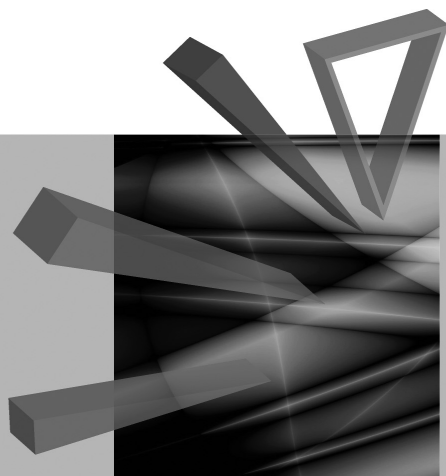


Rola państwa w gospodarce rynkowej na progu XXI wieku

**PRACE NAUKOWE
UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO
WE WROCLAWIU
nr 102**

**RESEARCH PAPERS
OF WROCLAW UNIVERSITY
OF ECONOMICS
No. 102**

Rola państwa w gospodarce rynkowej na progu XXI wieku



Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Anna Dybała



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2010

Senacka Komisja Wydawnicza

Zdzisław Pisz (przewodniczący)

*Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzenci

Adam Szewczuk, Lucyna Wojtasiewicz

Redakcja wydawnicza

Aleksandra Śliwka

Redakcja techniczna i korekta

Barbara Łopusiewicz

Skład i łamanie

Ewa Salagaj

Projekt okładki

Beata Dębska

Praca jest dofinansowana przez Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
Jana Kochanowskiego w Kielcach

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2010

ISBN 978-83-7695-029-7

ISSN 1899-3192

Spis treści

Wstęp	9
Małgorzata Dziembala: Wspieranie innowacyjności w województwie śląskim w kontekście budowania regionu wiedzy	13
Andrzej Pawlik: Innowacyjność polskiej gospodarki na tle Unii Europejskiej ..	23
Jerzy Zamojski: National Institute of Advanced Industrial Science and Technology (AIST), czyli główne centrum koordynacji japońskiego rozwoju naukowego i główna sieć państwowych laboratoriów badawczych ..	32
Sylvia Wiśniewska: Polityka innowacyjna państwa jako determinanta stymulowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw	41
Dušan Bogdanov: Dług publiczny gmin na stronach BIP	49
Marian Kachniarz: System klasyfikacji budżetowej w badaniach nad efektywnością usług publicznych	56
Jacek Pieczonka: Pozyskiwanie środków z RPO WO jako wyraz aktywności JST w rozwoju regionalnym	65
Arkadiusz Przybyłka: System edukacji wobec potrzeb rynku pracy	76
Jacek Stachowicz: Instrumenty polityki edukacyjnej państwa w zakresie zwiększania liczby absolwentów kierunków studiów strategicznych dla gospodarki	88
Agata Szydlik-Leszczyńska: Edukacja wobec lokalnego rynku pracy w powiecie skarżyskim	98
Agata Szydlik-Leszczyńska: Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy	108
Agata Surówka: Statystyczna analiza rynku pracy Polski Wschodniej – wybrane zagadnienia	116
Ewa Mika: Regionalne zróżnicowanie popytu na pracę	126
Katarzyna Chojnacka: Analiza procesu wzrostu gospodarczego na gruncie teorii Michała Kaleckiego	134
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Kontrowersje wokół hipotezy o niekeynesowskich efektach polityki fiskalnej	142
Maria Gagacka: Polityka rozwiązywania lokalnych problemów społecznych wobec kryzysu ekonomicznego	149
Ireneusz Jaźwiński: Wybrane wymiary polityki gospodarczej państw Unii Europejskiej	160
Marcin Nytko: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako stymulanta rozwoju gospodarczego Polski	168
Renata Jedlińska: Instytucja państwa w procesie globalizacji	178
Marek Leszczyński: Kształtowanie bezpieczeństwa społecznego przez państwo	188

Katarzyna Tarnawska, Janusz Rosiek: Nowa ekonomia instytucjonalna a rola państwa w gospodarce. Teoria i praktyka	196
Bogusława Ziółkowska: Prorynkowe zmiany w zarządzaniu organizacjami w administracji publicznej	205
Marcin Szplit: Wdrożenie metody CAF 2006 w wybranych urządach administracji rządowej	213
Monika Adameczyk, Andrzej Adameczyk: Odpowiedzialność państwa za bezprawie władzy publicznej jako konsekwencja zasady demokratycznego państwa prawnego	222
Lidia Owczarek: Prawne instrumenty wspierania przedsiębiorców przez samorządy	230
Jerzy Wąchoł: Rola interesariuszy w zarządzaniu spółką w czasie spowolnienia gospodarczego	236
Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn: Wielkość i struktura zatrudnienia w przedsiębiorstwach w latach 2002-2006	244
Dariusz Skorupka: Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie budowlanym	251
Monika Stelmaszyk: Zaufanie istotnym elementem w zarządzaniu przedsiębiorstwem	260
Irena Dudzik-Lewicka: Struktura finansowania działalności gospodarczej małej firmy w warunkach recesji	266

