

Trzeci etap reform



**Kierunki niezbędnych zmian
gospodarczych w Polsce.
Raport Syntetyczny**

Barbara Błaszczuk (red.)

Prezentowane stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja przygotowana w ramach projektu pn. *Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych*, zrealizowanego przez CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Barbary Błaszczyk.

Słowa kluczowe: reformy gospodarcze i społeczne, stanowienie prawa, deregulacja, klimat inwestycyjny, reformy strukturalne, system podatkowy, wydatki publiczne, transfery społeczne, system ochrony zdrowia, bezrobocie, elastyczność rynku pracy, innowacyjność, gospodarka oparta na wiedzy, prywatyzacja, efektywność sektora publicznego publicznego i prywatnego, pomoc publiczna, polityka kursowa i problemy wchodzenia do strefy Euro.

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2005

Redakcja naukowa: prof. dr hab. Barbara Błaszczyk

ISBN: 83-7178-389-2

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Druk: Agencja Wydawnicza EKOM Karol Orzechowski

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	6
Wstęp – Barbara Błaszczyk	9
Część I.	
Regulacja życia gospodarczego sprzyjająca aktywności	13
1. Propozycje reform w procesie stanowienia prawa – <i>Piotr Rymaszewski,</i> <i>Piotr Kurek i Paweł Dobrowolski</i>	13
2. Deregulacja rynku produktów i usług oraz nieruchomości – <i>Ewa Balcerowicz,</i> <i>Edward Kozłowski, Jacek Łaszek</i>	23
3. Inwestycje zagraniczne i poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce – <i>Jacek Cukrowski, Małgorzata Jakubiak</i>	42
Literatura cytowana w części I	57
Część II.	
Reformy strukturalne w sferze podatków i wydatków publicznych	61
4. Kierunki reformy systemu podatkowego – <i>Jarosław Neneman, Radosław Piwowski</i> .	61
5. Elementy reformy wydatków publicznych – <i>Małgorzata Markiewicz, Joanna Siwińska</i>	75
6. Transfery społeczne. Problemy zakresu i trafności – <i>Katarzyna Piętka</i>	91
7. Warunki systematycznej poprawy funkcjonowania systemu ochrony zdrowia – <i>Stanisława Golinowska</i>	102
Literatura cytowana w części II	118

Część III.

Priorytety reform w duchu Strategii Lizbońskiej	123
8. Elastyczność rynku pracy w Polsce – <i>Michał Boni z Zespołem</i>	123
9. Innowacyjność polskiej gospodarki – możliwości i bariery wdrażania gospodarki opartej na wiedzy	133
Literatura cytowana w części III.	144

Część IV.

Polityka makroekonomiczna i własnościowa państwa	147
10. Koszty spowolnienia i zaniechania prywatyzacji jako argument w polityce przekształceń własnościowych – <i>Barbara Błaszczuk, Małgorzata Antczak, Michał Górzyński, Wioletta Nawrot</i>	146
11. Polityka kursowa w trzecim etapie reform w Polsce – <i>Jacek Rostowski przy współpracy Wojciecha Paczyńskiego i Przemysława Woźniaka</i>	171
Literatura cytowana w części IV.	182
Zakończenie – <i>Barbara Błaszczuk</i>	185

Prof. dr hab. Barbara Błaszcyk

Współzałożycielka Fundacji CASE, prezes zarządu Fundacji CASE w latach 1991-2004, obecnie wiceprzewodnicząca Rady Fundacji. Od 2004 r. profesor Wyższej Szkoły Biznesu National Louis University w Nowym Sączu. Barbara Błaszcyk jest absolwentką Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego, tytuł doktora uzyskała w 1975 roku w Instytucie Organizacji i Zarządzania PAN. Habilitację z teorii ekonomii obroniła w 1989 roku na Wydziale Socjologiczno-Ekonomicznym Uniwersytetu Łódzkiego. W 1996 roku uzyskała stopień profesora. Od 1983 roku związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. W latach 1989-1996 była doradcą polskiego rządu i parlamentu, w okresie od 1991 do 1996 roku wiceprzewodniczącą Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie RM. Uczestniczyła i koordynowała liczne projekty, w tym międzynarodowe, m.in. porównawcze studia badawcze dotyczące prywatyzacji i restrukturyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Obecnie specjalizuje się w prywatyzacji, zarządzaniu i deregulacji sektora państwowego. W przeszłości zajmowała się też własnością pracowniczą i demokracją przemysłową. Jest autorką lub współautorką wielu publikacji, w tym książkowych.

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi syntezę opracowań, które powstały w wyniku realizacji projektu „Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform” przez zespół ekspertów afiliowany przy CASE. Projekt trwał od jesieni 2002 roku do końca 2004 r., a wyniki prac były kolejno publikowane w 12 zeszytach tematycznych, z których cztery zostały wydane w serii „Zeszyty BRE Bank-CASE”, a następne osiem w specjalnej serii Fundacji CASE „Trzeci Etap Reform”.

Publikacje te były prezentowane kolejno na seminariach tematycznych, konferencjach prasowych i na konferencji „Włączenie Polski do Strategii Lizbońskiej. Kierunki niezbędnych reform w pierwszych latach przynależności do Unii Europejskiej”, zorganizowanej w Warszawie 9 grudnia 2004 r. Wyniki poszczególnych fragmentów badań były również poddawane szerokiej debacie publicznej przy innych okazjach i na różnych forach.

Prace były realizowane w jedenastu podzespołach badawczych, a ich tematem były kluczowe, naszym zdaniem, obszary wymagające reformowania, tak, aby Polska mogła stać się krajem konkurencyjnym nie tylko na tle Unii Europejskiej, której częścią się właśnie stawała, ale aby znalazła właściwe miejsce w globalizującej się gospodarce światowej. Główny nacisk został położony na zagadnienia strukturalne i instytucjonalne, gdyż od postępu w tych dziedzinach zależy naszym zdaniem przywrócenie gospodarce polskiej zdolności do szybkiego i zrównoważonego rozwoju.

Ze względów organizacyjnych, personalnych i technicznych wyniki badań powstawały stopniowo i były publikowane w różnych momentach czasowych. Część z nich została opublikowana już pod koniec 2003 r., a niektóre ukazały się w drugim półroczu 2004 r., czyli już po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

W trakcie realizacji projektu zmieniał się też szybko kontekst ekonomiczny i polityczny dotyczący badanych problemów, zarówno w Polsce, jak i na zewnątrz naszego kraju. Dlatego wiele z przedstawionych wcześniej analiz wymagało aktualizacji lub przynajmniej ukazania ich nowego kontekstu.

Zamierzeniem niniejszej pracy jest więc nie tylko ponowne przedstawienie w sposób syntetyczny najważniejszych wyników prac omawianego projektu, z którymi można się zapoznać w całości gdzie indziej, lecz także ukazanie tych wyników w świetle zmieniającej się sytuacji i próba refleksji nad hierarchią priorytetów czekających nas reform.

Struktura pracy jest następująca: główne wątki oraz wnioski i rekomendacje wynikające z badań wykonanych w poszczególnych zespołach badawczych przedstawione zostały w podziale na cztery bloki tematyczne. Tam, gdzie zaistniała taka potrzeba, materiały autorskie zostały uzupełnione lub skomentowane przez kierownika projektu a jednocześnie redaktora niniejszej pracy. Książkę zamyka podsumowanie, w którym przypominamy główne priorytety proponowanych przez nas reform.

Bloki tematyczne, w których przedstawiono kolejno zakres i problemy niezbędnych w Polsce reform zostały zakreślone następująco:

- I. Regulacja życia gospodarczego (w tym: reguły tworzenia prawa, deregulacja rynków, uwarunkowania klimatu inwestycyjnego);
- II. Finanse publiczne i system zabezpieczenia społecznego (w tym: system podatkowy, wydatki publiczne, transfery socjalne, system opieki zdrowotnej);
- III. Priorytety reform w duchu Strategii Lizbońskiej (w tym: elastyczność rynku pracy i rozwój gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy);
- IV. Polityka makroekonomiczna i własnościowa państwa jako element tworzenia zdrowych ram makroekonomicznych dla gospodarki.

Nie trzeba wyjaśniać, że wszystkie problemy przedstawione w opracowaniu są wzajemnie ze sobą powiązane. Zaprezentowany powyżej schemat ich prezentacji ma służyć lepszemu ich uporządkowaniu i nie oznacza próby ich hierarchizacji.

Trzeba jeszcze dodać, że zespołowi nie udało się przygotować pełnej propozycji reform, lecz te jej fragmenty, które były możliwe do opracowania przy ograniczonym zasobie sił i środków¹. Tym niemniej mamy nadzieję, że niniejsza publikacja, wraz z pełnymi raportami wycinkowymi przyczyni się do wzbogacenia debaty publicznej na temat koniecznych reform w polskiej gospodarce i społeczeństwie i uczyni dyskusje polityczne na te tematy bardziej rzeczowymi i udokumentowanymi.

Jako koordynator i kierownik naukowy tego projektu pragnę serdecznie podziękować za owocną współpracę wszystkim członkom Zespołu Badawczego, do którego należeli (w porządku alfabetycznym): Małgorzata Antczak, Rafał Antczak, Ewa Balcerowicz, Michał Boni, Jacek Cukrowski, Paweł Dobrowolski, Stanisława Golinowska, Michał Górzyński, Małgorzata Jakubiak, Małgorzata Kalbarczyk, Kamila Kloc-Everson, Ewa Kocot, Adam Kozierkiewicz, Edward Kozłowski, Piotr Kurek, Jacek Łaszek, Małgorzata Markiewicz, Wioletta Nawrot, Jarosław Neneman, Wojciech Paczyński, Katarzyna Piętka, Bartłomiej Piotrowski, Radosław Piwowski, Artur Radziwiłł, Jacek Rostowski, Aleksandra Rusielewicz, Piotr Rymaszewski, Joanna Siviń-

¹ Ponadto jeden ważny fragment tej pracy (dotyczący reformy sektorów infrastrukturalnych i opracowany przez T. Syryjczyka) nie jest objęty niniejszą syntezą, gdyż nie został zakończony publikacją końcową ze względów personalno-organizacyjnych. Autor tego segmentu wniósł jednak duży wkład do pracy Zespołu, za co pragnę mu w tym miejscu serdecznie podziękować.

ska, Agnieszka Sowa, Christoph Sowada, Krzysztof Surówka, Tadeusz Syryjczyk, Urszula Sztanderska, Wojciech Szymczak, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski, Richard Woodward.

Podziękowania za stałe wsparcie organizacyjno-techniczne podczas całego okresu trwania projektu należą się Annie Maciążek.

Szczególne podziękowania pragnę przekazać innym osobom spoza Zespołu, które dzieliły się z nami swoimi pomysłami i uwagami. Należą do nich przede wszystkim: Marek Dąbrowski, Andrzej Cylwik, Marek Góra, Stefan Kawalec, Irena Topińska. Projekt nie doszedłby też do skutku, gdyby nie uwagi, zainteresowanie i czynne poparcie Jarosława Myjaka, byłego prezesa Commercial Union Polska. Osobne podziękowania należą się sponsorom projektu badawczego i publikacji, których wymieniamy w innym miejscu.

Odpowiedzialność za wyrażone w tym raporcie poglądy ponoszą oczywiście wyłącznie jego autorzy.

Prof. dr hab. Barbara Błaszczyk

koordynator projektu

Wstęp

Niniejszy wstęp pełni rolę przewodnika po przedstawionej niżej wielotematycznej publikacji, a jednocześnie sygnalizuje wybrane ważne problemy, które zostały szczególnie zaakcentowane przez autorów kolejnych rozdziałów naszego raportu.

Pierwsza część książki poświęcona jest jakości regulacji gospodarczych i wpływowi tych regulacji na wzrost i konkurencyjność gospodarki. W tym nurcie badań przeanalizowaliśmy między innymi warunki rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Z wielu innych publikacji wiadomo, że system egzekucji prawa, a szczególnie niska sprawność funkcjonowania systemu sądownictwa w naszym kraju pozostawiają wiele do życzenia i są uważane za poważne hamulce w prowadzeniu i inicjowaniu działalności gospodarczej, a tym samym spowalniają wzrost gospodarczy kraju (Bank Światowy 2005).

W pierwszym rozdziale sięgamy dalej, do samych podstaw, analizując mankamenty systemu tworzenia prawa. System ten wymaga głębokich i konsekwentnych zmian po to, aby będące jego produktami przepisy prawne pomagały, a nie utrudniały i blokowały aktywność gospodarczą jednostek i przedsiębiorstw. Reformy w tej dziedzinie są w Polsce czymś niemal zupełnie nowym i będą wymagały wieloletnich wysiłków, aby doprowadzić do pozytywnych rezultatów.

W rozdziale 2 i 3 tej części pracy omawiamy problemy deregulacji rynku produktów, usług i nieruchomości oraz kwestie klimatu inwestycyjnego, a w szczególności otoczenia dla inwestycji zagranicznych. W wymienionych obszarach zanotowaliśmy już w naszym kraju duży postęp, ale wciąż jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia, szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę szybkie tempo reform dokonywanych w tej dziedzinie w krajach naszego regionu i w innych częściach świata.

Obok umocnienia, a częściowo ustanowienia na nowo silnego a zarazem giętkiego „rusztowania” regulacyjnego naszej gospodarki, o czym jest mowa w pierwszej części naszej pracy, na czoło problemów, które wymagają pilnego rozstrzygnięcia wysuwa się słabość finansów publicznych, stanowiących tematykę drugiej części pracy. Oprócz niezbędnych zmian w sferze podatków, która potrzebuje przede wszystkim większej przejrzystości i jednoznaczności oraz niezniechęcania do przedsiębiorczości, głębokiej reformy wymaga sfera wydatków publicznych, w tym szczególnie wydatków na cele społeczne. Bez dokładnej analizy racjonalności poszczególnych rodzajów tych wydatków oraz ich uwarunkowań i podjęcia próby zaryso-

wania i wywalczenia ich nowej struktury, nie będzie naszym zdaniem możliwe trudne dostosowanie fiskalne, przed którym stoi nasz kraj. Nie idzie tu tylko o wymagające warunki wejścia do strefy EURO, ale też o to, że przy obecnej strukturze wydatków publicznych, w której bardzo mało jest miejsca na wydatki rozwojowe, nadal ostro hamowany będzie rozwój kraju. Ponadto, taka struktura niezmiernie utrudnia trwałą aktywizację znacznego marginesu społecznego i gospodarczego w naszym kraju, choć jego aktywizacja mogłaby mieć dobroczynne skutki zarówno w sferze społecznej, jak i we wzroście i rozwoju gospodarki.

Rozdział 4 poświęcony jest reformie systemu podatkowego. Zwracamy w nim uwagę na to, że przy zakładanym długofalowo trendzie spadkowym podatków, w krótkim okresie możliwe jest jedynie takie zmniejszenie wpływów podatkowych, na jakie pozwoli zmniejszenie wydatków publicznych. Jednak nawet przy niezmnieszonej sumie wpływów podatkowych możliwe są daleko idące reformy systemu podatkowego, pozwalające na jego znaczne uproszczenie i wzrost jego przejrzystości oraz efektywności. Projekt takich reform został zaprezentowany w tekście.

Rozdział 5 analizuje cztery wybrane typy wydatków publicznych poza wydatkami socjalnymi i próbuje ocenić racjonalność tych wydatków. Są to wydatki na administrację publiczną, edukację, rolnictwo i sądownictwo. Okazuje się, że największym strukturalnym problemem w tych dziedzinach jest nie tyle zbyt wysoki poziom tych wydatków, co ich nie zawsze uzasadniona struktura oraz niska efektywność. Brakuje też systemu mierzenia jakości usług publicznych i egzekwowania efektywności wydatków na nie przeznaczonych oraz planowania tych wydatków na więcej niż jeden rok.

Rozdział 6 jest poświęcony analizie trafności i racjonalności transferów społecznych w Polsce. Z przedstawionej analizy wynika, że obecna struktura tych wydatków jest skutkiem wielu historycznych zaszczości, a daleko jej do racjonalności, zarówno z punktu widzenia celowości niektórych wydatków, jak i ich uzasadnienia. Nie można też mówić o zmniejszeniu wykluczenia społecznego, które rzuca cień na nasz kraj, bez przewartościowania proporcji transferów społecznych, chroniących przede wszystkim prawa nabyte (słusznie bądź nie), a w bardzo małej części poświęconych tym, którzy żyją w rzeczywistym ubóstwie. Bez długofalowego zarysowania trendu zmiany tej struktury i konsekwentnej jej realizacji można się spodziewać w przyszłości narastania ogromnych wydatków, zagrażających całemu systemowi finansów publicznych i poważnych kosztów społecznych. W opracowaniu przedstawiliśmy główne kroki, które powinny zostać pilnie podjęte, aby zaradzić narastaniu zjawisk kryzysowych w tej dziedzinie.

Rozdział 7 poświęcony jest trudnej problematyce nieudanej dotąd reformy systemu opieki zdrowotnej. W rozdziale tym przedstawiono krótką diagnozę istniejącego stanu, trendów i zjawisk kryzysowych w polskiej ochronie zdrowia i zarysowano kierunki koniecznych działań, których celem powinno być zrównoważenie finansowe oraz istotna poprawa zarządza-

nia, prowadząca do ukształtowania systemu skutecznego medycznie, efektywnego kosztowo i satysfakcjonującego pacjentów. Są to zarówno działania w sferze poprawy zarządzania w systemie opieki zdrowotnej i w budowaniu jego profesjonalnego zaplecza informacyjno-analitycznego, jak i w sferze głębokiej reformy systemu finansowania ochrony zdrowia i zmianie zasad podziału odpowiedzialności za zdrowie wśród aktorów społecznych.

Trzecia część prezentowanej książki nawiązuje do głównych priorytetów sformułowanych w Strategii Lizbońskiej, przyjętej przez kraje Unii Europejskiej w 2000 r. i zmodyfikowanych na wiosnę 2005 roku. Te priorytety – to z jednej strony wzrost zatrudnienia, a z drugiej dążenie do podniesienia stopnia innowacyjności gospodarki europejskiej. Oba wymienione priorytety powinny być traktowane w naszym kraju ze szczególną powagą, ze względu na najwyższe bezrobocie spośród krajów europejskich występujące w ostatnich latach w Polsce i na towarzyszącą temu bardzo niską stopę aktywności ekonomicznej ludności, a także z powodu niskiej innowacyjności naszej gospodarki w różnych jej wymiarach. Wyjście naprzeciw tym problemom i próba ich rozwiązania to trudne wyzwanie, ale poprawa osiągnięta w tych dwóch dziedzinach działałaby dynamizująco na wszystkie inne obszary gospodarcze i społeczne.

W **Rozdziale 8** wskazujemy na to, że szeroko wykorzystywana elastyczność rynku pracy, wraz ze stosowanymi narzędziami aktywnej polityki rynku pracy może stać się kluczowym sposobem na poprawę sytuacji na rynku pracy (obniżenie bezrobocia i wzrost stopy zatrudnienia). Mimo istotnych postępów w liberalizacji prawa pracy w ciągu ostatnich trzech lat – sporo jest jeszcze do zrobienia w sferze regulacji, aby wspierać najróżniejsze formy pracy, szczególnie dla rozpoczynających pracę i wychodzących z bezrobocia. Oprócz tego ważnymi systemowymi przeszkodami w promowaniu wzrostu zatrudnienia są: wysokie koszty pozapłacowe zniechęcające do zatrudnienia i samozatrudniania, nadmierne i źle ukierunkowane transfery socjalne skłaniające do przedwczesnego wychodzenia z rynku pracy, utrudnienia w mobilności przestrzennej pracujących i niedostatek instytucji wspierających zdobywanie nowych kwalifikacji. W kontekście uzyskania dostępu do dużych środków pomocowych na wspieranie zatrudnienia z funduszy Unii Europejskiej istnieją duże szanse na osiągnięcie zasadniczej poprawy w sferze rynku pracy, pod warunkiem stosowania konsekwentnej, długofalowej polityki w tej dziedzinie, wykorzystującej najlepsze rozwiązania krajów, które poradziły sobie z tym problemem.

Rozdział 9 odnosi się do innej sfery, w której nasz kraj ma jak dotąd więcej problemów niż osiągnąć. Mowa w nim o poziomie innowacyjności polskiej gospodarki i o środkach, które powinny zostać podjęte, aby móc rozwijać gospodarkę opartą na wiedzy i wspierać rozwój społeczeństwa szeroko korzystającego z tej wiedzy. Wskazujemy na nasze zapóźnienie technologiczne, bardzo niski poziom wydatków na badania i rozwój i wadliwą strukturę tych wydatków oraz niską zdolność naszej gospodarki do absorpcji innowacji. Jednym z podstawo-

wych problemów jest oderwanie działalności licznych przecież i o poważnym dorobku ośrodków naukowych od praktyki gospodarczej. Rozwiązanie tych dylematów wymaga głębokich zmian instytucjonalnych, między innymi w finansowaniu nauki, ale również ważnych zmian w systemie edukacji szkolnej i uniwersyteckiej, całkowitej przebudowy sektora jednostek badawczo-rozwojowych (w tym też zmian własnościowych w tym sektorze), a przede wszystkim świadomego i konsekwentnego prowadzenia polityki państwa w dziedzinie podnoszenia innowacyjności. Ważne jest też korzystne ukształtowanie otoczenia regulacyjnego sprzyjającego – lub nie – rozwojowi innowacyjności. Z tego punktu widzenia najistotniejsze znaczenie ma regulacja w sektorze telekomunikacji i transmisji danych oraz tworzenie korzystnych warunków do elektronizacji obrotu gospodarczego i rozwoju edukacji społecznej przy wykorzystaniu środków i technologii komunikacji elektronicznej.

Ostatnia, **czwarta część** książki poświęcona jest problemom polityki makroekonomicznej i własnościowej, która powinna stanowić oparcie dla wszystkich innych reform systemowych.

W przypadku polityki własnościowej trudno jest jednak w naszym kraju mówić o takim oparciu. W **Rozdziale 10** zanalizowane zostały koszty spowolnienia i częściowego zaniechania prywatyzacji w Polsce. Koszty te są z jednej strony owocem niskiej efektywności niesprywatyzowanej części gospodarki a z drugiej stanowią wyraz znacznych wydatków publicznych przeznaczanych na podtrzymanie sektora przedsiębiorstw państwowych. Polityka państwa w sferze prywatyzacji była dotąd niekonsekwentna i podlegała silnym naciskom grup interesów sprzeciwiających się jej. Autorzy wskazują na pilną konieczność przyspieszenia i dokończenia procesu prywatyzacji, dla dobra gospodarki i w celu odciążenia państwa i skierowania jego wysiłków na inne, bardziej potrzebujące interwencji rządowej obszary.

Rozdział 11 podejmuje niezwykle istotną dla przyszłości naszego kraju tematykę – kwestię pożądanego terminu przystąpienia do strefy EURO. Wbrew popularnym ostatnio poglądom doradzającym „odsuwanie od siebie” tego terminu, z powodu trudnych warunków, które trzeba spełnić, aby móc wstąpić do Unii Gospodarczo Walutowej, jesteśmy zupełnie odmiennego zdania. Wskazujemy na konieczność jak najszybszego przystąpienia Polski do UGW, jeżeli nasz kraj miałby osiągnąć stały napływ inwestycji zagranicznych i trwały wzrost gospodarczy na poziomie, do jakiego aspirujemy (powyżej 5% PKB rocznie), a jednocześnie zabezpieczyć się przed ryzykiem kryzysu walutowego wynikającego z tendencji do aprecjacji złotego i wzrastającego w ślad za tym deficytu bilansu płatniczego. Uważamy, że w celu osiągnięcia szybkiego tempa wzrostu gospodarczego i znaczącej poprawy dobrobytu społeczeństwa opłaca się zwiększyć wysiłki w celu jak najszybszego przyjęcia wspólnej waluty europejskiej. Do najtrudniejszych do spełnienia warunków na tej drodze należą dostosowania fiskalne. Jednak spełnienie ich tak szybko, jak to tylko możliwe wyjdzie na dobre naszej gospodarce zmuszając nas do uzdrowienia sfery finansów publicznych.

Część I.

Regulacja życia gospodarczego sprzyjająca aktywności

Rozdział 1.

Propozycje reform w procesie stanowienia prawa

Piotr Rymaszewski, Piotr Kurek i Paweł Dobrowolski

Głównym celem omawianego tu szerszego raportu² jest analiza procesu stanowienia prawa jako głównego mechanizmu tworzenia ram funkcjonowania gospodarki, a w rezultacie ekonomicznie efektywnego systemu gospodarczego. Nasza analiza i rekomendacje dotyczące działań mających na celu optymalizację przepisów koncentrują się na kwestiach proceduralnych. Jesteśmy przekonani, że wdrożenie efektywnej procedury przygotowywania i uchwalania dobrego prawa jest jednym z dwóch regulacyjnych fundamentów sprawnej gospodarki. Drugim jest skutecznie działający system sądów, bez którego nawet najlepsze prawo nie może wypełnić swojej funkcji.

Cechy współczesnej wiodącej regulacji gospodarczej a regulacja w Polsce

Celem każdej regulacji prawnej jest rozwiązanie określonego problemu lub usprawnienie wybranego procesu. W przypadku regulacji gospodarczej celem ustawodawcy jest usprawnienie mechanizmów obrotu handlowego, z uwzględnieniem przesłanek natury polityczno-społecznej. Podobnie jak osiągnięcie dowolnego celu wiąże się z poniesieniem określonych nakładów, tak i każda regulacja wprowadzając nowe rozwiązania powoduje powstawanie kosztów. Regulacja, która generuje koszty przewyższające wartość uzyskanych korzyści jest regulacją nieefektywną i powinna być skorygowana. Nowoczesny proces legislacyjny i efektywny system kierowania państwem wymaga stosowania wyrafinowanej analizy ekonomicznych korzyści i kosztów każdej proponowanej regulacji i bieżącej analizy skutków stosowania regulacji już istniejących.

² Pełny tekst opracowania można znaleźć w publikacji tych samych autorów: Reforma procesu stanowienia prawa, Zeszyty BRE-CASE Nr. 72/2004 oraz na www.case.com.pl

Znaczenie tego zagadnienia zostało dostrzeżone przez amerykańską administrację federalną już kilkadziesiąt lat temu. Od prawie trzydziestu lat władze amerykańskie stopniowo wdrażają procedury pozwalające na coraz dokładniejszą ocenę skutków zarówno nowych jak i już obowiązujących regulacji. Analiza istniejących regulacji opiera się na wieloletnim badaniu ich wpływu na różne aspekty funkcjonowania państwa. Przedmiotem oceny są tam przepisy należące do wszystkich obszarów regulacyjnych, jednak uwaga jest skierowana przede wszystkim na przepisy mające konsekwencje dla budżetu. Mimo istnienia bardzo rozbudowanych procedur i metod analizy korzyści i kosztów prawa, niezależne instytucje naukowe wskazują na potrzebę dalszego usprawniania procesów stanowienia prawa poprzez poprawę jakości analizy jego skutków i istotnego zwiększenia zaangażowania Kongresu USA w nadzór nad całym procesem³.

Również OECD opracowała w 1997 r. zmierzającą w podobnym kierunku metodologię oceny jakości i skutków regulacji (Regulatory Impact Analysis) w ramach propagowania dobrych praktyk dla działania administracji rządowych i zapewnienia wysokiej jakości regulacji⁴. W ramach tej metodologii główne rekomendacje obejmują: prowadzenie reformy polityki regulacyjnej na najwyższych szczeblach politycznych, tworzenie określonych standardów jakości procesów regulacyjnych i zasad podejmowania decyzji regulacyjnych, budowanie kompetencji w dziedzinie zarządzania procesami regulacyjnymi, ocenę skutków ekonomicznych regulacji, systematyczną konsultację publiczną tworzonych przepisów z uwzględnieniem interesów osób, których dotyczą regulacje, poprawę koordynacji przy tworzeniu regulacji i badanie alternatywnych rozwiązań zamiast regulacji. Metodologia ta, obejmująca również ocenę i poprawę jakości istniejących przepisów jest obecnie propagowana w ramach Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do regulacji krajowych, jak i unijnych.

Niestety, w Polsce – pomimo prawnego usankcjonowania – analiza korzyści i kosztów tworzonej regulacji w praktyce nie jest prowadzona. Nawet w przypadku najprostszyc do zanalizowania przepisów⁵ polskie władze przywiązują znikome znaczenie do usystematyzowanej oceny ekonomicznych skutków wprowadzanej czy istniejącej regulacji. Tym samym gospodarka narażona jest na niekontrolowany przyrost przepisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości.

Przepisy zmniejszające poziom aktywności gospodarczej, to takie przepisy, które istotnie podnoszą bezpośrednie koszty prowadzenia działalności, lub ze względu na brak przejrzystości i wieloznaczność, stwarzają wysokie ryzyko popełnienia kosztownego błędu interpretacyjnego przy podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorcę. Przykładem pierwszej kategorii

³ Patrz www.aei-brookings.org

⁴ OECD (1997); zob. też. OECD (1995)

⁵ Np. przepisów rejestrowych, których koszt jest bardzo prosty do wyliczenia.

przepisów mogą być regulacje wprowadzające rozbudowane wymogi bieżącej sprawozdawczości na rzecz organów państwa (np. sprawozdawczość dla US, ZUS, GUS, NBP, itp.)⁶. Przykładem drugiej – niejednoznaczne przepisy podatkowe i związany z tym mechanizm szerokiej uznaniowości organów skarbowych⁷.

Zarówno wysokie koszty bezpośrednie bieżącej działalności jak i wysokie ryzyko jej prowadzenia powodują ograniczenie aktywności podmiotów gospodarczych oraz wyższy koszt pozyskania funduszy na rozwój (zarówno w formie długu jak i kapitału). Klasyycznym przykładem skutków nieefektywnej regulacji jest ograniczenie przez polskie banki działalności kredytowej dla przedsiębiorstw. Nieefektywne przepisy postępowania restrukturyzacyjnego i upadłościowego, wolno działające i nieprzygotowane w obszarze ekonomii i finansów sądy oraz bardzo ograniczona zdolność do uznania „straconych długów” jako kosztu uzyskania przychodów skutkują relatywnie wysokim kosztem długu i restrykcyjnymi warunkami jego udzielania. W połączeniu z alternatywą w formie wysokiej podaży papierów skarbowych, banki mają ograniczoną motywację do inwestowania w relatywnie ryzykowne przedsięwzięcia gospodarcze, szczególnie w sektorze małych firm.

Na początku lat 90. Polska była klasyfikowana jako klasyczny *emerging market*. Sprawilo to, iż ryzyko Polski, tzw. *sovereign risk*, wiązało się głównie z wynikającą z okresu przejściowego niestabilnością fiskalno-monetarną oraz z brakiem ustabilizowanego systemu prawnego. W tym okresie polskie przepisy budziły obawy międzynarodowych inwestorów, głównie z powodu swojej nieprzewidywalności i niedostosowania do ogólnie przyjętych standardów obowiązujących w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

W miarę rozwoju praktyki rynkowej i asymilacji przez polskie ustawodawstwo rozwiązań zachodnich (przede wszystkim prawa unijnego), ryzyko niedostosowania i nieprzewidywalności zostało wydatnie zmniejszone, co znalazło odbicie w ocenach inwestorów. Jednak w miejsce obszarów nieuregulowanych pojawiły się bardzo szczegółowe przepisy obejmujące większość aspektów życia gospodarczego. Jako, że nowe regulacje w wielu przypadkach nie powstały na bazie polskich doświadczeń, ich cel i zasady funkcjonowania są często niezrozumiałe zarówno dla stosujących prawo urzędników jak i przedsiębiorców objętych regulacją. Wprowadzenie rozbudowanych, szczegółowych i często wewnętrznie sprzecznych i nieprecyzyjnych przepisów stanowi swego rodzaju wstrząs dla uczestników obrotu, zwiększający ich ostrożność w inwestowaniu i nakłaniający do przeczekania okresu dostosowawczego. Jednak, nawet po ustabilizowaniu się nowo wprowadzonych mechanizmów regula-

⁶ Inne przykłady to restrykcyjne przepisy z zakresu prawa pracy, czy skomplikowane i kosztowne procedury zakładania spółek prawa handlowego, o których będzie mowa w następnych rozdziałach pracy.

⁷ Pochodną nieefektywnych przepisów są nieefektywne mechanizmy funkcjonowania państwa w odniesieniu do działalności gospodarczej. W przypadku Polski sztandarowym przykładem jest mechanizm funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności jego brak zdolności do skutecznej ochrony nabytych praw.

cyjnych, trudno będzie o szybki powrót do satysfakcjonującego poziomu dynamiki wzrostu. Nie ma bowiem żadnej wątpliwości, iż nowe przepisy zawierają mnóstwo elementów bezpośrednio podnoszących koszty transakcji i zwiększających ryzyko wynikające z nadmiernej i nie do końca przewidywalnej ingerencji organów państwa w procesy gospodarcze. W połączeniu z brakiem efektywnej ochrony sądowej nowy stan prawny pozostanie jeszcze przez jakiś czas źródłem istotnego ryzyka inwestycyjnego.

Wielowiekowa ewolucja procesów gospodarczych w tradycji zachodniej pokazuje, że wraz z rozwojem gospodarczym rośnie stopień kompleksowości i standaryzacji prawnej regulacji obrotu, co czyni liberalne żądania całkowitego ograniczenia ingerencji państwa w gospodarkę mało realistycznymi. Należy zatem zadać pytanie, na czym polega optymalizacja regulacji gospodarczej.

Przyjmujemy, że optymalizacja regulacji polega na takim konstruowaniu przepisów, aby prowadziły one do maksymalizacji aktywności gospodarczej i obrotu w każdym z regulowanych obszarów, wyłączając równocześnie wszelkie obciążenia natury ideologicznej (takie jak np. modyfikacja przepisów w celu zadośćuczynienia „sprawiedliwości społecznej”). Podejście to opiera się na przekonaniu, że maksymalizacja obrotu daje rządzącym większe możliwości realizacji przyjętej polityki społecznej poprzez redystrybucję wygenerowanych w gospodarce środków, niż poprzez przerzucanie misji społecznej na prywatne podmioty gospodarcze, przy równoczesnym i nieuniknionym ograniczaniu bodźców stymulujących rozwój⁸.

Przepisy prawne, które maksymalizują aktywność i obrót gospodarczy to takie przepisy, które opierają się na zastosowaniu ekonomicznych modeli zachowań podmiotów gospodarczych i w minimalnym stopniu ograniczają ekonomiczną motywację działania tych podmiotów.

Aby stworzyć rozsądną regulację gospodarczą ustawodawca oraz administracja rządowa muszą posiadać świadomość ekonomicznych konsekwencji wprowadzanych przepisów (a także rozumieć konsekwencje tych elementów regulacji, które odgrywają funkcję społeczną). W tym celu, zarówno autor projektu regulacji jak i prawodawca powinni opierać swoją pracę na zespołach ekspertów i profesjonalnych doradców przygotowanych w zakresie mikroekonomii i obrotu finansowego. Tworzenie prawa przez prawników i w oparciu o „zdroworozsądkowe” podejście czy nawet akademicką analizę dokonaną przez jeden, wybrany ośrodek naukowy, z założenia nie prowadzi do stworzenia regulacji uwzględniającej skomplikowane mechanizmy finansowo-ekonomiczne. Naszym zdaniem podstawą efektywnego syste-

⁸ Np. wprowadzenie regulacji cen najmu mieszkań (działalność gospodarcza) w celu ochrony biednych najemców (misja społeczna) powoduje spadek wartości nieruchomości, gdyż ogranicza potencjalny zwrot, jaki z inwestycji w nieruchomości może osiągnąć jej nabywca. Regulacja cen najmu prowadzi do równoczesnego spadku wpływów z opodatkowania nieruchomości oraz do obniżenia skali inwestycji w nieruchomości. Ponadto państwo w takim przypadku wspiera finansowo wszystkich najemców, a nie tylko tych, którzy wsparcia państwa potrzebują. Szerzej o regulacji cen najmu – w rozdziale 2 pracy.

mu stanowienia prawa w dzisiejszym, skomplikowanym otoczeniu gospodarczym jest połączenie umiejętności analizy ekonomicznych skutków proponowanych rozwiązań z wykorzystaniem opinii szerokiej grupy podmiotów, na które oddziałuje dana regulacja.

Podstawowym punktem odniesienia dla naszych rekomendacji jest zasada oparcia procesu stanowienia prawa na podejściu empirycznym, a więc dogłębnej, skwantyfikowanej analizie doświadczeń krajowych oraz sprawdzonych rozwiązań przyjętych w najbardziej rozwiniętych systemach gospodarczych. Zebranie opinii na temat proponowanej (lub istniejącej) regulacji od możliwie największej grupy podmiotów „dotkniętych” jej działaniem jest naszym zdaniem jedyną metodą zapewnienia, że analiza taka jest pełna.

Uważamy, że w związku z relatywnym zacofaniem polskiej regulacji gospodarczej, analiza źródeł sukcesu wiodących systemów gospodarczych powinna stanowić punkt wyjścia dla każdej inicjatywy regulacyjnej w zakresie prawa gospodarczego. Źródła pomysłów regulacyjnych bynajmniej nie powinny się ograniczać do rozwiązań przyjętych w UE. Wbrew opiniom często powtarzanym przez przedstawicieli rządu czy parlamentu przepisy unijne często nie determinują konkretnych rozwiązań ustawowych, a jedynie nakładają granice, w ramach których ustawodawca danego kraju powinien się poruszać. Ciała ustawodawcze w wielu krajach stosują tego typu podejście. Przykładem może być niemieckie prawo o postępowaniu restrukturyzacyjnym wzorowane na amerykańskiej regulacji postępowania restrukturyzacyjnego (tzw. Chapter 11) i oparte na analizie wieloletniego orzecznictwa sądów amerykańskich w odniesieniu do tych przepisów (niezależnie od przynależności Niemiec do UE).

Warto zaznaczyć, że analiza ekonomicznych skutków projektowanych przepisów może poprawić jakość stanowionego prawa, nie może jednak, zdaniem autorów, z sukcesem zastąpić rynkowych doświadczeń ze stosowania danego rozwiązania. O ile bezpośrednio koszty regulacji można ograniczyć poprzez zastosowanie analizy ekonomiczno-finansowej, o tyle ryzyko gospodarcze wynikające z niejasności przepisów można wyeliminować jedynie poprzez precyzyjne formułowanie celu i funkcji prawa. Wymaga to zarówno wysokiej jakości warsztatu legislacyjnego jak i efektywnego systemu przekładania intencji ustawodawcy na język przepisów prawa.

Przepisy napisane w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny są zmorą uczestników obrotu gospodarczego, gdyż uzależniają ocenę ich działalności od subiektywizmu stosujących przepis urzędników. O ile dla większości przedsiębiorców do przyjęcia są zwiększone kary za jasno określone wykroczenia, o tyle nie do przyjęcia są uciążliwe kary za działania stanowiące wykroczenie w subiektywnej opinii urzędników. Całkowicie paraliżująca natomiast jest sytuacja, w której uczestnik obrotu nie może liczyć na skuteczną (tj. szybką i kompetent-

na) ochronę sądową przed urzędniczą samowolą interpretacyjną⁹. Ustawodawca musi pamiętać, że dla uczestników obrotu znacznie bardziej kosztowne może być ryzyko niepewności (co do znaczenia przepisu) niż rozsądna opłata za jego eliminację (koszt związany z wypełnieniem jednoznacznie określonych wymogów prawa). Tymczasem, jedną z najbardziej uciążliwych i kosztownych cech polskiej regulacji gospodarczej jest połączenie nieprecyzyjnie napisanych przepisów prawa ze skrajnym urzędniczym formalizmem i nieefektywną ochroną sądową przedsiębiorców¹⁰. Prowadzi ona coraz częściej do nękania przedsiębiorców przez bezkarnie działającą administrację państwową.

Nie ulega wątpliwości, że zarysowana powyżej „teoria” efektywnego stanowienia prawa nie jest łatwa w zastosowaniu. Jej efektywne wdrożenie jest utrudnione z przyczyn pojawiających się w każdym państwie demokratycznym.

Lista uniwersalnych, podstawowych problemów związanych ze stanowieniem prawa została przedstawiona w opracowaniu źródłowym, na którym opiera się niniejsza synteza. W tym miejscu skoncentrujemy się na problemach specyficznych dla prawodawstwa w naszym kraju.

Diagnoza

Podstawowym źródłem prawa w Polsce są ustawy oraz wydawane na ich podstawie akty wykonawcze. Proces tworzenia ustaw, jak i regulacji pozaustawowych (zarządzenia, rozporządzenia, wykładnie przepisów) składa się z wielu etapów, w których uczestniczą różne organy państwa. Liczne przykłady z ostatnich lat pokazują, że często mimo formalnie obowiązujących procedur proces ten bywa chaotyczny i przypadkowy. Wynika to zarówno z jakości wybranych rozwiązań jak i z faktu nieprzestrzegania przez organy państwa przyjętych przez nie procedur.

Przyjęta w naszym porządku konstytucyjnym i opartej na nim praktyce polityczna tożsamość większości parlamentarnej i Rady Ministrów nie sprzyja budowie systemu aktywnej, bieżącej kontroli działalności rządu przez ustawodawcę. Polski parlament działa w ramach procesu ustawodawczego jako *de facto* „przedłużenie” rządu, a nie jako arbiter krytycznie wążący interesy rządzących i rządzonych¹¹. Tym samym, przyjęty w polskiej konstytucji model parlamentarny stwarza szczególną potrzebę budowy dodatkowych mechanizmów zarów-

⁹ Należy zauważyć, że „kompetentna” ochrona sądowa uzależniona jest z jednej strony od przygotowania sędziów, z drugiej zaś strony od jasnego wyrażenia woli ustawodawcy zawartego w treści ustawy.

¹⁰ Np. na stanowisko NSA rozstrzygające w sprawie decyzji UKS lub urzędu skarbowego trzeba czekać w Warszawie dwa-trzy lata, nawet jeśli decyzja taka może spowodować natychmiastową utratę płynności przez podatnika, a w konsekwencji jego upadłość.

¹¹ Inaczej niż w amerykańskich rozwiązaniach konstytucyjnych, gdzie wyraźne rozdzielenie odpowiedzialności przed wyborcami pomiędzy władzę wykonawczą i ustawodawczą powoduje, że wszelkie regulacje natury ustawowej powstają w procesie politycznej konfrontacji i negocjacji, w których ustawodawca stara się występować jako obrońca interesów rządzonych przed organami władzy wykonawczej.

no wyprzedzającej, jak i bieżącej demokratycznej kontroli działalności regulacyjnej tak parlamentu, jak i rządu. Weryfikacja działalności legislacyjnej *ex ante* jest szczególnie istotna w przypadku regulacji gospodarczych, które mogą skutkować znacznymi i długotrwałymi kosztami dla gospodarki.

Trzeba podkreślić, że w polskiej praktyce konstytucyjnej zasada rozdziału władzy wykonawczej (rządu i administracji) i ustawodawczej (parlamentu) w odniesieniu do procesu stanowienia prawa występuje w ograniczonej formie. Projekt aktu normatywnego wnoszony pod obrady Sejmu przez Radę Ministrów rzadko podlega rygorystycznej ocenie prorządowej parlamentarnej większości. Z kolei brak przejrzystych procedur postępowania w trakcie procesu legislacyjnego oraz słabe zaplecze analityczne parlamentu *de facto* uniemożliwiają parlamentarnej mniejszości skuteczne oddziaływanie na kształt stanowionego prawa. Często można usłyszeć opinie posłów przerzucające odpowiedzialność za jakość nawet już uchwalonych ustaw na rząd wnoszący ich projekty do parlamentu, co przeczy zasadzie konstytucyjnej odpowiedzialności parlamentu za uchwalone przez siebie ustawy.

Z coraz większą częstotliwością przytaczane w prasie skandale dotyczące wątpliwej jakości i „podejrzanych” celów przygotowywanych przez rząd i uchwalanych przez parlament aktów prawnych (bądź ich poszczególnych zapisów) są wynikiem nieefektywnych i często niejawnych procedur stanowienia prawa oraz ograniczonego zakresu debaty publicznej nad projektami regulacji.

Brak przejrzystości prowadzi do frustracji różnorodnych grup interesów, których prawo uczestnictwa w procesie legislacyjnym zostało ograniczone. Kampanie medialne dotyczące kolejnych uchybień w pracy organów wykonawczych i ustawodawczych potęgują podejrzenia co do panujących w kręgach władzy korupcji, chaosu i głębokiej niekompetencji. W rezultacie, naszym zdaniem, brak proceduralnej przejrzystości i ograniczanie otwartej, merytorycznej debaty, szczególnie na etapie uchwalania ustaw przez parlament, podważa zaufanie społeczeństwa do demokratycznego charakteru państwa i jego instytucji. W tej sytuacji szczególnej wagi nabiera przyjęcie procedur poddających rządowe projekty aktów prawnych oraz proces parlamentarny obserwacji i ocenie podmiotów zewnętrznych.

Naszym zdaniem w obowiązujących obecnie procedurach w nienależytym stopniu doceniono rolę debaty publicznej w procesie tworzenia prawa. Debata, która mogłaby dostarczyć legislatorom wiedzę niezbędną do lepszej oceny skutków proponowanych regulacji i wyważenia interesów różnych grup społecznych. Wyrazem tego jest bardzo ograniczony zakres obligatoryjnych konsultacji społecznych oraz całkowita dyskrecjonalność w dopuszczaniu do prezentowania opinii przez zainteresowane podmioty. W wyjątkowych przypadkach, w których debata ma miejsce, jest ona prowadzona w sposób nieusystematyzowany i chaotyczny, bez wizji tego, jak poprawnie sformułować wypływające z niej wnioski.

Do obowiązującego obecnie trybu prac nad przygotowaniem i przyjmowaniem aktów normatywnych wprowadzono zręby procedur mających na celu podniesienie jakości tego procesu. Konsultacje międzyresortowe, konsultacje społeczne czy obowiązek przygotowania tzw. Oceny Skutków Regulacji (OSR) to przykłady procedur mających zapewnić względną przejrzystość procesu ustawodawczego i zwiększyć liczbę podmiotów dopuszczonych do debaty nad projektem aktu. W praktyce procedury te zdają się być traktowane przez uczestników procesu jako zło konieczne i realizowane są jedynie w aspekcie formalnym, a i tu zdarzają się częste uchybienia. Zarówno w obrębie władzy wykonawczej jak i w parlamencie brak jest wewnętrznej kontroli przestrzegania przyjętych zasad legislacyjnych. W rezultacie, ani funkcja ani cel wspomnianych procedur nie są realizowane.

Wady stosowanych obecnie procedur przygotowywania aktów prawnych na wszystkich ich etapach zostały szczegółowo przedstawione w pełnym raporcie (Rymaszewski, Kurek Dobrowolski, 2004). W tym miejscu chcemy zasygnalizować, że do najważniejszych z nich należy brak jawności i przejrzystości procesu legislacyjnego na wszystkich jego etapach, brak w pełni merytorycznej oceny skutków ekonomicznych regulacji, brak rzeczywiście niezależnych ekspertyz, a przede wszystkim niezagwarantowanie sposobu powoływania niezależnych ekspertów i brak standardów dla sporządzanych przez nich dokumentów, brak kompetentnego profesjonalnego zaplecza parlamentu, zbyt duża dowolność procedur postępowania na etapie opracowywania projektów ustaw, przypadkowy i nieuporządkowany zestaw materiałów informacyjnych dający pole do stosowania ukrytego lobbingu, niedopuszczanie do głosu zainteresowanych grup interesu, wreszcie uprzywilejowane traktowanie stanowiska rządu w debacie sejmowej.

W wyniku stosowania wysoce niedoskonałych procedur legislacyjnych, zarówno w fazie przygotowania projektów aktów przez rząd jak i w fazie prac parlamentarnych, powstaje prawo o bardzo niskiej jakości. Nieprzemysłane normy prawa gospodarczego (nieodpowiednio przeprowadzona analiza merytoryczna problemu) i nieprecyzyjny język przepisów (wynikający z nieumiejętnego przełożenia intencji ustawodawcy na język prawa) powodują zaburzenia w przebiegu procesów gospodarczych i powstawanie niepewności co do znaczenia uchwalanych aktów. Jednym ze wskaźników dużej liczby błędów merytorycznych w uchwalanych przepisach jest rosnący udział ustaw nowelizujących w ogólnej liczbie uchwalanych ustaw. Np. w Sejmie III Kadencji RP ustawy regulujące nową materię stanowiły już tylko 23% wszystkich aktów prawnych uchwalonych przez Sejm, a ustawy nowelizujące poprzednio uchwalone akty prawne aż 77%. Jednym z najbardziej dotkliwych skutków niedbałego systemu tworzenia prawa jest brak przejrzystości i wieloznaczność stanowionych przepisów. Zjawiska te, w połączeniu z nazbyt częstą delegacją do wydawania aktów wykonawczych przez organy administracji prowadzą do niekontrolowanego rozszerzania obszaru uznaniowości znajdującego się w rękach władzy wykonawczej.

Rekomendacje

Mimo że proces legislacyjny składa się z czterech wyodrębnionych prawnie etapów, dla kształtu rozwiązań przyjętych w ustawie zasadnicze znaczenie mają dwa pierwsze etapy prac ustawodawczych. W ich trakcie przesądzony zostaje kształt najważniejszych rozwiązań, które zwykle stają się następnie obowiązującym prawem. Można więc uznać, iż sposób opracowywania projektu ustawy na etapie inicjatywy ustawodawczej oraz tryb postępowania w Sejmie mają decydujący wpływ na powstające w Polsce prawo. Oznacza to, że jakość tworzonego prawa zależy przede wszystkim od jakości prac na tych dwóch etapach. W związku z tym nasze rekomendacje dotyczące poprawy mechanizmów tworzenia prawa koncentrują się na propozycji zmian procedur obowiązujących na tych etapach procesu legislacyjnego.

Przykładem dobrych i sprawdzonych od 30 lat procedur zmierzających do poprawy jakości przepisów (zarówno regulacji ustawowych jak i pozaustawowych) są rozwiązania zastosowane w USA. Opracowano tam spójną metodologię analizy ekonomicznej skutków wprowadzanych regulacji, powołano organ administracyjny odpowiedzialny za koordynację stanowionego prawa, nadzorujący spójność i wewnętrzną zgodność różnych przepisów oraz badający ich ekonomiczne skutki, ponadto stworzono efektywny system publicznej debaty i opiniowania projektów regulacji przed ich wprowadzeniem w życie. Pełna jawność i przejrzystość procesu stanowienia prawa została oparta na ogólno-dostępnym pakiecie informacji i analiz zgromadzonych w trakcie prac nad regulacją. Dobrym wzorem do naśladowania jest również wspomniana wcześniej metodologia RIA (*Regulatory Impact Analysis*) opracowana przez OECD.

Poprawa jakości stanowionego prawa w Polsce wymaga, w naszym przekonaniu, istotnej modyfikacji procedur legislacyjnych. Proponujemy przede wszystkim zinstytucjonalizowanie debaty publicznej i opiniowanie projektów przepisów jako zasadniczych elementów procesu legislacyjnego od jego najwcześniejszych etapów, zarówno podczas prac rządowych jak i parlamentarnych. Zorganizowana wymiana poglądów pomiędzy wszystkimi podmiotami zainteresowanymi daną regulacją pozwala na wszechstronną ocenę jej skutków, wad i zalet, kosztów i korzyści. Nieodłącznym elementem takiej debaty jest stworzenie ogólnodostępnego pakietu informacji zgromadzonych w trakcie prac nad regulacją. Niezbędne jest też opracowanie spójnej metodologii oceny ekonomicznych skutków regulacji (OSR) i konsekwentne jej przestrzeganie. Konieczna jest również rozbudowa analitycznego i legislacyjnego zaplecza¹² polskiego parlamentu, bez którego wnioski wynikające z przeprowadzanej debaty

¹² Zaplecze analityczne parlamentu, o roli którego wielokrotnie wspominaliśmy, nie musi być całkowicie podporządkowane Sejmowi czy Senatowi. Utrzymywanie w gotowości nadmiernie rozbudowanego zaplecza analitycznego byłoby nieuzasadnione ekonomicznie. Uważamy, że posiłkowanie się przez parlament zewnętrznymi analizami przygotowanymi przez wyspecjalizowane instytucje pozarządowe przyniosłoby lepsze efekty niż poleganie wyłącznie na zasobach własnych.

i analizy nie mogą być poprawnie sformułowane i uwzględnione w przyjmowanych przepisach prawa.

Uznanie przez polski rząd i parlament fundamentalnej roli debaty publicznej w procesie stanowienia prawa wymagałoby głębokiej rewizji stosowanych obecnie procedur, których diagnoza została przedstawiona w opracowaniu. Niewątpliwie, nasze propozycje wiążą się ze znacznym wydłużeniem procesu legislacyjnego i istotnym podniesieniem jego kosztów. Uważamy jednak, że koszty takie są nieznaczne w stosunku do korzyści, jakie gospodarka może odnieść w wyniku wprowadzenia rozwiązań optymalizujących proces tworzenia prawa. Z kolei, wysokiej jakości ustawodawstwo stanowić będzie o tym, czy Polsce szybko uda się osiągnąć poziom rozwoju, do jakiego wszyscy jej obywatele aspirują i z sukcesem konkurować w globalnej gospodarce.

Propozycjom zmian w stanowieniu prawa towarzyszą postulaty dotyczące utworzenia systemu bieżącej, systematycznej oceny obowiązującego prawa i szerokiej publikacji jej wyników. Instytucjonalne rozwiązania, które mogłyby temu posłużyć, zostały szczegółowo przedstawione w pełnym raporcie. Należą do nich między innymi obowiązek władzy wykonawczej do sporządzania takiej oceny pod nadzorem parlamentu, ustawowe zobowiązanie władzy wykonawczej i sądowniczej do informowania opinii publicznej o przyjętej polityce regulacyjnej i zasadach działania, a także stworzenie każdemu obywatelowi możliwości składania propozycji zmian w obowiązujących regulacjach (za pośrednictwem internetu).

Oprócz systemu stanowienia prawa, drugim najbardziej istotnym dla efektywnego funkcjonowania państwa obszarem jest system sądowniczy. Jak wcześniej wspomniano, bez efektywnych mechanizmów stosowania prawa nawet jego najlepsze rozwiązania stają się bezwartościowe. Niezależna ocena i identyfikacja powszechnie znanych słabości polskiego systemu sądownictwa oraz dogłębna analiza rozwiązań przyjętych w innych krajach (zarówno w obszarze działalności operacyjnej sądów jak i jakości procedur postępowania cywilnego, administracyjnego i karnego) muszą stanowić punkt wyjścia do jego szeroko zakrojonej reformy. Z punktu widzenia sektora przedsiębiorców broniące się przed krytyką i reformą sądy oraz ograniczające konkurencję korporacje prawnicze nie będą w stanie efektywnie podołać wyzwaniom, jakie niosą za sobą rozwój rynków i rosnąca komplikacja regulacji.

Rozdział 2. Deregulacja rynku produktów i usług oraz nieruchomości¹³

Ewa Balcerowicz, Edward Kozłowski, Jacek Łaszek

Zadaniem tej części pracy było postawienie diagnozy stanu administracyjnej interwencji na rynkach dóbr, usług i nieruchomości w Polsce na progu wejścia do Unii Europejskiej i sformułowanie na jej podstawie wniosków, co do niezbędnych zmian sprzyjających poszerzeniu wolności gospodarczej.

Poszerzanie zakresu swobody prowadzenia działalności gospodarczej jest zasadniczo ważne, ponieważ sprzyja wzrostowi efektywności mikroekonomicznej: (a) bezpośrednio – wtedy, gdy eliminuje konieczność ponoszenia jakichś kosztów administracyjnych, i (b) pośrednio – prowadząc do poprawy funkcjonowania mechanizmów rynkowych i sprzyjając wzrostowi konkurencji na rynku. Zarówno prace z teorii ekonomii¹⁴, jak i badania empiryczne¹⁵ dowodzą, że wolność gospodarcza, wyzwalając przedsiębiorczość, sprzyja wzrostowi gospodarczemu i dobrobytowi społecznemu.

Przedmiotem naszej analizy było następujących pięć obszarów: (1) regulacje prawne i praktyka rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych i rejestracji osób prawnych (spółek); (2) zakres swobody podejmowania działalności gospodarczej, a ściślej zakres regulacji wejścia na rynek za pomocą koncesji i zezwoleń; (3) ograniczenia swobody wykonywania zawodów; (4) stopień i jakość regulacji rynku nieruchomości oraz (5) rynek mieszkań. Ten ostatni stanowi wprawdzie element rynku nieruchomości, ale poświęciliśmy mu nie bez powodu osobne miejsce. Elastyczny rynek mieszkań warunkuje (obok innych czynników) mobilność siły roboczej, która ma kluczowe znaczenie dla efektywności mikroekonomicznej. Mobilność siły roboczej jest ważna także z punktu widzenia makroekonomicznego, ponieważ sprzyja zmniejszeniu bezrobocia, które zawsze ma charakter lokalny.

Wejście Polski do Unii Europejskiej, które oznacza (m. in.) włączenie polskiej gospodarki w ramy jednolitego rynku europejskiego, z jednej strony daje zarejestrowanym w Polsce fir-

¹³ Tekst stanowi syntezę opracowania o tym samym tytule, opublikowanego w serii; Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa 2004.

¹⁴ Począwszy od Adama Smitha (jego praca pt. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, opublikowana po raz pierwszy w 1776 roku) poprzez innych klasycznych ekonomistów, szkołę austriacką, a w XX wieku Friedricha von Hayeka i Milтона Friedmana.

¹⁵ Baldwin (1992), Barro i Sala-I-Martin (1995), Johnson (1997), Loayza et al, (2004), Gwartney et al, (2004) i inni.

mom większe możliwości działania i szanse rozwoju, z drugiej jednak wystawia polskie przedsiębiorstwa na silniejszą konkurencję na rynku europejskim. Członkostwo Polski w UE nie odbiera polskiemu rządowi i parlamentowi uprawnień regulacyjnych wobec podmiotów gospodarczych, ponieważ prawo wspólnotowe nie reguluje znaczących obszarów z zakresu otoczenia przedsiębiorstw, rynku nieruchomości i polityki mieszkaniowej. To od polskiego rządu nadal będzie zależało, jak przyjazne dla aktywności gospodarczej będą regulacje krajowe i czy w rezultacie otoczenie biznesu będzie zachęcało do inwestowania w Polsce, czy też raczej do przenoszenia działalności z Polski do innych państw członkowskich, w których kontrola administracyjna jest mniejsza.

Członkostwo w UE ma jednak także dwie bezpośrednie konsekwencje dla Polski. Po pierwsze, przedsiębiorcy (zarówno osoby fizyczne jak i prawne) z krajów członkowskich mogą odwoływać się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), jeśli mają podstawy sądzić, że regulacje krajowe naruszają tzw. prawa podstawowe, w tym w szczególności wolność gospodarczą. Zgodnie z orzecznictwem ETS przepisy prawa stanowione przez organy krajów członkowskich podlegają kontroli z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi. Członkostwo Polski w UE daje więc przedsiębiorcom zarejestrowanym w Polsce ważny instrument obrony swoich praw w relacjach z krajowymi władzami administracyjnymi oraz parlamentem. O najnowszym przykładzie skutecznego odwołania się do tego instrumentu piszemy dalej.

Po drugie, od lat organy Wspólnoty intensywnie podejmują kwestię przedsiębiorczości w krajach członkowskich i analizują czynniki jej sprzyjające. UE w składzie sprzed poszerzenia (czyli UE-15) wypracowała kilka ważnych inicjatyw, które w dłuższej perspektywie służyć mają poprawie stanu wolności gospodarczej w krajach członkowskich. Przede wszystkim trzeba wymienić przyjętą w marcu 2000 r. na szczycie Rady Unii Europejskiej tzw. Strategię Lizbońską, czyli program reform gospodarczych i społecznych Unii Europejskiej na lata 2000-2010. Program ten objął m. in. rozwój przedsiębiorczości i liberalizację, czyli dokończenie budowy wspólnego rynku. Niepowodzenia w osiągnięciu założonych celów na półmetku realizacji Strategii wywołały falę dyskusji w instytucjach i organach unijnych oraz w poszczególnych krajach członkowskich oraz zaowocowały licznymi analizami i rekomendacjami, w tym także unijnymi (np raport pod kierunkiem Wima Koka). Z analiz wynika jednoznacznie, że dla osiągnięcia celów Strategii niezbędne są reformy strukturalne i na poziomie Unii (dokończenie budowy jednolitego rynku) i w krajach członkowskich (deregulacja i inne). Do tego konieczna jest zaś wola polityczna¹⁶. Można mieć nadzieję, że obecny kryzys w Unii (porażka Agendy Lizbońskiej, rozmiękczenie Paktu Stabilizacji i Rozwoju, niepewny los unijnej konstytucji) ostatecznie zaowocuje konstruktywnymi decyzjami, sprzyjającymi m. in. wolności gospodarczej.

¹⁶ Błaszczyk (2005)

Poniżej przedstawiamy bardzo skrótowo ewolucję regulacji dotyczących poszczególnych rynków w Polsce w całym okresie transformacji, czyli począwszy od 1989 roku. Więcej miejsca poświęcamy opisowi i ocenie obecnego stanu regulacji, zaś największą wagę przykładamy do wynikających z analizy rekomendacji dla polityki gospodarczej. Punktem odniesienia są instrumenty i polityki stosowane w krajach członkowskich Unii Europejskiej; odnosimy się również do regulacji unijnych. Rzecz jasna sięgamy także do najlepszych praktyk w krajach o liberalnych systemach gospodarczych.

Regulacje dotyczące wejścia na rynek i prowadzenia działalności gospodarczej

Grunt prawny do wprowadzenia zasad gospodarki rynkowej został stworzony w grudniu 1989 r., kiedy Sejm tzw. kontraktowy uchylił dwa pierwsze rozdziały Konstytucji lipcowej stanowiące podstawy ustroju politycznego oraz ustroju społeczno-gospodarczego. Do Konstytucji wprowadzona została *expressis verbis* zasada wolności gospodarczej; zapis ten został powtórzony następnie w Małej Konstytucji z 1992 r., a później w długo oczekiwanej Konstytucji III Rzeczypospolitej uchwalonej w 1997 r.

Liberalizacja działalności gospodarczej wyprzedziła prawie o rok transformację systemu gospodarczego w Polsce: 1 stycznia 1989 r. w życie weszła Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, która wprowadziła zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa określiła, że koncesjonowanie będzie dotyczyć wąskiej, liczącej 11 pozycji listy rodzajów działalności gospodarczej oraz określiła procedurę udzielania koncesji. Ustawa kompleksowo uregulowała także procedurę rejestracji działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, wprowadzając zasadę wpisu do ewidencji przez terenowy organ administracji państwowej, wyznaczyła limit czasu na tę czynność, wprowadziła zasadę jawności ewidencji działalności gospodarczej. Ustawa przyniosła szybko znakomite efekty: nastąpiło wyzwolenie przedsiębiorczości, co znalazło swój wyraz w masowej rejestracji przez osoby fizyczne działalności gospodarczej. Począwszy od 1991 i aż do 1997 roku Ustawa krok po kroku była niestety psuta: koncesjonowaniem stopniowo obejmowano kolejne obszary działalności gospodarczej (dochodząc do 28), procedura koncesjonowania zaś została zmodyfikowana, dając organom koncesjonującym większe uprawnienia, co prowadziło do wzrostu uznaniowości decyzji. Lata 1997-1999 to okres prac nad zmianami poszerzającymi wolność gospodarczą i zmniejszającymi pole dla arbitralności decyzji administracji gospodarczej. Nowa Ustawa (z 19 listopada 1999 r.) Prawo działalności gospodarczej zmniejszyła (począwszy od 2001 roku, kiedy weszła w życie) zakres koncesjonowania do 8 dziedzin; spod kontroli wejścia uwolnionych zostało 12 obszarów działalności, pozostałe obszary dotychczas koncesjonowane weszły pod lżejszy reżim zezwoleń. W przypadku zezwolenia nie ma miejsca na

arbitralność decyzji, ponieważ uzyskuje się ją, jeśli spełnia się określone w ustawach warunki. Zasięg zezwoleń był jednak aż do września 2004 roku duży, obejmował 42 obszary działalności gospodarczej. Zaletą Prawa działalności gospodarczej było, że uregulowało ono ogólne zasady udzielania, zmiany i cofania koncesji; określiło tryb wydawania zezwoleń, a także rzadkie przypadki, w których organ zezwalający cofa zezwolenie.

W styczniu 2001 r. nastąpiła także inna ważna zmiana: w miejsce kilkunastu rejestrów prowadzonych przez kilkadziesiąt sądów rejestrowych zajmujących się rejestracją osób prawnych (gospodarczych i innych) uruchomiony został jeden, scentralizowany Krajowy Rejestr Sądowy. KRS prowadzi rejestr przedsiębiorców, ale tylko osób prawnych, choć przyjmując w 1997 roku Ustawę o KRS planowano, że obejmie on wszystkich przedsiębiorców, a więc także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Rejestracją zajmują się wydziały terenowe KRS, prowadząc ją w systemie informatycznym. Początki funkcjonowania KRS były trudne, zaś sposób rozpatrywania wniosków skutkujący przewlekłością procedury i wysokie koszty rejestracji sądowej nadal wzbudzają uzasadnioną krytykę przedsiębiorców.

Oprócz KRS stworzona została także centralna baza danych o przedsiębiorcach, dzięki której wszyscy zainteresowani mogą mieć wgląd w dane o przedsiębiorstwach, co czyni ustanowioną ustawą jawność rejestru wykonalnym prawem. Udostępnianiem informacji o zarejestrowanych w Polsce podmiotach zajmuje się tzw. Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego (CIKRS). Warto tu zauważyć, że jednym z celów utworzenia KRS i CIKRS było słusznie zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w Polsce.

Kolejne zmiany w dobrym kierunku nastąpiły w 2004 roku. Od 1 stycznia wprowadzono możliwość złożenia w urzędzie gminy – wraz z wnioskiem o wpis do ewidencji działalności gospodarczej – dwóch innych wniosków: o wpis do REGONU i wpis do bazy podatników (NIP). Taka sama innowacja dotyczy rejestracji spółek, w przypadku których organem pośredniczącym w rejestracji podatkowej i statystycznej stał się KRS. Ta zmiana stanowi duży krok naprzód w skracaniu procesu rejestracji i budowaniu tzw. jednego okienka kompleksowo obsługującego przedsiębiorcę rejestrującego działalność gospodarczą. „Jedno okienko” (ang. *one-stop shop*) istnieje już w wielu rozwiniętych gospodarczo krajach, a także w biedniejszych i znajduje kolejnych naśladowców.

Ważne i dobre zmiany przyniosła uchwalona po ciężkich zmaganiach toczonych pomiędzy różnymi częściami administracji rządowej, ale przy wsparciu przedsiębiorców nowa Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r. Ideą przewodnią projektu nowego prawa regulującego prowadzenie działalności gospodarczej była poprawa relacji między organami administracji publicznej a przedsiębiorcami, o czym przekonuje zawarcie w ustawie kilku klauzul generalnych nakładających ograniczenia na administrację publicz-

ną w postępowaniu wobec przedsiębiorców (w tym zwłaszcza utrzymanie silnie oprotestowanego przez Ministerstwo Finansów zapisu o wiążącej interpretacji przepisów podatkowych). Ponadto Ustawa ograniczyła zasięg koncesjonowania z 8 do 6 obszarów i zmniejszyła liczbę obszarów działalności gospodarczej objętych zezwoleniami z 42 do 30. Równocześnie wprowadziła trzeci sposób regulowania wejścia na określony rynek branżowy. Sposób ten jest nie inwazyjny, i najmniej dla przedsiębiorców kosztowny i czasochłonny. Otóż, jeżeli do wykonywania działalności gospodarczej stosowna ustawa wymaga spełnienia przez przedsiębiorcę określonych warunków wstępnych, a działalność ta nie jest na liście działalności koncesjonowanej ani objętej zezwoleniami, wówczas dla rozpoczęcia tej działalności wystarczy wpis do tzw. rejestru działalności regulowanej. Wpisu dokonuje organ prowadzący dany rejestr na wniosek przedsiębiorcy i na podstawie pisemnego oświadczenia, że przedsiębiorca spełnia wymagane warunki. Wpis ma być dokonany w ciągu 7 dni. Za rewolucyjny w naszym prawie trzeba uznać przepis, który chroni przedsiębiorcę przed skutkami opieszałości administracji. Otóż, jeśli organ prowadzący rejestr danej działalności regulowanej nie wyda stosownego zaświadczenia o wpisie w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia wniosku o wpis, wówczas przedsiębiorca może rozpocząć działalność gospodarczą bez wpisu, jednakże musi o tym fakcie zawiadomić na piśmie organ rejestrowy.

