

Kazimierz Meredyk

FUNKCJE UKŁADU INSTYTUCJONALNEGO W GOSPODARCE PERYFERYJNEJ

*Gospodarka globalna
to zbiór gospodarek lokalnych*

1. Wstęp

Współczesna gospodarka to zbiór podmiotów lokalnych, a właściwie układ działań podmiotów lokalnych. Natomiast wytwarzany produkt to zwykła wypadkowa osiąganych produktów cząstkowych. Syndrom regionalizacji odciska się obecnie na całym procesie gospodarczym a kryteriom lokalności podporządkowuje się niemalże całe spektrum ekonomicznej analizy gospodarowania. Stąd funkcje i ograniczenia lokalne stają się dominującym składnikiem analizy, w miejsce funkcji i ograniczeń makro-gospodarczych. Dominującym przedmiotem analizy staje się więc efektywność lokalnej firmy, lokalna infrastruktura, lokalne zasoby, sprawność lokalnego rynku, lokalny potencjał kapitałowy. Dominują kryteria racjonalności mikrospołecznej.

Można by, parafrazując popularne uogólnienie, powiedzieć, że prawdziwej gospodarki już nie ma. Zastąpił ją obiekt, do którego najlepiej prawdopodobnie przylega nazwa *wyodrębniony obszar gospodarczy (WWOG)*. Wyodrębniony, to znaczy taki, który działa głównie w oparciu o własną, oryginalną funkcję i który wytwarza więzi wewnętrzne silniejsze niż więzi zewnętrzne. WWOG zastąpił, w sensie podmiotowym i przedmiotowym, gospodarkę narodową. Nie istnieje więc tym samym tradycyjna makroekonomia, nie istnieje tradycyjna makroekonomiczna polityka gospodarcza, ani jej części składowe. Istnieje natomiast obiekt gospodarczy o mniejszych gabarytach, ale bardziej zwarty i funkcjonalnie elastyczny; istnieje produkt lokalny, region, społeczność lokalna, lokalna firma oraz ich funkcje i strategie.

Zmiana dotyczy więc głównie przedmiotu analizy ekonomicznej, ale również metod analizy oraz metod kreowania programów i wdrażania

zmian w gospodarce. Gospodarka narodowa nie jest wszakże prostą sumą przedsiębiorstw i regionów¹.

Mimo, że większość polskich regionów ma charakter peryferyjny i nie prezentuje danymi konkurencyjności zapewniającej wzrost (por. tabela 1), peryferyjność nie może być, we współczesnym, silnie informacyjnie zintegrowanym Świecie, odbierana wyłącznie pejoratywnie. W końcu, peryferyjnych obszarów gospodarczych² musi być, z samej definicji więcej, niż obszarów centralnych, wiodących, pełniących funkcje biegunów wzrostu. Tym bardziej, że obszary peryferyjne „z tytułu swego usytuowania, ani nie ponoszą dodatkowych kosztów, ani też nie uzyskują nadzwyczajnych korzyści. Problemem jest więc samo tworzenie potencjału gospodarczego na obszarach peryferyjnych.”³.

Wydaje się bowiem, że w warunkach współczesnej, otwartej i silnie zserwicyzowanej gospodarki, której nie dotyczą tradycyjne ograniczenia zasobowe, kapitałowe i techniczne, kluczowym czynnikiem dynamiki wyodrębnionego obszaru gospodarczego (WWOG) pozostaje kapitał ludzki

¹ „Przyjmuje się więc, że nawet w skali lokalnej, dynamika procesu rozwojowego oraz jego ciągłość i stabilność zależą przede wszystkim od układu społecznych sił wewnętrznych; wiedzy i aktywności. Innymi słowy podejmuje się próbę swoistej endogenizacji procesu wzrostu gospodarczego, tym razem na poziomie regionalnym.” *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych*, [w:] *Seria, Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej*, red. K. Meredyk, Wydawnictwo UwB, Białystok 2007, s. 5, 6.