Summaries

Małgorzata Dziembala: Support of innovation in Slaskie voivodeship during building a knowledge region	22
Andrzej Pawlik: Innovation of Polish economy against the background of European Union	31
Jerzy Zamojski: National Institute of Advanced Industrial Science and Technology (AIST) – the main centre of coordination of Japanese scientific development and the main network of state investigative laboratory	40
Sylvia Wiśniewska: Innovation policy of state as a determinant of stimulation of entrepreneurship's innovation activity	48
Dušan Bogdanov: Government debt burden of communes in BIP websites	55
Marian Kachniarz: Budget classification system in studies on effectiveness of public services	64
Jacek Pieczonka: Gaining funds from Operational Local Programme of Opole voivodeship as an expression of activity of territorial self-government units in regional development	75

Arkadiusz Przybyłka: Educational system in the face of needs of labour market	87
Jacek Stachowicz: Instruments of national educational policy directed at increasing the number of graduates in strategic fields for the economy	97
Agata Szydlik-Leszczyńska: Education against the local labour market in Skarzysko district	107
Agata Szydlik-Leszczyńska: People in particular situation in labour market	115
Agata Surówka: Statistical analysis of labour market in Eastern Poland – some chosen aspects	125
Ewa Mika: Territorial differentiation of demand for labour	133
Katarzyna Chojnacka: The process of economic growth in connection with Michał Kalecki's theory – economic analysis	141
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Controversy over the non-Keynesian effects of fiscal policy	148
Maria Gagacka: The policy of solving social problems on local level towards the economic crisis	159
Ireneusz Jaźwiński: Selected dimensions of economic policy of the European Union states	167
Marcin Nytko: Foreign direct investments as a stimulant for Poland's economic development	177
Renata Jedlińska: The state and its evolution due to the process of globalization	187
Marek Leszczyński: Societal security against the role of a contemporary country	195
Katarzyna Tarnawska, Janusz Rosiek: New institutional economics and the role of state in economy	203
Bogusława Ziolkowska: Pro-market changes in managing public administration organizations	212
Marcin Szplit: Modern methods of quality management in public administration – the experience of implementation	221
Monika Adamczyk, Andrzej Adamczyk: State liability for illegality of public authority as a consequence of the principle of the democratic state ruled by law	228
Lidia Owczarek: Legal instruments of support for entrepreneurs developed by local governments	235
Jerzy Wąchol: The role of stakeholders in companies' management in the time of economic crisis	243
Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn: The amount and structure of employment in enterprises from 2002-2006	250
Dariusz Skorupka: Risk management in the construction firms	259

Monika Stelmaszczyk: Trust as an important element in enterprise management	265
Irena Dudzik-Lewicka: Financial structure of commercial activities of small company during recession	272

Wstęp

Odwołując się do koncepcji J. Tinbergena, pioniera modeli ekonometrycznych opisujących funkcjonowanie narodowych systemów gospodarczych i problematykę polityki gospodarczej, można wyróżnić trzy komponenty procesu podejmowania optymalnych decyzji polityki gospodarczej, są to mianowicie: identyfikacja celów, określenie instrumentów ich osiągnięcia oraz opracowanie modelu łączącego instrumenty z celami. Tak określony model może służyć do redukcji czy niwelowania zarówno mikroekonomicznych, jak i makroekonomicznych niesprawności rynku¹.

Dylematy polityki gospodarczej rozpoczynają się zatem już na etapie wyboru jej celów, które uzasadniają ingerencję państwa w gospodarkę narodową. Ogólnie rzecz ujmując, należy stwierdzić, że cele polityki gospodarczej dzielą się na:

- generalne, takie jak: suwerenność narodowa, sprawiedliwość i postęp społeczny, zapewnienie poszanowania praw człowieka,
- ustrojowo-systemowe i polityczne: umacnianie istniejącego ustroju społeczno-gospodarczego, gwarancja jego ewolucji,
- ekologiczne, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska naturalnego,
- obronno-militarne,
- społeczne, tu należy zaliczyć sprawiedliwy podział dochodu wytworzonego w gospodarce, pełne zatrudnienie, wyrównanie szans awansu, zabezpieczenie społeczne,
- ekonomiczne.