Nowa Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej określiła także zmiany, które mają nastąpić od 1 stycznia 2007 roku w zakresie rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych. Urząd gminy (miasta) będzie zobowiązany dokonać wpisu do ewidencji w terminie 3 dni roboczych (zamiast obecnych 14 dni). Ponadto, wniosek o wpis do rejestru będzie mógł być złożony drogą elektroniczną, pod warunkiem, że będzie opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym. Wraz z wnioskiem o wpis do ewidencji tą samą drogą będzie można złożyć wniosek o wpis do systemu REGON, wniosek o wpis do bazy podatników (NIP) oraz zgłoszenie płatnika składek lub zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych ZUS. Organ ewidencyjny (albo KRS, bo ten przepis obejmie także rejestr przedsiębiorców) będzie zobowiązany przesyłać każdy z tych wniosków – także za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – niezwłocznie po dokonaniu wpisu, do właściwych organów rejestrowych wraz z odpisem postanowienia o wpisie do ewidencji. Po wprowadzeniu tych zapisów w życie będziemy mieli w Polsce rzeczywiście *one-stop shop* dla przedsiębiorców. Poza „jednym okienkiem” pozostanie aplikowanie o koncesję, zezwolenie i wpis do działalności regulowanej. Ale przedsiębiorca będzie zwolniony z obowiązku dostarczania do ewidencji gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców dokumentów poświadczających posiadanie koncesji, zezwolenia czy wpisu do rejestru działalności regulowanej – to zadanie mają przejąć organy: koncesyjne, wydające zezwolenia i prowadzące rejestr działalności regulowanej. Zasadne są jednak trzy pytania, po pierwsze, czy organy odpowiedzialne za wdrożenie systemu „jednego okienka” zdążą z przygotowaniem potrzebnej infrastruktury; po drugie, czy szacunki kosztów wdrożenia systemu

(200 mln zł) są realne; po trzecie, czy uzyska się na tę inwestycję środki unijne w planowanej wysokości (75% budżetu) i na czas.

Pod koniec lat 90. zaczął się poprawiać sposób i zasięg informowania o procedurach rejestracyjnych i procedurach ubiegania się o koncesje i występowania o zezwolenia. W 2001 roku uchwalona została Ustawa o dostępie do informacji publicznej i rozpoczęto budowę ogólnokrajowego publikatora teleinformatycznego tzw. Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), którego zadaniem jest powszechne udostępnianie informacji publicznej. Dzięki niemu informacje o wymaganych dla rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych dokumentach, wysokości opłaty, terminie załatwienia sprawy, trybie odwołania, są od niedawna powszechnie dostępne na stronach internetowych urzędów miast i gmin. Jednakże tylko nieliczne urzędy gmin informują o całej procedurze, większość ogranicza zestaw informacji do pierwszego etapu, czyli wpisu do ewidencji. Stronę internetową ma Krajowy Rejestr Sądowy. Na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki jest umieszczony poradnik pt. *Jak założyć własną firmę*, jednakże jego objętość, język i sposób prezentacji nie jest przyjazny dla szukającego informacji; co więcej nie jest łatwo doń dotrzeć oraz w momencie pisania tej oceny nie był on w pełni aktualny (bo opisywał stan prawny sprzed ponad roku). Szczególną rolę w tej dziedzinie powierzono Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, której jednym z zadań jest rozpowszechnianie informacji nt. rejestracji działalności gospodarczej oraz udzielanie bezpłatnych porad przedsiębiorcom. PARP prowadzi w tym celu infolinię oraz stworzyła i nadzoruje tzw. Krajowy System Usług dla małych i średnich przedsiębiorstw. W ramach tego systemu na terenie całego kraju blisko 160 punktów konsultacyjno-doradczych udziela informacji oraz porad (m. in.) na temat rejestracji. Do strony internetowej PARPu w tej jej części, która dotyczy procedury rejestracji przedsiębiorstwa/działalności gospodarczej można mieć istotne zastrzeżenie – dane nie są aktualizowane. Na rozbudowanej stronie internetowej Sejmu dostępne są wszystkie ustawy. Na pochwałę zasługuje strona internetowa GUS ze względu na przejrzystość, nieprzyjazny jest natomiast sposób informowania o procedurze uzyskania NIP na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (długi i napisany trudnym, prawniczym językiem opis).

Podsumowując trzeba stwierdzić, że rejestracja działalności gospodarczej osób fizycznych obecnie nie jest trudna i jest tania; od stycznia 2004 roku, jeśli przedsiębiorca korzysta z jednego okienka dla załatwienia 3 procedur, nie jest też czasochłonna. Ta ocena dotyczy oczywiście obszarów działalności nie objętych koncesjonowaniem i zezwoleniami. Dalszej poprawy można oczekiwać z początkiem 2007 r. Dobrej oceny (mimo korzystnych zmian w okresie 15 lat) nadal nie można wystawić procedurze i wymogom dla rejestracji spółek. Procedura jest i czasochłonna¹⁷ i kosztowna¹⁸. Bardzo duży jest nadal zakres reglamentacji,

17 Jak wynika z badań Banku Światowego (2005) zarejestrowanie spółki z o. o. (uwaga, nie bierze tu się pod uwagę czasu ubiegania się o koncesję/zezwozenie) wymaga w Polsce minimum 31 dni, podczas gdy w najbardziej przyjaznych dla biznesu krajach kilka dni (Australia – 2, Kanada -3, Dania – 4, USA – 5 dni).

a informacje na ich temat są rozproszone, co oczywiście wydłuża proces ubiegania się o zgodę na prowadzenie działalności w obszarach reglamentowanych. Reglamentacja wiąże się dla przedsiębiorców z wcale nie małymi kosztami, a czas (formalny limit) rozpatrywania wniosków jest długi¹⁹.

W Polsce obecnie mamy 38 obszarów, w których stosuje się reglamentację dostępu, czyli tzw. dopuszczenia do wykonywania zawodów (Paczocho 2004a). Łącznie w tych obszarach reguluje się 131 zawodów. Jest to dużo więcej niż w punkcie startu transformacji systemowej, kiedy regulacją objętych było 93 zawodów (przyrost o 40%). Regulację niektórych z nich odziedziczyliśmy jeszcze po starym systemie (m. in. zawody nauczyciela, lekarza, adwokata, notariusza); na liście zawodów regulowanych w okresie transformacji znalazły się nowe, nieobecne wcześniej zawody, takie jak makler papierów wartościowych, aktuariusz, rzeczoznawca majątkowy. Poważne problemy występują w przypadku zawodów prawniczych, lekarzy, nauczycieli akademickich. Wynikają one z niedobrych praktyk działania samorządów zawodowych, które ograniczają konkurencję w zawodzie, co prowadzi z jednej strony do wzrostu kosztów usług dla klientów i pogorszenia ich jakości, z drugiej zaś – do ograniczenia wolności wyboru i swobody wykonywania zawodu.

Mimo generalnie korzystnych zmian jest więc jeszcze dużo miejsca na dalsze reformy deregulacyjne. Warto też zauważyć, że postęp w ostatnich latach w Polsce był wolniejszy niż w innych krajach regionu oraz że od najbardziej liberalnych gospodarek dzieli nas jeszcze spory dystans (Bank Światowy 2005). Nasze rekomendacje dotyczące regulacji wejścia na rynek i prowadzenia działalności gospodarczej są więc następujące:

1. Konieczna jest poprawa dostępu do informacji na temat rejestracji działalności gospodarczej.

Skoro funkcję jednego okienka częściowo już przejął urząd gminy i KRS i zaprogramowane zostały dalsze zmiany w tym kierunku, logicznym rozwiązaniem byłoby udostępnianie już obecnie pełnej informacji na temat całej procedury przez obie te instytucje. Równoległe pełna informacja powinna się znaleźć na stronie internetowej PARP.

2. Za niezbędne uznajemy stworzenie centralnego systemu informacji o obszarach działalności gospodarczej objętych reglamentacją.

Brak takiego systemu utrudnia poruszanie się przedsiębiorców po przepisach i powoduje dodatkowe wydłużenie procesu wejścia na rynek w dziedzinach objętych reglamentacją. Informacje są rozproszone po urzędach, które udzielają koncesji i zezwoleń, a sposób in-

¹⁸ Relatywny koszt założenia spółki z o. o. (obliczony jako % PKB per capita) wynosi 20,6% i jest wysoki w porównaniu z krajami najbardziej przyjaznymi dla przedsiębiorczości (w Nowej Zelandii, USA, Kanadzie koszt nie przekracza 1% PKB per capita). W Unii Europejskiej wyższe koszty rejestracji niż w Polsce mają tylko dwa kraje: Grecja (35,2%) i Węgry (22,9%) (Bank Światowy 2005).

¹⁹ W przypadku koncesji wynosi od 2 do 3 miesięcy, a zezwoleń od 1 do 3 miesięcy.

formowania przedsiębiorców, choć ogólnie rzecz biorąc lepszy niż kilka lat temu, nadal budzi zastrzeżenia. Logiczne wydaje się umieszczenie takiej bazy informacji – obok innych związanych z procedurą rejestracji podmiotu gospodarczego – w KRS oraz urzędach gmin i miast, czyli tam gdzie proces rejestracji się rozpoczyna. W bazie danych – przy nazwie każdej koncesji i zezwolenia można by zamieścić informację, gdzie szukać szczegółowych informacji na temat konkretnych koncesji i zezwoleń. Na stronach urzędów powinny być natomiast informacje nt. podstaw prawnych koncesji/zezwoleń, pełnej procedury, wysokości opłat, trybu odwołania oraz wykaz wymaganych dokumentów i formularz wniosku.

3. Konieczne jest usprawnienie dotychczasowej procedury rejestracji w KRS, co skutkowałoby poprawą komunikacji między sądem rejestrowym i przedsiębiorcami oraz skróceniem czasu rejestracji.

Powszechne skargi na nieczytelność formularzy wskazują, że jest pole dla przyjaznych dla przedsiębiorców zmian. Postulujemy także odejście od nie dobrej praktyki bardzo formalnego procedowania sądu rejestrowego, które wymaga dużo czasu. Braki formalne powinny być wyłapywane już w momencie składania dokumentów, co wymagałoby zmiany trybu przyjmowania dokumentów. Jeżeli mimo wstępnego sita braki dokumentów czy błędy w formularzach zostaną stwierdzone na dalszym etapie, wówczas sąd powinien kontaktować się rejestrującymi spółki nie wyłącznie drogą pocztową, jak to ma miejsce teraz, ale szybszymi środkami komunikacji: telefonicznie, pocztą elektroniczną czy faksem.

4. Za konieczne uważamy znaczące obniżenie opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców. Zmniejszenie kosztów rejestracji można łatwo osiągnąć m. in. znosząc obowiązek drogiego ogłoszenia wpisu do KRS w Monitorze Sądowym i Gospodarczym – dzienniku urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości. Ogłoszenie jest czynnością zbędną, ponieważ wystarczającym źródłem informacji o przedsiębiorstwach jest baza danych Centralnej Informacji KRS. Można więc sądzić, że obligatoryjność ogłoszenia w Monitorze jest podyktowana wyłącznie względem fiskalnym. Proponujemy również likwidację obowiązku notarialnego sporządzania umów spółki. Usługi notariusza powinny być dobrowolne, a nie przymusowe. Obecny wymóg jest kosztowny i nieuzasadniony w sytuacji, gdy sąd rejestrowy weryfikuje złożone dokumenty pod kątem ich zgodności z Kodeksem Spółek Handlowych i innymi ustawami.
5. Uważamy, że trzeba bardzo poważnie rozważyć rezygnację z rejestracji sądowej osób prawnych na rzecz administracyjnej.

Rejestracja administracyjna jest z natury rzeczy szybszym procesem, co ma zasadnicze znaczenie dla wejścia na rynek, zaś obecnie wpis do KRS stanowi największy (obok koncesji i zezwoleń) problem w procesie rejestracji spółek. Przykłady krajów, które przeszły

na system administracyjny dowodzą, że taka zamiana jest możliwa (choć trzeba się spodziewać oporu środowiska sędziowskiego) i że przynosi dobre efekty.

6. Postulujemy likwidację obowiązku wniesienia kapitału założycielskiego jako warunku zarejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Drastycznie – w porównaniu z innymi gospodarkami rynkowymi – wysoki obecnie poziom kapitału wymaganego dla spółek z o. o.²⁰ ogranicza finansową dostępność tej formy prawnej dla początkujących przedsiębiorców. Wysokość kapitału założycielskiego powinna być pozostawiona do decyzji wspólników, tak jak to ma miejsce w trzech krajach UE²¹ i w 40 innych krajach na świecie spośród 134 państw objętych badaniami Banku Światowego w 2004r. Sami wspólnicy powinni rozstrzygać, jaki kapitał jest im potrzebny, biorąc pod uwagę skalę i rodzaj działalności, a także kryteria ocen stosowane przez potencjalnych partnerów handlowych. Przekonanie prawników, że narzucenie wysokiego minimum kapitału założycielskiego zwiększa bezpieczeństwo obrotu gospodarczego jest fałszywe, ten argument nie powinien więc stanowić uzasadnienia dla utrzymywania tego wymogu.

7. Za racjonalne uważamy obniżenie minimum kapitału założycielskiego dla spółek akcyjnych.

Obecny poziom bezwzględny kapitału minimalnego (500.000 zł) jest blisko 4-krotnie wyższy od minimum obowiązującego w Unii Europejskiej. W ujęciu względnym (jako % PKB per capita) koszt ten jest drastycznie wyższy, stawiając polskich przedsiębiorców w gorszej pozycji w stosunku do przedsiębiorców z krajów unijnych. Nie ma racjonalnego wyjaśnienia takiej różnicy w traktowaniu spółek akcyjnych.

8. Konieczny jest rzetelny przegląd reglamentacji.

Chodzi o zbadanie celowości utrzymywania poszczególnych koncesji i zezwoleń, czyli o sprawdzenie, czy spełniają one swoje zadania. Nieodzownym elementem badania powinny być także koszty reglamentacji, tak dla przedsiębiorców, jak i dla społeczeństwa (koszty prowadzenia procedury przez administrację publiczną). Pod rozważę trzeba wziąć ponadto skutki uboczne w postaci korupcji, która nieodłącznie wiąże się z reglamentacją administracyjną. Takiego przeglądu w okresie 15 lat transformacji w Polsce nigdy nie podjęto. W wielu krajach europejskich pracują specjalne mieszane (składające się z urzędników i przedsiębiorców) zespoły zajmujące się analizą regulacji i formułowaniem rekomendacji²². Z kolei każdy projekt wprowadzenia nowego zezwolenia powinien być wszechstronnie oceniany²³. Istniejący obowiązek sporządzenia tzw. Oceny skutków regu-

²⁰ 50 tys. zł stanowiło w 2004 r. równowartość 237,9% PKB per capita; pod tym względem Polska była najbardziej restrykcyjnym krajem w UE-25 (Bank Światowy 2005). Dla zajmującej drugą pozycję Grecji wskaźnik był blisko dwa razy niższy (125,7%).

²¹ Wcześniej w Irlandii i Wielkiej Brytanii, a od 2004 roku także we Francji.

²² Za przykład może posłużyć brytyjski zespół zadaniowy d/s poprawy regulacji (Better Regulation Task Force).

²³ Taki postulat formułuje także Paczocha (2004 b).

lacji (OSR) powinien być traktowany bardzo poważnie, a nie być lekceważoną formalnością, jak to jest obecnie. Obowiązkowym elementem OSR powinien być rzetelny rachunek kosztów regulacji. Ocena skutków regulacji dotycząca nowych ustaw, czy nowelizacji prawa powinna być powszechnie dostępna, ponieważ dostęp do informacji jest podstawowym warunkiem kontroli społecznej nad procesem stanowienia prawa²⁴.

9. Za niezbędne uważamy znaczące skrócenie czasu rozpatrywania wniosków o koncesje i zezwolenia. Ubieganie się o koncesję i zezwolenie jest w tej chwili najbardziej czasochłonnym etapem w procesie rejestracji przedsiębiorstwa (ta ocena nie dotyczy działalności regulowanej).

10. Rejestry koncesji i zezwoleń powinny być jawne i powszechnie dostępne.

Obecnie informacja o tym, kto otrzymał koncesję i zezwolenie jest niedostępna dla publiczności. Ujawnienie tego typu danych jest elementarnym warunkiem zwiększenia przejrzystości procedur administracyjnych i poprawy działania urzędników.

11. Konieczna dalsza liberalizacja rynku usług prawniczych

Dostęp do zawodów prawniczych (adwokata, radcy prawnego, notariusza) do września 2005 r. był drastycznie ograniczony i kontrolowany przez korporacje zawodowe, które miały dbać o należyte wykonywanie zawodu przez prawników, dbały przede wszystkim o interesy członków korporacji. Korporacje kontrolowały również ceny usług prawniczych i determinowały terytorialną alokację usług. Decydowało to o wysokich cenach usług prawniczych i ich niedostępności dla zwykłych obywateli. Zaobserwowano też skrajne patologie, które wynikały z wszechwładzy korporacji i praktykowanych przez nie ostrych ograniczeń konkurencji (np. szerzenie się nepotyzmu przy przyjmowaniu na aplikacje kandydatów do zawodów). Te patologie przyczyniły się do powstania w 2002 r. społecznego ruchu (młodych prawników) na rzecz liberalizacji dostępu do zawodów prawniczych i ograniczenia uprawnień samorządów zawodowych (sformalizowanego w postaci Stowarzyszenia Fair Play). Ruch ten okazał się – wbrew sceptycyzmowi wielu życzliwych kibiców – skuteczny. 30 czerwca 2005 r. Sejm zmienił prawo regulujące wykonywanie zawodów prawniczych²⁵, a prezydent – mimo oporu korporacji i ministra sprawiedliwości – podpisał tę ustawę i zaczęła ona obowiązywać od 10 września 2005 r. Główne zmiany są następujące: w miejsce budzących zastrzeżenia egzaminów prowadzonych dotąd przez poszczególne korporacje prawnicze wprowadzono egzaminy państwowe dla kandydatów do trzech wyżej wymienionych zawodów. Wprowadzono także alternatywne – w stosunku do odbycia aplikacji i zda-

²⁴ Więcej n. t. oceny skutków regulacji w pierwszym rozdziale niniejszego raportu.

²⁵ Ustawą o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (chodzi tu o trzy ustawy: ustawę z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, ustawę z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie i ustawę z 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w RP).

nia stosownego egzaminu zawodowego – warunki wejścia do zawodów: trzeba się wykazać (a) tytułem profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych lub (b) zdaniem egzaminem prokuratorskim lub sędziowskim lub jednym z dwóch pozostałych prawniczych. Z obowiązku odbycia aplikacji, ale nie z egzaminu, zwalnia także pięcioletnia praktyka przy stanowieniu lub stosowaniu prawa oraz tytuł doktora nauk prawnych. Przepisy regulują szczególnie zasady organizacji i przebiegu egzaminu konkursowego na aplikację i zawodowego oraz skład komisji egzaminacyjnej. Wprowadzają także ważną z punktu widzenia przejrzystości wykonywania zawodu zasadę publikowania listy osób, które zakończyły egzamin konkursowy z wynikiem pozytywnym oraz listy osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu zawodowego. Istotne, że korporacja nie może odmówić wpisu na listę aplikantów osoby, która zdała egzamin konkursowy na aplikację ani odmówić wpisania na listę zawodową osoby, która zdała egzamin zawodowy lub spełnia inne warunki wymagane ustawowo dla wykonywania zawodu. Ponadto odebrano organom korporacji zawodowych prawo wyznaczania adwokatom siedziby zawodowej: pod rządami nowej ustawy sam adwokat decyduje o lokalizacji swojej kancelarii. Te daleko idące zmiany przepisów prawa powinny doprowadzić do szybkiego wzrostu liczby działających na rynku adwokatów, radców prawnych i notariuszy, co z kolei powinno prowadzić do znaczących obniżek cen ich usług. By tak się stało trzeba nadzorować stosowanie zmienionych przepisów i reagować na wszelkie próby ich obchodzenia czy też bojkotowania przez samorządy zawodowe, które to próby już się pojawiły i zapewne będą nie raz jeszcze podejmowane²⁶.

Oprócz wdrożenia liberalizowanych zasad dostępu do zawodów prawniczych potrzebne są też następne kroki. Za nieuzasadniony uznać trzeba zakaz reklamy usług prawniczych, który ogranicza potencjalnym klientom dostęp do informacji. Zwiększeniu przejrzystości rynku sprzyjałoby także udostępnienie (upublicznienie) rejestrów osób uprawnionych do wykonywania zawodów prawniczych.

Regulacje dotyczące nieruchomości i rynku mieszkań

W Polsce podstawowe prawa związane z władaniem nieruchomościami sformułowane zostały w Kodeksie cywilnym (k.c.) oraz w Ustawie o gospodarce nieruchomościami (u. g.

²⁶ Kilka przykładów dostarczył już samorząd adwokacki. Łódzka Okręgowa Rada Adwokacka (ŁORA) zgodnie ze swoją uchwałą z 11.10.2005 r. domaga się od przyszłych adwokatów prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego zgodność z prawdą złożonego oświadczenia lustracyjnego, co według pracownika biura Rzecznika Praw Obywatelskich kompromituje łódzką palestrę (Gazeta Wyborcza z 22-23 października 2005 r.). Ta sama ŁORA kilka tygodni wcześniej wprowadziła zaporową opłatę 10.000 zł za wpis na listę adwokatów. Samorząd radców prawnych wpadł na inny pomysł ograniczenia swobody wyboru przyszłych radców prawnych: prawie połowa okręgowych rad wymaga od zgłaszających się do konkursu na aplikację zameldowania w okręgu danej rady (Rzeczpospolita z 2 listopada 2005 r.).

n.). Zarówno tradycje historyczne (rzymski rodowód kodeksu cywilnego), jak i specyficzna „polska droga do socjalizmu” z relatywnie mocnym sektorem prywatnym spowodowały, że reformy ustrojowe w naszym kraju rozpoczęły się w 1990 roku w stosunkowo dobrze rozwiniętym otoczeniu legislacyjnym praw związanych z władaniem nieruchomościami, zarówno jeśli idzie o ich dostosowanie do mechanizmów rynkowych, jak też kompleksowość rozwiązań i wczesne zmiany regulacyjne.

Nieruchomości stanowią znaczący składnik gospodarki narodowej, a w miarę rozwoju gospodarki ich znaczenie rośnie. Dlatego problemy występujące na rynku nieruchomości oddziałują na całą gospodarkę, podlegając sprzężeniom zwrotnym. W krajach wysoko rozwiniętych sektor nieruchomości, szczególnie komercyjnych, jest regulowany pośrednio i odbywa się to poprzez mechanizmy rynkowe. W stosunku do różnych segmentów rynku nieruchomości władze publiczne stosują odmienne podejścia, co znajduje odzwierciedlenie m. in. w: polityce mieszkaniowej, ochronie gruntów rolnych i leśnych, strategii przewłaszczeń i restytucji, swobodzie inwestycji komercyjnych, polityce przestrzennej, a w tym gospodarce terenami i przestrzenią, systemie fiskalnym, itd. Najczęściej regulowaną strukturą instytucjonalną jest rynkowy sektor mieszkaniowy, o którym piszemy dalej w tym rozdziale.

W przypadku nieruchomości nie można mówić o istnieniu „modelowych” rozwiązań do zastosowania w każdym kraju. Składają się na to przede wszystkim zaszciski historyczne, nie tylko względem tak długotrwałego dobra, jakim są nieruchomości oraz złożoność stosunków własnościowych. W przypadku nieruchomości szczególnego znaczenia nabierają kwestie społeczne, ważną rolę odgrywają instytucje finansowe, jak i zawody obsługujące ten sektor. To wszystko decyduje o złożoności problemów oraz o występowaniu unikalnych instytucji i rozwiązań.

Deregulacja sektora i rynku nieruchomości jest ważna, ponieważ wywołuje wzrost napływu kapitału. Jednocześnie deregulacja prowadzi do nasilenia konkurencji, wzrostu liczby podmiotów aktywnych na rynku: decydentów (inwestorów, deweloperów, wynajmujących, banków), specjalistów (pośredników, notariuszy, zarządców, rzeczoznawców, doradców, architektów, geodetów), przyspieszenia cykli obrotowych, wzrostu wymagań wobec uczestników rynku, oraz zmniejszenia ryzyka.

Sektor nieruchomości jest skomplikowanym układem powiązań rynku rzeczowego (gruntów i budynków) z rynkiem kapitałowym, rynku pierwotnego z rynkiem wtórnym. W Polsce, tak jak i w pozostałych krajach transformacji ustrojowej związki te nie są jeszcze w pełni dostrzegane i doceniane. Przyjmuje się najczęściej, że rynek nieruchomości odnosi się tylko do rynku rzeczowego. Nieruchomości składają się na majątek narodowy, który podlegał innym regułom w okresie gospodarki socjalistycznej, a inaczej musi być postrzegany i zagospodarowany w warunkach gospodarki rynkowej. Społeczeństwa realizujące reformy ustrojowe

znalazły się w sytuacji zamożności majątkowej związanej z posiadaniem stosunkowo znacznych zasobów różnego rodzaju nieruchomości (gruntowych, budynkowych, lokalowych) oraz ubóstwa dochodowego spowodowanego niskim wykorzystaniem potencjału tkwiącego w posiadanym majątku. Kapitał jest zamrożony, struktura użytkowników niedopasowana do struktury zasobów, niskie nakłady na utrzymanie i modernizację skutkują złym stanem technicznym i wysoką deprecjacją, zaś słabe zaangażowanie kredytów znacznie ogranicza skalę inwestycji.

Po 15 latach transformacji Polska może się poszczycić wieloma modelowymi wręcz rozwiązaniami i regulacjami dotyczącymi sektora nieruchomości i jego otoczenia. Tym niemniej nadal istnieją bariery, niespójności przepisów prawa, swoboda interpretacyjna i uznaniowość decyzji urzędniczych. Tutaj wskazujemy na kilka z nich, formułując jednocześnie rekomendacje skierowane do polityków gospodarczych.

1. Konieczna jest intensyfikacja działań na rzecz opracowania i uchwalenia planów miejscowych.

Powszechny brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest jedną z największych administracyjnych barier rozwoju rynku nieruchomości, ponieważ poważnie ogranicza napływ kapitału i właściwy rozwój przestrzeni zurbanizowanej. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (pizp) stanowi, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. W związku z tym gminy są zobowiązane do przygotowania i uchwalenia dwóch rodzajów podstawowych dokumentów dotyczących zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenów: pierwszy to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, drugi to miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Studium uwarunkowań nie jest prawem miejscowym, prawo to tworzą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ustawa nie zawiera jednak terminów uchwalania planów przez samorządy gminne. Jednocześnie twórcy ustawy, przewidując długotrwałość procesu realizacji planów miejscowych stworzyli możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji braku planu. Urzędnik może więc arbitralnie zdecydować o zawieszeniu na ograniczony czas postępowania administracyjnego o wydanie decyzji. Jest to sytuacja korupcjogenna. Konieczne zatem jest wdrożenie przepisów, które będą pozwalały skutecznie zachęcać gminy do szybkiego opracowania planów miejscowych, nawet kosztem dalszego uproszczenia trybu ich sporządzania. Postulujemy wprowadzenie normy prawnej ustalającej maksymalny graniczny termin tego procesu.

2. Postulujemy wdrożenie systemu podatków od nieruchomości według formuły wartości (wartość katastralna), nad którym prace toczą się już ponad 10 lat.

Obecny system opodatkowania, którego podstawą jest powierzchnia nieruchomości, jest nieuzasadniony ekonomicznie i niesprawiedliwy społecznie. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest opodatkowanie nieruchomości według ich wartości. Taki system opodatkowania skłania do efektywnego zagospodarowania nieruchomości zgodnego z ich lokalizacją i wartością, a ponadto cechuje go stosunkowo niski poziom kosztów administracyjnych i większa przejrzystość. Docelowo wartość katastralna nieruchomości powinna być zbliżona do wartości rynkowej, jednak jako podstawa opodatkowania może być obniżana nawet o połowę²⁸. Wdrożenie systemu opodatkowania nieruchomości według ich wartości uzależnione jest w dużym stopniu od uruchomienia Zintegrowanego Systemu Katastralnego. System ma obejmować trzy podstawowe składniki: a) ewidencję gruntów i budynków, czyli kataster nieruchomości, b) księgi wieczyste, w tym elektroniczną księgę wieczystą, c) ewidencję podatkową nieruchomości. Konieczna jest przede wszystkim intensyfikacja prac nad systemem elektronicznych ksiąg wieczystych. Po wielu latach przygotowań w 2003 r. ruszył proces tworzenia systemu elektronicznych ksiąg wieczystych²⁷. Faza wstępna tego procesu jest zaplanowana na okres 5-10 lat, co przy dynamicznie rozwijającym się rynku i portfelu kredytowym wymagającym zabezpieczeń hipotecznych, należy ocenić jako zbyt powolne działanie. Wskazane byłoby wykorzystanie w większym stopniu unijnych funduszy dla zintensyfikowania przenoszenia danych z istniejących ksiąg wieczystych i zakładania nowych.

3. Konieczne jest precyzyjne sformułowanie zasad regulacji obrotu nieruchomościami. Brak jest jednoznacznych przepisów regulujących obrót nieruchomościami rolnymi.

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64 poz. 592) nie określa dostatecznie klarownie pojęcia nieruchomości rolnych i ich udziału w obrocie rynkowym. Występuje tu możliwość nadinterpretacji przepisów w przesądzeniu o charakterze nieruchomości przez podmioty uczestniczące w obrocie, zwłaszcza przez Agencję Nieruchomości Rolnych, która otrzymała niemal nieograniczone prawo ingerowania w obrót nieruchomościami rolnymi. Może to być niejasne szczególnie w przypadku transakcji, których przedmiotem są nieruchomości złożone z kilku działek, wśród których chociaż jedna ma przeznaczenie rolne. W przypadku braku planu przestrzennego zagospodarowania, co jest zjawiskiem powszechnym, o przeznaczeniu nieruchomości decyduje się na mocy przepisów kodeksu cywilnego z uwzględnieniem danych z ewidencji gruntów i budynków. Zatem do aktu notarialnego sprzedaży takiej nieruchomości należy za każ-

²⁷ Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym. Dz. U. nr 42, poz. 363.

²⁸ O ile zasadność wprowadzenia podatku katastralnego nie budzi wątpliwości, co do sposobu i właściwego terminu jego wprowadzenia wystąpiły z Zespole realizującym projekt „Trzeci etap reform” istotne różnice poglądów, które wypada tu zasygnalizować. W szczególności, jak podnoszono, nie wolno dopuścić do tego, aby podatek ten stał się swoistą „karą” za oszczędność i zapobiegliwość właścicieli nieruchomości i „nagrodą” dla osób korzystających z mieszkań nie będących ich własnością, najczęściej dotowanych (przyp. red.).

dym razem przedłożyć zaświadczenie organu gminy o przeznaczeniu nieruchomości w planie lub o jego braku. Wiele sygnałów z rynku wskazuje, że notariusze czują się zobligowani do zgłaszania ANR każdej transakcji nieruchomościowej dokonywanej na terenie, gdzie brakuje aktualnej informacji planistycznej o przeznaczeniu gruntu.

4. Konieczne jest stworzenie sprzyjających rozwojowi funduszy venture ram prawnych oraz systemu podatkowego.

W Polsce nie rozwinęły się dotąd krajowe fundusze podwyższonego ryzyka, ze względu na niekorzystny dla nich system podatkowy (dotyczący opodatkowania dochodów uzyskanych ze sprzedaży udziałów). W rezultacie na polskim rynku działają fundusze zagraniczne, a skala ich działalności jest ograniczona. Zainteresowania zagranicznych inwestorów wiązały się na ogół z programami prywatyzacji. Stąd niekorzystnie na skali inwestycji venture capital odbić się musiało wyraźne zwolnienie realizacji tego procesu²⁹. Ważne jest także wprowadzenie regulacji prawnych odnośnie przedsięwzięć realizowanych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Po długich dyskusjach nad projektem, w sierpniu 2005 r. prezydent podpisał ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁰.

5. Za celowe uważamy wspieranie systemu badań nad popytem i monitorowaniem rynku nieruchomości (tworzenie baz danych).

Ograniczenie wydatków na naukę i badania dotknęły także sektor nieruchomości. Badania wykonane w latach 1997-1999 w ramach programu pomocowego USAID „Finansowanie mieszkalnictwa w Polsce” wykazały olbrzymie braki jednych i niedostępność innych danych, które pozwalają śledzić tendencje popytu na nieruchomości i rozwój popytu inwestycyjnego oraz badać strukturę dochodową społeczeństwa pod kątem popytu na kredyty inwestycyjne i hipoteczne. Zatem zasadny jest postulat podjęcia takich badań oraz udostępniania ich skorelowanych i zagregowanych wyników w szerszym zakresie, aniżeli ma to miejsce obecnie. W dużym stopniu dotyczy to zakresu danych gromadzonych przez GUS. Na szczególną uwagę i wsparcie zasługuje system monitoringu AMRON, przygotowywany przez Związek Banków Polskich.

Regulacja rynku mieszkaniowego

Mówienie o ogólnokrajowym rynku mieszkań jest znacznym uproszczeniem. Rynki nieruchomości mieszkaniowych mają zawsze charakter lokalny, z uwagi na lokalny charakter czynników kształtujących podaż i popyt oraz przywiązanie mieszkań do gruntu. Największe

²⁹ Spowolnieniu procesu prywatyzacji poświęcona jest duża część rozdziału 10 niniejszego opracowania.

³⁰ Ustawa ta nie będzie jednak funkcjonować bez uchwalenia przez Ministra Gospodarki, Ministra Finansów i Prezesa GUS niezbędnych aktów wykonawczych.

znaczenie mają z reguły rynki w miastach, zwłaszcza w tych największych. Drugą cechą rynków mieszkań jest ich silnie narodowy charakter. Cecha ta charakteryzuje także kraje członkowskie Unii Europejskiej. Wynika to z narodowego charakteru polityki gospodarczej i społecznej kształtującej regulacje i instytucje mieszkaniowe w poszczególnych krajach, jak też zróżnicowanych rozwiązań w ramach sektora bankowego. Są one często równie trwałe jak nieruchomości. Wszystkie te czynniki powodują, że analizy tych rynków są z reguły dokonywane w ujęciu historycznym i z uwzględnieniem otoczenia makro- i mikroekonomicznego.

Powojenne doświadczenia polskiego rynku nieruchomości nie są oczywiście długie, funkcjonuje on dopiero od lat 90. Jednak również w jego przypadku przeszłość, w tym również socjalistyczna, odgrywa bardzo silną rolę.

Rozwinięty rynek mieszkań ma zapewnić optymalną alokację istniejącej substancji mieszkaniowej w stosunku do potrzeb społeczeństwa. Potrzeby te w istotnej mierze wynikają z potrzeb gospodarczych, w tym rynku pracy. Chodzi więc zarówno o alokację istniejącej substancji, jak też elastyczność podaży oznaczającą szybką reakcję budownictwa na popyt, który nie może być zrealizowany w ramach istniejącego zasobu. Jest kilka warunków, które trzeba spełnić, by osiągać optymalną alokację substancji mieszkaniowej. Po pierwsze, konieczne jest stworzenie odpowiedniej struktury regulacyjno-instytucjonalnej rynku, której ważnym elementem jest struktura własności (mieszkania własnościowe, na wynajem, itd.). Po drugie, niezbędny jest dostęp do długookresowych kredytów. Po trzecie, w przypadku budownictwa mieszkaniowego nie może być barier wejścia i wyjścia oraz musi być zapewniony dostęp do czynników produkcji: kapitału, terenów budowlanych, siły roboczej, materiałów. Po czwarte, ze względu na silnie polityczny charakter potrzeb mieszkaniowych konieczne jest zapewnienie realizacji określonych celów społecznych. Ten ostatni warunek, jak również niedoskonałość samego rynku nieruchomości tworzą pole dla ingerencji rządu oraz władz lokalnych.

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce nie funkcjonuje tak efektywnie jak w krajach wysoko rozwiniętych, nie odgrywa również jeszcze tak istotnej roli w gospodarce. Odmienne są też problemy ekonomiczne i sektorowe. Powodem jest zarówno niższy ogólny poziom rozwoju Polski, przejęte dziedzictwo, jak też skutki polityki mieszkaniowej prowadzonej już w okresie transformacji. Polityka ta stała się polem walki politycznej i – pomimo rynkowej frazeologii – często bazowała na rozwiązaniach poprzedniego systemu, nieadekwatnych w nowych warunkach.

Patrząc z punktu widzenia efektywności działania rynku mieszkań jako mechanizmu alokującego istniejący zasób oraz tworzącego nowy zgodnie z potrzebami gospodarki można wskazać na następujące dysproporcje oraz luki:

1. Mało elastyczna podaż mieszkań własnościowych, wysokie ceny.

Ta pierwsza powoduje dwa negatywne zjawiska: cykliczny rozwój budownictwa oraz niską konkurencję wśród deweloperów. Konsekwencją pierwszego ze zjawisk jest wzrost ryzyka na rynku, co przenosi się na wszystkie podmioty, w tym sektor bankowy i konsumentów, ograniczając podaż. Konsekwencją niskiej konkurencji między deweloperami są wysokie ceny mieszkań (i duże zyski deweloperów), co ogranicza popyt i możliwości przepływu siły roboczej pomiędzy regionami kraju.

2. Wysokie ryzyko inwestycji mieszkaniowych dla konsumenta, finansowanie zaliczkowe.

Wysokie ryzyko wynika z niskiej elastyczności podaży. Powoduje ono znaczne ograniczenia popytu ze strony potencjalnych konsumentów, gdyż mieszkania są drogie, wybór jest ograniczony, a zaangażowanie się w inwestycje mieszkaniową oznacza dla konsumenta znaczące ryzyko utraty zainwestowanych pieniędzy lub znacznej ich części, nie wspominając o ryzyku niedotrzymania terminów umowy czy przekroczenia kosztów. Proces inwestycyjny jest realizowany z przedpłat przyszłych właścicieli mieszkań, a deweloper nie ponosi ryzyka procesu inwestycyjnego oraz ma zapewnione darmowe finansowanie bez jakiegokolwiek kontroli. Sytuacja taka skłania dewelopera do podejmowania ryzykownych przedsięwzięć, a często jest wręcz zachętą do malwersacji środków klientów.

3. Brak rynkowego sektora mieszkań na wynajem.

Polski zasób mieszkań na wynajem, zarówno komunalny jak też pochodzący z okresu przedwojennego tzw. zasób mieszkań prywatnych (objętych w czasach socjalizmu publiczną gospodarką mieszkaniową, tzw. kwaterunkiem), poddany jest wysoce rygorystycznym przepisom dotyczącym ochrony lokatorów oraz kontroli czynszów. Czynsze ustanowione są na poziomie niepokrywającym kosztów utrzymania zasobu, zaś prawa lokatora są silniejsze od praw właściciela. Sytuacja ta była przedmiotem skargi do Trybunału Europejskiego w Strasburgu, który uznał tak silne ograniczenie czynszów za nielegalne. Stwarza to szansę na pewną poprawę sytuacji. Niezależnie od poziomu czynszów problemem pozostają prawa ochrony lokatorów. Powodują one praktycznie brak możliwości wypowiedzenia najmu (prawo lokatora na całe życie, dodatkowo prawo to jest dziedziczone przez następnych), co kształtuje koszty wyjścia z takiej inwestycji i w konsekwencji oczekiwane stopy zwrotu na tak wysokim poziomie, że podważa jej sensowność. W konsekwencji wysokie ryzyko inwestycyjne powoduje, że nie ma szans na rozwój tego zasobu, zaś istniejący ze względu na omawiane ograniczenia jest de facto zasobem socjalnym, tyle tylko, że formalnie prywatnym i nie oferuje wolnych mieszkań. W konsekwencji rynek pracy, dla którego zasób ten jest najważniejszym buforem przy przepływach siły roboczej, nie może prawidłowo funkcjonować. Znacząco pogłębia to problemy bezrobocia.

4. Brak polityki socjalnej gwarantującej minimum standardu mieszkaniowego:

Brak jest sektora mieszkań socjalnych, który jest niezbędnym buforem eksmisji. Marginalny charakter mają zasiłki mieszkaniowe stanowiące podstawy urynkowania zasobu na wynajem z przyzwoleniem społecznym.

5. Forsowanie niewydajnych, trzecich form własności (TBS).

Cechą charakterystyczną polskiego sektora mieszkaniowego jest duży udział tzw. trzecich form własności, tj. form pośrednich pomiędzy własnością publiczną a własnością prywatną. Duży sektor spółdzielczy jest pozostałością po poprzednim ustroju i pomimo swoich ewidentnych wad będzie zapewne długo jeszcze ze względów organizacyjnych i technicznych elementem sektora mieszkaniowego. Realizowany od połowy lat 90. program tzw. Społecznego Budownictwa Czynszowego (TBS) jest natomiast typowym przykładem programu, który – wbrew używanej retoryce – nie wiadomo, jakie i czyje cele realizuje. Jest drogi w sensie dosłownym (akceptowane koszty są wysokie) i dla budżetu państwa (państwo dostarcza nie tylko subsydia do stopy procentowej, ale również kapitał), mało konkurencyjny rynkowo (pomimo subsydiów) w porównaniu z budownictwem prywatnym i mieszkaniami na wtórnym rynku. Dlatego skala pomocy publicznej na ten cel jest stale zwiększana. Jednocześnie program tanich mieszkań na wynajem dla ludności dobrze brzmi politycznie, toteż popierają go wszystkie partie polityczne. W rzeczywistości nie rozwiązuje on ani problemów budownictwa dla ubogich (za wysoki standard i za drogo), ani bezrobocia (czynsze poniżej cen rynkowych, ochrona lokatora, wysokie koszty wyjścia). Generalnie jest to typowy program, gdzie z niejasnych przyczyn większość finansuje mniejszość, która zresztą nie jest z programu zadowolona.

Z analizy omówionych wyżej dysproporcji i przyczyn je powodujących wynikają następujące rekomendacje pod adresem polityki gospodarczej:

1. Konieczna jest poprawa funkcjonowania rynku terenów budowlanych, a w szczególności lepsza informacja o terenach, zwłaszcza tych wystawianych na sprzedaż oraz bardziej aktywna polityka gmin, przejawiająca się w pozyskiwaniu i uzbrajaniu terenów, oddziaływaniu podatkowym na stymulację podaży poprzez podatek katastralny od wartości terenów, lub inne podatki nakładane na miejskie tereny niezabudowane oraz organizowanie przetargów na sprzedaż terenów pod zabudowę. Tutaj powraca też podniesiona już wcześniej sprawa braku aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego.
2. Zmniejszeniu ryzyka inwestycji mieszkaniowych dla konsumenta sprzyjałoby przyjęcie przez parlament tzw. ustawy deweloperskiej, której projekt od dłuższego już czasu jest przygotowywany i dyskutowany w Ministerstwie Infrastruktury. Ustawa nakładałaby na dewelopera obowiązek prowadzenia inwestycji poprzez bank (czyli rachunek bankowy)

i poddaniu się jego kontroli w przypadku prowadzenia inwestycji ze środków własnych klientów. Kontrola bankowa dotyczyłaby przy tym tylko podstawowych elementów prowadzonej inwestycji tj. kontroli wypłat transz środków i rzeczowego zaawansowania inwestycji, tak aby ograniczyć ryzyko utraty powierzonych deweloperowi środków.

3. Konieczna jest liberalizacja zasobu mieszkań na wynajem, tj. wynajem powinien się odbywać na warunkach rynkowych i z czynszem równowagi rynkowej.
4. Szybkiemu odchodzeniu od reglamentacji czynszów i nadmiernej ochrony lokatorów powinno towarzyszyć wzmocnienie roli dodatków mieszkaniowych dla osób słabych ekonomicznie oraz zwiększenie roli mieszkań socjalnych jako przejściowego bufora problemów społecznych. Bez osłony socjalnej w postaci dodatków mieszkaniowych oraz mieszkań socjalnych nie będzie w Polsce przyzwolenia na eksmisje z tytułu nie płacenia czynszu czy nie spłacania kredytów hipotecznych. Elementy te, wstydliwie pomijane przez polskich polityków oraz literaturę, są niezbędnym elementem mechanizmu rynkowego. Warto dodać, że dodatki mieszkaniowe w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej są podstawowym wydatkiem budżetu państwa związanym z sektorem mieszkaniowym i podstawowym narzędziem polityki społecznej, podczas gdy ich znaczenie w Polsce jest jak dotychczas marginalne.
5. Program tzw. TBS powinien zostać jak najszybciej zakończony i przekształcony w programy budownictwa socjalnego.

Rozdział 3.

Inwestycje zagraniczne i poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce³¹

Jacek Cukrowski i Małgorzata Jakubiak

Ogólna wielkość inwestycji w danym kraju należy do podstawowych uwarunkowań wzrostu gospodarczego. Wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy nie jest jednak automatyczny. Ich efektywność jest wypadkową wielu innych czynników: postępu technologicznego, rozwoju kapitału ludzkiego oraz istniejących uwarunkowań organizacyjnych i instytucjonalnych. Tym niemniej, pobudzanie procesów inwestycyjnych (stymulowanie oszczędności i bezpośrednich inwestycji zagranicznych) jest jednym z centralnych elementów polityki gospodarczej. W kontekście obserwowanego w ostatnich latach przed akcesją do Unii Europejskiej znacznego spowolnienia tempa wzrostu polskiej gospodarki i związanych z tym ograniczonych możliwości inwestycyjnych podmiotów krajowych problematyka bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) znajdowała się i nadal znajduje w centrum uwagi kolejnych ekip kierujących polityką gospodarczą kraju. Autorzy poniższego opracowania, oprócz diagnozy uwarunkowań inwestycji zagranicznych, na tle ogólnej polityki wspierania inwestycji w naszym kraju, dokonali również analizy efektów dotychczasowych inwestycji zagranicznych i zarysowali wnioski i rekomendacje dotyczące poprawy klimatu inwestycyjnego w Polsce.

Charakterystyka bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

Dynamika BIZ

Na dużą skalę zjawisko napływu BIZ w Polsce obserwowane było dopiero wraz z pojawieniem się pierwszych efektów reform rynkowych, które wpłynęły na zmniejszenie inflacji i poprawę pozostałych wskaźników makroekonomicznych. Szczególnie wysoką dynamikę BIZ odnotowano w drugiej połowie lat 90. Rok 2000, kiedy to napłynęło do Polski BIZ na sumę 9,34 mld dolarów był rekordowy pod tym względem. Osłabienie koniunktury na początku obecnej dekady, tak w Polsce jak i na świecie oraz zwolnienie tempa prywatyzacji, wpłynęło negatywnie na strumień BIZ do naszego kraju. W latach 2002-2004 napływało do Polski średnio 4,3 mld dolarów rocznie.

³¹ Opracowanie to stanowi uaktualnioną syntezę szerszego opracowania tych samych autorów p. t. „Znaczenie inwestycji zagranicznych i poprawa klimatu inwestycyjnego”. Seria Trzeci Etap Reform, CASE 2004.

W 2004 r., podobnie jak w latach poprzednich, największymi inwestorami pozostawały firmy z krajów OECD (93%), w tym Unii Europejskiej (76%). Do 2004 r. najwięcej kapitału zagranicznego napłynęło z Francji (20%), Holandii (14%) i Niemiec (13%). BIZ lokowane w naszym kraju w latach dziewięćdziesiątych koncentrowały się głównie w sektorze produkcyjnym, chociaż w ostatnim okresie dała się zaobserwować tendencja do przesuwania inwestycji z działalności produkcyjnej w kierunku usług. O ile według stanu na koniec 1999 roku na działalność produkcyjną przypadało 49,2% skumulowanej wartości inwestycji zagranicznych, pod koniec roku 2004 wielkość ta wynosiła już tylko 39,9%. Obserwowany pod koniec dekady spadek udziału działalności produkcyjnej w BIZ nastąpił głównie w wyniku znacznego wzrostu sektora usług finansowych, łączności i handlu³².

Obecnie (koniec 2004 r.) spółki z udziałem kapitału zagranicznego stanowią ponad 23% ogółu spółek prawa handlowego i są istotnym elementem polskiej gospodarki. Znajduje w nich zatrudnienie około 800 tys. pracowników, co stanowi około 10% zatrudnionych w całej gospodarce³³. Stosunek skumulowanej wartości BIZ do PKB w Polsce wzrósł z poziomu 0,1% w roku 1990 do około 25% w roku 2003³⁴. Wielkość ta, odzwierciedlająca rolę kapitału zagranicznego w gospodarce, chociaż zbliżona do poziomu występującego w Niemczech i Hiszpanii, jest dużo niższa niż w Czechach, na Węgrzech czy też w Irlandii.

Ogromną rolę w przyciąganiu BIZ do Polski odgrywa wciąż proces prywatyzacji. Do roku 1998 wartość napływającego kapitału zagranicznego przeznaczanego na kupowanie udziałów lub akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw stanowiła od 6 do 13% ogólnej wartości napływających BIZ. W dwóch kolejnych latach nastąpił wyraźny wzrost udziału transakcji prywatyzacyjnych w napływie BIZ. W roku 2000 52% wartości inwestycji bezpośrednich przypadło na zakup przedsiębiorstw od Skarbu Państwa. Uwzględniając całość napływających do kraju środków zagranicznych związanych z prywatyzacją (nie tylko same wpływy państwa z tytułu sprzedaży przedsiębiorstw, lecz również realizację zobowiązań inwestycyjnych), widać iż w każdym roku w okresie 1999-2002 inwestycje związane z prywatyzacją stanowiły przynajmniej 40% całości napływu BIZ. Biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg prywatyzacji, ciągle duży potencjał prywatyzacyjny polskiej gospodarki oraz bieżące potrzeby budżetowe należy oczekiwać, że w najbliższych kilku latach dynamika prywatyzacji jako czynnika powodującego napływ BIZ do Polski będzie wciąż w dużym stopniu decydować o wielkości napływu inwestycji zagranicznych. Natomiast w dłuższym okresie rola procesów prywatyzacyjnych będzie malała. Z tego względu już teraz w Polsce

³² Obliczenia własne na podstawie danych PAIiZ. Szczegółowe dane dotyczące struktury i dynamiki BIZ w Polsce znajdują się w Cukrowski i Jakubiak (2004).

³³ Mowa tu o zależnych zatrudnionych (bez pracujących na własny rachunek). Rocznik Statystyczny GUS 2004, str. 237.

³⁴ Dane UNCTAD.

przykłada się dużą wagę do przyciągania inwestycji typu *greenfield*, czyli budowania nowych firm od podstaw.

Przegląd regulacji prawnych

Regulacje dotyczące inwestorów zagranicznych w Polsce nie odbiegają zasadniczo od podobnych regulacji zastosowanych w innych krajach Europy Środkowej³⁵, za wyjątkiem uregulowań dotyczących zakupu gruntów. Obecnie zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez inwestorów zagranicznych określają przepisy odnoszące się do ogółu przedsiębiorstw działających na terenie Polski. Od sierpnia 2004 r. obowiązuje ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, która (podobnie jak wcześniejsze Prawo działalności gospodarczej z 19 listopada 1999 r.) gwarantuje zagranicznym i krajowym inwestorom równe prawa podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Prawo to działa na zasadzie wzajemności, tj. ma zastosowanie w przypadku przedsiębiorców pochodzących z krajów, z którymi Polska ratyfikowała odpowiednie umowy międzynarodowe³⁶.

Zagraniczni inwestorzy mogą podejmować działalność gospodarczą w formie otwierania oddziałów na terytorium Polski, zakładania spółek cywilnych, partnerskich, akcyjnych, akcyjno-komandytowych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek jawnych oraz przedstawicielstw³⁷. W zależności od wybranej formy działalności, zagraniczni inwestorzy zobowiązani są do odprowadzania odpowiednich podatków: od dochodów osobistych, od przychodów, VAT czy podatków lokalnych. W przypadku przedsiębiorcy pochodzącego z kraju, z którym Polska ma podpisane umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, stawki podatku od dochodów lub od przychodów mogą być niższe.

Jedynym wyjątkiem, kiedy inwestorzy zagraniczni traktowani są inaczej niż inwestorzy krajowi jest zakup ziemi. Aby osoba lub podmiot zagraniczny mógł nabyć nieruchomość lub ziemię z prawem wieczystej dzierżawy, ewentualnie przejąć firmę posiadającą taką nieruchomość czy ziemię, musi uzyskać pozwolenie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister wystawia takie pozwolenie pod warunkiem, że ewentualny zakup nie zagraża bezpieczeństwu narodowemu, obronie i porządkowi publicznemu i nie jest sprzeczny z in-

³⁵ W raporcie stanowiącym podstawę przedstawionej syntezy warunki te zostały szczegółowo porównane. Zob. Cukrowski, Jakubiak (2004), s. 21-25.

³⁶ Są to następujące kraje: Albania, Argentyna, Australia, Austria, Azerbejdżan, Bangladesz, Białoruś, Bułgaria, Chile, Chiny, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Egipt, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Grecja, Hiszpania, Indie, Indonezja, Izrael, Jugosławia, Kanada, Kazachstan, Korea Południowa, Kuwejt, Litwa, Łotwa, Macedonia, Malezja, Mołdowa, Maroko, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Singapur, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Tajlandia, Tunezja, Turcja, Ukraina, Urugwaj, Uzbekistan, Węgry, Wielka Brytania, Wietnam, Włochy, Zjednoczone Emiraty Arabskie (www.paiz.gov.pl).

³⁷ Jeżeli warunek wzajemności nie jest spełniony, osoby zagraniczne mogą tworzyć wyłącznie spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek oraz obejmować bądź nabywać ich udziały i akcje.

tereselem narodowym. Rozpatrzenie wniosku trwa dwa miesiące, natomiast samo zezwolenie na zakup ziemi czy nieruchomości ważne jest przez jeden rok, w przeciągu którego transakcja musi dojść do skutku. Od maja 2004 r. zgody takiej nie potrzebują przedsiębiorcy z krajów Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (UE z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem), jednakże pod warunkiem, iż przedmiotem zakupu nie są zasoby naturalne ani grunty rolne czy leśne. Zresztą już wcześniej, na mocy ustawy „O zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (...)” z 24 marca 2001 r., preferencyjnie traktowani byli przedsiębiorcy z UE. Zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych nie są również potrzebne, jeżeli przedmiotem zakupu jest mieszkanie, grunt do 0,4 hektara w mieście na potrzeby bezpośrednio związane z wykonywaną działalnością gospodarczą, a także, jeżeli dokonujący zakupu gruntu lub nieruchomości obcokrajowiec zamieszkuje w Polsce od co najmniej pięciu lat. Zezwolenie nie jest również potrzebne, jeżeli zagraniczny bank przejmuje nieruchomość będącą zabezpieczeniem kredytu. Powyższe wyjątki nie mają jednak zastosowania w przypadku, kiedy nieruchomość znajduje się na terenie przygranicznym lub jej częścią jest ziemia rolna o powierzchni powyżej jednego hektara.

Innym poważnym administracyjnym ograniczeniem prowadzenia działalności w Polsce jest w wielu przypadkach konieczność uzyskania zezwolenia na pracę. Preferencyjnie traktowani są obywatele krajów Unii Europejskiej oraz właściciele lub reprezentanci dużych firm chcących inwestować na terytorium Polski. W zasadzie obywatele poszerzonej UE nie potrzebują specjalnego pozwolenia, jednak za wyjątkiem osób pochodzących z państw członkowskich, które na razie utrzymały ograniczenia na swoich rynkach pracy dla polskich obywateli. Wobec tych grup osób (pochodzących m. in. z Niemiec, Austrii, Hiszpanii, Grecji, Holandii, Szwajcarii i Islandii) Polska zastosowała zasadę wzajemności (nieco złagodzoną dla obywateli Danii, Holandii, Norwegii i Włoch). Cudzoziemcy spoza Unii pragnący na stałe pracować w Polsce i pracodawcy zamierzający zatrudniać cudzoziemskich pracowników zobowiązani są do starania się o indywidualne pozwolenia na pracę. Aby je uzyskać, pracodawca musi podjąć szereg dość uciążliwych kroków administracyjnych, a decyzja o przyznaniu zezwolenia zależy od takich czynników, jak sytuacja na lokalnym rynku pracy oraz kilku innych kryteriów. Zazwyczaj pracodawca musi najpierw udowodnić, że na lokalnym rynku pracy nie ma do dyspozycji pracowników o takich kwalifikacjach, jakimi cechuje się osoba, którą chce zatrudnić. Procedury uzyskiwania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców są wieloetapowe i długotrwałe, a a w wielu przypadkach zgody są wydawane na krótki okres (rok do dwóch lat), a po upływie tego okresu trzeba się starać od nowa o uzyskanie takiej zgody. Całokształt uregulowań tych kwestii, jakkolwiek by ich nie uzasadniać, jest przykładem ostrego ograniczenia swobody przedsiębiorców w wyborze pracowników, których chcą zatrudnić.

Zachęty dla inwestorów

Obecnie stosowane zachęty dla inwestorów można podzielić na dwa rodzaje: granty inwestycyjne oraz dodatkowe zachęty wciąż obowiązujące w specjalnych strefach ekonomicznych.

Zgodnie z ustawą „O finansowym wspieraniu inwestycji” z 20 marca 2002 r., przedsiębiorcy (zarówno zagraniczni jak i krajowi) mogą ubiegać się o wsparcie finansowe nowej inwestycji, nawet do wysokości 25% zainwestowanych środków. Granty inwestycyjne udzielane są na inwestycje, które: wynoszą co najmniej 10 mln euro, lub przynajmniej 500 tys. euro, ale wiążą się z modernizacją istniejącego przedsiębiorstwa i z utrzymaniem przynajmniej 100 miejsc pracy przez 5 lat, lub też wiążą się ze stworzeniem co najmniej 20 nowych miejsc pracy i utrzymaniem ich przez 5 lat, lub wprowadzeniem innowacji technologicznej albo pozytywnym wpływem na środowisko naturalne. Ponadto inwestycje wspierane przez państwo muszą spełnić co najmniej dwa spośród poniższych warunków: wpływać na rozwój gospodarczy regionu, być zlokalizowane w obszarze „wsparcia”, wprowadzać innowacje technologiczne, przyczyniać się do współpracy z krajowym zapleczem naukowo-badawczym, wpływać na lokalny rynek pracy.

Według tej samej ustawy, przedsiębiorcy mogą ubiegać się również o granty na tworzenie nowych miejsc pracy czy też o granty na szkolenia. Górnym pułapem wsparcia finansowego na utworzenie nowych miejsc pracy jest 4000 euro na zatrudnionego, natomiast wsparcie finansowe na szkolenia nie może przekroczyć 1150 euro na pracownika. Ponadto, do 2003 roku inne postanowienie ustawy o wspieraniu inwestycji pozwalało gminom starać się o wsparcie finansowe inwestycji w poprawę infrastruktury, a górny pułap grantu wynosił 50% inwestycji. Łączna suma pomocy udzielonej w ramach grantów inwestycyjnych oraz grantów na nowe miejsca pracy nie może przekroczyć maksymalnej wartości pomocy regionalnej, ustalonej na różnym poziomie dla różnych obszarów.

Trudno jest jednoznacznie ocenić wyniki programu wspierania inwestycji realizowanego w latach 2002-2003³⁸. Zainteresowanie nim rosło wraz ze świadomością przedsiębiorców o jego istnieniu, jednak można mieć wątpliwości odnośnie skuteczności działania urzędników, gdyż mimo dużej ilości wniosków nie został wykorzystany cały budżet programu. Nie w pełni wykorzystany budżet budzi zdziwienie, jeżeli wziąć pod uwagę opinie urzędników, iż środki przeznaczone w latach 2002-2003 na wspieranie inwestycji były za małe, aby zachęty mogły być konkurencyjne w porównaniu z oferowanymi na przykład w Czechach.

W związku ze wstąpieniem do Unii Europejskiej, w 2004 r. ustawa „O finansowym wspieraniu inwestycji” uległa modyfikacjom i została włączona do Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, a tym samym objęta funduszami strukturalnymi. Od roku 2004 o wsparcie inwestycji strukturalnych w ramach tej ustawy nie

³⁸ Szczegóły zob. w Cukrowski i Jakubiak (2004), s. 18-20

mogą się już ubiegać gminy. Natomiast program daje możliwość finansowania inwestycji w parkach technologicznych bądź przemysłowych. Ponadto położono większy nacisk na wsparcie inwestycji wprowadzających innowacje technologiczne bądź promujące współpracę z zapleczem badawczo-rozwojowym, wykreślając zapis o warunku lokalizacji inwestycji w „obszarach wsparcia”. Od momentu wejścia w życie ustawy do czerwca 2004 odbyło się już pięć tur rozpatrywania wniosków o wsparcie finansowe. Do lutego 2004 r. wpłynęło około 660 wniosków.

Za wcześniej jeszcze na ocenę efektywności środków przeznaczonych na wspieranie inwestycji w 2004 roku. Poza tym trudno będzie porównać systemy wsparcia stosowane dotychczas z całym „Programem operacyjnym wzrostu konkurencyjności”, którego budżet wynosi około 2 860 mln euro, z czego 44% pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, 14% z budżetu państwa (388,5 mln euro), a reszta z innych źródeł, w tym prywatnych. Sytuację utrudnia również brak rzetelnych ocen skutków istniejących już od paru lat programów wspierania inwestycji autorstwa rządu.

Specjalne strefy ekonomiczne

Działające obecnie na terytorium Polski 14 specjalnych stref ekonomicznych (SSE) powstawało w latach 1995-1997. Z założenia miały one funkcjonować przez 20 lat, przyciągać zagraniczny kapitał i wspierać rozwój gospodarczy danej okolicy.

Do końca 2004 r. we wszystkich strefach stworzono blisko 78 tysięcy miejsc pracy, czyli ponad $\frac{3}{4}$ z zakładanych nowych miejsc pracy w ciągu przewidywanych 20 lat działania stref. Od połowy lat 1990. poprawiło się wykorzystanie przestrzenne stref. Pod koniec 2004 r. zagospodarowano około 55% całości ich obszaru. Jednakże częściowo wynik taki dało się uzyskać wyłączając z obszaru stref działki nieatrakcyjne, a włączając odpowiednio przygotowane tereny (MGiP, 2005). Nowe inwestycje w strefach w ostatnich latach były względnie duże (około 3,5 mld PLN średnio w okresie 2002-2004), a około 80% z nich dokonywane było przez inwestorów zagranicznych³⁹. Co więcej, zwiększała się intensywność inwestycji w odniesieniu do zasobów gruntowych stref. W rezultacie zainwestowany kapitał w przeliczeniu na 1 ha powierzchni stref wzrósł z około 1 mln PLN/1ha w okresie 1998-1999 do ponad 3 mln PLN w roku 2004⁴⁰.

Wszystkie te pozytywne efekty miały jednak swój koszt. Od początku działania stref do 2003 r. udzielono pomocy publicznej w postaci zwolnień od podatku dochodowego w wysokości około 10% zainwestowanego do tej pory na terenie stref kapitału. W kolejnych latach efektyw-

³⁹ Szacunkowo w strefach w ostatnich latach lokowano około 10% wszystkich napływających do Polski inwestycji zagranicznych.

⁴⁰ Własne obliczenia na podstawie Smętowski (2001) oraz MGiP (2005).

ność pomocy regionalnej udzielanej w strefach spadała, bowiem tworzenie nowych miejsc pracy stawało się coraz droższe. Udzielane zwolnienia podatkowe w przeliczeniu na jedno utworzone miejsce pracy wynosiły w roku 1999 około 11 tys. PLN. W roku 2002 zwolnienia te w przeliczeniu na jedno nowoutworzone miejsce pracy wzrosły do 31 tys. PLN, a w 2003 r. – do 42 tys. PLN. Oczywiście przy szacunku strat i korzyści tego rodzaju zwolnień należy wziąć pod uwagę jednorazowy charakter zwolnień i przewidywany czas funkcjonowania przedsiębiorstw na jej terenie płacących kontrybucje do budżetu w znacznie dłuższej perspektywie czasowej. Jednakże mimo wszystko coraz droższe nowe miejsca pracy w strefach sygnalizują znaczne obciążenia fiskalne. Szczególnie, jeśli wziąć pod uwagę, iż charakter produkcji w strefach zasadniczo się nie zmienia, tzn. wytwarzanie jest tak samo kapitałochłonne. Stosunek zainwestowanego kapitału do ilości zatrudnionych pozostaje od 1997 roku względnie stały, co może sygnalizować, iż produktywność przedsiębiorstw działających w strefach nie rośnie tak szybko jak tych działających poza strefami i nie korzystających z ulg. Ogólnie, dla całego przetwórstwa przemysłowego w Polsce w badanym okresie dał się zauważyć systematyczny wzrost kapitałochłonności produkcji. Jednak w specjalnych strefach ekonomicznych tego nie widać.

Brakuje jak dotąd udokumentowanego i całościowego bilansu korzyści i kosztów, które powstały w związku z funkcjonowaniem SSE. Wskazuje się jednak na brak konsekwentnej i przemyślanej polityki dotyczącej ich lokalizacji i koncepcji działania oraz na duży wpływ lokalnych grup interesów na decyzje o tworzeniu tych stref. Ze względu na brak takiej przemyślanej polityki struktura branżowa SSE jest wysoce rozproszona: powstały strefy skupiające przedsiębiorstwa działające w odrębnych i nie kooperujących ze sobą branżach przemysłu, co obecnie utrudnia współpracę między firmami, czy też powstawanie tzw. gron przemysłowych. Wyjątkiem jest jedynie przemysł środków transportu. Tam, gdzie inwestorzy strategiczni rozwinęli produkcję samochodów, powstały także mniejsze lokalne firmy specjalizujące się w produkcji części i podzespołów.

Podsumowując, skutki ekonomiczne działalności specjalnych stref ekonomicznych są obecnie trudne do jednoznacznego podsumowania. Wyjątkami są nie więcej niż cztery strefy położone w lepiej rozwiniętych regionach kraju, które są przykładem sukcesu⁴¹. Sytuacja taka może być wynikiem braku przemyślanej polityki wobec SSE w Polsce, może jednak też wynikać z braku koncepcji polityki rozwojowej dla wybranych regionów kraju. W rezultacie aktywność w ramach SSE zamiast wspierać rozwój słabszych regionów skoncentrowała się w regionach silnie zindustrializowanych.

Obecnie na terytorium specjalnych stref ekonomicznych inwestor może liczyć na ulgi w podatku od przychodów lub od dochodów. Podstawowym kryterium przyznania ulgi po-

⁴¹ Względne sukcesy odniosły strefy: Mielecka, Katowicka, Wałbrzyska i Legnicka. Należy jednak zwrócić uwagę, że powstały one w tradycyjnych regionach wysoko uprzemysłowionych.

datkowej jest wielkość inwestycji lub liczba nowych miejsc pracy. Minimalna wartość inwestycji, od której można ubiegać się o przyznanie ulg, wynosi 100 000 euro, a limitem pomocy publicznej jest 50% lub 65% nakładów inwestycyjnych⁴².

Oprócz opisanych powyżej instrumentów wspierania inwestycji, działając w granicach SSE można również korzystać z ulg w lokalnie nakładanych podatkach, takich jak podatek od nieruchomości, czy podatek od środków transportu. Ponadto, możliwa jest w nich działalność wolnych obszarów celnych i składów celnych. Zatrudniając bezrobotnych lub niepełnosprawnych inwestor może dodatkowo skorzystać z pomocy finansowej państwa w postaci zwrotu kilkunastomiesięcznych zarobków, części kosztów poniesionych na szkolenia, składek na ubezpieczenia społeczne i innych. Aby móc skorzystać z opisanego wsparcia, inwestor musi przez okres przynajmniej pięciu lat prowadzić działalność gospodarczą na terenie strefy, pozostawać właścicielem nieruchomości w niej zlokalizowanych oraz utrzymywać stworzone miejsca pracy.

Przywileje, z jakich obecnie mogą skorzystać przedsiębiorcy działający na terenie stref zostały zredukowane w stosunku do reguł obowiązujących do końca 2000 r. Działalność stref była przedmiotem negocjacji z Unią Europejską, ze względu na artykuł 87 Traktatu Europejskiego o pomocy publicznej, na mocy którego Unia wywiera nacisk na obecne i przyszłe kraje członkowskie, aby likwidowały tego rodzaju instrumenty jako utrudniające konkurencję. Z wynegocjowanych przez Polskę postanowień wynikają limity pomocy publicznej – 50 i 65% nakładów inwestycyjnych. Ostatecznie przyjęto, że SSE będą działały tak długo, jak przewidziano początkowo. Wszystkie przywileje zostaną jednak definitywnie zlikwidowane w roku 2017, a przewiduje się iż od roku 2011 nie będą już wchodzić do stref nowi inwestorzy.