² „Peryferyjność to brak samodzielności gospodarki albo inaczej, całkowite jej uzależnienie od świata zewnętrznego. W przekroju strategicznym, gospodarkę usamodzielnia wysoki poziom innowacyjności. Obszary peryferyjne, to obszary położone na obrzeżach centrum gospodarczego. Jeśli „centrum” charakteryzuje wysoka sprawność, dynamiką oraz kreatywność; jeśli centrum stanowi główny generator kapitału i innowacji, to obszar peryferyjny pozostaje zazwyczaj obszarem stagnacji i niedorozwoju (PKB pc). Co więcej, obszarem niestabilnym politycznie i gospodarczo. Chodzi tu zresztą nie tyle o wysoką dynamikę produkcji materialnej i usług tradycyjnych, ile o dynamikę tworzenia wartości intelektualnych. Chodzi tu również o niewielką dynamikę tworzenia potencjału gospodarczego, w tym samego kapitału. W rezultacie pojawia się klasyczny „zakłęty krąg ubóstwa”, ogólnej niemocy i braku wiary w możliwość skutecznego działania.” (zob. *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych...*, op. cit., s. 6).

³ *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych...*, op. cit., s. 6.

i bezpośrednio z nim związany kapitał instytucjonalny. To ostatnie wymaga jednak ogromnych nakładów oraz mechanizmu ich absorpcji.

Tabela 1.

**Najatrakcyjniejsze województwa do inwestowania
w latach 2005/2006**

Lp.	Województwo	Pozycja w rankingu	
		2005	2006
1.	śląskie	1	1
2.	mazowieckie	2	2
3.	dolnośląskie	4	3
4.	małopolskie	3	4
5.	wielkopolskie	5	5
6.	pomorskie	7	6
7.	łódzkie	6	7
8.	zachodniopomorskie	8	8
9.	opolskie	9	9
10.	lubuskie	10	10
11.	kujawsko-pomorskie	12	11
12.	warmińsko-mazurskie	13	12
13.	podkarpackie	11	13
14.	świętokrzyskie	14	14
15.	lubelskie	15	15
16.	podlaskie	16	16

Źródło: *Śląskie wciąż najlepsze dla inwestycji*, „Rynki Zagraniczne” 2006, nr 49, s. 5.

Sprawne instytucje gospodarcze i organizacje życia społecznego, niskie koszty transakcyjne, proste, spójne i przejrzyste prawo; umiarkowany poziom społecznych napięć i konfliktów, pozytywne społeczne nastroje, wiara w przyszłość, optymizm, zaufanie do konkurentów, kontrahentów i kooperantów; wiedza gospodarcza i ogólnospołeczna, znajomość historii gospodarczej i teorii rozwoju społecznego; oto spis ogólnospołecznych, kulturowych, psychologicznych i formalnych warunków postępu. Niezależnie od okoliczności.

Jest oczywiście wiele, zarówno krótko-, jak i długookresowych czynników determinujących efektywność i konkurencyjność, ale jak należy są-

dzić, na obszarze aktywowanym, jakim jest badany region, czynnikiem kluczowym pozostaje zapewne dynamika kapitału instytucjonalnego⁴.

Świadomie przyjmuje się w tych badaniach pojęcie *kapitał instytucjonalny* w miejsce pojęcia *kapitał społeczny*, wychodząc z założenia, iż jest to kategoria ekonomiczna a nie ogólnospołeczna, czy jeszcze szersza. Wszakże badania te prowadzone są przez ekonomistów i, co naturalne, dotyczą sprawnościowego i komercyjnego przekroju gospodarki. Kapitał instytucjonalny stanowi więc element ogólnego strumienia lub zasobu kapitału, czyli strumienia lub zasobu wartości służących pomnażaniu bogactwa narodowego. Ze wszystkimi tego konsekwencjami – mechanizmem tworzenia, gromadzenia, inwestowania, gospodarowania, odtwarzania. Tak rozumiany strumień wartości nie może oczywiście zawierać w sobie określenia *społeczny*.

