poniżej średniej. Problem polega więc raczej na trudności w spełnieniu tych wymagań i długości procesu administracyjnego. W Czechach wymagane jest spełnienie największej liczby procedur, ale czas poświęcany na ich wypełnienie plasuje się poniżej średniej. W innych krajach liczba procedur jest zbliżona ze wskaźnikiem czasu.

W kwestii kosztów założenia firmy w różnych krajach występuje ogromna dysproporcja pomiędzy Polską a innymi państwami. W przypadku dziewięciu krajów koszty wahają się od 0,4% do 1,2% w stosunku do średniego dochodu na mieszkańca. W Polsce założyciele nowej firmy muszą wydać ok. 12% tego dochodu. To ogromna różnica, stanowiąca

poważny problem dla poziomu konkurencyjności z innymi krajami regionu. Dziesięciokrotnie większy koszt założenia firmy może zniechęcić wiele start-upów do działania w naszym kraju. Tym bardziej, że koszty te nie są związane z realną działalnością gospodarczą, a zatem stanowią przeszkodę dla młodego przedsiębiorstwa, które musi wydać dużo pieniędzy na różne publiczne opłaty, a także opłaty za usługi prawne lub profesjonalne, które są wymagane przez prawo lub są powszechnie stosowane w praktyce. Nie tworzy to długoterminowej wartości dla gospodarki, a więc koszty te powinny być tak małe, jak to tylko możliwe.

W wielu rodzajach tworzonej działalności gospodarczych istnieje wymóg zapłaty minimalnej kwoty kapitału założycielskiego. Niemal każde nowe przedsiębiorstwo ma problem z wystarczającymi zasobami środków finansowych na prowadzenie i rozwój swojej działalności, a więc kwota, którą przedsiębiorca musi zdeponować w banku lub u notariusza, aby legalnie założyć firmę, powinna być jak najmniejsza.

Wykres 1. Minimalny kapitał wymagany do założenia firmy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (% dochodu gospodarczego *per capita*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy, *Doing Business Data*, 2018.

Według danych Banku Światowego (Bank Światowy, 2018), obejmujących minimalny procent kapitału założycielskiego do dochodu gospodarczego na mieszkańca, w latach 2005–2017 wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej zmniejszyły tę barierę dla nowych przedsiębiorstw. Pięć z nich – Bułgaria, Czechy, Łotwa, Rumunia i Ukraina – nawet obniżyło ten poziom do 0. Jednak to Polska przeprowadziła największą zmianę wśród krajów regionu, obniżając poziom kapitału założycielskiego z 247,4% do 10,7% dochodu na mieszkańca. Nasz kraj wymaga co prawda jeszcze pewnej kwoty wpłaconego kapitału, ale ta bariera jest znacznie niższa niż w przeszłości. Obecnie na Węgrzech występuje najwyższy poziom

wymogu kapitałowego, w wysokości 43,8% dochodu. Ten kraj jest w ramach tego kryterium niezbyt konkurencyjny w porównaniu do innych. W Estonii, na Litwie i na Słowacji wskaźnik ten jest bardzo podobny i oscyluje pomiędzy 16% a 19,3% dochodu.

Ochrona własności intelektualnej

Według Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu termin „własność intelektualna” (IP) obejmuje różne aspekty ludzkiej twórczości, w tym wszelkie wyniki ludzkiej aktywności intelektualnej (Piechocki, Siciński, 2017, s. 1). Wszystkie niematerialne wartości tworzone przez ludzi stają się coraz ważniejsze w nowoczesnym, zglobalizowanym świecie. Zdecydowana większość wartości firm rozpoczynających działalność opiera się na potencjale założycieli i ich współpracowników na rozwinięcie ich modelu biznesowego. Tworzą produkty i oferują usługi, które stanowią wartość intelektualną. Najważniejszym problemem związanym z prawami własności intelektualnej jest ich ochrona przed wykorzystywaniem ich przez nieuprawnione podmioty i utrata dochodów związanych z tymi prawami. Świadomość w zakresie ochrony własności intelektualnej, w połączeniu z właściwym zarządzaniem prawami własności intelektualnej pozwala skutecznie wdrażać nowe modele biznesowe i czerpać z nich korzyści (Piechocki, Siciński, 2017, s. 1). Rola środowiska regulacyjnego jest ważna dla odpowiedniej ochrony tych praw poprzez tworzenie skutecznych barier i sankcji za nielegalne wykorzystanie.

Biuro Przedstawiciela Handlu Stanów Zjednoczonych (USTR) publikuje corocznie *Special 301 Report*, który jest wynikiem przeglądu stanu ochrony i egzekwowania praw własności intelektualnej wśród amerykańskich partnerów handlowych na całym świecie. W tegorocznej edycji tego raportu dwa kraje Europy Środkowo-Wschodniej zostały wymienione na listach obserwacyjnych – Ukraina została umieszczona na liście priorytetowej, a Rumunia została sklasyfikowana na zwykłej liście obserwacyjnej. Umieszczenie partnera handlowego na liście priorytetowej lub liście obserwacyjnej wskazuje na konkretne problemy, które istnieją w tym kraju w zakresie ochrony własności intelektualnej, egzekwowania lub dostępu do rynku dla osób opierających się na konkretnych prawach własności intelektualnych (USTR, 2018, s. 82).

Autorzy raportów wskazują, że w latach 2016–2017 Ukraina była aktywna w opracowywaniu projektów regulacji związanych z prawami własności intelektualnej. W kraju opracowano także projekty aktów prawnych mających na celu zwiększenie sankcji karnych za naruszenie własności intelektualnej. Ukraina ogłosiła również zamiar utworzenia nowego krajowego biura IP. Postęp jest wyraźny, ale nadal istnieje potrzeba prowadzenia dalszych działań mających na celu zmniejszenie tego ryzyka dla ochrony IP. Wciąż istnieją dwa istotne problemy z punktu widzenia start-upów: powszechne korzystanie z nielicencjonowanego oprogramowania przez ukraińskie agencje rządowe i niemożność

wdrożenia skutecznych środków zwalczania powszechnego naruszania praw autorskich przez ukraińskich użytkowników internetu. Te dwa czynniki zniechęcają start-upy do działania w tym kraju, ponieważ ponadprzeciętne ryzyko nielicencjonowanego korzystania z ich praw własności intelektualnej może prowadzić do utraty potencjalnych przychodów.

Rumunia, która znalazła się na liście obserwacyjnej, ma również pewne problemy z niewystarczającą ochroną praw własności intelektualnej – m.in. z piractwem internetowym, używaniem nielicencjonowanego oprogramowania i dystrybucją podrabianych towarów. Władze administracyjne nie posiadają odpowiednich narzędzi do egzekwowania ochrony praw własności intelektualnej przedsiębiorstw. Oprócz tego działania dostosowane do ochrony własności intelektualnej powinny również zawierać możliwości eliminowania nadużyć i szybkiego nakładania sankcji na naruszającego. Jest to szczególnie ważne w przypadku firm rozpoczynających działalność, które nie mogą długo czekać na rekompensatę lub zablokowanie nielegalnego korzystania z przysługujących im praw własności intelektualnej, ponieważ często jest to podstawowa wartość ich działalności.

Pomimo problemów opisanych powyżej, Ukraina oferuje jedną z najszybszych procedur uzyskiwania patentu na świecie (13,5 miesiąca na ostateczną decyzję o przyznaniu patentu) (WIPO, 2017, s. 18). Dla porównania, w Europejskim Urzędzie Patentowym procedura trwa 23,3 miesiąca. Na drugim biegunie znajdują się Czechy, gdzie firmy muszą czekać aż 53 miesiące na ostateczną decyzję w sprawie patentu. W odniesieniu do patentów czas odgrywa kluczową rolę. Start-upy potrzebują prostej i szybkiej procedury, aby chronić swoje innowacje. Natomiast patent jest najbezpieczniejszą formą ochrony praw własności intelektualnej, w szczególności w przypadku przełomowych innowacji.

Otoczenie instytucjonalne

Ramy teoretyczne: analiza otoczenia instytucjonalnego start-upów

Wzajemnie wewnątrznie powiązane, skoordynowane w swym działaniu środowisko instytucji wspierających jest ważnym elementem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Tego rodzaju podmioty są szczególnie narażone na ryzyko bankructwa ze względu na wysoką wrażliwość – nie tylko na systemowe szoki, lecz także niewielkie zmiany otoczenia biznesowego firmy. Mniejsze zasoby gotówkowe, niższy poziom płynności oraz ogólna niestabilność – wszystkie te cechy MŚP są konsekwencją ich zależności od otoczenia firmy wywołanej niewielką skalą działalności. Analiza corocznych raportów opisujących stan polskiego sektora MŚP, publikowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (Tarnawa, Skowrońska, 2018), potwierdza tę hipotezę: 27% polskich MŚP ocenia swoją obecną sytuację jako stan silnej ekspozycji na ryzyko bankructwa.

Wśród głównych powodów najczęściej wymieniane są: niewypłacalność kontrahentów, fluktuacje popytu oraz wysoki koszt finansowania. Uwarunkowania makrootoczenia wpływają w dużej mierze z długoterminowych czynników osadzonych w historii gospodarczej i kulturze ekonomicznej kraju.

Oczywiste wydaje się, że powyższe ryzyka zyskują na znaczeniu wykładniczo w przypadku nowo powstałych, innowacyjnych i niewielkich przedsiębiorstw. Wykonują one swoją działalność w warunkach wysokiego ryzyka niewypłacalności nie tylko z powodu ograniczonych zasobów finansowych, lecz także ze względu na brak wiedzy w momencie zakładania firmy, na temat tego, czy model ich działalności biznesowej będzie ekonomicznie opłacalny. Naturalnie, istnieją liczne techniki zarządzania pozwalające na obniżenie kosztów i ryzyka modelu biznesowego. Jedną z najbardziej rozpoznawalnych koncepcji jest tzw. *lean start-up* opisany przez Erica Riesa (Ries, 2011), którego praca stała się przewodnikiem dla wielu adeptów tego rodzaju biznesu. Jednakże wielu przedsiębiorców nadal potrzebuje wsparcia w poprawnej implementacji tych technik w niemal nieustannie zmieniającym się otoczeniu biznesowym oraz w obliczu silnej konkurencji. Jest to spowodowane nie tylko złożonością tego zadania, ale także – w Europie – niewystarczającym poziomem edukacji społeczeństwa w obszarze przedsiębiorczości, potwierdzonym badaniami przeprowadzonymi przez OECD (Wilson, 2008).

Zdaniem wielu badaczy przedsiębiorczość, edukacja w obszarze przedsiębiorczości i tradycja są jednymi z kluczowych czynników wpływających na rozwój gospodarczy. Oczywiście jest, że polityka rządu, otoczenie regulacyjne oraz wszelkiego rodzaju instytucje mogą utrudniać rozwój innowacyjnych projektów prowadzonych przez przedsiębiorców. Niewątpliwie zaobserwować można zatem silny wpływ otoczenia instytucjonalnego na bieżącą działalność biznesową. Jest to główny powód, który skłonił autorów tej publikacji do głębszego zbadania tej tematyki.

Po zapoznaniu się z powszechnie stosowanymi definicjami otoczenia instytucjonalnego, zdecydowaliśmy się zastosować w pracy nad publikacją jedną z najnowszych – i naszym zdaniem najlepiej wyrażających istotę tego pojęcia – definicji. Jedną z wiodących firm konsultingowych, Deloitte, opisuje je jako system współdziałających podmiotów (różnych typów), które są w stanie wspierać przedsiębiorstwo w każdej fazie jego rozwoju poprzez organizację warsztatów, mentoring, ułatwianie dostępu do potencjalnych inwestorów lub innych zasobów finansowych, infrastruktury i tym podobnych (Deloitte, 2016). Podmioty mające wpływ na kształt otoczenia instytucjonalnego dzielone są na: instytucje wsparcia biznesowego, administrację rządową na szczeblu lokalnym, centralną administrację rządową oraz podmioty sfery badań naukowych.

Do instytucji wsparcia biznesowego należą centra innowacji, centra wspierania przedsiębiorczości, organizacje biznesowe, dostawcy usług dla biznesu oraz instytucje finansowe (Matusiak, 2010). Na potrzeby niniejszego badania zdecydowaliśmy się zawęzić listę

tego typu instytucji do inkubatorów, akceleratorów, parków naukowych i technologicznych, a także centralnych agencji rządowych.

Rola i definicja administracji rządowej na szczeblu lokalnym zależy w znaczącym stopniu od całościowej struktury administracji danego kraju oraz od przyjętego modelu relacji pomiędzy rządem a przedsiębiorcami. Różnorodność kompetencji, liczba stopni oraz reguł finansowania (źródła lokalnej administracji) są tak znaczące (CEMR, 2011), że autorzy nie zdecydowali się na pogłębienie tego obszaru w ramach niniejszego badania. Nie jest możliwe wydanie ogólnej rekomendacji dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej na poziomie granularności założonym w tej publikacji. Ogólnie rzecz biorąc, można jednak stwierdzić, że organy lokalnej administracji rządowej mogą wspierać zakładanie innowacyjnych przedsiębiorstw poprzez oferowanie regionalnych ulg podatkowych, wsparcie *de minimis* lub tworzenie publicznie dostępnej infrastruktury coworkingowej.

Centralne organy administracji rządowej oddziałują na start-upy nie tylko pośrednio, ale również poprzez tworzenie dedykowanych agencji wyspecjalizowanych we wspieraniu innowacyjnych firm, tworzeniu programów dotacji oraz prowadzeniu innej działalności operacyjnej lub nawet inwestycyjnej (np. Polski Fundusz Rozwoju tworzy wehikuły VC). Rola centralnego wsparcia jest szczególnie istotna w słabo rozwiniętych ekosystemach, ze względu na potrzebę stworzenia ram instytucjonalnych dla licznych oddolnych inicjatyw zdecentralizowanego systemu wspierania przedsiębiorczości.

Institucje naukowe odgrywają kluczową rolę we wszystkich pracach badawczych i rozwojowych (B+R), które dostarczają firmom niezbędny *know-how* w obszarach technologicznych oraz w kwestii rozwiązania problemów obserwowanych przez przedsiębiorców. Rola centrów badawczych jest szczególnie ważna w branży high-tech, lecz przedstawiciele pracowników badawczych powszechnie odnaleźć można wśród założycieli start-upów w różnych branżach. Przykładowo, w Polsce stanowią oni 20% założycieli start-upów (Start-up Poland, 2017).

Podsumowując, oczywiste jest, że jedynie niczym niezakłócona współpraca pomiędzy biznesem, nauką oraz administracją rządową może pozwolić na stworzenie w gospodarce dających przewagę warunków do znaczącego rozwoju. Wymienione poniżej formy wsparcia i konkretne typy wspierających instytucji, połączone z szeroko zakrojonym mappingiem ich istnienia w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, pozwolą autorom na dostarczenie czytelnikom wniosków na temat stanu instytucjonalnego otoczenia start-upów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Formy bezpośredniego wsparcia instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw we wczesnej fazie rozwoju

W toku przeprowadzonych badań wyróżniliśmy 11 form bezpośredniego wsparcia instytucjonalnego start-upów. Zostały one podzielone ze względu na typ potrzeb start-upu, który adresowany jest przez daną formę wsparcia. W oparciu o literaturę (Bergek, Norrman, 2008) wyróżniono trzy kategorie: infrastrukturę, rozwój zdolności biznesowych, rozwój potencjału rynkowego.

Infrastruktura obejmuje wszystkie formy wsparcia związane z warunkami, w jakich wartość jest tworzona przez przedsiębiorstwo. Rozwój zdolności biznesowych odnosi się do inicjatyw mających na celu wspieranie rozwoju umiejętności wykorzystywanych w procesie tworzenia owej wartości w przedsiębiorstwie. Natomiast rozwój potencjału rynkowego dotyczy wszelkich form wsparcia bezpośredniego, związanych z różnymi interesariuszami, którzy przyczyniają się do tworzenia wartości w przedsiębiorstwie.

Tabela 6. Formy bezpośredniego wsparcia instytucjonalnego start-upów

Forma wsparcia	Potrzeba	Realizowane przez
Zapewnianie dostępu do infrastruktury biurowej	I	Akceleratory/inkubatory
Współdzielenie infrastruktury laboratoryjnej	I	Parki naukowe i technologiczne
Wsparcie administracyjne	I	Agencje rządowe
Tworzenie warunków do pilotaży oraz testowania rozwiązań	I	Parki naukowe i technologiczne Agencje rządowe
Szkolenia biznesowe	BCD	Akceleratory/inkubatory
Mentoring biznesowy	BCD	Akceleratory/inkubatory
Ułatwianie dostępu do <i>know-how</i>	BCD	Akceleratory/inkubatory Parki naukowe i technologiczne Agencje rządowe
Partnerstwa Publiczno-Prywatne	MRD	Agencje rządowe*
Finansowanie	MRD	Akceleratory/inkubatory Agencje rządowe
Zwiększanie ekspozycji na inwestorów	MRD	Akceleratory/inkubatory Agencje rządowe
Pomoc w nawiązywaniu relacji z partnerami strategicznymi	MRD	Akceleratory/inkubatory Agencje rządowe Parki naukowe i technologiczne

* Dotyczy ministerstw oraz innych instytucji publicznych, o charakterze nie w pełni tożsamym z podmiotami rozumianymi jako agencje rządowe w ramach niniejszej publikacji

Legenda: I – infrastruktura, BCD – rozwój zdolności biznesowych, MRD – rozwój potencjału rynkowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie oferowanych usług lub działań podejmowanych przez instytucje zdefiniowane w części teoretycznej pracy.

Systemy bezpośredniego wsparcia instytucjonalnego

Inkubatory i akceleratory

Zgodnie z raportem *Research Dependence Theory* inkubatory są pośrednikami, pomiędzy inkubowanymi podmiotami oraz ich otoczeniem biznesowym (Amezcuca, 2013). Celem ich działalności jest wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Opiera się ona na dwóch rolach, które takie inkubatory najczęściej pełnią:

- osłony chroniącej inkubowane podmioty przed potencjalnym ryzykiem, negatywnym wpływem otoczenia biznesowego start-upu oraz łagodzącej szkodliwe skutki niekorzystnych wydarzeń;
- łącznika pomiędzy inkubowaną firmą oraz wszystkimi interesariuszami jej otoczenia biznesowego, którzy są w stanie przyczynić się do rozwoju przedsiębiorstwa i wpłynąć na jej działalność.

Akceleratorzy to organizacje, które mają na celu przyspieszenie tworzenia przedsiębiorstw biznesowych poprzez dostarczanie pewnych usług wspierających oraz skupienie uwagi na edukacji i mentoringu w ciągu intensywnego programu o ograniczonym czasie trwania (Cohen, Hochberg, 2014).

Zgodnie z literaturą istnieje 5 elementów tworzących każdy akcelerator (Pauwels i in., 2015):

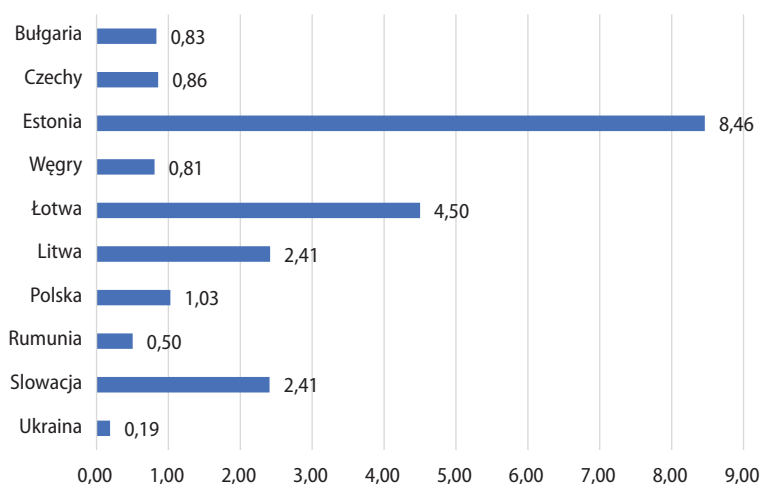
- zestaw usług w ramach programu (usługi mentoringowe, szkolenia biznesowe, usługi doradcze, dni inwestora, usługi infrastrukturalne, zwiększanie możliwości inwestycyjnych);
- fokus strategiczny (skupienie się na konkretnej branży/sektorze, fokus geograficzny);
- proces selekcji (otwarty nabór online, wykorzystanie osób spoza akceleratora do poszukiwania podmiotów, zespół jako podstawowe kryterium);
- struktura finansowania (inwestorskie, korporacyjne, publiczne, ze źródeł alternatywnych);
- relacje z alumnami akceleratora (sieć alumnów, wsparcie po udziale w programie).

Zdefiniowanie tych 5 elementów powinno prowadzić do ustalenia całościowej wizji akceleratora. Jest to nie tylko dobry przegląd możliwych rodzajów akceleratorów, ale także lista potencjalnych korzyści z udziału w programach akceleratorycznych. Biorąc pod uwagę powyższe, nie ma wątpliwości co do faktu, iż akceleratorzy i inkubatory stanowią istotny element otoczenia instytucjonalnego. Poniżej prezentujemy obecny stan obecności tego typu podmiotów w krajach CEE.

Większość akceleratorów i inkubatorów innowacyjnych firm można znaleźć w Estonii. Najniższa ich liczba *per capita* występuje natomiast na Ukrainie. Liczby te mogą oczywiście nie być w pełni zgodne ze stanem faktycznym ze względu na bariery informacyjne, lecz pokazują pewne trendy: małe ekosystemy start-upów krajów bałtyckich, nastawione

na innowacje, są często wyróżniane na światowej scenie za sukcesy, jakie odniosły w kreacji globalnie konkurencyjnych przedsiębiorstw. Istnieje jeden główny powód takiego stanu rzeczy. W większych krajach trudniej jest skoordynować rozwój innowacji oraz monitorować rynek w poszukiwaniu najlepszych z nich.

Wykres 2. Liczba akceleratorów na 1 milion mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i własnego screeningu liczby akceleratorów w CEE.

Agencje rządowe i departamenty innowacji

Agencje rządowe są publicznymi instytucjami, które wspierają rozwój potencjału rynkowego start-upów poprzez ułatwienie kontaktu i pomoc w nawiązaniu relacji z interesariuszami kluczowymi dla działalności firmy. Większość takich podmiotów angażuje się głównie w działania systemowe, które wpływają na poprawę warunków rozwoju start-upów, przyciągnięcie kapitału lub podniesienie świadomości na temat innowacji i znaczenia przedsiębiorczości dla rozwoju gospodarczego kraju.

Wyróżniliśmy 4 różne rodzaje agencji rządowych na europejskiej mapie organów administracji centralnej ze względu na główne cele ich działalności. Warto jednak zauważyć, że niektóre agencje wykonują swoją działalność w różnych obszarach, osiągając cele z więcej niż jednej z poniższych kategorii.

Tabela 7. Rodzaje agencji rządowych na europejskiej mapie wspierania przedsiębiorczości

Rodzaj agencji	Główne cele
Skoncentrowana na start-upach	wzmacnianie ekosystemu start-upów wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsięwzięć
Promująca przedsiębiorczość	zachęcanie do przedsiębiorczości i edukowanie przyszłych przedsiębiorców wspieranie implementacji innowacji krajowych oraz polityk dotyczących przedsiębiorczości
Wspierająca działalność R+D oraz innowacyjność	stworzenie ram instytucjonalnych dla koordynacji i wspierania RDI promowanie współpracy pomiędzy przedsiębiorcami a centrami badawczymi
Działająca na rzecz przyciągnięcia inwestorów	łączenie potencjalnych inwestorów z projektami wymagającymi finansowania ułatwianie podmiotom zagranicznym implementacji projektów w danym kraju

Źródło: opracowanie własne na bazie analizy aktywności agencji rządowych.

Bazując na powyższych kategoriach i własnej analizie, autorzy zaproponowali listę działań realizowanych przez agencje rządowe w każdym z krajów opisywanych w tej publikacji. Wspieranie przedsiębiorczości oraz przyciąganie inwestorów zostały połączone z racji specyfiki instytucji regionu zaobserwowanej podczas przeprowadzonej analizy.

Tabela 8. Obecność agencji rządowych wspierających start-upy pośrednio lub bezpośrednio

Państwo	Agencja skoncentrowana na start-upach	Agencja wspierająca przedsiębiorczość/inwestycje	Agencja skoncentrowana na R+D i innowacjach
Bułgaria	✓	✓	
Czechy	✓	✓	
Estonia	✓	✓	
Litwa		✓	✓
Łotwa		✓	
Polska		✓	✓
Rumunia		✓	✓
Słowacja		✓	
Ukraina			✓
Węgry		✓	✓

✓ Zaznaczone symbolem pola oznaczają obecność danego typu agencji.

Źródło: opracowanie własne na bazie analizy aktywności agencji na podstawie stron internetowych.

W większości krajów powyższe kompetencje zintegrowane zostały w jeden z dwóch modeli. Najczęściej agencje wyspecjalizowane we wspieraniu start-upów oraz działalności na rzecz wspierania B+R nie istnieją z nazwy. Trzy kraje posiadają tylko po jednej

agencji. W ramach drugiego modelu, obecnego chociażby na Litwie, agencje posiadają bardziej wyspecjalizowany charakter. Działalność jednej z omówionych agencji została szerzej opisana w dalszej części publikacji.

Warto jednocześnie zauważyć, iż w przypadku niektórych krajów co najmniej część zadań właściwych dla wymienionych agencji realizowana jest przez departamenty w ramach ministerstw i innych agend rządowych. Szczególnie w przypadku B+R i wspierania innowacji departamenty takie są relatywnie często spotykane: zarówno jako substytut nieistniejących agencji, jak i jako uzupełnienie działalności obecnych w ekosystemie instytucji.

Parki Naukowe i Technologiczne

Parki Naukowe i Technologiczne stanowią kolejny sposób organizacji bezpośredniego wsparcia start-upów i jeden z instrumentów polityki wykorzystywany przez administrację w celu umożliwienia transferu wiedzy i wykorzystania rozwiązań opracowanych w centrach badawczych, w tym na uczelniach wyższych (Arauzo-Carod, 2018). W literaturze, tak zwane STP (*Science & Technology Parks*) definiowane są jako: *podmioty prawa cywilnego powołane, by wspierać tworzenie oraz wzrost technologii i firm opartych na wiedzy, które to podmioty pełnią rolę koordynacyjną i są aktywnie zaangażowane w osiągnięcie powyższych celów.* (Albahari, 2016).

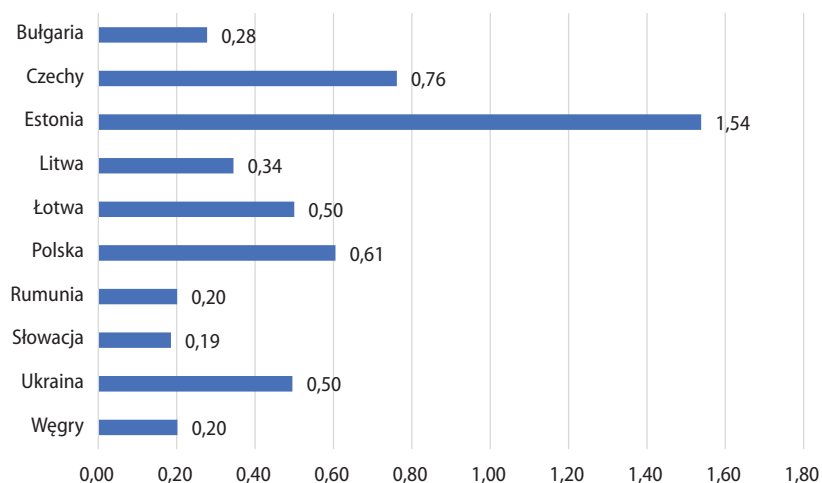
Większość Parków Naukowych i Technologicznych skupia swoją działalność na skali lokalnej i rozwoju najbliższej okolicy, a także firm stawiających pierwsze kroki w regionie. Często są one jedną z kilku części składowych ekosystemu innowacji, przyczyniając się do powstawania nowych firm nastawionych na innowacje. Najczęściej, aczkolwiek nie w każdym przypadku, są one finansowane ze środków publicznych. Co najważniejsze, każdy Park Naukowy i Technologiczny wyróżnia spośród otoczenia to, iż jest pełną realizacją opisywanej w literaturze koncepcji skoordynowanej współpracy trójstronnej pomiędzy biznesem, nauką i państwem (Ranga, Etkowitz, 2013).

Obecnie STP ewoluują w tak zwane *Innovation Areas*, czyli stają się jednostkami koncentrującymi wiele organizacji z trzech wymienionych powyżej obszarów wsparcia instytucjonalnego, współpracujących na rzecz wspierania innowacyjnych przedsiębiorstw. W naszej analizie skupiliśmy się jednak wyłącznie na samodzielnych STP jako klasycznych przedstawicielach tego typu instytucji. Na wykresie 3 prezentujemy obecny stan liczbowy Parków Naukowych i Technologicznych w Europie Środkowo-Wschodniej.

Estonia jest liderem pod kątem liczby parków na obywatela, prawdopodobnie nie tylko z powodu wysoko rozwiniętej infrastruktury, ale także niskiej podstawy drugiej części wskaźnika: liczby obywateli. Liczba STP na jednego mieszkańca może być całkiem dobrym wskaźnikiem całości wydatków na naukę w gospodarce. Pokazuje także, gdzie samorządy kładą większy nacisk na łączenie biznesu z nauką. Jednak każdy, kto

przeprowadzi dalszą analizę tych liczb, powinien pamiętać o różnorodności kompetencji samorządów. Liczba STP w każdym kraju wynika również z tych ustawowo ustalonych ram działania, ponieważ agencje centralne mają naturalną tendencję do tego, aby raczej integrować STP na poziomie makroregionalnym, niż tworzyć niezależne podmioty dedykowane konkretnym regionom.

Wykres 3. Liczba STP na 1 milion mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i Komisji Europejskiej na temat populacji i liczebności parków naukowo-technologicznych.

Rządowe piaskownice regulacyjne

Wykorzystywane głównie w branży innowacji finansowych *piaskownice regulacyjne* to *regulacyjne bezpieczne przestrzenie dla innowacyjnych [...] rozwiązań i działań opartych na technologii*. Podstawowa koncepcja piaskownicy regulacyjnej zakłada stworzenie bezpiecznej przestrzeni regulacyjnej do testowania innowacyjnych rozwiązań o niższym ryzyku bycia ukaranym przez odpowiedni organ regulacyjny. W zamian za powyższe korzyści spółki objęte piaskownicą są proszone o spełnienie niektórych warunków wejścia i minimalizują potencjalne ryzyka negatywnego wpływu swojej działalności na cały rynek w sposób systemowo akceptowalny (Zetsche, 2017).

Tak ustalone ramy regulacyjne stanowią konsensus między stronami, pozwalając im skrócić czas wprowadzania na rynek innowacyjnych rozwiązań i chronić ten sam rynek przed potencjalnymi zagrożeniami. Piaskownice regulacyjne są również klasyfikowane jako struktury, które:

- wspierają rozwój innowacji i tempo ich monetyzacji,

-
- pozwalają na zwiększenie poziomu konkurencji w sektorze,
 - pozwalają dostosować model biznesowy firmy do obecnych ram prawnych i dostosować otoczenie regulacyjne do realiów rynkowych.

Pierwsze ramy regulacyjne tego rodzaju zostały ustanowione przez brytyjski organ nadzoru finansowego FCA (*Financial Conduct Authority*) w 2016 r. (koncepcję przedstawiono pod koniec 2015 roku). Obecnie na świecie istnieje około 20 piaskownic, zarówno już funkcjonujących, jak i pozostających na ten moment w fazie koncepcyjnej. Zdecydowana większość istniejących piaskownic znajduje się w Azji, niektóre w Europie (Wielka Brytania, Dania), Australii i Kanadzie. Koncepcję powstania kolejnych opracowano w USA, Szwajcarii i Japonii.

Z powodu zarówno szybkiego rozwoju FinTech (finansowanie start-upów FinTech w ostatnich latach rośnie w tempie średniorocznym rzędu 41%), jak i charakterystyki sektora finansowego jako branży związanej z wielką pokusą podniesienia poziomu ryzyka bezpośrednio związanego z możliwą nagrodą, sektor innowacji finansowych jest najczęstszym przykładem tworzenia „obszarów izolowanych”, pozwalających na testowanie nowych rozwiązań. Jednakże mają także miejsce działania dążące do implementacji koncepcji piaskownicy regulacyjnej w innych branżach opartych na technologii, takich jak EnergyTech lub HealthTech. Interesującym przykładem takiego podejścia jest piaskownica regulacyjna dla przedsiębiorstw energetycznych stworzona na tamtejszym rynku przez Urząd ds. Rynku Energii w Singapurze.

Na dzisiejszy stan wiedzy autorów piaskownicy regulacyjnej w regionie Europy Środkowo-Wschodniej nie występują. Jednak w niektórych krajach pojawiają się pomysły na stworzenie piaskownicy regulacyjnej dla innowacyjnych rozwiązań finansowych i pojawiają się dyskusje na ten temat w przestrzeni publicznej. Nierzadko opracowano już nawet ramy koncepcyjne i rozpoczęto pierwsze działania (m.in.: Pre-sandbox Innovation Hub w Polsce), ale jest za wcześnie, by stwierdzić, czy projekt będzie kontynuowany i czy zostanie finalnie wdrożony.

Studium przypadku: przykłady instytucji bezpośredniego wsparcia i piaskownicy regulacyjnej

Ostatnim rezultatem badań przeprowadzonych przez zespół był wybór nie tylko danych makroregionalnych (w granicach Europy Środkowo-Wschodniej), ale również analiz przypadków, które stanowią dobrą reprezentację każdego rodzaju włączonych tu podmiotów: akceleratorów, inkubatorów, parków naukowo-technologicznych, agencji rządowych i najlepszych praktyk regulacyjnych.

Tabela 9. Wybrane przykłady jednostek otoczenia instytucjonalnego z Europy Środkowo-Wschodniej i piaskownica regulacyjna FCA

Kategoria	Informacje
Start-up Wise Guys Accelerator	
Miasto:	Tallinn, Estonia
Rok założenia:	2012
Startupy zakcelerowane:	100+ (z ponad 35 krajów), w tym: Investly, EstateGuru, Simporter
Zebrałe finansowanie:	Ponad 13 milionów EUR
Trwanie programu:	14–15 tygodni, przez 3 miesiące wsparcie w lokalizacji akceleratora (Tallinn, Estonia lub Ryga, Łotwa)
Współczynnik sukcesu:	około 77%
Opis:	Start-up Wise Guys Accelerator to estoński akcelerator start-upów B2B, jeden z wiodących w Europie – skoncentrowany na sprzedaży i skalowalności. Został założony w 2012 roku. Do tej pory wsparł ponad 100 firm typu start-up z różnych branż, często B2B Saas lub FinTech.
Świadczone usługi:	<p>Akcelerator obsługuje procesy sprawdzania poprawności, opracowywania i dostarczania produktów końcowych klientom. Oferta obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dostęp do ponad 150 mentorów i praktyków; • dokapitalizowanie start-upu w wysokości 20'000 EUR za 4% kapitału; • wsparcie procesu sprzedaży B2B; • bezpłatne korzystanie z co-workingu (również przez kolejne 3 miesiące po zakończeniu programu); • dostęp do potencjalnych inwestorów podczas różnych wydarzeń dedykowanych; • dostęp do społeczności absolwentów programu i dedykowanych wydarzeń dla członków sieci.
Mocne strony i przewaga konkurencyjna:	<p>Start-up Wise Guys Accelerator wyróżnia się spośród wielu innych prywatnych organizacji wspierających biznes, obecnych w Europie Środkowo-Wschodniej, dzięki swojej skali i ugruntowanej marce. Posiada rozległą sieć mentorów z szerokim, praktycznym doświadczeniem, która powinna stanowić nieodłączny element każdego akceleratora i jest ważna dla niektórych podmiotów wspierających biznes.</p> <p>Przewaga konkurencyjna organizacji budowana jest również w oparciu o specjalizację branżową i różnorodność portfela w zakresie krajów. Obecność globalnych graczy na scenie wspierania biznesu w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza tych, którzy mają siedzibę w regionie, jest wciąż bardzo pożądana. W przypadku państw bałtyckich o stosunkowo niewielkim rynku wewnętrznym, jak Estonia, koncentracja na ekspansji zagranicznej jest znacząca, a obecność podmiotów akceleryjnych doświadczonych w tym zakresie ma kluczowe znaczenie dla rozwoju krajowych innowacyjnych rozwiązań.</p>
Pomorski Park Naukowo-Technologiczny	
Miasto:	Gdynia, Polska
Rok założenia:	2001
Obiekty:	Położony na 6-hektarowej działce w ścisłym centrum Gdyni, 4 budynki o łącznej powierzchni ponad 50 tys. metrów kwadratowych.
Struktura własnościowa:	Grunt i budynki stanowią własność Miasta Gdynia i zostały użyczone do użytku na potrzeby Gdyńskiego Centrum Innowacji.

Kategoria	Informacje
Misja i opis organizacji:	Głównym zadaniem PPNT jest wspieranie rozwoju przedsiębiorczości w regionie pomorskim, nie tylko poprzez tworzenie start-upów z tanią infrastrukturą, mentoringiem i usługami naukowymi, ale także poprzez wykonywanie funkcji edukacyjnych i udzielanie powierzchni instytucjom stanowiącym ważną część regionalnego ekosystemu innowacyjności jak Centrum Patentowe.
Świadczone usługi:	<ul style="list-style-type: none"> • Nowoczesne i tanie powierzchnie biurowe o prestiżowej lokalizacji i adresie z całą infrastrukturą potrzebną do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym sale spotkań i sale konferencyjne, działalność sieciowa i przestrzeń do spotkań; • Laboratoria biotechnologiczne; • Klienci PPNT mogą używać logo PPNT w celu wzmocnienia swojej wiarygodności; • Mentoring Rady Naukowej PPNT i ekspertów zewnętrznych; • Łączenie przedsiębiorstw ze środowiskiem akademickim, stymulacja klastrów, działania w zakresie tworzenia sieci kontaktów; • Kursy edukacyjne i szkoleniowe połączone z doradztwem biznesowym, prawnym i własności intelektualnej.
Mocne strony i przewaga konkurencyjna:	PPNT oferuje szeroki zakres usług na dużym obszarze z dobrze wyposażonymi obiektami. Doświadczony zespół zarządzający i stabilne wsparcie administracji samorządowej pozwalają PPNT na ciągły rozwój i aktywny udział w tworzeniu lokalnego wzrostu gospodarczego. Kompleksowość jest główną siłą i przewagą konkurencyjną.
Let's be BOLT	
Miasto:	Praga, Czechy
Struktura własnościowa:	Właścicielem inkubatora jest przedsiębiorstwo telekomunikacyjne O2 Czech Republic
Branże:	Online sales, mobile, mobile communications, telecommunications
Opis:	BOLT to inicjatywa biznesowa bezpośrednio związana z O2 Czech Republic, która zapewnia nie tylko niezbędne fundusze na start-upy i infrastrukturę, ale także dostęp do unikalnych kompetencji operatora telekomunikacyjnego. Poszukuje start-upów nie tylko z obszaru telekomunikacji, ale także innych synergii z modelem biznesowym operatora. Najbardziej rozpoznawalną inkubowaną firmą jest Taxify.
Świadczone usługi:	<ul style="list-style-type: none"> • Finansowanie; • Możliwość wykorzystania kanałów sprzedaży O2; • Dostęp do 7 milionów klientów; • Usługi doradcze; • Dostęp do API i możliwości testowania technologii; • Dostęp do przestrzeni biurowej; • Organizacja wydarzeń networkingowych.
Mocne strony i przewaga konkurencyjna:	BOLT odróżnia się od innych inkubatorów, ponieważ jest przykładem pomyslnego uruchomienia inkubatora finansowanego przez korporacje z silną ofertą dostępu do dającej ogromne możliwości infrastruktury IT tego operatora. Jest wzorem do naśladowania w zakresie tego, jak powinna wyglądać współpraca pomiędzy start-upami i dużymi korporacjami.
Start-up Lithuania	
Miasto:	Wilno, Litwa
Struktura własnościowa i opis:	Właścicielem jest agencja rządowa Start-up Lithuania. Start-up Lithuania to agencja obejmująca zdecydowaną większość litewskiego ekosystemu start-upowego i zapewniająca start-upom kompleksowe wsparcie. Jej misją jest wspieranie tworzenia i rozwoju konkurencyjnych firm na Litwie oraz wspieranie eksportu kraju poprzez udzielanie porad i wsparcia badawczego nie tylko początkującym przedsiębiorcom, ale także inwestorom i firmom poszukującym dostawców.

Kategoria	Informacje
Zakres działań:	<ul style="list-style-type: none"> • Pobudzanie współpracy między szybko rozwijającymi się przedsiębiorstwami, funduszami <i>venture capital</i>, akceleratorami, korporacjami przyjaznymi dla start-upów i rządem; • Publikowanie nowości dotyczących ekosystemu start-upowego i udostępnianie szerokiej bazy danych start-upów; • Wydarzenia, nie tylko standardowe, jak hackathony, ale także Targi Start-upów – główne wydarzenie rozpoczynające rok; • Doradztwo, wsparcie przy wdrożeniach, organizacja networkingu • Start-up Lithuania Roadshow; • Działalność edukacyjna.
Mocne strony i przewaga konkurencyjna:	Start-up Lithuania nie tylko obejmuje większość ekosystemów kraju, ale także działa w modelu na bazie <i>one-stop-shop</i> , płynnie integrując wszystkie funkcje wymagane do wszechstronnego wsparcia start-upu rozpoczynającego działalność: od doradztwa prawnego, przez raportowanie środowiska regulacyjnego, po łączenie potencjalnych inwestorów i klientów z firmami oferującymi produkty dostosowane do ich potrzeb. Model ten zdecydowanie poprawia doświadczenie wszystkich zainteresowanych stron i umożliwia nowe poziomy współpracy dzięki synergii między wszystkimi obszarami wsparcia
FCA regulatory sandbox	
Kraj:	UK
Branże:	FinTech i usługi finansowe
Regulator:	Financial Conduct Authority (FCA)
Data założenia:	Pierwsze aplikacje spłynęły w czerwcu 2016 r.
Liczba rozwiązań zainkubowanych:	207 aplikacji w trzech kohortach, 59 przetestowano
Średni czas inkubacji:	W zależności od kohorty, dwa 6-miesięczne okresy inkubacji w trakcie roku
Kryteria aplikacyjne:	Produkt powinien być: <ul style="list-style-type: none"> • przeznaczony do wprowadzenia na rynek brytyjski; • unikalny i nieobecny na rynku; • konkurencyjny względem obecnych rozwiązań; • lepszą ofertą dla klientów, z wykazaniem wszystkich potencjalnych zagrożeń, które mogą zostać złagodzone; • niepasujący do istniejących przepisów – skorzysta z obecności w piaskownicy; • posiadać odpowiedni plan testów i odpowiednie zasoby do przeprowadzania testów w piaskownicy.

Źródło: opracowanie własne.

Zarys pierwszej piaskownicy regulacyjnej został zaproponowany w Wielkiej Brytanii pod koniec 2015 roku. W czerwcu 2016 r. pierwszych 18 firm zaczęło testować swoje innowacyjne rozwiązania w piaskownicy. Chociaż jest to pierwsze tego rodzaju rozwiązanie na świecie, ramy prawne opracowane przez brytyjski organ nadzoru finansowego Financial Conduct Authority okazały się bardzo udane. FCA otrzymało w 3 kohortach 207 wniosków, z czego 59 zostało przetestowanych.

Najczęściej testowane były rozwiązania oparte na DLT (*Distributed Ledger Technology*). Podczas pierwszych trzech okresów inkubacji brytyjska piaskownica regulacyjna zdołała

zapewnić zaangażowanym firmom dostęp do wiedzy regulacyjnej, zwiększyć ekspozycję nowo powstałych firm na inwestorów i szybciej wprowadzić rozwiązania na rynek, w nadal bezpieczny sposób.

Prawdziwą miarą sukcesu była praca nad dostosowaniem modeli biznesowych około jednej trzeciej zaangażowanych przedsiębiorstw poprzez łagodzenie możliwych zagrożeń, przy jednoczesnym dbaniu o pozytywny wpływ konkretnej innowacji. Dodatkowo *sandbox* okazał się sukcesem pod względem rozwoju brytyjskiego rynku usług finansowych, ze względu na przyciąganie innowacyjnych rozwiązań rozwijanych poprzednio w innych krajach, w tym na przykład w Singapurze.

Z punktu widzenia regionu warto zauważyć, że w grupie inkubowanych firm znaleźli się również jeden akcent związany z Europą Środkowo-Wschodnią. Polski Start-up Billon, oferujący transfer walut w oparciu o własny blockchain, został przyjęty w ramach pierwszej rundy i z powodzeniem wprowadzony na rynek brytyjski. Przykład ten wyraźnie wskazuje na potrzebę stworzenia piaskownicy regulacyjnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, szczególnie w przypadku krajów o ugruntowanym rynku usług finansowych i wysokim poziomie innowacyjności. Ustrukturyzowane ramy regulacyjne pozwoliłyby takim firmom jak Billon na szersze zaznaczenie swojej obecności na przykład na rynku polskim.

Podsumowanie i wnioski

Nasze badania obecnego otoczenia regulacyjnego i instytucjonalnego w zakresie rozwoju startupów, które przeprowadziliśmy, oraz cała bazująca na nich analiza, prowadzą nas do podsumowania mocnych i słabych stron każdego z krajów. Analiza studiów przypadku najlepszych podmiotów i analiza porównawcza krajowych ekosystemów innowacyjności również doprowadziły nas do niektórych zaleceń. W poniższej tabeli przedstawiamy końcowe wnioski płynące z niniejszego artykułu.

Kraj	Silne strony	Zidentyfikowane główne problemy	Rekomendacje
Bułgaria	Niskie stawki podatku dochodowego; Niski podatek od pracy i składki; Względnie rozwinięta działalność uczelni technicznych.	Brak zachęt podatkowych dla nowo powstałych firm i B+R; Skomplikowany system podatkowy; Czasochłonne procedury na rozpoczęcie działalności; Niska liczba PNT; Słaba aktywność akceleratorów i inkubatorów; Słaba aktywność rządu.	Zmniejszenie liczby płatności podatkowych; Poprawa procedur podatkowych; Poprawa i zmniejszenie liczby procedur zakładania firmy; Powołanie wyspecjalizowanych agend rządowych wspierających konkretne elementy ekosystemu.

Kraj	Silne strony	Zidentyfikowane główne problemy	Rekomendacje
Czechy	Ulgi podatkowe na inwestycje; Długa maksymalna długość umowy na czas określony; Relatywnie wysoka liczba PNT; Silne wsparcie rządu dla innowacyjności; Różnorodność silnych regionalnych ośrodków start-upowych.	Brak zachęt podatkowych dla nowo powstałych firm i B+R; Skomplikowany system podatkowy; Wysokie opodatkowanie pracy i składki; Długi okres wypowiedzenia umowy o pracę; Wiele procedur wymaganych do założenia firmy; Powolna procedura uzyskiwania patentu.	Poprawa procedur i systemów podatkowych; Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy; Większa elastyczność prawa pracy; Zmniejszenie liczby procedur związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej; Ulepszenie procedur uzyskiwania patentu; Utrzymanie i dalszy rozwój systemu instytucjonalnego wsparcia start-upów;
Estonia	Zwolnienie z podatku od reinwestowanego zysku; Bardzo prosty system podatkowy; Silne wsparcie rządu dla innowacyjności; Międzynarodowe nastawienie i gotowość do ekspansji; Dobrze rozwinięty system inkubacji i akceleracji;	Brak zachęt podatkowych dla nowo powstałych firm i B+R; Wysokie opodatkowanie pracy i składki; Umowy na czas określony zakazane dla stałych zadań; Luka kapitałowa; Problem z wyczerpującą się pulą talentu.	Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy; Większa elastyczność prawa pracy; Poprawa atrakcyjności Estonii jako miejsca pracy; Przyciągnięcie inwestorów i funduszy z wykorzystaniem wsparcia bezpośredniego.
Łotwa	Płaski podatek dla start-upów; Zachęty podatkowe dla B+R oraz pracowników o wysokich kwalifikacjach; Niski podatek od pracy i składki; Relatywnie wysoka liczba PNT; Silne wsparcie rządu dla innowacyjności.	Umowy na czas określony zakazane dla stałych zadań; Wysoki poziom koncentracji geograficznej instytucji wsparcia start-upów i innowacyjności; Niedostatek programów akceleracyjnych prowadzonych ze środków publicznych.	Większa elastyczność prawa pracy; Ustanowienie jednostki administracji rządowej dedykowanej start-upom i innowacjom.
Litwa	Zwolnienia podatkowe za wykorzystywanie aktywów niematerialnych; Zachęty podatkowe na B+R; Podwójne odliczenie kosztów środków trwałych; Relatywnie wysoka liczba PNT; Silne wsparcie rządu dla innowacyjności.	Wiele płatności podatkowych; Wysokie opodatkowanie pracy i składki; Długi okres wypowiedzenia w przypadku zwolnienia z pracy; Brak koordynacji działań w zakresie wsparcia instytucjonalnego; Niedostatecznie wykorzystany potencjał klastrów.	Zmniejszenie liczby płatności podatkowych; Większa elastyczność prawa pracy; Powołanie Komitetu Sterującego, nadzorującego i koordynującego działania wszystkich instytucji.

Kraj	Silne strony	Zidentyfikowane główne problemy	Rekomendacje
Polska	Zachęta podatkowa na B + R; Przyspieszona amortyzacja dla innowacyjnych firm; Zwolnienie z podatku za aport w formie IP; Niski podatek od pracy i składki; Relatywnie wysoka liczba PNT; Zróżnicowane, finansowane ze środków publicznych programy akceleratorów i wehikulu VC; Różnorodność silnych regionalnych ośrodków start-upowych.	Skomplikowany system podatkowy; Długi czas na rozpoczęcie działalności; Bardzo wysokie koszty rozpoczęcia działalności; Względnie niska liczba akceleratorów i inkubatorów <i>per capita</i> ; Odpływ kapitału ludzkiego; Niedostatek kompetencji w zakresie globalnej ekspansji.	Poprawa procedur podatkowych; Udoskonalenie procedur zakładania firmy w celu obniżenia kosztów prawnych dla założycieli; Pobudzenie kreacji akceleratorów i inkubatorów poprzez instrumenty wsparcia bezpośredniego; Przyciągnięcie do sektora menedżerów z globalnym doświadczeniem;
Rumunia	Zachęta podatkowa na B+R; Obniżone stawki podatkowe dla mikroprzedsiębiorstw i nowych firm; Zwolnienie z podatku od reinwestowanego zysku w nowe technologie; Niski podatek od pracy i składki.	Wiele płatności podatkowych; Umowy na czas określony zakazane dla stałych zadań; Niewystarczająca ochrona IP; Niewystarczająca liczba inkubatorów i akceleratorów.	Zmniejszenie liczby płatności podatkowych; Większa elastyczność prawa pracy Poprawa ochrony IP; Konkretyzacja i urealnienie rządowej strategii innowacyjności.
Słowacja	Ulga podatkowa na B+R; Ulga podatkowa za wykorzystywanie aktywów niematerialnych; Dobrze rozwinięty system inkubacji i akceleracji.	Wysokie opodatkowanie pracy i składki; Długi okres wypowiedzenia w przypadku zwolnienia z pracy; Krótka maksymalna długość umów na czas określony; Wiele procedur wymaganych do założenia firmy; Niska liczba PNT.	Zmniejszenie liczby procedur zakładania firmy; Większa elastyczność prawa pracy; Utworzenie rządowej jednostki koordynującej wsparcie prac B+R i pobudzającej ogólną innowacyjność.
Ukraina	Uproszczony schemat podatkowy dla małych firm; Zwolnienie z VAT dla firm IT; Niski podatek od pracy i składki; Relatywnie wysoka liczba PNT; Nieograniczona długość umów na czas określony; Szybka procedura uzyskania patentu.	Brak zachęt podatkowych dla nowo powstałych przedsiębiorstw oraz badań i rozwoju; Skomplikowany system podatkowy; Umowy na czas określony zakazane dla stałych zadań; Długi okres wypowiedzenia w przypadku zwolnienia z pracy; Bardzo niski poziom ochrony IP; Niewystarczająco rozwinięty system inkubacji i akceleracji; Brak koordynacji działań w zakresie kreacji i wykonywania polityki innowacyjności.	Wprowadzenie zachęt podatkowych dla start-upów oraz B+R; Poprawa procedur podatkowych; Większa elastyczność prawa pracy; Poprawa ochrony IP; Powołanie rządowej agencji dedykowanej wsparciu start-upów; Wykorzystanie szerokiej sieci PNT do zbudowania systemu akceleratorów i inkubatorów.

Kraj	Silne strony	Zidentyfikowane główne problemy	Rekomendacje
Węgry	Zachęty podatkowe dla start-upów i działalności B+R; Rozwój regionalnych ośrodków start-upowych.	Minimalny podatek dochodowy; Skomplikowany system podatkowy; Wysokie opodatkowanie pracy i składki; Wysoki poziom wymaganego wpłaconego kapitału założycielskiego; Brak kompetencji w zakresie globalnej ekspansji; Relatywnie niewielka liczba akceleratorów finansowanych ze środków publicznych; Niska liczba PNT.	Zwolnienie z minimalnego podatku dochodowego dla start-upów; Zmniejszenie liczby płatności podatkowych; Poprawa procedur podatkowych; Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy; Obniżenie wymaganego kapitału wpłaconego; Powołanie finansowanych ze środków publicznych jednostek wspierających start-upy; Przyciągnięcie do sektora menedżerów z globalnym doświadczeniem.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej odznaczają się istnieniem szeregu zwolnień podatkowych nie tylko dla nowych firm, ale również dla wszystkich przedsiębiorstw inwestujących w badania i rozwój, zróżnicowanym pozapłacowym opodatkowaniem pracy oraz istnieniem przynajmniej jednego dość dobrze rozwiniętego i rozpozszechnionego typu jednostki otoczenia instytucjonalnego. Jednakże otoczenie regulacyjne w Europie Środkowo-Wschodniej jest często skomplikowane, nieelastyczne i nakłada stosunkowo duże obciążenia podatkowe. Otoczenie instytucjonalne jest w większości przypadków nierównomierne i nieskoordynowane w jego rozwoju i bieżących działaniach.

Zdecydowanie zalecamy zmniejszenie liczby płatności podatkowych, ulepszenie i uproszczenie systemów podatkowych oraz zapewnienie przedsiębiorcom bardziej elastycznego prawa. Przykładowo, Łotwa jest pionierem we wdrażaniu zachęt podatkowych dla start-upów. Inne kraje również powinny podążać tą ścieżką. Ponadto istnieje silna potrzeba ustanowienia jednostki koordynującej politykę innowacji w prawie każdym kraju objętym analizą. Co więcej, powinna istnieć większa równowaga pomiędzy typami instytucji występującymi w każdym z krajów, tak aby uzupełniały one wzajemnie swoje działania.

Ponadto, przed wdrożeniem tych zaleceń chcielibyśmy zwrócić uwagę wszystkich na 5 studiów przypadków opisujących kształt 5 instytucji/regulacji, które powinny znaleźć się w każdym ekosystemie start-upowym. Pokazują one dobre praktyki, które warto wdrożyć w każdym kraju Europy Środkowo-Wschodniej.

Mamy świadomość, że podjęcie dalszych kroków w zakresie ewolucji ekosystemu start-upowego jest trudnym zadaniem. Wymaga współpracy wszystkich zainteresowanych stron i składa się z wielu drobnych kompromisów na drodze do przyszłego wzrostu

gospodarczego i przekształcenia gospodarki w zaawansowaną technologicznie. Ale zwrot z poniesionej inwestycji jest w naszym przekonaniu wart podjęcia tego wysiłku. Wszyscy powinniśmy wziąć pod uwagę wnioski z naszej analizy i wypracować właściwy sposób osiągnięcia założonych celów.

Bibliografia

- Accace (2017). *2017 Tax Guideline. Ukraine*, www.accace.com/wp-content/uploads/2017/03/2017-Tax-Guideline-Ukraine-EN.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Accace (2018a). *2018 Tax Guideline. Slovakia*, www.accace.com/wp-content/uploads/2017/01/2018-01-Tax-Guideline-Slovakia-EN.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Accace (2018b). *2018 Tax Guideline. Hungary*, www.accace.com/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-Tax-Guideline-Hungary-EN-compressed-v2.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Accace (2018c). *2018 Tax Guideline. Romania*, www.accace.com/wp-content/uploads/2017/02/2018-02-Tax-Guideline-Romania-EN-compressed.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Accace (2018d). *2018 Tax Guideline. Poland*, <https://accace.com/wp-content/uploads/2016/12/2018-04-Tax-Guideline-Poland-EN-compressed.pdf>, [dostęp: 06.06.2018].
- Agencja Inwestycji i Rozwoju Łotwy (2018). *Investor Business Guide. Taxation*, www.liaa.gov.lv/en/invest-latvia/investor-business-guide/taxation, [dostęp: 06.06.2018].
- Andrez, P., Leo, H., Johannisse, S., Romanainen, J. (2017). *Specific Support to Slovakia. Boosting the Slovak Startup Ecosystem. Horizon 2020 Policy Support Facility*. Komisja Europejska, www.rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/specific-support-slovakia-boosting-slovak-startup-ecosystem, [dostęp: 06.06.2018].
- Bank Światowy (2018). *Doing Business Data*, www.doingbusiness.org/data, [dostęp: 06.06.2018].
- Arauzo-Carod, J.M. (2018). The role of science and technology parks as firm growth boosters: an empirical analysis in Catalonia, *Journal of Regional Studies*.
- Be Bolt – strona internetowa: <http://www.bebolt.cz>, [dostęp: 06.06.2018].
- Bergek, A., Norrman C. (2008). Incubator best practice: A framework. *Technovation*, (28), pp. 1–2, 20–28.
- Cohen, S., Hochberg, Y.V. (2014). Accelerating startups: The Seed Accelerator Phenomenon. Dostępne: SSRN 2418000.
- Czech Invest (2018). *Investment Incentives in the Czech Republic. Get Support for Your Project*, www.czechinvest.org/getattachment/Unsere-Dienstleistungen/Investitionsanreize/Investment-Incentives-Brochure.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Deloitte (2016). *Diagnosis of start-ups' ecosystem in Poland*, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_Deloitte_raport_startupy.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Deloitte (2018). *International Tax. Ukraine Highlights 2018*, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-ukrainehighlights-2018.pdf?nc=1, [dostęp: 06.06.2018].
- EIA (2018). *Taxation. Estonian Investment Agency*, www.investinestonia.com/business-in-estonia/taxation/, [dostęp: 06.06.2018]. [dostęp: 06.06.2018].

-
- Gancarczyk, M. (2010). *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Komisja Europejska – baza danych, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/search/site/technology%20park?f%5B0%5D=bundle%3Aorganisation>, [dostęp: 06.06.2018].
- Komisja Europejska (2018). *Intellectual property rights*, https://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/company-tax/lithuania/index_en.htm, [dostęp: 06.06.2018].
- Komisja Europejska (2018). *Lithuania – Company tax*, www.europa.eu/youreurope/business/vat-customs/company-tax/lithuania/index_en.htm, [dostęp: 06.06.2018].
- Matusiak, K.B. (red.) (2010). Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, PARP.
- Ministerstwo Nauki i Edukacji Ukrainy (2018), *Science, Technology and Innovation System of Ukraine*, <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/185795/jrc.pdf/0055d43b-41c6-4e61-bf98-bf00b545a993>, [dostęp: 06.06.2018].
- Naudé, W. (2013). Entrepreneurship and Economic Development: Theory, Evidence and Policy, *IZA DP*, no. 7507, <http://ftp.iza.org/dp7507.pdf>, [dostęp: 06.06.2018].
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional changes and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2017). Compendium of R&D tax incentive schemes: OECD countries and selected economies, www.oecd.org/sti/RDTaxIncentives_Compendium_2017.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- PARP (2011). *Słownik Innowacji – Leksykon haseł*, www.pi.gov.pl/PARP/chapter_96055.asp?soid=F1B1B324952E49DABDFA91463252BED0, [dostęp: 06.06.2018].
- Pauwels, C. i in. (2015). Understanding a new generation incubation model: The accelerator. *Technovation*, 50–51.
- Piechocki, A., Siciński, D. (2017). *An overview of intellectual property protection system in Poland*. APLAW Artur Piechocki, www.paih.gov.pl/polish_law/intellectual_property_rights, [dostęp: 06.06.2018].
- PwC (2017). *Global FinTech report 2017*, <https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/assets/pwc-global-fintech-report-2017.pdf>, [dostęp: 06.06.2018].
- PwC (2018). *Business guide. Lithuania 2018*, www.pwc.com/lt/lt/assets/publications/PwC_Business_Guide_Lithuania_2018.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Rada Europejskich Gmin i Regionów (2011). *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*. CEMR.
- Ranga, M., Etkowitz, H. (2013). Triple Helix Systems: An Analytical Framework for Innovation Policy and Practice in the Knowledge Society. *Industry and Higher Education*, vol. 27.
- Ries, E. (2011). *The lean startup: How today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses*. New York: Crown Business.
- Science park&innovation center associations directory, <https://www.spica-directory.net/associations/?id=81>, [dostęp: 06.06.2018].
- Slovak Investment and Trade Development Agency, <http://www.sario.sk/en/invest/real-estate-and-industrial-parks/science-and-technology-parks>, [dostęp: 06.06.2018].
- Startin, L.V. (2017). *Building successful Latvian startup ecosystem*, www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/startinlv_go_global.pdf, [dostęp: 06.06.2018].

-
- Startup Overseas (2018). *Taxation in Bulgaria*, www.startupoverseas.co.uk/starting-a-business-in-bulgaria/taxation.html, [dostęp: 06.06.2018].
- Tarnawa, A., Skowrońska, A. (2017). *Raport o stanie sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw*, PARP.
- Treija, I. (2016). *Latvia launches an innovative Startup Law and Startup Tax*, www.eu-startups.com/2016/11/latvia-launches-an-innovative-startup-law-and-startup-tax/, [dostęp: 06.06.2018].
- USTR (2018). *2018 Special 301 Report*. www.ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Wilson, K. (2008). *Entrepreneurship and higher education; chapter 5: Entrepreneurship Education in Europe*, OECD.
- WIPO (2017). *World Intellectual Property Indicators 2017*. Geneva: World Intellectual Property Organization, www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2017.pdf, [dostęp: 06.06.2018].
- Zetsche, D.A. (2017). *Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, vol. 23.

* * *

Systemy wsparcia start-upów w Europie Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Start-upy stają się coraz istotniejszym elementem procesu poprawy innowacyjności gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej. Okres transformacji wyczerpał większość źródeł przewag gospodarczych państw regionu. Zmniejszające się korzyści kosztowe oraz coraz silniejsza tendencja podążania w stronę automatyzacji i wykorzystania potencjału intelektualnego stają się coraz ważniejszymi zagadnieniami. Stworzenie skutecznych systemów wsparcia start-upów to obecnie już nie tylko dodatek do działań polityki ekonomicznej kraju, ale jeden z jej kluczowych elementów, służących napędzaniu innowacyjności i poziomu przedsiębiorczości w gospodarce.

Systemy podatkowe większości państw Europy Środkowo-Wschodniej nie oferują start-upom specjalnych zachęt podatkowych, koncentrując się raczej na małych i średnich przedsiębiorstwach lub działalności innowacyjnej jako takiej. Dużym problemem większości krajów regionu jest także skomplikowane prawo podatkowe. Widoczne są również inne słabości, m.in. wysokie bariery biurokratyczne, wysokie potrzeby kapitałowe niezbędne do założenia firmy czy niedostateczny poziom ochrony wartości intelektualnej.

Niektóre z państw, w szczególności kraje bałtyckie, oferują znacznie łagodniejsze rozwiązania podatkowe i administracyjne, czym konkurują na tle regionu. Zapewniają one przy tym z reguły niższe bariery biurokratyczne i ułatwienia dla zakładania nowych przedsiębiorstw. Wśród krajów regionu występują również duże różnice pod względem przepisów prawa pracy, przez co niektóre z nich mają przewagę nad pozostałymi pod kątem elastyczności form zatrudnienia.

Otoczenie instytucjonalne w krajach regionu jest w większości przypadków nierównomierne i nieskoordynowane pod kątem rozwoju i bieżących działań. Instytucje tworzące sieć wsparcia dla

start-upów działają oddzielnie, nie wspierając nawzajem realizacji swoich celów, ani nie stanowiąc spójnej całości. Najczęściej zamiast zdrowego balansu dominuje jeden typ instytucji kanibalizujący pozostałe. Widoczny jest też momentami brak kompetencji w zakresie kreowania skali biznesu, tak aby odniósł globalny sukces. W wielu krajach brakuje również jasno określonych jednostek koordynujących dla polityki innowacji, przez co jej działanie jest zbyt mocno rozproszone.

Należy również zwrócić uwagę na poprawę, jaka dokonana się w trakcie minionych lat we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie systemów wsparcia dla działalności innowacyjnej prowadzonej przez nowe firmy. Konieczne jest jednak wprowadzenie zmian jakościowych, które pozwolą zwiększyć efektywność prowadzonych działań i stworzyć silny regionalny hub dla start-upów. Zaprezentowane w raporcie dobre praktyki pozwolą osiągnąć ten cel i zapewnić optymalne warunki dla powstawania i rozwoju innowacji, a w konsekwencji, umożliwią eliminację luki rozwojowej wobec krajów Zachodu.

Systems of Support for Start-Ups in Central and Eastern Europe

Abstract

Tax systems of most countries of Central and Eastern Europe (CEE) do not support start-ups by tailor-made tax exemptions but concentrate generally on supporting Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs), innovations and R&D. A big issue for conducting an innovative entrepreneurship is a complicated tax law in most CEE countries. There are also other weaknesses such as high bureaucracy, high equity requirements to establish a company or an insufficient level of Intellectual Property protection.

Some of the countries, especially Baltic ones, offer much more advantageous tax and administrative solutions, which positively differentiates them amidst the CEE region. They provide entrepreneurs with lower bureaucratic barriers and facilitations for those who want to establish a company. Some of them are also offering a simplified labour law, gaining a competitive advantage from the point of view of flexibility of employment.

The institutional environment is in most cases unbalanced and uncoordinated in its development and ongoing actions. What is more, there should be more balance between the types of institutions. They act separately and do not leverage themselves in their actions. There is also a strong need for establishment of an innovation policy coordinating entities in almost every country included in the analysis. Such a coordination would enable more concentrated effort in further innovation growth. A significant improvement in the support for new innovative ventures that has been made across the past decades by all CEE countries is remarkable and distinctive in the European landscape. Nevertheless, there is a need for significant qualitative changes enabling an improvement in the effectiveness of conducted actions and the creation of a regional hub for start-ups and innovations. The implementation of the best practices presented in our report would allow achieving this goal and providing the economies with an optimal environment for innovation growth and – as a consequence – eliminating or decreasing the development gap between CEE and Western Europe countries.

Nota o autorach

Michał Gałagus jest studentem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jego zainteresowania badawcze obejmują problematykę tworzenia optymalnych warunków dla rozwoju innowacyjnych technologii oraz możliwości implementacji najnowszych rozwiązań technologicznych w działalności przedsiębiorstw komercyjnych i administracji publicznej. Jest przedstawicielem strony biznesowej w ramach grupy roboczej ds. technologii blockchain w Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

Arkadiusz Kamiński jest studentem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na tematyce innowacji w obszarze usług finansowych, ich implementacji, otoczenia regulacyjnego i wpływu na model biznesowy instytucji finansowych. Obecnie jest członkiem zespołu Accenture Strategy – dąży do specjalizacji w doradztwie strategicznym dla sektora finansowego. Pełnił funkcję przewodniczącego Samorządu Studentów SGH.

Adrian Michalczuk jest studentem III roku Finansów i Rachunkowości oraz wiceprzewodniczącym Samorządu Studentów Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w zespole R&I McKinsey & Company oraz działał w Fundacji QuantFin, gdzie prowadził badania rynku FinTech w regionie CEE. Jego zainteresowania badawcze obejmują innowacje finansowe, otoczenie regulacyjne branży usług finansowych oraz organizacje wspierające rozwój biznesu.

Europejski Model Rolnictwa – uwarunkowania ewolucji

Autorzy podejmują niezwykle ważny i jednocześnie dyskusyjny problem przyszłości Europejskiego Modelu Rolnictwa w warunkach narastającej globalizacji. Rolnictwo unijne stanowi pod wieloma względami wyjątkowy subsystem, jaki powstał w następstwie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Praca zawiera analizę podstawowych cech tego modelu, istotnych z punktu widzenia jego konkurencyjności w warunkach globalizacji. Analizowane są także takie następstwa globalizacji, jak konieczność weryfikacji kategorii marginalnych warunków produkcji rolnej oraz wpływ globalizacji na bezpieczeństwo żywnościowe. W konkluzji końcowej autorzy stwierdzają, że wiele wskazuje na to, iż globalizacja bez określonych działań politycznych i ekonomicznych może doprowadzić do degeneracji EMR i w efekcie jego odrzucenia lub zaniku, a więc do marginalizacji rolnictwa krajów Unii Europejskiej.

Koncepcja europejskiego modelu rolnictwa eksponuje dualność jego funkcji – obok celów związanych z produkcją żywności są i inne, związane z nowymi funkcjami rolnictwa i rozwojem obszarów wiejskich. Wydaje się, że koncepcja ta stała się już przedmiotem nowego konsensusu, co do współczesnych celów WPR.

Reorientacja polityki unijnej jest konsekwencją dotychczasowego rozwoju rolnictwa europejskiego. Dzięki postępowi, jaki dokonał się w ciągu ostatnich 30–40 lat, aktualny problem podaży żywności i bezpieczeństwa żywnościowego dla krajów członkowskich UE zmienia charakter w porównaniu do problemu z okresu bezpośrednio powojennego. Ostrości nabierają problemy związane z ochroną środowiska naturalnego, rozwojem poszczególnych regionów oraz z zabezpieczeniem socjalnym ludności wiejskiej.

Zmianie ulegają też zewnętrzne uwarunkowania rozwoju rolnictwa unijnego. Obecnie, najważniejszą determinantą zmian w rolnictwie unijnym, w tym polskim są procesy globalizacji. Globalizacja tworzy nowy ład gospodarczy oparty na dominacji mechanizmu rynkowego w skali ponadnarodowej. Ten nowy ład rodzi określone skutki, które dotyczą całej gospodarki światowej, każdej gospodarki krajowej z osobna, a także poszczególnych sektorów (w tym rolnictwa), podmiotów gospodarczych, społeczeństw i konkretnych ludzi.

W odniesieniu do rolnictwa unijnego i poszczególnych krajów UE rodzi się wiele pytań. Kluczowym pytaniem dla rolnictwa unijnego jest to, czy pod wpływem procesów globalizacji nastąpi jego marginalizacja, a jeśli tak, to jakie mogą być tego skutki społeczne i ekonomiczne? Odpowiedź na postawione pytania nie jest prosta, ani jednoznaczna. Wymaga rozległych studiów, dyskusji i analiz. W niniejszym tekście podejmujemy próbę odniesienia się tylko do niektórych z nich, w tym przede wszystkim do pytania o przyszłość Europejskiego Modelu Rolnictwa w erze globalizacji oraz tym samym o przyszłość (kształt) Wspólnej Polityki Rolnej, która model ten wykreowała.

Badając problem globalnych uwarunkowań ewolucji EMR, przyjmujemy hipotezę, że globalizacja mikroekonomiczna, zachodząca m.in. w następstwie liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi, spowoduje zmniejszenie produkcji rolnej w krajach Unii i wymusi odejście od Europejskiego Modelu Rolnictwa. Prowadzić to będzie do marginalizacji rolnictwa unijnego (w różnym stopniu w poszczególnych krajach członkowskich), a tym samym do osłabienia poziomu bezpieczeństwa żywnościowego krajów Unii Europejskiej. W efekcie będzie to oznaczało także konieczność radykalnego przewartościowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Globalizacyjne uwarunkowania zmian europejskiego rolnictwa

Globalizacja rolnictwa, w wymiarze mikroekonomicznym, polega na otwieraniu się rolnictwa ponad granicami państw ze wszystkimi tego konsekwencjami. Uściślając rozumienie otwartości rolnictwa, należy stwierdzić, że chodzi o uwalnianie rynku artykułów rolnych i działalności rolniczej ponad granicami państw. Paradigmatem globalizacji rolnictwa jest zatem otwieranie się, czyli znoszenie barier ograniczających alokację czynników produkcji, produkcję i dystrybucję artykułów rolnych. Mając na uwadze specyficzne cechy niektórych czynników produkcji w rolnictwie, otwartość alokacyjna musi być rozumiana stosownie do tych naturalnych ograniczeń. Dlatego otwartość dla alokacji ziemi, jako czynnika produkcji rolniczej, oznaczać będzie nie możliwość jego przenoszenia z miejsc o gorszych ekonomicznych warunkach produkcji, do miejsc o lepszych warunkach, lecz możliwość swobodnego, nieograniczonego nabywania ziemi w dowolnych ilościach i w dowolnych krajach na świecie¹.

Otwieranie się rolnictwa ponad granicami państw prowadzi do otwierania się konkurencji, która staje się w takich warunkach nieograniczoną konkurencją pomiędzy producentami i dystrybutorami artykułów rolnych. Paradoksalnie jednak, uwalnianie rynku ponad granicami państw i w ślad za tym otwieranie się konkurencji rolnictwa nie

¹ Szerzej na temat globalizacji ekonomicznej rolnictwa w: Sobiecki (2007).

prowadzi do wolnego rynku. Wolna konkurencja zakłada bowiem brak barier wejścia i wyjścia z rynku, czyli jego swobodę. Uwalnianie rolnictwa będzie oznaczało swobodę wejścia i wyjścia z rynku dla nielicznych podmiotów, przede wszystkim zajmujących się dystrybucją artykułów rolnych, bądź koncernów transnarodowych zajmujących się przetwórstwem rolno-spożywczym (które podporządkowują sobie producentów surowców rolnych). W takich warunkach nie może być mowy o wolnej konkurencji, rynek otwiera się przede wszystkim dla monopolii. Podporządkowywanie ekonomiczne producentów rolnych globalnym koncernom lub konglomeratom w szybkim tempie prowadzić będzie do monopolizowania produkcji i dystrybucji artykułów rolnych i rolno-spożywczych. Globalizacja wzmocni ten monopol, bo nada mu wymiar światowy (zastąpi on, łatwiejszy do regulowania, wymiar krajowy)².

Póki co globalizacja nie objęła rolnictwa w takim wymiarze jak inne sektory gospodarki i czynniki produkcji, zwłaszcza kapitał. Objęcie rolnictwa procesami globalizacji urzeczywistnia zagrożenia, jakie wynikają ze strony korporacji transnarodowych, które są wytworem tych procesów. Zagrożenie, jakie powstaje z rozwojem korporacji transnarodowych dla rolnictwa unijnego, polega na tym, że ich cele mają charakter czysto komercyjny. Dla transnarodowych korporacji spożywczych rolnictwo jest dostarczycielem potrzebnych surowców, po jak najniższych cenach. Zatem znoszenie wszelkich ograniczeń dla wymiany handlowej w sferze surowców rolnych i żywności, umożliwi przede wszystkim obniżkę kosztów (niekoniecznie cen wyrobów gotowych) i wzrost zysków KTN. W otwartej konkurencji rolnictwo europejskie ma zdecydowanie mniejsze szanse na dostarczanie potrzebnych surowców w porównaniu do krajów rozwijających się. Kraje te są bowiem w stanie produkować taniej, głównie ze względu na tanią siłę roboczą, korzystniejsze warunki naturalne oraz niskie reżimy środowiskowe.

O globalizację rolnictwa toczy się walka, co widać m.in. na forum największej organizacji gospodarczej – Światowej Organizacji Handlu (WTO). Jednym z przejawów globalizacji rolnictwa ma być liberalizacja handlu artykułami rolnymi. Opowiada się za tym ponad 100 krajów rozwijających się. W liberalizacji handlu artykułami rolnymi upatrują oni dla siebie szansy wzrostu eksportu, poprawy bilansu handlowego, źródeł środków na niezbędny import, a także wzrostu dochodów producentów rolnych. W swoich oczekiwaniach muszą się jednak liczyć z tym, że niekoniecznie będzie to prowadzić do zmniejszenia biedy na wsi i poprawy żywienia własnych narodów.

W dążeniu do globalizacji (rolnictwa) krajów rozwijających się należy dostrzegać pewną odmienność tego procesu w stosunku do innych sektorów gospodarki. Do globalizacji rolnictwa dążą bowiem przede wszystkim nie tyle kraje najwyżej rozwinięte, co właśnie

² Nieco inne, ale niesprzeczne z prezentowanym w tym artykule, spojrzenie na globalizację przyjmują m.in. Stiglitz (2006, s. 26) oraz Scholte (2006, s. 65).

kraje biedne. Należy przy tym podkreślić, że korzyści dla tej grupy krajów, wynikające z globalizacji rolnictwa, dotyczą rolnictwa w konkretnym czasie, na konkretnym etapie jego rozwoju, opartego na konkretnych technologiach produkcji i różnicach w naturalnych oraz ekonomicznych warunkach produkcji. W innych warunkach i czasie niektóre argumenty, świadczące o korzyściach z globalizacji rolnictwa dla krajów rozwijających się, mogą zniknąć lub w ogóle nie wystąpić.

Zarysowane zmiany będą miały negatywny wpływ przede wszystkim na rozwiązywanie problemu bezpieczeństwa żywnościowego (Kowalczyk, 2010). Sposób podejścia do bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji rolnictwa będzie determinował sposoby oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo. Kraje Unii Europejskiej są kluczowym eksporterem artykułów rolno-spożywczych na świecie. Wartość światowego eksportu artykułów rolno-spożywczych w 2004 r. wyniosła 786 mld USD, co stanowiło 8,8% wartości całego światowego eksportu. Po dwunastu latach – w 2016 r. – jego wartość wzrosła do 1176 mld USD, co stanowiło już 10,5%³. Eksport artykułów rolno-spożywczych krajów Unii Europejskiej w 2004 r. wyniósł 345 mld USD, czyli 44% eksportu światowego w 2012 r. – 322 mln USD (32%).

Z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego ludności zamieszkującej kraje Unii Europejskiej, naszym zdaniem, powinno wytwarzać się żywność na poziomie minimum 80% zapotrzebowania ludności UE, czyli na poziomie obecnego eksportu wewnętrznego UE. Uważamy, że rozwiązywanie globalnego problemu żywnościowego może następować nie poprzez eliminację z rynku części producentów rolnych, do czego prowadzi mikroekonomiczna globalizacja rolnictwa, lecz poprzez zapewnienie ludności świata większego ekonomicznego dostępu do żywności. Zatem problem tkwi nie tyle w nadmiernej podaży żywności na rynku światowym, lecz w niedostatecznym popycie na żywność. Przedstawiony problem podobnie widzi Amartya Kumar Sen. Według niego, rozwiązanie problemu głodu i ubóstwa może nastąpić przede wszystkim poprzez wzrost dochodów realnych ludności, co umożliwi wzrost popytu (Kumar Sen, 1981).

Globalizacja prowadzi do zmiany podejścia w sprawie marginalnych warunków produkcji rolnej. Następuje poddanie rolnictwa działaniu mechanizmu globalizacji, co prowadzi do weryfikacji warunków produkcji rolnej z kryteriów danego kraju na kryteria rynku globalnego (Szymański, 2004). Nie ma takiego drugiego sektora gospodarki jak rolnictwo, którego losy bardziej zależałyby od tempa i charakteru procesu globalizacji. Powodem tego jest brak możliwości przenoszenia podstawowego czynnika produkcji, jakim w rolnictwie jest ziemia, z jednego miejsca (kraju) do drugiego w zależności od warunków ekonomicznych, jakie dany region (kraj) stwarza kapitałowi. Niemożność przenoszenia ziemi

³ W latach 2006–2008 udział artykułów rolno-spożywczych w wartości światowego eksportu wahał się w przedziale 8,0–8,5% (International Trade Statistics WTO, 2007–2010, World Trade, WTO, 2017).

jako czynnika produkcji czyni różnice w naturalnych warunkach dla produkcji rolnej w różnych regionach względnie trwałymi. Z drugiej jednak strony, ze względu na stosowanie w produkcji rolnej coraz to nowocześniejszych technologii, zmniejsza się rola czynnika ziemi na rzecz kapitału (w postaci nowoczesnych technologii, np. inżynierii genetycznej). Ziemia rolnicza podlega ograniczonym transferom, podobnie jak większość zasobów kapitałowych trwale związanych z ziemią. W tej sytuacji rolnicy pozbawieni są korzyści alokacyjnych, które mogliby osiągnąć ze swobodnego przemieszczania swoich zasobów do sektorów bardziej efektywnych (Czyżewski, 2007).

W procesie globalizacji nasila się presja krajów najbardziej wydajnych rolniczo, jak i krajów słabo rozwiniętych, o taniej sile roboczej, na likwidację ceł rolnych, a w konsekwencji na nową weryfikację marginalnych warunków produkcji rolnej. Weryfikacja ta ma ścisły związek z uzasadnieniem dla utrzymywania rolnictwa w Europie, a więc i w Polsce w dotychczasowej skali. Presja na ograniczanie barier celnych jest równoznaczna z zdążeniem do pełnej liberalizacji rynku rolnego i poddaniem krajów europejskich w tym i EMR, wymogom rynku światowego⁴.

Specyficzne cechy Europejskiego Modelu Rolnictwa

W dorobku wspólnotowym/unijnym określenie „europejski model rolnictwa” pojawiło się pod koniec lat 90. ubiegłego wieku, w trakcie prac nad Agendą 2000. Chociaż jak podkreśla Michael Cardwell, rolnictwo we Wspólnocie Europejskiej zawsze posiadało specjalny status, co znalazło swoje umocowanie już w Traktacie Rzymskim (Cardwell 2004). Jednak koncepcja EMR została oficjalnie przyjęta dopiero w listopadzie 1997 r., kiedy to Rada ds. Rolnictwa uzgodniła stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia reform polityk wspólnotowych, w tym i polityki rolnej. W grudniu tego samego roku Rada Europejska na posiedzeniu w Luksemburgu włączyła EMR do pakietu podstawowych zasad przygotowywanej reformy. Wówczas to określono, że EMR musi być: konkurencyjny, wielofunkcyjny, zrównoważony i obecny w całej Europie włącznie z regionami o specyficznych problemach (zob. *The European Model of Agriculture...*). Ostateczna decyzja o reformach określanych mianem Agenda 2000 zapadła na posiedzeniu Rady w Berlinie w marcu 1999 r. (zob. *Agenda 2000 for a stronger and wider Union...*).

Rolnictwo unijne charakteryzują cechy specyficzne, które wynikają przede wszystkim ze specyfiki regionu, tradycji, a dopiero w dalszej kolejności z postanowień polityki rolnej. Należą do nich:

⁴ W 2008 r. wartość pomocy dla producentów rolnych w krajach OECD szacowano na 265 mld USD. Można powiedzieć, że tyle kosztowała te kraje ochrona rolnictwa w jednym tylko roku, by nie poddać go konkurencji światowych cen rolnych. Patrz: *Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation*, OECD 2009.

-
- mniejszy potencjał jednostkowy gospodarstwa rolnego,
 - wysoki udział rodzinnych nakładów pracy oraz pracy w niepełnym wymiarze,
 - niska skala produkcji,
 - niski poziom specjalizacji (wielokierunkowość produkcji),
 - wysokie ceny ziemi.

Rolnictwo europejskie charakteryzuje stosunkowo mniejsza skala zaawansowania procesów koncentracji w stosunku do wielu regionów świata, takich jak Ameryka Płn. i Płd., Australia, Nowa Zelandia, Azja Północna i Zachodnia (kraje b. ZSRR), a częściowo i Afryka. Podstawowy czynnik produkcji w rolnictwie, jakim jest ziemia, dzięki postępowi technicznemu nie stanowi już dzisiaj głównego wyznacznika ilości wytwarzanej produkcji, tym niemniej w dalszym ciągu obszar gospodarstwa jest chętnie wykorzystywanym kryterium oceny potencjału i ekonomicznych możliwości farm.

Rolnictwo UE jest rolnictwem wewnątrznie złożonym. Przeciętny obszar gospodarstwa waha się od 3,6 ha UR w Rumunii, do ponad 130,0 ha UR w Czechach (2013), gdzie – co trzeba podkreślić – jest to następstwo przede wszystkim modelu prywatyzacji rolnictwa uspołecznionego, przyjętego po 1990 r., a nie zaawansowania procesów koncentracji obszarowej. Średnio rolnik unijny gospodaruje na niecałych 16,0 ha, przy czym w krajach UE-15 obszar ten jest większy i wynosi 28,0 ha. Porównując do innych regionów świata, jest to wyjątkowo mało, bowiem farmerzy w Ameryce Północnej i Południowej dysponują powierzchnią od 15 do 23 razy większą, podobnie jak w RPA czy Nowej Zelandii, nie przywołując już Australii i oczywiście krajów byłego ZSRR. Naturalnie nie dotyczy to wszystkich gospodarstw tych regionów, jednak te największe wytwarzają w tych częściach świata gros produkcji, która następnie kierowana jest na globalne rynki rolne.

Rolnictwo unijne wykazuje natomiast większy zakres koncentracji w stosunku do rolnictwa części krajów azjatyckich (Azja Południowo-Wschodnia i Południowa) i afrykańskich. Niższy potencjał jednostkowy rolnictwa europejskiego widoczny jest także w zakresie zasobów kapitału, jakim dysponuje przeciętne gospodarstwo rolne, jak i w efekcie wielkości produkcji wytwarzanej i kierowanej przez niego na rynek. Przykładowo przeciętne gospodarstwo rolne UE objęte systemem FADN (The Farm Accountancy Data Network) w 2013 r. dysponowało kapitałem w wysokości 320,0 tys. EUR (EU Farm Economics Overview, 2016). Statystyczna farma amerykańska w tym samym czasie posiadała majątek równy 958,0 tys. EUR (2013)⁵, zaś australijska – 2414, 0 tys. EUR⁶.

EMR charakteryzuje się stosunkowo wysokim udziałem nakładów pracy właściciela i jego rodziny oraz pracy w niepełnym wymiarze czasu. Jest to naturalna konsekwencja

⁵ Obliczenia własne na podstawie: Schnepf (2018).

⁶ Obliczenia własne na podstawie: *2009–10 Year Book Australia*, Number 91, Australian Bureau of Statistics, Canberra 2010.

niższej koncentracji potencjału wytwórczego w rolnictwie europejskim i możliwości efektywnego wykorzystania własnej siły roboczej. Wzrost udziału dużych farm prowadzi, jak pisze D.G. Symes, do *relatywnego spadku znaczenia gospodarstw prowadzonych w niepełnym wymiarze* (Symes, 1982, p. 351). Rolnictwo europejskie w dalszym ciągu opiera się jednak głównie na sile roboczej właściciela i jego rodziny. W latach 2003–2007 w całej UE-27 udział obcej (najemnej) siły roboczej wahał się w przedziale 6,4%–6,9% ogółu zatrudnionych. W takich krajach jak: Rumunia, Słowenia, Polska Grecja, wynosił nawet poniżej 2% (*Agriculture in the European Union*, 2010). W 2010 r. udział ten wynosił 7,8%, a w wymienionych wyżej krajach ukształtował się w przedziale od 1,5% do 2,3% (European Commission, 2013). Z kolei w USA w 2007 roku siła najemna stanowiła przeciętnie 18,3% ogółu zatrudnionych w rolnictwie, a w okresie nasilenia prac sezonowych (miesiące letnie) nawet 20,2%, co znaczy, że praktycznie co piąty pracujący w tym dziale gospodarki, był pracownikiem najemnym (Census of Agriculture 2007, 2009). Pracowników najemnych zatrudniało aż 27% ogółu farm amerykańskich (Census of Agriculture 2012, 2014).

