



CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
www.case.com.pl

Polska 2004. Kierunki niezbędnych reform

MATERIAŁ PRASOWY

22 października 2004 r.

I Wprowadzenie str. 2

II Streszczenia wyników badań str. 4

1. Reforma procesu stanowienia prawa **str. 4**
2. Deregulacja rynku produktów i usług oraz nieruchomości **str. 5**
3. Znaczenie inwestycji zagranicznych i poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce **str. 8**
4. Elastyczność rynku pracy w Polsce **str. 10**
5. Wspieranie gospodarki opartej na wiedzy **str. 12**
6. Reforma wydatków publicznych **str. 14**
7. Kierunki reformy systemu podatkowego **str. 15**
8. Koszty zaniechania i spowolnienia prywatyzacji **str. 17**
9. Pożądane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce **str. 18**
10. Transfery społeczne **str. 20**
11. Strategie przystępowania Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej **str. 23**

III Sponsorzy projektu str. 25

Sponsor główny projektu



Sponsorzy projektu



I WPROWADZENIE

Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych to projekt poświęcony pogłębionej diagnozie stanu polskich reform i wskazaniu najważniejszych ograniczeń rozwoju polskiej gospodarki w przededniu i w pierwszych miesiącach naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Projekt był realizowany przez Zespół CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych od późnej jesieni 2002 do końca lata 2004.

Geneza tego projektu miała swoje źródło w obserwowanym istotnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2000-2002 w stosunku do wyników osiągniętych w połowie lat 90. Utrzymujące się wysokie bezrobocie oraz coraz szerzej podzielany pogląd, iż proste rezerwy wzrostu zostały już wykorzystane i należy poszukiwać nowych rozwiązań systemowych, które uczynią nasz kraj bardziej konkurencyjnym gospodarczo i w konsekwencji pozwolą wrócić na szybszą ścieżkę wzrostu, stanowiły istotne przesłanki dla realizacji projektu. Obserwowane ostatnio przyspieszenie wzrostu ma, jak można sądzić, dość kruche podstawy, a występujące zagrożenia w postaci przede wszystkim słabości finansów publicznych państwa i nierozwiązanych problemów sektora publicznego nie pozwalają z dużym prawdopodobieństwem liczyć na jego trwałość.

Program gospodarczy rządu koalicji SLD-UP od początku przewidywał tylko niektóre z koniecznych reform, i to w sposób ograniczony. Brak jednoznacznego poparcia politycznego dla tego programu postawił pod znakiem zapytania realizację nawet tak wąsko zakrojonych reform, a szerzący się w naszym kraju na coraz większą skalę populizm skłania do obaw o dalszą degradację istniejących rozwiązań systemowych, jak też spadek wiarygodności naszego kraju na świecie.

Jednocześnie, proces wstępowania Polski do UE został naszym zdaniem pozbawiony głębszej refleksji nad pożądanym kształtem instytucjonalnym polskiej gospodarki oraz optymalnym tempem dostosowań strukturalnych i instytucjonalnych do warunków funkcjonowania na europejskim i światowym rynku. Nowym wyzwaniem dla Polski stały się też ambitne cele dotyczące wzrostu konkurencyjności gospodarki europejskiej sformułowane na Szczycie Europejskim w 2000 r. w ramach tzw. Strategii Lizbońskiej.

Powyższe przemyślenia skłoniły nas do podjęcia po raz kolejny próby dokonania pogłębionej diagnozy stanu reform gospodarczych i jakości rozwiązań systemowych w Polsce w kontekście rosnącej konkurencji zewnętrznej po wejściu do Unii oraz pogłębiających się procesów globalizacji. Takiej diagnozy, przynajmniej niektórych z wybranych przez nas obszarów, ewidentnie brakuje w naszym kraju.

Badaniami objęto zarówno dziedziny, podlegające unijnym *acquis communautaire*, jak i pozostające w większości lub w całości w sferze kompetencji władz narodowych (rynek pracy, elementy polityki socjalnej, polityka fiskalna, prywatyzacja, otoczenie dla przedsiębiorczości). Główny nacisk został położony na zagadnienia strukturalne i instytucjonalne, gdyż od postępu w tej dziedzinie zależy obecnie, naszym zdaniem, przywrócenie gospodarce polskiej zdolności do szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Jedenaście podzespołów badawczych wykonało prace dotyczące wybranych przez nas kluczowych zagadnień, tj.:

- uwarunkowań prawnych konkurencyjności systemowej;
- deregulacji rynku produktów, usług i rynku przedsiębiorczości;
- poprawy klimatu inwestycyjnego (w tym kwestii inwestycji zagranicznych);
- deregulacji i elastyczności rynku pracy;
- tworzenia gospodarki opartej na wiedzy;
- kierunków naprawy finansów publicznych;

- reformy podatkowej;
- szacunku kosztów zaniechania i spowolnienia prywatyzacji;
- reformy ochrony zdrowia;
- problemów zabezpieczenia społecznego;
- oraz strategii przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej.

W trakcie trwających niespełna dwa lata prac odbywały się liczne dyskusje, w ramach których poszczególne podzespoły badawcze dzieliły się z innymi wynikami swoich prac i przemyśleń, a także staraliśmy się przyciągnąć do tej debaty ekspertów spoza naszego Zespołu. Do realizacji projektu zaprosiliśmy wielu specjalistów, a także korzystaliśmy z dorobku organizacji międzynarodowych, m.in. Banku Światowego, MFW, OECD i instytucji unijnych.

W ciągu najbliższych dwóch miesięcy pragniemy przedstawić szerokiej publiczności wyniki naszych prac w formie publikacji cząstkowych oraz raportu końcowego. Do tej chwili opublikowane zostały cztery raporty cząstkowe a pozostałe raporty są w druku. Dla potrzeb szerszego rozpowszechnienia wyników naszych prac przedstawiamy też w załączeniu krótkie streszczenia naszych opracowań.

Mamy nadzieję, że nasze prace i zawarte w nich przemyślenia przyczynią się do wzbogacenia debaty publicznej na temat koniecznych zmian i reform w polskiej gospodarce i organizacji społecznej i uczynią 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 Kozierekiewicz, Edward Kozłowski, Piotr Kurek, Jacek Łaszek, Małgorzata Markiewicz, Wioletta Nawrot, Jarosław Neneman, Wojciech Paczyński, Katarzyna Piętka, Bartłomiej Piotrowski, Radosław Piwowarski, Artur Radziwiłł, Jacek Rostowski, Aleksandra Rusielewicz, Piotr Rymaszewski, Joanna Siwińska, Agnieszka Sowa, Christoph Sowada, Krzysztof Surówka, Tadeusz Syryjczyk, Urszula Sztanderska, Wojciech Szymczak, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski, Richard Woodward.

Osobne podziękowania należą się sponsorom projektu badawczego i publikacji, których wymieniamy w innym miejscu.

Prof. dr hab. Barbara Błaszczak
koordynator projektu

II STRESZCZENIA WYNIKÓW BADAŃ

1. REFORMA PROCESU STANOWIENIA PRAWA

Autorzy: Piotr Rymaszewski, Piotr Kurek i Paweł Dobrowolski

Głównym celem opracowania jest analiza procesu stanowienia prawa jako podstawowego mechanizmu tworzenia ram funkcjonowania gospodarki. Warunkiem tworzenia dobrej regulacji jest analiza korzyści i kosztów proponowanych rozwiązań w oparciu o usystematyzowaną wymianę pogądów pomiędzy zainteresowanymi regulacją grupami podmiotów. Niestety w polskiej praktyce analiza taka praktycznie nie istnieje. Powstające prawo jest nieprecyzyjne, niespójne i nieskuteczne, a poszczególne rozwiązania często powstają w nieprzejrzysty i budzący kontrowersje sposób.

Przykładem dobrych i sprawdzonych od 30 lat procedur zmierzających do poprawy jakości przepisów (zarówno regulacji ustawowych jak i pozaustawowych) są rozwiązania zastosowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. 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 ogólnodostępnym pakiecie informacji i analiz zgromadzonych w trakcie prac nad regulacją.

Również OECD opracowała w 1997 r. zbliżoną metodologię oceny jakości i skutków regulacji (Regulatory Impact Analysis) w ramach propagowania dobrych praktyk dla działania administracji rządowych i zapewnienia wysokiej jakości regulacji. W ramach tej metodologii główne miejsce zajmują: ocena skutków ekonomicznych regulacji, szeroka konsultacja tworzonych przepisów, poprawa koordynacji przy tworzeniu regulacji i badanie alternatywnych rozwiązań zamiast regulacji. Metodologia ta jest obecnie promowana w ramach Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do regulacji krajowych, jak i unijnych.