Nie jest oczywiście zamiarem uczestników tego badania ograniczanie czyjegokolwiek prawa do używania pojęcia *kapitał* w innych, pozaekonomicznych znaczeniach, czy też ograniczanie dyskusji na temat definicji *kapitału społecznego*⁵. W tym badaniu przyjmuje się za poprawną nazwę *kapitał instytucjonalny*. Bowierni nośnikami tego strumienia kapitału są określone instytucje społeczne, w tym organizacje. Przyjmuje się zatem, iż szeroko pojęte instytucje oraz odpowiedni strumień kapitału, stanowiący ich gospodarczą treść, nie jest tu traktowany aksjologicznie, jako część społecznej funkcji, element systemu wartości, lecz jako zmienna wartości komercyjnych.

⁴ „Priorytety badawcze zaczęły się zmieniać od połowy lat 80., kiedy to uwaga ekonomistów przesunęła się wyraźnie na uwarunkowania wzrostu długookresowego. (...) Uwaga badaczy skierowała się więc w stronę głębszych źródeł wzrostu, takich jak instytucje, położenie geograficzne czy stopień otwartości gospodarki. (...) Położenie w badaniach nacisku na głębsze źródła wzrostu sprzyja lepszemu zrozumieniu i przezwyciężeniu barier, jakie napotykają kraje na niższym poziomie rozwoju.” (A. Wojtyna, *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 5-6, s. 2.).

⁵ Por. Michael C. Carrol and James Ronald Stanfield, *Social Capital*, Karl Polanyi, and American Social and Institutional Economics, „Journal of Economic Issues” 2003, No. 2.

„It is believed that areas that have properly invested in SK development can expect to reap positive financial expansion. This makes SK an asset that can be developed and exploited for pecuniary gain.” (tamże).

Efektywność instytucji można mierzyć jedynie zakresem i intensywnością ich działania. Chociaż należy podkreślić, że podejście prakseologiczne jest w tym wypadku sprawne w ograniczonym zakresie z powodu trudności typowych dla analizy procesu społecznego; trudności z jednoznacznym określeniem funkcji i ograniczeń działania. Tym bardziej konieczne wydaje się tym samym dookreślenie głównych funkcji lokalnego układu instytucjonalnego oraz systemu działania i kontroli realizacji tych funkcji.

Wydaje się, że to „dookreślanie” funkcji powinno uwzględniać podstawowe efekty usługowe lokalnego układu instytucjonalnego:

1. Zdefiniowanie celów i interesów lokalnych.
2. Określanie celów strategicznych i nadzór realizacyjny.
3. Gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących społeczności lokalnej.
4. Opracowywanie, wdrażanie i nadzorowanie procedur działalności podmiotów gospodarczych i pozagospodarczych w celu zapewnienie ciągłości procesu społecznego na poziomie lokalnym.
5. Promocję społeczności lokalnej i kreację jej pozytywnego wizerunku.
6. Zapewnianie korzystnej (*prorozwojowej*) atmosfery społecznej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego.

Niestety, mechanizm ekspansji gospodarki otwartej pogłębia różnice rozwojowe i nie gwarantuje automatycznej poprawy sytuacji konkurencyjnej obszarom peryferyjnym. Pozostawia jednak rozwojową „furtkę” w postaci wzrostu autonomicznego i endogenizacji procesu ekspansji gospodarczej⁶.

Chodzi więc o to, że układ instytucjonalny powinien zapewnić na obszarze peryferyjnym wytworzenie i działanie autonomicznego mechanizmu rozwojowego, zarówno w krótkim, jak i długim okresie czasu.

⁶ „Przyjmuje się więc, że nawet w skali lokalnej, dynamika procesu rozwojowego oraz jego ciągłość i stabilność zależą przede wszystkim od układu społecznych sił wewnętrznych; wiedzy i aktywności. Innymi słowy podejmuje się próbę swoistej endogenizacji procesu wzrostu gospodarczego, tym razem na poziomie regionalnym.” (*Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych...*, op. cit., s. 5-6).

