

**Przeglądy gospodarcze  
OECD**

**2006**

**Polska**



ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

## **ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (OECD)**

OECD to unikalne forum, na którym rządy 30 demokratycznych państw wspólnie stawiają czoła gospodarczym, społecznym i ekologicznym wyzwaniom globalizacji. OECD pełni również czołową rolę w udzielaniu rządów pomocy w zrozumieniu i radzeniu sobie z nowymi sytuacjami i problemami takimi, jak zarządzanie korporacyjne, gospodarka informacyjna i wyzwaniami związanymi ze starzeniem się ludności. Organizacja ta zapewnia miejsce, w którym rządy mogą porównywać swoje doświadczenia z prowadzonych polityk, poszukiwać odpowiedzi na wspólne pytania, znajdować odpowiednie, najlepsze sposoby działania i pracować nad koordynacją polityk krajowych i międzynarodowych.

Członkami OECD są: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. W pracach OECD uczestniczy Komisja Wspólnot Europejskich.

Wydawnictwa OECD rozpowszechniają wyniki prowadzonych przez tę organizację opracowań statystycznych i badań dotyczących kwestii gospodarczych, społecznych i ekologicznych, jak również konwencje, wytyczne i standardy uzgodnione przez jej członków.

**Oryginał opublikowany przez OECD w języku angielskim i francuskim pod tytułami:  
OECD Economic Surveys: Poland - Volume 2006 Issue 11  
Études économiques de l'OCDE: Pologne - Volume 2006 Issue 11  
© 2006 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD  
Wszystkie prawa zastrzeżone.**

**Do wydania polskiego  
© 2006 Ministerstwo Gospodarki  
Publikacja dokonana w uzgodnieniu z OECD, Paryż.  
Za jakość tłumaczenia na język polski i jego spójność z oryginalnym tekstem odpowiada Ministerstwo Gospodarki**

ISBN 83-7204-552-6

Współpraca wydawnicza: Instytut Technologii Eksploatacji – PIB w Radomiu

## *Spis treści*

<b>Podsumowanie</b> .....	8
<b>Ocena i zalecenia</b> .....	11
<b>Rozdział 1. Kluczowe wyzwania</b> .....	23
Ponowne umocnienie się tendencji wzrostowych .....	25
Przyspieszenie rozwoju gospodarczego wymaga wyższego wskaźnika inwestycji... ..	30
... i dalszych zmian strukturalnych .....	32
Nieodpowiednia polityka szkodzi wynikom rynku pracy .....	35
System edukacji potrzebuje wzmocnienia kontroli jakości i większego skupienia uwagi na rynku pracy .....	36
Kształcenie ustawiczne jest nieskuteczne, zwłaszcza w przypadku bezrobotnych .....	39
Przedsiębiorczości brakuje czy też szkodzi jej niekorzystne otoczenie biznesowe? .....	39
Przypisy .....	41
Bibliografia .....	41
Aneks 1.A1. Postępy w reformie strukturalnej .....	43
<b>Rozdział 2. Polityka pieniężna i walutowa</b> .....	47
Strategia polityki pieniężnej .....	49
Droga do wprowadzenia euro .....	64
Przypisy .....	70
Bibliografia .....	71
<b>Rozdział 3. Osiągnięcie stabilności fiskalnej</b> .....	73
Sytuacja fiskalna Polski uległa poprawie .....	75
... ale tendencja wzrostowa długu publicznego nie została w pełni odwrócona ...	78
W celu osiągnięcia stabilności fiskalnej należy zmienić ramy fiskalne .....	81
Należy kontrolować wydatki poprzez ustalanie priorytetów .....	83
Konieczne jest ograniczenie wydatków socjalnych .....	87
Nakłady na wynagrodzenia w sektorze publicznym i na pomoc państwową są wysokie .....	94
Uproszczenie systemu podatkowego .....	96
Absorpcja funduszy UE .....	99
Przypisy .....	103
Bibliografia .....	103
<b>Rozdział 4. Edukacja i szkolenie: Stymulowanie rozwoju i adaptacja kapitału ludzkiego</b> .....	105
Zwrot z edukacji .....	107
Struktura systemu edukacyjnego w Polsce .....	109
Edukacja przedszkolna .....	117
Obowiązkowa edukacja szkolna .....	118
Szkolnictwo wyższe .....	121
Kształcenie ustawiczne .....	126
Przypisy .....	135
Bibliografia .....	135

<i>Rozdział 5. Wspieranie zmian strukturalnych</i> .....	137
Wzrost dzięki realokacji między sektorami .....	138
Przedsiębiorczość i innowacje .....	142
Polityka rynku pracy zmierzająca do zwiększenia mobilności zawodowej i poziomu zatrudnienia .....	153
Przypisy .....	173
Bibliografia .....	173
<b>Spis skrótów</b> .....	175
<b>Ramki</b>	
1.1. Przepływ informacji: oficjalne statystyki .....	29
1.2. Dostosowania strukturalne a środowisko naturalne .....	34
2.1. Wyznaczanie celów inflacyjnych .....	50
2.2. Miary oczekiwań inflacyjnych .....	56
2.3. Zalecenia dotyczące polityki pieniężnej .....	69
3.1. Definicje statystyki sektora finansów publicznych, dostępność danych i korekty .....	75
3.2. Wpływ klasyfikacji polskich otwartych funduszy emerytalnych na zadłużenie i deficyt .....	80
3.3. Proponowane przez Bank Światowy działania zmierzające do zwiększenia efektywności nakładów publicznych na służbę zdrowia .....	91
3.4. Podsumowanie zaleceń w zakresie osiągnięcia stabilności fiskalnej .....	102
4.1. Osiągnięcia edukacyjne .....	110
4.2. Karta Nauczyciela .....	115
4.3. Wpływ kształcenia ustawicznego na zarobki .....	126
4.4. Zalecenia w dziedzinie edukacji i szkolenia .....	133
5.1. Działania mające na celu poprawę alokacji siły roboczej – w ramach sektorów czy regionów? .....	155
5.2. Szara strefa w Polsce .....	160
5.3. Ogólna charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu pomocy społecznej .....	162
5.4. Definicja zatrudnienia w rolnictwie .....	167
5.5. Polska a Wspólna Polityka Rolna .....	170
5.6. Podsumowanie zaleceń .....	171
<b>Tabele</b>	
1.1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2001–2007 .....	25
1.2. Strukturalne zróżnicowanie zatrudnienia .....	32
2.1. Bilans płatniczy .....	62
3.1. Korekty statystyk sektora finansów publicznych .....	76
3.2. Oszczędności z wdrożenia planu Hausnera .....	85
3.3. Wydatki publiczne na renty inwalidzkie jako część PKB .....	87
3.4. Wydatki publiczne na programy przedemerytalne jako procent PKB .....	88
3.5. Wskaźniki kosztów administracyjnych pobierania podatków .....	98
3.6. Szacowany wpływ netto globalnych transferów z UE do Polski .....	100
4.1. Dochody wg grup zawodów i wykształcenia .....	107
4.2. Zmiany w wynikach badań PISA w latach 2000 i 2003 .....	111
4.3. Wydatki na edukację wg poziomu wykształcenia, wybrane kraje .....	113
4.4. Uczniowie szkół średnich wg rodzaju szkoły .....	118
4.5. Szkolnictwo wyższe w Polsce .....	122
4.6. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym, wybrane państwa OECD .....	127
5.1. Główne rodzaje świadczeń systemu ubezpieczeń społecznych .....	161
5.2. Średni efektywny wiek emerytalny .....	164
5.3. Dopłaty bezpośrednie dla polskich rolników podczas okresu przejściowego .....	170

## Wykresy

1.1. Wskaźnik zatrudnienia i wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym w krajach OECD .....	24
1.2. Inflacja oraz cel inflacyjny .....	27
1.3. Wykorzystanie zdolności produkcyjnej a bezrobocie .....	30
1.4. Udział nakładów na środki trwałe w PKB w wybranych krajach .....	31
1.5. Struktura wartości dodanej .....	32
1.6. Zatrudnienie i wartość dodana w rolnictwie w wybranych krajach .....	33
1.7. Wykształcenie w grupach wiekowych .....	37
1.8. Wyższe wykształcenie w grupach wiekowych .....	38
1.9. Restrykcyjność przepisów mających wpływ na zachowania ekonomiczne .	40
2.1. Inflacja .....	54
2.2. Kształtowanie się kursu walutowego .....	57
2.3. Skład koszyka towarów i usług konsumpcyjnych .....	58
2.4. Kształtowanie się stóp procentowych w wybranych nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej .....	61
2.5. Miary inflacji cen konsumenckich: bazowa i CPI .....	63
2.6. Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej .....	64
3.1. Akumulacja zadłużenia i progi konstytucyjne .....	76
3.2. Deficyt sektora finansów publicznych .....	77
3.3. Saldo pierwotne sektora finansów publicznych i płatności odsetek .....	78
3.4. Wpływ klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych (OFE) na zadłużenie i deficyt sektora finansów publicznych .....	79
3.5. Wydatki publiczne w państwach OECD .....	84
3.6. Publiczne wydatki na cele socjalne .....	86
3.7. Zatrudnienie w sektorze publicznym jako część zatrudnienia ogółem .....	94
3.8. Wzrost poziomu wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym .....	95
3.9. Struktura wpływów podatkowych wg głównych typów podatków .....	96
3.10. Klin podatkowy w krajach OECD .....	97
4.1. Przewidywana długość życia a poziom wykształcenia .....	108
4.2. Porównanie osiągnięć edukacyjnych .....	111
4.3. Czynniki wpływające na wyniki edukacyjne .....	112
4.4. Osoby w wieku szkolnym, wg wieku .....	114
4.5. Kształcenie ustawiczne, bezrobocie i koszty jednostkowe .....	129
4.6. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym wg charakterystyk społeczno-ekonomicznych .....	130
5.1. Rozkład PKB na mieszkańca .....	139
5.2. Rozkład wzrostu produktywności pracy w niektórych krajach UE .....	141
5.3. PKB na mieszkańca oraz wydatki na badania i rozwój .....	142
5.4. Wskaźniki konkurencji .....	144
5.5. Inwestycje kapitału wysokiego ryzyka .....	147
5.6. Łączne stawki podatkowe od zysku do podziału w krajach OECD .....	148
5.7. Wskaźnik postrzegania korupcji .....	149
5.8. Rozwój rynku pracy .....	152
5.9. Wskaźniki zatrudnienia wg wieku .....	154
5.10. Wskaźniki migracji wewnętrznej .....	156
5.11. Stosunek wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia średniego .....	157
5.12. Aktywność zawodowa mieszkańców powyżej 15 roku życia oraz przyczyny bierności zawodowej .....	160
5.13. Restrykcyjność regulacji rynku pracy .....	165
5.14. Renty z tytułu niezdolności do pracy: ilość beneficjentów oraz nowych świadczeniobiorców .....	168

*Niniejszy Przegląd został opracowany przez Komitet Przeglądów Gospodarki i Rozwoju OECD, odpowiedzialny za analizę sytuacji gospodarczej państw członkowskich.*

*Przegląd sytuacji i polityki gospodarczej Polski odbył się na forum Komitetu w dniu 26 kwietnia 2006 roku. Podstawą dyskusji był projekt wstępny raportu, który ostatecznie przyjęty został w wersji uzgodnionej przez wszystkich członków Komitetu w dniu 11 maja 2006 roku.*

*Wstępny projekt raportu Sekretariatu OECD został przygotowany dla Komitetu przez Paula O'Briena i Stephanie Jamet pod kierunkiem Petera Jarretta.*

*Poprzedni Przegląd Gospodarczy Polski ukazał się w czerwcu 2004 roku.*

**PODSTAWOWE DANE STATYSTYCZNE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
(rok 2005, o ile nie zaznaczono inaczej)

**KRAJ**

Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	312 690
Grunty orne (% całkowitej powierzchni)	59

**LUDNOŚĆ**

Liczba ludności (w milionach, na koniec roku)	38,2	Zatrudnienie (w milionach)	14,1
Ludność wiejska (% ogółu ludności, 2003)	38,4	Struktura zatrudnienia wg sektorów (% ogółu):	
Oczekiwana długość życia (2004): Mężczyzna	70,7	Rolnictwo (2004)	17
Kobieta	79,2	Przemysł (uwzględniając budownictwo, 2004)	28
Umieralność noworodków (na tysiąc urodzeń, 2003)	6,8	Usługi (2004)	55

Zarejestrowane bezrobocie (% siły roboczej)	18,2
Bezrobocie wg sondaży (% siły roboczej)	17,7
Emeryci (w milionach)	9,2

**PARLAMENT**

Dwuiszbowy system parlamentarny	
Liczba posłów (izba niższa)	460
Liczba senatorów (izba wyższa)	100
Liczba partii politycznych w Sejmie	7

**PRODUKCJA**

PKB (w miliardach złotych, ceny bieżące)	979,2
PKB <i>per capita</i> (w USD, rynkowy kurs wymiany)	7 934
Przyrost środków trwałych (% PKB)	18,1

**FINANSE PUBLICZNE**

Równowaga budżetowa (% PKB)	-2,5
Wpływy do budżetu (% PKB)	40,3
Wydatki budżetowe (% PKB)	42,8
Dług publiczny (na koniec roku, % PKB)	50,7

**HANDEL ZAGRANICZNY I FINANSE**

Eksport towarów i usług (% PKB)	37,0
Import towarów i usług (% PKB)	37,3
Rezerwy (w miliardach USD, na koniec 2005 roku)	42,6
Zadłużenie zagraniczne (w miliardach USD, na koniec 2005 roku)	130,0

**WALUTA**

Jednostka walutowa: złoty	Liczba jednostek waluty na:	USD	euro
	średnia: 2005	3,2348	4,0254
	kwiecień 2006	3,1982	3,9194

## Podsumowanie

**W**zrost gospodarczy w Polsce od roku 2004 wskazuje, że wznowiony został proces nadrabiania zaległości względem krajów o wyższym dochodzie. W celu utrzymania i przyspieszenia konwergencji potrzebne jest jednak lepsze zrównoważenie polityki makroekonomicznej oraz dalsze dążenie do poprawy polityki strukturalnej.

- Polityka pieniężna mogła od czasu do czasu wydawać się nieco zbyt ostrożna, bankowi centralnemu byłoby jednak łatwiej ją złagodzić, gdyby polityka fiskalna opierała się na zrównoważonej podstawie, z konsolidacją dotyczącą przede wszystkim transferów socjalnych, mających negatywny wpływ na motywację do pracy.
- Powiązania pomiędzy systemem edukacji a rynkiem pracy są wciąż niewystarczające, a finansowanie szkolnictwa wyższego skutkuje zarówno występowaniem nierówności, jak i brakiem efektywności.
- Niska skuteczność kształcenia ustawicznego, poleganie na pasywnych formach wsparcia finansowego, jak również niewystarczająca inicjatywa w poszukiwaniu pracy oraz brak mobilności przyczyniają się do wysokiego poziomu bezrobocia strukturalnego.
- Przepisy prawne niesprzyjające przedsiębiorczości i innowacyjności spowolniły rozwój.

### Należy zabiegać o większe zrównoważenie polityki pieniężnej i fiskalnej

Narodowy Bank Polski zyskał sobie opinię przeciwnika inflacji. Jednak w chwili obecnej nie ma chyba potrzeby przejawiania aż takiej ostrożności, w związku z czym NBP mogłoby pozwolić sobie w przyszłości na odważniejsze działania mające na celu sprawdzenie granic dostępnych możliwości. W roku 2005 odnotowano co prawda zmniejszenie deficytu budżetowego, było to jednak częściowo skutkiem czynników jednorazowych. Należy określić i wprowadzić w życie wyraźne priorytety wydatków, najlepiej w ramach wieloletniej struktury planowania. Wydatki związane z transferami socjalnymi pochłaniają zdecydowanie zbyt dużą część wydatków publicznych i PKB i powinny podlegać lepszej kontroli.