Zasadność zachęt inwestycyjnych

Mimo, że trudno jest określić efekt netto wprowadzenia systemu zachęt, motywy ich wprowadzania znane są dobrze – chodzi o zorientowane na eksport, przynoszące nową wiedzę i technologie inwestycje zagraniczne. Jednak bez inwestycji w infrastrukturę, a także edukację i kwalifikacje pracowników bardziej prawdopodobne jest pozyskiwanie „niższej jakości” inwestycji, które nie będą zwiększały międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i będą w mniejszym stopniu oddziaływały pozytywnie na firmy krajowe. Jeżeli polityka przyciągania inwestycji ma być skuteczna, musi być skoordynowana z ogólną polityką gospodarczą kraju, być przejrzysta i skoncentrowana wokół paru jasno określonych priorytetów.

Przy oferowaniu zachęt ukierunkowanych na określone inwestycje należy pamiętać, że zachęty te są dla inwestorów elementem ogólnego klimatu inwestycyjnego. Nie powinny one zatem zastępować odpowiednich regulacji ani jasnej i konsekwentnie realizowanej polityki

⁴² 65% jedynie w przypadku małych i średnich firm.

gospodarczej. Badania empiryczne pokazują np., że zachęty mające na celu wynagrodzenie lokalizacji inwestycji w okolicy ocenianej jako niekorzystna, mogą w dłuższym okresie okazać się bardzo kosztowne dla budżetu. System zachęt i grantów powinien mieć na celu długookresowe korzyści dla gospodarki. W tym kontekście wydaje się na przykład dyskusyjne oferowanie zachęt inwestorom, którzy i tak wybraliby daną lokalizację ze względu na wyposażenie w określone czynniki produkcji.

Atutem Polski wciąż pozostaje tania siła robocza. Jednakże, jeżeli koszty pracy znacząco wzrosną, a nie pojawią się inne czynniki czyniące daną lokalizację atrakcyjną – duża korporacja może bardzo szybko przenieść oddział na przykład do krajów Azji Wschodniej⁴³. Powszechne stosowanie tego typu zachęt wydaje się więc mało uzasadnione ekonomicznie. Bo wiem nie tyle ważne są inwestycje, które przejściowo zwiększą zatrudnienie i będą opierać się jedynie na niewykwalifikowanej sile roboczej; ważne są szczególnie te, które mogą podnieść poziom kwalifikacji ludzi i potencjał wzrostowy gospodarki.

W tym kontekście należy dobrze ocenić działania Ministerstwa Gospodarki i Pracy zmierzające do większego promowania tzw. inwestycji technologicznych oraz innowacji i wykorzystania do tego celu funduszy strukturalnych UE. Zmiany w ustawie dotyczącej udzielania wsparcia inwestycji poszły w dobrym kierunku. Jednakże jest jeszcze za wcześnie, aby oceniać ich wyniki.

Poprawa klimatu inwestycyjnego

Uważa się, że jednym z głównych czynników wpływających na ogólny klimat inwestycyjny i hamujących napływ BIZ jest niestabilność i nieprecyzyjność systemu podatkowego. Brak przejrzystości i wieloznaczność umożliwiające dowolność interpretacji przepisów⁴⁴ oraz uprzywilejowana pozycja urzędów w sporach z podmiotami gospodarczymi są głównymi negatywnymi czynnikami branymi pod uwagę przez inwestorów zagranicznych podejmujących decyzje odnośnie lokalizacji biznesu w danym kraju. Doświadczenia krajów przyjmujących rokrocznie dużą ilość BIZ wskazują, że uporządkowanie i stabilizacja systemu podatkowego jest kluczowym czynnikiem warunkującym napływ kapitału zagranicznego.

Innym ważnym czynnikiem hamującym napływ BIZ jest brak przejrzystych i jednoznacznych regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw oraz częściowo z tego wynikająca niewielka skuteczność egzekwowania prawa. Niestety,

⁴³ Wystarczy tutaj przypomnieć wycofanie się IBM z Węgier – okazało się, że jedynym atutem lokalizacji fabryki na Węgrzech był nie tyle kapitał ludzki, infrastruktura, bliskość krajów Unii i tym podobne, ale tania siła robocza. Opłacało się więc przenieść produkcję do Chin.

⁴⁴ Sprawom tym poświęcamy następny rozdział naszego opracowania.

w wielu wypadkach samo państwo nie wywiązuje się ze swego podstawowego obowiązku – stróża prawa – przyczyniając się do pogłębiania problemów finansowych firm prywatnych (krajowych i zagranicznych). Stąd, w celu kształtowania dobrego klimatu inwestycyjnego szczególnie znaczenie powinno być nadane większej przejrzystości tych przepisów oraz zwiększeniu skuteczności egzekwowania prawa.

Ważnym czynnikiem niezbędnym dla skutecznego promowania inwestycji jest łatwy dostęp do informacji dotyczących warunków inwestycyjnych i zalet danej lokalizacji oraz właściwe działania promocyjne. Wszystko to powinno być brane pod uwagę przy przygotowaniu oferty dla inwestorów zagranicznych.

Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój gospodarczy

Wpływ BIZ na wzrost gospodarczy może być dwojakiego rodzaju. Przede wszystkim, podnoszenie produktywności w samych firmach zagranicznych może przekładać się w sposób bezpośredni na wzrost produktywności w całej gospodarce. Źródeł wyższej i szybciej rosnącej produktywności firm zagranicznych należy szukać w wyższym poziomie zarządzania, wyższej wydajności pracy, intensywnych i trafnych inwestycjach, a także często w wyższej niż w firmach krajowych intensywności eksportu. Dodatkowo, absorbując siłę roboczą, nowo powstające przedsiębiorstwa zagraniczne działają jako bufor na lokalnym rynku pracy.

Możliwa jest jednak sytuacja, w której sektor firm zagranicznych osiągając sam bardzo dobre wyniki gospodarcze i czerpiąc z nich niemałe korzyści pozostaje w izolacji od reszty gospodarki i nie pociąga za sobą rozwoju pozostałych jej sektorów. Dlatego na szczególną uwagę zasługuje drugi typ oddziaływania – pośredni, związany z korzystnymi dla gospodarki efektami zewnętrznymi, czyli wpływem działalności firmy zagranicznej na szersze otoczenie gospodarcze (tzw. „spillovers”). Zjawiskom takim poświęcono szereg poważnych badań naukowych, których wyniki są niejednoznaczne i różne dla różnych regionów (Görg i Strobl 2001). Ustalono w nich między innymi, że pośredni wpływ firm zagranicznych na rozwój gospodarczy danego kraju może odbywać się różnymi kanałami (Blomstrom 1991):

- poprzez transfer wiedzy i nowych technologii z firm zagranicznych do przedsiębiorstw krajowych tego samego sektora;
- poprzez wymuszanie zmian w firmach krajowych za pomocą konkurencji;
- poprzez przepływ wysoko wykształconych kadr kierowniczych i specjalistycznych z firm zagranicznych do firm krajowych;
- poprzez kooperację z firmami krajowymi (dostawcami materiałów, półproduktów, produktów i usług), które muszą podnieść poziom nowoczesności swoich produktów i zra-

cjonalizować ich koszty oraz zreformować zarządzanie aby móc współpracować z wymagającymi odbiorcami.

Transfer wiedzy i nowych rozwiązań technologicznych

W Polsce mamy dotąd do czynienia z sytuacją, kiedy bardzo małe nakłady na badania i rozwój przedsiębiorstw zagranicznych nie pozwalają na wystąpienie efektów tych inwestycji na poziomie całego przemysłu. Inną sprawą jest fakt, że także firmy krajowe inwestują w badania i rozwój bardzo mało, co z kolei zmniejsza możliwości zaabsorbowania przez nie technologii, z którymi mogą się zetknąć w kontaktach z firmami zagranicznymi⁴⁵.

Przedsiębiorstwa z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego wytworzyły w naszej gospodarce do 1999 r. jedynie 14% całego krajowego zasobu technologii⁴⁶. W rezultacie Polska, na tle innych krajów OECD, ma jeden z najniższych wskaźników udziału firm zagranicznych w całkowitych nakładach na B+R. Jest to sytuacja krańcowo różna od sytuacji Irlandii (lub Hiszpanii), gdzie dynamiczny wzrost w latach dziewięćdziesiątych był w dużej części wspierany przez działalność związaną z B+R, wykonywaną głównie przez zagranicznych inwestorów.

Z tego powodu nie można obecnie oczekiwać, żeby wpływ nakładów na B+R ponoszonych przez inwestorów zagranicznych na wzrost produktywności w Polsce był duży. Jeżeli porównać, jak produktywne były branże, gdzie prowadzono działalność badawczo – rozwojową zarówno w firmach krajowych jak i zagranicznych, widać, że wartość B+R zakumulowanych przez zagranicznych inwestorów nie wykazuje dużego związku z wyższym niż przeciętnie wzrostem produktywności. Jedynie trzy branże z największym zasobem zagranicznych technologii (produkcja pojazdów mechanicznych, przemysł farmaceutyczny i produkcja maszyn i urządzeń elektrycznych) są średnio bardziej produktywne od innych (Jakubiak, 2002). Opisane wyniki sugerują, że wyższa produktywność branży jest raczej pośrednim rezultatem obecności zagranicznych inwestorów i wynikającej z niej motywacji krajowych producentów do inwestowania w nowoczesne technologie, aby być konkurencyjnymi, niż z akumulacją nowoczesnej technologii przez zagraniczne korporacje w naszym kraju⁴⁷.

W świetle powyższych, w sumie niezbyt optymistycznych ustaleń, nasuwają się następujące wnioski dla polityki gospodarczej: należy wspierać działania nastawione na zwiększanie możliwości absorpcyjnych firm krajowych, bardziej aktywnie promować koopera-

⁴⁵ Szerzej na ten temat: Górzyński M., R. Woodward i M. Jakubiak (2004)

⁴⁶ Szczegółowe obliczenia przedstawione w pracy Jakubiak (2002).

⁴⁷ Badania Brzozowskiego i Kubiela (2002) dotyczące wpływu inwestycji zagranicznych na podnoszenie produktywności polskiej gospodarki są bardziej optymistyczne. Autorzy ci uwzględnili w swoich szacunkach również wpływ B+R w centralach zagranicznych firm na wieloczynnikową produktywność branż polskiego przemysłu przetwórczego i otrzymali wynik sugerujący pozytywny wpływ.

cję między krajowymi firmami a przedsiębiorstwami zagranicznymi, zachęcać do inwestowania w nowe technologie⁴⁸, wspierać szkolenia oraz być może przede wszystkim inwestować w edukację.

Podwyższanie kwalifikacji zawodowych oraz wzrost wydajności pracy

Powszechnie wiadomo, że firmy zagraniczne od początku lat 90. lepiej wykorzystywały czynnik pracy niż firmy krajowe. Zależność ta utrzymuje się do dzisiaj. Jak podaje Weresa (2002), w roku 2002 firmy z kapitałem zagranicznym wykazały ponad dwukrotnie wyższą wydajność pracy (mierzoną przychodami na zatrudnionego) od firm krajowych. Z kolei różnica w zysku na zatrudnionego była już w 2000 r. ogromna (przeciętnie około 300 złotych w firmach krajowych i około 6300 złotych w firmach zagranicznych) i w ostatnich latach stale się zwiększała. Część z tych wyników była efektem intensywnych inwestycji⁴⁹.

Zagraniczne przedsiębiorstwa obecne w Polsce inwestują też intensywnie w kapitał ludzki. Pracownicy firm zagranicznych podnoszą swoje kwalifikacje, poziom wykształcenia i znajomości języków obcych. O wykształceniu i samodzielności lokalnych menadżerów mogą świadczyć wyniki badań przytaczanych przez Majcena, Radosevica i Rojca (2003). Badania te sugerują, że ze względu na duży rynek krajowy, menadżerowie średniego stopnia oddziałów dużych firm zagranicznych w Polsce posiadają stosunkowo dużą swobodę w kreowaniu strategii marketingowych firm i w działaniach operacyjnych. Ponadto, lokalna kadra zarządzająca i wykwalifikowana siła robocza odgrywają ważną rolę w polityce konkurencyjnej firm zagranicznych w Polsce⁵⁰. Zdobyte w firmach zagranicznych umiejętności kierownicze i zarządcze są niejednokrotnie przenoszone przez menadżerów do krajowych firm. Możemy więc mówić o występowaniu w Polsce korzystnych efektów zewnętrznych związanych z przechodzeniem wykształconej kadry oraz pracowników z firm zagranicznych do krajowych. Jest to bardzo ważna kwestia, ponieważ transfer nowoczesnych metod zarządzania do przedsiębiorstw krajowych, dokonywany przez wykształconych menadżerów przenoszących ze sobą nowe umiejętności i wiedzę jest szczególnie istotny w podnoszeniu produktywności całej gospodarki.

⁴⁸ Więcej na ten temat w rozdziale 9, poświęconym wspieraniu gospodarki opartej na wiedzy.

⁴⁹ Na przykład, w roku 2000 ponad 68 procent inwestycji w całej polskiej gospodarce dokonywały firmy zagraniczne, zatrudniając przy tym poniżej 20 procent wszystkich zatrudnionych w działalności produkcyjnej przemysłu przetwórczego (Weresa, 2002).

⁵⁰ Takiej swobody w podejmowaniu decyzji nie mają menadżerowie firm zagranicznych Węgier, Słowacji, Estonii i Słowenii (w badanej przez autorów próbie). Próba obejmowała 433 firmy zagraniczne z wymienionych krajów, w tym 153 firmy z Polski. Jak piszą autorzy, próba jest słabo reprezentatywna pod względem liczby firm zagranicznych; jest natomiast dobrze reprezentatywna pod względem zatrudnienia (Majcen, Radosevic, Rojec, 2003).

Zwiększanie eksportu i bilans handlowy

Z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności na rynkach zagranicznych produktów wytwarzanych w Polsce, rola firm zagranicznych jest bardzo ważna ze względu na ich olbrzymi potencjał eksportowy. Udział eksportu przedsiębiorstw zagranicznych w eksporcie Polski ogółem wyniósł w 2001 r. 52,6%. Jednak należy mieć na uwadze, że firmy te również bardzo dużo importują (w tym samym roku udział firm zagranicznych w imporcie ogółem wyniósł 60,7%), co z punktu widzenia potrzeb zrównowżenia bilansu handlowego daje im nieco gorsze świadectwo.

Pewna nadzieja poprawy tych proporcji może być wiązana ze zmianą struktury eksportu – przez bardziej technologicznie zaawansowane firmy zagraniczne, a co za tym idzie ze wzrostem jego wartości. Szeroko zdefiniowane dobra o „średniej” zawartości technologicznej (elektronika powszechnego użytku, samochody) już teraz stanowią około jednej piątej naszego eksportu, a ich udział rósł dynamicznie w latach 1995-1999 (Jakubiak, 2002a). Późniejsze dane GUS wskazują, że ten imponujący wzrost został zatrzymany w latach 2000-2001, można jednak sądzić, że wraz z poprawą wzrostu gospodarczego zainicjowaną wejściem Polski do U. E. oraz ze wzrostem optymizmu inwestorów wynikającym z akcesji może nastąpić powrót do rosnącego trendu udziału dóbr o wyższym poziomie technologii w eksporcie. Ponadto, można także mieć nadzieję, że firmy zagraniczne ulokowane w Polsce od kilku – kilkunastu lat zaczną w szerszym stopniu korzystać z kooperacji z lokalnymi firmami dostarczającymi materiały i półprodukty, co może wpłynąć na zmianę struktury ich zaopatrzenia na korzyść zaopatrzenia krajowego w stosunku do importu.

Podsumowując, można stwierdzić, że mimo wielkiego wysiłku eksportowego, wpływ działalności inwestorów zagranicznych na polski bilans handlowy był w latach 90. niejednoznaczny. Można oczekiwać, iż sytuacja uległa zmianie w ostatnich latach. Prawdopodobnie w szybkim zmniejszaniu się deficytu handlowego od 2003 r. ważną rolę odgrywają również firmy zagraniczne. Jednakże żeby tę hipotezę potwierdzić, należałoby sięgnąć do bardziej szczegółowych danych, obecnie niedostępnych dla autorów.

Aktywizacja gospodarcza regionów i zmniejszenie bezrobocia

Z przeprowadzonych badań (Weresa 2002) dowiadujemy się, że na jedno miejsce pracy stworzone w Polsce w wyniku zagranicznej inwestycji bezpośredniej generowane są średnio 4 nowe miejsca pracy w jej otoczeniu, głównie w firmach kooperacyjnych i usługach. Duże znaczenie obecności inwestora zagranicznego dla rozwoju otoczenia biznesowego jest więc w kontekście lokalnym nie do podważenia.

Wspominane już badania Majcena, Radosevica i Rojca (2003) pokazują, że duże firmy zagraniczne w Polsce kupowały w 2002 roku około 40% materiałów od producentów krajowych.

Jest to wciąż mniej niż sprowadzane z zagranicy 52% materiałów (reszta pochodzi od związanych z inwestorem kapitałowo dostawców). Stanowi jednak dobry punkt startowy i pokazuje, że istnieją już poważne powiązania pomiędzy firmami z ich otoczeniem biznesowym. W szczególności są podstawy aby sądzić, że zdominowany przez zagranicznych inwestorów w Polsce przemysł samochodowy zdołał nawiązać dobrą współpracę z krajowymi dostawcami części.

Podsumowanie i rekomendacje dla polityki gospodarczej

W Polsce inwestorzy zagraniczni traktowani są niemalże na równi z inwestorami krajowymi. Regulacje dotyczące działalności inwestorów zagranicznych są zgodne ze standardami OECD i zasadniczo nie odbiegają od przepisów w sąsiednich krajach Europy Środkowej. Jedynym wyjątkiem – różniącym naszą gospodarkę od gospodarek innych krajów Grupy Wschodniej – jest brak swobody w obrocie ziemią przez firmy zagraniczne. Pozostałe regulacje – w tym ulgi i granty – są w krajach naszego regionu zbliżone. Aby zachęcić dużych inwestorów zagranicznych do podejmowania produkcji o wysokiej wartości dodanej, tworzącej nowe miejsca pracy, wprowadzone zostały instrumenty finansowe, głównie w postaci znacznych ulg w podatku CIT. O ile efektywność tego typu pomocy na świecie trudno jest ocenić, pewnym jest, że kraje, którym udało się przyciągnąć nastawiony na eksport przemysł zaawansowanych technologii, podobnego typu zachęty stosowały bądź stosują. Należy podkreślić, że w polskim systemie zachęt silnie zaznaczony jest aspekt regionalny, natomiast przynajmniej do 2003 r. trudno było dostrzec symptomy spójnej polityki gospodarczej (nie bardzo wiadomo, jakie branże i jakiego rodzaju współpracę z lokalnymi małymi firmami chcieliśmy promować, co doskonale widać na przykładzie dotychczasowej działalności specjalnych stref ekonomicznych). W świetle powyższych faktów, sformułować można następujące postulaty dla polityki gospodarczej wspierającej inwestycje, z których te o charakterze ogólnym nawiązują do rekomendacji przedstawionych w dwóch poprzednich rozdziałach naszej pracy:

1. Konieczne jest zapewnienie większej stabilności przepisów prawnych, efektywne zniesienie dowolności interpretacji przepisów (np. przepisów podatkowych), i doprowadzenie do większej przejrzystości ustawodawstwa.
2. Należy wspierać działania prowadzące do uproszczenia procedur administracyjnych, zmniejszenia biurokracji, egzekwowania prawa, uelastycznienia rynku pracy, porządkowania praw własności, zmniejszenia korupcji i redukcji wszelkiego rodzaju kosztów transakcyjnych.
3. Należy mieć na uwadze, że w warunkach szybko globalizującej się gospodarki światowej te same przyczyny i bariery, które zniechęcają inwestorów zagranicznych do lokowania

swojej działalności w Polsce mogą zachęcić kapitał krajowy do inwestowania na zewnątrz naszego kraju, tam gdzie warunki prowadzenia biznesu są bardziej przejrzyste i łatwiejsze, a koszty dostosowywania się do obowiązujących regulacji tańsze.

4. Przy oferowaniu zachęt ukierunkowanych na określone inwestycje należy pamiętać, że zachęty te są dla inwestorów elementem ogólnego klimatu inwestycyjnego. Nie powinny zatem zastępować odpowiednich regulacji ani jasnej i konsekwentnie realizowanej polityki gospodarczej.
5. W tym kontekście dyskusyjne wydaje się być stosowanie na dużą skalę zachęt inwestycyjnych dla dużych korporacji, często będących bardzo kosztownymi dla budżetu. Jeżeli ukierunkowane zachęty mają być dalej stosowane, powinny być dobrze zintegrowane z polityką gospodarczą i lokalną. Nie może być więcej mowy o takim braku spójności jak w przypadku specjalnych stref ekonomicznych, w których za pomocą coraz bardziej kosztownych zwolnień podatkowych, promowane jest tworzenie pracochłonnej produkcji, w której z roku na rok przewaga konkurencyjna naszego kraju będzie się zmniejszać. Potrzeby, leżące u podstaw danej lokalizacji (regionu), jej wyposażenie w czynniki produkcji, a także możliwość współpracy z lokalnymi firmami powinny być szczegółowo analizowane. Tak samo zresztą, jak zapotrzebowanie na materiały i *outsourcing* potencjalnego inwestora. Ważne jest również, aby dostępne od maja 2004 r. fundusze strukturalne zostały dobrze zintegrowane z polityką gospodarczą i regionalną kraju, w tym ze wsparciem nowych technologii.
6. Badania empiryczne dowodzą, że działalność inwestorów zagranicznych nie oznacza automatycznego transferu technologii i innych korzystnych efektów zewnętrznych dla gospodarki kraju przyjmującego. Inwestycje zagraniczne, nawet duże, nie mają pod tym względem automatycznej przewagi nad innymi rodzajami inwestycji. Dlatego też sądzimy, że niezbędnym warunkiem skorzystania z grantu inwestycyjnego czy systemu zachęt w naszym kraju powinien być wyraźnie egzekwowany wymóg inwestycji w produkcję wspomagającą postęp technologiczny o dużej wartości dodanej według jasno określonych kryteriów. System zachęt i grantów powinien mieć na celu długookresowe korzyści dla kraju. Szczególnie ważne są te inwestycje, które mogą podnieść potencjał wzrostowy gospodarki.
7. Należy również wspierać wybrane rodzaje aktywności zwiększające możliwości absorpcyjne otoczenia biznesowego: edukację, szkolenia, współpracę z lokalnymi firmami i zapleczem naukowym i inwestycje w badania i rozwój na potrzeby produkcji. Przypomnijmy, iż do 2003 r. można się było ubiegać o wsparcie finansowe dużej inwestycji praktycznie jedynie tworząc wystarczająco dużo miejsc pracy.
8. Działania Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) powinny być nie tylko spójne i przemyślane, ale agencja powinna dysponować również wystarczającymi do realizacji swoich zadań kompetencjami i zasobami.

Literatura cytowana w Części I

Reforma stanowienia prawa

- Crain and Hopkins (2001), *The Impact of Regulatory Costs for Small Firms* (SBA, Office of Advocacy).
- Garlicki Leszek (1999), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, s. 205.
- Graham, John D. (2002), Office of Information and Regulatory Affairs, US Office of Management and Budget, *Podsumowanie amerykańskiego systemu regulacyjnego*, (wystąpienie podczas Konferencji Reformy Regulacyjnej 15 stycznia 2002 r., sponsorowanej przez European Policy Centre w Brukseli).
- OECD (1995), *Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris.
- OECD (1997), 'Regulatory Quality and Public Sector Reform', w: *OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*, Paris.
- OECD (1999), *Regulatory Reform in the USA*, Paris.
- OECD (2000), *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*.
- Office of Management and Budget (2001), *Making Sense of Regulation. 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities* oraz: www.whitehouse.gov/omb.
- Regulamin Sejmu, Art. 34 i 172.*
- Rymaszewski Piotr, *Znamiona systemowej niekonkurencyjności*, www.copernicus-finance.com
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999r. Nr 82 poz. 929 z późniejszymi zmianami).
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 1999r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. 2002r. Nr 13, poz. 221).
- Viscusi, W.K. i J.M. Vernon, J.E.H. Harrington (2000), *Economics of Regulation and Anti-trust*, wyd. 3, rozdz. 2.

Deregulacja rynków

- Baldwin, Richard (1992), 'The Growth Effects of 1992', *Economic Policy*, November.
- Bank Światowy (1992), *Housing: Enabling Markets to Work*, Waszyngton.
- Bank Światowy (2005), *Doing Business 2005. Usuwanie Barier Wzrostu*, Bank Światowy i International Finance Corporation.
- Barro, Robert i Xavier Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nowy Jork.
- Błaszczuk, Barbara (2005), „The Lisbon Strategy: a Tool for Economic and Social Reforms in the Enlarged European Union”, w *New World Order: Economic, Social and Political Ten-*

- dencies at the Beginning of Third Millennium*, edited by Stanislaw Rudolf, Lodz – Santiago de Chile, Lodz University Press, vol. 2. oraz www.case.com.pl
- Brzeski, W. J., E. Kozłowski, J. Laszek i H. Rand (2001), *Analiza zasad gospodarki nieruchomości i funkcjonowania rynku nieruchomości oraz jego obsługi w krajach Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych*, Raport dla UMiRM, Krakowski Instytut Nieruchomości.
- Dale-Johnson, D. i W.J. Brzeski (2000), *Long-term Public Leaseholds in Poland: Implications of Contractual Incentives*. Referat na seminarium nt. The International Experience in Leasing Public Land, Lincoln Urban Institute, Boston.
- Dübel, A., U. Pfeiffer (1994), *Private Rental Housing in the EU*, *Empirica*, Bonn, maj.
- European Central Bank (2003), *Structural Factors in the EU Housing Markets*, Frankfurt.
- Gwartney J.D., R.G. Holcombe, R. A. Lawson (2004), 'Economic Freedom, Institutional Quality, and Cross Country Differences in Income and Growth', *Cato Journal*, Vol. 24, Nr 3
- Friedman, Milton i Rose (1980), *Free to Choose. A Personal Statement*, Harcour Brace Jovanovich, Nowy Jork i Londyn.
- The Heritage Foundation (2004), *Index of Economic Freedom*
<http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>
- Johnson, Bryan T. (1997). Economic Freedom, 'Foreign Aid, and Economic Development', w: *1997 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and The Wall Street Journal
- Kalkowski, L. (2000), *Silne i słabe strony polskiego rynku nieruchomości*, Polski Rynek Nieruchomości, UNIKAT, Warszawa.
- Kozłowski, Edward (2003), „Ekonomiczne podstawy rynku nieruchomości”, w: *Vademecum zarządcy nieruchomości*, praca zbiorowa pod red. W. J. Brzeskiego, Krakowski Instytut Nieruchomości.
- Kucharska-Stasiak, Ewa (1999), *Nieruchomość a rynek*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Loayza N.V., A.M. Oviedo, L. Serven (2004), *Regulation and Macroeconomic Performance*.
- Laszek, Jacek (2004), *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, SGH, Warszawa.
- 'Mortgage and Property Markets in the European Union and Norway', *European Mortgage Federation*, różne lata.
- Paczocho, Janusz (2004a), *Reglamentacja gospodarki w latach 1989-06.2003 wraz z suplementem. Monografia*, NBP.
- Paczocho, Janusz (2004b), *Reglamentacja gospodarki w latach 1989-06.2003*, Prezentacja na seminarium w ramach Programu Przeciw Korupcji, Fundacja Batorego, Warszawa 20 października 2004 r.
- Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*.
- UOKiK (2004), *Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów*, Warszawa.

Klimat inwestycyjny

- Baniak A., Cukrowski J., Herczyński J. (2003). „On Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies”, Forthcoming in *Problems of Economic Transition*.
- Blomstrom, M., (1991), „Host Country Benefits of Foreign Investment”, *NBER Working Paper No. 3615*.
- Brzozowski, M., Kubiela, S. (2002), *Dyfuzja technologii i import kapitału w warunkach liberalizacji obrotów handlowych i kapitałowych*, WNE UW.
- Cukrowski, J., Aksen, E. (2003), *Demand Uncertainty, Perfect Competition and Foreign Direct Investment*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, *mimeo*.
- Cukrowski, J., Mogilevsky, R. (2001), „The role of macroeconomic stabilization in attracting foreign investment in the Kyrgyz Republic”, *Studies and Analyses No. 222*, Center for Social and Economic Research (CASE), pp. 30 (in Russian).
- Görg H., E. Strobl, 2001, „Multinational Companies and Productivity Spillovers: A Meta Analysis” *Economic Journal*, Vol. 111, No. 475, pp. F723-F739
- Górczyński M., R. Woodward i M. Jakubiak (2004), *Innowacyjność polskiej gospodarki w kontekście integracji z UE – możliwości i bariery wdrażania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy*, Seria: Trzeci etap reform, CASE Warszawa
- Jakubiak, M. (2002), *Transfer wiedzy i innowacji do Polski. Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wymiany handlowej*, [w:] *Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce*, Zeszyty BRE Bank-CASE nr. 62.
- Jakubiak, M. (2002a), *Transmission of Knowledge and Innovation. Role of Trade and Foreign Investment*, e-paper dostępny na www.case.com.pl
- Majcen, B., Radosevic, S. and M. Rojec (2003), „FDI Subsidiaries and Industrial Integration of Central Europe: Conceptual and Empirical Results”, *IWH Discussion Paper No. 177*.
- MGiP (2005), *Specjalne Strefy Ekonomiczne. Stan na dzień 31 grudnia 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- MSP (2004), *Raport o przekształceniach własnościowych w 2003 roku*. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
- MSP (2002), *Raport o przekształceniach własnościowych w 2001 roku*. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
- Smełkowski, M. (2002), *Polish Special Economic Zones as an Instrument of Regional and Industrial Policy*, Dokument opublikowany na stronach *Jonkoping International Business School*,
http://www2.ihh.hj.se/ersasise2002/papers/Smetkowski_individual_paper_May_14_02.pdf
- Smełkowski, M. (2001), *Polish Special Economic Zones in the Perspective of Accession to the European Union*, conference paper at.
<http://homepage.mac.com/rogerbooth/aix/Smetkowski%20fp.doc> .

Weresa, M. (2002), *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego – doświadczenia Polski*, Referat prezentowany na seminarium BRE-CASE „Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce”, Warszawa, 3 października 2002.

UNCTAD (2004), *World Investment Report 2004. Shift Towards Services*, Geneva.

UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Geneva.

Część II.

Reformy strukturalne w sferze podatków i wydatków publicznych

Rozdział 4.

Reforma systemu podatkowego⁵¹

Jarosław Neneman, Radosław Piwowarski

Wstęp

W erze liberalizacji przepływu czynników produkcji podnoszenie podatków po to, aby zdobyć dodatkowe środki finansowe nie jest właściwym i godnym polecenia rozwiązaniem. Trudno również nie zgodzić się z argumentacją Vito Tanzi (Tanzi 2004), który przewiduje w XXI wieku konieczność znacznego obniżania podatków a zarazem zmniejszania skali wydatków publicznych wraz ze zmieniającą się rolą państwa w gospodarce. Należy jednak oczekiwać, że ten długofalowy proces zmniejszania obciążeń gospodarki będzie się dokonywał stopniowo. Jak pisze cytowany autor, być może do dokonania radykalnej zmiany tych proporcji potrzebny będzie okres życia całego pokolenia, ale żeby ją dokonać, trzeba mieć już dziś wyraźną wizję, do jakiego celu się zmierza, a wizja ta powinna być zaakceptowana i konsekwentnie realizowana przez polityków.

Trzeba przyznać, że w codziennej praktyce najczęściej stajemy dziś przed dylematem, jak sfinansować rozległą, często uwarunkowaną historycznie i kulturowo działalność państwa w sferze dostarczania dóbr i usług publicznych przy pomocy malejących, lub co najwyżej nierosnących dochodów. Nasuwa się tu wniosek, że każda reforma podatkowa mająca na celu redukcję obciążeń podatkowych i zmniejszająca równocześnie dochody podatkowe, powinna być poprzedzona lub przebiegać równoległe z reformą wydatków budżetowych⁵². Jeśli uznamy, że w Polsce w krótkim czy średnim horyzoncie czasowym nie można znacząco

⁵¹ Pełny tekst opracowania można znaleźć w: Jarosław Neneman, Radosław Piwowarski (2004) Jaki system podatkowy, Seria Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa lub www.case.com.pl

⁵² Bardzo dobrym przykładem jest niedawna obniżka podatków w Kanadzie, możliwa dzięki redukcji wydatków.

zmniejszyć wydatków, celem reformy nie może być też istotne zmniejszenie dochodów podatkowych⁵³.

Utrzymanie na danym etapie stałego stopnia fiskalizacji gospodarki⁵⁴ nie oznacza jednak, że w tym samym czasie nie jest możliwe istotne uzdrowienie systemu poboru podatków i przeprowadzenie ważnych zmian w całym systemie podatkowym. Reforma tego typu powinna koncentrować się na trzech obszarach. Są to: poprawa efektywności ekonomicznej systemu podatkowego, wzrost spójności i jednoznaczności prawa podatkowego oraz uzdrowienie relacji na linii podatnik – aparat skarbowy. Najłatwiejszym i zarazem najskuteczniejszym sposobem zwiększania efektywności, jest upraszczanie systemu poprzez m. in. likwidację ulg i zwolnień. Zwiększając przejrzystość i prostotę mechanizmów, zmniejszamy zarazem prawdopodobieństwo powstawania błędów i patologii.

Celem niniejszej pracy jest zaprojektowanie zarysu spójnego systemu podatkowego, który przy zadanej wysokości wpływów podatkowych, posiadałby wewnętrzną logikę funkcjonowania całości, był efektywny, a przy tym był w największym stopniu „przyjazny” dla podatników. Opracowanie takiego zarysu nie daje jednak żadnej gwarancji, że uda się doprowadzić go w tym samym kształcie do praktyki. Dzieje się tak, gdyż decyzja o kształcie systemu podatkowego jest w gruncie rzeczy wieloetapowym wyborem politycznym, dokonywanym w ramach reguł funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Zależność między politykami, ich wyborcami, grupami różnych lobby, stanowi pierwsze i główne ograniczenie we wprowadzeniu efektywnych ale niepopularnych politycznie rozwiązań.

Obecny system podatkowy i potrzeba dokonania w nim zmian

Często uważa się, że jeżeli zachodzące procesy gospodarcze są złożone a podatnicy znacząco różnią się między sobą, prosty system podatkowy nie będzie adekwatny do istniejącej rzeczywistości i „sprawiedliwy”. W ten sposób tłumaczy się duży stopień skomplikowania i wielość rodzajów podatków. W praktyce, głównym tego powodem są możliwości zebrania odpowiedniej kwoty dochodów, której przy pomocy jednego rodzaju podatku państwo nie mogłoby uzyskać (por. Stern [1999]). Polski system podatkowy składa się z większości podatków, jakie aktualnie funkcjonują na świecie. Jeżeli nie wprowadzimy nowych kategorii danin publicznych, nie należy liczyć się ze znaczącym wzrostem dochodów budżetowych. Zatem, ich zwiększanie może odbywać się jedynie poprzez likwidacje ulg i zwolnień i inne sposoby poszerzania obecnej bazy podatkowej (np. zmniejszanie szarej strefy). Szerokość bazy

⁵³ W dłuższym horyzoncie czasowym należy jednak dążyć do takiego wzajemnego dostosowania podatków i wydatków aby stopa obciążenia gospodarki podatkami mogła ewaluować w dół.

⁵⁴ Mierzonego udziałem wpływów podatkowych w PKB.

podatkowej jest więc bardzo istotnym czynnikiem zwiększającym dochody budżetowe i każde rozwiązanie wpływające na jej rozmiary może być oceniane jako bardziej lub mniej efektywne dla budżetu.

Zgodnie z aktualnymi trendami można zakładać, że duży udział podatków pośrednich w dochodach polskiego budżetu, podobnie jak w innych krajach Europy, będzie rósł. O ile nie nastąpi istotny wzrost liczby podatników czy spektakularny wzrost rentowności, zmniejszać się będą wpływy z podatku od dochodów osób prawnych. Należy liczyć się także z ewentualnym zmniejszeniem dochodów z podatku od dochodów osobistych, ze względu na coraz większe upowszechnienie wiedzy o możliwości unikania opodatkowania. Trudno ocenić wpływ stworzonej niedawno opcji podatkowej na dochody budżetowe, gdyż doświadczenia w tym względzie są różne. Podobieństwo tego podatku do CIT- u jest duże, więc można przypuszczać, że wahania dochodów z jego tytułu mogą być duże i zależeć od sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców. Zmniejszenie wpływów z podatków bezpośrednich może być tylko częściowo zrekomensowane dodatkowymi dochodami z podatków pośrednich. Podstawowa stawka VAT w Polsce jest jedną z najwyższych na świecie, podobnie jak stawki podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe. Do pełnego „wachlarza podatkowego” brakuje nam jedynie podatku katastralnego, którego funkcjonowanie w krajach Europy Zachodniej jest od lat źródłem dochodów sektora publicznego⁵⁵. Wprowadzenie go nie jest jednak możliwe bez dobrze funkcjonującego rejestru nieruchomości, który powstanie dopiero za kilka lat⁵⁶. Problemem na dziś jest zatem zaprojektowanie istniejących podatków w taki sposób, aby były jak najmniej represyjne dla podatników, umożliwiały szybki rozwój gospodarki i zapewniały stabilne wpływy podatkowe. Mówiąc inaczej trzeba maksymalnie „wyekspluatować” aktualną bazę podatkową, nie obciążając przy tym nadmiernie podatników.

Podatek dochodowy od osób prawnych – CIT, trendy i doświadczenia, a polski przypadek

Wdrażana reforma podatku dochodowego od osób prawnych powinna przede wszystkim mieć na celu dostosowanie obciążeń do wyzwań stojących przed polską gospodarką oraz podnieść jego jakość⁵⁷. By móc jak najszybciej zbliżyć się do poziomu rozwoju państw UE, nasz PKB powinien rosnać szybciej od średniej unijnej. Aby jednak odradzające się tempo

⁵⁵ Mamy zwłaszcza na myśli Francję, której kataster ma być wzorem dla polskiego systemu.

⁵⁶ Kwestie wprowadzenia podatku katastralnego zostały omówione w rozdz. 2.

⁵⁷ Główne czynniki wpływające na wysoką jakość podatku to: niskie koszty stosowania dla podatnika (compliance cost) i niskie koszty administracyjne jego funkcjonowania. Im niższe owe koszty odniesione do wysokości wpływów, tym wyższa jakość podatku.

wzrostu PKB było jeszcze wyższe i trwałe, potrzebne jest wysokie tempo wzrostu inwestycji⁵⁸. Chcąc powrócić na wysoką ścieżkę wzrostu należy pobudzić inwestycje, między innymi tworząc warunki zachęcające firmy działające w Polsce do inwestowania, a także stworzyć przyjazny klimat dla inwestorów zagranicznych. Odpowiednie zaprojektowanie podatku dochodowego od osób prawnych jest jednym z narzędzi służących do realizacji powyższego celu.

Według danych Ministerstwa Finansów, w 2003 roku przy pomocy podatku CIT rozliczyło się 236 446 przedsiębiorstw. 149 562 z nich wykazało dochody, a podatek zapłaciło tylko 50 778, to jest 21,48 proc. 98 774, a więc prawie 42 proc. podatników wykazało dochód lecz nie zapłaciło podatku. 86 884 przedsiębiorstwa wykazały zerowy dochód lub stratę. Wpływy podatkowe wyniosły 16 651 034 tys. zł., co daje średni podatek przypadający na płacącego w wysokości około 328 000 zł, a na podatnika około 70 500 zł. Różnica ta jest znacząca przez to, że w 2003 roku dużo firm nie zapłaciło podatku korzystając z istniejących możliwości ominięcia opodatkowania. Świadczy to również o swoistej nieefektywności systemu podatkowego, gdyż wyłącznie niewielka grupa przedsiębiorstw płaci podatki, które rozłożone na całość mogłyby być mniejsze.

Stawka podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce w 2003 roku była całkowicie w gestii władzy centralnej i wynosiła 27 proc. Od 2004 r. obniżona została do 19 proc. z jednoczesnym zniesieniem wielu ulg, co jest dobrym rozwiązaniem i powinno sprzyjać zwiększeniu efektywności systemu. W porównaniu z innymi państwami (np. Dania 30, Kanada 38, Włochy 33, Czechy 28)⁵⁹ polskie firmy są relatywnie nisko opodatkowane⁶⁰. Dodatkowo, znaczne zmniejszenie krańcowej stawki CIT z 40 proc. obowiązującej w okresie 1992-1996 do obecnego poziomu, świadczy o „nadażaniu” fiskusa za trendami światowymi⁶¹. Przeprowadzane na świecie zmiany w podatkach dochodowych od osób prawnych zgodne są z dorobkiem teorii opodatkowania, są też rezultatem analizy doświadczeń państw stosujących różne rozwiązania. Obniżanie stawki podatku CIT jest ekonomicznie zasadne z przynajmniej kilku powodów:

- Kapitał jest czynnikiem bardzo mobilnym, a nakładanie podatku na czynnik produkcji o takich właściwościach nie jest efektywne z punktu widzenia dochodów budżetowych.

⁵⁸ Najwyższe tempo wzrostu po okresie transformacji jakie uzyskała polska gospodarka, związane było z ogromnym tempem wzrostu inwestycji. Spadek inwestycji począwszy od 1997 roku, przyczynił się do ograniczenia tempa wzrostu.

⁵⁹ Dane dla 2004 roku. Więcej w Neneman, Piwowarski [2004].

⁶⁰ W tym wypadku nie bierzemy pod uwagę wielkości podatku od dywidendy, traktując go jako podatek „konsumpcyjny”, który nie wpływa bezpośrednio na decyzje i możliwości inwestycyjne firmy.

⁶¹ Można dodatkowo wzmocnić efekt obniżenia stawki podatku poprzez zwolnienie z opodatkowania zysków pozostających w firmie – rozwiązanie przyjęte w Estonii, gdzie opodatkowane są jedynie dochody „wychodzące” z przedsiębiorstwa. Takie rozwiązanie obecnie jest rozważane przez MF.

- Istnieje międzynarodowa konkurencja podatkowa. W skali międzynarodowej państwa konkurują o inwestycje zagraniczne (głównie bezpośrednie), które mają stać się motorem napędowym rozwoju gospodarek i nośnikiem transferu nowoczesnych technologii. Biorąc pod uwagę mobilność kapitału w skali świata, niski podatek dochodowy płacony przez firmy może stanowić istotny czynnik (zachętę) dla potencjalnych inwestorów⁶².
- Utrudniony dostęp do kapitału. W wielu krajach, w tym również w Polsce, wiele firm ma utrudniony dostęp do rynku kapitałowego. Wynika to z asymetrycznej informacji, która przekłada się na duże wymagania banków wobec pożyczkobiorców oraz relatywnie wysokie stopy procentowe. Niższe stawki podatku CIT pozwalają w większym stopniu na inwestowanie z własnych zysków.
- Zarówno teoria podatkowa jak i praktyka potwierdzają, że przedsiębiorcy – m. in. poprzez manipulacje kosztami – potrafią skutecznie zmniejszać wykazywany przychód lub dochód. (por. Biała Księga [1998]).
- Przy niskich stawkach dla inwestorów zagranicznych, podmioty krajowe również powinny płacić niskie stawki, żeby móc się rozwijać i skutecznie z nimi konkurować.

Do tej pory wiele państw stosowało relatywnie wysokie stawki podatku CIT wraz z systemem zwolnień i ulg, w tym szczególnie ulgi inwestycyjnej. Takie rozwiązanie wiąże się jednak z licznymi problemami, a światowe i polskie doświadczenia nie są zachęcające. Koszty, mierzone ubytkami wpływów do budżetu są duże, efekty umiarkowane, a bezsprzecznie największymi beneficjentami tego rozwiązania są doradcy podatkowi. Lepiej obniżyć stawkę i jednocześnie zlikwidować ulgi. W wyniku takich działań powinno nastąpić poszerzenie bazy podatkowej (zmniejszanie się szarej strefy), przez co dochody do budżetu pozostają stabilne, a nawet niekiedy wzrastają (por. Bond, Chennells [2000]). Oprócz niekorzystnego wpływu ulg i zwolnień na dochody budżetu, można znaleźć szereg innych argumentów na rzecz zaniechania wbudowywania zachęt inwestycyjnych do systemu podatku CIT. Przykładowo różnicowanie stawek podatkowych opiera się na przesłankach, związanych z tworzeniem bodźców do inwestowania. Takie działanie komplikując system wcale nie musi przynieść zakładanego efektu w postaci pobudzenia inwestycji, a może powodować szereg nieefektywności⁶³.

Pozostającym do rozważenia problemem, przy ustalaniu wysokości stawki CIT, jest jej relacja do stawki (stawek) PIT. Uważa się, że różne stawki podatku CIT i PIT mogą powodować niepotrzebne przenoszenie się podmiotów między prawnymi formami działalności

⁶² Oczywiście dla inwestora przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnej czynnikiem ważniejszym niż stawka podatku, jest zdrowa gospodarka i właściwie prowadzona polityka makroekonomiczna państwa (por. Zee, Stotsky, Ley [2002]). Toteż inwestorzy analizują przede wszystkim takie wielkości jak przewidywany poziom inflacji, wielkość deficytu i długu publicznego, saldo bilansu handlowego itd. Przy niekorzystnym kształtowaniu się tych wielkości, nawet bardzo duże zachęty podatkowe mogą nie wystarczyć do przyciągnięcia inwestorów.

⁶³ Problem omawiany jest szerzej w Neneman, Piwowarski [2004], lub w Zee, Stotsky, Ley [2002]; Fletcher [2002].

przedsiębiorstwa⁶⁴. Przy takim założeniu jednakowe stawki dla CIT i PIT byłyby optymalnym rozwiązaniem.

Wiele świadczy jednak o tym, że w rzeczywistości wybór formy prawnej dla przedsiębiorstwa nie jest głównie uzależniony od różnic w wysokości podatków lecz wynika w dużym stopniu ze skali działalności i związanych z nią źródeł finansowania danego podmiotu. Stosowanie przy takim założeniu niższej stawki CIT od PIT jest efektywne i optymalne (por. Fuest, Huber, Nielsen [2003])⁶⁵. Konkluzja ta jest tym bardziej interesująca, że mamy do czynienia z często powtarzającą się praktyką takiego rozwiązania⁶⁶. Zróznicowanie stawek wynika ze sposobu finansowania inwestycji. Niższa stawka CIT (niższa niż najwyższa stawka PIT), związana jest z inwestycjami przeprowadzanymi z zysku, którego obciążenie im niższe, tym większe daje możliwości generowania dodatkowych środków finansowych. Dotyczy to głównie dużych firm finansujących się na rynku kapitałowym. Również dla małych firm, których zwiększenie zdolności akumulacji środków finansowych byłoby ze wszech miar korzystne, czynnik ten nie pozostaje bez znaczenia. Zwłaszcza, jeżeli koszt pozyskania kapitału jest wysoki, a taka ocena przy obecnej cenie kredytu jest uprawniona. Wobec tego, podatek CIT powinien minimalnie obciążać zysk. Krótko mówiąc, im wyższy koszt kapitału, tym niższy powinien być CIT. Powyższa argumentacja nie ma zastosowania do progresywnego systemu podatku PIT, przy pomocy którego rozliczają się głównie gospodarstwa domowe⁶⁷. Obniżanie wszystkich stawek PIT tylko ze względu na stosunkowo nieliczne przedsiębiorstwa funkcjonujące w jego ramach, nie pobudzi znacznie inwestycji, a będzie miało niekorzystny wpływ na dochody budżetowe. Konkludując: progresywny PIT oraz liniowy niski CIT mogłyby stanowić rozwiązanie efektywne.

Od początku 2004 roku istnieje opcja podatkowa, która może się wydawać konkurencyjna w stosunku do obowiązującego podatku CIT. W rzeczywistości o wyborze formy prawnej działalności gospodarczej przesądzi jednak wspomniana już skala działalności przedsiębiorstwa, a przede wszystkim źródła jego finansowania. Możliwości sfinansowania przedsięwzięcia na rynku kapitałowym są znacznie większe niż tylko w oparciu o kredyty bankowe. Aby jednak móc finansować działalność na rynku kapitałowym, potrzebna jest odpowiednia forma prawna. Im większe możliwości rozwinięcia przedsiębiorstwa na dużą skalę, tym więcej

⁶⁴ Nie zawsze jednak taka możliwość zmiany formy prawnej musi być uważana za patologię. Nie ma np. nic złego w istnieniu prostych form opodatkowania (karta podatkowa i ryczałt) i w możliwości przenoszenia się między nimi a PIT podmiotów gospodarczych.

⁶⁵ Zrównanie stawki CIT z najniższą stawką PIT też należy zaliczyć do takiego rozwiązania, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z progresywnym systemem podatku od osób fizycznych.

⁶⁶ Większość państw europejskich stosuje takie rozwiązanie. Nie znaleźliśmy przypadku, gdzie najwyższa stawka PIT byłaby niższa od najwyższej stawki CIT.

⁶⁷ W 2001 roku przedsiębiorstw rozliczających się jako osoby fizyczne było 2 406 818, na 23 187 527 osób rozliczających się na zasadach ogólnych. Z rozliczeń przy pomocy ryczałtu i karty podatkowej skorzystało 597 653 podatników.

osób prawnych w gospodarce. Zależność między wielkością majątku, a formą prawną działalności potwierdzają dane GUS dotyczące majątku trwałego podmiotów gospodarczych, które wykazują, że na spółki akcyjne i spółki z o. o. przypada niemal 75% aktywów trwałych w gospodarce⁶⁸.

Podsumowując, podatek CIT powinien posiadać jednolitą, niską stawkę określaną na poziomie centralnym. Uważamy, że aktualnie stosowana stawka 19% jest do zaakceptowania⁶⁹. Wszelkie ulgi powinny być zlikwidowane, a jedynym instrumentem stymulującym inwestycje powinna pozostać wielkość i szybkość odpisów amortyzacyjnych. Należy również pamiętać, że chcąc zwiększać liczbę podmiotów gospodarczych w Polsce, a zatem i wpływy z CIT, należy ponadto usuwać wszelkie przeszkody w zakładaniu i rozwijaniu firm. Trzeba nie tylko obniżyć podatki i zmniejszać biurokrację przy tworzeniu nowych podmiotów, ale również zdecydowanie poprawić ustawodawstwo gospodarcze⁷⁰. Dostosowanie prawa powinno uwzględniać wielkość podmiotu gospodarczego, gdyż z innymi problemami spotykają się małe i duże przedsiębiorstwa.

Podatek dochodowy od osób fizycznych – PIT, problem progresji oraz koszty, czyli główne kanały jego oddziaływania na gospodarkę

Znaczenie czynnika politycznego nabiera szczególnego wymiaru przy próbie reformowania podatku dochodowego od osób fizycznych. Prawie 24 miliony płatników, wśród których 95 proc. płaci najniższą stawkę podatku, stanowi ogromną grupę wyborców. Uszczuplenie ich dochodów do dyspozycji może okazać się politycznie bardzo trudne, co z kolei może przesądzić o zachowaniu *status quo*.

Podatek dochodowy od osób fizycznych nie jest przedmiotem tak silnej konkurencji podatkowej pomiędzy różnymi państwami jak ma to miejsce w przypadku podatku od osób prawnych. Nawet Irlandia, podawana jako wzór prowadzenia liberalnej polityki gospodarczej, posiada najwyższą stawkę PIT w wysokości 42 proc. Nie ma w tym nic zaskakującego,

⁶⁸ W 2002 roku wartość aktywów trwałych netto wyniosła w całej gospodarce 683 mld zł, w tym na sektor prywatny przypadło około 456 mld zł. Największa część majątku trwałego koncentrowała się w spółkach akcyjnych – 46,9% oraz w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością – 27,8%. Do spółdzielni należało 16,6% majątku trwałego, a do przedsiębiorstw państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych 5,6%. Pozostały majątek (3,1%) należał głównie do osób fizycznych oraz spółek cywilnych i jawnych.

⁶⁹ Najniższy podatek CIT mają obecnie Węgry, 16 proc., Łotwa i Litwa po 15 proc. i Irlandia 12,5 proc. Trudno ocenić, czy z punktu widzenia konkurencji podatkowej, kilka punktów procentowych może dużo ważyć przy podejmowaniu decyzji przez inwestora. Wydaje się nam jednak, że na obecnym etapie rozwoju państw z grupy *emerging markets* nie ma to rozstrzygającego znaczenia. Inny przypadek stanowi Irlandia, której specyfika (głównie brak bariery językowej i osiągnięty w ciągu ostatnich kilkunastu lat sukces gospodarczy) jest bardzo znacząca przy podejmowaniu inwestycji.

⁷⁰ Problemom zmniejszania przeszkód administracyjnych i zmian w systemie prawnym poświęcona jest I część niniejszej pracy (rozdziały 1-3)

gdyż wspomniane już wysokie opodatkowanie „niemobilnych” czynników produkcji jest efektywne z punktu widzenia dochodów budżetu. PIT opodatkowuje głównie dochody z pracy i świadczeń emerytalnych⁷¹, a jego ewentualny negatywny wpływ może objawiać się w zwiększonej migracji ludności do państw o niższych stopach opodatkowania⁷². Mimo braku koordynacji polityki fiskalnej w obrębie państw członkowskich UE, wielkości stawek podatkowych są zbliżone. Zwłaszcza państwa typu opiekuńczego nie wykazują skłonności do pozbywania się progresji z własnych systemów podatkowych⁷³. Oczywiście poziom jej nie zależy tylko od wysokości krańcowych stawek podatku, ale również od wielkości kwoty wolnej, czy ilości ulg w systemie. Dlatego system z jedną stawką podatku i odpowiednią kwotą wolną (podatek *quasi* liniowy), może być bardziej progresywny od systemu z kilkoma stawkami, kwotą wolną i dużą ilością ulg. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z pewnego rodzaju zafałszowaniem obrazu funkcjonowania podatku, co przy pozornym spełnieniu wymagań „sprawiedliwości społecznej”, owocuje ponoszeniem dużych kosztów funkcjonowania systemu przez społeczeństwo. Jest to głównym problemem większości systemów podatkowych, czego doskonałym przykładem jest również polski system.

Skomplikowanie systemów podatkowych, objawiające się w dużej liście przepisów, ulg, preferencji, powoduje ogromne koszty. Najbardziej namacalnymi, bo stosunkowo łatwymi do oszacowania, są koszty administracyjne. Z doświadczeń wynika, że są one wprost proporcjonalne do stopnia skomplikowania systemu, związanego z dużą ilością ulg i zwolnień, a w niewielkim stopniu z wielkością skali podatkowej. Oprócz „czystej” postaci podatku liniowego, bez zwolnień i kwoty wolnej, pobieranego u źródła (podatek od funduszu płac), każdy inny będzie wymagał stworzenia odpowiedniego aparatu urzędniczego. Koszty jego funkcjonowania będą rosły wraz z ilością ulg i zwolnień w systemie. Przykładowo, weryfikacja prawdziwości zeznania podatkowego zawierającego dużą liczbę odpisów jest najbardziej pracochłonnym zajęciem dla urzędników. Wiąże się zatem z największymi kosztami i zmniejsza możliwości kontroli dużej liczby podatników. Dlatego znoszenie ulg nie tylko wpływa na zmniejszenie kosztów funkcjonowania urzędów skarbowych, ale może również poprawić ściągalność podatków. Osoby zajmujące się dotychczas weryfikacją dokumentacji związanej z odpisami, mogą zająć się wyszukiwaniem płatników unikających opodatkowania.

Oprócz kosztów administracyjnych ważne znaczenie mają koszty przestrzegania i stosowania przepisów przez podatnika, określane w literaturze przedmiotu jako *compliance cost*.

⁷¹ Teza ta wydaje się być prawdziwa, choćby ze względu na liczbę podatników zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę.

⁷² Z takimi przypadkami mieliśmy do czynienia chociażby w Szwecji. Bardzo bogaci obywatele (np. Bergman czy Boerg) uciekali z kraju ze względu na podatki sięgające krańcowo nawet 90 proc.

⁷³ W przypadku Wielkiej Brytanii, która zaliczana jest do grona państw typu *welfare state*, zasada progresywności została wpleciona do 10 zasad, które powinien spełniać dobry system podatkowy. Progresywność dotyczy całego systemu, a nie pojedynczego podatku. Jednak jeżeli podatek konsumpcyjny jest degresywny, od osób prawnych proporcjonalny, to od osób fizycznych musi być progresywny. (Por. Paying for progress.. [2000]).

Każda godzina poświęcona na przygotowanie, udokumentowanie, złożenie, wyjaśnianie zeznania podatkowego jest dla podatników kosztem. Im bardziej skomplikowany i nieprzejrzysty system, tym wyższe koszty podatników.

Odrębnym zagadnieniem jest wpływ systemu podatkowego na koszty pracy. W powszechnej opinii koszty pracy w Polsce są wysokie, o wiele wyższe niż u naszych wschodnich, czy południowych sąsiadów. Koszty pracy, przedstawiane w postaci tzw. *klina podatkowego* wywierają wpływ na wysokość bezrobocia⁷⁴. Często za taki stan rzeczy wini się system podatkowy. Nie jest to jednak uzasadnione, gdyż w warunkach polskich o kosztach pracy decydują przede wszystkim składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne⁷⁵, które zalicza się do obciążeń pracownika i pracodawcy obok podatków. Ubezpieczenie zdrowotne, choć zawarte w podatku i odliczane od niego, też musi być wskazane jako składnik obciążeń.

Wysokość kosztów pracy jest istotna zarówno dla osób zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę jak i samozatrudniających się. W obu przypadkach, przy dość wysokich krańcowych stawkach, rzeczywisty koszt podatku w koszcie pracy jest dość niski. W przypadku samozatrudnienia o niskich dochodach jest bliski zeru (dochody do 10 tys. zł rocznie), a nabiera dopiero znaczenia przy wysokich dochodach (powyżej 100 tys. zł rocznie). Dla pracujących na umowę o pracę jego znaczenie jest nieznacznie większe, jednak nadal marginalne (dla dochodów brutto 10 tys. zł rocznie jest to około 1,5 proc.). Znacznie większy udział w koszcie pracy stanowią ubezpieczenia społeczne, o dużej wysokości, poczynając od najniższych dochodów. Dla samozatrudniającego się o przychodach do 10 tys. zł rocznie jest to prawie 80 proc., a dla pracującego na umowę o pracę z wynagrodzeniem brutto 10 tys. zł rocznie, około 25 proc. Istotne obniżenie pozapłacowych kosztów pracy, a przez to zwiększenie konkurencyjności naszego kraju, dokonać się musi zatem poprzez obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne – znaczenie systemu podatkowego jest tu zdecydowanie drugoplanowe. Jeżeli chcemy przeciwdziałać bezrobociu zmniejszając koszty pracy, zastanówmy się przede wszystkim nad możliwościami zmniejszenia składek na ubezpieczenia społeczne, bo to one głównie decydują o wielkości klina podatkowego.

W sferze koncepcyjnej, obecny system podatku PIT nie jest naszym zdaniem najgorszym rozwiązaniem. Progresywny system, choć ograniczany przez ulgi podatkowe, pozwala na utrzymanie proporcjonalności w całym systemie podatków, zwłaszcza, jeśli uwzględnimy degressywny VAT. Argument ten jest bardzo istotny politycznie i często przytaczany w kontekście sprawiedliwości społecznej. Może być więc trudne politycznie preforsowanie proporcjonal-

⁷⁴ Podobny wniosek przedstawia Feldstein [1992]. W krótkim okresie wysokie stopy podatkowe mogą redukować poziom zatrudnienia, a długookresowo powodują zmniejszenie podaży kapitału w gospodarce. Zmniejszenie opodatkowania powinno zaowocować w krótkim okresie zwiększeniem podaży pracy, a w długim, dzięki zwiększeniu możliwości akumulacji kapitału w gospodarce, zwiększeniem oszczędności.

⁷⁵ Szczegółowe uzasadnienie tego twierdzenia wraz z odpowiednimi przykładami i kalkulacjami w (Neneman, Piwowarski[2004]), str. 33-38.

nego PIT. Należy jednak pamiętać, że krańcowe stawki nie muszą być rosnące, gdyż system z jedną stawką krańcową i kwotą wolną (*quasi liniowy*) jest już systemem progresywnym.

Ze względu na koszty administracyjne, najlepszym rozwiązaniem byłby jednak czysty podatek liniowy (podatek od funduszu płac). Aby zachować progresję całego systemu, potrzebne byłoby wtedy wprowadzenie podatku katastralnego, co ze względów technicznych nie może nastąpić szybko. Jednak, w ramach długookresowej wizji systemu podatkowego podatek katastralny jest celowym i racjonalnym rozwiązaniem, które powinno być szeroko dyskutowane.

Cennym doświadczeniem pokazującym wpływ na gospodarkę i budżet podatku proporcjonalnego, będą efekty zastosowania *opcji podatkowej* od początku 2004 roku. Jest to podatek z jedną stawką, który nie zawiera żadnych ulg. Według MF z tej opcji podatkowej skorzystało prawie 200 tys. podatników, których efektywna stopa opodatkowania wynosiła około 27 proc. Przy obecnej efektywnej stopie na poziomie 19 proc. oznacza to zmniejszenie obciążeń⁷⁶. Pamiętać jednak należy, że dotyczy to tylko i wyłącznie firm. Przekładanie jakichkolwiek analogii na gospodarstwa domowe nie jest zatem uzasadnione merytorycznie.

Niezależnie, czy wprowadzany podatek będzie posiadał jedną czy kilka stawek, powinny one być niskie. Ma to ścisły związek z kosztami pracy, które należy niezbędnie obniżać. Nie wiele jednak da obniżenie podatków, jeśli jednocześnie podniesie się składki na ZUS. Nie byłoby to dobre rozwiązanie. Już wielkość obecnych składek spowodowała przechodzenie wielu podatników na samozatrudnienie, aby zmniejszyć koszty pracy. Wydaje nam się, że problem może być rozwiązywany poprzez zwiększenie liczby płatników składek. Każde rozwiązanie idące w tym kierunku, należy przyjąć jako dobre.

VAT i akcyza

Większość ekonomistów zgadza się z tezą, że systemowo podatek VAT jest dobrym rozwiązaniem. Teoretycznie jest neutralny dla jego płatników, a finalnie obciąża konsumpcję, dzięki czemu jest prorozwojowy⁷⁷. Stosowanie wielu stawek VAT usprawiedliwiane jest często względami społecznymi (np. niskie stawki na żywność), jednak z punktu widzenia fiskusa wiąże się to przede wszystkim z kosztami administracyjnymi⁷⁸. Nie bez znaczenia pozostaje również zmiana relacji cen przy stosowaniu różnych stawek podatku, jednak przy coraz większej jego powszechności, dotyczyć to będzie wyłącznie niewielkiej grupy dóbr. Większego znaczenia nabiera ten problem w przypadku akcyzy, która opodatkowuje dobra będą-

⁷⁶ Według relacji Ministerstwa Finansów, mimo obniżenia stawki podatkowej PIT, wpływy z tego podatku wzrosły w 2004 o 200 mln zł, co oznacza, że optymistyczne przewidywania się sprawdziły. Rzeczpospolita, 11 sierpnia 2005.

⁷⁷ Aby móc się szybko rozwijać potrzebne są inwestycje, których teoretycznie VAT nie obciąża.

⁷⁸ Niektóre towary zwolnione są z VAT, gdyż koszty jego nałożenia i obsługi, jak i wspomniane już *compliance costs*, przewyższyłyby wpływy.

ce często substytutami np. benzyna i LPG. Pamiętać należy wówczas, aby stawki podatku nie zmieniały relacji cen, gdyż zaowocuje to większą konsumpcją dobra relatywnie tańszego.

Ogromne znaczenie wpływów z VAT i akcyzy dla budżetu powoduje, że główną ich rolą jest rola fiskalna. Zupełnie drugorzędne znaczenie ma kwestia stawek i ich ilości. Oczywiście im jest ich mniej i są niższe, tym lepiej, jednak o ich wysokości i ilości przesądzi wielkość wpływów budżetowych, jakie trzeba zebrać. Takie podejście zastosowaliśmy konstruując propozycje wysokości nowych stawek.

Propozycje nowych rozwiązań podatkowych

Obserwując ewolucję myśli ekonomicznej w dziedzinie polityki podatkowej można zauważyć, że coraz większą wagę przywiązuje się do kosztów funkcjonowania systemu, czyli pośrednio jego efektywności. Państwo musi mieć dochody, a głównym problemem jest sposób ich zbierania. Obecnie dostrzegane są nie tylko problemy fiskusa i łatwo mierzalne koszty administracyjne, ale również koszty stosowania przez podatników przepisów podatkowych (*compliance cost*), problemy unikania i omijania opodatkowania (*tax avoidance and evasion problem*), a nawet zaczyna się mówić o konstrukcjach systemów podatkowych odpornych na nieprawidłowości i korupcję (*corruption resistant tax system*). Takie podejście ukazuje zupełnie nową perspektywę. Jeżeli reforma spowoduje większą przejrzystość systemu, może również spowodować zmianę status quo i zaowocować zmienionymi postawami uczestników systemu.

Nie ulega wątpliwości, że obecny system podatkowy w Polsce jest kosztowny. Szczególnie PIT ma wysokie koszty administracyjne oraz koszty przestrzegania przepisów podatkowych i nie realizuje „celów społecznych” stawianych przed nim na etapie projektowania. Ze względu na wiele stawek i wyłączenia, wysokie koszty funkcjonowania posiada również VAT. Ewolucja podatku CIT idzie w dobrym kierunku. Z przeprowadzonej analizy wynika, że nowy system powinien objąć jak największą grupę podatników (szeroka baza podatkowa) i zmniejszyć rozmiary klina podatkowego. Naturalnym wariantem rozwiązującym powyższe problemy, choć dość radykalnym, jest zastosowanie jednej stawki dla trzech podatków PIT, CIT i VAT w wysokości około 15,5 proc. Pobieżne szacunki wskazują, że byłoby to neutralne dla budżetu. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie ma żadnego ekonomicznego uzasadnienia dla takiej samej wysokości stawki podatku pośredniego jak bezpośrednich.

Wariant radykalny

Stawka PIT, CIT i VAT, na poziomie 15,5 proc. – utrzymany poziom dochodów budżetu. Ubytek w CIT jest rekompensowany wzrostem dochodu z VAT. Wpływy z PIT i akcyzy utrzymane na dotychczasowym poziomie.

Zalety:

- drastyczne obniżenie kosztów funkcjonowania systemu (możliwa likwidacja, ewentualnie przekwalifikowanie, części administracji skarbowej),
- poszerzenie bazy podatkowej,
- zmniejszenie klina podatkowego,
- prostota systemu (likwidacja kwoty wolnej, wszystkich ulg, przywilejów i zwolnień).

Wady:

- zwiększenie obciążeń podatników o najniższych dochodach, co może się wiązać z dużą trudnością politycznego przeforsowania takiego rozwiązania.

Alternatywą dla powyższego rozwiązania jest wariant „realistyczny”, choć też, ze względów politycznych, trudny do wprowadzenia. Wprowadzenie tego wariantu, będzie stanowić dobry krok w kierunku wprowadzenia jednolitych stawek podatkowych. Wszystko, co zbliża nas do tego rozwiązania jest dobre.

Wariant realistyczny

PIT progresywny 10/19/27 proc., bez kwoty wolnej, z dwoma wersjami progów podatkowych (a) 15 000 i 30 000 zł oraz (b) 12 000 i 50 000 zł. Dodatkowo likwidacji ulegają: ryczałtowe koszty uzyskania przychodu na etacie, oraz obniżenie z 50 proc. do 20 proc. kosztów uzyskania przy prawach autorskich, wszelkie pozostałe ulgi i wspólne rozliczanie się małżonków.

CIT – 19 proc., ubytek w PIT jest rekompensowany wzrostem dochodów z VAT (stawki 12 i 20 proc.). Wpływy z akcyzy utrzymane na dotychczasowym poziomie.

Zalety:

- polityczna możliwość implementacji, gdyż podobieństwo do obecnego systemu, choć nie stanowi on dobrego wzoru do naśladowania, może się okazać szansą na wprowadzenie tego wariantu w życie,
- zmniejszenie progresji zbliży do siebie stawki, marginalną i przeciętną,
- zmniejszenie wielkości klina podatkowego jak i nieznaczne zwiększanie bazy podatkowej.

Wady:

- koszty funkcjonowania systemu będą niższe niż obecne, ale pozostaną wysokie w porównaniu do wariantu I.

Niezależnie od przyszłego kształtu systemu podatkowego powinno się poprawiać relacje na linii fiskus – podatnik. Zły obraz fiskusa, panujący wśród podatników, należy również do przyczyn omijania czy wręcz unikania opodatkowania. Zmiana sposobu funkcjonowania aparatu skarbowego (bardziej przyjazne metody działania), połączona z systematyczną akcją

informacyjną, tłumaczącą celowość i zasady opodatkowania, może zwiększyć wpływy podatkowe. Istotą jest przekonanie podatników, że opłaca się płacić podatki. Podatnik musi być traktowany jako klient, a nie petent.