Kolejnym wyznacznikiem EMR na mapie światowego rolnictwa krajów rozwiniętych jest znacznie niższa skala produkcji, przede wszystkim jako konsekwencja niższego zaawansowania procesów koncentracji. O ile zatem przeciętna farma amerykańska sprzedaje rocznie produkty rolne za 135,6 tys. EUR (2012), to farma unijna już tylko za 37,0 tys. EUR (2013), czyli prawie czterokrotnie mniej. Wyznacza to równocześnie jej poziom dochodu oraz możliwości akumulacyjne. Z kolei przychody ogółem z prowadzonej działalności w przeliczeniu na farmę wynoszą odpowiednio: UE-28 – 70,3 tys. EUR, USA – 138,5 tys. EUR i Australia – 238,2 tys. EUR. Oznacza to dwukrotnie większe wpływy farmy amerykańskiej i czterokrotne farmy australijskiej w porównaniu do gospodarstwa unijnego. Należy przy tym uwzględnić fakt, że dane dla rolnictwa unijnego odnoszą się do gospodarstw objętych systemem FADN. A są to gospodarstwa największe i najsilniejsze ekonomicznie.

Specyfiką rolnictwa europejskiego jest także stosunkowo niski poziom specjalizacji. W efekcie wiele gospodarstw prowadzi równolegle uprawę kilku gałęzi produkcji roślinnej oraz chowa różne gatunki zwierząt. Skutkuje to wielostronnością produkcji i relatywnie niskim zakresem specjalizacji. Przykładem jest przeciętna wielkość stad zwierząt inwentarskich. W 2007 r. liczyły one w UE średnio 27 sztuk bydła, w tym 10 krów i 44 sztuki trzody chlewnej. W 2013 r. były to 34 sztuki bydła, 14 krów i 55 sztuk trzody chlewnej (European Commission, 2013, s. 153 i dalsze). W USA statystyczne stado liczy 100 sztuk bydła mięsnego, 138 krów mlecznych i 920 sztuk trzody. W Australii przeciętne stado bydła mięsnego liczy 530 sztuk, 270 sztuk krów mlecznych, a farma wyspecjalizowana w produkcji wieprzowiny posiada przeciętnie 100 macior i sprzedaje 1800 tuczników rocznie (2016) (National Farmers' Federation, 2017, s. 24 i dalsze). Sprawia to, że wielkość produkcji kierowana na rynek przez farmę amerykańską czy australijską wielokrotnie przewyższa produkcję przeciętnego gospodarstwa unijnego. Jeszcze większa dysproporcja na niekorzyść

tych ostatnich występuje pomiędzy produktywnością farm europejskich a farm australijskich, RPA czy południowoamerykańskich. W efekcie takiej struktury 25% gospodarstw unijnych (Eurostat, 2013), czyli co czwarta farma, nie posiada żadnej specjalizacji, prowadząc produkcję wielostronną. Sytuacja powyższa uległa tylko niewielkiej zmianie od początku pierwszej dekady XXI wieku.

Stosunkowo niskie zaawansowanie procesów koncentracji w rolnictwie europejskim jest wynikiem ograniczonych zasobów ziemi i konkurowania o nie, które zachodzą tu od wielu lat. To między innymi wytworzyło pojęcie tzw. głodu ziemi i uruchomiło procesy migracyjne z Europy kilka stuleci wcześniej. Było także jednym z zasadniczych elementów konstytuujących właśnie EMR. Model o ograniczonych zasobach ziemi uprawnej i powstającej z tego powodu konieczności jego substytucji przez pozostałe czynniki produkcji: najpierw pracę, potem kapitał. Z tych względów ceny ziemi rolniczej należą w Europie do jednych z najwyższych, przesądzając w znaczącym stopniu o opłacalności tego modelu rolnictwa, jego konkurencyjności i potrzebie wsparcia ze środków publicznych.

Potwierdzają to ceny ziemi, jakie kształtują się w krajach unijnych. W 2016 r. ceny te kształtowały się w wielu krajach „starej Unii” na poziomie kilkudziesięciu tysięcy euro i wynosiły przykładowo: w Holandii – 57900 EUR/ha, w Belgii – 34700 EUR/ha, w Niemczech (stare landy) – 32 500 EUR/ha, Danii – 28 200 EUR/ha, Irlandii – 21 700 EUR/ha, W. Brytanii – 20 900 EUR/ha (Rynek ziemi rolniczej, Stan i perspektywy, 2017, s. 60). W pozostałych krajach UE-15 wahały się w granicach 6000–10 000 EUR/ha. Niższe (3000–5000 EUR/ha) były jedynie w UE-12, lecz tu wysoka dynamika cen po akcesji wskazuje na wyrównywanie tych relacji w ramach całej UE. Ostatni okres (po 2010 r.) wskazuje na znaczne ożywienie na rynku ziemi rolniczej, wynikające z przesilenia związanego z kryzysem gospodarczym i korzystnymi prognozami dla rynku żywnościowego. Rosną w związku z tym ceny ziemi rolniczej. W pierwszej kolejności dotyczy to krajów UE-12. Przykładowo ceny ziemi rolniczej w Czechach w latach 2015–2016 wzrosły o prawie 27%. W tym samym okresie ceny ziemi w krajach bałtyckich UE wzrosły o ponad 10%. Rośnie także cena ziemi w krajach UE-15. W Niemczech w 2016 r. była ona o 14% wyższa niż w 2015 roku.

Ceny ziemi rolniczej rosną także w Polsce. Od przystąpienia naszego kraju do UE w 2004 r. ceny wzrosły z poziomu 1200 EUR za hektar do 9000 EUR, czyli 7,5-krotnie. W regionach zachodnich ceny te są znacznie wyższe i w 2016 r. wyniosły: w województwie wielkopolskim – 12 200 EUR/ha, kujawsko-pomorskim – 12 150 EUR/ha i opolskim – 10 400 EUR/ha⁷. Jest to zatem poziom, jaki osiągają współcześnie ceny ziemi rolniczej w Hiszpanii czy nowych landach Niemiec i znacznie wyższe niż przykładowo w Szwecji czy

⁷ Według kursu euro z 31.12.2016 roku. O wzroście zainteresowania ziemią rolniczą w Polsce świadczy także dynamika średnich cen sprzedaży gruntów rolnych z Zasobu Skarbu Państwa. Ceny te w ciągu ostatniego ćwierćwiecza (1992–2016) wzrosły z poziomu 500 zł za hektar do 32 255 zł, około 65-krotnie.

Francji. Wynika to między innymi z zainteresowania prowadzeniem gospodarstw w Polsce przez rolników z innych państw unijnych, jak i „wzbogacenia” ziemi o swoistą rentę, jaką są unijne płatności obszarowe.

Inaczej natomiast kształtują się ceny ziemi rolniczej poza Europą. Przykładowo w Paragwaju w 2017 r. ceny urodzajnych gruntów ornych nadających się pod uprawę soi oraz trzciny cukrowej wahają się w granicach 4000–9000 USD (3300–7500 EUR) za hektar, pastwisk natomiast od 500 do 2500 USD (400–2100 EUR). Dziewicze tereny nadające się do uprawy można kupić już w granicach 200–600 USD/ha (160–500 EUR/ha)⁸.

W Argentynie ziemia rolnicza oferowana jest przeciętnie w granicach od 200 USD do 900 USD/ha (150–700 EUR/ha). Tylko w okolicach stolicy kraju, Buenos Aires, ceny ziemi, zwłaszcza pod plantacjami winorośli, są wyższe i mogą dochodzić do 20 000–25 000 USD/ha (15 000–19 000 EUR/ha). Jednak w oddalonych od centrów urbanizacyjnych regionach (np. tych położonych w północno-zachodniej części kraju), tereny pastwiskowe można kupić już po 15 USD/ha (11 EUR/ha) (!)⁹.

Jak podaje strona internetowa Agbrazil.com najtańsze tereny uprawowe na półkuli zachodniej znajdują się w Brazylii w regionie Cerrado (centralna Brazylia). Ceny jednego hektara „kwotowane” w workach soi, kształtują się na poziomie 50 worków za hektar, co przy cenie 10 USD za worek daje cenę na poziomie 500 USD (375 EUR) za hektar uprawnej ziemi¹⁰. Przeciętna cena ziemi uprawnej kształtuje się w przedziale 200–800 USD (170–670 EUR) za hektar. Jednak w wybranych regionach ceny są znacznie wyższe i przykładowo w stanie Mato Grosso do Sul kształtują się na poziomie 2500–5500 USD (2100–4600 EUR) za hektar¹¹.

Z kolei w USA cena ziemi uprawnej w 2009 r. kształtowała się na poziomie 6500 USD (4600 EUR) za hektar, natomiast pastwisk 2500 USD (1850 EUR) za hektar¹². W 2017 r. było to już 10 100 USD (8400 EUR) za hektar ziemi uprawnej i 3300 USD (2750) za hektar pastwiska (USDA, 2017). W Kanadzie ceny wywoławcze ziemi oferowanej do sprzedaży w zależności od regionu kształtują się w szerokim przedziale od 1200 USD (900 EUR)¹³ za hektar do 12 500 USD (9300 EUR) za hektar, jednak zdecydowana większość ofert mieści się w granicach 3700 USD – 4900 USD (2700–3600 EUR) za hektar¹⁴.

Reasumując, europejski model rolnictwa, a w zasadzie gospodarstwa rolnego, ukształtowały realia naturalne oraz dodatkowo te stworzone przez człowieka na przestrzeni stuleci.

⁸ Za: www.agro.pvoss.de.

⁹ Za: www.justlanded.com/english/Argentina/Argentina-Guide/Property/Buying-Land.

¹⁰ Za: www.agbrazil.com.

¹¹ Za: <http://www.brazilpropertygroup.com/farms/4/>. Według kursu na dzień 31.12.2017.

¹² USDA. Według kursu z dnia 31.12.2009.

¹³ Według kursu z dnia 31.12.2010.

¹⁴ Zobacz: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/21-013-x/2011002/t002-eng.htm>.

Powstał model oparty z jednej strony na silnym związku z otoczeniem i środowiskiem, wykorzystujący własne zasoby siły roboczej o stosunkowo ograniczonej koncentracji jednostkowej, lecz z drugiej strony wytwarzający wprawdzie nowoczesnie, lecz bez nadmiernej eksploatacji natury i środowiska – model wytwarzający żywność przede wszystkim „dla swoich”, czyli mieszkańców regionu, stopniowo zwiększający także swoje możliwości eksportowe oraz zachowujący surowe standardy jakościowe, środowiskowe i bezpieczeństwa żywności. Dzięki temu konsument europejski otrzymuje żywność o wysokich walorach jakościowych i odżywczych.

Nie jest to jednak model zdolny do skutecznego konkurowania z rolnictwem opartym na komercyjnej farmie wielkoobszarowej, typowym dla Ameryki, Australii, Nowej Zelandii czy RPA. Wymaga zatem wsparcia finansowego ze środków publicznych, bo realizuje nie tylko własne funkcje ekonomiczne, lecz także szereg funkcji publicznych.

Przyszłość Europejskiego Modelu Rolnictwa

W wyniku postępującej globalizacji powstaje coraz więcej wątpliwości, czy EMR może skutecznie konkurować na rynku globalnym? Czy jest to model zdolny do przetrwania bez swojej „sieci bezpieczeństwa”, jaką bez wątpienia jest WPR? Czy wreszcie jest to model skazany na przegraną w warunkach wszechogarniającej globalizacji rolnictwa i agrobiznesu.

Generalnie przyszłość EMR zdeterminowana jest dwiema grupami czynników. Należą do nich:

- 1) Działania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej:
 - „osłonowe” (subwencje budżetowe, mechanizmy rynkowe),
 - restrykcyjne (kwotowanie i limitowanie produkcji, a w ubiegłej dekadzie także wręcz likwidowanie produkcji – cukier, wino), wysokie reżimy technologiczne i środowiskowe.
- 2) Procesy wynikające z globalizacji gospodarki światowej:
 - wzrost popytu na żywność,
 - rosnący światowy handel żywnością w następstwie postępującej liberalizacji wymiany towarowej (wzrost znaczenia regionów pozaeuropejskich),
 - wzrost znaczenia pozarolniczych ogniw agrobiznesu (KTN),
 - wzrost znaczenia płodów rolnych w produkcji nierolniczej (biopaliwa)
 - powolny, systematyczny wzrost roślin GMO i zwierząt GMO.

Europejski Model Rolnictwa mogą wzmocnić działania osłonowe WPR. Wiążą się one przede wszystkim z takimi jej mechanizmami, jak wsparcie instrumentów rynkowych, subwencje dla gospodarstw rolnych oraz ograniczenie dostępu do rynku unijnego dla produkcji rolnej i żywności z innych regionów świata. Działań tego typu jest jednak

coraz mniej, głównie pod presją WTO, korporacji transnarodowych, czy takich krajów jak USA, Australia i Nowa Zelandia. Uległość UE w tym względzie jest często trudno wytłumaczalna, bowiem wszystkie wymienione grupy uczestników rynku światowego kierują się w tej kwestii własnym interesem narodowym bądź korporacyjnym. Przykładem mogą być tu Stany Zjednoczone, które z jednej strony optują za liberalizacją światowego handlu żywnością, z drugiej subwencjonują własne rolnictwo na skalę rzadko spotykaną na świecie. Ilustruje to wzrost globalnego wskaźnika wsparcia rolnictwa – TSE (*Total Support Estimate*) z poziomu 42 mld USD w 1995 roku, a więc w roku powstania WTO, kiedy to USA były jednym z głównych orędowników liberalizacji handlu rolnego, do poziomu 96 mld USD w 2017 roku¹⁵. Z kolei postępowanie takich krajów jak Australia czy Nowa Zelandia jest łatwe do zrozumienia, gdy uświadomimy sobie, że bez wymiany towarowej rolnictwo tych krajów praktycznie przestaje istnieć. Eksport żywności i surowców rolnych w Nowej Zelandii plasuje się na poziomie (sic!) wartości produkcji rolnej tego kraju w cenach producenta, w przypadku Australii kształtuje się na poziomie połowy wartości krajowej produkcji rolnej.

Drugi obszar działań WPR to działania związane z określonymi restrykcjami produkcyjnymi, wysokimi reżimami oraz wymaganiami technologicznymi i środowiskowymi. Jest to obszar niezwykle wrażliwy, bowiem UE z jednej strony realizowała i realizuje politykę limitowania produkcji, z drugiej nakładania na rolnictwo dodatkowych obowiązków w zakresie ochrony środowiska, przestrzeni i dobrostanu zwierząt. Stawiane w ramach tych rozwiązań obostrzenia są ważne z punktu widzenia długookresowego interesu społeczeństw i ekosystemów, mówiąc najprościej – człowieka. Problem w tym, że faktu tego nie uwzględnia wiele krajów świata. W tej sytuacji rolnictwo unijne staje wobec konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów („środowiskowych”), działając jednocześnie w sytuacji kwotowania produkcji i konieczności konkurencyjności na rynku globalnym. Wynik jest łatwy do przewidzenia: następuje stopniowe wypieranie rolnictwa unijnego z rynku globalnego i odchodzenie od EMR.

Z drugiej strony występuje cały szereg zjawisk i procesów wynikających z samej globalizacji, a mających wpływ na pozycję EMR. Pierwszy z nich to wzrost popytu na żywność. Globalizacja prowadzi bowiem do zwiększonego przepływu nie tylko towarów i ludzi, lecz także dochodów, modeli konsumpcji, zwyczajów i gustów. Zwiększa to w efekcie także popyt na żywność, w tym żywność innych stref klimatycznych. Jest to wprawdzie szansa dla EMR i gospodarstw unijnych na eksport żywności, problem jednak w tym, że jest to żywność droga, a więc nie jest konkurencyjna na rynku globalnym. Droga między innymi właśnie z uwagi na wspomniane wyżej kwotowania i wysokie reżimy produkcyjne.

¹⁵ Dane OECD.

Rosnący popyt stymuluje jednak wzrost wymiany handlowej w układzie globalnym. Redukcja kosztów transportu, a zwłaszcza stopniowe ograniczanie barier celnych i pozataryfowych oraz dążenie do minimalizacji kosztów wytwarzania żywności przez spożywcze korporacje transnarodowe wniosły nowy, zdecydowany impuls do światowej wymiany artykułów żywnościowych (Kowalczyk, 2010, s. 14). Dlatego, o ile eksport rolny w 1990 r. wynosił 414,7 mld dol., to w 2000 r. już 552,3 mld dol., czyli o 1/3 więcej¹⁶. Zdecydowane przyspieszenie nastąpiło jednak w pierwszej dekadzie XXI w., bowiem w 2012 r. światowy eksport rolny ukształtował się na poziomie 3-krotnie wyższym niż 12 lat wcześniej.

Ostatnie dwie–trzy dekady (od 1990 r.) przyniosły zmiany także w udziale poszczególnych regionów w strukturze światowego handlu żywnością. UE pozostaje wprawdzie największym eksporterem żywności na świecie, jednak jej udział maleje. Dotyczy to głównie udziału UE w eksporcie zewnętrznym (do tzw. krajów trzecich), bowiem z prawie 11% na początku tego stulecia spadł on do niewiele ponad 9% w 2009 r. i 7% w 2012 roku. Oznacza to, że kraje unijne są ważnym dostawcą żywności, lecz przede wszystkim dla własnych obywateli. Poza region eksportują zaledwie niewiele ponad 1/4 całości eksportu rolnego UE.

W eksporcie rolnym wzrasta natomiast udział innych regionów, głównie krajów Ameryki Południowej. Przykładowo udział Brazylii w eksporcie rolnym, wynoszący w 1990 r. 2,4%, wzrósł do 2,8% w 2000 r. i 5,3% w 2009 roku. W 2012 r. wyniósł 4,8%. W analogicznym okresie udział Argentyny wynosił odpowiednio 1,8%, 2,2%, 2,8% i 2,1%, Chin – 2,4%, 3%, 3,6% i 4,4% oraz Meksyku – 0,8%, 1,6%, 1,5% i 1,5%. Łącznie udział tylko tych czterech krajów zwiększył się z 7,4% w 1990 r. do 12,8% obecnie (2012 r.), co oznacza, że stały się one w istocie największym eksporterem żywności na świecie. Tym samym oznacza to stopniową marginalizację roli EMR na arenie globalnej i zejście z początkiem pierwszej dekady XXI w. do pozycji gracza regionalnego. Należy traktować to jako znaczący sygnał ostrzegawczy dla WPR ostatnich lat, głównie po 2000 roku – potwierdzający opinie o marginalizacji UE i EMR jako światowego (globalnego) producenta żywności.

Do czynników osłabiających pozycje rynkową EMR należy także wzrost znaczenia pozarolniczych ogniw agrobiznesu, w tym głównie korporacji transnarodowych w przemyśle przetwórczym i handlu. Jest to konsekwencja postępującej koncentracji agrobiznesu. Skala koncentracji agrobiznesu jest jednak różna w poszczególnych ogniwach tego systemu. Zdecydowanie największa jest w handlu, porównywalna w sektorze przetwórstwa żywności i zaopatrzeniu rolnictwa i najniższa w samym rolnictwie. Prowadzi to do klasycznej subsumpcji ogniw słabszych, a do takich należy rolnictwo, ogniwom silniejszym (handel, przetwórstwo). Konsekwencją jest przejmowanie wartości dodatkowej wytworzonej

¹⁶ Zgodnie z klasyfikacją WTO do artykułów (produktów) rolnych zalicza się żywność oraz surowce pochodzenia rolniczego.

w sektorze subsumowanym przez ogniwa nadrzędne oraz przerzucanie części kosztów na te podmioty. Generalnie prowadzi to do osłabienia farm – głównie mniejszych, a więc typowych dla rolnictwa unijnego – w sytuacji liberalizacji kontaktów rynkowych i braku działań interwencyjnych.

Innym zjawiskiem współczesnego etapu rozwoju jest wzrost znaczenia płodów rolnych w produkcji nierolniczej, np. biopaliw. Powoduje do poszukiwania źródeł zaopatrzenia w surowce do takiej produkcji – surowce zestandaryzowane, z reguły charakteryzujące się niskimi nakładami pracy oraz produkowane na dużą skalę. Warunki takie najlepiej spełniają wielkie latyfundia ziemskie w krajach Ameryki Płd. i Płn., Australii oraz częściowo Afryki. Prowadzi to do silnego konkurowania o ziemię jako czynnik produkcji, w tym głównie z mniejszymi gospodarstwami rolnymi. Subwencjonowanie produkcji biopaliw sprawia, że typowe farmy rolne bez wsparcia finansowego z reguły przegrywają rywalizację o ten czynnik. Zatem bez wsparcia ze środków publicznych, także w warunkach europejskich i unijnych, dochodzić będzie do transferu ziemi na cele produkcji, surowców rolniczych przeznaczonych do produkcji biopaliw, leków i kosmetyków. Są to bowiem z reguły działalności „atrakcyjniejsze” finansowo od produkcji mleka czy jabłek. Dla realizacji takiego celu EMR jest niepotrzebny, jako zbyt skomplikowany i realizujący zbyt wiele celów własnych i publicznych. Będzie zatem naturalnie marginalizowany jako forma produkcyjna w rolnictwie europejskim. W jego miejsce będą powstawać duże jednostki ziemskie oparte na monokulturze produkcyjnej w ramach systemu nakładczego korporacji transnarodowych.

Ze zjawiskiem opisanym powyżej ściśle wiąże się powolny, systematyczny wzrost znaczenia roślin GMO i zwierząt GMO. W tym przypadku także organizacja gospodarstw rolnych oparta jest na systemie nakładczym z firmą udzielającą licencji na uprawę roślin GM lub chów zwierząt GM, z całym pakietem usług i środków dodatkowych. Wzrost zależności gospodarstw od firm i koncernów biotechnologicznych prowadzi do stopniowej ewolucji struktury i charakteru gospodarstwa rolnego. Ewolucji w tym przypadku od EMR do rolnictwa plantacyjnego, monokulturowego, opartego na systemie nakładczym. Rolnictwa oferującego w istocie wyłącznie siłę roboczą i ziemię. Modelu, gdzie nie ma miejsca na usługi publiczne, ochronę środowiska czy zachowanie dobrostanu zwierząt.

Uwagi końcowe

Opisane uwarunkowania, związane przede wszystkim z globalizacją, stanowią realne zagrożenie dla EMR. Model ten nie jest bowiem w stanie przeciwstawić się ich konsekwencjom, w tym presji na minimalizację kosztów wykorzystania ziemi, kosztów środowiskowych wreszcie kosztów pracy.

Obawy o przyszłość EMR w globalnym świecie zgłasza wiele organizacji, osób oraz instytucji, także unijnych – np. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który w swojej opinii na temat przyszłości WPR, przyjętej na 461. sesji plenarnej w dniu 18 marca 2010 r., stwierdził: *UE oddala się od europejskiego modelu rolnictwa, widoczna staje się tendencja do uprzemysłowienia sektora. Powstają nowe formy gospodarowania, które zmierzają w kierunku „amerykanizacji europejskiego rolnictwa”¹⁷.*

I dalej: *Europejski Model Rolnictwa wyróżnia się tym, że świadomie dopuszcza pewne obniżenie wydajności, co oczywiście jest niekorzystne z punktu widzenia konkurencyjności. Ale taka właśnie jest wola polityczna i społeczna. (...) Jedno jest jasne: te oczekiwania w odniesieniu do produkcji, wyższe w porównaniu z krajami pozaeuropejskimi, powodują koszty, których nie można przerzucać wyłącznie na rolników!*¹⁸. Znamienna jest konkluzja końcowa opinii EKES: *W wyniku obecnej sytuacji europejski model rolnictwa jest zagrożony bardziej niż kiedykolwiek, dlatego należy go wspierać, prowadząc silną WPR*¹⁹.

Podobnie radykalna w ocenie przyszłych szans EMR jest opinia organizacji rolniczych COPA i COGECA. Stwierdza się w niej: *Europejski model rolnictwa jest coraz bardziej podważany w globalnym świecie, gdzie stosuje się w praktyce inne wizje rolnictwa, które stanowią dla niego bezpośrednią konkurencję*²⁰. Niezwykle ważny wpływ na przyszłość EMR ma Wspólna Polityka Rolna UE. To, na ile ma i będzie miała w przyszłości charakter „osłony”, a na ile restrykcyjny w stosunku do EMR, przesądzi o żywotności i perspektywach tego modelu. Jednak kluczowe znaczenie – jak się wydaje – mogą mieć rezultaty negocjacji w ramach WTO, a obecnie także, a może przede wszystkim, negocjacje bilateralne UE z partnerami z innych regionów oraz ugrupowań (USA, Kanada, kraje Mercosur, ASEAN, itd.)²¹.

Reasumując, zdecydowana większość przedstawionych wyżej faktów oraz procesów prowadzi do konkluzji, iż Europejski Model Rolnictwa może nie przetrwać w erze globalizującej się gospodarki. A przynajmniej w dotychczasowym wariantcie.

¹⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r. (2010/C 354/06), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 354, z dnia 28.12.2010, s. 36. Opinia została przyjęta stosunkiem głosów 163 – za, 5 – wstrzymujących, 0 – przeciwnych.

¹⁸ Tamże s. 37.

¹⁹ Tamże s. 37.

²⁰ Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju Europejskiego Modelu Rolnictwa, Pr(06)116F1, P(06)117F1 Bruksela, 7 lipca 2006.

²¹ Szczegółową analizę skutków liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi, zarówno dla producentów, jak i konsumentów, w ujęciu geograficznym przeprowadzili A. Czyżewski i A. Poczta-Wajda. Patrz: Czyżewski, Poczta-Wajda (2011). Ponadto analogiczną symulację skutków można znaleźć w opracowaniu UKIE (2006).

Bibliografia

- 2009–10 Year Book Australia*, Number 91, Australian Bureau of Statistics, Canberra 2010
- Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, COM (97) 2000 final VOL. I. Brussels: Commission of the European Communities.
- Agricultural Outlook 2011*, Tables, USDA, February 2011.
- Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation*, OECD 2009.
- Agricultural Statistics 2010*. United States Department of Agriculture, National Agricultural Statistics Service United States Government Printing Office, Washington, 2010
- Agricultural statistics*, Main results – 2008–09, 2010 edition, Eurostat, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
- Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2010*, pp. 150–151.
- Cardwell, M. (2004), *The European Model of Agriculture*, Oxford Studies in European Law <http://www.amazon.com/European-Model-Agriculture-Oxford-Studies/dp/019924216X> – #, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Census of Agriculture 2007*, United States Summary and State Data, Vol. 1, Geographic Area Series, Part 51, United States Department of Agriculture, National Agricultural Statistics Service, Issued February 2009, Updated December 2009.
- Czyżewski, A. (red.) (2007). *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej ujęcie makro- i mikro-ekonomiczne*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Czyżewski, A., Poczta-Wajda, A. (2011), *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*. Warszawa: PWE.
- EU Farm Economics Overview based on 2013 FADN data* (2016). European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels.
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2013). *Agriculture in the European Union – statistical and economic information*, Report 2013.
- Eurostat (2015), *Farm structure survey 2013 – main results*, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>, [dostęp: 10.06.2018].
- International Trade Statistics*, WTO 2007–2010.
- Kowalczyk, S. (2010). Globalizacja agrobiznesu: specyfika, wymiary, konsekwencje. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa*, 2/2010.
- Kumar Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, New York, Oxford University Press Inc.
- Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju Europejskiego Modelu Rolnictwa*, Pr(06) 116F1, P(06)117F1 Bruksela, 7 lipca 2006.
- National Farmers' Federation (2017), *Food, Fibre & Forestry Facts – A Summary of Australia's Agriculture Sector*, Brisbane, <http://www.nff.org.au/farm-facts.html>, [dostęp: 10.06.2018].
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r. (2010/C 354/06)*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 354, z dnia 28.12.2010.

-
- Rynek ziemi rolniczej, Stan i perspektywy, Analizy rynkowe, IERiGŻ/ANR/MRiRW, Warszawa, Grudzień 2017.
- Schnepf, R. (2018), *U.S. Farm Income Outlook for 2018*, Congressional Research Service Report, 7–5700 February 27.
- Scholte, J.A. (2006). *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.
- Sobiecki, R. (2007). *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Stiglitz, J.E. (2006). *Globalizacja (Tytuł oryginału: Globalization and Its Discontents)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Symes, D.G. (1982). Part-time Farming in Norway. *GeoJournal*, Vol. 6, Number 4.
- Szymański, W. (2004). *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*. Warszawa: Difin.
- The European Model of Agriculture – Challenges Ahead*, A Background Paper for the Meeting of Ministers of Agriculture in Oulu 26.9.2006, SN 3098/06.
- The Farm Accountancy Data Network.
- UKIE (2006). *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach Rundy Doha (WTO) dla Polski*, Warszawa.
- USDA (2017). *Land Values 2017 Summary*. National Agricultural Statistics Service.
- World Trade Statistical Review (2017), WTO, Geneva.

Źródła internetowe

- Propertywire.com, www.propertywire.com/news/europe/uk-farm-land-values.
- Agro.pvoss.de, www.agro.pvoss.de.
- Justlanded.com, www.justlanded.com/english/Argentina/Argentina-Guide/Property/Buying-Land.
- Agbrazil.com, www.agbrazil.com.

* * *

Europejski Model Rolnictwa – uwarunkowania ewolucji

Streszczenie

W opracowaniu został podjęty niezwykle ważny i jednocześnie dyskusyjny problem przyszłości europejskiego modelu rolnictwa (EMR) w warunkach narastającej globalizacji. Rolnictwo Unii Europejskiej stanowi pod wieloma względami wyjątkowy subsystem, który powstał w następstwie realizacji wspólnej polityki rolnej. Praca zawiera analizę podstawowych cech tego modelu, istotnych z punktu widzenia jego konkurencyjności w warunkach globalizacji. W konkluzji końcowej autorzy stwierdzają, że wiele wskazuje na to, iż globalizacja bez określonych działań politycznych i ekonomicznych może doprowadzić do degeneracji EMR i w efekcie jego odrzucenia lub zaniku, a więc do marginalizacji rolnictwa krajów Unii Europejskiej.

European Model of Agriculture: The Determinants of Its Evolution

Abstract

In the paper, the authors analysed an important problem of the future of the European Model of Agriculture (EMA) in economies undergoing globalization. The main features of the EMA are examined in the context of the expected results of globalization in the area of agriculture, for example food security or verification of marginal conditions of agricultural production. The authors have concluded that there are many signals showing that without the economic and political support globalization can lead to the marginalization of European agriculture.

* * *

Nota o autorach

Stanisław Kowalczyk jest profesorem nauk ekonomicznych i profesorem zwyczajnym w Instytucie Rynków i Konkurencji Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Roman Sobiecki jest doktorem habilitowanym i profesorem nadzwyczajnym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz dyrektorem Instytut Rynków i Konkurencji SGH. Obecnie pełni funkcję dziekana Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH.

Ewolucja systemu transportowego w Europie Środkowej (wybrane zagadnienia)

W latach 1988–1993 doszło do głębokich zmian politycznych w regionie Europy Środkowej. W tym regionie niektóre państwa odzyskały swoją niepodległość, a także doszło do podziału jednego z państw funkcjonujących w okresie po II wojnie światowej. Na Ukrainie trwa proces budowania państwa, który jest silnie zakłócany przez różne czynniki, w tym przez konflikt obejmujący wschodnią część terytorium kraju. Ważnym czynnikiem wpływającym na zmiany w systemach transportowych w krajach Europy Środkowej było zjednoczenie Niemiec w 1990 roku i tym samym przeniesienie ówczesnej granicy celnej strefy obejmującej kraje Europy Zachodniej i Południowej uczestniczących w procesie integracji gospodarczej. Na obszarze krajów Europy Środkowej od tamtej pory trwa proces transformacji ustrojowej i gospodarczej, który przyniósł głębokie zmiany strukturalne.

Ważnym przejawem wspomnianych zmian strukturalnych jest rozwój infrastruktury technicznej, w tym transportowej. Udało się go przyspieszyć dzięki transferowi środków Unii Europejskiej do krajów, które w 2004 roku i kolejnych latach stały się jej członkami. Ujęcie (w dość ograniczonym zakresie ze względu na bariery w dostępie do danych) w raporcie procesów zmian na Ukrainie wiąże się z faktem, że jest to kraj sąsiadujący z kilkoma krajami Europy Środkowej i zabiegający o zbliżenie polityczne oraz gospodarcze z tym regionem. Niniejszy rozdział raportu zawiera opis procesu ewolucji systemu transportowego, w tym infrastruktury transportowej, w Europie Środkowej – od chwili rozpoczęcia procesu transformacji do 2017 roku. Autorzy raportu¹ wykorzystali jako metody badawcze analizę danych statystycznych oraz studia międzynarodowej literatury przedmiotu.

W raporcie przedstawiono zagadnienia rozwoju transportu lądowego, morskiego i lotniczego, a także motoryzacji indywidualnej. W każdej z wymienionych gałęzi transportu występuje zróżnicowane znaczenie przewozów ładunków i pasażerów. W odniesieniu do

¹ Zespół autorów wyraża podziękowania dr hab. Janie Pieriegud i dr. Michałowi Wolańskiemu za wsparcie w przygotowaniu niniejszego opracowania.

transportu lotniczego w analizie skoncentrowano się wyłącznie na segmencie przewozów pasażerskich, które w XXI wieku dynamicznie się rozwinęły pod względem zasięgu przewozów, wzbogacenia oferty przez nowych przewoźników i wzrostu liczby podróżnych.

Zmiany w polityce i gospodarce wyzwoliły aktywność ludności z krajów Europy Środkowej na unijnym rynku pracy oraz spowodowały, że wraz ze wzrostem poziomu konsumpcji stały się popularne podróże turystyczne w relacjach kontynentalnych i międzykontynentalnych. W odniesieniu do transportu wodnego uwzględnione zostały jedynie zagadnienia związane z przewozami ładunków. Znaczenie sektora TSL (transport–spedycja–logistyka) zostało przeanalizowane w nawiązaniu do zmian w systemach gospodarczych poszczególnych krajów Europy Środkowej i Ukrainy. Uwzględniony został aspekt jakości usług, z których korzystają konsumenci oraz uczestnicy łańcuchów dostaw. Ostatni fragment opracowania poświęcony jest opisaniu najważniejszych aspektów efektów zewnętrznych funkcjonowania systemu transportowego, w tym motoryzacji indywidualnej.

Infrastruktura transportowa w Europie Środkowej

Od początku lat 90. XX wieku infrastruktura transportowa w całej Europie Środkowo-Wschodniej uległa istotnej modernizacji. W kontekście stanu i jakości posiadanej infrastruktury w tamtym okresie wszystkie kraje regionu znajdowały się w podobnym punkcie wyjściowym i – jak ilustrują zaprezentowane dane – przeszły podobny proces jej transformacji.

Zmiany w infrastrukturze transportu drogowego należą do najbardziej widocznych i odczuwalnych dla użytkowników systemów transportowych. W 1990 roku we wszystkich dziewięciu krajach objętych analizą funkcjonowała jedynie szcztatkowa sieć dróg najwyższej kategorii – autostrad. W ciągu kolejnych dwudziestu pięciu lat ich długość zwiększyła się ponad trzykrotnie, do 6618 km w 2015 roku. Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że szczególnie szybki wzrost długości autostrad nastąpił w okresie 2005–2015, kiedy to poszczególne kraje regionu zostały członkami Unii Europejskiej i uzyskały dostęp do unijnych programów operacyjnych oraz funduszy przeznaczonych na projekty infrastrukturalne. Jednym z największych beneficjentów tych instrumentów jest Polska, która od 2005 roku wybudowała ponad 1000 km nowych autostrad i w 2015 roku posiadała 1559 km sieci dróg o najwyższym standardzie – prawie siedem razy więcej niż w 1990 roku. Nadal są realizowane liczne projekty inwestycyjne, po których zakończeniu powstanie sieć wpisująca się w korytarze transeuropejskie. Do 2030 roku w Europie Środkowej nie należy się jednak spodziewać zaspokojenia wszystkich potrzeb w zakresie rozwoju dróg o podwyższonej kategorii.

Tabela 1. Długość sieci autostrad w wybranych krajach Europy Środkowej

Kraj/Rok	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Bułgaria	273	273	324	331	437	734
Czechy	357	414	499,4	564	734	776
Estonia	41	65	93	99	115	147
Łotwa	0	0	0	0	0	0
Litwa	370	394	417	417	309	309
Węgry	267	335	448	636	1477	1883
Polska	257	246	358	552	857	1559
Rumunia	113	113	113	228	332	747
Słowacja	192	198	296	328	416	463
Ukraina	18	18	18	18	18	18
Suma	1888	2056	2564	3173	4695	6636

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1. Via Carpatia – planowany przebieg

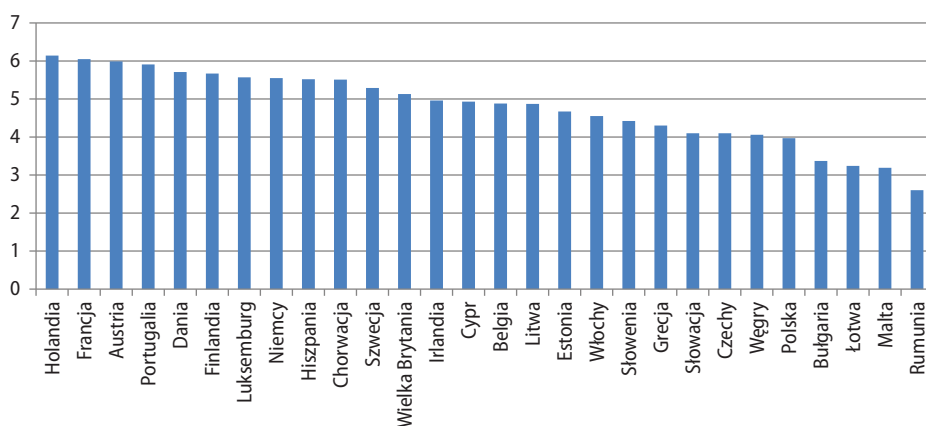


Źródło: www.sejm.gov.pl.

Rozbudowa infrastruktury drogowej wiązała się także z bardzo istotnym wzrostem nakładów na inwestycje w tym sektorze, opisanym w dalszej części opracowania. Przez ostatnie dekady na znaczeniu zyskały także międzynarodowe i transgraniczne połączenia drogowe. Przez Europę Środkowo-Wschodnią przebiega m.in. pięć korytarzy bazowej Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T) oraz Via Carpatia, korytarz transportowy łączący Bałtyk z Morzem Czarnym i Morzem Egejskim (rys. 1). Należy jednak zaznaczyć, że ten ostatni projekt znajduje się cały czas w fazie planowania, a jego ukończenie jest prognozowane najwcześniej w 2025 roku i w dużej mierze zależy od zapewnienia wkładu finansowego z budżetów poszczególnych krajów.

Pomimo niewątpliwej poprawy, jakości i stan dróg w krajach Europy Środkowej cały czas pozostaje na najniższym poziomie w całej Europie, co jest widoczne na wykresie 1. Ten stan wynika m.in. zaniedbań w rozbudowie sieci dróg niższych kategorii oraz przeniesienia obowiązku utrzymania tych dróg na samorzady, często nieposiadające wystarczających środków finansowych.

Wykres 1. Jakość dróg w Europie (2016–2017)



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*.

W przypadku transportu kolejowego możemy zaobserwować nieco odmienny trend. Liberalizacja rynku kolejowego spowodowała wzrost konkurencji i liczby przewoźników, ale przedsiębiorstwa w tej gałęzi transportu, w tym państwowych zarządców infrastruktury, zmuszono do uzyskiwania pozytywnego wyniku ekonomicznego. Aby sprostać temu zadaniu, szukano oszczędności i jedną z zastosowanych metod było zamykanie części nierentownych linii. W efekcie w całym regionie długość linii kolejowych uległa zmniejszeniu w porównaniu do 1990 roku. Z danych ujętych w tabeli 2 wynika, że w większości krajów są to niewielkie zmiany w stosunku do całej sieci. Największa redukcja sieci

kolejowej nastąpiła w Polsce, gdzie długość linii uległa skróceniu o prawie 7000 km, czyli ponad 25% stanu sprzed 25 lat.

Tabela 2. Długość trakcji kolejowej w wybranych krajach Europy Środkowej

Kraj / Rok	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Bułgaria	4299	4293	4320	4154	4098	4019
Czechy	9451	9327	9444	9614	9568	9566
Estonia	1026	1020,70	968	925	1196	1164
Łotwa	2397	2413	2331	2270	1897	1860
Litwa	2007	2002	1905	1771	1767	1877
Węgry	7772	7632	7668	7685	7352	7197
Polska	26 228	23 986	22 560	20 253	20 228	19 231
Rumunia	11 348	11 376	11 015	10 948	10 785	10 770
Słowacja	3660	3665	3662	3658	3622	3626
Ukraina	22 798	22 756	22 300	21 980	21 684	20 954

Źródło: opracowanie własne.

Stan infrastruktury kolejowej w analizowanym okresie zmieniał się nierównomiernie w poszczególnych krajach. Bułgaria, Polska i Ukraina należą do grupy tych krajów, w których nastąpiła silna degradacja infrastruktury kolejowej. Wartość nakładów na utrzymanie i modernizację infrastruktury w Europie Środkowej i na Ukrainie była niewystarczająca. Działalność państwowych zarządców infrastruktury pozostała nieefektywna, a częściowo nawet niesprawna. Dochodziło do przedłużania czasu trwania prac remontowych, a nawet do zamykania wielu odcinków na sieci. Na degradującej się sieci postępował spadek prędkości handlowej pociągów pasażerskich i towarowych.

Odmienne procesy można było natomiast zaobserwować w odniesieniu do infrastruktury transportu lotniczego. We wszystkich analizowanych krajach, w tym na Ukrainie, prowadzone były działania mające na celu modernizację i rozbudowę istniejących portów lotniczych, a w niektórych (głównie w Polsce) również budowę nowych lotnisk, która *de facto* polegała na przystosowaniu infrastruktury służącej wcześniej celom militarnym do potrzeb lotnictwa cywilnego. W analizowanym okresie liczba cywilnych portów lotniczych w badanych krajach zmieniła się nieznacznie, jednocześnie obserwowano jednak znaczny wzrost ruchu pasażerskiego (a w mniejszej skali także cargo). Osiągnięciem było znaczące zwiększenie przepustowości istniejących portów lotniczych.

Poprawę stanu infrastruktury transportu lotniczego osiągnięto dzięki wykorzystaniu środków unijnych na jej rozwój. Jednocześnie należy podkreślić, że nie wszystkie inwestycje miały uzasadnienie ekonomiczne, tj. budowano cywilne porty lotnicze w regionach o niewystarczającym potencjale gospodarczym i demograficznym (lotnisko Olsztyn-Szymany)

czy w obszarach ciążenia obsługiwanych przez istniejące porty lotnicze (lotniska w Gdyni czy Radomiu). Zaostrzenie przez Unię Europejską kryteriów finansowania nowych inwestycji portowych w transporcie lotniczym pozwoliło na ograniczenie tego negatywnego zjawiska w ostatnich latach.

Proces zmian strukturalnych w transporcie lądowym i portach morskich

Głębokie zmiany strukturalne w społeczeństwach i gospodarkach krajów Europy Środkowej spowodowały znaczne zmiany strukturalne w systemie transportowym tego regionu. W okresie funkcjonowania Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (1949–1991) transport towarowy był podporządkowany realizacji scentralizowanych planów wymiany handlowej między ZSRR a krajami Europy Środkowej. Podstawową rolę odgrywał transport kolejowy predestynowany do obsługi dużych potoków ładunków masowych, w tym surowców uzyskiwanych w górnictwie i rolnictwie. Transport osób służył głównie obsłudze potrzeb komunikacyjnych związanych z dojazdami do pracy, w tym do dużych zakładów przemysłowych. Infrastruktura transportowa była kształtowana z uwzględnieniem znaczenia militarnego, natomiast z bardzo ograniczonym uwzględnieniem potrzeb konsumentów. Ze względu na ograniczoną ilościowo produkcję samochodów osobowych i prawie całkowity brak ich importu z innych regionów świata, motoryzacja indywidualna nie mogła się rozwijać. W tej sytuacji nie było uzasadnienia dla budowy dróg o podwyższonym standardzie.

W tabeli 3 ujęto czynniki przemian oraz charakterystykę przemian w systemach transportowych w krajach Europy Środkowej oraz na Ukrainie w okresie 1989–2017. Są to opisy odnoszące się do całego regionu, gdyż w poszczególnych krajach występowały systemy transportowe wykazujące się dużym podobieństwem.

Tabela 3. Czynniki przemian i charakterystyka przemian w systemach transportowych w krajach Europy Środkowej oraz na Ukrainie w okresie 1989–2017

Czynnik przemian	Zmiany w transporcie pasażerskim	Zmiany w transporcie ładunków
Wzrost poziomu konsumpcji wywołany zwiększeniem efektywności systemu gospodarczego	Upowszechnienie dostępu do samochodu osobowego, który stał się w Europie Środkowej (prawie) równie popularny jako środek indywidualnego transportu, jak w Europie Zachodniej.	Wprowadzenie do eksploatacji sprawnego i efektywnego, a także bardziej ekologicznego taboru samochodów ciężarowych różnych kategorii, od taboru ciężkiego (40 t DMC) po tabor średni i lekki (do 3,5 t DMC).

Czynnik przemian	Zmiany w transporcie pasażerskim	Zmiany w transporcie ładunków
Zmiana struktury produkcji przemysłowej	Spadek popytu na usługi masowych codziennych przewozów pracowników do dużych zakładów przemysłu ciężkiego.	Spadek popytu na przewozy ładunków masowych, wzrost popytu na usługi przewozowe o podwyższonym standardzie (m.in. skróconym czasie przewozu i terminowości dostaw).
Zmiana lokalizacji produkcji	Wzrost potrzeb w zakresie dojazdów do rozproszonych zakładów produkcyjnych, centrów logistycznych, zlokalizowanych poza terenami zurbanizowanymi i poza podstawowymi ciągami komunikacyjnymi.	Wzrost popytu na przewozy w relacjach poza podstawowymi ciągami komunikacyjnymi, w tym w ramach obsługi łańcuchów dostaw łączących zakłady przemysłowe zlokalizowane w Europie Środkowej i Zachodniej (m.in. w przemyśle motoryzacyjnym, urządzeń AGD: <i>white & brown goods</i>).
Zmiana struktury handlu międzynarodowego i rozwój międzynarodowego rynku pracy oraz turystyki międzynarodowej	Wzrost znaczenia międzynarodowej komunikacji kolejowej i autobusowej oraz międzynarodowych podróży samochodami osobowymi wynikający z wystąpienia dojazdów do pracy za granicą oraz umasowienia międzynarodowej turystyki.	Wzrost znaczenia transportu morskiego obsługującego międzykontynentalną wymianę towarów przetworzonych (skonteneryzowanych) przy spadku znaczenia transportu morskiego i kolejowego w obsłudze masowych potoków surowców.
Zmiana poziomu urbanizacji	Wzrost potrzeb w zakresie dojazdów między osiedlami poza granicami dużych miast a centrami tych miast oraz w relacjach peryferyjnych (z punktami rozpoczęcia i zakończenia podróży poza terenami o wysokim poziomie urbanizacji).	Wzrost popytu na dowóz towarów do rozproszonych terytorialnie placówek sieciowego handlu detalicznego.
Zmiany struktury geograficznej wymiany towarowej i współpracy gospodarczej	Wzrost potrzeb na podróże ponadregionalne związane z penetracją rynku poza regionem lokalizacji producentów i biur organizacji handlowych, a także na podróże o zasięgu międzyregionalnym i międzynarodowym w związku z podejmowaniem (czasowej lub stałej) pracy poza regionem stałego zamieszkania lub poza regionem pochodzenia.	Wzrost popytu na przewozy w relacjach międzynarodowych, szczególnie w kierunku Europy Zachodniej i Południowej, a także w obrębie zaplecza portów morskich na Bałtyku, Morzu Czarnym oraz Morzu Północnym.
Zmiana struktury handlu detalicznego	Wzrost potrzeb związanych z dojazdem do centrów handlowych, w tym zlokalizowanych na obrzeżu aglomeracji.	Wzrost popytu na przewozy między miejscami produkcji a centrami logistycznymi oraz między tymi centrami a placówkami handlowymi sieciowych organizacji handlowych.
Rozwój <i>e-commerce</i>		Pojawienie się i następnie gwałtowny wzrost popytu na usługi kurierskie, zarówno o zasięgu aglomeracyjnym, jak i krajowym, w mniejszej skali także o zasięgu międzynarodowym.

Źródło: opracowanie własne.

W Unii Europejskiej – co potwierdzają zapisy w kolejnych wydaniach Białej Księgi – prowadzona jest od dziesięcioleci polityka transportowa, której celem jest promowanie transportu kolejowego i ograniczanie działalności transportu drogowego oraz aktywności ludności w korzystaniu z motoryzacji indywidualnej. Taka polityka nie przynosi efektów ani w Europie Zachodniej, ani w krajach Europy Środkowej. Proces rozwoju transportu drogowego w Europie Środkowej rozpoczął się dopiero po 1989 roku, kiedy w gospodarce zmieniała się struktura towarowa w procesie wytwarzania i konsumpcji, a także powstały warunki do tego, aby upowszechnić dostęp do samochodów osobowych. Dopiero na przełomie XX i XXI wieku zaczęto rozbudowywać sieć dróg o podwyższonym standardzie. W tabeli 4 przedstawione zostały zmiany struktury gałęziowej w segmencie przewozu ładunków między trzema gałęziami transportu: kolejowego, drogowego i wodnego śródlądowego. W tabeli 5 przedstawione zostały zmiany struktury gałęziowej w segmencie obsługi potrzeb komunikacyjnych ludności w odniesieniu do transportu kolejowego, autobusowego i motoryzacji indywidualnej.

Tabela 4. Struktura gałęziowa transportu (*modal split*) w segmencie przewozu ładunków (udział w % według wielkości przewozów)

Kraj / Rok	2005			2010			2015		
	Tr. kol.	Tr. drog.	Iżeg. śródl.	Tr. kol.	Tr. drog.	Iżeg. śródl.	Tr. kol.	Tr. drog.	Iżeg. śródl.
Bułgaria	23,5	50,2	26,3	17,0	49,4	33,6	17,9	54,7	27,4
Czechy	31,5	68,4	0,1	30,1	69,8	0,1	26,4	73,5	0,1
Estonia	79,9	20,1	bd	75,4	24,6	bd	52,4	47,6	bd
Łotwa	84,1	15,9	bd	82,1	17,9	bd	79,8	20,2	bd
Litwa	74,1	25,9	0,0	72,8	27,2	0,0	65,9	34,1	0,0
Węgry	27,2	66,5	6,3	27,1	65,5	7,4	29,5	65,1	5,4
Polska	36,4	63,3	0,2	29,5	70,4	0,1	25,6	74,4	0,0
Rumunia	26,3	51,6	22,1	29,3	36,9	33,8	31,6	38,0	30,4
Słowacja	47,1	52,4	0,4	38,5	55,9	5,6	36,6	60,1	3,2
Ukraina	42,2	57,1	0,7	40,2	59,5	0,4	38,6	61,2	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz Ukrstat.

Z przedstawionych danych wynika, że jedynie w dwóch krajach: na Łotwie i w Rumunii udział kolei w segmencie przewozów ładunków lekko wzrósł, natomiast w pozostałych krajach uległ redukcji.

Rola motoryzacji indywidualnej we wszystkich krajach wzrosła między 1990 a 2015 rokiem, a redukcja pozycji dotknęła przede wszystkim transport kolejowy. Szczególnie duży spadek udziału kolei wystąpił w Polsce, na co nałożyły się zarówno czynniki

opisane w tabeli 3, jak i bardzo silna degradacja oferty przewoźników kolejowych pozbawianych z biegiem czasu dostępu do infrastruktury zapewniającej realizację usług na poziomie oczekiwanym przez podróżnych.

Tabela 5. Struktura gałęziowa transportu (*modal split*) w segmencie przewozu pasażerów wraz z motoryzacją indywidualną (udział w % według wielkości przewozów)

Kraj / Rok	1990			1995			2000			2005			2010			2015		
	TK	MI	TA	TK	MI	TA	TK	MI	TA	TK	MI	TA	TK	MI	TA	TK	MI	TA
Bułgaria				11	60	29	8	61	31	5	71	24	4	80	16	2,3	83	15
Czechy				11	73	16	8	73	19	7	76	17	8	73	20	8,6	74	17
Estonia							3	70	28	2	77	21	2	81	17	1,8	78	20
Łotwa				11	67	22	5	79	16	6	76	18	5	80	15	3,6	82	14
Litwa							3	82	15	1	90	9,5	1	92	7,6	0,9	89	9,9
Węgry	15	61	25	12	64	24	13	62	25	13	64	23	10	69	22	9,5	68	22
Polska	31	41	28	16	65	20	11	61	28	8	69	22	7	76	17	6,8	79	15
Rumunia				27	56	17	16	72	12	10	76	15	6	78	16	4,6	80	16
Słowacja				10	45	45	8	64	28	6	69	25	7	78	15	9,4	76	15

TK – transport kolejowy, MI – motoryzacja indywidualna, TA – transport autobusowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Oslabienie pozycji kolei wynika z braku wypracowania skutecznej koncepcji budowania pozycji tej gałęzi transportu w systemach transportowych krajów Europy Środkowej. Wchodząc do UE, zostały postawione przed zadaniem doprowadzenia do separacji działalności zarządców infrastruktury oraz operatorów przewozów towarowych i pasażerskich. Zgodnie z przepisami unijnymi w tej gałęzi transportu władze państwowe we wszystkich krajach członkowskich, tj. zarówno w Europie Zachodniej, jak i Środkowej, miały stworzyć warunki dla wykształcenia się wewnątrzgałęziowej konkurencji na kolei. W krajach Europy Zachodniej ten projekt został *de facto* zbojkotowany, gdyż koncerny państwowe, m.in. DB w Niemczech oraz SNCF we Francji, jedynie pozorowały separację.

W krajach Europy Środkowej struktury państwowych zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw kolejowych były słabe w chwili rozpoczęcia transformacji ustrojowej. W ich miejsce, zgodnie z ideą separacji, utworzono dość słabe kadrowo, kapitałowo oraz technologicznie podmioty, które nie były w stanie utrzymać pozycji kolei na rynku. Do aktywnej działalności na rzecz umocnienia kolei w systemach krajowych w ogóle nie mogło dojść. Wejście na rynek niektórych z tych krajów zagranicznych operatorów kolejowych, m.in. spółek-córek DB, nie przyniosło przełomu. Oznacza to, że kolej nadal nie jest gotowa do realizacji programu rozwojowego, a rządy krajów Europy Środkowej

nie mają w tym względzie przemyślanych koncepcji i odpowiednio dużego kapitału, który mógłby zostać wykorzystany na rozbudowanie potencjału rzeczowego (infrastruktura, tabor) oraz nierzeczowego (kadrowego, technologii zarządzania systemem). Jednym z przejawów słabości kolei w Europie Środkowej jest brak zrealizowanych projektów Kolei Dużych Prędkości, co odróżnia ten region od Europy Zachodniej (z trzema dużymi sieciami KDP: TGV we Francji, łącznie z połączeniem w tunelu do Anglii, a także ICE w Niemczech oraz AVE w Hiszpanii.)

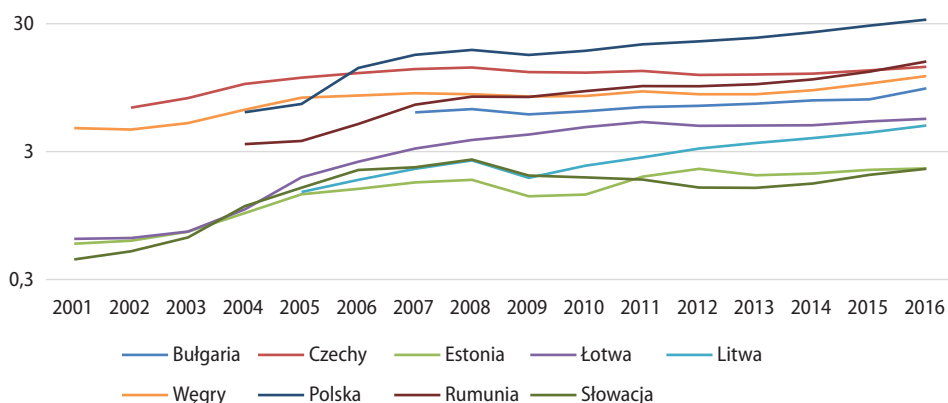
W Europie Środkowej największymi portami są Gdańsk i Gdynia na Bałtyku oraz Warna (w Bułgarii) i Konstanca (w Rumunii) na Morzu Czarnym. Uzupełniającą rolę odgrywają porty bałtyckie na Litwie (Kłajpeda), Łotwie (Ryga i Windawa) i w Estonii (Tallin), które w ostatniej dekadzie XX wieku obsługiwały znaczne potoki ładunków tranzytowych z i do Rosji, ale straciły swoją rolę w związku z rozbudową potencjału przeładunkowego portów rosyjskich. Dynamiczny rozwój przeładunków kontenerów w nowych terminalach w Gdańsku spowodował, że do polskich portów trafiła podstawowa część potoku ładunków do i z Polski, uprzednio obsługiwanych w portach Morza Północnego (w Hamburgu i Bremerhaven w Niemczech oraz w Rotterdamie w Holandii i w Antwerpii w Belgii). W 2017 roku Gdańsk był jedynym portem z regionu Europy Środkowej (wraz z Ukrainą), który został ujęty w rankingu Top 100 największych portów kontenerowych na świecie. Potok przeładowanych 1 580 508 TEU zapewnił 79 miejsce w tym rankingu. Aby osiągnąć tę pozycję, konieczne były zarówno inwestycje infrastrukturalne, jak i wdrożenie zasadniczych zmian w zachowaniu administracji celnej, tak aby standardy odprawy (celnej, fito-sanitarnej i standaryzacyjnej) ładunków w polskich portach zrównały się ze standardami stosowanymi od lat w portach zachodnioeuropejskich. Problemem w obsłudze ładunków na obszarze zaplecza portów w krajach Europy Środkowej stał się niedorozwój linii kolejowych i terminali intermodalnych. W konsekwencji gros kontenerów jest przemieszczanych transportem drogowym między portami morskimi a punktami nadania i odbioru towarów eksportowanych i importowanych.

Na Ukrainie transport lądowy i morski, z największym portem w Odessie, nie rozwija się i stanowi ważną barierę w procesie transformacji gospodarczej. Niska jakość funkcjonowania służb publicznych, w tym administracji celnej, powoduje, że obsługa logistyczna ładunków odbywa się mniej efektywnie i sprawnie niż w krajach Europy Środkowej. Dodatkową barierą utrudniającą modernizację systemu transportowego na Ukrainie jest toczący się od 2014 roku konflikt w Donbasie, generujący duże wydatki budżetowe oraz osłabiający sprawne funkcjonowanie państwa.

Rozwój transportu lotniczego

W ciągu ostatnich kilkunastu lat transport lotniczy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej² podlegał dynamicznym zmianom zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. W większości analizowanych krajów w okresie od 2001 do 2016 roku występowała dodatnia dynamika ruchu pasażerskiego, przy czym tempo zmian było różne w zależności od kraju (co jest widoczne na wykresie 2, gdzie zastosowano skalę logarymiczną w celu ułatwienia porównania dynamiki pomiędzy poszczególnymi krajami). Głównymi czynnikami tych zmian były: z jednej strony wzrost popytu na usługi transportu lotniczego wynikający z liberalizacji przepisów dotyczących przemieszczania się obywateli analizowanych państw, z drugiej natomiast – wejście na rynek nowych przewoźników, w szczególności przewoźników niskokosztowych.

Wykres 2. Ruch pasażerski w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (w mln pasażerów, skala logarymiczna)



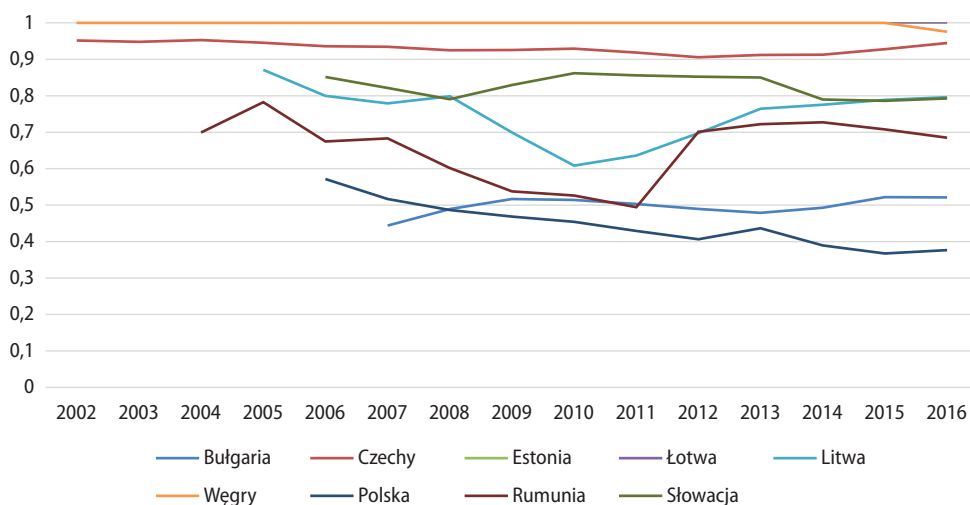
Źródło: Eurostat.

W przypadku większości krajów impulsem dla zmian ilościowych i jakościowych było wejście do Unii Europejskiej, które wymusiło między innymi pełną liberalizację rynku lotniczego w przypadku połączeń pomiędzy krajami Wspólnoty, a także z krajami, z którymi Unia Europejska ma podpisane umowy otwartego nieba. Drugim bardzo istotnym czynnikiem stymulującym wzrost ilościowy w sektorze transportu lotniczego było pierwotnie zmniejszenie, a ostatecznie likwidacja barier dotyczących zatrudniania pracowników

² Z analizy wyłączono Ukrainę, ze względu na brak porównywalności danych publikowanych przez ukraiński urząd statystyczny oraz krajową agencję ds. lotnictwa cywilnego.

pochodzących z tzw. nowych krajów członkowskich w krajach „Starej Unii”. Było to szczególnie widoczne w najbardziej ludnych spośród analizowanych krajów, tj. w Polsce oraz w Rumunii. Rynki te, ze względu na swoją wielkość, wynikającą zarówno z aspektów demograficznych (duża liczba ludności), jak i gospodarczych (wysoka stopa bezrobocia w momencie wejścia do Unii Europejskiej i w pierwszych latach członkostwa), były szczególnie atrakcyjne dla przewoźników niskokosztowych, którzy dzięki dynamicznej ekspansji byli w stanie uzyskać udział w rynku przekraczający 60% zarówno w Polsce, jak i Rumunii.

Wykres 3. Udział głównego portu lotniczego w obsłudze ruchu pasażerskiego w poszczególnych krajach w latach 2002–2016*



* Uwzględniono jedynie porty obsługujące powyżej 150 tys. pasażerów rocznie.

Źródło: Eurostat.

Należy zauważyć, że wzrost stymulowany głównie przez przewoźników niskokosztowych prowadzi w przypadku większych krajów (takich jak Polska czy Rumunia) do zmiany struktury przestrzennej ruchu, przejawiającej się w spadku udziału głównego portu lotniczego, który zwykle jest portem przesiadkowym przewoźnika narodowego i jest zlokalizowany w stolicy kraju, na rzecz portów regionalnych, których względna rola w obsłudze ruchu wzrasta (wykres 3)³. Taka zmiana struktury wynika z jednej strony z przestrzennego rozmieszczenia obszarów ciężenia w danym kraju (kraje te są na tyle duże, że zasadne jest funkcjonowanie kilku lub kilkunastu portów lotniczych), z drugiej natomiast z modelu

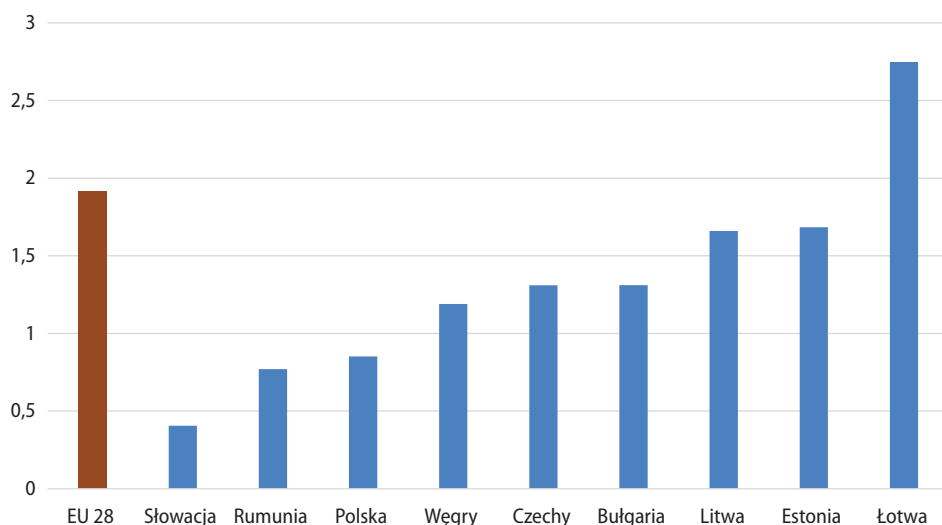
³ Wzrost udziału lotniska węzłowego Bukareszt–Otopeni w roku 2012 wynikał z zamknięcia lotniska Bana-sea, które wcześniej obsługiwało przewoźników niskokosztowych w Bukareszcie, i przeniesienia przewoźników niskokosztowych na główne lotnisko.

siatki połączeń przewoźnika tradycyjnego, który obsługuje połączenia bezpośrednie i nie oferuje rejsów przesiadkowych, co siłą rzeczy skutkuje rozwojem siatki połączeń z/do portów regionalnych. W przypadku niewielkich obszarowo krajów taka prawidłowość nie występuje, ze względu na przestrzenne skoncentrowanie ruchu w porcie zlokalizowanym w stolicy, który w kilku przypadkach (np. Łotwy czy Estonii) jest jedynym portem lotniczym obsługującym ruch powyżej 150 tys. pasażerów rocznie.

Dzięki efektom mnożnikowym o charakterze bezpośrednim, pośrednim, indukowanym i katalizowanym (których występowanie przejawia się w rozwoju samego sektora lotniczego, jak i jego bliższego, a także dalszego otoczenia) wzrost znaczenia portów lokalnych sprzyja rozwojowi regionów, które porty te obsługują. Ponadto bardziej równomierna dystrybucja przestrzenna ruchu pasażerskiego pozwala na lepsze zarządzanie przepustowością w skali całego kraju, odciążając porty węzłowe, na których najczęściej występują problemy związane z kongestią.

Pomimo dynamicznego wzrostu ruchu lotniczego w analizowanych krajach, mobilność lotnicza ludności (rozumiana jako iloraz liczby pasażerów obsługanych przez porty lotnicze w danym kraju i liczby ludności) wciąż jest niska w porównaniu ze średnią dla całej Unii Europejskiej (wykres 4). Jedynie na Łotwie mobilność jest wyższa od średniej. Wśród analizowanych krajów najwyższa mobilność występowała w krajach bałtyckich, co wynika z ich względnej izolacji z najważniejszymi ośrodkami w Europie Zachodniej.

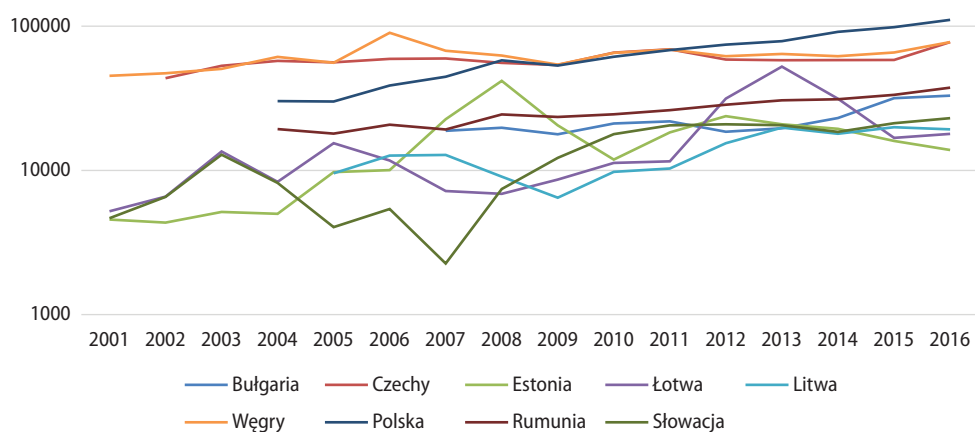
Rysunek 5. Mobilność lotnicza ludności w poszczególnych krajach oraz średnio w UE w roku 2016



Źródło: Eurostat.

W przypadku transportu ładunków dynamika jest podobna jak w transporcie pasażerów, zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu (wykres 5), jednak ilościowy poziom rozwoju w tych dwóch segmentach transportu jest różny. W analizowanych krajach łączna liczba obsłużonych pasażerów stanowi 9,9% wszystkich pasażerów obsłużonych we wszystkich krajach członkowskich Wspólnoty, podczas gdy w przypadku transportu ładunków ten udział wynosi zaledwie 2,7%. Taki stan rzeczy należy wiązać w dużej mierze z istnieniem dużych portów cargo w Niemczech oraz ze sprawnym transportem drogowym, który jest wykorzystywany do przewozu ładunków między tymi portami lotniczymi a nadawcami i odbiorcami przesyłek lotniczych zlokalizowanymi na terenie krajów Europy Środkowej.

Wykres 5. Przewozy ładunków w transporcie lotniczym w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (w tonach, skala logarytmiczna)



Źródło: Eurostat.

Biorąc pod uwagę stosunkowo wysoką dynamikę przewozów cargo w ostatnich latach w niektórych portach regionu wydaje się, że istnieje szansa na wzrost znaczenia portów zlokalizowanych w Europie Środkowo-Wschodniej w obsłudze cargo lotniczego, czemu sprzyjać będzie wzrost liczby połączeń pasażerskich dalekiego zasięgu (większość ładunków jest przewożona w ładowniach samolotów pasażerskich, głównie szerokokadłubowych).

Znaczenie sektora TSL (transport–spedycja–logistyka) dla gospodarki

Ocena znaczenia sektora TSL dla gospodarki może zostać przygotowana przy zastosowaniu dwóch odmiennych kryteriów. Odnosząc się do procesu transformacji

społeczno-gospodarczej w krajach Europy Środkowej, wykorzystanie każdego z nich pozwala na wychwycenie różnorodnych aspektów zmian strukturalnych i efektów realizacji programów rozwoju gospodarczego.

Sektor TSL stanowi ważny element systemu gospodarczego, w którym zachodzą procesy wytwarzania wartości. Jeśli miernikiem wzrostu gospodarczego jest wskaźnik wzrostu PKB, to istotne jest monitorowanie zmian relacji wielkości przewozów w stosunku do wartości PKB. Odpowiednie dane zawiera tabela 6.

Tabela 6. Dynamika zmian wielkości przewozów ładunków odniesiona do wartości PKB

Kraj / Rok	2005	2010	2015
Bułgaria	100,0	69,1	72,5
Czechy	100,0	86,0	99,9
Estonia	100,0	67,5	38,1
Łotwa	100,0	91,2	86,9
Litwa	100,0	103,6	99,3
Węgry	100,0	98,4	93,3
Polska	100,0	95,4	98,6
Rumunia	100,0	58,7	52,4
Słowacja	100,0	83,2	80,4

Index: 2005 = 100

Źródło: opracowanie własne.

W dwóch krajach: Estonii i Rumunii między 2005 a 2015 rokiem nastąpiło gwałtowne obniżenie analizowanego wskaźnika, w kilku krajach: w Czechach, na Litwie, na Węgrzech i w Polsce wartość była stabilna, a w pozostałych krajach: w Bułgarii, na Łotwie i na Słowacji uległa lekkiemu obniżeniu. W Estonii proces zmian związany był z dwiema podstawowymi przyczynami. Wielkość przewozów ładunków znacznie zmalała w związku z prawie całkowitym wstrzymaniem przewozów tranzytowych między portem w Tallinie a Rosją, a zgodnie z obraną wewnętrzną polityką gospodarczą promowany był rozwój przedsiębiorstw wdrażających nowe technologie, w których poziom transportochłonności produkcji jest bardzo niski. Polska i pozostałe kraje z tej grupy zabiegały o rozwój nowych gałęzi przemysłu, co spowodowało wzrost zapotrzebowania na usługi przewozu ładunków i tym samym zniwelowanie spadku przewozów ładunków masowych w gałęziach przemysłu ciężkiego.

Przy pomocy *Logistic Performance Index* opracowanego przez Bank Światowy możliwe jest monitorowanie zmian jakościowych w funkcjonowaniu systemów transportowych w poszczególnych krajach. Odwołując się do danych zwartych w tabeli 7, można stwierdzić, że w Europie Środkowej najsprawniej procesy logistyczne realizowane są

w Czechach i na Litwie (wartość wskaźnika w 2016 roku powyżej 3,5), natomiast największe problemy występują w Bułgarii i Rumunii, a także na Ukrainie (wartość wskaźnika w 2016 roku poniżej 3,0).

Tabela 7. Wartość wskaźnika *Logistic Performance Index*

Kraj / Rok	2007	2010	2014	2016
Bułgaria	2,87	2,83	3,16	2,81
Czechy	3,13	3,51	3,49	3,67
Estonia	2,95	3,16	3,35	3,36
Łotwa	3,02	3,25	3,40	3,33
Litwa	2,78	3,25	3,18	3,63
Węgry	3,15	2,99	3,46	3,43
Polska	3,04	3,44	3,49	3,43
Rumunia	2,91	2,84	3,26	2,99
Słowacja	2,92	3,24	3,25	3,34
Ukraina	2,55	2,57	2,98	2,74

Źródło: World Bank.

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że w latach 2007–2016 istotna poprawa wartości wskaźnika wystąpiła w Czechach, Estonii, na Litwie, w Polsce i na Słowacji. Pozytywny trend zmian wartości wskaźnika został złamany na Ukrainie, co częściowo wiąże się z wystąpieniem niestabilności w funkcjonowaniu całego krajowego systemu społeczno-gospodarczego po 2014 roku.

Na jakość usług w branży TSL w istotny sposób wpływa stan sieciowej i punktowej infrastruktury transportowej. W Europie Środkowej znaczący wzrost aktywności przewoźników drogowych mógł przynieść oczekiwane efekty, jeśli zapewniony został dostęp do rozszerzonej i zmodernizowanej sieci drogowej. Poziom nakładów na rozwój tej sieci przedstawiają dane w tabeli 8.

Cechą charakterystyczną procesu inwestycyjnego było jego rozszerzenie ilościowe po przyjęciu krajów Europy Środkowej do UE i skierowanie do tych państw znacznych funduszy pomocowych wykorzystywanych na realizację inwestycji infrastrukturalnych. W Polsce ten proces został zaplanowany nieprawidłowo, a jego nieprofesjonalna realizacja dodatkowo przyczyniła się do wystąpienia negatywnych zjawisk. Nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym zamiast mieć antycykliczny wpływ na przebieg rozwoju gospodarczego (w ujęciu makroekonomicznym), stały się narzędziem pobudzania popytu na materiały i usługi budowlane w okresie występowania wzrostu gospodarczego w sektorze prywatnym. Ponadto – kierując się wygodą przy wykorzystywaniu funduszy pomocowych – zdecydowano się przede wszystkim na realizację projektów drogowych, które

można było łatwo przygotować, np. w zakresie pozyskiwania terenów pod inwestycje, oraz realizować, np. w zakresie unikania lub eliminowania konfliktów w terenie zabudowanym i intensywnie użytkowanym. Inwestycje w infrastrukturę kolejową były niewspółmiernie mniejsze. Cechą wspólną dla całego regionu było powstrzymanie się od inwestycji w nowe linie, w tym KDP.

Tabela 8. Wielkość nakładów na rozwój infrastruktury drogowej [mln euro]

Kraj / Rok	1995	2000	2005	2010	2015
Bułgaria	–	–	402,9	411,0	555,0
Czechy	396,2	690,6	1909,2	2340,5	2065,4
Estonia	12,0	41,0	122,0	172,0	219,3
Łotwa	216,8	373,7	1875,4	1112,8	1948,9
Litwa	10,0	32,0	174,0	204,0	412,0
Węgry	20,0	127,0	233,0	530,0	439,0
Polska	895,2	1217,6	2118,0	7224,5	2511,2
Rumunia	663,4	778,5	1579,6	3443,4	3698,1
Słowacja	133,0	281,0	521,0	618,0	1429,3

Źródło: OECD.

Zarządzanie efektami zewnętrznymi funkcjonowania systemów transportowych

We wszystkich krajach Europy Środkowej w najbliższych latach będzie pożądana zmiana wartości wskaźników jakościowych odzwierciedlających efekty zewnętrzne funkcjonowania systemów transportowych. Na szczególną uwagę zasługują dwa wskaźniki: bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz emisji gazów cieplarnianych. Zmiany liczby ofiar śmiertelnych wypadków w ruchu drogowym odzwierciedlają dane zawarte w tabeli 9.

We wszystkich krajach Europy Środkowej oraz na Ukrainie w okresie od 2001 do 2015 roku obserwowany jest pozytywny trend redukcji liczby ofiar. Jednocześnie obserwowane jest zjawisko utrzymywania się wyraźnego podziału na kraje o szczególnie wysokim ryzyku w ruchu drogowym w Bułgarii, na Łotwie, w Rumunii oraz na Ukrainie (wskaźnik ponad 90 ofiar w 2015 r. na 1 mln mieszkańców) oraz kraje o relatywnie niskim ryzyku w ruchu drogowym w Estonii i na Słowacji (wskaźnik poniżej 60 ofiar). W pozostałych krajach, w tym w Polsce, poziom ryzyka jest umiarkowany. Redukcję ryzyka można osiągnąć przy zastosowaniu różnorodnych działań, z których część wymaga inwestycji w kapitał ludzki, a część inwestycji w infrastrukturę.

Tabela 9. Liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach w ruchu drogowym

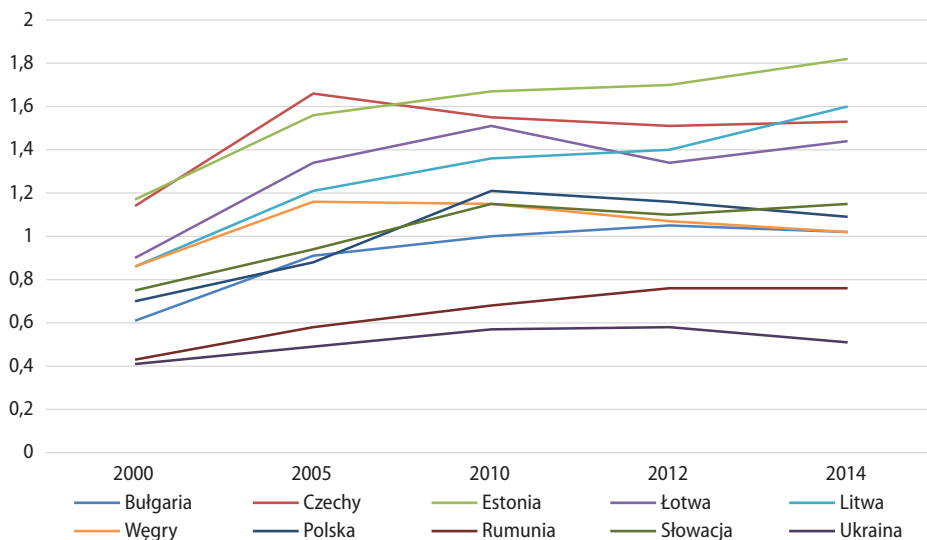
Kraj / Rok	2001	2005	2010	2015	Liczba ofiar na 1 mln mieszkańców 2015
Bułgaria	1011	957	776	708	99,0
Czechy	1333	1286	802	734	69,6
Estonia	199	170	79	67	51,1
Łotwa	558	442	218	188	95,4
Litwa	706	773	299	242	84,1
Węgry	1239	1278	740	644	65,4
Polska	5534	5444	3908	2938	76,1
Rumunia	2450	2629	2377	1893	97,0
Słowacja	614	606	138	120	22,1
Ukraina	5984	7229	4875	4003	93,5

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym, istotnym efektem zewnętrznym transportu są zanieczyszczenie środowiska naturalnego i emisja gazów cieplarnianych. Zgodnie z postanowieniami Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu od 1994 roku oraz Protokołu z Kioto od 2002 roku kraje Europy Środkowej uczestniczą w działaniach na rzecz ograniczenia zmian klimatu. Jednym z tych działań jest dążenie do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zanieczyszczeń. We wszystkich krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej emisja CO₂ z sektora transportu nieprzerwanie rośnie. Ilustrują to zarówno statystyki dotyczące emisji *per capita* (wykres 6), jak i dane dotyczące udziału transportu w emisjach ze wszystkich paliw kopalnianych w danym kraju (wykres 7).

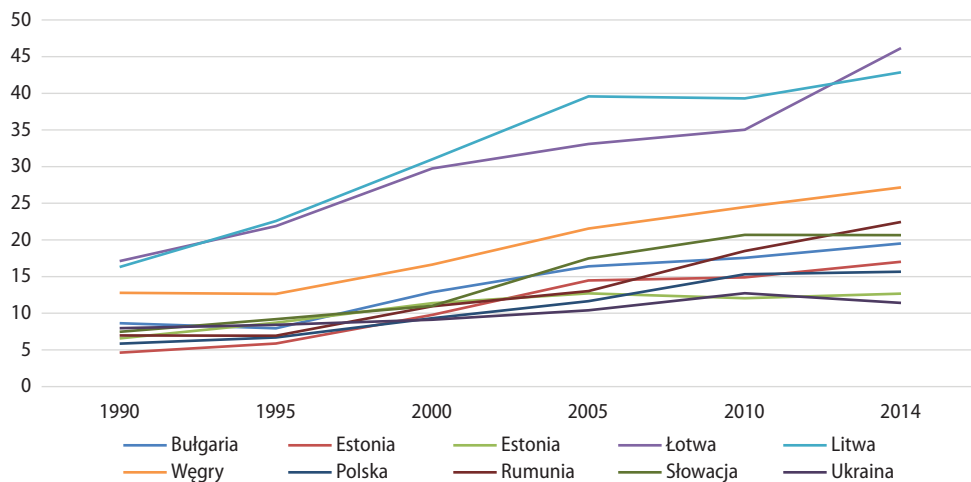
Powyższe trendy są spowodowane przez kilka czynników. W odróżnieniu od zauważalnego kryzysu w transporcie kolejowym, po 1989 roku w całym regionie nastąpił bardzo dynamiczny wzrost liczby zarejestrowanych samochodów osobowych. W efekcie wzrosła także aktywność transportowa mieszkańców, obrazowana m.in. przez wykonywaną pracę przewozową. To zjawisko przełożyło się natomiast na zwiększenie ilości zużywanego paliwa oraz emitowanych zanieczyszczeń. Istotne znaczenie w tym procesie ma także import używanych samochodów z krajów zachodnich o dużo gorszych standardach emisji spalin. Brak odpowiednich regulacji przez wiele lat umożliwił sprowadzanie wieloletnich pojazdów w słabym stanie technicznym. We wszystkich krajach objętych analizą średni wiek samochodu to kilkanaście lat, a najgorszy wynik – 17,2 roku został odnotowany w Polsce (tabela 10).

Wykres 6. Emisja CO₂ z sektora transportu *per capita* (tCO₂/cap)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Energy Council.

Wykres 7. Emisja CO₂ z sektora transportu (% emisji ze wszystkich paliw kopalnianych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Bank.

Istotnym elementem wdrażania systemów transportu zrównoważonego jest elektryfikacja sektora transportu – tzw. e-mobilność. Pomimo że liczba pojazdów elektrycznych w dalszym ciągu stanowi bardzo niewielki odsetek wszystkich pojazdów poruszających się

pod drogach, elektromobilność będzie miała bardzo istotny wpływ na kierunek i tempo rozwoju sektora transportu w najbliższych dekadach na całym świecie. Pomimo tego, rynek samochodów elektrycznych w Europie Środkowo-Wschodniej stanowi bardzo niewielką część całego rynku sprzedaży samochodów, znacznie mniejszą niż w zachodniej części kontynentu. Według danych *European Alternative Fuel Observatory* (EAFO), w 2017 roku sprzedaż samochodów elektrycznych (BEV oraz PHEV) stanowiła od 0,2% do 1%, podczas gdy w Norwegii, która jest europejskim liderem rozwoju e-mobilności, wskaźnik ten wynosił prawie 40%. Niska sprzedaż samochodów elektrycznych jest spowodowana przede wszystkim ich wysoką ceną, ale także słabą dostępnością infrastruktury towarzyszącej – punktów ładowania, niezbędnych do wykorzystania samochodów elektrycznych na szeroką skalę (tabela 11).

Tabela 10. Charakterystyka parku samochodowego w 2015 roku

	Liczba samochodów osobowych	Średni wiek pojazdu	Wskaźnik motoryzacji (liczba poj. / 1000 mieszk.)
Bułgaria	bd.	bd.	bd.
Czechy	5 115 316	14,5	485
Estonia	676 592	15,1	514
Łotwa	677 561	16,3	344
Litwa	1 244 063	16,7	431
Węgry	3 192 132	14,5	325
Polska	20 723 423	17,2	546
Rumunia	5 153 182	15,3	261
Słowacja	2 037 806	13,4	376
Ukraina	9 602 581	-	225

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ACEA.

Tabela 11. Charakterystyka parku samochodowego pojazdów elektrycznych, stan na grudzień 2017 roku

Kategoria pojazdu*	BEV (ang. <i>battery electric vehicles</i>)			PHEV (ang. <i>plug-in hybrid electric vehicle</i>)		PEV (BEV + PHEV)		Udział PEV w rynku	Liczba punktów ładowania
	M1	N1	M2 + M3	M1	M2 + M3	M1	M2 + M3		
Bułgaria	40	-	52	78	-	118	52	0,4%	95
Czechy	1140	202	22	581	-	1721	22	0,2%	666
Estonia	1156	30	24	81	-	1237	24	0,2%	387
Łotwa	312	13	1	57	-	369	1	0,6%	73

	BEV (ang. <i>battery electric vehicles</i>)			PHEV (ang. <i>plug-in hybrid electric vehicle</i>)		PEV (BEV + PHEV)		Udział PEV w rynku	Liczba punktów ładowania
Litwa	148	8	192	64	-	212	192	0,3%	102
Węgry	1093	164	33	545	-	567	33	1,0%	580
Polska	846	72	98	836	50	1682	148	0,2%	582
Rumunia	377	30	5	292	-	669	5	0,4%	116
Słowacja	341	50	9	227	-	568	9	0,4%	451

M1 – samochody osobowe, N1 – lekkie samochody dostawcze do 3,5t., M2+M3 – autobusy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EAFO.