### Należy skonsolidować i poszerzyć reformy systemu szkolnictwa

Na skutek reform obowiązkowe szkolnictwo uległo decentralizacji i podlega obecnie samorządom lokalnym. Potrzebne są dalsze kroki w kierunku powiązania odpowiedzialności finansowo-zarządczej z odpowiedzialnością za osiągnięte wyniki oraz dla zapewnienia elastyczności w przeznaczaniu środków zgodnie ze



zmieniającymi się potrzebami. Rozwój szkolnictwa wyższego zwiększył możliwości kształtowania kapitału ludzkiego, lecz zakazywanie szkołom publicznym pobierania opłat za studia jest nieefektywne; jednoczesna reforma stypendiów i kredytów studenckich mogłaby wyrównać szanse studentów i zwiększyć dostępne środki.

Należy zwiększać zatrudnienie poprzez aktywną politykę rynku pracy oraz podnoszenie opłacalności pracy

*Bardzo słaba kondycja polskiego rynku pracy wynika po części z kosztów zmian strukturalnych, jednak do zmniejszenia zatrudnienia przyczyniają się również duże wydatki związane z transferami socjalnymi oraz wysoki klin podatkowy. Muszą one zostać zreformowane w celu zwiększenia motywacji do pracy. Publiczne służby zatrudnienia winny położyć większy nacisk na aktywizację zawodową, wykorzystując lepiej system kształcenia ustawicznego, jak również wprowadzając wymagania poszukiwania pracy przez osoby otrzymujące zasiłek.*

Należy zwiększyć inwestycje i rozwój poprzez redukcję regulacji prawnych i wprowadzenie korzystniejszych warunków dla przedsiębiorców

*Zastój na rynku inwestycji oraz słaba innowacyjność związane są w dużym stopniu ze skomplikowanym systemem regulacji prawnych w Polsce; to z kolei jest wynikiem wysokiego poziomu własności publicznej, pewnej dozy ambiwalencji w postrzeganiu inwestycji zagranicznych oraz znacznie rozbudowanego systemu biurokracji, chociaż w ostatnich latach dokonał się w tych kwestiach pewien postęp. Bez zmian we wszystkich tych obszarach, działania mające na celu poprawienie przepływu środków pieniężnych i informacji do małych firm i innowatorów będą mniej skuteczne.*



## Ocena i zalecenia

---

### *Przystąpienie do UE wpłynęło na poprawę wyników i prognoz...*

---

Przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 znacznie zwiększyło tempo rozwoju polskiej gospodarki. Wartość PKB na jednego mieszkańca plasuje się obecnie poniżej 45% średniej charakteryzującej kraje UE, jednak wznowiony został długotrwały proces konwergencji. Pomimo faktu, że wzrost został nieco zahamowany w ciągu 2005 r., kiedy to rzeczywisty PKB wzrósł zaledwie o 3,2%, obecne prognozy przewidują roczny wzrost w wysokości 4,5% w latach 2006–2007. Fundusze unijne, o ile zostaną właściwie spożytkowane, mogą przyczynić się do znaczącej poprawy infrastruktury publicznej oraz wspierania działań w innych obszarach.

---

### *...ale konieczne są dalsze reformy*

---

Pozostaje jednak wiele podstawowych problemów gospodarczych. Wskaźnik zatrudnienia jest bardzo niski: utrzymuje się wysoki poziom bezrobocia zarejestrowanego oraz znaczna liczba osób biernych zawodowo (mimo że wiele z nich przypuszczalnie pracuje w szarej strefie) i to zanim jeszcze zaczęto odczuwać efekty starzenia się społeczeństwa. Kondycję rynku pracy w Polsce można uznać za najslabszą wśród krajów OECD. Pomimo potrzeby szybszej akumulacji kapitału dla utrzymania procesu konwergencji gospodarczej, nie mówiąc już o jego przyspieszeniu, udział inwestycji w PKB wciąż pozostaje zbyt niski. Polityka budżetowa miała charakter raczej zmienny, z czymś w rodzaju zapaści w roku 2004, nieoczekiwanie dużą poprawą w 2005 i niepewnymi perspektywami na rok 2006. Problemy te wymagają uwagi decydentów, poczynając od utrzymania silnego i stabilnego otoczenia makroekonomicznego zarówno dla polityki fiskalnej, jak i pieniężnej.

---

### *Bank centralny cieszy się dobrą opinią za kontrolowanie inflacji i mógłby pozwolić sobie na sprawdzenie reakcji podaźowej gospodarki*

---

Polityka pieniężna krytykowana była za zbyt daleko idącą ostrożność, jako że inflacja w wielu przypadkach pozostawała poniżej wartości docelowej. Narodo-

wy Bank Polski (NBP) zaostriżył politykę w połowie 2004 roku w ramach uzasadnionej reakcji na gwałtowny wzrost inflacji. To szybkie działanie, możliwe dzięki niezależności NBP i podyktowane posiadanym mandatem do utrzymywania stabilności cen, pomogło uniknąć dalszych konsekwencji wzrostu inflacji. NBP utrzymał następnie oficjalne stopy na wyższym poziomie przez szereg miesięcy po spadku poziomu inflacji kwartalnej w końcu 2004 r. i czekał do początku 2006 r. z ich dalszym obniżeniem, pomimo iż inflacja CPI zmniejszała się, a inflacja bazowa pozostawała na niskim poziomie. NBP prawdopodobnie kierował się częściowo oczekiwaniami inflacyjnymi konsumentów, które mają tendencję do podążania śladami inflacji z przeszłości, bez związku z przyszłymi wynikami. *Bank centralny powinien przykładać większą wagę do rzeczywistych wskaźników prognostycznych, w tym do własnych prognoz inflacyjnych.*

Mandat działania, a nawet niezależność banku centralnego, zostały ostatnio w pewnym stopniu zagrożone. *Rząd powinien potwierdzić niezależność Narodowego Banku Polskiego, a autonomia jakichkolwiek nowych organów nadzoru rynku finansowego powinna być jasno zagwarantowana. Wiarygodność polityki monetarnej skorzystałaby także na wyraźnej aprobacie rządu dla obecnego celu inflacyjnego NBP, plasującego się pośrodku przedziału 1,5–3,5%.*

Inflacja poniżej dolnej wartości wymienionego przedziału może jednakże wskazywać, że polityka monetarna prowadzona była w sposób zbyt restrykcyjny. Mimo iż deflacja monetarna nie stanowi rozwiązania dla problemów Polski w zakresie wzrostu i zatrudnienia, to inflacja usilnie utrzymująca się poniżej stóp obowiązujących w strefie euro mogłaby niepotrzebnie ograniczyć produkcję i zatrudnienie. *NBP powinien zagwarantować symetrię w podejściu do celu inflacyjnego oraz wykazać gotowość do przetestowania granic reakcji popytowej gospodarki poprzez obniżanie stóp procentowych w przypadku spadku inflacji poniżej zakresu docelowego, nawet jeżeli istnieje możliwość jej wzrostu ponad poziom 2,5% w perspektywie dwóch lat.*

---

### Wszelkie opóźnienia w wejściu do strefy euro powinny zostać wykorzystane na zwiększenie elastyczności gospodarki.

---

Fluktuacje kursu walutowego miały istotny wpływ na warunki monetarne. Wejście do strefy euro ograniczyłoby to źródło zmienności i niepewności. Po trzech latach deprecjacji gospodarka odnotowała jednak istotny wzrost w latach 2004–2005, który dodatkowo uwypuklił stosunkowo rygorystycznie prowadzoną politykę pieniężną. Członkostwo w UE wymaga docelowego przyjęcia euro, który to krok musi zostać poprzedzony uczestnictwem w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II), jednakże obecny rząd powstrzymuje się od wyznaczenia jakiegokolwiek docelowej daty akcesji. Przy zapewnieniu stabilnej polityki monetarnej koszty opóźnienia mogą być niewielkie i ograniczać się do dodatkowej premii z tytułu ryzyka kursowego. Opóźnienie daje jednak rządowi więcej czasu na zwiększenie elastyczności rynku produktów i rynku pracy oraz na stworzenie stabilnej podstawy dla finansów publicznych; kluczowe jest, by czas ten nie został zmarnowany poprzez odwlekanie niezbędnych reform.

*Polityka fiskalna powinna być stopniowo zaostrzana, niezależnie od pewnych wątpliwości dotyczących sposobu obliczania bilansu finansów publicznych*

Stan finansów publicznych nie jest jeszcze stabilny: bieżący poziom ogólnego deficytu sektora finansów publicznych jest zbyt wysoki, zaś przedstawione w Programie Konwergencji rządowe plany nie należą do przesadnie ambitnych. Zadłużenie całego sektora finansów publicznych nie jest nadmiernie wysokie (pod koniec 2005 r. wynosiło ok. 48% PKB, zgodnie z metodologią krajową), jednakże ciągle rośnie. Rząd powinien dążyć do obniżania wskaźnika stosunku zadłużenia do PKB. Polska konstytucja zawiera surowe zapisy w zakresie ograniczania zadłużenia, przewidując możliwość ograniczonej interwencji w przypadku wskaźnika osiągnącego poziom 50% oraz istotnych ograniczeń w przypadku relacji długu do PKB przekraczającej 60%. Waga tych ograniczeń została nieco zmniejszona poprzez rewizję danych i zmiany metodologiczne, co ostatnio doprowadziło do zmniejszenia oficjalnej wielkości tej relacji. Według aktualizacji programu konwergencji ze stycznia 2006 r., ogólny deficyt sektora finansów publicznych, który w 2005 r. według najbardziej odpowiedniej definicji wynosił -4,7% PKB (i został odnotowany w wysokości 4,4% w świetle ostatnio skorygowanych informacji) zgodnie z planami obniży się zaledwie do 3,7% w 2008 r.; przy realistycznym założeniu tempa rocznego wzrostu na poziomie 4-5%, możliwy powinien być większy postęp.

Skorygowane dane w ujęciu krajowym przedstawiają jednak inny obraz, wykazujący, iż w 2005 r. deficyt wyniósł zaledwie 2,5% PKB (a dług ok. 43%). Różnice te wynikają z różnic w rachunkowym traktowaniu wpłat na otwarte fundusze emerytalne (OFE) dokonywanych po wdrożeniu w 1999 r. reformy, która w znaczący sposób poprawiła stan finansów publicznych zarówno poprzez określenie zobowiązań systemu emerytalnego, jak i poprzez przedsięwzięcie kroków mających na celu ich ograniczenie. Reforma pogorszyłaby jednak publikowane dane dotyczące wielkości deficytu, gdyby nie specjalne, tymczasowe zezwolenie udzielone przez UE w kontekście prowadzonej przez nią kontroli fiskalnej, dzięki któremu wpłaty na OFE traktowane są jako dochody budżetu sektora rządowego. Zezwolenie straci ważność w 2007 r. W związku z tym, pomimo oficjalnego poziomu deficytu szacowanego na 2,5% w 2005 r. oraz planów jego redukcji w przyszłości, Komisja Europejska jest zdania, iż w 2007 r. Polska stanie w obliczu nadmiernego deficytu budżetowego, wynoszącego niemal 4% PKB. Źródłem frustracji dla Polski jest fakt, iż niewiele innych państw członkowskich zdecydowało się na przeprowadzenie podobnej reformy, zaś gdyby podjęły to ryzyko, większość z nich wykazywałaby deficyt wyższy niż w przypadku Polski. Nie zmienia to faktu, że wyższa wartość jest bardziej realistycznym oszacowaniem polskiego deficytu budżetowego.

## *Konieczna jest lepsza kontrola planowania i wydatków*

Przypuszczalnie wzrost gospodarczy będzie jednak w stanie zapewnić dochody budżetowe wystarczające na połączenie procesów szybszej redukcji deficytu, umiarkowanego, lecz dobrze ukierunkowanego zwiększenia stymulujących wzrost wydatków publicznych oraz obniżek podatków na przestrzeni czasu. Rząd *powinien określić jasne priorytety w zakresie wydatków objętych wieloletnimi ramami planowania, nakładającymi ograniczenia na całość wydatków. Przedsięwzięcia w zakresie podatków powinny być finansowane raczej poprzez redukcję wydatków o niskim priorytecie niż poprzez ograniczenie tempa redukcji deficytu.* Pomimo że wspomniana wcześniej reforma emerytalna znacząco poprawiła długoterminową sytuację fiskalną, korzyści z niej zostały już zaprzepaszczone poprzez ustępstwa wobec górników, stanowiące krok wstecz, którego nie należy powtarzać.

Znaczna część wydatków publicznych przeznaczona jest na transfery socjalne – kosztowne, źle ukierunkowane i stanowiące negatywne bodźce dla zachowań występujących na rynku pracy, co zostało opisane poniżej. Okazało się też, iż stanowią one element trudny do zmiany z politycznego punktu widzenia, co w obecnych, kruchych uwarunkowaniach dla reform może stanowić jeszcze większą przeszkodę dla zmian. *Niemniej jednak wydatki na transfery socjalne powinny zostać ograniczone w celu umożliwienia przekazywania większej ilości środków na inne priorytety, takie jak opieka zdrowotna i długoterminowa, opieka nad dziećmi i oświata oraz aktywne działania na rynku pracy.*

Odpowiednie ograniczenia wydatków umożliwiłyby redukcję obciążeń podatkowych bez konieczności zaniechania wysiłków na rzecz redukcji deficytu. Niniejszy *Przegląd* nie zawiera żadnych szczegółowych propozycji takowej reformy, jednak trzy następujące zasady powinny być przestrzegane, zarówno w zakresie bezpieczeństwa socjalnego, jak i w dziedzinie podatków – *należy uprościć system podatkowy w celu zwiększenia jego przejrzystości i ograniczenia kosztów administracyjnych obciążających zarówno podatników, jak i organy podatkowe; podstawa opodatkowania powinna być możliwie szeroka – tj. należy ograniczyć specjalne traktowanie i ulgi przyługujące poszczególnym grupom podatników – w celu utrzymania niskich stawek podatkowych; należy powziąć wszelkie środki zmierzające do redukcji klina podatkowego, szczególnie w przypadku osób o niskich dochodach, w celu ograniczenia czynników zniechęcających do podejmowania zatrudnienia.*

## *Szybsza konwergencja gospodarcza wymaga działań w dziedzinie kapitału ludzkiego rynku pracy oraz przedsiębiorczości*

Dla zagwarantowania szybszego wzrostu dochodu na mieszkańca niż w większości państw członkowskich OECD, konieczne będą stabilne ramy fiskalne i monetarne. Konwergencja ta wymagać będzie licznych zmian strukturalnych w gospodarce, jeżeli zasoby kapitału i siły roboczej mają zostać przemieszczone w obszary, gdzie mogą być wykorzystane w sposób najbardziej wydajny. W celu przyspieszenia tempa tego procesu i przeprowadzenia go, nie powodując w między-



czasie emigracji zbyt dużej liczby osób, konieczne jest przedsięwzięcie określonych kroków, mających na celu:

- poprawę funkcjonowania rynku pracy poprzez zwiększenie wewnętrznej mobilności i podwyższenie bardzo niskiego poziomu zatrudnienia w Polsce,
- zachęcenie polskich przedsiębiorców do rozwoju i ekspansji w celu intensyfikacji innowacji i inwestycji.

Osiągnięcie tych celów powinno być motorem różnorodnych procesów, których podstawą winien być rozwój kapitału ludzkiego.