Rekomendacje końcowe

Diagnoza obecnego systemu podatkowego w Polsce pokazała, że wymaga on głębokich reform. Mimo, że w krótkim okresie bez zasadniczych reform w sferze wydatków publicznych nie można będzie pozwolić sobie na takie obniżenie skali podatków, które doprowadziłyby do zmniejszenia wpływów podatkowych budżetu, w dłuższym okresie trzeba dążyć do rozwiązań zmniejszających obciążenie gospodarki zarówno podatkami jak i wydatkami publicznymi. Na dziś, bez obniżenia całkowitych wpływów podatkowych, możliwe i celowe jest przeprowadzenie reform upraszczających i porządkujących system podatkowy, które doprowadzą do jego większej efektywności. Mamy tu na myśli następujące działania i postulaty w ramach systemu podatkowego:

1. Zwiększenie przejrzystości i prostoty mechanizmów podatkowych, co pozwoli na obniżenie kosztów administrowania systemem podatkowym i znacznie zmniejszy koszty wykonywania obowiązku podatkowego przez podatników (*compliance cost*).
2. Doprowadzenie do powstania wewnątrznie spójnych i zrozumiałych przepisów podatkowych, nie pozostawiających zbyt wiele miejsca na decyzje uznaniowe urzędników skarbowych.
3. Konstruowanie takich mechanizmów podatkowych, które pozwolą na jak największe poszerzenie bazy podatkowej.
4. Podtrzymanie korzystnej tendencji we wprowadzaniu zachęcających do inwestowania rozwiązań w sferze podatków od osób prawnych (CIT), (docelowo niski podatek proporcjonalny, dalsze ograniczanie ulg i zwolnień).
5. Wprowadzenie niskich stawek podatku od osób fizycznych, zmierzających do jednolitej stawki podatkowej, przy jednoczesnej rezygnacji z większości ulg i zwolnień (jeśli nie będzie możliwe wprowadzenie od razu jednolitej stawki podatkowej, bez ulg i kwoty wolnej). Takie podatki pozwolą na obniżenie kosztów pracy (tzw. klina podatkowego), a jednocześnie zmniejszą koszty poboru podatków.
6. Wprowadzenie jednolitej stawki podatku VAT (lub dwóch stawek, bez wyłączeń).
7. Kontynuacja prac nad podatkiem katastralnym i upowszechnianie informacji o potrzebie wprowadzenia tego podatku i zasadach jego funkcjonowania.
8. Reforma aparatu skarbowego, zmierzająca do przyjaznego traktowania podatników.

Wymienionym działaniom w ramach systemu podatkowego powinna towarzyszyć realizacja szerszych postulatów poza tym systemem, bez której zmiany wprowadzone w samym systemie podatkowym mogą nie przynieść pożądanego skutku – to jest poszerzenia bazy podatkowej.

Mamy tu na myśli przede wszystkim stworzenie silniejszych mechanizmów zachęcających do tworzenia nowych podmiotów gospodarczych, rozwijania firm w kraju i do inwestowania w Polsce przez podmioty zagraniczne. Pozostało jeszcze sporo do zrobienia w celu likwidacji barier administracyjnych, a jeszcze więcej w sferze uzdrowienia ustawodawstwa gospodarczego i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości⁷⁹.

⁷⁹ Sprawy te zostały szerzej omówione w rozdziałach 1-3 niniejszego raportu oraz w rozdziale następnym, w części dotyczącej sądownictwa.

Rozdział 5. Reforma wydatków publicznych⁸⁰

Małgorzata Markiewicz, Joanna Siwińska

Wprowadzenie

Udział wydatków publicznych w PKB w Polsce nie odbiega od tej wielkości w innych państwach unijnych. Nie widać również znaczących różnic po stronie dochodów budżetowych wyrażonych w procentach PKB. Dlatego też argumenty o nadmiernych wydatkach budżetowych są natychmiast zbijane poprzez porównanie z państwami UE. Tymczasem wydając w proporcji do PKB, tyle, co państwa unijne mamy dochód *per capita* na poziomie niemal najniższym w UE (wyprzedzamy jedynie Łotwę). Powstaje więc pytanie, czy takie proporcje wydatków publicznych są dostosowane do osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego naszego kraju i czy sprzyjają przyspieszeniu wzrostu, co uruchomiłoby proces doganiania bogatszych krajów europejskich. Wydatki publiczne są finansowane długiem charakteryzującym się niestabilną dynamiką. Rośnie udział długu w PKB, ponieważ zadłużenie rośnie szybciej niż gospodarka. Zatem bieżąca konsumpcja publiczna jest sfinansowana na koszt przyszłych pokoleń. Dlatego też potrzeba dostosowania fiskalnego wyniku przede wszystkim z konieczności zapewnienia stabilności długu. Istnieją jeszcze dodatkowe warunki zewnętrzne tj. konstytucyjny limit długu publicznego i warunki traktatu z Maastricht.

Uwzględniając niestabilność długu oraz ograniczenia konstytucyjne i traktatowe Polska będzie zmuszona do przeprowadzenia dostosowania fiskalnego. Jeśli stanie się tak w wyniku przekroczenia 60% udziału długu publicznego w PKB, to oznaczać będzie chaotyczne cięcia dotyczące wszystkich grup wydatków. Jest to rozwiązanie najgorsze z możliwych, bowiem cięcia wszystkim po równo zazwyczaj są nietrwałe oraz niosą negatywne skutki uboczne. W obliczu konieczności cięć budżetowych należy uprzednio określić priorytety polityki fiskalnej i dokonać dostosowań tylko wybranych grup wydatków. W tym opracowaniu podjęliśmy próbę analizy takich grup ograniczając badanie do wydatków na administrację, sądownictwo, rolnictwo i edukację. Wybór wynikał z formuły całego projektu, w ramach którego powstały oddzielne opracowania cząstkowe poświęcone konkretnym kategoriom wydatków publicznych. Dostosowanie fiskalne nie jest możliwe bez cięć wydatków socjalnych – dokład-

⁸⁰ Opracowanie to stanowi syntezę następującej pracy: Markiewicz M. i J. Siwińska (2004), Reforma wydatków publicznych, Seria Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa.

na analiza tych wydatków wraz z propozycjami zmian została przedstawiona w następnym rozdziale niniejszej pracy.

W innych jej rozdziałach zostały przedstawione kolejne istotne elementy reformy finansów publicznych, jak reforma podatków, reforma systemu opieki zdrowotnej czy wydatki związane ze wspieraniem rynku pracy oraz wydatki skierowane na unowocześnienie gospodarki i innowacyjność (gospodarka oparta na wiedzy). Tutaj postanowiliśmy zająć się pozostałymi wydatkami dokonując wyboru według kryterium największych potencjalnych oszczędności (w wyniku cięć lub zmiany sposobu wydatkowania środków).

W budżecie państwa ponad 70% wydatków stanowią wydatki sztywne, wśród pozostałych połowa to wydatki na wynagrodzenia. Dlatego też zajęliśmy się wydatkami na administrację publiczną, jednak nie tylko w kontekście wynagrodzeń, ale również jej struktury i zadań. Jednym z istotnych zadań sektora publicznego jest dostarczanie usług publicznych, wśród których poddaliśmy analizie wydatki na finansowanie wymiaru sprawiedliwości. Innym przykładem usług publicznych są usługi edukacyjne, którym poświęciliśmy oddzielną część opracowania. Pomimo stosunkowo niewielkich wydatków na rolnictwo, stanowią one przedmiot analizy z uwagi na dokonującą się zmianę systemową związaną z wejściem do UE, która stwarza unikalną możliwość wycofania się z niektórych form wsparcia lub preferencji⁸¹.

Praca ta stanowi zatem element większej całości i w takim kontekście należy oceniać zawarte w niej propozycje dotyczące reformy wydatków publicznych.

Poszczególne części zawierają ocenę poziomu wydatków, ale również próbę oceny ich efektywności rozumianej jako zestawienie wyników z nakładami. Ocena efektywności wydatków publicznych stanowi standard w krajach rozwiniętych, ale w Polsce jest stosowana na bardzo niewielką skalę. W najmniejszym zaś stopniu analizowana jest efektywność wydatków na usługi publiczne tj. edukacyjne, sądownicze, zdrowotne. Celem tej pracy jest przedstawienie skali nieefektywności wydatków w wybranych obszarach i wskazanie możliwości potencjalnych zmian.

Zatrudnienie w sektorze publicznym, w tym w administracji publicznej

Reforma administracji publicznej stanowi element wszystkich propozycji dotyczących reformy finansów publicznych. Konieczność reformy administracji ma wynikać z wysokiego wzrostu zatrudnienia oraz rosnących wydatków budżetowych na wynagrodzenia i ich pochodne. Brakuje jednak systematycznej oceny administracji publicznej oraz konkretnych propozycji zmian.

⁸¹ Jak narazie, szansa ta jednak została zmarnowana.

Oceniając zatrudnienie w sektorze publicznym, w opracowaniu posłużono się danymi GUS dotyczącymi następujących sekcji:

- Administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
- Edukacja,
- Ochrona zdrowia i opieka socjalna.

W tym ujęciu zatrudnienie w administracji publicznej stanowi jedynie mały wycinek pracowników sektora publicznego⁸².

Zatrudnienie w administracji publicznej (urzędy centralne, samorządowe i samorządowe kolegia odwoławcze) przez 10 lat wzrosło o 74% (2002/1992) od 194 tys. do 338 tys. W 1999 r. miało miejsce przesunięcie zatrudnienia z administracji centralnej do samorządowej (spadek administracji centralnej o 14% i wzrost samorządowej o 14,7%). Nowym województwom i powiatom przekazano 63% instytucji administracji specjalnej. Wraz z zadaniami przeszli na poziom lokalny urzędnicy. Przekazanie 2/3 zadań na szczebel lokalny, nie zmniejszyło zatrudnienia w ministerstwach (redukcje zatrudnienia na szczeblu centralnym dotyczyły głównie terenowych organów administracji rządowej oraz innych instytucji centralnych). Od tej pory sektor samorządowy zatrudnia więcej pracowników niż administracja centralna. Pomimo istotnej reformy państwa i wzrostu ilości zadań realizowanych na poziomie lokalnym samorząd zatrudniał 46% administracji w 1992 r. i 53,4% w 2002 r. Od 1999 r. nastąpił wzrost administracji centralnej o 6,8% i samorządowej o 13,5%.

Pomimo wyzbywania się zadań przez administrację centralną zatrudnienie w urzędach wojewódzkich po reformie dynamicznie rośnie. Po gwałtownym spadku zatrudnienia w urzędach wojewódzkich w 1999 r. o 8 tys. osób do poziomu 9 tys. osób, zatrudnienie wzrosło o 3,6 tys. osób do poziomu 13,1 tys. osób na koniec 2002 r. Zatrudnienie w urzędach wojewódzkich jest ponad trzykrotnie wyższe niż w urzędach marszałkowskich.

W administracji publicznej zatrudniane są osoby przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych, ale skala tego zjawiska zmniejsza się. W 1996 r. było to 10,9% zatrudnionych w administracji, a w 2002 r. już tylko 3,3%. Na poziomie administracji centralnej udział ten spadł od 3,7% do 0,1%, a na poziomie administracji samorządowej od 19,4% do 6,1% od 1996 do 2002 roku. Wynagrodzenia tych osób są znacznie niższe niż pozostałych, dlatego oceniając wynagrodzenia w administracji publicznej posłużymy się ich wielkością z wyłączeniem wynagrodzeń osób zatrudnionych przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych. Tak określone przeciętne wynagrodzenia w administracji publicznej są znacznie wyższe niż przeciętne wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Według danych za 2002 r. wy-

⁸² Całkowite zatrudnienie w sektorze publicznym w Polsce wynosiło w 2002 r. ok. 2 mln osób (wg OECD).

nagrodzenia w administracji centralnej były o 33% wyższe, a w administracji samorządowej o 14,5% wyższe niż w sektorze przedsiębiorstw.

Wynagrodzenia w administracji publicznej rosną szybciej niż inflacja. W okresie 1996-2002 wynagrodzenia w administracji centralnej wzrosły realnie o 27,5%, w samorządowej o 19,2%, a w sektorze przedsiębiorstw o 21,7%. Wzrost wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw wiąże się ze wzrostem produktywności pracy, trudno jednak udowodnić poprawność tej tezy dla sektora publicznego.

Najwyższe wynagrodzenia w administracji publicznej są w centralach ministerstw – przykładowo w 2000 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w administracji państwowej wynosiło 2,9 tys. zł, a w centralach ministerstw 4,1 tys. zł.

Na podstawie powyższych danych dotyczących wynagrodzeń w administracji państwowej trudno byłoby obronić tezę o niskim uposażeniu urzędników.

W Polsce dość powszechne jest przekonanie o korupcji w administracji publicznej oraz niskiej skuteczności rządu w walce z przestępczością⁸³. Teza o korupcji w administracji publicznej jest wykorzystywana przez media nagłaśniające przypadki negatywne oraz przez polityków, dla których krytyka administracji, w dużym stopniu upolitycznionej, jest elementem walki wyborczej. Analizy poświęcone temu zagadnieniu dają mniej radykalny obraz. Ocena pracowników administracji dokonana na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej w 1999 r. była znacznie lepsza niż można by oczekiwać⁸⁴ – korupcja dotyczyła mniej niż 10% urzędników, a petenci określali pracowników administracji jako kompetentnych, przystępnych i uprzejmych. Wydaje się jednak, że od tej pory sytuacja się pogorszyła – nepotyzm na szczeblu lokalnym jest dość powszechny, a ocena administracji centralnej jest w dużym stopniu generowana przez zachowania polityków. Przekonanie to potwierdzają badania międzynarodowe. Według ocen *Transparency International* Polska jest najbardziej skorumpowanym krajem UE. Ostatnie badania tej organizacji wykazały gwałtowne pogorszenie percepcji korupcji w Polsce, co sprawiło, że w klasyfikacji Polska spadła z 45 na 64 miejsce w ciągu jednego roku. Również badania *Banku Światowego* podkreślają rozpowszechnienie korupcji na szczeblu lokalnym (Bank Światowy, 2000).

W ostatniej dekadzie gruntownie przebudowano administrację publiczną wprowadzając nowe instytucje i dokonując reform systemowych. Wśród najważniejszych zmian można wyróżnić:

- decentralizację (utworzenie gmin w 1990 r. oraz powiatów i regionów w 1999 r.),
- reformę procedur administracyjnych z 1990 r. – decyzje mogą być zaskarżane do Najwyższego Sądu Administracyjnego, wprowadzenie samorządowych kolegiów odwoławczych,

⁸³ Patrz: Gallup (2000).

⁸⁴ Urzędnik państwowy w oczach obywatela, Raport., Warszawa, grudzień 1999.

- utworzenie nowych instytucji np. Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich,
- utworzenie korpusu służby cywilnej,
- przyjęcie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ocena dotychczasowych osiągnięć nie jest jednoznaczna. Nie podważając roli reformy samorządowej należy podkreślić, że nie osiągnięto podstawowych celów reformy w zakresie administracji publicznej określanych jako: zwiększenie efektywności, odpowiedzialności i redukcji liczebności administracji centralnej. Obecnie obserwowany wzrost liczby urzędników wynika prawdopodobnie z wypełniania nowych funkcji związanych z akcesją do UE. Zatem szansę ograniczenia administracji centralnej w wyniku reformy samorządowej już zaprzepaszczone.

Kolejnym istotnym elementem dokonywanych reform jest wprowadzenie w 1996 r. instytucji służby cywilnej wywodzącej się z tradycji anglosaskiej, w której istotną rolę pełnią regulacje prawne i kultura ich przestrzegania. Istotne jest, że stanowiska w administracji samorządowej nie podlegają regulacjom tej ustawy. Po kilku latach obowiązywania ustawy jej skutki są raczej skromne. Istnienie dobrego prawa jest podważane przez zakusy polityków⁸⁵. Na koniec grudnia 2003 r. zatrudnienie w służbie cywilnej obejmowało 120435 etatów, a w skład korpusu służby cywilnej wchodziło jedynie 1551 urzędników służby cywilnej⁸⁶. W końcu 2003 r. na 1553 wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzonych zgodnie z ustawą było zaledwie 793. Oznacza to, że prawie połowa stanowisk dyrektorskich w administracji rządowej jest obsadzana przez osoby pełniące obowiązki, które nie zostały wybrane w drodze konkursu.

Rząd prowadzi nieprzejrzyste zmiany instytucjonalne. W okresie 1999-2004 decyzją Rady Ministrów dokonano wielu zmian dotyczących funkcjonowania ministerstw. Wśród nich za najbardziej istotne można uznać:

- na początku na podstawie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów z 1996 r. utworzono Ministerstwa: Zdrowia, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pracy i Polityki Społecznej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Spraw Wewnętrznych i Administracji (październik 1999) oraz Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Skarbu Państwa, Łączności, Gospodarki, Finansów, Edukacji Narodowej (listopad 1999);
a następnie:
- zniesiono Ministerstwo Łączności (lipiec 2001);
- utworzono Ministerstwo Infrastruktury (październik 2001) w miejsce zlikwidowanych: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (utworzonego w czerwcu 2000) oraz Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (utworzonego w listopadzie 1999);

⁸⁵ Brunetko Krzysztof, Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne – www.batory.org.pl/korupcja

⁸⁶ Sprawozdanie USC za 2003 r. – www.usc.gov.pl

- utworzono Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i zniesiono Urząd Komitetu Badań Naukowych (marzec 2003);
- połączono Ministerstwo Gospodarki z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (styczeń 2003), a następnie podzielono tak powstałą instytucję na Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwo Polityki Społecznej (maj 2004).

Rząd przeprowadzając tak daleko idące zmiany instytucjonalne nie przedstawia powodów, dla których je przeprowadza i celów, jakim mają służyć. Podanie celów umożliwiłoby ocenę skuteczności tych działań. Nie wiadomo, jakie są koszty tak istotnych ciągłych zmian instytucjonalnych. Dokonuje się również likwidacji innych urzędów centralnych i agencji – informacja o celowości tych zmian jest również śladowa.

Propozycje reform dotyczących administracji publicznej nie odpowiadają skali wyzwań w tej dziedzinie. Warunkiem koniecznym jakichkolwiek działań racjonalizujących funkcjonowanie administracji publicznej jest zapewnienie przejrzystości informacji. Zakres dostępnych obecnie danych uniemożliwia prowadzenie rzeczowej dyskusji. Po pierwsze, niezbędna jest publikacja danych o zatrudnieniu i wynagrodzeniach we wszystkich urzędach publicznych, ich struktury organizacyjnej i podstawowego zakresu obowiązków. Warunek ten dotyczy również agencji i funduszy celowych. Po drugie ustawy budżetowe i sprawozdania z ich wykonania powinny zawierać pełną informację o zatrudnieniu, a nie tylko w zakresie osób objętych systemami mnożnikowymi. Po trzecie powinna być zapewniona ciągłość informacji.

Kolejnym elementem powinna być kompleksowa ocena zadań i rzeczywistych kompetencji wszystkich instytucji uzupełniona szacunkiem pełnych kosztów ich funkcjonowania. Należy przy tym pamiętać, że wydatki na wynagrodzenia i funkcjonowanie instytucji nie stanowią pełnego kosztu funkcjonowania administracji, bowiem istnieją koszty regulacji ponoszone przez przedsiębiorców⁸⁷.

Przegląd struktur, organizacji, zadań, kompetencji i odpowiedzialności wszystkich urzędów centralnych powinien być dokonany w formie audytu przez firmę zewnętrzną. Bezpośrednim skutkiem takiej oceny powinna być likwidacja dublujących się instytucji i departamentów.

Podstawowym celem reformy administracji powinno być ograniczenie roli państwa w gospodarce. Jednym z instrumentów jest ograniczenie liczby inspekcji, przy czym zmiany liczby inspekcji powinny uwzględniać nowe obowiązki związane z wejściem do UE. Ograniczeniu roli państwa w gospodarce posłużyłoby zakończenie prywatyzacji, co umożliwiłoby zlikwidowanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zdefiniowanie na nowo funkcji Ministerstwa Skarbu. Konieczna jest likwidacja większości agencji i funduszy celowych (np. PFRON, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska), uporządkowanie KRUS oraz docelo-

⁸⁶ Zob. rozdział 1 i 2 niniejszego raportu.

wo zlikwidowanie tej instytucji. Celowe jest również zlikwidowanie delegatur urzędów wojewódzkich stanowiących relikty poprzedniego podziału terytorialnego (Nelicki, 2001). Po takim uporządkowaniu systemu należałoby ograniczyć częstotliwość zmian instytucjonalnych w sektorze publicznym. Nowe instytucje i stanowiska powinny powstawać wyłącznie wraz z pojawieniem się nowych funkcji. Ograniczając zakres sektora publicznego należałoby upowszechnić procedury zamawiania usług publicznych poza sektorem (*outsourcing*). Zmianom instytucjonalnym powinno towarzyszyć przywrócenie funkcji wicepremiera Ministrowi Finansów. Niezbędne jest ograniczenie funkcji Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyłącznie do obsługi Prezydenta i Premiera, przy zapewnieniu przejrzystości informacji o strukturze, zatrudnieniu i zadaniach tych instytucji.

Reforma instytucjonalna porządkująca administrację publiczną powinna poprzedzać zwiększanie roli służby cywilnej. Inaczej interesy służby cywilnej staną się przeszkodą dla ograniczenia funkcji państwa.

Oprócz zmian instytucjonalnych kolejnym elementem jest zmiana sposobu wynagradzania w administracji publicznej. Po pierwsze, płace w administracji nie powinny rosnać szybciej niż w gospodarce w pełnym cyklu koniunkturalnym. Po drugie, należy ograniczyć liczebność i przywileje R-ki (najwyższych funkcjonariuszy państwowych)⁸⁸. Po trzecie niezbędne jest wprowadzenie wieloletniego planowania wynagrodzeń – obecny system wprowadza wahania wzrostu wynagrodzeń w rytm nastrojów politycznych, a koniunkturalne zamrażanie wynagrodzeń jest następnie z nawiązką rekompensowane.

Niezbędne jest przekazanie zadań i przede wszystkim środków na szczebel samorządowy. Działania takie powinna poprzedzać likwidacja przywilejów branżowych – celowe jest zniesienie Karty Nauczyciela, co umożliwiłoby samorządom redukcję liczebności pracowników sektora edukacji wraz ze spadkiem liczebności uczniów. Decentralizacja finansów publicznych posłużyła głównie przekazaniu zadań publicznych na szczebel samorządowy przy utrzymaniu kontroli nad środkami finansowymi. W ten sposób uzależniono samorządy od transferu środków z centrum oraz nie ograniczono liczebności administracji centralnej. Zdecydowanie przeprowadzona decentralizacja finansów publicznych posłużyłaby również racjonalizacji zatrudnienia na poziomie lokalnym. Rząd właściwie nie ma mechanizmu wpływania na zatrudnienie w urzędach gminnych, starostwach powiatowych czy urzędach marszałkowskich, nie może regulować również ich wynagrodzeń. Dlatego jedynym sposobem racjonalizacji zatrudnienia na poziomie lokalnym jest przekazanie finansów i odpowiedzialności za wykonywanie usług publicznych na szczebel samorządowy.

W kontekście decentralizacji finansów publicznych na uwagę zasługuje rola powiatów. Należy rozważyć przekazanie powiatom części kompetencji administracji rządowej w dzie-

⁸⁸ W 2004 r. ma być 246 najwyższych rangą urzędników.

dzinie opieki zdrowotnej, restrukturyzacji rolnictwa, modernizacji obszarów wiejskich (ograniczenie kompetencji Ministerstwa Rolnictwa) itp. wraz z przekazaniem związanych z tym środków finansowych, albo rozważyć ich likwidację.

Elementem sprzyjającym racjonalizacji administracji publicznej jest wprowadzenie systemów zarządzania jakością. W Polsce systemy takie wprowadzane są poprzez projekt *Umbrella* powołany w 1990 r. przez rząd RP i UNDP i kontynuowany przez *Umbrellę Stowarzyszenie Konsultantów* powstałe w 2000 r. Do tej pory metody zarządzania jakością wprowadzono do ponad 80 urzędów publicznych. Po zawetowaniu w 2001 r. przez Prezydenta ustawy o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej brakuje instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie zarządzania jakością w administracji publicznej. Ten proces jednak się dokonuje, głównie przy udziale projektu *Umbrella* i należy oczekiwać wzrostu jego dynamiki z racji możliwości wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych dla potrzeb wprowadzenia systemów zarządzania jakością. Władza centralna powinna wspierać te procesy. Dyskusyjna jest potrzeba powoływania nowej instytucji centralnej, natomiast niezbędne jest określenie, jaka instytucja publiczna monitoruje ten proces.

Postulujemy wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego w podziale na programy realizowane przez sektor publiczny. Konieczne byłoby uzasadnienie pojawienia się nowych programów oraz przedstawienie łatwo mierzalnych wskaźników umożliwiających ocenę ich skuteczności. Każdy program budżetowy powinien mieć jasno zdefiniowane cele, mierniki i sposób monitorowania. W kolejnym kroku środki budżetowe byłyby przeznaczane na te programy, w których osiągnięto zakładane cele. Finansowanie programów budżetowych oznaczałoby finansowanie zadań w miejsce finansowania instytucji. Ocena programów budżetowych byłaby pierwszym krokiem na drodze do nowoczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym wiążących alokację środków ze skutecznością programów publicznych.

Wydatki publiczne na edukację

Polskie wydatki na edukację na głowę ucznia należą do najniższych w krajach OECD. Konsekwentnie, ilość i jakość kapitału ludzkiego w Polsce jest również niska. I chociaż, jak pokazują porównania międzynarodowe, wydatki na edukację w Polsce nie są rażąco nieproduktywne, to nie ulega wątpliwości, że ich efektywność mogłaby być większa. W ciągu ostatnich kilku lat – od roku 1995 do roku 2001, publiczne wydatki na edukację zostały zwiększone – zarówno realnie, jak i w stosunku do PKB. Udział całkowitych wydatków publicznych na edukację (liczonych zgodnie z metodologią IMF) w stosunku do PKB, w porównaniu z rokiem 1995 wzrósł o niecały punkt procentowy; realnie wydatki te zwiększyły się o 57,6%. Trudno ocenić (z powodu braku porównywalnych danych dla kolejnych lat), czy ten wzrost

wydatków spowodował jednocześnie wzrost jakości kształcenia, natomiast na pewno nie szedł on w parze ze zwiększoną racjonalizacją czy efektywnością wydatków.

Wskaźniki efektywności wydatków na edukację kształtują się w Polsce nie najlepiej. Jednym z takich wskaźników jest stosunek liczby uczniów do nauczycieli. Jak pokazały międzynarodowe badania umiejętności uczniów OECD/PISA (zob. Białecki, Haman, 2003), nieprawdą jest obiegowa opinia, że wyniki nauczania są tym lepsze, im mniejszy jest stosunek uczniów do nauczycieli. Najlepsze wyniki w testach osiągnęli uczniowie w tych placówkach, gdzie stosunek uczniów do nauczycieli kształtował się pomiędzy 10 a 25. Uczniowie szkół z wskaźnikami niższymi i wyższymi osiągnęli średnio gorsze wyniki.

Pogłębiający się od kilku lat niż demograficzny w Polsce ma duży wpływ na system oświaty i jest jednym z czynników, który sprawia, że stosunek liczby uczniów do nauczycieli, od roku 1995 spada i obecnie wynosi nieco poniżej 10 w szkolnictwie podstawowym i średnim łącznie (szczególnie duży spadek wartości tego wskaźnika odnotowało szkolnictwo podstawowe). Wydaje się, że system oświaty w Polsce nie nadąża za przemianami demograficznymi i że można by zmniejszyć liczbę nauczycieli (szczególnie w szkołach podstawowych) bez straty dla jakości kształcenia.

Kolejnym wskaźnikiem wyrażającym nieefektywność wydatków na edukację jest stosunkowo niewielkie obciążenie polskich nauczycieli – na poziomie podstawowym i średnim ich średnie obciążenie to 641 godzin lekcyjnych (Bank Światowy, 2003), podczas kiedy średnia dla krajów OECD to 752 godziny w szkolnictwie podstawowym i 714 na poziomie gimnazjalnym (*lower secondary*) (OECD, *Education at Glance*, 2003).

Analiza liczebności nauczycieli i ilości szkół pozwala również na próbę oceny, w jakim stopniu udało się zrealizować cele reformy oświaty. Zlikwidowanie nieracjonalnego rozdrobnienia szkół i zmniejszenie zatrudnienia było między innymi jednym z celów reformy oświaty w Polsce. Zaskakujące jest, że pomimo braku zasadniczych zmian w ilości uczniów do nauczycieli, proces konsolidacji szkół i racjonalizacji zatrudnienia zaczyna być wyhamowywany, co widać również, jeżeli spojrzymy na statystyki dotyczące ilości szkół czy nauczycieli. Szczególnie niekorzystne wydaje się utrzymywanie od 1999 roku niemalże niezmienionej liczby zasadniczych szkół zawodowych.

Dlatego niezbędne wydaje się:

- Ponowne, jasne określenie celów reformy oświaty i wytyczenie kierunków polityki edukacyjnej.

Analiza danych statystycznych wskazuje, że proces racjonalizacji wydatków na edukację nie jest zakończony, pomimo to wydaje się, że reforma edukacji uległa spowolnieniu. Dlatego należy ponownie zdefiniować cele reformy edukacyjnej, skonfrontować je z danymi statystycznymi i dopasować do nich podział środków. Nasza analiza wskazuje, że w ra-

mach istniejącej puli środków na edukację można dokonać przesunięć, które pozwoliłyby środki te wykorzystywać efektywniej. Dalsza redukcja liczby nauczycieli i liczby szkół (w tym szkół zasadniczych), nie odbiłaby się, jak dowodzą badania PISA, na jakości kształcenia. Należy nadal kontynuować proces racjonalizacji ilości szkół, zwracając szczególną uwagę na zmniejszenie ilości szkół zasadniczych. Jeżeli efektywność wydatków na edukację ma być wyższa, to niedopuszczalne jest wycofywanie się z reformy oświaty – wręcz przeciwnie – należy zaostrzyć bodźce na poziomie lokalnym dla kontynuowania konsolidacji szkół, szczególnie wobec obserwowanych w Polsce trendów demograficznych. Jednocześnie należałoby zadbać o propagowanie reformy na poziomie lokalnym, poprzez podkreślanie związku pomiędzy konsolidacją szkół a jakością kształcenia.

- **Dokończenie decentralizacji**

Niedokończona decentralizacja sprawia, że pomiędzy finansowaniem szkolnictwa podstawowego i średniego jest dysproporcja. Należy dać większą swobodę jednostkom samorządu terytorialnego (JST) w finansowaniu oświaty na poziomie ponadpodstawowym.

- **Poprawa jakości kształcenia.** Stworzenie systemu oceny jakości szkół – korzystanie z wyników PISA i testów dla 6 i 15 – latków – systematyczna ocena jakości szkół i nauczycieli.

Testy PISA pokazują, że średnia jakość kształcenia w Polsce jest niska. Nadal brakuje systemu pozwalającego ocenić jakość kształcenia w poszczególnych szkołach. Stworzenie takiego systemu pozwoliłoby z jednej strony na ocenę poczynąń poszczególnych szkół i JST, a z drugiej na „głosowanie nogami” ze strony uczniów i rodziców i na zwiększenie presji na podniesienie jakości kształcenia i dopasowanie do wymogów rynku pracy.

Wydatki na rolnictwo

Akcesja do UE oznacza zwiększenie środków dla rolnictwa: z samych programów rozwojowych (nie licząc dopłat bezpośrednich), średnie roczne wydatki na rolnictwo polskie (łącznie ze współfinansowaniem przez polski budżet) wyniosą w latach 2004-2006 ponad 24 miliardy złotych. Tak znaczące zwiększenie środków dla rolnictwa (środki przeznaczone na wsparcie rolnictwa po akcesji będą dwa razy większe niż środki przekazywane dotychczas; wyłączając KRUS), mogłoby być dobrym momentem na przeprowadzenie reformy dotychczasowych wydatków na rolnictwo. UE daje szansę na zmniejszenie pewnych form wparcia dla rolnictwa, jednakże wydaje się, że przynajmniej w najbliższym czasie, rząd nie zamierza wprowadzać radykalnych zmian w systemie finansowania rolnictwa.

Przeгляд dotychczasowych wydatków na rolnictwo pokazuje, że jeżeli mielibyśmy je oceniać pod względem zdolności do katalizowania zmian polskiej wsi, to wyłaniający się obraz nie jest najlepszy. Wydatki pro-rozwojowe, czyli takie, które mogą sprzyjać pozytywnym

zmianom rolnictwa, stanowią raptem 17% całkowitych wydatków na rolnictwo z budżetu państwa.

Największe środki spośród tych przeznaczonych na wspieranie rolnictwa i rolników (ponad 80%), pochłania Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Nie ulega wątpliwości, że system rolniczych ubezpieczeń społecznych jest głęboko nieracjonalny. Po stronie dochodów ma cechy pomocy społecznej, gdyż składki finansują znikomy odsetek wydatków na emerytury i renty. Jednakże, strona wydatkowa systemu pomocy społecznej już nie przypomina, gdyż wypłata świadczeń nie jest uzależniona od dochodów rolnika.

System ten jest więc dziwną hybrydą pomocy społecznej i systemu emerytalnego, i oba te elementy są mało efektywne. Jeżeli rozpatrujemy go jako system pomocy społecznej, to jego niska efektywność wynika z tego, że pomoc (czyli finansowana przede wszystkim przez budżet emerytura), ustawowo trafia do wszystkich rolników, również tych, których dochody tego nie usprawiedliwiają. Jeżeli spojrzymy na ten system jak na system emerytalny, to niemal całkowita jego zależność od dotacji również wskazuje na głęboką nieefektywność. Brakuje w nim wyraźnego związku pomiędzy czasem płacenia składek i ich wielkością, a wysokością emerytury.

Należałoby więc podjąć decyzję, w jakiej mierze KRUS (dokładnie FER) ma być systemem pomocy społecznej, a w jakiej ma być to system emerytalny. Część, która będzie stanowić system pomocy, powinna mieć jasne kryteria udzielania tejże, zależne od warunków dochodowych bądź majątkowych beneficjentów. Natomiast w tej części systemu, która uznana zostanie za system emerytalny, należałoby wprowadzić znacznie większą łączność pomiędzy wpłacaną składką a wypłacaną emeryturą.

Trzeba tu podkreślić, że bez głębokiej i radykalnej reformy KRUS nie można mówić o zauważalnej racjonalizacji wydatków na rolnictwo. Wydatki na KRUS wypychają pozostałe wydatki na rolnictwo, ich udział w PKB systematycznie rośnie, a wobec szybko rosnącej liczby ubezpieczonych, konieczność reformy staje się tylko jeszcze bardziej nagląca.

Oprócz KRUS, duża część pieniędzy przeznaczonych na wspieranie rolnictwa przechodzi przez agencje i fundusze rolnicze, ale co najmniej kilka przesłanek wskazuje, że instytucje te nie wydają publicznych pieniędzy w sposób efektywny. Największą Agencją związaną z rolnictwem jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Wsparcie Agencji dla rolnictwa polegać ma przede wszystkim na dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych,

Wydaje się, że wobec dużych środków, jakie polskie rolnictwo będzie otrzymywało z Unii Europejskiej, kontynuowanie dopłat do kredytów, szczególnie wobec utrzymującej się nierównowagi fiskalnej, jest działaniem rozrzutnym. Dodatkowo, za rozważeniem likwidacji dopłat do kredytów przemawiają opinie części ekspertów, którzy sądzą, że dopłaty te są na-

rzędziem nieefektywnym (Kulawik, 2001). Jedyńm i głównym ich celem jest bowiem zmniejszenie ograniczeń w dostępie do kredytów w rolnictwie, jednakże ograniczenia te często wynikają z czynników, na które dopłaty mają jedynie niewielki wpływ. Racjonalizacja wydatków na rolnictwo wymaga:

- Reformy KRUS.

Proponujemy, aby docelowa reforma rolniczego systemu ubezpieczeń polegała na likwidacji KRUS i włączeniu rolniczego systemu ubezpieczeń w system pracowniczy. Konsekwentnie, wysokość składki ustalana byłaby na identycznych zasadach, jak w systemie pracowniczym, a podstawą byłyby wszystkie dochody uzyskiwane przez rolnika, także z działalności poza rolniczej. Wymaga to oczywiście wprowadzenia systemu ewidencji dochodów rolniczych.

Z budżetu państwa dotowane byłyby składki tych rolników, których dochody są na tyle niskie, że wysokość składki nie osiągałaby wymaganego, precyzyjnie ustalonego minimum, niezbędnego do zagwarantowania minimalnej emerytury. Dzięki temu emerytura najbiedniejszych rolników byłaby zabezpieczona, natomiast wszyscy rolnicy zostaliby na równych zasadach włączeni do obowiązkowego, II-filarowego systemu.

Oszczędności dla budżetu wynikałyby przede wszystkim z samodzielnego finansowania emerytur przez bogatszych rolników. Emerytury rolników biedniejszych nadal byłyby finansowane przez budżet, tak jak dotychczas, natomiast odpowiednie wyliczenie wysokości minimalnej składki, która pozwalałby na sfinansowanie emerytury minimalnej, łącznie ze szczelnym systemem przyznającym publiczne dofinansowywanie zagwarantowałoby, że dotacje z budżetu zmniejszyłyby się.

- Poprawy przejrzystości systemu finansowania rolnictwa.

Dotychczasowy system dotowania rolnictwa i rolników jest nieprzejrzysty – środki przechodzą przez różnorakie Agencje i Fundusze⁸⁹. Sprzyja to nieefektywnemu wykorzystaniu środków, gorszej nad nimi kontroli i powstawaniu zbędnych kosztów związanych z funkcjonowaniem wszystkich tych instytucji

Należy dokonać przeglądu wydatków Agencji pod względem ich zgodności z ustawowymi zadaniami oraz mając na uwadze ich wewnętrzną spójność i pokrywanie się zadań różnych instytucji.

- Rozważenia likwidacji ARN i połączenie ARR i ARiMR.

Obie te Agencje są odpowiedzialne za prowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej; gdyby zlikwidować główną „pozaunijną” działalność ARiMR, jaką teoretycznie powinny być dopłaty do kredytów, to nieuzasadnione jest istnienie obydwu Agencji.

⁸⁹ Szczegółowe dane na ten temat w Markiewicz M., Siwińska J. (2004).

Wymiar sprawiedliwości

Finansowanie wymiaru sprawiedliwości zaliczane jest do podstawowych funkcji państwa (obok administracji, bezpieczeństwa publicznego i obrony). Świadczenia wymiaru sprawiedliwości należą do kategorii dóbr publicznych, czyli usług na rzecz ludności, których nie można sfinansować przez indywidualne płatności obywateli. W ostatniej dekadzie dokonano zasadniczych zmian systemowych, w wyniku których zwiększał się zakres zadań wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo, statystyki potwierdzają systematyczny wzrost przestępczości, co zwiększa liczbę spraw do rozpatrzenia. W odpowiedzi na te zmiany zwiększano wydatki na finansowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście, zdaniem zainteresowanych w stopniu niewystarczającym. Najszybciej zwiększały się wynagrodzenia pracowników, co niekoniecznie przekłada się na wyższą jakość usług. Wraz z nowelizacją ustawy o sądach powszechnych pozbawiono rząd wpływu na poziom wydatków na sądownictwo i pozostawiono go wyłącznie w kompetencji Parlamentu, co zaowocowało dalszym wzrostem wydatków budżetowych na finansowanie wymiaru sprawiedliwości.

Wydatki na wymiar sprawiedliwości w ostatnich latach rosły szybciej niż wydatki ogółem i były najszybciej rosnącą kategorią wydatków na finansowanie podstawowych funkcji państwa. W 2003 r. wydatki ogółem były o 276% wyższe niż 10 lat temu, a wydatki na wymiar sprawiedliwości o 531%. Oznacza to, że w ostatniej dekadzie była to uprzywilejowana grupa wydatków, na którą państwo łożyło więcej niż na pozostałe. Systematycznie rosły wynagrodzenia, przy czym wzrost wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w ostatnich dwóch latach wyniósł ponad 20%. Rośnie również liczebność tej grupy. Jednak postęp w jakości świadczonych usług jest nieproporcjonalnie mniejszy. Zwiększone wydatki na finansowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości nie znajdują odzwierciedlenia w poprawie ocen wyrażanych w badaniach opinii publicznej. W raporcie Instytutu Spraw Publicznych (ISP, 2001) napiętnowano przedawnianie spraw przed sądami powszechnymi i niską skuteczność organów ścigania, co obniża poczucie bezpieczeństwa publicznego. Według statystyk międzynarodowych liczba sędziów w Polsce jest wyższa niż w podobnych krajach np. w Hiszpanii, w dodatku są oni dobrze wynagradzani, a ich uposażenia stale rosną. Nie znajduje to jednak pełnego odzwierciedlenia w wynikach ich pracy. W tej sytuacji kluczem do istotnego postępu jest organizacja pracy sądów (Rzepliński, 2003). Szansę poprawy stworzyło nowe prawo o ustroju sądów powszechnych, które zwiększyło rolę ministra sprawiedliwości w obsadzaniu stanowisk prezesów sądów, i powoli zaczyna przynosić efekty. W przypadku sądów i prokuratury udało się zahamować przyrastanie zaległości, ale wciąż nie udało się zlikwidować zasobów zaległych niezłatwionych spraw. Nie widać również przełomu w terminie wyznaczania pierwszej rozprawy od czasu złożenia wniosku. Jedynym obszarem,

w którym odnotowano znaczny postęp jest skrócenie czasu postępowania w wydziałach ksiąg wieczystych

Priorytetem w ostatnich latach było sądownictwo i prokuratura, gdzie skierowano znaczne środki. Obszarem niedoinwestowanym pozostają więzienia. Należałoby rozważyć możliwość dopuszczenia na ten obszar kapitału prywatnego wzorując się na rozwiązaniach brytyjskich. Oprócz więziennictwa drugim obszarem, gdzie możliwe byłoby wykorzystanie prywatnego kapitału, jest prowadzenie różnorodnych rejestrów, co oznacza odebranie sądom funkcji wykonawczych.

Stosunkowo słaby efekt poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości przy dużej dynamice wydatków wskazuje, że istnieje ogromne pole do poprawy sytuacji nie poprzez wzrost nakładów, ale poprzez zmiany sposobu zarządzania. Od tego właściwie należałoby zacząć: w ramach istniejących środków powinny być wyznaczane cele, z których rozliczano by osoby zarządzające tymi środkami. Wydaje się, że wydatki na wymiar sprawiedliwości powinny być objęte monitorowaniem. Inaczej dalszy wzrost wydatków nie przełoży się na wzrost jakości świadczonych usług w tym obszarze.

Należy podkreślić, że wydajność sądów nie jest jednakowa. Oznacza to, że w podobnych warunkach ekonomicznych możliwe jest osiąganie różnych rezultatów. Należałoby dokonać dokładnej analizy różnic wyników pracy sądów, co mogłoby być doskonałym narzędziem przewyżczenia niewydolności sądów i przewlekłości postępowania.

Należałoby również sprawdzić, na co wydatkowane są dodatkowe środki dla wymiaru sprawiedliwości, czy w równym stopniu jak wynagrodzenia rosną wydatki materialne (poprawiające warunki lokalowe, wyposażenie techniczne sądów, komputery, programy z aktualnym orzecznictwem, stan kompanii konwojowej etc.). Potrzebna byłaby strategia dotycząca uzyskania pewnego określonego poziomu materialnego zabezpieczenia warunków pracy, która stanowiłaby priorytet przed dalszym wzrostem wynagrodzeń.

Umożliwienie włączania planów finansowych sądów do budżetu państwa bez rewizji rządu oznacza pozbawienie władzy wykonawczej części uprawnień. W tej sytuacji nadzór na finansami pozostaje wyłącznie w gestii Ministra Sprawiedliwości, i tylko od niego można oczekiwać powiązania przyznawania dodatkowych środków z efektywnością ich wykorzystania.

Podsumowanie

Obraz, jaki wyłania się z naszego opracowania jest następujący – głównym, strukturalnym problemem polskich wydatków publicznych jest nie tyle ich wielkość, co ich niska efektywność. Wyróżnić tu można co najmniej kilka wspólnych przyczyn czy problemów, które pojawiają się w większości omawianych przez nas grup wydatków.

Zmniejszanie zakresu zadań instytucji publicznych nie idzie w parze ze zmniejszaniem zatrudnienia – tę prawidłowość widać zarówno na przykładzie administracji centralnej, gdzie pomimo oddelegowania części zadań na szczebel lokalny zatrudnienie wzrosło, jak i w sektorze edukacji, w którym pomimo zmniejszenia liczby uczniów (co jest związane z niższym demograficznym), liczba nauczycieli wzrosła.

Jakość usług publicznych jest niska i jednocześnie nie ma spójnego systemu jej oceny. Uwidocznia się to w analizach finansowania wymiaru sprawiedliwości i edukacji, gdzie pomimo, że stworzenie porównywalnych wskaźników jakościowych jest dość proste, to systematyczna ocena poszczególnych instytucji nie jest praktykowana. Co więcej, tak w jednym, jaki i w drugim przypadku, pomimo wzrostu wydatków publicznych nie zanotowano poprawy wskaźników efektywności. Niska jakość jest też problemem systemu finansowania rolnictwa. Jakość (efektywność) poszczególnych programów w dziedzinie rolnictwa, które są finansowane ze środków publicznych (jak chociażby dopłat do kredytów dla rolników, czy działań poszczególnych agencji) jest dyskusyjna, pomimo to nie są podejmowane żadne systematyczne kroki w kierunku usprawnienia czy wycofania się z nieefektywnych form wsparcia, ani w kierunku stworzenia systemu oceny jakości.

Należy zauważyć, że wzrost wydatków na wymiar sprawiedliwości był znacznie wyższy niż wydatków publicznych ogółem. Również w przypadku wydatków na wynagrodzenia w administracji publicznej rosły one szybciej niż wynagrodzenia w gospodarce. Wzrost wydatków nie przekłada się na jakość usług publicznych w tych dziedzinach. Dodatkowo, wydatki na sądownictwo zyskały specjalny status oznaczający brak wpływu rządu na ich wielkość i kontrolę jedynie przez Parlament. Podobnie jak w przypadku wydatków sztywnych, gdzie zabezpieczenie swoich praw prowadziło do zapisywania formuł wzrostu wydatków w ustawach, rośnie również grupa wydatków wyłączonych spod kontroli rządu. W tej sytuacji postulujemy konieczność skreślenia art. 83 ustawy o finansach publicznych, umożliwiającego brak wpływu rządu na poziom niektórych kategorii wydatków publicznych.

Konieczne wydaje się powiązanie wzrostu wydatków z wynikami. Wraz ze zwiększeniem puli środków należałoby określić, jakie są wymagane efekty i jak będą mierzone. Rozpatrywane przez nas przykłady edukacji, wymiaru sprawiedliwości i rolnictwa doskonale nadają się do skonstruowania precyzyjnych wskaźników pomiaru jakości usług i efektywności programów budżetowych. System taki zwany w literaturze zarządzaniem wynikami z powodzeniem można by wprowadzić do agencji rolniczych, gdzie 2/3 środków dla tego sektora przechodzi przez różne agencje i fundusze i jak wykazano w tej pracy⁹⁰, sposób ich wydatkowania różni się z deklaracjami i celami działalności zapisanymi w ustawach.

⁹⁰ Szczegóły w Markiewicz M. i J. Siwińska (2004).

Konieczne jest również wprowadzenie wielookresowego planowania budżetowego. Akcesja do UE dostarcza nowego argumentu na rzecz takiego sposobu planowania z racji wydatkowania środków unijnych w okresach wieloletnich.

Brak zakładanych efektów powinien prowadzić do wycofywania się państwa z finansowania niektórych programów (np. rolniczych) lub do zamrożenia dynamiki płac w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości. Niedopuszczalny jest dalszy wzrost wynagrodzeń bez wprowadzenia oceny efektywności pracy urzędników.

Kolejnym problemem jest brak przejrzystości wydatków publicznych. Powszechne jest to, że dane są niekompletne, niejasne, a wydatki na dany cel przechodzą przez szereg instytucji, do których sprawozdań finansowych nie ma dostępu. Jednocześnie GUS zmienia sposób prezentacji danych w sposób uniemożliwiający porównania między okresami, bądź też rezygnuje z ich publikacji (dobrym przykładem są dane o administracji publicznej). Taki stan rzeczy praktycznie uniemożliwia zarówno niezależne badania nad finansami publicznymi jak też i jakąkolwiek niezależną kontrolę.

Bez zmian w tych dziedzinach niemożliwa będzie systemowa reforma finansów publicznych. Reforma ta jest jednak niezbędna, jeżeli chcemy, by Polska nadrobiła ogromną lukę rozwojową dzielącą ją od krajów rozwiniętych.

Rozdział 6. Transfery społeczne. Problemy zakresu i trafności⁹¹

Katarzyna Piętka

Problemem wydatków społecznych w Polsce, występującym od wielu lat, jest relatywnie bardzo wysoki udział świadczeń pieniężnych dla ludności (18,3% PKB) w stosunku do wydatków na usługi społeczne (edukacja, ochrona zdrowia i inne).

Geneza świadczeń pieniężnych wiąże się z ochroną tzw. ryzyk socjalnych, a więc powstania sytuacji niemożności osiągnięcia dochodu. Na drodze rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa rozwinęły systemy redystrybucji bieżących dochodów całej zbiorowości, w coraz większym stopniu nadając indywidualnej odpowiedzialności za zapewnienie sobie dochodów w okresie niezdolności do pracy charakter odpowiedzialności zbiorowej. Rolę tę spełniają nawet systemy emerytalne oparte na rachunku kapitałowym – przyszli emeryci kupują udział w wartości jednostek kapitału, który ma być wypracowany przez przysze pokolenia.

Konwencja 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz zapisy Konstytucji RP (art. 67, 69 i 71), nawiązujące do uregulowań MOP, stoją na straży świadczeń zabezpieczenia społecznego. Część transferów wykracza poza konwencję MOP, realizując zadania polityki rynku pracy lub polityki społecznej, jednak ich rola jest ograniczona. Międzynarodowe unormowania, dotyczące zakresu podmiotowego (komu się należą) oraz przeciętnej wartości świadczenia (problem tzw. odpowiedniości) mają wpływ na system świadczeń. Jednak finansowa skala transferów społecznych jest w podstawowej mierze wynikiem decyzji politycznych, a w systemach instytucji je przyznających oraz organizujących kryją się rezerwy poprawy efektywności.

Jaki jest zakres podstawowych transferów społecznych, dlaczego osiągają wysoki poziom i co można zrobić, aby go zmniejszyć, nie ograniczając jednak racjonalnych funkcji świadczeń społecznych, to podstawowe pytania, jakie postawiono przed poniższą analizą.

Diagnoza makro – miejsce transferów społecznych w skonsolidowanych wydatkach publicznych

Zgodnie ze statystyką skonsolidowanych wydatków społecznych transfery społeczne stanowiły w 2002 r. 18,3% PKB. W latach 1995–1998 udział ten malał (17,0% w 1998 r.), po

⁹¹ Tekst ten jest syntezą raportu K. Piętki pod tym samym tytułem, opublikowanego w CASE w 2005 r., w serii Trzeci Etap Reform.

czym wzrósł ponownie do poziomu z 1995 r. Większość z nich to transfery, których tytuły wynikają z zapisów konstytucyjnych (89,4% ogółu, tj. 16,4% PKB), pozostałe transfery społeczne są dodatkowymi instrumentami polityki społeczno-gospodarczej. W ostatnich latach udział tych ostatnich wzrastał wraz z wysokim natężeniem zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz dopłat do leków (refundacji).

W zaproponowanym podziale transferów wg zadanych funkcji największy udział przypada świadczeniom, których celem jest zastępowanie dochodu z pracy (81% w 2002 r., tj. 14,8% PKB), przy czym ponad połowa tej kategorii to emerytury (7,8% PKB). Na kolejnej wysokiej pozycji są renty inwalidzkie (4,0% PKB) – poziom najwyższy wśród krajów OECD, nawet po uzasadnionym dostosowaniu statystycznym tej wielkości do porównań międzynarodowych. Kolejne w tej grupie to renty rodzinne (2,1% PKB). Zasiłki chorobowe i zasiłki dla bezrobotnych stanowią po około 0,5% PKB (w przypadku zasiłku dla bezrobotnych niewielki odsetek osób zarejestrowanych w Urzędach Pracy ma do niego prawo).

Kolejna grupa transferów to świadczenia wynikające z polityki rynku pracy (0,7% PKB), przy czym znaczną ich część stanowią w rzeczywistości transfery dezaktywizujące osoby w wieku produkcyjnym (0,6% PKB – świadczenia i zasiłki przedemerytalne).

Świadczenia rodzinne (0,9% PKB) mają na celu realizowanie polityki prorodzinnej i wspomaganie rodzin z dziećmi będących w trudnej sytuacji materialnej (zasiłki macierzyńskie i wychowawcze, zasiłki rodzinne i jednorazowe do nich dodatki, zasiłki alimentacyjne).

Pozostałe świadczenia przeznaczone są na pokrycie wybranych wydatków (1,1% PKB) lub adresowane do wybranej grupy osób (wyjątkowo upośledzonych lub szczególnie zasłużonych, 0,5% PKB). Pomoc społeczna stanowiła 0,4% PKB.

Tak więc wysokie są zwłaszcza wydatki na świadczenia w części ubezpieczeniowej, instytucjonalnie wyodrębnionej i finansowanej ze składek społecznych, a w większości przeznaczonych dla osób „starszych” (emerytury, większość rent inwalidzkich i rodzinnych, część refundacji leków, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, dodatki do rent i emerytur). Natomiast relatywnie niskie są nakłady finansowane z ogólnych podatków na pomoc społeczną, na świadczenia adresowane do rodziny (w sytuacji malejącej dzietności i jednym z najwyższych współczynników biedy wśród rodzin wielodzietnych), jak też na aktywizację zawodową (w sytuacji wysokiego bezrobocia i niskiej stopy aktywności zawodowej).

Tendencje w dynamice poziomu wydatków na transfery społeczne w analizowanym okresie (1995-2002) nie były jednokierunkowe. Spadek wydatków w relacji do PKB w podokresie 1995-98 wiązał się głównie z malejącymi nakładami na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne i dopłaty do leków. Powrót do poziomu wydatków z 1995 r. w drugim podokresie (1999-2002) nastąpił również za sprawą dopłat do leków, ale przede wszystkim świadczeń zastępujących dochód z pracy (głównie emerytur, rent rodzinnych; zasiłków dla bezrobot-

nych tylko w ograniczonym stopniu) i wynikających z pasywnej polityki rynku pracy, czyli zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Można więc stwierdzić, iż spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego pod koniec lat 90 i na początku następnej dekady wyzwoliło kolejną falę dezaktywizacji osób starszych w okresie dekonunktury, choć z pewnością nie tak silną, jak na początku transformacji.

Wysoki poziom wydatków w latach 90 wynikał przede wszystkim z ogromnego przyrostu świadczeniobiorców w pierwszej połowie lat 90, kiedy to liczba emerytów wzrosła o ponad 30%, inwalidów o blisko 30%, rencistów rodzinnych o 15%; ustanowiono też nowe świadczenia: np. zasiłki dla bezrobotnych czy świadczenia pomocy społecznej. W analizowanym okresie 1995-2002 ogólna liczba istniejących transferów (wypłacanych regularnie co miesiąc) była już dość stabilna, choć trend niejednorodny. Wzrosła liczba emerytur i rent rodzinnych, zasiłków alimentacyjnych, wprowadzono transfery przedemerytalne, ograniczono zaś zwłaszcza liczbę wypłacanych zasiłków rodzinnych, wychowawczych, pielęgnacyjnych oraz spadła liczba zasiłków dla bezrobotnych (najpierw z powodu malejącego bezrobocia, a potem w wyniku malejącej liczby osób uprawnionych pomimo nasilenia się problemu braku pracy). W efekcie powyższych procesów łączna suma tytułów świadczeń (jedna osoba może mieć przyznany więcej niż jeden tytuł) na bazie comiesięcznych płatności wyniosła w 2002 r. 18,2 mln, co oznacza, iż średnio prawie co druga osoba w społeczeństwie otrzymywała regularnie jakieś świadczenie. Ponadto wypłacono ponad 0,5 mln jednorazowych transferów (te w analizowanym okresie malały głównie za sprawą zasiłków porodowych). Natomiast w ramach świadczeń przyznawanych wg liczby dni wypłaty (na tzw. bazie dziennej), każdego dnia wypłacano średnio 0,4 mln zasiłków (tu też odnotowano spadek w latach 1999-2002 w efekcie ograniczenia dostępu do zasiłków chorobowych, jak też spadku popytu na nie w sytuacji wysokiego bezrobocia).

Obserwowany od 1995 r. wzrost wydatków na świadczenia społeczne (w 1999 r. i w latach 2000-01 szybszy nawet, niż realny wzrost PKB), wynika zatem przede wszystkim ze wzrostu średniej wartości świadczenia. Częściowo wzrost ten to efekt ścisłego powiązania niektórych świadczeń z bieżącymi wynagrodzeniami: zasiłek chorobowy, macierzyński, opiekuńczy, częściowo także alimenty. Formuła emerytury i renty także zawiera odniesienie do wynagrodzenia z ostatnich kilku lat pracy, co w sytuacji szybszego wzrostu płac niż indeksacja świadczeń powoduje, iż nowoprzyznane emerytury i renty są wyższe od „starego portfela”. Ponadto, w system transferów wpisane jest wiele innych mechanizmów indeksacyjnych, a ekspansja systemu w stronę relatywnie wyższych świadczeń kosztem tych o niskim poziomie (np. spadek liczby zasiłków dla bezrobotnych czy zasiłków rodzinnych przy jednoczesnym wzroście liczby emerytur i wprowadzeniu świadczeń przedemerytalnych) dodatkowo wpłynęła na wzrost średniej wartości transferu, pomimo, iż ogólna liczba świadczeń była stabilna. Tak więc po ekspansji podmiotowej (wzrost liczby świadczeniobiorców) w I połowie

wie lat 90 nastąpiła kolejna fala ekspansji, ale tym razem poprzez mechanizmy indeksacyjne i/lub decyzje podnoszące średnie wartości świadczeń. Stopniowo więc realizowane było założenie o nadawaniu świadczeniom realnie znaczącej wartości przy zmniejszaniu ich rozproszenia (szerokiego adresowania do różnych grup ludności). Hasło „trafniej i znacznie” w polityce transferów zaczęło być statystycznie dostrzegalne, jednak kosztem rosnących na nie nakładów.

Poziom i dynamika średniego świadczenia (zwłaszcza dla emerytur i rent) kryją w sobie różnice pomiędzy ich wartością dla kilku uprzywilejowanych grup zawodowych a dla reszty beneficjentów. Emeryci z czterech wyodrębnionych grup zawodowych stanowili 10% ogółu, a wydatki na ich świadczenia emerytalne – 18%. Najwyższe emerytury przysługiwały w 2002 r. górnikom (średnio 2,3 tys. PLN, 218% poziomu „pozostałych emerytur”, następnie żołnierzom (2 tys. PLN), policjantom oraz pracownikom służby więziennej (1,9 tys. PLN). Zróżnicowanie wartości świadczenia dla tych grup i reszty beneficjentów w przypadku rent inwalidzkich jest jeszcze silniejsze. Grupy te (oprócz górników) nie płacą składki na ubezpieczenie społeczne, a emerytury i renty są finansowane z budżetu państwa w ramach bieżących wydatków odpowiednich resortów. Ich wysokość nie jest określana na podstawie tej samej formuły, co w ramach pracowniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Oddzielny jest też system orzekania o niepełnosprawności. W ten sposób system zabezpieczenia ryzyka starości czy niepełnosprawności tych grup stał się elementem systemu wynagrodzeń (obiecana wysoka stopa zastąpienia płacy). Tego typu zasada wprowadziła jednak zupełny brak powiązania dochodów na starość lub w sytuacji niepełnosprawności ze zgromadzonymi składkami, co rodzi wątpliwość, czy znacznie wyższe emerytury i renty niż w przypadku pozostałych grup zawodowych są uzasadnione (czy wynagrodzenia byłyby dwa razy wyższe niż dla pozostałych grup ludności?). Jednym z osiągnięć wprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 r. było włączenie do powszechnego systemu ZUS pracowników służb mundurowych rozpoczynających pracę po 1 I 1999 r. Zmiana ta jednak nie objęła sędziów i prokuratorów. Tak więc przez kolejne lata służby mundurowe oraz sędziowie i prokuratorzy będą przechodzić na emeryturę według starych zasad.

Polska w porównaniach międzynarodowych wypada dobrze tylko na pierwszy rzut oka. W 1998 r. wydatki w UE-15 były wyższe niż w Polsce o 1,9% PKB za sprawą różnicy w koszcie emerytur. Jednak po dokonaniu korekty ze względu na nadal niższą stopę obciążenia demograficznego w Polsce niż w EU-15 poziom wydatków jest porównywalny. Biorąc pod uwagę niższy stopień rozwoju naszego kraju i najniższą w UE-25 stopę zatrudnienia transfery społeczne stanowią znacznie poważniejsze obciążenie dla pracującej części społeczeństwa. Ponadto, uwzględniając zależność systemu emerytalnego od dość szybko starzejącej się populacji (szybciej, niż oczekiwane nadrabianie przepaści cywilizacyjnej między Polską a krajami unijnymi, mierzona np. PKB *per capita*), problem rosnącego obciążenia gospodarki sys-

temem świadczeń społecznych (przy zachowaniu *status quo* co do ich zakresu podmiotowego i stabilizacji uprawnień) staje się jeszcze bardziej poważny. Dodatkową negatywną cechą polskiego systemu świadczeń poza emeryturami jest struktura wydatków – w porównaniu z UE-15 przeznaczamy relatywnie znacznie więcej na transfery ekonomicznie dezaktywizujące (takie, jak renty inwalidzkie i renty rodzinne dla współmałżonków), a znacznie mniej na transfery wspomagające rodzinę w sytuacji ubóstwa oraz bezrobocia (jeszcze mniej, gdy uznamy, iż świadczenia i zasiłki przedemerytalne do tej ostatniej grupy nie należą i nie powinny być traktowane nawet jako pasywna forma polityki rynku pracy). Dokonując oceny struktury transferów społecznych zwraca uwagę niekorzystny dla pokolenia młodszego podział międzygeneracyjny. Przewagę mają bowiem świadczenia kierowane do osób starszych (bliżej wieku emerytalnego i powyżej).

Natomiast porównanie z krajami, które także przeszły transformację, stawia już Polskę w grupie państw wydających ogromne kwoty na transfery społeczne w stosunku do swoich możliwości (w tym ujęciu, tj. wg OECD, 17,5% PKB w 1998 r). W Czechach wydatki wynosiły zaledwie 12,8% (pomimo wyższej stopy obciążenia demograficznego), a na Słowacji – 13%, a są to kraje od Polski bogatsze – PKB per capita według parytetu siły nabywczej był w 2000 r. na Słowacji o 20% i w Czechach o 48% wyższy niż w Polsce (odpowiednio 11643, 14285 i 9685 USD).

Z punktu widzenia wydatków publicznych na transfery społeczne wynika zatem, iż wydajemy na nie relatywnie dużo w stosunku do swoich możliwości wytwarzania i liczby pracujących osób. Z tego powodu stanowią one znaczne obciążenie dla gospodarki. Ponadto, pogarszające się tendencje demograficzne na wzór Zachodniej Europy spowodują, iż przy braku zmian w systemie obciążenie to będzie szybko rosło. Jakby na przekór temu struktura świadczeń koncentruje się na transferach dla osób starszych, również tych w wieku produkcyjnym wyłączając ich wcześniej z rynku pracy, zaś relatywnie mało środków kierowane jest na wspomaganie rozwoju rodziny i na aktywizację zawodową społeczeństwa.

Niezbędne więc jest dążenie do zmiany tej struktury na bardziej prorozwojową i w miarę możliwości ograniczanie poziomu świadczeń w relacji do PKB.

Diagnoza mikro – dostęp do świadczeń i ich funkcjonalność

Na potrzeby analizy funkcjonalności poszczególnych transferów zaproponowano kryteria oceny każdego z nich, sugerując się zadanymi im funkcjami. Analiza została następnie przeprowadzona na podstawie dostępnych badań ankietowych (Badania budżetów gospodarstw domowych – BGD i Badanie aktywności ekonomicznej ludności – BAEL), jak też innych przydatnych charakterystyk systemu. Zbiór ostatecznie zastosowanych kryteriów warunko-

wał zasób informacji pochodzących z powyższych badań. Udało się ocenić kwestie takie, jak wiek świadczeniobiorców (tam gdzie jest on istotny w procesie przyznawania świadczenia), poziom ubóstwa ich rodzin i dochodową rolę świadczenia (tam gdzie mają one zastępować dochód z pracy lub łagodzić ubóstwo), poziom aktywności ekonomicznej beneficjentów (tych, którzy otrzymują transfery z powodu uznanej niemożności podejmowania pracy) oraz zasobów mieszkaniowych gospodarstwa domowego jako alternatywnego źródła dochodów.

Po pierwsze, transfery, które mają za zadanie zastępować dochód z pracy z powodu dożycia wieku emerytalnego, w znaczącej większości przyznawane są wcześniej. Ustawowy wiek emerytalny w Polsce to 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Nadal można jeszcze korzystać z prawa do wcześniejszej emerytury (do 2006 r.). Ponadto w systemie emerytalnym funkcjonuje wiele branżowych przywilejów, zgodnie z którymi prawo do emerytury nabywa się znacznie wcześniej. Z tego względu w systemie pozarolniczym średni wiek osób, którym przyznawane są emerytury, jest dość niski i okazuje się, że ma tendencję malejącą: w 2004 r. wynosił 56,8, w tym dla mężczyzn 58,7 i dla kobiet 56,0. Zgodnie z ustawowym wiekiem emerytalnym na emeryturę przeszło w 2002 r. zaledwie 27,8% mężczyzn oraz jedynie 13,5% kobiet (w 2004 r. już tylko 11,3%). W rezultacie udział emerytów w wieku powyżej ustawowego w ogólnej liczbie emerytów stanowił w 2002 r. jedynie około 75% dla mężczyzn i kobiet. To sugeruje, że funkcja zastępowania dochodu z pracy z powodu starości jest realizowana z wyraźnym nadmiarem. Należy ponadto mieć na uwadze, że w wyniku procesu wydłużania się przeciętnego trwania życia także granica starości ulega przesunięciu, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w adekwatnych rozwiązaniach instytucjonalnych. Dodatkowym argumentem na podnoszenie efektywnego wieku emerytalnego jest niska stopa aktywności zawodowej w Polsce (wg EUROSTAT 52,4% w IV kwartale 2004 r., poziom najniższy w UE-25) oraz nasze zobowiązanie w ramach UE do dążenia do celu lizbońskiego, tj. 70%. Relatywnie niska jest zwłaszcza aktywność osób starszych – w UE wyniosła ona 41,7% w 2003 r., a w Polsce poniżej 30% (cel lizboński 50%).

Niska aktywność ekonomiczna to także efekt wysokiej (w porównaniach międzynarodowych) liczby rencistów i inwalidów. Od kilku lat natężenie nowych rent inwalidzkich w obu systemach (ZUS i KRUS) wyraźnie maleje, pozostaje jednak problem rent przyznanych w latach 90, zwłaszcza w pierwszych latach transformacji. Ewentualna weryfikacja prawa do świadczeń tych rencistów, którzy są w wieku np. 3 lat przed emeryturą, niekoniecznie przyniosłaby znaczące oszczędności netto w systemie (po uwzględnieniu kosztów weryfikacji, jak też aktywizacji zawodowej osób tracących prawo do renty), ale mogłaby zwiększyć aktywność tych osób (pamiętajmy, że blisko 20% wszystkich rencistów już obecnie pracuje lub szuka pracy) oraz dać wyraźny sygnał o dalszym uszczelnianiu systemu. Szacunki pokazały, że oszczędności z tytułu odebrania prawa do renty w systemie ZUS mogłyby sięgnąć około 0,7–1,0 mld PLN rocznie.

W tym miejscu warto też poruszyć problem zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, które można uznać za *quasi* wcześniejsze emerytury. Natężenie osób zwalnianych z winy zakładu (co rozumiane było jako proces restrukturyzacji, a transfery przedemerytalne miały łagodzić jego negatywne skutki) maleje od 2002 r. (udział tych osób w łącznej liczbie bezrobotnych spadł w grudniu 2004 r. poniżej 5%, wobec 24% w 1992 r.). Ta forma wyłączenia osób w wieku produkcyjnym z rynku pracy to nierówne traktowanie bezrobotnych i działanie sprzeczne z polityką rynku pracy, w tym z celem lizbońskim. Ponadto, dzięki niej przedsiębiorstwa zyskują możliwość wykorzystywania świadczeń przedemerytalnych jako metody podnoszenia produktywności pracy na koszt państwa.