Zdaniem autorów poprawa jakości stanowionego prawa w Polsce wymaga istotnej modyfikacji procedur legislacyjnych. Autorzy opracowania proponują przede wszystkim zinstytucjonalizowanie debaty publicznej jako zasadniczego elementu procesu legislacyjnego zarówno na etapie 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. Niezbędne jest też opracowanie spójnej metodologii oceny ekonomicznych skutków regulacji (OSR) i konsekwentne jej przestrzeganie. Autorzy przedstawiają w ramach rekomendacji konkretne propozycje modyfikacji procedur stanowienia prawa. Ich zdaniem usystematyzowana debata publiczna, obowiązkowa ocena skutków regulacji oraz pełna jawność i przejrzystość procesu legislacyjnego to warunki konieczne tworzenia „dobrego prawa”, prawa sprzyjającego rozwojowi społeczeństwa i gospodarki, jednocześnie poprawiającego zdolność sądów do jego właściwej interpretacji.

2. DEREGULACJA RYNKU PRODUKTÓW I USŁUG ORAZ NIERUCHOMOŚCI

Autorzy: Ewa Balcerowicz, Edward Kozłowski, Jacek Łaszek

Celem raportu jest postawienie diagnozy obecnego stanu administracyjnej interwencji na rynkach dóbr, usług i nieruchomości w Polsce i sformułowanie na jej podstawie wniosków co do niezbędnych zmian, sprzyjających poszerzeniu wolności gospodarczej. Poszerzenie zakresu swobody prowadzenia działalności gospodarczej sprzyja wzrostowi efektywności mikroekonomicznej prowadząc do poprawy funkcjonowania mechanizmów rynkowych i sprzyjając wzrostowi konkurencji na rynku.

Przedmiotem analizy raportu są w następujące obszary: (1) regulacje prawne i praktyka rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych i rejestracji osób prawnych (spółek); (2) zakres swobody podejmowania działalności gospodarczej, a ściślej obszary działalności reglamentowane przez państwo za pomocą koncesji i zezwoleń; (3) ograniczenia swobody wykonywania zawodów; (4) stopień i jakość regulacji rynku nieruchomości oraz (5) rynek mieszkań.

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 więc będzie zależało, jak przyjazne dla aktywności gospodarczej będą regulacje krajowe i czy w rezultacie otoczenie biznesu będzie zachęcało do inwestowania w Polsce.

W raporcie przedstawiamy ewolucję regulacji dotyczących poszczególnych rynków w Polsce w całym okresie transformacji, kładąc jednak punkt ciężkości na opis i ocenę obecnego stanu regulacji. Punktem odniesienia są instrumenty i polityki stosowane w krajach członkowskich Unii Europejskiej; odnosimy się również do regulacji unijnych.

*

Grunt prawny do wprowadzenia zasad gospodarki rynkowej został stworzony w grudniu 1989 roku. Do Konstytucji wprowadzona została *expresis verbis* zasada wolności gospodarczej; zapis ten został powtórzony następnie w Małej Konstytucji z 1992 r., a później w Konstytucji III Rzeczypospolitej uchwalonej w 1997 r.

1 stycznia 1989 r. w życie weszła Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, która wprowadziła zasadę wolności 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 i zasadę jawności ewidencji działalności gospodarczej. Ustawa przyniosła szybko znakomite efekty: nastąpiło wyzwolenie przedsiębiorczości. Jednakże począwszy od 1991 i do 1997 roku Ustawa krok po kroku była 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. Następną Ustawą (z 19 listopada 1999r) Prawo działalności gospodarczej zmniejszyła zakres koncesjonowania do 8 dziedzin; spod kontroli wejścia uwolnionych zostało 12 obszarów działalności, pozostałe obszary dotychczas koncesjonowane weszły pod lżejszy reżim zezwoleń. Zasięg zezwoleń był jednak aż do września 2004 roku duży, obejmował 42 obszary działalności gospodarczej.

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. Budowa centralnej bazy danych o przedsiębiorcach umożliwiła zainteresowanym wgląd w dane o przedsiębiorstwach, czyniąc jawność rejestru wykonalnym prawem.

Najnowsza Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, uchwalona 2 lipca 2004 r. wprowadza lub wprowadzi (ważne jej części np. rozdział dotyczący ewidencji gospodarczej i wprowadzenia „jednego okienka” dla przedsiębiorców wejdą w życie 1 stycznia 2005 lub 2007 roku) bardzo przyjazne dla przedsiębiorców zmiany. Ograniczyła ona zasięg koncesjonowania z 8 do 6 obszarów oraz liczbę obszarów działalności gospodarczej objętych zezwoleniami z 42 do 30. Wprowadziła także dla części obszarów regulowanych przez państwo uproszczony system rejestracji.

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). 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. Nie ma jednak pełnej informacji na temat całej procedury rejestracji.

Mimo rzeczywistego postępu w procedurze rejestracji działalności gospodarczej w Polsce począwszy od 1997 roku, jest jeszcze miejsce na dalsze zmiany przyjazne dla przedsiębiorców.

I tak:

1. Konieczna jest poprawa dostępu do informacji na temat rejestracji działalności gospodarczej,
2. Konieczne jest usprawnienie dotychczasowej procedury rejestracji w KRS,
3. Za konieczne uważamy znaczące obniżenie opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez KRS,
4. Postulujemy likwidację obowiązku wniesienia kapitału założycielskiego jako warunku zarejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,
5. Proponujemy obniżenie minimum kapitału założycielskiego dla spółek akcyjnych.
6. Uważamy, że trzeba bardzo poważnie rozważyć rezygnację z rejestracji sądowej osób prawnych na rzecz rejestracji administracyjnej.

*

Zarówno tradycje historyczne (rzymski rodowód kodeksu cywilnego), jak i specyficzna "polska droga do socjalizmu" z 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 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 przez 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 (i niejednokrotnie bardzo silnie) regulowaną strukturą instytucjonalną jest rynkowy sektor mieszkaniowy.

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. Społeczeństwa realizujące reformy ustrojowe znalazły się w sytuacji zamożności majątkowej, ale ubóstwa dochodowego spowodowanego niskim wykorzystaniem

potencjału tkwiącego w posiadanym majątku. Przyczyną są nadal istniejące bariery, niespójności przepisów prawa, swoboda interpretacyjna i uznaniowość decyzji urzędniczych. Tutaj wskazujemy na kilka z nich, formułując jednocześnie rekomendacje pod adresem polityków gospodarczych.

1. Konieczna jest intensyfikacja działań na rzecz opracowania i uchwalenia planów miejscowych.
2. Postulujemy wdrożenie systemu podatków od nieruchomości według formuły wartości (wartość katastralna), nad którym prace toczą się już od 10 lat.
3. Konieczna jest intensyfikacja prac nad systemem elektronicznych ksiąg wieczystych.
4. Za celowe uważamy wspieranie systemu badań nad popytem i monitorowaniem rynku nieruchomości (bazy danych).
5. Niezbędne jest uporządkowanie przepisów regulujących obrót nieruchomościami rolnymi tak by były klarowne i jednoznaczne.
6. Ponieważ ograniczone środki publiczne nie wystarczają na realizację zadań publicznych, konieczna jest intensyfikacja prac regulacyjnych nad włączeniem w te zadania sektora prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podobnie jak w wielu innych rozwiniętych krajach unijnych.

*

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.

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce nie funkcjonuje tak efektywnie jak w krajach wysoko rozwiniętych, nie odgrywa też 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 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 elastyczną podaż mieszkań własnościowych, wysokie ceny.
2. Wysokie ryzyko inwestycji mieszkaniowych dla konsumenta, finansowanie zaliczkowe.
3. Brak rynkowego sektora mieszkań na wynajem. 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 sektora mieszkań socjalnych – niezbędnego bufora eksmisji,
 - Marginalny charakter zasiłków mieszkaniowych
5. Forsowanie niewydajnych, trzecich form własności (TBS).

Z analizy owych dysproporcji i przyczyn je powodujących wynikają następujące rekomendacje pod adresem polityków gospodarczych:

1. Konieczna jest poprawa funkcjonowania rynku terenów budowlanych, a w szczególności lepsza informacja o terenach, a 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.

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.
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.
5. Program tzw. TBS w obecnej postaci powinien zostać jak najszybciej zakończony i przekształcony w programy budownictwa socjalnego.

3. ZNACZENIE INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH I POPRAWA KLIMATU INWESTYCYJNEGO W POLSCE

Autorzy: Jacek Cukrowski i Małgorzata Jakubiak

Praca dotyczy bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce, ich wpływu na gospodarkę, czynników decydujących o ich napływie a także kształtowania tzw. klimatu inwestycyjnego, dotyczącego w różnym stopniu inwestorów krajowych jak i zagranicznych. W oparciu o analizę dynamiki BIZ, stosowane regulacje, konkurencję ze strony innych krajów regionu oraz doświadczenia światowe sformułowano rekomendacje dla polityki przyciągania inwestycji. Raport powstał w roku 2003, z jednej strony w warunkach spadającego napływu BIZ silnie powiązanych z prywatyzacją, a z drugiej strony w okresie odbicia wzrostu gospodarczego i w przededniu członkostwa w UE.