### *System oświaty wymaga konsolidacji i rozwoju na poziomie przedszkolnym, podstawowym i średnim*

W latach 90. wprowadzone zostały zmiany dotyczące wielu aspektów oświaty. W zakresie szkolnictwa obowiązkowego wyniki (zmierzone w ramach badań PISA) poprawiły się pomiędzy rokiem 2000, kiedy to okazały się bardzo słabe w porównaniu z niemal wszystkimi państwami OECD, a rokiem 2003, w którym Polska awansowała do grupy krajów o wynikach średnich. Poprawę tę można przynajmniej częściowo przypisywać efektom reform, szczególnie wprowadzeniu ogólnokrajowych egzaminów oraz zmianie roli zasadniczych szkół zawodowych. Kluczową przesłanką była decentralizacja oświaty i przekazanie jej samorządom; *ten nowy system wymaga dalszej konsolidacji oraz położenia nacisku na ustanowienie jasnych zasad odpowiedzialności w odniesieniu do wszystkich zaangażowanych instytucji i organów.*

Istotnym elementem skutecznych systemów edukacyjnych wydaje się być osiągnięcie odpowiedniej równowagi pomiędzy nadawaniem wystarczającego zakresu autonomii i przypisaniem odpowiedzialności władzom szkolnym oraz zapewnieniem, że ich działania ukierunkowane są na cele zgodne z państwową polityką oświatową. *Dlatego dyrektorzy szkół powinni otrzymać większą autonomię administracyjną i finansową, pozwalającą im na znalezienie odpowiednich sposobów poprawy wyników swoich szkół, monitorowanych przez niezależny, państwowy organ kontroli jakości.* Ponieważ brak wystarczających informacji na temat tego, który typ edukacji skutkuje najlepszymi wynikami w określonych warunkach, powinna istnieć możliwość stosowania podejścia eksperymentalnego. *Oszacowanie „wartości dodanej” w poszczególnych szkołach powinno być dokonywane w taki sposób, by osoby odpowiedzialne za oświatę mogły ocenić skuteczność swoich działań.*

Nauczanie podstawowe rozpoczyna się obecnie w wieku lat siedmiu, zaś jeden rok edukacji przedszkolnej dopiero niedawno zyskał status obowiązkowego. W obliczu potwierdzających się ogólnooświatowych dowodów wskazujących na znaczenie nauczania we wczesnym wieku dla rozwoju społecznego i osiągnięć edukacyjnych, *priorytetem powinno być zwiększenie poziomu uczestnictwa w nauczaniu przedszkolnym w jeszcze wcześniejszym wieku; umożliwiłoby to także zwiększenie podaży kobiecej siły roboczej.* W przypadku młodzieży powyżej 15 roku życia, szkoły zawodowe straciły na popularności, natomiast zdaniem pracodawców wiele młodych osób kończy szkoły z niewystarczającymi umiejętnościami. *Zarówno szkolnictwo ogólne, jak i zawodowe musi poprawić swoją reakcję na trudności napotymane przez absolwentów na rynku pracy.*

### *Konieczna jest bardziej elastyczna alokacja nauczycieli*

---

Dalsze doskonalenie systemu edukacyjnego wymaga elastyczności: niektóre szkoły należy zamknąć, a pewne przedmioty lub grupy wiekowe wymagają większej liczby nauczycieli, inne zaś mniejszej. Malejąca liczba uczniów powinna teoretycznie uwolnić zasoby nauczycieli, które następnie mogłyby być przesunięte. Karta Nauczyciela w formie zmienionej w 2000 r. udoskonalila strukturę rozwoju zawodowego nauczycieli, *jednak zawarte w niej kwestie związane z ochroną zatrudnienia nie mogą stanowić przeszkody w procesie restrukturyzacji. Rząd powinien także zagwarantować, by szkoły mogły elastycznie różnicować płace nauczycielskie w zależności od wyników nauczania i wymogów rekrutacyjnych.*

### *Wraz z szybką ekspansją szkolnictwa wyższego konieczna jest reorganizacja jego finansowania ...*

---

W 1991 r. około 400 000 studentów kształciło się w niemal 90 szkołach wyższych, z których wszystkie należały do sektora publicznego, jednak w roku 2005 liczba studentów wyniosła już 1,9 mln kształcących się w ponad 400 instytucjach, z których większość reprezentowała sektor prywatny. Wszyscy studenci z sektora prywatnego oraz studenci zaoczeni i wieczorowi w sektorze publicznym płacą czesne za naukę, natomiast konstytucja zabrania publicznym szkołom wyższym pobierania opłat od słuchaczy studiów dziennych. Asymetria ta, szczególnie w okresie trudności budżetowych, utrudnia kierowanie środków do miejsc wymagających publicznego wsparcia oraz stanowi źródło licznych nierówności. Wiele badań wykazuje, iż pomimo ważnych społecznych korzyści płynących ze szkolnictwa wyższego, największe korzyści odnoszą sami studenci w formie wyższych zarobków. *W związku z tym w ramach zalecanej reformy należałoby umożliwić szkołom wyższym nakładanie na wszystkich studentów opłat związanych z ponoszonymi kosztami (niekoniecznie pokrywających całość kosztów) wraz z równoczesnym zwiększeniem dostępności systemu grantów i stypendiów w celu utrzymania dostępności nauczania. Należy także rozbudować program kredytów studenckich w taki sposób, by był on zarządzany przez banki komercyjne, a kredyty były gwarantowane przez rząd, zaś uzależnione od dochodów spłaty kredytów realizowane przez system opodatkowania dochodów.*

### *... oraz dalszy rozwój kontroli jakości i systemu motywacji*

---

Wzrost liczby prywatnych szkół wyższych spowodował także lukę w systemie akredytacji i kontroli jakości. Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna koncentruje się na stosunkowo niewielkiej grupie elitarnych instytucji, podczas gdy powołana niedawno Państwowa Komisja Akredytacyjna (PKA) zajmuje się pozostałymi. PKA stara się osiągnąć więcej niż tylko prostą weryfikację zgodności z wymaganiami technicznymi. Sporządzana przez PKA ocena jakości jest ważna szczególnie dla instytucji otrzymujących bezpośrednie wsparcie z budżetu; w przypadku instytucji sektora prywatnego zapotrzebowanie na oceny wykraczające poza certyfikację



podstawowych standardów może być mniejsze. *Oceny PKA powinny być publikowane i aktualizowane w celu pomocy potencjalnym studentom w wyborze kierunku studiów.*

Utrzymanie i udoskonalanie jakości nauczania polega na odpowiednim motywowaniu kadry pedagogicznej. Na wielu uczelniach sektora publicznego struktury rozwoju zawodowego są niejasne i nie zależą bezpośrednio od umiejętności nauczania lub wyników badań. Jest to szkodliwe dla samych instytucji, a ponadto może zniechęcić osoby młode i zdolne do wyboru takiej ścieżki kariery lub do pozostania w Polsce. *Struktury rozwoju zawodowego w szkolnictwie wyższym powinny być oparte na otwartej konkurencji i przejrzystych kryteriach awansu. W celu wsparcia badań o wysokiej jakości należy ułatwić nawiązywanie kontaktów komercyjnych pomiędzy szkołami wyższymi a firmami, co obejmuje również dopuszczenie elastycznych rozwiązań w zakresie praw autorskich.*

---

### *Szkolenia dorosłych są niewystarczające...*

---

Polskie firmy prowadzą bardziej ograniczoną działalność w zakresie szkoleń, niż ma to miejsce w przypadku większości państw OECD, a znaczna część szkoleń finansowana jest przez samych pracowników. Może to wynikać z faktu, iż z uwagi na wysoki poziom bezrobocia firmy zdają sobie sprawę, że mogą zatrudnić osoby o dodatkowych umiejętnościach, lub też nie doceniają korzyści dla samej firmy płynących ze szkolenia pracowników. Ponadto znaczna część szkoleń dotyczy osób młodych i absolwentów uczelni wyższych, co sugeruje przepaść pomiędzy stosunkowo małą grupą osób zmotywowanych oraz resztą pracowników. Wiele badań międzynarodowych wykazało, że szkolenia prowadzą do lepszych wyników na rynku pracy. W związku z tym *przydatne byłyby kampanie zwiększające świadomość społeczną w zakresie udziału w szkoleniach*, mimo że raczej nieuzasadnione byłyby dotacje publiczne lub inne formy zachęty do szkolenia ogółu pracowników. Firmy w Polsce uzyskały jednak niedawno niewielki bodziec podatkowy do ustanawiania funduszy szkoleniowych dla swoich pracowników, jednak prawo to funkcjonuje jeszcze zbyt krótko, by można było ocenić jego wpływ.

---

### *... szczególnie w przypadku bezrobotnych*

---

Dziedzina, w której Polska wyraźnie odstaje, jest niewielki zakres szkoleń dla bezrobotnych. Stanowi to jeden z aspektów bardziej ogólnego, niewystarczającego wykorzystania aktywnej polityki rynku pracy (APRP). Odpowiednio ukierunkowane szkolenia stanowią skuteczny sposób zwiększenia możliwości zatrudnienia. *Programy szkoleniowe dla bezrobotnych powinny zostać rozbudowane.* Wiele osób bezrobotnych – w wieku powyżej 40 lat i z ograniczonym zasobem umiejętności lub z umiejętnościami, na które popyt drastycznie spadł (np. w górnictwie i hutnictwie) – jest zagrożonych, ponieważ niski poziom ogólnego wykształcenia dodatkowo utrudnia ich przekwalifikowanie, a korzyści ekonomiczne z ich szkolenia trudniej jest udokumentować. *Jednakże w celu minimalizacji skali tworzenia się „straconego pokolenia” należy podjąć wysiłek szukania sposobów, jak te osoby mogłyby rozwi-*

*jać umiejętności umożliwiające im powrót na rynek pracy. Proces ten uzależniony będzie szczególnie od zmotywowania do szukania takich rozwiązań lokalnych urzędów pracy, odpowiedzialnych za szkolenie bezrobotnych. Pilotażowe projekty szkoleniowe należy wspierać i dokładnie oceniać pod kątem ich skuteczności.*

---

### *Podjęmowane strategie muszą czynić pracę opłacalną...*

---

Podczas gdy szkolenia poprawiają perspektywy zawodowe wielu bezrobotnych, muszą oni mieć również odpowiednią motywację do szukania pracy. Znaczna część społeczeństwa otrzymuje świadczenia socjalne, niekiedy dość wysokie w porównaniu ze średnim wynagrodzeniem, bez wymogu szukania zatrudnienia. System rent inwalidzkich, obejmujący znaczną grupę osób zawodowo biernych, był do tej pory głównym czynnikiem wywołującym taki stan rzeczy. Ograniczono jednak dostęp do niego, a powtórna ocena przyznanych wcześniej rent okresowych umożliwiła znaczne zmniejszenie liczby beneficjentów. Nie powzięto jednak żadnych środków dla ponownej oceny stanu osób, którym uprzednio przyznano renty stałe, mimo że wiele z nich mogłoby być w stanie wykonywać pewien typ pracy. *Beneficjenci systemu rent inwalidzkich powinni podlegać regularnemu monitoringowi zdolności do pracy. Prawo do świadczeń socjalnych przysługujące osobom zdolnym do pracy powinno być połączone z obowiązkiem szukania zatrudnienia i przyjmowania przedstawianych ofert przekwalifikowania; w przypadku osób długotrwale bezrobotnych może to obejmować zgodę na przeprowadzkę w inne miejsce, gdzie zatrudnienie jest dostępne. Środki te wymagają bardziej aktywnej i odpowiedzialnej roli Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ). Personel PSZ powinien także zostać lepiej przeszkolony i zmotywowany do polepszania wyników.*

Dostęp do innych świadczeń, takich jak renty rodzinne, nie został ograniczony, a programy przedemerytalne szybko się rozrosły, niwecząc część pozytywnego wpływu reformy systemu rent inwalidzkich na podaż pracy; średni rzeczywisty wiek emerytalny uległ w ostatnich latach faktycznemu obniżeniu. *Programy przedemerytalne i wczesnej emerytury powinny zostać całkowicie wycofane, tak jak to zamierzano wcześniej.*

---

### *.. i zwiększać motywację do mobilności*

---

Inne aspekty systemu transferów społecznych również stanowią problem w zakresie dostosowania strukturalnego. Należy do nich oddzielny system ubezpieczeń społecznych dla rolników i ich rodzin (KRUS). Wysoki poziom dotacji na KRUS stanowi czynnik zniechęcający do wycofywania się z sektora rolniczego pomimo jego bardzo niskiej wydajności. Nawet jeżeli rolnicy zasłużyli w przeszłości na specjalne traktowanie z powodu niskich dochodów lub wyjątkowej pozycji w społeczeństwie, sytuacja ta pozbawiona jest obecnie uzasadnienia, szczególnie w obliczu dotacji z unijnej Wspólnej Polityki Rolnej, podnoszących dochody rolnicze. *Rolnicy powinni być traktowani na równi z osobami podlegającymi powszechnemu systemowi ubezpieczeń, a nie lepiej od nich; na dłuższą metę oba systemy powinny zostać połączone. W przypadku planu minimum system stałych składek stosowany w KRUS powinien zostać zastąpiony systemem składek uzależnionych od dochodu, tak aby zamożni rolnicy płacili więcej w stosunku do otrzymywanych korzyści.*

Ani regulacje rynku pracy (RRP), ani system wynagrodzenia minimalnego nie stanowią najważniejszych przyczyn wysokiego bezrobocia, jednakże popularność krótkoterminowych umów o pracę i prawdopodobny zasięg zatrudnienia w szarej strefie sugerują, iż mogą one stanowić przeszkodę w otrzymaniu pracy dla określonych grup społecznych, jak np. pracownicy nisko kwalifikowani i starsi. Ponadto w obliczu prawdopodobnego zasięgu i tempa zmian strukturalnych Polska nie może poprzestać na *średniej* elastyczności rynku pracy; w Polsce elastyczność ta musi być *większa* niż w przypadku większości krajów:

- *Rząd powinien wziąć pod uwagę dalsze złagodzenie RRP zarówno w stosunku do umów na czas określony, jak i nieokreślony. Należy znieść zakaz zwalniania pracowników w czteroletnim okresie przedemerytalnym jako zniechęcający pracodawców do zatrudniania osób starszych.*
- *Wynagrodzenie minimalne, które na przestrzeni ostatniej dekady obniżyło się do ok. 34% przeciętnego wynagrodzenia, ulegnie znacznemu zwiększeniu w związku z nową zasadą indeksacji. Pomimo iż mało prawdopodobne jest, by w najbliższej przyszłości wynagrodzenie minimalne osiągnęło długoterminową wartość docelową na poziomie 50% przeciętnego wynagrodzenia, jakkolwiek znaczny wzrost w połączeniu z dużym klinem podatkowym sprawi, że wielu nisko wykwalifikowanych pracowników pozostanie bez pracy. Rząd powinien zmienić tę zasadę, aby uniknąć zwiększenia kosztów niewykwalifikowanej siły roboczej. Obecne ulgi, umożliwiające wypłacanie niektórym młodym pracownikom wynagrodzeń niższych niż minimalne, mogłyby zostać rozciągnięte na inne grupy, szczególnie na osoby długotrwale bezrobotne.*

### *Rynek mieszkaniowy stanowi istotny czynnik w mobilności geograficznej*

Pomimo że system zachęt rynku pracy jest kluczowy dla motywowania ludzi do mobilności, koszt znalezienia mieszkania może zrównoważyć nawet znaczne zachęty w zakresie wynagrodzenia. W przeszłości administracyjne metody ustalania czynszu, prawna gwarancja ciągłości najmu oraz ograniczona liczba nowych mieszkań w rejonach o rosnącym popycie sprawiały, że koszty te były rzeczywiście wysokie. Większość uregulowań dotyczących wysokości czynszów została już zniesiona, lecz prawna gwarancja ciągłości najmu i długotrwałe procedury prawne, w przypadku gdy wynajmujący zdecyduje się na postępowanie sądowe, w dalszym ciągu zniechęcają właścicieli do wynajmowania lokali. *O ile należy utrzymać racjonalny zakres ochrony przed nadużyciami ze strony wynajmujących, o tyle ograniczyć należy ochronę najemców i przyspieszyć rozpatrywanie sporów przez sądy. Należy wspierać budowę nowych mieszkań poprzez umożliwienie dobrze zaplanowanego rozwoju urbanistycznego, nie zaś przez subsydiowanie hipotek, z czego korzystają osoby już stosunkowo zamożne i co spowodowałoby dalszy wzrost cen.*