Po drugie, beneficjenci świadczeń przyznanych z powodu starości (emerytura, renta rodzinna po współmałżonku) czy niezdolności do pracy (renty inwalidzkie I i II grupy) utrzymują niemałą aktywność zawodową. Największy odsetek pracujących jest wśród rencistów inwalidzkich (około 19%), przy czym wśród rencistów I i II grupy (orzeczona pełna niezdolność do pracy) aktywność jest dość znaczna (9,9%): wśród osób z orzeczeniem o I grupie inwalidzkiej aktywnych było 4,7% (4,3% pracowało), a wśród rencistów II grupy aż 13,1% (blisko 11% pracowało). W przypadku obu grup prawie połowa pracujących była zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy. Jest to więc oczywiste nadużycie dostępu do rent inwalidzkich. Wśród rencistów III grupy (orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy) i inwalidów rolników poziom aktywności zawodowej był odpowiednio wyższy (blisko 26%), a wskaźnik zatrudnienia wyniósł ponad 20% (tu większość pracowała w pełnym wymiarze godzin, co też pokazuje skalę nieuzasadnionego dostępu to renty). Wśród emerytów aktywność jest o połowę niższa – około 10% pracuje, znikoma część poszukuje pracy. Można uznać, iż nie jest to nagminne łączenie pracy ze świadczeniem, biorąc jednak pod uwagę jego rolę, tj. zastępowanie dochodu z pracy, 10% emerytów nie jest liczbą małą. Renciści rodzinni włączają się do rynku pracy w podobnym stopniu (8%). Aktywność beneficjentów zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (20%, przy czym 8% to pracujący) jest wysoka biorąc pod uwagę, iż transfery te pełnią *de facto* rolę wcześniejszych emerytur; niska zaś, jeśli potraktować je jako korzystniejszą formę zasiłków dla bezrobotnych (stałość otrzymywanego świadczenia i poziom wyższy od zasiłku dla bezrobotnych skutecznie obniżają aktywność).

Po trzecie, stopa ubóstwa wśród rodzin świadczeniobiorców nie mających na utrzymaniu dzieci jest wyraźnie niższa w porównaniu z rodzinami beneficjentów z dziećmi. Ubóstwo socjalne czy inaczej poziom „niedostatku” (miara najbardziej liberalna obejmująca koszt zaspokojenia podstawowych potrzeb w zakresie nie tylko dóbr, ale także usług) wśród rodzin emeryckich 1- lub 2-osobowych w systemie ZUS nie przekracza kilku procent (odpowiednio 6,2% i 3,3%). To samo dotyczy rencistów rodzinnych w wieku powyżej 30 lat (9,0%). W nieco gorszej sytuacji są renciści inwalidzi (ubóstwo socjalne na poziomie 22% w gospodarstwach 1-osobowych i 13% w 2-osobowych, system ZUS), podobne wskaźniki dotyczą pobie-

rających świadczenia przedemerytalne. Natomiast wśród rodzin beneficjentów pozostałych świadczeń, a zwłaszcza w rodzinach z liczbą osób powyżej dwóch, gdzie w znacznej większości są dzieci, poziom ubóstwa socjalnego kształtuje się na poziomach powyżej 50%, np. rodziny bezrobotnych otrzymujących zasiłek powyżej dwóch osób – 62%, otrzymujących zasiłki rodzinne – 64%, otrzymujących zasiłki wychowawcze – 61%. Także wśród rodzin emerytów i rencistów, gdzie są dzieci, współczynniki biedy socjalnej rosną kilkakrotnie (wśród emerytów ZUS – do 25%, a rencistów inwalidów ZUS – do 44%). W tym sensie świadczenia kierowane do osób starszych lepiej pełnią funkcję uzupełniania luki dochodowej w sytuacji braku lub niewystarczających dochodów z pracy.

Po czwarte, świadczenia adresowane do ubogich bardzo nieznacznie obniżają skalę ubóstwa – są rozproszone i mają niską wartość. Niektóre świadczenia ukierunkowane bezpośrednio na łagodzenie sytuacji ubóstwa, np. renta rodzinna dla sierot, świadczenia pomocy społecznej, zasiłek dla bezrobotnych są tak niskie, że ich rola w redukowaniu hipotetycznej stopy ubóstwa (tj. przy założeniu braku świadczenia) jest znikoma. Z drugiej strony istnieje możliwość, iż efektem ubocznym tego szerokiego zasięgu jest obniżanie motywacji do pracy osób w wieku produkcyjnym.

Ogólnie świadczenia społeczne pełnią rolę wyrównywania dochodów – wskaźnik zróżnicowania dochodów (Gini) wyraźnie maleje po ich uwzględnieniu (z 47% do 36%). Jednak często ich wpływ jest neutralny, czyli transfery w miarę równomiernie rozkładają się wśród decyli dochodowych, lub wręcz mają rozkład progresywny, czyli wraz ze wzrostem przynależności do wyższej grupy decylowej rośnie suma wypłacanego transferu (emerytury, renty rodzinne, łącznie zasiłki chorobowe, porodowe, pogrzebowe i świadczenia rehabilitacyjne, nawet niektóre o charakterze świadczeń socjalnych).

Po piąte, w przypadku niektórych transferów udzielanych na podstawie kryterium dochodowego analiza wskazuje na patologie w dostępie do tych świadczeń. Świadczenia pomocy społecznej trafiają niekiedy do rodzin, w których dochód na głowę w gospodarstwie domowym wynosi powyżej minimum socjalnego (a nawet sięga najwyższych decyli!) i jednocześnie przekracza zdefiniowane kryteria dostępu.

Po szóste, okazuje się, że aż w 29% przypadków beneficjenci transferów o charakterze socjalnym (pomocowym) mieszkają w dużych miastach (> 500 tys. osób), we własnościowych mieszkaniach/domach zbudowanych po 1945 r., gdzie średnia powierzchnia na osobę w rodzinie przekracza 15m², w tym 4% ogółu to przypadki domów wybudowanych po 1989 r. – a więc relatywnie nowoczesnych. Powiązanie otrzymywania świadczenia socjalnego z posiadaniem własnościowego, relatywnie dużego i nowego mieszkania, nadającego się do zamiany, wydaje się niewłaściwe. Powstaje więc pytanie, czy w przypadku świadczeń opartych o kryterium dochodowe nie należałoby uwzględnić również kryterium majątkowego.

Przeprowadzona analiza sugeruje wyraźnie potrzebę działań sprzyjających trafniejszej alokacji transferów, czyli bardziej uzasadnionej ze względu na założone funkcje i łagodzenie ubóstwa. Z punktu widzenia zwalczania ubóstwa nacisk powinien być położony bardziej na kreowanie w gospodarce dobrych warunków do tworzenia miejsc pracy niż utrzymywania czy zwiększania poziomu świadczeń. W Polsce głównym źródłem biedy jest bowiem brak dochodów z pracy (por. Bank Światowy [2004]).

Wnioski i rekomendacje

Poniższe rekomendacje nie odnoszą się tylko do analizowanych transferów, lecz do szerszej sfery powiązanych z nimi spraw. Niektóre z zaproponowanych rozwiązań wymagałyby pogłębionej analizy. Rekomendacje dotyczą najważniejszych kierunków zmian w zgodzie z kryterium trafności, funkcjonalności i adekwatności.

1. Należy podnieść efektywny wiek emerytalny, co oznacza:

- Ujednolicenie zasady systemu emerytalnego dla wszystkich branż. Jednocześnie należy wprowadzić rekompensatę gorszych warunków pracy w innych formach niż obniżony wiek emerytalny (dodatkowe ubezpieczenie emerytalne, opcja przekwalifikowania po osiągnięciu określonego wieku, adekwatny poziom wynagrodzeń i indywidualna forma zabezpieczenia się od ryzyka gorszych warunków pracy);
- Podniesienie wieku emerytalnego kobiet (średnio kobiety pobierają emeryturę równo 3 lata dłużej niż mężczyźni). Jednocześnie jednak powinny temu towarzyszyć działania eliminujące niedorozwój usług socjalnych, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (żłobki, przedszkola, domy opieki czy inne formy opieki nad starszymi członkami rodzin). Brak tych usług jest częstą przyczyną dezaktywizacji zawodowej kobiet w wieku przedemerytalnym.
- Wprowadzenie mechanizmów zachęcających do przedłużania okresu aktywności zawodowej (np. jednorazowa premia za każdy przepracowany rok powyżej wieku emerytalnego na poziomie określonej części potencjalnego kosztu emerytury)
- Zakończenie procesu przyznawania nowych świadczeń przedemerytalnych oznaczającego nierówne traktowanie starszych i młodszych bezrobotnych (ci ostatni mają najczęściej na utrzymaniu dzieci). Osoby starsze w wieku przedemerytalnym powinny zostać objęte programami aktywizującymi.

Bezpośredni efekt netto podnoszenia efektywnego wieku emerytalnego z punktu widzenia finansów publicznych nie jest z góry przesądzony – nakłady na aktywizację mogą przekroczyć oszczędności w wydatkach na transfery, ale należy pamiętać o wszystkich ko-

- rzyściach pośrednich takiej polityki (wykorzystanie potencjału osób starszych, wzrost aktywności społeczeństwa, poprawa dochodów ludności, poszerzenie bazy podatkowej, ograniczenie implikacji psychologiczno-społecznych pozostawania bez pracy).
2. Należy utrzymać indeksację wyłącznie cenową w przypadku rent i emerytur oraz dokończyć proces eliminowania indeksacji transferów w oparciu o wskaźniki inne niż zmiany cen konsumpcyjnych. Obowiązująca od 1 stycznia 2005 r. zmiana w systemie waloryzacji rent i emerytur wprowadza słuszną zasadę zupełnego odejścia od powiązania indeksacji tych świadczeń z dynamiką średniego wynagrodzenia w gospodarce.
 3. Należy dążyć do zmiany proporcji redystrybuowanych środków w kierunku aktywizacji zawodowej oraz wspierania rodzin kosztem ograniczania nakładów na świadczenia zastępujące dochody z pracy z powodu tak czy inaczej definiowanej niezdolności do pracy, co oznacza:
 - Dokonanie standaryzacji kryteriów oceny niepełnosprawności w procesie przyznawania rent inwalidzkich we wszystkich systemach rentowego zabezpieczenia (ZUS i KRUS, służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy);
 - Przywrócenie indywidualnej odpowiedzialności lekarza za orzeczenie o niezdolności do pracy, bez zwiększania kolejnych szczebli odwoławczych i bez wprowadzania możliwości specjalnych uprawnień decyzyjnych dla osób z administracji instytucji ubezpieczeniowych;
 - Utworzenie niezależnej instytucji (agencji) kontroli orzeczonych rent w oparciu o opracowaną standaryzację orzecznictwa, obejmującą swym zasięgiem orzecznictwo wszystkich instytucji zabezpieczenia społecznego;
 - Wprowadzenie systemu motywacji dla lekarzy z obszaru orzecznictwa lekarskiego do uczciwego procesu orzekania o niepełnosprawności;
 - Upowszechnienie świadczenia rehabilitacyjnego z warunkiem poddania się rehabilitacji jako alternatywy dla części rent inwalidzkich.
 4. Należy doprowadzić do dalszego zmniejszenia nadużywania zasiłków chorobowych poprzez wydłużenie okresu bezpłatnego bez względu na długość zwolnienia, np. do 5 dni. Takie osłabienie „atrakcyjności” zasiłku może być skuteczniejsze niż obniżanie jego wysokości w stosunku do zarobków.
 5. Należy rozważyć rozszerzenie kryterium dochodowego na inne niż obecnie transfery, przede wszystkim na dodatki do rent i emerytur.
 6. W przypadku co najmniej zasiłków mieszkaniowych, które wśród świadczeń o charakterze pomocy społecznej stanowią relatywnie znaczący zakres, należy rozważyć powiązanie kryterium dochodowego z kryterium majątkowym, a przede wszystkim z posiadaniem

nieruchomości. Zastosowanie go mogłoby mieć dodatkowy efekt sprzyjający zwiększeniu płynności rynku mieszkaniowego; niebezpieczeństwem byłoby natomiast tworzenie się enklaw biedy.

7. W ramach KRUS należy wzmocnić ubezpieczeniowy charakter świadczeń. Należy wyodrębnić rolników uzyskujących ze swej działalności przychody, którzy powinni opłacać składki tak jak w systemie pracowniczym, natomiast świadczenia (renty i emerytury) dla pozostałych starszych rolników trzeba oprzeć o kryteria stosowane w pomocy społecznej⁹².

Wszystkie transfery społeczne wymagają systematycznej oceny nie tylko ich trafności, i funkcjonalności, ale także adekwatności. Polityka przyznawania wielu drobnych świadczeń, o bardzo znikomej wartości dochodowej, szczególnie w ramach pomocy społecznej, nie jest efektywna ani socjalnie, ani ekonomicznie. Potrzebna jest pewna koncentracja świadczeń na bazie zdefiniowanych priorytetów. Ich podstawą może być Narodowa Strategia Integracji Społecznej oraz środki funduszy strukturalnych UE. W silnie zdecentralizowanej polityce społecznej wymaga to jednak dotarcia do lokalnych i regionalnych ośrodków z promocją nowych kierunków myślenia i działania.

⁹² Postulat ten został szerzej omówiony w rozdziale 5 niniejszej pracy, autorstwa M. Markiewicz i J. Siwińskiej.

Rozdział 7.

Warunki systematycznej poprawy funkcjonowania systemu ochrony zdrowia

Stanisława Golinowska

Wprowadzenie

System ochrony zdrowia w Polsce od dłuższego już czasu funkcjonuje w warunkach kryzysu zarządzania oraz poważnych trudności finansowych. Poddawany niedopracowanym reformom, z rozmytą odpowiedzialnością zarządzania i w konsekwencji poddany silnemu i nierzadko destrukcyjnemu oddziaływaniu różnych grup interesów środowiska medycznego, biznesowego oraz polityków, wymaga poważnej i kompleksowej przebudowy.

Prace nad poprawą systemu ochrony zdrowia podjęte zostały przez nieliczne grupy eksperckie. Istotny impuls prowadzący do podjęcia działań nad reformowaniem systemu ochrony zdrowia pochodzi z CASE, gdzie w ramach kilku projektów⁹³ dokonano wnikliwej diagnozy systemu oraz zajęto się pracami nad projektowaniem jego zmian. Wśród tych prac istotne miejsce zajmuje opracowanie „Pożądane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Między racjonalizacją i racjonalizacją”, które powstało w ramach prezentowanego tu projektu „Trzeci etap reform”. Przedmiotem tego opracowania jest identyfikacja obszarów kryzysowej sytuacji oraz warunkowań i kierunków pożądanych zmian w polskim systemie ochrony zdrowia, których celem powinno być zrównoważenie finansowe oraz istotna poprawa zarządzania, prowadząca do ukształtowania systemu skutecznego medycznie, efektywnego kosztowo i satysfakcjonującego pacjentów. W tym celu między innymi dokonano próby określenia zasad i metod ustalenia granic dla trzech obszarów świadczeń opieki zdrowotnej: obszaru podstawowego – świadczeń gwarantowanych przez państwo, obszaru współodpowiedzialności i współpłacenia oraz obszaru swobodnych wyborów (rynkowego). Autorzy przyjęli bowiem założenie, że sytuacja niezdefiniowanych zobowiązań państwa w sytuacji oczywistego ograniczenia środków na potrzeby ochrony

⁹³ Zacząć należy od opracowania przygotowanego przez zespół zorganizowany w CASE w 2001 r. (Golinowska i inni 2002 – Ochrona zdrowia po reformie), następnie realizowany był projekt, z którego raport jest przedmiotem niniejszego omówienia (Golinowska i inni 2004), a w ostatnich miesiącach przygotowano raport z realizacji projektu koordynowanego przez CASE – Doradcy (CASE – Doradcy 2005 – Projekt reformy...). Wśród innych dokumentów należy zwrócić uwagę na opracowanie Ministerstwa Zdrowia (2004a) oraz opracowanie RSSG (2004).

zdrowia jest na dłuższą metę nie do utrzymania oraz sprzyja wysoce dysfunkcyjnemu działaniu systemu. W niniejszym opracowaniu wyodrębniono trzy części: diagnozę sytuacji w ochronie zdrowia, rekomendacje dotyczące działań naprawczych oraz założenia długofalowych reform

Diagnoza sytuacji w ochronie zdrowia

Sytuacja zdrowotna populacji a system ochrony zdrowia

W ochronie zdrowia przeżywamy w Polsce dość interesującą tendencję, charakterystyczną dla wcześniejszych faz rozwoju krajów wyżej rozwiniętych. Polega ona na poprawie statusu zdrowotnego populacji w warunkach istotnego niedorozwoju instytucjonalnego systemu ochrony zdrowia. Podstawowe wskaźniki zdrowotności społeczeństwa polskiego uległy w latach dziewięćdziesiątych, po kryzysowym okresie początkowego okresu transformacji (ICDC Unicef 1994), zauważalnej statystycznie poprawie. Wzrosło przeciętne trwanie życia, zmniejszyły się wskaźniki umieralności niemowląt i zmniejszyła się zachorowalność na podstawowe choroby cywilizacyjne – układu krążenia, ale jeszcze nie na choroby nowotworowe. Na tej podstawie formułowane są nawet tezy, że skoro jest dobrze, to nie ma potrzeby więcej inwestować w ochronę zdrowia. Tymczasem o tej tendencji nie decyduje sytuacja w systemie. Ogólna poprawa zaopatrzenia, większa dostępność żywności i nowoczesnych leków, moda na zdrowy styl życia i zmiana struktury wypijanego alkoholu, zmniejszenie palenia, a także poprawa sytuacji ekologicznej, zaowocowały korzystnymi trendami przeciętnego statusu zdrowotnego populacji. Natomiast funkcjonowanie opieki zdrowotnej nie przyczyniło się do tego w stopniu decydującym. Służba zdrowia zajmuje się bowiem przede wszystkim medycyną naprawczą i swoje działania adresuje do osób, które mają już ze zdrowiem kłopoty. Decyduje o jakości życia osób dotkniętych chorobą. Jak stale przypomina prof. Wysocki, wpływ systemu ochrony zdrowia na kondycję zdrowotną populacji ocenia się tylko na około 15 %. Zasadniczy wpływ (około 50%) mają czynniki środowiskowe i następnie genetyczne (Państwowy Zakład Higieny 2004 i 2005).

Wśród działań systemu ochrony zdrowia do poprawy statusu zdrowotnego populacji przyczyniają się przede wszystkim te spośród nich, które nazywamy zdrowiem publicznym. Priorytety zapisane w Programie Zdrowia na lata 1996-2005 (zmodyfikowanego w 2000 r.), dotyczące prewencji chorób układu krążenia i uruchomione dla ich realizacji działania, zapewne mają swój znaczny udział w osiągnięciu największej poprawy statusu zdrowotnego populacji – zmniejszeniu wskaźnika umieralności na te choroby, mimo że w stosunku do krajów zachodnich ciągle jesteśmy daleko. Jak wylicza to Państwowy Zakład Higieny PZH – brakuje nam około 17 lat, aby zbliżyć się do przeciętnego wskaźnika starych krajów UE. Liczba zgonów na choroby układu krążenia w przeliczeniu na 100 tys. osób wynosi w Polsce 446,2 a w krajach starej UE – 263,3.

Ogląd działań zdrowia publicznego w Polsce⁹⁴ pozwala sformułować tezę, że zdrowie publiczne systematycznie traci na znaczeniu i nie jest przedmiotem dostatecznej koordynacji w decyzjach krajowych. Podejmowanych działań z tego zakresu jest coraz mniej (np. w 2000 r. realizowano 56 zdrowotnych programów krajowych a w 2004 już tylko kilkanaście), a środki na nie są coraz niższe (patrz MZ 2004 – Zielona Księga). Z budżetu centralnego oraz jednostek samorządów terytorialnych przeznaczana się zaledwie kilka procent całej sumy wydatkowanej na ochronę zdrowia i wskaźnik ten jest każdego roku niższy. Do finansowania programów profilaktycznych włączył się więc NFZ, który jednak jako fundusz ubezpieczeniowy powinien koncentrować się raczej na zadaniach opieki zdrowotnej (medycyny naprawczej), czyli związanych z wystąpieniem ryzyka indywidualnego – choroby. Taki jest przecież sens ubezpieczenia. Zadania zdrowia publicznego jako adresowane do całej populacji lub jej określonych grup, powinny być finansowane z podatków ogólnych, czyli z przychodów budżetowych.

Programy zdrowia publicznego są realizowane przez szeroki zakres podmiotów spoza sektora medycznego. Szczególne znaczenia ma tu edukacja oraz media. W Polsce podmioty te włączają się w sposób wysoce ograniczony. Irytujący jest na przykład fakt, że media publiczne koncentrują się na natrętnych reklamach leków⁹⁵, nawet o niezbadanej skuteczności medycznej, zamiast równie intensywnie zająć się przygotowaniem i edycją programów zachowań prozdrowotnych.

Finanse w ochronie zdrowia

Na temat finansowania systemu ochrony zdrowia istnieją ciągle podzielone zdania. Wprawdzie od dłuższego czasu powszechnie znane są niskie relacje wydatków publicznych i całkowitych do PKB: odpowiednio 4% i 6 %, ale wielu autorów przytacza argument, że wydatki te odniesione do poziomu PKB na mieszkańca nie odbiegają in minus od występujących w krajach na tym samym poziomie zamożności (Goldstein/Preker/Adeyi/Chellaraj 1996, Mitra 2005). Jednym słowem jesteśmy biedni i dlatego wydajemy mało na zdrowie.

W analizach bardziej szczegółowych zwrócono uwagę na kilka elementów, które jednak odróżniają Polskę od krajów podobnego trendu. Po pierwsze Polska ma relatywnie znacznie wyższe całkowite wydatki społeczne kontrolowane poziomem PKB na mieszkańca i niższe na ochronę zdrowia. Oznacza to, że wśród celów społecznych ochrona zdrowia ma niższy

⁹⁴ Sporządzony na potrzeby *Health and Living Conditions Network in the Observatory on the Social Situation* (Golinska, Sowa 2005)

⁹⁵ W raportach międzynarodowych dotyczących krajów transformacji podnoszono także problem dopuszczania w mediach publicznych reklam produktów szkodliwych dla zdrowia, przede wszystkim papierosów (np. Staines 1999).

priorytet niż inne wydatki, mimo powszechnego deklarowania, że to zdrowie jest wartością indywidualnie i społecznie najcenniejszą.

Kolejna różnica polega na tym, że wzrost gospodarczy w Polsce nie znalazł przełożenia na wzrost publicznych wydatków na ochronę zdrowia. Podobna tendencja wystąpiła także w niektórych innych krajach postkomunistycznych (Staines 1999), ale w regionie Europy Środkowej dotyczy to jeszcze tylko Słowacji⁹⁶ i krajów Bałtyckich.

Trzecia cecha specyficzna dla finansów sektora zdrowotnego w Polsce polega na tym, że niskie wydatki publiczne są rekompensowane relatywnie wysokimi wydatkami prywatnymi. Udział wydatków prywatnych w wydatkach całkowitych osiągnął skalę 35 % i należy do najwyższych w rozszerzonej Europie.

Polski problem ze strukturą wydatków polega dodatkowo na tym, że przy niskich wydatkach publicznych, wydatki prywatne mają bardzo nieefektywną strukturę alokacji. Jak informuje *Zielona Księga finansowania ochrony zdrowia w Polsce*, ponad 60% tych środków jest kierowane na zakup leków (Ministerstwo Zdrowia 2004).

Spojrzenie na poziom finansowania od wewnątrz, a nie przez pryzmat porównań międzynarodowych, ukazuje w Polsce głęboką nierównowagę finansową systemu. Dla jej identyfikacji posłużono się w opracowaniu modelem bilansu między przychodami, kosztami jego funkcjonowania i wydatkami (Mossialos i inni 2002).

Sporządzone szacunki strony przychodowej oraz kosztowej finansów ochrony zdrowia ukazują niezbilansowanie rozchodów z przychodami w skali od 3 do 6 mld zł, w zależności od szacunku oraz kompletności elementów rachunku, co dla górnej wartości przedziału stanowi 12 % przychodów. W tym rachunku nie uwzględniono oczekiwań płacowych kadry medycznej. Gdyby je uwzględnić, to skala niezbilansowania uległaby podwojeniu, dochodząc do poziomu 25% wartości przychodów.

Niezbilansowanie strony przychodowej z kosztami występuje w warunkach wzrostu przychodów ze składki (w latach 2002 – 2006 realizowany jest program wzrostu składki w skali 0,25 punktu rocznie). Gdyby brać pod uwagę tylko ten fakt, to trudno byłoby spodziewać się występowania tak znacznej skali nierównowagi. Analiza przychodów wskazuje jednak na kurczenie się finansowania ochrony zdrowia ze źródeł budżetowych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) i przesuwanie zadań o charakterze ogólnopublicznym do Narodowego Funduszu Zdrowia. Dynamicznie wzrasta także finansowanie z dochodów indywidualnych ludności.

⁹⁶ Słowacy są jednak w lepszej sytuacji niż my i to nie tylko dlatego, że poziom PKB mają wyższy, ale także dlatego, że ich ochrona zdrowia przed wprowadzeniem w 2005 r. współpłacenia była finansowana w skali ponad 90 % ze środków publicznych. Przestrzeń do zmian mają więc znacznie większą niż u nas, gdzie skala finansowania publicznego wynosi już tylko 65%.

Niezbilansowanie strony przychodowej z kosztami prowadzi do zjawisk, które wpływają na ogromne trudności w funkcjonowaniu ochrony zdrowia. Z jednej strony prowadzi to do zadłużania się placówek, z drugiej postępującej dekapitalizacji infrastruktury, a z trzeciej – zaniżania wynagrodzeń personelu medycznego, wpływającego destrukcyjnie na jego postawy wobec instytucji systemu (wieloletowość, korupcja i eksploatacyjne traktowanie placówki publicznej), a niejednokrotnie także wobec pacjentów.

Zasoby systemu

O jakości funkcjonowania systemu oraz jego efektach medycznych w ogromnym stopniu decyduje jakość zasobów; we współczesnym świecie nie tylko kadry medycznej, lecz także infrastruktury technicznej i sprzętu medycznego, które pozwalają na szybką i trafną diagnozę, warunkującą sukces w terapii.

Kadra medyczna

Lekarze w Polsce mają o sobie opinię, że są profesjonalnie tak dobrzy, jak kadra najwyższej rozwiniętych krajów zachodnich⁹⁷. Trudno tę opinię potwierdzić bądź jej zaprzeczyć, ponieważ nie są znane badania na ten temat. Poważne wątpliwości co do tej dobrej opinii można by mieć wobec lekarzy opieki podstawowej, których nie najlepsze efekty pracy stanowią jedną z przyczyn dominacji leczenia stacjonarnego, dodatkowo zwiększonej w wyniku reformy 1999 r.

Istotnym problemem polskiego systemu ochrony zdrowia jest także nasycenie kadrami medycznymi, decydujące o dostępności do usługi zdrowotnej. W tej dziedzinie funkcjonuje sporo mitów, które fałszywie kształtują opinię społeczną i polityków, zagrażając bezpieczeństwu systemu zdrowotnego kraju.

Liczba lekarzy w Polsce jest relatywnie niska (przeciętnie 22 lekarzy na 10 000 mieszkańców), a w odniesieniu do lekarzy dentyistów sytuujemy się na ostatnim miejscu w rozszerzonej Europie. Wskaźnik praktykujących dentyistów na 10 tysięcy mieszkańców wynosi w Polsce 3, a np. w porównywalnej Słowacji – 7. Od 1996 r. liczba dentyistów obniżyła się w Polsce prawie o 50 %. Natomiast wzrosła w tym okresie liczba farmaceutów: z 4 w 1990 r. do 5,7 na 10 tys. osób w 2000 r.

Szczególnie niskie jest w Polsce nasycenie kadrami pielęgniarskimi. Nie jest to problem odosobniony. Niedobór pielęgniarek jest problemem od pewnego czasu powszechnie występującym w krajach wysokorozwiniętych. Przyczyną tej tendencji jest nie tylko

⁹⁷ Niejednokrotnie takie tezy formułował Konstanty Radziwiłł – przewodniczący Krajowej Izby Lekarskiej.

słaba reakcja systemu edukacyjnego na wzrost popytu na usługi tej grupy zawodowej, lecz także relatywnie trudniejsze warunki pracy niż w innych zawodach oraz ograniczone możliwości rozwoju kariery zawodowej. Liczne raporty medyczne wskazują, że deficyt kadr pielęgniarskich może stać się najpoważniejszym zagrożeniem jakości opieki zdrowotnej. W odpowiedzi na te ostrzeżenia podejmowane są w wielu krajach działania zachęcające do kształcenia pielęgniarek oraz opracowywane nowe koncepcje zarządzania personelem medycznym czyniące pracę pielęgniarską bardziej atrakcyjną zarówno pod względem finansowym, jak i możliwości rozwoju kariery. Polska osiąga zaledwie 50% europejskiego poziomu zatrudnienia pielęgniarek i ciągle następuje tu spadek (od 1996 r. o kilkanaście procent). Spadek zatrudnienia dotknął szczególnie sektor publiczny i to w skali znacznie większej niż planowano w okresie wdrażania reformy 1999 r. Wraz ze spadkiem zatrudnienia nastąpiło radykalne ograniczenie kształcenia pielęgniarek. W okresie 1994-2000 liczba absolwentów szkół pielęgniarskich obniżyła się siedmiokrotnie (z około 14 tysięcy do około 2 tysięcy osób). Pod wpływem raportu ekspertów Unii Europejskiej z 2002 r., ostrzegającego Polskę przed negatywnymi skutkami ograniczenia kształcenia pielęgniarek, w 2003 r. podjęte zostały decyzje sprzyjające ilościowej i jakościowej poprawie kształcenia pielęgniarek (Kózka 2004).

Jeśli w Polsce dokonają się zmiany organizacyjne polegające na przesunięciu prac administracyjnych od lekarzy do personelu pielęgniarskiego, jak to ma miejsce od lat w krajach zachodnich, to przy wzroście potrzeb pielęgniarskich ze strony populacji – na skutek procesu starzenia się, deficyt personelu pielęgniarskiego może być bardzo silny. Jednocześnie w Polsce nadal silnie mogą działać czynniki motywujące pielęgniarki do wyjazdów do pracy w starzejących się krajach Europy Zachodniej. Nie tylko niskie płace, ale też nierespektowanie ładu płacowego w ochronie zdrowia oraz ciągnące się latami konflikty w związku z wynagradzaniem pielęgniarek nie sprzyjają bowiem budowaniu w Polsce optymistycznej ścieżki kariery w tym zawodzie.

Zasoby materialne

W opinii publicznej funkcjonuje teza o znacznych przerostach w dziedzinie zasobów szpitalnych w porównaniu ze standardem europejskim. Teza ta jest ogólnie prawdziwa i dotyczy większości krajów postkomunistycznych. Lokalizacja i liczebność lecznictwa stacjonarnego ukształtowana została w poprzednim okresie i uwzględniała także kryteria doktryny wojennej Układu Warszawskiego. W Polsce zaowocowało to znaczną koncentracją obiektów szpitalnych w województwach zachodnich, a szczególnie Dolnego Śląska. Mimo przeciętnie wysokich zasobów szpitalnych występują problemy z ich lokalizacją i strukturą działalności. Lokalizacja szpitali okazała się daleka od optymalnej z punktu widzenia fizycznego dostępu do opieki stacjonarnej.

Ponadto w okresie transformacji, gdy struktury administracji państwowej uległy decentralizacji i samorządy terytorialne uzyskały znaczny stopień władztwa na swoim terytorium, polityka w odniesieniu do posiadanej infrastruktury usług socjalnych zaczęła podlegać także innym kryteriom. Szpitale – to nie tylko miejsce świadczenia usług zdrowotnych, ale często jeden z poważniejszych regionalnych czy lokalnych pracodawców oraz źródło prestiżu. Restrukturyzacja sieci szpitalnej dokonana z perspektywy kraju okazała się bardzo trudna do uzgodnienia.

Reforma 1999 r. przyczyniła się natomiast do pewnej restrukturyzacji wewnątrzszpitalnej (oddziałów), jednak jej kierunki nie były takie, jakich pożądanano. Motywacje, które tkwiły w metodach finansowania szpitali nie były dobrze ukierunkowane. W rezultacie – błędne sygnały zawarte w kontraktach kas chorych ze szpitalami lub ich brak nie doprowadziły do ukształtowania pożądanej struktury oddziałowej (Sowada Ch., w: Golinowska 2002).

Ogromnym problemem funkcjonowania palcówek ochrony zdrowia w Polsce jest przeciętnie bardzo niska i jednocześnie zróżnicowana jakość infrastruktury technicznej i wyposażenia w sprzęt medyczny. Infrastruktura techniczna ochrony zdrowia nie jest przedmiotem koordynacji, a źródła jej finansowania nie są możliwe do efektywnego zastosowania ze względu na brak instrumentów u wskazanych podmiotów (organy założycielskie – jednostki samorządu terytorialnego). W konsekwencji jej jakość jest niska, w skrajnych przypadkach zagraża bezpieczeństwu pacjentów. Wyposażenie w aparaturę wysokospecjalistyczną jest wprawdzie przeciętnie nieco lepsze, ale nasycenie jest bardzo nierównomierne i w wielu przypadkach wysoce nieracjonalne. Obszar infrastruktury technicznej oraz wyposażenia w sprzęt medyczny jest w sektorze zdrowotnym wyjątkowo zaniedbany, wymagający natychmiastowych prac koncepcyjno – porządkujących, uwzględniających zarówno rachunek ekonomiczny, jak i bezpieczeństwo oraz dostępność pacjentów.

Nieefektywne zarządzanie

Często stawia się problem w ten sposób, że środków w systemie jest dostatecznie dużo, tylko mamy do czynienia ze złym zarządzaniem oraz z marnotrawstwem i to powoduje odczucia, że środków jest za mało. Prawda jest taka, że i zarządzanie pozostawia wiele do życzenia, i środków jest za mało. Niekiedy prowadzi się rozważania, czy gdyby zarządzanie było bardziej profesjonalne, to odczucie braku środków byłoby mniejsze. Istnieje wiele dowodów na to, że bardziej profesjonalne zarządzanie prowadziłyby do uzyskania poprawy efektywności przez wzrost efektów dotyczących skuteczności klinicznej i poprawy jakości, ale nie do zmniejszenia kosztów.

Rekomendacje

Naprawa systemu ochrony zdrowia nie może być tylko branżowym przedsięwzięciem środowiska medycznego. Musi to być uzgodnione politycznie przedsięwzięcie narodowe wsparte przez Unię Europejską. To przedsięwzięcie powinno objąć cztery grupy działań⁹⁸:

- Przygotowanie i realizacja narodowego programu zdrowia publicznego.
- Przygotowanie zaplecza informacyjno – analitycznego do poprawy zarządzania w systemie ochrony zdrowia i stworzenie warunków dla jego efektywnego funkcjonowania.
- Wprowadzenie profesjonalnych zasad zarządzania w systemie i poprawa rozwiązań organizacyjno – kompetencyjnych.
- Wdrożenie reformy polegającej na: wprowadzeniu koszyka świadczeń gwarantowanych, wprowadzeniu ubezpieczeń dodatkowych oraz dokonanie zmiany metod finansowania świadczeniodawców.

Trzy pierwsze spośród wymienionych działań mają charakter z jednej strony poprawiających od strony programowo – instytucjonalnej funkcjonowanie systemu, a z drugiej, warunkujących dobre przygotowanie do wdrożenia reformy (działanie czwarte), która powinna się przyczynić do racjonalizacji zasad dostępu i do radykalnej poprawy efektywności w alokacji zasobów oraz zarządzania w skali placówek zdrowotnych.

Zwiększyć odpowiedzialność państwa za zdrowie publiczne

Zdrowie publiczne jest częścią systemu ochrony zdrowia, adresowaną do całej populacji lub do grup największego ryzyka zagrożenia chorobami. Jego działania polegają na promocii zachowań sprzyjających zdrowiu, na profilaktyce oraz na tworzeniu higienicznych oraz zdrowotnie bezpiecznych warunków naszego codziennego życia. Takie działania należą do niezbywalnych funkcji państwa w każdym systemie politycznym. Na ich straży stoją też organizacje międzynarodowe, przede wszystkim WHO. Także Unia Europejska zastrzegła sobie prawo do bezpośrednich interwencji w tej dziedzinie.

Działania zdrowia publicznego w Polsce uległy ogromnemu rozproszeniu i nikt tych działań nie monitoruje. Nie wiemy więc wszystkiego, ale kilka oczywistych faktów zasługuje na uwagę. Po pierwsze – kończy się realizacja dziesięcioletniego Narodowego Programu Zdrowia, (NPZ), który wymaga oceny i przygotowania kolejnej jego edycji na dłuższy okres. Taki

⁹⁸ Przedstawione propozycje, to wynik wielu analiz, które w ciągu ostatnich kilku lat zostały przeprowadzone: w CASE oraz w Instytucie Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, a ostatnio przygotowano w tej sprawie raport koordynowany przez CASE – Doradcy.

program mógłby stworzyć ramy do innych programów i działań. Powinien być brany pod uwagę w przygotowaniu Narodowego Programu Rozwoju.

W Polsce mamy złą tradycję niekoordynowania działań wielu podmiotów publicznych nawet na ten sam temat. Poza NPZ tworzone są ustawowe regulacje dotyczące zwalczania różnych chorób (ostatnio uchwalono ustawę o narodowym programie zwalczania chorób nowotworowych). Jakie są relacje między zapisami ustaw o zwalczaniu różnych chorób a NPZ, między NPZ a innymi programami: krajowymi, resortowymi, regionalnymi, innych samorządów terytorialnych, instytutów badawczych i placówek zdrowotnych? Przy takim rozproszeniu działań i braku ich koordynacji, nie wiemy ani czy one są trafne pod względem epidemiologicznym, ani czy są efektywne kosztowo. Nie można przecież z góry założyć, że każde działanie z obszaru zdrowia publicznego jest zasadne. One też wymagają monitorowania i oceny (ewaluacji).

Zbudować profesjonalne zaplecze informacyjno-analityczne dla ochrony zdrowia

Kolejny problem funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce dotyczy braku i/ lub słabości zaplecza informacyjno – analitycznego. Zauważmy, że podstawowe analizy sporządzane są metodami skrzykiwania „pospolitego ruszenia”. To nie jest metoda na profesjonalne zarządzanie. Zarządzanie skomplikowanym systemem ochrony zdrowia wymaga wiedzy, informacji, posiadania opracowanych licznych klasyfikacji, standardów i norm oraz umiejętności sporządzania analiz i prognoz. Informacje powinny obejmować świadczenia, jednostki chorobowe, koszty, świadczeniodawców i pacjentów. Nowoczesny system ochrony zdrowia wymaga licznych potwierdzeń naukowych (EBM), oceny zastosowanych procedur i technologii (HTA), analiz farmakoekonomicznych i wielu innych. Tymczasem stworzenie takiego zaplecza było dotychczas albo kwestionowane, wykorzystując argument przerostów administracyjnych, albo gdy jakieś instytucje powstawały, to ukształtowanie dostatecznie licznej i kompetentnej kadry napotykało na przeszkody natury politycznej, albo środowiskowej, albo po prostu nie było na to środków.

Koszty zaplecza informacyjno – analitycznego nie powinny, przy tak niskim finansowaniu, obciążać środków na opiekę zdrowotną. Jeżeli będą na to wskazane środki z tej samej puli, co świadczenia, to takie zaplecze nie powstanie. Bieżące potrzeby leczenia pacjentów zawsze będą miały wyższy priorytet w stosunku do każdej instytucji typu „administracyjnego”. Dlatego środki na ten cel muszą pochodzić spoza funduszy przeznaczanych na opiekę zdrowotną. Warto dokonać analizy takich możliwości ze środków zewnętrznych: różnych grantów (np. japońskiego, norweskiego, Banku Światowego), a przede wszystkim funduszy europejskich.

Poprawić zarządzanie w systemie ochrony zdrowia

Poprawa zarządzania w systemie ochrony zdrowia jest równie ważna na szczeblu rządowym (Ministerstwo Zdrowia, NFZ i inne agencje rządowe oraz resortowe), jak i na szczeblach niższych: regionalnych, lokalnych oraz każdej placówki. Niejednokrotnie dotyczy ona spraw oczywistych. Warunki tej poprawy w sprawach oczywistych obejmują:

- Zabezpieczenie informacyjne niezbędne do zarządzania systemem; z jednej strony informacje o zasobach w systemie (kadry, sprzęt, stan infrastruktury), jego funkcjonowaniu (koszty wg czynników kosztotwórczych), udzielanych świadczeniach, a z drugiej analiza potrzeb zdrowotnych oraz inne informacje o charakterze epidemiologicznym, stanie zdrowia populacji, itd.
- Zabezpieczenie podstaw kadrowych (kształcenie) dla systemu i wprowadzenie racjonalnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi (kadrami lekarską, pielęgniarską i personelem pomocniczym)
- Opracowanie i wprowadzenie w życie zasad racjonalnej lokalizacji placówek (sieć placówek) oraz standardów ich wyposażenia
- Opracowanie i prowadzenie racjonalnej i odpowiedzialnej polityki lekowej (tym szczególnie refundacyjnej⁹⁹) państwa
- Przygotowanie kompleksowej regulacji dotyczącej praw pacjenta i wskazanie warunków ich realizacji oraz sankcji w sytuacji ich nieprzestrzegania
- Przygotowanie podstaw i zasad dialogu niezbędnego w sytuacjach sprzeczności interesów oraz konfliktów
- Przygotowanie podstaw do zasadnej alokacji regionalnej (racjonalny i uzgodniony algorytm podziału środków).
- Stworzenie podstaw do analizy oceny jakości świadczeń medycznych
- Wprowadzenie zasady przygotowywania i ogłaszania corocznego raportu dla społeczeństwa o stanie systemu zdrowotnego oraz kondycji zdrowotnej populacji.

Szczególnie ważna jest tu poprawa zarządzania zasobami ludzkimi. Chodzi o dobór kadr o odpowiedniej liczebności oraz kompetencjach, ich systematyczne kształcenie, tworzenie ścieżek awansu zawodowego oraz przyzwoite opłacanie. Oczywiście sprawą jest też posiadanie instytucji kontrolnych.

Poprawa zarządzania obejmuje także rozwiązanie problemu bardziej skomplikowanego. Chodzi o zjawisko „rozmytej odpowiedzialności”. Im bardziej system jest zdecentralizowany oraz im więcej w nim rozwiązań prywatnych i rynkowych, tym bardziej potrzebne jest

⁹⁹ Problemy i możliwe rozwiązania koncepcyjne dotyczące prowadzenia polityki lekowej przedstawiono w opracowaniu CASE – Doradcy (2005) z udziałem autorskim Panosa Kanavosa z LSE.

wzmocnienie funkcji regulacyjnych oraz koordynacyjnych w zarządzaniu. Przy czym funkcje te nie mogą być realizowane prostymi metodami nakazowo – rozdzielczymi znanymi z przeszłości. Metody stosowane obecnie wymagają znacznie większych umiejętności. Wyzwaniem jest na przykład tzw. *opieka koordynowana*¹⁰⁰.

Zarządzanie w sytuacji wielości instytucji i podziału pracy wymaga także właściwości bardziej podstawowej: **kultury współpracy**. Dotyczy to przestrzegania standardów procedur administracyjnych, przestrzegania zasady uzgodnień oraz konstruktywnego reagowania na ujawnione nieprawidłowości oraz problemy. Sprzyja temu tworzenie regulacji i dobrych praktyk współdziałania, odpowiednia motywacja oraz monitorowanie podejmowanych działań i ich skutków, a w każdym wypadku partnerski dialog. Tymczasem w praktyce dialog prowadzi się często przez media, nie przekazuje informacji, nie prowadzi standardowej korespondencji, itp., a niezbędne działania realizuje powoli i z wielkim trudem. Grzechów w tej dziedzinie każdy urząd ma sporo. Jak więc nie stosując nakazów i rozdzielnictwa realizować zadania sprawniej i efektywniej?

Komisja Europejska proponuje rządowi krajowemu metodę otwartej koordynacji, aby osiągać wspólne cele na szczeblu unijnym. Nieco wzmocniona metoda otwartej koordynacji powinna mieć też miejsce na szczeblu krajowym.

Do obszaru niezbędnych zmian w zarządzaniu należy też ograniczenie zjawiska odpowiedzialności rozmytej w odniesieniu do relacji między instytucjami sektora zdrowotnego, a samorządami terytorialnymi. Wdrożone w 1999 r. reformy wprowadziły niespójność systemową, która przyczynia się do poważnych kłopotów w funkcjonowaniu placówek. Trójpoziomowe i niezależne od siebie samorzady terytorialne nie posiadają odpowiednich instrumentów do realizacji funkcji właścicielskich wobec placówek zdrowotnych.

Nie mają środków ani na inwestycje, ani na restrukturyzację placówek, ani na ich oddłużenie. Nie mają też know how w tej dziedzinie, a przede wszystkim motywacji do tworzenia racjonalnej sieci placówek z perspektywy krajowej, a co najmniej – regionalnej. Dlatego do rozważenia jest przekazanie tych funkcji wojewódzkim oddziałom NFZ, po uzyskaniu przez nie większej autonomii¹⁰¹ oraz przy odpowiednich zapisach dotyczących niezbędnego współdziałania z władzami samorządowymi. Ktoś musi przejąć tu odpowiedzialność za całość fi-

¹⁰⁰ Opieka koordynowana (*managed care*) oznacza, że rozwiązania instytucjonalno- finansowe w systemie umożliwiają uzyskanie pełnej informacji o jednostkach chorobowych, zastosowanych terapiach i kosztach, które następnie są stosowane w odpowiednio zaprogramowanym zarządzaniu.

¹⁰¹ Problem dysfunkcji sektora zdrowotnego, jakie tworzy przekazanie samorządom terytorialnym na każdym szczeblu funkcji związanych z lokalizacją i inwestycjami placówek zdrowotnych był przedmiotem szeregu analiz i propozycji, szczególnie w ramach projektu koordynowanego przez CASE – Doradcy (2005). Nie znajduje jednak dostatecznego zrozumienia i woli zmiany w kręgach polityczno – eksperckich ze względu na obawy ograniczenia kompetencji samorządów. Uznajemy jednak, że dysfunkcja w tej dziedzinie jest tak głęboka, że wymaga pilnego podjęcia. Przy tym pragniemy dodać, że pomysły likwidacji NFZ uważamy za nieracjonalne. Koordynacja funkcji płatniczych jest niezbędna. Między innymi z powodu jej braku upadły kasy chorych. Wcześniej próbowały same sobie poradzić tworząc Krajowy Związek Kas Chorych (KZKCh), ale nie znalazło to politycznego zrozumienia i w konsekwencji – akceptacji (Golinowska i inni 2002). Związek został zlikwidowany.

nansowania opieki zdrowotnej i profesjonalnie lepiej do tego przygotowany jest płatnik niż samorząd. Jest też mniej upolityczniony¹⁰².

Reforma systemu ochrony zdrowia

Przez reformę systemu rozumie się tu radykalne zmiany, polegające na nowym określeniu źródeł finansowania przy zdefiniowaniu odpowiedzialności stron – uczestników systemu, zmianach metod finansowania świadczeniodawców oraz zmianach organizacyjno – kompetencyjnych instytucji zarządzających w systemie, prowadzących do osiągnięcia równowagi finansowej systemu, wyższej efektywności alokacji zasobów, rosnących efektów zdrowotnych populacji oraz wyższej satysfakcji pacjentów.

O tym, co przesądza o nazwaniu działań reformatorskimi decyduje niekiedy skala zmian, a nie ich treść. W naszym przypadku zwracamy uwagę na jedno i drugie.

Ponadto wyróżniamy reformę spośród innych zmian ze względu na potrzebę jej gruntownego przygotowania nie tylko pod względem analitycznym i regulacyjnym, ale także ze względu na potrzebę uzgodnień politycznych oraz promocji jej koncepcji w społeczeństwie. Przyjmujemy też, że reformowanie ochrony zdrowia nie jest jednorazowym aktem regulacyjnym, lecz procesem, który ma charakter otwarty. Na temat takiego charakteru reformy, wynikającego powszechnie z doświadczeń zagranicznych, niejednokrotnie pisał C. W. Włodarczyk (2003)

Kierunki reformy

Kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia są w środowisku eksperckim oczywiste. To nie powinien być obszar jakichś cudownych i egzotycznych pomysłów. Dotychczasowe doświadczenia wielu krajów w reformowaniu systemu – a także doświadczenie polskie – i ich profesjonalne analizy wyznaczają te kierunki jednoznacznie. W omawianym opracowaniu w podtytule zapisano, że pożądane kierunki zmian sytuują się między racjonowaniem i racjonalnością. To oznacza, że projektowane zmiany w sektorze publicznym oznaczają regulację produkcji oraz dystrybucji świadczeń według jednoznacznie zdefiniowanych zasad i kryteriów: niezbędności, skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej. Zastosowanie tych kryteriów wymaga szeregu prac porządkujących (klasyfikacje procedur i interwencji medycznych) i analitycznych oraz odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych.

Pierwsze reformatorskie działanie dotyczy zdefiniowania odpowiedzialności państwa za zdrowie i udzielanie świadczeń zdrowotnych, czyli określenia koszyka świadczeń gwaran-

¹⁰² Jest to propozycja przedstawiona do dyskusji przez Autorów opracowania, co do której nie było pełnej zgodności wśród wszystkich uczestników projektu „Trzeci etap reform” (przyp. red.).

towanych. To wyznaczy obszar dla działań typu mieszanego (private – public mix) oraz dla sfery odpowiedzialności indywidualnej. Trudność wyznaczenia tego koszyka polega na tym, że zastosowane kryteria muszą mieć charakter interdyscyplinarny: medyczno – ekonomiczno – społeczny oraz, że wdrożenie takich kryteriów wymaga licznych i stale prowadzonych analiz skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej. To z kolei wymaga stworzenia odpowiedniego zespołu (agencji), w której będzie miało miejsce trwałe współdziałanie w zakresie analiz medyczno – ekonomicznych.

Zdefiniowanie koszyka (pozytywnego) jest podstawą wyznaczenia obszaru dla prywatnego sektora w ochronie zdrowia. Prywatne ubezpieczenia powinny bowiem jednoznacznie zdefiniować przedmiot ubezpieczenia: od czego się ubezpieczamy.

W pracach nad projektowanymi zmianami systemu, podjętymi na wniosek ministra zdrowia na wiosnę 2004 r. (Ministerstwo Zdrowia 2004a), przyjęto koncepcję trzech grup świadczeń z różnym udziałem finansowania publicznego i prywatnego, co zawiera poniższe zestawienie:

Zestawienie: Zasady i udział finansowania publicznego i prywatnego w ramach różnych grup (koszyków) świadczeń

Koszyk	Zasady
Koszyk świadczeń gwarantowanych	odpowiedzialność finansowa spoczywa na publicznym płatniku środki prywatne mogą być wykorzystane jedynie jako instrument ograniczania nadużywania świadczeń i marnotrawstwa zasobów pierwszeństwo dla instrumentów nie obciążających pacjentów przy korzystaniu ze świadczeń i nagradzających oszczędne korzystanie ze świadczeń oraz zdrowy tryb życia
Koszyk świadczeń rekomendowanych	<ul style="list-style-type: none"> • partnerstwo publiczno-prywatne • środki publiczne jako uzupełniające źródło finansowania i aktywowane dopiero po wyczerpaniu prywatnych możliwości finansowania • środki prywatne jako podstawowe źródło finansowania • wspieranie finansowania prywatnego przez odpowiednie regulacje w prawie podatkowym
Koszyk świadczeń ponadstandardowych	<ul style="list-style-type: none"> • całkowita odpowiedzialność finansowa na środkach prywatnych • brak ulg i zwolnień podatkowych w związku z zakupem świadczeń ponadstandardowych lub polis zapewniających dostęp do takich świadczeń

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Zdrowia (2004a)

Niejednokrotnie pada pytanie, czy w ramach koszyka świadczeń gwarantowanych powinno mieć miejsce współpłacenie ze strony pacjenta. Odpowiedź autorów jest tu raczej nega-

tywna (postulowany jest koszyk skromniejszy, ale powszechnie dostępny), chociaż możliwe jest dopuszczenie wyjątków dla pokrywania ściśle określonych kosztów i na ogół dotyczących świadczeń pozamedycznych, towarzyszących leczeniu. Każda decyzja o wprowadzeniu lub zmianach w zakresie bezpośredniej partycypacji pacjentów w kosztach leczenia powinna zostać poprzedzona dogłębną analizą możliwych implikacji, a szczególnie skutków dotyczących dostępności (Sowada 2004).

Drugie reformatorskie działanie dotyczy wprowadzenia nowoczesnych metod finansowania świadczeniodawców. Kierunkowo chodzi o wprowadzenie do opieki stacjonarnej metody znanej jako DRG (jednorodnych grup pacjentów). Ta metoda wymaga wielu prac przygotowawczych w zakresie analizy kosztów i tworzenia standardów postępowania medycznego. Bardziej zaawansowane kraje pracowały nad tym ponad 10 lat. My możemy skorzystać z tych doświadczeń i pracować krócej, ale absolutnie nie można założyć, że stanie się to bez odpowiedniego przygotowania i stopniowego wdrażania. Akurat tutaj mamy już za sobą złe doświadczenia związane z nieprzygotowaniem i pośpiechem (finansowanie świadczeń rozpoczęte w 2003 r.), które kompromituje ten oczywisty kierunek reform.

Wdrażanie reformy ochrony zdrowia

Wdrażanie reformy, to równie skomplikowany proces, jak przygotowywanie kierunków zmian. Reformowanie bezwzględnie nie powinno szkodzić bieżącemu udzielaniu świadczeń. Ten aspekt niedostatecznie był uwzględniony w 1999 r., kiedy polska reforma była wprowadzana. Epidemia grypy zbiegła się wówczas z reorganizacją podstawowej opieki zdrowotnej, pozostawiając trwały ślad w podwyższonych wskaźnikach umieralności z pierwszego roku (kilku jego miesięcy) wdrażania lekarzy rodzinnych i kas chorych, co dodatkowo wpłynęło na negatywne oceny ówczesnej reformy.

Reforma powinna mieć wyznaczone etapy realizacji. Proces wdrożenia reformy ochrony zdrowia może mieć miejsce za 3- 4 lata, gdy system będzie miał odpowiednie zaplecze informacyjno – analityczne, będzie lepiej zarządzany i gdy proces reformy zostanie profesjonalnie zaprogramowany, a do jego realizacji zostaną wyznaczeni reformatorzy oraz wskazane zostaną środki, które jak wspomniałam nie powinny być „zabierane” funduszom na opiekę zdrowotną. Na ten cel trzeba szukać środków dodatkowych.

Istotnym elementem procesu wdrożenia jest wcześniejsze przygotowanie konsultacji społecznych oraz uzgodnień politycznych. Na znaczenie tych elementów procesu w skutecznym zapoczątkowaniu wdrożenia wskazuje reforma systemu emerytalnego, która była nie tylko dobrze promowana, ale przede wszystkim uzgodniona politycznie. Z kolei kardynalnie złe doświadczenie pochodzi z bieżącego roku (maj 2005), kiedy uchwalano ustawę o pomocy publicznej i re-

strukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ta konieczna regulacja stała się przedmiotem politycznej konkurencji między rządem a opozycją, doprowadzając do uchwalenia zamiast ustawy coś porządkującej, ustawy *de facto* „rozdawniczej”. W krajach dojrzałej demokracji przedmiotem decyzji parlamentarnej są propozycje już uzgodnione między zasadniczymi siłami politycznym kraju. Także my powinniśmy szybko do tego standardu doprowadzić.

Dofinansowanie systemu

Dofinansowanie ochrony zdrowia wymaga przede wszystkim zwiększenia środków publicznych. Ponieważ udział prywatnego finansowania jest już w Polsce bardzo wysoki, to w jego części potrzebne są rozwiązania ukierunkowane raczej na zmianę struktury alokacji, a nie na wzrost zakresu. Zmiana struktury alokacji wymaga radykalnego zmniejszenia nieformalnych dopłat oraz wprowadzenia rozwiązań obejmujących kompleksową i racjonalną politykę lekową. Istotne znaczenie dla zdefiniowania w sposób formalny zakresu prywatnego finansowania opieki zdrowotnej oraz współpłacenia ma wcześniejsze zdefiniowanie koszyka świadczeń gwarantowanych.

Publiczne środki – to środki ubezpieczenia zdrowotnego (NFZ) oraz środki budżetowe. Do 2007 r. realizowany jest wprawdzie program stopniowego wzrostu składki, ale jednocześnie NFZ finansuje rozszerzone zadania: programy zdrowia publicznego oraz w znacznej części procedury wysokospecjalistyczne. Natomiast budżet centralny oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego przeznaczają na ochronę zdrowia coraz mniej swoich przychodów, a ich główna część – to środki przeznaczane na walkę z alkoholizmem. Na to bowiem powstał pieniądź „znaczony”; z akcyzy na alkohol i z opłat za pozwolenia na sprzedaż alkoholu, czyli z tzw. korkowego. W tej sytuacji dofinansowanie systemu ochrony zdrowia wymaga nie tylko dalszego wzrostu składki, ale także jednoznacznego wskazania środków budżetowych na programy zdrowia publicznego, które jako zdrowotne zadania państwa wobec ludności, powinny być finansowane z podatków ogólnych.

Trzeba też zauważyć, że potrzeby zdrowotne ludności będą rosły w tempie nadzwyczajnym. Gwałtowne zmiany demograficzne, związane z wchodzeniem w starszy wiek pokolenia powojennego wyżu urodzeń (1947-1956), będą wymagały dostosowania po stronie podaży świadczeń, tak co do zakresu, jak i co do ich struktury; większy udział leczenia chorób chronicznych i opieki długoterminowej. W tej dziedzinie braki są znaczne. Skąd na to wziąć pieniądze? Nie dokona się tutaj poprawy wewnętrznymi przesunięciami. Także nie da się tych kosztów całkowicie przerzucić na barki chronicznie chorych i starszych oraz ich rodzin.

Koszty opieki zdrowotnej będą wyższe także dlatego, że nie da się już utrzymać niskiego opłacania kadry medycznej. Otwarty rynek pracy przy wysokim popycie na zawody medyczne ze strony starzejącej się Europy, wymusi wyższe wynagrodzenia także u nas.

Nie unikniemy też wzrostu kosztów związanych z wprowadzaniem nowych technologii oraz leków. Nie można bowiem prowadzić polityki zamykania drzwi przed postępem medycznym. To jest nieskuteczne i niesłuszne. Natomiast wprowadzanie tego postępu powinno dokonywać się w sposób przemyślany i kontrolowany. Do tego potrzebne jest jednak odpowiednie instrumentarium analityczne, o czym była mowa wcześniej.

Środki publiczne powinny zostać wzmocnione funduszami europejskimi i organizacjami międzynarodowych. To jednak wymaga zarówno koncepcji, jak i aktywności w ich pozyskaniu. Nie jest usprawiedliwione zachowanie polegające na lekceważeniu i marnotrawieniu nawet tych niewielkich środków, które docierały do tej pory do sektora zdrowotnego.

Słowo końcowe

System ochrony zdrowia obok znaczącej poprawy zarządzania i systematycznej przebudowy wymaga poważnego dofinansowania, co oznacza zmianę priorytetów w zakresie finansów publicznych. Tymczasem nie widać takiego myślenia w żadnym z dokumentów dotyczących przyszłości, a przede wszystkim w Narodowym Programie Rozwoju. Inwestycje w zdrowie – to znak czasu. Inwestycje te są naszym i europejskim wyzwaniem. Nie tylko dlatego, że się starzejemy i potrzeby będą większe, ale także dlatego, że liczba ludności stabilizuje się (a w niektórych krajach już się zmniejsza) i jej jakość (a nie ilość) będzie decydować o potencjale kapitału ludzkiego naszego kraju. Dbanie o jakość będzie warunkowało dłuższą sprawność i aktywność w cyklu życia ludzi. To jest jeden z ważniejszych argumentów na rzecz wzrostu rangi ochrony zdrowia wśród celów, jakie stawiamy sobie na przyszłość.

Literatura cytowana w Części II

Podatki

- Antczak M., *Koszty spowolnienia prywatyzacji*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 70, Warszawa, 2004.
- Balls E., O'Donnell G. (2002), *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, HM Treasury.
- Biała Księga*, Ministerstwo Finansów, (1998).
- Bond S., Chennells L. (2000), *Corporate Income Taxes and Investment: A comparative Study*, The Institute for Fiscal Studies, London, February.
- Christopoulos D. K. (2003), „Does underground economy respond symmetrically to tax changes? Evidence from Greece”, *Economic Modelling* 20.
- Feldstein M. (1992), „How Big Should Government Be?”, *National Tax Journal* 50, No. 2, June.
- Fletcher K. (2002), *Tax Incentives in Cambodia, Lao PDR, and Vietnam*, IMF.
- Fuest C., Huber B., Nielsen S. B. (2003), „Why is the corporate tax rate lower than the personal tax rate? The role of new firms”, *Journal of Public Economics*.
- Glikman P. (2001), *Przyszłościowi pracodawcy*, „Rzeczpospolita”, 3-4 marca.
- Glikman P. (2002), *Szybszy wzrost nie zapewnia zmniejszenia bezrobocia*, „Rzeczpospolita”, 23-24 marca.
- Haufler A. (2001), *Taxation in a Global Economy*, Cambridge University Press.
- Hollombe R. G. (1998), „Tax Policy from a Public Choice Perspective”, *National Tax Journal* volume LI.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2003 r.* (2003), MF, sierpień oraz wcześniejsze.
- James S., Nobes Ch. (1992), *The Economics of Taxation*, Fourth edition, Prentice Hall.
- Kesti J. (red.), (2004), *European Tax Handbook*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.
- Neneman J., Piwowarski R., (2004), *Jaki system podatkowy*, Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa
- Paying for progress. A new politics of tax for public spending* (2000), The Commission on Taxation and Citizenship, Fabian Society.
- Poterba J.M. (2003), 'Public Finance and Public Choice', *National Tax Journal* volume LI, 1998.
- Stern N. (1999), „What Tax Reform is Needed for Fast Economic Development?”, *CASE-CEU Working Papers Series*, Warszawa, lipiec.
- Stiglitz J. E., 'New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges', *Journal of Public Economics* (86), 2002.

- Tanzi V., (2004), *A Lower tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century*, Politea, London (www.politea.co.uk).
- Zee H. H., Stotsky J.G., Ley E. (2002), „Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries”, *World Development* Vol. 30, No. 9.
- Żyżyński J. (2002), ‘Podatki pośrednie i bezpośrednie – problemy i fakty’, *Ekonomista* nr 5.

Finanse Publiczne

- Białecki I., Haman J. (2003), *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA. Wyniki polskie – raport z badań*. www.ifispan.waw.pl/pisa/raport.html
- Bank Światowy (2003) *Poland. Toward a Fiscal Framework for Growth. Public Expenditure and Institutional Review*.
- Brunetko Krzysztof, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne* – www.batory.org.pl/korupcja
- Gallup 2000, International Millenium Survey.
- Goraj, L., Jagła W. (2002), *Wpływ KRUS na warunki życia rolników. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*.
- Herbst M. (2001), *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w Gorzelak G., Jałowiecki B. Stec M., (red) *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe „SCHOLAR”, Warszawa.
- ISP (2001), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, pod red. Marka Zubika, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Krowicki Stanisław L. (2003), ‘Instytucja minionego okresu’, *Rzeczpospolita*, 14 października 2003.
- Kulawik J. (2001), *Polityka kredytowa a modernizacja rolnictwa. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*.
- Laskowska Marzena (2001), ‘Wymiar spraw niezadowolonych – Sądownictwo w oczach ministrów’, *Prawo i Życie*.
- Łukaszewicz Agata (2004), ‘Do przełomu jeszcze daleko’, *Rzeczpospolita*, 10 marzec 2004.
- Markiewicz M. i J. Siwińska (2004), *Reforma wydatków publicznych*, Seria Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2002), *Działalność sądów powszechnych w 2002 r.*
- Nelicki Aleksander (2001), *Struktury administracji powiatowej i wojewódzkiej po reformie roku 1999*, w: *Reforma Administracji Publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Instytut Spraw Publicznych.
- OECD (2003), *The OECD Programme For International Student Assessment (PISA), Knowledge and Skills for Life*, <http://www.pisa.oecd.org/pisa/outcome.htm>
- Perkowski Maciej (red.) (2003), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Rzepliński Andrzej, *Rzeczpospolita* z dnia 24 października 2003 r.

Urzędnik państwowy w oczach obywatela (1999), Raport, Warszawa, grudzień.

Tynel Andrzej (1999), *Rozstrzygnięcie sporów gospodarczych*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów Sp z o. o., Warszawa.

Transfery społeczne

Bank Światowy (2003), *Strategia finansów publicznych na rzecz wzrostu. Analiza Wydatków Publicznych*, BŚ, Warszawa.

Bank Światowy (2004), *Growth, Employment and Living Standards in Pre-accession Poland*, BŚ, Warszawa.

Broda-Wysocki P. (1999), *Pomoc społeczna. Pomagać i motywować do indywidualnej aktywności*, w: Golinowska S. (red) *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Jończyk J. (2003), *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, wydawnictwo Zakamycze, Czerwiec 2003.

Golinowska, S., Topińska I. (2002), *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania* [Social assistance – changes and conditions of the effective actions], CASE, Warsaw.

Golinowska S. (red) (2001), *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce i w innych krajach*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna; koncepcje-instytucje-koszty*, Warszawa Poltext.

Golinowska S. (2000), *Public social expenditure in Poland in the period of transition*, in: Petersen H. (red), *Industrial and Social Policy in Transition Countries*, Shaker Verlag.

Golinowska S., Hagemeyer K. (1999), *Społeczne wydatki w Polsce z odniesieniami do innych krajów*, z. 11, PBZ Warszawa.

Golinowska S. (1998), *Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition*, Industrial and Social Policies in Countries in Transition, University of Postdam, Postdam.

Golinowska S. (1996), *Polityka społeczna w latach 1994–1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*, Raport IPiSS, Zeszyt nr 11, Warszawa, Aachen.

GUS (2004), *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych*, GUS, Warszawa.

GUS (różne lata), *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa.

IPiSS (2002), *Polityka Społeczna (7)*, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa.

MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2002), *Transfery socjalne*, Maj 2002, Warszawa.

OECD (2004), *Przeglądy gospodarcze OECD. Polska*, MGiP, Radom.

Piętka K. (2002), *Labour Supply Effects of Social Security Transfers* w: M. Beblo, S. Golinowska, Ch. Lauer, K. Piętka, A. Sowa, *Poverty Dynamics in Poland*, CASE, Warszawa.

- Rutkowski J.J. (1998), *Welfare and the Labor Market in Poland. Social Policy during Economic Transition*, The World Bank, Washington.
- Rymsza M. (red) (2004), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- RCSS (2002), *Sfera społeczna w okresie transformacji. Zjawiska i tendencje*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Styczeń M., Topińska I. (1999), *Podatki i wydatki socjalne jako narzędzia redystrybucji dochodów gospodarstw domowych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- ZUS (2005), *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (FUS) 2004 r.*, ZUS, Warszawa.
- ZUS (2004), *Orzeczenia ustalające procentowy uszczerbek na zdrowiu*, ZUS, Warszawa.
- ZUS (2003a), *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (FUS) 2002 r.*, ZUS, Warszawa.
- ZUS (2003b), *Ubezpieczeni poddani rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS w 2001 r.*, ZUS, Warszawa.
- ZUS (2002a), *Analiza wyników badania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego wypłaconych w grudniu 2001 r.*, ZUS, Warszawa.
- ZUS (2002b), *Orzecznictwo lekarskie o niezdolności do pracy w 2001 r.*, ZUS, Warszawa.
- ZUS (1997), *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych, system pozarolniczy 1990–1995*, ZUS, Warszawa.

Zdrowie

- CASE – Doradcy (2005), *Projekt reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa
- Goldstein, E., Preker, A. S., Adeyi, O., Chellaraj, G. (1996), *Trends in Health Status, Services and Finance. The Transition in Central and Eastern Europe*, The World Bank, Washington D.C.
- Golinowska, S., Czepulis-Rutkowska Z., Sitek M., Sowa A., Sowada Ch., Włodarczyk C. (2002), *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie*, Case, Warszawa
- Golinowska, S. (2003), 'Wielkość i determinanty wydatków na ochronę zdrowia', *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* Nr 1.
- Golinowska S., z udziałem: A. Kozierkiewicza i Ch. Sowady (2004), *Pożądane kierunki zmian systemu ochrony zdrowia w Polsce. Między racjonowaniem a racjonalnością*, Seria Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa.
- Golinowska, S., Sowa, A. (2005), *Report on public health and health inequalities – Poland*, in: *Report on health status and living conditions in the European Union and candidate countries*, Health and Living Conditions Network in the Observatory on the Social Situation, LSE, London, memo.
- ICDC Unicef (1994), 'Crisis in Mortality, Health and Nutrition', *Economies in Transition Studies*, Regional Monitoring Report No 3, Florence.