Podsumowanie

W Europie Środkowej i na Ukrainie w minionych trzech dekadach zaszły głębokie zmiany w funkcjonowaniu systemów transportowych. Podstawowym czynnikiem zmian była transformacja ustrojowa, dzięki której wyzwolona została aktywność społeczna i gospodarcza we wszystkich tych krajach. Infrastruktura techniczna została rozbudowana, ale ten proces nie był właściwie zaplanowany. Realizacja poszczególnych projektów rozwojowych nie doprowadziła jeszcze do powstania zintegrowanej sieci międzygałęziowej oraz integracji w skali całego kontynentu. Wbrew deklaracjom władz publicznych na szczeblu unijnym i krajowym transport kolejowy nie jest w stanie obronić swojej pozycji na rynku, co powoduje, że coraz bardziej dominującą gałęzią transportu staje się transport drogowy, łącznie z dynamicznie rozwijającą się motoryzacją indywidualną. W transporcie kolejowym wdrożona segregacja działalności zarządców infrastruktury oraz operatorów pasażerskich i towarowych nie przyniosła oczekiwanego zjawiska wewnątrzgałęziowej konkurencji i ekspansji przewoźników kolejowych. Dynamiczny rozwój drogowych przewozów rzeczy, w tym w relacjach międzynarodowych, wiąże się z wdrażaniem nowych koncepcji logistycznych, w tym obsługi handlu internetowego. Na rynku obserwowany jest dynamiczny rozwój przewozów kurierskich, które praktycznie nie istniały przed ostatnią dekadą XX wieku.

Nowe zachowania mieszkańców Europy Środkowej w zakresie wyboru miejsca pracy, w tym poza granicami swojego kraju, a także w zakresie wyboru miejsca i sposobu wypoczynku, są przyczyną dynamicznego rozwoju przewozów lotniczych.

W Europie Środkowej branża TSL odgrywa istotną rolę w systemie społeczno-gospodarczym, zapewniając milionowy popyt na pracę i wypracowując liczącą się część PKB. Eksport usług transportowych, głównie przez przewoźników międzynarodowych, stanowi ważny element równoważenia bilansów płatniczych krajów tego regionu.

Działalność transportu wywołuje efekty zewnętrzne. Kwestia bezpieczeństwa stanowi przedmiot zainteresowania władz i podmiotów uczestniczących w procesach przewozowych. Poprawa sytuacji nie jest jeszcze zadowalająca i wymaga dalszego zaangażowania ze strony wszystkich interesariuszy, w tym osób, które jako piesi użytkują infrastrukturę transportową i powinny bezwzględnie zachowywać standardy bezpieczeństwa. Środki transportu jako emitent zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych muszą być ulepszone technicznie, eksploatowane z zapewnieniem odpowiednich standardów technicznych, a przede wszystkim użytkowane racjonalnie. Realizacja celów polityki ekologicznej i klimatycznej będzie stanowić jedno z największych wyzwań dla systemu transportowego w krajach Europy Środkowej i na Ukrainie w kolejnych latach.

* * *

Ewolucja systemu transportowego w Europie Środkowej (wybrane zagadnienia)

Streszczenie

W latach 1988–1993 w Europie Środkowej doszło do głębokich zmian politycznych i fundamentalnych zmian społeczno-ekonomicznych, wpływających także na zmiany w systemach transportowych oraz rozwój infrastruktury technicznej. Niniejsze opracowanie zawiera opis procesu ewolucji systemu transportowego, w tym infrastruktury transportowej, w Europie Środkowej i na Ukrainie od chwili rozpoczęcia procesu transformacji do 2017 roku. W raporcie przedstawione są zagadnienia rozwoju transportu lądowego, morskiego i lotniczego, a także motoryzacji indywidualnej. W każdej z gałęzi transportu występuje zróżnicowane znaczenie przewozów ładunków i pasażerów. Przeprowadzona analiza uwzględnia zmianę znaczenia sektora TSL (transport-spedycja-logistyka) w systemach gospodarczych poszczególnych krajach regionu. Ostatni fragment opracowania poświęcony jest najważniejszemu aspektom efektów zewnętrznych funkcjonowania systemu transportowego, w tym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wpływu transportu na środowisko naturalne.

Transport System Evolution in Central and Eastern Europe: Selected Issues

Abstract

Central and Eastern Europe (CEE) witnessed radical political changes and a fundamental transformation of its socio-economic system between 1988 and 1993. This process also influenced the development of the transport system and of its infrastructure in the region. This paper aims to provide an insight into the evolution of both transport systems and transport infrastructure in Central and

Eastern Europe, including Ukraine, which took place since the beginning of the economic transformation until 2017. It focuses on various aspects of land, maritime and air transport. Each transport mode presents different dynamics and characteristics of its freight and passenger activities. Our analysis also considers a change of the importance of the TSL sector (transport, shipping, logistics) as part of the socio-economic system of the region. The last part of the paper presents an overview of the external effects of transport in this region including road safety factors and environmental aspects.

* * *

Nota o autorach

Adam Hoszman jest doktorem, pracuje na stanowisku adiunkta w Katedrze Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Specjalizuje się w problematyce ekonomiki transportu lotniczego i zarządzania w sektorze lotniczym. Jest współautorem ekspertyz na potrzeby sektora lotniczego (instytucji europejskich, urzędów centralnych, portów lotniczych), obejmujących badania benchmarkingowe, kwestie opłat lotniskowych i opiniowanie dokumentów strategicznych. Prowadzi zajęcia z przedmiotów Biznes lotniczy, Marketing usług transportowych, Europejski rynek usług transport lotniczego i innych. Posiada szerokie doświadczenie badawcze, które zdobywał w projektach dotyczących zarządzania w transporcie lotniczym, w szczególności w zakresie opłat lotniskowych, przychodów dodatkowych i polityki regulacyjnej. Jest autorem i współautorem ponad 20 książek i artykułów w języku polskim i angielskim oraz członkiem zespołu redakcyjnego wiodącego polskiego portalu branżowego poświęconego sektorowi transportu lotniczego: Polski Rynek Transportu Lotniczego (Prtl.pl). Jest wykładowcą lotniczych programów menedżerskich Aerospace MBA we Francji (Toulouse Business School) i Indiach (Indian Institute of Management Bangalore).

Wojciech Paprocki jest profesorem, doktorem habilitowanym – pracuje w Katedrze Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest autorem i współautorem wielu książek i artykułów. Jego prace badawcze koncentrują się wokół takich zagadnień jak: rozwój gospodarki cyfrowej, wdrażanie technologii cyfrowych, ekonomika transportu i polityka transportowa, rozwój infrastruktury technicznej, zarządzanie łańcuchami dostaw. Profesor pełni funkcję kierownika polskiego zespołu uczestniczącego w 6. Ramowym Programie. Równoległe do pracy naukowo-dydaktycznej jest aktywny w praktyce gospodarczej w kraju i za granicą, zasiada w radach nadzorczych i doradczych podmiotów w Polsce i w Niemczech.

Jakub Zawieska jest doktorem, pracuje na stanowisku adiunkta w Katedrze Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Zajmuje się problematyką zrównoważonej mobilności, ekonomiki transportu, aspektami implementacji i kreowania polityki transportowej, a także koncepcją inteligentnych miast. Jest laureatem konkursów „European Friedrich-List-Award 2018” oraz „Dyplomy dla Warszawy 2017” za rozprawę doktorską poświęconą roli inteligentnych miast w ograniczaniu negatywnego wpływu sektora transportu na środowisko naturalne. W latach 2012–2013 przebywał na stypendium naukowym w Lisbon School of Economics and Management (ISEG) oraz Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) w Lizbonie.

Rozdział III

STRATEGIE NISKOEMISYJNEGO ROZWOJU W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Strategia niskoemisyjnego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej

Wraz z obserwowanymi w drugiej połowie XX wieku rosnącymi emisjami gazów cieplarnianych (GHG-greenhouse gases) i postępującym globalnym ociepleniem, Komisja Europejska aktywnie włączyła się na forum międzynarodowym do działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Aktywność Unii Europejskiej (UE) w tym względzie, a wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Wspólnoty Europejskiej, była uzewnętrznieniem polityki prowadzonej w zakresie ochrony środowiska. Aktywność wpisywała się także w działania na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą był i jest zrównoważony wzrost gospodarczy, stanowiący – w myśl zapisów Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) – nadrzędny cel procesów integracji ekonomicznej w Europie.

Ważną dziedziną wpływającą na poziom emisji gazów cieplarnianych, i w efekcie, na zmiany klimatu, jest gospodarowanie energią. Sektor ten emituje do atmosfery znaczące ilości dwutlenku węgla, przyczyniając się w istotny sposób do powstawania efektu cieplarnianego. Stąd uznano, że transformacja sektora energetycznego w kierunku zastępowania konwencjonalnych nośników energii nośnikami energii odnawialnej (OZE), możliwa dzięki nowoczesnym, ekonomicznie coraz bardziej dostępnym, innowacyjnym technologiom energetycznym, może być zasadniczą kwestią w łagodzeniu zmian klimatu, ale także może stwarzać nowe możliwości rozwojowe dla gospodarki całego regionu.

Celem opracowania jest przedstawienie przedsięwzięć programowych i regulacji podjętych w UE w ostatnim okresie na rzecz zrównoważonego gospodarowania energią i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz próba oceny ich realizacji przez państwa członkowskie.

Poddano weryfikacji hipotezę badawczą, w której stwierdza się, że strategia budowania w UE-28 gospodarki niskoemisyjnej (*low-carbon economy*) i programy podejmowane

w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej przyczyniają się do obserwowanych w wielu państwach UE zmian strukturalnych w sektorze energetycznym i dodatkowo powodują zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych. Działania te dla wielu państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) stanowią znaczące wyzwanie rozwojowe.

W badaniu dokonano analizy inicjatyw i działań podejmowanych w okresie od 2000 do 2017 roku w (UE) w ramach polityki energetycznej i klimatycznej na rzecz transformacji gospodarki unijnej w gospodarkę niskoemisyjną. Gospodarka taka ma się charakteryzować dominacją źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym, kosztem konwencjonalnych nośników energii, zmniejszaniem zużycia energii poprzez wzrost efektywności energetycznej, innowacje, wykorzystywanie czystych, ale także nowych technologii energetycznych, modernizację infrastruktury energetycznej i w efekcie budowaniem nowoczesnej (z nowymi miejscami pracy, sprzyjającej włączeniom społecznym, przyjaznej dla środowiska) konkurencyjnej i bezpiecznej energetycznie gospodarki w Europie. Zakłada się także, że dzięki spadkowi kosztów w sektorze energetycznym i rozwojowi technologicznemu poprawiającemu elastyczność dostawców energii możliwa będzie taka transformacja. Procesom transformacji uwidocznionym w strukturze wytwarzanej energii towarzyszyć będą zmiany po stronie odbiorców energii i ich potrzeb, w szczególności związanych z rozwojem elektromobilności.

Projektowane, długoterminowe zmiany gospodarki unijnej w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, dokonywane na gruncie wspólnej unijnej polityki energetycznej¹ znalazły swój wyraz w strategii lizbońskiej, polityce klimatycznej do 2030 r. oraz długoterminowej strategii niskoemisyjnego rozwoju do 2050 r., a następnie zostały potwierdzone w koncepcji unii energetycznej (Wojtkowska-Łodej, Graczyk, Szablewski, 2016, s. 11–41). Dla sprostania długoterminowym wyzwaniom stworzono systemy wsparcia finansowego i instytucjonalnego na szczeblu europejskim, jednak kluczowe znaczenie w realnym wymiarze procesów transformacji energetyki unijnej będą miały państwa członkowskie.

W opracowaniu przedstawiono aktualny stan w zakresie realizacji celów pakietu 3 razy 20 w UE-28, ze szczególną diagnozą uwarunkowań i tendencji w tym zakresie w państwach z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do ugrupowania integracyjnego po 2004 roku. Poddano analizie i ocenie między innymi kształtowanie się zapotrzebowania na energię, strukturę krajowych zasobów energetycznych i ich wykorzystania, uzależnienia od importu nośników energii konwencjonalnej oraz emisję zanieczyszczeń,

¹ Cele polityki energetycznej UE określone są w art. 194. ustęp 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), obejmują: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii, oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Jednocześnie stwierdza się, że współpraca między państwami członkowskimi ma odbywać się w duchu solidarności i przebiegać w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska.

wskazując ekonomiczne, społeczne i instytucjonalne uwarunkowania ich rozwoju w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. W oparciu o przeprowadzone badanie wskazano także, w jakich dziedzinach poczyniono w ostatnich latach znaczące postępy oraz które z tych dziedzin wymagają większej uwagi i wsparcia.

W analizie wykorzystano literaturę przedmiotu, poddano analizie unijne dokumenty programowe dotyczące strategii budowania gospodarki niskoemisyjnej w Unii Europejskiej, odnoszące się do polityki energetycznej i klimatycznej, regulacje prawne, raporty i opracowania branżowe. Wykorzystano w niej dane z bazy Passport, Eurostat, OECD.

Polityka energetyczna Unii Europejskiej – w kierunku gospodarki niskoemisyjnej

Podstawę teoretyczną tworzenia koncepcji gospodarki niskoemisyjnej stanowi teoria zrównoważonego rozwoju mieszcząca się w ekonomii ekologicznej, która zakłada, że rozwój gospodarczy może odbywać się tylko w granicach tolerancji natury. Oznacza to potrzebę selektywnego rozwoju gospodarczego, większej spójności działania, zwiększania efektywności oraz dbania o wystarczalność zasobów naturalnych. Przekształcanie gospodarki UE w gospodarkę niskoemisyjną ma oznaczać integrację wszystkich aspektów gospodarki wokół niskoemisyjnych i zeroemisyjnych technologii energetycznych, efektywnych rozwiązań energetycznych, wykorzystania odnawialnych źródeł energii i akceptowalnych środowiskowo innowacji technologicznych. Jest to także gospodarka, w której w sposób efektywny gospodaruje się zasobami energetycznymi, zarówno w odniesieniu do procesów produkcji, przesyłu, dystrybucji i konsumpcji oraz wykorzystania powstających odpadów, przy minimalizacji emisji gazów cieplarnianych. Jednocześnie strategia budowania niskoemisyjnej gospodarki ma przyczynić się, obok oczekiwanego radykalnego obniżenia emisji gazów cieplarnianych, do wzrostu gospodarczego i powstania nowych miejsc pracy, konkurencyjności sektorów i gospodarki unijnej, zmniejszenia uzależnienia UE od importu ropy naftowej i gazu, a także poprawy jakości życia.

Co oznacza w świetle praktyki regulacyjnej UE gospodarka niskoemisyjna

Strategia zrównoważonego rozwoju UE w obszarze gospodarowania energią i zmian klimatu w kierunku budowy długoterminowo gospodarki niskoemisyjnej zaprezentowana została w 2011 r. w *Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* (European Commission, 2011). Stanowiła ona kolejny etap

rozpoczętych wcześniej działań, a uwidocznionych w *Strategii energetycznej UE* (Komisja Europejska, 2007) oraz *Unijnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Europa 2020* (Komisja Europejska, 2011). Była jednocześnie impulsem do dalszych działań, zwieńczonych wyznaczeniem ram politycznych dotyczących klimatu i energii na okres 2020–2030 (Komisja Europejska, 2014) oraz dokumentem określającym wizję tworzenia Unii energetycznej (European Commission, 2015). Jej podstawą, zgodnie z zapisami w komunikacie Komisji, jest ambitna polityka klimatyczna opierająca się na współpracy państw członkowskich w pięciu, wzajemnie powiązanych ze sobą obszarach, a mianowicie: działań w kierunku dekarbonizacji gospodarki, bezpieczeństwa energetycznego, solidarności i zaufania, zintegrowanego europejskiego rynku energii, efektywności energetycznej oraz w obszarze badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

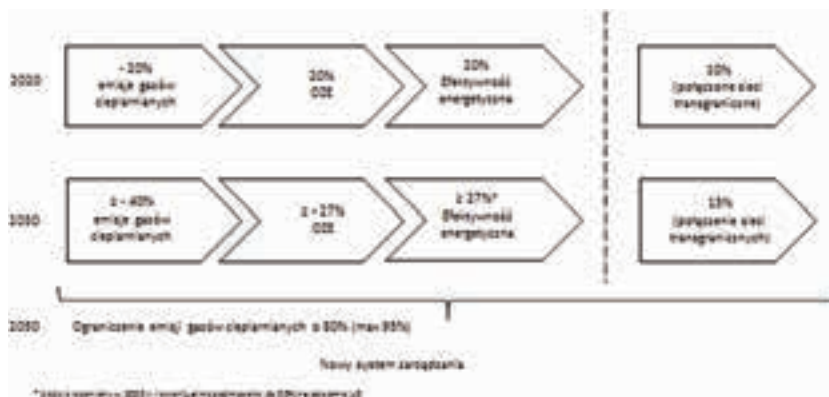
Dla osiągnięcia długofalowych celów w zakresie zmniejszonej emisji, w pakiecie klimatyczno-energetycznym określono ilościowe cele odnoszące się do redukcji emisji CO₂ przynajmniej o 20% w 2020 r. w porównaniu do bazowego 1990 r., zwiększenia udziału OZE w zużyciu energii końcowej do 20% w 2020 r., w tym 10% udziału biopaliw w zużyciu paliw napędowych, oraz zwiększenia wykorzystania efektywności energii o 20% do 2020 r. w porównaniu do prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię. Następnie na lata 2020–2030 powyższe wskaźniki zostały ustalone na wyższym poziomie, wynoszącym odpowiednio: 40%, 27%, 27%². Do roku 2050 r. przekształcenie UE w gospodarkę konkurencyjną i niskoemisyjną, oznacza – w myśl zapisów tzw. Mapy drogowej (European Commission, 2011) – ograniczenie wewnętrznych emisji o 80% (maksymalnie do 95%), w porównaniu z poziomem z 1990 r. (wykres 1). Osiągnięcie tych celów będzie wymagało głębokich zmian struktur gospodarek państw członkowskich UE, ze szczególnym uwzględnieniem sektorów energochłonnych i wysokoemisyjnych, a wśród nich obok energetyki, budownictwa i usług, przemysłu, transportu czy rolnictwa.

Szacunki zakładają, że redukcja emisji będzie następowała etapami wraz z rosnącym udziałem technologii niskoemisyjnych w wykorzystywanych technologiach. Oznaczać to będzie wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła, w coraz większym stopniu w rozproszonych źródłach, odchodzenie od wykorzystywania konwencjonalnych nośników energii, przechodzenie do wydajniejszego, zrównoważonego systemu energetycznego w UE (Wojtkowska-Łodej, 2016, s. 301–311). Wraz z przyjęciem strategii niskoemisyjnej gospodarki podjęto w minionym okresie cały szereg skoordynowanych działań w dziedzinie przemysłu, transportu, polityki B&R, polityki innowacyjnej i infrastrukturalnej,

² 27 czerwca br., po 5 miesiącach rozmów, Parlament i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie rewizji dyrektywy dotyczącej energii odnawialnych. Nowym celem jest 32% energii odnawialnych w konsumpcji finalnej energii UE w 2030 roku zamiast 27%.

poprawy otoczenia biznesu oraz wsparcia finansowego, integrujących projekty w obszarze energii i klimatu³.

Wykres 1. Unijne cele redukcyjne w ramach polityki klimatycznej i energetycznej



Źródło: opracowanie własne.

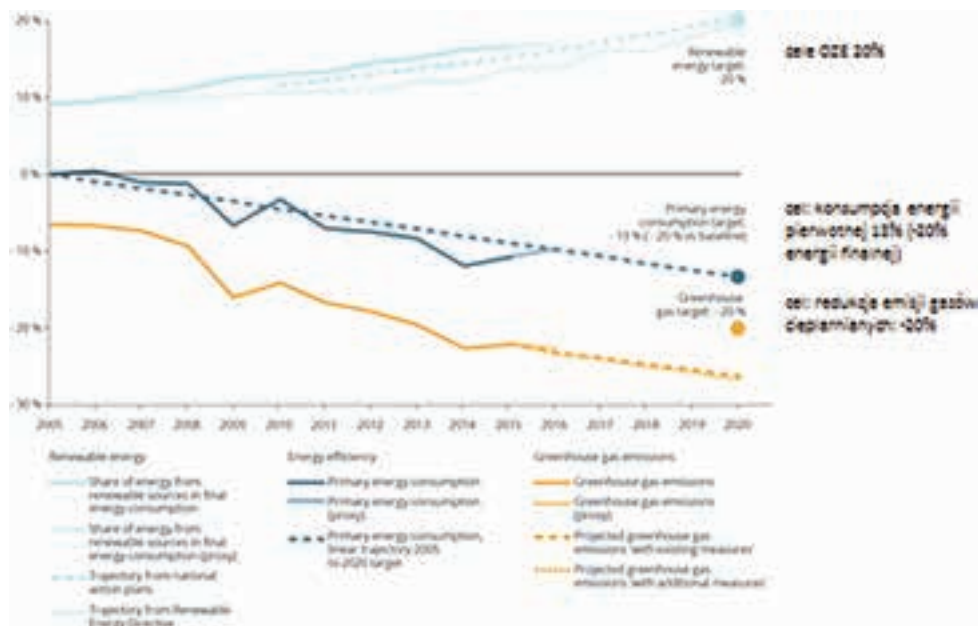
Gdzie jest dziś UE w zakresie realizacji celów polityki energetycznej i klimatycznej w odniesieniu do wspólnych celów redukcyjnych?

Na wykresie 2 przedstawiono aktualny stan w zakresie realizowanych celów pakietu klimatyczno-energetycznego do 2020 r., uwzględniając przyjęte założenia programowe oraz cele osiągnięte w okresie 2006–2016 dzięki wsparciu unijnemu.

Na kilka lat przed granicznym rokiem 2020 można zaobserwować w UE pożądane tendencje w zakresie kształtowania się wspólnych celów redukcyjnych. Dotyczy to zarówno udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto od 2005 r., efektywności energetycznej, jak również emisji gazów cieplarnianych. Realnie kształtujące się wielkości dotyczące efektywności energetycznej, rozumianej jako oszczędność energii i będące równoznaczne z 13% redukcją zużycia energii pierwotnej (lub 8% redukcji zużycia energii końcowej) od poziomu z 2005 r. zbliżają się do planowanego celu na 2020 rok. Przedstawione na wykresie tendencje i prognozy odpowiadają także relatywnym zmianom emisji w porównaniu z poziomami z 1990 roku.

³ Dodatkowe, konieczne inwestycje są szacowane na ok. 270 mld euro (co odpowiada średnio 1,5 proc. rocznego PKB UE) w ciągu czterech dekad, [COM(2011)112].

Wykres 2. Postęp w realizacji celów polityki energetycznej i klimatycznej określonych na 2020 rok



Źródło: opracowanie na podstawie: (EEA, 2017, s. 16).

Na tle pozytywnych tendencji dotyczących realizacji wspólnych celów redukcyjnych dla UE 28 widoczne jest znaczące zróżnicowanie wśród państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych (Eurostat, 2017a, s. 264; EEA, 2017, s. 20). Wynika to z krajowych uwarunkowań, w tym w szczególności z sytuacji w zakresie posiadanych i wykorzystywanych zasobów energetycznych i bilansów energetycznych.

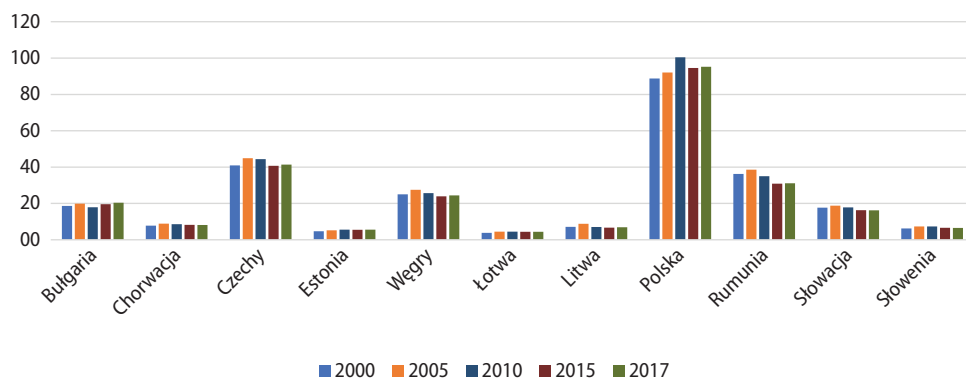
Sytuacja energetyczna państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW): uwarunkowania rozwoju

W efekcie zmian systemowych i zakończenia negocjacji akcesyjnych z UE, państwa z regionu Europy Środkowo-Wschodniej przystąpiły do ugrupowania integracyjnego kolejno w 2004, 2007 i 2015 roku. W pierwszym, największym jak dotychczas rozszerzeniu brały udział Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry, kolejno dołączyły Bułgaria i Rumunia, a następnie Chorwacja. Ta grupa państw regionu EŚW znacząco powiększyła liczbę mieszkańców UE, bo o ponad 92 mln mieszkańców, i rozszerzyła obszar swobodnej wymiany towarów, osób, usług i kapitału. Jednocześnie przyczyniła

się także do dalszego zróżnicowania wewnątrz UE, w tym w dziedzinie gospodarowania energią. Wprawdzie, zgodnie z regulacjami traktatowymi (art., 194 ustęp 2) TFUE, państwa członkowskie mają prawo do wyboru między różnymi źródłami energii i tworzenia własnej struktury zaopatrzenia w energię, z uwzględnieniem własnych zasobów nośników energii i interesów ekonomicznych, ale powinny także respektować wspólne cele i reguły w ramach polityki unijnej. W państwach tych, w efekcie transformacji systemowej, dostosowań wynikających ze stowarzyszenia, a następnie z członkostwa w UE, dokonały się istotne zmiany gospodarcze i społeczne. Jeśli chodzi o sektor energii, jego specyfikę i rolę w gospodarkach państw tego regionu w przeszłości, posiadane i wykorzystywane zasoby konwencjonalnych nośników energii, stan infrastruktury energetycznej, projektowane działania w ramach w unijnej polityki energetycznej i klimatycznej stanowią dla nich istotne wyzwania.

Wśród państw regionu w analizowanym okresie 2000–2017 największą podaż energii pierwotnej posiadały Polska, Czechy, Rumunia, Bułgaria i Węgry, a w kolejnych krajach – Słowacji, Chorwacji, Słowenii, Litwie, Estonii i Łotwie – była ona zdecydowanie mniejsza i stanowiła około jednej czwartej poziomu Polski (wykres 3). W większości państw można zaobserwować od 2010 r. niewielki spadek zapotrzebowania na energię pierwotną.

Wykres 3. Zaopatrzenie w energię pierwotną (mln toe) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2017

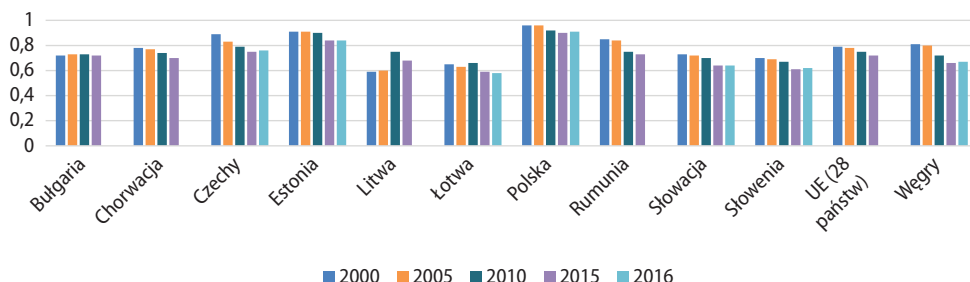


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Passport.

Stopniowy spadek zapotrzebowania dotyczy również paliw kopalnych, których udział w bilansie energii pierwotnej jest we wszystkich państwach regionu stale wysoki i zawiera się w przedziale 60–90% (wykres 4). Warto w tym miejscu wspomnieć, że do kategorii paliw kopalnych zalicza się nie tylko węgiel, ale również ropę naftową i gaz ziemny. Stosunkowo duży spadek można zaobserwować w analizowanym okresie w Czechach, Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech. Tym powolnym, ale pozytywnym tendencjom towarzyszy

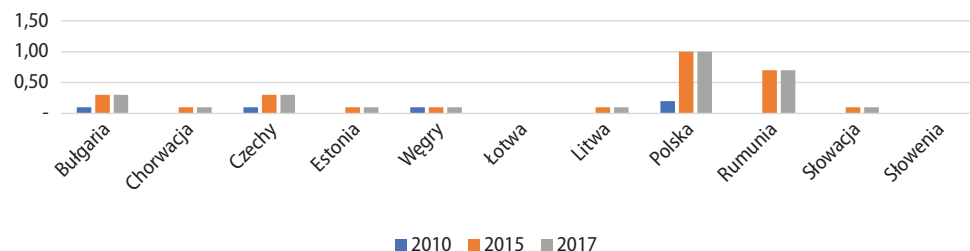
wzrost wykorzystywanych odnawialnych źródeł energii (wykres 5). Ich rozwój obserwuje się w wielu państwach regionu od 2010 roku, a na uwagę zasługuje dynamika i wielkość wykorzystanych OZE w Rumunii, wyższa niż w Polsce, Bułgarii i Czechach. W tych krajach korzysta się zarówno z energii słońca, wiatru czy wody.

Wykres 4. Udział⁴ paliw kopalnych w bilansie energii pierwotnej w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wykres 5. Produkcja energii ze źródeł odnawialnych (mln toe) w krajach EŚW w latach 2010, 2015 i 2017*



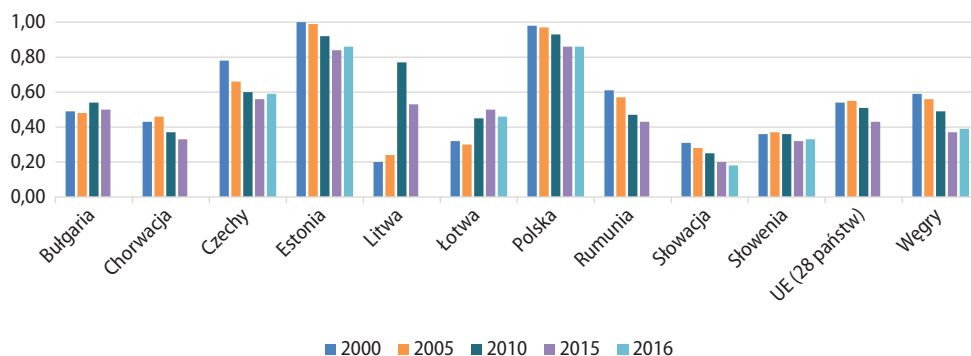
* Za lata 2000 i 2005 – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Passport.

Z bilansem zapotrzebowania na energię pierwotną związana jest produkcja energii elektrycznej. Struktura jej wytwarzania w regionie EŚW została zaprezentowana w oparciu o dane dotyczące udziału paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej. Analizując dane OECD, wyraźnie widać, iż państwa omawianego regionu charakteryzują się znacznymi różnicami w wykorzystaniu paliw kopalnych do produkcji energii elektrycznej (wykres 6).

⁴ „Udział” podawany jest zgodnie ze sposobem prezentacji danych w bazie, z której one pochodzą. Dlatego w części wykresów jest to zakres od 0 do 1 (lub więcej niż 1), a w innych jest to od 0 do 100 (więcej niż 100).

Wykres 6. Udział paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2016



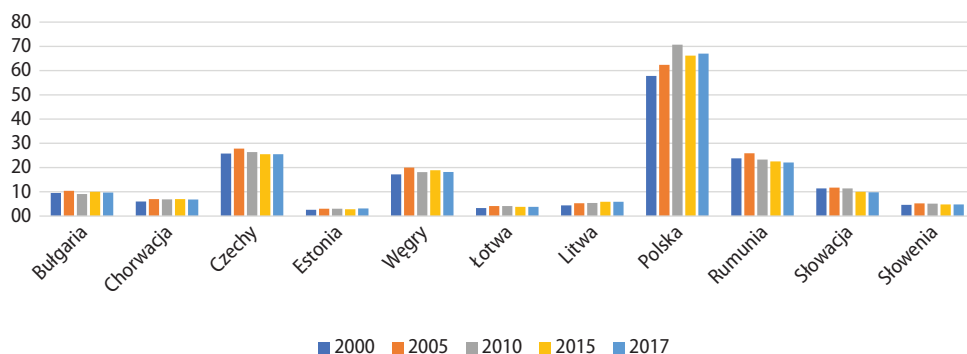
Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD.

Największy udział tej grupy surowców w wytwarzaniu elektryczności ma miejsce w Polsce, Estonii oraz Czechach. Jest on pochodną wspomnianej bazy surowcowej. Znaczący wzrost udziału paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej na Litwie w 2010 roku wynikał z zamknięcia elektrowni jądrowej Ignalina i zwiększonego wykorzystania gazu ziemnego. Analizując udział paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej w wybranych krajach na przestrzeni lat 2000–2016, widać podobne tendencje w całej omawianej grupie. W większości krajów coraz mniej energii elektrycznej produkuje się z paliw kopalnych. Wyjątek w Europie Środkowo-Wschodniej stanowi Łotwa, dla której udział ten wzrósł z ok. 30% w 2000 roku do ok. 50% w 2016 roku. Wysoka dynamika zmian obserwowana dla Litwy wynika ze wspomnianej już wcześniej zmiany struktury wytwarzania energii elektrycznej.

Z całej grupy państw to Polska, z konsumpcją energii na poziomie 95 mln toe, stanowi 6% całej konsumpcji energii w UE wynoszącej 1626 mln toe w 2015 roku⁵. Konsumpcja energii w regionie EŚW w analizowanym okresie wykazywała tendencję spadkową. W porównaniu z 1990 r. największe spadki obserwowano w 2015 r. w trzech krajach bałtyckich, a mianowicie Litwie (–57%), Łotwie (–45%), Estonii (37%), ale także w Rumunii (–44%) i Bułgarii (–33%) (Eurostat, 2017b). W odniesieniu do konsumpcji energii finalnej spadki są mniej wyraźne choć można je obserwować w Czechach, Rumunii, Słowacji, ale także, choć w mniejszym stopniu w Polsce (wykres 7). Tendencje te są efektem procesów restrukturyzacji gospodarek, jak również wyrazem podejmowanych w państwach regionu działań zwiększających efektywność energetyczną.

⁵ Największym konsumentem energii w UE w 2015 r. były Niemcy – 314 mln toe (19%), następnie Francja – 253 mln toe (16%), Wielka Brytania – 191 mln toe (12%), Włochy – 156 mln toe (10%).

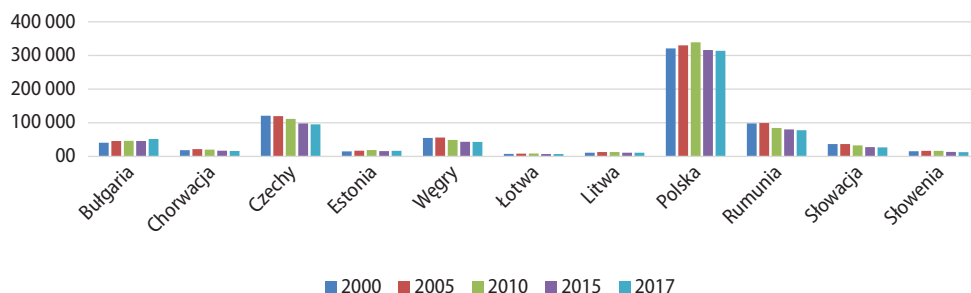
Wykres 7. Konsumpcja energii finalnej (mln toe) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Passport.

Zarówno posiadane i wykorzystywane zasoby surowców energetycznych, w tym paliw kopalnych, jak również konsumpcja energii, z wyjątkowo wysokim udziałem paliw stałych, istotnie wpływają na wielkość emitowanych do atmosfery zanieczyszczeń. Do analizy emisji gazów cieplarnianych w państwach regionu w latach 2000–2017 wykorzystano emisję gazów cieplarnianych z branży energetycznej (tys. ton ekwiwalentu CO₂) z baz danych Passport. Na podstawie obserwacji danych można zauważyć, że krajem znacząco wyróżniającym się w tej grupie jest Polska, z emisjami gazów cieplarnianych powyżej 300 000 tysięcy ton ekwiwalentu CO₂. Nieporównywalnie mniejsze emisje, oscylujące w granicach ok. 100 000 tysięcy ton ekwiwalentu CO₂, zaobserwowano w Czechach i Rumunii.

Wykres 8. Emisje gazów cieplarnianych z branży energetycznej (tys. ton ekwiwalentu CO₂) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Passport.

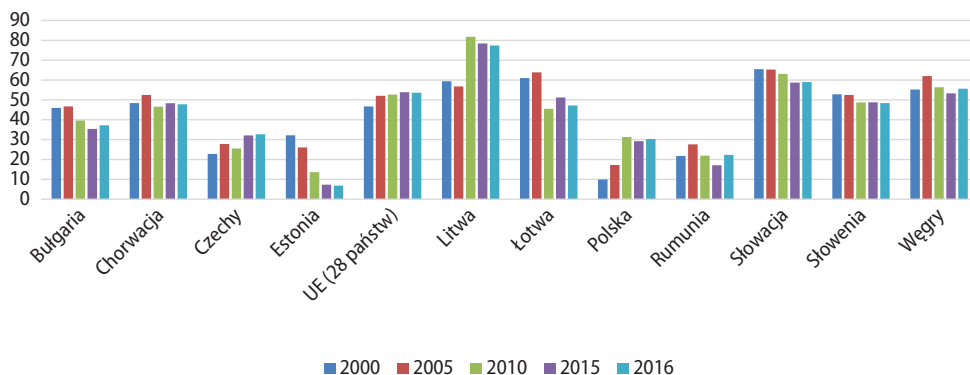
Analizując emisję na przestrzeni lat, widać, że wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują się relatywnie stałym poziomem emisji gazów cieplarnianych

z branży energetycznej. Do 2007 roku poziom emisji wydawał się niezmienny. Dopiero kryzys gospodarczy i związane z nim ograniczenie produkcji przemysłowej wpłynęło na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Tendencja ta była najwyraźniej widoczna w Polsce, Rumunii i Bułgarii.

Uzależnienie od importu nośników energii

Z uwagi na niewystarczające zasoby pierwotnych nośników energii, kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej zmuszone są importować deficytowe paliwa. Ogólne uzależnienie od importu paliw podaje się jako procentowy udział importowanej energii w jej całkowitej konsumpcji. Analizując powyższe statystyki dla omawianej grupy krajów, można zauważyć, iż pomiędzy poszczególnymi krajami istnieją istotne różnice w tym zakresie. Na poziomie UE-28 udział importowanej energii w całkowitej jej konsumpcji w latach 2000–2017 był stabilny i sięgał ok. 50%. Znacząco poniżej tego poziomu zależności od importu energii z zagranicy zaobserwowano wyniki w Czechach, Estonii, Polsce i Rumunii. Pozostałe kraje regionu cechowało zbliżone do średniej unijnej (m.in. Słowenia, Węgry) lub wyższe (Litwa) uzależnienie od importu energii.

Wykres 9. Zależność od importu energii (% udział importowanej energii w całkowitej jej konsumpcji) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2016

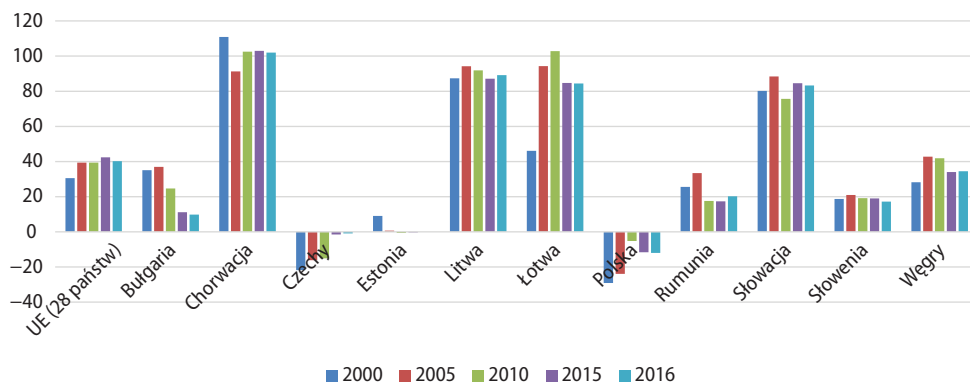


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Za niższą niż średnia UE-28 zależność w imporcie energii w przypadku Polski i Czech odpowiada eksport paliw stałych widoczny na wykresie 8. Oba kraje należą do grona znaczących światowych eksporterów tego paliwa. Na przestrzeni lat 2000–2016 zaobserwowano, iż zarówno w Polsce, jak i w Czechach nastąpiło zmniejszenie eksportu węgla związane z konkurencją ze strony tańszego surowca z innych krajów. Z kolei Chorwacja,

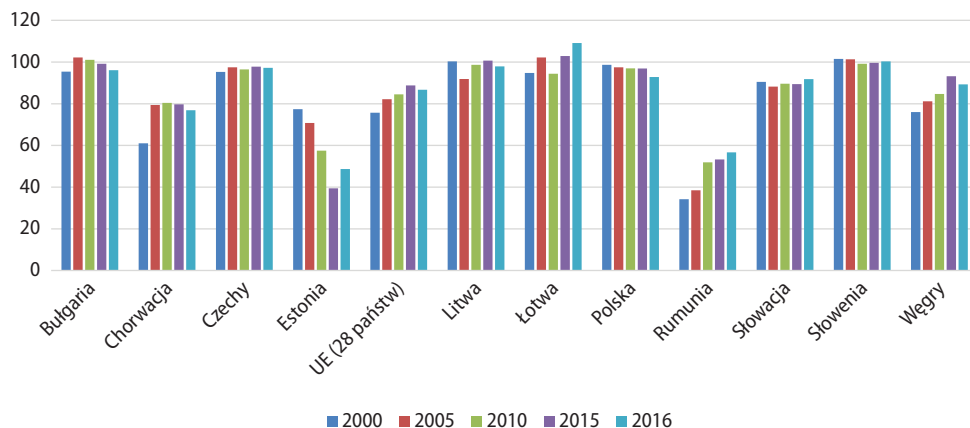
Litwa, Łotwa i Słowacja to grupa krajów regionu, które niemalże całość zapotrzebowania na paliwa stałe pokrywają importem.

Wykres 10. Zależność w imporcie paliw stałych (% udział importu w całkowitej konsumpcji energii) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 11. Zależność w imporcie ropy i produktów ropopochodnych (% udział importu w całkowitej konsumpcji energii) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2016



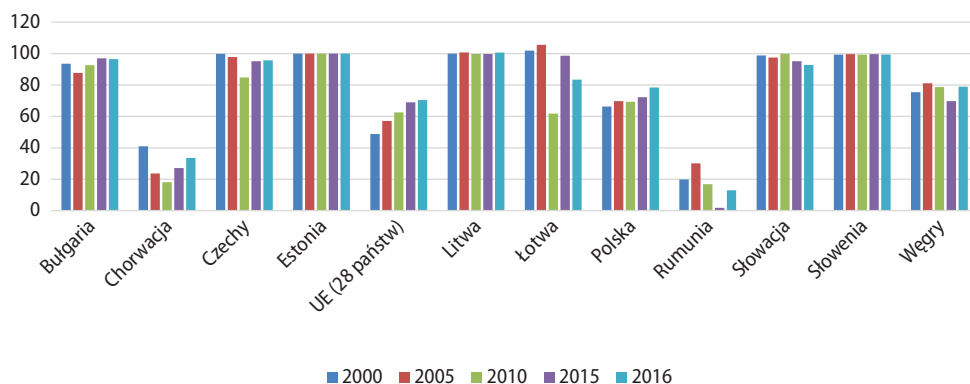
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W przypadku ropy naftowej, większość państw omawianego regionu niemal całość zapotrzebowania pokrywała importem z zagranicy. W tym wymiarze kraje regionu, w stopniu wyższym niż średnia unijna (UE-28), były uzależnione od dostaw z importu. Wyjątek

stanowią w grupie krajów Europy Środkowo-Wschodniej – Estonia (ropa niekonwencjonalna) i Rumunia, które dzięki krajowym zasobom ropy naftowej w mniejszym stopniu zależne są od importu tego surowca.

Większe zróżnicowanie pomiędzy krajami regionu widać w zależności w imporcie gazu ziemnego przedstawianej jako udział importu w całkowitej konsumpcji energii. Większość analizowanej grupy państw cechuje się wyższą niż średnia UE-28 zależnością od importowanego gazu ziemnego. W wielu krajach, jak np.: w Bułgarii, Czechach, Estonii, Litwie, na Słowacji czy w Słowenii prawie całość surowca pochodzi z zagranicy. Krajami, które cechuje znacząco lepsza sytuacja w imporcie gazu ziemnego, są Chorwacja i Rumunia. Oba cechuje długa tradycja wydobycia gazu ziemnego. Polska na tle państw regionu wyróżnia się nieco wyższym niż średnia UE-28 uzależnieniem od importu gazu ziemnego.

Wykres 12. Zależność w imporcie gazu ziemnego (% udział importu w całkowitej konsumpcji energii) w wybranych krajach w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat

Zatem wysokie uzależnienie gospodarek państw regionu od paliw kopalnych, w tym także rosnące uzależnienie od ich importu, oraz emisji CO₂ stawia te państwa w niezwykle trudnej sytuacji wobec wyzwań wynikających z realizowanej polityki energetyczno-klimatycznej w UE i chęci zbudowania w perspektywie do 2050 r. gospodarki niskoemisyjnej w Europie. Dla oceny dokonujących się w ostatnich latach zmian poddano analizie postępy w zakresie możliwości osiągnięcia celów określonych w pakiecie 3 x 20 do roku 2020.

Analizując postępy państw z Europy Środkowo-Wschodniej w realizacji celów klimatycznych i energetycznych określonych na 2020 r., widać, że liderem jest Estonia. Ten kraj w 2016 roku osiągnął założone na 2020 r. cele w ograniczaniu konsumpcji energii, jak również w zwiększaniu udziału OZE w zużywanej energii (tabela 1).

Tabela 1. Postępy państw członkowskich UE z regionu Europy Środkowo-Wschodniej w realizacji celów klimatycznych i energetycznych określonych na 2020 rok

Region	Konsumpcja energii finalnej (mln toe 2016)	Cel: konsumpcja energii finalnej (mln toe) 2020	Realizacja celu: TAK/ NIE	Udział OZE w konsumpcji finalnej energii 2016 (%)	Cel: udział OZE w konsumpcji finalnej energii 2020 (%)	Realizacja celu: TAK/ NIE
Bułgaria	9,7	8,6	NIE	18,8	16	TAK
Chorwacja	6,6	7	NIE	28,3	20	TAK
Czechy	24,8	25,3	NIE	14,9	13	TAK
Estonia	2,8	2,8	TAK	28,8	25	TAK
Litwa	5,1	4,3	NIE	25,6	23	TAK
Łotwa	3,8	4,5	NIE	37,2	40	NIE
Polska	66,7	71,6	NIE	11,3	15	NIE
Rumunia	22,3	30,3	NIE	25,0	24	TAK
Słowacja	10,4	9	NIE	12,0	14	NIE
Słowenia	4,9	5,1	NIE	21,3	25	NIE
Węgry	17,9	14,4	NIE	14,2	13	TAK

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wydaje się, że większym wyzwaniem dla państw regionu jest zmniejszenie ilości zużywanego energii niż zwiększenie konsumpcji OZE. Poza Estonią w 2016 roku stopniowo ograniczały również konsumpcję energii finalnej kraje takie jak: Chorwacja, Słowenia, Litwa, Łotwa i Czechy. Są to państwa, które w 2016 roku były w zasięgu mniejszym niż 1 mln toe (tona oleju ekwiwalentnego) od celu założonego na 2020 rok. Interesującą obserwacją stanowi przypadek Rumunii, gdyż ten kraj jako jedyny nie tylko wypełnił cele, ale osiągnął poziom konsumpcji energii znacząco poniżej założonego progu (ok. 8 mln toe).

Analiza udziału OZE w konsumpcji energii finalnej w 2016 r. pokazuje, iż większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej wypełniła zobowiązanie w tym zakresie. Wyjątki stanowią: Łotwa, Polska, Słowacja i Słowenia. Warto jednak podkreślić, iż te cztery kraje znajdują się ok. 2 do 4 punktów procentowych (p.p.) poniżej założonego celu. Oznacza to, że jego realizacja w perspektywie 2020 r. jest prawdopodobna. Na uwagę zasługuje sytuacja Chorwacji, która nie tylko zrealizowała założony cel już w 2016 roku, ale osiągnęła przy tym 8 p.p. „nadwyżki” w stosunku do prognozowanej na 2020 r. wartości.

Jeśli chodzi o emisję gazów cieplarnianych, w tym z branży energetycznej, można zaobserwować w analizowanym okresie tendencje spadkowe. Jednak dla państw regionu zaplanowany unijny cel redukcyjny może być trudny do osiągnięcia. W 2015 roku jedynie Estonia była najbliższa osiągnięcia tego celu, a luka w jego osiągnięciu wynosiła 0,3 p.p. (EEA, 2017, s. 23). W przypadku pozostałych państw luka ta wynosiła odpowiednio 8,5 punktów procentowych dla Czech, 8,4 p.p. dla Polski, 9,2 p.p. dla Łotwy, 12,6 p.p. dla Litwy,

13,3 p.p. dla Słowenii oraz 17,6 p.p. dla Rumunii, 21,7 p.p. dla Bułgarii, 23,5 p.p. dla Chorwacji, 25,2 p.p. dla Słowacji i 28,6 p.p. dla Węgier.

Potrzeby inwestycyjne

Realizacja celów pakietu klimatyczno-energetycznego, polityki do 2030 r. i długoterminowa transformacja unijnej gospodarki w kierunku gospodarki niskoemisyjnej wymagają szerokiego spektrum wewnętrznych, zintegrowanych działań dokonanych za pomocą zróżnicowanych instrumentów. Przemiany strukturalne wymagają poświęcenia znaczących środków finansowych na nowe inwestycje w moce wytwórcze i magazynowe, technologie energetyczne, infrastrukturę energetyczną, w tym przesyłową i dystrybucyjną. W samym 2014 r. na technologie niskoemisyjne przeznaczono w ramach 7 ramowego programu badań i innowacji (Horyzont 2020) 1,1 mld euro, a w ramach inwestycji publicznych i programów badawczo-rozwojowych w państwach członkowskich ok. 4,2 mld euro. Łączne inwestycje w 2014 r. w UE-28 wynosiły ok. 27 mld euro, a na inwestycje sektora prywatnego przypadło 85% całkowitej ich wartości. Długookresowo przewiduje się w UE wykorzystywanie funduszy z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, programu TEN-E, Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, europejskiego planu naprawy gospodarczej, Europejskiego Funduszu na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020 oraz środków dostępnych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (np. „Łącząc Europę”), środków z europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa oraz programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego.

Strategiczny plan działań na rzecz technologii i innowacji w dziedzinie energii (*Integrated Strategic Energy Technology Plan – SET-Plan*) stanowi ważny instrument wspierania nauki i badań nad technologiami energetycznymi oraz ich praktyczną aplikację. Zawiera dziesięć priorytetów, w szczególności związanych z integracją europejskiego rynku energii, oddziaływaniem na podaż energii i aktywizację strony popytowej, poprawę efektywności oraz realizację celów polityki energetyczno-klimatycznej (Wojtkowska-Łodej, Motowidlak, Szablewski, 2018). Plan zakłada koordynację działań w obszarze badań między poszczególnymi państwami, w tym w przemyśle oraz identyfikację synergii między krajowymi programami badawczymi i priorytetowymi dziedzinami unijnych inicjatyw i działań.

Ponadto ważną kwestią w obliczu nowych wyzwań dotyczących nowych zdolności i zasobów w UE są kwestie większego zaangażowania finansowego państw członkowskich i sektora prywatnego oraz zwrócenie uwagi i udział zainteresowanych stron we wszystkich częściach łańcucha badań i innowacji.

Istotnymi kwestiami wzmacniającymi solidarność między państwami członkowskimi oraz regionalne bezpieczeństwo dostaw energii są nowe połączenia infrastrukturalne

o strategicznym znaczeniu dla UE (European Commission, 2017) oraz połączenia transgraniczne umożliwiające swobodę przepływu surowców energetycznych w ramach jednolitego rynku. W ostatnim czasie, a mianowicie 22 czerwca br., nastąpiło uzgodnienie między Przewodniczącym Komisji Europejskiej J.C. Junkerem i szefami państw bałtyckich oraz Polski planu działań politycznych dotyczących synchronizacji sieci elektroenergetycznych z europejską siecią kontynentalną w terminie do 2025 roku.

Wzrost niskoemisyjny a bezpieczeństwo energetyczne w regionie

Bezpieczeństwo energetyczne stanowi jedno z najczęściej dyskutowanych zagadnień związanych z działalnością branży energetycznej. Wśród wielu podejmowanych tematów pojawiają się również rozważania dotyczące wpływu polityki klimatycznej na bezpieczeństwo energetyczne. Wśród opracowań naukowych przedstawioną wyżej perspektywę badawczą dostrzec można w pracach: Cherp i in. (Cherp i in., 2013); Jewell i in. (Jewell i in., 2013); Jewell, Cherp i Riahi (Jewell, Cherp, Riahi, 2014); Guivarch i in. (Guivarch i in., 2015) oraz Guivarch i Monjon (Guivarch, Monjon, 2017). Cechą wspólną wyników wszystkich tych badań jest stwierdzenie, iż ambitne cele w zakresie polityki klimatycznej będą miały wpływ na bezpieczeństwo energetyczne.

Analizując sytuację krajów z Europy Środkowo-Wschodniej, można zauważyć, iż wpływ polityki klimatycznej UE będzie miał wielowymiarowe skutki dla bezpieczeństwa energetycznego. Najważniejszą konsekwencją związaną z realizacją polityki klimatycznej jest zwiększenie udziału paliw odnawialnych w bilansach energii pierwotnej. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego jest to cel, który zmniejsza zapotrzebowanie na energię z importu. Wyraźnie widać, że większość krajów omawianego regionu, poza Łotwą, Polską, Słowacją i Słowenią, w 2016 roku zrealizowała ten cel. Trudno jednoznacznie określić, jaki będzie wpływ na poszczególne kraje regionu, z uwagi na ich znaczące uzależnienie od importu węgłowodórów. Dominacja ropy naftowej w branży transportowej i ograniczenia w upowszechnianiu samochodów elektrycznych nie sprzyjają poprawie bezpieczeństwa energetycznego na tym rynku.

Innym istotnym elementem z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego jest zwiększenie efektywności energetycznej nazywanej często dodatkowym „paliwem” w bilansach energetycznych krajów. Mając na uwadze tę cechę efektywności energetycznej, poprzez wydajniejsze użytkowanie energii zmniejsza się zapotrzebowanie na wydobycie i import surowców energetycznych. Biorąc pod uwagę sytuację energetyczną krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wydaje się, że wraz z upływem czasu coraz trudniej będzie państwom tej grupy zwiększać efektywność energetyczną.

Wyzwaniami z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego są w pewnym stopniu cele związane z emisją gazów cieplarnianych. Wpływa na to fakt, iż większość państw regionu charakteryzuje się wysokim udziałem paliw stałych w bilansach energii pierwotnej. Węgiel, zarówno brunatny, jak i kamienny, należy do grupy paliw wysokoemisyjnych. Dodatkowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego w regionie może być, przedstawione wcześniej, zwiększone zużycie źródeł odnawialnych. Dotyczy to w szczególności problemu niestałości produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w oparciu o OZE.

Podsumowanie

- Podejmowane działania w UE w kierunku transformacji gospodarki energetycznej rozpoczęły proces realnie zachodzących przemian w całej UE, który stanowi także szansę dla przemian strukturalnych i zdynamizowania rozwoju państw regionu EŚW.
- Proces zmian strukturalnych w gospodarkach państw EŚW w kierunku gospodarek niskoemisyjnych został rozpoczęty, na co wskazują obserwowane pozytywne tendencje w zakresie realizacji celów pakietu klimatyczno-energetycznego, jednak w perspektywie długoterminowej stanowi on istotne wyzwanie rozwojowe dla tych państw
- Z uwagi na uwarunkowania energetyczne i gospodarcze krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym duże uzależnienie od produkcji energii z paliw kopalnych i transformację gospodarek w latach 90. XX wieku, realizacja coraz bardziej ambitnych celów polityki klimatycznej może być wyzwaniem.
- Ambitne cele polityki klimatycznej mają wpływ na bezpieczeństwo energetyczne w regionie. Dotyczy to zarówno struktury zaopatrzenia w energię, jak i sposobu jej wykorzystania.
- W obliczu nowych wyzwań, związanych z transformacją sektorów energetycznych w państwach regionu istotne znaczenie, obok wsparcia unijnego, będzie miało zaangażowanie finansowe państw członkowskich i sektora prywatnego oraz udział zainteresowanych stron we wszystkich częściach, łańcucha badań i innowacji

Bibliografia

Cherp, A., Jewell, J., Vinichenko, V. Bauer, N., De Cian, E. (2013). Global energy security under different climate policies, GDP growth rates and fossil resource availabilities, *Climate Change*, 121(1). DOI: 10.1007/s10584-013-0950-x, [dostęp: 03.07.2018].

-
- EEA (2017). *Trends and projections in Europe 2017 Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*. Report/ No 17/2017. Luxembourg, www.ec.europa.eu/energy/energy_data/energy_data_en, [dostęp: 03.07.2018].
- European Commission (2011). *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, COM(2011)112, Brussels.
- European Commission (2015). *The framework strategy for sustainable energy union based on a forward-looking policy on climate*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 80 final, Brussels.
- European Commission (2017). *Annex to Commission Delegated Regulation (EU) amending regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest*, C (2017) 7834, Brussels, final.
- European Council (2018), *Renewable energy: Council confirms deal reached with the European Parliament*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/27/renewable-energy-council-confirms-deal-reached-with-the-european-parliament/>, [dostęp: 03.07.2018].
- Eurostat (2017a). *Sustainable development in the European Union. Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context*. Luxembourg.
- Eurostat (2017b). *Energy consumption in the EU below its 1990 level*. Newsrelease, 31/2017–20 February 2017.
- Guivarch, C., Monjon, S (2017). Identifying the main uncertainty drivers of energy security in a low-carbon world: The case of Europe. *Energy economics*, (64), pp. 530–541. DOI: doi.org/10.1016/j.eneco.2016.04.007, [dostęp: 03.07.2018].
- Guivarch, C., Monjon, S., Rozenberg, J., Vogt-Schilb, A. (2015). Would climate policy improve the European energy security?. *Climate Change Economics* 6(2). DOI: 10.1142/S2010007815500086, [dostęp: 03.07.2018].
- Jewell, J., Cherp, A., Riahi, K. (2014). Energy security under de-carbonization scenarios: an assessment framework and evaluation under different technology and policy choices. *Energy Policy*, (65), pp. 743–760. DOI: 10.1016/j.enpol.2013.10.051, [dostęp: 03.07.2018].
- Jewell, J., Cherp, A., Vinichenko, V., Bauer, N., Kober, T., McCollum, D.L. (2013), Energy security of China, India, the EU and the US under long-term scenarios: results from six IAMs. *Climate Change Economics*, 04. DOI: 10.1142/S2010007814500043, [dostęp: 03.07.2018].
- Komisja Europejska (2007). *Europejska polityka energetyczna*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, KOM (2007) 1. Bruksela, 10.01.2007, wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2011). *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, KOM(2011)21. Bruksela, 26.01.2011 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2014). *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2014)15. Bruksela, 22.01.2014, wersja ostateczna.

Wojtkowska-Łodej, G. (2016). W kierunku budowania gospodarki niskoemisyjnej w Unii Europejskiej – działania w obszarze energii i klimatu, W: A. Becla, K. Kociszewski (red.). *Ekonomia i Środowisko*, PN 453, Tytuł tomu: *Ekonomia środowiska i polityka ekologiczna*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Wojtkowska-Łodej, G., Graczyk, A., Szablewski, A.T., (2016). *Uwarunkowania rozwoju energetyki w zakresie polityki energetycznej i regulacyjnej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Wojtkowska-Łodej, G., Motowidlak, T., Szablewski, A.T., (2016). *Wybrane problemy zrównoważonego rozwoju elektroenergetyki*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, (w druku).

* * *

Strategia niskoemisyjnego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Ważną dziedziną wpływającą na poziom emisji gazów i w efekcie na zmiany klimatu jest gospodarowanie energią. Sektor ten emituje do atmosfery znaczące ilości dwutlenku węgla, przyczyniając się w istotny sposób do powstawania efektu cieplarnianego. Stąd w Unii Europejskiej (UE) podjęto działania na rzecz przekształcenia gospodarki regionu w perspektywie do 2050 r. w gospodarkę niskoemisyjną.

Celem opracowania jest przedstawienie przedsięwzięć programowych i regulacji podjętych w UE na rzecz zrównoważonego gospodarowania energią i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz próba oceny ich realizacji przez państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW). W badaniu dokonano analizy inicjatyw i działań podejmowanych w okresie od 2000 do 2017 roku w (UE) w ramach polityki energetycznej i klimatycznej na rzecz transformacji gospodarki unijnej w gospodarkę niskoemisyjną. Przedstawiono aktualny stan w zakresie realizacji celów pakietu 3 razy 20, ze szczególną diagnozą uwarunkowań i tendencji w tym zakresie w państwach, które przystąpiły do ugrupowania integracyjnego po 2004 r. z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Poddano analizie i ocenie między innymi kształtowanie się zapotrzebowania na energię, strukturę krajowych zasobów energetycznych i ich wykorzystanie, uzależnienie od importu nośników energii konwencjonalnej oraz emisję zanieczyszczeń, wskazując na ekonomiczne, społeczne i instytucjonalne uwarunkowania ich rozwoju w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. W oparciu o przeprowadzone badanie wskazano także, w jakich dziedzinach uczyniono w ostatnich latach znaczące postępy oraz które wymagają większej uwagi i wsparcia.

W analizie wykorzystano literaturę przedmiotu, unijne dokumenty programowe dotyczące strategii budowania gospodarki niskoemisyjnej w UE odnoszące się do polityki energetycznej i klimatycznej, regulacje prawne, raporty i opracowania branżowe oraz dane z bazy Passport, Eurostat, OECD.

Low-Carbon Strategy in the European Union and Its Implications for the Member States from Central and Eastern Europe

Abstract

Climate change with growing emissions of greenhouse gases aroused the world's interest in active climate policy aimed at reducing the harmful impact of the energy industry on the environment. The European Union has undertaken a low-emission strategy set out in the package called "3 x 20". The aim of the study is, on the one hand, to present the programme's measures and regulations taken in the EU in the recent period for sustainable energy management and the reduction of greenhouse gas emissions and on the other, try to assess the programme's implementation by the Member States. The article presents the current state in terms of achieving the objectives of the "3 x 20" package in 2017, with a special diagnosis of conditions and trends in the Central and Eastern Europe countries that joined the EU after 2004. The analysis uses the literature review and data from the Passport, Eurostat and OECD databases.

* * *

Nota o autorkach

Grażyna Wojtkowska-Łodej jest doktorem habilitowanym, profesorem SGH. Pełni funkcję kierownika Zakładu Unii Europejskiej w Instytucie Międzynarodowej Polityki Gospodarczej w Kolegium Gospodarki Światowej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Do jej głównych zainteresowań naukowych należą: międzynarodowe stosunki gospodarcze, zagadnienia ekonomicznej integracji europejskiej, w tym min. problematyka handlu międzynarodowego, polityki energetycznej, ekonomii środowiska. Jest autorką i współautorką wielu publikacji, a także ekspertyz dla organów administracji państwowej i biznesu.

Honorata Nyga-Łukaszewska jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Do jej głównych zainteresowań naukowych należą: ekonomia międzynarodowa, w tym międzynarodowy handel surowcami energetycznymi. Specjalizuje się w badaniach nad bezpieczeństwem energetycznym. Jest autorką i współautorką wielu publikacji z zakresu bezpieczeństwa energetycznego.

Strategie rozwoju niskoemisyjnego transportu w Europie Środkowej w świetle wymogów Unii Europejskiej

Opracowanie koncentruje się na problematyce rozwoju strategii transportu niskoemisyjnego w krajach EŚ wobec wymogów UE. Analizy dokonano na podstawie przeglądu strategii krajowych i wsparto ją danymi na temat wykorzystania transportu niskoemisyjnego, inwestycji zrealizowanych w ramach infrastruktury kolejowej w krajach EŚ w latach 2007–2016 oraz wynikami badań prowadzonych w ramach projektu ChemMultimodal, realizowanego przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie w programie Interreg Central Europe. Wśród elementów strategii badanych krajów, które zasługują na szczególną uwagę, można wymienić wykorzystanie nowoczesnych technologii, poprawę jakości obsługi infrastruktury, budowanie systemu zachęt dla użytkowników i poprawę jakości zarządzania infrastrukturą. Są to przede wszystkim czynniki jakościowe, które w zestawieniu z inwestycjami zrealizowanymi na badanym obszarze mogą przyczynić się do znaczącego wzrostu wykorzystania niskoemisyjnego transportu multimodalnego na terenie EŚ i całej UE, poprawiając obecną ocenę jego atrakcyjności w porównaniu z transportem drogowym.

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju transportu pojawiło się w polityce transportowej Unii Europejskiej (UE) na początku tego wieku, gdy priorytet liberalizacji i utworzenia wspólnego rynku transportowego uznano za osiągnięty. W Białej Księdze z 2001 r. *Europejska polityka transportowa do 2010 – czas na decyzje* zwrócono uwagę na problemy transportu w UE i związane z nimi koszty zewnętrzne, a jako priorytet na pierwsze dziesięciolecie nowego wieku przyjęto stworzenie zrównoważonych relacji pomiędzy różnymi gałęziami europejskiego transportu. Komisja Europejska (KE) postawiła na ograniczanie rozwoju transportu samochodowego, rewitalizację i wsparcie rozwoju transportu kolejowego, zdynamizowanie żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i żeglugi śródlądowej oraz promowanie niskoemisyjnego transportu¹ multimodalnego.

¹ Transport niskoemisyjny obejmuje te gałęzie transportu (lub ich kombinację), które podczas przewozu ładunków emitują najniższy współczynnik CO₂ w porównaniu z innymi gałęziami. Do niskoemisyj-

Definiując pojęcie transportu multimodalnego, przyjęto terminologię opracowaną przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ oraz Europejską Konferencję Ministrów Transportu. Organizacje te wyróżniły: transport multimodalny, intermodalny i kombinowany (Terminology on Combined Transport, 2001). Transport multimodalny został zdefiniowany najszerszej – oznacza przewóz ładunków za pomocą co najmniej dwóch środków różnych gałęzi transportu na podstawie umowy o transporcie multimodalnym z miejsca nadania, gdzie ładunek został powierzony operatorowi transportu multimodalnego (lub jest organizowany samodzielnie) do miejsca dostawy. Łączeniu różnych gałęzi i środków transportu przyświeca zasada, że przewóz na dominującej części trasy powinien odbywać się transportem niskoemisyjnym, tj.: kolejowym, wodnym śródlądowym lub morskim bliskiego zasięgu, najlepiej z zastosowaniem technik transportu intermodalnego (czyli przewozu ładunku w tej samej zintegrowanej jednostce ładunkowej, np. kontenerze lub pojeździe przy użyciu różnych środków transportu). Należy podkreślić, że w przewozach multimodalnych, rozumianych jako transport „od drzwi do drzwi”, często wykorzystywany jest również transport drogowy umożliwiający pokonanie odcinka dowozu ładunku do terminala intermodalnego bądź odcinka odwozu ładunku z takiego terminala lub na obydwu tych odcinkach. Tym samym analizując wykorzystanie transportu multimodalnego, należy wziąć pod uwagę również dostępność terminali intermodalnych umożliwiających zamianę gałęzi transportu na całkowitej trasie przejazdu ładunku. Terminale takie jako elementy infrastruktury punktowej wraz z infrastrukturą liniową różnych gałęzi transportu stanowią elementy infrastruktury logistycznej danego regionu. Jakość infrastruktury logistycznej stanowi ważny czynnik gospodarczego rozwoju tego regionu.

Celem opracowania jest wskazanie roli strategii rozwoju transportu niskoemisyjnego – rekomendowanego w ramach zapisów w dokumentach UE – w regionie krajów należących do Europy Środkowej (EŚ). Analizy dokonano na podstawie przeglądu krajowych strategii rozwoju transportu – ze szczególnym uwzględnieniem problematyki transportu niskoemisyjnego i założeń strategii UE, a także w kontekście wykorzystania transportu niskoemisyjnego, inwestycji poczynionych w infrastrukturę kolejową oraz w świetle wyników badań prowadzonych w ramach projektu ChemMultimodal realizowanego przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie w programie Interreg Central Europe. Celem tych badań jest diagnoza potencjału zamiany transportu drogowego na niskoemisyjny transport multimodalny zarówno w regionie krajów EŚ, jak i w całej UE. Stanowi ona punkt odniesienia do zaproponowania rekomendacji zmian w zakresie regulacji na szczeblach regionalnych, krajowych i unijnym dotyczących wyborów związanych z gałęziami transportu ładunków.

nych gałęzi transportu należą: kolej, żegluga morska bliskiego zasięgu, żegluga śródlądowa (McKinnon, Piecyk, 2010).

Strategia rozwoju transportu w Unii Europejskiej

Strategiczne kierunki rozwoju transportu w UE tworzą trajektorię w dążeniu do utworzenia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu, mającego kluczowe znaczenie dla gospodarki i społeczeństwa. Przyjmując globalny cel długookresowy dla ograniczenia wzrostu temperatury do poziomu poniżej 2°C i spowolnienia zmian klimatu, wyznaczono ambitny cel unijny, jakim jest ograniczenie do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych ogółem o 80–95% w porównaniu z poziomem z 1990 r. we wszystkich sektorach gospodarki. Koncentrując uwagę na transporcie, niezbędne jest ograniczenie emisji do 2050 r. o co najmniej 60% w porównaniu z poziomem z roku 1990, przy czym do 2030 r. należy ją ograniczyć o ok. 20% względem poziomu z 2008 r. Biała Księga z 2011 r. *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* ujmuje wizję zrównoważonego systemu transportu jako zapewnienie wzrostu sektora transportu i wspieranie mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%. Priorytetem jest kształtowanie nowych wzorców i najlepszych praktyk umożliwiających transport większej liczby pasażerów oraz rosnących wolumenów ładunków za pomocą najefektywniejszych gałęzi i środków transportu lub ich kombinacji. Wśród założeń wyznaczających główne kierunki rozwoju transportu wskazano:

- *rozwój i wprowadzenie nowych paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju,*
- *optymalizację działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, m.in. poprzez większe wykorzystanie bardziej energooszczędnych środków transportu,*
- *wzrost efektywności korzystania z transportu i infrastruktury dzięki systemom informacji i zachętom rynkowym* (Biała Księga, 2011, s. 6).

Założenia determinują dekalog celów strategicznych dla rozwoju sektora transportu w UE.

1. Zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r., eliminacja ich z miast do 2050 r. Osiągnięcie zasadniczo wolnej od emisji CO₂ logistyki w dużych ośrodkach miejskich do 2030 r.
2. Osiągnięcie poziomu 40% wykorzystania paliwa niskoemisyjnego w lotnictwie i ograniczenie emisji z morskich paliw płynnych o 40% (a w miarę możliwości o 50%) do 2050 r.
3. Do 2030 r. 30% (do 2050 r. ponad 50%) drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu, np. transport kolejowy lub wodny.
4. Ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej do 2050 r.

-
5. Stworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonalnej unijnej multimodalnej sieci bazowej TEN-T (ang. *Trans-European Transport Network*), zaś do 2050 r. osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych.
 6. Do 2050 r. połączenie wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową, najlepiej z szybkimi kolejami oraz zapewnienie w obrębie wszystkich najważniejszych portów morskich dobrych połączeń z kolejowym transportem towarów oraz – w miarę możliwości – z systemem wodnego transportu śródlądowego.
 7. Wprowadzenie w Europie do 2020 r. zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym oraz zakończenie prac nad Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym. Wprowadzenie równoważnych systemów zarządzania transportem lądowym i wodnym (ERTMS, ITS, SSN i LRIT, RIS). Wprowadzenie do użytku europejskiego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo).
 8. Do 2020 r. ustanowienie ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego.
 9. Do 2050 r. osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym. Zagwarantowanie tego, aby UE była światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu.
 10. Przejście na pełne zastosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” oraz zaangażowanie sektora prywatnego w celu wyeliminowania zakłóceń, w tym szkodliwych dotacji, wytworzenia przychodów i zapewnienia finansowania przyszłych inwestycji w dziedzinie transportu.

Osiągnięcie wymienionych celów tworzy fundament dla realizacji strategii rozwoju niskoemisyjnego transportu i określa wymogi UE względem krajowych strategii transportowych państw członkowskich. Konieczność dekarbonizacji transportu została odzwierciedlona we wszystkich celach szczegółowych. W unijnej polityce transportowej zwraca również uwagę silny akcent na zwiększenie wykorzystania transportu multimodalnego. Strategia rozwoju niskoemisyjnego transportu zakłada, że zyska on miano skutecznego i opłacalnego. W tym celu UE potrzebuje spójnej sieci korytarzy transportowych, które będą efektywne pod względem wykorzystania energii, poziomu emisji i minimalizacji wpływu na środowisko, jak również atrakcyjne ze względu na niezawodność i niskie koszty. W Białej Księdze z 2011 r. oszacowano koszty rozwoju infrastruktury w celu zaspokojenia potrzeb transportowych na ponad 1,5 bln EUR w latach 2010–2030, w tym na realizację projektów sieci TEN-T na ok. 550 mld EUR do 2020 r. (Biała Księga, 2011, s. 15).

Szczególnie ważne miejsce i rolę wśród gałęzi transportu zyska transport kolejowy. KE określiła trzy obszary działań kluczowe dla rozwoju silnego i konkurencyjnego transportu kolejowego w perspektywie dążeń do utworzenia jednolitego rynku kolejowego UE, a mianowicie:

-
- otwarcie rynku kolejowego na konkurencję,
 - zwiększenie interoperacyjności i bezpieczeństwa sieci krajowych,
 - oraz rozwój infrastruktury transportu kolejowego.

W jakim zakresie i w jaki sposób z wyzwaniem rozwoju transportu w świetle wymogów UE mierzą się kraje EŚ? W jakim zakresie przyjmują one cele unijnej strategii w krajowych strategiach i politykach transportowych? Jakie inicjatywy i projekty regionalne wspierają je w dążeniu do niskoemisyjnego transportu?

Regulacje i polityki transportu krajów Europy Środkowej

Kraje EŚ przyjęły do realizacji narodowe strategie dla sektora transportu, które obejmują diagnozę stanu obecnego, wizje, cele strategiczne i priorytety działań do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r. lub 2050 r.) w zakresie rozwoju punktowej i liniowej infrastruktury transportowej oraz roli poszczególnych gałęzi transportu w przewozach pasażerskich i towarowych o zasięgu krajowym i międzynarodowym. Kanwą dla tych strategii stanowią kierunki określone w ogólnej strategii UE „Europa 2020”, w Białej Księdze z 2011 r. oraz w polityce rozwoju Transeuropejskiej Sieci Transportowej, TEN-T. W rezultacie kraje EŚ przyjęły cele i priorytety zbieżne ze strategicznymi kierunkami rozwoju transportu w UE.

Na podstawie wniosków z analizy planów i strategii dla rozwoju sektora transportu w poszczególnych krajach EŚ można wskazać wspólne strategiczne cele zorientowane na rozwój nowoczesnego, efektywnego, wydajnego i bezpiecznego sektora transportu, takie jak:

- Zwiększenie konkurencyjności i efektywności sektora transportu pod względem ekonomicznym, społecznym oraz środowiskowym – głównie poprzez efektywne utrzymanie, modernizację oraz rozwój infrastruktury transportowej, redukcję zużycia paliw i zwiększenie efektywności energetycznej transportu, ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko i zdrowie społeczeństwa poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i hałasu, wzrost bezpieczeństwa systemu transportowego, zmniejszenie liczby wypadków.
- Zwiększenie jakości i dostępności transportu w perspektywie wewnętrznej – czyli we wszystkich regionach krajów – i zewnętrznej poprzez poprawę spójności połączeń krajowych systemów transportowych z systemem europejskim i globalnym.
- Wzrost interoperacyjności transportu poprzez inwestowanie w modernizację i rozbudowę infrastruktury transportowej ze szczególną atencją dla zwiększenia potencjału rozwoju rozwiązań multimodalnych, zwłaszcza w Transeuropejskiej Sieci Transportowej, TEN-T.

-
- Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym, w tym m.in. wdrożenie racjonalnego modelu finansowania inwestycji i zapewnienie warunków instytucjonalnych wspierających obsługę inwestycji infrastrukturalnych. Podejmowanie działań na rzecz wdrażania nowoczesnych technologii wspierających zarządzanie systemami transportowymi.

Dodatkowo, analiza szczegółowych w świetle wymienionych ogólnych celów prowadzi do konstatacji, że strategicznym zadaniem w krajach EŚ jest wzmocnienie roli transportu multimodalnego w systemach krajowych, a w rezultacie w systemie transportowym całego regionu. Przyjęcie i realizacja niniejszego celu przyczynią się do zwiększenia efektywności ekonomicznej oraz środowiskowej, jak również poprawy jakości, dostępności i interoperacyjności różnych gałęzi transportu. Poszczególne kraje określiły działania i inicjatywy w dążeniu do realizacji niniejszego zadania.

Wśród kierunków działań istotnych dla rozwoju transportu intermodalnego w Polsce należy wskazać wzmocnienie znaczenia niskoemisyjnych gałęzi, jakimi są transport kolejowy oraz żegluga śródlądowa. *Strategia rozwoju transportu w Polsce do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* jest zorientowana na wspieranie rozwiązań multimodalnych w szczególności poprzez realizację takich przedsięwzięć, jak:

- rozwijanie kolejowej infrastruktury liniowej i punktowej na sieci AGTC w kierunku jej lepszego przystosowania do przewozów intermodalnych,
- rozwój platform multimodalnych w sieci TEN-T dostosowanych do obsługi logistycznej co najmniej dwóch rodzajów transportu,
- rozwijanie funkcji multimodalnych lotnisk i portów morskich w sieci TEN-T poprzez ich łączenie z transportem drogowym i kolejowym,
- poprawa parametrów eksploatacyjnych na wybranych śródlądowych drogach wodnych w celu włączenia żeglugi śródlądowej w łańcuchach dostaw w ramach transportu intermodalnego,
- rozbudowa sieci terminali intermodalnych w celu objęcia terytorium całego kraju.

Rozwój transportu kolejowego i żeglugi śródlądowej stanowi również ważny punkt w dokumencie: *The Transport Policy of the Czech Republic for 2014–2020 with the Prospect of 2050*. Czechy przyjęły jako istotny kierunek działań zapewnienie funkcjonowania kolejowych korytarzy transportowych poprzez zagwarantowanie wystarczającej przepustowości infrastruktury liniowej i punktowej. Za istotne uznano dążenie do zwiększenia przepustowości dużych węzłów kolejowych (w szczególności węzła Praga) w wyniku rozdzielenia transportu pasażerskiego i towarowego. Ponadto, Czechy dążą do stworzenia odpowiednio trwałych warunków do wykorzystania transportu wodnego (m.in. poprzez modernizację statków dla przewozów towarowych i pasażerskich śródlądowymi drogami wodnymi) w ramach programów NAIADES (skoncentrowanych na działaniach i rozwoju żeglugi śródlądowej w Europie) oraz NAIADES II, a także innych o podobnym charakterze.

Z kolei w bułgarskiej strategii *Integrated Transport Strategy for the period until 2030* zaakcentowano potrzebę zwiększenia przewozów pasażerskich i towarowych transportem kolejowym poprzez poprawę jakości infrastruktury kolejowej w sieci TEN-T. Ponadto, odnotowano konieczność poprawy zarządzania siecią transportu kolejowego, rozwoju terminali intermodalnych zarządzanych przez operatorów oraz połączeń między portami morskimi a portami żeglugi śródlądowej za pomocą krajowej sieci transportu kolejowego oraz niezawodnych i szybkich połączeń kolejowych między terminalami intermodalnymi.

Zalety transportu intermodalnego, takie jak: zmniejszenie emisji, redukcja kosztów i inne korzyści w zakresie zrównoważonego rozwoju, dostrzegła także Rumunia. W dokumencie *Romania General Transport Master Plan* przedstawiono diagnozę, zgodnie z którą transport intermodalny w tym kraju jest obecnie słabo rozwinięty. Wzmocnienie jego roli wymaga przede wszystkim modernizacji kolejowej infrastruktury transportowej, w tym terminali intermodalnych, oraz stworzenia zachęt do korzystania z tego rodzaju rozwiązań transportowych.

Z kolei podstawowym celem w słowackim planie *Strategic Transport Development Plan of the Slovak Republic up to 2030 – Phase II* w obszarze multimodalności znalazły się: z jednej strony zapewnienie krajowej i międzynarodowej dostępności regionów słowackich, a z drugiej – wzrost przewozów ładunków na dłuższych dystansach poprzez zapewnienie interoperacyjności w ramach TEN-T. Ważnym aspektem rozwoju transportu na Słowacji, który ma stymulować pośrednio konkurencyjność i tworzyć możliwości zmiany rodzaju transportu, jest wdrażanie nowoczesnych technologii. Ich zastosowanie powinno prowadzić do poprawy bezpieczeństwa, wydajności i spełnienia założeń zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu transportem.

Podobnie potencjał wewnętrzny i zewnętrzny rozwoju sieci transportowej chcą wykorzystać Węgry. Z jednej strony, centryczne położenie tego kraju w ramach europejskiej sieci kolejowej zapewnia możliwość obsługi połączeń między zachodnią i wschodnią częścią Europy, z drugiej strony, Węgry rozwijają liczne krajowe projekty kolejowe. Oprócz działań zorientowanych na zrównoważony rozwój transportu czy modernizację środków transportu i usług transportowych podjęto dążenie do poprawy w zakresie zastosowania inteligentnych systemów transportowych (Ilie, 2016).

Strategiczne znaczenie integracji systemów krajowych z Transeuropejską Siecią Transportową dostrzegają w szczególności kraje bałtyckie: Estonia, Litwa i Łotwa. Łotwa przyjęła jako główny cel zrównoważonego rozwoju krajowego systemu transportowego osiągnięcie pełnej integracji łotewskiej infrastruktury transportowej z multimodalną siecią TEN-T. Jego realizacja jest szczególnie ważna w świetle dokumentu *Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030*, ponieważ transport tranzytowy jest jednym z najważniejszych sektorów dla gospodarki tego kraju, zapewniającym blisko 90% przychodów portów łotewskich oraz wolumen ponad 80% kolejowych przewozów cargo (Skorobogatova, Kuzmina-Merlino,

2017, s. 322). Integracja krajowych i lokalnych sieci transportowych z korytarzami TEN-T oraz zwiększenie efektywności transportu multimodalnego stanowią również główne cele polityki transportowej na Litwie według *National Transport Development Programme 2014–2022* oraz w Estonii w świetle dokumentu *National Spatial Plan Estonia 2030+*.

Ukraina jest z kolei krajem, który w świetle strategii *Updated National Transport Strategy of Ukraine* przyjął cele zorientowane na rozwój transportu multimodalnego, takie jak: poprawa integralności gałęzi transportu, ułatwienie interoperacyjności różnych gałęzi transportu, dopasowanie zdolności istniejących węzłów transportowych do obecnych i przyszłych przepływów towarowych, eliminacja barier dla rozwoju rozwiązań logistycznych i multimodalnych zarówno w krajowych korytarzach transportowych, jak i w zakresie integracji z TEN-T. Jednak obecnie kraj ten stawia akcent na: zwiększenie bezpieczeństwa transportu (wskaźnik wypadków śmiertelnych na Ukrainie jest wyższy 2–3 krotnie od średniej w UE), konieczność wprowadzenia zmian w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych dla strategicznego planowania, realizacji celów strategicznych i rozwoju dobrych praktyk zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym w obszarach związanych z transportem. Poza tym, aktualna sytuacja determinuje konieczność wyjścia naprzeciw problemom niestabilności politycznej i terroryzmu, które mają negatywny wpływ na zarządzanie przepływami w korytarzach transportowych w kierunku UE i między poszczególnymi regionami kraju.

Infrastruktura transportu multimodalnego w Europie Środkowej

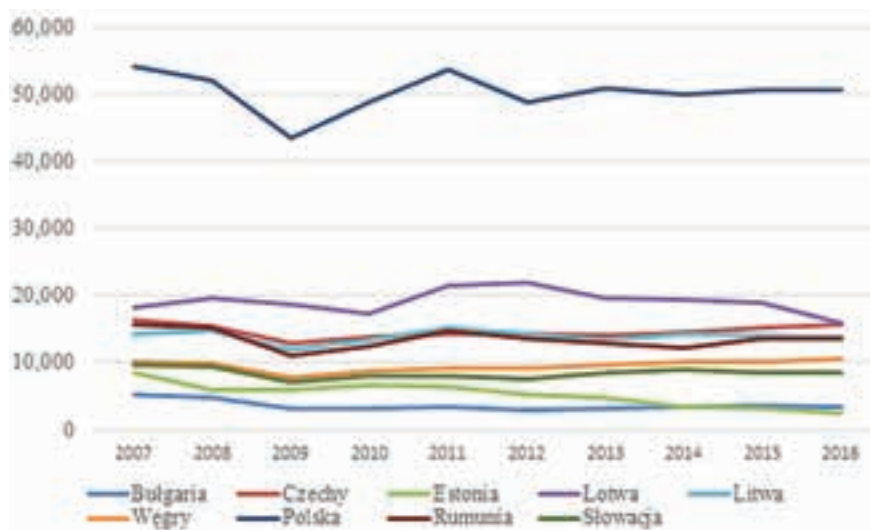
Infrastruktura transportu decyduje o możliwościach przewozowych, które określają wielkość i strukturę przewozów ładunków na rynku transportowym (Lesiak, 2013). Dlatego odpowiedni stan i dostępność infrastruktury liniowej oraz punktowej niskoemisyjnych gałęzi transportu – kolejowej i śródlądowej – sprzyja zwiększaniu wykorzystania transportu multimodalnego do przewozu ładunków oraz poprawia konkurencyjność tych gałęzi względem transportu drogowego w przewozach krajowych i kontynentalnych (Cichosz, Nowicka, Pluta-Zaremba, 2017a). Biorąc pod uwagę stan rozwoju infrastruktury niskoemisyjnego transportu multimodalnego na terenie EŚ, mowa jest przede wszystkim o inwestycjach w obszarze infrastruktury transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i dostępu do terminali intermodalnych. Naturalnie w grę wchodzi również transport drogowy zapewniający połączenia na odcinkach dowozowo-odwozowych, jednakże z racji tego, że nie jest on włączony w kontekst transportu niskoemisyjnego, nie podlega on niniejszej analizie².