W kontekście obserwowanego w ostatnich latach znacznego spowolnienia tempa wzrostu polskiej gospodarki i związanych z tym ograniczonych możliwości inwestycyjnych podmiotów krajowych problematyka bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) znajduje się w centrum uwagi kolejnych ekip kierujących polityką gospodarczą. Dane dotyczące napływu BIZ do Polski w okresie transformacji świadczą, że do roku 2000 Polska znajdowała się w czołówce krajów przyciągających (w wielkościach bezwzględnych) najwięcej BIZ (wśród krajów znajdujących się w okresie transformacji rynkowej). Obraz ten nie jest już jednak optymistyczny, jeśli napływ BIZ przedstawiany jest w odniesieniu do wielkości gospodarki (tj. w odniesieniu do PKB lub w przeliczeniu na mieszkańca). Porównując wielkości względne (od roku 2001 także bezwzględne) oczywistym wydaje się fakt, że mimo sporego napływu BIZ do Polski, kraj nasz często nie wytrzymuje konkurencji z krajami sąsiednimi, które w wielu wypadkach wydają się być bardziej atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych, mimo że oferują im bardzo podobne warunki wpływające bezpośrednio na wysokość kosztów produkcji (ustawodawstwo gospodarcze i regulacje prawne dotyczące BIZ, system ulg i zachęt inwestycyjnych). Oprócz spraw tak oczywistych jak najwyższe w regionie koszty pracy, jednym z powodów jest niedocenywanie trudno kwantyfikowalnych czynników wpływających na podejmowanie decyzji inwestycyjnych, określanych całościowo mianem klimatu inwestycyjnego, który w warunkach niewielkich różnic pomiędzy krajami starającymi się o napływ BIZ odgrywa często rolę zasadniczą.

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 Wyszehradzkiej – 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, pewne 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, jednak przynajmniej do 2003 r. trudno było dostrzec symptomy spójnej polityki przemysłowej (nie bardzo wiadomo, jakie branże i jakiego rodzaju współpracę z lokalnymi małymi firmami chcemy promować, co doskonale widać na przykładzie dotychczasowej działalności specjalnych stref ekonomicznych). W świetle powyższych faktów, sformułować można następujące postulaty dla polityki gospodarczej:

- (i) Konieczne jest zapewnienie większej stabilności przepisów prawnych, zniesienie dowolności interpretacji przepisów (np. stawek podatkowych), i doprowadzenie do większej przejrzystości ustawodawstwa.
- (ii) Należy wspierać działania prowadzące do uproszczenia procedur administracyjnych, zmniejszenia biurokracji, egzekwowania prawa (kontraktów), uelastycznienia rynku pracy, porządkowania praw własności, zmniejszenia korupcji i redukcji wszelkiego rodzaju trudnych do przewidzenia kosztów transakcyjnych.
- (iii) Przy oferowaniu zachęt ukierunkowanych na określone inwestycje należy pamiętać, że zachęty są dla inwestorów równie ważne jak ogólny klimat inwestycyjny. Nie powinny zatem zastępować odpowiednich regulacji ani jasnej i konsekwentnie realizowanej polityki gospodarczej (badania empiryczne pokazują, że zachęty mające na celu wynagrodzenie lokalizacji inwestycji w okolicy ocenianej jako niekorzystna, mogą w dłuższym okresie okazać się bardzo kosztowne dla budżetu).
- (iv) 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. 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 przemysłową, w tym ze wsparciem nowych technologii.
- (v) 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 wydaje się, 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, specyficznych kryteriów.
- (vi) 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.
- (vii) System zachęt i grantów powinien mieć na celu długookresowe zyski dla kraju. Szczególnie ważne są te inwestycje, które mogą podnieść potencjał wzrostowy gospodarki.
- (viii) Działania Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) powinny być nie tylko spójne i przemyślane, ale agencja powinna dysponować również

wystarczającymi do realizacji swoich zadań kompetencjami włączając w to kompetentną kadre.

- (ix) Należy wspierać działania nastawione na zwiększanie możliwości absorpcyjnych firm krajowych, w tym bardziej aktywnie promować kooperację między krajowymi firmami a przedsiębiorstwami zagranicznymi na poziomie lokalnym, zachęcać do inwestowania w nowe technologie w przemyśle, wspierać szkolenia, a być może przede wszystkim inwestować w edukację. Należy również w przemyślny sposób stymulować tworzenie dobrze działających ośrodków transferu innowacji przy uniwersytetach czy innych placówkach badawczych oraz monitorować ich efektywność. Również na poziomie lokalnym, należy wspierać inwestycje w infrastrukturę, służące wszystkim przedsiębiorcom.

4. ELASTYCZNOŚĆ RYNKU PRACY W POLSCE

Autorzy: Michał Boni - redaktor, Bartłomiej Piotrowski, Artur Radziwiłł, Aleksandra Rusielewicz, Agnieszka Sowa, Urszula Sztanderska, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski

W polskiej debacie na temat *elastyczności* rynku pracy rzadko mówi się o szansach, jakie *elastyczność* rynku pracy nieść może – zarówno dla biznesu (konkurencyjność firmy), jak i pracowników (możliwość pracy).

W przygotowanym opracowaniu „*elastyczność*” potraktowano szeroko – jako:

- uwarunkowania w prawie pracy dotyczące przyjęć i zwolnień oraz kształtowania form zatrudnienia i organizacji pracy,
- warunki mobilności przestrzennej i zawodowej,
- funkcjonowanie instytucji i programów rynku pracy i ich wpływ na zmiany w zatrudnieniu (przejścia od bezrobocia do pracy, z pracy – do bezrobocia i znów – do pracy)
- mechanizmy kształtowania wynagrodzeń i obciążeń kosztami pracy,
- koszt alternatywny pracy (pułapki świadczeń socjalnych).

Tylko bowiem takie podejście tworzy szansę na uchwycenie istotnych czynników wpływu zmian w *elastyczności* na sytuację na rynku pracy.

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*. Ten swoisty quasi-pakt społeczny, ujawniający się w toczonych do tej pory negocjacjach pomiędzy reprezentacjami pracodawców i związkami zawodowymi – powinien być rozwijany. Uzyskiwanie większej społecznej akceptacji dla *uelastycznienia* rynku pracy oraz form zatrudnienia i organizacji pracy – wymaga też wzmocnienia dialogu społecznego w firmach (do wykorzystania realizacja dyrektywy o tzw., radach pracowników), jak i troski o eliminowanie zjawisk tzw. wymuszonej *elastyczności* (brak przestrzegania prawa pracy)

Przeprowadzona analiza uwarunkowań *elastyczności*, szczególnie w momencie wejścia 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.
- Należy zdecydować, czy nie można bardziej *elastycznie* stosować w Polsce obowiązku zatrudniania za trzecim razem na czas nieokreślony (są tu propozycje pracodawców, by wydłużyć do 12 lub 18 miesięcy okresy zatrudnienia na czas określony).
- Niezbędna jest dalsza decentralizacja prawa pracy, czyli ostateczne określenie warunków wypowiedzania umów zbiorowych przez strony (od czasu decyzji Trybunału Konstytucyjnego niewiele się tu zmieniło) – jak i promocja tego, że wiele z rozwiązań dziś jeszcze obecnych w ustawach może stać się przedmiotem umów, co wymaga wzmocnienia instytucji dialogu i mediacji oraz wspomaganie procesów negocjacji i mediacji.
- Istotne jest, jak po wejściu do UE będziemy realizowali dyrektywy oraz, jak będziemy wpływali na kształt prawa europejskiego. Do tej pory udało się już, by przedstawiciele Polski wsparli bardziej elastyczne rozwiązania w trakcie debaty nad rewizją dyrektywy nt. czasu pracy, oraz zablokowali sformułowanie dyrektywy o agencjach pracy czasowej (co jest dobrym punktem wyjścia do uelastycznienia polskiej ustawy o agencjach pracy czasowej, które mogą odegrać ważną rolę w zwiększaniu stopy zatrudnienia wśród młodych i starszych, jeśli praca czasowa będzie dla nich formą powrotu na rynek pracy).
- Ważne jest, by w dalszych procesach restrukturyzacji i prywatyzacji unikać nieefektywnych narzędzi (w tym i dezaktywizacji bez regionalnego pomysłu na alokację zasobów ludzkich uwalnianych w procesie restrukturyzacji tzw. przestarzałych przemysłów), czy nazbyt kosztownych instrumentów (pakiety socjalne), pomniejszających możliwości inwestycyjne inwestorów.
- 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 oczywiście jest niepodwyższanie kosztów (patrz: szykowane ostatnio decyzje o realnym podwyższeniu składki na FUS od osób prowadzących działalność gospodarczą).
- 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 urynkowienia 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 dłuższego niż ½ h dojazdu do pracy).