### *Otoczenie biznesowe uległo poprawie, należy jednak podjąć dalsze kroki*

W poprzednich *Przeglądach* wielokrotnie pojawiała się krytyka Polski za wysoki stopień regulacji rynku produktów (PMR) i inne ograniczenia konkurencji. Przed-

sięwziętych zostało wiele działań mających na celu poprawienie tej sytuacji, szczególnie w zakresie ograniczenia kosztów zakładania działalności. Niektóre z tych zmian zostały wdrożone po 2003 r., kiedy to według wskaźników Polska dysponowała najwyższym ogólnym poziomem PMR, jednak poziom ten nadal pozostaje wysoki – otoczenie biznesowe w dalszym ciągu nie sprzyja w wystarczającym stopniu przedsiębiorczości. Niski udział inwestycji w PKB stanowi kolejny dowód na brak zaufania i przeszkody stawiane działalności gospodarczej. *Priorytetem musi być dalsze ograniczanie stawianych przedsiębiorczości barier regulacyjnych i administracyjnych.* Mimo że wskaźniki korupcji nie stanowią składnika porównań PMR, to na podstawie mniej formalnych wskaźników publikowanych przez renomowane organizacje pozarządowe widać, że Polska ma najgorszą reputację wśród państw OECD w zakresie korupcji. *Celem rządu powinno być kontynuowanie starań w zakresie eliminacji korupcji, stanowiącej czynnik zniechęcający zarówno przedsiębiorców krajowych, jak i potencjalnych inwestorów zagranicznych.*

Wskaźniki OECD wykazują, że konkurencja na polskim rynku produktów cierpi szczególnie z powodu znacznego udziału własności państwowej. Strategia prywatyzacyjna w ostatnich latach realizowana była powoli, a rozstrzygnięty niedawno spór w sprawie fuzji bankowej pomiędzy dwoma bankami o kapitale zagranicznym umocnił przekonanie, że obecny rząd dąży do zachowania znacznego wpływu państwa w tym, a być może także w innych sektorach. Konsekwencją tej sytuacji jest także wrażenie ambiwalentnego stosunku do inwestycji zagranicznych. *Prywatyzację należy prowadzić w sposób bardziej aktywny, a udział państwa powinien być zachowywany jedynie w przypadku występowania rzeczywistego interesu publicznego lub kwestii bezpieczeństwa wynikających z potrzeb konsumentów, a nie z chęci ochrony interesów producentów.*

---

### *Innowacje zyskują na otwartości na pomysły i inwestycje zagraniczne...*

---

Często uważa się, że ekspansja działalności i postęp techniczny są zależne od wysokiego poziomu nakładów na badania i rozwój (B&R) i rzeczywiście, w ten sposób przesuwane są granice technologii. W Polsce wydatki na B&R stanowią mniejszą część PKB niż w jakimkolwiek innym państwie OECD. Nie wszystkie państwa o niskich nakładach na B&R rozwijają się jednak powoli. Pomimo że w przypadku kraju o niskim poziomie dochodu, jak Polska, przeznaczanie zwiększonych wydatków w zakresie B&R na podstawowe badania byłoby błędem, analizy wykazują, że działalność B&R może ułatwić absorpcję istniejących technologii. Większość polskich działań w sferze B&R podejmowana jest obecnie w sektorze publicznym, szczególnie w wyspecjalizowanych instytutach badawczych. *Bezwarunkowe publiczne finansowanie tych instytutów powinno ulec ograniczeniu, zaś same instytucje w coraz większym stopniu winny finansować się samodzielnie poprzez konkurencyjną selekcję projektów i komercyjne przedsięwzięcia joint venture. Podobne metody należy zastosować w przypadku działalności badawczej prowadzonej przez instytucje szkolnictwa wyższego.*

Nowe pomysły nie muszą oznaczać nowych technologii; udoskonalenia można często osiągnąć poprzez innowacyjne projekty, marketing lub organizację pracy. Niezależnie od omówionego powyżej inwestowania w kapitał ludzki, które

zwiększa absorpcję i rozprzestrzenianie innowacyjnych pomysłów, takie podejście daje pewność, że Polska stoi otworem dla nowych projektów z zagranicy. *Rząd powinien potwierdzić swoje zaangażowanie w tworzenie jednakowych warunków dla przedsięwzięć zagranicznych.*

---

*... zaś inicjatywy publiczne mogą stymulować prywatne finansowanie innowacji*

---

Nowe pomysły powinny być w Polsce swobodnie rozpowszechniane, a regionalne sieci zarządzane przez PARP lub połączone z nią stanowią odpowiednie narzędzie dostępu do informacji i porad dla wielu polskich małych i średnich przedsiębiorstw. *PARP powinna być wspierana w rozwoju sieci, które z kolei powinny być koordynowane, a najlepiej połączone z innymi podobnymi sieciami, np. związanymi z rolnictwem.*

Ustawa o wspieraniu innowacji z 2005 r. zawiera szereg pożytecznych pomysłów na usprawnienie przepływu środków finansowych do potencjalnie innowacyjnych firm. *Wdrażając ją władze powinny próbować maksymalizować udział prywatnego finansowania, włącznie z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka oraz zając się monitoringiem różnorodnych podejść pod kątem ich efektywności w celu zachowania rozwiązań sprawdzonych i odrzucenia źle funkcjonujących.*



## Rozdział 1

# Kluczowe wyzwania

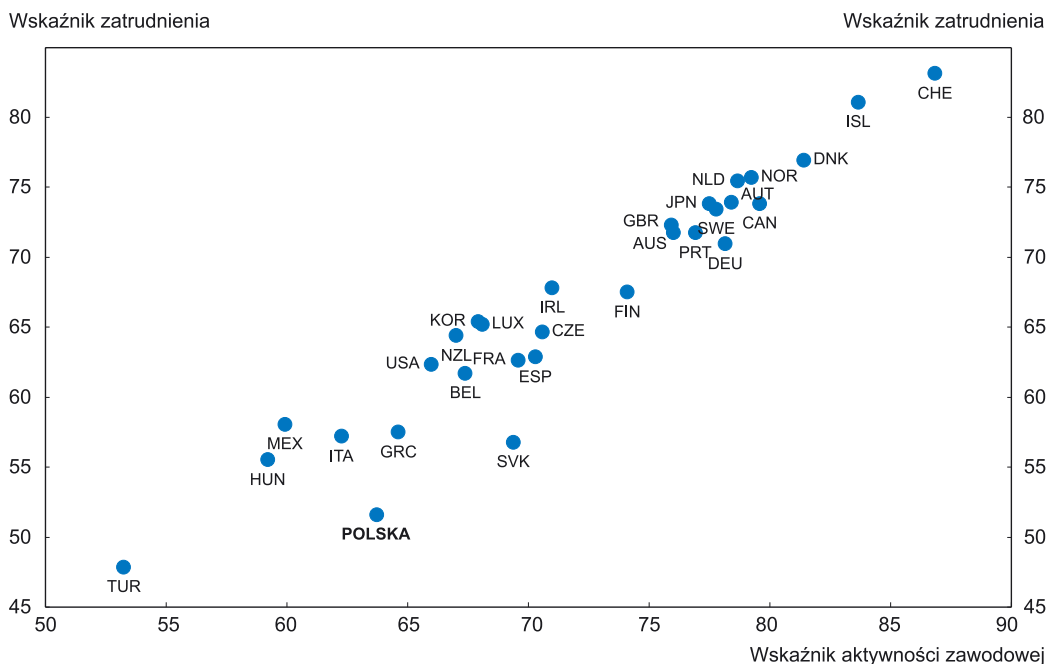
*Pomimo opanowania inflacji i powrotu do co najmniej umiarkowanego wzrostu gospodarczego, Polska stoi obecnie w obliczu szeregu istotnych wyzwań makroekonomicznych, dotyczących zapewnienia stabilności fiskalnej oraz dostosowania jej polityki fiskalnej i monetarnej do wymogów członkostwa w strefie euro. Polski rynek pracy osiąga najslabsze wyniki spośród państw należących do OECD, na co wpływ ma niski poziom aktywności zawodowej oraz wysokie bezrobocie. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w niektórych aspektach polityki społecznej i polityki rynku pracy, jak również w niesprzyjających warunkach otoczenia biznesowego, na którą składają się dominacja własności publicznej oraz niekorzystne uwarunkowania systemowe dla przedsiębiorczości i działalności innowacyjnej. W ciągu ostatnich piętnastu lat dokonał się wprawdzie znaczący postęp w obrębie polskiego systemu edukacyjnego, jednakże nadal pozostaje wiele dziedzin, w których reformy w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego mogłyby przyczynić się do polepszenia wyników rynku pracy, przyspieszenia wzrostu wydajności oraz zmniejszenia nierówności społecznych.*



Według oficjalnych statystyk Polska zajmuje drugie od końca miejsce wśród państw należących do OECD pod względem poziomu zatrudnienia w wieku produkcyjnym, a jedynie cztery państwa członkowskie mają niższy całkowity wskaźnik aktywności zawodowej (Wykres 1.1). Dlatego też w Polsce odnotowuje się najwyższy wskaźnik bezrobocia, wynoszący około 18% siły roboczej. Wszystkie cele polityki obecnego rządu, utworzonego po wyborach pod koniec roku 2005, są w pewnym stopniu podporządkowane podwyższeniu wskaźników aktywności zawodowej lub powiązane ze strategiami mającymi wpływać na przyrost siły roboczej. Zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych będzie trudne bez zwiększenia poziomu zatrudnienia, które z jednej strony ma na celu zapewnienie większej bazy dochodów, a z drugiej zmniejszenie wydatków na transfery socjalne. Podwyższenie poziomu dochodów na jednego mieszkańca i zlikwidowanie różnic w standardzie życia w stosunku do krajów strefy euro wymaga zwiększenia tempa wzrostu wydajności, niemniej w średnio- lub krótkookresowej perspektywie duże korzyści przynieść może zwiększenie odsetka populacji zaangażowanego w działalność produkcyjną. Niniejszy rozdział zawiera ogólne omówienie tych kwestii, a Załącznik 1.A1 podsumowuje kroki podjęte przez Polskę w kontekście zaleceń zawartych w poprzednich *Przeglądach*, podczas gdy kolejne rozdziały przedstawiają bardziej szczegółowo wyzwania dla polityki fiskalnej i monetarnej, edukacji i kształcenia zawodowego oraz strategii mających doprowadzić do efektywniejszej alokacji zasobów i zwiększenia ich wydajności.

### Wykres 1.1. Wskaźnik zatrudnienia i wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym w krajach OECD

Dane z roku 2004 lub roku, w którym ostatni raz przeprowadzono badania<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Dane z roku 2003 dla Holandii.

Źródło: OECD, Analityczna baza danych.



## Ponowne umocnienie się tendencji wzrostowych

Po dwuletnim okresie bardzo powolnego wzrostu gospodarczego i rosnącego bezrobocia, który trwał do roku 2003, PKB zwiększył się w roku 2004, kiedy to popyt wzrósł zarówno na skutek eksportu, jak i zwiększenia się konsumpcji zbiorowej (Tabela 1.1). Przez pewien czas przyspieszenie wzrostu produkcji nie miało odzwierciedlenia w wynikach rynku pracy, natomiast gdy pod koniec roku 2004 zatrudnienie zaczęło rosnąć, odnotowano ponowne spowolnienie wzrostu produkcji. Chociaż wystąpiło ono po zaostrzeniu polityki pieniężnej w połowie 2004 r., można przypuszczać, iż było to „techniczne” spowolnienie po okresie dynamizacji aktywności gospodarczej związanej z przystąpieniem Polski do UE (maj 2004). Tym niemniej zaostrzenie polityki pieniężnej mogło nieznacznie opóźnić przywrócenie wyższego tempa wzrostu gospodarczego, które dało się dostrzec ponownie dopiero w drugiej połowie roku 2005. W roku 2005 wzrost PKB wyniósł 3,2%, co oznacza, że był niższy od potencjalnego tempa wzrostu (które według większości szacunków wynosi rocznie około 4% lub nieznacznie powyżej). Przeszkodą w osiągnięciu potencjalnego tempa wzrostu PKB był zastój inwestycyjny, który miał miejsce pomimo poprawy wyników finansowych przedsiębiorstw oraz hossy na rynku giełdowym (który odnotował dziewięćdziesięcioprocentowy wzrost pomiędzy końcem roku 2003 a marcem roku 2006). Możliwe jednak, że pewne przyspieszenie wzrostu gospodarczego nastąpiło pod koniec roku 2005<sup>1</sup>.

Tabela 1.1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2001–2007

Rokroczne zmiany procentowe, wolumen

	Średnia 1995–2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Konsumpcja prywatna	5,9	2,1	3,3	1,9	3,9	2,1	3,0	3,7
Konsumpcja rządowa	2,4	2,7	1,3	4,9	4,2	4,2	3,8	3,8
Nakłady brutto na środki trwałe	12,8	-9,7	-6,3	-0,1	6,3	6,2	9,0	8,5
<b>Finalny popyt krajowy</b>	6,7	-0,3	1,1	2,1	4,4	3,2	4,2	4,6
<b>Całkowity popyt krajowy</b>	6,7	-1,4	1,0	2,7	5,9	2,1	4,4	4,6
Eksport towarów i usług	11,5	3,1	4,8	14,2	14,0	8,1	9,0	9,2
Import towarów i usług	16,6	-5,3	2,7	9,3	15,2	4,9	8,7	9,1
<b>Saldo handlu zagranicznego<sup>1</sup></b>	-1,2	2,6	0,5	1,1	-0,8	1,1	0,1	0,0
<b>PKB w cenach rynkowych</b>	5,4	1,1	1,4	3,8	5,3	3,3	4,4	4,6
Ceny konsumenckie	12,6	5,4	1,9	0,7	3,4	2,2	1,0	1,7
Stopa bezrobocia	12,9	18,2	19,9	19,6	19,0	17,7	16,8	15,7
Całkowite zatrudnienie	-0,4	-2,2	-3,0	-1,2	1,3	2,3	2,3	2,4
Poziom wydajności pracy	5,8	3,4	4,5	5,1	3,9	0,9	2,0	2,1
Obroty bieżące (procent PKB)	-3,7	-2,8	-2,5	-2,1	-4,2	-1,5	-1,6	-1,7

1. Wkład w PKB.

Źródło: OECD (2006), *Economic Outlook* Nr 79.

Perspektywy na rok 2006 wydają się bardziej optymistyczne. Produkcja przemysłowa przyspieszyła w roku 2005, wzrastając do grudnia o prawie 10%, chociaż średni roczny wzrost pozostał na poziomie poniżej 5%. Ponadto wydaje się, że tendencja wzrostowa w zakresie zatrudnienia utrzymywała się w pierwszych miesiącach roku 2006. Pomimo zauważalnego spadku rentowności spółek niefinansowych w roku 2005, obniżające się stopy procentowe oraz zadowalające stopy zwrotu

przełożyły się na poprawę płynności finansowej, co prawdopodobnie oznaczać będzie zwiększenie inwestycji w nadchodzących kwartałach. Podobne nadzieje, które żywiono na początku roku 2005, okazały się płonne, gdyż przedsiębiorstwa wolały gromadzić krótkoterminowe aktywa finansowe i spłacać długi. Systematyczny wzrost zatrudnienia obserwowany od końca 2004 można jednak interpretować jako odzwierciedlenie optymizmu panującego pośród przedsiębiorców, co doprowadzić może z kolei do zwiększenia przez nich zdolności produkcyjnych.

Dobre wyniki eksportu, który wzrósł w 2005 roku o 6% w ujęciu złotowym, odnotowano pomimo aprecjacji – licząc w euro eksport wzrósł o 20%. Zanotowano również dynamiczny wzrost importu, będący odzwierciedleniem zarówno znacznej importochłonności polskiego eksportu, jak również, pomimo wysokiego bezrobocia, mniejszego niż można by się spodziewać poziomu niewykorzystania zdolności produkcyjnych. Większość kategorii eksportowanych towarów odnotowała podobne wskaźniki wzrostu. Przystąpienie do UE nie miało, zdaje się, większego wpływu na strukturę handlu (dane zbiorcze, według 1-cyfrowej Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Handlu [SITC]). Na przykład udział produktów spożywczych w eksporcie wzrósł nieznacznie, aczkolwiek nadal pozostaje na poziomie niższym niż w 1995 roku. Ujemne saldo obrotów bieżących przejawia tendencję spadkową dzięki transferom z Unii Europejskiej oraz zmniejszającemu się deficytowi handlowemu.