² Jest to również podyktowane faktem dążenia do skracania odcinków dróg pokonywanych tą gałęzią transportu i w przypadku odległości dłuższych niż 100 km do najbliższego adekwatnego terminala intermo-

Szczególną uwagę warto zwrócić na rozwój transportu kolejowego, kluczowego dla zwiększania przewozów multimodalnych. Żegluga śródlądowa ze względu na ograniczenia dotyczące m.in. podatności ładunków oraz lokalizacji i niskich parametrów eksploatacyjnych większości dróg wodnych, wymagających zrealizowania bardzo dużych inwestycji w podwyższanie jakości tras, odgrywa znacznie mniejszą rolę w zwiększaniu przewozów multimodalnych w poszczególnych krajach EŚ, jak i w regionie.

Badając kraje EŚ pod względem wolumenu ładunków przewożonych transportem kolejowym w latach 2007–2016, należy stwierdzić, że największy udział przewiezionych towarów odnotowano w Polsce – na poziomie 36% wszystkich przetransportowanych ładunków na terenie EŚ. Drugim krajem pod tym względem były Czechy (14%), następnie Łotwa i Rumunia (po 9%) oraz Litwa i Węgry (po 8%) (Eurostat, 2017). Zmiany w poziomie transportu ładunków koleją w tonokilometrach w latach 2007–2016 przedstawia wykres 1. Na przestrzeni analizowanych lat transport kolejowy w Polsce odgrywał dominującą rolę w przewozach ładunków w EŚ. Wynika to zarówno z wielkości (długości) samej infrastruktury kolejowej, jak również z faktu, iż jest ona wykorzystywana na trasach dalszego zasięgu, co – łącznie z dużymi wolumenami przewozu surowców (np. węgla) – jest jednym z kluczowych czynników wyboru tej gałęzi transportu.

Wykres 1. Transport kolejowy ładunków w mln tonokilometrów w latach 2007–2016 w krajach Europy Środkowej

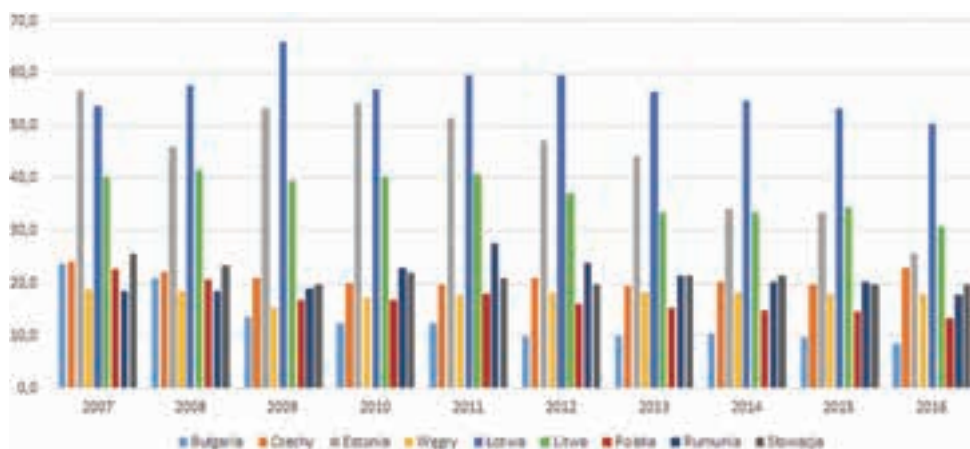


Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/main-tables>, [27.06.2018].

dalnego rozważa się zaniechanie wykorzystania transportu multimodalnego na rzecz transportu drogowego na całej trasie przejazdu ładunku.

Analiza udziału transportu kolejowego ładunków w całości przewozów towarów transportem lądowym pokazuje, że po wzroście przewozów kolejowych na przełomie dekad obecnie w większości krajów obserwuje się niewielki spadek udziału tej gałęzi transportu w rosnących przewozach lądowych (wykres 2). Wynika to ze wzrostu przewozu ładunków transportem samochodowym, który dzięki ogromnym inwestycjom w rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej przy wsparciu funduszy europejskich zyskuje na atrakcyjności w kontekście terminowości i pewności czasu realizacji dostaw. Prowadzi to do wzrostu zastosowania transportu samochodowego na całości trasy. Najlepszym przykładem jest Polska. Z analizy przewozów kolejowych warto wyłączyć Litwę, Łotwę i Estonię, w których wysoki odsetek wykorzystania transportu kolejowego (ok. 50%) wynika z pełnienia przez nie funkcji krajów tranzytowych m.in. do portów nadbałtyckich. W grupie krajów o najniższym udziale badanego rodzaju transportu znalazła się Bułgaria (ok. 9% udziału transportu kolejowego w przewozach ładunków na terenie tego kraju)³.

Wykres 2. Udział kolejowych przewozów towarowych w całości przewozów towarowych lądowych (w %)



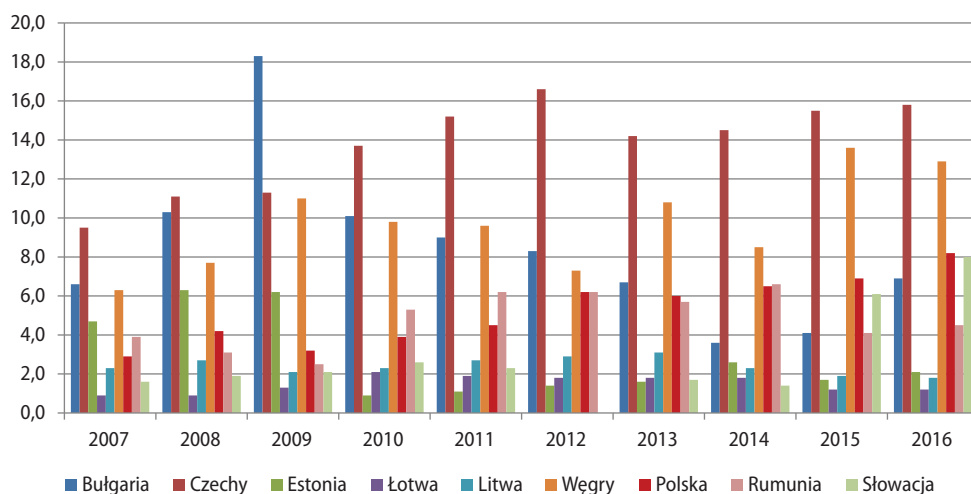
Źródło: OECD iLibrary, DOI: 10.1787/trsprt-data-en, [27.06.2018].

Pozytywną tendencją dla rozwoju niskoemisyjnego transportu multimodalnego jest wzrost udziału ładunków intermodalnych w przewozach kolejowych w ostatnich latach (wykres 3). Dotyczy to zwłaszcza Polski, Czech (które mają najwyższy odsetek kolejowych przewozów intermodalnych), Węgier oraz Słowacji. W Polsce masa przewiezionych

³ Należy jednak zaznaczyć, iż ładunki przewożone tą gałęzią transportu to głównie surowce (np. węgiel), a transport odbywa się na zasadzie „od drzwi do drzwi”. Z tego względu należy dodatkowo badać skalę przewozów w modelu intermodalnym (multimodalnym).

ładunków w transporcie intermodalnym w 2017 r. wyniosła 14,7 mln ton. Oznacza to roczny wzrost prawie o 15% – 1,9 mln ton. Zaś praca przewozowa wzrosła o ok. 1 mld tono-km (tj. o 21,8%) względem 2016 r. Także w Bułgarii, pomimo niskiego udziału przewozów kolejowych w całości transportowanych ładunków, rośnie udział intermodalnych jednostek. Ta tendencja sprzyja rozwojowi transportu multimodalnego i realizacji strategii niskoemisyjnego transportu.

Wykres 3. Udział ładunków w jednostkach intermodalnych w tonokilometrach w przewozach kolejowych (w %)



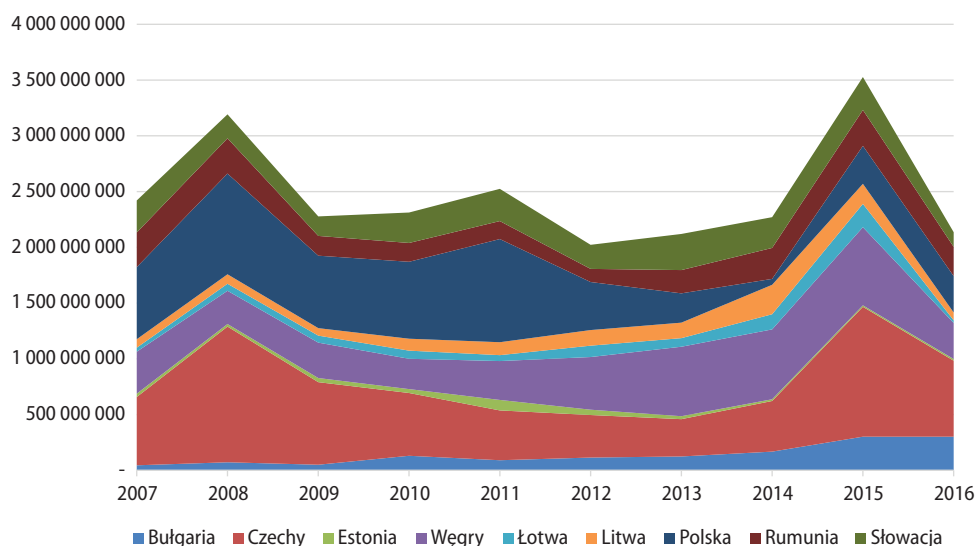
Źródło: Eurostat, [28.06.2018].

Jak zaznaczono we wstępie, rozwiązania transportu multimodalnego bazują na wykorzystaniu minimum dwóch gałęzi transportu podczas przewozu ładunków pomiędzy punktem nadania a destynacją. Przeładunek produktów odbywa się w przystosowanych do obsługi konkretnych gałęzi transportu terminalach intermodalnych. Ich liczba i jakość przekłada się na ocenę dostępności niskoemisyjnych gałęzi transportu i czas realizacji dostawy, a tym samym na wzrost konkurencyjności m.in. transportu kolejowego w stosunku do innych gałęzi transportu. Polska dysponuje stosunkowo dużą liczbą czynnych terminali do przeładunku kontenerów na tle krajów europejskich – 38. Średnia gęstość w przeliczeniu na powierzchnię kraju wynosi około 1 terminala na dziesięć tysięcy km². Niemniej jednak w krajach wysoko rozwiniętych, np. w Niemczech, oraz w takich, w których transport intermodalny jest kluczowym sektorem rynku kolejowego, średnia gęstość kształtuje się na poziomie 4,2 terminala na dziesięć tysięcy km². Ponadto ze względu na stan techniczny, brak odpowiedniego sprzętu przeładunkowego oraz niedostateczną długość torów do załadunku i wyładunku wiele z nich wymaga rozbudowy i modernizacji.

Inwestycje w infrastrukturę punktową, planowane m.in. przez PKP S.A. w najbliższych latach, powinny zwiększyć przepustowość istniejących terminali oraz przyczynić się do budowania kolejnych.

Działania na rzecz rozwoju transportu kolejowego i poprawy jakości infrastruktury potwierdzają prowadzone w regionie EŚ inwestycje (wykres 4). Najwięcej inwestycji finansują trzy kraje: Polska (21% wydatków poniesionych w latach 2007–2016 w badanych krajach), Czechy (27%) i Węgry (18%). Zmiany wydatków w ostatnich latach są ściśle powiązane z uruchamianiem projektów i wykorzystywaniem dotacji UE w ramach kolejnych unijnych perspektyw budżetowych. Dofinansowanie inwestycji wynosi do 50% kosztów projektu budowy lub rozbudowy terminali intermodalnych i do 85% wydatków na modernizację głównych linii kolejowych w nowych krajach Wspólnoty. Taka polityka unijna wspiera kraje EŚ w realizacji celów strategicznych zawartych w Białej Księdze i w strategiach krajowych w obszarze rozwoju niskoemisyjnego transportu.

Wykres 4. Inwestycje w ramach infrastruktury kolejowej w EUR w krajach Europy Środkowej w latach 2007–2016



Źródło: OECD iLibrary, DOI: 10.1787/trsprt-data-en, [28.06.2018].

Bariery rozwoju transportu multimodalnego w Europie Środkowej – przykład branży chemicznej

Całkowita sprzedaż produkcji towarów chemicznych w UE w 2016 r. wyniosła 507 mld EUR, w branży tej w UE zatrudnionych jest 1,14 mln osób, a sektor ten stanowi podstawę do rozwoju szeregu innych branż, będąc dla nich głównym źródłem zaopatrzenia (www.chemlandscape.cefic.org/). Produkcja w branży chemicznej podlega ścisłym regulacjom nakierowanym na eliminację szkodliwych substancji mających negatywny wpływ na środowisko naturalne. Działania te koncentrują się jednak głównie na obszarze zarządzania produkcją i rzadko stanowią domenę innych procesów przedsiębiorstwa, tj. zarządzanie transportem.

Wobec powyższego, w ramach odpowiedzi na wyzwania związane z zarządzaniem zrównoważonym rozwojem transportu stojące przed menedżerami kierującymi logistyką i łańcuchem dostaw, powstała koncepcja projektu ChemMultimodal. Koncentruje się on na problematyce zarządzania niskoemisyjnym transportem w branży chemicznej w EŚ. Projekt został wyłoniony jako jeden z 35 spośród 620 wszystkich projektów startujących w konkursie Programu Interreg Central Europe w 2015 r. Jednym z głównych założeń projektu jest osiągnięcie 10-procentowego wzrostu udziału transportu multimodalnego w transporcie towarów w branży chemicznej, przy jednoczesnej 5-procentowej redukcji emisji CO₂. Projekt ChemMultimodal jest realizowany w terminie od czerwca 2016 r. do maja 2019 r. i jest współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Interreg Central Europe Programme). Jego głównym celem jest upowszechnianie transportu multimodalnego produktów chemicznych poprzez koordynację działań pomiędzy producentami chemicznymi, przewoźnikami, multimodalnymi operatorami logistycznymi i władzami publicznymi w regionie EŚ. W efekcie oczekuje się poprawy współpracy i koordynacji działań w obszarze transportu multimodalnego wszystkich interesariuszy projektu oraz wypracowania rekomendacji z zakresu regulacji wspierających wykorzystanie transportu multimodalnego w branży chemicznej na szczeblu krajowym i europejskim. Projekt obejmuje swoim zasięgiem terytorialnym obszary Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Niemiec, Austrii oraz Włoch. Polskę reprezentuje w projekcie dwóch partnerów – Polska Izba Przemysłu Chemicznego i Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

W ramach realizacji projektu przeprowadzono badania diagnozujące potencjał zamiany transportu ładunków chemicznych z drogowego na niskoemisyjny transport multimodalny. Identyfikując możliwość redukcji emisji CO₂ poprzez wzrost wykorzystania transportu multimodalnego, należy podkreślić, że to rozwiązanie ma zastosowanie przede wszystkim przy przewozach na dłuższych trasach, tj. na odcinkach o długości min. 300 km. Przy czym może być on wykorzystywany w transporcie w ramach kontynentu europejskiego.

W Polsce z racji położenia geograficznego i dostępu do morza multimodalny transport ma także zastosowanie w przewozach do i z portów morskich. Główne kierunki przepływu importowanych towarów w polskim przemyśle chemicznym dotyczą połączeń pomiędzy portami takimi jak Rotterdam, Antwerpia, Hamburg, Bremerhaven oraz z polskich portów – Gdańska, Gdyni i Świnoujścia do Polski Centralnej i na Górny Śląsk. Z kolei eksport produktów chemicznych trafia poprzez porty polskie i europejskie do: Afryki, Azji i Ameryki Południowej. Główne destynacje w obrębie kontynentu to: Hiszpania, Czechy, Austria, Włochy i Rumunia. Z kolei Turcja i Kazachstan zaliczają się do potencjalnych kierunków dla multimodalnych ładunków pod warunkiem rozwoju bezpośrednich szybkich połączeń kolejowych. Analiza istotnych tras transportowych pokazuje znaczenie, jakie pełnią trzy państwa z EŚ (Czechy, Słowacja i Węgry), które razem z Polską uczestniczą w projekcie rozwoju transportu multimodalnego w Europie. Znoszenie barier w tych krajach i zwiększanie interoperacyjności transportu kolejowego będą sprzyjać wzrostowi zastosowania multimodalnych przewozów w regionie.

Jednocześnie badania prowadzone w projekcie ChemMultimodal, m.in. w czterech krajach należących do EŚ, pokazały główne bariery utrudniające i spowalniające intensywny rozwój transportu multimodalnego w Europie, a tym samym realizację kilku, spośród dziesięciu, celów strategicznych dla zrównoważonego rozwoju sektora transportu w UE zawartych w Białej Księdze. Bariery te dotyczą zarówno polityki transportowej poszczególnych państw i jej realizacji, w tym wdrożenia polityki multimodalności, jak również wyzwań związanych z wykorzystaniem i planowaniem multimodalnych połączeń na poziomie przedsiębiorstw (Cichosz, Nowicka, Pluta-Zaremba, 2017b).

Rezultaty wywiadów przeprowadzonych wśród przedstawicieli przedsiębiorstw chemicznych i logistycznych potwierdziły konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozwój infrastruktury liniowej oraz punktowej transportu kolejowego, będącego kluczową gałęzią dla niskoemisyjnego transportu multimodalnego w Europie (tabela 1).

Respondenci, zwłaszcza z Polski, podkreślali znaczenie poprawy jakości istniejących terminali intermodalnych i budowy nowych zlokalizowanych w pobliżu przedsiębiorstw chemicznych, posiadających potencjał do zwiększania wykorzystania transportu kolejowego. Nie mniej istotne z perspektywy Polski jest przygotowanie portów morskich do zwiększonego wykorzystania transportu kolejowego na odcinkach dowozowo-odwozowych w przepływach dalekiego zasięgu. Tym bardziej, że dynamiczny rozwój transportu drogowego w ostatnich latach w Polsce spowodował zachwianie równowagi systemu transportowego i korzystania z innych gałęzi transportu.

Warto ponadto zwrócić uwagę na interoperacyjność infrastruktury transportu z perspektywy europejskiej. Interoperacyjność jest wyzwaniem głównie w transporcie kolejowym, który historycznie celowo był różnicowany między krajami Europy w zakresie parametrów techniczno-technologicznych, m.in. różnej szerokości torów, różnego napięcia

w sieci, systemów zabezpieczeń czy zróżnicowania taboru kolejowego. Obecnie w Europie wyróżnia się 37 różnych kombinacji szerokości torów, dopuszczalnych wymiarów (skrajni) taboru i minimalnej odległości umieszczania obiektów infrastruktury od torów oraz systemów zasilania elektrycznego (Woxenius, Barthel, 2013). Kształtowanie interoperacyjności europejskiej wymaga narzędzi i mechanizmów w obszarze strategii, polityki, harmonizacji technicznej oraz technologicznej czy systemów informacyjnych. Wszystko po to, aby tabor mógł się poruszać po interoperacyjnej infrastrukturze kolejowej bez konieczności zatrzymywania się na granicach, wymiany lokomotyw czy maszynistów. Ponadto różnice w opłatach za dostęp do infrastruktury kolejowej utrudniają kalkulację kosztów przewozu ładunków, co zniechęca decydentów w firmach do organizacji multimodalnych przewozów zamiast drogowych.

Tabela 1. Bariery i czynniki sprzyjające rozwojowi transportu multimodalnego w branży chemicznej w Polsce

Rodzaj czynnika	Ocena czynnika (w skali 1–5)*
Bariery i utrudnienia	Średnia ocena firm chemicznych i logistycznych
Brak połączeń kolejowych	4,13
Brak terminali intermodalnych	3,91
Regulacje branżowe	2,46
Czynniki sprzyjające	Średnia ocena firm logistycznych
Obniżka kosztów dostępu do infrastruktury multimodalnej	4,25
Poprawa jakości terminali intermodalnych	3,75
Wzrost liczby terminali intermodalnych	3,56
Regulacje branżowe	2,5

* Skala: 1 – nieistotne, 5 – bardzo ważne

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań realizowanych w ramach projektu ChemMultimodal.

Nie mniej ważne od krajowej polityki transportowej jest podejście przedsiębiorstw branży chemicznej i logistycznej do wykorzystania transportu multimodalnego. Spojrzenie z perspektywy mikro pozwala na identyfikację problemów kształtujących popyt na usługi niskoemisyjnego transportu ładunków. Przedstawiciele firm z Polski, Czech, Słowacji i Węgier wśród głównych barier wskazują dłuższy czas przewozu ładunków oraz wyższe koszty i niższą elastyczność w reagowaniu na wzrost zapotrzebowania na przewozy. Nie bez znaczenia pozostają także wyzwania związane z organizacją multimodalnych transportów wymagających synchronizacji wielu działań w celu zapewnienia ciągłości i terminowości dostawy, a tym samym większego nakładu czasu oraz kosztów na planowanie i organizację przewozu. Te bariery wpływają na możliwości korzystania z niskoemisyjnego

transportu multimodalnego i realizację celów ograniczania emisji CO₂ na poziomie państw – zawartych w Białej Księdze i strategiach transportowych.

Przedsiębiorstwa chemiczne przywiązują zróżnicowaną wagę, w zależności od kraju, do aspektów ekologicznych oraz zewnętrznych kosztów transportu (ograniczania emisji CO₂ i wspierania strategii zrównoważonego rozwoju). Większość jednak wykazuje brak zainteresowania pomiarem śladu węglowego transportu multimodalnego. Takie podejście dominuje wśród czeskich i węgierskich respondentów. Na Słowacji nie wszystkie firmy uczestniczące w badaniach dokonują pomiarów, pozostałe zaś deklarują zainteresowanie mierzaniem śladu węglowego w przyszłości. W Polsce blisko 70% badanych przedsiębiorstw nie mierzy emisji CO₂, a ponad połowa nie widzi takiej potrzeby w przyszłości. Jest to po części efekt przywiązywania większej wagi do emisji szkodliwych substancji i zanieczyszczania środowiska przez podstawową działalność, tj. produkcję. Brak wewnętrznej motywacji do stosowania proekologicznych rozwiązań w transporcie dóbr wynika także z czynników zewnętrznych, w tym m.in. braku regulacji i przepisów prawnych narzucających obowiązek pomiaru emisji szkodliwych substancji do środowiska oraz z podejścia przedsiębiorstw, które nie wymagają przewozu ładunków niskoemisyjnymi gałęziami i środkami transportu, nadając priorytet terminowości dostaw i niskim kosztom. Taka postawa w przyszłości utrudni realizację dziesiątego celu strategicznego dla rozwoju transportu w UE, tj. przejście na pełne zastosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”.

Podsumowanie i rekomendacje

W ramach strategicznych kierunków rozwoju transportu w UE wyznaczono ambitny cel ograniczenia do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 60% w porównaniu z poziomem z roku 1990, przy czym do 2030 r. należy ją ograniczyć o ok. 20% względem poziomu z 2008 r. Według Białej Księgi zrównoważony system transportu ma zapewnić wzrost sektora transportu i wspieranie mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%. Przyjęty wysoki poziom wskaźników przekłada się na konieczność zwiększenia wykorzystania niskoemisyjnego transportu multimodalnego, który powinien być skuteczny i opłacalny. Aby zrealizować takie założenia, niezbędne jest zdiagnozowanie jakości najistotniejszych obszarów należących do infrastruktury logistycznej regionu, ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki transportu multimodalnego, czyli połączeń liniowych (kolejowych i żeglugi śródlądowej) i terminali multimodalnych. Wyniki takiej diagnozy w połączeniu ze wskazanymi strategicznymi kierunkami rozwoju transportu UE przekładają się na opracowanie krajowych strategii rozwoju transportu. Kraje EŚ przyjęły cele i priorytety zbliżone do owych kierunków wyznaczonych przez UE – strategicznym

zadaniem w krajach EŚ jest wzmocnienie roli transportu multimodalnego w systemach krajowych, a w rezultacie w systemie transportowym całego regionu.

W ramach analizy strategii poszczególnych krajów na uwagę zasługuje kilka aspektów. Po pierwsze należy podkreślić, że transport multimodalny jest złożonym przedsięwzięciem z punktu widzenia podmiotu zarządzającego przepływami ładunków i informacji. Niewątpliwie znaczącym udogodnieniem w realizacji tego procesu byłoby wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii wspierających budowanie platform cyfrowych. Z ich pomocą można nie tylko zaplanować trasę przejazdu, ale również łączyć ładunki pomiędzy kontrahentami czy wykorzystywać koncepcję synchronodalności, czyli dynamicznego zarządzania procesem transportowym. Naprzeciw tej potrzebie wychodzą założenia strategii rozwoju transportu na Słowacji oraz Węgrzech i niewątpliwie warto podjąć dalszą analizę zakresu inwestycji dokonanych w tym obszarze oraz efektów zastosowania przyjętych rozwiązań.

Wyniki badań diagnozujących przyczyny niskiego wykorzystania transportu multimodalnego wyraźnie pokazują palącą potrzebę poprawy jakości usług oferowanych przez przewoźników (szczególnie świadczących usługi transportu kolejowego). Wobec powyższego inwestowanie w infrastrukturę logistyczną (punktową i liniową) związaną z aktywami trwałymi jest jedynie częścią rozwiązania stymulującego wzrost wykorzystania niskoemisyjnego transportu multimodalnego. Na aspekt potrzeby zarządzania infrastrukturą zwrócono uwagę w strategii transportu Bułgarii. Przy czym ważne jest zwrócenie uwagi na współzależności wynikające z zarządzania transportem, a zatem zarządzanie to powinno odbywać się w ujęciu holistycznym – wprowadzania zmian w obrębie całej infrastruktury multimodalnej.

Innym istotnym czynnikiem poprawiającym wykorzystanie transportu multimodalnego przez przedsiębiorców, a zatem stymulującym podaż na usługi w tym zakresie, jest stosowanie zachęt przez dostawców owych usług. Takie rozwiązania wskazano w strategii transportu Rumunii.

W ramach analizy podjętej w niniejszym opracowaniu założenia strategiczne poszczególnych krajów EŚ odniesiono do danych dotyczących poziomu wykorzystania transportu multimodalnego ze szczególnym uwzględnieniem transportu kolejowego, jego udziału w przewozach ładunków w transporcie lądowym oraz poziomu inwestycji w infrastrukturę kolejową w latach 2007–2016.

Należy zaznaczyć, że w przypadku infrastruktury dane pokazują tendencję wzrostu kolejowych przewozów, które jednak rosną wolniej niż całość transportu. Mamy tu do czynienia z konkurencyjnością transportu samochodowego, który dzięki coraz lepszej infrastrukturze drogowej zyskuje na atrakcyjności w kontekście terminowości i pewności czasu realizacji dostaw. Pozytywnym aspektem jest wzrost udziału ładunków intermodalnych w przewozach kolejowych, co sprzyja rozwojowi multimodalnego transportu. Inwestycje

w infrastrukturę kolejową poprawią jej jakość, co powinno przyczynić się do zmniejszenia barier wskazanych przez firmy chemiczne i zwiększyć konkurencyjność niskoemisyjnego transportu multimodalnego. Na tle badanych krajów EŚ wyróżniają się cztery kraje – Polska, Węgry, Czechy i Słowacja. Są to państwa, które poniosły znaczące nakłady na rozwój infrastruktury i jednocześnie wskazały potrzebę rozwoju funkcji multimodalnych w ramach sieci TEN-T. Jest to podejście do rozwoju posiadanej infrastruktury w ujęciu jej roli nie tylko w ramach kraju, bądź regionu, ale i w szerszym – międzynarodowych czy wręcz globalnych łańcuchów dostaw. Kraje te stanowią także obszar badawczy projektu ChemMultimodal związany z pogłębioną diagnozą potencjału zamiany transportu drogowego na multimodalny w celu zbudowania rekomendacji zmian w regulacjach wspierających przewożenie ładunków w sposób przyjazny środowisku.

Reasumując, wybrane elementy strategii transportu badanych krajów pokazują rozwiązania, które zdają się w najlepszy sposób realizować kierunki rozwoju wskazane w ramach Białej Księgi UE, jak i wychodzić naprzeciw potrzebom zgłaszanym przez zarządzających transportem w przedsiębiorstwach. To oni bowiem, poprzez decyzje zarządcze, wpływają w bezpośredni sposób na poziom wykorzystania niskoemisyjnego transportu multimodalnego w regionie. Efekt ten można uzyskać zarówno poprzez regulacje, jak i adekwatny system zachęt odzwierciedlony dodatkowo w poziomie jakości infrastruktury transportu multimodalnego. Niewątpliwie jednak inwestycje w infrastrukturę liniową i punktową będą stanowiły kluczowy czynnik umożliwiający realizację strategii UE w najbliższej dekadzie oraz w dłuższym okresie.

Ponadto istnieje potrzeba dalszego zwiększania interoperacyjności infrastruktury zlokalizowanej na terenie EŚ. Wzrost zdolności infrastruktury transportu multimodalnego – wraz z wszelkimi warunkami regulacyjnymi, technicznymi i eksploatacyjnymi – do organizacji i realizacji bezpiecznych oraz ciągłych przepływów ładunków ruchu stanowi ważny czynnik konkurencyjności EŚ na arenie unijnej i międzynarodowej.

Niniejszy artykuł powstał w ramach realizacji projektu nr CE36 ChemMultimodal, współfinansowanego przez Program Interreg Central Europe.



Praca naukowa finansowana ze środków finansowych na naukę w latach 2016–2019 przyznanych na realizację projektu międzynarodowego współfinansowanego.

Bibliografia

- Biała Księga. *Europejska polityka transportowa do 2010 – czas na decyzje*. Bruksela, 12/09/2001–10–08 COM(2001) 370.
- Biała Księga. *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. Bruksela: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PL:PDF>, [dostęp: 15.07.2018].
- Cichosz, M., Nowicka, K., Pluta-Zaremba, A., (2017a). Wyzwania wobec transportu multimodalnego w polskim sektorze chemicznym. *Przemysł Chemiczny*, nr 1/2017.
- Cichosz, M., Nowicka, K., Pluta-Zaremba, A., (2017b). Uwarunkowania wyboru transportu multimodalnego w sektorze chemicznym w Polsce. *Przemysł Chemiczny*, nr 07/2017.
- Eurostat (2017), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/main-tables>, [dostęp: 15.07.2018].
- Ilie, E. (2016). *Hungary sets 2015–2025 transport plan*, <https://www.railwaypro.com/wp/hungary-sets-2015-2025-transport-plan/>, [dostęp: 15.07.2018].
- Integrated Transport Strategy for the period until 2030*, https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/integrated_transport_strategy_2030_eng.pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Lesiak, P., (2013). *Konkurencja między transportem samochodowym a kolejowym w Polsce w świetle kształtowania racjonalnej struktury gałęziowej przewozów ładunków*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, s. 97.
- McKinnon, A., Piecyk, M. (2010). *Measuring and Managing CO2 Emissions of European Chemical Transport*. CEFIC, p. 20.
- National Spatial Plan Estonia 2030+*, <https://eesti2030.files.wordpress.com/2014/02/estonia-2030.pdf>, [dostęp: 15.07.2018].
- National Transport Development Programme 2014–2022*, <https://sumin.lrv.lt/en/administrative-information/national-transport-development-programme-2014-2022-summary>, [dostęp: 15.07.2018].
- OECD iLibrary, DOI: 10.1787/trsprt-data-en, [dostęp: 15.07.2018].
- Romania General Transport Master Plan*, https://www.izvoznookno.si/Dokumenti/14_10_08_Master_Plan_Report_EN.pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Skorobogatova, O., Kuzmina-Merlino, I. (2017). Transport Infrastructure Development Performance, *Procedia Engineering*, nr 178/2017.
- Strategia rozwoju transportu w Polsce do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, https://mi.gov.pl/media/3511/Strategia_Rozwoju_Transportu_do_2020_roku.pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Strategic Transport Development Plan of the Slovak Republic up to 2030 – Phase II*, [https://www.opii.gov.sk/download/d/sk_transport_masterplan_\(en_version\).pdf](https://www.opii.gov.sk/download/d/sk_transport_masterplan_(en_version).pdf), [dostęp: 15.07.2018].
- Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030*, https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/B7A5865F-0D1B-42AE-A838-FBA4CA31674D/0/Latvia_2010.pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Terminology on Combined Transport* (2001). Prepared by the UN/ECE, the European Conference of Ministers of Transport and the European Commission EC. United Nations, New York and Geneva.

The Transport Policy of the Czech Republic for 2014–2020 with the Prospect of 2050, <https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014–2020-s-vyhled/The-Transport-Policy-of-the-Czech-Republic-for-2014%E2%80%932020.pdf.aspx>, [dostęp: 15.07.2018].

Updated National Transport Strategy of Ukraine, <https://mtu.gov.ua/files/Zakypivli/Ukraine%20Transport%20Strategy%20Part%201%20-%20POLICY%20NOTE.pdf>, [dostęp: 15.07.2018].

Woxenius, J., Barthel, F. (2013). Intermodal road-rail transport in the European Union. W: R. Konings, H. Priemus, P. Hijkamp (Eds.), *The future of intermodal transport*. Glos UK: Edward Elgar Publishing, p. 275.

Landscape of the European Chemical Industry 2018, www.chemlandscape.cefic.org/, [dostęp: 15.07.2018].

* * *

Strategie rozwoju niskoemisyjnego transportu w Europie Środkowej w świetle wymogów Unii Europejskiej

Streszczenie

Opracowanie koncentruje się na problematyce rozwoju strategii transportu niskoemisyjnego w krajach EŚ wobec wymogów UE. Analizy dokonano na podstawie przeglądu strategii krajowych – wsparto ją danymi na temat wykorzystania transportu niskoemisyjnego, inwestycji w infrastrukturę kolejową w krajach EŚ w latach 2007–2016 oraz wynikami badań prowadzonych w ramach projektu ChemMultimodal realizowanego przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie w programie Interreg Central Europe. Wśród elementów strategii badanych krajów, które zasługują na szczególną uwagę, można wymienić wykorzystanie nowoczesnych technologii, poprawę jakości obsługi infrastruktury, budowanie systemu zachęt dla użytkowników i poprawę jakości zarządzania infrastrukturą. Są to przede wszystkim czynniki jakościowe, które w zestawieniu z inwestycjami czynionymi w badanym obszarze mogą przyczynić się do znaczącego wzrostu wykorzystania niskoemisyjnego transportu multimodalnego na terenie EŚ i całej UE, poprawiając obecną ocenę jego atrakcyjności w porównaniu z transportem drogowym.

Low-Emission Transport Strategies in CEE Countries in the Light of the EU Requirements

Abstract

The study focuses on the development of low-emission transport strategies in CEE countries against the EU requirements. The analysis based on a review of national strategies was supported by the data on the use of low-emission transport, investments made in railway infrastructure in the CEE

countries in 2007–2016 and the results of research carried out under the ChemMultimodal project by SGH Warsaw School of Economics in the Interreg Central Europe Programme. Among the elements of the strategy of the countries studied, which deserve special attention, one can mention the use of modern technologies, improving the quality of infrastructure services, building a system of incentives for users and improving the quality of infrastructure management. These are, first of all, qualitative factors, which in comparison with investments made in the studied area may contribute to a significant increase in the use of low-emission multimodal transport in CEE and the entire EU, improving the current negative assessment of its attractiveness in comparison to road transport.

* * *

Nota o autorkach

Katarzyna Nowicka jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jest też ekspertem KE Grupy Transport Research Cloud i kierownikiem projektu ChemMultimodal realizowanego w ramach Programu Interreg Central Europe w latach 2016–2019. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki zarządzania łańcuchem dostaw w dobie gospodarki cyfrowej i wpływu technologii cyfrowych na kreowanie wartości w łańcuchach dostaw.

Barbara Ocicka jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Logistyki w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na logistyce i zarządzaniu łańcuchem dostaw, w szczególności na strategiach konfiguracji i rekonfiguracji łańcuchów dostaw, najlepszych praktykach biznesowych oraz zarządzaniu zakupami w biznesie.

Aneta Pluta-Zaremba jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki logistyki i zarządzania łańcuchem dostaw ze szczególnym uwzględnieniem aspektów modeli biznesowych i strategii łańcuchów dostaw, zarządzania popytem oraz e-commerce.

Rozdział IV

ZMIANY DEMOGRAFICZNE I ICH IMPLIKACJE DLA EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Zmiany demograficzne w Europie Środkowo-Wschodniej a perspektywy wzrostu gospodarczego

Dynamiczny wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w ostatnich latach był wspierany przez zjawisko „dywidendy demograficznej”. Prognozy ludności wskazują jednak, że proces ten w najbliższych latach będzie się odwracał, co stanowi wyzwanie dla dalszego szybkiego wzrostu gospodarczego krajów tego regionu.

Sytuacja demograficzna krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Wspólna historia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które po drugiej wojnie światowej przez kilkadziesiąt lat były odizolowane od krajów rozwiniętych, będąc częścią bloku państw socjalistycznych, wpłynęła na podobne scenariusze zmian demograficznych, które nastąpiły od początku lat 90. XX wieku. W większości omawianych krajów, włączając Polskę, współczynniki dzietności na początku transformacji ustrojowej były relatywnie wysokie w porównaniu z krajami rozwiniętymi. Od początku lat 90. nastąpił jednak szybki spadek TFR przy jednoczesnym przyspieszeniu wzrostu przeciętnego trwania życia (wykres 1 i 2). Z punktu widzenia długoterminowych zmian liczby ludności kluczowe znaczenie ma ogólny współczynnik dzietności (TFR), którego wyraźny spadek w większości krajów regionu tłumaczony jest najczęściej szokiem, jakim było w okresie transformacji gospodarczej przejście od polityki pronatalistycznej oraz stabilności zatrudnienia w okresie socjalizmu – tzw. „efekt socjalistycznej szklarni” (Sobotka, 2002) – do realiów gospodarki wolnorynkowej z relatywnie wysokim bezrobociem spowodowanym transformacją ustrojową, niestabilnością zatrudnienia i ostrym konfliktem pomiędzy obowiązkami rodzinnymi a wymaganiami rynku pracy oraz ograniczoną polityką rodzinną (Matysiak, 2011). W okresie transformacji gwałtownie zmieniał się także styl życia osób młodych, co było połączone z nowymi aspiracjami dotyczącymi konsumpcji, osobistego rozwoju itp. Wszystkie te elementy sprawiły, że choć jeszcze w 1990 roku w większości krajów Europy

Środkowo-Wschodniej współczynnik dzietności osiągnął poziom zbliżony do poziomu zastępowalności pokoleń, to w kolejnej dekadzie zmniejszył się do poziomu znacznie niższego niż obserwowany w Europie Zachodniej. Dopiero w ostatniej dekadzie można zauważyć pozytywne zmiany współczynników dzietności w naszym regionie Europy przerwane na krótko przez efekty kryzysu ekonomiczno-finansowego w 2009 roku. Co do poziomu pozostają one jednak w dalszym ciągu niższe niż w Europie Zachodniej (wykres 1) i znacznie poniżej poziomu zastępowalności pokoleń. Jednocześnie od lat 90. w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej dynamicznie wzrastają przeciętne trwanie życia (wykres 2) oraz długość trwania życia w dobrym zdrowiu (WHO 2018) i systematycznie zmniejsza się dystans pod tym względem do krajów Europy Zachodniej.

Rysunek 1. Współczynnik dzietności (TFR) w wybranych krajach w latach 1990–2017



Rysunek 2. Dalsze trwanie życia w wybranych krajach w latach 1990–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i ONZ.

Zmiany współczynników dzietności oraz szybki wzrost długości trwania życia w dobrym zdrowiu sprawiły, że od początku transformacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zaistniały warunki do pojawienia się „dywidendy demograficznej” – zjawiska wspomagającego w krótkim okresie rozwój gospodarczy.

Dywidenda demograficzna

Przemiany ludności związane z obniżającą się dzietnością, a jednocześnie wydłużającym się okresem życia oraz poprawą stanu zdrowia ludności w długim okresie, prowadzą do starzenia się społeczeństw. W początkowej fazie przemiany te prowadzą jednak do korzystnych z punktu widzenia potencjału gospodarczego zmian w strukturze wieku ludności. Ekonomiści nazywają to zjawisko „dywidendą demograficzną” (Bloom, Canning,

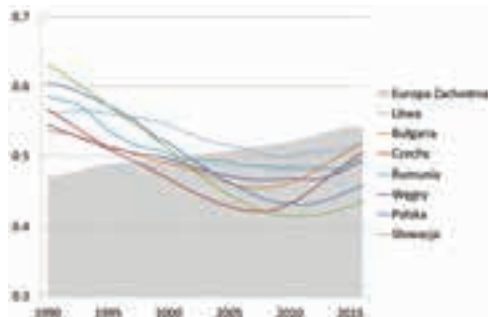
Sevilla, 2003). Potencjalne korzyści z dywidendy demograficznej wynikają z jednej strony ze spadku liczności młodszych pokoleń, co oznacza zmniejszenie kosztów związanych z opieką nad dziećmi. Z drugiej strony inercja procesów demograficznych sprawia, że przez około dwie dekady spadek dzietności nie ma negatywnych konsekwencji dla podaży pracy, a wyraźniejsze zmiany proporcji osób w wieku emerytalnym do osób w wieku produkcyjnym występują z jeszcze większym opóźnieniem. Należy przy tym zauważyć, że okres dywidendy demograficznej jest przejściowy oraz daje jedynie potencjał rozwoju gospodarczego, który nie musi zostać wykorzystany.

Do pozytywnych przykładów wykorzystania w pełni efektu „dywidendy demograficznej” należą historie rozwoju tzw. azjatyckich tygrysów gospodarczych: Japonii, a później Korei Południowej, Singapuru czy Tajwanu. Kraje te wykorzystały okres zwiększonej podaży pracy do stworzenia bazy pod dalszy przyspieszony rozwój oparty już w większym stopniu na nowych technologiach a w mniejszym na konkurowaniu kosztami pracy. Podobną drogą, choć na znacznie większą skalę, podążają także Chiny. Z drugiej strony przykładem niewykorzystania „dywidendy demograficznej” są kraje arabskie Afryki Północnej. Wysokie bezrobocie wśród licznych roczników, które mogłyby być aktywne na rynku pracy, nie tylko nie przyczynia się do wzrostu, ale było wręcz źródłem niestabilności politycznej. Rosnący w społeczeństwie odsetek osób wchodzących na rynek pracy i pozbawionych perspektyw kariery zawodowej czy zakładania własnej rodziny doprowadził do destabilizacji politycznej w latach 2010–2012 zwanej „arabską wiosną” (Hamanaka, 2016).

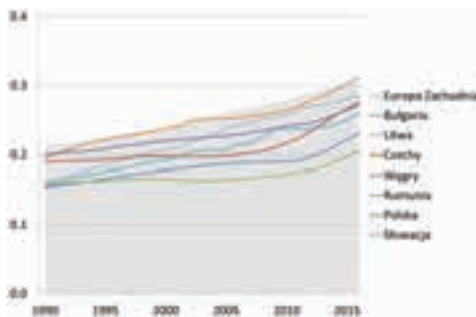
Najwcześniej zarówno konsekwencje „dywidendy demograficznej”, jak i późniejszego starzenia się ludności, obserwowane były w krajach rozwiniętych. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej zmiany związane z pierwszym przejściem demograficznym obserwowane były już w okresie po drugiej wojnie światowej, jednak były one stosunkowo powolne, bo spadek dzietności był stopniowy. Im większy i bardziej dynamiczny spadek dzietności, tym gwałtowniejszy, ale trwający krócej relatywny wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym. Przemiany ekonomiczne i społeczne związane z transformacją gospodarczą do gospodarki kapitalistycznej spowodowały gwałtowny spadek dzietności (Matysiak, 2011) i w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej przyspieszony wzrost dalszego trwania życia, głównie na skutek lepszej profilaktyki i leczenia chorób układu krwionośnego (Meslé, 2004). W wielu krajach naszego regionu, w tym szczególnie w Polsce, efekty związane z „dywidendą demograficzną” zostały wzmocnione przez obserwowane po drugiej wojnie światowej falowanie wyżów i niżów demograficznych. W rezultacie wskaźnik ilustrujący obciążenie pokoleń aktywnych na rynku pracy przez pokolenia dzieci (osób 0–14 lat) i emerytów (osób 65 i więcej lat) zarówno w Polsce, jak i krajach naszego regionu, przez prawie dwie dekady po transformacji wyraźnie obniżał się, ilustrując silny relatywny wzrost potencjalnej podaży pracy. Była to tendencja odwrotna

do trendów obserwowanych w tym czasie w krajach Europy Zachodniej, gdzie tzw. współczynnik obciążenia demograficznego stale wzrastał (wykres 3).

Wykres 3. Całkowity współczynnik obciążenia demograficznego w wybranych krajach



Wykres 4. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami w wieku emerytalnym (65+) w wybranych krajach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i ONZ.

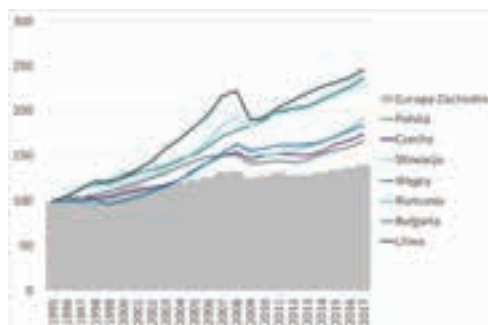
Relatywnie duża podaż pracy od początku transformacji ustrojowej powodowała, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej miały i ciągle mają zdecydowanie większy potencjał wzrostu gospodarczego niż kraje, które okres „dywidendy demograficznej” mają już za sobą. Ponadto relatywnie wysoka dostępność dobrze wykwalifikowanych pracowników jest walorem przyciągającym inwestycje zagraniczne w zglobalizowanym świecie. Należy jednak zauważyć, że okres tej dywidendy ma zawsze charakter przejściowy. Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej osiągnęła najkorzystniejszą relację osób pracujących do utrzymywanych w społeczeństwie w latach 2005–2010. W kolejnych latach trendy zaczęły ulegać odwróceniu i w kolejnych dekadach udział osób zależnych (dzieci oraz osób starszych) w stosunku to osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) w całej populacji będzie wrastał, doganiając, a nawet przewyższając poziomy obserwowane w krajach Europy Zachodniej (por. Komisja Europejska, 2018). Proces wzrostu liczby osób w wieku emerytalnym (65 i więcej lat) w populacji w istocie zaczął się w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej już w latach 1990-tych (rysunek 4), o czym świadczył wzrost tzw. współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi. W ostatniej dekadzie w wielu krajach naszego regionu wzrost proporcji liczby osób w wieku powyżej 65 lat do liczby osób w wieku produkcyjnym jest przy tym wyraźnie szybszy niż w krajach Europy Zachodniej.

Dodatkowy potencjał gospodarek krajów naszego regionu, związany z efektami „dywidendy demograficznej”, można z pewnością zaliczyć do ważnych czynników, które wpłynęły na sukces, jaki odniosły kraje naszego regionu w procesie doganiania krajów

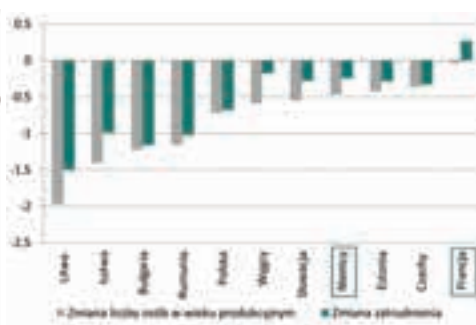
Europy. Wśród innych ważnych czynników można wymienić nadrabianie zaległości w produktywności pracy (absorbacja nowych technologii, organizacji pracy) oraz napływ inwestycji zagranicznych oraz funduszy na rozwój infrastruktury, co ułatwiło relatywnie szybki wzrost gospodarczy prowadzący do doganiania przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej poziomów obserwowanych w Europie Zachodniej (wykres 5).

W przyszłości podaż pracy będzie coraz mniejszym czynnikiem wspomagającym wzrost PKB. Długoterminowe prognozy makroekonomiczne, oparte na przewidywaniach demograficznych, wskazują, że do 2040 roku liczba osób zatrudnionych w poszczególnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej będzie się zmniejszać przeciętnie bardziej niż w większości krajów Europy Zachodniej (wykres 6). W latach 2018–2040 potencjalna podaż pracy w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej będzie kurczyła się przeciętnie rocznie o 0,5–1%, co będzie stawiać zarówno Polskę, jak i kraje naszego regionu, wobec problemów związanych ze źródłami dalszego wzrostu gospodarczego, podobnych do obserwowanych obecnie w krajach Europy Zachodniej.

Wykres 5. Wzrost PKB w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i przeciętny w Europie Zachodniej (rok 1995 = 100)



Wykres 6. Prognozowane średnioroczne zmiany podaży pracy i zatrudnienia w latach 2018–2040



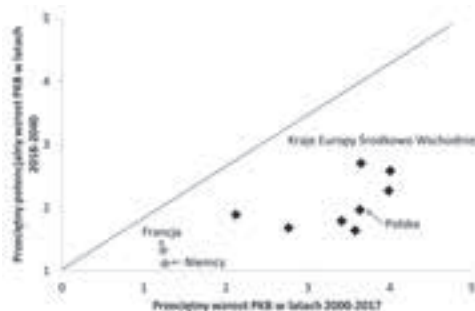
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2018).

Demograficzne wyzwania dla wzrostu gospodarczego w przyszłości

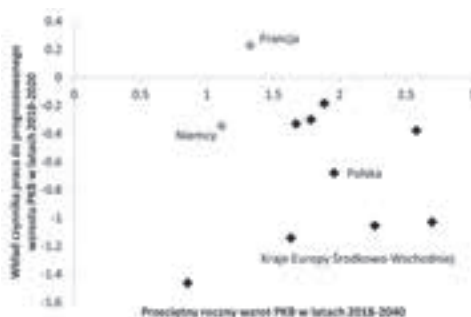
Potencjał wzrostu gospodarczego krajów Europy Środkowo-Wschodniej w przyszłości można ocenić przez pryzmat przewidywań wzrostu gospodarczego, w których praca jest jednym ze środków produkcji (funkcja produkcji Cobba-Douglasa). Ze względu na kurczące się zasoby pracy utrzymanie przeciętnego wzrostu gospodarczego

z ostatnich kilkunastu lat będzie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej coraz trudniejsze. Wskazują na to opublikowane niedawno długoterminowe projekcje Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2018). Niewielkim pocieszeniem wydaje się fakt, że w krajach Europy Zachodniej potencjał wzrostu gospodarczego będzie prawdopodobnie jeszcze niższy, zatem w dalszym ciągu powinna następować powolna konwergencja wzrostu PKB w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do poziomów obserwowanych w krajach Europy Zachodniej, oparta na ciągłym nadrabianiu zaległości w poziomie produktywności pracy (wykres 7). Prognozy oparte na przewidywaniach dotyczących zmian czynników produkcji wskazują, że przeciętne tempo zrównoważonego wzrostu gospodarczego w przyszłości będzie wyraźnie niższe od potencjału, który obserwowany jest obecnie i był obserwowany w przeszłości. Przeciętne tempo wzrostu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej spadnie z 2–4% obserwowanych od początku XXI wieku do 1,5–3% przewidywanych na lata 2018–2040. We Francji i Niemczech przeciętny wzrost w przyszłości może utrzymywać się na poziomie obserwowanym już od początku XXI wieku, czyli około 1% rocznie.

Wykres 7. Przeciętny roczny wzrost PKB w latach 2000–2007 a proponowany wzrost w latach 2018–2040



Wykres 8. Prognozowany przeciętny roczny wzrost PKB w latach 2018–2040 i wkład czynnika praca do tego wzrostu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i prognoz Komisji Europejskiej (Komisja Europejska 2018).

Głównym czynnikiem wpływającym na osłabienie się potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej będzie negatywne oddziaływanie zmian podaży pracy (wykres 8). Zmiany tego czynnika obejmować będą nie tylko zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym, ale także coraz większy udział ludności w wieku powyżej 50 lat w tzw. zasobie osób w wieku produkcyjnym. Osoby w wieku powyżej 50 lat są przeciętnie mniej aktywne na rynku pracy, pracują przeciętnie mniej godzin w tygodniu oraz częściej są nieaktywne z powodu chorób czy niepełnosprawności

od osób młodszych (z tzw. *prime-age*). W przypadku krajów Europy Zachodniej, w których proces starzenia się ludności jest bardziej zaawansowany, dalsze zmiany przebiegać będą mniej gwałtownie i przeciętny wpływ zmian czynnika praca na potencjał wzrostu gospodarczego będzie prawdopodobnie znacznie mniejszy, a we Francji (kraju o relatywnie ustabilizowanej strukturze wieku ludności) nawet nieznacznie dodatni.

Przewidywania negatywnych zmian podaży pracy w przyszłości oparte są na założeniach braku radykalnych zmian w polityce społecznej i gospodarczej w poszczególnych krajach oraz relatywnie podobnej do obecnej sytuacji geopolitycznej. Prognozy te pokazują, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej stoją przed wyzwaniem, które zmieni ich dotychczasową przewagę komparatywną nad innymi krajami, jaką był dostatek dobrze wykształconych młodych pracowników o dużej mobilności przestrzennej i dyspozycyjności dzięki odkładaniu zakładania rodzin. Już w niedalekiej przyszłości coraz ważniejsze stanie się czerpanie z doświadczeń krajów Europy Zachodniej w rozwiązywaniu podobnych problemów obecnie i w przeszłości.

Demograficzne wyzwania dla finansów publicznych

Wśród wyzwań związanych ze starzeniem się ludności równie często, co wzrost gospodarczy, wymieniane jest rosnące obciążenie finansów publicznych kosztami świadczeń społecznych. Prognozy przedstawione w najnowszym raporcie Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2018) wskazują, że w horyzoncie 2040 roku, pomimo starzenia się ludności, udział wydatków emerytalnych i rentowych w PKB w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie ulegnie gwałtownym zmianom (tabela 1). Jest to związane z mechanizmami dostosowań, jakie istnieją w systemach emerytalnych poszczególnych krajów. W Polsce, Rumunii na Łotwie, Litwie oraz na Słowacji podstawą są systemy ściśle wiążące przyszłe świadczenia z płaconymi wcześniej składkami (systemy o zdefiniowanej składce lub punktach zbieranych proporcjonalnie do wpłacanych składek). W tego rodzaju systemach emerytalnych dostosowanie do wzrostu długości trwania życia zachodzi w dużym stopniu automatycznie poprzez spadek wysokości świadczeń emerytalnych. Niższa wartość świadczeń będzie zaś prawdopodobnie wpływać na wzrost aktywność zawodowej osób w wieku powyżej 50 lat. W krajach, takich jak Czechy, Bułgaria, Węgry i Estonia, dominują systemy o zdefiniowanym świadczeniu, ale wprowadzane reformy wieku emerytalnego również będą przyczyniały się do ograniczania przyszłych wydatków na świadczenia emerytalne. Warto także zwrócić uwagę, że część krajów, np.: Estonia i Łotwa, już obecnie wydaje relatywnie niewielką część swojego PKB na świadczenia emerytalne, co wpływa na zróżnicowanie pomiędzy krajami relatywnego poziomu dochodów emerytów (Botev, 2012).

Tabela 1. Wybrane wyniki prognoz wpływu starzenia się społeczeństw krajów Europy Środkowo-Wschodniej na finanse publiczne

Kraj	Wydatki emerytalne		Składki emerytalne		Wydatki na opiekę zdrowotną i nad osobami starszymi	
	2016	2040P	2016	2040P	2016	2040P
Bułgaria	9,6	9,8	4,2	5,1	5,4	6,0
Czechy	8,2	9,2	7,9	7,9	6,7	8,3
Estonia	8,1	7,1	5,7	5,1	6,2	6,5
Litwa	6,9	7,0	7,2	6,5	5,1	6,3
Łotwa	7,4	6,2	6,8	6,6	4,1	4,9
Polska*	7,9 (11,2)	8,0 (10,8)	7,9	8,4	4,8	5,7
Rumunia	7,7	7,6	5,6	5,2	4,6	5,6
Słowacja	8,6	7,8	6,9	6,7	6,7	7,8
Węgry	9,7	9,4	9,4	8,5	5,6	6,5

* Liczby w nawiasach dla Polski oznaczają wydatki emerytalne brutto bez odliczania obciążeń podatkowych oraz składek. W większości krajów dane o świadczeniach emerytalnych są danymi netto.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2018), s. 276–371.

Z kolei w krajach z systemem o zdefiniowanej składce, takich jak Polska, głównym kanałem dostosowania do starzenia się ludności będzie szybko obniżająca się relacja świadczenia emerytalnego do przeciętnego wynagrodzenia w przyszłości (Ministerstwo Finansów, 2018), co może prowadzić do znacznego spadku wartości świadczeń w porównaniu do przeciętnych płac w przyszłości. W niektórych krajach reformy wprowadzone z myślą o zagwarantowaniu stabilności systemu, w długiej perspektywie mogą paradoksalnie doprowadzić do 2040 roku do obniżenia się wydatków na świadczenia emerytalne w relacji do PKB, co będzie związane z silnymi dostosowaniami po stronie liczby osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń (podnoszenie wieku emerytalnego, bardziej restrykcyjny system rentowy).

Drugą stroną medalu w ocenie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego są wpływy ze składek. W większości krajów wpływy te już obecnie nie wystarczają dla zbilansowania wydatków emerytalnych. Prawie we wszystkich krajach regionu składki przypisane świadczeniom emerytalnym i rentowym pokrywają jedynie część wydatków z nimi związanych, co oznacza, że istotna część wydatków emerytalnych finansowana jest z pozostałych dochodów budżetowych. W przypadku Polski świadczenia są obciążone składkami i podatkami, stąd ich relatywnie wysoka relacja do PKB w ujęciu brutto. W ujęciu netto są one zbliżone do poziomu wydatków obserwowanych w innych krajach. Starzenie się ludności będzie wpływać na spadek liczby osób pracujących, a to z kolei może przyczynić się w dłuższym terminie do mniejszych wpływów ze składek i podatków. Projekcje

emerytalne wskazują, że w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej do 2040 roku przewidywany jest potencjalny spadek wpływów ze składek lub brak zmian. W kilku krajach, w tym w Polsce, obecność na rynku pracy coraz lepiej zarabiającego pokolenia wyżu demograficznego oraz założenie utrzymywania się relatywnie niskiego bezrobocia równowagi może do 2040 roku ochronić system przed spadkiem wpływów składkowych. Malejąca liczba osób płacących składki może prowadzić do coraz większej presji na wzrost obciążeń podatkowych, a to z kolei może spowodować obniżanie atrakcyjności regionu Europy Środkowo-Wschodniej pod względem kosztów produkcji.

Równie ważnym, ale często pomijanym aspektem starzenia się społeczeństw jest wzrost wydatków związanych z ochroną zdrowia oraz koniecznością zapewnienia opieki instytucjonalnej osobom starszym. To, w jakim stopniu w przyszłości wydłużające się trwanie życia będzie związane z proporcjonalnie coraz dłuższym życiem w dobrym zdrowiu, jest przedmiotem naukowych spekulacji. Niemniej jednak zarówno technologie medyczne związane z utrzymywaniem dobrego zdrowia, jak i coraz większa liczba osób w podeszłym wieku tworzyć będą presję na wzrost kosztów związanych z opieką zdrowotną. Ponadto obniżająca się dzietność doprowadziła do zmniejszenia się wielkości rodzin i w rezultacie coraz mniejszej liczby krewnych mogących opiekować się nieformalnie niedołączonymi osobami starszymi. Już w stosunkowo niedalekiej przyszłości zwiększać się będzie zatem presja na wzrost kosztów instytucjonalnej opieki nad osobami starszymi, zarówno ze względu na ich coraz większą liczebność, jak i ze względu na coraz mniejszą liczebność młodszych pokoleń. Według długoterminowych projekcji wydatków publicznych (Komisja Europejska, 2018) to właśnie wydatki związane ze zdrowiem oraz opieką nad osobami w podeszłym wieku będą w największym stopniu wzrastać w relacji do PKB na skutek procesów starzenia się ludności. Nawet prognozy zakładające jedynie wzrost wydatków ze względu na wzrost udziału osób starszych w społeczeństwie wskazują, że w ciągu najbliższych dwóch dekad wzrost wydatków na zdrowie i opiekę nad osobami starszymi wyniesie pomiędzy 0,5 a 1,6 pp. PKB, a w kolejnych latach będzie dalej szybko wzrastał.

Długoterminowe projekcje systemów emerytalnych oraz innych wydatków finansowanych z budżetów wskazują zatem, że w horyzoncie dwóch kolejnych dekad to nie wydatki związane z emeryturami, ale wydatki na opiekę zdrowotną i opiekę nad osobami niedołączonymi będą stanowiły wyzwanie dla finansów publicznych. Odrębną kwestią pozostaje coraz większy popyt na osoby mogące świadczyć usługi w zawodach medycznych, związanych z rehabilitacją, czy też opieką nad osobami starszymi.

Podsumowanie

Dynamiczny rozwój krajów Europy Środkowo-Wschodniej w ciągu ostatnich dwóch dekad częściowo związany był z przejściowym, ale korzystnym z punktu widzenia rynku pracy wpływem „dywidendy demograficznej”. Jak to zostało pokazane, w kolejnych latach tendencje demograficzne stopniowo ulegną odwróceniu i kraje naszego regionu będą musiały zmierzyć się z problemami, jakich obecnie doświadczają rozwinięte kraje Europy Zachodniej o niskiej dzietności. Po okresie transformacji polityka społeczna w wielu krajach w coraz większym stopniu wspomaga gospodarstwa domowe z dziećmi. Jednak nawet zakładając, że działania te przyczynią się do trwałego wzrostu współczynników dzietności, pierwsze efekty tych polityk będą zauważalne dopiero za kilkadziesiąt lat (Strzelecki, 2013). Tymczasem zmiany struktury wieku ludności związane ze starzeniem się społeczeństwa będą wpływać na podaż pracy oraz potencjał wzrostu PKB już w ciągu najbliższych dekad. Ponadto skutki starzenia się ludności, zwłaszcza dotyczące kosztów służby zdrowia oraz opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, będą w coraz większym stopniu tworzyły presję na wzrost obciążeń podatkowych, a wraz z nimi na wzrost kosztów pracy.

Doświadczenia krajów Europy Zachodniej, gdzie problem starzejącego się społeczeństwa nie jest zjawiskiem nowym, wskazują na różnorodne możliwe polityki zmierzające do ograniczania jego negatywnych skutków. Jednym z rozwiązań jest dążenie do podnoszenia produktywności pracy w gospodarce. Przyczynia się do tego wzrost technicznego uzbrojenia pracy, który wymaga jednak pozyskiwania kapitału (akumulacja krajowych oszczędności, inwestycje zagraniczne itd.). Działania w kierunku wzrostu produktywności pracy powinny obejmować także podnoszenie kapitału ludzkiego potencjalnych pracowników oraz zarządzanie zmianami struktury branżowej gospodarki. W obszarze rozwoju kapitału ludzkiego poprzez szkolenia i uczenie się przez całe życie (*life-long learning*) większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej ma jeszcze wiele do nadrobienia, gdyż statystyki osób kształcących się w wieku dorosłym są zdecydowanie poniżej obserwowanych w krajach rozwiniętych (Eurostat 2018). Wzrost produktywności w gospodarce może dokonywać się także poprzez zmianę struktury branżowej gospodarki w kierunku zwiększania zatrudnienia w sektorach bardziej produktywnych (przemysł, usługi wykorzystujące nowe technologie) kosztem sektorów o mniejszej produktywności (rolnictwo). Tego rodzaju zmiany strukturalne wymagają czasu i konsekwentnego tworzenia odpowiednich bodźców. Dla przykładu, w Polsce i Rumunii stosunkowo wysoki odsetek zatrudnionych wciąż związany jest z rolnictwem. Jest to struktura odziedziczona po przeszłości i przynajmniej w Polsce jej zmiana następuje stosunkowo powoli poprzez wymianę pokoleniową na coraz mniejszą liczbę zainteresowanych pracą w rolnictwie osób młodych (Gradzewicz i in., 2014; Strzelecki, 2012).

Obserwowany jest jednocześnie stosunkowo niewielki przepływ z rolnictwa do innych sektorów osób, które zaczynają pracę w tym sektorze, poprzez dziedziczenie gospodarstw rolnych. Choć można dyskutować nad pożądanym z punktu widzenia celów społecznych (np.: ekologii, rozwoju regionalnego itp.) docelowym modelem funkcjonowania rolnictwa, to wydaje się, że nie należy przeciwdziałać zmianom strukturalnym w rolnictwie i oddziaływaniu czynników rynkowych skłaniających osoby młode do wybierania pracy w innych sektorach gospodarki. Zmiany te są korzystne dla bardziej produktywnego wykorzystania w gospodarce coraz rzadszego zasobu, jakim jest praca.

Reakcją na ubytek siły roboczej związany ze starzeniem się społeczeństwa mogą być także działania zmierzające do ograniczenia skali spadku podaży pracy poprzez zwiększanie aktywności zawodowej osób w tzw. wieku produkcyjnym, wydłużanie okresu aktywności zawodowej (przesuwanie efektywnego wieku emerytalnego) oraz prowadzenie konsekwentnej polityki migracyjnej. Choć w krajach byłego bloku wschodniego aktywność zawodowa osób w wieku produkcyjnym nie jest na ogół ograniczana przez niską aktywność zawodową kobiet, to w większości krajów naszego regionu – w tym w Polsce obserwuje się relatywnie niską w porównaniu z krajami Europy Zachodniej aktywność osób w wieku przedemerytalnym. W przyszłości wzrost aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym może więc być naturalnym elementem ograniczającym wpływ negatywnych tendencji demograficznych. Wydaje się także, że wydłużanie się długości trwania życia w dobrym zdrowiu będzie tworzyć szanse na ich dłuższą aktywność na rynku pracy.

Odwrócenie się tendencji demograficznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej powinno także prowadzić do trwałej zmiany salda migracji. Obecnie obserwowany napływ imigrantów z Ukrainy jest silnym wsparciem dla rozwoju gospodarczego krajów, w których pracują, ale nie jest zjawiskiem trwałym. Po pierwsze, został on wywołany konsekwencjami agresji na Ukrainę, w tym ostrym kryzysem gospodarczym po 2014 roku. Po drugie, już obecnie zasoby pracy w tym kraju są coraz bardziej ograniczone.

W dłuższej perspektywie o coraz bardziej pozytywnym saldzie migracji z krajów Europy Środkowo-Wschodniej decydować będzie coraz mniejsza liczba osób w wieku największej mobilności (20–40 lat), co ograniczy odpływy emigracyjne do krajów Europy Zachodniej. Z drugiej strony coraz istotniejszym czynnikiem powstrzymującym emigrację i przyciągającym imigrantów powinna być poprawa sytuacji na rynku pracy i stopniowa konwergencja wynagrodzeń w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do płac w zachodniej części Europy. Nie należy jednak zapominać, że silna konkurencja ze strony krajów wysoko rozwiniętych oraz stopniowe starzenie się ludności w krajach macierzystych obecnych imigrantów będą czynnikami ograniczającymi możliwości prowadzenia polityki przyciągania imigrantów. Ponadto, nie należy ograniczać polityki migracyjnej do krótkoterminowych czynników ekonomicznych, ale należy mieć na uwadze szerszą wizję rozwoju

społecznego, uwzględniającą integrację i miejsce przybyszów z innych krajów w budowaniu społeczeństw naszego regionu.

Bibliografia

- Bloom, D., Canning D., i Jaypee S. (2003). *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Rand.
- Botev, N. (2012). Population ageing in Central and Eastern Europe and its demographic and social context. *European Journal of Ageing*, 9(1), pp. 69–79, <https://doi.org/10.1007/s10433-012-0217-9>, [dostęp: 30.06.2018].
- Eurostat. (2018). *Adult learning statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Adult_learning_statistics, [dostęp: 30.06.2018].
- Gradzewicz, M., Growiec, J., Jankiewicz, Z., Hagemeyer, J., Strzelecki, P., Popowski P., Puchalska, K., Tyrowicz, J. (2014). Rola usług rynkowych w procesach rozwojowych gospodarki Polski. Working Paper Series 308. *Materiały i Studia NBP*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Hamanaka, S. (2016). Demographic change and its social and political implications in the Middle East. *Asian Journal of Comparative Politics*, 2(1), pp. 70–86, <https://doi.org/10.1177/2057891116636490>, [dostęp: 30.06.2018].
- Komisja Europejska (2018). The 2018 Ageing Report Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070). *European Economy*, Institutional Paper 079.
- Matysiak, A. (2011). Fertility Developments in Central and Eastern Europe: The Role of Work–Family Tensions. *Demográfia English Edition*, 54(5), pp. 7–30.
- Meslé, F. (2004). Mortality in Central and Eastern Europe: Long-term trends and recent upturns. *Demographic Research*, pp. 45–70.
- Ministerstwo Finansów (2018). Ageing Working Group. Polish country fiche on pension projections 2018, http://europa.eu/epc/pdf/country_fiche_en.zip, [dostęp: 30.06.2018].
- Sobotka, T. (2002). Ten years of rapid fertility changes in the European post-communist countries. *Working Paper Series*, 02–1. Population Research Centre, <http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/6369989.pdf>, [dostęp: 30.06.2018].
- Strzelecki, P. (2012). Zastosowanie dynamicznej metody kohortowej do prognozowania liczby pracujących w rolnictwie w Polsce. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH*, nr 28/2012, s. 125–44.
- Strzelecki, P. (2013). Podaż pracy w długim okresie a stabilność systemu ubezpieczenia społecznego. W: *Równowaga ekonomiczna systemów emerytalnych. Współpraca w ramach Unii Europejskiej w zakresie zabezpieczenia społecznego*. Materiały z seminariów ZUS 3, s. 59–73. Warszawa.
- WHO (2018). *Global Health observatory database*. World Health Organisation (United Nations), http://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/life_tables/hale/en/, [dostęp:30.06.2018].

* * *

Zmiany demograficzne w Europie Środkowo-Wschodniej a perspektywy wzrostu gospodarczego

Streszczenie

W niniejszej pracy omówione zostały przyczyny procesu starzenia się ludności w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do 2040 roku. W ostatnich dwóch dziesięcioleciach przemiany demograficzne wspomagały dynamiczny wzrost gospodarczy (dywidenda demograficzna), ale ich konsekwencją w kolejnych latach będzie przyspieszony proces starzenia się ludności. Stanowi to wyzwanie dla potencjału wzrostu gospodarczego w tych krajach, co ilustrują długoterminowe projekcje demograficzne i ekonomiczne przygotowane przez Komisję Europejską. Starzenie się ludności wiąże się także z presją na wzrost wydatków publicznych związanych z osobami starszymi, w tym zwłaszcza wzrost wydatków na opiekę zdrowotną. W artykule omówiono możliwe polityki zmierzające do przeciwdziałania skutkom starzenia się ludności.

Demographic Changes and Economic Growth Perspectives in Central and Eastern European Countries

Abstract

This paper discusses the causes and effects of population ageing in the countries of Central and Eastern Europe until 2040. In the last two decades, demographic changes have supported dynamic economic growth (demographic dividend), but the consequence in subsequent years will be accelerated ageing of the populations. It constitutes a challenge to the potential economic growth in these countries, which is reflected in the long-term demographic and economic projections prepared by the European Commission. The ageing of the population is also connected with the pressure on the increase in public expenditure related to the elderly, in particular, the increase in healthcare expenditure. The article discusses possible policies aimed at counteracting the effects of population ageing.

* * *

Nota o autorze

Paweł Strzelecki jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz ekspertem ekonomicznym Narodowego Banku Polskiego. Jego zainteresowania naukowe obejmują metody prognozowania demograficznego, ekonomię pracy, ekonomiczne konsekwencje przepływów migracyjnych oraz ekonomię emerytalną.

Praca a opieka w warunkach zmian struktur demograficznych Europy Środkowo-Wschodniej

Zmiany struktur wieku w Europie, będące wynikiem zasadniczych przeobrażeń procesu odtwarzania pokoleń w ostatnim półwieczu, stanowią ważny element dyskusji o perspektywach rozwojowych kontynentu na forum europejskim (np. EC 2006, kolejne raporty Working Group of Ageing Populations and Sustainability). Wzrost liczby ludności w wieku 60/65 lat i więcej oraz jej udziału w całej populacji, czyli starzenie się ludności, jest nieuchronnym skutkiem długookresowego spadku dzietności i umieralności, obserwowanym w skali całego świata. Jednak utrzymywanie się dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń i największy postęp w wydłużaniu życia ludzkiego sprawiają, iż ludność Europy nie tylko jest i pozostanie najstarsza w skali globu, ale także Europa jest jedynym kontynentem doświadczającym spadku liczby osób w wieku produkcyjnym. Przy zmniejszających się potencjalnych zasobach pracy ich starzenie się, czyli wzrost udziału osób wieku 50/55–64 lata, może dodatkowo ograniczać potencjał wzrostu gospodarczego. Istota wyzwań generowanych przez zmiany struktur wieku ludności dla wzrostu ekonomicznego została opisana w tekście Pawła Strzeleckiego (znajdującym się w niniejszym raporcie). Przewidywany spadek podaży pracy, mimo zakładanego wzrostu aktywności zawodowej ludności, jest wskazywany jako czynnik ograniczający wzrost ekonomiczny.

Kraje europejskie są zróżnicowane ze względu na nasilenie zmian struktur wieku. Projekcje ludnościowe Eurostatu wskazują, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej obok znacznego spadku liczby ludności będą doświadczać jednocześnie także silniejszego od innych krajów spadku potencjalnych zasobów pracy i intensywniejszego starzenia się populacji (The 2018 Ageing Report, 2017), w tym także starzenia się grupy osób starszych. Kraje tego regionu, obecnie zaliczane do relatywnie młodych demograficznie, będą tym samym miały najstarsze struktury wieku.

Przemiany struktur wieku w tych krajach odgrywają zatem większą rolę w kształtowaniu przyszłej podaży pracy, co także sprawia, że szczególnego znaczenia nabiera lepsze wykorzystanie potencjalnych zasobów pracy poprzez wzrost aktywności zawodowej

określonych grup ludności dotąd słabiej reprezentowanych na rynku pracy – głównie kobiet i osób w wieku 55–64 lata. Kraje tego regionu charakteryzowały się wysoką aktywnością ekonomiczną kobiet i mężczyzn do 1989 r. Aktywność zawodowa (zwłaszcza kobiet) uległa jednak drastycznemu spadkowi w latach 90. XX wieku. Mimo jej stopniowej poprawy większość krajów tego regionu charakteryzowała się w końcu poprzedniej dekady współczynnikami aktywności kobiet w wieku 20–44 lata na średnim poziomie (70–80%) – niską aktywność tej grupy kobiet miały Węgry (poniżej 70%), zaś wysoką (powyżej 80%) jedynie Słowenia i Litwa (Matysiak 2011).

Przewidując zmiany podaży pracy w krajach europejskich, poczyniono szereg założeń o przyszłym wzroście aktywności ekonomicznej, przede wszystkim dla kobiet oraz osób w wieku 55–64 lata (The 2018 Ageing Report, 2017). Jednak barierą ich spełnienia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest – między innymi – głęboki niedostatek opieki instytucjonalnej zarówno nad małymi dziećmi, jak i nad osobami dorosłymi. Kraje te charakteryzuje albo polityka nazywana familizmem pozbawionym wsparcia (*familialism by default/unsupported familialisation*) albo wspieranym familizmem (*supported familialism*) (Saraceno i Keck, 2010). Pierwszy typ polityki oznacza sytuację, w której międzypokoleniowe zobowiązania opiekuńcze i finansowe ponosi rodzina bez wsparcia zewnętrznego, tzn. brakuje rozwiązań wspierających rodziny organizacyjnie i finansowo lub jest ich niewiele. Natomiast drugi typ polityki ma miejsce wówczas, gdy istnieją rozwiązania instytucjonalne, które pomagają rodzinie w wypełnianiu tych zobowiązań (transfery finansowe, płatne urlopy, usługi opiekuńcze). O ile w odniesieniu do zobowiązań opiekuńczych wobec dzieci mamy częściej do czynienia ze wspieranym familizmem, o tyle odniesieniu do zobowiązań opiekuńczych wobec osób starszych przeważa familizm pozbawiony wsparcia. Tymczasem intensywne starzenie się populacji przyczyni się do wzrostu zapotrzebowania na opiekę nad osobami starszymi (Abramowska-Kmon, 2011; Doblhammer i in., 2008; Vaupel i Kistowski, 2008; Wolf i Ballal, 2006), a brak odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych może spowodować wycofywanie się określonych grup osób – zwłaszcza kobiet – z rynku pracy.

Celem niniejszego raportu jest pokazanie, iż potencjalne ograniczenia wzrostu ekonomicznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej są związane nie tylko ze znacznie większym nasileniem zmian struktur wieku, ale także ze stosunkowo mniejszymi możliwościami przeciwdziałania spadkowi podaży pracy poprzez wzrost aktywności zawodowej ze względu na trudność łączenia pracy zawodowej ze zobowiązaniami opiekuńczymi. Innymi słowy, uważamy, że niedostatek rozwoju usług opiekuńczych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest barierą wzrostu gospodarczego, bowiem nie pozwala na efektywniejsze wykorzystanie malejących potencjalnych zasobów pracy. Nasze rozważania dotyczą następujących 8 krajów tego regionu: Bułgarii (BG), Czech (CZ), Chorwacji (HR), Węgier (HU), Polski (PL), Rumunii (RO), Słowenii (SI) i Słowacji (SK).

W kolejnej części opracowania omówiono przewidywane zmiany w liczbie ludności oraz w strukturze ludności według wieku w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Kolejny podpunkt poświęcono zmianom aktywności zawodowej i podaży pracy oraz zbiorowości osób biernych zawodowo i przyczynom bierności w rozważanych krajach. W następnym paragrafie omówiono wyniki analiz empirycznych dotyczących barier aktywności zawodowej (tj. stanu zdrowia i sprawowania opieki nad innymi osobami) opartych na danych pochodzących z pierwszej rundy badania *Generations and Gender Survey (GGS)* dla kilku krajów regionu (Polski, Czech, Bułgarii, Rumunii i Węgier). Opracowanie zakończono podsumowaniem.

Zmiany ludnościowe w krajach regionu w latach 2016–2070

Według przewidywań Eurostatu z 2015 r. liczba ludności krajów Europy Środkowo-Wschodniej ulegnie zmniejszeniu, podobnie jak krajów Europy Południowej (bez Hiszpanii) i Niemiec. Rozważane kraje charakteryzuje zróżnicowane nasilenie tego spadku: od stosunkowo niewielkiego w Czechach (w całym horyzoncie projekcji) czy w Słowenii (do 2050 r.), poprzez głęboki w Polsce i Chorwacji, do wyjątkowo głębokiego w Bułgarii i Rumunii (tabela 1). Oprócz tego nastąpią zasadnicze zmiany liczby i udziału dwóch grup wieku 15–64 lata oraz 65 i więcej lat, a ich nasilenie wyróżnia ten region Europy. Wielkość grupy osób w wieku 0–14 lat będzie stosunkowo stabilna, podobnie jak w innych krajach europejskich (jej udział oscyluje w przedziale 13%–15%), natomiast w skali całej EU-28 zmniejszy się z 16% w 2016 r. do 15% w 2070 r.

Tabela 1. Projekcje zmian liczby ludności w latach 2016–2070

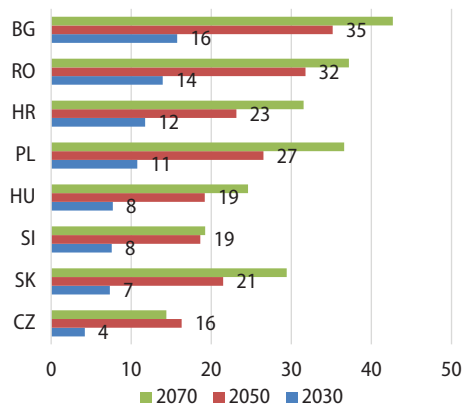
Kraje	2016 (mln)	Zmiana względem 2016 r.		
		2030	2050	2070
BG	7,1	0,895	0,778	0,681
CZ	10,6	1,011	0,991	0,991
HR	4,2	0,946	0,879	0,814
HU	9,8	0,983	0,944	0,903
PL	38,0	0,979	0,903	0,813
RO	19,7	0,913	0,829	0,762
SI	2,1	1,007	0,990	0,947
SK	5,4	1,006	0,968	0,902

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowania The 2018 Ageing Report, 2017.

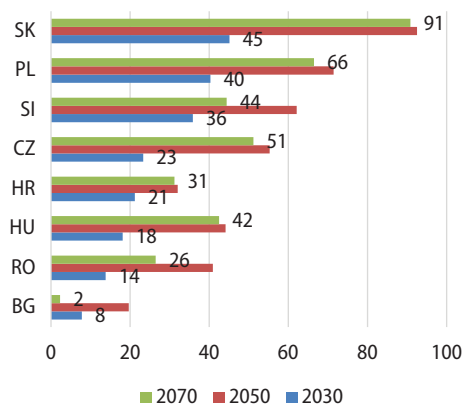
Spadek liczby ludności w wieku 15–64 lata dotyczy całego regionu – będzie występować już w okresie do 2030 r. i pogłębi się w następnych latach – w 2050 r. potencjalne zasoby pracy będą mniejsze od wielkości z 2016 r. o 16% w Czechach i aż o 35% w Bułgarii. W tym czasie liczba osób starszych wzrośnie w porównaniu do roku wyjściowego o 8% w Bułgarii i aż o 91% na Słowacji. Okres lat 2050–2070 będzie się charakteryzować dalszym spadkiem potencjalnych zasobów pracy, ale przyrost osób starszych wieku 65 lat i więcej ulegnie zahamowaniu (por. wykres 1, 2, 3). Ten okres cechuje się innym wyzwaniem – przyspieszeniem starzenia się populacji osób starszych (*double ageing*), czyli szybkim wzrostem liczby osób sędziwych (w wieku 80 lat i więcej), który we wszystkich krajach przekracza 100% (wykresy 4 i 5). W rezultacie udział osób sędziwych, stanowiących nieco ponad jedną trzecią grupy osób starszych w 2050 r., wzrośnie do 40–50% w 2070 r. (wykres 6).

Te przekształcenia struktur wieku wpłyną na wzrost mierników ukazujących relację między liczbą osób w wieku 15–64 lata oraz wielkością pozostałych grup wieku, mierzoną współczynnikami obciążenia, wyraźnie szybszy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Strzelecki, 2018, wykresy 3 i 4). W 2070 r. kraje, w których na 100 osób w wieku 15–64 lata będzie przypadać od 80–90 osób w pozostałych grupach wieku (0–14 oraz 65 i więcej lat), znajdują się głównie w tym regionie Europy (Polska, Słowacja, Bułgaria, Łotwa, Rumunia i Chorwacja), a także Europie Południowej (Portugalia, Grecja, Włochy, Malta, Cypr) (The 2018 Ageing Report, 2017, s. 23). W skali EU-28 wartość tego całkowitego współczynnika obciążenia wynosi 78 osób.

Wykres 1. Spadek liczby ludności w wieku 15–64 lata (w % względem 2016 r.)

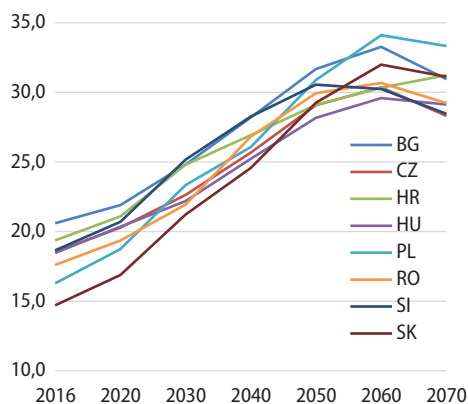


Wykres 2. Wzrost liczby ludności w wieku 65 lat i więcej (w % względem 2016 r.)

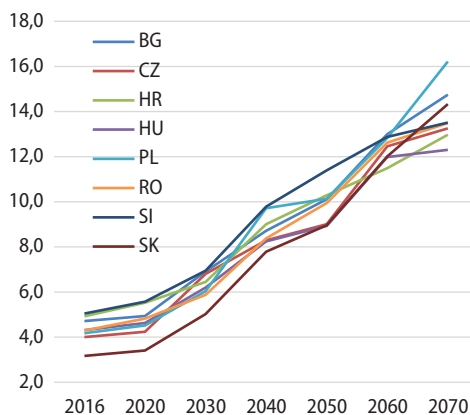


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowania The 2018 Ageing Report, 2017.

Wykres 3. Odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w latach 2016–2070

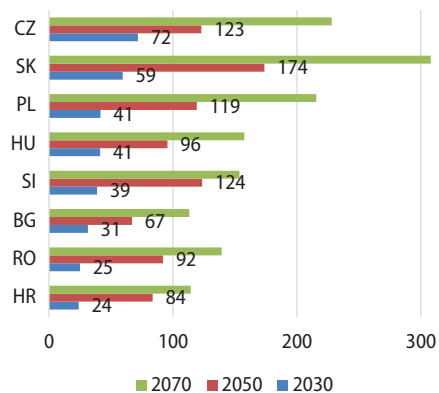


Wykres 4. Odsetek osób w wieku 80 lat i więcej w latach 2016–2070

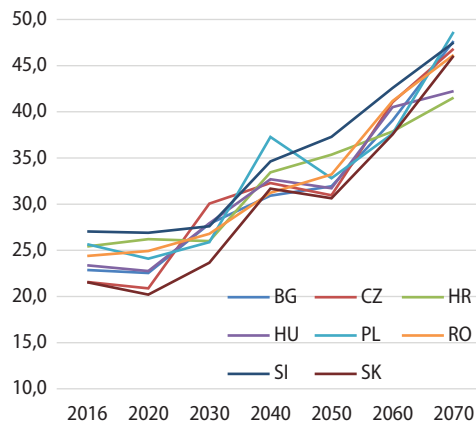


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowania The 2018 Ageing Report, 2017.

Wykres 5. Wzrost liczby osób w wieku 80 lat i więcej w latach 2016–2070



Wykres 6. Udział osób w wieku 80 lat i więcej wśród osób w wieku 65 lat i więcej w latach 2016–2070

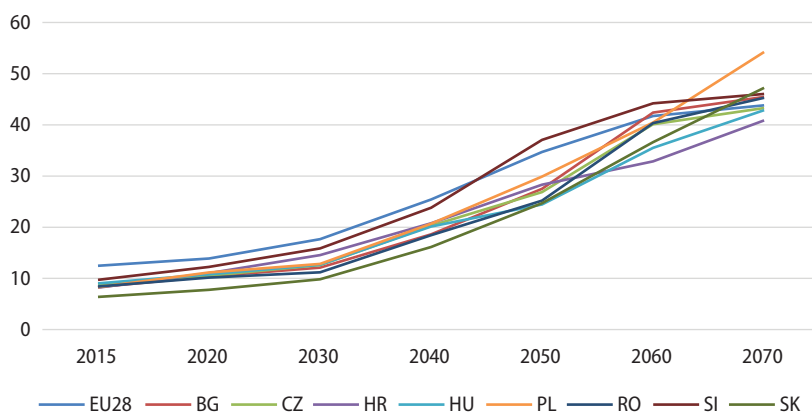


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowania The 2018 Ageing Report, 2017.