- Kanavos, P. (2004), *European pharmaceutical policy and implication for current Member State and candidate countries*, in: Mckee M., MacLehose L., Nolte E. – *Health Policy and European Union Enlargement*, European Observatory on Health System and Policies Series, Open University Press, Berkshire.
- Kózka, M. (2004), „Uwarunkowania systemu kształcenia pielęgniarek w Polsce a zapotrzebowanie na usługi zdrowotne”, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony zdrowia – Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, T. II.
- Ministerstwo Zdrowia (2004), *Zielona Księga finansowania ochrony zdrowia w Polsce*, raport przygotowany pod kierunkiem S. Golinowskiej, Warszawa.
- Ministerstwo Zdrowia (2004a), Zespół ds. Systemowych Przekształceń w Ochronie Zdrowia: *Propozycje zmian w polskim systemie zdrowotnym*, raport przygotowany pod kierunkiem C. W. Włodarczyka, Warszawa
- Mitra, P. (2005), *Towards Sustainable Social Sector Expenditures in the New Member Countries of the European Union*, Keynote presentation at an international conference on *Advancing Economic Growth: Investing in Health*, Chatham House, London, June 22-23.
- Mossialos E., Dixon A., Figueras J., Kutzin J. (2002), *Funding health care: options for Europe*, European Observatory on Health Care Systems Series, Open University Press, Buckingham.
- Mossialos E. i inni (2002a), *Voluntary health insurance in the European Union*, Report for Directorate General for Employment and Social Affairs of the European Commission, Brussels.
- Państwowy Zakład Higieny (2004), *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia*, Warszawa.
- Państwowy Zakład Higieny (2005), *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia*. Supplement, Warszawa.
- Rada Strategii Społeczno – Gospodarczej (RSSG) (2004), *System Ochrony Zdrowia. Poszukiwania i propozycje naprawy*, Raport Nr 37, Warszawa.
- Sowada, Ch. (2004), „Współpłacenie – szanse, zagrożenia i warunki szerszego zastosowania w systemie powszechnego społecznego ubezpieczenia zdrowotnego”, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia – Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, Tom II, Nr 1.
- Staines, V.S. (1999), *A Health Sector Strategy for the Europe and Central Asia Region*, The World Bank, Washington D.C.
- Włodarczyk, C.W. (2003), *Uniwersalny kłopot. Problemy reform zdrowotnych*, Wydawnictwo UJ Vesalius, Kraków.

Część III

Priorytety reform w duchu Strategii Lizbońskiej

Rozdział 8.

Elastyczność rynku pracy w Polsce¹⁰³

Michał Boni z Zespołem¹⁰⁴

Wyniki badań

Przez wiele lat, od początku transformacji licząc – *elastyczność* rynku pracy oraz problematyka jego *deregulacji* były swoistymi tematami tabu. Nawet pogarszająca się po 1998 roku sytuacja na rynku pracy (tzw. druga fala bezrobocia w Polsce) nie stała się powodem do poważnego przedyskutowania tej *istotnej strukturalnie* kwestii. Utrudnieniem podstawowym była wieloletnia nierównowaga sił w polskim modelu dialogu społecznego, czyli przewaga, jaką posiadały związki zawodowe – broniąc kształtu Kodeksu Pracy i form ochrony zatrudnienia i pracowników. Dopiero wzmocnienie pozycji pracodawców, związane zresztą z pluralizacją ruchu pracodawców i powstaniem Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych oraz postępujący powoli, ale wyraźnie proces autonomizacji dialogu społecznego – uruchomił w 2001 i 2002 roku negocjacje i porozumienia. Zaowocowały one zmianami w przepisach prawa pracy na taką skalę, że można dziś mówić o znacznym już uelastycznieniu rynku pracy.

Podejmując w 2003 roku analizę *uwarunkowań elastyczności na polskim rynku pracy* – uznaliśmy za niezbędne przeprowadzenie badań wedle szerokiej definicji zjawiska, co oznaczało objęcie przeglądem następujących obszarów:

- uwarunkowań w prawie pracy dotyczących przyjęć i zwolnień oraz kształtowania form zatrudnienia i organizacji pracy, wraz z analizą procesu dialogu społecznego wokół tych kwestii;

¹⁰³ Tekst ten jest syntezą opracowania przygotowanego przez tych samych autorów, opublikowanego pod tytułem „Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?” Zeszyty BRE Bank CASE, Nr 73, Warszawa 2004, dostępny też pod adresem www.case.com.pl

¹⁰⁴ Projekt był realizowany przez zespół pod kierunkiem dr Michała Boniego, w składzie: Bartłomiej Piotrowski, Artur Radziwiłł, Aleksandra Rusielewicz, Agnieszka Sowa, Urszula Sztanderska, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski.

- warunków dla mobilności przestrzennej i zawodowej w Polsce (z wykorzystaniem mechanizmów uwidaczniających się na lokalnych rynkach pracy oraz analizą wpływu czynników edukacyjnych na zmiany w mobilności);
- funkcjonowania instytucji i programów rynku pracy oraz ich wpływu na zmiany w zatrudnieniu (przejścia od bezrobocia do pracy, z pracy – do bezrobocia i znów do pracy), czyli de facto oceny efektywności oraz słabości aktywnej polityki rynku pracy w Polsce;
- mechanizmów kształtowania wynagrodzeń i obciążeń kosztami pracy w gospodarce, ale także w szczególnie wrażliwych sektorach, restrukturyzowanych, czy prywatyzowanych (analiza zjawiska pakietów socjalnych), jak i analiz pozwalających na charakterystykę zjawiska „szarej strefy” w Polsce;
- kosztów alternatywnych pracy (pułapki świadczeń socjalnych i opór wobec zmiany modelu transferów socjalnych).

Ważną przesłanką badań było przekonanie, iż nie traktujemy działań na rzecz elastyczności jako prostej odpowiedzi i remedium na wysokie bezrobocie o charakterze koniunkturalnym. Dostrzegamy natomiast *w trendach na rzecz elastyczności przejaw zmian strukturalnych w gospodarce światowej oraz współczesnym modelu pracy*, zgodnym z naturą zmieniającej się gospodarki. W tym znaczeniu – elastyczność jest więc wyrazem procesu zmian, do których i tak trzeba się dostosować w sposób rozumny, a nie przeciwstawiać się im bezskutecznie, ale i bez wyobrażenia, jakie mają być warunki ochrony praw pracowniczych w tej nowej rzeczywistości gospodarczej. To przesłanka istotna dla dalszych reform polskiego rynku pracy, także i w kontekście dwóch wyzwań:

- konieczności poprawy sytuacji na polskim rynku pracy tak, by obniżyć bezrobocie, a przede wszystkim podwyższyć stopę pracujących, co ma kolosalne znaczenie dla równowagi systemu socjalnego, ale i warunków rozwojowych dla Polski na przyszłość;
- maksymalnego wykorzystywania wejścia Polski do Unii Europejskiej, poprzez wzmocnienie konkurencyjności polskich firm i polskiej gospodarki, także poprzez szeroko rozumiany wzrost elastyczności rynku pracy.

Oceniając elastyczność rynku pracy z punktu widzenia zmian, jakie są potrzebne dla rozwoju naszego kraju, a nie wyłącznie przez pryzmat porównań międzynarodowych, Polsce potrzebna jest znacznie większa skala elastyczności¹⁰⁵.

W efekcie przeprowadzonych analiz i badań, przedstawiono bogaty zestaw rekomendacji, nad którymi zresztą od wiosny 2004 roku toczyła się w różnych środowiskach ciekawa,

¹⁰⁵ Ważne jest, jaka skala elastyczności jest polskiej gospodarce potrzebna, a nie jak sytuujemy się w rankingach elastyczności – bo z danych OECD wynika, że nie najgorzej.

inspirująca dyskusja – w tym sensie raport z badania nt. elastyczności rynku pracy w Polsce spełnił swoją praktyczną rolę, pobudzając w debacie publicznej do innego spojrzenia na problematykę *deregulacji i elastyczności*. Rekomendacje z raportu zostały np. wykorzystane przy opracowywaniu Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2005, dokumentu rządowego, konsultowanego z partnerami społecznymi, powstałego w ramach wymogów i procedur UE.

Rekomendacje

Dialog społeczny i rokowania płacowe

Wyrównywanie relacji i równowagi stron uczestniczących w dialogu społecznym wymaga:

- działań na rzecz wzrostu świadomości ekonomicznej oraz rozumienia zmieniających się uwarunkowań gospodarczych u przedstawicieli związków zawodowych;
- zbudowania podstaw świadomości pracodawczej w środowiskach właścicieli i przedsiębiorców, a przede wszystkim realizacji podstawowych obowiązków w przestrzeganiu prawa pracy;
- równowagi w funkcjonowaniu instytucji dialogu, w tym i nowego określenia roli państwa podczas procesu dalszej autonomizacji relacji pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami;
- rozbudowania różnych instytucji dialogu i możliwie sprawnie działających „partnerstw regionalnych” oraz „lokalnych” pozwalających na debatę i poszukiwanie rozwiązań;
- wzmocnienia formuły działania Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS) tak, by było tam miejsce na większą rolę samorządu oraz organizacji pozarządowych;
- na poziomie zakładów – promocji i akceptacji roli instytucji tzw. reprezentacji pracowniczej. Lepsza bowiem jest instytucjonalizacja dialogu, niż ewentualny chaos konfliktów – wymaga to szybkiego wdrożenia europejskiej dyrektywy dotyczącej prawa pracowników do informacji i konsultacji, ale bez zapewniania we wdrożeniu monopolu dla związków zawodowych.

Debatę na temat deregulacji i elastyczności, szczególnie w relacjach pracodawcy – związki zawodowe należy zdecydowanie rozwinąć: odnosząc się jednakże do szerszego rozumienia elastyczności (nie jedynie Kodeks Pracy – ale warunki dla przedsiębiorczości, poprawa jakości zasobów ludzkich, model rokowań płacowych i ochrony socjalnej, zarządzanie rynkiem pracy itp.).

Ze względu na efektywność i generalnie pozytywny wpływ na sytuację na rynku pracy należy utrzymać wykształcony model rokowań płacowych. Pozostawienie części uprawnień

Komisji Trójstronnej oraz sprzyjanie zdecentralizowanemu modelowi rokowań (zakłady pracy) jest kluczowe dla rozwoju firm i bezpieczeństwa rynku pracy. Należy bronić się przed rozwojem rokowań branżowych jako nadmiernie usztywniających rozwiązania i niebezpiecznych dla rozwoju firm. Rozważyć natomiast należy możliwość zawierania porozumień przez partnerów lokalnych, gdzie kompleksowo można byłoby podejść do kwestii płac, płac minimalnych i ewentualnych przesunięć w zatrudnieniu – być może byłoby to istotne dla zatrudnienia na marginesach rynku pracy osób o tzw. niskiej zatrudnialności.

Elastyczność w sferze ochrony pracy

Należy rozwijać wszelkie formy decentralizacji prawa pracy:

- poprzez wyprowadzanie reguł z przepisów o charakterze ustawowym do umów pomiędzy stronami;
- poprzez promocję nowej wersji (po ostatecznym przyjęciu przepisów) funkcjonowania układów zbiorowych pracy na poziomie przedsiębiorstwa, umożliwiających realne wypowiedanie uzp;
- poprzez wsparcie instytucji mediatorów działających obecnie z ramienia ministra właściwego ds. pracy – poszerzając obszar ich kompetencji o doradztwo w dziedzinie zawierania porozumień, jak również rozważając ich usytuowanie na poziomie lokalnym.

Należy zdefiniować rolę instytucji skargi pracowniczej i określić tryb postępowania, który pozwoliłby na praktyczne stosowanie tej formy obrony – zamiast długotrwałych procedur sądowych.

Inne propozycje dotyczące zwiększenia elastyczności w sferze prawa pracy dotyczą:

- szerokiego promowania elastycznych form zatrudnienia, stosowania nowych form organizacji pracy oraz czasu pracy w celu zwiększenia adaptacyjności firm oraz pracowników do zmieniających się warunków rynku i konkurencyjności;
- przyjęcie rozwiązania prawnego, aby trzecia umowa o pracę niekoniecznie stawała się umową na czas nieokreślony (choćby poprzez wydłużenie okresów zatrudnieniowych do ponad roku w każdej umowie);
- skrócenia okresu wypowiedzenia dla osób ze stażem 3-letnim;
- uporządkowania limitu przysługującego urlopu – dla zatrudnianych na pół etatu;
- uelastycznienia zatrudniania poprzez agencje pracy tymczasowej;
- wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy, w tym i nadgodzin – do 12 miesięcy (jak prezentuje to zrewidowana dyrektywa UE o czasie pracy).

Mając świadomość zobowiązań prawnych z tytułu członkostwa w UE, należy przyjąć taką metodę realizacji kierunków wskazywanych w dyrektywach, by nie obciążało to nadmiernie rynku pracy rozwiązaniami nieelastycznymi. Chodzi tu zarówno o czas wdrożenia, jak i wybór rozwiązania.

Nowoczesna organizacja pracy i gospodarka oparta na wiedzy

Zmiany w szeroko pojętej organizacji pracy i modernizacji przedsiębiorstw wymagają stworzenia w ogólnych przepisach prawnych ram dla odpowiedniego wykorzystywania różnych elastycznych form zatrudniania i organizacji pracy. Konieczne jest wprowadzanie konkretnych rozwiązań, które winny być przedmiotem wyboru i decyzji na poziomie przedsiębiorstw. Tylko tą drogą uzyska się możliwość zwiększenia adaptacyjności firm do zmieniających się warunków technologicznych i gospodarczych – bez nadmiaru regulaminów. Ważne jest dostosowanie struktur organizacyjnych firm do wykorzystania potencjału osób wykwalifikowanych.

Stymulować trzeba dalszy wzrost wykształcenia i gotowości do zmiany kwalifikacji w zasobach pracy. Wymaga to m.in. zredefiniowania systemu finansowania szkolnictwa wyższego, stworzenia infrastruktury edukacji dorosłych oraz upowszechnienia dostępu do internetu, także poprzez obniżenie ceny usług tego rodzaju¹⁰⁶.

Konieczna jest akceptacja i rozpowszechnienie nietypowych i elastycznie pojmowanych form zatrudnienia, co może być dla osób o „niskiej zatrudnialności” ważnym sposobem prowadzącym do powrotu na rynek pracy (niepełny wymiar czasu pracy, kontrakt w agencji pracy czasowej).

Szara strefa i klin podatkowy a stymulowanie zatrudnienia

Jedyną radykalną i skuteczną odpowiedzią na ograniczanie poszerzającej się „szarej strefy” są działania o charakterze ekonomicznym, przede wszystkim wdrożenie wszystkich elastycznych zapisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dających większą swobodę zakładania i prowadzenia firmy¹⁰⁷.

Stymulując zatrudnianie osób niskopłatnych należy ponadto monitorować rolę płacy minimalnej. Być może potrzebne będzie jej różnicowanie terytorialne (tak jak powiodło się to

¹⁰⁶ Szersze omówienie tej problematyki znajduje się w następnym rozdziale niniejszego opracowania, autorstwa M. Górczyńskiego i innych.

¹⁰⁷ Szerzej na ten temat w rozdziale drugim niniejszego opracowania, autorstwa E. Balcerowicz i innych.

z płacami absolwentów) oraz różne formy subsydiowania tego zatrudnienia, by zachęcać pracodawców do podejmowania takich decyzji.

Kluczowa jednak jest kwestia pomniejszenia skali tzw. klina podatkowego. Ważne jest znalezienie rozwiązań dla obniżenia pozapłacowych kosztów pracy – jak np. wysokiej składki na ubezpieczenie społeczne dla „samozatrudnionych” (przynajmniej w 1 roku działalności), czy innej regulacji funkcjonowania ubezpieczeń chorobowych, tak by pomniejszyć koszty zasiłków chorobowych ponoszonych zarówno przez ZUS (dzisiaj do 33 dnia choroby), jak i przez pracodawców (należy wrócić do koncepcji niepłatnego 1 lub nawet 2 dni choroby). Gdyby ten rodzaj ubezpieczeń był zarządzany przez prywatny rynek ubezpieczycieli – skala absencji chorobowej byłaby mniejsza.

Należy też znaleźć elastyczne i przejrzyste regulacje dotyczące zatrudniania osób z zewnątrz w gospodarstwach domowych, co obniży skalę zatrudnienia w „szarej strefie”, poprawi status socjalny tych osób i przysporzy podatków budżetowi.

Pilnie należy ograniczyć zjawisko „wymuszania” rent przy równoległej pracy – wymaga to dalszego uszczelnienia systemu orzecznictwa rentowego oraz poprawy funkcjonowania modelu rentowego w Polsce¹⁰⁸.

Instytucje publiczne obsługujące rynek pracy i narzędzia stymulacji zatrudnienia

Niezbędne jest rozważenie nowego zdefiniowania roli i funkcji Państwowej Inspekcji Pracy. Musi ona nadal spełniać funkcje stabilizujące przestrzeganie prawa i ochronę pracowników, ale powinna być bardziej dostosowana do gospodarki rynkowej i dbać o równoważne traktowanie stron w potencjalnych konfliktach.

Aktywizacja bezrobotnych jest jednym z podstawowych celów polityki rynku pracy. Ważne jest, aby harmonijnie łączyć elementy wsparcia dochodowego i socjalnego z aktywizacją. Potrzebne jest więc szybsze, wcześniejsze aktywizowanie bezrobotnych – by wykorzystać ich gotowość do różnych działań na początku okresu bycia bezrobotnym oraz zogniskowanie oddziaływania na bezrobotnych w czasie poprzedzającym utratę zasiłku, gdyż wówczas przynieść to może najlepsze efekty.

Przy dużej liczbie osób nie mających uprawnień do zasiłku – kluczowa jest podstawowa aktywizacja i mobilizacja, a także różne pomostowe formy zatrudnienia w najbardziej niekonwencjonalnych formach, tworzące rotację zatrudnienia. Do tego potrzebne jest jednak elastyczne prawo pracy. Tylko tą drogą uda się przesuwać bezrobotnych w sferę pracy, a nie przyzwyczajać ich do życia z niezarobkowych form dochodowych. Potrzebna jest też akcep-

¹⁰⁸ Więcej na ten temat w rozdziale 6 niniejszego opracowania, autorstwa K. Piętki.

tacja i rozpowszechnienie nietypowych form zatrudnienia dla osób o „niskiej zatrudnialności”, prowadzących do powrotu na rynek pracy. Konieczne jest też szybkie uruchomienie form zatrudnienia socjalnego na większą skalę, jeśli rozwiązania w tej dziedzinie mają być efektywne.

Z drugiej strony, konieczne jest także usunięcie istniejących zachęt systemowych do przedwczesnego lub nieuzasadnionego opuszczania rynku pracy i absencji. Na przykład, w otoczeniu, jakim jest system socjalny, należy przeprowadzić zasadniczą reformę systemu przyznawania rent (też w modelu KRUS) oraz usprawnić system wyprowadzania rencistów poprzez rehabilitację – z powrotem do zatrudnienia¹⁰⁹. Trzeba też dokonać zmian w ubezpieczeniu chorobowym tak, by pomniejszyć skalę absencji oraz obniżyć koszty – zarówno ZUS, jak i pracodawców (do rozważenia model prywatnych ubezpieczeń lub łączenie z systemem ochrony zdrowia). Konieczne jest też radykalne ograniczenie instrumentów dezaktywizujących (świadczenia przedemerytalne, różne możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę), gdyż jest to olbrzymi koszt nie służący na dłuższą metę rozwojowi rynku pracy w Polsce¹¹⁰.

Niezbędna jest profesjonalizacja usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, co wymaga zwiększenia nakładów oraz wprowadzenia nowego systemu motywacyjnego (premie za rezultaty w postaci dobrych wyników pośrednictwa pracy, czy inne działania specjalistyczne), lepszej kooperacji z innymi podmiotami na szczeblu lokalnym. Wymaga to przemyślenia na nowo warunków decentralizacji rynku pracy i zarządzania nim tak, by uzyskać efekt synergii płynący z samorządowego usytuowania¹¹¹ publicznych służb zatrudnienia.

Istnieje potrzeba mocniejszej stymulacji rozwoju otoczenia publicznych służb zatrudnienia – powstania szerokiego rynku usług instytucji zatrudnieniowych i rynku pracy (od pośrednictwa do edukacji dorosłych). Należy rozważyć możliwość ponownego uelastycznienia funkcjonowania agencji pracy czasowej oraz docelowego stworzenia perspektywy prywatyzacji usług rynku pracy pod kontrolą polegającą na racjonalnym dysponowaniu środkami publicznymi.

Trzeba rozwinąć nowe instrumenty rynku pracy – do zastosowania w polityce regionalnej i lokalnej, także z udziałem samorządu i narzędzi leżących w jego dyspozycji oraz stale monitorować efektywność działań tak, by lepiej dostosowywać narzędzia do realizowanych celów.

Istniejąca segmentacja rynku pracy wymaga stosowania odrębnych polityk i narzędzi wobec różnych grup. Potrzebne są działania na rzecz poprawy tzw. „zatrudnialności” części za-

¹⁰⁹ Może to być zatrudnienie innego rodzaju, wymagające zmienionych kwalifikacji.

¹¹⁰ Ostatnie decyzje działają niestety w odwrotnym kierunku. Vide ustawa o emeryturach górniczych pozwalająca na wcześniejszą emeryturę osobom w pełni wieku produkcyjnego, przyjęto mimo protestów ekonomistów i organizacji pracodawców i wbrew opinii rządu.

¹¹¹ Aczkolwiek Powiatowe Urzędy Pracy są jednostkami samorządowymi, to nikt nie sprawuje pieczy nad kompleksową, lokalną polityką rynku pracy. Wyraźne pogorszenie profesjonalizmu i koordynacji polityki zatrudnienia nastąpiło w konsekwencji decentralizacji służb zatrudnienia po reformie samorządowej 1999 roku.

sobów pracy – wymaga to nakładów, ale i efektywnych instrumentów (w tym i wsparcia systemu edukacji dorosłych) a także funkcjonowania lokalnych porozumień, które dostrzegałyby ten problem w swojej pracy nad poszukiwaniem rozwiązań.

W związku z możliwością korzystania z szerokiej gamy środków pomocowych z Unii Europejskiej przeznaczonych na aktywizację zatrudnienia, konieczne jest wypracowanie nowego sposobu planowania polityki rynku pracy i łączenia środków własnych ze środkami unijnymi w następnym okresie programowania na lata 2007-2013.

Mobilność siły roboczej

Z myślą o poprawie wskaźników mobilności należy rozważyć sposoby stymulacji wskaźnika realokacji (mieszkalnictwo¹¹²) oraz zwiększyć wysiłki w polityce rynku pracy na rzecz kształtowania postaw mobilnych życiowo i zawodowo (w tym i kwalifikacyjnie). Do zwiększenia mobilności przyczyni się także przyspieszenie prac nad budową systemu edukacji dorosłych zgodnie z modelem *life long learning* (doradztwo, sieć dostępu usług, akredytowane instytucje edukacyjno-szkoleniowe). System ten winien być budowany w ścisłej współpracy służb zatrudnienia z instytucjami edukacyjnymi. Potrzebne są też zachęty do powoływania zakładowego funduszu szkoleniowego w firmach. Trzeba prowadzić monitoring procesów i stymulacji tych zjawisk (edukacja i mobilność) przez jedną instytucję, jak to ma miejsce w wielu krajach.

Restrukturyzacja i prywatyzacja a rynek pracy

Należy na nowo zdefiniować cele restrukturyzacji oraz pakiety narzędzi, jakimi przy realizacji tych procesów mogą dysponować różne podmioty. Restrukturyzacje muszą być prowadzone z dbałością o efektywność przez dobre zespoły menedżerskie. Zespoły te winny współpracować z władzami regionalnymi oraz lokalnymi instytucjami rynku pracy, by w procesie restrukturyzacji zasobów ludzkich odnosić się do perspektywy regionalnej oraz przyszłej pozycji tych zasobów na rynku pracy.

Konieczne jest stworzenie perspektywy prywatyzacyjnej w procesach restrukturyzacji, co oznacza jasne postawienie kwestii zmian własnościowych jako czynnika sprzyjającego zwiększeniu efektywności gospodarczej (szczególnie w sektorach „starych przemysłów”).

Należy zapewnić rozdzielną transakcję prywatyzacyjną i zgody na nią Ministerstwa Skarbu – od stanu uzgodnień inwestora ze związkami w sprawie pakietu socjalnego oraz au-

¹¹² Problematyka ta została przedstawiona w rozdziale 2 niniejszego opracowania.

tonomię stosowania pakietów socjalnych, co oznacza, że pakiety te nie mogą stać się obowiązującym prawem.

Należy też przestrzegać zasady ekonomicznego realizmu przy uzgadnianiu pakietów socjalnych, które nie powinny być długotrwałym obciążeniem dla firmy, ani być przenoszone na konsumentów.

Podsumowanie

Szeroko wykorzystywana *elastyczność* rynku pracy, wraz ze stosowanymi narzędziami aktywnej polityki rynku pracy może stać się kluczowym sposobem na poprawę sytuacji na rynku pracy (obniżenie bezrobocia i wzrost stopy zatrudnienia). Po wielu latach jałowej debaty na temat *elastyczności* i nierównowagi relacji pomiędzy partnerami społecznymi – od 2001 roku datuje się próba zmian w przepisach prawa pracy – na rzecz *uelastycznienia*.

Przeprowadzona analiza uwarunkowań *elastyczności*, w momencie wkraczania Polski do Unii Europejskiej – prowadzi do następujących wniosków i rekomendacji:

- W ciągu ostatnich 3 lat bardzo zmieniły się przepisy prawa pracy – niemniej jednak indeksy *elastyczności* (*elastyczność* form zatrudnienia, warunków zatrudnienia i warunków zwalniania, regulacje dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy) dla Polski, aczkolwiek niezłe w stosunku do wielu krajów UE – odstają od poziomu liderów rozwoju: Irlandii, a blisko nas – od Czech. Ważne jest więc dalsze *uelastycznianie* prawa pracy.
- Wiele rozwiązań *elastycznie* pozwalających organizować proces pracy (też i czas pracy wraz z jego rozliczaniem) już w Polsce istnieje – trzeba jednak te rozwiązania promować, by umieli stosować je pracodawcy oraz wybierali je – pracownicy.
- Niezbędna jest dalsza decentralizacja prawa pracy, czyli ostateczne określenie warunków wypowiedzania umów zbiorowych przez strony oraz promocja rozwiązań umownych zamiast ustawowych.
- Aspiracje płacowe dostosowały się w okresie transformacji do rynku. Szybciej rośnie wydajność, niż realne płace. Niemniej jednak warto utrzymać dualny model kształtowania wynagrodzeń (bez roli dla branż, bo to byłoby niebezpieczne): w przedsiębiorstwach oraz zgodnie z regułami Komisji Trójstronnej dla sektora publicznego.
- Problemem polskiego rynku pracy jest dualizacja, czyli wyraźne wyłonienie się grupy o niższej zatrudnialności (mniejsza mobilność, niższe kwalifikacje). Tworzenie warunków dla zatrudniania osób tzw. niskopłatnych wymaga rozwiązania problemu klina podatkowego (podobnie dla samozatrudnionych).

- Niezbędne jest stworzenie perspektywy obniżania kosztów pracy (klin podatkowy, ale i składka na ubezpieczenie chorobowe), a już oczywiste jest niepodwyższanie kosztów pozapłacowych.
- Niezbędne jest ograniczanie skali funkcjonowania nieefektywnych transferów socjalnych (tylko dezaktywizujących i to we wczesnym wieku – renty, czy już częściowo ograniczone świadczenia i zasiłki przedemerytalne) – na rzecz modelu aktywizacji (poprzez dobrze zorganizowaną rehabilitację zdrowotną i zawodową, a także pracę służb zatrudnienia ze zwalnianymi, starszymi pracownikami).
- Usprawnić trzeba zarządzanie rynkiem pracy i warunki dla realizacji aktywnej polityki rynku pracy (jakość i ilość kadry publicznych służb zatrudnienia, rola pośrednictwa pracy, infrastruktura edukacji dorosłych – oferta i dostępność doradców zawodowych i szkoleń, rozwój rynku agencji zatrudnieniowych) aż do rozważenia możliwości urynkwienia usług zatrudnieniowych.
- Ważne jest budowanie warunków dla mobilności pracowników (rozwój rynku mieszkaniowego, dostępność usług transportowych, ale przede wszystkim – zmiana mentalności tak, by np. rosła akceptacja dla dłuższych dojazdów do pracy).
- Ważne jest, by w dalszych procesach restrukturyzacji i prywatyzacji unikać nieefektywnych narzędzi (w tym dezaktywizacji zawodowej ludzi, bez regionalnego pomysłu na alokację zasobów ludzkich uwalnianych w procesie restrukturyzacji), czy nazbyt kosztownych instrumentów (pakiety socjalne), pomniejszających możliwości inwestycyjne inwestorów.
- Bardzo istotne jest uwzględnienie w przyszłych planach aktywizacji zawodowej i promocji zatrudnienia (na wszystkich szczeblach) nowych możliwości finansowych, jakie daje nam przynależność do Unii Europejskiej.
- Istotne jest również, jak będziemy realizowali dyrektywy Unii Europejskiej oraz jak będziemy sami wpływali na kształt prawa europejskiego¹¹³.

Przeprowadzona analiza uwarunkowań szeroko pojętej elastyczności rynku pracy w Polsce pokazuje, jak wiele jest jeszcze do zrobienia. Dlatego proces deregulacji i uelastyczniania musi być kontynuowany. A jedną z najważniejszych spraw jest publiczna debata o elastyczności pokazująca jej zalety i słabości oraz obszary wymagające zmian.

¹¹³ Do tej pory udało się już, by przedstawiciele Polski wsparli bardziej elastyczne rozwiązania w trakcie debaty nad rewizją dyrektywy nt. czasu pracy, oraz zablokowali mało elastyczne sformułowanie dyrektywy o agencjach pracy czasowej.

Rozdział 9.

Innowacyjność polskiej gospodarki – możliwości i bariery wdrażania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy (GOW)¹¹⁴

Michał Górzyński, Richard Woodward, Małgorzata Jakubiak¹¹⁵

Polska gospodarka charakteryzuje się bardzo niskim poziomem innowacyjności. Podstawowe wielkości i wskaźniki opisujące poziom i potencjał innowacyjny polskiej gospodarki (np. wskaźniki opisujące działalność patentową, udział przedsiębiorstw innowacyjnych, udział eksportu dóbr o wysokim zaawansowaniu technologicznym, wydatki na działalność B+R) plasują naszą gospodarkę na samym końcu wśród krajów OECD. W rezultacie, w rankingu WEF na 2003 rok Polska znalazła się na ostatniej pozycji pod względem konkurencyjności wśród krajów akcesyjnych.

Szukając przyczyn i proponując działania mające na celu zmianę obecnej sytuacji należy w naszej ocenie wyodrębnić trzy obszary kluczowe:

- wielkość i strukturę finansowania działalności innowacyjnej;
- zdolność polskiej gospodarki do kreowania, absorpcji oraz dyfuzji innowacji, czyli jakość Narodowego Systemu Innowacji;
- otoczenie instytucjonalne działalności innowacyjnej oraz funkcjonowania GOW.

Finansowanie działalności innowacyjnej

Jedną z kluczowych barier rozwoju GOW oraz podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki jest ograniczone i ciągle zmniejszające się finansowanie działalności innowacyjnej, a działalności badawczo-rozwojowej w szczególności. W chwili obecnej finansowanie działalności B+R w relacji do PKB na poziomie 0,67 w Polsce jest trzykrotnie mniejsze niż wynosi średnia dla UE (wynosząca 1,93%) i przeszło czterokrotnie mniejsza, niż wynosi średnia dla krajów OECD (2,33%). Uwagę zwraca również niski udział wydatków na działalność B+R w wydatkach na działalność innowacyjną ogółem w kraju. W Polsce ten udział wyniósł w 2000 roku jedynie 12,7%, podczas gdy np. w krajach UE na działalność B+R przeznaczają

¹¹⁴ Rozdział stanowi syntetyczną wersję publikacji tych samych autorów „Innowacyjność polskiej gospodarki w kontekście integracji z U.E. – możliwości i bariery wdrażania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy” (2004), Trzeci etap reform, CASE, Warszawa.

¹¹⁵ przy współpracy M. Walewskiego, K. Kloc-Everson i W. Szymczaka.

się średnio około 62% wszystkich środków na działalność innowacyjną. W rezultacie w krajach Europy Zachodniej głównym źródłem innowacji w firmach jest własna działalność B+R, podczas gdy w Polsce bazuje się na wynikach prac B+R nabywanych od innych jednostek.

Konieczne jest więc zwiększenie finansowania działalności B+R ze źródeł prywatnych i publicznych. Należy dostrzec też szanse w pozyskaniu Funduszy Strukturalnych na działalność naukową, badawczą i rozwojową. Pamiętać jednak należy, że o poziomie i strukturze finansowania działalności innowacyjnej powinny decydować wewnętrzne wysiłki budżetowe i krajowe priorytety polityki naukowej. Fundusze Strukturalne powinny być uzupełnieniem prowadzonej polityki, a nie jej główną osią. Przemawiają za tym dwa argumenty: po pierwsze, bez rzeczywistego zaangażowania wewnętrznego administracji publicznej (co oznacza wygospodarowanie w budżecie dodatkowych środków na działalność innowacyjną) nie jest możliwe prowadzenie efektywnej polityki w zakresie podnoszenia innowacyjności, po drugie bazowanie na Funduszach Strukturalnych nie daje ciągłości i ogranicza autonomię prowadzonej polityki gospodarczej w tym zakresie. Niezwykle istotnym elementem powinno być stymulowanie pozyskiwania finansowania z europejskich środków na działalność B+R poprzez ustawowe nakazanie MNiI dofinansowywania tych projektów i określenie zakresu dofinansowania (obecna ustawa o finansowaniu nauki nie precyzuje tego w sposób jednoznaczny, a brak reguł dotyczących zakresu dofinansowania unijnych projektów badawczych skutecznie zniechęca przedsiębiorców do udziału w programach unijnych).

Analiza struktury wydatków na działalność B+R wskazuje, że o ich niskim poziomie ogółem stanowi przede wszystkim zbyt niski poziom wydatków w przemyśle. W Polsce przemysł finansuje jedynie 30,8% wydatków na działalność B+R, podczas gdy środki budżetowe finansują tę sferę działalności w 64,8%. Dla porównania w krajach o wysokich nakładach na działalność B+R takich jak Japonia, USA, Szwecja, Finlandia, Irlandia czy Niemcy wydatki rządowe stanowią jedynie 20-30% ogółu finansowania działalności B+R. W rezultacie udział finansowania działalności B+R przez przemysł wyniósł jedynie 0,21% PKB- dla porównania średnia dla UE jest ponad czterokrotnie wyższa, a średnia dla krajów OECD wyższa niemal siedmiokrotnie.

Analizując podstawowe czynniki hamujące finansowanie działalności B+R ze źródeł prywatnych należy zwrócić uwagę na:

- problem w znalezieniu środków na finansowanie fazy pośredniej pomiędzy etapem badań, a rozwojem rynkowym produktu, co wynika z uwarunkowań historycznych (brak uformowanej silnej klasy średniej w Polsce, która jest w krajach rozwiniętych pierwszym i naturalnym źródłem kapitału dla nowych firm innowacyjnych) oraz ze słabości strukturalnych polskiej gospodarki (niska wartość realizowanych projektów badawczych, niedostatecznie rozwinięty rynek kapitałowy w Polsce);
- niekonkurencyjny i „sztywny” krajowy system bankowy;

- niedostateczny stopień rozwoju i „niedopasowanie” podaży funduszy *venture capital* dla celów finansowania projektów innowacyjnych (fundusze te dostępne są jedynie do finansowania dużych przedsięwzięć);
- niską świadomość innowacyjną wśród przedsiębiorców;
- słabe zaplecze kapitałowe krajowego sektora przedsiębiorstw, co uniemożliwia długookresowe inwestowanie w działalność B+R;
- niską sprawność funkcjonowania infrastruktury sądowniczej (min. długi okres oczekiwania na wpis do hipoteki, co w praktyce uniemożliwia skorzystanie z kredytu bankowego, gdzie zastawem jest nieruchomości).

Warto podkreślić, że dominacja środków publicznych w finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej wpływa na dużo niższą efektywność wydatkowania środków oraz niekorzystną z punktu widzenia potrzeb gospodarki strukturę rodzajową prowadzonych w Polsce prac B+R. W ostatnim czasie dominującym rodzajem badań stały się badania podstawowe. Z drugiej strony obserwowany jest w Polsce spadek nakładów na badania stosowane oraz badania rozwojowe. W strukturze typowej dla krajów rozwiniętych dominującymi elementami nakładów na działalność B+R są nakłady na prace rozwojowe oraz badania stosowane. O dominacji badań teoretycznych świadczy też przeprowadzona w 2002 roku ocena dorobku jednostek naukowych w latach 1998-2002, która wykazała, że dorobek ten obejmuje głównie publikacje oraz uzyskiwanie stopni naukowych. Tylko około 14% całkowitego dorobku naukowego wszystkich ocenianych jednostek naukowych dotyczy efektów bezpośrednio przydatnych dla praktyki gospodarczej. Dominacja nauk teoretycznych wynika z faktu, że środki przeznaczane na naukę w najwyższym stopniu wykorzystywane są przez szkoły wyższe, głównie na działalność statutową oraz programy specjalne, urządzenia badawcze i badania własne. Jest to dotacja podmiotowa o łącznej wysokości 68,5% całego budżetu nauki.

W celu zmiany obecnej sytuacji i zwiększenia finansowania działalności innowacyjnej ze źródeł prywatnych proponujemy działania pośrednie mające na celu zwiększenie finansowania ze środków prywatnych poprzez zmianę struktury finansowania publicznego oraz bezpośrednio stymulowanie działalności innowacyjnej finansowanej ze środków prywatnych.

W zakresie zmiany obecnej struktury finansowania działalności innowacyjnej ze środków publicznych rekomendujemy:

- zmianę obecnego systemu oceny projektów preferującego niematerialny dorobek naukowy, i przeznaczenie większych środków na badania stosowane i rozwojowe (projekty celowe), w tym szczególnie zwiększenie puli środków na dofinansowanie działalności B+R prowadzonej bezpośrednio przez firmy z sektora MŚP;

- odejście od systemu finansowania działalności statutowej opartego na parametrycznym systemie oceny jednostek naukowych do systemu opartego na wspieraniu wieloletnich projektów celowych, w ramach których jednostki naukowe realizowałyby zadania publiczne na rzecz administracji centralnej i lokalnej. Znaczenie dotacji statutowych jako instrumentu finansowania działalności naukowej powinno ulec zmniejszeniu, na rzecz projektów celowych;
- konieczna jest reforma systemu selekcji projektów dofinansowywanych ze środków publicznych. Wydaje się, że należałoby skorzystać z doświadczeń innowacyjnych firm międzynarodowych, które tego typu procedury mają bardzo dokładnie sprecyzowane. Przełożenie tego typu praktyk stosowanych w koncernach międzynarodowych na sektor JBRów wydaje się być konieczne w kontekście efektywniejszego wydatkowania środków na działalność B+R. Wydaje się również, że należy rozpatrzyć wyprowadzenie mechanizmu selekcji nie tylko poza MNiI (dawny KBN), ale również na forum międzynarodowe.

W zakresie stymulowania działalności innowacyjnej finansowanej ze środków prywatnych rekomendujemy:

- pozyskiwanie napływu BIZ do działalności B+R w wyniku prowadzenia odpowiedniej polityki proinwestycyjnej (m. in. poprzez ułatwianie inwestorom zagranicznym nawiązywania więzi z uniwersytetami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi, pomoc w wyszukiwaniu sieci kooperantów, zamiast finansowego wsparcia różnego rodzaju zagranicznych montowni lokujących się w Polsce);
- umożliwienie firmom inwestującym w działalność B+R przyspieszonej amortyzacji aparatury i narzędzi (w tym programów komputerowych) wykorzystywanych w pracach badawczo-rozwojowych. Argumentujemy tu, że „cykl życia” wiedzy jest znacznie krótszy niż dóbr materialnych, a co z tego wynika, wiedza amortyzuje się znacznie szybciej niż dobra materialne;
- zwolnienie z podatku dochodowego przychodów uzyskiwanych z patentów (sprzedaż licencji, etc.).

Do innych działań pośrednio mogących stymulować wzrost finansowania działalności innowacyjnej przez sektor prywatny zaliczyć należy prace nad promocją rynku kapitałowego w Polsce oraz dalsze ułatwienia w zakresie wprowadzania firm do obrotu publicznego.

Narodowy System Innowacji (NSI)

Cechą charakterystyczną NSI w Polsce jest występowanie wszystkich elementów systemu (sieci uczelni z dość dobrze wykształconą kadrą naukową, przedsiębiorstw przemysłowych

z dobrze – pod względem technicznym – wykwalifikowaną kadrą inżynierską, administracji państwowej oraz publicznego sektora instytutów badawczo-rozwojowych), przy czym wyraźnie zauważalny jest niski stopień współdziałania tych podmiotów, co w rezultacie wpływa na niską efektywność NSI. Przyczyn obecnej sytuacji należy szukać w niedostosowanej do obecnych realiów rynkowych strukturze sektora JBR, niskiej świadomości innowacyjnej krajowych przedsiębiorców, niskiej jakości kadry akademickiej (brak mechanizmów motywacyjno – kontrolnych) oraz zbyt akademickim charakterze studiów w Polsce, niskiej efektywności działań administracji państwowej w zakresie funkcjonowania NSI.

Sektor instytucji badawczo-rozwojowych pozostaje prawie wyłącznie w gestii państwa. Pomimo rozpoczęcia działań dostosowawczych w sektorze na początku lat 90-tych (zmniejszenie zatrudnienia, „urynkowienie” części oferowanych usług) sektor traci swoją konkurencyjność, czego dowodem jest np. o wiele częstsze lokowanie przez inwestorów wywodzących się z sektorów wysokiej technologii inwestycji w działalność B+R w innych krajach regionu oraz niewielki udział w porównaniu z innymi krajami z tej części Europy pozyskiwania finansowania działalności B+R ze źródeł zagranicznych. Niska jakość sektora badawczo-rozwojowego wpływa negatywnie nie tylko na zdolność do kreowania innowacji, ale również do absorpcji innowacji przez krajowy sektor przedsiębiorstw. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest niedostosowanie do obecnych realiów rynkowych struktury sektora JBR. Obecna wywodzi się jeszcze z lat 70-tych, a powstała w celu obsługi technologicznej zjednoczeń branżowych.

Obecnie w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (MGP) opracowywana jest koncepcja restrukturyzacji sektora, która opiera się na przeprowadzeniu jego konsolidacji. W ocenie Ministerstwa kluczowym czynnikiem hamującym proces podnoszenia konkurencyjności jednostek badawczo-rozwojowych, wpływającym na utratę znaczenia rynkowego oraz niską efektywność ekonomiczną jednostek jest jego rozdrobnienie. Na podstawie tej diagnozy opracowano koncepcję przeprowadzenia konsolidacji sektora argumentując koniecznością koncentracji potencjału naukowo-badawczego w Centra Badawcze w wybranych dziedzinach techniki, na wzór wszechstronnych, interdyscyplinarnych i komplementarnych struktur badawczych w krajach OECD, w tym w szczególności w krajach UE. W naszej opinii proponowany schemat restrukturyzacji sektora jest nieefektywny i nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, a może się wręcz okazać kolejnym działaniem „pozorowanym” służącym uniknięciu likwidacji nieefektywnych JBR-ów poprzez ich połączenie z dobrze funkcjonującymi jednostkami. Plany MGP są o tyle niepokojące, że w naszej opinii restrukturyzacja sektora JBRów jest jednym z ważniejszych elementów mogących wpłynąć na poprawę funkcjonowania NSI, ponieważ od skuteczności jego funkcjonowania zależy zdolność do kreowania, absorpcji i dystrybucji innowacji w krajowym sektorze przedsiębiorstw.

W proponowanej przez nas koncepcji restrukturyzacji sektora pierwszym krokiem, który powinien zostać podjęty przez Ministerstwo jest uporządkowanie statusu prawnego (zarówno w zakresie praw materialnych, jak i niematerialnych) oraz analiza ekonomiczna sektora mająca na celu wyselekcjonowanie jednostek trwale nierentownych i o niskim lub zerowym potencjale badawczym.

Następnie postulujemy przeprowadzenie likwidacji lub prywatyzacji tych jednostek (za pomocą dwóch ścieżek: szybkiej sprzedaży lub leasingu pracowniczego). Równocześnie powinna zostać wyodrębniona bardzo wąska grupa jednostek badawczo-rozwojowych, które powinny realizować zadania o charakterze służb publicznych. Grupa tych JBRów winna zostać bardzo wnikliwie wyselekcjonowana, a zakres zadań publicznych powinien zostać ograniczony do tych, które nie mogą zostać z natury rzeczy zakontraktowane na bazie długoterminowych kontraktów projektowych zleczanych jednostkom badawczo-rozwojowym.

Reszta jednostek badawczo-rozwojowych, po dokładnej ewidencji aktywów materialnych i niematerialnych, powinna zostać poddana procesowi przekształcenia w spółki prawa handlowego, a następnie poddana prywatyzacji lub likwidacji (sprzedaży lub leasingowi wyodrębnionych części majątku).

Należy podkreślić, że restrukturyzacja poprzez prywatyzację nie oznacza sprzeciwu wobec konsolidacji sektora, ale przeciwko jej metodzie. Ewentualna konsolidacja sektora powinna odbywać się oddolnie, na podstawie decyzji zarządów jednostek badawczych, które to decyzje bezpośrednio wpływałyby na wartość zarządzanym majątkiem (niejednokrotnie były to również majątek należący do osób zarządzających tymi jednostkami). Nasza koncepcja restrukturyzacji sektora JBR zapewnia większą elastyczność organizacyjną sektora przy definiowaniu strategicznych obszarów badawczych, ułatwia też tworzenie interdyscyplinarnych, wszechstronnych i komplementarnych sieci badawczych (tzw. *networking*).

W „oddolnym” modelu restrukturyzacji sektora najważniejszym narzędziem promowania priorytetowych i strategicznych dla państwa obszarów badawczych byłyby kształtowana przez KBN struktura finansowania działalności badawczo-naukowej. W przypadku oddolnej konsolidacji niezwykle ważną rolę w procesie wyboru strategicznych dziedzin badawczych odegrałyby stworzone przez ministerstwa grupy konsolidacyjne, co zmniejszyłoby elastyczność zarówno sektora, jak i administracji nadzorującej jednostki przy wyborze strategicznych obszarów badawczych.

Wreszcie w naszej opinii sektor JBRów powinien być naturalnym partnerem dla sektora MŚP, gdzie przede wszystkim tworzony jest potencjał innowacyjny polskiej gospodarki. Tymczasem uzasadnione wydają się obawy przedsiębiorców, że stworzenie dużych ośrodków badawczych zainteresowanych przede wszystkim pozyskiwaniem środków unijnych, spowoduje spadek zainteresowania sektora współpracą z firmami sektora MŚP i ograniczy krajowym

firmom dostęp do technologii. Należy podkreślić, że restrukturyzacja struktury sektora JBRów powinna być prowadzona równocześnie z proponowaną przez nas reformą finansowania działalności B+R zaprezentowaną w poprzednim punkcie.

Istnieją przykłady innowacyjnych firm polskich, niemniej jednak w swojej masie przemysł polski ma ograniczony potencjał innowacyjny. Istotnym czynnikiem przyczyniającym się do takiego stanu rzeczy jest brak wykształconych postaw innowacyjnych wśród przedsiębiorców oraz wyjątkowo słabe związki przemysłu z sektorem nauki (świadczy o tym fakt, że jedynie 6% naukowców i inżynierów pracuje w przedsiębiorstwach, a 2/3 wszystkich naukowców i inżynierów pracuje na uczelniach). W celu poprawy sytuacji kluczowa jest reforma sektora JBR, aby stymulować większą współpracę pomiędzy krajowymi firmami a infrastrukturą badawczo-rozwojową. Ponownie należy zwrócić uwagę na konieczność zmiany struktury finansowania działalności badawczej, z większym uwzględnieniem potrzeb przemysłu. Rekomendujemy również promowanie postaw innowacyjnych wśród przedsiębiorców za pomocą wdrażania programów szkoleniowych.

Dużym problemem w rozwoju GOW i NSI jest niska efektywność krajowego systemu kształcenia. O niskiej jakości edukacji na poziomie szkolnictwa średniego i podstawowego decydują: niskie wydatki budżetowe, niska jakość kadry nauczycielskiej (brak mechanizmów kontrolnych) oraz niedostosowana do wymogów GOW struktura organizacyjna szkolnictwa średniego. Na poziomie szkolnictwa wyższego natomiast niedofinansowanie (trzykrotny wzrost liczby studentów na przestrzeni ostatnich lat nie przełożył się na wzrost finansowania szkolnictwa wyższego), zbyt akademicki charakter studiów w Polsce oraz brak równości w dostępie do studiów bezpłatnych.

W celu poprawy obecnej sytuacji rekomendujemy dalsze wdrażanie i doskonalenie metod i narzędzi do pomiaru efektywności i jakości kształcenia na szczeblu szkolnictwa podstawowego i szkolnictwa wyższego (wprowadzenie standardowych ogólnopolskich egzaminów na zakończenie każdego etapu nauki, między innymi w celu oceny jakości prac kadry nauczycielskiej), dalszą informatyzację szkół i stosowanie nowoczesnych technik nauczania, przywrócenie obowiązkowego egzaminu z matematyki na maturze.

W celu eliminowania nierówności w dostępie do studiów bezpłatnych popieramy propozycje Banku Światowego zalecające stopniowe wprowadzenie zasady, że każdy kształcący się płaci za wiedzę. Wprowadzenie tego systemu będzie jednakże możliwe wyłącznie po stworzeniu efektywnego systemu stypendialnego dla najuboższych oraz programu pożyczek studenckich. Niezbędne jest również wprowadzenie systemu oceny pracy pracowników naukowych (w tym profesorów), umożliwienie pracownikom naukowym odbywanie staży i praktyk w sektorze przedsiębiorstw, stymulowanie współpracy środowiska akademickiego w zakresie działalności badawczo – rozwojowej z przedsiębiorstwami oraz środowiskiem

JBRów (np. poprzez tworzenie ścieżek dofinansowania projektów B+R realizowanych wspólnie przez środowiska akademickie oraz JBRy lub przedsiębiorstwa), stymulowanie na uczelniach działalności B+R poprzez umożliwienie naukowcom osiągnięcia korzyści materialnych w przypadku udanej komercjalizacji wyników swoich prac (należy przygotować wytyczne dotyczące Kodeksu Postępowania w zakresie prowadzenia na uczelniach prac badawczo-rozwojowych i zasad podziału korzyści w wyniku udanej komercjalizacji tych wyników – w tym określenie, w jakim zakresie prawa patentowe z wyników tych prac należą do naukowców, a w jakim do uczelni, instytutów lub JBRów).

Działalność administracji państwowej jest kluczowym elementem sprawnego funkcjonowania NSI, ponieważ jest czynnikiem „spinającym” pozostałe elementy systemu i decyduje o efektywności jego funkcjonowania. Analizując działania administracji w zakresie stymulowania innowacyjności oraz wdrażania w Polsce GOW, uwagę zwracają następujące problemy:

- brak uświadomienia potrzeby kompleksowej polityki w zakresie podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki (choć ostatnio świadomość ta się zwiększa);
- brak spójnych i skoordynowanych działań administracji w zakresie podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki (brak strategii);
- dotychczasowe działania administracji państwowej w zakresie polityki innowacyjnej wynikają raczej z zagranicznych zobowiązań Polski niż diagnozy rzeczywistych potrzeb (przede wszystkim w wyniku wstępowania Polski do UE);
- administracja publiczna przyznaje niski priorytet zagadnieniom z zakresu polityki innowacyjnej (krótkowzroczność prowadzonej polityki gospodarczej);
- brak jest instytucji koordynującej działania w zakresie podnoszenia innowacyjności.

W celu poprawy obecnej sytuacji, której cechą charakterystyczną jest niski stopień interakcji elementów NSI, rekomendujemy opracowanie proinnowacyjnej, wewnętrznej (czyli wynikającej z rzeczywistych potrzeb polskiej gospodarki, a nie z konieczności wypełniania zagranicznych zobowiązań Polski) strategii rozwoju gospodarczego. Powinna ona koordynować wszystkie elementy NSI oraz działania w obszarach polityki gospodarczej kluczowych dla funkcjonowania GOW (min. sektora telekomunikacyjnego). Strategię proinnowacyjną należy określić jako politykę gospodarczą, która koncentruje się na zrównoważonym rozwoju, w oparciu o solidne podstawy makroekonomiczne, a podstawowym czynnikiem rozwoju jest generowana, pozyskiwana i efektywnie dystrybuowana wiedza. Przyjęcie efektywnej proinnowacyjnej strategii rozwoju gospodarczego oznacza konieczność przededefiniowania struktury wydatków finansów publicznych, radykalną reformę systemu edukacji, administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości, reformę podatkową oraz modernizację infrastruktury (w tym również infrastruktury informatycznej). Wymaga ona skoncentrowania się na realizacji celów długookresowych i odejścia od priorytetu realizacji krótkookre-

sowych celów polityczno-społecznych (w tym m. in. od realizacji różnego rodzaju programów sektorowych).

Skuteczna implementacja strategii uwarunkowana jest:

- uzyskaniem politycznego poparcia dla programu (tak jak w przypadku każdego programu gospodarczego, w krótkim okresie, będą jego beneficjenci i grupa osób, które będą walczyły o utrzymanie obecnego *status quo* – do tej grupy należą przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych, w tym beneficjenci obecnych sektorowych programów pomocowych – przede wszystkim rolnicy, sektorowe grupy zawodowe); w tym celu konieczna jest kampania edukacyjna skierowana do elit politycznych oraz przedstawicieli mediów, której celem będzie promowanie rozwoju gospodarczego w oparciu o GOW;
- zinstytucjonalizowaną współpracą pomiędzy ministerstwami oraz identyfikacją lidera procesu, który ma bezpośrednie przełożenie na prowadzoną politykę gospodarczą (ze względu na szeroki zakres oraz kompleksowość procesu). W naszej opinii, bazując na przykładzie fińskim, strategię rozwoju implementacji GOW powinien koordynować międzyresortowy komitet sterujący. Za działalność operacyjną odpowiedzialne byłoby Ministerstwo Gospodarki ze względu na zakres oraz wysoki stopień priorytetyzacji zagadnienia.

Otoczenie instytucjonalne działalności innowacyjnej oraz funkcjonowania GOW

Do wytypowanych najważniejszych obszarów otoczenia instytucjonalnego wpływających na rozwój GOW zaliczyliśmy sektor teleinformatyczny oraz otoczenie prawne (sądownictwo), a szczególną uwagę zwróciliśmy na regulacje z zakresu prawa pracy oraz ochrony własności intelektualnej.

Stan infrastruktury i rynku usług telekomunikacyjnych stanowi istotną barierę rozwoju GOW w Polsce. Ten stan rzeczy wynika z braku konkurencji na rynku. Jak pokazuje polskie doświadczenie, sama liberalizacja rynku, jakkolwiek niezbędna do rozwoju konkurencji, nie jest w sektorze telekomunikacji wystarczająca. Konieczne jest stymulowanie konkurencyjności w sektorze za pomocą innych instrumentów instytucjonalno-prawnych. Do najważniejszych działań mających na celu poprawę sytuacji w zakresie infrastruktury i rynku usług telekomunikacyjnych zaliczyć należy stymulowanie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym, a w szczególności na rynku usług telefonii stacjonarnej i komórkowej oraz wsparcie administracyjne rozwoju bezprzewodowych technologii komunikacyjnych. W celu stymulowania konkurencyjności rekomendujemy:

- usprawnienie funkcjonowania organów administracyjnych regulujących rynek usług telekomunikacyjnych oraz uporządkowanie zakresu kompetencji w tym zakresie pomiędzy URTiP, UOKiK, MI i KRRiT;

- dalsze dostosowywanie krajowego ustawodawstwa w zakresie funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego do wymogów unijnych¹¹⁶;
- zwiększenie konkurencji na rynku telefonii komórkowej szczególnie poprzez wdrożenia reguły możliwości przenoszenia numeru (*mobile number portability, MNP*);
- zachęcenie nowych graczy do wejścia na rynek telefonii komórkowej w Polsce (doświadczenia amerykańskie wskazują na możliwość obniżki cen w wyniku takiego działania o co najmniej kilkanaście procent);
- promowanie inicjatyw lokalnych i samorządowych w zakresie budowy infrastruktury telekomunikacyjnej i dostępu do Internetu;
- rozwijanie sieci publicznych punktów dostępu.

Zwiększenie dostępności usług telekomunikacyjnych poprzez stymulowanie konkurencyjności powinno być bezwzględny priorytetem działań administracji rządowej. Z drugiej jednak strony nie należy zapominać o promowaniu użytkownika Internetu i stymulowaniu popytu na tego typu usługi. Do najważniejszych działań w tym zakresie zaliczyć należy:

- rozwój e-administracji;
- zwiększenie stopnia elektronizacji obrotu gospodarczego poprzez dostosowanie ustawodawstwa;
- kontynuację projektów pomnażających polskojęzyczne zasoby Internetu (Polskiej Biblioteki Internetowej);
- informatyzację szkół oraz kształcenie nauczycieli w wykorzystywaniu nowoczesnych technologii informacyjnych;
- przygotowanie programów powszechnej, ustawicznej edukacji społecznej przy wykorzystaniu środków i technologii komunikacji elektronicznej.

Przedsiębiorczość – a co za tym idzie innowacyjność – hamowana jest w Polsce zbyt dużym zakresem regulacji (np. wymogi dot. koncesji, zezwoleń, licencji itp.) oraz zbyt dużym obciążeniem biurokratycznym¹¹⁷. Biurokracja ta nie tylko utrudnia podjęcie działalności gospodarczej, lecz działa (w coraz większym stopniu) w sposób korupcyjny. Ponadto skandaliczna przewlekłość procedur w polskich sądach powoduje, że małe firmy rozpoczynające swoją działalność często są skazane na bankructwo tylko dlatego, że nie są w stanie wyegzekwować, za pomocą sądów i administracji publicznej, należności, odszkodowań itp. Ponieważ firmy innowacyjne są z natury rzeczy obciążone większym ryzykiem niż inne firmy, narażenie ich na tak zwiększone ryzyko jest istotną barierą rozwoju Gospodarki Opartej na Wiedzy. Najważniejszym postulatem wysuwany przez nas jest usprawnienie funkcjonowa-

¹¹⁶ Do pakietu dyrektyw z zakresu komunikacji elektronicznej z 2002 roku

¹¹⁷ Problematyka ta została rozwinięta w rozdziale 2 niniejszego opracowania.

nia systemu sądowego, którego niska efektywność stanowi w naszym odczuciu główny czynnik hamujący rozwój nie tylko GOW, ale również przedsiębiorczości w Polsce. Konieczne jest również podjęcie działań nakierowanych na zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce. Działania te powinny obejmować ograniczenie działań administracyjnych, poprawę przejrzystości ich funkcjonowania (np. poprzez możliwość wglądu przez obywateli do wszelkiego rodzaju dokumentów publicznych, czy uzasadnień decyzji podejmowanych przez administrację – podobnie jak w krajach skandynawskich), podnoszenie profesjonalności funkcjonowania administracji poprzez eliminowanie stanowisk politycznych i promowanie koncepcji służby cywilnej oraz informatyzację administracji publicznej.

Harmonizacja polskiego prawa w zakresie ochrony własności intelektualnej ze standardami światowymi została już dokonana. Istotną wadą jest jednak to, że odpowiednia ustawa jest bardzo długa i obejmuje wszystkie aspekty praw własności intelektualnej. Jest to niezgodne z praktyką w najbardziej rozwiniętych krajach i powoduje duże trudności interpretacyjne. Ponadto umocnienia wymagają instytucje wdrażające prawo w tej dziedzinie (Urząd Patentowy, sądy). Postulujemy więc poprawę przejrzystości prawa w dziedzinie ochrony praw własności intelektualnej. Proponujemy podział obowiązującej ustawy na części (tj. osobne ustawy) poświęcone poszczególnym zagadnieniom.

Polskie prawo pracy można uznać za dość elastyczne z punktu widzenia potrzeb rozwoju innowacyjności (przynajmniej na tle standardów europejskich). Pewne kroki są jednak konieczne po to, żeby dostosować regulacje do elastycznych form pracy występujących w Gospodarce Opartej na Wiedzy. W szczególności chodzi o prawne usankcjonowanie Agencji Pracy Tymczasowej oraz liberalną regulację ich działalności, jak również o prawne usankcjonowanie i liberalną regulację telepracy. Z drugiej strony za największe bariery poprawy sytuacji na rynku pracy uważamy zbyt duże obciążenie w postaci pozapłacowych kosztów pracy (tj. składek na ZUS) oraz brak dostosowania systemu oświaty do potrzeb dzisiejszego rynku pracy¹¹⁸.

¹¹⁸ Problematyka uwarunkowań rynku pracy została przedstawiona w poprzednim rozdziale.

Literatura cytowana w Części III

Elastyczność rynku pracy

- Badanie aktywności ekonomicznej ludności* (2002), Główny Urząd Statystyczny.
- Badanie płac* (1996, 2001), Główny Urząd Statystyczny.
- Boni M. i inni (2004), *Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?* Zeszyty BRE Bank – CASE, Nr 73.
- Calmfors L. (1994), 'Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – a Survey', *OECD Economics Department Working Paper, No. 131*.
- Carley M. (2002), *Industrial Relations in the UE Member States and Candidate Countries*, EIRO.
- Ehrenberg, R., Schwarz, J. (1986), *Public sector labour markets*, w: Ashenfelter, O., Layard, R., *Handbook of Labour Economics*, North-Holland.
- Freeman R. (1993), 'What Direction for Labour Market Market Institutions in Eastern and Central Europe?', *Centre for Economic Performance, LSE, Discussion Paper, No. 153*.
- Florek L., (red.) (2003), *Prawo pracy a bezrobocie*, Dom Wydawniczy ABC.
- Golinowska S., Radziwiłł A., Sobolewski M., Walewski M. (2003), *Lokalny rynek pracy w Łomży, powiecie łomżyńskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa, CASE
- Holden, S. (1998), 'Wage Drift and the Relevance of Centralised Wage Setting', *Scandinavian Journal of Economics 100* (4).
- ILO (2003), *Public – Private Partnership in Employment Services*, February 2003
- IMF (1997), *Reform in the Netherlands, IMF Survey, Vol. 26, No. 13*.
- IMF (2000), *Republic of Poland: Selected Issues, IMF Staff Country Report No. 00/60*.
- Lindbeck, A., Snower, D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press.
- Meerendonk A., Beckers L., (2003), *Present State of Affairs on the Dutch Re-integration Market*, prezentacja, Paryż.
- Ministry for Social Affairs and Employment (2002), prezentacja *SUWI: The implementation structure for work and income in the Netherlands*, Haga.
- Nickell S., Layard R. (1998), 'Labour Market Institutions and Economic Performance', *Centre for Economic Performance, LSE, Working Paper, No. 407*.
- Nickell, S. (1997), 'Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America', *Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, 3*.
- OECD/ELSAC 2002 prezentacja *The Dutch Reintegration Market 2002*.
- OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2002), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2002), *Taxing Wages*, Paris.
- Poland's labor market – The Challenge of Job Creation*, World Bank, October 2001, Washington DC.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1995.

- Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1998.
- Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003-2006 z wykorzystaniem ustaw antykryzysowych i zainicjowaniem prywatyzacji niektórych kopalń. Korekta przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 28.01.2003 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, styczeń 2003.
- Rada Ministrów RP (2000), *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006*, 4 stycznia.
- Rada Ministrów RP (2000), *Narodowy plan na rzecz zatrudnienia na lata 2000-2001*.
- Riboud M. Sanches – Paramo C., Silva- Jaragui C. (2002), 'Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and Eastern European Countries in 1990s', *World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0202*, Washington DC, March 2002
- Socha M., Szanderska U. (1998), *Employment market and labour policies*, ILO, Praga
- Socha M., Szanderska U. (1993), *The labour market*, w: Kiezkowski H., Sokólski M., Welin M. (red.) *Stabilisation and structural adjustment in Poland*, Routledge, London.
- Socha M., Szanderska, U. (1999), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN.

Gospodarka oparta na wiedzy

- Aide à la Décision Economique (ADE) S. A. (2001), *Innovation policy issues in 6 candidate countries: the challenges*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Archibugi, D., Evangelista, R., Simonetti, R. (1994), *On the definition and measurement of product and process innovations*, w: Shionoya, Y., Perlman, M. (red.), *Innovation in Technology, Industries and Institutions: Studies in Schumpeterian Perspectives*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Baldwin, J.R., Johnson, J. (1999), *Innovation and Entry*, w Acs, Z. (ed.), *Are Small Firms Important?* Dordrecht: Kluwer.
- Bąk, M., Kulawczuk, P., Szcześniak, A., Szczurek, T. (2003), *Finansowanie biznesu technologicznego*. Warszawa: Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym.
- Cohen, W.M., Levinthal, D.A. (1990), 'Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation', *Administrative Science Quarterly* 35: 128-152.
- Djankov, S., Hoekman, B. (1998), 'Avenue of technology transfer: foreign investment and productivity change in the Czech Republic', *CEPR Discussion Paper no. 1883*.
- Dyker, D.A., Radosevic, S. (2000), 'Building the Knowledge-Based Economy in Countries in Transition – From Concepts to Policies', *Journal of Interdisciplinary Economics* 12, nr 1.
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (2002), *Transition Report 2002*, Londyn.
- Edquist, C., L. Hommen, M. McKelvey (2001), *Innovation and Employment, Process versus Product Innovations*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Eurostat (2001), *Statistics on Innovation in Europe, Data 1996-1997, Panorama of the EU*. Luxembourg.

- Favre, F., Negassi, S., Pfister, E. (2002), *The Effect of Spillovers and Government Subsidies on R&D, International R&D Cooperation and Profits: Evidence from France*, w: Kleinknecht A., Mohnen, P. (red.), *Innovation and Firm Performance: Econometric Explorations of Survey Data*. New York: Palgrave.
- Górczyński, M., Woodward, R., red. (2004), „Innowacyjność polskiej gospodarki”. *Zeszyty Innowacyjne CASE nr 2*. Warszawa.
- Griliches, Z. (1995), *R&D and Productivity: Econometric Results and Measurement Issues*, w: Stoneman, P. (red.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Cambridge MA: Blackwell Publishers Inc.
- GUS (1998), *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 1994-1996*, Warszawa.
- GUS (2002a), *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w przemyśle w latach 1998-2000*, Warszawa.
- GUS (2003), *Nauka i technika w 2001 roku*. Warszawa.
- Jakubiak, M. (2002), *Transmission of Knowledge and Innovation into Poland: Role of Trade and Foreign Investment*, dostępny: www.case.com.pl
- Kinoshita, Y. (2000), „R&D and Technology Spillovers via FDI: Innovation and Absorptive Capacity”, *William Davidson Institute Working Paper no. 349* (listopad).
- Kogut, B. (2000), ‘The Network as Knowledge: Generative Rules and the Emergence of Structure’, w *Strategic Management Journal* 21.
- Mansfield, E. (1995), ‘Intellectual property protection, foreign direct investment and technology transfer: Germany, Japan, and the United States’, *IFC Discussion Paper No. 27*.
- OECD (1999), *Managing National Innovation Systems*, Paris.
- OECD (2003), *Science, Technology and Industry Scoreboard 2003*, www.oecd.org
- PARP (2002), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2001*, Warszawa.
- Radosevic, S., Yoruk, D. E. (2001), ‘Videoton: The Growth of Enterprise Through Entrepreneurship and Network Alignment’, *Working paper no. 9*, <http://www.ssees.ac.uk/esrcwork.htm>).
- Solow, R. (1957), ‘Technical Change and the Aggregate Production Function’, *Review of Economics and Statistics* (sierpień).
- Yoruk, D. E. (2002a), *Impacts of Inter-Organisational Networks on Industrial Upgrading at the Firm Level: Evidence from the Romanian Food Processing Industry*, New Europe College Yearbook, Bucharest: New Europe College, Institute for Advanced Study.
- Yoruk, D.E., Tunzelmann, N. v. (2000), ‘Network Realignment and Appropriability in the CEE Food Industry’, *Working paper no. 24*, <http://www.ssees.ac.uk/esrcwork.htm>
- Zeghni, S. (2001), *Risk in Transition Economies: The Impact of Host Country Characteristics on FDI Inflows*, Referat przygotowany na Fourth International Conference on Enterprise in Transition, Split, Chorwacja, 24-26 maja.