Przeprowadzona analiza uwarunkowań szeroko pojętej elastyczności rynku pracy w Polsce pokazuje, że jest jeszcze wiele do zrobienia. A jedną z najważniejszych spraw jest publiczna debata o elastyczności pokazująca jej zalety (i szanse dla uzyskiwania pracy), jak i słabości (większa niepewność pracowników – o czym też warto dyskutować, by temu próbować zaradzić).

5. WSPIERANIE GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY

Autorzy: Richard Woodward, Michał Górczyński, Małgorzata Jakubiak

Ze względu na coraz większe znaczenie wiedzy i innowacji dla rozwoju gospodarczego w XXI wieku, w jednym z raportów odpowiedzieliśmy na pytanie, w jakim stopniu Polska jest przygotowana do tworzenia tzw. Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW) zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej Unii Europejskiej oraz co należałoby zrobić, żeby sytuację pod tym względem poprawić.

Wnioski

Polska gospodarka charakteryzuje się zbyt niskim poziomem innowacyjności nie tylko na tle dawnych krajów Unii Europejskiej, ale również na tle nowych krajów członkowskich. Co więcej, polska gospodarka od kilku lat systematycznie pogarsza swoją pozycję w tej dziedzinie.

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. O niskim poziomie wydatków decyduje zbyt niski poziom wydatków w przemyśle i zbyt wysoki udział sektora publicznego w tych wydatkach. W Polsce przemysł finansuje jedynie 30,8% wydatków na działalność B+R. Dla porównania w krajach o wysokich nakładach na działalność B+R wydatki rządowe stanowią jedynie 20-30% ogółu finansowania działalności B+R.

Cechą charakterystyczną jest też niski stopień współdziałania elementów Narodowego Systemu Innowacji (uczelni, przedsiębiorstw, administracji państwowej oraz publicznego sektora instytutów B+R). Sektor instytucji badawczo-rozwojowych pozostaje prawie wyłącznie w gestii państwa i jako całość (mimo wyjątkowej sytuacji wybranych jednostek badawczo-rozwojowych) traci swoją konkurencyjność. System dofinansowania instytutów ze środków publicznych nie tworzy dostatecznych bodźców do komercjalizacji ich działalności. Zmiany zachodzące obecnie w systemie działania Ministerstwa Nauki i Informatyzacji idą we właściwym kierunku, jednakże zmiany te są dopiero w początkowej fazie i na ich efekty trzeba będzie jeszcze dość długo poczekać.

Kolejnym problemem 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 zaś niedofinansowanie, zbyt akademicki charakter studiów w Polsce oraz brak równości w dostępie do studiów bezpłatnych.

Kolejne problemy, które zidentyfikowaliśmy, to stan infrastruktury i rynku usług telekomunikacyjnych oraz hamowanie przedsiębiorczości – a co za tym idzie innowacyjności –

nadmierną regulacją (np. nadmierny zakres koncesji, zezwoleń, licencji itp.) oraz zbyt dużym obciążeniem biurokratycznym.

Rekomendacje

Przyjęcie efektywnej proinnowacyjnej strategii rozwoju gospodarczego to konieczność przedefiniowania struktury wydatków finansów publicznych, reforma systemu edukacji, administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości, reforma podatkowa oraz modernizacja infrastruktury (w tym również infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej).

Konieczne jest zwiększenie *finansowania*, w tym w szczególności zwiększenie finansowania ze źródeł prywatnych. W celu zwiększenia finansowania ze środków prywatnych za pomocą wydatkowania środków publicznych rekomendujemy odejście od systemu finansowania działalności statutowej opartego o parametrycznym systemie oceny jednostek naukowych do systemu skupionego na wspieraniu wieloletnich projektów celowych, zmianę obecnego systemu oceny projektów preferującego niematerialny dorobek naukowy i zwiększenie puli środków na dofinansowanie działalności B+R prowadzonej bezpośrednio przez firmy z sektora MŚP oraz zwiększenie środków na wspomaganie już istniejących średnich firm innowacyjnych o dużym potencjale wzrostu. Ponadto ważne byłoby wyodrębnienie bardzo wąskiej grupy *jednostek badawczo-rozwojowych*, które powinny realizować zadania o charakterze służb publicznych, a jednocześnie poddanie procesowi prywatyzacji lub likwidacji pozostałej części tych jednostek.

W zakresie *stymulowania finansowania działalności innowacyjnej ze środków prywatnych*, konieczne są zachęty wspierające rozwój współpracy między firmami krajowymi, zagranicznymi i zapleczem naukowym.

W zakresie *szkolnictwa podstawowego i średniego* rekomendujemy dalszą informatyzację szkół, stosowanie nowoczesnych, informatycznych technik nauczania, kształcenie nauczycieli w wykorzystywaniu nowoczesnych technologii informacyjnych oraz wprowadzenie matematyki na maturze.

W zakresie *szkolnictwa wyższego* rekomendujemy stopniowe wprowadzenie zasady, że każdy kształcący się płaci za wiedzę. Wprowadzenie tego systemu będzie jednak możliwe pod warunkiem równoległego stworzenia efektywnego systemu stypendialnego dla najuboższych oraz programu pożyczek studenckich.

W celu *lepszego powiązania szkolnictwa wyższego z praktyką* proponujemy:

- stymulowanie współpracy środowiska akademickiego w zakresie działalności badawczo-rozwojowej z przedsiębiorstwami oraz środowiskiem jednostek badawczo-rozwojowych;
- stymulowanie na uczelniach działalności badawczo-rozwojowej poprzez umożliwienie naukowcom osiągania korzyści materialnych w przypadku udanej komercjalizacji wyników swoich prac (należałoby przygotować Kodeks Postępowania w zakresie prowadzenia na uczelniach prac badawczo-rozwojowych i zasady podziału korzyści w wyniku udanej komercjalizacji tych wyników, określające w jakim zakresie prawa patentowe uzyskane z wyników tych prac należą do naukowców, a w jakim do instytucji zatrudniających tych wynalazców).

Poza tym rekomendujemy dalsze rozwijanie systemów kształcenia ustawicznego.

Działalność *administracji państwowej* jest kluczowym elementem sprawnego funkcjonowania Narodowego Systemu Innowacji (NSI), ponieważ jest czynnikiem spinającym pozostałe elementy systemu i decyduje o efektywności jego funkcjonowania. W celu poprawy obecnej sytuacji, rekomendujemy przede wszystkim opracowanie proinnowacyjnej strategii rozwoju gospodarczego, koordynującej wszystkie elementy NSI i działania w obszarach polityki gospodarczej kluczowe dla funkcjonowania GOW. Strategia ta powinna być skoncentrowana na realizacji celów długookresowych kosztem odejścia od dotychczasowej strategii realizacji

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

Aby stymulować konkurencję w sektorze *telekomunikacyjnym* należy m.in. usprawnić funkcjonowanie organów administracyjnych regulujących rynek usług telekomunikacyjnych oraz uporządkować podział kompetencji w tym zakresie pomiędzy URTiP, UOKiK, MI i KRRiT, dążyć do zwiększenia konkurencji na rynku telefonii komórkowej oraz rozwijać sieć publicznych punktów dostępu. Należy także rozwijać e-administrację i zwiększyć stopień elektronizacji obrotu gospodarczego.

W ramach uproszczenia otoczenia instytucjonalno-prawnego w kontekście stymulowania rozwoju GOW rekomendujemy przede wszystkim usprawnienie funkcjonowania *systemu sądownictwa*, którego niska efektywność stanowi w naszym odczuciu główny czynnik hamowania rozwoju nie tylko GOW, ale rozwoju całej przedsiębiorczości w Polsce.

6. REFORMA WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Autorzy: Małgorzata Markiewicz, Joanna Siwińska

Przedmiotem analizy był sposób wydatkowania środków publicznych w wybranych obszarach (administracja, edukacja, sądownictwo, rolnictwo). Podjęto próbę oceny czy dynamika wydatków budżetowych znajduje uzasadnienie w rosnącej jakości usług publicznych i czy środki publiczne są wydawane zgodnie z deklaracjami.

Udział wydatków publicznych w PKB w Polsce nie odbiega od wielkości w innych państwach unijnych, natomiast sposób wydatkowania tych środków pozostawia wiele do życzenia. Wynikiem tej pracy jest przedstawienie skali nieefektywności wydatków w wybranych obszarach i wskazanie możliwości potencjalnych zmian.

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 niżem 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 możliwość kontroli 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 pracy sposób ich wydatkowania różni się z deklaracjami i celami działalności zapisanymi w ustawach.