Starzenie się ludności przyczynia się także do zmiany relacji między liczbą osób w wieku 85 lat i więcej przypadającą na 100 osób w wieku 50–64 lata, czyli do wzrostu tzw. współczynnika wsparcia osób najstarszych (*parent support ratio*). Wyniki projekcji ludności Eurostatu jednoznacznie pokazują znaczący wzrost tego wskaźnika do 2070 r. we wszystkich analizowanych krajach (wykres 7). W 2015 r. analizowane kraje w niewielkim

stopniu różniły się pod względem wartości tego miernika: od 6 osób w wieku 85 lat i więcej na 100 osób w wieku 50–64 lata dla Słowacji, do 10 dla Słowenii (dla Polski przyjął on wartość 8). W 2030 r. będzie się on kształtował między 10 (SK) a 16 (SI), zaś w 2050 r. w przedziale od 24 (HU) do 37 (SI). Jego wartość znacząco wzrośnie do 2070 r.: między 41 (HR) a 54 (PL). Warto podkreślić, iż Polska pod tym względem jest obecnie jednym z młodszych demograficznie krajów regionu (także UE), zaś w 2070 r. będzie jednym z najstarszych. Zmiana relacji między tymi grupami wieku przyczyni się do większego zapotrzebowania na usługi wspierające zarówno osoby sędziwe, jak i ich opiekunów w wypełnianiu zobowiązań opiekuńczych wobec członków rodziny.

Wykres 7. Współczynnik wsparcia dla osób najstarszych w latach 2015–2070



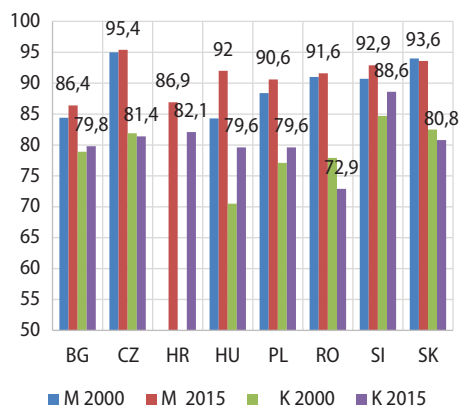
Źródło: opracowanie własne na podstawie projekcji ludnościowej Eurostat.

Zmiany aktywności zawodowej i podaży pracy

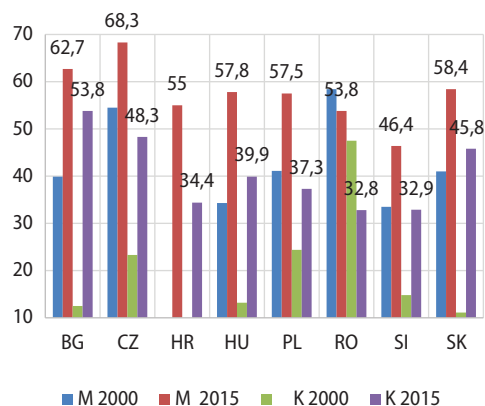
Po znaczącym spadku aktywności zawodowej ludności w latach 90. XX w., w okresie 2000–2015 nastąpiło generalne zwiększenie zaangażowania się ludności na rynku pracy, przy czym zmiany te kształtowały się odmiennie wśród osób w wieku 25–54 lata (*prime age*) oraz 55–64 lata (*older workers*) (wykresy 8 i 9). Pierwszą grupę wyróżnia niewielki wzrost aktywności zawodowej mężczyzn – wyjątek stanowią Węgry, gdzie wzrost jest wyraźniejszy, oraz Słowacja, gdzie wystąpił nieznaczny spadek. W 2015 r. współczynniki aktywności mężczyzn mieszczą się w przedziale 86,4% (BG) – 95,4% (CZ), przekraczając w pięciu krajach poziom 91,4% charakteryzujący łącznie kraje EU-28. Bardziej zróżnicowane były zmiany aktywności ekonomicznej kobiet w tym wieku – z jednej strony wzrost jest bardziej dostrzegalny, z drugiej – w Czechach, Rumunii i na Słowacji wystąpił spadek aktywności. W 2015 r. współczynniki aktywności zawodowej kobiet zawierają się w przedziale

72,9% (RO) – 88,6% (SI), przy czym Słowenia ma o prawie 6 pp. wyższą wartość tego miernika od kolejnej wartości charakteryzującej aktywność ekonomiczną kobiet w Chorwacji. Z wyjątkiem Rumunii aktywność zawodowa kobiet w tym wieku jest wyższa od poziomu 79,4% dla całej EU-28.

Wykres 8. Współczynniki aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku 25–54 lata w latach 2000–2015 r.



Wykres 9. Współczynniki aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku 55–64 lata w latach 2000–2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowania The 2018 Ageing Report, 2017.

Znacznie silniejszym zmianom w latach 2000–2015 podlegała aktywność ekonomiczna osób w wieku 55–64 lata, w tym szczególnie aktywność kobiet. Niskie wartości współczynników w 2000 r., szczególnie dla kobiet, wynikają – między innymi – z wycofywania się tej grupy z rynku pracy w latach gwałtownego spadku popytu na pracę w trakcie transformacji. Natomiast ich wzrost spowodowany był przede wszystkim podnoszeniem wieku emerytalnego w ramach reform systemu emerytalnego (Chłoń-Domińczak, 2018), a także pozostawał pod wpływem efektów kohortowych (kolejne roczniki kobiet charakteryzują się wyższą aktywnością ekonomiczną). Jednak zróżnicowanie zarówno zmian, jak i poziomu aktywności tej grupy osób w 2015 r. jest duże dla obu płci. Współczynniki aktywności dla mężczyzn zawierają się w przedziale 46,6% (SI) – 68,3% (CZ) i tylko w Czechach przekraczają poziom 65% dla UE-28 (50,6% w 2000 r.¹). Spektakularny wzrost aktywności ekonomicznej kobiet (poza Rumunią) prowadzi do wartości współczynników z przedziału 32,8% (RO) – 53,8% (BG), które jednak we wszystkich krajach poza Bułgarią pozostają poniżej 50% dla UE-28 (29,6% w 2000 r.).

¹ Dla EU-27 – bez Chorwacji.

Ze względu na przewidywane znaczące zmniejszenie się wielkości populacji w wieku produkcyjnym, lepsze wykorzystanie potencjalnych zasobów pracy staje się jednym z kluczowych uwarunkowań przyszłego wzrostu ekonomicznego w tym regionie. Projekcja współczynników aktywności zawodowej, dokonana za pomocą kohortowego modelu symulacyjnego (The 2018 Ageing Report, 2017, s. 32–33), uwzględnia zmiany dotyczące wchodzenia na rynek pracy oraz opuszczania rynku pracy (według wieku i płci), jakie dokonały się w ciągu ostatnich 10 lat, a także wpływ reform systemów emerytalnych na aktywność ekonomiczną osób w wieku 51–74 lata. Głównym źródłem przewidywanych zmian aktywności ekonomicznej będzie zatem wzrost aktywności kobiet w wieku 25–54 lata, a następnie aktywności osób w wieku 55–64 lata oraz w znacznie mniejszym stopniu osób najmłodszych (20–24 lata). Zakłada się, iż w skali UE-27² aktywność ekonomiczna osób w wieku 20–64 lata wzrośnie z 77% w 2016 r. do 80% w 2070 r., przy czym współczynnik aktywności osób w wieku 55–64 lata wzrośnie z 58,2% w 2016 r. do 70,8% w 2070, natomiast nieznacznie poprawi się aktywność osób w wieku 25–54 lata (85,4% wobec 86,3%), głównie wskutek wzrostu aktywności zawodowej kobiet (79,5% wobec 82,1%).

Jednak w rozważanej grupie krajów Europy Środkowo-Wschodniej zwiększenie współczynników aktywności zawodowej ludności w wieku 20–64 lata przewidywane jest na Węgrzech, w Chorwacji, Słowenii i na Słowacji. W dwóch pierwszych krajach przyczynią się do tego zarówno poprawa aktywności w grupie osób w wieku 25–54 lata, jak i znacznie bardziej wyraźne zwiększenie się aktywności osób w wieku 55–64 lata, zwłaszcza kobiet. Natomiast na Słowacji i w Słowenii wynika to głównie ze zmiany aktywności osób w wieku 55–64 lata, w tym przede wszystkim kobiet. Ponadto zwiększenie aktywności ekonomicznej osób w wieku 55–64 lata przewiduje się także w pozostałych krajach, przy czym jedynie w Polsce dotyczy to tylko mężczyzn.

Generalnie aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 55–64 lata w 2070 r., którą charakteryzują wartości z przedziału 56,8% (HR) – 83,4% (HU), jedynie na Węgrzech i Słowacji będzie wyższa od poziomu dla UE-27 (74%). Podobnie spostrzeżenie odnosi się do aktywności zawodowej kobiet: wartości współczynników mieszczą się w przedziale 38,1% (RO) – 78,7% (HU) wobec 67,4% dla UE-27.

Wykorzystanie przyszłych zasobów pracy w wieku 25–54 lata w krajach tego regionu obrazują współczynniki aktywności w 2070 r. dla mężczyzn zawarte w przedziale 85,7% (BG) – 95,1% (CZ), przy czym jedynie w Bułgarii i Chorwacji uplasują się one poniżej wartości 90,3% dla UE-27. Aktywność zawodową kobiet charakteryzują współczynniki w przedziale 69,8% (RO) – 88,1% (SI), przy czym Bułgaria, Polska i Rumunia posiadają wartości współczynników niższe od wartości 82,1% dla UE-27.

² Bez Wielkiej Brytanii.

Mimo założonego wzrostu aktywności zawodowej ludności liczba osób aktywnych zawodowo zmniejszy się znacznie we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej wskutek omawianych wyżej zmian struktury wieku, przyczyniając się do zahamowania wzrostu gospodarczego (tabela 2). Największy spadek podaży pracy jest przewidywany w Bułgarii, Rumunii i Polsce, które odczują także najsilniejsze ograniczenie tempa wzrostu PKB (The 2018 Ageing Report, 2017, s. 53).

Tabela 2. Przewidywany spadek podaży pracy w latach 2016–2070

Kraje	2016 (mln)	2070 (mln)	2016–2070 (%)
BG	3,189	1,768	0,554
CZ	5,209	4,107	0,788
HR	1,773	1,308	0,738
HU	4,587	3,76	0,820
PL	17,891	11,288	0,631
RO	8,523	5,294	0,621
SI	0,975	0,799	0,819
SK	2,719	1,997	0,734

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowania The 2018 Ageing Report, 2017.

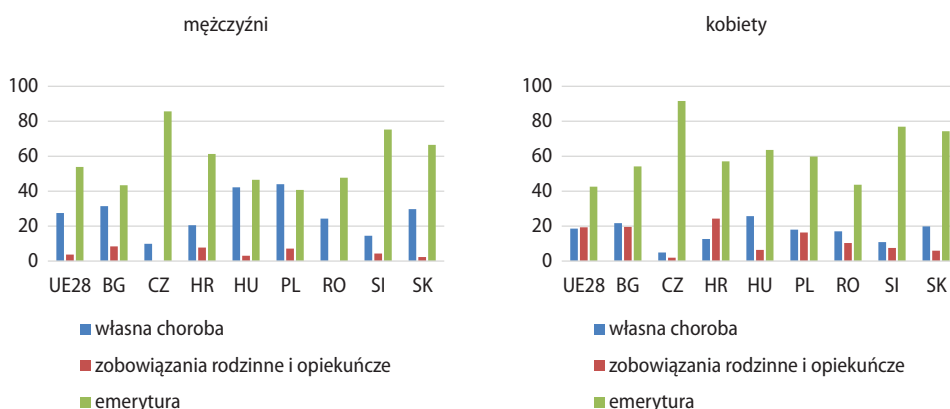
Według danych Eurostatu (2016 r.) we wszystkich krajach UE jedna trzecia mężczyzn w wieku 55–64 lata oraz 48% kobiet w tym samym wieku było biernymi zawodowo, co daje ponad 26 mln osób (10,3 mln mężczyzn i 15,7 mln kobiet). Warto podkreślić, iż dla tej grupy wieku począwszy od 2002 r. odnotowano największy spadek udziału osób nieaktywnych zawodowo. W 2017 r. w Polsce było 2,6 mln osób biernych zawodowo w wieku 55–64 lata, z czego kobiety stanowiły 62,8% (udział ten był jednym z największych we wszystkich analizowanych krajach). W Bułgarii nieaktywnych zawodowo było 373,5 tys. osób (kobiety stanowiły 58,5%), w Czechach 483,4 tys. (63,9%), Chorwacji – 338,3 tys. (59,6%), Rumunii 1,4 miliona (62,6%), Słowenii 160,2 tys. (55,7%) i na Słowacji 319,8 tys. (56,2%).

Warto także podkreślić, iż poziom wykształcenia jest czynnikiem silnie różnicującym aktywność zawodową osób w każdym wieku dla obu płci (Eurostat 2016). Prawdopodobieństwo bierności zawodowej jest trzy razy większe w przypadku osób o najniższych kategoriach wykształcenia niż osób najlepiej wykształconych.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej różnią się także pod względem przyczyn bierności zawodowej wśród osób w wieku 55–64 lata (wykres 10). Najczęstszą przyczyną jest emerytura, choć jej udział różni się znacznie między krajami. W Czechach najczęstszym powodem była właśnie emerytura (dotyczyło to 86% mężczyzn i 91,6% kobiet) – w stosunkowo niewielkim stopniu bierność zawodowa w tym wieku jest związana z problemami

zdrowotnymi lub niepełnosprawnością, a jeszcze rzadziej ze zobowiązaniami rodzinnymi i opiekuńczymi. W Polsce i na Węgrzech ponad 40% mężczyzn w wieku 55–64 lata było biernymi zawodowo z powodu choroby lub niepełnosprawności. Co ważne, w Chorwacji w przypadku ponad 24% kobiet w wieku 55–64 lata przyczyną wycofania się z rynku pracy były zobowiązania rodzinne i opiekuńcze. Dla Polski odsetek ten wyniósł 16,3%, zaś dla Bułgarii i Słowacji prawie 20%. Dane te potwierdzają brak możliwości łączenia pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych wśród kobiet w wieku przedemerytalnym w tych krajach, co może przyczyniać się do wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej tej grupy osób.

Wykres 10. Najważniejsze przyczyny bierności zawodowej osób w wieku 55–64 lata według płci (2016 r.)*



* odsetki dla osób nieaktywnych zawodowo

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Bariery aktywności zawodowej osób w wieku 50–69 lat w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej różnią się znacząco pod względem aktywności zawodowej i wskaźników zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym. Różnice te mogą wynikać zarówno z istniejącego systemu emerytalnego w danym kraju, stanu zdrowia jednostek, uwarunkowań kulturowych dotyczących aktywności zawodowej osób w wieku 50+, a także istniejącego w danym kraju modelu opieki nad osobami starszymi i dziećmi (polityka typu familizm bez wsparcia lub wspierany familizm). Niewystarczający dostęp do opieki formalnej dla osób starszych, właściwy dla tych typów polityki, sprawia, że zdecydowana większość osób sędziwych otrzymuje wsparcie nieformalne (od członków rodziny, przyjaciół itp.), co może być powodem (wcześniejszej) dezaktywizacji

zawodowej opiekunów. Ponadto, brak opieki instytucjonalnej dla małych dzieci (do lat 3) lub niedostateczny dostęp do niej może być związany z przejściem funkcji opiekuńczych nad małymi dziećmi przez babcię i tym samym przyczynić się do ich wcześniejszego przejścia na emeryturę.

Analizę barier aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym oparto na danych pochodzących z pierwszej rundy międzynarodowego badania *Generations and Gender Survey* (GGS), przeprowadzonego m.in. w czterech krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Bułgaria i Rumunia).

Wyniki badania GGS pokazują, że we wszystkich analizowanych krajach kobiety były częściej zaangażowane w sprawowanie regularnej opieki nad osobami dorosłymi niż mężczyźni, aczkolwiek należy podkreślić, że różnice między poszczególnymi grupami wieku i między krajami są znaczne (wykres 11). Największy udział kobiet w wieku 50–69 lat udzielających regularnego wsparcia osobom trzecim można zaobserwować dla Polski (12,7%), zaś najmniejszy (7%) – dla Rumunii. Warto podkreślić, iż we wszystkich krajach największe zaangażowanie opiekuńcze nad osobami starszymi odnotowano dla kobiet w wieku 50–59 lat, czyli grupy, która charakteryzuje się najmniejszymi wskaźnikami zatrudnienia we wszystkich analizowanych krajach. Niedostatek opieki instytucjonalnej dla małych dzieci w tych krajach znajduje także odzwierciedlenie w stopniu zaangażowania osób w wieku 50–69 lat w sprawowanie opieki nad nieswoimi dziećmi (wnukami). Największy udział mężczyzn i kobiet w tym wieku opiekujących się wnukami odnotowano dla Polski: odpowiednio 12% i 21%, zaś najmniejszy dla Czech: odpowiednio 6% i 12% (wykres 12). We wszystkich krajach kobiety częściej niż mężczyźni opiekowały się wnukami.

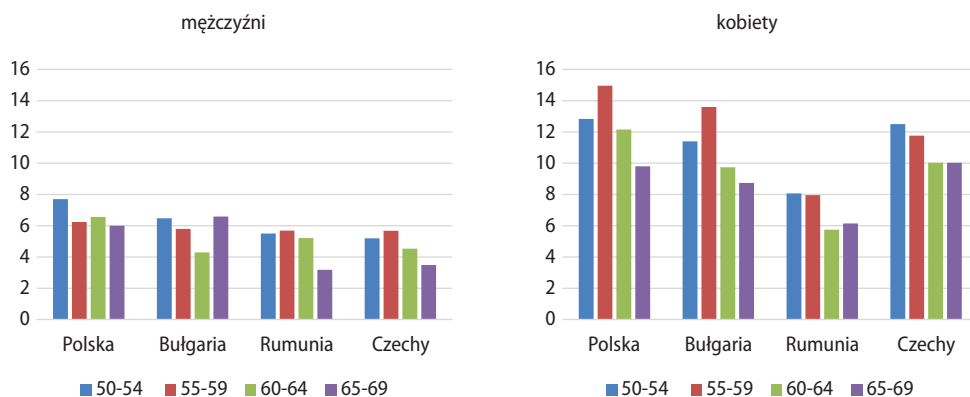
Warto także podkreślić, iż we wszystkich analizowanych krajach sprawowanie regularnej opieki nad osobą dorosłą nie jest jednoznacznie powiązane ze statusem na rynku pracy opiekunów. W niektórych krajach (Polska, Rumunia i Bułgaria) osoby pracujące w wieku 55–64 lata (zarówno kobiety, jak i mężczyźni) częściej dostarczały wsparcia dorosłym osobom niesamodzielnym niż kobiety bierne zawodowo. Jedynie dla Czech odnotowano przeciwną relację (wykres 13).

Należy podkreślić, iż sprawowanie opieki nad osobami dorosłymi, zwłaszcza nad osobami starszymi, może mieć negatywny wpływ na wiele aspektów życia opiekunów, takich jak: zdrowie psychiczne i fizyczne, sytuację finansową, kontakty społeczne. Poza tym wspieranie niesamodzielných seniorów może być związane z wyższym poziomem stresu, obciążenia i depresją oraz większym ryzykiem zgonu (Marks, Lambert i Choi, 2002; Montgomery, Rowe i Kosloski, 2007; Schulz i Sherwood, 2008). Dlatego niezwykle ważne jest wspieranie nieformalnych opiekunów osób starszych, zwłaszcza tych zaangażowanych w pracę zawodową czy w inne aktywności opiekuńcze (np. nad wnukami). Z kolei jeśli chodzi o opiekę nad wnukami, to we wszystkich krajach z wyjątkiem Bułgarii osoby niepracujące w wieku 55–64 lata (bezrobotne lub bierne zawodowo) częściej sprawowały

opiekę nad wnukami niż osoby posiadające zatrudnienie (wykres 14). Fakt ten może świadczyć o wcześniejszym wycofywaniu się z rynku pracy tej grupy ludzi, co może być obecnie i w przyszłości barierą zwiększenia zatrudnienia tej zbiorowości (zwłaszcza kobiet) w celu przeciwdziałania spadkowi wielkości zasobów pracy.

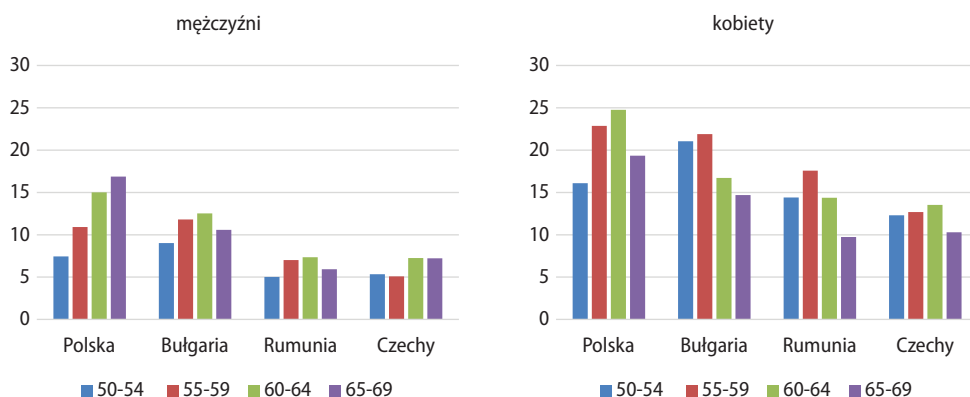
Podsumowując, należy podkreślić, iż w celu ograniczenia prognozowanego zmniejszenia się zbiorowości aktywnej zawodowo konieczne jest wdrożenie działań zwiększających dostępność opieki instytucjonalnej dla małych dzieci, a także formalnych usług opiekuńczych dla osób starszych.

Wykres 11. Udział osób sprawujących regularną opiekę nad osobami dorosłymi według płci i wieku



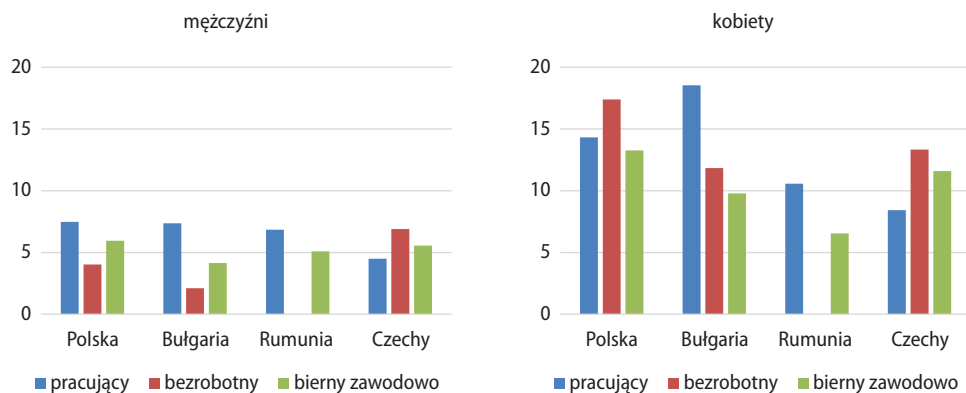
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania GGS (pierwsza runda).

Wykres 12. Udział osób sprawujących regularną opiekę nad dziećmi innych osób według płci i wieku



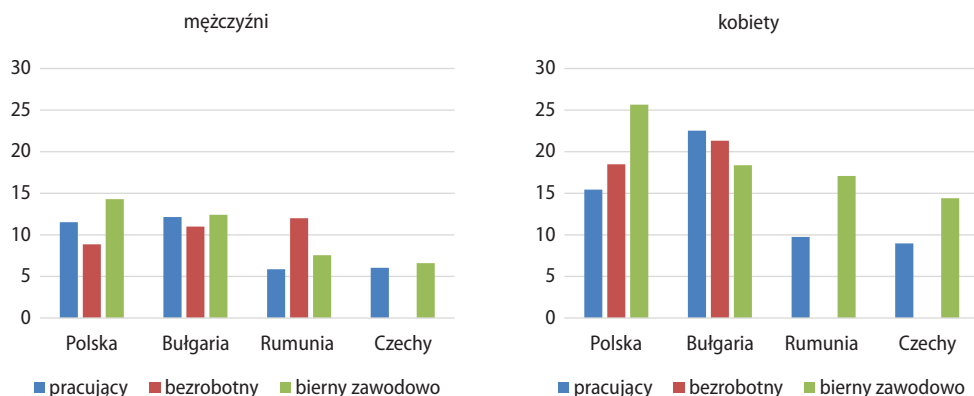
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania GGS (pierwsza runda).

Wykres 13. Udział osób w wieku 55–64 lata sprawujących regularną opiekę nad osobami dorosłymi według płci i statusu na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania GGS (pierwsza runda).

Wykres 14. Udział osób w wieku 55–64 lata sprawujących regularną opiekę nad dziećmi innych osób według płci i statusu na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania GGS (pierwsza runda).

Podsumowanie

Nasilenie zmian struktur wieku w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, przejawiające się znacznym spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym oraz szybkim wzrostem liczby osób w wieku 65 lat i więcej (zwłaszcza do 2050 r.), a także liczby osób w wieku 80 lat i więcej (szczególnie w latach 2050–2070), generuje silne dysproporcje między potencjalnymi zasobami pracy i populacją osób niepracujących oraz ogranicza potencjał

przyszłego wzrostu ekonomicznego w tym regionie. Mimo lepszego wykorzystania malejących potencjalnych zasobów pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, którego źródłem jest zakładany wzrost aktywności zawodowej głównie kobiet w wieku 25–54 lata oraz osób w wieku 55–64 lata, podaż pracy na tym obszarze znacznie się zmniejszy, co wpłynie na spadek tempa wzrostu PKB.

Starzenie się ludności, a zwłaszcza wzrost liczby i udziału osób w wieku 80 lat i więcej, zwiększy zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze. Model zobowiązań opiekuńczych w tych krajach, w którym główną odpowiedzialność za opiekę przypisuje się rodzinie, może być barierą w osiągnięciu wzrostu aktywności zawodowej kobiet zakładanego w raporcie *Working Group of Ageing Populations and Sustainability* (i koniecznego dla zmniejszenia negatywnego wpływu zmian struktur wieku ludności na podaż pracy), w tym zwłaszcza aktywności kobiet w wieku 50–64 lata. Rozwój instytucjonalnych usług opiekuńczych może więc być rozpatrywany także jako działanie, które sprzyja ograniczeniu spadku podaży pracy wynikającemu ze znacznego zmniejszenia się liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Podsumowując, starzenie się ludności jest konsekwencją pozytywnych przemian demograficznych (głównie poprawy warunków życia i wzrostu oczekiwanego trwania życia), ale stawia przed jednostkami i społeczeństwem ogromne wyzwania, do których należy się przygotować zarówno na poziomie populacji, jak i indywidualnym. W przeciwnym razie skutki oczekiwanych zmian mogą być bardzo negatywne.

Bibliografia

- Abramowska-Kmon, A. (2011). *Zmiany modelu rodziny a zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze dla osób starszych, maszynopis pracy doktorskiej*. Warszawa: Instytut Statystyki i Demografii, Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Chłoń-Domińczak, A. (2018). *Reformy systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, emerytury i konsumpcja osób starszych w kontekście zachodzących zmian demograficznych* (w tym raporcie).
- Doblhammer, G., i in. (2008). Health and its effect on the future demand for care. W: J. Gaymu, P. Festy, M. Poulain, G. Beets (Eds.), *Future Elderly Living Conditions in Europe*. Paris: Les Cahiers de l'Ined, INED.
- European Commission (2006). *The Demographic Future of Europe – from Challenge to Opportunity*, COM (2006) 571 final.
- European Commission (2010). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Strategy for Equality between Women and Men, 2010–2015*, Brussels, COM (2010) 491 final.
- Eurostat, 2016, *People outside the labour market*, Statistics Explained.

-
- Marks, N., Lambert, J., Choi, H. (2002). Transitions to Caregiving, Gender and Psychological Well-Being: A Prospective U.S. National Study. *Journal of Marriage and Family*, 64(3), pp. 657–667.
- Matysiak, A. (2011). *Interdependencies between fertility and women's labour supply*. Springer.
- Montgomery, R.J.V., Rowe, J.M., Kosloski, K. (2007). Family Caregiving. W: J.A. Blackburn, C.N. Dulmus (Eds.), *Handbook of gerontology: evidence-based approaches to theory, practice, and policy*. John Wiley & Sons, pp. 426–454.
- Saraceno, Ch., Keck, W. (2010). Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?. *European Societies*, nr 12(5), pp. 675–696.
- Schulz, R., Sherwood, P.R. (2008). Physical and Mental Health Effects of Family Caregiving. *The American Journal of Nursing*, 108(9), pp. 23–27. <http://doi.org/10.1097/01.NAJ.0000336406.45248.4c>.
- Strzelecki P. (2018). *Zmiany demograficzne w Europie Środkowej i Wschodniej a perspektywy wzrostu gospodarczego* (w tym raporcie).
- The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 065, November 2017.
- Vaupel, J.W., Kistowski, K.G.V. (2008). Living longer in an ageing Europe: a challenge for individuals and societies. *European View*, 7(2), pp. 255–263. <https://doi.org/10.1007/s12290-008-0047-5>.
- Wolf, D., Ballal, S.S. (2006). Family support for older people in an era of demographic change and policy constraints. *Ageing and Society*, 26(5), p. 693. <https://doi.org/10.1017/S0144686X06005289>.

* * *

Praca a opieka w warunkach zmian struktur demograficznych Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Wzrost liczby ludności w wieku 60/65 lat i więcej i jej udziału w całej populacji, czyli starzenie się ludności, jest nieuchronnym skutkiem długookresowego spadku dzietności i umieralności, obserwowanym w skali całego świata. Jednak utrzymywanie się dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń i największy postęp w wydłużaniu życia ludzkiego sprawiają, iż ludność Europy nie tylko jest i pozostanie najstarsza w skali globu, ale także Europa jest jedynym kontynentem doświadczającym spadku liczby osób w wieku produkcyjnym. Przy zmniejszających się potencjalnych zasobach pracy ich starzenie się, czyli wzrost udziału osób wieku 50/55–64 lata może dodatkowo ograniczać potencjał wzrostu gospodarczego. Celem raportu jest pokazanie, iż potencjalne ograniczenia wzrostu ekonomicznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej są związane nie tylko ze znacznie większym nasileniem zmian struktur wieku, ale także stosunkowo mniejszymi możliwościami przeciwdziałania spadkowi podaży pracy poprzez wzrost aktywności zawodowej ze względu na trudności łączenia pracy zawodowej ze zobowiązaniami opiekuńczymi. Starzenie się ludności, a zwłaszcza wzrost liczby i udziału osób w wieku 80 lat i więcej, zwiększy zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze. Model zobowiązań opiekuńczych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w którym główną odpowiedzialność za opiekę przypisuje się rodzinie, może być barierą w osiągnięciu wzrostu aktywności

zawodowej, w tym zwłaszcza aktywności kobiet w wieku 50–64 lata. Rozwój instytucjonalnych usług opiekuńczych może więc być rozpatrywany także jako działanie, które sprzyja ograniczeniu spadku podaży pracy wynikającemu ze znacznego zmniejszenia się liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Work Versus Care in the Conditions of Demographic Changes in Central and Eastern Europe

Abstract

The increase in the number of people over 60/65 or more and their share in the population, i.e. the phenomenon of population ageing, is an inevitable effect of the long-term decrease in the birth rate and mortality rate, observed globally. However, the birth rate staying below the replacement level as well as the greatest advancements in increasing people's life expectancy cause the population of Europe to be and remain the oldest not only at the global scale, but also Europe to be the only continent where the working age group is diminishing. Alongside the decreasing human resources, their ageing, namely the increase in the number of people aged 50/55–64 in the share of the working population, can additionally hinder economic growth potential. The aim of this report is to show that a potential reduction in economic growth in the countries of Central and Eastern Europe (CEE) is not only linked to more visible changes in the population's age structure, but also relatively smaller possibilities of preventing a decrease in labour supply through enhancing employment activity, due to difficulties in combining work with caring duties. Ageing populations, as well as increasing the number and the share of people aged 80 or more will boost the demand for caring services. In CEE countries the model of taking care of the elderly is based on the dependence on their families, which can be a barrier to increasing employment activity, especially of women aged 50–64. Therefore, the development of institutional caring services can be perceived as a measure which helps to limit the fall in labour supply resulting from the considerably shrinking working age population.

* * *

Nota o autorkach

Anita Abramowska-Kmon jest adiunktem w Instytucie Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej, gdzie od 2016 r. kieruje Zakładem Demografii. Od 2017 r. jest członkiem Komisji Rektorskiej ds. opracowania projektu strategii rozwoju SGH. W latach 2011–2015 była sekretarzem naukowym Komitetu Nauk Demograficznych PAN, a w latach 2013–2015 dziekanem European Doctoral School of Demography. Jej zainteresowania badawcze obejmują: proces starzenia się ludności i jego społeczno-ekonomiczne konsekwencje, stan zdrowia i sytuację rodzinną osób starszych, modele opieki nad osobami starszymi, zmiany modelu rodziny, prognozy demograficzne, jakość życia i zadowolenie z życia osób w wieku 50 lat i więcej oraz politykę społeczną.

Irena E. Kotowska jest profesorem zwyczajnym w Instytucie Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, dyrektorem Instytutu w latach 2016–2018. Jest autorką licznych prac publikowanych w Polsce i za granicą, które dotyczą współzależności procesów demograficznych i ekonomicznych, a zwłaszcza przeobrażeń rodziny i struktur ludności w powiązaniu ze zmianami na rynku pracy oraz zagadnień polityki ludnościowej i społecznej. Jest ekspertem krajowym w zakresie procesów ludnościowych, rynku pracy i statystyki społecznej, a także badań w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych. Współpracuje z Głównym Urzędem Statystycznym w zakresie badań demograficznych, rynku pracy i warunków życia gospodarstw domowych. Jest także krajowym koordynatorem badań realizowanych w Polsce w ramach międzynarodowego programu badawczego Generations and Gender Programme (GGP). Jest współautorką „Diagnozy Społecznej” – panelowego badania warunków i jakości życia w Polsce. Była członkiem Expert Group on Social Investment for Growth and Cohesion Komisji Europejskiej i brała udział w opracowaniu Social Investment Package, który ogłoszono w 2013 r. Jest przedstawicielką Polski w European Statistical Advisory Committee, będącym ciałem doradczym dla Eurostatu, przewodniczącą Komitetu Nauk Demograficznych PAN, a także członkiem Naukowej Rady Statystycznej, Rządowej Rady Ludnościowej oraz Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN. Wchodzi w skład Interdyscyplinarnego Zespołu ds. Współpracy z Zagranicą w MNiSW. W latach 2008–2012 była członkiem Rady Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej w kadencji 2008–2012 oraz wiceprzewodniczącą Rady w latach 2012–2016. Od 2017 r. przewodniczy Komisji Etyki w Fundacji.

Reformy systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, emerytury i konsumpcja osób starszych w kontekście zachodzących zmian demograficznych

Starzenie się populacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stanowi istotne wyzwanie dla funkcjonowania systemów emerytalnych w tych krajach. Transfery emerytalne stanowią główne źródło finansowania konsumpcji po zakończeniu kariery zawodowej. Wynika to między innymi z braku możliwości rozwoju prywatnych oszczędności emerytalnych przed transformacją ustrojową. W niniejszym raporcie przedstawione zostały zmiany zachodzące w systemach emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, źródła finansowania reform oraz wpływ zachodzących zmian na dochody, konsumpcję i ubóstwo wśród emerytów obecnie oraz w przyszłości.

Dwie dekady reform systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Modyfikacja systemów emerytalnych to proces trwale związany z zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi i demograficznymi. W analizowanej grupie krajów możemy wyróżnić trzy etapy wdrażanych reform:

- reformy emerytalne okresu post-transformacji,
- dostosowanie fiskalne systemów emerytalnych w okresie kryzysu gospodarczego i finansowego,
- zmiany bilansujące systemów emerytalnych po 2014 roku.

Reformy emerytalne w okresie po transformacji ustrojowej

Pierwszy etap zmian zachodzących w systemach emerytalnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej to reformy wdrożone po okresie transformacji, ukierunkowane głównie na osiągnięcie stabilności tych systemów w długim okresie, w związku z prognozowanymi zmianami demograficznymi. Etap ten datuje się od końca lat 90. XX wieku. Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej zreformowała swoje systemy emerytalne do okresu kryzysu gospodarczego i finansowego z 2008 roku. Potrzeba reform wynikała z jednej strony z konieczności dostosowania funkcjonowania systemów emerytalnych do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, w tym ograniczenia dostępu do wcześniejszych emerytur i ograniczenia rosnących deficytów tych systemów. Z drugiej strony niezbędne było przygotowanie systemów emerytalnych do starzenia się ludności. Zmiany systemów emerytalnych wynikały często z rekomendacji instytucji międzynarodowych, wspierających reformy ustrojowe w tych krajach (Bielawska, Chłoń-Domińczak, Stańko, 2015, 2017; Guardiancich, 2009, 2013, Mueller, 1999, 2003; Orenstein, 2008, 2011, 2013; World Bank, 1994).

Efektom reform było z jednej strony większe powiązanie składek z wysokością świadczeń emerytalnych, szczególnie w Polsce i na Łotwie, gdzie wdrożono niefinansowe systemy emerytalne o zdefiniowanej składce (*non-financial defined contribution* – NDC), na Słowacji z kolei wprowadzono system punktowy. Kolejną zmianą było podnoszenie wieku emerytalnego i w części krajów wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Na tym etapie jednak wiek emerytalny nadal pozostawał niższy niż obowiązujący w krajach Europy Zachodniej (standardowo 65 lat lub więcej). Ważnym elementem reform było również wprowadzenie do publicznego systemu emerytalnego powszechnego komponentu kapitałowego w ramach obowiązkowej składki, tak aby w przyszłości zdywersyfikować źródła finansowania świadczeń emerytalnych.

Wdrożenie rozwiązań kapitałowych oznaczało konieczność ponoszenia kosztów przejścia – tj. jednoczesnego inwestowania składek emerytalnych i finansowania w pełni świadczeń dotychczasowych emerytur w ramach niefinansowej części systemu. Efektem tego było z jednej strony ograniczenie niejawnych zobowiązań emerytalnych, a z drugiej – zwiększenie jawnego długu publicznego. W większości przypadków zmiany te były wdrażane przed akcesją krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej. Oznacza to, że kraje nie były wówczas poddane dodatkowej ocenie wynikającej z obowiązującego w UE paktu stabilności i wzrostu, nakładającego na kraje członkowskie obowiązek przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, w tym deficytu publicznego nieprzekraczającego 3% PKB i długu publicznego poniżej 60% PKB. Podsumowanie zmian przedstawione zostało w tabeli 1.

Tabela 1. Reformy systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90. i na początku XXI w.

	publiczny system emerytalny	wiek emerytalny (zmiany początkowe)	składki do kapitałowej części systemu emerytalnego (zmiany początkowe)	data wdrożenia reformy	uczestnicy
Bulgaria	NDB	60/55 → 63/60	2% → 5%	2002	Obowiązkowy dla wszystkich pracowników < 42 lat
Estonia	NDB	60/55 63	6% (4% +2%)	2002	Obowiązkowy dla nowych pracowników
Łotwa	NDC	60/55 → 62	2% → 8%	2001	Obowiązkowy dla nowych pracowników i tych < 30 lat, dobrowolny dla osób w wieku 30–50 lat
Litwa	NDB	60/55 62.5/60	2,5% → 5,5%	2004	Dobrowolny dla wszystkich pracowników
Węgry	NDB	60/55 → 62	6% → 8%	1998	Obowiązkowy dla nowych pracowników
Polska	NDC	65/60 (60/55)	7,3%	1999	Obowiązkowy dla nowych pracowników i tych < 30 lat, dobrowolny dla osób w wieku 30–50 lat
Rumunia	NDB	62/57 → 65/63	2% → 3%	2008	Obowiązkowy dla nowych pracowników i tych < 35 lat, dobrowolny dla osób w wieku 36–45 lat
Słowacja	Punkty	60/53–57 → 62	9%	2005	Obowiązkowy dla osób urodzonych po 1983 r.

NDB – system niefinansowy o zdefiniowanym świadczeniu;

NDC – system niefinansowy o zdefiniowanym składce;

Punkty – system niefinansowy punktowy.

Źródło: Schwarz, Arias, 2014; aktualizacja: Bielawska i in., 2017.

Dostosowanie fiskalne systemów emerytalnych w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego

Kolejny etap zmian systemów emerytalnych w analizowanych krajach obejmuje lata 2008–2013, a więc okres kryzysu gospodarczego i tuż po kryzysie, w którym znacząco pogorszyła się sytuacja finansów publicznych. W odpowiedzi na kryzys wiele krajów wprowadzało zmiany mające na celu osiągnięcie stabilności finansowej systemów emerytalnych. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej dodatkowo stanęły przed koniecznością sprostania wymogom Paktu Stabilności i Wzrostu. W efekcie wiele krajów zdecydowało się na ograniczenie skali lub całkowite odejście od kapitałowych części systemów emerytalnych (Bielawska i in., 2017). Skala tych zmian różniła się znacząco pomiędzy krajami, co ilustruje tabela 2.

Tabela 2. Zmiany dotyczące kapitałowej części systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: składek, aktywów i charakteru członkostwa

Kraj	Zakres zmian
Bułgaria	Bez zmian
Estonia	Czasowe obniżenie, potem czasowe zwiększenie Składka 6% obniżona do 0% od czerwca 2009 r. do stycznia 2011 r., przekazana w całości do systemu niefinansowego. Stopniowy wzrost od 2011 r.: 3% od stycznia 2011 r. i 6% od stycznia 2012 r., w latach 2014–2017 składka na poziomie 8%, aby uzupełnić brakujące w systemie finansowym środki.
Łotwa	Częściowe obniżenie Składka 8% obniżona do 2% w maju 2009 roku. Składka zwiększona do 4% od 2014 r.
Litwa	Częściowe obniżenie Składka 5,5% obniżona do 2% w lipcu 2009 roku. Kolejne obniżenie do 1,5% i od stycznia 2012 r., zwiększenie do 2,5% w 2013 roku. Zmiana na 3% (2% składki obowiązkowej + 1% dobrowolnej składki) od stycznia 2014 r., wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w systemie. Dodatkowa składka 2% w latach 2016–2019.
Węgry	Trwałe odejście Składka obniżona do 0% od stycznia 2011 r., aktywa przesunięte do niefinansowej części systemu emerytalnego.
Polska	Trwałe obniżenie i częściowe odejście Składka obniżona do 2,3% od maja 2011 roku. Od lutego 2014 r. składka określona na poziomie 2,92%, w lutym 2014 r. aktywa zainwestowane w obligacje skarbowe, przesunięte do części niefinansowej systemu i umorzone. Od 2014 r. udział w systemie jest dobrowolny – decyzje dotyczące przekazywania składek do funduszy podejmowane w okresowych oknach czasu. Aktywa przesuwane stopniowo do części niefinansowej na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego.
Rumunia	Trwałe obniżenie Opóźnienie planowanej ścieżki wzrostu składki od 2% do 6%. Składka utrzymana na poziomie 2% do 2010 r., następnie rosła o 0,5 p.p. rocznie do 2015 roku. W 2016 r. składka zwiększona do 5,1% zamiast do planowanych 6%.
Słowacja	Trwałe obniżenie Składka 9% obniżona do 4% w 2013 r.; od 2017 r. podwyższenie składek o 0,25 p.p. do 6% w 2024 roku. Kapitałowa część systemu dobrowolna od 2008 r., z możliwością zmiany decyzji o 2 lata od 2009 roku. Osoby rozpoczynające pracę domyślnie przystępują do części niefinansowej, mogą zdecydować się na przystąpienie do części kapitałowej do 35. roku życia.

Źródło: Schwarz & Arias, 2014; aktualizacja: Bielawska i in., 2017.

Jednym z czynników, które przyczyniły się do znaczącego zmniejszenia roli kapitałowych części systemów emerytalnych, były wspomniane już koszty przejścia związane z przekazaniem części obowiązkowych składek emerytalnych do kapitałowej części systemu. Skala kosztów przejścia zależała od wysokości składki oraz liczby uczestników systemu (w tym tych uczestniczących w nim dobrowolnie). Zakumulowaną wysokość kosztów przejścia w latach 2001–2015 przedstawia tabela 3.

Zgodnie z założeniami wdrażanych reform koszty przejścia miały być finansowane z kilku źródeł: oszczędności w istniejących systemach emerytalnych, podatków i innych dochodów sektora finansów publicznych (np. wpływy z prywatyzacji) oraz z długu publicznego. Oszacowanie rzeczywistych źródeł finansowania kosztów przejścia przedstawione

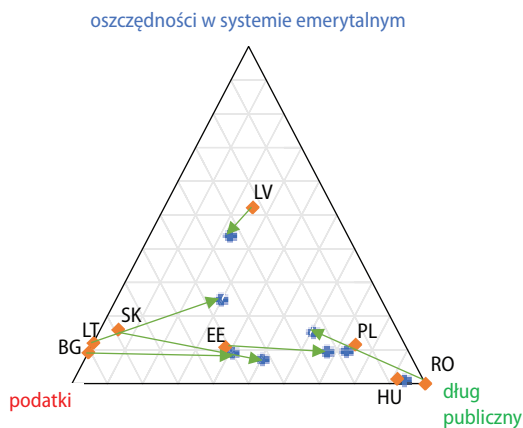
przez Bielawska i in. (2017) wskazuje jednak, że głównym źródłem finansowania tych kosztów były dług publiczny (szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego) oraz podatki.

Tabela 3. Łączny poziom kosztów przejścia od 2001 r. (lub roku wprowadzenia reform) do 2015 roku

Kraj	Okres	Całkowite koszty przejścia (% PKB)
Polska	2001–2015	17,4
Bułgaria	2002–2015	13,0
Estonia	2002–2015	11,2
Słowacja	2005–2015	10,7
Węgry	2001–2010	9,9
Łotwa	2001–2015	6,7
Litwa	2004–2015	6,4
Rumunia	2008–2015	4,6

Źródło: Bielawska i in., 2017.

Rysunek 1. Udział oszczędności w systemie emerytalnym, podatku i długu publicznego w finansowaniu kosztów przejścia reform emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, 2001–2015



* Uwaga: pomarańczowe punkty pokazują dekompozycję kosztów przejścia w latach 2001–2009, a niebieskie w latach 2001–2015.
Źródło: Bielawska i in., 2017.

Jedynie Łotwa sfinansowała znaczną część kosztów z oszczędności w systemach emerytalnych. W okresie 2010–2015 również na Litwie wzrosła rola tego źródła finansowania wdrażania zmiany systemu emerytalnego. Po kryzysie Bułgaria, Litwa, Słowacja i Estonia zmuszone były finansować koszty przejścia w większym stopniu z długu

publicznego. Z drugiej strony w tym samym okresie w Rumunii wzrosła rola finansowania tych kosztów z bieżących podatków, przy czym koszty te były tam stosunkowo niewysokie (por. tabela 3).

Zmiany systemów emerytalnych po kryzysie w latach 2014–2017

W latach 2014–2017 wiele zmian zmierzało do poprawy adekwatności świadczeń i ich stabilności społecznej (European Commission, 2018b). Dotyczy to również krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W ostatnich latach praktycznie w każdym kraju dokonane zostały modyfikacje systemów emerytalnych, w większości przypadków zmierzające do poprawy adekwatności świadczeń. Tabela 4 przedstawia podsumowanie zmian w systemach emerytalnych analizowanych krajów. Bułgaria wdrożyła pakiet reform obejmujących niemal wszystkie parametry systemu emerytalnego, w tym podniesienie składki emerytalnej. Pozostałe kraje wprowadzały zmiany o charakterze korygującym.

Tabela 4. Zmiany systemów emerytalnych przyjęte w krajach Europy Środkowo-Wschodniej od 1.07.2014 r. do 1.07.2017 r.)

Kraj	Parametry, na które zmiany miały wpływ													
	Składki	Wypłacane świadczenia	Waloryzacja świadczeń	Opodatkowanie świadczeń	Specjalne kategorie	Wcześniejsze emerytury	Warunki przyznania świadczenia	Okres ubezpieczenia	Łączenie pracy i emerytury	Wiek emerytalny			Dodatkowe emerytury	Inne
										Powiązanie z dalszym trwaniem życia	Wyrównanie wieku kobiet i mężczyzn	Zmiany ad hoc		
Bułgaria	x	x			x	x		x	x	x	x	x		
Czechy			x				x			x		x	x	x
Estonia													x	x
Łotwa			x	x	x								x	
Litwa		x	x				x							
Polska							x					x		
Rumunia	x			x	x	x			x					
Słowacja			x				x							x
Słowenia									x				x	
Razem	2/9	2/9	4/9	2/9	3/9	2/9	4/9	1/9	3/9	2/9	1/9	3/9	4/9	3/9

Źródło: European Commission, 2018b.

Wiele wdrażanych reform dotyczyło zmian wieku emerytalnego, które zostały omówione w dalszej części rozdziału. Ze zmianą wieku emerytalnego związane były również zmiany wymagań dotyczących długości stażu pracy uprawniającego do emerytur, w tym wydłużenie wymaganego okresu w Bułgarii, Czechach i Litwie oraz skrócenie tego okresu w Polsce. Pakiet reformy w Bułgarii obejmował również ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur. W przeciwnym kierunku wprowadzone zostały zmiany w Rumunii, gdzie zmniejszono „kary” związane z decyzją przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Wiele krajów wdrożyło również zmiany mające na celu zwiększenie ochrony dochodów emerytów, przede wszystkim tych z najniższymi emeryturami (European Commission, 2018b). Świadczenia minimalne zostały zwiększone w Polsce, Rumunii, Słowenii i na Słowacji. Dodatkowe świadczenia adresowane do osób starszych zostały wprowadzone w Czechach i w Estonii. Na Łotwie i w Rumunii zmniejszono także opodatkowanie najniższych świadczeń. Kilka krajów zdecydowało również o zwiększeniu wskaźników waloryzacji wypłacanych emerytur. Wśród analizowanych krajów były to Bułgaria, Czechy, Łotwa, Litwa, Rumunia i Słowenia.

Kolejnym sposobem zwiększania zabezpieczenia dochodu przyszłych emerytów jest zwiększanie zachęt i możliwości dobrowolnych oszczędności emerytalnych. Zmiany takie wprowadziły w analizowanym okresie Estonia i Słowenia.

Zmiany wieku emerytalnego w odpowiedzi na zmiany demograficzne

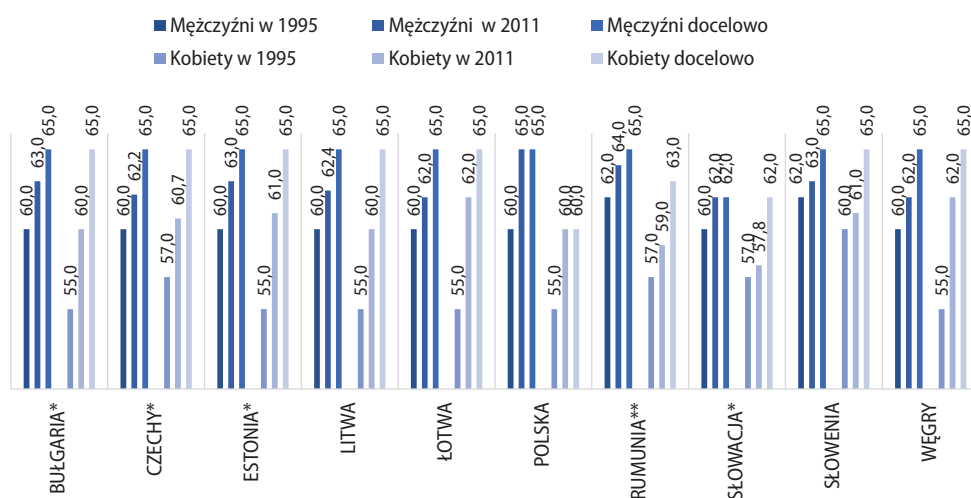
Jednym z najważniejszych parametrów systemu emerytalnego jest wiek emerytalny. Jak już zostało wspomniane, analizowane kraje od początku wdrażanych reform podnosiły wiek emerytalny, zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Początkowe założenia tempa podnoszenia wieku emerytalnego na pierwszym etapie reform emerytalnych w wielu krajach zostały zweryfikowane i wiek emerytalny został podniesiony niemal we wszystkich krajach do 65 lat, zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet (wykres 1).

Jednocześnie cztery kraje (Bułgaria, Czechy, Estonia i Słowacja) wprowadziły rekomendowane przez Komisję Europejską rozwiązanie polegające na dalszym podnoszeniu wieku emerytalnego zgodnie ze zmianami długości trwania życia, co oznacza, że wiek ten będzie stopniowo wzrastał zgodnie z tempem zachodzących zmian będących efektem procesów demograficznych, w tym zmian śmiertelności według wieku.

W dwóch krajach, tj. w Polsce oraz w Rumunii, wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest zróżnicowany. Rumunia rozważa obecnie jego wyrównanie, natomiast w Polsce w październiku 2017 r. nastąpiło odejście od procesu stopniowego podnoszenia i wyrównywania wieku emerytalnego do 67 lat – powrócono do obowiązującego przed zmianą wieku 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Oznacza to, że właśnie w Polsce występuje największa różnica pomiędzy wiekiem emerytalnym kobiet i mężczyzn.

Wydłużenie ustawowego i efektywnego wieku emerytalnego jest kluczowe z punktu widzenia osiągnięcia dwóch podstawowych celów systemów emerytalnych, określonych w społecznej otwartej metodzie koordynacji w Unii Europejskiej – stabilności systemów emerytalnych i ich adekwatności. Dłuższa aktywność zawodowa oznacza zwiększenie podaży pracy, szczególnie wśród osób w wieku 50 lat i starszych. Założenia projekcji wydatków emerytalnych opublikowanych w *Ageing Report 2018* (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2018) pokazują, że wydłużenie wieku emerytalnego skutkować będzie zwiększeniem aktywności zawodowej w tej grupie wieku, szczególnie wśród kobiet (szerzej na ten temat w opracowaniu autorstwa I.E. Kotowskiej i A. Abramowskiej-Kmon).

Wykres 1. Udział oszczędności w systemie emerytalnym, podatku i długu publicznego w finansowaniu kosztów przejścia reform emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, 2001–2015



* Kraje, które po dojściu do docelowego wieku emerytalnego zakładają dalszy jego wzrost zgodnie ze zmianami dalszego trwania życia.

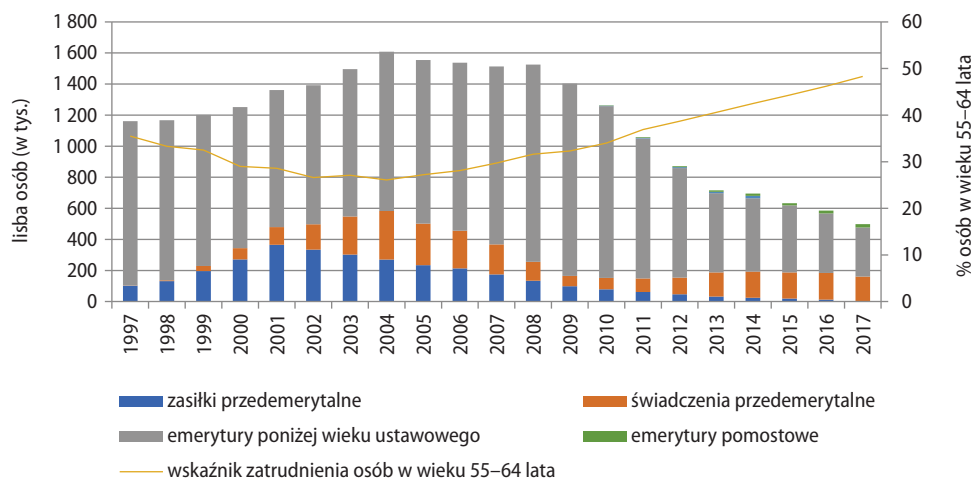
** Rumunia planuje wprowadzenie wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

*** W Polsce w 1995 r. pokazane są granice wieku uprawniającego do wcześniejszych emerytur, z których korzystanie było powszechne.

Źródło: analiza własna na podstawie m.in. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2018.

Doświadczenia Polski pokazują, że wydłużenie efektywnego wieku emerytalnego przez ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur i świadczeń przedemerytalnych jest związane ze zwiększeniem wskaźnika zatrudnienia wśród osób w wieku od 55 do 64 lat.

Wykres 2. Liczba osób korzystających z emerytur i innych transferów przedemerytalnych poniżej ustawowego wieku emerytalnego i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 55 do 64 lat w okresie 1997–2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZUS (świadczeniobiorcy), Eurostat (wskaźnik zatrudnienia).

Dochody, konsumpcja i ubóstwo emerytów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

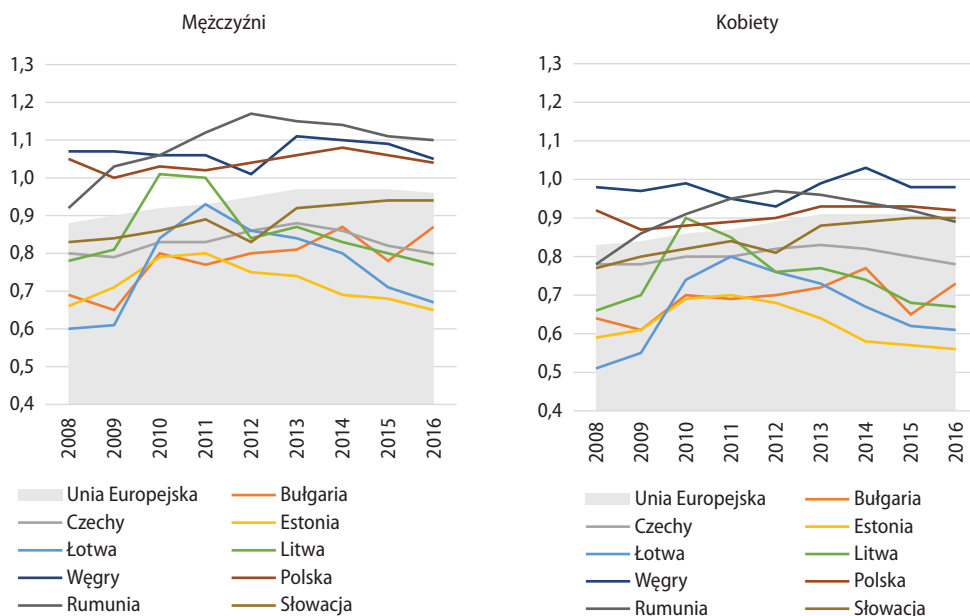
Obecny poziom zabezpieczenia dochodu na emeryturze różni się w poszczególnych krajach, co jest efektem rozwiązań obowiązujących w systemach emerytalnych w ostatnich dekadach. W znaczącej części wysokość emerytur jest determinowana uprawnieniami do świadczeń wynikających z rozwiązań obowiązujących w systemach emerytalnych przed wdrożeniem reform.

Wygładzanie konsumpcji i ochrona przed ubóstwem osób w wieku 65 lat i starszych

Jednym ze wskaźników określających poziom zabezpieczenia dochodów osób w wieku 65+ jest porównanie mediany dochodów tej grupy osób do mediany dochodów osób młodszych (wykres 3). Wskaźnik ten ilustruje poziom, w jakim systemy emerytalne osiągają cel związany z wygładzeniem konsumpcji pomiędzy pokoleniami. Relacja ta znacząco się różni w analizowanych krajach – w 2016 r. w przypadku mężczyzn sięgała od 0,67 na Łotwie do 1,10 w Rumunii, a w przypadku kobiet od 0,56 na Łotwie do 0,98 na Węgrzech. W Rumunii, na Węgrzech i w Polsce mediana dochodów osób starszych jest wyższa niż przeciętna

w krajach UE i przekracza 1,0 w przypadku mężczyzn oraz 0,9 w przypadku kobiet. Na Słowacji relacja ta jest zbliżona do średniej UE, natomiast najniższa w krajach bałtyckich: Estonii, Łotwie i Litwie. W krajach tych od 2010 r. obserwujemy spadek dochodów osób w wieku 65+ w stosunku do osób młodszych. W 2016 r. wyraźna poprawa omawianej relacji widoczna jest w Bułgarii. Rosnąca relacja dochodów osób starszych względem reszty populacji widoczna jest również na Słowacji, co może być skutkiem zmienionych zasad waloryzacji emerytur. Relatywny poziom mediany dochodów mężczyzn jest wyższy niż w przypadku dochodów kobiet.

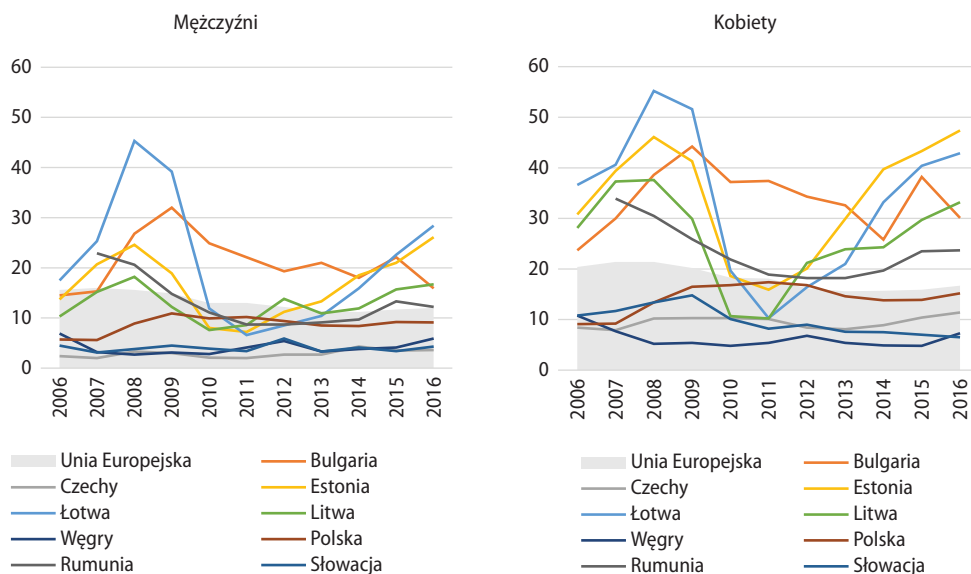
Wykres 3. Mediana dochodów osób w wieku 65 i starszych w porównaniu do osób poniżej 65. roku życia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w porównaniu do krajów UE ogółem, 2008–2016



Źródło: Eurostat.

Wskaźnikiem, który ilustruje, na ile system emerytalny chroni przed ubóstwem, jest wskaźnik ubóstwa materialnego (wykres 4). Jest on najniższy w przypadku Węgier, Słowacji, Czech i Polski. W tych czterech krajach ubóstwo wśród osób w wieku 65 lat i starszych jest niższe niż przeciętnie w krajach UE. Najwyższe (i rosnące w ostatnich latach) wskaźniki ubóstwa występują w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia), gdzie obserwowana jest znacząca zmienność poziomu ubóstwa wśród starszej populacji. Jest to związane przede wszystkim z wahaniami mediany dochodów, spowodowanymi głównie spadkiem wartości dochodów w okresie kryzysu gospodarczego i finansowego (lata 2009–2011).

Wykres 4. Wskaźnik ubóstwa monetarnego osób w wieku 65 lat i starszych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w porównaniu do krajów UE ogółem, 2006–2016



* Uwaga: granica ubóstwa na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego po transferach społecznych.

Źródło: Eurostat.

Otrzymywane transfery i konsumpcja prywatna według wieku

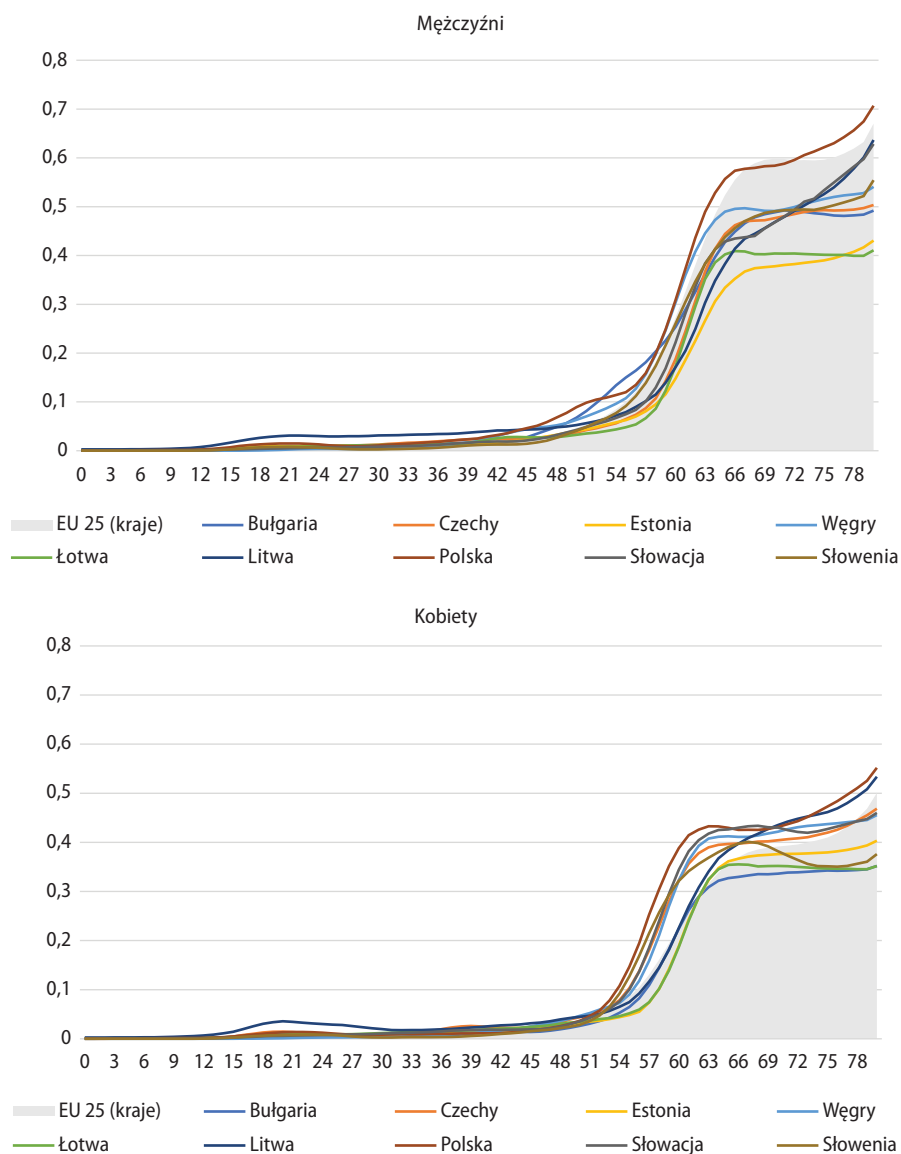
Omawiane wskaźniki odnoszą się do przeciętnych wartości dochodów osób powyżej standardowego wieku emerytalnego. Dochody, a także konsumpcja, zależą jednak od wieku, w jakim znajdują się dane osoby. W zależności od tempa wdrażanych zmian oraz systemu świadczeń ogółem w niektórych krajach nadal można obserwować znaczący poziom transferów do osób w wieku przedemerytalnym, szczególnie w przypadku kobiet (rys. 6).

Oszacowania dochodów opracowane zgodnie z metodyką Narodowych Rachunków Transferów (*National Transfer Accounts – NTA*) (Lee, Mason, 2011; Mason i in., 2009; Mason i in., 2015) wskazują, że przeciętny relatywny poziom transferów *per capita* wśród osób w grupie wieku 50–65 lat jest wśród mężczyzn wyższy od średniego UE, szczególnie w trzech krajach: Polsce, Bułgarii i Słowenii. W Polsce widzimy również relatywnie wysoki poziom transferów dla mężczyzn wśród wszystkich grup powyżej 45. roku życia.

Wcześniejsze kierowanie transferów do osób starszych jest wyraźniejsze w przypadku kobiet, gdzie we wszystkich krajach z wyłączeniem Litwy i Łotwy, a w przypadku starszych grup wieku również Estonii i Słowenii, relatywny poziom dochodów kobiet jest

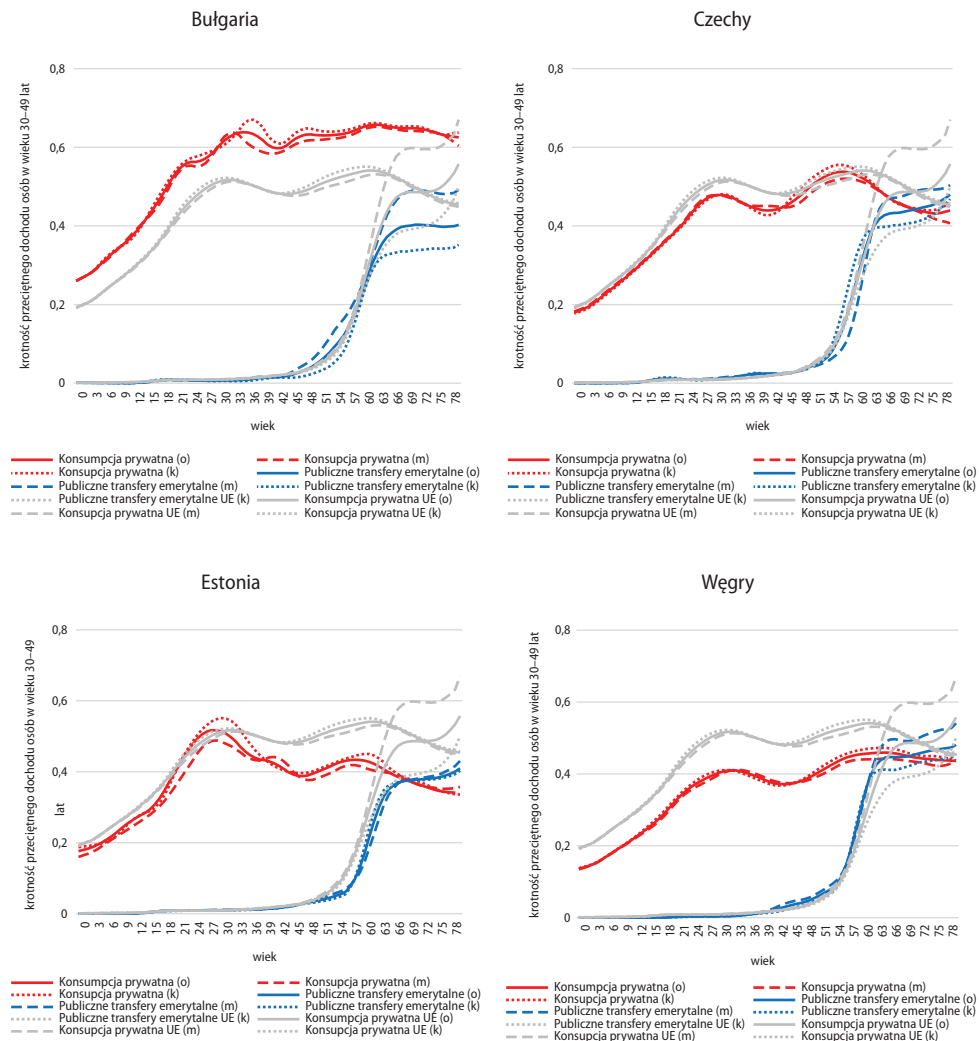
wyższy niż średnia w krajach UE. Najniższy relatywny dochód ze świadczeń emerytalnych *per capita* obserwujemy w Estonii i na Łotwie, co jest spójne z wcześniej prezentowanymi danymi zagregowanymi.

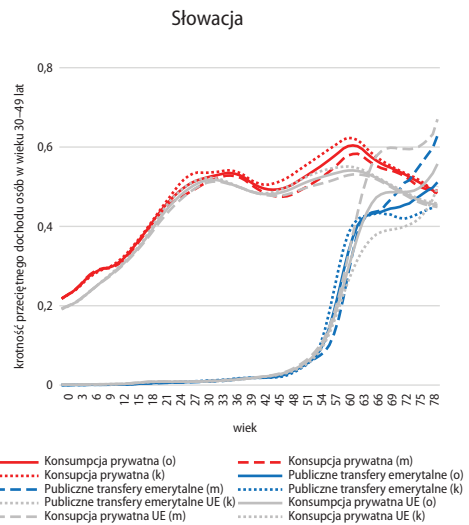
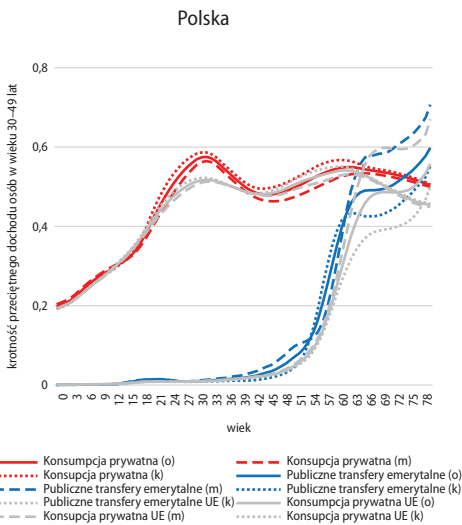
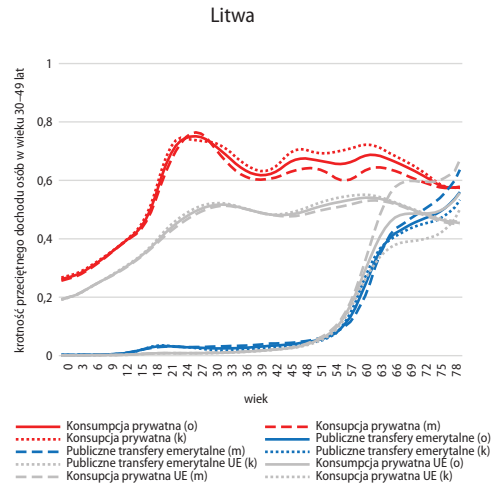
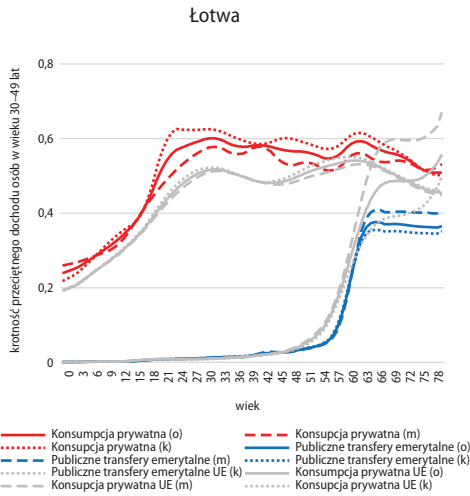
Wykres 5. Znormalizowany poziom otrzymanych transferów pieniężnych w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (krotność przeciętnego dochodu z pracy osób w wieku 30–49 lat), 2010 rok



Źródło: Istenič i in., 2017.

Wykres 6. Znormalizowany poziom otrzymanych transferów pieniężnych i prywatnej konsumpcji w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w porównaniu do krajów UE (krotność przeciętnego dochodu z pracy osób w wieku 30–49 lat), 2010 rok





Źródło: Istenič i in., 2017.

Nie we wszystkich krajach dochód pochodzący z transferów społecznych jest wystarczający, aby sfinansować przeciętny poziom konsumpcji prywatnej, co zostało pokazane na rys. 6. Luka pomiędzy konsumpcją a transferami emerytalnymi w 2010 r. była widoczna szczególnie w Bułgarii, na Litwie i Łotwie. Są to również trzy kraje, w których relatywny poziom konsumpcji prywatnej w relacji do wynagrodzenia osób w wieku 30–49 lat jest najwyższy. Wskazuje to na znaczący udział konsumpcji w dochodach z pracy, typowy dla krajów o relatywnie niskim poziomie dochodów w pracy. W pozostałych krajach profile wieku konsumpcji prywatnej wskazują na niższy bądź porównywalny do przeciętnego

profil konsumpcji prywatnej dla 25 krajów UE. Warto również zwrócić uwagę, że w analizowanych krajach – poza Bułgarią i Polską – różnica w poziomie transferów otrzymywanych przez kobiety i mężczyzn w wieku okołoemerytalnym jest relatywnie niewielka.

Stabilność i adekwatność systemów emerytalnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w przyszłości

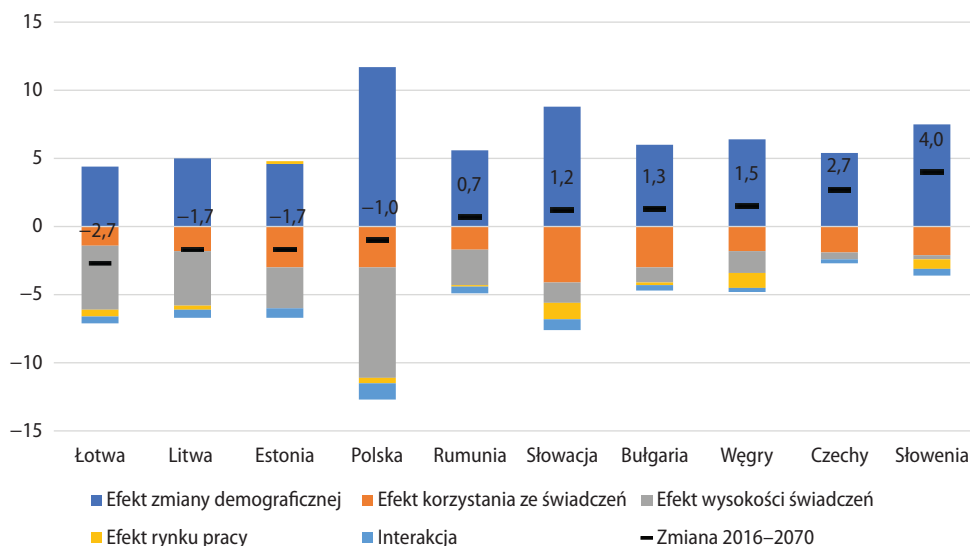
Zmiany, które zostały wprowadzone do systemów emerytalnych analizowanych krajów, będą miały wpływ na prognozowaną wysokość wydatków tych systemów w przyszłości, a także na spodziewany poziom świadczeń. Paweł Strzelecki wskazuje w swoim opracowaniu, że wydatki systemów emerytalnych w analizowanych krajach nie zmienią się w sposób znaczący pomimo prognozowanego starzenia się ludności. Jest to następstwo zmian wdrożonych w systemach emerytalnych, których efekty przeciwdziałają zwiększeniu wydatków w przyszłości. W *Ageing Report 2018* (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2018) dokonana jest dezagregacja projekcji zmiany wydatków na efekty poszczególnych elementów systemu, w tym efekt:

- zmiany demograficznej (*dependency ratio effect*), który ilustruje wpływ relatywnej zmiany liczby osób w wieku 65+ w porównaniu do osób w wieku od 20 do 64 lat na zmianę wydatków;
- korzystania ze świadczeń (*coverage ratio effect*), który wskazuje na wpływ zmian efektywnego wieku emerytalnego na zmianę wydatków;
- wysokości świadczeń (*benefit ratio effect*), który ilustruje wpływ zmiany relatywnej wysokości emerytur na zmianę wydatków;
- rynku pracy (*labour market effect*), pokazujący wpływ zmiany zachowania na rynku pracy, w tym poziomu zatrudnienia, intensywności pracy i wydłużenia aktywności zawodowej na wysokość świadczeń.

Wpływ poszczególnych efektów na zmianę wydatków w perspektywie do 2070 r. przedstawia rys. 8.

We wszystkich krajach zachodzące zmiany demograficzne – przy braku zmian – skutkowałyby wzrostem wydatków na emerytury. Wzrost ten byłby najwyższy w przypadku Polski, Słowacji i Słowenii. Jednocześnie wdrożone zmiany w systemach emerytalnych mają wpływ na obniżenie skali wydatków w przyszłości. Skutkiem tego w czterech krajach (Łotwa, Litwa, Estonia, Polska) projekcje wskazują na spadek wydatków systemów emerytalnych w relacji do PKB, natomiast w pozostałych krajach wydatki te mogą wzrosnąć od 0,7 p.p. w Rumunii do 4 p.p. w Słowenii. W tych krajach, gdzie prognozowany jest spadek wydatków lub niewielki wzrost (Rumunia), dominującą rolę odgrywać będzie efekt wysokości świadczeń.

Rysunek 8. Wpływ analizowanych efektów na zmianę wydatków emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej



Źródło: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2018.

W przypadku czterech wymienionych krajów (Łotwa, Litwa, Estonia, Rumunia) część świadczeń emerytalnych będzie wypłacana z kapitałowej części systemów emerytalnych, co osłabi efekt związany z relatywnym obniżeniem wysokości świadczeń w relacji do wynagrodzeń. Kolejnym efektem mającym znaczenie dla utrzymania stabilności wydatków jest efekt korzystania ze świadczeń, związany z wydłużeniem wieku emerytalnego. Projekcje wskazują na jego istotną rolę, szczególnie na Słowacji (-4,1 p.p.), w Bułgarii, Estonii i Polsce (-3,0 p.p.). Wpływ efektu rynku pracy rzutuje na potencjalne obniżenie wydatków o więcej niż 1 p.p. PKB w przypadku Słowacji i Węgier.

Przedstawione projekcje wskazują, że istotne znaczenie dla stabilizacji wydatków emerytalnych w przyszłości ma zmiana relacji wysokości emerytur do wynagrodzeń, co będzie miało wpływ na adekwatność świadczeń emerytalnych w przyszłości. Ocena adekwatności systemów emerytalnych w opublikowanym przez Komisję Europejską raporcie *Pension Adequacy Report 2018* (European Commission, 2018a, 2018b) uzupełnia oszacowanie stabilności wydatków na świadczenia emerytalne.

Ocena adekwatności świadczeń obejmuje między innymi oszacowanie wysokości emerytur w relacji do zarobków osób, które przechodzą na emeryturę obecnie oraz w przyszłości (rozpoczynających obecnie aktywność zawodową). Porównania te dokonywane są między innymi dla osób, które przechodzą na emeryturę w standardowym wieku emerytalnym – po 40-letnim okresie aktywności zawodowej. Tabela 5 prezentuje informacje

o wysokości teoretycznych stóp zastąpienia netto dla osób przechodzących na emeryturę w 2016 r. oraz projekcję zmiany tej wartości dla osoby przechodzącej na emeryturę 40 lat później.

Tabela 5. Teoretyczne stopy zastąpienia (TRR) netto dla osób o 40-letniej karierze zawodowej do osiągnięcia standardowego wieku emerytalnego w 2016 r. oraz ich potencjalna zmiana do 2056 roku

	TRR (netto) 2016		Zmiana TRR (netto) 2016–2056
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni
Bułgaria	57,3		17
Estonia	41,8		6
Łotwa	61,0		-10
Litwa	49,6	49,5	-1
Węgry	85,6		-4
Polska	85,9	73,0	-41
Rumunia	77,2	71,6	-45
Słowenia	58,8	65,5	0
Słowacja	65,0		1

Źródło: European Commission, 2018b.

Obecnie najwyższy poziom TRR odnotowywany jest w Polsce, w Rumunii i na Słowacji, natomiast w pierwszych dwóch krajach oczekiwany jest znaczący spadek tych wartości, co jest spójne z oszacowaniem efektu zmiany świadczeń w projekcji zawartej w *Ageing Report 2018*. Dodatkowo, zarówno w Polsce, jak i w Rumunii, zgodnie z obecnymi regulacjami utrzymany zostanie niższy wiek emerytalny kobiet. W efekcie osoba pracująca w Polsce przez 40 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego może osiągnąć stopę zastąpienia netto na poziomie: 44,7% – mężczyzna i 37,8% – kobieta (czyli o 6,9 p.p. mniej), a w Rumunii jest to odpowiednio: 32,2% oraz 31,4%. Efekt niższego wieku emerytalnego ma znacznie większe znaczenie w Polsce, co związane jest z formułą emerytalną o zdefiniowanej składce, uwzględniającą zarówno wartość zakumulowanych składek, jak i dalsze trwanie życia w wieku przejścia na emeryturę.

Zmiany poziomu TRR do 2056 r. w Estonii (+6 p.p.) oraz na Litwie (-1 p.p.) wskazują, że obniżenie poziomu świadczeń wypłacanych z publicznej niefinansowej części systemu będzie rekompensowane przez wypłatę świadczeń z części kapitałowej – mniejszą rolę część kapitałowa będzie miała na Litwie.

Podsumowanie

Starzenie się ludności wymaga wprowadzenia zmian systemów emerytalnych, aby utrzymać ich stabilność i adekwatność. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej od wielu lat zmieniają swoje systemy emerytalne, aby przygotować się do zachodzącej zmiany. Doświadczenia ostatnich dekad pokazują, że systemy emerytalne poddawane są niemal ciągłym zmianom, będącym efektem z jednej strony wdrażanych reform strukturalnych, a z drugiej – bieżących presji wynikających z istniejącej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r. stanowił istotne wyzwanie dla utrzymania integralności systemów emerytalnych. Część krajów nie w pełni dostosowała się do tego wyzwania, czego efektem było odejście od rozwiązań związanych z reformami wdrażanymi na przełomie wieków.

Poziom zabezpieczenia dochodu w systemach emerytalnych analizowanych krajów jest zróżnicowany. W Czechach, w Estonii, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji transfery emerytalne w ramach publicznych systemów emerytalnych pozwalają na pokrycie prywatnej konsumpcji osób w wieku emerytalnym. W Bułgarii, na Łotwie i na Litwie prywatna konsumpcja przekracza dochody ze świadczeń, co oznacza konieczność pozyskania dodatkowych transferów z innych źródeł.

Jednym z ważnych osiągnięć niemal wszystkich krajów regionu jest podniesienie i wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co stanowiło istotne wyzwanie polityczne. Działanie to pozwala na utrzymanie stabilności systemów emerytalnych przy jednoczesnym zapewnieniu adekwatności wypłacanych świadczeń na niewiele niższym niż obecnie poziomie. Polska i Rumunia nadal stoją przed tym wyzwaniem.

Bibliografia

- Bielawska, K., Chłoń-Domińczak, A., Stańko, D. (2015). *Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis. Causes, effects and recommendations for fiscal rules 1*.
- Bielawska, K., Chłoń-Domińczak, A., Stańko, D. (2017). *Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis: Causes, effects and recommendations for fiscal rules*. Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym.
- European Commission (2018a). *Pension Adequacy Report 2018. Current and Future Adequacy in Old Age in the EU. Volume II*. Brussels. <https://doi.org/10.2767/653851>, [dostęp: 25.07.2018].
- European Commission (2018b). *Pension Adequacy Report 2018. Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, Vol. 1. Brussels, <https://doi.org/10.2767/406275>, [dostęp: 25.07.2018].