2. Układ instytucjonalny a wizerunek WWOG oraz poziom i efektywność wykorzystania potencjału w gospodarce lokalnej (krótki okres)

Fundamentalnym czynnikiem konkurencyjności gospodarki, w tym także konkurencyjności gospodarki lokalnej, jest jej ekonomiczna sprawność. Na różnych poziomach działalności gospodarczej i w odmiennych formach organizacyjnych gospodarki jest ona różnie mierzona, ale w formie syntetycznej sprowadzić ją można do relacji między wydajnością a kosztem pracy. Przy czym, nie chodzi tu jedynie o efektywność bezwzględną, ale głównie o tempo jej poprawy, czyli o relację tej efektywności w stosunku do otoczenia. Uniwersalnym miernikiem efektywności pozostaje zawsze relacja efektów i nakładów, natomiast miernikiem konkurencyjności (efektywności względnej) pozostaje względna stopa wzrostu efektywności.

To ona, w układzie strategicznym i operacyjny, decyduje o poziomie akumulacji, inwestycji oraz o napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. A więc o przyszłości całej gospodarki i poszczególnych społeczności lokalnych. Region czy jakkolwiek inny względnie wyodrębniony obszar gospodarczy będzie konkurencyjny jeśli względna efektywność jego gospodarki będzie wzrastała.

Poszczególne części i przekroje gospodarki różnią się oczywiście między sobą funkcjami ogólnymi, parametrami technicznymi i organizacyjnymi oraz mechanizmem rozwojowym.

Układ instytucjonalny wytwarza dobra i usługi o charakterze „infrastrukturalnym”, to znaczy takie, które niekoniecznie są bezpośrednio zbywalne na rynku, ale takie, które tworzą układ i otoczenie przyjazne rozwojowi pozostałych części. Oddziaływanie to polega po pierwsze, na prowadzeniu bezpośredniej działalności gospodarczej przez administrację państwową lub pod jej nadzorem, w celu tworzenia nowych miejsc pracy oraz fundacji obiektów użyteczności publicznej.

Po drugie, chodzi o wydatki na rzecz kreacji wizerunku regionu, wydatki na reklamę, na kreację rynku towarów regionalnych oraz napływu bezpośrednich inwestycji zewnętrznych (BIZ)⁷. Czyli o wydatki posiadające również charakter inwestycyjny. Od ich ilości i struktury zależy

⁷ Termin *bezpośrednie inwestycje zewnętrzne* jest oczywiście terminem szerszym niż *bezpośrednie inwestycje zagraniczne*.

w każdym razie ogólna sprawność gospodarki oraz stopień wykorzystania potencjału lokalnego.

Tabela 2.
Struktura nakładów^a na działalność badawczą i rozwojową według źródeł finansowania w 2006 roku (ceny bieżące)

Województwa	Ogółem	w tym środki			
		Z budżetu państwa ^b	Podmiotów gospodarczych	Placówek naukowych PAN i jednostek badawczo-rozwojowych	Organizacji międzynarodowych i instytucji zagranicznych
w %					
POLSKA	100,0	57,5	25,1	6,7	7,0
dolnośląskie	100,0	59,7	29,9	2,5	5,1
kujawsko-pom.	100,0	37,5	41,3	0,8	19,3
lubelskie	100,0	69,0	18,3	3,0	6,2
lubuskie	100,0	21,8	44,3	0,2	32,8
łódzkie	100,0	65,3	17,3	6,1	8,4
małopolskie	100,0	58,5	26,4	2,4	7,9
mazowieckie	100,0	59,8	19,8	10,8	6,3
opolskie	100,0	45,5	35,4	10,1	8,7
podkarpackie	100,0	31,2	53,1	0,1	13,4
podlaskie	100,0	50,1	30,6	0,2	3,5
pomorskie	100,0	46,9	45,2	2,0	5,2
śląskie	100,0	47,8	31,9	9,0	5,3
świętokrzyskie	100,0	36,4	53,3	4,4	1,7
warmińsko-maz.	100,0	81,1	9,9	2,8	4,8
wielkopolskie	100,0	65,6	21,9	5,8	5,3
zachodniopom.	100,0	65,6	7,7	0,9	8,8

^a Bez amortyzacji środków trwałych. ^b Środki, których głównym dysponentem jest od lutego 2005 roku minister właściwy do spraw nauki, a do stycznia 2005 roku był Komitet Badań Naukowych.