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. Powszechnie 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.

7. KIERUNKI REFORMY SYTEMU PODATKOWEGO

Autorzy: Jarosław Neneman, Radosław Piwowarski

Celem opracowania jest zaproponowanie spójnego systemu podatkowego, który zapewniłby daną wysokość wpływów podatkowych i był w największym stopniu „przyjazny” podatnikom. Mimo założenia utrzymania pewnej wysokości obciążeń, pozostaje szereg działań pomagających uzdrowić system poboru podatków i wprowadzić istotne zmiany w jego funkcjonowaniu. Reforma, którą proponujemy, powinna koncentrować się na trzech obszarach. Są to: efektywność ekonomiczna systemu, spójność i jednoznaczność prawa podatkowego oraz relacje na linii podatek – aparat skarbowy. Ze względu na charakter opracowania nasza uwaga skupia się głównie na pierwszym aspekcie. Analizując w tym kontekście najważniejsze podatki, czyli CIT, PIT oraz VAT z akcyzą, określamy ich kształt i wielkości. Główne wnioski są następujące:

Podatek CIT powinien posiadać jednolitą, niską stawkę określaną na poziomie centralnym. Wszelkie ulgi powinny być zlikwidowane, a jedynym instrumentem stymulującym inwestycje powinna stać się przyspieszona amortyzacja. Aktualnie funkcjonujący 19 proc. CIT jest do zaakceptowania.

Obecny progresywny system opodatkowania dochodów osobistych, choć komplikowany przez wszelkiego rodzaju ulgi podatkowe, spełnia wymogi sprawiedliwości pionowej. Zmiana, tylko i wyłącznie, stawek podatku PIT będzie przenosić obciążenia z jednej grupy społeczeństwa

na inną, co nie zmniejszy kosztów funkcjonowania systemu. Ze względu na koszty administracyjne, najlepszym rozwiązaniem jest czysty podatek liniowy (podatek od funduszu płac). Niezależnie, czy wprowadzany podatek będzie posiadał jedną czy kilka stawek, krańcowe stawki podatku powinny być niskie i możliwie zbliżone do stawek efektywnych. Związane jest to z kosztami pracy (klin podatkowy), które należy bezwzględnie obniżyć. Przyczyną wysokich narzutów na płace są głównie obciążenia paropodatkowe - składki na ubezpieczenia społeczne, a podatek odgrywa drugorzędną rolę.

Generalny kształt podatku VAT jest dobry – należy wprowadzić jedną stawkę podatku, co radykalnie obniży koszty administracyjne.

Przedstawiamy następujące dwa warianty stawek systemu podatkowego.

Wariant radykalny - zastosowanie jednej stawki dla trzech podatków PIT, CIT i VAT w wysokości około 15,5 proc. Pobieżne szacunki wskazują, że takie rozwiązanie byłoby neutralne dla budżetu. Ubytek w CIT jest rekompensowany wzrostem dochodów z VAT.

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 poważną trudnością politycznego przeprowadzenia takiego rozwiązania.

Wariant umiarkowany - 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. W obu przypadkach następuje likwidacja ryczałtowych kosztów uzyskania przychodu na etacie oraz obniżenie z 50 do 20 proc. kosztów uzyskania przychodu przy prawach autorskich. Oprócz tego likwidowane są wszystkie pozostałe ulgi i wspólne rozliczenia. CIT – 19 proc., ubytek w PIT jest rekompensowany wzrostem dochodów z VAT, stawki 12 i 20 proc..

Zalety:

- względnie duża możliwość implementacji (ze względów polityczno-społecznych),
- zmniejszenie progresji zbliży do siebie stawki, marginalną i przeciętną,
- zmniejszenie wielkości klina podatkowego jak i nieznaczne zwiększanie bazy podatkowej.

Wady:

- koszty funkcjonowania systemu pozostaną wysokie.

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, połączona z akcją tłumaczenia celowości opodatkowania, może zwiększyć wpływy podatkowe. Istotą jest przekonanie podatników, że opłaca się płacić podatki. Podatnik musi być traktowany jako klient, nie petent.

Sposoby tworzenia dobrego prawa, czyli wspomniane aspekty spójności i jednoznaczności, omówione są w części projektu temu poświęconej.

8. KOSZTY ZANIECHANIA I SPOWOLNIENIA PRYWATYZACJI

*Autorzy: Barbara Błaszczuk - redaktor, Małgorzata Antczak,
Michał Górczyński, Wioletta Nawrot*

Jest kwestią bezsporną, że proces prywatyzacji w Polsce został ostro zahamowany i spowolniony. Wyhamowanie tego procesu jest widoczne szczególnie wyraźnie od 2000 r., odkąd spadają dochody z prywatyzacji, maleje liczba podmiotów objętych prywatyzacją, słabnie dynamika ukończonych prywatyzacji oraz coraz mniej zatrudnionych przechodzi z prywatyzowanych przedsiębiorstw do sektora firm prywatnych.

W naszym opracowaniu staraliśmy się zanalizować i oszacować, jakie są koszty spowolnienia prywatyzacji. Koszty te przejawiają się w różnych obszarach. Jednym z nich jest konieczność udzielania pomocy publicznej nie sprywatyzowanym przedsiębiorstwom państwowym, które nie mogą się same utrzymać. Zanalizowaliśmy rozmiary i strukturę pomocy publicznej w Polsce próbując pokazać, jaka część tej pomocy jest konsumowana przez sektor publiczny.

Drugi obszar, który nas interesował, to koszty, które płaci gospodarka za niższą efektywność przedsiębiorstw państwowych niż prywatnych. Porównawcza ocena sytuacji finansowej przedsiębiorstw z obu sektorów i analiza ich ważniejszych wskaźników ekonomiczno-finansowych pozwoliła na wyciągnięcie wniosków.

Został też opracowany, przy pomocy prostego modelu, szacunek wpływu skali prywatyzacji na wielkość inwestycji w całej gospodarce i na wzrost PKB.

Wreszcie, ostatni obszar, który nas interesował, to istniejący nadal potencjał prywatyzacyjny kraju, jego wielkość, struktura i potencjalna wartość z punktu widzenia możliwych do osiągnięcia wpływów 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.

Główne wnioski, które wynikają z naszych badań są następujące:

- Potencjał fizyczny sektora niesprywatyzowanego jest dużo większy niż wynikałoby to ze statystyk. Nie dowiadujemy się z nich np., jak dużo jest niedokończonych i częściowych prywatyzacji, co staje się widoczne po dokładnej analizie rozproszonych w różnych miejscach danych.
- Potencjał ekonomiczny tego sektora deprecjonuje się zaś z roku na rok w związku z zahamowaniem prywatyzacji. Istnieje jednak jeszcze wartościowe jądro w tym sektorze. Wartość majątku państwowego na koniec roku 2001 została oszacowana na ok. 135 mld PLN.
- Obserwujemy wielki i stale rosnący rozryw między efektywnością przedsiębiorstw sektora prywatnego a publicznego, na korzyść tego pierwszego. Obrazują to wszystkie wskaźniki ekonomiczne, od rentowności poprzez przychody ze sprzedaży, inwestycje i eksport. Najjaskrawszym przejawem powstałych różnic jest znacznie niższa niż w firmach prywatnych i spadająca wydajność w sektorze publicznym połączona ze znacznie wyższym i stale rosnącym poziomem płac. Głębszych przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w różniących się metodach zarządzania i w odmiennych możliwościach inwestowania.
- Prosty szacunek makroekonomiczny wykazał, że gdyby w 2000 r. dokonano 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 niż był w rzeczywistości.
- Wydajemy co roku znaczące sumy (ok. 1% PKB) na pomoc publiczną państwa dla przedsiębiorców. Struktura tej pomocy jest jednak wadliwa i antywzrostowa, zarówno z

punktu widzenia rodzajów pomocy, jak i sektorów, do których jest skierowywana. Pomoc kierowana jest przede wszystkim do sektorów i przedsiębiorstw będących w fazie schyłkowej rozwoju (w tym głównie do górnictwa węgla kamiennego), większość środków tej pomocy płynie do sektora publicznego.

- Poza tym nieprzejrzyste metody udzielania i dokumentowania pomocy publicznej, głównie w postaci form pośrednich (ulgi, zwolnienia podatkowe, gwarancje) maskują wymuszanie pomocy przez największe podmioty państwowe.

Rekomendacje

Podobnie jak na początku okresu transformacji, w obliczu wstępowania do Unii Europejskiej pojawiają się nowe możliwości dla polskich przedsiębiorstw i korzystne warunki dla ich rozwoju. Dlatego odblokowanie oraz przyspieszenie procesu prywatyzacji mogłoby stworzyć dodatkową szansę na większy wzrost inwestycji, szybszy wzrost gospodarczy oraz poprawę konkurencyjności gospodarki. Konieczna jest wola polityczna do ponownego uruchomienia zablokowanej prywatyzacji. Trzeba ustalić ponownie ambitne terminy prywatyzacji i konsekwentnie je realizować.