-
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2018). *The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070)* (Institutional Paper No. 079), <https://doi.org/10.2765/615631>, [dostęp: 25.07.2018].
- Guardiancich, I. (2009). *Pension Reforms in Central, Eastern and Southeastern Europe: Legislation, Implementation and Sustainability*. Doctoral thesis, European University Institute, <https://doi.org/10.2870/1700>, [dostęp: 25.07.2018].
- Guardiancich, I. (2013). Pension Privatization in CEE: World Bank 's failures and European inconsistencies The new pension orthodoxy, (February), pp. 1–20.
- Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A., Sambt, J. (2017). *European National Transfer Accounts*.
- Lee, R., Mason, A. (2011). *Population Aging and the Generational Economy. A Global Perspective*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Mason, A., Lee, R., Donehower, G., Lee, S., Miller, T., Tung, A., Wongkaren, T. (2009). *National Transfer Accounts Manual. Overview of National Transfer Accounts*. United Nations.
- Mason, A., Lee, R., Stojanovic, D., Abrigo, M., Syud Amer, A. (2015). *Aging and the Changing Nature of Intergenerational Flows: Policy Challenges and Responses*, pp. 1–45.
- Müller, K. (1999). *The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe*. Edward Elgar.
- Müller, K. (2003). *Privatising old-age security: Latin America and Eastern Europe compared*. Edward Elgar.
- Orenstein, M.A. (2013). Pension privatization: Evolution of a paradigm. *Governance*, 26(2), pp. 259–281, <https://doi.org/10.1111/gove.12024>, [dostęp: 25.07.2018].
- Orenstein, M.A. (2011). Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?. *International Social Security Review*, 64 (January 2010).
- Orenstein, M.A., Mitchell, A. (2008). *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*. Princeton University Press.
- Schwarz, A., Arias, O. (2014). *The Inverting Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington: World Bank.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>, [dostęp: 25.07.2018].

* * *

Reformy systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, emerytura i konsumpcja osób starszych w kontekście zachodzących zmian demograficznych

Streszczenie

W niniejszej pracy omówiono proces reformowania systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie po transformacji ustrojowej, w czasie kryzysu gospodarczego i finansowego, a także w ostatnich latach. Plan wdrażania systemów emerytalnych z obowiązkową

częścią kapitałową został istotnie zmodyfikowany w okresie pogorszenia sytuacji finansów publicznych po 2009 r., kiedy głównym wyzwaniem była stabilizacja finansów publicznych. Obecne zmiany w większym stopniu odpowiadają na potrzebę zwiększenia adekwatności przyszłych emerytur. Kraje regionu również podnoszą ustawowy wiek emerytalny do standardowego poziomu obserwowanego w krajach UE, co pozwala na dostosowanie systemów emerytalnych do wyzwań starzejącej się populacji przy utrzymaniu stabilności i adekwatności świadczeń emerytalnych.

Pension System Reforms in Central and Eastern European Countries; Pensions and Consumption of the Elderly in the Context of the Present Demographic Changes

Abstract

This paper discusses the process of reforming pension systems in the countries of Central and Eastern Europe (CEE) in the post-systemic transformation period, during the economic and financial crisis, and in recent years. Implementing pension systems with the mandatory funded component has been significantly modified in the period of deterioration of the public finance situation after 2009, when the main challenge was the stabilisation of public finances. Current changes are more responsive to the need to increase the adequacy of future pensions. The region's countries are also raising the statutory retirement age, to the standard level observed in EU countries, which allows adapting pension systems to the challenges of the ageing population, while maintaining the stability and adequacy of retirement benefits.

* * *

Nota o autorce

Agnieszka Chłoń-Domińczak jest doktorem habilitowanym, adiunktem w Szkole Głównej Handlowej. W latach 2008–2009 była podsekretarzem stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a wcześniej dyrektorem Departamentu Analiz i Prognoz Ekonomicznych w tym samym resorcie. Jej obowiązki obejmowały między innymi: obszar systemu ubezpieczeń społecznych, politykę rodzinną, działania na rzecz wydłużania aktywności zawodowej. Była członkiem zespołu, który opracował założenia nowego systemu emerytalnego. Od 1999 do 2002 r. była współpracownikiem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Pracowała też jako konsultant m.in. Banku Światowego, Międzynarodowej Organizacji Pracy i OECD. W 2009 została uhonorowana Nagrodą im. Andrzeja Bączkowskiego „za wysokie kwalifikacje, które łączy z wielkim zaangażowaniem w działaniach dla dobra publicznego”. Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące demografii, systemów emerytalnych, rynku pracy, polityki społecznej, zdrowia oraz edukacji. W SGH prowadzi wykłady z obszarów ekonomii emerytalnej, statystyki społecznej, polityki gospodarczej i społecznej.

Rynki pracy wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – diagnoza sytuacji, tendencje, propozycje reform

Gospodarki krajów transformacyjnych wyraźnie różnią się od krajów gospodarczo rozwiniętych. Ponad cztery dekady funkcjonowania w systemie gospodarki sterowanej centralnie wydatnie ograniczyły możliwości wzrostu tej grupy państw, powodując pogłębianie różnic rozwojowych. Jeśli za miarę rozwoju przyjąć poziom realnego PKB per capita, z początkiem lat 90., a więc w momencie rozpoczęcia procesu transformacji, gospodarki krajów byłego bloku wschodniego rozpoczęły proces konwergencji. I choć dążeniem krajów względnie biedniejszych niezmiennie pozostaje dogonienie krajów bogatszych, aby sprostać temu zadaniu niezbędne są odpowiednie działania podmiotów prowadzących politykę gospodarczą, a zwłaszcza sektora prywatnego (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, poszczególnych jednostek).

Celem tej części raportu jest przedstawienie zróżnicowanej sytuacji krajowych rynków pracy w wybranych krajach transformacyjnych. Krajami poddanymi analizie będą: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry (określane dalej jako kraje CEE). Na ich tle jedynie częściowo – z uwagi na brak dostępnych danych lub niski poziom ich wiarygodności – zarysowana zostanie sytuacja rynku pracy na Ukrainie, która wciąż znajduje się w okresie transformacji systemowej.

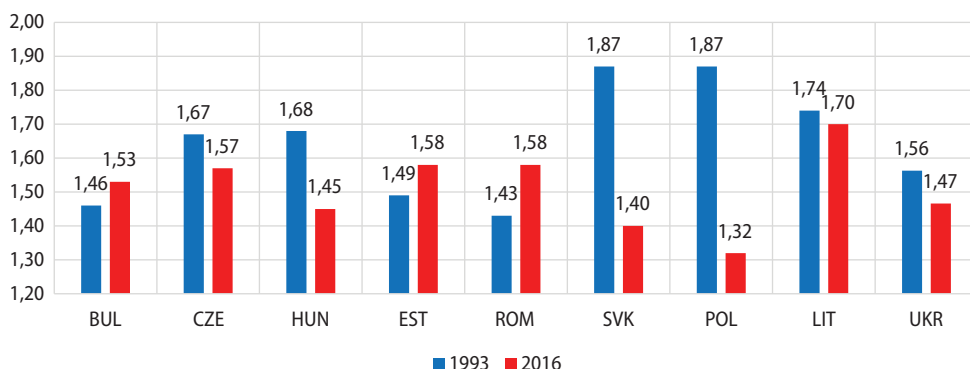
Diagnoza sytuacji demograficznej

Sytuację demograficzną wszystkich analizowanych krajów można określić jako niekorzystną. Do sformułowania takiego wniosku skłania nas analiza zmian podstawowych mierników demograficznych – współczynnika dzietności, oczekiwanej długości trwania życia oraz współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi – przedstawiona poniżej. W tym miejscu warto dodać, że taka sytuacja demograficzna od dawna

charakteryzuje rozwinięte gospodarczo kraje Europy Zachodniej. Tym, co jednak zaskakuje w kontekście krajów postsocjalistycznych, jest dynamika tych zmian.

Na wykresie 1 przedstawiono zmiany współczynnika dzietności. Pokazuje on liczbę urodzonych dzieci przypadających na 1 kobietę w wieku rozrodczym (15–49 lat).

Wykres 1. Zmiany współczynnika dzietności (1993, 2016)



Źródło: Bank Światowy.

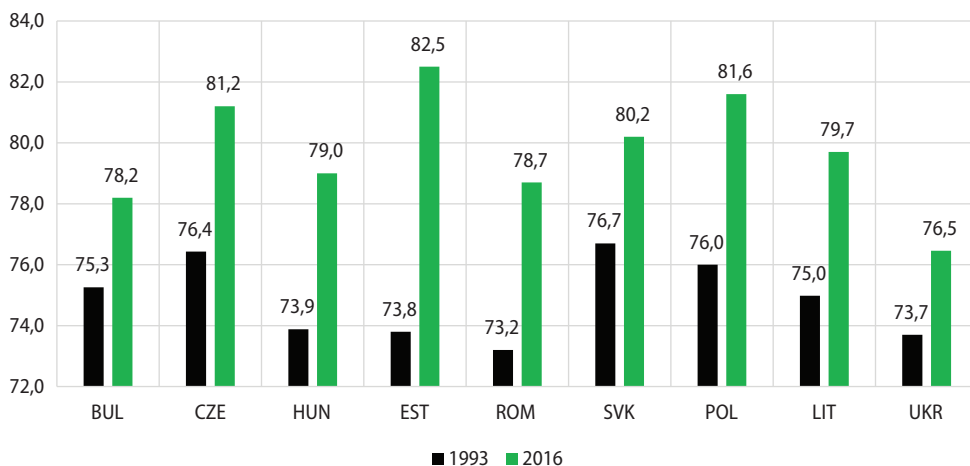
Zauważmy, że w 2016 r. jedynie w przypadku Rumunii, Estonii i Bułgarii zanotowano wzrost współczynnika dzietności w stosunku do 1993 r., który przyjęto jako wyjściowy. Wzrost ten w każdym kraju był jednak nieznaczny, za co najprawdopodobniej odpowiada echo wcześniejszych wyzów demograficznych. W pozostałych krajach zanotowano spadek tego miernika – największy w Polsce (o 0,55) i na Słowacji (o 0,47), czyli odpowiednio o 29,4% i o 25,1%. Niezależnie od wartości przedstawionych powyżej oraz tego, jak duże są spadki, cechą wspólną wszystkich krajów transformacyjnych, która łączy tę grupę z zaawansowanymi gospodarczo krajami Europy Zachodniej, jest niska wartość tego współczynnika. Osiąga ona w przypadku każdego kraju wartość znacznie poniżej 2,25 dziecka na kobietę w wieku rozrodczym. Osiągnięcie tego poziomu gwarantuje tzw. prostą zastępowalność pokoleń, tj. sytuację, w której populacja danego kraju nie kurczy się, ale i nie przyrasta liczebnie. Wartość poniżej 2,25 oznacza, że – w przypadku braku zmiany wzorca reprodukcji – populacja danego kraju będzie się kurczyła¹. Zauważmy, że w stosunku do Polski i Słowacji jedynie w ciągu 23 lat spadek wartości jest ogromny. Wśród krajów znajdujących się w tak trudnej sytuacji demograficznej (mamy również na myśli kraje Europy Zachodniej) nie znaleziono dotychczas skutecznego rozwiązania pozwalającego na trwałe podniesienie współczynnika dzietności. Niska wartość

¹ Determinanty niskiej dzietności wyjaśnione zostały przez koncepcję tzw. drugiego przejścia demograficznego.

współczynnika płodności oznacza, że na rynek pracy wchodzić będzie coraz mniej młodych roczników, zaś zgodnie z procesem starzenia demograficznego w strukturze populacji coraz większy odsetek będą stanowić osoby w wieku poprodukcyjnym. Będzie to stanowiło poważne wyzwanie dla systemu finansów publicznych, ponieważ przy braku reform populacja aktywnych zawodowo, a więc osób, które w największym stopniu przyczyniają się do wytwórczości PKB bieżącego okresu, będzie się kurczyć, natomiast populacja osób w wieku poprodukcyjnym, a więc osób, które w najmniejszym stopniu przyczyniają się do wzrostu PKB, będzie przyrastać.

Przyjrzyjmy się zmianom oczekiwanej długości trwania życia kobiet i mężczyzn w momencie urodzin. Miernik ten pokazuje, jak długo statystycznie – według tablic trwania życia – będzie żyła kobieta urodzona w danym roku. Zauważmy, że kobieta urodzona w 1993 r. mogła przeżyć ok. 73–77 lat, zaś w 2016 r. wartość ta oscylowała już w granicach 76,5–82,5 roku. Zgodnie z procesami demograficznymi oraz w następstwie postępu w rozwoju medycyny i zmiany stylu życia kobieta, która osiągnie ten wiek, statystycznie ma jeszcze szansę na przeżycie kilku kolejnych lat.

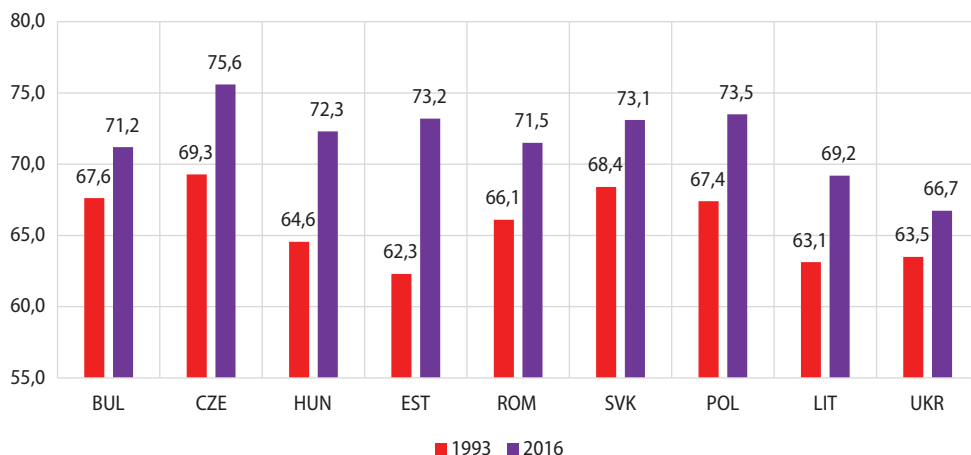
Wykres 2. Zmiany oczekiwanej długości trwania życia w momencie urodzin (kobiety)



Źródło: Bank Światowy.

Nie dziwi nas również to, że w odniesieniu do subpopulacji mężczyzn możemy wyprowadzić te same wnioski (wykres 3) – statystycznie rzecz biorąc, mężczyźni urodzeni w 2016 r. będą mieli szansę na przeżycie co najmniej 71 lat (za wyjątkiem Litwy i Ukrainy), podczas gdy mężczyźni urodzeni 23 lata wcześniej – poza Litwą, Ukrainą i Estonią – średnio mogli liczyć na przeżycie co najmniej 67–68 lat.

Wykres 3. Zmiany oczekiwanej długości trwania życia w momencie urodzin (mężczyźni)



Źródło: Bank Światowy.

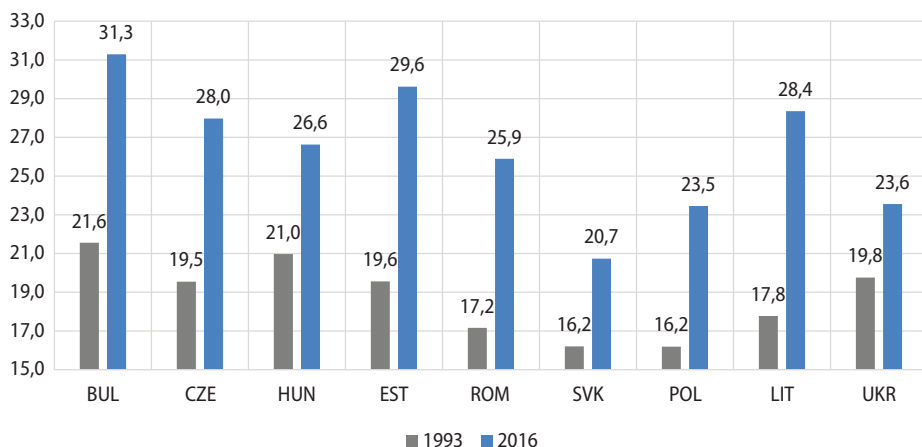
W kolejnych latach możemy spodziewać się dalszego wydłużenia oczekiwanej długości życia. Na podstawie doświadczeń i statystyk międzynarodowych możemy stwierdzić, że przyrosty te dla badanych krajów stają się coraz mniejsze – zbliżają granicę oczekiwanej długości trwania życia w momencie urodzin do biologicznej granicy długości życia ludzkiego, jednak zdecydowanie większe niż dla krajów Europy Zachodniej. Oznacza to, że kraje postsocjalistyczne od momentu rozpoczęcia procesu transformacji starzeją się w najszybszym tempie. W kolejnych dekadach – niezależnie od źródła projekcji i jej horyzontu czasowego – będziemy mogli zaobserwować stopniowe wygaszanie tej dynamiki, aż społeczeństwa tych krajów „dogonią” pod względem charakterystyk demograficznych społeczeństwa większości krajów Europy Zachodniej, określane jako demograficznie stare.

Przyrost oczekiwanej długości życia jest zjawiskiem korzystnym, jednak wiąże się z istotnymi problemami. Po pierwsze – biorąc pod uwagę malejącą liczbę urodzin i rosnącą liczbę osób w wieku poprodukcyjnym – oznacza to, że przy założeniu braku zmian instytucjonalnych konsumpcja coraz większej liczbie populacji osób w wieku poprodukcyjnym będzie finansowana przez coraz mniejszą liczebnie populację w wieku produkcyjnym. Relację tę odzwierciedla współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi.

Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi pokazuje, ile osób w wieku poprodukcyjnym przypada na 100 osób w wieku produkcyjnym. Tylko w ciągu ostatnich 23 lat współczynnik ten wzrósł z 4,5 (na Słowacji) do 10,6 (w Polsce). Ponownie w Polsce odnotowano największe pogorszenie – tylko w ciągu ostatnich 23 lat przybyło ponad 10 osób w wieku poprodukcyjnym w relacji do 100 osób w wieku produkcyjnym. Tak dynamiczne zmiany skłaniają do wprowadzenia reform instytucjonalnych, które

powinny zneutralizować niekorzystne zmiany demograficzne, o których traktuje ostatni rozdział tej części raportu.

Wykres 4. Zmiany współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi



Źródło: Bank Światowy.

Diagnoza problemów funkcjonowania krajowych rynków pracy

Współczynnik aktywności zawodowej ludności (*Labour Force Participation Rate – LFPR*)

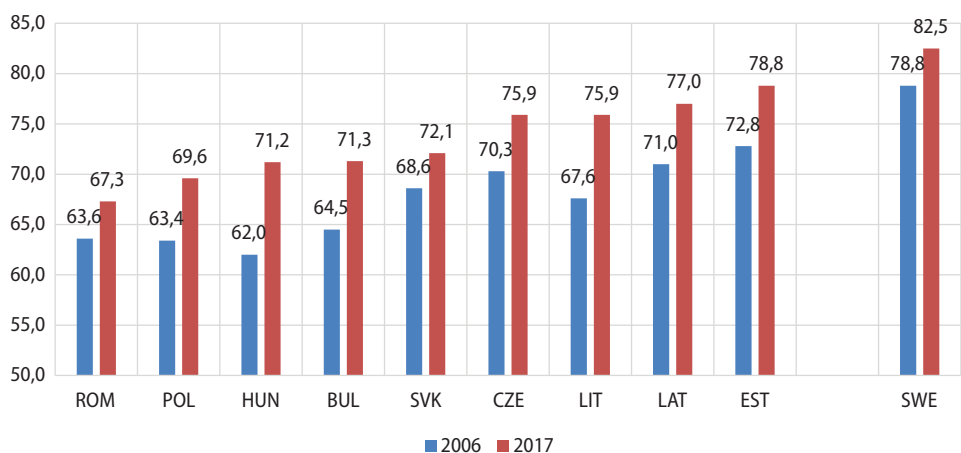
Analizę sytuacji krajowych rynków pracy omawianych krajów rozpoczniemy od współczynnika aktywności zawodowej ludności (LFPR), tj. relacji osób aktywnych zawodowo w stosunku do populacji w wieku produkcyjnym. Jako rok odniesienia przyjęliśmy rok 2006 – ostatni przed wybuchem ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego.

Zauważmy, że we wszystkich analizowanych krajach odnotowaliśmy wzrost wskaźnika LFPR, który jednakowoż był zróżnicowany. Jako punkt odniesienia przyjęliśmy poziom i zmianę wartości tego wskaźnika w Szwecji – kraju, w którym jest on najwyższy w całej UE. Różnica pomiędzy Węgrami (krajem z najniższym poziomem spośród analizowanych) a Szwecją wynosiła w 2006 r. 16,8 p.p., a w 2017 r. zmalała do 11,3 p.p. W latach 2006–2017 w Szwecji wskaźnik ten wzrósł o 3,7 p.p., a w większości pozostałych krajów bardziej². Pod tym względem zmiany, jakie zaszły, z pewnością są satysfakcjonujące, choć poziom wskaźnika w odniesieniu do Szwecji pozostaje wciąż niższy o co najmniej 13,7 p.p. Jego

² Jedynie w Rumunii wzrósł o tę samą wartość, zaś na Słowacji – jedynie o 3,5 p.p.

wartość jest ważna, ponieważ jej dopełnienie do jedności pokazuje, jak dużo osób w populacji w wieku produkcyjnym nie jest ani zatrudnionych, ani bezrobotnych. Innymi słowy, pokazuje ona skalę bierności zawodowej. Trwałe zwiększenie wartości tego wskaźnika zapewne przyczyni się do zwiększenia dynamiki wzrostu i szybszego doganiania zamożniejszych krajów Europy Zachodniej. Jak tego dokonać? Kilka propozycji przedstawiam w ostatnim rozdziale tej części raportu.

Wykres 5. Współczynnik aktywności zawodowej ludności populacji ogółem (od 15. do 64. roku życia)



Źródło: Eurostat.

Grupą szczególnie narażoną na trwałe wykluczenie z rynku pracy są osoby w wieku od 55 do 64 lat. Aktywność zawodową tej grupy wiekowej przedstawia wykres 6.

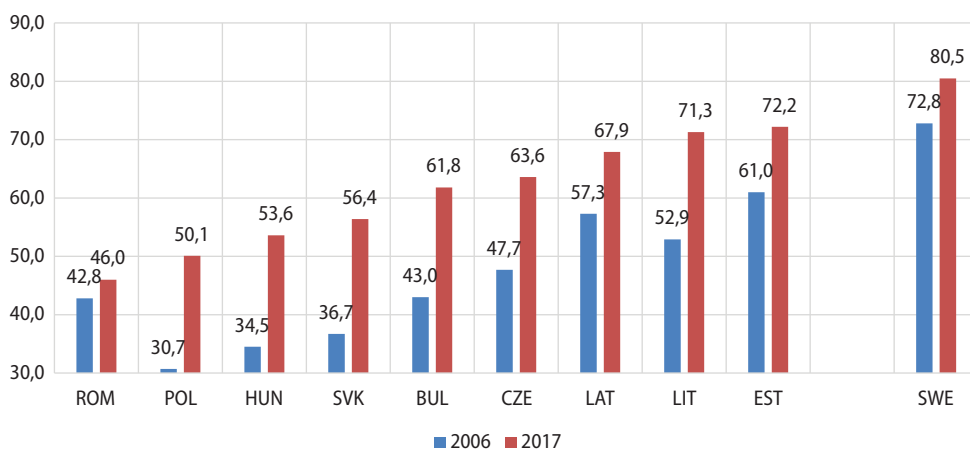
Ponownie punktem odniesienia uczyniliśmy kraj cechujący się najwyższą wartością tego wskaźnika. Różnice między krajami są jeszcze większe, ponieważ w 2017 r. sięgały nawet 34,5 p.p. I choć uległy one istotnemu zmniejszeniu – w 2006 r. różnica między Polską a Szwecją wynosiła aż 42,1 p.p. – aktywność zawodowa tej grupy wiekowej stanowi istotne, jeśli nie największe wyzwanie dla prowadzących politykę rynku pracy. Podwyższenie wartości LFPR w tej grupie wiekowej skutkowałoby wzrostem wartości wskaźnika aktywności zawodowej ludności całej populacji w wieku produkcyjnym, o czym wspominaliśmy powyżej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że niskie wartości LFPR w tej grupie wiekowej wynikają z prowadzonej od początku okresu transformacji polityki masowej dezaktywizacji zawodowej, której celem miało być ograniczenie gwałtownego przyrostu bezrobocia w początkowej fazie zmian. Jednak w momencie, gdy gospodarki transformacyjne ponownie weszły na ścieżkę wzrostu, polityki tej nie zaniechano, doprowadzając do opuszczenia

ryнку pracy przez miliony osób, które znajdowały się w młodym i średnim wieku. Polityka wcześniejszej dezaktywizacji jest wciąż obecna w postaci programów skierowanych do wybranych grup zawodowych we wszystkich krajach regionu.

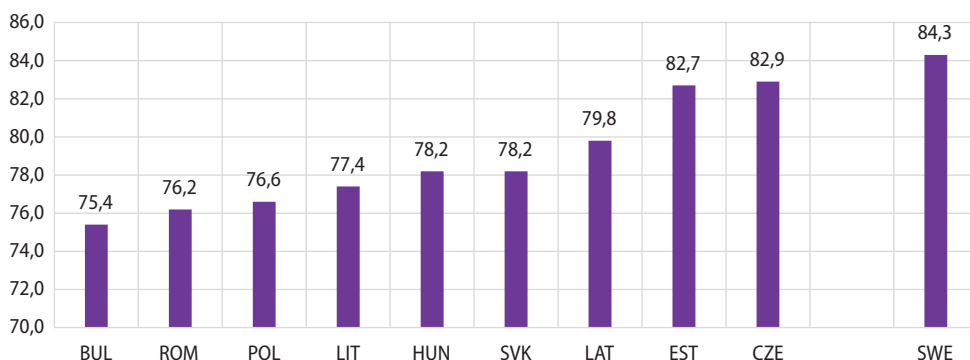
Na kolejnych dwóch wykresach przedstawiliśmy aktywność zawodową mężczyzn w przedziałach wiekowych od 15 do 64 lat i od 55 do 64 lat. Skoncentrowaliśmy naszą uwagę jedynie na różnicach w poziomach wskaźnika w 2017 r., ponieważ w latach 2006–2017 obserwowaliśmy tę samą tendencję zmian.

Wykres 6. Współczynnik aktywności zawodowej ludności populacji ogółem (od 55. do 64. roku życia)



Źródło: Eurostat.

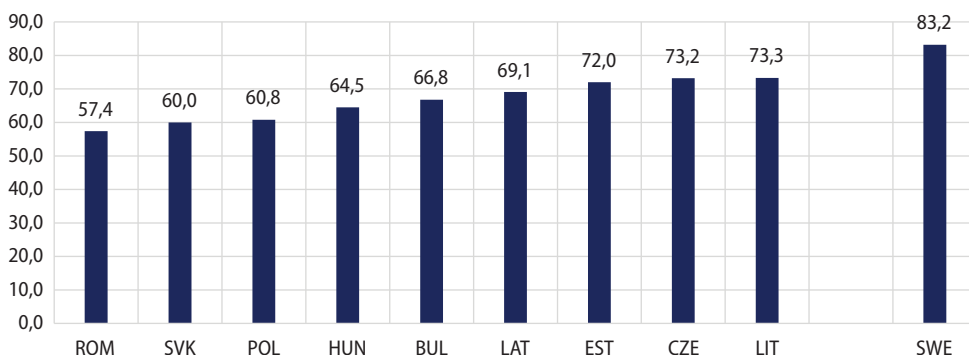
Wykres 7. Współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn w wieku od 15 do 64 lat w 2017 r.



Źródło: Eurostat.

Zauważmy, że na powyższym wykresie różnice między Szwecją a drugimi w kolejności Czechami są mniejsze niż na wykresie 5. Podobnie możemy wnioskować o poziomach wskaźnika w pozostałych krajach. Oznacza to, że niższą aktywnością zawodową muszą odznaczać się kobiety. Przyjrzyjmy się jeszcze wykresowi 8. Wartości współczynnika aktywności zawodowej mężczyzn w wieku od 55 do 64 lat są przeciętnie wyższe niż dla całej populacji w wieku od 55 do 64 lat. Potwierdzenie naszych przypuszczeń zamieszczono na wykresach 9 i 10.

Wykres 8. Współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn od 55. do 64. roku życia w 2017 r.

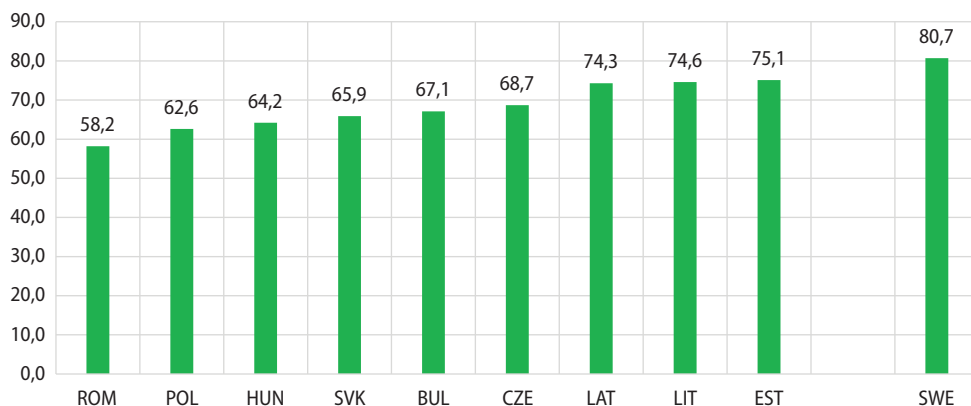


Źródło: Eurostat.

O ile aktywność zawodowa kobiet w wieku od 15 do 64 lat kształtuje się powyżej 58 proc., o tyle poziom ten dzieli od Szwecji aż 20,5 p.p. (wykres 9). W odniesieniu do populacji mężczyzn różnice te były ponad dwukrotnie niższe. Pokazuje to, że trwałe zwiększenie aktywności zawodowej kobiet w wieku produkcyjnym – co z powodzeniem udało się osiągnąć w Szwecji – powinno być priorytetem polityki rynku pracy. W Szwecji dzięki polityce państwa ukierunkowanej na wspieranie młodych kobiet po urodzeniu dziecka udało się ograniczyć skalę opuszczania przez kobiety rynku pracy. W efekcie nie tylko podwyższono współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku od 15 do 64 lat, ale też trwale podwyższono wartość tego wskaźnika w subpopulacji kobiet w przedziale od 55. do 64. roku życia.

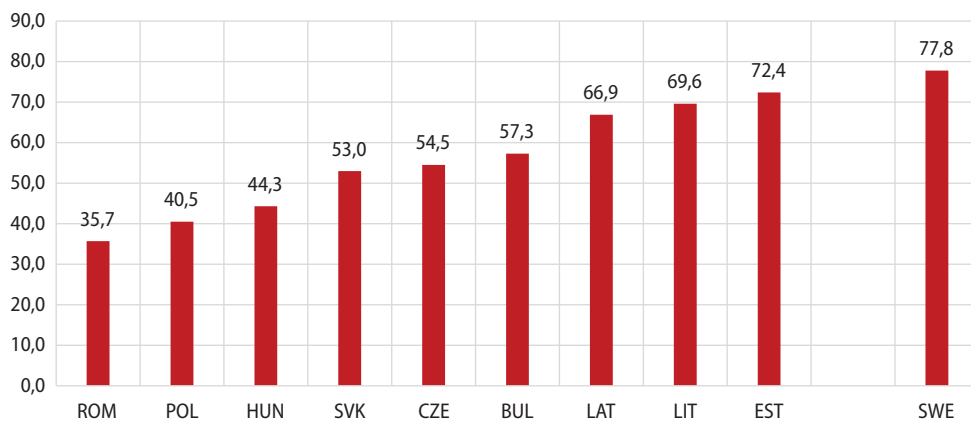
W zakresie aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym, tj. od 55. do 64. roku życia (wykres 10), już udało się wiele osiągnąć. Choć różnica pomiędzy Szwecją a Rumunią wynosi aż 42,1 p.p., warto dodać, że w 2006 r. różnica pomiędzy Szwecją – krajem z najwyższym poziomem tego współczynnika w UE (69,6 proc.) a Polską – krajem z najniższym poziomem (20,3 proc.) – była jeszcze większa i wynosiła blisko 50 p.p.

Wykres 9. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku od 15 do 64 lat w 2017 r.



Źródło: Eurostat.

Wykres 10. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 55–64 lat w 2017 r.



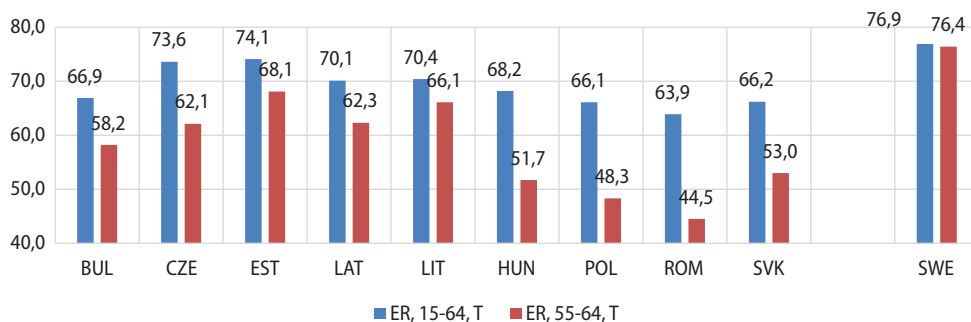
Źródło: Eurostat.

Kraje nadbałtyckie (Estonia, Łotwa i Litwa) wyróżniają się na tle pozostałych gospodarek. Współczynniki aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet, są w nich na wyższym poziomie niż w pozostałych analizowanych krajach. Bez wątpienia jest to zasługa reform uelastyczniających kodeks pracy (Guzikowski, 2016).

Wskaźnik zatrudnienia (Employment Rate, ER)

Wskaźnik zatrudnienia mierzy liczbę zatrudnionych w relacji do populacji w wieku produkcyjnym. Na poniższych wykresach zamieszczono dekompozycję wartości wskaźnika dla wybranych grup wiekowych i płci.

Wykres 11. Wskaźnik zatrudnienia populacji w grupach wiekowych od 15. do 64. roku życia i od 55. do 64. roku życia w 2017 r.

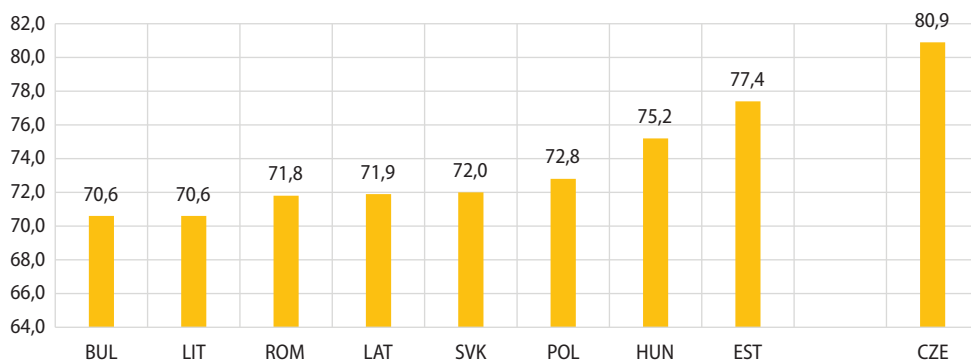


Źródło: Eurostat.

Podobnie jak zidentyfikowaliśmy to w odniesieniu do współczynnika aktywności zawodowej ludności, również w odniesieniu do wskaźnika zatrudnienia możemy stwierdzić, że co do zasady różnice w wartości wskaźnika w populacji osób w wieku produkcyjnym w porównaniu ze Szwecją są mniejsze niż różnice dla subpopulacji osób w wieku od 55 do 64 lat. Największą różnicę notujemy w przypadku Rumunii, w której jedynie 44,5 proc. ludności w wieku od 55 do 64 lat pracuje, podczas gdy w Szwecji jest to o blisko 32 p.p. więcej. Tak duże różnice wynikają zarówno z podejścia samych zainteresowanych do procesów zachodzących na rynku pracy (w tym wzorców kulturowych), jak i polityki wcześniejszej dezaktywizacji oraz usztywnionych rozwiązań kodeksu pracy, ograniczających lub zniechęcających pracodawców do zatrudniania osób w wieku przedemerytalnym.

Interesujące jest, że krajem o najwyższej wartości wskaźnika zatrudnienia w UE są Czechy. Pozostałe kraje regionu nie odstają zanadto od Czech – w Bułgarii ER jest o 10,3 p.p. niższa. Odsetek populacji w wieku produkcyjnym, który osiąga dochody z pracy zamiast zasiłku dla bezrobotnych lub innych świadczeń socjalnych, wpływa na poziom PKB. Stąd ważne jest, aby wartość wskaźnika zatrudnienia była na możliwie jak najwyższym poziomie. Sprzyja temu elastyczny rynek pracy, który pozwala na szybsze dostosowanie popytu na pracę i jej podaży do zmiennych warunków gospodarczych, w tym po wystąpieniu szoków makroekonomicznych.

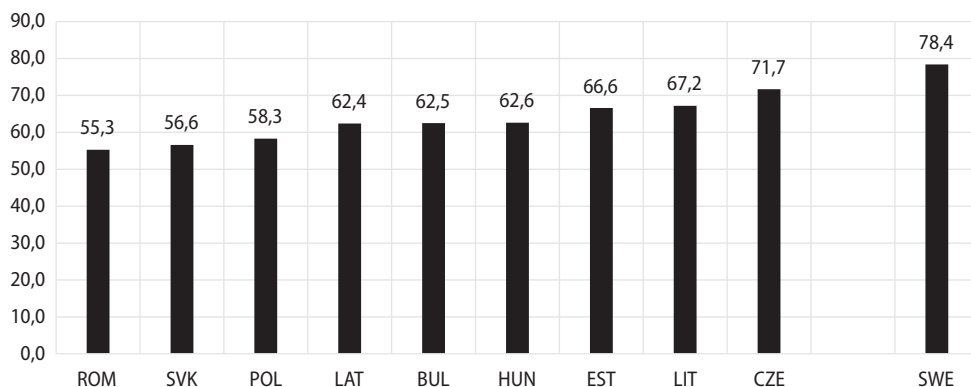
Wykres 12. Wskaźnik zatrudnienia populacji mężczyzn w wieku od 15. do 64. roku życia w 2017 r.



Źródło: Eurostat.

Na wykresie 13 przedstawiliśmy poziom wskaźnika zatrudnienia subpopulacji mężczyzn w wieku okołoemerytalnym w 2017 roku. W Czechach, gdzie poziom jest najwyższy spośród badanych krajów, różnica dzieląca je od Szwecji wynosi jedynie 6,7 p.p., zaś w przypadku Rumunii to aż 23,1 p.p. Te różnice powodują, że Rumunia i pozostałe kraje regionu mogłyby rozwijać się szybciej, gdyby stworzyły warunki do zwiększenia popytu na pracę zgłaszanego przez pracodawców, a jednocześnie ograniczyły ubytek podaży pracy będący następstwem polityki dezaktywizacji zawodowej.

Wykres 13. Wskaźnik zatrudnienia populacji mężczyzn w wieku od 55 do 64 lat w 2017 r.

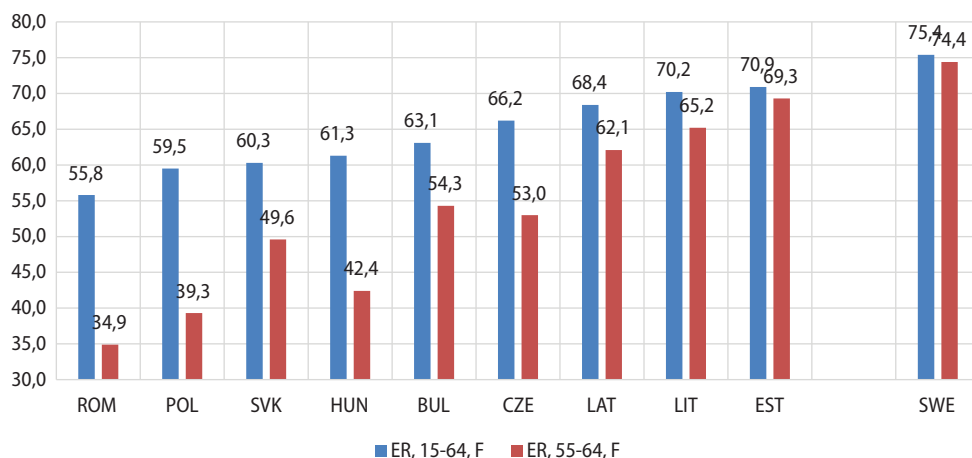


Źródło: Eurostat.

Odnośnie wartości wskaźnika zatrudnienia w subpopulacji kobiet w wieku od 15 do 64 lat i od 55 do 64 lat możemy stwierdzić, że prawidłowości sformułowane przy

omawianiu współczynnika aktywności zawodowej kobiet są podobne. Trwałe zwiększenie zatrudnienia kobiet nie może odbyć się bez uelastycznienia kodeksu pracy oraz stworzenia możliwości posłania dziecka do żłobka lub przedszkola, jak też ograniczenia wymiaru urlopu macierzyńskiego³ i wychowawczego. Dzięki temu kobiety, które urodziły dzieci, będą krócej przebywać poza rynkiem pracy, co zmniejszy skalę erozji posiadane go przez nie kapitału ludzkiego, a tym samym zwiększy szanse na utrzymanie przez nie pracy po powrocie z urlopu.

Wykres 14. Wskaźnik zatrudnienia populacji kobiet w wieku 15–64 i 55–64 lat w 2017 r.



Źródło: Eurostat.

Z punktu widzenia wskaźnika zatrudnienia różnice, które możemy zidentyfikować, są znaczne, zwłaszcza gdy porównujemy zatrudnienie kobiet z grupy wiekowej od 55 do 64 lat. W przypadku Rumunii jest to blisko 40 p.p. różnicy, jakie dzielą ją od przodującej w rankingu Szwecji.

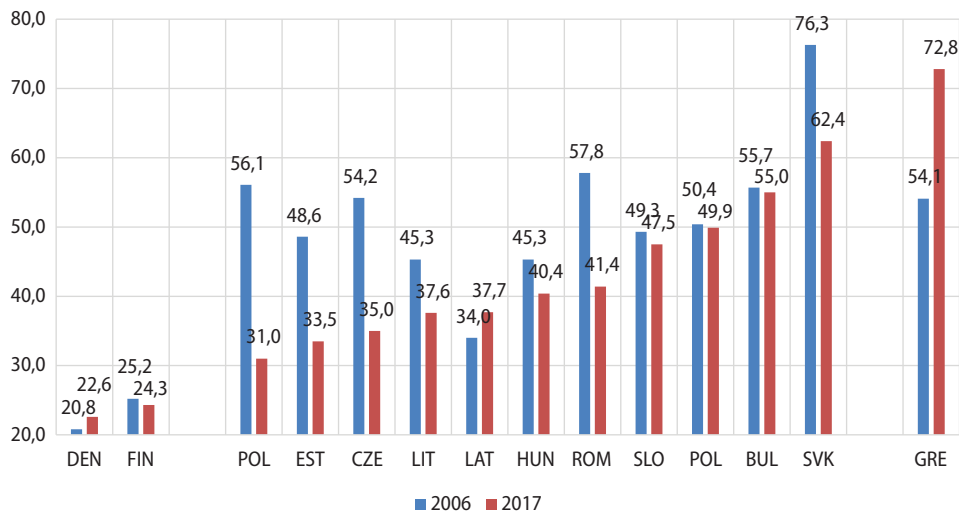
Analiza poziomów wskaźnika zatrudnienia uzmysławia nam, jak ważne jest nie tylko przywrócenie kobiet w wieku od 15 do 64 lat z zasobu biernych do aktywnych zawodowo, lecz także umożliwienie im pracy, m.in. poprzez wprowadzenie takich rozwiązań kodeksu pracy, dzięki którym będą one mogły łączyć pracę z wychowywaniem dziecka (przynajmniej we wczesnym etapie jego życia). W ten sposób uzyskalibyśmy wzrost aktywności zawodowej kobiet (a zatem całej populacji w wieku od 15 do 64 lat).

³ Pod tym pojęciem rozumiemy zmianę proporcji czasowego wymiaru urlopu przypadającego na matkę i ojca.

Długotrwanie bezrobotni

Problemem rynków pracy krajów transformacyjnych jest względnie wysoki odsetek osób długotrwanie bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy) w stopie bezrobocia ogółem. Poziomy tego miernika w 2006 i 2017 r. zilustrowano na wykresie 15.

Wykres 15. Odsetek długotrwanie bezrobotnych w stopie bezrobocia ogółem



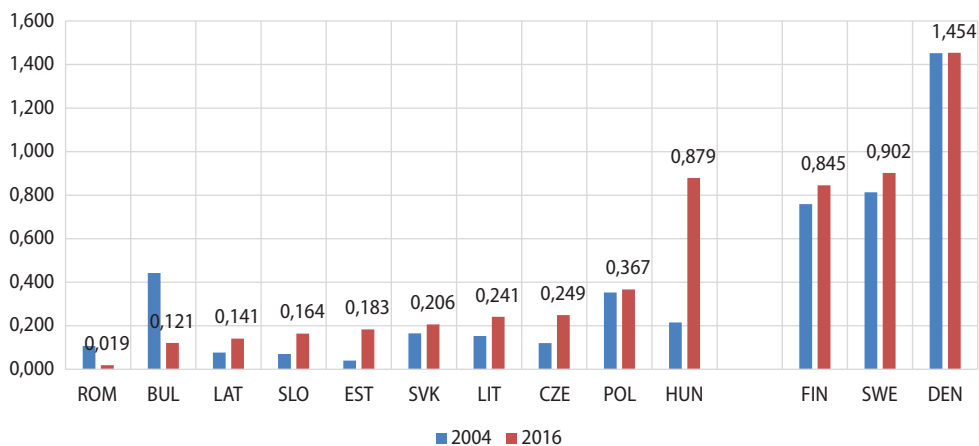
Źródło: Eurostat.

Dla kontrastu na powyższym wykresie zestawiliśmy odsetki długotrwanie bezrobotnych w krajach o ich najniższym poziomie – Danii i Finlandii – z poziomem w Grecji. Jak widać, niektórym krajom transformacyjnym udało się trwale obniżyć liczebność długotrwanie bezrobotnych (Słowacja), podczas gdy tylko na Łotwie odsetek ten wzrósł. Celem polityki rynku pracy powinno być ograniczenie liczebności długotrwanie bezrobotnych. Niemniej jednak nie może się to odbywać na zasadzie wyrejestrowania bezrobotnych z zasobu – ta metoda wprawdzie pozwala na obniżenie stopy bezrobocia, jednak skutkuje trwałym wykluczeniem tych osób z zasobu aktywnych zawodowo, a więc zwiększa skalę bierności zawodowej populacji w wieku produkcyjnym. Właściwie prowadzona polityka rynku pracy powinna skutkować zmniejszaniem odsetka długotrwanie bezrobotnych i jednoczesnym wzrostem wskaźnika zatrudnienia. Służyć temu powinny wszystkie narzędzia z zakresu tzw. aktywnej polityki rynku pracy (*Active Labour Market Policy*).

Niskie nakłady na ALMP

Rolą aktywnej polityki rynku pracy jest przywracanie bezrobotnych do zasobu zatrudnionych. Narzędziami o charakterze aktywizacyjnym są m.in. doradztwo zawodowe, szkolenia i przekwalifikowanie zawodowe, pośrednictwo pracy, bony relokacyjne, granty na przedsiębiorczość, prace subsydiowane i bezpośrednia kreacja miejsc pracy, których celem jest ułatwienie bezrobotnym znalezienia pracy i zwiększenie ich szans na rynku pracy, a jednocześnie zmniejszenie prawdopodobieństwa porzucenia aktywnego poszukiwania pracy przez długotrwale bezrobotnych⁴.

Wykres 16. Wydatki na ALMP [% PKB]



Źródło: OECD.

Na podstawie powyższego wykresu możemy stwierdzić, że spośród analizowanych krajów transformacyjnych w 2016 r. jedynie Węgry wydawały na ALMP kwoty zbliżone do Finlandii i Szwecji. Absolutnym rekordzistą jest w tym zakresie Dania, gdzie wysokie wydatki na ALMP stanowią istotny element modelu polityki rynku pracy, określanego mianem *flexicurity*.

Przy wydatkowaniu środków na ALMP trzeba jednak być niezwykle ostrożnym, aby nie popełnić tego samego błędu co Szwecja na początku lat 90. (Calmfors, 1994). Dotknięta największą powojenną recesją, zaczęła przeznaczać olbrzymie kwoty na działania z zakresu ALMP. Środki te przyniosły jednak znikomy efekt, ponieważ były źle adresowane⁵. Na

⁴ Literatura na temat skuteczności narzędzi z zakresu ALMP jest nader obfita. Dobry przegląd piśmiennictwa i badań można znaleźć w pracach: Dar, Tzannatos (1998), van Ours (2002) oraz Betcherman i in. (2004).

⁵ W różnych regionach Szwecji bezrobocie miało inne podłoże – wydatkowanie dużych środków na aktywizowanie bezrobotnych w rolniczo-usługowej Skanii na południu Szwecji przyniosło inne efekty niż porów-

podstawie szwedzkich doświadczeń możemy stwierdzić, że aby trwale zwiększyć szanse bezrobotnych na rynku pracy, działania pomocowe i programy aktywizacyjne powinny być dokładnie sprecyzowane i dostosowane do beneficjentów.

Powyżej zarysowaliśmy zasadnicze problemy dotyczące funkcjonowania rynków pracy krajów transformacyjnych. Co do zasady niskie wartości wskaźników LFPR i ER przy wysokim odsetku długotrwale bezrobotnych w stopie bezrobocia ogółem stanowią następstwo polityki rynku pracy prowadzonej od momentu rozpoczęcia transformacji systemowej. Pewnym kluczem do rozwiązania problemów rynku pracy jest zrozumienie i wyjaśnienie, dlaczego instytucje rynku pracy⁶ i aktywność zawodowa ludności są istotne i powinny stanowić podstawę właściwie prowadzonej polityki rynku pracy oraz szczególnie przedmiot zainteresowania ekonomii pracy.

Źródła poprawy funkcjonowania krajowych rynków pracy

Decyzje podmiotów prowadzących politykę gospodarczą poprzez tworzenie systemu instytucjonalnego całej gospodarki oddziałują na decyzje pojedynczych podmiotów (jednostek, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw) – uczestnictwo w rynku pracy, wielkość dostarczanej podaży pracy, wielkość popytu na pracę, podejmowanie działalności badawczo-rozwojowej, skalę unikania lub uchylania się od obowiązku podatkowego, wielkość szarej strefy itp., czego wypadkową jest ostatecznie wielkość i dynamika wytworzonego PKB.

We współczesnej ekonomii największy nacisk w wyjaśnianiu długookresowego tempa wzrostu położony jest na przedstawienie mechanizmu wytwarzania wiedzy. Działalność sektora badawczo-rozwojowego, której poświęcona została inna część raportu, pozwala na przełamanie malejącej krańcowej produktywności kapitału i pracy. Ma to kluczowe znaczenie, ponieważ dzięki innowacjom technologicznym tworzy się coraz lepsze sposoby wykorzystywania skończonych czynników wytwórczych oraz przekształcania jednych dóbr w inne. W ten sposób postęp techniczny umożliwia postępujący rozwój gospodarek, obserwowany od końca XVIII w., tj. od czasów tzw. rewolucji przemysłowej.

Jednak dwa aspekty każdej działalności ludzkiej wymagają uszczegółowienia. Po pierwsze wszelkie decyzje, w których następstwie ludzie podejmują działanie, mają miejsce w otoczeniu instytucjonalnym. Najczęściej mianem systemu instytucjonalnego określa się zestaw reguł i praw (niekoniecznie spisanych) rządzących procesem społecznych interakcji. Do instytucji zaliczamy trzy kategorie: instytucje formalne (prawo ustanowione

nywalne kwoty przeznaczane na aktywizację bezrobotnych w górniczym okręgu Kiruny na północy kraju. Odmienne skutki wynikały z nieuwzględnienia specyfiki bezrobocia.

⁶ Rozumiane w niniejszym opracowaniu wąsko, tj. wyłącznie jako rozwiązania legislacyjne.

i egzekwowane przez państwo, które posiada monopol na stosowanie przemocy), instytucje nieformalne (zwyczaje, normy społeczne) i instytucje-organizacje (podmioty, których działanie stanowi ucieleśnienie instytucji formalnych i nieformalnych). Z punktu widzenia tej typologii instytucjami formalnymi będą wszelkie prawa, np. wyborcze, podatkowe, prawo działalności gospodarczej, prawo pracy, prawo gospodarcze. Instytucją nieformalną będą normy społeczne (altruizm, kapitał społeczny), zaś instytucjami-organizacjami: urzędy pracy, prywatne agencje pośrednictwa pracy i inne.

System instytucjonalny, jako zbiór powyższych instytucji, oddziałuje na decyzje i działanie jednostek (ludzi, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw). Im bardziej system instytucjonalny zniechęca – wskutek licznych ograniczeń prawnych podlegających sankcji prawnej, niskiego poziomu kapitału społecznego, niewydolnego aparatu biurokratycznego – do pracy i produktywności (np. oszczędzania lub wynalazczości), tym silniej osłabia dynamikę wzrostu. Jeśli jednak stanowione prawo jest jasne i nie faworyzuje nikogo, zakres władzy państwowej nie wykracza wydatnie poza minimum niezbędne do jego sprawnego funkcjonowania, poziom kapitału społecznego jest wysoki, a agendy władzy szczebla centralnego i lokalnego lub inne podmioty cechują się wysoką sprawnością, powstają właściwe warunki do podejmowania przez podmioty produktywnych działań, które przekładają się na wysokie tempo wzrostu.

Historia niejednokrotnie potwierdziła prawidłowość tego wnioskowania – dynamika wzrostu w dyktaturach jest co do zasady niższa od krajów demokratycznych, państwa z socjalistycznym systemem gospodarczym osiągają niższe tempo wzrostu od krajów z systemem liberalnym niezależnie od jego wariantu⁷. Instytucje mają zatem kluczowe znaczenie dla dynamiki wzrostu – bez odpowiednich bodźców tworzonych przez system instytucjonalny produktywna działalność prywatna byłaby niemożliwa lub co najmniej wydatnie ograniczona⁸.

Po drugie fundamentalne znaczenie dla dynamiki wzrostu ma funkcjonowanie rynku pracy. Gdybyśmy wyobrazili sobie hipotetyczny przypadek dwóch gospodarek, identycznych pod względem rozwoju technologicznego, wydajności pracy, stopy oszczędności, zakresu i jakości instytucji, poziomu kapitału na pracownika i każdej innej cechy (włącznie z cechami demograficznymi) za wyjątkiem charakterystyk rynku pracy, musielibyśmy skonstatować, że różnice w stopach wzrostu wynikają właśnie z różnic w statystykach tego

⁷ Współcześnie niebawie trudno byłoby jednak znaleźć kraj, którego system gospodarczy może być nawiązaniem do XIX-wiecznego klasycznego liberalizmu, odpowiadającego za sukces gospodarczy Stanów Zjednoczonych.

⁸ Jeśli prawo państwowe zabrania funkcjonowania prywatnych przedsiębiorstw, te faktycznie nie powstaną. Nikt nie ryzykowałby świadczenia prywatnych usług, gdyby wiedział, że za jego działalność spotkać może go najwyższy wymiar kary. Podobnie gdybyśmy przyjęli, że tworzenie nowych wynalazków i ich upowszechnianie jest utrudnione przez normy prawne, te nie powstawałyby na masową skalę, a raczej tworzone byłyby metodą prób i błędów w sposób chałupniczy.

rynku. Jeśli bowiem w jednym z tych krajów aktywnych zawodowo jest dwukrotnie więcej niż w drugim, bez wątpienia kraj, w którym notowany jest większy odsetek populacji w wieku produkcyjnym, która pracuje lub poszukuje pracy, osiągnęłaby wyższą dynamikę wzrostu. Podobnie wnioskować możemy o różnicach w stopach bezrobocia i wskaźnikach zatrudnienia. Prawidłowości te wielokrotnie zostały potwierdzone empirycznie.

Aby zilustrować nasze wnioskowanie, możemy posłużyć się prostym przykładem. Niech PKB *per capita* będzie funkcją wydajności pracy i relacji zatrudnionych do liczby mieszkańców. Możemy zapisać to jako:

$$\frac{Y}{N} = \frac{Y}{E} \cdot \frac{E}{N}$$

gdzie: Y – poziom PKB, N – liczba mieszkańców, E – liczba zatrudnionych.

Z powyższego zapisu wynika, że PKB *per capita* będzie wzrastał tak długo, jak wzrasta co najmniej jedna ze składowych, tj. wydajność pracy lub odsetek zatrudnionych wśród mieszkańców. Odsetek E/N nie może jednak wzrastać nieustannie, ponieważ jego graniczna wartość wynosi 1⁹. Prowadzi to do wniosku, że trwałym źródłem długookresowego wzrostu jest zatem wzrost wydajności pracy, której miarą jest poziom PKB na zatrudnionego. Oczywiście na wydajność pracy wpływ mają akumulacja kapitału ludzkiego, poziom kapitału fizycznego na pracownika oraz zasoby dostępnej technologii. I to właśnie technologia pozwala na nieustanny wzrost wydajności pracy.

Nie możemy jednak pominąć drugiej strony powyższej tożsamości. Relacja liczby zatrudnionych do liczby mieszkańców może zostać zdekomponowana na trzy podkategorie. Przedstawia je poniższy wzór:

$$\frac{E}{N} = \frac{N_p}{N} \cdot \frac{E}{E+U} \cdot \frac{E+U}{N_p}$$

gdzie: N – liczba mieszkańców, E – liczba zatrudnionych, N_p – populacja w wieku produkcyjnym, U – bezrobotni, $E+U$ – aktywni zawodowo.

Ta prosta dekompozycja pokazuje, jakie elementy wpływają na wielkość współczynnika E/N . Zauważmy, że pierwsza składowa – relacja liczby osób w wieku produkcyjnym do liczebności populacji – zależy głównie od czynników pozaekonomicznych. Wzorce płodności i umieralności obserwowane w populacji wynikają z czynników socjologiczno-kulturowych

⁹ Nie jest to jednak możliwe, ponieważ w takim przypadku wszyscy, w tym niemowlęta i starcy, musieliby pracować.

właściwych danemu krajowi i kręgowi cywilizacyjnemu¹⁰. Niemniej jednak rządy starają się do pewnego stopnia oddziaływać na wielkość populacji w wieku produkcyjnym¹¹. Druga składowa przyjmuje wartość z przedziału (0,1), jednak stabilizuje się na pewnym poziomie, najczęściej przekraczając wartość 0,9. Tym, na co mogą oddziaływać podmioty prowadzące politykę gospodarczą, jest ostatnia składowa, tj. relacja liczby aktywnych zawodowo w relacji do populacji w wieku produkcyjnym.

Władza publiczna poprzez system bodźców zachęca do aktywności zawodowej – stwarza zachęty do wyjścia z szarej strefy, zachęca do dłuższej aktywności zawodowej, chroni długotrwanie bezrobotnych przed opuszczeniem rynku pracy, ogranicza nadmierną erozję kapitału ludzkiego matek i długotrwanie bezrobotnych – lub do niej zniechęca. Niebagatelne znaczenie dla ostatecznej wielkości wskaźnika E/N ma zatem współczynnik aktywności zawodowej i to właśnie z problemem niskiej wartości tego współczynnika borykają się państwa transformacyjne.

Możemy zatem zapisać, że na poziom PKB *per capita* ostatecznie wpływają:

$$\frac{Y}{N} = \frac{Y}{E} \cdot \left(\frac{N_p}{N} \cdot \frac{E}{E+U} \cdot \frac{E+U}{N_p} \right)$$

Podsumowując dotychczasowe uwagi, możemy stwierdzić, że kraje ze sprzyjającym systemem instytucjonalnym (zachęcającym do dłuższej aktywności zawodowej, oszczędzania, produktywności pracy, wynalazczości, prywatnej przedsiębiorczości, z niskimi podatkami, małym zakresem oddziaływania biurokracji na funkcjonowanie prywatnych podmiotów), niską stopą bezrobocia, wysokim wskaźnikiem zatrudnienia i współczynnikiem aktywności zawodowej cechują się wyższą dynamiką wzrostu niż kraje z mniej sprzyjającymi instytucjami, wyższą stopą bezrobocia, niskim wskaźnikiem zatrudnienia i współczynnikiem aktywności zawodowej.

Aby zilustrować nasze wnioskowanie, posłużmy się prostym przykładem. Przeanalizujemy trzy kraje – Niemcy, Norwegię i Polskę. Dane demograficzne oraz dotyczące rynku pracy tych krajów zamieszczono w poniższej tabeli.

¹⁰ Przykładowo wszystkie kraje Europy Zachodniej borykają się z niskim współczynnikiem płodności. Tym, co poprawia statystyki demograficzne w krótkim okresie, jest imigracja – imigranci z Afryki czy Bliskiego Wschodu cechują się statystycznie wyższymi współczynnikami płodności niż rdzenna ludność kontynentalnej Europy.

¹¹ Nie mam tutaj na myśli nieudolnych prób zwiększania płodności poprzez wypłatę świadczeń pieniężnych. We wszystkich krajach, które borykają się z problemem starzenia demograficznego, nie wymyślono dotychczas trwale skutecznego sposobu zwiększania dzietności. Imigracja, o czym wspomnieliśmy, może poprawić sytuację demograficzną kraju jedynie w krótkim i średnim okresie, tj. tak długo, jak aspekty socjologiczno-kulturowe społeczności imigrantów dominują nad socjologiczno-kulturowymi uwarunkowaniami i wynikającym z nich modelem rodziny dominującym w kraju przyjmującym imigrantów.

Tabela 1. Podstawowe charakterystyki

Lp.	Ludność w wieku produkcyjnym (N_p) [mln]	Liczba mieszkańców (N) [mln]	Aktywni zawodowo ($N + U$) [mln]	Zatrudnieni (E) [mln]
Polska	26,199	37,967	16,961	15,902
Norwegia	3,422	5,214	2,673	2,545
Niemcy	53,994	82,175	41,932	40,165

Źródło: Eurostat.

W tabeli 2 oszacowaliśmy wartości wskaźników, które zdefiniowaliśmy wcześniej, dekomponując wskaźnik E/N .

Tabela 2. Oszacowane wartości wskaźników

Lp.	$\frac{E}{N}$	$\frac{N_p}{N}$	$\frac{E}{E+U}$	$\frac{E+U}{N_p}$
Polska	41,88%	69,0%	93,76%	64,74%
Norwegia	48,81%	65,63%	95,21%	78,11%
Niemcy	48,88%	65,71%	95,79%	77,66%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Zauważmy, że zarówno w przypadku Niemiec, jak i Norwegii, główną przyczyną różnic wartości wskaźnika E/N w stosunku do Polski jest zróżnicowanie współczynnika aktywności zawodowej. Wartości dla Niemiec i Norwegii są o ok. 13 p.p. wyższe.

Powróćmy do pierwszej tożsamości:

$$\frac{Y}{N} = \frac{Y}{E} \cdot \frac{E}{N}$$

Wiedząc już, jaki czynnik odpowiada za zróżnicowanie wskaźnika E/N między krajami, możemy odpowiedzieć na pytanie, o ile procent mógłby być wyższy poziom PKB *per capita*, gdyby brać pod uwagę jedynie różnice w poziomach wskaźnika E/N , tj. przyjąc, że wydajność pracy mierzona poziomem PKB na jednego zatrudnionego jest identyczna w obu krajach. Zauważmy, że przyjęcie tego założenia powoduje, że aby odpowiedzieć na to pytanie, wystarczy podzielić wskaźniki E/N w obu krajach. Okazuje się, że gdyby relacja E/N w Polsce była taka, jak w Norwegii (Niemczech), PKB *per capita* Polski byłby wyższy o ok. 16,6% (16,7%).

Te proste rachunki pokazują, jak kluczowe znaczenie dla dynamiki wzrostu ma sytuacja na rynku pracy. I nie chodzi tu wyłącznie o zmiany liczby bezrobotnych i zatrudnionych.

Fundamentalne znaczenie ma liczba aktywnych zawodowo – kraje dążące do nadrobienia blisko 50-letniego dystansu rozwojowego względem bogatszych krajów Europy Zachodniej w polityce rynku pracy powinny dążyć do trwałego zwiększenia liczby aktywnych zawodowo. Problem niskiej aktywności zawodowej jest dodatkowo wzmocniony niekorzystną sytuacją demograficzną krajów regionu.

Postulat elastycznego rynku pracy

Elastyczność rynku pracy definiujemy jako dynamikę przepływów pomiędzy zasobami, które go tworzą. Jest to zgodne z podejściem zaproponowanym przez Bertolę (Bertola, 1990). Mianem elastycznego rynku pracy określać będziemy zatem ten, który – z uwagi na istniejące otoczenie instytucjonalne – pozwala na względnie dużą dynamikę przepływów, umożliwiającą gospodarce, po doznaniu szoku makroekonomicznego, na względnie szybkie dostosowanie się, tj. szybszy powrót na ścieżkę wzrostu.

Musimy przy tym zaznaczyć, że elastyczność rynku pracy jest pojęciem wielowymiarowym (Ertman, 2011). Najczęściej przyjmuje się, że elastyczność rynku pracy obejmuje następujące wymiary (Kryńska, Kwiatkowski, 2013, s.170–196):

- elastyczność zatrudnienia – składają się na nią trzy komponenty: elastyczność zewnętrzna (numeryczna) – polega na dostosowaniu stanu zatrudnienia poprzez wymianę z zewnętrznym rynkiem pracy, obejmującą zwolnienia, pracę tymczasową i umowy na czas określony – jest to zatem dostosowanie popytu na pracę do zmieniających się warunków koniunkturalnych, wydajności pracy reformami strukturalnymi; elastyczność wewnętrzna (numeryczna) – tymczasowe dostosowanie do ilości pracy w przedsiębiorstwie, obejmujące m.in. nietypowe godziny pracy oraz system rozliczania czasu pracy; elastyczność zewnętrzna (funkcjonalna) – organizowanie wewnątrz przedsiębiorstwa systemu szkoleń, prac wielozadaniowych oraz rotacja załogi na stanowiskach pracy; indeks EPL, który mierzy elastyczność/sztywność prawnej ochrony zatrudnienia, można zdefiniować jako miernik pierwszego komponentu, tj. elastyczności zewnętrznej (numerycznej);
- elastyczność czasu pracy – polega na możliwości dostosowania czasu pracy w przedsiębiorstwie i w przypadku poszczególnych pracowników do zmieniających się warunków koniunkturalnych wynikających ze zmieniającego się popytu na wytwarzane produkty i indywidualnych potrzeb pracowników;
- elastyczność płac – ten wymiar elastyczności dotyczy możliwości elastycznego kształtowania wysokości wynagrodzeń w przedsiębiorstwie i dostosowania ich do zmian w wydajności pracy, rentowności prowadzonej działalności i sytuacji na rynku pracy; wpływ na elastyczność płac mają m.in. rozwiązania kodeksowe, obejmujące wysokość

płacy minimalnej (jej wzrost ogranicza zapotrzebowanie na pracę, głównie osób o najniższym poziomie kwalifikacji, wskutek czego istnieje uzasadniona obawa, że osoby te zostaną zwolnione, zasilając zasób bezrobotnych. Zważywszy na to, że najczęściej są to osoby o niskim poziomie kapitału ludzkiego, mogą one poszukiwać pracy przez dłuższy czas, a niewykluczone, że w przypadku trudności z jej znalezieniem z czasem zaniechają dalszych poszukiwań, opuszczając zasób bezrobotnych i zasilając zasób biernych zawodowo);

- elastyczność (mobilność) zasobów pracy – jest wielowymiarowa, ponieważ dotyczy mobilności zawodowej, edukacyjnej, międzyzakładowej i przestrzennej (migracji wewnętrznych i zewnętrznych).

Elastyczność/sztywność rynku pracy wynika nie tylko z czynników instytucjonalnych, które pozwalają na większą lub mniejszą dynamikę przepływów między zasobami (Davis, Haltiwanger, 1995). Do najważniejszych rozwiązań instytucjonalnych można zaliczyć:

- system zabezpieczenia społecznego – w postaci możliwości wcześniejszej dezaktywacji, (de) motywacyjny charakter systemu zasiłków dla bezrobotnych (m.in. długość okresu jego wypłaty, wysokość zasiłków rozumiana jako stopa zastąpienia, restrykcyjność weryfikacji „aktywności” bezrobotnego w poszukiwaniu pracy);
- wynagrodzenie minimalne – jego podwyższanie negatywnie wpływa na popyt na pracę pracowników o najniższym poziomie kapitału ludzkiego, co może doprowadzić do ich trwałego wykluczenia z procesów zachodzących na rynku pracy;
- opodatkowanie – wyższy klin podatkowy negatywnie oddziałuje na popyt na pracę, prowadząc do ograniczenia dynamiki wzrostu gospodarczego i wynagrodzeń;
- ustawodawstwo dotyczące stosunku pracy – obejmuje wszelkie rozwiązania ustawowe, których przedmiotem jest zawieranie i rozwiązywanie stosunku pracy; to również wszystkie rozwiązania, które nakładają na strony stosunku pracy zobowiązania w trakcie trwania stosunku pracy; tutaj możemy umiejscowić EPL, choć zakres przedmiotowy tego indeksu nie wyczerpuje całości rozwiązań ustawowych obejmujących stosunek pracy. Bardziej restrykcyjne ograniczenia ustawowe dotyczące stosunku pracy będą wpływały na zmniejszenie skali odpływów z zatrudnienia do bezrobocia w fazie recesji i depresji koniunkturalnej oraz zmniejszenie skali odpływów z bezrobocia do zatrudnienia w fazie ożywienia i boomu. Podobnie wnosić możemy o oddziaływaniu restrykcyjnych rozwiązań kodeksowych na dynamikę przepływów pomiędzy wspomnianymi zasobami w kontekście głębokości załamania koniunkturalnego – bardziej elastyczne rozwiązania skutkować będą dużą relokacją zasobów siły roboczej w przypadku głębokiego załamania i podobnie dużą skalą relokacji w przypadku dodatniego szoku. Rozwiązania sztywniejsze, nawet w przypadku głębokiego załamania, nie spowodują znaczących przesunięć w zasobach tworzących ludność w wieku produkcyjnym;

-
- uprawnienia związków zawodowych i system negocjacji płacowych – im większa jest siła związków zawodowych, tym łatwiej przeforsować im wyższe wynagrodzenia w negocjacjach prowadzonych z pracodawcą. Może to prowadzić do znanego z ekonomii pracy efektu *insider-outsider*, którego następstwem jest stygmatyzacja bezrobotnych i wydatne ograniczenie ich możliwości zatrudnienia, zmniejszające skalę przepływów z bezrobocia do zatrudnienia.

Elastyczność rynku pracy, obok wspomnianych powyżej czynników instytucjonalnych, wynika również z czynników społeczno-kulturowych charakteryzujących podażową stronę rynku pracy. Mamy tutaj na uwadze m.in. czynniki wpływające na wysokość płacy progowej. Określa ona minimalny akceptowalny poziom wynagrodzenia, którego uzyskanie warunkuje podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia. Wysokość wynagrodzenia progowego wynika z wielu składowych: poziomu wykształcenia, długości stażu pracy, zdobytych kwalifikacji, poziomu płac w innych przedsiębiorstwach na podobnych stanowiskach, uciążliwości wykonywanej pracy, subiektywnego narzutu, ewentualnych kosztów pozapłacowych (m.in. wynikających z konieczności dojazdu do miejsca pracy). Jednak niebagatelne znaczenie w wysokości płacy progowej ma koszt alternatywny, którego miarą jest wysokość transferów społecznych, wynikająca z zapisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Mamy tutaj na myśli głównie wysokość zasiłków dla bezrobotnych – im są one wyższe, tym wyższy będzie poziom płacy progowej, ponieważ bezrobotny nie będzie skłonny podjąć zatrudnienia dla niskiej różnicy oferowanego wynagrodzenia w stosunku do wysokości zasiłku. Innymi słowy, wysokość zasiłku wpływać będzie na wydłużenie okresu poszukiwania pracy przez bezrobotnego, co ogranicza skalę odpływów z bezrobocia do zatrudnienia, a jednocześnie może spowodować – wobec wydłużenia okresu poszukiwań – wystąpienie efektu zniechęcenia. Jeśli przyjąć, że bezrobotny rozumie wpływ wysokości wynagrodzenia progowego na szansę znalezienia zatrudnienia, powinien on w takim przypadku obniżyć swoją płacę progową. Jeśli jednak przyjąć, że bezrobotny nie internalizuje w swoich decyzjach tego oddziaływania, nawet pomimo recesji, wynagrodzenie progowe nie ulegnie zmianie, co doprowadzi do wydłużenia okresu poszukiwania pracy, wystąpienia efektu zniechęcenia i opuszczenia zasobu aktywnych zawodowo.

Przepływy pomiędzy zasobami rynku pracy nie wynikają zatem wyłącznie ze zmian prawnej ochrony zatrudnienia. Na ich skalę i dynamikę wpływ mają również czynniki właściwe podaźowej stronie rynku pracy, tj. oczekiwania płacowe (w tym płaca progowa), postrzeganie pracy przez wybrane grupy rynku pracy i rolę pełnioną w społeczeństwie (np. postrzeganie pracy przez kobiety, mieszkańców terenów wiejskich na obszarach popegeerowskich), jak też bariery instytucjonalne wynikające z działań po stronie państwa – bariery migracyjne, w tym brak narzędzi aktywnej polityki rynku pracy umożliwiających bezrobotnym pokrycie kosztów odjazdu do miejsca wykonywania pracy,

ograniczony zakres działalności instytucji/organizacji prowadzących politykę aktywizacyjną czy wysokość transferów publicznych adresowanych do grup problemowych – bezrobotnych, osób biernych zawodowo (Guzikowski, 2018). Dążenie do uelastycznienia krajowego rynku pracy, przez co rozumiemy wielowymiarowe zmiany instytucjonalne, których celem jest zwiększenie dynamiki przepływów pomiędzy zasobami rynku pracy w wieku produkcyjnym, powinno być głównym celem polityki rynku pracy prowadzonej w każdym z analizowanych krajów.

Wybrane narzędzia i metody poprawy funkcjonowania krajowych rynków pracy

Dotychczasowa analiza uprawnia nas do sformułowania kilku najważniejszych rekomendacji o charakterze ogólnym.

System emerytalny

Wobec postępującego procesu starzenia demograficznego koniecznym zadaniem staje się reforma systemów emerytalnych. W szczególności zmiany te powinny obejmować poniższe elementy:

- Podwyższanie (lub powrót do wyższego) wieku emerytalnego – zmiany demograficzne, jakie zachodzą w ciągu ostatnich trzech dekad, powinny napawać uzasadnioną obawą o zdolność przyszłych pokoleń pracujących do udźwignięcia fiskalnych kosztów związanych z przyrastającą w szybkim tempie liczbą ludzi w wieku poprodukcyjnym (ryzyko nieakceptacji). Przypomnijmy, że nawet w czasach O. von Bismarcka ustawowy minimalny wiek emerytalny wynosił 70 lat. I choć wtedy sytuacja demograficzna ówczesnych państw była zdecydowanie lepsza, wiek emerytalny ustalony został na poziomie, który nawet współcześnie – choć oczekiwana długość życia w momencie urodzin uległa wydatnemu wydłużeniu – stanowi docelowy poziom, który będzie musiał zostać wprowadzony w perspektywie najbliższych 20–30 lat.
- Aby uniknąć czasowych powrotów do dyskusji o konieczności podwyższania wieku emerytalnego, rekomendujemy powiązanie go ze zmianami w oczekiwanej długości życia. Bardzo dobrym przykładem krajów z naszego regionu, które w czasach kryzysu wprowadziły takie rozwiązanie, były Czechy. W 2011 r. przyjęto tam rozwiązanie w formie ustawy, na mocy którego po zrównaniu ustawowego wieku emerytalnego dla obu płci w 2044 r. (67 lat) będzie on podwyższany o dwa miesiące w skali roku, tj. osoba urodzona w 1978 r. przejdzie na emeryturę w wieku 67 lat i 2 miesięcy, zaś osoba urodzona w 2000 r. – 46 miesięcy później, czyli w wieku 70 lat i 6 miesięcy.

Należy przypuszczać, że rozwiązanie to – choć nie zawiera górnej granicy wieku – nie będzie skutkowało pracą aż do śmierci. Pozostaje w mocy nasza uwaga o ustabilizowaniu wieku emerytalnego na poziomie ok. 70–73 lat. Rozwiązanie to jest konieczne, aby ustabilizować wysokość świadczeń wypłacanych z systemu, a jednocześnie nie generować zbyt dużych obciążeń nakładanych na populację aktywnych zawodowo¹².

- Powrót do (wprowadzenie) zróżnicowanych źródeł świadczenia emerytalnego. Nie chodzi tu wyłącznie o ich wysokość, lecz o uniezależnienie w większym stopniu od ryzyka politycznego. System emerytalny powinien mieć wbudowany element (filar) kapitałowy, który indywidualizuje uczestnika od początku. Wypracowana z tej części emerytura jest pochodną sumy odpracowanych składek, wygenerowanej stopy zwrotu i długości okresu oszczędzania. W ten sposób mechanizm ten zachęca do dłuższej aktywności zawodowej.
- Likwidacja przywilejów emerytalnych wybranych grup zawodowych – w zależności od kraju możliwość wcześniejszej dezaktywizacji i zaopatrzeniowy charakter systemu emerytalnego pozwalają na wcześniejsze opuszczanie rynku pracy przez osoby znajdujące się w pełni sił witalnych. W odniesieniu do pozostałych grup zawodowych niezbędne staje się wprowadzenie kompleksowego programu przekwalifikowania zawodowego. W ten sposób podaż pracy mogłaby zostać utrzymana na tym samym poziomie (lub spaść, choć w mniejszym stopniu niż miałyby to miejsce w przypadku braku interwencji).

Inne świadczenia socjalne

Powiązanie systemu rentowego z emerytalnym – brak powiązania obu systemów może doprowadzić do sytuacji, w której renta z tytułu niezdolności do pracy lub rodzinna będzie wyższa niż emerytura wypłacana z nowego systemu (funkcjonującego w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki). Uprawnienia do pobierania świadczeń rentowych powinny zostać zweryfikowane tak, aby ten rodzaj świadczenia dezaktywizacyjnego zarezerwowany był wyłącznie dla osób faktycznie niezdolnych do pracy.

Polityka rynku pracy

Zwiększenie aktywności zawodowej kobiet w wieku tzw. prime age mogłoby zostać osiągnięte za pomocą dwóch instrumentów. Pierwszym jest dofinansowywanie opieki

¹² Mianem obciążeń określamy tu tę wielkość PKB, która wytworzona jest przez populację w wieku produkcyjnym, a nie jest przez nią konsumowana, tj. służy jako konsumpcja pokolenia emerytów. Nie ma tutaj znaczenia typ systemu emerytalnego.

w żłobkach i przedszkolach, szczególnie dla mniej zamożnych rodzin. Przemawiają za tym dwa argumenty. Pierwszy z nich dotyczy aktywności zawodowej kobiet samotnie wychowujących dzieci oraz kobiet osiągających niskie dochody. Z punktu widzenia tej grupy problemowej rynku pracy – szczególnie zagrożonej trwałym wykluczeniem – umożliwienie posyłania dziecka do instytucji dziennej opieki, któremu jednocześnie towarzyszy aktywne poszukiwanie pracy przez bezrobotne kobiety oraz możliwość bardziej elastycznego kształtowania czasu pracy, powinny wpłynąć na wzrost dochodów uzyskiwanych przez kobiety i trwałe związanie ich z procesami zachodzącymi na rynku pracy. Drugim narzędziem jest zwiększenie wymiaru urlopu „tacierzyńskiego” kosztem ograniczenia długości urlopu macierzyńskiego – w ten sposób ograniczona zostałaby skala erozji kapitału ludzkiego matek pozostających na urlopie, przez co wzrosłyby ich szanse na utrzymanie pracy po powrocie z urlopu.

Rozwiązania kodeksowe

Uproszczenia dotyczące rozwiązywania umów o pracę, w tym skrócenie lub całkowite zniesienie przedemerytalnego okresu ochronnego. W połączeniu z uelastycznieniem możliwości zawierania umów w niepełnym wymiarze czasu pracy i wprowadzeniem innych form zatrudnienia pozwoliłoby to zwiększyć popyt na pracę w tej grupie wiekowej.

Podsumowanie

Celem tej części raportu było przedstawienie sytuacji krajowych rynków pracy wybranych krajów transformacyjnych. Na tym tle zarysowana została sytuacja demograficzna, która warunkuje liczebność populacji w wieku produkcyjnym, a przez wzorce płodności determinuje jej wielkość w kolejnych dekadach. Zidentyfikowano znaczące pogorszenie sytuacji demograficznej, które dodatkowo wzmacniane jest przez emigrację zarobkową. Wyzwania demograficzne, które są wspólne dla wszystkich omawianych krajów, wymuszają wprowadzenie takich reform instytucjonalnych, których skutkiem byłoby zwiększenie liczebności populacji w wieku produkcyjnym. Ponadto w odniesieniu do sytuacji krajowych rynków pracy stwierdziliśmy, że największym wyzwaniem, przed którym stoją wszystkie omawiane kraje, jest trwałe zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej ludności. Przeprowadzając analizę wartości tego współczynnika w podziale na płeć i w wybranych grupach wiekowych, uznaliśmy, że istnieją możliwości wzrostu wartości współczynnika LFPR, zwłaszcza w grupie osób w wieku okołoemerytalnym (od 55 do 64 lat) oraz w subpopulacji kobiet.

Pokazaliśmy, że odpowiedni kształt instytucji rynku pracy, dzięki któremu można określić go mianem elastycznego, dynamizujący przepływy pomiędzy zasobami, pozwala na zwiększenie wartości tego współczynnika. W ten sposób zwiększenie wartości LFPR powinno pozwolić na zwiększenie poziomu PKB *per capita*, a więc skrócenie okresu konwergencji do zamożniejszych krajów Europy Zachodniej.

Bibliografia

- Bertola, G. (1990). Job security, employment and wages. *European Economic Review*, vol.34(4), Elsevier, June, pp. 851–879.
- Betcherman, G., Olivas, K., Dar, A. (2004). Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. *Social Protection Discussion Paper Series*, no.0402.
- Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, no.22.
- Dar, A., Tzannatos, Z. (1998). Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations. *World Bank Social Protection Discussion Papers*, no. 20116.
- Davis, S.J., Haltiwanger, J. (1995). Measuring Gross Worker and Job Flows. *NBER Working Paper*, No. 5133.
- Ertman, A. (2011). Zróżnicowanie elastyczności rynków pracy w wybranych krajach europejskich oraz USA w świetle metody TOPSIS. *Oeconomia Copernicana*, nr 3.
- Guzikowski, M. (2016). *Instytucje rynku pracy w krajach transformacyjnych. Dynamika, interakcje, prawidłowości empiryczne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Guzikowski, M. (2018). Alternatywna miara elastyczności rynku pracy. W: G. Poniatowski (red.) (2018). *Determinanty i modele procesów gospodarczych. Wybrane aspekty*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kryńska, E., Kwiatkowski, E. (2013). *Podstawy wiedzy o rynku pracy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Van Ours, J.C. (2002). The Locking-in Effect of Subsidized Jobs. *CEPR Discussion Papers*, no.3489.

Rynki pracy wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – diagnoza sytuacji, tendencje, propozycje reform

Streszczenie

Rynki pracy krajów Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) charakteryzują się odmienną sytuacją od krajów Europy Zachodniej, zważywszy na wielkość współczynników zatrudnienia i aktywności zawodowej oraz udziału bezrobocia długookresowego w stopie bezrobocia ogółem. Notowane wielkości wskaźników są jednak wyraźnie niższe (a udziału długotrwale bezrobotnych – wyższe) od wartości notowanych w krajach bardziej zamożnych, zwłaszcza Holandii, Szwecji i Danii. Jeszcze większe różnice notowane są w przypadku dekompozycji powyższych wskaźników dla poszczególnych grup wiekowych i płci (zwłaszcza w przypadku kobiet). Różnice wartości powyższych współczynników sięgają niejednokrotnie kilkunastu punktów procentowych, co pozwala stwierdzić, że nawet przy założeniu braku zmian w wydajności pracy dynamika wzrostu niektórych krajów CEE mogłaby być wyższa od aktualnie notowanej. Na poziom tych wskaźników wpływają czynniki o charakterze instytucjonalnym. W odniesieniu do sytuacji krajowych rynków pracy stwierdziliśmy, że największym wyzwaniem, przed którym stoją wszystkie omawiane kraje, jest trwałe zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej ludności. Przeprowadzając analizę wartości tego współczynnika w podziale na płeć i w wybranych grupach wiekowych, uznaliśmy, że istnieją możliwości wzrostu wartości współczynnika LFPR, zwłaszcza w grupie osób w wieku okołoemerytalnym (od 55 do 64 lat) oraz w subpopulacji kobiet. Elementem łączącym kraje Europy Zachodniej oraz CEE jest zaawansowanie procesów starzenia demograficznego populacji. Różni je jednak ich dynamika. O ile w krajach zachodnich procesy starzenia demograficznego charakteryzują się ustabilizowanym tempem zmian, o tyle w przypadku krajów CEE od połowy lat 90. starzenie demograficzne ma charakter gwałtowny, o czym świadczą zmiany oczekiwanej długości życia mężczyzn i kobiet w momencie narodzin oraz zmiany oczekiwanej dalszej długości trwania życia w wieku 65 lat, jak również wzrastająca wartość współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi. Procesy te rzutują na strukturę wiekową populacji, determinując wielkość wydatków emerytalnych oraz na ochronę zdrowia.

Bez koniecznych reform, obejmujących m.in. podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego oraz powiązanie go ze zmianami w oczekiwanej długości trwania życia, generowany w ten sposób deficyt sektora systemu ubezpieczeń społecznych wymagać będzie zwiększonych obciążeń fiskalnych nakładanych na pokolenie aktualnie pracujących. Będzie to z kolei negatywnie oddziaływać na dynamikę wzrostu, wydłużając proces konwergencji do bogatszych krajów Europy Zachodniej. Reformom systemu zabezpieczenia społecznego powinny towarzyszyć reformy systemu instytucjonalnego rynku pracy, których celem będzie wzmocnienie bodźców skłaniających pracodawców do zwiększenia popytu na pracę przy jednoczesnych zmianach zwiększających elastyczność kodeksu pracy i ograniczających emigrację zarobkową. Stworzenie elastycznego rynku pracy powinno pozwolić na zdynamizowanie przepływów pomiędzy zasobami rynku pracy, a dzięki temu na zwiększenie poziomu PKB *per capita* i skrócenie okresu konwergencji krajów CEE do zamożniejszych krajów Europy Zachodniej.

Labour Markets of Selected Central and Eastern European Countries: Their Evaluation, Tendencies, and Proposals of Reforms

Abstract

The situation of labour markets of Central and Eastern European countries (CEE) is different when compared with Western Europe, principally, when we consider the following measures: the employment rate, labour force participation rate and long-term unemployment as a fraction of the total unemployment rate. These rates are lower (and long-term unemployment is higher) when compared with such wealthier countries as the Netherlands, Sweden or Denmark. Differences in the mentioned measures are even bigger when we disintegrate them according to age group or sex – they reach at least a dozen percentage points. We can state that even when we assume that labour efficiency is at the same level, higher employment and labour force participation rates would significantly improve the growth rate in the analysed countries. However, what affects the labour force indicators are labour market institutions.