Odnosząc się do celów ekonomicznych, trzeba zauważyć, że na szczególną uwagę zasługują: efektywne wykorzystanie zasobów, przemiany strukturalne w gospodarce, wzrost przedsiębiorczości, równowaga gospodarcza, wzrost udziału w międzynarodowym podziale pracy i wzrost gospodarczy².

Z powyższych rozważań wynika, iż pomimo zróżnicowania celów polityki gospodarczej – z punktu widzenia gospodarki narodowej jako całości w długim horyzoncie czasu – najistotniejsze są: pomnażanie bogactwa kraju (wzrost PKB ogólnego i *per capita*) i powiększanie dobrobytu społecznego przy efektywnym wykorzystaniu zasobów czynników produkcji. Dają one efekty społeczne w postaci zmniejszania sfery ubóstwa w społeczeństwie, większego poziomu zatrudnienia i zagwarantowania zabezpieczenia społecznego. Wzrost dochodu narodowego determinuje jednocześnie podniesienie poziomu jakości życia w społeczeństwie, którego miernikiem jest wskaźnik rozwoju społecznego (HDI). Jednakże decydująco

¹ J. Tinbergen, *Economic Policy. Principles and Design*, North Holland, Amsterdam 1956, za: K. Marczewski, *Normatywne podejście do polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza. Teoria i praktyka*, J. Stecewicz (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 13.

² B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 74.

spodarczy stoi przed dużo bardziej skomplikowanymi zadaniami. Długofalowy cel nadrzędny, np. uzyskanie i utrzymanie wysokiej stopy wzrostu gospodarczego, często jest sprzeczny z celami krótkookresowymi, np. w postaci przywrócenia równowagi rynku pracy. W takiej sytuacji rozwiązaniem optymalnym może być przypisanie poszczególnym celom, zwłaszcza krótkookresowym, konkretnych „wag”, które pozwolą dokonać hierarchizacji wybieranych celów, zachowując pierwszorzędą rolę dla celu długookresowego. Powstały w ten sposób ranking celów zależy od funkcjonowania mechanizmów demokracji parlamentarnej³.

Wybór celu polityki gospodarczej nie wyczerpuje katalogu jej dylematów. Kolejny stanowi wybór instrumentów realizacji, które są wykorzystywane do kształtowania zdarzeń lub tylko do formowania warunków ich wystąpienia⁴. I tutaj pojawiają się kolejne trudne kwestie, które dotyczą nie tylko samej możliwości oddziaływania instrumentu na dany cel (w krótkim i długim horyzoncie czasowym), ale także stopnia efektywności jego oddziaływania. W konsekwencji decydent gospodarczy musi mieć możliwość kontrolowania stopnia osiągnięcia celu pod wpływem użytego instrumentu.

Ponadto używane instrumenty powinny cechować się względną autonomicznością względem siebie, co ułatwia ocenę skuteczności poszczególnych instrumentów. Praktyka gospodarcza wskazuje, iż w warunkach ograniczonej pewności skutków użycia danego instrumentu pozytywnym rozwiązaniem jest dywersyfikacja instrumentów i częściowe wykorzystanie każdego z nich przy osiąganiu celów.

Warto także podkreślić, iż decydent gospodarczy ma do dyspozycji dwa podstawowe rodzaje instrumentów: bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszej grupy zalicza się takie narzędzia, które oznaczają narzucenie określonych zachowań poszczególnym grupom podmiotów. Klasycznym przykładem są tutaj instrumenty oddziałujące na ograniczenie importu: cła czy opłaty graniczne, które w generalny lub selektywny sposób chronią produkcję krajową. Z kolei instrumenty pośrednie wyznaczają podmiotom gospodarującym ramy podejmowanych decyzji, pozostawiając im możliwość podjęcia lub zaniechania działań na podstawie indywidualnego rachunku ekonomicznego. W tym przypadku zatem władza gospodarcza nie narzuca zachowań podmiotom gospodarczym. Warto w tym miejscu odnieść się do jeszcze jednego podziału instrumentów: na dyskrecjonalne i automatyczne. Te pierwsze mają charakter uznaniowy i stosowane są w zależności od kształtowania się bieżącej sytuacji ekonomicznej oraz od preferencji większości społeczeństwa (elektoratu)⁵. W konsekwencji niemożności realizowania indywidualnych preferencji poszczególnych członków danego społeczeństwa decydenci gospodarczy po-

³ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997.