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województw 2007*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2007, Tablica 6 (173).

Kreacyjne funkcje administracji państwowej na poziomie gospodarki lokalnej są w każdym razie dużo większe niż ogólnej. Powody są oczywiste; gospodarka lokalna jest z natury rzeczy gospodarka niewielką, mniej dynamiczną i niekompletną w sensie strukturalnym. Nie jest to więc

kwestia obszaru, liczby ludności i „bogactwa” zasobów naturalnych, ale kwestia jej gabarytów czysto ekonomicznych.

3. Układ instytucjonalny a stopa wzrostu gospodarczego i kreacja rynku

Niewielki poziom efektywności gospodarki i atrakcyjności inwestycyjnej dotyczy więc całej niemalże gospodarki regionalnej. Co więcej, nie widać w tym zakresie przełomu, o czym najlepiej świadczy wysoka dynamika procesów migracyjnych. Należy podkreślić, że w skali wielkiego obszaru gospodarczego (UE, gospodarka narodowa) na sprawność mogą oddziaływać także czynniki spoza mechanizmu gospodarczego, na przykład administracyjne i polityczne. Natomiast w skali lokalnej i regionalnej konkurencyjność gospodarki zależy niemalże całkowicie od sprawności poszczególnych podmiotów instytucjonalnych (*organizacji*). Niemalże całkowicie, bo w rezerwie pozostają jeszcze instytucje nieformalne, takie jak tradycja oraz społeczne normy i postawy obowiązujące w gospodarce.

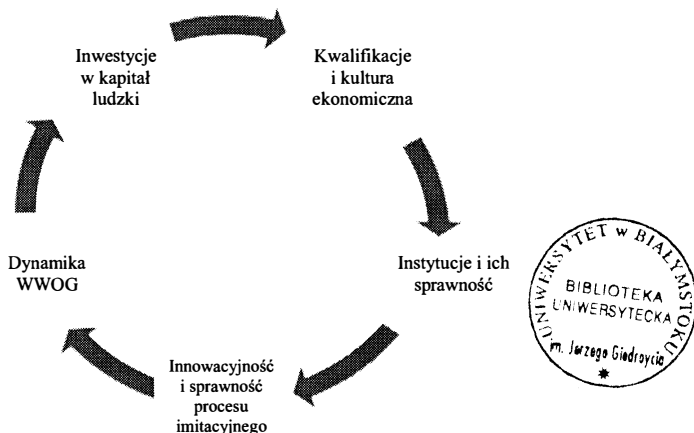
W każdym razie, funkcje długofalowe układu instytucjonalnego regionu są nie mniej ważne od funkcji krótkofalowych. Jeśli te ostatnie posiadają, w danych warunkach, wymiar wyłącznie organizacyjny (sprawność, bezpieczeństwo i równowaga gospodarcza, budżet, sprawy socjalne), to pierwsze posiadają głównie wymiar strategiczny, kreacyjny oraz inwestycyjny. Typowym celem działań długofalowych jest bowiem zarówno prorozwojowa zmiana struktury istniejącego potencjału gospodarczego, jak i, co o wiele trudniejsze, pożądana zmiana otoczenia WWOG. Niezależnie od historycznych zaszczości gospodarki polskiej, wizerunek i wiarygodność kooperacyjno-handlowa są bowiem współcześnie ważniejszym czynnikiem rozwoju gospodarczego niż stopa oszczędności i intensywność pracy.

„Od lat motorem wzrostu polskiej gospodarki jest szybko rosnąca wydajność pracy, której dynamika przez długi czas wyprzedzała wzrost wynagrodzeń. W efekcie jednostkowy koszt pracy (liczony jako relacja między kosztem pracy a wydajnością) spada szybciej niż w Europie Zachodniej, a konkurencyjność polskich towarów poprawia się”⁸.

⁸ W. Gadomski, *Groźna zmiana trendu*, „Gazeta Wyborcza” z 3 sierpnia 2007 r., s. 24. „Według opracowania Krzysztofa Błędowskiego z Manufacturers Alliance/MAPI w latach 1999-2006 produktywność w polskim przemyśle przetwórczym

Schemat 1.