According to the country specific labour markets, we stated that the main challenge they have to cope with is the lasting increase in the labour force participation rate. There are several groups we identified where the increase in LFPR may be achieved – the age group of 55–64 and women. Countries of Western Europe and CEE have demographic challenges in common. But the dynamics of the process is different – populations of the CEE countries get older faster than in the first group. We can identify this when comparing the values of the life expectancy at birth and the life expectancy at the age of 65. Changes in the population structure affect the value of the old-age dependency ratio and influence the size of pension and health care spending.

Without introducing necessary institutional changes (reforms), including raising the statutory pension age, combining the changes in life expectancy with the pension age, the social insurance sector deficit would enforce an increase in taxes and social security contributions, affecting negatively the growth rate and, as a result of this, prolonging the process of convergence to the wealthier countries of Western Europe.

There is also a strong need to change the institutional system of the labour market. The aim (after introducing a bundle of reforms) of the elastic labour market would be to enhance employers to increase labour demand and withhold emigration forced by differences in wages. On the other hand, the creation of the elastic labour market would boost the flows between labour market stocks, and as result of this, increase the levels of GDP per capita and reduce the period of convergence to wealthier Western European countries.

* * *

Nota o autorze

Mateusz Guzikowski jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Ekonomii Stosowanej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Od ośmiu lat zajmuje się problematyką funkcjonowania rynków pracy w krajach transformacyjnych. Jego zainteresowania badawcze dotyczą tematyki rynku pracy, Austriackiej Szkoły Ekonomii i ekonomii politycznej. Współpracował z niezależnymi ośrodkami badawczymi, przygotowując analizy i opracowania dotyczące głównie zagadnień z zakresu ekonomii pracy.

Rozdział V

WYZWANIA ZWIĄZANE Z USZCZELNIENIEM SYSTEMÓW PODATKOWYCH W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Problem nieściągalności VAT w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Problem nieściągalności VAT ma szczególne znaczenie dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej. W zdecydowanej większości krajów regionu ściągalność VAT była poniżej średniej unijnej, a dochody z VAT, jako głównego źródła dochodów podatkowych, były niestabilne. Utrata potencjalnych dochodów z tytułu VAT w UE-11 w 2016 r. wyniosła około 24,6 mld euro, a w 2015 r. stanowiła 17,9% utraty wpływów z VAT w całej UE. Wyniki analizy porównawczej przedstawionej w tym opracowaniu wskazują, że w krajach o bardzo podobnych strukturach gospodarki i na bardzo podobnym poziomie rozwoju gospodarczego ściągalność VAT może się istotnie różnić. Pomimo podobieństw gospodarczych i daleko idącej harmonizacji przepisów w UE zróżnicowanie luki w VAT pomiędzy krajami UE-11 w 2016 r. było równe niemal 40 p.p. Zjawisko to spowodowane było między innymi różnicą w efektywności instytucji i w poziomie komplikacji reguł podatkowych. W krajach o wyższych kosztach przestrzegania przepisów VAT luka stanowiła większą część zobowiązań. Wzmoczony wysiłek polegający na wprowadzaniu specjalnych mechanizmów, obowiązków raportowania, środków informatycznych czy zwiększaniu świadomości podatników, co było szczególnie widoczne w krajach Grupy Wyszehradzkiej, szedł w parze z poprawą ściągalności VAT.

Podatek od wartości dodanej (ang. *Value Added Tax*, VAT) wprowadzony został w krajach Europy Środkowo-Wschodniej dzisiejszej Unii Europejskiej (UE) na przełomie lat 80. i 90. Dzisiaj przepisy podatkowe tych krajów są zharmonizowane z innymi krajami UE, a VAT stanowi podstawowe źródło dochodów podatkowych, przekraczające 37% dochodów podatkowych ogółem w regionie.

Mimo harmonizacji podobnej struktury i poziomu rozwoju gospodarek systemy VAT w Europie Środkowo-Wschodniej znacznie się różnią, zarówno pod względem stawek, reguł, efektywności, jak i narzędzi wdrażanych do walki z nieściągalnością podatku. W większości krajów regionu ściągalność VAT była na relatywnie niskim poziomie, choć trzem krajom – Chorwacji, Estonii i Słowenii – skutecznie udawało się utrzymywać dochody z VAT na wysokim i stabilnym poziomie.

W niniejszym artykule przedstawiono wyniki analizy porównawczej ścigalności VAT i charakterystyk systemów podatkowych w celu znalezienia sposobów na skuteczną walkę z nieścigalnością. Analizie poddano 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej będących członkami UE, tj. Bułgarię (BG), Czechy (CZ), Estonię (EE), Chorwację (HR), Węgry (HU), Łotwę (LV), Litwę (LT), Polskę (PL), Rumunię (RO), Słowację (SK) i Słowenię (SI).

Artykuł rozpoczyna studium kontekstu historycznego i ekonomicznego oraz analiza obecnego kształtu systemów VAT. Drugi rozdział przedstawia kształtowanie się luki w VAT w każdym z krajów regionu w okresie 2000–2016 w oparciu o wyliczenia Komisji Europejskiej i o własne szacunki. W trzecim rozdziale opisano związki pomiędzy charakterystykami systemu i nieścigalnością VAT oraz zaprezentowano mechanizmy wdrożone przez administracje podatkowe w ostatnich latach. Ostatni rozdział podsumowuje artykuł.

Rozwój VAT w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Wprowadzenie przez Francję podatku od wartości dodanej w 1967 r. rozpoczęło okres stopniowego wypierania podatku obrotowego przez VAT w systemach podatkowych obecnych członków UE. Z racji, że VAT jest odprowadzany na wielu etapach tworzenia wartości dodanej, nie powodując przy tym kaskadowego nakładania się podatku, kraje UE decydowały się na nowy sposób opodatkowania i stosowały go w stosunku do szerokiego zakresu dóbr i usług konsumpcyjnych w miejscu ich użytku (OECD, 2015).

VAT zastępował podatek obrotowy od dóbr konsumpcyjnych i usług w krajach Europy Środkowo-Wschodniej dzisiejszej UE (odtąd UE-11) później, niż miało to miejsce w przypadku krajów Wspólnoty Europejskiej (WE), które wprowadziły VAT po transpozycji Dyrektyw 67/227/EEC i 67/228/EEC do krajowych systemów prawnych w okresie między rokiem 1967 a 1971. VAT po raz pierwszy zastosowany został przez kraj Europy Środkowo-Wschodniej w 1988 roku. Jako pierwsze VAT wprowadziły Węgry, następnie uczyniła to Estonia (1991), potem Czechy, Polska, Rumunia i Słowacja (1993), Litwa i Bułgaria (1994) oraz Łotwa i Chorwacja (1995). W 1999 r. jako ostatnia VAT wprowadziła Słowenia. Wprowadzanie VAT w UE-11 było opóźnione względem pozostałych krajów dzisiejszej UE ze względów systemowych. Reformy nieefektywnych systemów podatkowych w tych krajach towarzyszyły procesowi transformacji do gospodarek rynkowych, postępującemu od końca lat 80. Proces transformacji wspomagany był przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), który mobilizował kraje regionu do wprowadzenia VAT. Argumentami za jego przyjęciem były: uproszczenie systemu, umożliwienie określenia udziału podatku w cenie końcowej dóbr i późniejsza integracja z UE (Andrejovská, Mihóková, 2015).

Osiem krajów regionu, które wstąpiły do UE w 2004 r., przyjęło do swoich systemów prawnych tzw. Szóstą Dyrektywę VA¹ w celu harmonizacji z pozostałymi krajami członkowskimi. Od momentu transpozycji kolejnej dyrektywy – Dyrektywy Rady 2006/112/WE pt. *Unijny wspólny system podatku od wartości dodanej* (odtąd „Dyrektywa”) – do krajowych systemów prawnych we wszystkich w krajach regionu będących członkami UE VAT uległ dalszej harmonizacji, m.in. w sferze stawek, reguł fakturowania i rozliczania.

Wstępowanie do UE krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2004, 2007 i 2013 oraz transpozycja unijnych dyrektyw wymagały istotnych zmian w systemach prawnych. Zmiany te miały na celu umożliwienie pełnego i efektywnego korzystania ze wspólnego rynku. Jako efekt uboczny wspólny rynek i przyjęcie unijnych reguł VAT zwiększyły ryzyko wyłudzeń VAT w ramach rzeczywistych i fikcyjnych transakcji handlowych między krajami UE. Szacuje się, że rozkwit oszustw typu znikający podatnik w transakcjach wewnątrzspółnotowych² był jedną z przyczyn tego, że w 2010 r. tzw. luka w VAT³ w Czechach, na Węgrzech, na Łotwie i na Słowacji stanowiła większą część zobowiązań niż w 2004 r., czyli w momencie wstąpienia tych krajów do UE (Barbone i in., 2015).

Systemy VAT w krajach UE-11 dzisiaj

Po wejściu w życie Dyrektywy kraje członkowskie zobowiązane są do stosowania stawki podstawowej VAT nie niższej niż 18% i objęcia określonego katalogu dóbr maksymalnie dwoma stawkami obniżonymi, z których obie nie mogą być niższe niż 5%. W 2016 r. wszystkie kraje regionu stosowały stawki podstawowe na poziomie 20% lub powyżej tej wartości (zob. tabela 1). Najwyższe stawki stosowane były na Węgrzech (27%), w Chorwacji (25%) i w Polsce (23%). W przeważającej większości krajów regionu stosowano dwie stawki obniżone. Średnia ważona stawka, będąca odzwierciedleniem wysokości stawek oraz udziału stawek obniżonych i zwolnień z VAT, wahała się w 2016 r. w krajach UE-11 w granicach 11,9–15,9%.

Znaczne zróżnicowanie systemów ukazuje również miara *Policy Gap* odzwierciedlająca utratę potencjalnych dochodów związaną z zastosowaniem stawek obniżonych, stawki zerowej i zwolnienia (Barbone i in., 2013)⁴. Punktem odniesienia są zatem dochody, które

¹ Szósta Dyrektywa Rady (77/388/EEC) z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku.

² Schemat przestępstwa wykorzystujący transakcję wewnątrzspółnotowej dostawy towarów opodatkowanej stawką 0% w celu uniknięcia zapłaty należnego podatku VAT lub wyłudzenia zwrotu VAT.

³ Różnica pomiędzy wartością zobowiązań z tytułu VAT (VTTL) a rzeczywistymi dochodami (Keen, 2013).

⁴ Potencjalne dochody VAT określone są jako dochody z tytułu zastosowania podstawowej stawki VAT do całej podstawy opodatkowania, tj. konsumpcji i części inwestycji.

zostałyby uzyskane w przypadku pełnej ściągalności i obciążenia stawką podstawową nawet tych dóbr i usług, do których z reguły nie stosuje się VAT. Najniższe wartości miary *Policy Gap* w regionie i przy tym we wszystkich krajach UE odnotowano na Litwie (26%), w Rumunii (28%) i w Bułgarii (29%) (zob. wykres 1 oraz Poniatowski i in., 2017). Niska wartość miary w tych krajach wobec innych krajów UE wynika zwłaszcza z małego udziału spożycia usług sektora finansowego, wydatków na zdrowie i usług sektora publicznego. Największą utratę potencjalnych dochodów spośród krajów regionu zarejestrowano w Polsce, co wynika z relatywnie szerokiego stosowania stawek obniżonych. W 2015 r. z powodu stosowania stawki 5% i 8% Polska utraciła około 15,45% potencjalnych dochodów, podczas gdy utrata dochodów związana ze stosowaniem stawki obniżonej 10% na znacznie węższy katalog dóbr i usług na Słowacji wyniosła zaledwie 1,47% (Poniatowski i in., 2017).

Tabela 1. Systemy stawek VAT⁵

Kraj	Stawka podstawowa	Stawki obniżone	Średnia ważona stawka ⁵
Bułgaria	20	9	14,1
Czechy Republic	21	10/15	12,9
Estonia	20	9	13,0
Chorwacja	25	5/13	15,9
Łotwa	21	12	12,2
Litwa	21	5/9	14,9
Węgry	27	5/18	15,4
Polska	23	5/8	11,8
Rumunia	20	5/9	13,2
Słowenia	22	9,5	11,9
Słowacja	20	10	12,9

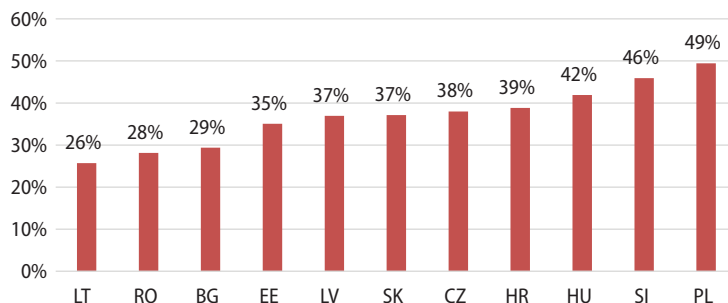
Źródło: opracowanie własne na podstawie KE (2016) oraz własne szacunki stawki ważonej.

Pomimo ram prawnych określonych w Dyrektywie systemy VAT w krajach UE-11 wykazują również zróżnicowanie w obszarze szeroko rozumianych reguł i *modus operandi* administracji skarbowych. Na różnicę w obowiązkach nakładanych na przedsiębiorstwa i różnice efektywności administracji podatkowych wskazuje m.in. raport Banku Światowego i PWC (2018). Obowiązki związane z VAT i podatkiem akcyzowym, czyli ze składaniem deklaracji, dostarczaniem informacji, rejestracją czy audytami, zajęły reprezentatywnej firmie zatrudniającej około 60 pracowników od 14 do 165 dni w zależności od kraju (zob. wykres 2). Najmniej kosztowny z punktu widzenia przedsiębiorstw był system VAT w Estonii. Stosunkowo

⁵ Współczynnik zobowiązań z tytułu VAT bazy obejmującej sumaryczne spożycie gospodarstw domowych, sektora rządowego, instytucje niekomercyjne oraz inwestycje. Podstawa uwzględnia również dobra i usługi zwolnione z VAT lub objęte stawką zerową.

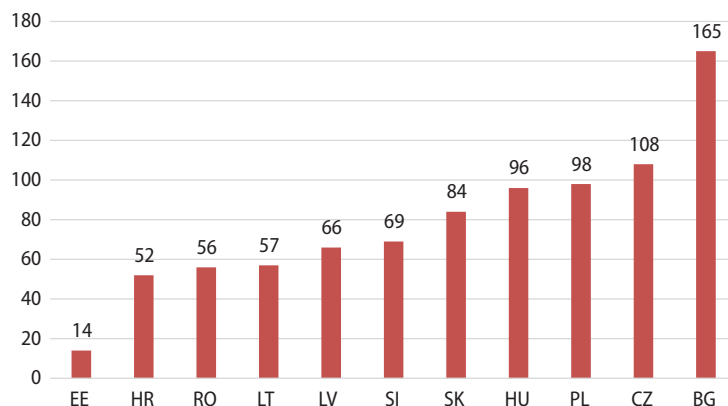
niskie koszty przestrzegania przepisów związanych z VAT ponosiły również przedsiębiorstwa w Chorwacji (52 dni), Rumunii (56 dni) i na Litwie (57 dni). Najbardziej kosztowne pod tym kątem były systemy w Bułgarii (165 dni), w Czechach (108 dni) i w Polsce (98 dni).

Wykres 1. Wartość współczynnika *Policy Gap* w krajach UE-11 (2016)



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Czas związany z przestrzeganiem przepisów VAT (2018)

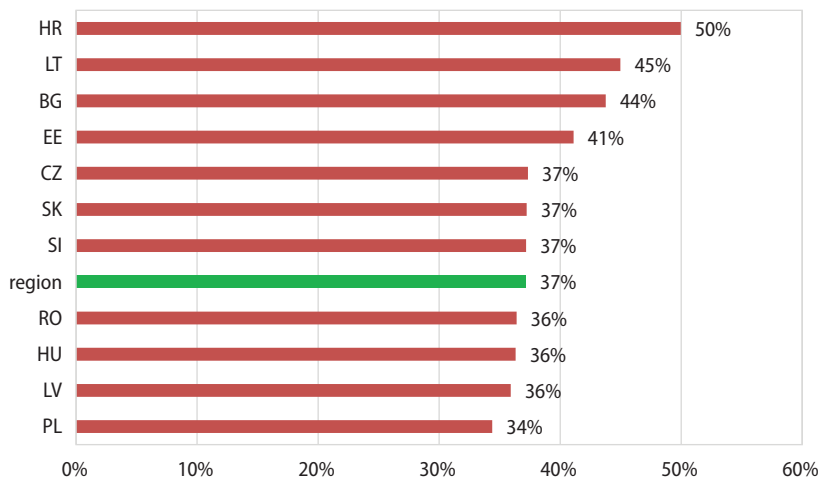


Źródło: opracowanie własne na podstawie PWC/Bank Światowy (2018).

Kontekst ekonomiczny

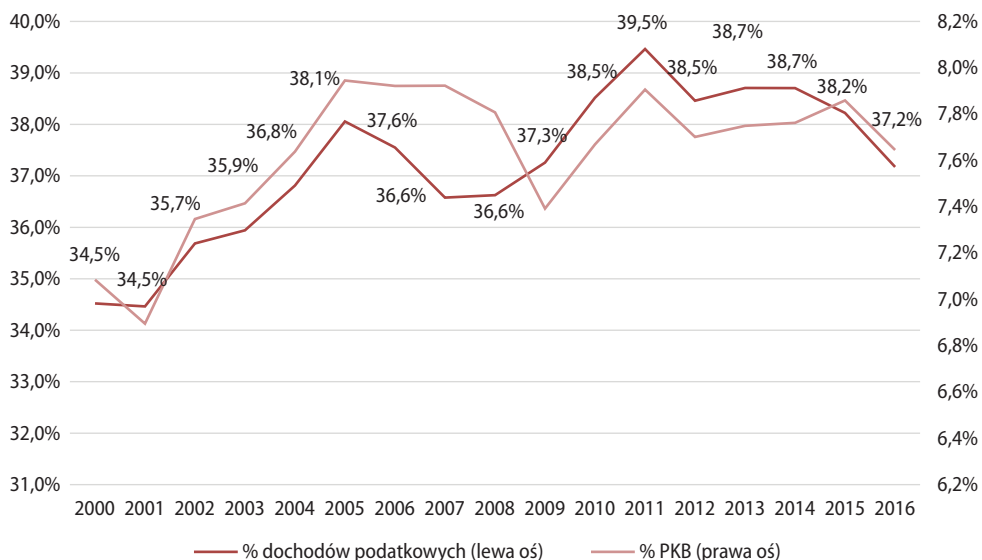
W odróżnieniu od kosztów przestrzegania przepisów i systemu stawek VAT w UE-11 jest mniej zróżnicowany pod kątem udziału w dochodach podatkowych. VAT w każdym kraju regionu stanowi główne źródło dochodów podatkowych, wyższe niż dochody z tytułu podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych w (zob. wykres 3).

Wykres 3. Udział VAT w dochodach podatkowych ogółem (2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres 4. Udział VAT w dochodach podatkowych ogółem i PKB (2000–2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Udział VAT w dochodach podatkowych ogółem w UE-11 w 2016 r. wahał się pomiędzy 34 a 50%. Sumarycznie dochody z tytułu VAT stanowiły 37,2% dochodów podatkowych ogółem i 7,7% PKB (zob. wykres 4).

Udział VAT w dochodach podatkowych krajów UE-11 między rokiem 2000 a 2011 wzrósł o około 5 p.p. Po okresie zwiększania wysokości stawek (2007–2011) przyszedł okres, w którym większość krajów zmniejszała relatywnie obciążenie VAT. Na najbardziej istotne obniżenie stawek w tym okresie zdecydowała się Rumunia, która w 2016 r. obniżyła stawkę podstawową z 24 do 20%.

Ściągalność VAT

W niniejszym podrozdziale przedstawiono analizę luki w VAT wyrażonej jako część zobowiązań z tytułu VAT. Wartości przedstawione na wykresach (wykresy 5, 6 i 7) pochodzą z raportów Komisji Europejskiej (Barbone i in., 2013; Barbone i in., 2014; Barbone i in. 2015; Poniatowski i in., 2016; Poniatowski i in., 2017). Z serii corocznych aktualizacji wybrano wartości pochodzące z jak najnowszych szacunków. Z raportu opublikowanego w 2017 r. pochodzą wartości szacunków za okres 2011–2015, z 2016 r. – za rok 2010, z 2015 r. – za rok 2009, z 2013 r. – za lata 2000–2008⁶. Dzięki takiej operacji możliwe było wydłużenie okresu czasowego analizy i wykorzystanie jak najdokładniejszych wyliczeń. Z powodu zmian metodologii i źródeł danych niektóre szacunki luki były rewidowane w kolejnych raportach. Przez to zmiany między latami: 2010 i 2011, 2009 i 2010 oraz 2008 i 2009 mogą uwzględniać w części czynniki niezwiązane stricte z nieściągalnością, a jedynie ze sposobem jej liczenia, co zostało odnotowane w opisach zjawisk w poszczególnych krajach.

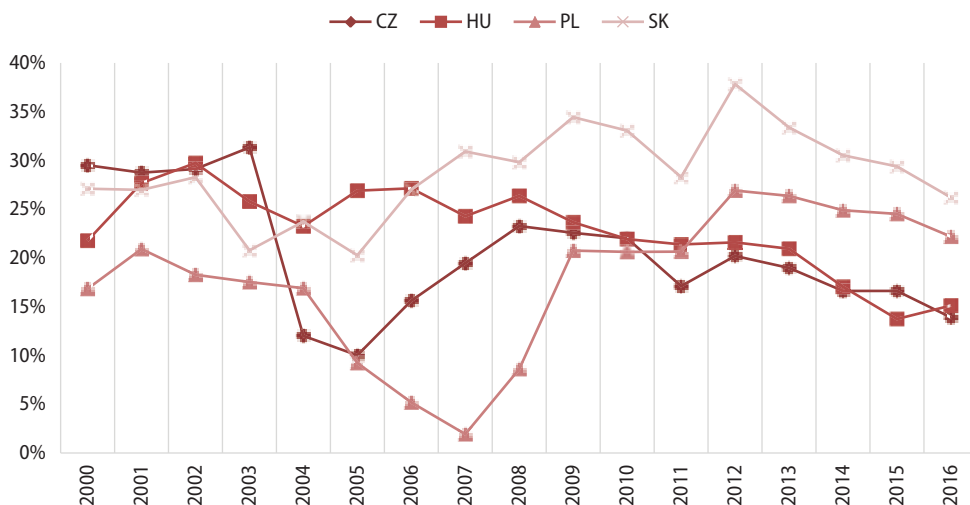
Z racji niedostępności szacunków Komisji Europejskiej dla 2016 r. zaprezentowano autorskie szacunki luki w VAT. Dla wszystkich krajów poza Rumunią, gdzie stawka podstawowa została obniżona z 24 do 20%, przy obliczeniach założono dla uproszczenia, że średnia ważona stawka VAT nie uległa zmianie, a zmiana luki wynika wyłącznie ze zmiany podstawy opodatkowania i dochodów z VAT. W celach ilustracyjnych kraje przedstawione zostały w pogrupowaniu na trzy regiony, tj. kraje Grupy Wyszehradzkiej (V4), kraje bałtyckie oraz państwa południowe UE-11.

W grupie V4 w całym okresie analizy można zaobserwować stosunkowo wysokie wartości luki i jej znaczne wahania. Po 2007 r. w Czechach, w Polsce i na Słowacji ściągalność VAT spadała. W latach 2008–2009 we wszystkich krajach regionu nieściągalność VAT przewyższała 20%. Wzrost luki w tym okresie mógł być spowodowany gorszą kondycją finansową przedsiębiorstw, skłaniającą do uchylania się i unikania podatku, a także bankructwami lub niemożliwością spłacenia części zobowiązań podatkowych. W tym okresie następował również wzrost skali wyłudzeń VAT (zob. np. Remeta i in., 2015 i CASE, 2015). Od 2012 r. następował stopniowy spadek luki w VAT w relacji do zobowiązań. Można

⁶ Szacunki dla Chorwacji dostępne były tylko dla 2014 i 2015 roku.

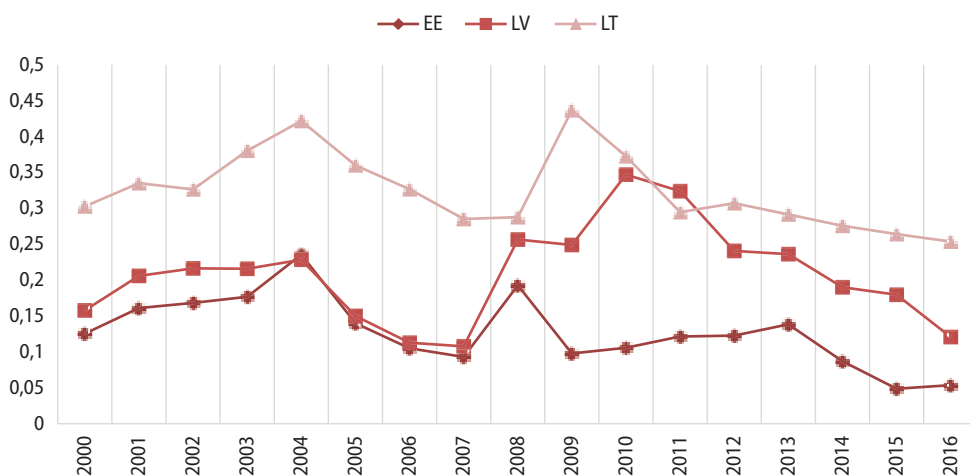
szacować, że w 2016 r. udział luki w zobowiązaniach z tytułu VAT wyniesie około 13,9% w Czechach, 15,1% na Węgrzech, 22,2% w Polsce i 26,2% na Słowacji.

Wykres 4. Luka w VAT w krajach V4 (2000–2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Barbone i in. (2013), Barbone i in. (2014), Barbone i in. (2015), Poniatowski i in. (2016), Poniatowski i in. (2017).

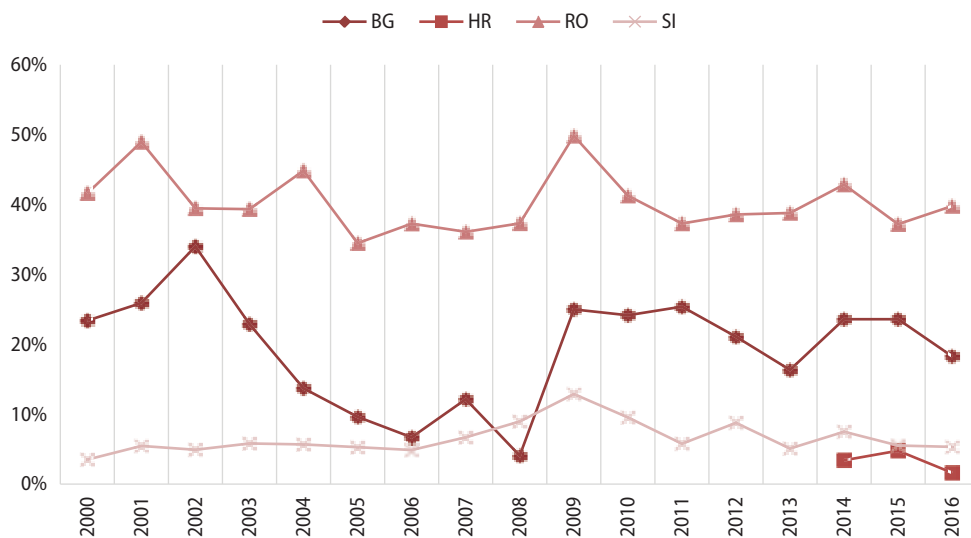
Wykres 5. Luka w VAT w krajach bałtyckich (2000–2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Barbone i in. (2013), Barbone i in. (2014), Barbone i in. (2015), Poniatowski i in. (2016), Poniatowski i in. (2017).

Podobne tendencje kształtowania się luki, lecz inną skalę zjawiska można zaobserwować w krajach bałtyckich. W okresie 2000–2007, tj. przed kryzysem finansowym, luka w VAT na Łotwie i w Estonii kształtowała się na poziomie o ponad 10 p.p. niższym niż na Litwie. Po wybuchu kryzysu ściągalność na Łotwie relatywnie się pogorszyła, co spowodowało rekordowo wysoki odsetek luki w 2011 r., przewyższający udział luki w zobowiązaniach VAT na Litwie. Przyczyny, podobnie jak w przypadku krajów V4, można upatrywać w pogorszeniu się kondycji finansowej przedsiębiorstw i we wzroście skali wyludzeń VAT. W okresie 2013–2016 doszło do wyraźnej poprawy sytuacji gospodarczej i wzrostu wysiłku związanego z uszczelnianiem systemów VAT, co spowodowało spadek luki we wszystkich krajach regionu. Można szacować, że w 2016 r. luka wyniesie 5,4% zobowiązań VAT w Estonii, 12,1% na Łotwie i 25,4% na Litwie.

Wykres 6. Luka w VAT w Bułgarii, Chorwacji, Rumunii i Słowenii (2000–2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Barbone i in. (2013), Barbone i in. (2014), Barbone i in. (2015), Poniatowski i in. (2016), Poniatowski i in. (2017).

W krajach południa UE-11 luka w VAT w okresie 2000–2016 cechowała się stosunkowo niską zmiennością w czasie. W Słowenii udział luki wahał się w przedziale 10 p.p., podczas gdy w Rumunii wahania udziału luki były mniejsze niż 15 punktów. W Rumunii ściągalność VAT kształtowała się na najniższym poziomie w całej UE i w rekordowym 2009 roku wyniosła niemal 50%. W 2016 roku luka w Rumunii wyniosła około 39,7%, w Bułgarii 18,3%, w Słowenii 5,3% i zaledwie 1,6% w Chorwacji.

Szacuje się, że tylko w 3 spośród 11 analizowanych krajów, tj. w Chorwacji, Estonii i Słowenii, luka w VAT w 2016 r. stanowiła mniej niż 10% wartości zobowiązań. Pomimo

wzrostu ściągłości VAT w regionie w ostatnich kilku latach w 2016 r. luka w VAT w 11 krajach Europy Środkowo-Wschodniej stanowiła równowartość około 24,6 mld euro. W 2015 r., czyli ostatnim roku, dla którego dostępne są dane Komisji Europejskiej, luka w VAT w UE-11 osiągnęła wartość 27,1 mld euro, co stanowiło 17,9% wartości luki we wszystkich 28 krajach UE.

Analiza przyczyn nieściągłości VAT

Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją luka w VAT jest różnicą pomiędzy teoretycznym zobowiązaniami podatkowymi wynikającymi z interpretacji prawa podatkowego a rzeczywistymi dochodami. Nieściągłość części VAT powodowana jest przez różnego rodzaju intencje i zachowania podatników, zgodne bądź nie z duchem i literą prawa. Do działań wpływających na zmniejszenie niezgodnych z prawem wpływów z VAT można zaliczyć wyłudzenia i procedury kryminalne oraz uchylanie się od płacenia podatków. Do luki w VAT zaliczyć można także unikanie opodatkowania, naturalne bankructwa oraz błędy i opuszczenia (Poniatowski i in., 2015).

Szacowanie luki w VAT jako zjawiska z natury niemierzalnego obarczone jest błędem. Błąd szacunku spowodowany jest niedokładnością mierzenia teoretycznej podstawy opodatkowania, tj. konsumpcji i inwestycji. Alternatywę dla sposobu szacunku luki tzw. „metodą *top-down*”, opierającą się na danych pochodzących z całej populacji, stanowi wykorzystanie danych o części podstawy opodatkowania, np. danych z podatkowych kontroli skarbowych, i zastosowanie tzw. „metody *bottom-up*”, która umożliwia również dekompozycję luki z racji wykorzystania szczegółowych danych o podatnikach.

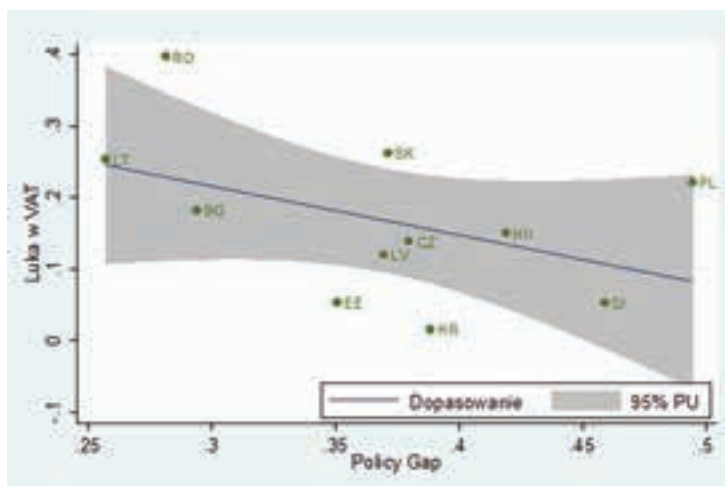
Do 2015 r. żadna z administracji krajów UE-11 nie stosowała takiej metody (KE, 2016), co utrudniało odnalezienie przyczyn niepełnej ściągłości. Próbę dekompozycji luki w oparciu o wskaźniki o charakterze makroekonomicznym podjął Poniatowski i in. (2015). Na podstawie danych, takich jak rozbieżności w rejestrach wymiany handlowej wewnątrzspółnotowej czy udziału zwrotów w dochodach brutto z VAT, oszacowano, że przestępstwa typu znikający podatnik w wymianie wewnątrzspółnotowej stanowiły w 2015 r. około 11% luki, a pozostałe formy wyłudzenia VAT naliczonego (np. z wykorzystaniem fałszywych faktur) stanowiły 32% luki. Dodatkowo szara strefa w wyrobach akcyzowych miała udział w luce zbliżony do 6%. Pozostała część luki to w dużej części gospodarka nierejestrowana oraz błędy i opuszczenia.

Można zakładać, że różne elementy składowe luki warunkowane są innymi zmiennymi. Na skalę intencjonalnego łamania przepisów prawa podatkowego mogą wpływać takie czynniki, jak praworządność, efektywność kontroli podatkowej, wysokość stawki podatkowej, wysokość kar i przede wszystkim sama konstrukcja systemu, czyli czynnik

techniczny umożliwiający przeprowadzenie oszustwa. Przykładem takiego czynnika jest obciążenie stawką zerową wewnątrzspółnotowej dostawy towarów, które umożliwiło funkcjonowanie na szeroką skalę procederu typu „znikający podatnik” w transakcjach wewnątrzspółnotowych. Przykładem innego czynnika systemowego może też być zróżnicowanie stawek, które może prowadzić do celowego bądź omyłkowego błędnego przypisania stawki VAT. W przypadku utraty dochodów w VAT w szarej strefie istotna jest też świadomość nabywcy dobra lub usługi. Z tego powodu nakładany jest obowiązek wystawienia i wręczenia klientowi paragonu fiskalnego. Skomplikowanie reguł i niska efektywność administracji mogą wpłynąć na nieintencjonalne błędy w odprowadzonych kwotach. Ponadto na zmianę w ściągalsności VAT istotnie wpływa sytuacja gospodarcza. Ma ona wpływ zarówno na chęć, jak i możliwość odprowadzenia podatku należnego (zob. Barbone i in., 2012).

W celu weryfikacji związków pomiędzy podstawowymi cechami systemów podatkowych a luką w VAT w krajach UE-11 wykorzystano liniowe dopasowanie luki w VAT w 2016 r. do wysokości miary *Policy Gap*, odzwierciedlającej zakres stosowania zwolnień stawek obniżonych, do średniej stawki ważonej, stawki podstawowej oraz kosztów przestrzegania przepisów jako wskaźnika restrykcyjności reguł i efektywności administracji skarbowych (wykresy 7, 8, 9 i 10).

Wykres 7. Luka w VAT a miara *Policy Gap* (2016)



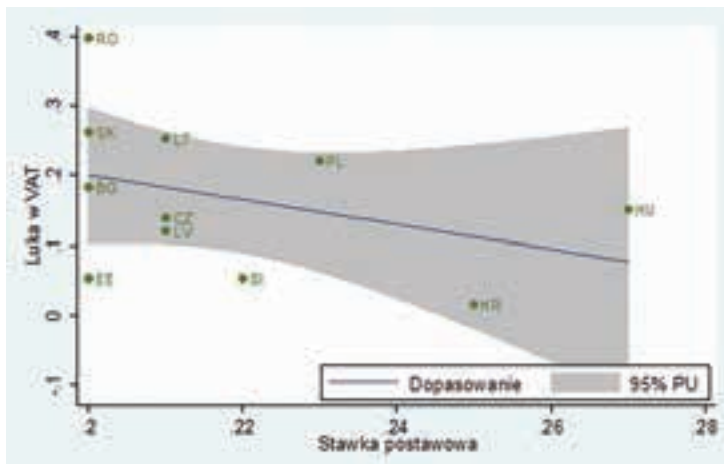
Źródło: opracowanie własne.

Zależność pomiędzy wielkością luki w VAT a miarą *Policy Gap* w 2016 r. ma ujemne nachylenie. Oznacza to, że w krajach o większej utracie teoretycznych dochodów luka w VAT ma mniejszy udział. Zależność ta może mieć jednak charakter pośredni, a bezpośrednim

czynnikiem może być poziom rozwoju gospodarczego związany z rozwojem sektora finansowego czy publicznego, wpływających na wartość *Policy Gap*.

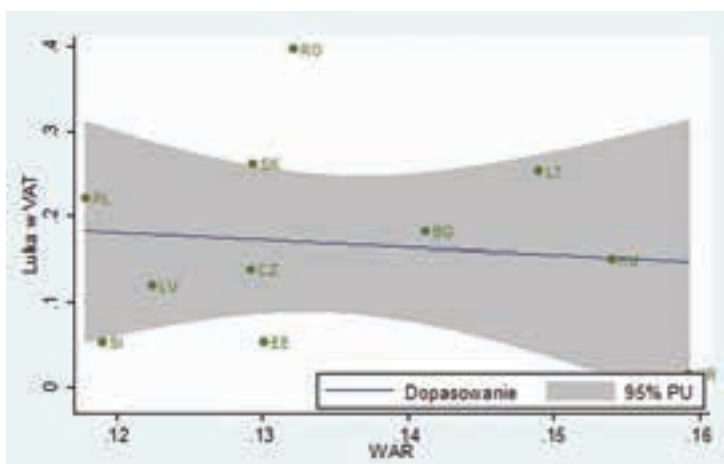
W krajach o niskiej wartości luki w VAT w UE-11 można było zaobserwować niższą stawkę podstawową. Szczególnie istotny wpływ na ukształtowanie się linii dopasowania miały Rumunia (jako kraj o niskiej stawce podstawowej i wysokiej nieściągłości) oraz Chorwacja (jako kraj o wysokiej stawce podstawowej i niskiej nieściągłości VAT).

Wykres 8. Luka w VAT a stawka podstawowa (2016)



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 9. Luka w VAT a średnia stawka ważona (2016)

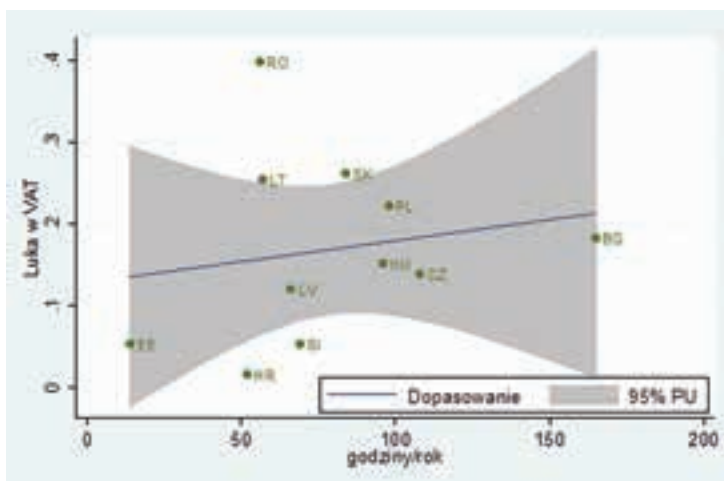


Źródło: opracowanie własne.

Niskie nachylenie linii dopasowania i duży rozrzut punktów na wykresie 9 świadczy o niskiej statystycznej zależności pomiędzy wielkością luki a wysokością średniej stawki ważonej. Poziom fiskalizmu nie jest zatem związany prostą liniową zależnością.

Jak wskazuje wykres 10, w krajach o niższych kosztach przestrzegania przepisów VAT, czyli o wysokiej efektywności instytucji i prostych regułach, ściągalność VAT jest wyższa. W grupie analizowanych krajów można dostrzec jednak istotne odchylenia od linii dopasowania. W Rumunii, gdzie koszty przestrzegania przepisów są relatywnie niskie, luka w VAT jest bardzo duża. Natomiast w Słowenii i Chorwacji luka w VAT jest znacznie mniejsza, niż wskazywałyby na to koszty przestrzegania przepisów.

Wykres 10. Luka w VAT a koszty przestrzegania przepisów (2016)



Źródło: opracowanie własne.

Sama konstrukcja systemu stawek podatkowych oraz pracochętność obowiązków nakładanych na płatników VAT, na co wskazują „poziome” linie dopasowania na wykresach 7–10, nie mogą rozwiązać problemu nieściągalności podatku. Do walki z nieściągalnością VAT administracje podatkowe stosują specjalne narzędzia wpływające na możliwość i opłacalność niezapłacenia podatków. Do tego typu narzędzi można zaliczyć odwróconą płatność VAT wprowadzaną na produkty będące często przedmiotem oszustw, które unieumożliwiają przeprowadzenie typowego oszustwa typu „znikający podatnik”. Coraz szerzej do przechowywania i analizowania danych podatkowych wykorzystywane są również narzędzia informatyczne, takie jak jednolity plik kontrolny. Poza tym w krajach UE-11 administracje wprowadzały specjalne środki w celu zwiększania świadomości społecznej (np. loterie paragonowe), podwyższały kary lub ich nieuchronność, tj. tworzyły specjalne instytucje kontrolne.

Wybrane narzędzia do walki z nieściągalnością stosowane krajach UE-11 w 2016 r. przedstawione zostały w tabeli 2.

Tabela 2. Narzędzia do walki z nieściągalnością w UE-11(2016)

	Odwrócona płatność VAT	Systemy raportowania, narzędzia informatyczne	Inne
Bulgaria	<i>Tak, na część produkcji rolniczej</i>		
Czechy	<i>Tak, na szeroką skalę</i>	<i>Centralny rejestr transakcji EET (wprowadzony w grudniu 2016 r.), plik kontrolny VAT</i>	<i>Specjalna grupa „Cobra” do walki z wyłudzeniami</i>
Estonia	<i>Tak, tylko w przypadku nieruchomości i części wyrobów stalowych</i>		
Chorwacja	<i>Tak, na szeroki katalog dóbr i usług, m. in. usług budowlanych</i>		
Łotwa	<i>Tak, m.in. na usługi budowlane i produkty stalowe</i>		
Litwa	<i>Tak, na szeroką skalę</i>	<i>SAF-T (jednolity plik kontrolny)</i>	
Węgry	<i>Tak, na szeroką skalę</i>	<i>Kasy fiskalne online wprowadzane stopniowo od 2014 r., system kontroli pojazdów EKAER, SAF-T</i>	
Polska	<i>Tak, na szeroką skalę</i>	<i>SAF-T wprowadzany stopniowo od 2016 r.</i>	
Rumunia	<i>Tak, na szeroką skalę</i>		
Słowenia	<i>Tak, na szeroką skalę</i>		
Słowacja	<i>Tak, na szeroki katalog dóbr i usług</i>	<i>Plik kontrolny VAT</i>	<i>Gwarancje wpłacane przez ryzykownych płatników, specjalny zespół Cobra</i>

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Problem nieściągalności VAT w krajach UE-11 nabrał w ostatnich latach szczególnego znaczenia. Dochody z VAT, jako głównego źródła dochodów podatkowych, były w większości krajów regionu niestabilne, a utrata potencjalnych dochodów w UE-11 w 2016 r. wyniosła około 24,6 mld euro. Utrata potencjalnych dochodów z VAT w 11 krajach regionu stanowiła 17,9% utraty dochodów w całej UE (2015 r.), a w zdecydowanej większości krajów ściągalność kształtowała się poniżej średniej UE.

Wyniki analizy porównawczej przedstawionej w tym opracowaniu wskazują, że w krajach o bardzo podobnych strukturach gospodarki i na bardzo podobnym poziomie rozwoju gospodarczego ściągalność VAT istotnie się różni. Pomimo podobieństw gospodarczych i daleko idącej harmonizacji przepisów w UE zróżnicowanie luki w VAT pomiędzy krajami UE-11 w 2016 r. równe było niemal 40 p.p. Zjawisko to spowodowane było między innymi różnicą w efektywności instytucji i poziomie komplikacji reguł podatkowych. W krajach o wyższych kosztach przestrzegania przepisów VAT luka stanowiła większą część zobowiązań.

Ponieważ luka w VAT złożona jest z wielu komponentów warunkowanych innymi czynnikami, konieczne są działania zakrojone na szeroką skalę, ale też niekomplikujące nadmiernie systemu. Wzmoczony wysiłek polegający na wprowadzaniu specjalnych mechanizmów, obowiązków raportowania, środków informatycznych czy zwiększaniu świadomości, szczególnie widoczny w krajach Grupy Wyszehradzkiej, szedł w parze z poprawą ściągalności VAT.

Choć nie wszystkie komponenty luki w VAT mogą zostać zupełnie wyeliminowane, przykłady takich krajów, jak Chorwacja, Estonia i Słowenia, które utrzymują ściągalność na wysokim poziomie, a koszty przestrzegania przepisów na niskim, wskazują na znaczne możliwości usprawnienia systemu w innych krajach borykających się z dużymi problemami, w tym szczególnie w Rumunii.

Bibliografia

- Andrejovská, A., Mihóková, L. (2015). Developments of VAT rates in EU countries in the context of harmonization and fiscal consolidation. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 63(2), pp. 487–498.
- Barbone, L., Belkindas, M., Bettendorf L., Bird R., Bonch-Osmolovskiy, M., Smart, M. (2013). *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*. CASE Network Reports, 116/2013.
- Barbone, L., Bonch-Osmolovskiy, M., Poniatowski, G. (2014). *2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*. CASE Network Reports, 120/2015.
- Barbone, L., Bonch-Osmolovskiy, M., Poniatowski, G. (2015). *2013 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*. CASE Network Reports, 124/2015.
- EC (2016). *The Concept of Tax Gaps, Report on VAT Gap Estimations by FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041)*. European Commission, Directorate-General Taxation.
- Frizis, I., Głowacki (2017). *Mutual Learning for Reducing Tax Gaps in V4 Countries and Ukraine Final Report*. CASE Reports, 490/2017.
- Keen, M. (2013). *The Anatomy of the VAT*. IMF Working Paper, WP/13/111.

-
- Komisja Europejska (2016). *The Concept of Tac Gaps: Report on VAT Gap Estimations by FISCALIS Tax Gap Project Group* (FPG/041), https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/tgpg_report_en.pdf, [dostęp: 24.06.2018].
- OECD (2015). *International VAT/GST guidelines*, źródło: <http://www.oecd.org/>, [dostęp: 15.06.2018].
- Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Belkindas, M. (2016). *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States: 2016 Final Report*. CASE Network Studies and Analyses, 483/2016.
- Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Belkindas, M. (2017), *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States: 2017 Final Report*. CASE Reports, 492/2017.
- Poniatowski, G., Neneman J., Michalik, T. (2015). *VAT non-compliance in Poland under scrutiny*, mBank – CASE Seminar Proceedings, 142/2016.
- PWC/Bank Światowy (2018). *Paying Taxes 2018*, www.pwc.com/payingtaxes, [dostęp: 15.06.2018].
- Remeta, J. i in. (2015), *Moving Beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in the Slovak Republic*. OECD Taxation Working Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4rtzr-3ws2-en>, [dostęp: 15.06.2018].

* * *

Problem nieściągalności VAT w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Problem nieściągalności VAT ma szczególne znaczenie dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej Unii Europejskiej. W zdecydowanej większości krajów regionu ściągalność VAT była poniżej średniej unijnej, a dochody z VAT, jako głównego źródła dochodów podatkowych, były niestabilne. W 2016 r. utrata potencjalnych dochodów w UE-11 z tytułu VAT wyniosła około 24,6 mld euro, a w 2015 r. stanowiła 17,9% utraty dochodów w całej UE.

Wyniki analizy porównawczej przedstawionej w tym opracowaniu wskazują, że w krajach o bardzo podobnych strukturach gospodarki i na bardzo podobnym poziomie rozwoju gospodarczego ściągalność VAT istotnie się różni. Pomimo podobieństw gospodarczych i daleko idącej harmonizacji przepisów w UE zróżnicowanie luki w VAT pomiędzy krajami UE-11 w 2016 r. równe było niemal 40 p.p. Zjawisko to spowodowane było m.in. różnicą w efektywności instytucji i poziomie komplikacji reguł podatkowych. W krajach o wyższych kosztach przestrzegania przepisów VAT luka stanowiła większą część zobowiązań. Sama konstrukcja systemu stawek okazała się nie być bezpośrednio skorelowana z luką w VAT.

Wzmoczony wysiłek polegający na wprowadzaniu specjalnych mechanizmów, obowiązków raportowania, środków informatycznych czy zwiększaniu świadomości klientów, szczególnie widoczny w krajach Grupy Wyszehradzkiej, szedł w parze z poprawą ściągalności VAT. Choć redukcja luki jest kosztowna, a nie wszystkie jej komponenty da się zupełnie wyeliminować, przykłady takich krajów, jak Chorwacja, Estonia i Słowenia, które utrzymują ściągalność na wysokim poziomie, a koszty

przestrzegania przepisów na niskim poziomie, wskazują na znaczne możliwości usprawnienia systemu w innych krajach borykających się z dużymi problemami, w tym szczególnie w Rumunii.

The Problem of VAT Non-Compliance in Central and Eastern European Countries

Abstract

The problem of VAT non-compliance is of particular importance for Central and Eastern European EU Member States. In a vast majority of the countries in the region, VAT compliance was below the EU average, and VAT revenues, as the main source of all tax receipts, were rather unstable. The loss of potential revenues in the EU-11 in 2016 amounted to around EUR 24.6 billion, and in 2015 represented 17.9% of the loss of income across the EU.

The results of the comparative analysis presented in this study indicate that VAT collection varies considerably in the countries with very similar economic structures and at a similar economic development level. Despite similarities in the economies and far-reaching harmonization of the EU rules, the diversification of the VAT Gap between the EU-11 countries in 2016 equalled nearly 40 percentage points. This phenomenon was caused, among others, by the difference in the efficiency of the institution and the level of complications of tax rules. In the Members States with higher VAT compliance costs, the Gap represented a greater part of the liability. The very structure of the rate system turned out to be not directly correlated with the VAT Gap.

An increased effort of introducing special mechanisms, reporting obligations, IT measures and increasing customer awareness, especially pronounced in the Visegrad Group countries, went hand in hand with improved VAT collection. Although the reduction of the Gap is expensive and not all of its components can be completely eliminated, examples of the countries such as Croatia, Estonia and Slovenia, which were able to maintain high collection and low compliance costs, show significant opportunities for improvements in other countries struggling with such problems, especially in Romania.

* * *

Nota o autorze

Grzegorz Poniatowski jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie w Katedrze Ekonomii Stosowanej i dyrektorem naukowym ds. polityki fiskalnej w CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Ukończył studia magisterskie na SGH oraz Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Jego zainteresowania badawcze dotyczą polityki fiskalnej i modelowania makroekonomicznego. Uczestniczył w ponad 40 projektach dla instytucji unijnych i rządowych obejmujących zagadnienia polityki fiskalnej. Między innymi, od 2012 roku uczestniczy, a od 2015 jest kierownikiem badania luki VAT w krajach UE, realizowanego na zlecenie Komisji Europejskiej.

Uszczelnienie systemu podatkowego – priorytet sprawnego państwa

Uszczelnienie systemu podatkowego stało się jednym z ważniejszych celów polityki państwa. W dobie globalizacji i narastających tendencji związanych z agresywną optymalizacją podatkową uszczelnienie systemu podatkowego jest priorytetem większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Również polityka Komisji Europejskiej, wspierana przez OECD, ukierunkowana jest na przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania.

W Polsce uszczelnienie systemu podatkowego stało się niewątpliwie jednym z istotniejszych filarów polityki państwa w ostatnich latach. Narastająca luka w VAT, jak również w podatku CIT, spowodowała konieczność przeciwdziałania zjawiskom uchylania się od opodatkowania oraz międzynarodowego unikania opodatkowania. Te dwa zjawiska zdefiniowały kierunki polityki państwa na uszczelnianie systemu podatkowego. Przeciwdziałanie uchylaniu się od opodatkowania jest skierowane na walkę z przestępstwami VAT-owskimi. W szczególności związane jest to z likwidacją tzw. „karuzel VAT-owskich” i związanych z nimi licznymi mechanizmami mającymi wyłudzać VAT. Drugim kierunkiem polityki uszczelniania jest przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania na gruncie CIT. Tu natomiast mamy do czynienia z mechanizmami agresywnej optymalizacji podatkowej holdingów międzynarodowych, które przy wykorzystaniu liczych instrumentów skutecznie transferują zyski do państw charakteryzujących się znacznie niższymi stawkami podatkowymi. Przy przeciwdziałaniu międzynarodowemu unikaniu opodatkowania polityka państwa musi również dostrzegać tendencje związane ze szkodliwą konkurencją podatkową pomiędzy państwami członkowskimi.

Dostrzegając negatywne zjawiska, jak również tendencje panujące w gospodarce, warto przeanalizować dotychczasowe efekty polityki państwa ukierunkowane na uszczelnienie systemu podatkowego. W ostatnich latach można zauważyć dostrzegalną tendencję uszczelnienia luki VAT, która jest wynikiem kilku determinantów, m.in.: zmian regulacyjnych (ustawa o jednolitym pliku kontrolnym), zwielokrotnienia wysiłku aparatu skarbowego w ramach Krajowej Administracji Skarbowej czy zaostrzenia kar w ramach Kodeksu karnego.

Ze względu na interesy budżetowe państwa równie istotnym problemem jest unikanie opodatkowania na gruncie podatku CIT. Analizując działania związane z przeciwdziałaniem międzynarodowemu unikaniu opodatkowania, trudno na razie dostrzec widoczną tendencję do skutecznego uszczelnienia luki CIT. Mając to na uwadze, warto zastanowić się, jaki skutek mają przyjęte regulacje prawne, których założeniem było skuteczne uszczelnienie systemu podatkowego na gruncie CIT.

Ceny transferowe

Problematyka cen transferowych stała się niezwykle istotna z punktu widzenia uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce. Nowe rozwiązania prawne w zakresie cen transferowych będą miały kluczowe znaczenie dla polityki uszczelniania luki CIT. Jednak przybrały one zdecydowanie „inne” oblicze, bowiem rozstrzygnięcia w obszarze cen transferowych będą zapadały w relacji państwo i inne państwo, nie zaś w relacji państwo – podatnik. Podmioty powiązane działające w jurysdykcjach dwóch państw będą mogły jedynie zaakceptować, woleć dwóch państw co do podziału pomiędzy nimi dochodu osiągniętego przez te podmioty lub nie zaakceptować jej. Brak takiej akceptacji może oznaczać dla międzynarodowej grupy kapitałowej dodatkowe obciążenie wynikające z podwójnego opodatkowania tego samego dochodu w dwóch państwach, które wobec braku akceptacji woli państw nie zostanie wyeliminowane.

Ceny transferowe ustala się pomiędzy powiązаныmi ze sobą podmiotami. Mają one wpływ na wysokość deklarowanego przez te podmioty dochodu do opodatkowania. Z jednej strony cena taka wpływa na wysokość przychodu do opodatkowania, zaś z drugiej strony – na wysokość kosztów podatkowych zmniejszających dochód do opodatkowania. W ten sposób ceny transferowe mogą być wykorzystywane jako narzędzie do unikania opodatkowania. Podmioty powiązane mają bowiem możliwość swobodnego wpływania na ustalanie cen transferowych, co nie jest możliwe w przypadku niezależnie działających podmiotów kierujących się przy ustalaniu ceny odrębnymi interesami i warunkami rynkowymi.

W większości przypadków wykorzystywania cen transferowych w celach podatkowych nie dochodzi do zaniżenia dochodu wykazanego przez grupę jako całość, lecz do jego przeniesienia pomiędzy państwami (najczęściej z państwa o wysokiej stawce podatkowej do państwa o niskiej stawce podatkowej). Zatem na poziomie grupy wykorzystanie cen transferowych dla celów podatkowych nie wpłynie na zaniżenie dochodu grupy. Zmniejszeniu ulegnie wielkość należnego podatku w wyniku przypisania większej części dochodu do jurysdykcji o niższym opodatkowaniu.

W związku z tym niektóre państwa zaczęły konkurować między sobą, prowadząc politykę zmniejszania stawki podatkowej przy jednoczesnym zwiększaniu bazy podatkowej, czyli dochodu. Obniżenie w Polsce stawki w podatku dochodowym od osób prawnych do 19% wpisało Polskę w 2004 r. do grup państw stosujących taką politykę. Jednak warunkiem koniecznym wzrostu dochodów budżetu przy tej polityce jest zabezpieczenie przez państwo tego, aby podmioty korzystające z niskiego opodatkowania w zamian wykazywały wszystkie swoje dochody osiągnięte w tym państwie. Niewykazanie części dochodu w żadnej z zaangażowanych jurysdykcji powoduje powstanie podwójnego nieopodatkowania takiego dochodu. Wtedy następuje właściwe unikanie opodatkowania, które jednak jest trudne do zastosowania wyłącznie przy wykorzystaniu cen transferowych. Konieczne jest bowiem zastosowanie instrumentów hybrydowych pozwalających na podwójne nieopodatkowanie dochodu. Osiągnięcie efektu podwójnego nieopodatkowania przy zastosowaniu wyłącznie cen transferowych możliwe jest w sytuacji braku transparentności oraz braku aktywności lub efektywności państwa w kontroli prawidłowości stosowania cen transferowych.

W latach 2015–2016 opublikowano 15 rekomendacji dla państw i międzynarodowych grup kapitałowych (dalej Raport BEPS – *Base Erosion Profit Shifting*), z czego aż 4 dotyczyły cen transferowych. W 2015 r. Polska była pionierem w implementacji tych rozwiązań. Przyjęto następujące rozwiązania: raportowanie pomiędzy państwami, wymogi dotyczące transparentności, instrumenty pozwalające na analizę ryzyka stosowania cen transferowych, pełny pakiet dokumentacji cen transferowych. Do zaimplementowania pozostały jednak istotne rekomendacje opublikowane przez OECD w późniejszym czasie. Jednak od 2015 r. nie zostały zaimplementowane w Polsce żadne z kolejnych rozwiązań przewidzianych w Raporcie BEPS. Wręcz przeciwnie – zmiany wprowadzone po 2015 r. w obszarze cen transferowych sugerują odwrót Polski od osiągnięć BEPS. Kilka kontrowersyjnych zmian regulacji sprawia, iż obecna polityka państwa w zakresie cen transferowych jest niejasna.

Polska nie wdrożyła dotychczas części Raportu BEPS z 2015 r. odnoszącej się do najważniejszych kwestii z zakresu cen transferowych. Polskie przepisy dotyczące trybu i sposobu analizy cen transferowych pozostają niezmienione od 2013 roku. Taki stan z jednej strony powoduje pogłębianie się niepewności prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, z drugiej natomiast administracja podatkowa nie ma dostępnych instrumentów weryfikacji prawidłowości ustalania cen transferowych, pozwalających jej na obronę dotychczas wypracowanej bazy podatkowej w Polsce przed agresywnymi działaniami administracji podatkowych innych państw, przyciągającymi dochód w swoją stronę. Polska nie wdrożyła odpowiednich instrumentów prawnych ani nie zainwestowała w zapewnienie ekspertów do spraw wyceny skomplikowanych transakcji finansowych oraz ekspertów w dziedzinie wartości niematerialnych. Brak takich rozwiązań sprawia,

iż nasz kraj będzie musiał zgadzać się na warunki dyktowane przez bardziej agresywne administracje podatkowe, przyciągające do siebie dochód do opodatkowania. Administracje podatkowe, takie jak niemiecka, francuska, brytyjska, włoska, zainwestowały duże środki w budowanie struktur wzmocnionych wiedzą ekspercką, pozwalającą na szacowanie najbardziej skomplikowanych transakcji przeprowadzanych przez podmioty powiązane. Międzynarodowe grupy kapitałowe będą zmuszone do zgadzania się na rozwiązania przyjęte przez administrację podatkową, albowiem z ich punktu widzenia ważniejsze jest uniknięcie podwójnego opodatkowania wynikającego z doszacowania dokonanego przez agresywną administrację.

Polska nie wzmacnia i nie dostosowuje instrumentów prawnych do standardów międzynarodowych pozwalających jej utrzymać dotychczasową bazę podatkową i nie inwestuje w rozwój wysokospecjalistycznych kadr w strukturach administracji podatkowej. Wprowadzone i proponowane rozwiązania prawne zbliżone są do rozwiązań funkcjonujących w Ekwadorze, Singapurze, Meksyku. Przykładem może być obowiązujące od początku 2018 r. nałożenie limitów dotyczących możliwości odliczenia od dochodu podatkowego kosztów usług niematerialnych i opłat licencyjnych. Nie inwestując w specjalistów w zakresie weryfikacji prawidłowości ustalania cen transferowych dla tego typu transakcji, państwo przerzuciło ciężar eliminowania nieprawidłowości w tym zakresie na podmioty powiązane, ograniczając prawo do obniżenia dochodu podatkowego, pomimo że koszty te poniesione zostały w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Argumentów braku racjonalności ustawodawcy w tym zakresie można doszukiwać się w wielu aspektach. Na przykład pomimo ograniczenia prawa do odliczenia wskazanych kosztów państwo utrzymało istotne obciążenie dla podatników związane ze sporządzeniem rozbudowanej dokumentacji potrzebnej mu do weryfikacji cen transferowych.

Na uwagę zasługuje sprzeczność dotycząca remedium zaproponowanego przez państwo. Zakłada ono, iż jest ono przeciwne obliczalności tego typu kosztów, ale jeśli podatnik zwróci się do państwa z wnioskiem o potwierdzenie prawidłowości ustalenia cen transferowych, to będzie mógł odliczyć koszty w uzgodnionej wysokości. Bierność państwa w tym zakresie jest wynagrodzona albo ograniczeniem podstawowego prawa przedsiębiorcy do odliczenia kosztów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, albo niemającą opłatą wstępną celem zaktywizowania państwa do sprawdzenia prawidłowości ustalenia cen transferowych dla wybranych transakcji. Tym samym i tak już wąskie kadry specjalistów w zakresie cen transferowych w Polsce zostały zaangażowane i zablokowane sprawdzaniem transakcji, które z punktu widzenia cen transferowych nie są najistotniejsze. Warto w tym momencie nadmienić, że zgodnie z niezaimplementowanymi ustaleniami Raportu BEPS dla usług o niskiej wartości, stanowiących istotną część usług niematerialnych, z uwagi na bardzo niskie ryzyko transferu dochodu rekomendowane jest ograniczenie zaangażowania administracji podatkowej w kontrole w zakresie takich transakcji.

Zgodnie z tą rekomendacją państwa powinny również dążyć do ograniczenia obciążeń związanych z przygotowaniem dokumentacji dla takich transakcji.

Nawiązując do zmiany perspektywy myślenia o cenach transferowych w kategorii państwo i inne państwo, należy podkreślić, iż ostatecznie sprawa wprowadzenia przepisu ograniczenia odliczalności kosztów będzie mogła zostać zaskarżona w sytuacji, gdy brak odliczenia spowoduje powstanie podwójnego opodatkowania. W konsekwencji sprawa będzie mogła zostać poddana arbitrażowi między państwami.

Podsumowując, brak odpowiednich regulacji prawnych oraz wsparcia eksperckiego dla administracji podatkowej w Polsce w zakresie wyceny skomplikowanych transakcji przyczynia się do osłabiania pozycji naszego kraju w sporach międzynarodowych. Należy przewidywać, że Polska będzie takie spory przegrywała z innymi państwami, które są znacznie lepiej przygotowane w tym zakresie. W ten sposób Polska będzie musiała zgodzić się na uszczuplenie bazy podatkowej na rzecz innych państw.

Spółka komandytowo-akcyjna

Ważne działania zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego związane są również z objęciem ustawą CIT spółek komandytowo-akcyjnych, jak również opodatkowaniem dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej.

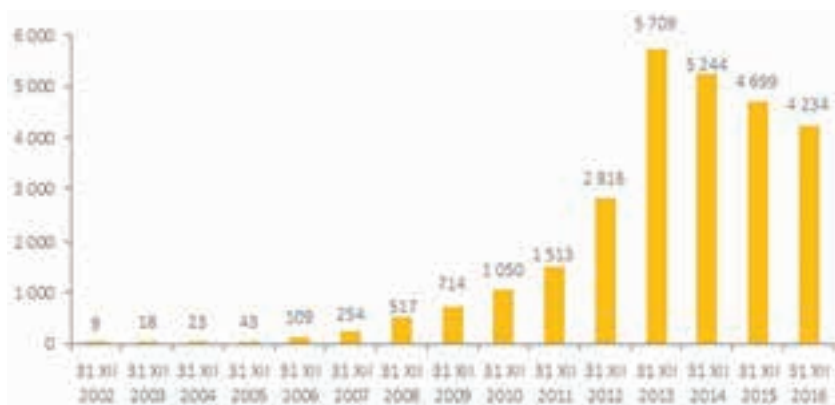
Zmiana ustawy CIT, która weszła w życie z początkiem 2014 r., dotyczyła opodatkowania spółek komandytowo-akcyjnych (SKA) i równoważnych im spółek z innych państw. W wyniku zmiany za podatnika podatku dochodowego od osób prawnych uznano spółkę komandytowo-akcyjną. Podatkowe upodmiotowienie tych spółek miało na celu uniemożliwienie dokonywania optymalizacji podatkowej przy wykorzystaniu tych spółek. Zgodnie z przyjętą przez sądy administracyjne wykładnią przepisów podatkowych przychód (dochód) powstawał w momencie wypłaty dywidendy z takiej spółki. Podatek od dochodu był płatny raz na poziomie wspólnika i w dodatku w momencie „wyjścia z inwestycji” (wypłaty dywidendy). Przez to spółka komandytowo-akcyjna stała się interesującym wehikułem i była wykorzystywana w celu przesunięcia w czasie momentu powstania przychodu do opodatkowania.

Nieporównywalna była sytuacja akcjonariusza z SKA z sytuacją akcjonariusza ze spółki akcyjnej. W tym pierwszym przypadku opodatkowanie inwestycji było jednorazowe (na poziomie akcjonariusza) i następowało dopiero w momencie „wyjścia z inwestycji”, zaś w przypadku spółki akcyjnej spółka ta na bieżąco rozliczała podatek dochodowy od osób prawnych i akcjonariusz obciążony był podatkiem od dochodów kapitałowych. Trzeba też zauważyć, że rzadko się zdarza sytuacja, gdzie w celu wykładni przepisów podatkowych podejmowane były dwie uchwały przez poszerzone składy Naczelnego

Sądu Administracyjnego. Tak było w przedmiotowej sprawie¹. W wyniku zmiany ustawy CIT za podatnika podatku dochodowego od osób prawnych uznano spółkę komandytowo-akcyjną. Wbrew pierwotnym zamiarom nie zdecydowano się na objęcie tym podatkiem spółek komandytowych. W przypadku tych spółek inwestorzy finansowi, jako komandytariusze, ponoszą odpowiedzialność do wysokości sumy komandytowej i przez to wybranie tej formy prawnej jest nadal atrakcyjne w porównaniu do objętych ustawą CIT handlowych spółek kapitałowych i SKA.

Powyższą zmianę należy uznać za słuszny krok w kierunku uszczelnienia luki CIT. Niewątpliwie regulacja ta wpisuje się w tendencję obowiązującą w innych państwach członkowskich UE. Również dane obrazują fakt, że po wprowadzeniu powyższych rozwiązań podatkowych popularność zakładania SKA ze względów podatkowych zaczęła spadać².

Wykres 1. Liczba spółek komandytowo-akcyjnych (2013–2016)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON.

Zagraniczna spółka kontrolowana

Istotą rolę w uszczelnianiu systemu podatkowego odgrywa również konstrukcja opodatkowania dochodów z zagranicznej spółki kontrolowanej (ang. *Controlled Foreign Corporation/Company – CFC*). Jej celem jest zapobieganie unikaniu opodatkowania przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w danym państwie poprzez przypisywanie dochodów spółkom zależnym znajdującym się w państwach o niskim poziomie opodatkowania

¹ Uchwała z 16 stycznia 2012 r., sygn. II FPS 1/11, oraz uchwała z 20 maja 2013 r., sygn. akt II FPS 6/12.

² Przepisy przejściowe pozwalały na przedłużenie możliwości korzystania ze zwolnienia podatkowego dla akcjonariuszy SKA nawet do 2015 r. w przypadku spółek z odpowiednio dostosowanym rokiem obrotowym.

(Kuźniacki, 2009, s. 30–59). Przy spełnieniu określonych warunków zyski spółki zależnej są opodatkowywane inaczej lub dochód zagranicznych spółek zależnych włącza się do dochodu spółki dominującej, która ma siedzibę w państwie, gdzie obowiązują zasady CFC. Wśród kryteriów zastosowania tych zasad znajdują się np. odpowiedni stosunek kontroli podmiotu zależnego, niska wysokość opodatkowania dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej, kreowanie przez podmiot zależny tzw. pasywnego dochodu (ang. *passive income*; zwykle jest to dochód z praw intelektualnych, kapitału, najmu, dzierżawy).

Przepisy o CFC, obowiązujące w większości państw Unii Europejskiej, w styczniu 2015 r. zostały wprowadzone również do polskich ustaw o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Dość szeroka zmiana podyktowana potrzebą dostosowywania przepisów o CFC do prawa unijnego weszła w życie z początkiem 2018 roku. Mowa o dyrektywie ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego³ (Dyrektywa ATAD, ang. *Anti-Tax Avoidance Directive*).

W polskiej konstrukcji zakłada się opodatkowanie dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej na poziomie spółki jej kontrolującej, będącej polskim rezydentem, podatkiem w wysokości 19% podstawy opodatkowania. W ustawie CIT określa się warunki, które pozwalają stwierdzić, że występuje stosunek zależności między spółką matką a spółką córką, pozwalający dodatkowo uznać, że głównym celem istnienia spółki kontrolowanej jest unikanie opodatkowania.

Przepisy o niedostatecznej kapitalizacji

Kolejnym ważnym krokiem w uszczelnianiu systemu podatkowego na gruncie podatku CIT jest wprowadzenie od 1 stycznia 2018 r. nowych rozwiązań odnoszących się do cienkiej kapitalizacji (ang. *thin capitalisation*). Dotychczasowe rozwiązania zastąpiono nowymi, które wynikają z zasad ujętych w dyrektywie ATAD (*interest limitation rule*). Na gruncie nowych rozwiązań podatnicy nie mają już opcji wyboru sposobu liczenia dopuszczalnych limitów zadłużenia dla kwalifikacji odsetek finansowania dłużnego jako koszty podatkowe. Dyrektywa wskazuje, że nadwyżka kosztów finansowania zewnętrznego podlega odliczeniu w okresie rozliczeniowym, w którym koszty te zostały poniesione jedynie do wysokości 30% wyniku finansowego podatnika przed uwzględnieniem odsetek, opodatkowania, deprecjacji i amortyzacji (EBITDA). W tym ujęciu nie jest istotne, od kogo

³ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. (OJ L 193, 19.7.2016, p. 1–14); poza zakresem niniejszego tekstu jest tzw. dyrektywa ATAD II (dyrektywa Rady UE 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r., zmieniająca dyrektywę UE 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich – OJ L 144, 7.6.2017, p. 1–11) z uwagi na fakt, że nie jest objęta nowelizacją ustawy CIT.

uzyskuje finansowanie podatnik i czy jest to podmiot z nim powiązany. W konsekwencji nowy mechanizm ustawy CIT wprowadza ograniczenie potrącalności kosztów podatkowych w odniesieniu do nadwyżki kosztów finansowania zewnętrznego przewyższających 30% zdefiniowanego podatkowego wskaźnika EBIDTA (zysk netto przed opodatkowaniem, odsetkami i amortyzacją)⁴.

W polskiej ustawie CIT przewiduje się bezpieczne przystanie dopuszczone przez dyrektywę ATAD. Dotyczą one długoterminowych projektów z zakresu infrastruktury publicznej oraz przedsiębiorstw finansowych (np. banki, firmy inwestycyjne, krajowe zakłady ubezpieczeniowe). Dyrektywa dopuszcza możliwość wprowadzenia w ramach zasady *de minimis* wyłączenia stosowania ograniczeń odliczalności odsetek w odniesieniu do nadwyżki finansowania zewnętrznego (dłużnego) do kwoty 3 mln euro. Polski ustawodawca przewidział takie wyłączenie, z tym zastrzeżeniem, że próg nadwyżki kosztów finansowania dłużnego nie może przekroczyć w roku podatkowym kwoty 3 mln złotych.

Zmienione przepisy ustawy CIT o niedostatecznej kapitalizacji obowiązują od 1 stycznia 2018 roku. W przepisach przejściowych wskazuje się, że do faktycznie przekazanych kredytów (pożyczek) do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2018 roku). Nie zdecydowano się zatem na możliwość stosowania alternatywnych rozwiązań przewidzianych przez dyrektywę ATAD. W tym przypadku przy spełnieniu określonych warunków można stosować krajowe rozwiązania do czasu zawarcia porozumienia między członkami OECD w sprawie standardu minimalnego w odniesieniu do działania dotyczącego przeciwdziałania erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków, ale najpóźniej do dnia 1 stycznia 2024 roku. W odniesieniu do polskiego rozwiązania istotne jest tutaj, by przepisy umożliwiły dokończenie rozpoczętych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczęcia albo stworzyły inne możliwości dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej. Można mieć wątpliwości, czy przyjęte przepisy przejściowe spełniają ten postulat. W przypadku stanowienia prawa sytuacja przedsiębiorców jest o tyle szczególna w stosunku do innych podatników, że przyjmują oni w założeniach planowania podatkowego inne perspektywy czasowe. Różnice dotyczą w szczególności sytuacji, gdy plany i ich realizacja wiążą się z poniesieniem istotnych nakładów inwestycyjnych lub utworzeniem miejsc pracy. W pierwszym przypadku zmiany sytuacji podatkowej przedsiębiorców powinny

⁴ W art. 15c ustawy CIT wskaźnik ten określa się jako różnicę między sumą przychodów ze wszystkich źródeł przychodów pomniejszoną o przychody o charakterze odsetkowym a sumą kosztów uzyskania przychodów pomniejszonych o wartość zaliczonych w roku podatkowym do kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 16a-16m ustawy CIT, oraz kosztów finansowania dłużnego nieuwzględnionych w wartości początkowej środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej. Przez nadwyżkę kosztów finansowania dłużnego rozumie się kwotę, o jaką poniesione przez podatnika koszty finansowania dłużnego, podlegające zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodów w roku podatkowym, przewyższają uzyskane przez podatnika w tym roku podatkowym podlegające opodatkowaniu przychody o charakterze odsetkowym.

być oceniane pod kątem ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku. W drugim przypadku utworzenie miejsca pracy związane jest także z poniesieniem nakładów inwestycyjnych, ale dodatkowo likwidacja miejsca pracy niesie ze sobą pewne koszty. Mowa nie tylko o kosztach zaniechanych inwestycji, w tym związanych z utrzymaniem miejsc pracy, czy kosztach odpraw, lecz także w szerszym ujęciu o kosztach dotyczących zapewnienia ochrony bezrobotnemu, jakie ponosi państwo w związku ze zwolnieniem pracownika. Obowiązkiem projektodawców powinno być ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania, albo stworzenie innych możliwości dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej. Postulat ochrony interesów w toku wiąże się z zachowaniem przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwaniem nowymi regulacjami prawnymi. Dotyczy to zmian zasad opodatkowania finansowania przedsięwzięć, a więc przepisów dotyczących cienkiej kapitalizacji (A. Werner, 2018, s. 12–13).

Zmiana struktury finansowania spowodowana zmianą zasad opodatkowania finansowania inwestycji wpływa przecież na opłacalność przedsięwzięcia gospodarczego. W dyrektywie ATAD, jak się wskazuje, znajdują się przepisy umożliwiające zapewnienie ochrony interesów nabytych. Dyrektywa ATAD pozwala też państwom członkowskim na uznanie, że ograniczenia nie dotyczą pożyczek zawartych przed dniem 17 czerwca 2016 r. (opcja ta nie obejmuje późniejszych zmian w umowach dotyczących takich pożyczek). Z tej opcji nie skorzystano przy nowelizacji ustawy CIT.

Podatkowa grupa kapitałowa

Istotna zmiana w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych dotyczy instytucji podatkowej grupy kapitałowej, która jest szczególnym podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Deklarowanym celem zmian przepisów dotyczących PGK było uatrakcyjnienie i ułatwienie dostępności tego narzędzia, które uznawane jest za mechanizm dozwolonej optymalizacji podatkowej. Zasady zakładania oraz funkcjonowania PGK uregulowane są w ustawie o CIT⁵ (art. 1a). PGK mogą tworzyć wyłącznie polskie spółki kapitałowe, których powiązania mają charakter bezpośredni⁶.

Niewątpliwą zaletą utworzenia PGK jest w pierwszej kolejności możliwość wspólnego rozliczania zysków i strat pomiędzy spółkami tworzącymi grupę. Przyjmuje się fikcję, że PGK jest jednym podatnikiem, ale tylko na gruncie podatku CIT (w dalszym ciągu

⁵ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych Dz. U. 1992 Nr 21 poz. 86 z późn. zm., zwana dalej ustawą CIT.

⁶ W tym celu spółki tworzące PGK zawierają umowę w formie aktu notarialnego, która jest rejestrowana w drodze decyzji przez właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego. Szerzej: Gajewski, 2005.

nie dotyczy to podatku VAT). Ta zaleta ma szczególne znaczenie dla grup kapitałowych, w których jedne spółki są dochodowe, a inne generują straty.

Inną istotną korzyścią płynącą z założenia PGK była do tej pory możliwość kształtowania poziomu cen za poszczególne produkty i usługi świadczone pomiędzy spółkami tworzącymi PGK w sposób dowolny. Jednak zgodnie z nowelizacją ustawy CIT, która weszła w życie w 2018 r., uchylony został zapis w ust. 8 art. 11 ustawy CIT, który stanowił, że przepisów o szacowaniu nie stosuje się w stosunku do świadczeń między spółkami tworzącymi PGK. W konsekwencji transakcje realizowane pomiędzy podmiotami powiązаныmi tworzącymi PGK będą mogły stanowić przedmiot kontroli co do ich zgodności z zasadą rynkowości. Będą one podlegały szacowaniu na zasadach przewidzianych w art. 11 ustawy CIT.

W stanie prawnym obowiązującym do końca 2017 r. naruszenie przez PGK warunków jej funkcjonowania skutkowało utraceniem przez nią statusu podatkowej grupy kapitałowej. Miało to miejsce od momentu tego naruszenia. Zmienione przepisy wprowadzają rozwiązanie przesuujące skutki utraty statusu PGK na cały okres trwania umowy o utworzeniu PGK. Przyjmować się będzie fikcję, według której PGK nigdy nie istniała. Na spółkach wchodzących w skład PGK ciążyć będzie w takim przypadku obowiązek odrębnego rozliczania się z podatku za okres objęty jej istnieniem.

Kolejne zmiany dotyczące PGK, które należy uznać za istotne, ale i korzystne, odnoszą się do limitu ujęcia w kosztach uzyskania przychodów usług doradczych (art. 15e ustawy CIT), który nie będzie miał zastosowania do spółek tworzących PGK. Wprowadzone zostały również zmiany co do limitu dotyczącego finansowania dłużnego określonego w art. 15c ustawy CIT. Regulacja ta odnosić się będzie do całej grupy kapitałowej, nie zaś do poszczególnych spółek wchodzących w skład PGK.

Złagodzone zostały również warunki dotyczące zakładania PGK. Po pierwsze z miliona do 500 tys. zł obniżono przeciętną wysokość kapitału zakładowego, jaki muszą posiadać spółki tworzące PGK. Po drugie z 95% do 75% obniżono wysokość bezpośredniego udziału, jaki spółka dominująca musi posiadać w kapitale spółek zależnych. Pozwoli to zwiększyć krąg spółek z grupy uprawnionych do założenia PGK. Ważnym udogodnieniem jest zmiana poziomu dochodowości PGK z 3% do 2%. Jest to szczególnie istotne, ponieważ dość często zdarzało się, że grupy podatkowe nie mogły utrzymać tego poziomu dochodowości przez cały okres obowiązywania PGK.

Mając na uwadze dotychczasowe małe zainteresowanie konstrukcją PGK, trudno oczekiwać, by wprowadzone zmiany zwiększyły atrakcyjność tego rozwiązania, a w konsekwencji – uatrakcyjniły konstrukcję PGK, która jest powszechnie uznawana za instrument dozwolonej optymalizacji podatkowej. Mimo wprowadzonych zmian rozwiązanie PGK w dalszym ciągu odbiegają od standardów istniejących w innych państwach Unii Europejskiej. Zdecydowana większość państw członkowskich wprowadziła rozwiązanie, które umożliwia uczestnictwo w podatkowej grupie kapitałowej spółek zagranicznych,

których siedziba znajduje się na terytorium UE. Ta konstrukcja staje się standardem oczekiwanym przez grupy kapitałowe funkcjonujące na terenie UE. Oczywiście wraz z taką możliwością należy pamiętać o rozwiązaniach zabezpieczających, które będą uniemożliwiały sztuczne (nieuprawnione) przerzucanie dochodów do dowolnych spółek mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

Mając na uwadze fakt, że przed zmianami konstrukcja PGK nie cieszyła się zbyt dużym zainteresowaniem (w 2016 r. na niemal pół miliona podatników CIT zostało zarejestrowanych zaledwie 55 PGK, a w poprzednich latach liczba nie przekraczała 70⁷), trudno oczekiwać, że zaproponowane zmiany staną się satysfakcjonujące dla potencjalnych zainteresowanych grup kapitałowych. Analizując przyczyny, które powodowały tak niewielkie zainteresowanie tą konstrukcją, należy wskazać cztery najistotniejsze: rentowność grupy na stałym poziomie 3%, stosunkowo wysoki przeciętny kapitał przypadający na jedną spółkę – nie mniejszy niż milion złotych, brak uwzględniania powiązań pośrednich, jak również brak możliwości wprowadzenia do PGK powiązanych spółek zagranicznych. Zmiany w ustawie CIT objęły pierwsze dwa warunki, co należy uznać za pozytywną tendencję. Należy jednak nadmienić, że większość tych warunków nie występuje w konstrukcjach innych państw Unii Europejskiej, a jeżeli już występują, są zdecydowanie mniej restrykcyjne.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, do ustawy dodano też przepisy ograniczające „agresywną optymalizację podatkową”, do jakiej dochodziło z użyciem PGK. Jak wskazano, tworzono bowiem PGK *w celu dokonania pojedynczej czynności restrukturyzacyjnej (np. darowizny nieruchomości, znaków towarowych), a następnie rozwiązywano tę grupę przed upływem 3 lat z uwagi na utratę statusu PGK.*

Ministerstwo Finansów sugeruje w uzasadnieniu, że o skali tych nadużyć może też świadczyć liczba interpretacji podatkowych dotyczących PGK. Otóż, w latach 2010–2016 wydano ich 765, z czego 116 dotyczyło darowizn dokonywanych pomiędzy członkami grupy⁸. Stąd w znowelizowanej ustawie znalazły się przepisy wyłączające możliwość kreowania sztucznych kosztów wynikających z takich darowizn.

W noweli znalazł się również przepis pozwalający organom podatkowym rozwiązać grupę, jeżeli jedna ze spółek dokonuje transakcji z powiązaniem podmiotem spoza PGK na warunkach nierynkowych (art. 1a ust. 2 pkt 3 lit. b) ustawy CIT). Tak jak w przypadku przepisów o cenach transferowych, spółka taka byłaby narażona na karną 50% stawkę podatku, gdyby fiskus zakwestionował przedstawioną przez nią analizę porównawczą cen. Tu dodatkową sankcją byłoby jednak rozwiązanie PGK i nastąpiłoby to z mocą od dnia dokonania takiej „nierynkowej” transakcji (Werner, 2018, s. 18–19).

⁷ Dane Ministerstwa Finansów.

⁸ Dane Ministerstwa Finansów.

Można zrozumieć likwidację przepisów służących dotychczas nadużywaniu korzyści z uczestnictwa w PGK, jednak nakładanie podwójnej sankcji na całą grupę za naruszenie przepisów przez jednego z jej członków wydaje się zbyt restrykcyjne. Po stwierdzeniu „nierynkowych” cen i braku dokumentacji cen transferowych władze podatkowe nakładają 50% stawkę podatku do doszacowania dochodu. Po 1 stycznia 2018 r. taka sytuacja może doprowadzić do utraty przez PGK statusu podatnika podatku CIT, a w konsekwencji – do jej rozwiązania. Trzeba bowiem pamiętać, iż istnienie PGK jest korzystne także dla władz podatkowych ze względu na ograniczenie biurokracji związanej z rozliczeniem wszystkich członków grupy podatkowej.

Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania

W dniu 15 lipca 2016 r. do ustawy Ordynacja podatkowa⁹ wprowadzony został Dział IIIA, inkorporujący w polskim systemie prawa podatkowego kolejną odsłonę klauzuli o przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania. Istotą i sednem wprowadzonej konstrukcji tej klauzuli stał się art. 119a, zgodnie z którym czynność dokonana przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej, nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli sposób działania podatnika był sztuczny. Oznacza to, że zakwestionowane na gruncie prawa podatkowego czynności pozostają ważne i skuteczne w sferze prawa cywilnego, lecz ich skutki podatkowe zostają określone inaczej, niż wynikałoby to z treści stosunku prawnego, który został oceniony przez organy podatkowe jako sztuczny.

Głównym zamierzeniem wprowadzenia klauzuli jest przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania na gruncie podatku CIT. Wprowadzenie klauzuli w Polsce wpisało się również w światową tendencję wprowadzenia tego instrumentu, mającego przeciwdziałać agresywnej optymalizacji podatkowej. Mimo że klauzula funkcjonuje w wielu państwach, różni się ona w swojej konstrukcji, jak i poszczególnych rozwiązaniach.

Nie umniejszając wartości konstrukcji klauzuli, należy stwierdzić, iż osiągnięcie zamierzeń uzasadniających wprowadzenie klauzuli na podstawie art. 119a Ordynacji podatkowej było możliwe również przed jej uchwaleniem przy wykorzystaniu już obowiązujących instytucji i środków prawnych. Należy zauważyć, że w polskim systemie prawa nie brakuje przepisów szczególnych (tzw. małych klauzul antyabuzywnych) zmierzających do przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. W tym zakresie należy wskazać również inne regulacje, które wspierają przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji podatkowej, m.in.