### *Niski poziom inflacji, częściowo spowodowany restrykcyjną polityką pieniężną*

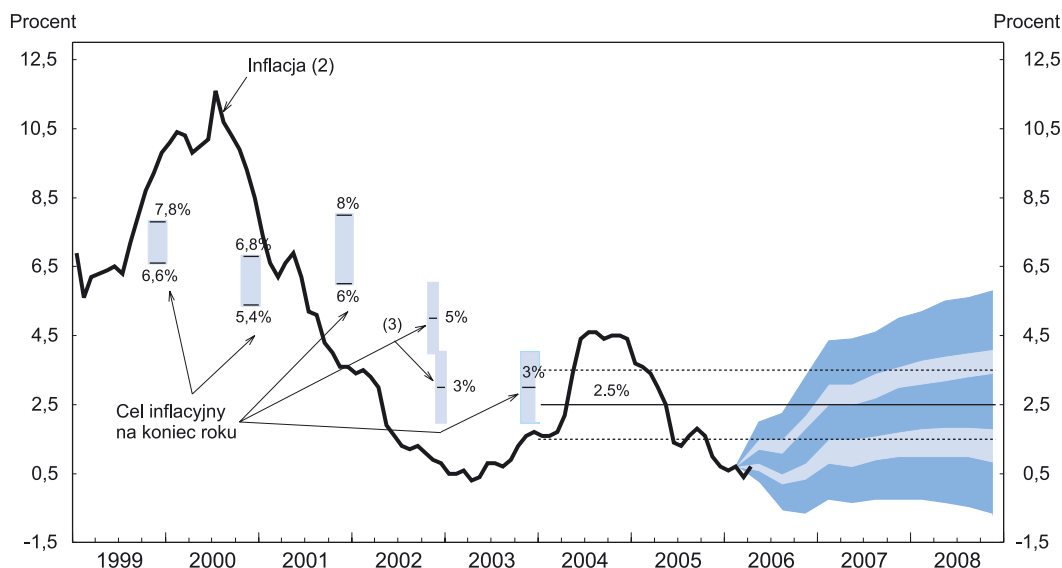
Profil inflacji kształtował się w sposób nader interesujący. Wskaźniki inflacji miesięcznej wzrosły wiosną 2004 roku, wywołując głosy wielu komentatorów, w tym OECD, nawołujących do zaostrzenia polityki pieniężnej, mimo iż dało się zaobserwować ożywienie kursu walutowego po systematycznym spadku, rozpoczętym w 2001 roku. Rada Polityki Pieniężnej podzieliła takie stanowisko i zwiększyła w okresie od maja do sierpnia stopy procentowe o 1,25 punktów procentowych. Wzrost inflacji okazał się tymczasowy, a inflacja CPI za poprzednich dwanaście miesięcy utrzymuje się od połowy roku 2005 poniżej dolnej granicy przedziału wahań wokół celu inflacyjnego NBP, który wynosi 1,5–3,5%. Interpretacja wskaźników inflacji jest trudna, zważywszy na fakt, iż przez większość roku 2005 były one niższe od prognozowanych, w szczególności od tych zakładanych przez NBP. Po części można wyjaśnić to serią wyjątkowych wydarzeń, dotyczących głównie cen żywności, na przykład listopadowym zamknięciem przez Rosję granic dla żywności importowanej z Polski. Tym niemniej trend inflacji również utrzymywał się na bardzo niskim poziomie, o czym świadczył niewielki wzrost dwóch głównych wskaźników inflacji bazowej monitorowanych przez NBP, które wyniosły jedynie 1% w roku liczonym do grudnia 2005 i tylko 0,7% w roku liczonym do marca 2006.

O ile inflacja cenowa była zaskakująco niska, dane dotyczące wynagrodzeń są bardziej zróżnicowane. Dane odnoszące się do drugiej połowy 2005 roku zostały zniekształcone przez wypłaty nadzwyczajnych premii w pewnych gałęziach przemysłu. Ponadto występuje znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi gałęziami przemysłu i sektorami (oraz pomiędzy dwoma głównymi szeregami statystycznymi przedstawionymi przez GUS), dlatego też trudno jest określić z wysokim prawdopodobieństwem charakter występującego tutaj trendu. Niemniej jednak pomijając te gałęzie przemysłu, w których pojawiają się problemy z oszaco-

waniem danych<sup>2</sup>, średnie zarobki wzrosły o 4% w roku liczonym do grudnia, co oznacza realny wzrost rzędu co najmniej 3%. Wzrostowi wynagrodzeń w branży przemysłowej w roku 2005 początkowo towarzyszył bardzo niski wzrost wydajności, co spowodowało, że jednostkowe koszty pracy (które obniżały się od połowy roku 2002) znacząco wzrosły w pierwszym kwartale 2005 roku. Dane różnią się między sobą w zależności od tego, którego sektora dotyczą, ale ogólnie rzecz ujmując, od połowy 2004 roku odnotowywano znaczące przyspieszenie tempa wzrostu jednostkowych kosztów pracy, które uległo nieznacznemu spowolnieniu w drugiej połowie roku 2005.

Udział wynagrodzeń w PKB, chociaż najprawdopodobniej niedokładnie obliczony w statystykach oficjalnych, obniżył się pomiędzy rokiem 2002 i 2004, znacząco podnosząc przeciętną rentowność polskich przedsiębiorstw. Choć nie doprowadziło to do oczekiwanego wzrostu inwestycji, mogło okazać się pomocne w utrzymywaniu i zwiększaniu hossy na giełdzie, która utrzymała się również w roku 2006, pomimo spadającej inflacji i zwiększającego się tempa wzrostu wynagrodzeń. Trudności z pogodzeniem widocznej presji na podwyższenie zarobków z niską inflacją mogą stanowić jeden z powodów, dla których NBP, po obniżeniu stóp procentowych w połowie 2005 roku o więcej niż zostały one zwiększone w roku 2004<sup>3</sup>, nie wprowadził kolejnych obniżek aż do początku roku 2006, kiedy to zyskał pewność, że trend inflacyjny pozostanie przez pewien okres na poziomie poniżej 1,5% (Wykres 1.2). Priorytetem NBP jest najwidoczniej utrzymanie bardzo niskiej inflacji, i nie pozwolenie na jej oscylowanie wokół wartości środkowej pla-

Wykres 1.2. Inflacja oraz cel inflacyjny<sup>1</sup>



1. Dane, które posłużyły do stworzenia wykresu z rozkładem prawdopodobieństwa przekroczenia celu inflacyjnego zaczerpnięte zostały z kwietniowego „Raportu o inflacji”, niemniej są one jedynie przybliżone, ponieważ Narodowy Bank Polski nie publikuje dokładnych danych.
2. Wskaźnik cen konsumenckich: zmiany procentowe w ciągu dwunastu miesięcy.
3. Poziom inflacji planowany na koniec roku 2002 został zmieniony na  $\pm 1$  procent dnia 26 czerwca 2002.

Źródło: Narodowy Bank Polski, Główny Urząd Statystyczny oraz oszacowania OECD.

nowanego przedziału, co może oznaczać, że NBP postrzega swój cel inflacyjny asymetrycznie, wykazując większą troskę o nieprzekroczenie górnej, aniżeli o nieosiągnięcie dolnej granicy jej przedziału. Kwestia zmiany zakresu obowiązków banku centralnego, a nawet ograniczenia jego niezależności stała się ostatnio przedmiotem ożywionej debaty publicznej. Problem ten został poruszony w Rozdziale 2, w którym mowa jest również o terminie wprowadzenia euro. Nowy rząd nie uważa tej kwestii za istotną, NBP natomiast sądzi, że szybkie wprowadzenie euro byłoby korzystne.

### *Potrzebne są wzmożone wysiłki mające na celu kontrolę wydatków i opanowanie deficytu budżetowego*

Spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz spadek inflacji w roku 2005 mogą wskazywać na to, że coraz bardziej powiększała się różnica pomiędzy faktyczną a potencjalną stopą wzrostu gospodarki. Taka sytuacja bardzo często nie oznacza nic dobrego dla pozycji fiskalnej, jako że następuje spadek wrażliwych na koniunkturę dochodów, a wydatki zazwyczaj wzrastają. W rzeczywistości jednak deficyt budżetowy zmniejszył się, w większym nawet stopniu niż zakładały to rządowe prognozy na początku roku 2005, które przez wielu uznawane były za raczej optymistyczne. Gdyby podobne wyniki udało się osiągnąć ponownie w roku 2006, można by przypuszczać, że długoterminowa równowaga finansów rządowych, na którą składałyby się niższy niż w wielu krajach europejskich stosunek zadłużenia do PKB oraz stale obniżający się stosunek deficytu do PKB, mogłaby zostać stosunkowo łatwo osiągnięta, nawet pomimo wzrostu gospodarczego na poziomie około jednego procenta poniżej potencjalnego wzrostu gospodarczego.

Być może jest zbyt wczesnie na optymizm, jednak nie da się zaprzeczyć, iż gruntowna reforma rent i emerytur wprowadzona w 1999 r. istotnie poprawiła długoterminową sytuację finansową. Choć deficyt budżetowy w 2005 roku okazał się niższy od oczekiwanego, jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest gwałtowny wzrost wpływów podatkowych, który był raczej wydarzeniem jednorazowym. Ponadto wydatki publiczne zdominowane są przez program transferów społecznych, a podejmowane w przeszłości próby ich ograniczenia nie powiodły się. Fundusze z UE należy rozdysponowywać z dużą rozwagą; pomimo faktu, iż stanowią one ogromną korzyść dla gospodarki, mogą stać się także, ze względu na potrzebę wygenerowania w budżecie państwa środków na współfinansowanie, powodem powiększenia się deficytu budżetowego, w przypadku gdy nie będzie się odpowiednio zarządzać ich wydatkowaniem. Program Konwergencji do roku 2008 zakłada zmniejszenie w ciągu nadchodzących trzech lat udziału wydatków publicznych w PKB, chociaż plany wydatków nadal opracowuje się na jeden rok. Czynione są pewne starania, aby zastosować bardziej dalekosiężne podejście, aczkolwiek nie zaproponowano jeszcze żadnych wystarczająco skutecznych środków umożliwiających osiągnięcie koniecznej kontroli wydatków.

Bez lepszego systemu kontroli wydatków publicznych, plany rządu dotyczące obniżenia ogólnego poziomu opodatkowania, które pozwoliłyby na zmniejszenie jego negatywnego wpływu na czynniki motywacyjne, szczególnie w odniesieniu do rynku pracy, nie mogą być zrealizowane bez stwarzania zagrożenia dla szans zredukowania poziomu zadłużenia. Abstrahując od ogólnego poziomu opodatkowania, należy zwrócić uwagę, iż obowiązujący system podatkowy jest skom-

plikowany i kosztowny z administracyjnego punktu widzenia; bez zapewnienia większego pola manewru dla działań fiskalnych przeprowadzenie reformy podatkowej będzie trudne. Kwestie fiskalne poruszone zostały w Rozdziale 3. Bardziej szczegółowe omówienie kształtowania polityki w ogóle, a nie jedynie pod względem makroekonomicznym, mogłoby stać się możliwe przy łatwiejszym dostępie do oficjalnych statystyk (Ramka 1.1).

#### Ramka 1.1. Przepływ informacji: oficjalne statystyki

Jednym z aspektów przepływu informacji jest dostępność oficjalnych statystyk. Polski system gromadzenia danych statystycznych ma szeroki zakres, a podstawowe statystyki są w większości wiarygodne. Jednakże uzyskanie pełnego obrazu sytuacji na podstawie publikowanych statystyk jest trudniejsze niż w wielu krajach OECD, nawet przy uwzględnieniu barier językowych. Sekretariat OECD odnosi wrażenie, że trudności te napotyka nie tylko osoby z zewnątrz, ale również sami decydenci, kiedy na przykład chcą uzyskać informacje z innych ministerstw czy agencji. Pełne omówienie tych problemów nie jest przedmiotem niniejszego Przeglądu, jednakże należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

**Sposób prezentacji:** Publikacje i biuletyny często przedstawiają dane dotyczące krótkich okresów, przy tym można zaobserwować większą skłonność do publikowania statystyk pochodnych (takich jak różnego rodzaju wskaźniki wzrostu) niż prezentowania danych wyjściowych. W przypadkach gdy możliwe jest stosunkowo łatwe dotarcie do danych odnośnie z dłuższych okresów, jak na przykład w publikacjach internetowych, dane te są często podane w sposób nieprzyjazny użytkownikowi, chociażby w formie oddzielnych plików dla każdego roku, czy w niewygodnych formatach w obrębie poszczególnych plików.

**Rewizje danych:** Rewizje pewnych rodzajów danych są nieuniknione. Niemniej jednak ilość poprawek nanoszonych w statystykach dotyczących finansów publicznych jest nadmierna, w szczególności w danych dotyczących zmian poziomu zadłużenia, które rzadko prezentowane są z porównywalną dokładnością w dwóch następujących po sobie publikacjach. Ponadto po zmianach spowodowanych spisem ludności z 2001 roku, używane są dwa wskaźniki liczby zatrudnionych w rolnictwie; przy czym jeden podaje wielkość o dwa miliony osób niższą od drugiego. Przynajmniej jedna publikacja prezentuje podobne oszacowanie liczby osób utrzymujących się z rolnictwa, podając, iż w latach 1998–2002 nastąpił spadek tej liczby o dwa miliony, nie przedstawiono jednak żadnej adnotacji o zmianach w definicji.

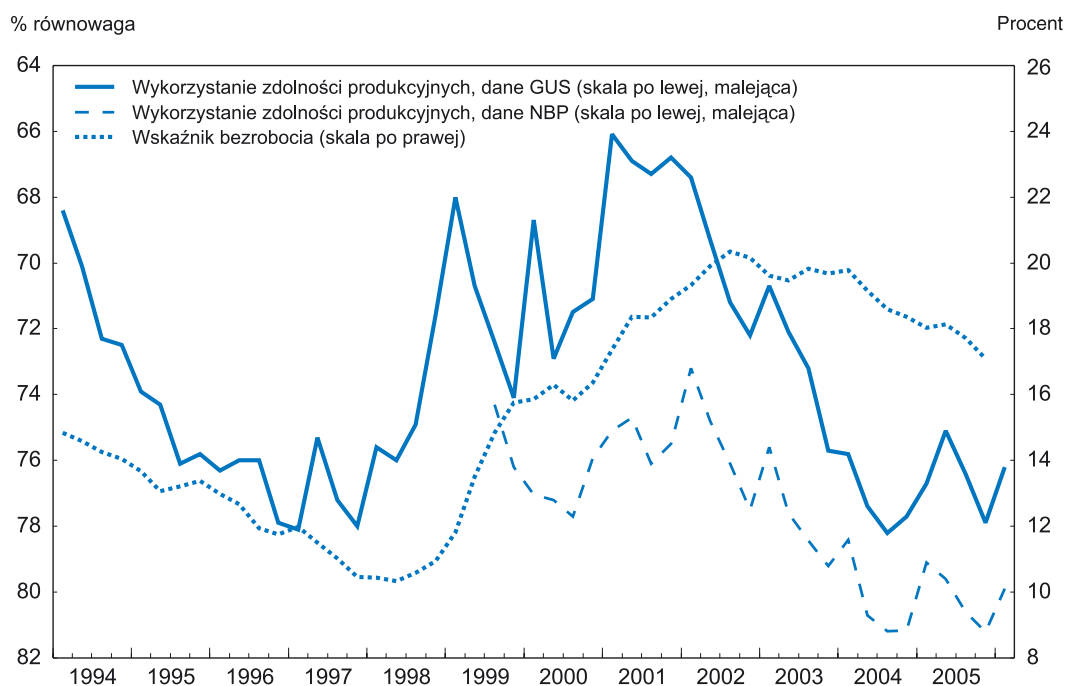
**Dostępność:** To zupełnie zrozumiałe, że część danych jest poufna, a nie wszystkie dopuszczone do wiadomości publicznej informacje muszą być publikowane. Niemniej jednak niezamieszczanie informacji o inflacji bazowej w tych samych publikacjach, które zawierają podstawowe dane o cenach konsumenckich, może zastanawiać (GUS publikuje jedynie dane na temat inflacji CPI, pomijając kwestię inflacji bazowej, NBP publikuje natomiast tylko dane o inflacji bazowej). Równie niejasne jest, dlaczego dane NBP dotyczące prognozowanej inflacji, które wykorzystano do stworzenia opublikowanego wykresu „wachlarzowego”, są poufne (zob. Wykres 1.2). Ministerstwo Finansów z kolei opublikowało dane niezbędne do zrozumienia zmian w zobowiązaniach rządowych w ramach Programu Konwergencji tylko na jeden rok – 2006, ograniczając w ten sposób możliwość omówienia tej kwestii w Rozdziale 3 niniejszego przeglądu.