Dynamika względnie wyodrębnionego obszaru gospodarczego (WVOG) a sprawność układu instytucjonalnego



Źródło: Por. *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych*, [w:] *Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej...*, op. cit., s. 12.

Te czynniki tracą jednak na znaczeniu ustępując miejsca zmiennym strategicznym. Kapitał ludzki i kapitał instytucjonalny zastępują więc w hierarchii ważności kapitał trwały i zasoby pracy prostej. W pewnym sensie, kapitał ludzki i kapitał instytucjonalny pełnią wspólnie podobną rolę, jak w przeszłości zasoby naturalne i infrastruktura. Gospodarka wykorzystuje bowiem jedno i drugie, nie troszcząc się o ich tworzenie. Postęp gospodarczy i rozwój myśli ekonomicznej może więc polegać jednocześnie na tym, że kapitał ludzki i kapitał instytucjonalny są świadomie kreowane.

Inwestycje długofalowe są oczywiście obciążone większym ryzykiem niż inwestycje krótkofalowe, ale ich efektywność ogólnogospodarcza nie musi być wcale mniejsza. Istotą inwestycji długookresowych jest więc nie tyle stopień obciążenia bieżącego dochodu w formie wzrostu oszczędności oraz intensywności działań, ile wybór kierunku tych obciążeń. Tymczasem

rosła średnio o 10,1% rocznie, gdy w Stanach Zjednoczonych o 5,2%, w strefie euro o 2,6, a w Wielkiej Brytanii 4,4. Realny wzrost (po uwzględnieniu inflacji) wyniósł w Polsce 7%, gdy w strefie euro nie przekraczał 1%." (Tamże).

wybór kierunku i priorytetów działań strategicznych jest rozpoznawalny w najwyższym stopniu oraz właściwie tylko na szczeblu lokalnym.

Nie zawsze jest oczywiście tak, że poszczególne podmioty układu instytucjonalnego koncentrują swoje wysiłki kontrolne, organizacyjne i kreacyjne na funkcjach kluczowych z punktu widzenia rozwoju związanego z nimi WWOG. Często, na przykład, zaniebdywane są funkcje kreacyjne i długofalowe, inwestycje w sektorze B&R, szkolnictwie, działania na rzecz poprawy wizerunku i kreacja rynku produktów lokalnych. Przy czym, nie chodzi tylko o ilościowe wskaźnik nauczania, na przykład języków obcych, bo te kształtują się przyzwoicie⁹, ale głównie o wskaźniki jakościowe, związane z odpowiednimi nakładami inwestycyjnymi.

Polityka taka znajduje najczęściej uzasadnienie w istniejącej strukturze gospodarczej, jej inercyjności oraz bieżących trudnościach. Mimo, że często działania krótkofalowe stają w wyraźnej sprzeczności z działaniami długofalowymi.

4. Wnioski

1. Rola układu instytucjonalnego w procesie projektowania i realizacji działań krótkofalowych na obszarach peryferyjnych jest drugorzędna. Rolę pierwszoplanową odgrywa tu mechanizm rynkowy. Układ instytucjonalny może go co najwyżej wspomagać lub osłabiać.
2. Układ instytucjonalny na obszarze peryferyjnym odgrywa natomiast wiodącą rolę w projektowaniu i wdrażaniu działań długofalowych, w rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, w kreowaniu wizerunku WWOG, w procesie tworzenia kapitału ludzkiego i instytucjonalnego oraz kreowaniu rynku produktów regionalnych.
3. System polityczny i administracyjny gospodarki rynkowej, który charakteryzuje fluktuacja władzy realnej (wybory, kadencyjność) utrudnia realizację projektów długofalowych. Potrzebna wydaje się, w związku z tym, ingerencja „ponadsystemowa” (rząd krajowy, Komisja Europejska) na rzecz realizacji funkcji długookresowych WWOG.

⁹ Por. *Rocznik Statystyczny Województw 2007*, op. cit., s. 519-521, Tablica 12 (119).