Ponadto powinno się podjąć wiele innych równoległych działań:

- Proponujemy przyspieszenie prywatyzacji różnymi możliwymi metodami (uproszczenie procedur, wykorzystywanie wszystkich możliwych metod prywatyzacji, opracowanie bardziej efektywnych metod wyjścia z rynku dla słabych firm, sprzedaż firm o niskim potencjale za symboliczną cenę).
- Postulujemy rezygnację z kontynuowania metody częściowych prywatyzacji, pozbycie się przez Skarb Państwa wszystkich tzw. „resztówek” i odejście od idei restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw przed prywatyzacją przez państwo.
- Postulujemy zaprzestanie dokapitalizowywania słabych firm państwowych akcjami dobrych, częściowo sprywatyzowanych przedsiębiorstw, gdyż jest to działanie szkodliwe dla tych przedsiębiorstw, rynku kapitałowego i gospodarki.
- Zgłaszamy pilną potrzebę racjonalizacji pomocy publicznej państwa poprzez:
 - zmniejszenie udziału tej pomocy dla przedsiębiorstw państwowych i sektorów schyłkowych;
 - zwiększenie udziału tzw. pomocy horyzontalnej;
 - zwiększenie przejrzystości zasad przyznawania pomocy i poprawę monitorowania tej pomocy oraz wprowadzenie rzeczywistego pomiaru efektywności;
 - rzeczywiste i pełne podporządkowanie się unijnym regulacjom pomocy publicznej, co może stać się ważnym instrumentem racjonalizacji w tej dziedzinie.

9. POŻĄDANE KIERUNKI ZMIANY SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA W POLSCE. MIĘDZY RACJONOWANIEM I RACJONALIZACJĄ

Autorzy: Stanisława Golinowska z udziałem: Adama Koziarkiewicza, Christopha Sowady

Streszczenie

System ochrony zdrowia w Polsce wymaga kompleksowej naprawy. Teza jest oczywista, ale odpowiedź na pytanie dlaczego oraz wskazanie kierunków naprawy - nie jest już ani proste, ani nie ma powszechnej zgody, co do podjęcia kolejnej reformy, nie wspominając o akceptacji jakiegos jej wypracowanego i uzgodnionego programu.

Przedmiotem raportu jest z jednej strony - próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego mamy do czynienia z kryzysem ochrony zdrowia, a z drugiej - wskazanie kierunków podjęcia zasadniczych zmian w polskim systemie ochrony zdrowia.

W części diagnostycznej analiza wskazuje na trzy jednocześnie występujące obszary niedomagań, których dysfunkcje dają synergiczny efekt wielkiego kryzysu ochrony zdrowia w Polsce. Pierwszy z tych obszarów obejmuje zjawisko nierównowagi finansowej między pozyskiwaniem środków na ochronę zdrowia, realnymi kosztami jej funkcjonowania oraz zgłaszanym popytem na usługi zdrowotne, czy potrzebami zdrowotnymi w Polsce. Drugi obszar dotyczy logiki funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Nie jest to system dobrze zaprojektowany, posiada luki (np. finansowanie inwestycji), trudności (a nawet niemożności) koordynacji, sprzeczności i wady, do czego przyczyniła się także w szybkim tempie podjęta reforma reformy systemu kas chorych zamiast ich poprawienia. Trzeci obszar dotyczy nieefektywnego zarządzania w sferze mikroekonomicznej; na szczeblach placówek i wyodrębnionych części systemu (np. opieka podstawowa, specjalistyka, opieka stacjonarna).

Na tle diagnozy o nierównowadze finansowej oraz lukach systemowych i nieefektywnym zarządzaniu w ochronie zdrowia jest oczywiste, że **celem naprawy systemu powinno być zrównoważenie finansowe oraz istotna poprawa systemu i zarządzania, w kierunku systemu skutecznego medycznie i efektywnego kosztowo.**

Zmiany systemu powinny dotyczyć dwóch kierunków działań jednocześnie: z jednej strony **racjonalizacji ekonomicznej, a przede wszystkim panowania nad kosztami funkcjonowania placówek zdrowotnych a z drugiej – wprowadzenia racjonowania świadczeń na podstawie uzgadniania priorytetów oraz oceny skuteczności medycznej stosowanych procedur i technologii medycznych.** Badania w dziedzinie skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej stanowią podstawę zdefiniowania zakresu koszyka świadczeń podstawowych, finansowanych ze środków publicznych. Zarówno doświadczenia zagraniczne, jak i w mniejszym zakresie – polskie, pozwalają na wprowadzenie tego rodzaju prac i ocen. Wymaga to istotnych przedsięwzięć wspomagających, jak listy oraz klasyfikacje procedur medycznych, standardy postępowania medycznego i prace badawcze dotyczące oceny skuteczności medycznej.

W raporcie wiele uwagi poświęcono próbom określenia zasad i metod ustalenia granic dla trzech obszarów świadczeń opieki zdrowotnej: obszaru podstawowego – świadczeń gwarantowanych przez państwo (przez zdefiniowanie koszyka świadczeń gwarantowanych), obszaru współodpowiedzialności i współpłacenia oraz obszaru swobodnych wyborów (rynkowego). Prace nad koszykiem świadczeń gwarantowanych będą długotrwałe i ciągłe. W pierwszym okresie trzeba będzie w większej skali polegać na uzgodnieniach profesjonalnych niż na analizach typu EBM (*evidence based medicine*) i HTA (*health technology assessment*). To wymaga stworzenia odpowiednich procedur oraz doboru ekspertów, uczestników tych uzgodnień. Doświadczenie ze złym zarządzaniem w sprawach kadrowych w sektorze zdrowotnym wymaga większej uwagi poświęconej wyborom ekspertów oraz ich odpowiedniemu przygotowaniu.

Zdefiniowanie zakresu koszyka świadczeń podstawowych ujawnia przestrzeń dla rozwiązań mieszanych oraz prywatnych. Wprowadzenie prywatnego płatnika; tak w postaci bezpośredniego współpłacenia pacjentów, jak i ubezpieczeń prywatnych w sposób jawny i uporządkowany stanowi naturalną konsekwencję definiowania oraz limitowania sektora publicznego. Wysoki udział prywatnego finansowania w Polsce nie idzie w parze z cywilizowaną oraz efektywną społecznie instytucjonalizacją koegzystencji sektora publicznego i prywatnego. Reforma systemu ochrony zdrowia – to proces długi, żmudny i politycznie trudny, ale jednocześnie bezwzględnie konieczny. Przeniesie poprawę tylko w warunkach jednoznacznie i profesjonalnie określonej, politycznie uzgodnionej i przez lata konsekwentnie realizowanej - zmiany.

Niezależnie od prac reformatorskich dotyczących całości efektywnego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i jego podstawowych składowych, potrzebna jest radykalna poprawa zarządzania na każdym szczeblu systemu.

Na szczeblu rządowym konieczne jest:

- 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 (kadrą lekarską, pielęgniarską i personelem pomocniczym)
- Opracowanie i wprowadzenie w życie zasad racjonalnej lokalizacji placówek (sieć placówek) oraz standardu ich wyposażenia
- 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
- 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

Na szczeblu samorządu terytorialnego niezbędne są rozstrzygnięcia zasadnicze. Dotyczą one bowiem odpowiedzialności właścicielskiej za kondycję i rozwój placówek zdrowotnych. W obecnych warunkach jest to odpowiedzialność bez instrumentów i ograniczona do sektora publicznego.

Na szczeblu mikroekonomicznym niezbędne jest takie ustanowienie reguł, które nie będą motywować do przerzucania kosztów, dostosują placówki do wymagań gospodarności i uczynią je przyjaznymi dla pacjentów oraz dobrze zorganizowanymi. Kroki podejmowane w sferze regulacji oraz finansów nie zmienią ogromnie pogorszonego postrzegania systemu przez społeczeństwo, jeśli jednocześnie nie ulegnie zmianie nieprzyjemne traktowanie pacjenta oraz zła organizacja placówek zdrowotnych. Organizacyjne niedostatki oraz erozja etyki świadczeniodawców, tak lekarzy, jak i personelu pielęgniarskiego i pomocniczego, prowadzą do powstania wśród pacjentów klimatu bezradności i zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego. System przestał spełniać jedną z jego podstawowych społecznych funkcji: wrażliwości (*responsiveness*) na potrzeby obywateli w ich najbardziej wymagającej wsparcia roli: roli pacjentów. Dlatego niezbędne są także prace nad wdrożeniem sprawnych logistycznie rozwiązań organizacyjnych, zatrudnianie i motywowanie personelu medycznego życzliwie traktującego pacjentów i ich rodziny oraz upowszechnianie badań satysfakcji pacjentów i egzekwowanie stosowania wniosków z nich pochodzących.