## Przyspieszenie rozwoju gospodarczego wymaga wyższego wskaźnika inwestycji...

Jak już zauważono powyżej, w oparciu o jednostkowe koszty pracy można wyciągnąć odmienne wnioski w zakresie wykorzystania zdolności produkcyjnych niż w oparciu o wysokość cen. Szacunki Ministerstwa Finansów i banku centralnego zakładają, że potencjalne tempo wzrostu jest zaledwie 1–1½ procent wyższe w stosunku do obecnego poziomu PKB. Sytuacja taka jest prawdopodobnie spójna z niskim trendem inflacyjnym, którego można oczekiwać pomimo wysokiego, chociaż umiarkowanego spadającego bezrobocia. Trudniej natomiast pogodzić ją z rosnącymi realnymi kosztami wynagrodzenia, jako że nawet obecny wysoki poziom bezrobocia plasuje się w najlepszym wypadku niewiele powyżej wartości stopy NAWRU. Inne dane dotyczące wykorzystania zdolności produkcyjnych w przemyśle również wskazują na większą presję na potencjał podaży, w istocie najwyższy od roku 1997 (Wykres 1.3). Nadmierny poziom regulacji rynku produktów (zob. Rozdział 5) również utrudnia dokonywanie inwestycji (Wykres 1.4), stając się jedną z przyczyn ograniczenia potencjału produkcyjnego.

Wykres 1.3. Wykorzystanie zdolności produkcyjnej a bezrobocie



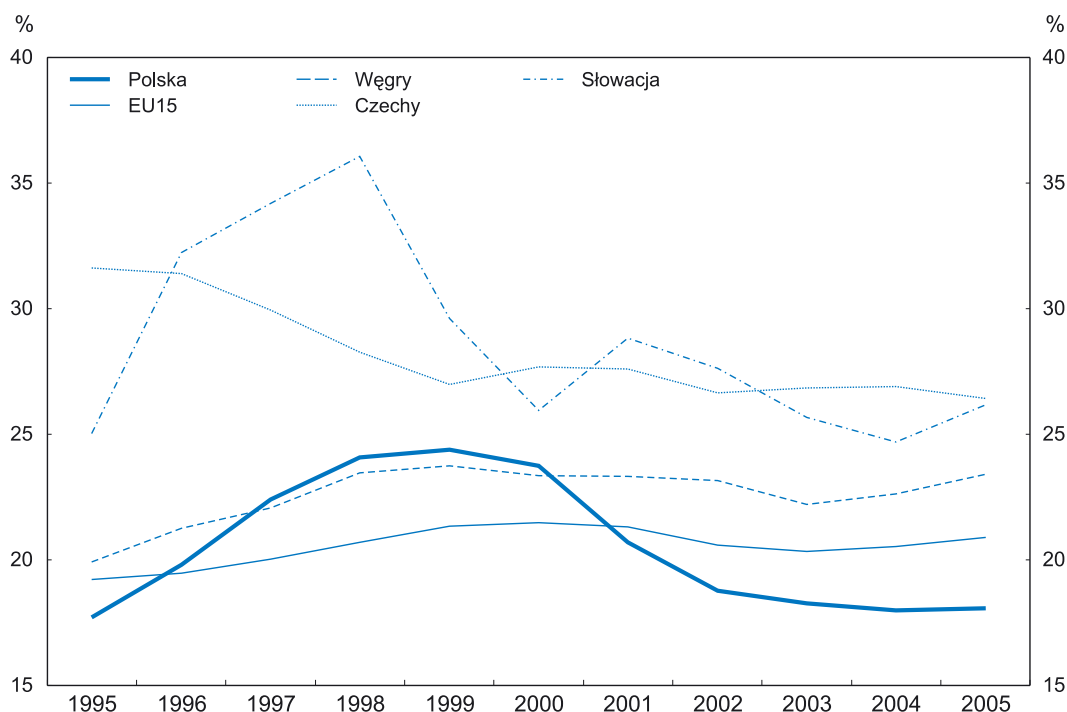
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Bank Polski oraz Analityczna Baza danych OECD.

Najprostszym wnioskiem, jaki można wysnuć na podstawie różnych danych, jest następujący: presja na zwiększenie wydajności produkcji jest znacznie zróżnicowana w różnych dziedzinach gospodarki, dlatego też ogólna miara wydajności dla celów diagnostycznych z zasady wprowadza w błąd. Taki obrót sprawy nie jest w sytuacji Polski zaskoczeniem. Przez prawie dwa dziesięciolecia „okresu przej-

ściowego”, ogólna struktura produkcji uległa istotnym przekształceniom (Wykres 1.5). Niemniej zmiany strukturalne będą kontynuowane, na co wskazują analizy dotyczące alokacji siły roboczej pomiędzy sektorami. Większość krajów EU15 charakteryzuje się podobnymi tendencjami sektorowych zmian w zatrudnieniu, a wskaźniki ukazujące „odległość” struktury produkcji i zatrudnienia danego sektora jednego państwa od innego pokazują, że Polsce nadal daleko jest do typowej struktury gospodarki (Tabela 1.2).

Wskaźniki restrukturyzacji przedstawione w Tabeli 1.2 pokazują, jaki procent siły roboczej musiałby zostać przeniesiony do innego sektora, aby rozmieszczenie pracowników w poszczególnych sektorach gospodarki było takie samo jak w kraju odniesienia (w tym przypadku Wielkiej Brytanii). Te dosyć przybliżone obliczenia (obejmujące jedynie dziewięć obszernych sektorów) nie mają na celu pokazania, że obecna struktura gospodarki jest niewłaściwa, a jedynie unaocznic znaczny postęp restrukturyzacji, jaki już się dokonał. Wskaźnik restrukturyzacji dla Holandii, której struktura zatrudnienia znacznie odbiega od tej obserwowanej w Wielkiej Brytanii, jest bardzo niski. Oznacza to, że dalsza restrukturyzacja w Polsce będzie miała miejsce, o ile proces konwergencji będzie szedł w stronę zbliżenia jej struktury do struktury obserwowanej w Wielkiej Brytanii i Holandii.

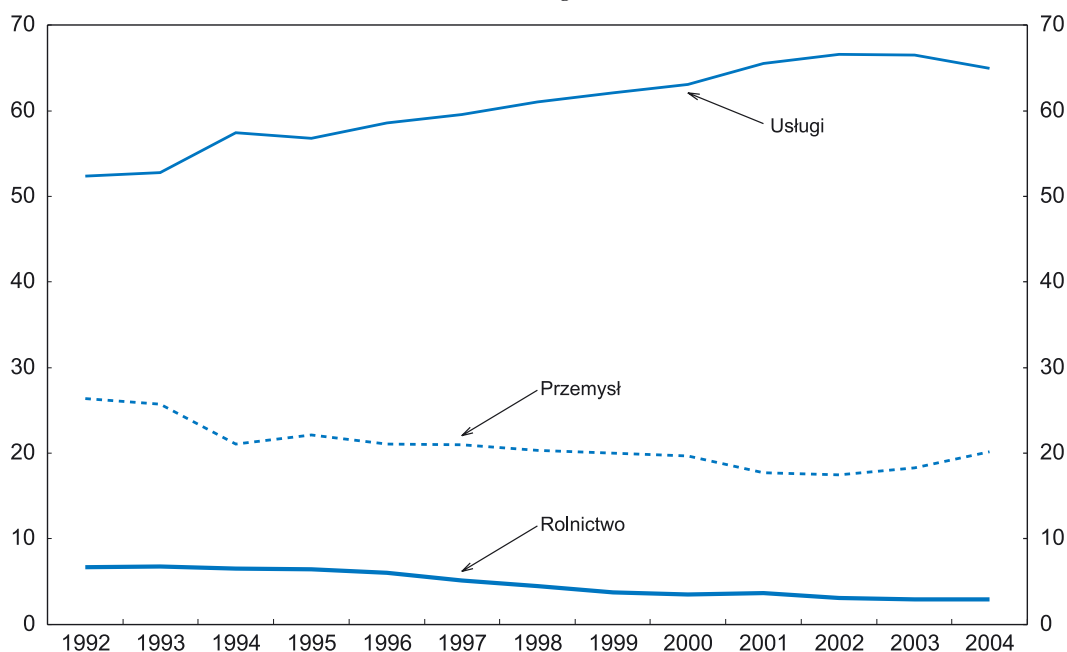
Wykres 1.4. Udział nakładów na środki trwałe w PKB w wybranych krajach



Źródło: baza danych OECD Economic Outlook Nr 79.

Wykres 1.5. **Struktura wartości dodanej**

Procent ogółu



Źródło: OECD, Roczne rachunki narodowe oraz szacunki OECD.

Tabela 1.2. **Strukturalne zróżnicowanie zatrudnienia**

W procentach

	Polska		Republika Czeska		Republika Słowacka		Słowenia		Węgry		Holandia	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Wskaźnik dystansu do struktury Wielkiej Brytanii	53,7	39,1	48,3	41,1	48,4	42,0	58,3	46,9	41,2	32,8	17,6	13,1
Z wyłączeniem rolnictwa	39,2	27,0	46,1	40,1	44,5	40,4	51,9	41,0	37,6	30,5	16,2	13,2
Wskaźnik restrukturyzacji	30,1	22,1	22,9	18,4	23,8	18,6	28,6	22,6	20,0	15,2	6,5	1,6
Z wyłączeniem rolnictwa	16,5	10,5	20,7	17,3	20,1	16,8	23,1	17,7	16,6	13,0	5,4	1,5

*Uwaga:* Miary dystansu przedstawione w tabeli pokazują wskaźnik wielkości różnicy struktury rozmieszczenia siły roboczej w poszczególnych sektorach w danym kraju w stosunku do kraju odniesienia, którym w tym przypadku jest Wielka Brytania. Wybór innego kraju odniesienia spośród najważniejszych państw członkowskich UE nie spowodowałby większych różnic, a ograniczona dostępność danych utrudniła posłużenie się wartościami średnimi dla UE.

Źródło: Baza danych Międzynarodowej Organizacji Pracy, obliczenia OECD.

### ... i dalszych zmian strukturalnych

Dokonująca się obecnie restrukturyzacja powinna przyspieszyć zwiększenie ogólnego wzrostu wydajności, jako że siła robocza (jak również zasoby przedsiębiorczości i zasoby kapitałowe) przenoszą się do sektorów o wyższej wydajności. W Polsce odsetek zatrudnionych w rolnictwie jest wyjątkowo wysoki – wynosi prawie 17%, wyłączając rolników nieprodukujących głównie na rynek (którzy stanowić mogą kolejne 10%), chociaż wliczając licznych posiadaczy drobnych gospo-



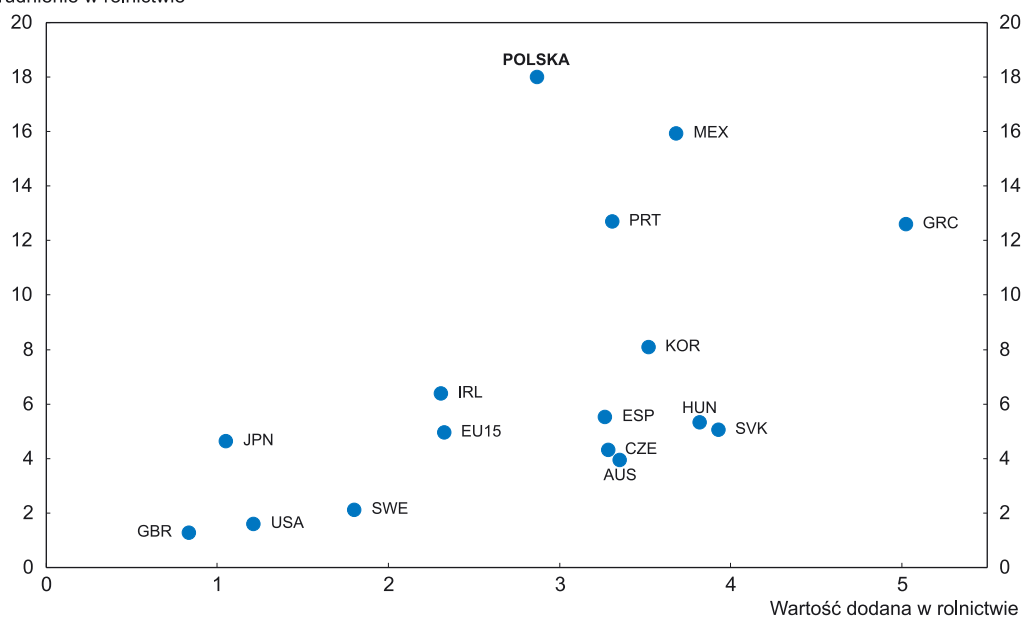
darstw rolnych (około 3 procent siły roboczej) – podczas gdy jego udział w PKB wynosi tylko 3% (Wykres 1.6). Można zatem sądzić, iż przeniesienie części siły roboczej z rolnictwa do innych sektorów istotnie zwiększyłoby średni poziom wydajności. W ciągu pięciu lat po wstąpieniu do Unii Europejskiej Portugalii i Hiszpanii (które również miały wysoki odsetek populacji zatrudnionej w rolnictwie) przesunięcia pomiędzy sektorami miały mniejszy niż 1% wkład do średniego rocznego wzrostu wydajności; w latach 1996–2002 statystyka ta w państwach Grupy Wyszehradzkiej<sup>4</sup> wynosiła około 0,5%. Nawet jeśli jest to zdecydowanie więcej niż w krajach takich, jak Francja i Wielka Brytania, wkład wewnątrzsektorowego wzrostu wydajności był sześć do siedmiu razy większy. Częściowo wewnątrzsektorowy wzrost jest oczywiście spowodowany przepływem pracowników z jednej do drugiej, bardziej wydajnej, firmy wewnątrz tej samej gałęzi przemysłu.

### Wykres 1.6. Zatrudnienie i wartość dodana w rolnictwie w wybranych krajach

Udział w całości, dane na rok 2004 lub na ostatni dostępny rok, w procentach

1. 2003 w przypadku Australii, EU15, Japonii i Portugalii.

Zatrudnienie w rolnictwie



Źródło: OECD, Baza danych rachunków narodowych, OECD, coroczne statystyki dotyczących siły roboczej; oraz baza danych Eurostat.

Proces dalszego zbliżania polskich standardów życia do poziomu standardów zamożniejszych krajów UE wymaga, obok właściwego zrównoważenia strategii makroekonomicznych, adekwatnej kombinacji innych strategii gospodarczych. Takie strategie obejmują: odpowiednie środki oddziałujące bezpośrednio na rynek pracy poprzez działania fiskalne i regulacyjne; działania wpływające na jakość pracy poprzez oddziaływanie na edukację i kształcenie zawodowe; regulację rynku produktów, mogącą mieć wpływ na konkurencję i przedsiębiorczość; prace badawczo-rozwojowe i strategie innowacyjne oraz politykę sektorową i regionalną.

### Ramka 1.2. Dostosowania strukturalne a środowisko naturalne

W latach 1990–2002 wskaźniki dotyczące stanu środowiska naturalnego w Polsce poprawiły się, w szczególności zaś te dotyczące zanieczyszczenia powietrza, m.in. gazami cieplarnianymi (GHG). W ostatnim Przeglądzie Ekologicznym Polski (OECD 2003) odnotowano, że pod koniec lat dziewięćdziesiątych Polsce udało się „odseparować” wzrost gospodarczy od emisji zanieczyszczeń. Nie jest to skutkiem uczynienia z ochrony środowiska kwestii priorytetowej pośród założeń polityki gospodarczej, ale faktu, iż wiele z najbardziej uciążliwych dla środowiska przedsiębiorstw należało do najmniej rentownych, dlatego uległy one likwidacji lub ograniczono zakres ich działalności. Niemniej jednak, chociaż ogólna emisja zanieczyszczeń na jednego mieszkańca spadła do umiarkowanych rozmiarów, sytuacja rysuje się mniej optymistycznie przy zestawieniu emisji zanieczyszczeń z przeciętnymi dochodami. Biorąc na przykład pod uwagę emisję dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), można zauważyć, że pomimo tego, iż wskaźnik emisji CO<sub>2</sub> na jednego mieszkańca jest mniej więcej taki jak we Francji, a nawet niższy niż w takich krajach jak Niemcy, Wielka Brytania czy Hiszpania, wskaźnik emisji CO<sub>2</sub> na jednostkę PKB (mierzonej przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej) jest w Polsce znacznie wyższy niż w którymkolwiek z tych krajów, a nawet zalicza się do najwyższych w OECD. Wziąwszy pod uwagę dynamiczny wzrost gospodarczy, istotne okazuje się ustalenie środków zaradczych, najlepiej w formie finansowej, w celu uniknięcia gwałtownego wzrostu poziomu emisji zanieczyszczeń.