Część IV.

Polityka makroekonomiczna i własnościowa państwa

Rozdział 10.

Koszty spowolnienia i zaniechania prywatyzacji jako argument w polityce przekształceń własnościowych

Barbara Błaszczyk, Małgorzata Antczak, Michał Górzyński, Wioletta Nawrot

Rozdział ten opiera się na szerszym opracowaniu tych samych autorów, opublikowanym na początku 2004 r.¹¹⁹. Dane mikroekonomiczne i statystyczne, które stanowiły podstawę ówczesnej publikacji w większości obejmowały okres do końca 2002 r. lub połowy 2003 r., co spowodowało konieczność aktualizacji tych danych dla potrzeb niniejszego raportu. Aktualizacja była niezbędna także dlatego, że tak sytuacja ekonomiczna kraju, jak i charakterystyka samego procesu prywatyzacji zmieniły się istotnie w 2004 roku. Jednakże uzupełnienie danych nie jest kompletne, ponieważ wymagałoby powtórzenia takich samych badań, jakie zostały zrealizowane poprzednio, a to nie było możliwe. W rezultacie posługujemy się tutaj danymi o różnym zakresie z różnych lat, dążąc do przedstawiania najnowszych danych tam, gdzie to było możliwe.

Aktualizacja ma też skutki dla układu i treści obecnego opracowania. Oprócz ponownej analizy skutków spowolnienia prywatyzacji, w nawiązaniu do tej przeprowadzonej przed dwoma laty, dokonujemy tu krótkiej oceny zmian w polityce prywatyzacyjnej rządu od maja 2004, na końcu zaś przedstawiamy rekomendacje, które wynikają z obu tych analiz. Mimo zmienionej sytuacji, większość wniosków z diagnozy dokonanej pod koniec 2003 r. pozostaje naszym zdaniem aktualna.

Spowolnienie prywatyzacji i jego skutki

Proces prywatyzacji w Polsce został spowolniony od 1998 r., a ostro wyhamowany po roku 2000, odkąd rokrocznie (do 2004 r.) malała liczba podmiotów objętych prywatyzacją, słabła dynamika ukończonych prywatyzacji i coraz mniej zatrudnionych przechodziło z prywa-

¹¹⁹ Barbara Błaszczyk (red), Małgorzata Antczak, Michał Górzyński, Wioletta Nawrot (2004), 'Koszty spowolnienia prywatyzacji', Zeszyty BRE Bank-CASE, Nr. 70, Warszawa oraz www.case.com.pl

tyzowanych przedsiębiorstw do sektora firm prywatnych¹²⁰. Wpływy budżetowe z prywatyzacji przez trzy kolejne lata po 2000 roku znacznie się zmniejszyły, a plany przychodów z prywatyzacji nie były wykonywane¹²¹. Prywatyzacja większych przedsiębiorstw poprzez oferty publiczne na WGPW została na kilka lat niemal zupełnie wstrzymana, co miało niekorzystny wpływ na rozwój rynku kapitałowego i ograniczało możliwości inwestowania nowo powstałym prywatnym funduszom emerytalnym.

W naszym raporcie staraliśmy się zanalizować i oszacować, jakie były koszty spowolnienia prywatyzacji. Założyliśmy, że koszty te przejawiają się w różnych obszarach. Jednym z nich jest pomoc publiczna udzielana przez państwo niesprywatyzowanym przedsiębiorstwom państwowym, które nie mogą się same utrzymać. Zanalizowaliśmy więc rozmiary i strukturę pomocy publicznej w Polsce próbując pokazać, jaka część tej pomocy była konsumowana przez sektor publiczny.

Drugi obszar, który nas interesował, to koszty, które płaci gospodarka za niższą efektywność przedsiębiorstw państwowych w porównaniu z prywatnymi. Porównawcza ocena sytuacji finansowej przedsiębiorstw z obu sektorów i analiza ich ważniejszych wskaźników ekonomiczno-finansowych, skali inwestycji oraz kształtowania się wydajności pracy i kosztów płacowych pozwoliły na wyciągnięcie klarownych wniosków. Został też zrobiony, przy pomocy prostego modelu, szacunek wpływu skali prywatyzacji na wielkość inwestycji w całej gospodarce i na potencjalny wzrost PKB.

Wreszcie, ostatni obszar, który nas interesował, to istniejący nadal potencjał prywatyzacyjny kraju, jego wielkość, struktura i wartość rozumiana jako możliwe do osiągnięcia wpływy z jego sprzedaży. Niewykorzystanie tego potencjału jest ewidentną stratą dla gospodarki. Większa skala prywatyzacji mogłaby dostarczyć budżetowi środki na cele rozwojowe (np. infrastrukturę transportową i reformy strukturalne), mogłaby też pośrednio służyć zwiększeniu efektywności gospodarki i pomóc w rozwiązywaniu problemu bezrobocia.

Wymienione wyżej trzy obszary omawiamy poniżej w odwrotnej kolejności.

Potencjał prywatyzacyjny w ujęciu fizycznym i ekonomicznym

Potencjał sektora niesprywatyzowanego w ujęciu fizycznym był pod koniec 2002 r. dużo większy niż wynika to z uproszczonych oficjalnych statystyk prywatyzacji. Statystyki te po-

¹²⁰ Dane statystyczne, które uzasadniają powyższe stwierdzenia zostały przedstawione w cytowanej wyżej pracy.

¹²¹ Po rekordowej kwocie 27,2 mld zł wpływów z 2000r., w 2001 r. osiągnięte wpływy w kwocie 6,8 mld zł stanowiły tylko 67,2% planowanej sumy. W 2002 r. wpływy w kwocie 2,8 mld zł dały jedynie 42,1% planowanych, a w 2003 r. kwota wpływów o wysokości 10,2 mld zł dała 45,5% planowanych wpływów. Dopiero w 2004 r. planowana kwota została przekroczone o 6,7%, osiągając wysokość 10,2 mld zł Dynamika Przekształceń Własnościowych (2005), str. 30.

kazują przede wszystkim, ile jest rozpoczętych procesów prywatyzacji, nie mówią za to, jak dużo jest niedokończonych i częściowych prywatyzacji, co staje się widoczne po dokładnej analizie rozproszonych w różnych miejscach danych. Ocena wielkości tego potencjału nie zmienia się istotnie na koniec 2004 r. Biorąc pod uwagę wszystkie podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa państwowe i spółki), w których Skarb Państwa (S. P.) dysponował całkowitą lub częściową własnością, było ich pod koniec 2002 r. 2988, natomiast we wrześniu 2004 roku liczba ta wynosiła 2749 podmiotów¹²². Oznacza to, że do połowy 2004 roku sprywatyzowano względnie zlikwidowano¹²³ ok. 67% odziedziczonej na początku lat 90. z poprzedniego systemu populacji przedsiębiorstw państwowych¹²⁴. Wśród podmiotów o całkowitej lub częściowej własności państwa we wrześniu 2004 r. istniało:

- 1775 spółek z udziałem własnościowym Skarbu Państwa (z tego – 1580 pod nadzorem Ministra Skarbu Państwa, w tym 470 jednoosobowych spółek S. P. (JSSP), a pozostałe 1110 z częściowym udziałem S.P.) oraz
- 976 przedsiębiorstw państwowych.
- Do grupy tej należy jeszcze dodać 193 jednostki badawczo rozwojowe (JBR).

Z przedstawionych danych widać, że Skarb Państwa jest zaangażowany kapitałowo w bardzo dużą liczbę podmiotów, a z innych danych wynika dodatkowo, że w wielu przypadkach te udziały kapitałowe są bardzo rozproszone. Tak na przykład, spośród 1580 spółek nadzorowanych w 2004 r. przez Ministra Skarbu, aż w 997 podmiotach występowały mniejszościowe udziały własnościowe S. P. (poniżej 50%), w 113 spółkach Skarb Państwa miał udziały większościowe, a 470 spółek posiadało status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP). Dane za 2002 r., opracowane przez nas w bardziej szczegółowym rozbiciu według wielkości pakietów własnościowych Skarbu Państwa¹²⁵ pokazywały, że już wtedy w 43% wszystkich spółek, w których Skarb Państwa był zaangażowany kapitałowo, udział Skarbu Państwa wynosił mniej niż 25%. Tak liczne i rozproszone udziały utrudniają w istotny sposób skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego.

Ponadto, nadzór właścicielski nad podmiotami, w których pozostają udziały kapitałowe Skarbu Państwa nie jest sprawowany w Polsce przez jedną instytucję, lecz został podzielony pomiędzy siedem organów administracji rządowej lub państwowych osób prawnych¹²⁶ oraz

¹²² Wszystkie dane liczbowe z września 2004 r. pochodzą, jeśli nie podano inaczej, z: Ministerstwo Skarbu (2005). W raporcie tym Ministerstwo Skarbu po raz pierwszy próbowało pokazać, jak duża jest jeszcze niesprywatyzowana przestrzeń gospodarki, łącznie z częściową własnością Skarbu Państwa.

¹²³ Do końca 2004 r. zlikwidowano z przyczyn ekonomicznych 990 przedsiębiorstw. Por. Dynamika prywatyzacji (2004)

¹²⁴ Łącznie z 1654 państwowymi gospodarstwami rolnymi (PGR), włączonymi do zasobu ZWRSP i zlikwidowanymi w 1995 r. W obliczeniu tym nie wzięto jednak pod uwagę zmian wyjściowej liczby przedsiębiorstw państwowych (8453 w grudniu 1990r.) wynikających z ich podziałów i łączenia.

¹²⁵ Nawrot (2004), Nawrot (2004a)

¹²⁶ Minister Gospodarki i Pracy, Minister Infrastruktury, Minister Finansów, Agencja Nieruchomości Rolnych, PGL 'Lasy Państwowe', Agencja Mienia Wojskowego i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

wszystkich wojewodów. Takie rozwiązanie instytucjonalne utrudnia nie tylko skuteczny nadzór nad finansami i ekonomiczną efektywnością podmiotów nadzorowanych, czy nad uruchomieniem w nich procesu prywatyzacji, lecz utrudnia nawet ich ewidencję¹²⁷. Mimo, że Minister Skarbu sprawuje nadzór nad większością spółek i przedsiębiorstw państwowych, to jednak pod nadzorem innych organów pozostają podmioty z wybranych ważnych sektorów (np. górnictwo), bądź to ważne pojedyncze przedsiębiorstwa (np. Poczta Polska, PKP).

Próbując ocenić potencjał ekonomiczny zakumulowany w sektorze państwowym, doszliśmy do wniosku, że wiele wskazuje na to, iż deprecjonował się on z roku na rok, w dużym stopniu na skutek zahamowania początkowego impetu procesu prywatyzacji. Spowodowana tym niepewność co do perspektyw przedsiębiorstw państwowych utrudniała ich restrukturyzację i zniechęcała do zmian w zarządzaniu.

I tak, spośród 976 przedsiębiorstw państwowych istniejących we wrześniu 2004 r. tylko 417 (42,7%) było czynnych, a pozostałe podlegały bądź to likwidacji (121 podmiotów) bądź znajdowały się w upadłości (438 podmiotów). Duża część przedsiębiorstw państwowych znajdowała się ponadto pod zarządem komisarycznym lub też prowadzone były w stosunku do nich postępowania naprawcze¹²⁸. Pod względem liczebności przedsiębiorstw państwowych prym wiodły w 2002 r.: przetwórstwo przemysłowe, budownictwo oraz transport, gospodarka magazynowa i łączność.

Kapitał własny 417 czynnych przedsiębiorstw państwowych został oszacowany przez Ministerstwo Skarbu na koniec 2003 r. na 13,8 mld PLN. Biorąc jako punkt odniesienia zdolność do przynoszenia zysków, potencjał ekonomiczny ulokowany w przedsiębiorstwach państwowych musiał budzić wątpliwości, gdyż ich zagregowana wielkość zysku netto była rocznie (do roku 2002 włącznie) wielkością znacząco ujemną¹²⁹. Przy tej ocenie trzeba jednak wziąć pod uwagę ogólne spowolnienie gospodarcze w latach 2000 -2002 rzutujące na pogarszające się wyniki wszystkich przedsiębiorstw. Trend ten zaczął się odwracać w 2003 r., częściowo również w sektorze publicznym, o czym piszemy dalej.

Zatrudnienie w przedsiębiorstwach państwowych wynosiło na dzień 30.09.2004 blisko 160 tys. osób, co stanowiło ok. 2% zatrudnionych w gospodarce ogółem. Większość czynnych przedsiębiorstw państwowych (332 podmioty) zatrudniała w tym czasie od 10 do 249 osób, czyli mieściła się w kategorii przedsiębiorstw średnich, a tylko w 68 podmiotach zatrudnienie przekraczało 250 osób, czyli były to przedsiębiorstwa duże.

¹²⁷ Co widać w różnicach danych statystycznych przedstawianych przez różne urzędy.

¹²⁸ Pod koniec 2002 r. w stosunku do 141 p. p. były prowadzone postępowania naprawcze, a 64 p. p. były pod nadzorem komisarycznym. Nie dysponujemy wiedzą na temat obecnej liczby przedsiębiorstw państwowych poddanych procedurom naprawczym i zarządom komisarycznym.

¹²⁹ Np. w 2001 r. łączna strata wyniosła 380 mln, a w 2002 r. 403 mln PLN.

Spośród spółek z częściowym lub całkowitym udziałem Skarbu Państwa, których na koniec 2003 roku było pod nadzorem Ministra Skarbu 1658, także znaczna, ale nie tak duża część jak wśród przedsiębiorstw państwowych znajdowała się w likwidacji, upadłości lub nie prowadziła działalności (418 podmiotów). Pozostałe 1240 spółki (74,7%) były czynne. Na koniec września 2004 r. zatrudnienie w czynnych spółkach z udziałem Skarbu Państwa wynosiło ok. 640 tysięcy osób, co stanowiło ok. 8% zatrudnionych w całej gospodarce.

Łączne zatrudnienie w czynnych przedsiębiorstwach państwowych oraz w czynnych spółkach z udziałem SP na koniec września 2004 roku wynosiło zatem 800 tysięcy osób, czyli około 10% zatrudnionych ogółem w gospodarce.

Wśród spółek z udziałem państwowym dominowały przedsiębiorstwa średnie i duże (według liczby zatrudnionych), zatrudniające 50-249 osób (435 podmiotów), oraz ponad 250 osób (474 podmioty). Największa liczba spółek z udziałem Skarbu Państwa, wśród tych, które były nadzorowane przez MSP, była ulokowana w omawianym okresie w sekcji przetwórstwo przemysłowe, w tym głównie w podsekcjach produkujących maszyny i urządzenia, ale i w podsekcji produkcji artykułów spożywczych i napojów oraz podsekcji produkcji wyrobów chemicznych. Sporą liczbą reprezentację miała też sekcja transportu i łączności. W obu wymienionych sekcjach razem mieściło się równo 60% czynnych spółek, nadzorowanych przez Skarb Państwa. Mniejszą liczebnie grupę stanowiły spółki z sekcji wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną oraz górnictwo i kopalnictwo.

Liczebność spółek i przedsiębiorstw państwowych w poszczególnych sekcjach gospodarki nie daje jednak pełnego obrazu potencjału „prywatyzacyjnego”. Ważne jest także spojrzenie na to, jaki udział w produkcji poszczególnych sekcji zachował nadal sektor własności publicznej. Badanie udziału sektora publicznego w produkcji sprzedanej poszczególnych sekcji na koniec 2002 r. wykazało, że najwyższy udział tego sektora (powyżej 90%) występował w górnictwie węglowym, wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną i gaz oraz wodę, podczas gdy w transporcie, gospodarce magazynowej i łączności udział ten wyniósł 33,9%, w przemyśle ogółem 29,3%, a w budownictwie zaledwie 3,3%¹³⁰.

Analizując spółki z udziałem Skarbu Państwa w poszczególnych sekcjach gospodarki pod kątem wartości ich potencjału ekonomicznego (mierzonego wartością aktywów i przychodów ze sprzedaży) uzyskujemy następujący obraz (dane zagregowane za 2001 rok¹³¹): Najwyższa wartość aktywów sektora publicznego przypadła na sekcję wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę, w której spółki z udziałem Skarbu Państwa stano-

¹³⁰ Nawrot (2004).

¹³¹ Wszystkie podane niżej wielkości dotyczące potencjału ekonomicznego poszczególnych sekcji w sektorze publicznym zostały obliczone na podstawie szczegółowych danych GUS dla 2001 roku. Dla następnych lat nie udało się ich uzyskać. Ze względu na niewielkie postępy prywatyzacji w latach 2002-2004 można założyć, że podane proporcje są w dużym stopniu aktualne. Szczegóły w: Nawrot (2004) i (2004a).

wiące zaledwie 7% ogólnej liczby przedsiębiorstw tej sekcji dysponowały 40% aktywów całej sekcji. Podobnie było pod względem udziału w przychodach ze sprzedaży ogółem: spółki publiczne tej właśnie sekcji generowały 40% przychodów, i był to najwyższy wskaźnik w gospodarce. Majątek o stosunkowo wysokiej wartości był też ulokowany w spółkach publicznych działających w sekcji: transport, gospodarka magazynowa i łączność: 7 spółek dysponowało aktywami stanowiącymi 20% aktywów sekcji ogółem. Jednak ich udział w przychodach ze sprzedaży całej sekcji był znacząco niższy (11%). Trzecia pod względem udziału w wartości aktywów (18%) była grupa spółek publicznych zaliczonych do przetwórstwa przemysłowego. Aktywa te były jednak rozproszone wśród wielkiej liczby spółek (ponad 51% wszystkich spółek z udziałem kapitałowym S. P.), która to liczba nie przekładała się proporcjonalnie na wartość generowanych przychodów (25%). Ostatnia ważna pod względem potencjału ekonomicznego sekcja to górnictwo i kopalnictwo. Spółki tej sekcji stanowiły niewielką liczebnie grupę wśród spółek Skarbu Państwa (zaledwie 3%), lecz dysponowały aktywami stanowiącymi 11% aktywów ogółem i odnotowały 13% sprzedaży wszystkich spółek.

Należy jeszcze dodać, że w spółkach, w których Skarb Państwa był w badanym okresie (lata 2001-2002) jedynym właścicielem (JSSP) skoncentrowane zostały najbardziej wartościowe aktywa, bo aż 80% wartości wszystkich aktywów będących w dyspozycji Skarbu Państwa. Również przychody tych spółek stanowiły 81% wszystkich przychodów Skarbu Państwa ze spółek, w których miał on udziały.

Wartość majątku państwowego ulokowanego łącznie w państwowych przedsiębiorstwach i spółkach na koniec roku 2001 została oszacowana przez zespół CASE przy pomocy specjalnie opracowanych metod. Mieściła się ona w przedziale od 116 do 166 mld PLN w zależności od metody wyceny. Średnia arytmetyczna tych wycen dała kwotę 135 mld PLN. Co ciekawe, nowe wyceny Ministerstwa Skarbu zawierają zbliżoną kwotę¹³².

Ogólna ocena potencjału ekonomicznego tej części naszej gospodarki, która nie jest jeszcze sprywatyzowana może być wyrażona w stwierdzeniu, że choć jest to fizycznie duża część gospodarki, rzeczywista wartość tych zasobów jest bardzo zróżnicowana, a wartość dodana, którą można z tych zasobów uzyskać (a zatem także ich cena) zależy w bardzo istotnym stopniu od sposobu ich dalszego wykorzystywania¹³³. Istnieje niewątpliwie nadal wartościowe jądro w tym potencjale, które nie powinno zostać zmarnowane. Nie można się więc zgodzić z często spotykaną opinią, że prywatyzacja w Polsce dlatego utraciła swoją dynamikę, ponieważ nie ma już czego prywatyzować.

¹³² Komunikat prasowy Ministerstwa Skarbu z dnia 11 września 2005 dotyczący wartości mienia państwowego opiewa na 130 mld PLN. Liczba ta jednak odnosi się do całego mienia Skarbu Państwa, a nie tylko do wartości podmiotów gospodarczych.

¹³³ Odnośnie przypadku przedsiębiorstw z sektorów sieciowych, ich wartość zależy również w dużym stopniu od rodzaju polityki regulacyjnej prowadzonej przez państwo w stosunku do tych sektorów.

Kondycja ekonomiczna podmiotów gospodarczych w sektorze publicznym na tle sektora prywatnego. Dychotomia mikroekonomiczna

Pogłębiona analiza kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw sektora publicznego i prywatnego w latach 1999 – 2002 wykazała poważny i stale rosnący rozdział między efektywnością podmiotów obu sektorów na korzyść sektora prywatnego. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego w drugiej połowie lat 90. do pewnego stopnia złagodziło istniejące już wtedy różnice, lecz spowolnienie wzrostu gospodarczego w latach 2000-2002 ujawniło i pogłębiło te rozbieżności. Silne zróżnicowanie w funkcjonowaniu i efektywności firm prywatnych i przedsiębiorstw publicznych¹³⁴ skłoniło nas do sformułowania hipotezy o powstającej w gospodarce polskiej dychotomii mikroekonomicznej¹³⁵. Dychotomię tę obrazowały odmienne trendy w kształtowaniu się wszystkich wskaźników ekonomicznych, od rentowności poprzez przychody ze sprzedaży, inwestycje do eksportu. Przy podobnym poziomie zatrudnienia ogółem w średnich i dużych firmach w obu sektorach¹³⁶, przedsiębiorstwa prywatne osiągały trzykrotnie wyższe całkowite przychody ze sprzedaży i miały trzykrotną przewagę w całkowitych nakładach inwestycyjnych.

Zagregowany wynik finansowy netto przedsiębiorstw publicznych był ujemny lub zerowy przez kolejne cztery lata (od 1999 r.), a ich rentowność brutto była ujemna i z roku na rok spadała. W tym czasie przedsiębiorstwa prywatne osiągały dodatnią (choć w latach 2000-2001 niewysoką) rentowność brutto (od 1,2 do 2,2%) i dodatni wynik finansowy netto. Jak wykazały późniejsze uzupełniające badania, niektóre wskaźniki finansowe przedsiębiorstw sektora publicznego poprawiły się w latach 2004-2005 na skutek zmian w koniunkturze rynkowej, zmieniając częściowo zarysowany wyżej trend, jednak fundamenty ekonomiczne różniące sektor przedsiębiorstw państwowych od prywatnych nie uległy zasadniczym zmianom, co omawiamy dalej.

Istotne różnice występowały też w eksporcie, który rósł nieprzerwanie w sektorze prywatnym, nawet w trakcie najgłębszej stagnacji gospodarki, a gwałtownie spadał w sektorze publicznym. W rezultacie udział przedsiębiorstw sektora prywatnego w całkowitym eksporcie

¹³⁴ Do sektora publicznego lub umownie określonych przedsiębiorstw 'publicznych' zaliczamy tu podmioty stanowiące własność państwową, jednostki samorządu terytorialnego oraz własność 'mieszana' z przewagą kapitału Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Analogicznie, do sektora prywatnego zaliczane są przedsiębiorstwa w pełni prywatne i takie, które są własnością mieszaną, z przewagą kapitału prywatnego. Ten nieco arbitralny podział obowiązuje w statystyce GUS i dlatego został tu zastosowany.

¹³⁵ Pojęcie dychotomii mikroekonomicznej oraz kształtowanie się wszystkich wskaźników uzasadniających takie określenie zostały przedstawione w: Antczak (2004).

¹³⁶ W obu sektorach były w omawianych badaniach brane pod uwagę przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 50 osób. W badanym okresie (1999-2002) zatrudnienie w tych przedsiębiorstwach rozkładało się mniej więcej w połowie między oba sektory. Od pierwszego kwartału 2004 r. zaczęła być widoczna niewielka, ale rosnąca przewaga w zatrudnieniu w sektorze prywatnym. W połowie 2005 r. w sektorze przedsiębiorstw prywatnych zatrudnionych było już o 10 procent więcej niż w sektor publicznym.

wyniósł w 2002 r. już 88,7%, a sektora publicznego tylko 11,3%. Podobnie było w imporcie, gdzie udział sektora publicznego sięgał w tym samym roku już tylko 7,7%. Świadczy to o małym udziale przedsiębiorstw sektora publicznego w międzynarodowym podziale pracy.

Najjaskrawszym i najtrwalszym przejawem powstałych różnic jest znacznie niższa niż w firmach prywatnych i stale spadająca wydajność pracy w sektorze publicznym połączona ze znacznie wyższym i stale rosnącym poziomem płac. Przyjmując średnią wydajność pracy w sektorze prywatnym za 100%, wydajność w sektorze publicznym spadała od początku 2001 r. do końca 2004 r. z 45 do 26 %. Natomiast średnia płaca w sektorze publicznym wahała się w omawianym okresie od 15 do 29% powyżej średniej płacy sektora prywatnego. Lepsze wskaźniki niż w całym sektorze publicznym notowano w sekcji przemysł przetwórczy, gdzie nastąpił znaczny wzrost wydajności pracy. Jednak i tu od końca 2001 roku utrzymywała się około 10-procentowa luka w wydajności w stosunku do sektora prywatnego, natomiast płace przeciętne były w przedsiębiorstwach publicznych w przemyśle aż o 30% wyższe niż w sektorze prywatnym. Odmienne i rozchodzące się w różnych kierunkach relacje między wydajnością pracy i płacą w obu sektorach są naszym zdaniem najistotniejszym dowodem na utrzymujące się fundamentalne różnice między dwoma sektorami własności.

Głębszych przyczyn tak istotnych różnic w zachowaniach i kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw sektora publicznego i prywatnego należy naszym zdaniem upatrywać w niedokonaniu głębokiej restrukturyzacji w sektorze publicznym, w krańcowo różniących się metodach zarządzania¹³⁷ i w ograniczonych możliwościach inwestowania tego sektora. Konieczność głębokiej redukcji i restrukturyzacji kosztów, radykalnych zmian w zarządzaniu i potrzeba pozyskania środków na strategiczną restrukturyzację majątkową i produktową oraz na nowe inwestycje sugerują, że zmian takich na dużą skalę nie dałoby się wprowadzić przy obecnym statusie własnościowym tych przedsiębiorstw¹³⁸.

Od 2003 roku pojawiły się pewne oznaki poprawy koniunktury gospodarczej w Polsce, które ujawniły się już zdecydowanie w 2004 roku, w dużym stopniu w związku z wejściem naszego kraju do Unii Europejskiej. W uzupełniającej analizie¹³⁹ badaliśmy, w jakim stopniu przedsiębiorstwa sektora publicznego były w stanie skorzystać z tej poprawy, ewentualnie umocnić swoją względną pozycję.

¹³⁷ Nie rozwijając w tym miejscu tego tematu trzeba zasygnalizować, że system zarządzania firmami państwowymi jest obciążony licznymi defektami, takimi jak wysoki stopień upolitycznienia tych firm i silne uzależnienie ich dyrektorów z jednej strony od polityków a z drugiej od związków zawodowych. Również kadra menedżerska przedsiębiorstw i spółek państwowych nie dorównuje kompetencjami merytorycznymi kadrze firm prywatnych, a system wynagradzania, któremu podlega (tzw. Ustawa „kominowa”) sprzyja negatywnej selekcji tej kadry.

¹³⁸ Podobna sugestia zawarta została w raportach przygotowanych na zlecenie Ministerstwa Skarbu, gdzie ocenia się, że restrukturyzacja majątkowa i produktowa najszybciej odbywa się w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych. Por. Ministerstwo Skarbu (2004) i (2005) oraz Krajewski (2004).

¹³⁹ Por. Antczak (2005)

Dane za 2003 rok wskazywały, że już wtedy w wielu podmiotach nastąpiła poprawa, przejawiająca się wzrostem rentowności i uzyskaniem pozytywnych zagregowanych zysków netto w całym sektorze publicznym. Jednak niepokojącym zjawiskiem stało się silne zróżnicowanie ekonomiczne przedsiębiorstw według sektorów produkcyjnych. W niektórych sektorach (np. górnictwo i energetyka oraz przemysł poligraficzny) następowała wyraźna poprawa wyników i wzrost, a w innych, (np. przemysł lekki i elektromaszynowy) sytuacja wciąż się pogarszała, co ilustrował wskaźnik udziału przedsiębiorstw publicznych wykazujących ujemny wynik finansowy (odpowiednio 73,3% i 60% firm w tych sektorach)¹⁴⁰.

W roku 2004 nastąpiła znacząca poprawa wyników polskich przedsiębiorstw we wszystkich sekcjach gospodarki, w tym nieoczekiwanie dobre wyniki finansowe osiągnęły przedsiębiorstwa sektora publicznego¹⁴¹. Szybko rosnąca koniunktura zaowocowała wzrostem przychodów ze sprzedaży przedsiębiorstw ogółem w całej gospodarce o 17% w porównaniu z rokiem 2003, w tym w sektorze prywatnym o 23%. W sektorze publicznym wzrost przychodów ze sprzedaży wyniósł tylko 2 punkty procentowe¹⁴². Jednak w niektórych sekcjach sektora publicznego nastąpił większy wzrost przychodów ze sprzedaży niż przeciętnie w całej gospodarce. Dotyczyło to górnictwa i kopalnictwa, gdzie wzrost przychodów wyniósł 28% w stosunku do roku ubiegłego (w odniesieniu do publicznego górnictwa wzrost wyniósł aż ponad 31%) oraz przetwórstwa przemysłowego, gdzie wzrost ten wyniósł 24% (tylko 8% wzrostu w publicznym przetwórstwie). W ramach przetwórstwa przemysłowego sekcjami wykazującymi największy wzrost przychodów ze sprzedaży były: produkcja metali oraz wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych. Wzrostowi przychodów w wymienionych przemysłach towarzyszyło pojawienie się znacznych zysków, o czym piszemy dalej. Przyczyną gwałtownego wzrostu przychodów i zysków w górnictwie, metalurgii oraz produkcji paliw była szybko rosnąca koniunktura światowa na surowce energetyczne i metale, związana przede wszystkim z rosnącym zapotrzebowaniem Chin na te surowce i ich niewystarczającą podażą na rynku światowym. Rosnące ceny surowców energetycznych i metali na rynku światowym w największym stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji w górnictwie węglowym i w wydobywaniu miedzi. W 2004 r. odnotowano rekordowe (w odniesieniu do ostatnich 70 lat) wartości cen węgla kamiennego, a w 2005 r. rekordowe ceny miedzi. Obecnie (druga połowa 2005 r.) ceny węgla zaczęły ponownie spadać¹⁴³.

¹⁴⁰ Por. Ministerstwo Skarbu (2005)

¹⁴¹ Wszystkie dane dotyczące poprawy w 2004 r. są zaczerpnięte z Antczak (2005)

¹⁴² Udział sektora publicznego w sprzedaży ogółem w całej gospodarce wyniósł w 2004 r. już tylko 23%, co wpłynęło na kształtowanie się powyższych (ważonych) wskaźników

¹⁴³ W połowie 2004 r. cena węgla na rynkach światowych wyniosła aż ponad 60 dolarów za tonę, to jest dwukrotnie więcej niż w 1994 r. i niemal trzykrotnie drożej niż w 2001 r. Natomiast ceny miedzi na rynkach światowych, po zaobserwowanych wzrostach w latach 2000-2003, w 2004 r. zaczęły lekko spadać i stabilizować się na poziomie około 3500 dolarów za tonę. Druga połowa 2005 r. wskazuje na odmianę w dotychczas obserwowanych trendach cen surowców ważnych dla polskiego sektora publicznego (węgla i miedzi). Ceny węgla kamiennego zaczęły spadać, a ceny miedzi znowu rozpoczęły wędrówkę w górę, osiągając we wrześniu swoje dziesięcioletnie maksimum na poziomie bliskim 4000 dolarów za tonę. Jest to również rekordowy poziom cen od 70 lat.

Co to może oznaczać dla polskiego sektora publicznego? Spadek światowych cen węgla z pewnością zwiastuje nadejście końca eldorado dla wydobywców węgla, a wzrost cen miedzi przepowiada kontynuację dobrej passy dla producentów miedzi. Jeżeli węgiel na światowych rynkach będzie nadal taniał, może to oznaczać spadek wartości sprzedaży w górnictwie węgla kamiennego, a w ślad za nim pogorszenie się wyników finansowych całego sektora publicznego w Polsce, gdyż wydobycie węgla stanowi znaczącą część tego sektora. Wyniki finansowe przedsiębiorstw sektora publicznego, a w szczególności wskaźnik rentowności obrotu brutto wykazały w całym badanym okresie silną dodatnią korelację z ruchami cen surowców (w przypadku miedzi współczynnik korelacji wyniósł 0,89 a w przypadku węgla 0,82).

Korzystna zmiana koniunktury na rynku światowym stworzyła nową i nieoczekiwaną szansę dla „wrażliwych” ciężkich przemysłów (głównie górnictwo i hutnictwo), które doświadczały w ostatnich latach długotrwałej stagnacji i były wręcz określane jako przemysły schyłkowe. Ta doskonała koniunktura nie może jednak utrzymywać się w dłuższym okresie, co sugerują ostatnie ruchy cen. Nasuwa się więc obawa, czy ten niespodziewany boom objawiający się w bardzo wysokich przychodach i niezwykłych zyskach zostanie spożytkowany na konieczną głęboką restrukturyzację tych przedsiębiorstw i stworzenie dogodnych warunków do ich prywatyzacji, czy też środki uzyskane z tych nadzwyczajnych zysków zostaną przejedzone, a sektory „wrażliwe” będą w przyszłości, w latach gorszej koniunktury znów domagać się pomocy państwowej. Analizując przyczyny poprawy finansowej w sektorze węgla kamiennego nie można też zapominać o dużych kwotach pomocy publicznej udzielonej w poprzednich latach górnictwu węglowemu na poprawę jego sytuacji ekonomicznej i restrukturyzację (przede wszystkim oddłużenie), o czym piszemy w następnej części rozdziału.

Abstrahując w tej chwili od sposobu spożytkowania zysków, trzeba podkreślić, że górnictwo węglowe stało się w ubiegłym roku głównym źródłem rosnących przychodów i zysków sektora publicznego traktowanego jako statystyczna całość i wpłynęło na korzystne ukształtowanie się wskaźników rentowności całego sektora. Rentowność obrotu brutto w górnictwie i kopalnictwie w 2004 r. wyniosła aż 15,7% (w tym w sektorze publicznym 14,9%, zaś w prywatnym 18%). Nadzwyczajny i skoncentrowany w czasie wzrost przychodów i zysków w górnictwie węglowym umocnił wzrostowy trend udziału przychodów ze sprzedaży górnictwa w przychodach ogółem całej gospodarki obserwowany w Polsce od 2000 r.¹⁴⁴

W tym samym roku (2004) rentowność obrotu brutto przetwórstwa przemysłowego osiągnęła poziom 7,3% (w tym w sektorze publicznym wyniosła 8,9%, a w prywatnym 7,1%). Branżami o najwyższym wzroście rentowności były wspomniane już wcześniej produkcja metali i wytwarzanie koksu i paliw (rentowność obrotu brutto wyniosła w nich odpowiednio

¹⁴⁴ Udział przychodów ze sprzedaży górnictwa w przychodach ogółem całej gospodarki w latach 2000-2004 wynosił odpowiednio: 2,3, 2,9, 4,2, 3,7, 4,0 %.

9,9% i 11,9%). Nadszpiewanie dobre wskaźniki rentowności obrotu osiągnęły też dwie inne sekcje gospodarki o dużym udziale kapitału państwowego: transportu i łączności (9,7%) oraz wytwarzania i zaopatrywania w energię, gaz i wodę (5%). Jednak w tych ostatnich dwóch sekcjach wskaźniki te wzrosły przede wszystkim dzięki nieproporcjonalnie wyższej poprawie w sektorze prywatnym. W sumie wszystkie te wyniki przełożyły się na osiągnięcie w 2004 r. w całej gospodarce 6% wskaźnika rentowności obrotu brutto, a w sektorze publicznym aż 6,5%, co oznaczało ponad dwukrotny wzrost w stosunku do ubiegłego roku w całej gospodarce i ponad czterokrotny w sektorze publicznym. W stosunku do lat poprzednich był to dość gwałtowny i niespodziewany zwrot w wynikach ekonomicznych przedsiębiorstw.

Oprócz spowodowanej nagłym zwrotem koniunktury i silnej ekspansji tradycyjnych przemysłów o dużym udziale państwa, w tym szczególnie górnictwa, głębsza analiza wykazała, że zaistniały także inne ważne przesłanki poprawy wskaźników ekonomicznych w sektorze publicznym. Była to pierwsza (nie licząc zmian z początku lat 90.) dokonana na tak istotną skalę redukcja kosztów przedsiębiorstw sektora publicznego. Wskaźnik poziomu kosztów w przychodach został zredukowany z (maksymalnego) pułapu 102% w 2002 r. do 94,4% w połowie 2005 roku¹⁴⁵. Wagę redukcji kosztów w sektorze publicznym potwierdza fakt, że koszty z całokształtu działalności spadły w tym sektorze w roku 2004 także w wymiarze absolutnym o ponad 3,5% w stosunku do roku poprzedniego. W pierwszej połowie 2005 r. tempo redukcji kosztów w sektorze publicznym zostało nawet zwiększone. Koszty w tym sektorze spadły nominalnie o 6,5% w stosunku do poprzedniego roku. Tak silna redukcja kosztów zaowocowała znaczącą poprawą wskaźników efektywnościowych w sektorze publicznym. Oszczędności kosztów dotyczyły głównie: energii elektrycznej i usług obcych, wynagrodzeń i składek ubezpieczeniowych oraz amortyzacji. Skala i rodzaj dokonanych oszczędności, na tle zupełnie odmiennej dynamiki rodzajowej kosztów silnie rozwijającego się sektora prywatnego może świadczyć o kurczeniu się firm sektora publicznego, a niekoniecznie o dokonującym się w nich postępie. Na podstawie posiadanych danych można sądzić, że część redukcji kosztów wynika z likwidowania nierentownych dziedzin działalności i z finalizowania rozpoczętych wcześniej procesów likwidacyjnych i bankructw. Malejąca rokrocznie od 2000 r. liczba rozpoczynanych procesów likwidacji a rosnąca liczba zakończonych likwidacji świadczyć może o szybszym tempie oczyszczania rynku z firm niezdolnych do przetrwania i o malejącym rezerwarze takich firm¹⁴⁶. W badanym okresie zanotowano też dużą liczbę upadłości w toku. Z danych Ministerstwa Skarbu wynika, że na 976 przedsiębiorstwach państwowych

¹⁴⁵ Najniższa wartość tego wskaźnika wyniosła 93% w II kwartale 2004 r. i powtórzyła się w I kwartale 2005 r.

¹⁴⁶ Według *Dynamiki Przekształceń Własnościowych* (2004), na koniec grudnia 2004 r. zakończono 53,4% procesów likwidacji przedsiębiorstw państwowych z przyczyn ekonomicznych, w stosunku do 36,2% tych procesów (tj. 673 pp.) ogłoszono upadłość, a jedynie 10,4% tych likwidacji (w stosunku do 121 podmiotów) jest jeszcze w toku.

zarejestrowanych pod koniec września 2004 r. aż 438 podlegało procedurom upadłościowym. W procesie upadłości było też 112 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i 328 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa (te dane na koniec 2003 r.).

Zbędne komórki organizacyjne i nadmierne zatrudnienie w nadal czynnych przedsiębiorstwach publicznych zostały zapewne wyeliminowane w poprzednich latach, niezwykle trudnych dla tych przedsiębiorstw. Można tak sądzić analizując dane o wielkości zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych na koniec września 2004. Najliczniejsza grupa spośród nich (205 przedsiębiorstw) zatrudniała od 50 do 250 osób, następna grupa – zatrudniająca od 10 do 49 osób liczyła 127 pp., a przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 250 osób było tylko 68.

Nie posiadamy dostatecznych danych empirycznych, aby móc w pełni ocenić wagę różnych przyczyn obserwowanych ostatnio znaczących redukcji kosztów w sektorze publicznym. Na podstawie przytoczonych wyżej danych możemy jednak sądzić, że w przedsiębiorstwach tych dokonał się poważny proces restrukturyzacji majątkowej zmierzający do pozostawienia przy życiu tylko tych przedsiębiorstw i dziedzin działalności, które potrafią przetrwać na rynku i wygospodarowywać wartość dodaną. Daje to pewną szansę na dalszą restrukturyzację – poprzez nowe inwestycje, która może być dokonana prawdopodobnie dopiero po zmianie statusu własnościowego tych przedsiębiorstw.

Na skutek redukcji kosztów oraz w wyniku poprawy koniunktury na niektóre wyroby produkowane w przeważającej mierze w sektorze publicznym (o czym była mowa wyżej) udało się doprowadzić do poprawy zagregowanego wyniku finansowego netto przedsiębiorstw sektora publicznego, który od połowy 2000 r. był ujemny i stale się zmniejszał. Na koniec 2004 r. wynik ten był dodatni i „zaledwie” czterokrotnie niższy od wyniku sektora prywatnego¹⁴⁷. Zagregowany wynik finansowy netto w sektorze publicznym w 2004 r. wyniósł 12,2 mld PLN a w prywatnym 48,4 mld PLN. Te pocieszające wskaźniki nie dają jednak dostatecznych podstaw do stwierdzenia, że niezbędna restrukturyzacja w sektorze publicznym dokonała się bez jego prywatyzacji. Przyczyną niesłabnącego pesymizmu w tej kwestii jest kształtowanie się wydajności pracy w relacji do płac w sektorach publicznym i prywatnym w ciągu omawianych lat dobrej koniunktury. Okazuje się, że dystans między poziomem wydajności pracy sektora prywatnego i publicznego w dalszym ciągu się powiększa (wydajność pracy na jednego zatrudnionego w sektorze publicznym stanowiła w połowie 2005 r. zaledwie 25% wydajności w sektorze prywatnym), a poziom płac sektora publicznego przewyższył już o 32% poziom płac w sektorze prywatnym. Oznacza to, że przepaść efektywnościowa między sektorem prywatnym a publicznym nadal się powiększa i że przedsiębiorstwa sektora publiczne-

¹⁴⁷ Wiodącymi sekcjami były produkcja metali, która zwiększyła swój wynik finansowy netto z minus 124 mln PLN w 2003 r. do 2,7 mld PLN, a także wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych, gdzie wynik finansowy netto w 2003 r. wyniósł 1,4 mld PLN, a w 2004 r. aż 5,1 mld PLN (Antczak, 2005).

go wymagają zmian strukturalnych, które prawdopodobnie nie mogą być dokonane w ramach niezmienionej formy własności.

Wracając do części retrospektywnej naszego raportu z końca 2003 r., trzeba jeszcze wspomnieć o dokonanej tam próbie oszacowania kosztów spowolnienia prywatyzacji dla całej gospodarki, wynikających z zaobserwowanych niższej efektywności i znacznie niższych inwestycji w sektorze publicznym w porównaniu z sektorem prywatnym. Prosty szacunek makroekonomiczny wykazał, że gdyby w 2000 r. dokonało się przyspieszenie prywatyzacji powodujące przesunięcie 40 % zatrudnionych z sektora publicznego do prywatnego, to po dwóch latach dodatkowy przyrost inwestycji mógłby sięgnąć 10%, a wzrost PKB byłby o 1% wyższy. Złagodziłyby to znacznie spowolnienie gospodarcze, które wówczas wystąpiło. Podobna symulacja przeprowadzona dla 2003 i odpowiednio 2005 roku pokazała, że w ówczesnych realiach hipotetyczny dodatkowy wzrost PKB byłby rzędu blisko 1%¹⁴⁸.

Pomoc publiczna dla sektora państwowego

Celem tej części rozdziału jest analiza rozmiarów i struktury pomocy publicznej państwa¹⁴⁹ dla przedsiębiorców w Polsce oraz próba pokazania, jaka część tej pomocy była konsumowana w ostatnich latach przez sektor publiczny. Wartość pomocy publicznej dla przedsiębiorstw i spółek państwowych przeżywających trudności finansowe stanowi naszym zdaniem jedną z ważnych pozycji łącznych kosztów niesprywatyzowania części gospodarki.

Analiza przeprowadzona w naszym raporcie obejmującym lata 1999-2002¹⁵⁰ wykazała, że w badanych okresie następował stały wzrost pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w Polsce. Według danych UOKiK wartość pomocy publicznej w 2002 roku wyniosła 10,2 miliarda złotych, co stanowiło 1,3% PKB. Jest to o wiele więcej niż poziom pomocy publicznej udzielanej w tym okresie w (starej) UE, gdzie w 2001 roku wyniósł on około 1% PKB. Obecny poziom wydatków na pomoc publiczną rejestrowany przez UOKiK jest też zdecydowanie wyższy niż wynoszą standardy europejskie¹⁵¹.

Co więcej, bazując na analizie kosztów działań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego oraz PKP postawiliśmy hipotezę, że dane prezentowane przez

¹⁴⁸ Zob. Antczak (2004), str. 104-107.

¹⁴⁹ Zgodnie z regulacjami unijnymi pomoc publiczna jest definiowana jako przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy, korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na ich rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych. Por. Górzyński (2004).

¹⁵⁰ Górzyński (2004).

¹⁵¹ Ustanowione na szczycie w Sztokholmie w 2001 roku górne limity pomocy publicznej mówią, że od 2003 roku wartość pomocy publicznej w krajach UE nie powinna przekraczać 0,9% PKB, a od 2005 roku 0,7% PKB.

UOKiK za rok 2002 były niedoszacowane i nie odzwierciedlały rzeczywistego zaangażowania państwa w pomoc udzielaną przedsiębiorstwom. Przyczyny zaniżenia kwoty pomocy publicznej wynikały wówczas, jak się wydaje, z niedopełnienia obowiązków sprawozdawczych przez niektóre zobowiązane do tego instytucje, z braku doświadczenia w sporządzaniu tego typu statystyk i nieznajomości klasyfikacji, a także z tego, że w udzielonej przez państwo pomocy dominowały instrumenty pośrednie (takie jak ulgi i dotacje podatkowe oraz poręczenia i gwarancje), które o wiele trudniej jest kontrolować i monitorować niż bezpośrednie narzędzia (takie jak np. dotacje, czy subsydia finansowe).

Należało się więc spodziewać, że wielkość pomocy publicznej w następnych latach, po dokonaniu jej właściwego przeszacowania okaże się znacznie wyższa. Tak się też stało. Według następnego raportu UOKiK z listopada 2004, pomoc publiczna w 2003 roku wyniosła 28,6 mld PLN, co oznacza, że wzrosła ona w porównaniu z poprzednim rokiem aż o 18,4 mld PLN i sięgnęła 3,5% PKB¹⁵². Ten skokowy wzrost wynikał nie tylko z niedoszacowania poprzedniego roku, ale był też skutkiem wysiłków rządu, aby udzielić sektorom wrażliwym jak najwięcej pomocy publicznej na restrukturyzację w ostatnim roku przed wejściem do Unii Europejskiej, gdyż od następnego roku wydatki te byłyby już znacznie surowiej monitorowane i oceniane.

Trzeba podkreślić, że problemem jest nie tylko wielkość udzielanej pomocy, ale także jej struktura. Pomoc publiczna udzielana w Polsce również w tym zakresie odbiega od przyjętych w Europie standardów. Szczyt w Sztokholmie wezwał państwa członkowskie do wygaszania pomocy sektorowej i zwiększenia udziału pomocy publicznej przeznaczonej na cele horyzontalne¹⁵³ i taki trend można zaobserwować w krajach UE w ostatnich latach. W Polsce natomiast w latach 2000-2002 odnotowano znaczny spadek znaczenia i udziału pomocy horyzontalnej (z ponad 60% do 33%). Co więcej, marginesowe znaczenie odgrywała także pomoc regionalna, na którą przypadalo jedynie 4,6% całkowitej pomocy, przy czym najwięcej środków pomocy regionalnej kierowanych było do regionów najlepiej rozwiniętych.

Ponadto, i to jest istotna obserwacja z punktu widzenia tematu tego rozdziału, głównymi beneficjentami pomocy publicznej były wielkie państwowe struktury organizacyjne.

Te negatywne trendy pogłębiły się w 2003 roku. Wartość pomocy horyzontalnej, która wyniosła 2,8 mld PLN spadła o ok. 20% i stanowiła już tylko 9,9% całej pomocy publicznej państwa. Największą jej część przeznaczono na restrukturyzację, znaczące sumy na ochronę środowiska i tworzenie miejsc pracy, a bardzo niewielkie kwoty na wspieranie B+R i MŚP.

¹⁵² Dane dla 2003 roku w: Górzyński (2005)

¹⁵³ Pomoc horyzontalna powinna być przeznaczona na cele rozwojowe, np. na wspieranie działalności B+R, ochronę środowiska, wspomaganie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, inwestycje energooszczędne, rozwój infrastruktury technicznej, utrzymanie poziomu zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy, szkolenia, pomoc restrukturyzacyjną i doraźną oraz rehabilitację i zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

Pomoc regionalna stanowiła już tylko 3,0% ogółu udzielonej pomocy, a jej znacząca część została przeznaczona na wspieranie nowych inwestycji. W ramach tej pomocy udzielono zwolnień z podatku dochodowego przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych¹⁵⁴.

Już w poprzedniej analizie pomocy publicznej za rok 2002 (Górczyński 2004) zwracaliśmy uwagę na dominującą wagę pomocy sektorowej. Wartość pomocy publicznej, która w 2002 roku trafiła tylko do PKP i sektora górnictwa węgla kamiennego wyniosła wg UOKiK 4 miliardy złotych¹⁵⁵, co stanowiło aż 38% pomocy publicznej ogółem. Zwracaliśmy też uwagę na to, że udział pomocy skierowanej do górnictwa w Polsce był wyższy niż w Niemczech lub w Hiszpanii – krajach o największych nakładach na pomoc dla górnictwa w UE¹⁵⁶.

Rozkwit pomocy sektorowej w następnym roku w Polsce przekroczył najśmielsze oczekiwania. Jej wartość w 2003 r. wyniosła 20 214,9 mln PLN (70,6% ogólnej wartości pomocy), z tego 86,5% stanowiła pomoc restrukturyzacyjna dla sektora górnictwa węgla (17488,5 mln PLN). Kolejne 11,2% pomocy sektorowej skierowane zostało do sektora hutnictwa żelaza i stali (2 254,6 mln PLN) oraz 2,3% do sektora budownictwa okrętowego (456,7 mln PLN). Pomoc sektorowa udzielona została również przedsiębiorcom należącym do sektora włókien syntetycznych, motoryzacyjnego, żeglugi morskiej, lecz jej wielkość nie przekroczyła 1% ogólnej wartości udzielonej pomocy sektorowej.

Pomoc udzielona przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa oraz rybactwa i rybołówstwa wyniosła 1 283,1 mln PLN (4,5% pomocy ogółem). Wartość pomocy przeznaczonej na inne cele niż horyzontalne, sektorowe, regionalne oraz rolnictwo wyniosła – 3 417,3 mln PLN (11,9% ogółu wartości pomocy), z czego 2 238,7 mln PLN stanowiła pomoc będącą rekompensatą dla przedsiębiorców z tytułu realizacji zadań publicznych¹⁵⁷.

Najczęściej stosowanymi instrumentami pomocy w 2003 r. były – podobnie jak w poprzednich latach dotacje i ulgi podatkowe, jednakże ich udział znacząco wzrósł: z 56,5% w 2001 r. i 64,8% w 2002 roku do 74,9%. Ogólniej mówiąc, zaobserwowano znaczny wzrost pomocy publicznej udzielanej w postaci uszczuplenia wpływów budżetowych (np. ulgi podatkowe, umorzenia), kosztem zmniejszenia bezpośrednich wydatków (np. dotacje). W 2003 roku bezpośrednie wydatki stanowiły jedynie 9,6% wydatków na pomoc publiczną, podczas gdy pośrednia pomoc publiczna udzielona w postaci ulg i umorzeń stanowiła aż 90,4%¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Na kwotę niespełna 590 mln PLN. Zasady działania specjalnych stref ekonomicznych zostały przedstawione w Rozdziale 3 niniejszej pracy.

¹⁵⁵ A według naszych szacunków przynajmniej o około 3 miliardy złotych więcej.

¹⁵⁶ W przywoływanej pracy szacowaliśmy też, że suma pomocy publicznej skierowanej do górnictwa węglowego w latach 2003-2006 wyniesie ok. 29 mld PLN.

¹⁵⁷ Przypuszczamy, że w tej niezidentyfikowanej grupie również kryją się beneficjenci z sektora państwowego.

¹⁵⁸ Dla porównania w 2002 roku relacja ta kształtowała się na poziomie 38%-62%.

W Unii Europejskiej bezpośrednio instrumenty pomocy publicznej są preferowane jako najbardziej przejrzyste i stanowią 60% wartości udzielanej pomocy publicznej. Wzrost udziału pośrednich instrumentów w wartości udzielanej pomocy publicznej w Polsce należy więc ocenić negatywnie.

Wracając do podmiotów – największych beneficjentów pomocy publicznej, to warto dodać, że największe wsparcie otrzymały duże przedsiębiorstwa. Pod względem formy prawnej połowa pomocy trafiła do spółek, w stosunku do których Skarb Państwa lub państwowe albo komunalne osoby prawne były podmiotami dominującymi.

Przejdźmy teraz do konkretnych odbiorców pomocy publicznej. Jak już pisaliśmy wyżej, wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom w sektorze górnictwa węgla kamiennego wyniosła w 2003 roku prawie 17,5 mld PLN (wzrosła o 15,8 mld PLN w porównaniu z rokiem 2002) i stanowiła aż 61,2% ogólnej wartości pomocy publicznej państwa udzielonej wszystkim przedsiębiorcom w tymże roku. Pomoc ta udzielona została głównie w formie umorzenia podatków lub składek na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006¹⁵⁹. Biorąc pod uwagę, że pomoc publiczna dotyczyła działalności około 40 kopalń, średnia wielkość pomocy przypadająca na jedną kopalnię była bardzo duża. Prawie cała pomoc w tym sektorze przeznaczona była na restrukturyzację¹⁶⁰. Znajomość tych ogromnych kwot wydatkowanych przez państwo na umorzenie długów górnictwa pozwala znacznie lepiej zinterpretować „cudowną” poprawę wyników finansowych tego sektora w 2004 r., zrelacjonowaną w poprzedniej części tego rozdziału. Można też sobie zadać pytanie o trwałość tych wyników w obliczu zaprzestania tak ekstensywnej pomocy dla tego sektora.

Znaczną jednostkową kwotę pomocy otrzymała w 2003 r. Grupa Polskie Koleje Państwowe S. A. z przeznaczeniem na restrukturyzację¹⁶¹. Obok górnictwa węgla kamiennego kolejnym sektorem ciężkim dotowanym przez państwo (choć już na znacznie mniejszą skalę) był sektor hutnictwa żelaza i stali. Największym przedsiębiorstwem (grupuje ono 4 największe huty) są Polskie Huty Stali S. A., które otrzymały 2,1 mld PLN pomocy. Innym dużym beneficjentem pomocy jest Huta Luccini Warszawa. Sp. z o. o., która otrzymała 197,8 mln PLN. W przeważającej części pomoc przeznaczona była na restrukturyzację. Należy nadmienić, iż rok 2003 był ostatnim, w którym dopuszczalne było udzielanie pomocy na restrukturyzację w sektorze hutnictwa żelaza i stali.

¹⁵⁹ Dz. U. Nr 210, poz. 2037.

¹⁶⁰ Wielkość pomocy udzielanej poszczególnym podmiotom wchodzącym w skład sektora była zróżnicowana, co wynika m. in. z wielkości przedsiębiorstwa, wielkości aktywów i zatrudnienia, itd. Największą pomoc otrzymały spółki węglowe grupujące kilka lub kilkanaście kopalń. Przykładowo, Rybnicka Spółka Węglowa S.A. otrzymała 3,1 mld PLN, Gliwicka Spółka Węglowa S.A. 2,7 mld PLN, Kompania Węglowa S.A. 2,2 mld PLN.

¹⁶¹ 907,0 mln PLN w formie gwarancji Skarbu Państwa. Znacznie mniej dostały w tym roku jej spółki zależne: PKP Przewozy Regionalne Sp. z o. o. 208 mln PLN, PKP Intercity Sp. z o. o. 15 mln PLN.

Podobnie jak w przypadku górnictwa i kolei, rok 2003 był kolejnym rokiem restrukturyzacji sektora budownictwa okrętowego. Stocznia Szczecińska Nowa S. A. otrzymała pomoc w wysokości 393,8 mln PLN (195,4 mln PLN w roku poprzednim), natomiast Stocznia Gdyńska S. A. 60,2 mln PLN (49,5 mln PLN w roku 2002).

W omawianej tutaj krótko analizie nie udało się dokonać precyzyjnej oceny, jaka część pomocy publicznej państwa przypadała w ostatnich latach na przedsiębiorstwa państwowe i spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Powodem jest brak odpowiednich danych sprawozdawczych. Jednak z analizy kierunków tej pomocy według sektorów i branż wynika wyraźnie, że głównymi odbiorcami pomocy były właśnie przedsiębiorstwa i spółki państwowe z sekcji najmniej sprywatyzowanych, albo w których prywatyzacja rozpoczęła się najpóźniej, jednocześnie określanymi jako wrażliwe (górnictwo, PKP, hutnictwo, przemysł stoczniowy). Analiza nasza wskazała też na to, że decyzje o kierunkach i wysokości pomocy publicznej były w przeszłości podejmowane pod dużym wpływem państwowych i przemysłowych grup interesu, które dążyły do zminimalizowania skutków społecznych koniecznych działań dostosowawczych w tych sektorach kosztem reszty gospodarki. Pomoc publiczna państwa służyła więc w większym stopniu realizacji doraźnych i wycinkowych celów politycznych i społecznych niż promowaniu wzrostu i konkurencyjności gospodarki, na co powinna być w głównej mierze skierowana. Biorąc pod uwagę ciągle dużą siłę polityczną tych grup interesu, ulokowanych w najbardziej uzwiązkowionych i mało sprywatyzowanych sektorach nie można wykluczyć, że mimo wyraźnych zobowiązań naszego kraju wobec Unii Europejskiej co do zakresu i wielkości udzielanej pomocy publicznej, wysokie koszty utrzymywania przedsiębiorstw w sektorze publicznym będą w takiej czy innej formie pomocy publicznej nadal ponoszone.

Rada Ministrów przyjmując w marcu 2005 r. *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*, dokonała głębokiej krytyki sposobu prowadzenia tej polityki w przeszłości. Stwierdzono, że brakowało nie tylko kompleksowego podejścia ujmującego procesy wsparcia środkami publicznymi w skali kraju i w kontekście wpływu udzielanej pomocy na wydatki sektora finansów publicznych, ale także oceny jej skuteczności i efektywności. Skrytykowano koncentrację tej polityki głównie na pomocy sektorowej dla górnictwa i hutnictwa (97,7 proc. ogólnej pomocy sektorowej w 2003 r.) i zbyt małą pomoc horyzontalną i regionalną. Postulowano dokonanie zasadniczych zmian w tej sferze, dostosowanych do warunków członkostwa w Unii Europejskiej. Za główne cele do realizacji w ramach przyjętego Programu uznano koncentrację pomocy publicznej na zadaniach prorozwojowych i zapewnienie maksymalnej absorpcji funduszy strukturalnych do wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego. Jego priorytety, to wsparcie działań horyzontalnych, w szczególności dla przedsiębiorstw z sektora MŚP, wspieranie rozwoju gospodarczego regionów (np. dofinansowywanie nowych inwestycji tworzących miejsca pracy, wspieranie inwestycji) i wygaszanie procesów restrukturyzacyjnych. W tym ostatnim przypadku chodzi o ukierunkowanie pomocy publicznej na restrukturyzację w przedsiębiorstwach, które są zdolne do samodziel-

nego funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim oraz o przyjęcie zasady, że pomoc na restrykturyzację nie powinna służyć utrzymywaniu nieefektywnych miejsc pracy.

Przyczyny hamowania prywatyzacji

Obserwując wyniki przekształceń własnościowych w Polsce przez cały piętnastoletni okres transformacji ustrojowej nie sposób zaprzeczyć, że struktura własnościowa naszej gospodarki zmieniła się wyraźnie na korzyść sektora prywatnego. Sektor państwowy stanowi już mniejszość¹⁶², a perspektywa osiągnięcia struktury własnościowej gospodarki zbliżonej do krajów Europy Zachodniej nie jest tak odległa jak na początku lat 90. Trzeba jednak przypomnieć, że w tym samym okresie także w tamtych krajach nastąpiły znaczne przesunięcia struktury własności w gospodarce na korzyść sektora prywatnego. Podczas gdy na początku lat 90. w krajach tych normą był udział sektora publicznego w gospodarce rządu 15 -20%, obecnie jest to raczej rząd kilku, do dziesięciu procent¹⁶³. We wszystkich tych krajach stopniowo uświadamiano sobie, że rola państwa jako właściciela przedsiębiorstw jest anachroniczna a nieefektywność państwowego nadzoru jest problemem, którego nie daje się na dłuższą metę w sposób racjonalny rozwiązać¹⁶⁴ i dlatego własność państwowa w gospodarce powinna zostać ograniczona do minimum. Współczesne państwa mogą wpływać na pożądane zachowania podmiotów gospodarczych znacznie skuteczniejszymi środkami, o charakterze regulacyjnym. Prywatyzacja przyniosła w tych krajach poprawę efektywności przedsiębiorstw, wzrost konkurencji, obniżenie cen i odciążała państwo oraz finanse publiczne. Jednak jej przeprowadzenie zwykle napotykało na opory społeczne i polityczne, zwłaszcza tych grup, które z różnych przyczyn zainteresowane były (lub nadal są) konserwacją własności państwowej i przywilejów nabytych w ramach tej własności¹⁶⁵.

Podobnie działo się i dzieje w Polsce. Na tle innych środkowoeuropejskich krajów transformacji (np. Węgry, Czechy), czy krajów bałtyckich prywatyzacja w Polsce była skuteczniej hamowa-

¹⁶² Sektor publiczny wytwarzał w Polsce w 2004 r. już tylko 23% PKB. Osiągnięcie względnie wysokiego udziału sektora prywatnego w gospodarce zawdzięczamy jednak w większym stopniu oddolnemu rozwojowi tego sektora niż samej prywatyzacji sektora państwowego. Więcej na ten temat w: Błaszczuk (1999).

¹⁶³ Mierzonych wielkością zatrudnienia. Pod względem udziału w tworzeniu PKB wskaźnik ten jest podobnego rzędu i tylko w pojedynczych krajach (np. Grecja) osiąga 15%. Szczegółowe dane na temat udziału sektora publicznego w gospodarkach wszystkich krajów U. E. zostały przedstawione w: Ministerstwo Skarbu (2004).

¹⁶⁴ W obszernym studium Banku Światowego (Nellis, 2002) poświęcono sporo miejsca analizie tych zagadnień na tle doświadczeń różnych krajów świata od lat 60. do końca 80.

¹⁶⁵ Np. współcześnie obserwujemy wielkie demonstracje pracowników państwowych firm we Francji (kolei, energetyki) przeciwko prywatyzacji ich przedsiębiorstw. Nie jest tajemnicą, że w firmach tych pracownicy wywalczyli sobie bardzo wysokie przywileje socjalne i ekonomiczne. W Japonii przez 20 lat trwał spór o prywatyzację poczty państwowej, która jest właścicielem największych depozytów bankowych w tym kraju. W ostatniej fazie spór doprowadził do kryzysu rządowego i przyspieszonych wyborów jesienią 2005 r., ale zakończył się sukcesem rządu i poczta będzie sprywatyzowana.

na przez gospodarcze grupy interesu¹⁶⁶ i ugrupowania polityczne jej niechętne, które w wielu okresach miały dominujący wpływ w parlamencie i były zdolne do jej całkowitego wstrzymywania lub zablokowania w sektorach proklamowanych jako strategiczne. W rezultacie, odgórne przekształcenia własnościowe w naszym kraju przebiegały się z dużym trudem i miały bardzo nierównomierny przebieg w czasie i w różnych sektorach. Nie udało się doprowadzić do prywatyzacji górnictwa i kolei, o co najmniej kilka lat opóźniona została prywatyzacja hutnictwa, energetyki, sektora paliwowego, cukrowniczego, spirytusowego, chemicznego, spowolniono też zmiany własnościowe w sektorze bankowym i ubezpieczeń, w transporcie i telekomunikacji. Skutkowało to wysokimi ekonomicznymi kosztami zaniechania, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i całej gospodarki, co staraliśmy się pokazać powyżej. Wokół prywatyzacji niesłusznie powstała atmosfera sugerująca powszechną w niej obecność afer i nadużyć, na tym tle rozwijały się lęki społeczne przed jej skutkami i obawy co do celowości prywatyzacji. W obliczu takiego stanu rzeczy nawet rządy i ministrowie doceniający ważne znaczenie prywatyzacji dla pożądanych zmian strukturalnych w gospodarce nie byli w stanie dokonać przełomu w murze niechęci, uprzedzeń i obaw wobec niej. Naszym zdaniem, najwyższy czas, aby wreszcie zacząć traktować prywatyzację w sposób rzeczowy i bez uprzedzeń, jako niezbędną część polityki gospodarczej państwa.

Zmiany w polityce prywatyzacyjnej w 2004 roku

Pewne fundamenty pod takie działania położył poprzedni minister skarbu, Jacek Socha¹⁶⁷, który sprawował ten urząd od początku maja 2004 do września 2005 w ramach rządu kierowanego przez Marka Belkę. Jego zasługą jest przede wszystkim reaktywowanie na szeroką skalę prywatyzacji kapitałowej drogą oferty publicznej przez WGPW. Liczne i na ogół udane oferty publiczne dużych przedsiębiorstw wzbudziły powszechną uwagę i doprowadziły do długotrwałego ożywienia na warszawskiej giełdzie. Mniej znane są dokonania jego ekipy w porządkowaniu spraw związanych z prywatyzacją i przygotowywaniu programów dalszych działań na tym polu oraz w próbach usprawniania systemu nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa.

W trakcie swojej półtorarocznej kadencji minister nadał szybszy bieg rozpoczętym wcześniej sprawom prywatyzacyjnym i nie zawahał się przed rozpoczęciem nowych prywatyza-

¹⁶⁶ Są to najczęściej połączone siły części zarządów i związków zawodowych przedsiębiorstw i spółek państwowych. Ponadto, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa przysparzają też będącym u władzy partiom spory zasób dość lukratywnych stanowisk w swoich zarządach i radach nadzorczych do 'rozdania' politycznym sympatykom, co prowadzi wprost do klientelizmu politycznego.

¹⁶⁷ Socha jako były wieloletni Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych, ze względu na swoje przygotowanie i doświadczenia zawodowe był oceniany przez środowisko finansowe jako jeden z najbardziej profesjonalnych i kompetentnych szefów tego resortu.

cji, dotyczących wielkich przedsiębiorstw o ważnym znaczeniu dla całej gospodarki. Na skutek tych działań od maja 2004 do września 2005 r. podpisano 19 aktów komercjalizacji, dokonano 159 transakcji w ramach prywatyzacji pośredniej (w tym 11 podmiotów, w których udostępniono akcje po raz pierwszy, a w 148 podmiotach udostępniono do sprzedaży kolejne pakiety akcji), udzielono 53 akceptacje na prywatyzację bezpośrednią i wykreślono z rejestru przedsiębiorstw państwowych 56 przedsiębiorstw sprywatyzowanych tą ostatnią drogą¹⁶⁸.

Na Giełdę Warszawską, po udanym debiucie w 2004 roku Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych i PKOBP SA, w roku 2005 wprowadzano jedną po drugiej następane spółki z różnych sektorów, które od lat nie mogły się doczekać prywatyzacji¹⁶⁹.

W ramach prac porządkujących i przygotowujących grunt pod przyszłe prywatyzacje przeprowadzano konsolidację kilku grup kapitałowych w elektroenergetyce i wyłoniono z Polskich Sieci Energetycznych, zgodnie z dyrektywami unijnymi, Narodowego Operatora Systemu Przesyłowego, doprowadzono do wyodrębnienia Operatora Gazociągów Przesyłowych, co pozwoliło na rozpoczęcie prywatyzacji PGNiG, trwały też prace nad wyłonieniem Niezależnego Operatora Logistycznego w sektorze paliwowym¹⁷⁰.

Przygotowywano do prywatyzacji następane cztery firmy sektora wielkiej syntezy chemicznej, zakończono procesy restrukturyzacyjne w sprywatyzowanych hutach, rozpoczęto proces konsolidacji i restrukturyzacji finansowej upadających stoczni przy pomocy Agencji Rozwoju Przemysłu, skonsolidowano także górnictwo siarki i część przemysłu obronnego. Trudno ocenić jednoznacznie celowość wymienionych wyżej zabiegów konsolidacyjnych, gdyż wymagają one indywidualnej analizy. Można jedynie wskazać, że o ile głębsza, strategiczna restrukturyzacja przedsiębiorstw jest najskuteczniejsza po prywatyzacji, to porządkowanie prawne i organizacyjne oraz restrukturyzacja finansowa, a niekiedy łączenie powiązanych firm w większe podmioty przed prywatyzacją są czasami koniecznymi warunkami do tego, aby przedsiębiorstwa te mogły znaleźć nowego właściciela. Trzeba jednocześnie dodać, że obecnie Minister Skarbu dysponuje sporą pulą własnych środków finansowych, które mogą być przeznaczone na restrukturyzację w ramach pomocy publicznej, co daje mu znacznie większe pole manewru w rozwiązywaniu tego typu problemów niż to było wcześniej¹⁷¹.