10. TRANSFERY SPOŁECZNE. PROBLEMY ZAKRESU I TRAFNOŚCI

Autor: Katarzyna Piętka przy współpracy Stanisławy Golinowskiej

Problemem wydatków społecznych w Polsce, występującym od wielu lat, jest relatywnie bardzo wysoki udział świadczeń pieniężnych (18,3% PKB) w stosunku do wydatków na usługi społeczne (edukacja, ochrona zdrowia,...). Społeczne świadczenia pieniężne, zwane transferami, czyli dochody ludności, których źródłem nie jest praca lecz redystrybucja dochodów, są relatywnie wysokie w części ubezpieczeniowej, instytucjonalnie wyodrębnionej i finansowanej ze składek społecznych.

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 analizą transferów społecznych.

Zawarte pytania kryją tezę o tym, że zakres transferów społecznych w Polsce jest za wysoki w zestawieniu z wielkością gospodarki. W kraju, w którym poziom rozwoju mierzony PKB per capita jest najniższy wśród EU-25, udział transferów jest w zasadzie taki sam, jak w krajach starej Unii (po uwzględnieniu efektu znacznie starszych społeczeństw w UE) oraz wyższy o kilka punktów procentowych od Czech i Słowacji.

O ciągle wysokim udziale transferów społecznych decyduje ich znaczna dynamika wzrostu (w latach 2000-2001 nawet szybsza niż realny wzrost PKB). Po ekspansji transferów w pierwszej połowie lat 90. (tj. dynamicznego przyrostu łącznej liczby tytułów do świadczeń) kolejny wzrost wydatków społecznych następuje od 1995 r. w wyniku wzrostu ogólnej średniej wartości transferów. Ekspansja wydatków na transfery dokonywała się głównie za pomocą mechanizmów indeksacyjnych.

Finansowa skala transferów społecznych jest w podstawowej mierze wynikiem decyzji politycznych, na które mają wpływ międzynarodowe unormowania, dotyczące zakresu podmiotowego (komu się należą) oraz przeciętnej wartości świadczenia (problem tzw. odpowiedniości). Konwencja 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz zapisy Konstytucji RP (art. 67, 69 i 71), nawiązujące do uregulowań MOP, stoją na straży świadczeń zabezpieczenia społecznego. Nie znaczy to jednak, że w systemach instytucji je przyznających oraz organizujących nie kryją się rezerwy poprawy efektywności.

Zbadanie społecznej efektywności transferów społecznych nie jest zadaniem prostym. W pierwszym rzędzie należałoby ocenić, w jakiej skali poszczególne świadczenia realizują funkcje, dla których zostały utworzone. To można rozbić na dwa pytania: czy są trafne (dokładnie zaadresowane) i czy ich przeznaczenie jest właściwe (zgodne z określonym celem).

Na podstawie posiadanego systemu informacji statystycznej można natomiast ocenić trafność świadczeń społecznych z punktu widzenia podstawowego kryterium ich tworzenia – przeciwdziałania ubóstwu. Uzyskuje się wówczas odpowiedź wprawdzie na jeden problem, ale społecznie ważny; czy transfery społeczne przeciwdziałają ubóstwu i czy są sprawiedliwie adresowane, czyli do jakich grup dochodowych trafiają? Na podstawie danych mikroekonomicznych (GUS: Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) podjęto próbę oceny, na ile każdy rodzaj transferu spełnia te podstawową funkcję społeczną. Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski:

- Funkcja zastępowania dochodu z pracy z powodu starości jest nadużywana z racji dużego udziału osób w wieku produkcyjnym pobierających świadczenia (emerytury, renty rodzinne pełniące rolę emerytury), a przy tym blisko 9% emerytów pracuje. Zwróćmy uwagę, że świadczenie emerytalne służyć ma zabezpieczeniu ryzyka braku dochodów z pracy.
- Funkcja dochodowa świadczeń emerytalnych i rentowych jest realizowana w wysokim stopniu. Rzeczywiste ubóstwo socjalne jest dość niskie oraz dużo niższe od hipotetycznego (tj. bez transferu).
- W sytuacji, gdy transfery mają za zadanie uzupełniać lukę dochodową albo są przyznawane głównie rodzinom z dziećmi (np. renta rodzinna dla sierot, świadczenia pomocy społecznej, zasiłek dla bezrobotnych), ich rola w redukowaniu hipotetycznej stopy ubóstwa socjalnego jest znikoma. Wynika to przede wszystkim z niskiego poziomu tych transferów, a dodatkowo z faktu, iż w większości są to rodziny z dziećmi, a więc bardziej liczne, stąd jakkolwiek dochód z transferów rozkłada się średnio na większą liczbę osób i nie poprawia znacząco ich statusu materialnego.
- O ile wskaźnik różnicowania dochodów (Gini) wyraźnie maleje po uwzględnieniu transferów (z 47% do 36%), to w przypadku wielu świadczeń ma rozkład progresywny; wraz ze wzrostem decyla rośnie suma wypłacanego transferu lub umiarkowany (w miarę równomiernie rozłożenie po decylach dochodowych).

- Świadczenia pomocy społecznej nierzadko trafiają 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.
- Wśród gospodarstw domowych, do których trafia chociaż jeden rodzaj świadczenia o charakterze pomocy społecznej (tj. opartym na kryterium dochodowym, odpowiadające na poziomie makro około 1,4% PKB), 65% posiada mieszkanie na własność, w tym w 48% przypadków na jedną osobę przypada ponad 15m². Z tych 48% aż 70% to mieszkania zbudowane po 1945 r. i zlokalizowane w dużych miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców), więc mające relatywnie wysoką wartość i płynność.

Łącząc wnioski z analizy mikro, tj. dotyczące trafności transferów społecznych i ich socjalnej skuteczności, oraz uwzględniając kryteria makroekonomiczne, sugerujące pilną potrzebę ograniczania nakładów na transfery społeczne w Polsce, proponuje się następujące kierunki działań:

1. Należy podnieść efektywny wiek emerytalny, co oznacza:

- ujednoczyć zasady systemu emerytalnego dla wszystkich branż, tzn. rekompensatę gorszych warunków pracy należy usunąć z systemu emerytalnego, a zastąpić innymi formami (dodatkowe ubezpieczenie emerytalne, opcja przekwalifikowania po osiągnięciu określonego wieku, adekwatny poziom wynagrodzeń);
- podnieść wiek emerytalny 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;
- wprowadzić mechanizmy zachęcające do przedłużania okresu aktywności zawodowej (np. jednorazowa premia za każdy przepracowany rok powyżej wieku emerytalnego na poziomie określonej części potencjalnego kosztu emerytury)

2. Należy 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:

- należy zakończyć proces przyznawania nowych świadczeń przedemerytalnych oznaczający nierówne traktowanie starszych i młodszych bezrobotnych (ci ostatni mają najczęściej na utrzymaniu dzieci). Osoby starsze w wieku przedemerytalnym powinny zostać objęte programami aktywizującymi.
- należy dokonać standaryzacji kryteriów oceny niepełnosprawności w procesie przyznawania rent inwalidzkich we wszystkich systemach rentowego zabezpieczenia (ZUS i KRUS, wojsko i policja).
- należy przywrócić indywidualną odpowiedzialność 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,
- należy utworzyć niezależną instytucję (agencję) kontroli orzeczonych rent w oparciu o opracowaną standaryzację orzecznictwa, obejmującą swym zasięgiem orzecznictwo wszystkich instytucji zabezpieczenia społecznego,

- należy wprowadzić system motywacji dla lekarzy z obszaru orzecznictwa lekarskiego,
 - niezbędne jest upowszechnienie świadczenia rehabilitacyjnego z warunkiem poddania się rehabilitacji jako alternatywy dla części rent inwalidzkich.
4. Należy doprowadzić do dalszego zmniejszania 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. W obliczu potrzeby obniżania nakładów na transfery społeczne należy rozważyć rozszerzenie kryterium dochodowego na inne niż obecne transfery, przede wszystkim na dodatki do rent i emerytur.
 6. W przypadku zasiłków mieszkaniowych, które wśród świadczeń o charakterze pomocy społecznej stanowią relatywnie znaczący zakres, należy rozważyć pomysł powiązania dochodowego kryterium dostępu do nich 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. Z punktu widzenia zwalczania ubóstwa nacisk powinien być położony 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.
 8. Wszystkie transfery społeczne wymagają systematycznej oceny ich funkcjonalności, trafności i 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.