Uwagi te nie dotyczą jeszcze sektora energetycznego. Górnictwo, producent najbardziej szkodliwych materiałów opałowych używanych w Polsce, nadal jest dotowane. Niedawny wzrost cen węgla sprawił, iż wiele kopalni zaczęło przynosić zysk operacyjny, a najbardziej wydajne z nich mogą nawet zwiększyć wydobywanie, o ile utrzymają się wysokie ceny. W Polsce nie powinno dojść do przekroczenia norm emisji gazów cieplarnianych przewidzianych w Protokole z Kyoto, jako że obecnie poziom emisji jest niższy o 20% od dozwolonego na lata 2008–2012, niemniej kraj mógłby lepiej przygotować się do uczestniczenia w handlu emisjami. Najnowsze ceny na rodzącym się rynku handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub> wynosiły około 25 dolarów za tonę, co jest odpowiednikiem około 80 dolarów za tonę węgla, czyli więcej niż cena, za którą Polska eksportuje węgiel\*. Ta cena uprawnień do emisji może być częścią bąbla spekulacyjnego, ale nawet przy wartości o połowę mniejszej nadal prawdopodobnie przewyższać będzie zyski z wydobywania węgla i sprzedaży go na rynku krajowym.

Jak dotąd podjęto niewiele działań w celu wykorzystania bodźców ekonomicznych, skierowanych zarówno do konsumentów, jak i do producentów energii przy wprowadzaniu w życie postanowień Protokołu z Kyoto. Krajowy system handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub> nie został jeszcze opracowany, nie przydzielono konkretnych uprawnień poszczególnym przedsiębiorstwom, nie ma również planów opodatkowania emisji CO<sub>2</sub> w sektorach nie objętych przydziałem pozwoleń emisyjnych. Krajowy Program Reform na lata 2006–2008 porusza kwestię uzyskiwania energii i ochrony środowiska w kontekście polityki innowacji i prac badawczo-rozwojowych, podkreślając brak środków na prowadzenie badań w tej dziedzinie, ale nie proponuje żadnych sposobów wprowadzenia związanych z emisjami opłat środowiskowych w celu stworzenia bodźców do podjęcia takich badań.

\* Cena eksportowa wynosiła 50 do 55 dolarów za tonę w roku 2005. Cena uprawnień do emisji podana została w oparciu o Europejski System Handlu Emisjami, w którym Polska nie może uczestniczyć ze względu na niespełnianie odpowiednich warunków.

Zostały one omówione w dwóch kolejnych rozdziałach: Rozdział 4 zawiera dogłębną analizę systemu edukacji i kształcenia zawodowego, podczas gdy w Rozdziale 5 przedstawiono szereg dalszych kwestii. W niniejszym *Przeglądzie* nie poświęcono szczególnej uwagi stanowi środowiska naturalnego; ogólnie rzecz biorąc, zmiany strukturalne były korzystne dla środowiska, ale możliwa byłaby większa skuteczność wykorzystania zarówno możliwości, jak i ograniczeń przewidzianych na przykład Protokołem z Kyoto (Ramka 1.2).

## Nieodpowiednia polityka szkodzi wynikom rynku pracy

Jak już wspomniano, wyniki rynku pracy wciąż są nienajlepsze, o czym świadczy wysokie bezrobocie i niski wskaźnik aktywności zawodowej, sytuujące Polskę na przedostatnim miejscu wśród krajów OECD pod względem wskaźnika zatrudnienia. Niski poziom zatrudnienia ma różne przyczyny: reforma strukturalna w latach dziewięćdziesiątych, załamanie się ważnych rynków po kryzysie rosyjskim pod koniec lat dziewięćdziesiątych i okres słabego wzrostu w wielu krajach OECD po roku 2001. Wydarzenia te wywarły swój wpływ na sytuację w Polsce, przy czym struktura siły roboczej i inne cechy charakterystyczne dla polskiego rynku pracy oraz pozostałe elementy polityki utrudniły redukcję bezrobocia. Pod koniec roku 2005 wyniosło ono prawie 18%, co stanowi spadek w stosunku do ponad 19% z roku 2004, jednak wciąż pozostaje bardzo wysokie. Częściowo jest to wynikiem regulacji rynku pracy (RRP), chociaż poziom ich restrykcyjności jest zbliżony do przeciętnego w Europie. Prawdopodobnie nie bez wpływu pozostaje też wynagrodzenie minimalne, pomimo że nie jest ono (jeszcze) szczególnie wysokie. Wyraźne zróżnicowanie regionalne pod względem płac może sprawić, że w pewnych częściach kraju wynagrodzenie minimalne będzie stanowić znaczną barierę w zwiększaniu zatrudnienia, nawet jeżeli nie ma takiego znaczenia w regionach lepiej prosperujących. Jednak ani RRP, ani wynagrodzenie minimalne nie są prawdopodobnie głównym źródłem problemów występujących na polskim rynku pracy.

Większy negatywny wpływ na rynek pracy mają raczej niektóre aspekty systemu ubezpieczeń społecznych i zasiłków, odbierające motywację do pracy: renty, zasiłki oraz możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę. Co więcej, częściowo z powodu braku wykształcenia, ale również dlatego że prawodawstwo nie zapewnia odpowiednich bodźców, urzędy pracy nie pomagają zbyt skutecznie w znalezieniu pracy ludziom będącym na zasiłku ani nie pilnują, aby osoby te samodzielnie podejmowały takie starania. Reforma systemu rent znacznie zmniejszyła napływ nowych świadczeniobiorców do systemu i powinna również skutkować zwiększeniem liczby rencistów, którym nie przedłużono świadczenia na kolejny okres (renty nie są już przyznawane na stałe). Jednak wielu zdolnych do pracy ludzi utrzymuje się ze stałej renty. System ten zniechęca do pracy oraz jest obciążeniem finansowym. Prawo ograniczające przechodzenie na wcześniejszą emeryturę zostało uchwalone w 2004 roku i miało zacząć obowiązywać w roku 2006, jednak jego realizacja została później przesunięta na rok 2007. Górnicy gwałtownie protestowali przeciw jego części ograniczającej ich prawo do specjalnego traktowania, toteż została ona wycofana przez parlament, co pozwala im w dalszym ciągu przechodzić na emeryturę po 25 latach pracy w kopalni. Po wycofaniu przez rząd zaskarżenia tej kwestii do Trybunału Konstytucyjnego zostało ono wniesione

przez organizację pracodawców, jednakże Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nie zajmie stanowiska w tej sprawie. Inne grupy społeczne domagają się teraz praw podobnych do tych, jakie mają górnicy. Polityka rynku pracy została omówiona w Rozdziale 5.

Oddzielny system ubezpieczeń społecznych (KRUS) obejmuje rolników lub osoby deklarujące utrzymywanie się z rolnictwa. Jego hojność od dawna była krytykowana, a poprzedni rząd wprowadził plan reformy, który nie przeszedł niestety przez parlament. Rolnictwo jest ważne zarówno ze względu na ilość ludzi z nim związanych oraz dlatego, że jest ono w znacznym stopniu finansowane przez UE. Dopłaty bezpośrednie zachęcają rolników do pozostania na swojej ziemi, a sposób wydawania innych funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich powinien zostać dokładnie przemyślany, aby sprzyjały ogólnemu rozwojowi tych obszarów i nie zostały roztrwonione na zbędne wspieranie rolnictwa. Polskie rolnictwo czeka obiecująca przyszłość jako niedrogiego dostawcy, o ile jego przewaga pod względem kosztów pracy nie zostanie zniwelowana niekorzystnymi tendencjami dotyczącymi wydajności produkcji.

W końcowym rozrachunku liczba ludzi zajmujących się rolnictwem może znacznie zmaleć – w Irlandii i Hiszpanii udział tego sektora w zatrudnieniu spadł o połowę w latach 1988–2000. Rolnictwo uważa się często za koło ratunkowe dla siły roboczej przeniesionej z innych gałęzi przemysłu. Co więcej, w większości obszarów wiejskich, gdzie bezrobocie jest zazwyczaj wyższe niż w obszarach miejskich, zarejestrowane bezrobocie wśród ludzi związanych z ziemią jest z reguły *niższe* niż wśród części populacji nie zajmującej się rolnictwem. Tak więc więzi łączące rolnictwo z resztą gospodarki są skomplikowane. Działania powinny skoncentrować się nie tyle na samym sektorze, co na poprawie zdolności ludzi do przenoszenia się do innych branż lub do innych części kraju i jednocześnie zapewnić rolnikom, którzy chcą rozszerzyć swoją działalność, taki sam rodzaj systemu pomocy, jaki jest dostępny dla przedsiębiorców w ujęciu bardziej ogólnym (patrz niżej).

## System edukacji potrzebuje wzmocnienia kontroli jakości i większego skupienia uwagi na rynku pracy

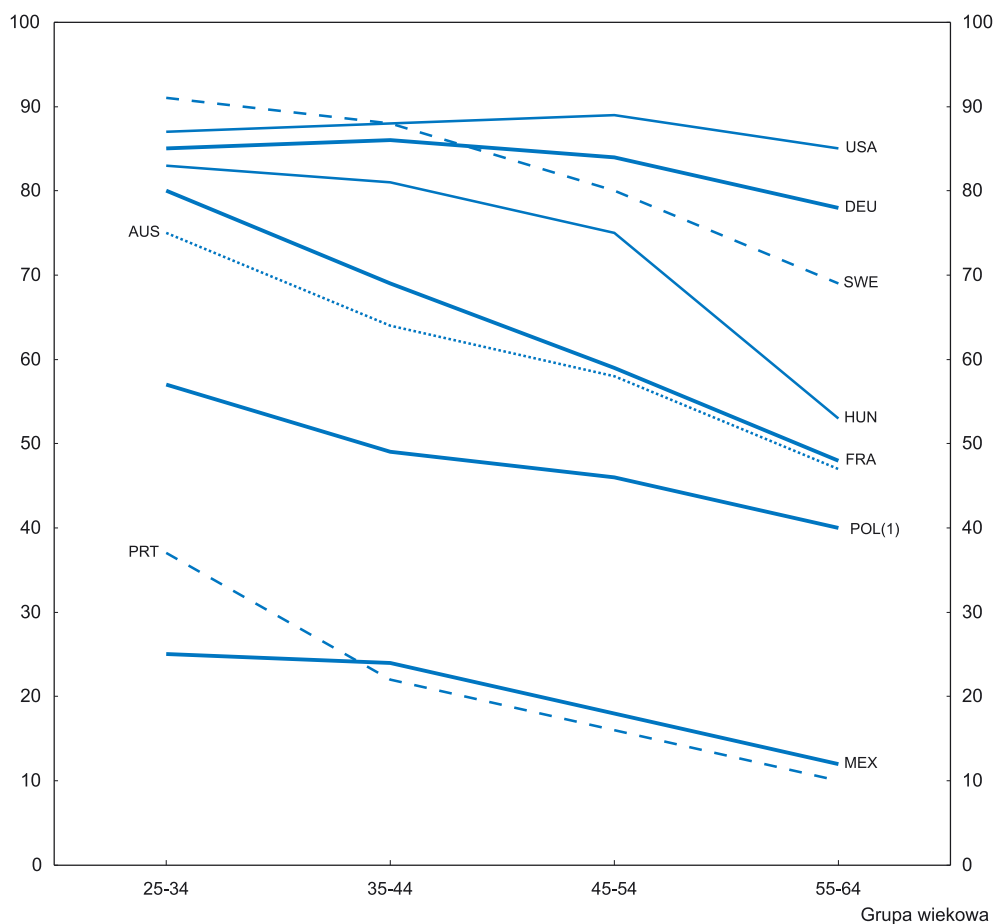
Poważnym problemem jest to, że ludzi „związanych” z rolnictwem trudno jest zatrudnić w innych sektorach, jeśli ich wykształcenie lub odbyte szkolenia są niewystarczające bądź nieodpowiednie. Stanowi to problem dla większości bezrobotnych oraz dla tych, którzy obecnie są zatrudnieni, ale pracują dla firm, które mogą zostać zlikwidowane lub mogą ograniczyć liczbę zatrudnianych osób w ramach restrukturyzacji sektora. System szkolnictwa nastawiony był dawniej na kształcenie pracowników dobrze przygotowanych do pracy w jednej konkretnej branży, przy niewielkim nacisku na wykształcenie ogólne i umiejętność elastycznego rozwiązywania problemów. Pomimo przeprowadzonej w latach dziewięćdziesiątych gruntownej reformy systemu edukacji wielu pracowników powyżej czterdziestego roku życia jest szczególnie narażonych na bezrobocie ze względu na brak wykształcenia ogólnego (Wykres 1.7), a zwłaszcza umiejętności potrzebnych do pracy w rozwijających się sektorach.

Drugą skrajność stanowi fakt, że mniej dzieci uczy się w średnich szkołach zawodowych. Wybierają one licea ogólnokształcące, uznawane często za dające lepsze

wykształcenie. Jednak organizacje zrzeszające pracodawców twierdzą, że absolwentom liceów ogólnokształcących brakuje często umiejętności, jakich oczekują od nowych pracowników. Jednym z powodów malejącego zainteresowania szkołami zawodowymi jest nastawienie wielu z nich na dostarczanie pracowników przede wszystkim do gałęzi przemysłu (np. górnictwa), które obecnie raczej zwalniają niż zatrudniają nowych pracowników. Wiele z tych szkół utrzymywanych było przez przedsiębiorstwa, które obecnie ograniczyły swoją działalność bądź uległy likwidacji; ich wyposażenie jest często przestarzałe lub nieodpowiednie.

### Wykres 1.7. Wykształcenie w grupach wiekowych

Ilość osób z wykształceniem co najmniej średnim  
Procentowo w grupach wiekowych, 2003



1. Dane dotyczące Polski nie uwzględniają osób, które ukończyły tylko szkoły zasadnicze dla młodzieży, sklasyfikowane jako programy ISCED 3C.

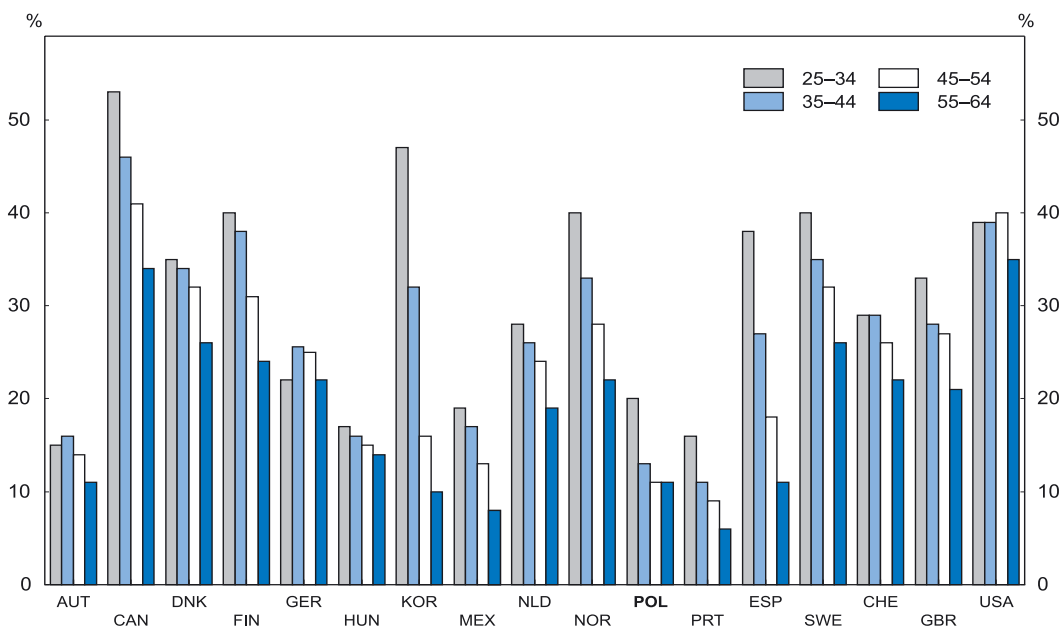
Źródło: OECD (2005), Education at a Glance (Edukacja w zarysie).