¹⁶⁸ Por. Ministerstwo Skarbu (2005 a).

¹⁶⁹ Były to m. in.: LOTOS SA, Zelmer SA, Ciech SA, Polmos Białystok S.A., Zakłady Chemiczne Police, Zakłady Azotowe Puławy, Firma Chemiczna 'Dwory' S.A., Oświęcim, Opoczno S.A., Impexmetal S. A., Metalplast-Oborniki Holding Sp. z o.o., Zespół Elektrociepłowni Poznańskich S.A., Zespół Elektrociepłowni w Łodzi S.A i PGNiG.

¹⁷⁰ Instytucje pełniące funkcje Operatorów Systemów Przesyłowych mają pozostać w domenie państwowej, w odróżnieniu od przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i dystrybucją energii i paliw, które podlegają prywatyzacji.

¹⁷¹ W gestii Ministra Skarbu Państwa oprócz środków (2% wpływów z prywatyzacji) przeznaczonych na realizację jego celów ustawowych (prywatyzację i gospodarowanie mieniem S.P.) pozostają środki przeznaczone na restrukturyzację mającą na celu doprowadzenie do rentowności wybranych branż lub podmiotów przed ich prywatyzacją (15% uzyskanych przychodów z prywatyzacji – art. 56 ust. 1 pkt. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Sukcesem tej ekipy było doprowadzenie do rozwiązania kilku ważnych spraw spornych związanych z prywatyzacją, które ciągnęły się od wielu lat (np. w sprawie Huty Luccini Warszawa, Elektrimu i jego inwestycji w PAK SA, czy w sprawie Naftoportu SA). Minister Skarbu prowadził też negocjacje w sprawie ugody z Eureko dotyczącej prywatyzacji PZU SA, ale w tym przypadku Sejmowi udało się zablokować te działania.

Ważnymi wydarzeniami było też uchwalenie dwóch nowych ustaw zainicjowanych przez Ministerstwo Skarbu. Jedną z nich jest *Ustawa o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*¹⁷². Prokuratura generalna ma dwa główne zadania: zastępstwo Skarbu Państwa w procesach sądowych oraz opiniowanie projektów umów, których stroną ma być Skarb Państwa. Uchwalenie tej ustawy przecięło długoletnie spory, których część uczestników postulowała stworzenie jeszcze jednej instytucji sprawującej funkcje właścicielskie wobec majątku Skarbu Państwa.

Druga, to *Ustawa o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego* uchwalona w dniu 03.06.2005 r., nazwana potocznie ustawą o „złotym wecie”. Ustawa ta ma umożliwić Skarbowi Państwa ingerencję władczą w niektóre decyzje organów wybranych spółek, w których jest mniejszościowym właścicielem, lecz jedynie w precyzyjnie określonych sprawach i przypadkach. Weto Skarbu Państwa zastosowane w tych sprawach podlega zaskarżeniu przed sądem. Zamysłem tej ustawy jest zachowanie przez Skarb Państwa pewnej ograniczonej kontroli nad ustrojowymi decyzjami sprywatyzowanych spółek, które będą uznane za ważne dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, przy jednoczesnym uniemożliwieniu ingerencji w biznesową działalność tych spółek.

Chociaż rozwiązania tej ustawy mogą być uznane za kontrowersyjne, można je potraktować jako „mniejsze zło” w porównaniu do dotychczasowych praktyk nieuregulowanej ingerencji Skarbu Państwa w działalność spółek, w których jest częściowym czy mniejszościowym właścicielem. Ponadto, ustawa ta próbuje w ten sposób rozwiązać sprawę dopuszczenia do prywatyzacji firm, które przez znaczące kręgi polityczne są uważane za firmy o strategicznym znaczeniu i jako takie wymagające kontroli przez państwo. Dla funkcjonowania tej ustawy ważna będzie interpretacja, które spółki mają istotne znaczenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego a także praktyka rozstrzygania spraw spornych przez sądy.

Ważną spuścizną ekipy Jacka Sochy jest też dokument programowy pod nazwą *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego w Polsce na tle rozwiązań w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej* z kwietnia 2005 roku. Intencją jego autorów by-

¹⁷² Podpisana przez Prezydenta 15 sierpnia 2005 r.

ło przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów, do czego jednak nie doszło. W *Strategii* zaproponowano docelowy udział własności państwowej w poszczególnych sektorach gospodarki, przy założeniu, że jej struktura własnościowa zostanie upodobniona do tej, jaką charakteryzują się najsilniej rozwijające się kraje Unii Europejskiej, takie jak Holandia, Hiszpania czy Wielka Brytania (co oznacza kilkuprocentowy udział sektora publicznego w tworzeniu PKB). Według autorów tego dokumentu własność państwowa powinna pozostać na stałe zachowana (w całości bądź części) jedynie w przedsiębiorstwach pełniących funkcję operatorów przesyłowych sektorów sieciowych, w infrastrukturze kolejowej, infrastrukturze portów morskich i lotniczych, w lasach państwowych i części uzdrowisk, w jednostkach badawczo-rozwojowych uznanych za strategiczne, w przedsiębiorstwach rolniczych decydujących o postępie naukowym w hodowli i uprawie roślin, w wydzielonej części przemysłu obronnego, w publicznej telewizji i radio, w PWPW oraz w kilku bankach (Bank Gospodarstwa Krajowego, pakiet większościowy w PKO BP SA, określony pakiet w BGŻ) i w jednej firmie ubezpieczeniowej (określony pakiet w PZU). Wszystkie inne sektory powinny być poddane prywatyzacji. Wydaje się, że zakreślenie w tym dokumencie docelowego obszaru własności państwowej jest zasadne, za wyjątkiem specjalnego i niezbyt uzasadnionego potraktowania PKO BP, BGŻ i PZU jako firm o charakterze narodowym. Projekcja ta zasługuje na poważne rozważenie przez następców obecnego ministra.

Na uwagę zasługują także wysiłki podjęte w celu wprowadzenia systemowych rozwiązań w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami i spółkami, w których Skarb Państwa posiada udziały. Opracowane zostały zasady¹⁷³, wzorowane na wskazówkach metodycznych OECD, określono w postaci zbioru instrukcji¹⁷⁴ procedury i metody postępowania oraz tryb ustalania dywidend pobieranych od tych spółek. Dokumenty te zostały przekazane organom spółek i przedsiębiorstw.

Wnioski

Główne wnioski wynikające z naszego opracowania można streścić następująco:

1. Własność państwowa w naszej gospodarce jest nadal rozbudowana i w dalszym ciągu dominuje w niektórych sektorach, gdzie opóźniono rozpoczęcie prywatyzacji z przyczyn politycznych.
2. Luka efektywnościowa (mierzona różnicą w wydajności pracy oraz w relacji płac do wydajności) między sektorem prywatnym a publicznym jest bardzo duża i nadal się powiększa na

¹⁷³ 'Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi' (Druga edycja), Ministerstwo Skarbu 2005.

¹⁷⁴ 'Instrukcje postępowania przy realizacji zadań Ministra Skarbu Państwa związanych z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa', Ministerstwo Skarbu 2005.

niekorzystać sektora publicznego. Wpływa to ujemnie na wyniki efektywnościowe i na tempo wzrostu całej gospodarki.

3. Koszty podtrzymywania przez państwo ze środków publicznych trwale nieefektywnych sektorów były i są wysokie. Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw trafiała głównie do wielkich przedsiębiorstw państwowych z tych sektorów i nie służyła rozwojowi.
4. Taki stan rzeczy nie może być podtrzymywany na dłuższą metę, gdyż zagraża to z jednej strony finansom publicznym, a z drugiej jest sprzeczne z zasadami konkurencji obowiązującymi w Unii Europejskiej.

Rekomendacje

1. Należy przyspieszyć proces wychodzenia państwa z roli właściciela przedsiębiorstw. Potrzebny jest konkretny program, określający docelowy stan sektora państwowego i terminy jego realizacji. Program ten powinien zostać zaakceptowany przez rząd i parlament i szeroko rozpowszechniony.
2. Ze względu na zróżnicowaną kondycję różnych podmiotów gospodarczych będących w rękach państwa należy zastosować jednocześnie cały wachlarz metod zmierzających do ich prywatyzacji, tj.:
 - kontynuować sprzedaż dobrych i wartościowych przedsiębiorstw drogą oferty publicznej i/lub szukać dla nich odpowiednich inwestorów strategicznych;
 - pozbywać się w szybkim tempie tzw. „resztówek” Skarbu Państwa;
 - udostępniać na warunkach wyprzedaży (np. poprzez aukcje) przedsiębiorstwa drobne o niewielkiej wartości;
 - ułatwić procedury wychodzenia z rynku (likwidacji, upadłości) przedsiębiorstw państwowych, które nie mają szans przetrwania w obecnej postaci, tak aby ich majątek mógł znaleźć zastosowanie gdzie indziej.
3. Konieczny jest przegląd stanu i wyników procesu konsolidacji, która została zapoczątkowana w sposób, jak się wydaje, dość schematyczny w poszczególnych sektorach i zadecydować na podstawie tego przeglądu o jej kontynuacji w danym sektorze lub zaprzestaniu i zmianie strategii prywatyzacji dla tych firm.
4. Konieczny jest także przegląd częściowych prywatyzacji, które doprowadziły do utrwalenia własności mieszanej prywatno – publicznej. Trzeba rozważyć ponownie zasadność zachowania pakietów własnościowych przez Skarb Państwa, a w przypadku braku dostatecznego uzasadnienia – ustalić zakres oraz terminy wychodzenia z własności państwowej.

5. Warto wykorzystać dobrą koniunkturę w górnictwie i innych przemysłach surowcowych i ciężkich do przyspieszenia prywatyzacji w tych sektorach.
6. Trzeba zaprzestać dofinansowywania przedsiębiorstw tylko w celu ich przetrwania. Pomoc publiczna nie może dłużej służyć utrzymywaniu nieefektywnych miejsc pracy. Każde dofinansowanie ze środków publicznych musi służyć realizacji jasno określonego celu, który powinien się wyrażać w poprawie wyników przedsiębiorstwa.
7. Konieczne jest systemowe uporządkowanie nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami i spółkami państwowymi – dopóki one istnieją – tak by doprowadzić do tego, aby był on sprawowany lub przynajmniej koordynowany przez jedną instytucję. Konieczne jest egzekwowanie przejrzystych metod nadzoru korporacyjnego nad spółkami Skarbu Państwa, łącznie ze stosowaniem prawdziwych konkursów menedżerskich do obsadzania stanowisk w tych firmach.
8. Trzeba konsekwentnie wymagać od przedsiębiorstw sektora publicznego poprawy wyników ekonomicznych, stosowania wysokich standardów co do jakości produktów i usług oraz lepszego zarządzania. Trzeba stosować wymagającą, ale nie drenującą politykę pobierania dywidendy od tych firm.
9. Konieczna jest zmiana polityki udzielania pomocy publicznej, a w szczególności jej struktury (odchodzenie od pomocy sektorowej na rzecz horyzontalnej i regionalnej) oraz jej narzędzi (zwiększenie udziału narzędzi bezpośrednich zapewniających większą przejrzystość).
10. Niezbędna jest polityka medialna, która pokazywałaby osiągnięcia przedsiębiorstw prywatyzowanych i szanse, które się z tym wiążą dla załóg i środowiska lokalnego, a pośrednio – dla konsumentów. Trzeba się starać neutralizować grupy przeciwne prywatyzacji w przedsiębiorstwach pozyskując zwolenników prywatyzacji wśród załóg pracowniczych oraz wśród szerszej publiczności.

Rozdział 11. Polityka kursowa w trzecim etapie reform w Polsce¹⁷⁵

Jacek Rostowski przy współpracy Wojciecha Paczyńskiego i Przemysława Woźniaka

Dylematy sukcesu i dylematy porażki

Dylematy sukcesu. Póki Polska pozostaje przy złotym, to nawet przy odpowiedzialnej polityce makroekonomicznej (fiskalnej i monetarnej) gospodarka stoi przed nierozwiązalnym dylematem. Musimy mianowicie wybierać pomiędzy szybkim wzrostem i zagrożeniem kryzysem walutowym.

Potencjalnie nasza gospodarka jest prawdopodobnie w stanie rozwijać się w tempie mniej więcej 5-6% rocznie. Takie tempo wzrostu powoduje jednak oczekiwania szybko poprawiającego się poziomu życia, co z kolei zachęca gospodarstwa domowe do niskiego poziomu oszczędzania – po co oszczędzać jeśli w przyszłości będzie się bogatszym niż dziś? Z drugiej strony szybki wzrost wydajności pracy zachęca przedsiębiorstwa do wysokiego poziomu inwestycji, aby mogły skorzystać z przyszłej, wyższej, produktywności. Lukę oszczędności może wypełnić jedynie kapitał zagraniczny, który zresztą, dzięki perspektywie owego wzrostu i w kontekście naszego przystąpienia do Unii Europejskiej, chętnie u nas inwestuje i pożycza nam na inwestycje. A zatem, kiedy polska gospodarka szybko się rozwija mamy bardzo dużą nadwyżkę na rachunku kapitałowym i co za tym idzie podobnie duży deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego (OB). W latach 1997-2000 sięgał on nawet 8% PKB, co jest poziomem o wiele wyższym niż normalnie uznawany za niebezpieczny poziom 5% PKB.

Przy tak wysokim deficycie OB, gospodarka jest narażona na kryzys walutowy (ostrą deprecjację waluty krajowej) na skutek możliwych nagłych zmian w oczekiwaniach rynkowych. Ostra deprecjacja złotego może mieć kilka bardzo niepożądanych skutków dla gospodarki polskiej:

1. Odstraszenie na wiele lat bezpośrednich i portfelowych inwestorów zagranicznych.
2. Podwyższenie długoterminowych stóp procentowych, co nie tylko utrudniłoby spełnienie kryterium z Maastricht, ale także wpłynęłoby niekorzystnie na poziom inwestycji i wobec tego na tempo wzrostu gospodarczego, poziom bezrobocia i deficyt budżetowy.

¹⁷⁵ Rozdział ten stanowi syntezę publikacji tych samych autorów pod tym samym tytułem, wydanej w serii „Trzeci etap reform”, CASE 2004.

3. Aby ograniczyć efekt inflacyjny ostrej deprecjacji, bank centralny może być zmuszony znacznie podwyższyć krótkoterminowe stopy procentowe (tak ja na Węgrzech w 2003 r.), o podobnych negatywnych skutkach dla wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, i stanu budżetu.
4. Wyżej opisane efekty recesyjne mogą osłabić system bankowy, powodując zmniejszenie kredytu krajowego, i ponowne zmniejszenie aktywności gospodarczej.

Nie jest udowodnione, że wyżej wymienione krótkoterminowe negatywne efekty kryzysu walutowego koniecznie muszą odbić się negatywnie na tempie wzrostu w średnim czy długim okresie. Wielka Brytania osiągnęła znacznie szybszy wzrost w dziesięcioleciu po kryzysie z 1992 r. niż Niemcy i Francja, którym udało się pozostać w europejskim systemie kursowym (ERM1). Z drugiej strony, czeska gospodarka kulała od czasu kryzysu w 1996r do 2001r. Różnica między tymi dwoma przykładami prawdopodobnie wynika z faktu, że Czechy stoją przed takim samym „dylematem sukcesu” jak Polska. Zgodnie z tym, przez długi czas po kryzysie inwestorzy zagraniczni obawiali się, że zbyt duże inwestycje w Czechach mogą ponownie doprowadzić do bardzo wysokiego deficytu OB i razem z nim wysokiego ryzyka ponownego kryzysu walutowego. Do 2001r ograniczało to napływ inwestycji i wzrost gospodarczy w tym kraju. W Wielkiej Brytanii wzrost gospodarczy jest dużo mniej uzależniony od inwestycji zagranicznych niż w krajach Europy Środkowej. Można przypuszczać, że kryzys walutowy w Polsce miałby skutki bliższe tym w Czechach niż w Wielkiej Brytanii. W Polsce w latach 1999-2001 wysokie stopy procentowe pozwoliły obniżyć deficyt OB do bezpiecznego poziomu i uniknąć kryzysu walutowego – ale stało się to kosztem dramatycznego obniżenia tempa wzrostu z 6 proc. rocznie w 1997 do nieco ponad 1 proc. w 2002 r.

Niestety, polityka fiskalna nie pozwala uniknąć tego dylematu. Obliczenia Komisji Europejskiej wskazują na to, że nawet w gospodarkach „wschodzących” 1 punkt proc. obniżki deficytu budżetowego daje jedynie 0,5 pkt. proc. obniżki deficytu obrotów bieżących [EC 2002]. Wobec tego, aby obniżyć deficyt OB stanowiący 8 % PKB do poziomu 4 % używając jedynie polityki fiskalnej, konieczne byłoby zaciśnienie budżetu o 8 % PKB. Jest to równoznaczne ze zmniejszeniem wydatków sektora publicznego o ok. 20% lub zwiększeniem podatków o ok. 30% ! Takie posunięcia są oczywiście politycznie nie do przeprowadzenia – nie są one zresztą potrzebne z ekonomicznego punktu widzenia, gdyż, aby pogodzić szybki wzrost i zabezpieczyć się przed kryzysem walutowym, wystarczy wstąpić do strefy euro. Wtedy można mieć deficyt OB sięgający nawet 10% PKB, bez obawy o to, że inwestorzy zagraniczni uciekną od złotego, wywołując kryzys walutowy i gospodarczy. Przyjęcie euro powinno wspomóc powrót do szybkiego wzrostu gospodarczego i pozwolić znacznie zmniejszyć bezrobocie i poprawić byt najbiedniejszych obywateli.

Przeciwnicy szybkiego przystąpienia do strefy euro twierdzą, że ten krok pozbawi nas możliwości prowadzenia niezależnej polityki monetarnej i kursowej. W odpowiedzi na ten zarzut, wystarczy przypomnieć, że udział naszego handlu z UGW w dochodzie narodowym (co jest pewną miarą tego, na ile zmiany koniunktury w strefie euro będą miały podobne efekty u nas), jest więk-

szy niż u sześciu z 12 obecnych członków UGW (w tym Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii). Wobec tego Europejski Bank Centralny, który ustala politykę monetarną zgodnie z interesami całej strefy, będzie w reakcji na szoki gospodarcze prowadził politykę, która będzie – przeciętnie – w nieco większym stopniu dostosowana do naszych potrzeb niż do warunków w tych sześciu krajach. Nie powinniśmy się więc zbytnio obawiać utraty niezależnej polityki monetarnej

Jeśli chodzi o politykę kursową, to trzeba pamiętać, że pod względem udziału naszego handlu z UGW w naszym handlu ogółem (co stanowi pewną miarę tego, na ile jesteśmy narażeni na szoki wynikające z powiązań gospodarczych z krajami spoza UGW) jesteśmy już dzisiaj bardziej zintegrowani ze strefą euro niż 10 z 12 obecnych członków strefy euro. Oznacza to, że prawdopodobieństwo doświadczenia szoku (wynikającego z naszego handlu z krajami trzecimi), który obniżyłby kurs równowagi naszej waluty bez doprowadzenia do obniżenia wartości euro, jest bardzo małe – mniejsze niż w wypadku wszystkich obecnych członków UGW z wyjątkiem Austrii i Portugalii. Nie powinniśmy się wobec tego obawiać utraty kursu złotego jako amortyzatora gospodarki, tym bardziej, że kurs w naszych warunkach może stać się większym źródłem zaburzeń gospodarczych aniżeli ich amortyzatorem. Wykazują to nie tylko prace empiryczne przeprowadzone ostatnio w Banku Finlandii i Narodowym Banku Węgier [Habib 2002, Cserelmely i Vonnak 2002], ale także nieustające skargi w Polsce na aprecjację złotego i jej domniemany wpływ na konkurencyjność naszych eksporterów.

Reasumując: przy odpowiedzialnej polityce makroekonomicznej należy się liczyć z wieloletnim okresem presji rynków na aprecjację złotego. Wynikać ona będzie z naszego członkostwa w Unii Europejskiej, znacznych funduszy, które będą do naszego kraju z tego powodu płynąć (nawet jeśli nie wpłyną do budżetu), i – co najważniejsze – oczekiwań szybszego wzrostu gospodarczego w Polsce, niż w innych krajach Unii.

Dylematy polityki populistycznej

Lawinowo rosnący deficyt budżetowy lat 2001-04 stworzył podwaliny pod zupełnie inną politykę makroekonomiczną niż ta, którą zakładaliśmy w poprzedniej części. Istnieje poważne zagrożenie, że Polska nie będzie w stanie spełnić głównych kryteriów z Maastricht i przystąpić do UGW przez wiele lat. Kiedy rynki spostrzegą, że nie jesteśmy w stanie spełnić kryterium budżetowego i inflacyjnego, można się spodziewać wzrostu długookresowych stóp procentowych i (przy zmniejszeniu atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych) zwiększenia prawdopodobieństwa okresowego wystąpienia silnej presji deprecjacyjnej w formie kryzysów lub mini-kryzysów walutowych¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Podobnych do sytuacji na Węgrzech w czerwcu 2003 r., która wymusiła podwyższenie stóp procentowych o 6 punktów.

Kilka elementów instytucjonalnych może jednak znacznie utrudnić prowadzenie konsekwentnej polityki populistycznej. Należą do nich:

1. Zapisy ustawowo-konstytucyjne ograniczające dług publiczny do 60% PKB. Te zapisy nie tylko znacznie utrudniają (po jakimś czasie wręcz uniemożliwiają) politykę wysokich deficytów budżetowych, ale także ograniczają pole do dewaluacji, bo te zwiększają relację długu zagranicznego do PKB, i wobec tego relację długu publicznego ogółem do PKB.
2. Pakt stabilności i wzrostu, który ogranicza dozwolony deficyt budżetowy do 3% PKB. Koszty niedostosowania się do wymogów Paktu mogą być dla Polski bardzo znaczące, szczególnie jeśli chodzi o dostęp do Unijnych funduszy spójności. Kolejne deprecjacje/dewaluacje złotego mogą także wywołać znaczną presję polityczną ze strony pozostałych członków Unii i Komisji Europejskiej, którzy uważają, że jednolity rynek jest sprzeczny z „dewaluacjami konkurencyjnymi”.

Gdyby nawet znalazły się metody na obejście powyższych przeszkód, prędzej czy później Polska będzie zmuszona do powrotu do odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej, bo tylko taka polityka może zapewnić wystarczająco wysoki poziom inwestycji zagranicznych. Ten powrót oznacza oczywiście powrót do *dylematów sukcesu*, które już analizowaliśmy. Wobec tego w pozostałej części opracowania ograniczamy się do omówienia owych „dylematów sukcesu” i rozważań, w jaki sposób Polska może sobie z nimi poradzić.

Zasadniczym wnioskiem z powyższej analizy jest stwierdzenie, że w interesie Polski leży jak najszybsze przystąpienie do UGW. Przemawiają za tym następujące fakty:

1. Przy szybkim wzroście gospodarczym i ostrożnej polityce makroekonomicznej, napływ kapitału, którego można się spodziewać w pierwszych kilku latach naszego członkostwa w UE, wywierać będzie znaczną presję aprecjacyjną na realną i nominalną wartość złotego.
2. Polska stanowi optymalny obszar walutowy z krajami UGW w nie mniejszym stopniu niż wiele krajów UGW w momencie jej założenia.

Wybór systemu kursowego

W pozostałej części opracowania analizujemy korzyści i koszty następujących możliwych systemów kursowych w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UGW:

1. obecny system bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) z dodatkiem bezpośredniej interwencji na rynku walutowym;
2. europejski mechanizm kursowy (tzw. ERM2);
3. zwykły stały kurs złotego wobec euro (tzw. „soft peg”);
4. system izby walutowej (ang. currency board) wiążący złotego do euro;
5. jednostronne wprowadzenie euro przed przystąpieniem Polski do UGW.

Każdy z powyższych systemów kursowych trzeba przeanalizować pod kątem następujących kryteriów:

- wpływu na ogólną stabilność makroekonomiczną gospodarki;
- oceny, czy ułatwia on jak najszybsze spełnienie kryteriów z Maastricht;
- efektów dla wzrostu gospodarczego i obniżenia bezrobocia.

Jeśli przyjmujemy jako cel jak najszybsze przystąpienie Polski do UGW, to powinniśmy także zakładać przystąpienie do ERM2 na rok przed osiągnięciem deficytu budżetowego spełniającego kryterium z Maastricht.

Implikacje dla polityki fiskalnej

Przyjęcie jak najszybszego przystąpienia Polski do UGW jako strategicznego celu polityki makroekonomicznej ma ważne implikacje dla pożądanej polityki fiskalnej. Po pierwsze, deficyt sektora publicznego powinien być zredukowany poniżej 3% PKB jak najszybciej po 2005 r. Osiągnięcie tego poziomu pozwoliłoby Polsce na wstąpienie do UGW dwa lata później – jeśli kryterium kursowe nie byłoby rygorystycznie interpretowane przez stronę unijną i zakładając spełnienie pozostałych kryteriów.

Dla perspektyw spełnienia kryteriów fiskalnych istotne znaczenie będzie miało po pierwsze tempo wzrostu gospodarczego, a po drugie formalna decyzja o klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w relacji do sektora publicznego. Jeśli wzrost będzie szybki i OFE zostaną włączone do sektora publicznego, to spełnienie budżetowego kryterium z Maastricht nie będzie trudne. Jeśli wzrost będzie powolny, a OFE pozostaną poza sektorem publicznym, to spełnienie kryterium budżetowego będzie sensowne dla nowego rządu. Tylko w przypadku, gdy wzrost będzie powolny i OFE w sektorze publicznym, pojawi się pokusa utrzymania wysokich deficytów.

Okazuje się zatem, że już mamy w Polsce stosunkowo efektywne instytucje ograniczające nieodpowiedzialność fiskalną polityków, i wymuszające spełnienie fiskalnego (najtrudniejszego) kryterium z Maastricht. Dwa ważne wnioski wynikające z takiego stanu rzeczy można ująć następująco:

1. nie wolno w żaden sposób osłabić istniejących instytucji w tym zakresie¹⁷⁷;
2. trzeba wykorzystać istniejącą sytuację, aby jak najszybciej spełnić pozostałe kryteria i przystąpić do UGW w najszybszym możliwym terminie.

¹⁷⁷ Polska nie powinna więc zastosować systemu ESA 95 do liczenia długu publicznego i PKB w swoim prawie wewnętrznym gdyż osłabiłoby to dyscyplinę, jakiej ustawa o finansach publicznych wymaga od polityków. Nie oznaczałoby to jednak, że Polska nie powinna popierać w UE tych, którzy chcą, aby reforma emerytalna nie utrudniała krajom spełnienia kryteriów z Maastricht i wymogu fiskalnego Paktu o Stabilności i Wzroście.

Obecny system bezpośredniego celu inflacyjnego

Obecny system bezpośredniego celu inflacyjnego okazał się bardzo skuteczny w osiągnięciu głównego celu polityki pieniężnej, jakim jest obniżenie inflacji. Okazał się on także dość skuteczny w osiągnięciu drugiego celu, jakim może być ograniczenie deficytu obrotów bieżących, dzięki czemu zagrożenie kryzysem walutowym – które wydawało się bardzo realne w latach 1997-99 – udało się zażegnać. Nie udało się jednak uniknąć nominalnej i realnej aprecjacji złotego (do połowy 2002 r. i ponownie od 2004 r.) ani ostrego wyhamowania wzrostu PKB i wzrostu bezrobocia. (Trzeba jednak zauważyć, że bezrobocie rosło bardzo szybko także w okresie jeszcze relatywnie szybkiego wzrostu PKB w latach 1998-2000, co wskazuje na przede wszystkim *mikroekonomiczne* źródła tego zjawiska w Polsce)¹⁷⁸.

Nie ma zatem jednoznacznych argumentów przemawiających za koniecznością zrezygnowania z systemu bezpośredniego celu inflacyjnego. Niemniej jednak, niektóre problemy wiążące się z tym systemem dały się zauważyć i jest możliwe, że wraz z przystąpieniem Polski do UE, będą się one raczej potęgowały niż malały.

Pierwszy oczywisty problem, to fakt, że w pełni płynny kurs nie jest dozwolony w ramach ERM2. Wobec tego, jeśli uznajemy za celowe przystąpienie Polski do ERM2, tak, aby móc jak najszybciej przystąpić do UGW, to najpóźniej w tym momencie będziemy musieli zrezygnować z całkowicie płynnego kursu. Drugi problem, to już wspomniany oczekiwany duży napływ kapitału zagranicznego do Polski w następnych kilku latach (przy odpowiedzialnej polityce makroekonomicznej). Można się spodziewać, że tak jak w ciągu ostatnich kilku lat, wywoła to znaczną realną (a nawet i nominalną) aprecjację złotego. Choć efekty nominalnej aprecjacji są korzystne z punktu widzenia ograniczenia inflacji, to koszty – szczególnie dla konkurencyjności sektora dóbr wymienianych z zagranicą – mogą być znaczące.

Bezpośrednie interwencje *ad hoc* na rynku walutowym

W ciągu ostatnich kilku lat obserwowaliśmy bardzo znaczną aprecjację realną złotego względem euro (waluty naszych głównych partnerów handlowych), a także, w latach 1999-2001 oraz 2004-2005, aprecjację nominalną wobec euro. Nic więc dziwnego, że – pomimo znaczącej deprecjacji złotego względem euro od połowy 2002 r. do początku 2004 r. – pojawiły się głosy proponujące doraźne bezpośrednie interwencje na rynku walutowym, aby co najmniej ograniczyć nominalną aprecjację złotego, a w niektórych wypadkach nawet z celem osiągnięcia znacznej realnej deprecjacji.

¹⁷⁸ Źródła bezrobocia zostały szeroko omówione w rozdziale 8 niniejszego raportu.

Bezpośrednie interwencje mogą być niesterylizowane albo sterylizowane. Jeśli bank centralny interweniuje z celu zapobieżenia aprecjacji nominalnej lub wywołania deprecjacji, to skupując walutę obcą na rynku (a właśnie na tym polega *bezpośredni* charakter interwencji)¹⁷⁹, zwiększa swoje rezerwy międzynarodowe i krajową bazę pieniężną. Przy niezmiennym popycie na krajowy pieniądz bazowy, powinno to doprowadzić do obniżenia stóp procentowych na rynku pieniężnym. Jeśli bank centralny nadal utrzymuje jakieś stopy interwencyjne (co jest prawdopodobne przy interwencjach doraźnych) to, jeżeli chce uniknąć sterylizacji, będzie musiał te stopy obniżyć. Niesterylizowane interwencje, prowadzą więc do utraty kontroli nad polityką monetarną (stóp procentowych). Zatem, przy sterylizowanej interwencji na rynku walutowym, bank centralny utrzymuje na nieobniżonym poziomie stopy procentowe.

W wypadku obu rodzajów interwencji zasadnicze pytanie brzmi: na ile interwencje takie są w ogóle skuteczne? Najnowsze badania empiryczne wskazują na to, że niesterylizowane interwencje mogą mieć statystycznie istotny wpływ na kurs, ale jest to potwierdzone tylko dla niektórych krajów wysoko rozwiniętych. W krajach średnio rozwiniętych, łącznie z krajami naszego regionu, takiego efektu badania nie wykazały. Tam, gdzie zdołano je zbadać, interwencje sterylizowane są albo zupełnie nieskuteczne (Leahy [1995], Neely [1998]) albo skuteczne wyłącznie wtedy, kiedy stanowią „sygnał” o zamiarze banku centralnego aby w niedługiej przyszłości poluzować politykę monetarną (Edison [1993]).

Pośrednie systemy kursowe: ERM2 i „międko-stały” kurs typu „soft peg”

ERM2 stanowi najbardziej obecnie akceptowany system kursowy z grupy tzw. systemów „pośrednich”, które mają za cel z jednej strony bezpośrednie ograniczenie inflacji, z drugiej zaś, pewne ograniczenie ruchów kursowych. O ile więc uważa się, że pośredni system tego rodzaju byłby Polsce przydatny, to z tego rodzaju systemów najbardziej naturalne byłoby przyjęcie ERM2.

Warto więc bliżej się przyjrzeć mechanizmom, które będą działały w gospodarce w wypadku obrony pasma przed (aprecjacyjną) presją rynkową. Presja taka mogłaby być skutkiem pewnej dewaluacji parytetu centralnego względem kursu rynkowego „na wejściu” do nowego systemu, albo skutkiem presji aprecjacyjnej narastającej z czasem już wewnątrz nowego systemu na skutek rosnących napływów kapitałowych.

Jak stwierdzono w poprzedniej części, interwencja na rynku walutowym może być sterylizowana lub niesterylizowana. Ze sterylizowaną interwencją przeciwko aprecjacji waluty krajowej wiąże się kilka problemów:

¹⁷⁹ Pośrednie interwencje polegają na manipulowaniu krótkich stóp procentowych tak, aby osiągnąć pożądany poziom kursu.

1. Jak już zauważyliśmy, efekt interwencji sterylizowanej na kurs może być bardzo ograniczony.
2. Jeśli nie wykluczamy wzrostu stóp procentowych, to w takim wypadku interwencja może okazać się dość skuteczna w krótkim terminie. Jednak wpływ takiej polityki na wynik budżetu państwa byłby znaczący. Dla porównania, bezpośredni koszt sterylizacji dla NBP w latach 1997-98 stanowił ok. 0,9% PKB; koszt, który w ostatecznym rozrachunku musiał być poniesiony przez budżet¹⁸⁰.
3. Dodatkowy problem wynika z faktu, iż wyższe stopy procentowe wynikające z szeroko zakrojonej sterylizacji mogą doprowadzić do *większego* napływu kapitału krótkoterminowego, wręcz zwiększając presję aprecjacyjną i wymagając dalszej interwencji i sterylizacji. Może doprowadzić to do tak zwanej „spirali sterylizacyjnej” o bardzo wysokich kosztach dla budżetu państwa i gospodarki. W takim wypadku spełnienie dwóch wyżej wymienionych kryteriów z Maastricht w sugerowanym terminie byłoby jeszcze bardziej zagrożone.

Jeśli chodzi o interwencje niesterylizowane to wiadomo, że mogą one być bardziej skuteczne niż sterylizowane. Dzieje się tak jednak (jak wspomniano powyżej) kosztem utraty kontroli przez bank centralny nad masą pieniądza krajowego lub nad stopami procentowymi. Wynika stąd niebezpieczeństwo nadmiernego wzrostu masy pieniądza, wzrostu inflacji i niejasny efekt takiej polityki na bilans obrotów bieżących. Po pewnym czasie te zjawiska mogą doprowadzić do odwrócenia się tendencji kursowych w kierunku deprecjacji, która potęgowałaby presję inflacyjną w kraju. W ramach klasycznej strategii pasma dopuszczalnych wahań kursowych, presje deprecjacyjne występujące na „dolnym” (aprecjacyjnym) krańcu pasma nie powinny się spotykać z interwencjami. Istniałaby więc, w sytuacji takiego „odwrócenia presji kursowej” możliwość aż 30% spadku wartości złotego i zagrożenie dość znacznego wzrostu inflacji, a co za tym idzie, utrudnienie spełnienia kryterium inflacji z Maastricht.

Z powyższej analizy wynika, że bardzo trudne może się okazać sprośanie wymogom kryterium kursowego z Maastricht, nawet jeśli jego interpretacja przez stronę unijną będzie dla nas przychylna. Ta przychylność oznacza zakaz *deprecjacji* przewyższających 2,25% od centralnego parytetu przy jednoczesnym przyzwoleniu na *aprecjację* aż o 15%. Trudności będą wynikały z braku skuteczności interwencji sterylizowanych i ograniczonej skuteczności interwencji niesterylizowanych, w sytuacji, w której trzeba będzie osiągnąć wyjątkowo wąskie pasmo wahań od parytetu centralnego (chociażby w kierunku deprecjacyjnym).

Według zasad ERM2, EBC nie będzie miało obowiązku interweniowania w nieograniczony sposób *intramarginalnie* w obronie złotego. Taki obowiązek istnieje tylko na *krańcach* do-

¹⁸⁰ Może warto także przypomnieć, że sterylizacja interwencji odbędzie się najprawdopodobniej przez sprzedaż bonów NBP bankom komercyjnym. Strata budżetu państwa byłaby w takim wypadku także dochodem tych banków, których większość należy do inwestorów zagranicznych. Wrażliwość Sejmu na tę sprawę jest dobrze znana.

zwolonego pasma wahań. Jest bardzo mało prawdopodobne, żeby strona unijna (Rada Ministrów UE) zgodziła się ustalić pasmo dla złotego na poziomie +/- 2.25% od parytetu centralnego, tak aby zobowiązać EBC do nieograniczonej interwencji na tak wyznaczonych krańcach pasma. Co więcej, nawet tzw. *automatyczna i nieograniczona* interwencja EBC na dewaluacyjnym krańcu pasma wahań złotego nie stanowi gwarancji, że pasmo zostanie obronione skutecznie przed atakiem spekulacyjnym. Jest tak dlatego, że EBC interweniuje *na rzecz NBP* w takiej sytuacji, i NBP musi w ciągu sześciu miesięcy pieniądze wydane przez EBC zwrócić. A zatem ERM2 (szczególnie jako sprawdzian spełnienia kursowego kryterium z Maastricht) narzuca Polsce bardzo trudne do sprostania wymogi w zamian za bardzo ni-
kłe wsparcie ze strony EBC.

Stały kurs w wariancie „miękkim” (tzw. „soft peg”). Ustalenie „stałego lecz przesuwalnego” parytetu złotego na okres spełnienia kryterium kursowego Traktatu z Maastricht może mieć jedną korzyść: unikamy w ten sposób problemu presji na kurs złotego wewnątrz pasma, i wobec tego ryzyka niespełnienia kryterium¹⁸¹.

System ten oznaczałby w warunkach polskich, że, po pierwsze, parytet jest wyznaczony na czas nieokreślony przez rząd razem z NBP. Po drugie, przy pełnej swobodzie przepływu kapitału, w systemie kursu stałego praktycznie nie ma możliwości prowadzenia przez NBP polityki stóp procentowych ani doraźnych interwencji na rynkach pieniężnych. Polityka monetarna sprowadza się wtedy do polityki kursowej. Przy ustalonym parytecie złotego, NBP musi skupować (lub sprzedawać) taką ilość waluty, jaką chcą wymienić uczestnicy rynku. Stopy procentowe zaś, kształtują się swobodnie na rynku pieniężnym tak, aby zapewnić równowagę pomiędzy popytem i podażą.

Podsumowując, przy *stałym kursie w wariancie „miękkim”*, typowy cykl napływu i odpływu kapitału zagranicznego może spowodować kryzys walutowy, który zakończyłyby się podwyższeniem i inflacji i stóp procentowych, ostrym spadkiem aktywności gospodarczej i wypadnięciem złotego z ERM2, a co za tym idzie, niespełnieniem przez Polskę kryterium kursowego.

Systemy kursów stałych, typu tzw. „hard peg”

Izba Walutowa (ang. currency board) – to następny wariant do rozważenia. Tak jak „stały kurs w wariancie miękkim”, Izba Walutowa pozwala uniknąć problemów ze spełnieniem kryterium kursowego wynikających ze spekulacyjnej presji na kurs. Izba ma jednak tę przewagę nad „miętko-stałym” kursem, że nie grozi jej załamanie na skutek kryzysu walutowego.

¹⁸¹ Nie uwzględniamy możliwości stosowania stałego kursu przy dalszym formalnym prowadzeniu polityki stop procentowych przez RPP. Taki system doprowadziłby szybko do kryzysu walutowego z uwagi na niemożność podejmowania stosownych decyzji o stopach procentowych w wystarczająco pilnym trybie przez dziesięcioosobową RPP.

Izba walutowa różni się od stałego kursu w wariantcie „miękkim” w dwóch wymiarach. Po pierwsze, *parytet* złotego do tzw. „waluty kotwicy” (w naszym wypadku zapewne euro), jest o wiele silniej ugruntowany prawnie niż przy zwykłym „miękkim” kursie stałym. Przy systemie Izby Walutowej parytet ten powinien być wpisany co najmniej do ustawy o Izbie (Izbą administrowałby przypuszczalnie NBP), z możliwością jego zmiany tylko przez zmianę ustawy. Jeszcze lepsze byłoby zapisanie parytetu do konstytucji (z możliwością jego zmiany w takim wypadku jedynie przy zmianie konstytucji). Po drugie, prawo o Izbie Walutowej musi także zawierać mechanizm, według którego Izba jest nie tylko zobowiązana wymieniać złote na euro (i z powrotem) według parytetu, ale co więcej, Izbie także zabrania się tworzenia krajowej bazy monetarnej jakąkolwiek inną drogą niż poprzez wymianę euro na złote.

Trzy wyżej wymienione przepisy, i bardzo mocne prawne ich zakotwiczenie, oznacza, że dopóki parytet „na wejściu” jest wybrany tak, aby nie był przewartościowany, dopóty będzie on wysoce wiarygodny, co najmniej w średnim okresie (a chodzi przecież o system, który ma trwać tylko do wstąpienia Polski do UGW). Warto tu zwrócić uwagę na niektórych z naszych sąsiadów, u których Izby Walutowe działają skutecznie i bez zakłóceń: w Estonii od 13 lat, na Litwie od 10 lat, w Bułgarii od 8 lat. Wszystkie trzy kraje mają niską inflację, niskie stopy procentowe i dość szybki wzrost gospodarczy.

Jedyny mankament Izby Walutowej to niechęć strony unijnej dla tego rozwiązania dla krajów, które tego wariantu nie wybrały już jakiś czas temu. Niestety, Polska takiej decyzji nie podjęła wtedy, kiedy ją proponowałem razem z Andrzejem Bratkowskim [Bratkowski i Rostowski, 2001]. Jednak w sytuacji, w której ortodoksyjne podejście do ERM2 i do spełnienia kryterium kursowego są dla nas tak niekorzystne, to nie możemy przyjąć preferencji strony unijnej za ostateczny argument w sprawach kursowych.

Jednostronna euroizacja. Jednostronna euroizacja ma bardzo podobne cechy do Izby Walutowej. Jest jednak jeszcze bardziej wiarygodna niż Izba. Wobec tego, dewaluacja „na wejściu” mogłaby być nieco głębsza niż w przypadku Izby, bez ryzyka wzrostu oczekiwań inflacyjnych lub powstania „inercji” inflacyjnej. Większa wiarygodność systemu także doprowadziłaby do nieco niższych stóp procentowych w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UGW. Z drugiej strony, Unia Europejska wyraziła się kilkakrotnie bardzo niechętnie o pomysł jednostronnej euroizacji. Oznacza to, że przeprowadzenie takiej polityki wymagałoby dużej stanowczości i jednomyślności władz gospodarczych RP.

Podsumowanie

Aby osiągnąć stały napływ inwestycji zagranicznych i trwały wzrost gospodarczy na poziomie, do jakiego aspirujemy (powyżej 5% PKB rocznie), a jednocześnie zabezpieczyć się

przed ryzykiem kryzysu walutowego wynikającego z tendencji do aprecjacji złotego, Polska powinna zwiększyć wysiłki w celu jak najszybszego przyjęcia wspólnej waluty europejskiej. Do najtrudniejszych do spełnienia warunków na tej drodze należą dostosowania fiskalne. Należy sądzić, że nawet przy wystąpieniu krótkookresowego zwycięstwa populistycznej polityki gospodarczej, odpowiedzialna polityka fiskalna rządu zostanie wymuszona przez okoliczności obiektywne i istniejące rozwiązania instytucjonalne. Wobec tego większa część artykułu poświęcona została dyskusji nad wyborem optymalnego systemu kursowego przy przechodzeniu do UGW.

Literatura cytowana w części IV

Spowolnienie prywatyzacji

- Antczak Małgorzata (2004), *Koszty spowolnienia prywatyzacji*, w: Błaszczyk B. (red) i inni (2004), str. 87-110.
- Antczak Małgorzata (2005), *Poprawa wskaźników w 2004 r.*, maszynopis nieopublikowany, CASE, czerwiec.
- Błaszczyk Barbara (red), Małgorzata Antczak, Michał Górzyński, Wioletta Nawrot (2004), *Koszty spowolnienia prywatyzacji*, Zeszyty BRE Bank – CASE, Nr. 70, Warszawa, zob. też www.case.com.pl
- Błaszczyk Barbara (1999), *Bilans prywatyzacji w Polsce na dziesięciolecie transformacji*, w: *Uwarunkowania rozwoju sektora prywatnego w Polsce*, Barbara Błaszczyk (red.), Raporty CASE No 30, Warszawa.
- Dynamika Przekształceń Własnościowych (2004), Nr 59, Ministerstwo Skarbu Państwa, grudzień.
- Dynamika Przekształceń Własnościowych (2005), Nr 60, Ministerstwo Skarbu Państwa, czerwiec.
- Górzyński Michał (2004), *Pomoc publiczna a własność państwowa*, w: Błaszczyk B. (red) i inni (2004), str. 51-86.
- Górzyński Michał (2005), „Aktualizacja informacji na temat pomocy publicznej”, maszynopis nieopublikowany, CASE, czerwiec.
- Krajewski Stefan (2004), *Procesy restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw*, Raport z badań zamawianych przez MSP, Łódź.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2004), *Raport o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek skarbu państwa i spółek z większością udziałem Skarbu Państwa w 2003 roku*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2005), *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego w Polsce na tle rozwiązań w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Departament Analiz i Prognoz, 14 kwiecień, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2005a), *Informacja o pracach MSP w okresie od maja 2004 do września 2005*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa.
- Nawrot Wioletta (2004), *Diagnoza stanu prywatyzacji w Polsce*, w: Błaszczyk B. (red) i inni (2004), str. 7-50.
- Nawrot Wioletta (2004a), *Postęp prywatyzacji w Polsce i potencjalny zasób prywatyzacyjny*, zaktualizowany raport wykonany w ramach projektu *Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, maszynopis nieopublikowany, CASE, grudzień 2004.
- Nellis John (2002), *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis*, Operations Evaluation Department Working Papers, World Bank, Washington D.C.

Polityka kursowa

- Bofinger, P. and T. Wollmershaeuser (2001), „Managed floating. Understanding the new international monetary order, *CEPR Discussion Paper* no. 3064, London.
- Bratkowski, A. i Rostowski, J. (2001), *Polityka*, Warszawa.
- Calvo, G. (1999), *On Dollarization*, available online at:
<http://www.bsos.umd.edu/econ/ciecpn5.pdf>
- Central Banks (1979), *Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the member states of the European Economic Community laying down the operating procedures for the European Monetary System*, str. 12.
- Connolly, B. (1995), *The Rotten Heart of Europe*, Faber and Faber, str. 426, Londyn.
- Csermely, A. and B. Vonnak (2002), *The role of the exchange rate in the transmission mechanism in Hungary*, paper presented at the research meeting on *Monetary Policy Transmission in the Euro Area and the Accession Countries*, 3 October 2002, National Bank of Hungary, Budapest.
- Ecofin (2000) European Council, (2000), 7 Nov. *Conclusions of the Council on the Exchange Rate Strategy of Candidate Countries*, November 7, available on <http://ue.eu.int/newsroom>
- European Central Bank (1998), 'Agreement of 1 September 1998 between the European Central Bank and the national central banks of the Member States outside the euro area laying down the operating procedures for an exchange rate mechanism in stage three of Economic and Monetary Union', str. 7, *Official Journal of the European Communities*, C345/6-12, 13.11.98. Brussels.
- Edison, H. (1993), 'The Effectiveness of Central Bank Intervention: a Survey of the Literature after 1982' *Special Papers in International Economics*, Princeton.
- Flood, R. and A. Rose (2001), 'Uncovered Interest Parity in Crisis: the Interest Rate Defence in the 1990s', *IMF Working Papers*, 01/207.
- Froot, K. and R. Thaler (1990), 'Anomalies: Foreign Exchange' *Journal of Economic Perspectives*, no. 4-3, pp. 179-93.
- Habib, M. (2002), 'Financial contagion, interest rates and the role of the exchange rate as a shock absorber in Central and Eastern Europe', *Discussion Paper No. 7*, pp. 42, Bank of Finland Institute for Economies in Transition, BOFIT.
- Hodrick, R. (1987), *The Empirical Evidence on the Efficiency of Forward and Futures Foreign Exchange Markets*, (Chur: Harwood).
- Leahy, M. (1995), 'The Profitability of US Intervention in the Foreign Exchange Markets' *Journal of International Money and Finance*, (December), pp. 823-44.
- Lewis, K. (1995), 'Puzzles in International Financial Markets' in *The Handbook of International Economics*, (eds. Grossman and Rogoff).
- Nadal-De Simone, F. and W. Razzak (1999), 'Nominal Exchange Rates and Nominal Interest Rate Differentials' *IMF Working Papers*, 99/141.

- Neely C. (1998), 'Technical Analysis and the Profitability of US Foreign Exchange Intervention' *Federal reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 80, No. 4, pp. 3-17.
- Paddoa-Schioppa T. (2003), 'Trajectory towards the euro and the role of ERMII' pp. 12, *mimeo*, Frankfurt.
- Rogoff K. (1985), 'The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target', *Quarterly Journal of Economics*, no. 100 (November), pp. 1169-89.
- Rostowski J. (2002), *The Debate on Early Accession to EMU by Transition Applicant Countries*, mimeo, pp. 14, Warsaw.
- Schwartz A. (2000), 'The Rise and Fall of Foreign Exchange Market Intervention' *NBER Working Papers Series*, No. 7751, available on <http://www.nber.oer/papers/w7751>
- Hodrick R. (1987), *The Empirical Evidence on the Efficiency of Forward and Futures Foreign Exchange Markets*, (Chur: Harwood).
- Leahy M. (1995), 'The Profitability of US Intervention in the Foreign Exchange Markets' *Journal of International Money and Finance*, (December), pp. 823-44.
- Lewis K. (1995), 'Puzzles in International Financial Markets' in: *The Handbook of International Economics*, (eds. Grossman and Rogoff).
- Nadal-De Simone F. and W. Razzak [1999] 'Nominal Exchange Rates and Nominal Interest Rate Differentials', *IMF Working Papers*, 99/141.
- Neely C. (1998), 'Technical Analysis and the Profitability of US Foreign Exchange Intervention', *Federal reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 80, No. 4, pp. 3-17.
- Paddoa-Schioppa T. (2003), 'Trajectory towards the euro and the role of ERMII' pp. 12, *mimeo*, Frankfurt.
- Rogoff K. (1985), 'The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target', *Quarterly Journal of Economics*, no. 100 (November), pp. 1169-89.
- Rostowski J. (2002), *The Debate on Early Accession to EMU by Transition Applicant Countries*, mimeo, pp. 14, Warsaw.
- Schwartz A. (2000) 'The Rise and Fall of Foreign Exchange Market Intervention' *NBER Working Papers Series*, No. 7751, available on <http://www.nber.oer/papers/w7751>

Zakończenie

Celem przedstawionego opracowania było ukazanie istotnych luk i opóźnień w procesie wprowadzania reform w Polsce i zaproponowanie niezbędnych kierunków zmian w wybranych, uznanych przez nas za newralgiczne obszarach. Dlatego w pracy tej nie było miejsca na ogólną ocenę efektów procesu transformacji, który rozpoczął się w naszym kraju w 1989 roku¹⁸². Raczej staraliśmy się koncentrować na wybranych obszarach, formułować diagnozę sytuacji w różnych dziedzinach i proponować rekomendowane rozwiązania.

W tym miejscu chcemy się jednak pokusić o trochę bardziej ogólną refleksję nad sytuacją Polski, z punktu widzenia skuteczności przeprowadzonych reform dla poprawy funkcjonowania gospodarki i państwa, a tym samym poziomu życia społeczeństwa.

Na tle przedstawionego raportu Polska jawi się jako kraj, który wprawdzie dokonał wielkiego wysiłku i zrobił duży krok naprzód, ale zatrzymał się w połowie (czy może w dwóch trzecich) drogi reform, i kto wie, czy z tego powodu nie zaczął się cofać.

Zatrzymanie to nie powinno być interpretowane tylko jako zahamowanie reform w czasie, choć i to jest prawdą, ale przede wszystkim nieobjęcie (lub niedostateczne objęcie) reformami niektórych istotnych dziedzin funkcjonowania państwa i gospodarki, co przyniosło negatywne skutki w wielu innych obszarach.

Zarówno w kraju, jak i za granicą nie ma wątpliwości co do tego, że Polsce udało się szybko i z sukcesem zrealizować pierwszy etap reform, tzn. doprowadzić do stabilizacji makroekonomicznej i dość daleko posuniętej liberalizacji w sensie otwarcia gospodarki na wymianę międzynarodową. Znacząca i szybka deregulacja gospodarki doprowadziła do eksplozji małej i średniej przedsiębiorczości w pierwszych latach transformacji. Te reformy pozwoliły na szybkie opanowanie recesji „transformacyjnej” i kraj powrócił szybko na drogę wzrostu gospodarczego. Stłumienie inflacji i wiarygodna polityka pieniężna stały się dodatkowym źródłem rosnącej wiarygodności kraju dla zagranicznych inwestorów i wierzycieli.

Reformy instytucjonalne, określane przez niektórych reformami „drugiego etapu” lub „drugiej generacji” zostały rozpoczęte również we wczesnych latach transformacji. Zmierzają one najpierw do szybkiego przywrócenia lub zbudowania od nowa podstawowych instytucji gospodarki rynkowej, co zaowocowało wielką liczbą przyjmowanych regulacji ustawo-

¹⁸² W sprawie ogólnej oceny reform i ich interpretacji por. Kochanowicz J, P. Kozarzewski i R. Woodward (2005), *Understanding Reform: The Case of Poland*, CASE Reports No 59, Center for Social and Economic Research, Warsaw 2005.

wych. Wraz ze zbliżaniem się terminu przystąpienia do Wspólnot Europejskich przyjmowane regulacje koncentrowały się coraz bardziej na spełnianiu wymogów i standardów instytucjonalnych Unii Europejskiej. Niezależnie od tego, jak ocenimy poszczególne regulacje, nie można zaprzeczyć, że proces akcesji stał się potężną motywacją do unowocześniania i dynamizacji naszej gospodarki.

Jednocześnie trzeba powiedzieć, że po pierwszych sukcesach wymienionych wyżej, poczynając od połowy lat 90. wewnętrzny impet zasadniczych reform systemowych w kraju zaczął słabnąć, a warunki rozpoczynania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze robiły się coraz trudniejsze. W jakiejś mierze do zmniejszenia impetu reform mogło się przyczynić poczucie sukcesu, potwierdzanego powszechnie zzewnątrz¹⁸³ i wydatne przyspieszenie wzrostu gospodarczego po 1993 r., co skłoniło rządzących do spoczęcia „na laurach” zamiast intensywnego kontynuowania trudnych reform korzystając z dobrych wyników gospodarki. Na pewno ważnymi czynnikami wytracania dynamiki reform były zjawiska ze sfery ekonomii politycznej reform, w tym pojawienie się warstwy wykluczonych – nie umiejących znaleźć sobie miejsca w nowym systemie i stopniowa konsolidacja starych i nowych grup interesu przeciwnych dalszym zmianom¹⁸⁴.

Świadomość tego, że kontynuacja reform jest niezbędna wniósł z powrotem na agendę polityczną rząd koalicji AWS-UW w 1998 roku. Jednak z czterech wielkich reform zamierzonych i ogłoszonych przez ten rząd udało się wdrożyć operacyjnie¹⁸⁵ tylko dwie (reformę emerytur¹⁸⁶ i drugi etap reformy samorządowej). Dwie pozostałe – dotyczące systemu edukacji oraz systemu opieki zdrowotnej pozostały niedokończone (również od strony koncepcyjnej) do dziś.

Żaden z dotychczasowych rządów nie podjął się konsekwentnej i całościowej reformy finansów publicznych. Wprowadzano wprawdzie dość istotne zmiany w systemie podatkowym, ale „bezwładność systemu” po stronie wydatków budżetu nie pozwoliła na dalej idące i trwale reformy po stronie podatków.

Reformy administracji publicznej, oprócz wprowadzania (w dość powolnym tempie) systemu służby cywilnej ograniczały się najczęściej do mało przejrzystych zmian organizacyjnych administracji centralnej, które po pewnym czasie najczęściej były odwracane.

¹⁸³ Por. np. Błoński M. i B. Wyżnikiewicz (2005), *Gdzie jesteśmy? Miejsca Polski w rankingach gospodarczych*, referat wygłoszony na konferencji Towarzystwa Ekonomistów Polskich w dniu 6.12.2005 pt. *Dlaczego inne kraje nas przeganiają?*

¹⁸⁴ Więcej na ten temat w Kochanowicz J, P. Kozarzewski i R. Woodward (2005).

¹⁸⁵ Na dalekosiężną ocenę skutków tych dwóch reform jest jeszcze za wcześnie.

¹⁸⁶ Reforma emerytur była w znacznym stopniu przygotowana za czasów poprzedniego rządu, firmowanego przez SLD. Jest to unikalny w Polsce przykład reformy, do której przygotowania udało się przyciągnąć wszystkie siły polityczne.

Nie udało się wprowadzić tak potrzebnej obywatelom i gospodarce reformy aparatu sprawiedliwości, która doprowadziłaby do poprawy stanowienia i egzekucji prawa i usprawnienia pracy sądów, co pozwoliłoby na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu i lepszą ochronę własności. Na przeszkodzie temu stanęły między innymi interesy grupowe sędziów i przedstawiciele innych zawodów prawniczych, strzeżone nadmiernymi immunitetami. W ten sposób doprowadzono do sytuacji, w której wydatnie rosną koszty sądownictwa, bez znaczącej poprawy jego efektywności. W sferze ustawodawstwa mamy zaś do czynienia z rosnącym załewem olbrzymiej ilości przepisów o niskiej jakości¹⁸⁷.

Również regulacja rynkowa zaczęła podlegać swoistej bezwładności biurokratycznej – odradzania się nowych przepisów i utrudnień w rozpoczynaniu i prowadzeniu działalności. Mimo wielu działań podjętych wcześniej w celu likwidacji tych barier, musiały one być wielokrotnie ponownie podejmowane. Nawet obecny stan, po wprowadzeniu w 2005 r. dosyć postępowej ustawy w tej dziedzinie pozostawia jeszcze wiele do życzenia¹⁸⁸. Gąszcz nieprzejrzystych przepisów obwarowanych ciężkimi sankcjami tworzy olbrzymie ryzyko prowadzenia działalności i staje się przeszkodą nie do przejścia, szczególnie dla małych przedsiębiorstw i nowych przedsiębiorców.

Tymczasem niektórzy nasi sąsiedzi przez wiele lat konsekwentnie realizowali reformy w obszarach sądownictwa, administracji publicznej i finansów publicznych, poszukiwali też korzystniejszych rozwiązań w sferze regulacji działalności gospodarczej i klimatu biznesowego. Toteż nie może dziwić, że w chwili obecnej wszystkie znane rankingi¹⁸⁹ wolności gospodarczej, warunków prowadzenia działalności, klimatu dla biznesu a także konkurencyjności gospodarki sytuują Polskę na o wiele gorszych pozycjach, niż kraje o podobnej (lub nawet gorszej) sytuacji wyjściowej, z którymi powinniśmy się porównywać (mowa tu o krajach wyszechradzkich i bałtyckich). Nie idzie tu przecież o jakiś wyścig, w którym kraje konkurują między sobą o szybkość reform, tylko o tempo wzrostu, a w ostatecznym rachunku o dobrobyt i lepszą jakość życia społeczeństw, które te reformy krajom przodującym w reformach przyniosły.

W przedstawionym raporcie próbowaliśmy pokazać wybrane obszary, w których szczególnie ostro występują opóźnienia reform i bariery dalszego rozwoju w Polsce, a także wykazać te dziedziny, w których reformy mogłyby przynieść znaczące korzyści bezpośrednie

¹⁸⁷ Problemy te poruszono w rozdziale 1 i 5 naszej pracy.

¹⁸⁸ Więcej na ten temat w rozdziale 2 pracy.

¹⁸⁹ Mowa tu o następujących rankingach: Wskaźnik Wolności Gospodarczej Heritage Foundation, Indeks Wolności Gospodarczej Instytutu Frasera i Instytutu Cato, Wskaźnik Konkurencyjności Wzrostu i Wskaźnik Konkurencyjności Przedsiębiorstw World Economic Forum oraz wskaźnik warunków prowadzenia biznesu (Doing Business) Banku Światowego. Por. Błoński M. i B. Wyżnikiewicz (2005) oraz Kwaśnicki W., *Wolności gospodarcze – jak pozostaliśmy w tyle za większością nowej Europy*, referat wygłoszony na konferencji Towarzystwa Ekonomistów Polskich w dniu 6.12.2005 pt. *Dlaczego inne kraje nas przeganiają?*

i zewnętrzne, całej gospodarce i społeczeństwu. Trudność na obecnym etapie reform, który określiliśmy umownie „trzecim etapem” polega na tym, że większość niezbędnych reform ma po pierwsze głęboki wymiar społeczny i polityczny oprócz wymiaru ekonomicznego i technicznego, a po drugie, że reformy te silnie wzajemnie się warunkują i trudno byłoby je zrealizować z osobna. Tę trudność można jednak postrzegać jako szansę, gdyż jednoczesna realizacja proponowanych reform poprzez ich wzajemne wzmocnianie się może wyzwolić efekt synergiczny.

W Polsce pozostał nierozwiązany, częściowo odziedziczony po poprzednim ustroju szczególny splot problemów (czy zaszłości) składający się z jednej strony z nadmiernej roli państwa w gospodarce (zarówno w sferze własności, jak i regulacji), w powiązaniu z wysokim stopniem redystrybucji dochodu, wymuszonym przez historycznie ukształtowane i prawnie usankcjonowane przywileje niektórych grup społecznych. Jednocześnie potrzeby najuboższych grup społecznych są realizowane na niedostatecznym poziomie. Stan taki powoduje, że bardzo trudno jest zmienić cokolwiek w wydatkach publicznych, które w większości są sztywne. Oznacza to brak przestrzeni dla zmian podatkach. W sposób nieuzasadniony racjonalnie (a częściowo fikcyjnie) podtrzymywany jest bardzo szeroki zakres dóbr publicznych¹⁹⁰, co zmusza do utrzymywania a nawet podnoszenia wysokiej skali redystrybucji. Jednocześnie niedostatecznie są realizowane podstawowe funkcje państwa (bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne, ochrona przestrzegania prawa) oraz jego funkcje rozwojowo – cywilizacyjne (np. wspieranie edukacji, inwestycje), bo brakuje na nie pieniędzy.

Wysoka i wzrastająca redystrybucja dochodów (w połączeniu z ciągle niezaspokojonymi potrzebami społecznymi na dobra publiczne) powoduje tendencję do pobierania coraz wyższych podatków i obciążeń płac na cele ubezpieczeniowe i socjalne. To z kolei, obok zbyt sztywnych regulacji rynku pracy jest jednym z głównych powodów utrzymującego się wysokiego bezrobocia. Niski stopień aktywności ekonomicznej ludności wpływa zaś negatywnie na oszczędności i wzrost i zwiększa skalę szarej strefy zmniejszając wpływy podatkowe budżetu.

W jakiś sposób ten „węzeł gordyjski” wzajemnie sprzężonych ze sobą i oddziaływujących na siebie negatywnych czynników trzeba przeciąć, bo inaczej będziemy jako gospodarka i społeczeństwo zsuwać się po równi pochyłej, zamiast się rozwijać. Co więc można i trzeba zrobić?

Aby wyjść z tego „zakłętą kręgu”, Polska powinna podjąć się niezbędnych, wzajemnie sprzężonych reform państwa i gospodarki w kilku ważnych obszarach. W naszym raporcie

¹⁹⁰ Np. w ochronie zdrowia od lat utrudniane było przez polityków wszystkich orientacji określenie tzw. koszyka usług bezpłatnych, co pozwoliłoby z innych usług medycznych uczynić legalnie dobra rynkowe. W sferze edukacji politycy z uporem podtrzymują zasadę bezpłatnego kształcenia przez uczelnie publiczne, choć wiadomo, że zasada ta tworzy nierówność w dostępie do edukacji i rujnuje szkoły wyższe.

proponujemy podjęcie szeregu kroków, z których najważniejsze przypominamy tu w największym skrócie:

- Odciążyć państwo w maksymalnie możliwym stopniu od sprawowania funkcji właścicielskich w gospodarce, przynoszących dziś więcej złego niż dobrego i bardzo kosztownych. Oprócz korzyści, które gospodarka uzyskałaby dzięki prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek państwowych pozwoliłoby to na znaczne oszczędności w sferze administracji publicznej.
- Zlikwidować wszystkie zbędne reglamentacje utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej, radykalnie uprościć i zmniejszyć koszty wchodzenia na rynek, również większych firm.
- Zmienić pozostałe nadal regulacje usztywniające rynek pracy i wprowadzić na ich miejsce przepisy umożliwiające wysoką elastyczność i mobilność zatrudnienia. Wprowadzać w różnych dziedzinach regulacje zachęcające do podejmowania aktywności ekonomicznej i zniechęcające do przedwczesnego opuszczania rynku pracy.
- Radykalnie uprościć podatki, tak, aby zminimalizować ich koszty administracyjne i koszty (w tym czas) po stronie podatników. Poprzez znaczne obniżenie progresji i likwidację ulg zmierzać do jednolitego podatku liniowego.
- Rozpocząć dalekosiężną reformę finansów publicznych po stronie wydatków. Konieczna jest znacząca zmiana struktury tych wydatków na korzyść wydatków rozwojowych, a także zmiana wadliwych proporcji wydatków w ramach transferów socjalnych. Uzyskanie korzystniejszej struktury wydatków pozwoli stworzyć warunki do zmniejszenia obciążeń płacowych.
- Długofalowym celem kompleksowej reformy finansów publicznych powinno być takie zbilansowanie wydatków i podatków, aby doprowadzić do nadwyżki budżetowej w latach dobrej koniunktury. Oznaczałoby to zaprzestanie zadłużania się na koszt przyszłych pokoleń.
- Rozumnie ograniczyć zakres dóbr i usług publicznych dostarczanych bezpłatnie przez państwo (np. w sferze opieki zdrowotnej czy edukacji), jednocześnie podnosząc znacznie wymagania co do jakości usług publicznych.
- Przeprowadzić zasadniczą reformę administracji publicznej, łącznie z dokonaniem audytu zewnętrznego badającego celowość istnienia poszczególnych urzędów i stanowisk i spełnianych przez nie funkcji. Wprowadzić do administracji publicznej zasady kilkuletniego programowania budżetowego i oceniania efektywności jej pracy. Ułatwić maksymalnie sposób kontaktowania się obywateli z urzędami (m. in. elektroniczna, dostęp internetowy).
- Przeprowadzić zasadniczą reformę stanowienia prawa, tak aby przepisy prawne sprzyjały aktywności gospodarczej a nie utrudniały ją i blokowały. Reforma ta polegałaby

głównie na stworzeniu takich procedur legislacyjnych, które w optymalnym stopniu pozwoliłyby na wykorzystanie w stanowieniu prawa wiedzy profesjonalnej i znajomości praktyki gospodarczej, w tym także podmiotów, których dotyczą tworzone przepisy.

- Przeprowadzić reformę sądownictwa i innych instytucji wymiaru sprawiedliwości, która powinna zapewnić wysoką sprawność i terminowość pracy sądów oraz efektywność egzekucji prawa i ochronę sądową podmiotów gospodarczych.
- Oprócz wzmocnienia podstawowych funkcji państwa, które postulowaliśmy wyżej, wychodząc naprzeciw potrzebom nowoczesności potrzebne jest przejęcie przez państwo większej inicjatywy we wspieraniu szeroko pojętej innowacyjności gospodarki. Konieczne są reformy instytucjonalne w finansowaniu nauki, dawno oczekiwane zmiany w systemie edukacji wszystkich szczebli i inne zmiany w regulacjach tworzących otoczenie dla rozwoju innowacyjności. Ważne jest także odpowiednie do potrzeb wzrostu innowacyjności skierowanie strumieni środków pomocowych z Unii Europejskiej.
- Co do otoczenia makroekonomicznego, sprzyjającego wymienionym wyżej reformom i zapewniającego wysoki, pozbawiony wstrząsów wzrost gospodarczy, rekomendujemy tak szybkie, jak to tylko możliwe wstąpienie do Unii Gospodarczo Walutowej. Spełnienie trudnych warunków wejścia do strefy Euro przybliży nas znacznie na drodze osiągnięcia celów innych reform, o których piszemy wyżej (np. reformy finansów publicznych).