11. STRATEGIE PRZYSTĘPOWANIA POLSKI DO UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ. POLITYKA KURSOWA, INSTYTUCJE UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ: PERSPEKTYWA ROZSZERZENIA

Autorzy: Jacek Rostowski, Wojciech Paczyński

Pierwsza część pracy poświęcona jest dylematom związanym z polityką kursową, jakie stoją przed władzami monetarnymi w procesie dochodzenia do Euro. Autor rozważa w niej różne argumenty za i przeciw wstąpieniu Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz konkluduje, że jak najszybsze wejście do niej leży w interesie naszego kraju. Przede wszystkim, wejście do strefy Euro pozwoli na wyeliminowanie ryzyka kryzysu walutowego, który w obecnej sytuacji Polski (wysoki deficyt obrotów bieżących, deficyt budżetowy) jest stosunkowo wysokie. Ponadto, przy szybkim wzroście gospodarczym i ostrożnej polityce makroekonomicznej, napływ kapitału, którego można się spodziewać w pierwszych latach naszego członkostwa w UE, wywierać będzie znaczną presję aprecjacyjną na realną i nominalną wartość złotego. Jednocześnie, argumenty przeciwników przyjęcia Euro, wskazujące na to, że doprowadzi ono to utraty autonomii polityki monetarnej w Polsce i kursowej, tracą na znaczeniu w sytuacji, gdy

integracja ze strefą Euro mierzona udziałem handlu z jej krajami w PKB oraz w całości handlu zagranicznego jest obecnie w Polsce wyższa niż w większości krajów strefy. Polityka Europejskiego Banku Centralnego będzie więc dobrze dostosowana do potrzeb polskiej gospodarki.

W dalszej części Autor zastanawia się, jaki reżim kursowy powinna przyjąć Polska, aby pogodzić ze sobą różne cele, m.in. realnej i nominalnej konwergencji, a jednocześnie zabezpieczyć się przed ryzykiem kryzysu walutowego. W szczególności wybór systemu kursowego powinien być rozważany w kontekście spełnienia kryteriów z Maastricht w 2005 r. lub wkrótce potem. Możliwe rozwiązania w tym zakresie obejmują obecny system bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI), europejski mechanizm kursowy (ERM2), stały kurs złotego wobec euro, izbę walutową oraz jednostronne wprowadzenie euro. Omówieniu każdego z proponowanych reżimów towarzyszą rozważania dotyczące możliwych konsekwencji, a także wad i zalet ich przyjęcia w konkretnej sytuacji Polski.

Tekst zawiera także omówienie literatury dotyczącej skuteczności interwencji walutowych oraz analizę modelu sterylizowanej interwencji bez kosztów (wraz z możliwością jej zastosowania w Polsce), a także najważniejszych prawnych i instytucjonalnych aspektów funkcjonowania ERM2 (w aneksach).

Druga część pracy jest poświęcona instytucjom Unii Gospodarczej i Walutowej w perspektywie ich rozszerzenia i koncentruje się na instytucjonalnych aspektach funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz Grupy euro. Omówione są wyzwania stojące przed tymi instytucjami w związku z oczekiwanym przyjęciem wspólnej europejskiej waluty przez kolejne państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Na początku podsumowana jest dyskusja o konieczności zmiany systemu podejmowania decyzji przez EBC. Wiele argumentów jakie przewijały się w tej debacie okazuje się nie być opartymi na solidnych podstawach, choć zmniejszenie liczby osób decydujących o polityce monetarnej unii walutowej mogłoby być wskazane. Dokładniejszej analizie poddany jest projekt reformy podejmowania decyzji w EBC zaakceptowany przez Radę UE w marcu 2003 r. Wprowadza on rotację prawa do głosu wśród członków Rady Prezesów EBC, przy czym rotacja odbywa się w grupach utworzonych w taki sposób, aby przedstawiciele większych krajów częściej mieli prawo do decydowania o stopach procentowych. Rozwiązanie takie ma kilka wad, które jednak dotyczą bardziej sfery politycznej, niż potencjalnego negatywnego wpływu na funkcjonowanie UGW.

Zasadnicze zarzuty wobec przyjętego rozwiązania sprowadzają się do jego skomplikowania (co zmniejsza przejrzystość EBC jako instytucji) oraz do trudnego do uzasadnienia algorytmu podziału krajów na grupy. Bez żadnego wyjaśnienia zrezygnowano tu z budowania rankingu krajów na podstawie ich udziałów w kapitale EBC na rzecz rankingu opartego na ważonej średniej udziałów w PKB Unii i pewnej miary wielkości systemu bankowego. Taka klasyfikacja stawia w uprzywilejowanej pozycji 'stare' kraje członkowskie UE (szczególnie Luksemburg) kosztem nowych krajów członkowskich. Warto podkreślić, że nie powinno to mieć znaczenia dla jakości funkcjonowania UGW, czy dla atrakcyjności przyjęcia euro przez nowe kraje członkowskie, w tym Polskę. Członkowie Rady Prezesów dysponujący prawem głosu w swoich decyzjach powinni w każdym razie kierować się interesem całej strefy euro i zapewne tak właśnie postępują. Ryzyko polega raczej na upolitycznieniu kwestii funkcjonowania EBC, co może doprowadzić do wytworzenia się w powszechnej świadomości obrazu tej instytucji jako kolejnego pola walki politycznej między państwami członkowskimi. Jeśli uda się uniknąć tego zagrożenia, ratyfikacja i wejście w życie nowych zasad nie spowoduje żadnych komplikacji w funkcjonowaniu EBC.

Ostatnia część opracowania omawia funkcjonowanie Grupy euro – jak na razie nieformalnego ciała skupiającego ministrów finansów krajów, które przyjęły wspólną walutę. Kameralny skład i

nieformalny charakter grupy, a także niejawnosc obrad i brak koniecznosci oficjalnego przedstawiania ich wynikow byl do tej pory atutem Grupy euro, czyniac z niej sprawne narzedzie wypracowywania kompromisow w trudnych kwestiach. Obecnie obserwujemy tendencje do formalizowania funkcjonowania Grupy, ktora staje sie powoli bliskim odpowiednikiem ECOFIN dla strefy euro. Trudno na razie ocenic konsekwencje takiej ewolucji. Nieco zmniejsza to natomiast obawy o to, ze kraje strefy euro moglyby chciec opoznic przyjecie nowych czlonkow do swojego grona z obawy o zmniejszenie skutecznosci funkcjonowania Grupy euro w warunkach potencjalnego paralizu Rady UE, ktora od konca 2004 r. i przynajmniej do listopada 2009 r. bedzie funkcjonowac w oparciu o nicejskie reguly glosowania, przy ktorych bardzo trudno moze byc uzyskac wiekszosc dla poparcia jakichkolwiek nowych rozwiadan.

III SPONSORZY PROJEKTU

Od poczatku realizacji programu badawczego *Polska u progu czlonkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbednych reform gospodarczych*, czyli od listopada 2002 r., jego **glownym sponsorem jest Grupa Commercial Union Polska**. CU nalezy do najwiekszych instytucji finansowych w Polsce – obsluguje ponad 3 miliony klientow i zaradza aktywami o wartosci blisko 25 miliardow zl. Commercial Union dziala od 1992 r. i jest liderem rynku indywidualnych ubezpieczen na zycie i funduszy emerytalnych. Grupa CU oferuje rowniez grupowe ubezpieczenia na zycie, pracownicze programy emerytalne, ubezpieczenia majatkowe dla firm i klientow indywidualnych, fundusze inwestycyjne i uslugi zaradzania aktywami. Program spolecznej odpowiedzialnosci biznesu, realizowany przez CU, obejmuje m. in. wybrane inicjatywy naukowe, edukacyjne, kulturalne i prozdrowotne. *Program badawczy Fundacji Naukowej CASE jest jednym z dwuch glownych projektow naukowo-badawczych, obok cyklu badan Diagnoza Spoleczna, wspieranych przez nas w ciagu ostatnich dwuch lat. Mam nadzieje, ze wynikajace z niego rekomendacje zostana wykorzystane przez osoby majace wplyw na ksztalt polityki gospodarczej oraz instytucji sluzacych rozwojowi ekonomicznemu kraju* – powiedzial Zbigniew Andrzejewski, prezes Grupy Commercial Union Polska.

Pozostalymi sponsorami, ktorzy wsparli realizacje projektu byli: **Nokia Polska, Krajowy Depozyt Papierow Wartościowych SA** oraz **Krajowa Izba Rozliczeniowa SA**.

CASE – Centrum Analiz Spoleczno-Ekonomicznych sklada serdeczne podziekowanie wszystkim sponsorom, ktorych szczodrosć i zyczliwosc sprawily, ze realizacja projektu pt. *Polska u progu czlonkostwa w UE. Kierunki niezbednych reform gospodarczych* byla mozliwa.

Warszawa
22 pazdziernika 2004 r.