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), zwana dalej Ordynacją podatkową.

regulacje dotyczące cen transferowych oraz szacowania dochodów w transakcjach pomiędzy podmiotami powiązаныmi.

Mając to na uwadze, należy stwierdzić, iż organy podatkowe jeszcze przed wprowadzeniem klauzuli dysponowały instrumentami wystarczającymi do przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Zasadne wydaje się pytanie – na ile skutecznie były one wykorzystywane?

Należy również nadmienić, że regulacja klauzuli w obecnie obowiązującej postaci nasuwa poważne zastrzeżenia konstytucyjne w odniesieniu do czasowych granic jej zastosowania. W doktrynie wskazuje się bowiem, że przepisy klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania – wbrew wdrożonym regulacjom – nie mogą być interpretowane w sposób umożliwiający ich retroaktywne lub retrospektywne stosowanie. Największe wątpliwości budzi potencjalna możliwość zastosowania klauzuli do kosztów uzyskania przychodów z tytułu odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej składnika majątkowego nabytego przed wejściem w życie nowelizacji Ordynacji podatkowej. W doktrynie wskazuje się również na ryzyko obniżenia konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wzrost niepewności i nieprecyzyjności polskiego systemu podatkowego (Gumińska-Pawlic, 2018, s. 94).

Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania została wprowadzona do Ordynacji jeszcze przed wejściem w życie Dyrektywy 2016/1164¹⁰, a zakres jej stosowania został rozszerzony w stosunku do postanowień Dyrektywy. Tam, gdzie prawo unijne ogranicza się wyłącznie do całkowicie nierzeczywistych struktur, polska Ordynacja podatkowa nie wyklucza zastosowania klauzuli także wtedy, kiedy korzyść podatkowa jest tylko jednym z celów i elementów transakcji, a nie jedynym. Trzeba zauważyć, że konflikt optymalizacyjny pomiędzy korzyściami makroekonomicznymi w postaci obniżania się kosztów produkcji a negatywnymi skutkami w postaci zmniejszenia wpływów budżetowych nie został w Dyrektywie rozstrzygnięty w sposób bezwzględny na korzyść interesów fiskalnych państw unijnych. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem przedsiębiorcy zachowują – co do zasady – prawo do uzyskiwania korzyści ekonomicznych z oszczędności podatkowych zrealizowanych w sposób legalny i są uprawnieni do wyboru takiej struktury podatkowej, która jest najbardziej efektywna z punktu widzenia prowadzonej przez nich działalności.

Wprowadzenie klauzuli o przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania jest szansą na skuteczne przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania w Polsce. Pozwoli ona również na wyznaczenie granic dopuszczalnej optymalizacji podatkowej przy jednoczesnym wzmocnieniu autonomii prawa podatkowego względem prawa cywilnego. Pozytywnie należy również ocenić wprowadzenie instrumentu opinii zabezpieczających,

¹⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z 12.07.2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz. Urz. UE L 193, s. 1 ze zm.).

które pozwolą na zwiększenie pewności prawa i bezpieczeństwa podatników, niestety przy relatywnie wysokich kosztach uzyskania takich opinii, wynoszących 20 tys. zł, co ogranicza dostępność tej regulacji i staje się kosztem możliwym do udźwignięcia tylko przez największych podatników.

Bezpieczeństwo podatników powinno zwiększyć również powołanie do życia Rady do spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania, choć należy ubolewać, że będzie się ona wypowiadać wyłącznie w formie niewiążących opinii, które nie zagwarantują podatnikom bezpieczeństwa równego uzyskaniu indywidualnej opinii zabezpieczającej. Wątpliwości budzi również fakultatywność opinii Rady w toku postępowania klauzulowego w pierwszej instancji i związanie szefa Krajowej Administracji Skarbowej obowiązkiem zasięgnięcia opinii Rady dopiero w momencie złożenia przez stronę stosownego wniosku w odwołaniu od decyzji, co może wpływać na przewlekłość postępowania (szerzej: Glumińska-Pawlic, 2017, s. 59–71).

Wśród wad klauzuli należy bezwzględnie wskazać nieprecyzyjność sformułowania „sztuczności” transakcji, na której opiera się cała konstrukcja omawianej instytucji. Ponadto polski ustawodawca wbrew międzynarodowym wytycznym nie zdecydował się na opracowanie i opublikowanie wyraźnych, przystępnych dla podatnika wytycznych lub wskazówek co do przypadków zastosowania klauzuli. Naraża to wielu podatników na niepewność co do ich sytuacji, przynajmniej do czasu, gdy opublikowane zostaną pierwsze opinie Rady oraz opinie zabezpieczające. Natomiast pozytywnie należy ocenić zgodność polskiej klauzuli z wymogami prawa unijnego, zwłaszcza nowej dyrektywy Rady UE 2016/1164 z 12 lipca 2016 r., normującej przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, w której zawarte są regulacje dotyczące zwalczania sztucznych transakcji, których zasadniczym celem jest uzyskanie korzyści podatkowych niezgodnych z celem ustawy podatkowej (Glumińska-Pawlic, Kubista, 2017, s. 18–19).

Zgodnie z zamierzeniami polskiego ustawodawcy klauzula ma być jednym ze sztandarowych instrumentów, które mają skutecznie przeciwdziałać unikaniu opodatkowania. Konstrukcja klauzuli – znana w wielu państwach wysokorozwiniętych – sprawdza się w procesie niwelowania zjawiska agresywnej optymalizacji podatkowej. Analizując doświadczenia innych państw, należy skonstatować, iż organy podatkowe były przygotowane merytorycznie i doświadczone w skutecznym wykorzystywaniu klauzuli. Na dzień dzisiejszy konstrukcja polskiej klauzuli nie jest wykorzystywana, pomimo że od dnia jej wprowadzenia upłynęły ponad 2 lata. Obecną rolą polskiej klauzuli jest odstraszenie podatników, którzy dość swobodnie wykorzystują agresywną optymalizację podatkową. Czy skutecznie? Oczywiście nie można umniejszać roli prewencyjnej klauzuli, ale czy rzeczywiście nie ma konieczności zastosowania tego instrumentu w polskich realiach, gdzie mamy do czynienia z dość powszechnym zjawiskiem międzynarodowego unikania opodatkowania?

Abstrahując od optymizmu Ministerstwa Finansów w zakresie zwiększenia dochodów budżetu państwa z tytułu wykorzystania klauzuli¹¹, należy zastanowić się, czy wprowadzenie klauzuli faktycznie doprowadziło do ograniczenia zjawiska międzynarodowego unikania opodatkowania. Trudno wskazać jakiegokolwiek symptomy, które by o tym świadczyły. Na razie konstrukcja klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania stanowi teoretyczne rozwiązanie, które dotychczas nie miało szans sprawdzić się w praktycznym wykorzystaniu.

Należy również pamiętać, że wykorzystanie konstrukcji klauzuli przez organy podatkowe wymaga głębokiej wiedzy nie tylko z zakresu szeroko rozumianego prawa podatkowego krajowego i międzynarodowego, lecz także z dziedziny finansów, ze szczególnym uwzględnieniem gruntownej znajomości wysoko wyspecjalizowanych instrumentów finansowych, które są powszechnie wykorzystywane w strategiach agresywnej optymalizacji podatkowej. Brak wysoko wyspecjalizowanej wiedzy i doświadczenia będzie rzucać na skuteczne wykorzystanie konstrukcji klauzuli przez administrację podatkową. Pojawi się ryzyko nieskutecznego wykorzystania, a także wykorzystania tego instrumentu w stosunku do podatników, którzy w rzeczywistości nie stosują agresywnej optymalizacji podatkowej.

Wnioski

Ocena zmian legislacyjnych wprowadzonych w celu przeciwdziałania unikaniu opodatkowania nie może być jednoznaczna. W szczególności podzielać zaproponowany przez ustawodawcę generalny kierunek reform, przynajmniej co do niektórych wdrażanych zmian, można mieć wątpliwości, czy będą one stanowić skuteczne narzędzie realizacji założonych przez prawodawcę celów (uszczelnienie systemu podatkowego), czy też wręcz przeciwnie – odczytane zostaną jako przejawy nadmiernego fiskalizmu, co z pewnością przełożyłoby się na ich efektywność. Należy pamiętać, że nie tylko konstrukcja podatku zapewnia jego efektywność – *równie ważne są warunki zewnętrzne, stanowiące środowisko, w którym funkcjonuje dany podatek, oraz polityka prowadzona przez administrację*, tzn. działanie podatku, a nie tylko jego normatywne założenia.

Analizując wybrane regulacje, trudno zgodzić się z tezą, że zaproponowane rozwiązania są skuteczne w przeciwdziałaniu międzynarodowemu unikaniu opodatkowania. Skuteczna polityka państwa w tej mierze wymaga rozwiązań systemowych, które z jednej strony będą skuteczne w stosunku do podmiotów stosujących agresywną optymalizację

¹¹ Wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania bezpośrednio skutkuje zwiększeniem dochodów budżetu państwa (o 50 mln zł w 2017 r., a o 100 mln zł w 2018 roku). Zob. Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Sejmu VIII Kadencji nr 367, s. 49.

podatkową, a z drugiej – będą uwzględniały dobro przedsiębiorców, którzy chcą prowadzić działalność w „przyjaznym” środowisku regulacyjnym.

Projektowanie racjonalnego systemu podatkowego wymaga od jego konstruktorów nie tylko dostosowania go do potrzeb gospodarki rynkowej, lecz także przyjęcia konkretnych propozycji podatkowych sprzyjających rozwojowi gospodarce państwa i jego międzynarodowej konkurencji (również podatkowej). Nie ma wątpliwości, że jest to zadanie skomplikowane. Tradycyjnie bowiem wskazuje się na konflikt między efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwością podatkową. Odpowiednio więc system opodatkowania przedsiębiorstw, którego element stanowi podatek CIT, powinien spełniać w możliwie jak największym stopniu sprzeczne oczekiwania przedsiębiorców i państwa. Powinien być skonstruowany w taki sposób, aby zapewnić stabilne dochody budżetowi państwa, ale też nie naruszać zdolności ekonomicznej przedsiębiorstw do dalszej kontynuacji działalności.

Liczba zmian ustawy podatkowej regulującej opodatkowanie dochodu osób prawnych jest bardzo znaczna, co świadczy o braku stabilności przepisów prawa. Od wejścia w życie Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do końca 2017 r. wprowadzono 202 ustawy nowelizujące. Tak duża liczba zmian tworzy u przedsiębiorców stan niepewności co do przyszłych obowiązków podatkowych. Jednocześnie można zauważyć dużą dysproporcję między liczbą zmian w ustawach podatkowych dotyczących obowiązków fiskalnych nakładanych w związku z działalnością gospodarczą a pozostałymi ustawami.

Bibliografia

- Gajewski, D.J. (2005). *Opodatkowanie holdingów i grup kapitałowych*. Warszawa: Wyd. ABC.
- Glumińska-Pawlic, J. (2018). *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania* (red. D. Gajewski). Warszawa, s. 94.
- Glumińska-Pawlic, J. (2017). Rola Rady do spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania w kształtowaniu polityki przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania. W: D. Gajewski (red.) *Międzynarodowe unikanie i uchylanie się od opodatkowania – zagadnienia wybrane*. Warszawa, s. 59–71.
- Glumińska-Pawlic, J., Kubista, B. (2017). Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. Aspekty prawnopodatkowe, *Analizy i Studia CASP*, nr 1(3), s. 18–19.
- Kuźniacki, B. (2009). Skuteczność polskich ogólnych norm podatkowo-prawnych jako narzędzi potencjalnie służących zwalczaniu unikania opodatkowania przez wykorzystywanie kontrolowanych spółek zagranicznych. *Toruński Rocznik Podatkowy*, s. 30–59.
- Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. (OJ L 193, 19.7.2016), s. 1–14.
- Werner, A. (2018). *Nieustające reformy opodatkowania dochodów osób prawnych – perspektywa istotnych zmian ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w latach 2012–2017*. *Analizy i Studia CASP*, nr 1(5) 2018, s. 12–13.

Uchwała z 16 stycznia 2012 r., sygn. II FPS 1/11

Uchwała z 20 maja 2013 r., sygn. akt II FPS 6/12.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych Dz. U. 1992 Nr 21 poz. 86 z późn. zm.

* * *

Uszczelnienie systemu podatkowego – priorytet sprawnego państwa

Streszczenie

Problematyka uszczelnienia systemu podatkowego stała się jednym z ważniejszych celów polityki państwa. Problem luki VAT, jak również międzynarodowe unikanie opodatkowania CIT, skutkują znacznie obniżonymi wpływami do budżetu państwa. Podjęte działania związane z uszczelnieniem luki VAT przyniosły już pierwsze efekty. Trudniejszym zadaniem jest stworzenie strategii przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania na gruncie CIT. Z problemem tym boryka się nie tylko wiele państw członkowskich Unii Europejskiej, lecz także inne wysokorozwinięte państwa OECD. Stąd warto przeanalizować działania podjęte w ostatnich latach na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, które mają uszczelnić system podatkowy.

W opracowaniu zostały zaprezentowane najważniejsze działania, które z założenia miały przeciwdziałać unikaniu opodatkowania na gruncie CIT. Niewątpliwie należy do nich zaliczyć rozwiązania dotyczące cen transferowych, które są pośrednio związane z rekomendacjami wynikającymi z raportu BEPS. Inną zmianą było objęcie ustawą CIT spółek komandytowo-akcyjnych, jak również opodatkowanie dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej. Ważnymi działaniami, które z założenia miały uszczelnić system podatkowy na gruncie CIT, są: nowe regulacje dotyczące niedostatecznej kapitalizacji, nowe zasady powoływania i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych, jak również nowo wprowadzona instytucja klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Wszystkie te rozwiązania mają na celu realne przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania. Czy jednak udało się osiągnąć cel? Jaki wpływ mają te rozwiązania na gospodarkę? Na te pytania autor stara się odpowiedzieć w niniejszym opracowaniu.

Tightening the Tax System as a Priority of an Efficient State

Abstract

The problem of tightening the tax system has become one of the most important goals of state policy. The VAT Gap as well as evading corporate income taxes at an international scale results in substantially lower tax revenues in the state's budget. The measures taken to close the VAT Gap have brought preliminary effects. What is more difficult is to develop a strategy to combat international

CIT evasion. Not only many EU countries but also other well-developed OECD states face this challenge. Thus, it is worth analysing the measures taken over the last years – on the grounds of the corporate income tax act – whose aim is to tighten the tax system.

This paper contains the most important measures whose purpose was to counteract evading CIT. Undoubtedly, one can list among them transfer prices solutions, which are indirectly linked to the recommendations of the BEPS report. Another change was to include limited joint-stock partnerships in the CIT act as well as taxing revenues of controlled foreign companies (CFCs). Important measures with the aim of tightening the CIT system are the following: the new regulations concerning insufficient capitalisation, new regulations concerning creating and functioning of new capital groups, as well as the recently introduced anti-tax evasion clause. All these above-mentioned solutions aim at counteracting tax evasion in real terms. However, has this aim been reached and what influence do these solutions have on the economy? These are the questions the author tries to tackle in this paper.

* * *

Nota o autorze

Dominik J. Gajewski jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem nadzwyczajny Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; kierownikiem Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH. Pełni funkcję sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz kierownika Zespołu Analiz Ekonomicznych w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest autorem ponad 170 publikacji naukowych – specjalizuje się w krajowym i międzynarodowym prawie podatkowym.

Rozdział VI

WYZWANIA SPOŁECZNE STOJĄCE PRZED KRAJAMI EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Model kapitalizmu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Sytuacja na rynku mieszkaniowym jest bardzo ważna dla wyników makroekonomicznych i stabilności społeczno-gospodarczej kraju, ponieważ wpływa m.in. na wahania cyklu koniunkturalnego, mechanizmy transmisji monetarnej, mobilność siły roboczej, ogólny poziom dobrobytu lub stabilność finansową sektora budowlanego. Jednocześnie sam rynek mieszkaniowy jest mocno osadzony w otoczeniu instytucjonalnym, które określa finansową dostępność mieszkań, możliwość zarządzania kapitałem ulokowanym w nieruchomościach, a także podaż lokali mieszkalnych, w tym zwłaszcza na wynajem i socjalnych. Na ramy instytucjonalne lub – jak są określane w literaturze (Schwartz, Seabrooke, 2009) – modele kapitalizmu mieszkaniowego składają się zarówno formalne przepisy, wynikające z litery prawa, jak i zakorzenione w kulturze postawy. Determinują one mechanizmy alokacji domów, czyli to, w jaki sposób mieszkania socjalne, pod wynajem lub własnościowe trafią do ich użytkowników.

Głównym czynnikiem kreującym ład instytucjonalny jest rządowa polityka mieszkaniowa. Wpływa ona mniej lub bardziej pośrednio na uczestników rynku, kształtując ich postawy, preferencje, a nawet waluację nieruchomości (Bourdieu, 2005). Ponadto związek między otoczeniem instytucjonalnym a zachowaniem podmiotów na rynku mieszkaniowym ma charakter rekurencyjny. Te same wartości, preferencje i mechanizmy alokacji, które polityka mieszkaniowa stara się kształtować, są zarazem głównymi czynnikami określającymi kierunek działania rządu (McAllister, 1984).

Z powyższych powodów kluczowe jest, by analizować całokształt modeli kapitalizmu mieszkaniowego, gdyż otoczenie instytucjonalne rynku nieruchomości ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki, polityki i społeczeństwa. Tego typu badania były do tej pory prowadzone stosunkowo rzadko, zwłaszcza w odniesieniu do krajów Europy Środkowo-Wschodniej (CEE). Do tej pory nie powstały żadne publikacje próbujące klasyfikować model kapitalizmu mieszkaniowego w jakimkolwiek kraju CEE. Do nielicznych wyjątków należą badania Stephensa i in. (2015), w których przeanalizowano transformację rynku mieszkaniowego w duchu instytucjonalno-socjologicznej analizy różnych modeli

zabezpieczeń społecznych, czy – już w dużym stopniu nieaktualne – badanie Luxa (2003), porównujące parametry polityki mieszkaniowej w sześciu krajach regionu.

Opisywane badanie uzupełnia tę lukę w literaturze. Na podstawie analizy 23 mierników instytucji, w których osadzony jest rynek mieszkaniowy w 25 krajach Unii Europejskich, za pomocą metody identyfikującej skupienia w podprzestrzeniach (*subspace clustering*) wyróżniono cztery modele kapitalizmu mieszkaniowego występujące w krajach wspólnoty w 2014 roku. Poniżej przedstawiono skrócony opis wyników badania otrzymanego dla 11 państw z Europy Środkowo-Wschodniej¹.

Niemal wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej wykazują jeden, specyficzny model kapitalizmu mieszkaniowego, inny niż te występujące w Europie Zachodniej czy Południowej. Model ten charakteryzuje się przede wszystkim niskim poziomem utowarowienia mieszkań, tj. mieszkańcy z krajów CEE11 traktują domy jako dobra rodzinne, a nie towary czy aktywa finansowe. W rezultacie zazwyczaj nie znają ich wartości rynkowej, rzadko myślą o ich sprzedaży czy zastawieniu pod kredyt i to nawet w trudnej sytuacji finansowej. W rezultacie zdecydowana większość nieruchomości mieszkaniowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nigdy nie była przedmiotem transakcji kupna-sprzedaży na wolnym rynku, a była wykupywana od państwa po cenie nierynkowej, otrzymana w ramach prywatyzacji czy przekazywana z pokolenia na pokolenie. Spośród wszystkich starych krajów członkowskich Unii Europejskiej taki sam model kapitalizmu mieszkaniowego można znaleźć wyłącznie we Włoszech.

Ponadto model ten wyróżniają jeszcze trzy inne cechy, które w takim zestawieniu nie występują nigdzie indziej w Europie poza krajami CEE. Są to: niska podaż mieszkań socjalnych, nierozwinięty rynek wynajmu i wysoki odsetek młodych dorosłych mieszkających z rodzicami. Charakterystyki te wraz z niskim utowarowieniem mieszkań powodują niską efektywność alokacji lokali między ich użytkowników. Ceny mieszkań w relacji do dochodów są w regionie dużo wyższe niż w starych krajach członkowskich Unii Europejskiej, ponieważ rosnące ceny nie motywują ludzi do sprzedaży czy najmu lokali.

Co więcej, prawie nie istnieje rynek odwróconych hipotek lub kredytów konsumpcyjnych zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej, a rozbieżności między strukturą społeczną nierówności dochodowych i majątkowych są bardzo wysokie. W rezultacie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej istnieje znaczny odsetek osób będących właścicielami i użytkownikami bardzo drogich mieszkań, ale posiadających bardzo niskie dochody, pochodzące głównie z zasiłków, rent lub emerytur. Z tych samych powodów w regionie nie odnotowuje się występowania efektów majątkowych na skutek podwyżek cen mieszkań, tj. wzrostu konsumpcji i inwestycji wynikających ze wzrostu wartości majątku ulokowanego w nieruchomościach (Boone, Girouard, Wanner, 2001).

¹ Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

W charakterystycznym dla regionu CEE modelu kapitalizmu mieszkaniowego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych spoczywa w pierwszej kolejności na rodzinie, zwłaszcza tej najbliższej. To ona zwykle zapewnia środki na zaliczkę i pomaga w przypadku kłopotów finansowych związanych z kosztami utrzymania i remontu mieszkania lub ze zbyt wysokim obciążeniem ratami kredytowymi. Ponadto oczekuje się, że rodzice wyposażą swoje dzieci w przeddzień małżeństwa w mieszkanie, w którym będą mieszkać, a dzieci powinny zaspokajać potrzeby mieszkaniowe rodziców, gdy ci ostatni się zestarzeją. W rezultacie lokale w krajach Europy Środkowo-Wschodniej są przeludnione, gdyż kolejne pokolenia dzielą je między siebie, żyjąc często po kilka osób w jednej izbie.

System alokacji mieszkań w krajach CEE jest zatem w dużej mierze oparty na więzach rodzinnych. Ma jednak jedną główną cechę, która odróżnia go od modelu charakterystycznego dla krajów Południa Europy (Grecji, Hiszpanii i Portugalii), gdzie również alokacja lokali następuje w oparciu o powiązania rodzinne – mieszkańcy Europy Środkowo-Wschodniej mają bowiem wysokie roszczenia lokalowe wobec państwa w sytuacji, gdy rodzina nie jest w stanie zaspokoić ich potrzeb. Skutkuje to dwukrotnie większą podażą lokali będących własnością państwa i czterokrotnie wyższymi wydatkami rządowymi na politykę mieszkaniową w krajach o nieutowarowionym modelu kapitalizmu niż w południowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Taki dwustopniowy system alokacji mieszkań z regresem wobec państwa jest następstwem niedoborów mieszkaniowych powstałych w okresie transformacji i zakorzenionych w czasach komunizmu postaw roszczeniowych wobec państwa.

Ostatnią wartą wymienienia cechą modelu kapitalizmu mieszkaniowego w krajach CEE jest niewielka podaż mieszkań pod wynajem. Co więcej, jeżeli już są dostępne w danej miejscowości, to są bardzo drogie – stosunek czynszu do dochodu jest w krajach regionu znacznie wyższy niż w starych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Rynek mieszkań pod wynajem o przystępnej cenie i przeciętnym standardzie prawie nie istnieje, podobnie jak rynek najmu w małych miastach i na obszarach wiejskich. Wynika to głównie z niskiego poziomu utowarowienia mieszkań i niewielkiej ochrony właścicieli lokali. Wszystkie te cechy sprawiają, że wybór najmu jako formy zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej jest dla dużej części gospodarstw domowych nie do przyjęcia finansowo i społecznie (Rubaszek, Czerniak, 2017).

Pomimo dużych podobieństw instytucjonalnych zwłaszcza na tle krajów Europy Zachodniej, kraje regionu nie są monolitem i występują między nimi spore różnice w polityce mieszkaniowej czy strukturze samego rynku nieruchomości. Niektóre przypadki odchyłeń instytucjonalnych są szczególnie warte omówienia. Najważniejszym z nich jest Estonia, która jest jedynym krajem w regionie CEE, który posiada mieszkania utowarowione na poziomie zbliżonym do tego, jaki występuje na Południu Europy. Ze względu na wysoką wartość udzielonych kredytów mieszkaniowych, większy niż w regionie średni

udział mieszkań wynajmowanych po cenie niższej od rynkowej i najniższy wskaźnik przedludnienia mieszkań wśród nowych krajów Unii Europejskiej Estonia została zaklasyfikowana do jednej grupy razem z Grecją, Portugalią i Hiszpanią, a nie z innymi krajami CEE.

Estonia jest praktycznie jednym państwem post-socjalistycznym, w którym nie występuje niedobór lokali mieszkaniowych. Takie rezultaty osiągnięto dzięki unikatowemu zestawowi instytucji, które zostały ukształtowane przez adekwatną politykę mieszkaniową i makroostrożnościową zarówno w okresie transformacji, jak i po przystąpieniu tego kraju do Unii Europejskiej. Po pierwsze, masowej prywatyzacji towarzyszył najszerzy w Europie Wschodniej proces restytucji mienia, który został zamknięty jeszcze w latach 90. Obecnie żadne rozszczenia nie są już dopuszczane, a prawa majątkowe do nieruchomości są jasno i precyzyjnie przydzielone. W tym samym kierunku oddziaływało wprowadzenie restrykcyjnych regulacji ochrony najemców i stworzenie systemu zachęt do rozwiązania spółdzielni mieszkaniowych. W rezultacie ostatnie z nich przestały istnieć około 2000 roku.

Po drugie, wysokość opłat skarbowych i innych kosztów związanych ze sprzedażą i zakupem mieszkań została ustalona na najniższym poziomie w krajach CEE, co pozwoliło na lepsze zarządzanie zasobami mieszkaniowymi i większą przystępność cenową mieszkań. Po trzecie, estoński rząd zapewnił znaczne wsparcie fiskalne osobom kupującym mieszkania (np. gwarancje kredytowe, możliwość odliczenia podatku od hipotek, wsparcie finansowe dla właścicieli mieszkań) przy jednoczesnym prowadzeniu restrykcyjnej polityki makroostrożnościowej, mającej na celu ochronę kredytobiorców przed nadmiernym zadłużaniem się. W rezultacie gospodarstwa domowe zaciągały kredyty mieszkaniowe o rozsądnej wielkości, co sprawiło, że typowy współczynnik LTV w Estonii jest najniższy spośród wszystkich krajów UE przy jednoczesnej najwyższej w regionie relacji wartości kredytów hipotecznych do PKB.

Modele kapitalizmu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej ciągle się zmieniają. Niedawny zwrot polityki mieszkaniowej w kierunku stymulowania podaży mieszkań na wynajem w Polsce i kilku innych krajach jest tylko jednym z sygnałów wskazujących potencjalny kierunek ich ewolucji. Obecnie otoczenie instytucjonalne rynku mieszkaniowego w krajach CEE jest mieszanką różnych rozwiązań występujących w krajach Europy Zachodniej i w rezultacie może ewoluować w dowolnym kierunku. Równocześnie ta sama mieszanka powoduje, że ład instytucjonalny w regionie cechuje brak wewnętrznej komplementarności, co generuje liczne napięcia społeczne, takie jak protesty kredytobiorców w walutach obcych czy lokatorów restytuowanych kamienic. Stąd należy się spodziewać kolejnych zmian systemowych. Ścieżka ewolucji modelu kapitalizmu mieszkaniowego, którą wytyczyła Estonia, jest jedną z możliwych dla pozostałych krajów regionu, ale z pewnością nie jest jedyną. Alternatywę stanowi zwiększenie podaży mieszkań socjalnych i subsydiowania mieszkań czynszowych, przy jednoczesnym zwiększeniu regulacji umów najmu. Jest to droższa dla państwa polityka, ale może na wzór brytyjski

wiązać neoliberalne podejście do mieszkalnictwa, które jest dość powszechne w całym regionie, z silną odpowiedzialnością państwa za tych, którzy nie są w stanie poradzić sobie w kapitalizmie rynkowym.

Bibliografia

- Andrews, D., Caldera Sánchez, A., Johansson, Å. (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, (836), p. 85. Doi: 10.1787/5kgk-8t2k9vf3-en.
- Boone, L., Girouard, N., Wanner, I. (2001). Financial Market Liberalisation, Wealth and Consumption. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 308. Doi: 10.1787/586625524684.
- Bourdieu, P. (2005). *The social structures of the economy*. Polity Press.
- Cuerpo, C., Kalantaryan, S., Pontuch, P. (2014). Rental Market Regulation in the European Union. *European Economy Economic Papers*, 515 (April). Doi: 10.2765/69909.
- Czerniak, A., Rubaszek, M. (2018). The Size of the Rental Market and Housing Market Fluctuations. *Open Economies Review*, 29(2). Doi: 10.1007/s11079-017-9452-1.
- Lux, M. (2003). Efficiency and effectiveness of housing policies in the Central and Eastern Europe countries. *International Journal of Housing Policy*, 3(3), pp. 243–265. Doi: 10.1080/14616710310001603712.
- McAllister, I. (1984). Housing Tenure and Party Choice in Australia, Britain and the United States. *British Journal of Political Science*, 14(04), Cambridge University Press, p. 509. Doi: 10.1017/S0007123400003744.
- Rubaszek, M., Czerniak, A. (2017). Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkania: opis wyników ankiety. *Bank i Kredyt*, 48(2), pp. 197–234.
- Schwartz, H.M., Seabrooke, L. (Eds.) (2009). *The Politics of Housing Booms and Busts*. London: Palgrave Macmillan UK. Doi: 10.1057/9780230280441.
- Stephens, M., Lux, M., Sunega, P. (2015). Post-Socialist Housing Systems in Europe: Housing Welfare Regimes by Default?. *Housing Studies*, 30(8). Routledge, pp. 1210–1234. Doi: 10.1080/02673037.2015.1013090.

* * *

Model kapitalizmu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Opracowanie omawia badanie nad otoczeniem instytucjonalnym rynku mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które przeprowadzono z wykorzystaniem analizy skupień w podprzestrzeniach. Badania wykazało, że mimo licznych drobnych różnic w polityce mieszkaniowej i charakterystyk rynku nieruchomości prawie wszystkie kraje w regionie mają zbliżony model instytucjonalny, różny od tego występującego w krajach Europy Zachodniej. Jego podstawowe cechy to: wysoki odsetek mieszkań własnościowych, ich niskie utowarowienie, niewielka podaż mieszkań na wynajem oraz niskie wydatki państwa na politykę mieszkaniową.

Residential Capitalism in Central and Eastern Europe

Abstract

The commentary discusses the research on the institutional environment of the housing market in Central and Eastern Europe (CEE) carried out using a subspace clustering algorithm. The main finding is that despite numerous small differences in housing policies and the characteristics of the real estate market, almost all the countries in the region have a similar institutional model different from those predominant in Western Europe. Its basic features are a high share of owner-occupied houses, low commodification of real estates, a small supply of rental housing and low public expenditures on housing policy.

* * *

Nota o autorze

Adam Czerniak jest doktorem nauk ekonomicznych, głównym ekonomistą centrum analitycznego Polityka INSIGHT i adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Do 2012 r. był ekonomistą Kredyt Banku. Wcześniej współpracował z Bankiem Światowym oraz Fundacją FOR, był także stypendystą Ronald Coase Institute. Jest autorem publikacji naukowych z zakresu socjologii ekonomicznej oraz ekonomii instytucjonalnej oraz specjalistą ds. funkcjonowania rynku mieszkaniowego.

Wpływ nierówności dochodów na wzrost gospodarczy – rola percepcji i akceptacji nierówności dochodów¹

Celem niniejszego studium jest zweryfikowanie hipotezy o istotnym wpływie percepcji nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Badanie przeprowadzono na podstawie danych panelowych dla 73 krajów w latach 1990–2014, z wykorzystaniem Uogólnionej Metody Najmniejszych Kwadratów ze stałymi efektami indywidualnymi. Analiza danych nie potwierdziła statystycznie istotnego wpływu zarówno zróżnicowania dochodów, ani żadnego z zastosowanych mierników percepcji nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Autorom badania udało się jednak sformułować ciekawe wnioski na temat zmiennych interakcyjnych: im więcej osób sądzi, że jest możliwe wyjście z ubóstwa, tym większe znaczenie dla wzrostu gospodarczego ma skolaryzacja, czyli de facto inwestowanie w edukację; im mniejsza jest akceptacja nierówności dochodów i im silniejsze jest przekonanie o tym, że ciężka praca nie jest wyznacznikiem sukcesu, tym mniejszy jest wpływ długości edukacji na wzrost gospodarczy (oddziaływanie to może być nawet ujemne); im mniejsze jest przyzwolenie na nierówności, tym większe obciążenie dla wzrostu gospodarczego stanowi udział państwa w gospodarce.

W ostatnich dwudziestu latach obserwowano stały wzrost zainteresowania badaczy związkiem pomiędzy nierównościami dochodów a wzrostem gospodarczym. Dotychczas powstało na ten temat wiele badań teoretycznych i empirycznych. W studiach tych podejmuje się próby wyjaśnienia zarówno ogólnego związku pomiędzy dyspersją dochodów a wzrostem gospodarczym, jak i szczegółowych mechanizmów wzajemnego oddziaływania tych zmiennych. Badania teoretyczne dostarczają wielu przykładów kanałów wpływu nierówności dochodów na wzrost gospodarczy, z których część wskazuje na ujemny, a część na dodatni związek. Analizy empiryczne dotyczące ogólnego oddziaływania

¹ Niniejsze opracowanie stanowi komunikat opracowany na podstawie badania statutowego KGS/S16/17/2016 i nieopublikowanego artykułu prezentowanego na konferencji pt. 7th LCSR International Workshop within the XVIII April International Academic Conference on Economic and Social Development w Moskwie, w dniach 11.04–14.04.2017 roku.

zróźnicowania dochodów na wzrost gospodarczy nie dostarczają jednoznacznych wniosków – odnaleźć tu można potwierdzenie dla ujemnego, dodatniego bądź nieistotnego wpływu nierówności dochodów na wzrost gospodarczy².

W ostatnich latach pojawiły się badania wskazujące na to, iż to nie nierówności dochodów *per se*, lecz ich percepcja mogą odgrywać istotną rolę w wyjaśnianiu mechanizmu oddziaływania pomiędzy nierównościami a wzrostem (np. Gimpelson, Treisman, 2015; Malinowski, 2014). Celem niniejszego studium było zweryfikowanie hipotezy o istotnym wpływie percepcji zróźnicowania dochodów na wzrost gospodarczy. Realizując to zadanie, autorzy posłużyli się Uogólnioną Metodą Najmniejszych Kwadratów ze stałymi efektami indywidualnymi, analizując dane panelowe z 73 krajów dla lat 1990–2014 rok.

Wymiary percepcji nierówności dochodów

W niniejszym badaniu zdefiniowano percepcję nierówności dochodów jako sposób, w jaki ludzie oceniają różnice w dochodach, a nie jako oszacowanie przez nich skali nierówności dochodów. Ponadto, dokonano rozróżnienia pomiędzy dwoma wymiarami oceny różnic w dochodach – akceptacją zróźnicowania dochodów oraz postrzeganiem zasadności nierówności dochodów. Do pomiaru tych rodzajów percepcji dyspersji dochodów wykorzystano dane World Values Survey (WVS) oraz European Value Study (EVS). Dane te dostarczają odpowiedzi na kilka standardowych pytań na temat postaw wobec ubóstwa, nierówności dochodów i ciężkiej pracy.

Jako miernik akceptacji nierówności zastosowano odpowiedzi na pytanie numer E035, tj. czy respondenci żądają bardziej równych dochodów, czy też opowiadają się za zwiększeniem nierówności dochodowych. Jako że ani dane WVS ani EVS nie dostarczają bezpośredniej odpowiedzi na pytanie o percepcję zasadności zróźnicowania dochodów, autorzy badania wykorzystali odpowiedzi na pytania numer E040, E131 i E132. W przypadku E040 respondentów pytano o to, w jakim stopniu zgadzają się z opinią, że na dłuższą metę ciężka praca zapewnia lepsze życie, a w jakim stopniu, że nie ciężka praca, a raczej szczęście i znajomości są źródłem sukcesu. Jako że pytania E131 i E132 zadano w WVS i EVS w badanym okresie tylko raz, odpowiedzi na nie potraktowano w niniejszym badaniu jako czynniki niezmiennic w czasie. Odpowiedzi na pierwsze z tych pytań (E131) pokazują, jaki odsetek respondentów uważa, że ludzie są biedni z powodu niesprawiedliwego

² Bardzo rzetelny i szczegółowy przegląd literatury teoretycznej, jak i empirycznej można znaleźć np. w opracowaniu Cingano (Cingano, 2014).

społeczeństwa. Odpowiedzi na drugie (E132) pokazują z kolei, jaka część respondentów uznaje, że osoby biedne mają nikłe szanse wyrwać się z ubóstwa³.

Metoda i etapy badania

Punktem wyjścia dla tego badania był wielokrotnie cytowany artykuł na temat nierówności dochodów i wzrostu gospodarczego autorstwa Barro (Barro, 2000). W studium tym podjęta została próba zbadania zależności pomiędzy zróżnicowaniem dochodów a wzrostem gospodarczym, z wykorzystaniem szerokiego panelu danych dla wielu krajów. Autorzy niniejszego badania dokonali replikacji analizy ekonometrycznej przeprowadzonej przez Barro, podmieniając zmienne zróżnicowania dochodów na zmienne jego percepcji. Ponadto, rozszerzono analizę Barro o badanie pośrednich mechanizmów wpływu percepcji nierówności dochodowych na wzrost gospodarczy.

W niniejszym badaniu wykorzystano podobne, choć zaktualizowane dane dla zmiennych uznanych przez Barro (2000) za istotne determinanty wzrostu gospodarczego. Przeprowadzono regresję panelową dla pięcioletnich okresów między 1990 a 2014 rokiem dla 73 krajów i zweryfikowano istotność determinant wzrostu z badania Barro dla zaktualizowanego panelu danych. W kolejnym kroku zweryfikowano istotność wpływu czterech zmiennych percepcji nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Na koniec dokonano analizy wielu zmiennych interakcyjnych między poziomem PKB *per capita*, liczbą lat edukacji, inwestycji, wydatków państwa oraz nierówności dochodów oraz ich percepcji w celu zidentyfikowania pośrednich mechanizmów wpływu akceptacji i percepcji nierówności dochodów na wzrost gospodarczy.

Estymację przeprowadzono dla różnych wielkości próby (od 38 do 73 krajów) ze względu na ograniczenia związane z dostępnością danych. Zastosowano Uogólnioną Metodę Najmniejszych Kwadratów ze stałymi efektami indywidualnymi.

Wyniki estymacji

Wyniki estymacji modelu z wykorzystaniem zaktualizowanego panelu danych wykazały rezultaty zgodne z tymi uzyskanymi przez Barro (2000) – nie wykryto istotnego oddziaływania nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Włączone do modelu cztery zmienne percepcji nierówności dochodów także nie wykazały istotnego wpływu

³ Inne możliwe odpowiedzi na pytanie nr E131 to „z powodu lenistwa i braku chęci”, „nie wiem” oraz „z innego powodu”, a dla pytania nr E132: „mają szanse” oraz „nie wiem”.

na wzrost gospodarczy, co jest wynikiem odwrotnym od oczekiwanego. Może to oznaczać, że albo rzeczywiście nie istnieje żaden związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy (jakąkolwiek postacią) nierówności dochodów a wzrostem gospodarczym, albo związek pomiędzy zróżnicowaniem dochodów, akceptacją nierówności i ich percepcją jest bardziej złożony, co wymaga dalszych, pogłębionych badań.

Analiza zmiennych interakcyjnych dostarczyła jednak ciekawych konkluzji. Najmocniejszym i najbardziej odpornym na testy wrażliwości wnioskiem jest to, iż silniejsze przekonanie o możliwości wyrwania się z ubóstwa zwiększa wpływ scholaryzacji na tempo wzrostu gospodarczego. Ponadto, wyniki estymacji wskazują na to, że przy niewielkim przekonaniu o mobilności dochodowej (poniżej 40–50%) wzrost liczby lat edukacji może prowadzić do zmniejszenia tempa wzrostu PKB. Nierówności dochodów mogą stanowić bodziec do zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki, stając się dzięki temu motorem wzrostu gospodarczego. Jednakże mechanizm ten występuje jedynie w przypadku, gdy ludzie są przekonani o występowaniu dużej mobilności dochodowej, tj. dodatniej stopy zwrotu z edukacji. Gdy w społeczeństwie przeważają opinie o tym, że szanse na wyrwanie się z ubóstwa są niewielkie, ludzie zaczynają postrzegać edukację jako zło konieczne, które powstrzymuje młodych członków rodziny od zdobycia niskopłatnego zatrudnienia w celu polepszenia sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego. W takim przypadku zwiększenie liczby lat edukacji może wpłynąć na zmniejszenie wzrostu gospodarczego. Autorom badania udało się odkryć podobny wpływ długości edukacji na tempo wzrostu gospodarczego w przypadku akceptacji i percepcji zasadności nierówności dochodów. W krajach, w których uważa się, że zróżnicowanie dochodów powinno zostać zmniejszone oraz tam, gdzie ludzie są przekonani o tym, iż ciężka praca nie stanowi źródła sukcesu, oddziaływanie scholaryzacji na wzrost gospodarczy jest mniejsze i może być ujemne.

Ostatni ciekawy wniosek z niniejszego badania dotyczy wpływu percepcji nierówności dochodów na związek pomiędzy wielkością państwa a wzrostem gospodarczym. Im mniejsza jest akceptacja zróżnicowania dochodów w danym społeczeństwie, tym większy jest ujemny wpływ wydatków państwa na tempo wzrostu PKB. Związek ten może wynikać z tego, że silniejsze oczekiwania społeczne co do wzrostu redystrybucji dochodów prowadzą do zwiększenia udziału płatności transferowych w wydatkach państwa na niekorzyść inwestycji publicznych i wsparcia prywatnych przedsiębiorstw. Ostatecznie, taka sytuacja prowadzi do zmniejszenia tempa wzrostu gospodarczego na skutek zwiększenia opodatkowania, większego długu publicznego i niższego poziomu rozwoju infrastruktury. Ostatnie wnioski są niestety mniej odporne na testy wrażliwości modelu, przez co należy traktować je z pewną dozą ostrożności.

Podsumowanie

Na podstawie analizowanego modelu autorzy niniejszego badania wykazali wyniki zgodne z wynikami uzyskanymi przez Barro (Barro 2000) – nie wykryto istotnego wpływu nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Włączone do modelu cztery zmienne percepcji nierówności dochodów także nie wykazały istotnego wpływu na wzrost gospodarczy. Pogłębiona analiza zmiennych interakcyjnych ujawniła jednak ciekawe wnioski. Najbardziej odporny na wszelkie zmiany modelowe jest wpływ percepcji mobilności (czy jest szansa na ucieczkę z ubóstwa) na oddziaływanie wskaźników edukacji na tempo wzrostu gospodarczego – im więcej osób sądzi, że jest możliwe wyjście z ubóstwa, tym większe znaczenie dla wzrostu gospodarczego ma skolaryzacja, czyli *de facto* inwestycja w edukację. Nieco mniej odporne na testy okazały się następujące pośrednie zależności. Po pierwsze, w społeczeństwach o mniejszej akceptacji nierówności dochodów i o silniejszych przekonaniach o tym, że ciężka praca nie stanowi źródła sukcesu, występuje mniejszy wpływ długości edukacji na wzrost gospodarczy, a wręcz może okazać się on ujemny. Po drugie, im mniejsze jest przyzwolenie na nierówności dochodów, tym większe obciążenie dla wzrostu gospodarczego stanowi udział państwa w gospodarce.

Bibliografia

- Barro, R.J. (2000). Inequality and growth in a panel of countries. *Journal of Economic Growth*, 5(1), 5–32, Doi=10.1.1.477.3136&rep=rep1&type=pdf, [dostęp: 15.07.2018].
- Cingano, F. (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 163. OECD Publishing, Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>, [dostęp: 15.07.2018].
- Czerniak, A., Graca-Gelert, P. (2017). *The impact of income inequality on economic growth – the role of the perception and acceptance of income inequality*, artykuł prezentowany na konferencji *Seventh LCSR International Workshop within the XVIII April International Academic Conference on Economic and Social Development*, Moskwa, 11.04–14.04.2017.
- Gimpelson, V., Treisman, D. (2015). Misperceiving inequality, *IZA Discussion Paper Series*, 9100, <http://ftp.iza.org/dp9100.pdf>, [dostęp: 15.07.2018].
- Malinowski, G. (2014). Percepcja nierówności społecznych a rzeczywistość, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 38 (2/2014), 118–135, <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-f9b46b43-1cc3-431c-a229-6be43e3b3bb0>, [dostęp: 15.07.2018].

Wpływ nierówności dochodów na wzrost gospodarczy – rola percepcji i akceptacji nierówności dochodów

Streszczenie

Celem studium jest zweryfikowanie hipotezy o istotnym wpływie percepcji nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Badanie przeprowadzono na podstawie danych panelowych dla 73 krajów w latach 1990–2014, z wykorzystaniem Uogólnionej Metody Najmniejszych Kwadratów ze stałymi efektami indywidualnymi. Analiza danych nie potwierdziła statystycznie istotnego wpływu ani zróżnicowania dochodów, ani żadnego z mierników percepcji nierówności dochodów na wzrost gospodarczy. Autorom badania udało się jednak sformułować ciekawe wnioski na temat zmiennych interakcyjnych: im więcej osób sądzi, że jest możliwe wyjście z ubóstwa, tym większe znaczenie dla wzrostu gospodarczego ma skolaryzacja, czyli *de facto* inwestowanie w edukację; im mniejsza jest akceptacja nierówności dochodów i im większe jest przekonanie o tym, że ciężka praca nie jest wyznacznikiem sukcesu, tym mniejszy jest wpływ długości edukacji na wzrost gospodarczy (oddziaływanie to może być nawet ujemne); im mniejsze jest przyzwolenie na nierówności, tym większe obciążenie dla wzrostu gospodarczego stanowi udział państwa w gospodarce.

The Influence of Income Inequalities on Economic Growth: The Role of the Perception and Acceptance of Income Disparities

Abstract

The aim of this study is to verify whether the perception of income disparities plays a significant role in explaining the link between income inequality and economic growth. The authors used panel data from 73 countries between 1990 and 2014 and applied the robust General Least Square estimation procedure with random effects. The estimation results of the model did not confirm a statistically significant impact of either income inequality per se, or any of the applied income inequality perception measures. However, some interesting conclusions regarding the interaction terms could be formulated: 1) the perceived chance of escaping poverty increases the economic benefit from longer schooling years, i.e. education investment; 2) the lower the acceptance of income inequality and the stronger the belief that hard work does not determine success, the less significant is the impact of schooling duration on economic growth (this impact might be even negative); 3) the higher the lack of acceptance of the current level of inequality, the higher the negative impact of the size of government spending on GDP growth.

* * *

Nota o autorach

Adam Czerniak jest doktorem nauk ekonomicznych, głównym ekonomistą centrum analitycznego Polityka INSIGHT i adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Do 2012 r. był ekonomistą Kredyt Banku. Wcześniej współpracował z Bankiem Światowym oraz Fundacją FOR, był także stypendystą Ronald Coase Institute. Jest autorem publikacji naukowych z zakresu socjologii ekonomicznej oraz ekonomii instytucjonalnej i specjalistą ds. funkcjonowania rynku mieszkaniowego.

Patrycja Graca-Gelert jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jej zainteresowania badawcze dotyczą przede wszystkim nierówności dochodów, a także ekonomii neoinstytucjonalnej.

Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle innych krajów europejskich

Niniejsze opracowanie ma na celu określenie, czym różnią się decyzje kredytowe podejmowane przez gospodarstwa domowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej od tych, które są standardowo podejmowane w krajach europejskich o ustabilizowanej gospodarce rynkowej.

Zgodnie z hipotezą cyklu życia, gospodarstwo domowe dostosowuje swoją konsumpcję do zaktualizowanej wartości wszystkich zasobów, które znajdują się w jego dyspozycji w ciągu reszty życia (Ando, Modigliani, 1963, s. 57). Ma to wpływ na skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania w celu wyrównania konsumpcji w okresie emerytury z konsumpcją w okresie aktywności zawodowej. Z kolei młode gospodarstwa domowe mogą mieć skłonność do wydawania więcej, aniżeli wynoszą ich bieżące dochody (a więc na kredyt), przewidując wzrost dochodów i możliwość spłaty w przyszłości (Modigliani, Brumberg, 1954; Deaton, 2005).

Inną hipotezę co do dynamiki konsumpcji, oszczędności i kredytów sformułowali Fernandez-Villaverde i Krueger (2010). Według nich młode gospodarstwa domowe wydają środki zwłaszcza na mieszkanie i jego wyposażenie. Te wydatki zmniejszają się u rodzin mniej więcej czterdziestoletnich, które zaczynają gromadzić zasoby finansowe na emeryturę. Uboższe gospodarstwa domowe, które nie mogą sobie pozwolić na zakup mieszkania, inwestują np. w samochody lub wyposażenie mieszkania.

Taki schemat postępowania gospodarstwa domowego jest niewątpliwie racjonalny i wiąże się z dążeniem do stabilności. Tym niemniej faktyczne decyzje gospodarstw domowych często nie korespondują z tym schematem. Po pierwsze, decyzje co do konsumpcji, oszczędzania i brania kredytów zależą od struktury gospodarstwa domowego i od jego zamożności. Takie sytuacje, jak ciężka choroba lub rozwód mogą znacznie zaburzyć decyzje

¹ Poglądy wyrażone w tym tekście pochodzą wyłącznie od jego autorki, w żadnej mierze nie będąc poglądami Komisji Europejskiej.

finansowe. Mają też na nie wpływ czynniki behawioralne. Gospodarstwo domowe może być niecierpliwe co do pewnych wydatków i w związku z tym pożyczać więcej niż wynosi optimum (Bertola, Disney, Grant, 2006). Na decyzje gospodarstw domowych mają też wpływ decyzje kredytodawców. Mogą oni ograniczać kredytowanie dla pewnych typów klientów (Jappelli, 1990) lub – przeciwnie – agresywnie reklamować kredyty.

Konsumenci mogą też zbyt późno rozpocząć oszczędzanie na emeryturę, co wiąże się z ogólną niedoskonałością podejmowania decyzji w odniesieniu do czasu i odkładaniem oszczędzania „na jutro” (Thaler, Benartzi, 2004). Innym czynnikiem wpływającym na skłonność do konsumpcji i pośrednio do zadłużania się jest poprzedni maksymalny poziom konsumpcji danej rodziny, zgodnie z hipotezą konsumpcji względnej sformułowaną przez Duesenberry’ego w 1947 roku². Inny czynnik to konsumpcja ostentacyjna lub też kaskada konsumpcji oznaczająca imitowanie konsumpcji bogatszych przez uboższych (Frank i in., 2010). Z tego powodu w społeczeństwach o dużym zróżnicowaniu dochodów pojawia się skłonność do imitowania konsumpcji gospodarstw modelowych, na ogół bogatszych („be as Joneses”). Taka tendencja pogłębiła kryzys finansowy w Stanach Zjednoczonych (Cynamon, Fazzari, 2014). Bardziej ogólne studium wpływu nierówności dochodowych na zadłużanie się zawiera praca Perugini i in. (2015).

Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach europejskich w kontekście całości decyzji finansowych

Aby porównać poziom i strukturę zadłużenia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej z całością krajów europejskich, posłużę się danymi pochodzącymi ze zbioru *Household Finance and Consumption Survey*³. Jest to badanie przeprowadzone w formie kwestionariusza na reprezentatywnej próbie gospodarstw domowych w krajach strefy euro, do których mogły na zasadzie własnego wyboru dołączyć inne kraje. Przeprowadzono je dotychczas dwukrotnie: wyniki pierwszej fali opublikowano w kwietniu 2013 r., a drugiej fali w grudniu 2016 roku. W badaniu drugiej fali uczestniczyły Estonia, Łotwa, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja. W tym opracowaniu wykorzystuję dane drugiej fali badania.

Jeśli chodzi o posiadanie zasobów finansowych, to, jak wynika z tabeli 1, gospodarstwa domowe akumulują takie zasoby do wieku 55 lub 64 lat, by następnie wykorzystywać je dla zwiększenia konsumpcji⁴.

² Za Perugini i in. (2015).

³ Opis badania jest dostępny na następującej stronie: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/research-networks/html/researcher_hfcn.en.html.

⁴ W całym tekście mediana wartości dotyczy tylko gospodarstw posiadających dane produkty (tj. ujętych w zmiennej „udział” lub „uczestnictwo”).

Tabela 1. Zasoby finansowe gospodarstw domowych według grup wiekowych, wszystkie kraje HFCS

Wiek głowy rodziny	Mediana wartości wszystkich zasobów finansowych, tys. EUR	Mediana wartości depozytów, tys. EUR	Uczestnictwo w dobrowolnych programach emerytalnych lub ubezpieczeniu na życie	Mediana wartości dobrowolnych programów emerytalnych/ubezpieczenia na życie (tys. EUR)
16–34	5,0	3,1	30,6	4,0
35–44	8,9	5,0	37,0	9,0
45–54	12,5	5,2	40,9	17,8
55–64	15,7	7,0	35,5	20,6
65–74	14,1	8,2	18,7	19,8
75+	11,4	8,0	13,0	20,3

Źródło: ECB Statistical Papers Series, No 18, December 2016, aneks II.

Wiek nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na zasoby finansowe nagromadzone przez gospodarstwa domowe. O ile wartość tych zasobów wynosi 0,8 tysiąca euro dla najuboższych gospodarstw domowych (poniżej 20% dochodu strefy euro), o tyle najbogatsze (powyżej 80% tego dochodu) zgromadziły przeciętnie 47,3 tysiąca euro.

Interesujące jest również zróżnicowanie w korzystaniu z kredytów hipotecznych i konsumenckich (tabela 2).

Tabela 2. Częstość i mediana wartości używanych kredytów według grup wiekowych, wszystkie kraje HFCS

Wiek głowy rodziny	Kredyty hipoteczne		Kredyty niehipoteczne (konsumenckie)	
	Udział	Mediana w tys. EUR	Udział	Mediana tys. EUR
16–34	23,7	108,6	40,7	4,9
35–44	40,2	89,0	37,0	5,5
45–54	34,0	70,0	34,6	5,3
55–64	21,4	52,9	28,6	5,0
65–74	10,2	55,7	16,7	3,7
75+	3,0	57,1	7,1	2,0

Źródło: ECB Statistical Papers Series, No 18, December 2016, aneks II.

Korzystanie z kredytów hipotecznych ma wyraźny związek z cyklem życia rodziny. Zaciągają ten kredyt (o wysokiej wartości) częściej młode rodziny. Jednak częstość ta jest niższa dla rodzin najmłodszych, które mogą nie posiadać jeszcze zdolności kredytowej. Rodziny starsze, które już zakupiły swoje pierwsze mieszkanie, korzystają z kredytów hipotecznych rzadziej. Spadek zainteresowania kredytami hipotecznymi w grupie wiekowej

55–64 ma miejsce równoległe ze wzrostem wartości zasobów finansowych, co może oznaczać gromadzenie tych zasobów na starość.

Wyniki dla kredytów niehipotecyjnych (konsumpcyjnych) są inne. Są one prawie dwukrotnie bardziej popularne niż hipoteczne w najmłodszych gospodarstwach domowych, udział w nich i ich wartość wyraźnie spada dopiero po 64. roku życia, co może mieć związek z cechami behawioralnymi (konserwatyzm gospodarstw starszych). Kredyty konsumenckie nie są wyraźnie związane z cyklem życia rodziny – wydają się mieć raczej rolę wyrównywania konsumpcji w krótszych okresach.

Bardzo znaczący jest związek zamożności gospodarstwa domowego z rodzajem używanych kredytów.

Tabela 3. Częstość i mediana wartości kredytów według grup dochodowych

Procent średniego dochodu strefy euro	Kredyty hipoteczne		Kredyty niehipoteczne (konsumenckie)	
	Udział	Mediana wartości w tys. EUR	Udział	Mediana wartości w tys. EUR
Poniżej 20%	7,9	43,2	17,9	2,8
20–39%	12,9	53,9	24,1	2,6
40–59%	19,9	68,5	31,1	4,9
60–79%	31,2	80,0	33,9	6,0
80–100%	44,4	101,2	33,9	9,0

Źródło: ECB Statistical Papers Series, No 18, December 2016, aneks II.

Częstość korzystania z kredytów hipotecznych i ich wielkość wyraźnie wzrasta wraz z dochodem gospodarstwa domowego. Jeśli chodzi o kredyty konsumenckie, to uboższe gospodarstwa domowe korzystają z nich znacznie częściej niż z kredytów hipotecznych, ale wartości tych kredytów są bardzo niskie.

W artykule podsumowującym wyniki I fali badania HCFS wykazano, że częściowo potwierdzają one hipotezę cyklu życia (Gomez-Salvador, Loichova, Westemann, 2011). Tym niemniej stosunkowo niska popularność kredytów hipotecznych, zwłaszcza wśród uboższych gospodarstw domowych, świadczy o wpływie ograniczeń finansowych lub kulturowych (zamieszkiwanie z rodzicami lub tradycja wynajmowania mieszkań). Kredyt konsumencki jest bardziej związany z chęcią wyrównywania konsumpcji w krótszych odcinkach czasu (dokonywanie zakupów urządzeń domowych, na które gospodarstwo nie może sobie pozwolić z bieżącego dochodu) lub dokonywaniem zakupów ostentacyjnych.

Korzystanie z kredytów przez gospodarstwa domowe z krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Gospodarstwa domowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jako znacznie mniej zamożne i mające krótką historię gospodarki rynkowej, posiadają niskie zasoby finansowe. Szczególnie niska jest popularność uczestnictwa w dobrowolnych programach emerytalnych i ubezpieczeniach na życie⁵.

Tabela 4. Zasoby finansowe gospodarstw domowych w niektórych krajach

Kraj	Mediana zasobów finansowych tys. EUR	Dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i ubezpieczenia na życie	
		Udział	Mediana wartości tys. EUR
Belgia	28,5	44,4	16,7
Niemcy	16,5	46,3	13,5
Portugalia	5,1	17,2	4,9
Estonia	2,1	19,8	2,2
Lotwa	0,4	8,9	0,9
Węgry	3,4	15,3	6,5
Polska	2,0	51,3	1,0
Słowenia	1,1	14,0	4,0
Słowacja	2,6	15,5	2,7

Źródło: ECB Statistical Papers Series, No 18, December 2016, aneks II.

Decyzje gospodarstw domowych w zakresie używania kredytów są, jak napisano powyżej, różne w poszczególnych krajach europejskich. Stąd dla porównania wybrano kilka z nich, różniących się zamożnością i skłonnością do posiadania własnego mieszkania (Belgia, Niemcy, Portugalia). Na ich tle ujęte w badaniu ECB kraje Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniają się niższą popularnością kredytów hipotecznych.

Jedną z cech, które mogą tłumaczyć niższe zadłużenie hipoteczne gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jest stosunkowo wysoki odsetek gospodarstw domowych już będących właścicielami swojego podstawowego miejsca zamieszkania. O ile przeciętnie w próbie gospodarstw domowych ze strefy euro odsetek właścicieli swego miejsca zamieszkania wynosił 61,2%, a w niektórych krajach był znacznie niższy (Niemcy 44,3%, Austria 47,7%), o tyle w badanych w tym kwestionariuszu krajach

⁵ Bardzo wysoki odsetek gospodarstw domowych w Polsce uczestniczących w dobrowolnych programach emerytalnych i ubezpieczeniach na życie wydaje się być skutkiem błędu w definicji tych produktów.

Europy Środkowo-Wschodniej był on znacznie wyższy (76,5% w Estonii, 76% na Łotwie, 84,2% na Węgrzech, 77,4% w Polsce, 73,7% w Słowenii, 85,4% na Słowacji). Wynika to z jednej strony z wyższego odsetka ludności wiejskiej, a z drugiej z prywatyzacji mieszkań po transformacji do gospodarki rynkowej. Stąd zapotrzebowanie na kredyty hipoteczne było, zwłaszcza u ludności w starszym wieku, niższe.

Tabela 5. Korzystanie z kredytów w niektórych krajach europejskich

Kraj	Kredyty hipoteczne		Kredyty niehipoteczne	
	Udział	Mediana wartości tys. EUR	Udział	Mediana wartości tys. EUR
Belgia	34,5	78,3	25,2	6,7
Niemcy	20,4	76,4	32,8	3,5
Portugalia	34,7	64,0	22,6	3,1
Estonia	20,7	27,0	25,1	0,7
Łotwa	17,0	26,0	23,0	1,0
Węgry	20,1	11,4	25,5	1,6
Polska	13,4	24,2	28,4	1,0
Słowenia	9,1	30,0	34,8	2,5
Słowacja	16,2	21,4	25,3	1,6

Źródło: ECB Statistical Papers Series, No 18, December 2016, aneks II.

Z kolei częstość korzystania z kredytów niehipotecznych (konsumpcyjnych) jest w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie niższa, a czasami nawet znacząco wyższa (Słowenia) niż w krajach strefy euro. Ich wartość jest jednak bardzo niska.

Dane z drugiej fali badania opublikowane przez ECB nie pozwalają zbadać wpływu wieku rodziny i zamożności gospodarstwa domowego w poszczególnych krajach na zasoby finansowe i kredyty. Przeprowadzenie takiego badania, a w szczególności zbadanie zachowania młodych gospodarstw domowych, miałyby bardzo duże znaczenie dla potwierdzenia, czy ich zachowanie zbliża się do klasycznego cyklu życiowego decyzji finansowych (a więc zakupu mieszkań na kredyt hipoteczny w młodym wieku i gromadzenia środków na emeryturę w wieku starszym). Ma to ogromne znaczenie, bo o ile starsze gospodarstwa domowe nie mają już możliwości lepszego zabezpieczenia się, ale wydaje się, że ich emerytury będą wyższe niż osób młodszych, a potrzeby mieszkaniowe są w zasadzie zabezpieczone, o tyle nie dotyczy to młodych gospodarstw domowych. Duża część tych młodych gospodarstw znajduje się dodatkowo w niestabilnej sytuacji zatrudnienia i dochodu.

Pewnym dodatkowym komentarzem do cech opisanych powyżej może być analiza struktur finansowych cechujących różne grupy gospodarstw domowych w Polsce dokonana przez pracowników SGH.

Książek (2014) zidentyfikowała szereg typów polskich gospodarstw domowych pod względem nie tylko wieku, ale również wielkości, miejsca zamieszkania, dochodu. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie kwestionariusza *Diagnozy Społecznej* przeprowadzanego co dwa lata, między 2003 i 2011 rokiem.

Określono poziom oszczędności i kredytów⁶ dla typów gospodarstw domowych. Najważniejszym spostrzeżeniem było to, że 29% polskich gospodarstw domowych nie miało ani kredytów, ani nie posiadało oszczędności. Było to typowe w przypadku ubogich gospodarstw domowych, ale też częste w przypadku ludzi starszych lub mieszkających na wsi lub w małych miasteczkach. Niezaciąganie kredytów mogło być racjonalne w przypadku ubogich gospodarstw domowych, ale brak oszczędności mógł łatwo spowodować konieczność zaciągnięcia kredytu i dalej znalezienie się w sytuacji nadmiernego zadłużenia. Mogło to nastąpić w przypadku trudnego do przewidzenia dużego wydatku (np. związanego z chorobą) przy braku buforu oszczędności.

W zasadzie jest jasne, że decyzje finansowe gospodarstw domowych w Polsce zależą nie tylko od wieku (czyli fazy w cyklu życiowym rodziny), lecz także od dochodu i ogólnie aktywnej lub pasywnej postawy finansowej (wyróżniono grupy konsumentów naiwnych i dobrze poinformowanych). Według typowego cyklu życiowego gospodarstwo domowe powinno na początku gromadzić pewne oszczędności, następnie wziąć duży kredyt (najczęściej na mieszkanie), w końcu spłacić go i zacząć oszczędzać na emeryturę. Taki sposób postępowania ujawnił się u mniejszości polskich gospodarstw domowych, takich, które mieszkały w miastach i można je było określić jako zamożne i dobrze poinformowane. Przyczyną tego jest to, że wyższa świadomość finansowa, umiejętność planowania, ale także presja potrzeb mieszkaniowych, są wyższe w dużych miastach niż w miastach małych i na wsi. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach wykazywały skłonność do mniej racjonalnego postępowania, często konsumując na kredyt, powyżej swych możliwości. Nie miały one wystarczającej zdolności kredytowej, by brać kredyty hipoteczne, wobec tego wykorzystywały swe ograniczone możliwości zadłużania się do brania kredytów konsumenckich. Często występowały też gospodarstwa domowe zaciągające wysokie kredyty bez jakiegokolwiek buforu oszczędności. Mogły one łatwo wpaść w tarapaty finansowe, na przykład w przypadku utraty zatrudnienia.

Oszczędzanie na przyszłą emeryturę było zjawiskiem rzadkim. Przyczyną były często zbyt niskie dochody, ale również zbyt zawansowany wiek by zgromadzić wystarczające oszczędności i brak kultury odpowiedzialności za siebie (gospodarstwa domowe często liczyły na emerytury państwowe). Starsze gospodarstwa domowe często nie miały

⁶ Pod tym określeniem rozumie się w tym badaniu kredyty hipoteczne, kredyty konsumenckie, pożyczki prywatne, pożyczki od kredytodawców niebędących bankami. Wszystkie dane pochodzą z deklaracji gospodarstw domowych, więc np. gospodarstwo domowe może zadeklarować, że posiada oszczędności, rozumiejąc przez to konto bieżące.

jakichkolwiek oszczędności i w związku z tym mogły łatwo wpaść w niekontrolowane zadłużenie. Występowała też nieufność co do oszczędności, która pochodziła z pamięci wczesnej transformacji, kiedy to galopująca inflacja „zjadła” poprzednie oszczędności. Taka postawa może osłabić się w miarę postępu gospodarki rynkowej.

Inne badanie zachowania gospodarstw domowych, przeprowadzone w ramach Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, było skoncentrowane na zmianach podejścia do kredytowania podczas transformacji (Białowolski, 2014). Potwierdziło ono istnienie presji codziennych potrzeb na zadłużanie się, zwłaszcza w odniesieniu do kredytów konsumencjonalnych. Nadmierne zadłużenie było częste wśród gospodarstw domowych o najniższych dochodach i w odniesieniu do rodzin największych. Brały one kredyty dla zaspokojenia bieżących potrzeb, niezwiązanych z zamiarem zakupu mieszkania. Mogły to być: potrzeby podstawowej konsumpcji (jedzenie i ubranie), finansowanie wydatków stałych (jak czynsz) czy finansowanie spłaty poprzednio zaciągniętych kredytów. Najmłodsze i najzamożniejsze gospodarstwa domowe często brały kredyty hipoteczne pod naciskiem potrzeb mieszkaniowych. Wobec tego zadłużanie się mogło mieć różne przyczyny dla uboższych i bogatszych gospodarstw domowych (podstawowe potrzeby bieżące dla pierwszych i inwestowanie w mieszkania w przypadku drugich, zwłaszcza kiedy dostęp do mieszkań lub ich jakość były niewystarczające przed transformacją). Potwierdza to powyżej sformułowane spostrzeżenie dla wszystkich europejskich gospodarstw domowych, że status finansowy gospodarstwa domowego może nie pozwolić na podejmowanie decyzji finansowych zgodnych z cyklem życia.

W przypadku polskich gospodarstw domowych występuje też wpływ cezury, którą stworzyło przejście do gospodarki rynkowej. Decyzje kredytowe bogatszych i młodszych gospodarstw domowych, które weszły na rynek pracy jakiś czas po transformacji, stają się podobne do klasycznego cyklu życia. Jednak starsza generacja nie miała potrzeby inwestowania w mieszkania (bo je miała lub uzyskała w drodze prywatyzacji zasobów mieszkaniowych), natomiast nie miała zwyczaju (ani też wystarczających zasobów) ani brania kredytu, by wyrównać konsumpcję w czasie, ani oszczędzania na zabezpieczenie. Inflacja po-transformacyjna, która zniszczyła poprzednie oszczędności, dołożyła się do małej skłonności do oszczędzania.

Zadłużenie europejskich gospodarstw domowych w świetle danych makroekonomicznych

Spostrzeżenia dotyczące decyzji finansowych gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej można skonfrontować z danymi makroekonomicznymi obrazującymi relację różnych typów kredytów do przeciętnych dochodów mieszkańców

w krajach europejskich. Dane te, pochodzące z bazy danych Europejskiego Instytutu Badań nad Kredytami (ECRI) z Brukseli, obejmują prawie wszystkie kraje europejskie.

Tabela 6. Kredyty jako odsetek dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych

Kraj	Wszystkie kredyty udzielone gospodarstwom domowym	Kredyty konsumenckie	Udział kredytów konsumenckich w ogólnej wartości kredytów
Austria	74,48%	9,01%	12,09%
Belgia	73,41%	10,01%	13,64%
Bułgaria	38,02%	17,83%	46,90%
Cypr	192,85%	22,54%	11,69%
Republika Czeska	57,38%	8,93%	15,56%
Niemcy	78,99%	9,27%	11,73%
Dania	229,55%	11,53%	5,02%
Estonia	63,76%	5,61%	8,80%
Grecja	75,51%	21,35%	28,28%
Hiszpania	100,46%	9,88%	9,84%
Finlandia	99,07%	11,53%	11,64%
Francja	81,21%	10,60%	13,05%
Węgry	29,38%	12,24%	41,68%
Irlandia	89,05%	12,21%	13,72%
Włochy	57,28%	9,71%	16,95%
Litwa	34,99%	2,93%	8,38%
Łotwa	34,67%	3,18%	9,19%
Holandia	137,64%	5,20%	3,78%
Polska	49,98%	14,69%	29,38%
Portugalia	92,07%	10,75%	11,68%
Rumunia	20,24%	9,35%	46,21%
Szwecja	161,05%	8,56%	5,31%
Słowenia	38,12%	8,93%	23,42%
Słowacja	61,04%	11,47%	18,79%
Wielka Brytania	123,99%	15,17%	12,24%

Źródło: Dane European Credit Research Institute.

Jak wynika z powyższej tabeli, gospodarstwa domowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej cechują się ogólnie niskim zadłużeniem. Jest ono niskie nie tylko w porównaniu z rekordzistą – Danią (gdzie jednak tradycyjnie kredyty hipoteczne są też wykorzystywane

na finansowanie drobnej działalności gospodarczej), ale nawet z mało zadłużonymi Niemcami i Włochami⁷.

Występują jednak różnice pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej i w odniesieniu do stopnia zadłużenia, i jego struktury. Stosunkowo wysokie zadłużenie gospodarstw domowych w Czechach, na Słowacji i w Estonii wynika głównie z kredytów hipotecznych. Zadłużenie gospodarstw domowych w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech nie jest wysokie, ale składa się w dużej mierze z kredytów konsumenckich. Wskazuje to na mniej racjonalny stosunek do zadłużania się, prawdopodobnie pod wpływem ubóstwa. Ten typ kredytów, wymagających szybkiej spłaty, może łatwo skutkować wpadaniem w „spirale zadłużenia”. Polska znajduje się pomiędzy tymi dwoma schematami zadłużenia gospodarstw domowych.

Podsumowanie

Z przytoczonych danych Centralnego Banku Europejskiego wynika, że decyzje finansowe gospodarstw domowych (w tym dotyczące zaciągania kredytów) tylko częściowo są zgodne z hipotezą cyklu życia. Ważnym czynnikiem, który na to wpływa, jest – oprócz wieku (fazy w cyklu życiowym) – zamożność gospodarstwa domowego. Gospodarstwa uboższe nie mogą sobie pozwolić na zaciąganie kredytów hipotecznych, co pociąga za sobą niemożność zakupu własnego mieszkania. Ta sytuacja destymuluje je do oszczędzania i skłania do zaciągania kredytów konsumenckich, nawet w stopniu nadmiernym. Taki sposób podejmowania decyzji finansowych zmniejsza stabilność gospodarstwa domowego i może powodować łatwiejsze wpadanie w spiralę zadłużenia.

Zachowanie finansowe gospodarstw domowych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej ma wiele cech typowych dla uboższych rodzin z innych krajów europejskich (mała skłonność do oszczędzania, zaciąganie w większej mierze kredytów konsumenckich niż hipotecznych). Ujawnia się też wpływ zmiany społeczno-gospodarczej będącej transformacją do gospodarki rynkowej. Na poziomie makroekonomicznym ujawnia się to w wysokim stopniu własności mieszkaniowej, natomiast na poziomie mikroekonomicznym w wyraźnym rozwarstwieniu gospodarstw młodszych (zwłaszcza mieszkających w dużych miastach) i starszych, biednych lub mieszkających na wsi. O ile te pierwsze, z konieczności i wykorzystując swe możliwości finansowe i wiedzę o zarządzaniu budżetem, podejmują decyzje podobne jak w klasycznym cyklu życia, o tyle te drugie albo nie mają możliwości, albo wystarczającej wiedzy, by zabezpieczyć swoje potrzeby mieszkaniowe lub byt w starszym wieku. Może to skutkować wyższym niż w krajach Europy Zachodniej ryzykiem

⁷ Szerzej na ten temat Lissowska (2015).

popadania w nadmierne zadłużenie, biorąc pod uwagę zwłaszcza ryzyko związane z nadmierną elastycznością rynku pracy (popularność umów „śmieciowych”).

Bibliografia

- Ando, A., Modigliani, F. (1963). The Life-cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests. *American Economic Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 55–84.
- Bertola, G., Disney, R., Grant, Ch. (2006). The Economics of Consumer Credit: Demand and Supply. In: G. Bertola, R. Disney, Ch. Grant (eds.), *The Economics of Consumer Credit*. Cambridge MA, London England: The MIT Press, pp. 1–26.
- Białowolski, P. (2014). Patterns of debt possession among households in Poland – a multi-group latent class approach. *Bank i Kredyt*, 45(2), s. 79–104.
- Cynamon, B. Z, Fazzari, S.M. (2014). Inequality, the Great Recession, and Slow Recovery. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2205524>, [dostęp: 26.07.2018].
- Deaton, A. (2005). *Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption*. Roma Conference, <https://www.princeton.edu/~deaton/downloads/romelecture.pdf>, [dostęp: 26.07.2018].
- ECB (2013, April). The Eurosystem household finance and consumption survey. Results from the first wave. *Statistics Paper Series*, No 2. ECB: Frankfurt.
- Fernandez-Villaverde, J., Krueger, D. (2011). Vintage Article: Consumption and Savings over the Life Cycle: How Important are Consumer Durables?. *Macroeconomic Dynamics*, vol. 15, pp. 725–770. <https://doi.org/10.1017/S1365100510000180>, [dostęp: 26.07.2018].
- Gomez-Salvador, R., Lojschova, A., Westermann, T. (2011). Household Sector Borrowing in the Euro Area. A Micro Data Perspective. *Occasional Paper Series*, No 125. ECB: Frankfurt.
- Jappelli, T. (1990). Who is credit constrained in the US economy. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, No 1, pp. 219–234.
- Książek, M. (2012). Modele ukrytych łańcuchów Markowa jako metoda analizy danych panelowych. *Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych*, vol. 27, s. 27–38.
- Książek, M. (2014). *Model zachowań finansowych w przebiegu życia polskich gospodarstw domowych*. Szkoła Główna Handlowa (nieopublikowana rozprawa doktorska).
- Le Blanc, J., Porpiglia A., Teppa, F., Zhu, J., Ziegelmeyer, M. (2015). Household saving behaviour and credit constraints in the euro area, *Working Paper Series*, No 1790, Frankfurt: ECB.
- Lissowska, M, (2015). Consumption and credit for households in the run-up to crisis and in the efforts to overcome recession. In: S. Fadda i P. Tridico (eds.), *The Economic Crisis in Social and Institutional Context*. London and New York: Routledge, pp. 151–178.
- Modigliani, F., Brumberg, R.H. (1954). Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data. In: K.K. Kurihara (ed.), *Post-Keynesian Economics*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, pp. 388–436.
- Perugini, C., Holschner, J., Collie, S. (2015). Inequality, credit and financial crises. *Cambridge Journal of Economics*, vol 5, 1–1, doi:10.1093/cje/beu075, [dostęp: 26.07.2018].
- Thaler R., Benartzi. S. (2004). Save more tomorrow™: using behavioural economics to increase employee saving. *Journal of Political Economy*, 112(1), pp. 167–187.

Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle innych krajów europejskich

Streszczenie

Niniejsze opracowanie ukazuje fakt, że we wszystkich krajach europejskich klasyczny sposób podejmowania decyzji finansowych przez gospodarstwa domowe (oszczędzanie w młodym wieku, zaciąganie kredytu hipotecznego i zakup mieszkania w wieku średnim, spłata kredytu i gromadzenie oszczędności na emeryturę w wieku starszym) dotyczy głównie zamożniejszych gospodarstw domowych.

Gospodarstwa domowe z krajów Europy Środkowo-Wschodniej zbliżają się w swych decyzjach finansowych do uboższych warstw rodzin europejskich. Oszczędzają niewiele i zaciągają chętniej kredyty konsumenckie niż hipoteczne. Wynika to w dużej mierze z relatywnego ubóstwa tych krajów oraz z zasłóci transformacji, która uwydatniła podział na bogatszych i uboższych oraz starszych (aktywnych głównie przed transformacją) i młodszych. Przeciętnie niska skłonność do oszczędzania i do zaciągania kredytów hipotecznych (w przeciwieństwie do kredytów konsumenckich) może w przyszłości zwiększyć zagrożenie niespłacalności kredytów i spowodować ogólną niestabilność.

Household Indebtedness in Central and Eastern European Countries Against the Background of Other European Countries

Abstract

The paper confirms that in all European countries the classical manner of taking financial decisions by households (saving when young, contracting a mortgage credit to buy a house by the middle-aged, paying back the mortgage and saving for retirement when older) is the case mostly of richer households.

Households from the countries in Eastern and Central Europe are similar in their financial decisions to poorer layers of European households. They save little and tend to take out rather consumer than mortgage credits. It comes mostly from a relative poverty of those countries but also from the outcomes of the transition to the market economy, which differentiated between the richer and the poorer on the one hand, and the older (active before the transition) and the younger. The average low propensity to save and to contract mortgage credits (as opposed to consumer credits) can result in over-indebtedness and general instability in the future.

* * *

Nota o autorce

Maria Lissowska jest profesorem SGH i emerytowanym pracownikiem Komisji Europejskiej, gdzie zajmowała się funkcjonowaniem rynku kredytów dla gospodarstw domowych. Publikowała między innymi prace na temat finansów gospodarstw domowych, wpływu cech behawioralnych na ich zachowania i znaczenia otoczenia instytucjonalnego dla działania sektora finansowego.



SGH kształtuje liderów

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie to innowacyjna uczelnia ekonomiczna, rozwijająca twórczy potencjał intelektualny i kształcąca liderów w odpowiedzi na wyzwania przyszłości. Jest znaczącym na świecie ośrodkiem badań naukowych, nowych idei i inicjatyw kreowanych przez wspólnotę akademicką, absolwentów, a także przedstawicieli biznesu, organizacji społecznych i administracji publicznej. SGH, będąc niezależną i wrażliwą społecznie uczelnią, kształtuje obywatelskie oraz etyczne postawy przez swoją działalność dydaktyczną, badawczą i opiniotwórczą.

SGH od lat 90. XX wieku umacnia się na pozycji najlepszej uczelni ekonomicznej i biznesowej w Polsce. Podstawą tego sukcesu są bardzo dobre, ciągle udoskonalane kierunki oraz ambitni studenci. Charakterystyczną cechą kształcenia w SGH jest duży udział praktyki gospodarczej. Uczelnia kładzie nacisk na rozwój przedsiębiorczości studentów i rozpoznanie potrzeb pracodawców poszukujących najlepszych kadr.

Wyjątkowym uznaniem cieszy się aktywna rola absolwentów i pracowników uczelni w życiu gospodarczym i społecznym. Absolwenci SGH pełnią funkcje prezesów największych polskich przedsiębiorstw, banków, towarzystw ubezpieczeniowych i instytucji finansowych. Stosunkowo niewielka uczelnia pod względem liczby studentów okazała się potentatem w kształceniu przedsiębiorców i specjalistów, którzy odnoszą zawodowy sukces. Tę skuteczność potwierdza ranking „Kuznia prezesów” dziennika „Rzeczpospolita”. W zestawieniu uczelni, które wykształciły najwięcej szefów największych polskich firm, SGH zajęła 1. miejsce *ex aequo* z wielokrotnie większą Politechniką Warszawską.

Wśród wykładowców SGH są lub byli: premierzy i wicepremierzy RP, większość ministrów finansów RP po 1989 roku, pierwsza w historii komisarz UE pochodząca z Polski, dwóch prezesów Narodowego Banku Polskiego, członkowie Rady Polityki Pieniężnej, prezesi Giełdy Papierów Wartościowych, przewodniczący i członkowie Komisji Nadzoru Finansowego, eksperci rządowi, doradcy i współpracownicy Unii Europejskiej i innych instytucji europejskich oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Banku Światowego. Wykładowcy SGH są najwyżej cenionymi ekspertami służącymi swoją wiedzą opinii

publicznej. Każdego dnia ich wypowiedzi na temat wydarzeń i zjawisk z zakresu: finansów, analizy danych (*Big Data*), zarządzania, demografii, bankowości, prawa gospodarczego i międzynarodowego, nowoczesnych technologii, logistyki, polityki publicznej, sytuacji na rynkach kapitałowych, funduszy europejskich publikują, emitują lub cytują najważniejsze polskie redakcje i stacje, w tym: „Rzeczpospolita”, „Parkiet”, „Puls Biznesu”, „Gazeta Wyborcza”, Polskie Radio i telewizja publiczna, TOK FM, Polsat, TVN, Onet.pl, Bankier.pl, Wirtualna Polska.

SGH regularnie wygrywa wszystkie rankingi kierunków studiów ekonomicznych w Polsce, należy też do zestawienia 90. najlepszych uczelni ekonomicznych w Europie dziennika „The Financial Times” (na kilka tysięcy istniejących). Wysoka jakość kształcenia zaowocowała akredytacjami IQA CEEMAN, ACCA dla kierunku finanse i rachunkowość oraz wyróżnieniami Polskiej Komisji Akredytacyjnej. W grudniu 2017 roku studenci prestiżowego międzynarodowego programu magisterskiego CEMS Master in International Management SGH przyznali tytuł uczelni roku, a profesor warszawskiej szkoły biznesu został wykładowcą roku. Oprócz studiów licencjackich, magisterskich oraz doktoranckich SGH oferuje około 150 praktycznych programów studiów podyplomowych ukierunkowanych na rozwój kompetencji specjalistycznych kadr menedżerskich. Dużym uznaniem cieszą się studia typu MBA – programy CEMBA i MBA-SGH zdobyły w rankingu „Perspektyw” odpowiednio 1. i 7. miejsce.

SGH jest jedną z najściślej współpracujących z biznesem uczelni w Polsce. Od początku lat 90. pracujemy razem, bo dobre kształcenie na kierunkach ekonomicznych, oprócz przekazywania aktualnej wiedzy, musi opierać się na zastosowaniach: praktyce gospodarczej i publicznej. Przedsiębiorcy, akademicy i studenci osiągają wspólne korzyści z kształtowania najbardziej kompetentnych osób do samodzielnej i zespołowej aktywności zawodowej. Celem jest rozwój absolwentów. Współdziałanie odbywa się w wielu formach i na każdym szczeblu – od warsztatowej pracy z początkującym studentem, budowania jego świadomości, przez wspólne programy kształcenia, studia dedykowane, po współpracę strategiczną, konsultacje i dyskusje w ramach Rady Klubu Partnerów SGH. To właśnie Klub Partnerów SGH, obchodzący w 2018 roku 20-lecie, jest najbardziej rozbudowaną formą współpracy. Od jakiegoś czasu prężnie działa także Klub Przedsiębiorców SGH – zrzeszający biznesy naszych absolwentów.

Uczelnia – jako wiodący ośrodek kompetencji z zakresu ekonomii, analizy danych i prawa gospodarczego – realizuje badania i tworzy ekspertyzy na zamówienie przedsiębiorstw, instytucji publicznych i jednostek samorządu terytorialnego.

Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii SGH

Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii SGH świadczy usługi komercyjne w zakresie: sporządzania ekspertyz, opinii, analiz, prowadzenia badań rynkowych oraz szeroko rozumianego doradztwa gospodarczego.

Bazujemy na potencjale kadrowym, intelektualnym oraz infrastrukturze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – najstarszej i najbardziej renomowanej uczelni ekonomicznej w Polsce.

Wybrane referencje:

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie wykonała powierzone jej zlecenie bez zastrzeżeń, zgodnie z umową i terminowo. Współpraca z uczelnią przebiegała w pełni profesjonalnie.

Michał Pietrzyk, Wiceprezes Zarządu ds. Finansowych, PGNiG SA

Zespół projektowy przedstawił produkt prac wysokiej jakości odpowiadający oczekiwaniom banku.

Izabela Firlej, Dyrektor Działu Zarządzania Ryzykiem Operacyjnym, ALIOR BANK

Zrealizowane na potrzeby Związku Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce – Polskie Browary ekspertyzy pokazują zasadność współpracy jednostek naukowych z praktyką gospodarczą.

Danuta Gut, Dyrektor Biura Zarządu, Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce – Polskie Browary

Skontaktuj się z nami:

Bartosz Majewski

Dyrektor

e-mail. Bartosz.Majewski@sgh.waw.pl

dr Mariusz Strojny

Pełnomocnik Rektora ds. Transferu Technologii

e-mail. Mariusz.Strojny@sgh.waw.pl

doradztwo.sgh.waw.pl

Instytut Wschodni (pełna nazwa Fundacja Instytut Studiów Wschodnich) jest niezależną pozarządową organizacją, której główną misją jest wzmocnienie dialogu między państwami Europy.



Głównym przedsięwzięciem Instytutu jest organizowane od lat 90. Forum Ekonomiczne w Krynicy-Zdroju, które stanowi platformę bezstronnej debaty poświęconej najważniejszym zagadnieniom politycznym, gospodarczym, kulturalnym i społecznym.

Forum Ekonomiczne w ciągu ostatniego ćwierćwiecza stało się jednym z największych, kompleksowych i prestiżowych wydarzeń gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej.

Co roku Forum Ekonomiczne gości wysokiej rangi przedstawicieli sceny politycznej i gospodarczej, ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz mediów z Europy Środkowo-Wschodniej, Europy Zachodniej, Azji i USA.

W 2017 roku w Forum wzięło udział prawie 4000 gości z 60 krajów świata.

Instytut organizuje również inne przedsięwzięcia, m.in. :

- Europejski Kongres Samorządów
- Forum Przemysłowe
- Forum Europa - Ukraina
- Forum Inwestycyjne

www.forum-ekonomiczne.pl

ISBN 978-83-8030-241-9



Wydruk raportu został sfinansowany dzięki firmie audytorsko-doradczej KPMG w Polsce