⁴ W. Jakubik, *Reguły polityki makroekonomicznej*, [w:] *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, J. Stecewicz (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 37.

⁵ Tamże, s. 38.

sługują się zasadą tzw. sprawiedliwości dystrybtywnej (rozdzielczej), odnoszącej się do podziału dóbr według zasady: „każdemu to, co mu się należy”, w zależności od udziału w zbiorowym wysiłku, rozdział zatem uzyskanych korzyści odbywa się stosownie do skali i jakości tego wkładu. W europejskich systemach gospodarczych, w tym zwłaszcza w Polsce, częstą praktyką jest stosowanie zasady sprawiedliwości wyrównawczej według formuły Rawlsa (druga zasada sprawiedliwości), z której wynika, iż nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, aby były z największą korzyścią dla najbardziej „pokrzywdzonych”, przy zachowaniu równości szans

Bardzo istotnym problemem oddziaływania instrumentów dyskrecjonalnej polityki gospodarczej, zwłaszcza stabilizacyjnej, antycyklicznej, jest podjęcie przez państwo działań „na czas”, w najwłaściwszym dla gospodarki momencie. Spełnienie tego warunku w praktyce gospodarczej jest jednak mocno utrudnione, na co wpływają opóźnienia czasowe. M. Lubiński charakteryzuje dwie podstawowe kategorie opóźnień: wewnętrzne i zewnętrzne. Do pierwszej z nich zalicza: opóźnienia rozpoznania sytuacji gospodarczej, na które składa się czas niezbędny do: zebrania, przetwarzania i interpretacji informacji, oraz opóźnienia administracyjne, czyli czas niezbędny do wprowadzenia określonych działań. Do kategorii zewnętrznych zalicza natomiast opóźnienie oddziaływania, czyli okres, jaki upływa od momentu wprowadzenia konkretnych instrumentów do ujawnienia się efektów określonych posunięć polityki gospodarczej⁶. Różnica w opóźnieniach wewnętrznych i zewnętrznych polega zatem na tym, że pierwsze pozostają pod wpływem władzy gospodarczej i zdeterminowane są jej sprawnością i przyjętymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, zewnętrzne zaś pozostają poza bezpośrednimi możliwościami oddziaływania władzy gospodarczej.

Niniejsza publikacja stanowi próbę odpowiedzi na nurtujące zarówno teoretyków ekonomii, jak i praktyków gospodarczych dylematy dotyczące: znaczenia władz centralnych państwa i organów terenowej administracji rządowej w warunkach braku stabilności gospodarczej, roli sprawności procedur administracyjnych w zarządzaniu gospodarką na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym. Autorzy poszczególnych części publikacji podjęli próbę analizy i oceny szczególnie istotnego w bieżącej sytuacji gospodarczej problemu finansów publicznych. Dylematy obecne od niemal wieku w ekonomii i praktyce gospodarczej, dotyczące zakresu obecności państwa w gospodarce, znalazły odzwierciedlenie w opracowaniach: *Państwo w gospodarce rynkowej na przykładzie funkcjonowania pomocy publicznej w Polsce*, *Rola państwa w dobie globalizacji*, *Państwo jako źródło braku stabilności gospodarczej*, *Nowa ekonomia instytucjonalna a rola państwa w gospodarce. Teoria i praktyka*, *Doktryna okrężnej przyczynowości a obecny kryzys gospodarczy*.

⁶ M. Lubiński, *Ograniczenia polityki stabilizacyjnej*, [w:] *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, J. Stecewicz, Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s. 70.

W dobie kryzysu, skutkującego wzrostem bezrobocia, w większym zakresie pojawiają się problemy polityki edukacyjnej, która powinna wychodzić naprzeciw potrzebom rynku pracy (*Instrumenty polityki edukacyjnej państwa w zakresie zwiększania liczby absolwentów kierunków studiów strategicznych dla gospodarki* czy *System edukacji wobec potrzeb rynku pracy*).

Podsumowując, należy stwierdzić, że polityka gospodarcza państwa to polityka skuteczna, mierzona stopniem efektywności osiągania jej celów nadrzędnych i tutaj jawi się kolejna trudna kwestia: o skuteczności polityki decydują nie tylko tzw. wybory bieżące, ale także wybory długofalowe, instytucjonalne, które konstytuują podstawowe zasady tej polityki⁷.

Redaktorzy

⁷ A. Alesina, R. Perotti, *The political economy of growth, a critical survey of the recent literature*, „World Bank Economic Review” 1994 vol. 8.