Jednocześnie nastąpił znaczny rozwój szkolnictwa wyższego. Obecnie studiuje niemal dwa miliony osób, a szkół wyższych jest ponad 400. Piętnaście lat temu ich liczba wynosiła odpowiednio 400 tysięcy i poniżej 90. Ta ekspansja stworzyła uderzającą przepaść pomiędzy wykształceniem młodego i starszego pokolenia w wieku produkcyjnym. Sytuacja taka ma miejsce również w szeregu innych państw

OECD, a Polska wciąż pozostaje w tyle, nawet jeśli chodzi o ludzi młodych (Wykres 1.8). Ten gwałtowny rozwój wywołał dyskusje na temat równowagi między jakością a ilością oraz struktury finansowania szkolnictwa wyższego.

### Wykres 1.8. Wyższe wykształcenie w grupach wiekowych

Procent ludności z wyższym wykształceniem, 2003



Źródło: OECD (2005), *Education at a Glance* (Edukacja w zarysie).

Z uwagi na to, że rozwój szkolnictwa wyższego dokonał się w przeważającej części w sektorze prywatnym, większość studentów płaci obecnie czesne. W sektorze publicznym, do którego należy większość najbardziej cenionych uczelni, konstytucja zabrania pobierania czesnego od uczących się na studiach dziennych (choć studenci zaoczeni i wieczorowi je płacą). Najbardziej prestiżowe uczelnie są więc oblegane i wybierają kandydatów o najwyższych kwalifikacjach, pochodzących zazwyczaj z zamożniejszych rodzin, ale jednocześnie ich możliwości finansowania swojego rozwoju lub poprawy jakości są ograniczone. Występuje silny opór przeciw wprowadzeniu opłat tam, gdzie tradycyjnie nauka była bezpłatna. Czesne zostałyby łatwiej zaakceptowane, gdyby system pomocy finansowej dla studentów był lepiej rozwinięty. Funkcjonują już stypendia socjalne oraz kredyty studenckie, ale wydaje się, że żadne z tych rozwiązań nie jest wystarczająco skuteczne: zaciąganie kredytów stanowi zjawisko marginalne.

Powtarzający się motyw na wszystkich poziomach edukacji, w szkołach podstawowych, średnich i wyższych, to potrzeba podwyższenia (i zdefiniowania) jakości i wartości do ceny. Choć trudno jest przełożyć teoretyczne rozważania na praktykę, w Rozdziale 4 dogłębnie omówiono ewolucję polskiego systemu edukacji ze szczególnym uwzględnieniem jakości i związku z rynkiem pracy.



## Kształcenie ustawiczne jest nieskuteczne, zwłaszcza w przypadku bezrobotnych

W Rozdziale 4 omówiono również kształcenie ustawiczne, które często nakłada się na oficjalny system edukacji. Największą szansę na uczestnictwo w szkoleniach mają ludzie stosunkowo młodzi, dobrze wykształceni i posiadający pracę. Pierwsze dwa z tych spostrzeżeń są powszechne wśród krajów OECD, ale w Polsce rozróżnienie to jest zdecydowanie wyraźniejsze (patrz Wykres 4.6).

Wiele krajów kładzie nacisk na szkolenie i przekwalifikowanie bezrobotnych, które coraz częściej staje się obowiązkiem dla osób chcących nadal otrzymywać pełne świadczenia socjalne. W Polsce tak nie jest, częściowo dlatego, że środki są pochłaniane przez pasywne świadczenia socjalne, takie jak wspomniane już renty i wcześniejsze emerytury. Wydaje się, że Polska postanowiła – nie jest jednak pewne czy świadomie – przeznaczyć środki na szkolenia dla tych, którzy już mają większe szanse na znalezienie pracy, godząc się jednocześnie z tym, że znaczna część starszej ludności nigdy nie będzie nadawała się do zatrudnienia, więc nie warto wykorzystywać ograniczonych środków na ich przekwalifikowanie.

## Przedsiębiorczości brakuje czy też szkodzi jej niekorzystne otoczenie biznesowe?

Są pewne przesłanki, aby stwierdzić, że brakuje „podaży” przedsiębiorczości. Wspomniano już o niskim poziomie inwestycji i, pomimo że napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) jest znaczny, od roku 2000 utrzymuje się on na niższym poziomie niż w pozostałych krajach, które przeszły transformację. Napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w tym okresie wynosił w Polsce średnio 3,5% PKB, na Węgrzech 5%, w Czechach i Słowacji ponad 7%. Ostatnie inwestycje w branżę samochodową w coraz większym stopniu trafiały do Czech i Słowacji, a polski udział w produkcji samochodów w regionie spadł. W roku 2005 można było jednak zaobserwować szereg inwestycji zagranicznych dokonanych przez spółki związane z branżą technologiczną. Jednocześnie, pomimo iż wydaje się, że mobilność siły roboczej w kraju jest raczej ograniczona, wielu Polaków emigruje<sup>5</sup> z powodzeniem znajdując pracę w innych państwach europejskich. Świadczy to o ich znacznej mobilności i przedsiębiorczości – albo w Polsce nie brakuje przedsiębiorców, albo wielu z nich już wyemigrowało.

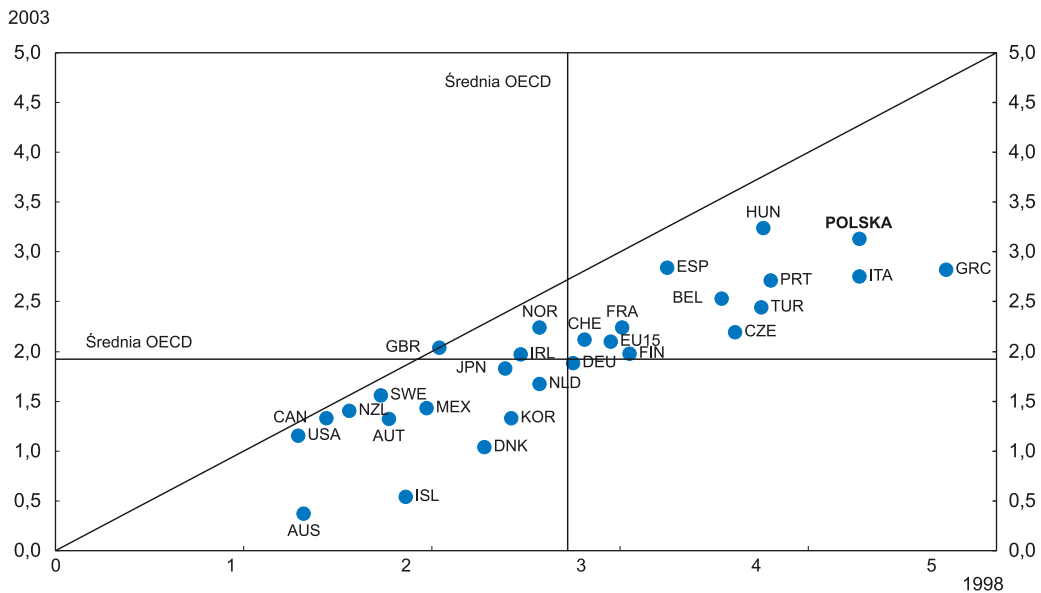
Z optymistycznego punktu widzenia Polacy wyjeżdżający do pracy za granicę mogą w przyszłości wrócić, z poprawioną sytuacją finansową i bytową, którą można wykorzystać w już istniejących lub nowo zakładanych firmach. Rząd niewiele może zrobić, aby ograniczyć emigrację albo zachęcić emigrantów do powrotu. Stan rynku pracy ma kluczowy wpływ na decyzje migracyjne, tak więc nadzieja na powrót emigrantów, który przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości i poprawy sytuacji na rynku pracy, przypomina zagadnienie jajka i kury. Kolejny czynnik stanowi najprawdopodobniej otoczenie prawne i finansowe, w którym mają działać przedsiębiorcy, a są sygnały, że pozostało tu bardzo dużo do zrobienia.

Stosowane przez OECD wskaźniki regulacji rynku produktów (PMR) pokazują, że polskie przepisy z biegiem czasu stają się bardziej liberalne. Proces ten zachodzi również w innych państwach, więc w 2003 roku Polska wciąż należała do najbardziej restrykcyjnych krajów (Wykres 1.9). Wysoka pozycja w tej klasyfikacji jest przede wszystkim rezultatem własności publicznej, ciągle najwyższej

wśród krajów OECD. Obciążenia administracyjne również były większe niż w większości krajów, podczas gdy prawne bariery wejścia na rynek należały do najniższych. Od roku 2003 sytuacja uległa znacznej poprawie, zwłaszcza w wyniku wyraźnego zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla wszystkich firm i uproszczenia procedur dla inwestorów zagranicznych. Jednak pomimo że prywatyzacja trwa nadal, radykalna redukcja własności publicznej nie została uznana za priorytet i wygląda na to, że Polska wciąż jest niechętna do zrzeczenia się bezpośredniej kontroli państwa nad co najmniej częścią ważnych branż, od bankowości po energetykę.

Wykres 1.9. Restrykcyjność przepisów mających wpływ na zachowania ekonomiczne<sup>1,2</sup>

Skala 0–6 od najmniej do najbardziej restrykcyjnych



1. EU15, z wyłączeniem Luksemburga.

2. Do przepisów gospodarczych należą wszystkie przepisy państwowe mające wpływ na prywatne zarządzanie i konkurencję na rynku produktów, takie jak kontrola państwa czy bariery prawne wejścia na rynki konkurencyjne.

Źródło: OECD (2006), *Reformy polityki gospodarczej: dążenie do wzrostu (Economic Policy Reforms: Going for Growth)*.

Przy tak dużym jak na standardy OECD stopniu kontroli nie jest zaskakujące, że działalność innowacyjna, mierzona za pomocą wydatków na badania i rozwój oraz podobnych wskaźników, jest w Polsce na niskim poziomie. Badania OECD wykazały, że mniej obciążająca kontrola rynku produktów idzie zazwyczaj w parze z wyższymi wydatkami na badania i rozwój oraz innowacje (Pain i Jaumotte, 2005a i b). Innowacyjność oraz badania i rozwój (przynajmniej takie, które towarzyszą innowacjom lub je umożliwiają, w mniejszym stopniu takie, które „przesuwają granice”) mają kluczowe znaczenie dla szybszego zlikwidowania różnicy w wydajności między Polską a krajami OECD o wysokich dochodach. Większość innowacji powinna pojawić się w sektorze prywatnym. Obecnie na badania i rozwój najwięcej wydaje się w sektorze publicznym. Znaczna część działań w zakresie badań i rozwoju jest zazwyczaj związana z uniwersytetami i innymi szkołami



wyższymi. Jest to kolejny powód wskazujący na potrzebę rewizji ich finansowania i umocnienia więzi łączących je z działalnością gospodarczą.

Nie wszystkie innowacje polegają na wprowadzaniu nowoczesnej technologii lub przeprowadzaniu złożonych badań naukowych. W Polsce proces ten może być oparty na wprowadzaniu technik, które gdzie indziej są już standardem, bez potrzeby badań na granicach wiedzy. Usługi finansowe, dystrybucja, produkcja żywności i inne sektory mogą skorzystać na takich innowacjach. Tak więc przedsiębiorstwa zagraniczne we wszystkich sektorach będą najprawdopodobniej odgrywały kluczową rolę we wprowadzaniu nowych pomysłów, a stwarzanie warunków i zachęcanie polskich firm do przyjęcia bardziej konkurencyjnej postawy uzupełni ten proces i pomoże szybciej rozpowszechnić nowe metody.

W Polsce uderzający pod względem rozmiaru dystrybucji jest duży udział bardzo małych firm. Przedsiębiorstwa rolnicze są niezwykle małe, ale dotyczy to też wielu innych sektorów. MŚP są często ważnym źródłem elastyczności i innowacji w gospodarce, więc jest to potencjalnie duży atut, ale kiedy innowacyjność zależy od małych firm, stosunkowo większego znaczenia nabiera szereg innych czynników, w szczególności finanse i sieci informatyczne.

Dostępność finansowania zewnętrznego jest ważna, ponieważ małe firmy nie mają wystarczających środków własnych, by dokonać znacznych inwestycji – w sprzęt, zatrudnianie nowych pracowników lub przeszkolenie obecnych do stosowania nowych metod – bez zaciągania kredytu. Odwiecznym zarzutem stawianym bankom we wszystkich krajach jest niewrażliwość na potrzeby małych firm. Może też być to związane z przepisami i kwestiami prawnymi, takimi jak łatwość odzyskania zabezpieczenia lub szybkość rozstrzygania sporów przez sądy. Nie zbadano czy problemy te są w Polsce szczególnie dotkliwe, ale może na to wskazywać opieszałość reakcji inwestycyjnej na poprawę zyskowności, wbrew rosnącym rozmiarom depozytów spółek w bankach.

## Przypisy

1. Nakłady brutto na środki trwałe w czwartym kwartale wzrosły o 8,4% w ujęciu nominalnym w stosunku do poprzedniego roku. Podczas gdy stanowiło to tylko 2,8% wzrostu wielkości w cenach z roku 2000, w cenach z roku 2005 roku było to już 9,8%. Różnica ta oraz podobna zależność zarówno w wielkości importu, jak i eksportu przyczyniły się do zaistnienia znacznej rozbieżności również między wzrostem PKB w cenach z roku bazowego i uzyskanego metodą nawiązywania łańcuchowego w czwartym kwartale, odpowiednio o 2,8% i 4,2% w stosunku do roku poprzedniego.
2. Według obliczeń pracowników NBP.
3. Stopa redyskontowa została obniżona o 1,25 punktu procentowego, ale pozostałe stopy podstawowe zredukowano o 2 punkty procentowe.
4. Czechy, Słowacja, Węgry i Polska wchodzą w skład Grupy Wyszehradzkiej.
5. Bardzo trudno jest dokładnie określić liczbę emigrantów. Według bazy danych OECD na temat urodzonych za granicą i ekspatriantów, które ostatnie informacje pochodzą z roku 2000, około 5% polskiej populacji w wieku produkcyjnym znajdowało się za granicą, podobnie jak w przypadku Węgier. Te dane (w oparciu o spis ludności) odnotowały tylko około 25 000 Polaków w Wielkiej Brytanii (choć to z pewnością zaniżenie ich rzeczywistej liczby), gdzie obecnie ich liczbę szacuje się na co najmniej 150 000.

## Bibliografia

- Daianu, D. (1997), „Resource Misallocation and Strain: Explaining Shocks in Post-Command Economies”, *Davidson Institute Working Paper No. 96*, University of Michigan Business School, Ann Arbor, listopad.

- GUS (2005), *Mały Rocznik Statystyczny Polski, 2005* (Concise Statistical Yearbook of Poland), (Polish and English), Warszawa.
- Ingham, M. and H. Ingham (2005), "Labour Flows Into and Out of Polish Agriculture: A Micro Level Analysis", *Lancaster University Management School Working Paper 2005/009*, Wileka Brytania.
- OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life, First Results from PISA 2000*, Paryż.
- OECD (2004), *Learning for Tomorrow's World, First Results from PISA 2003*, Paryż.
- OECD (2006), "Economic Policy Reforms: Going For Growth", Paryż.
- Pain, N. and F. Jaumotte (2005a), "From Innovation Development to Implementation: Evidence from the Community Innovation Survey", *OECD Economics Department Working Paper No. 458*, Paryż, grudzień.
- Pain, N. and F. Jaumotte (2005b), "Innovation in the Business Sector", *OECD Economics Department Working Paper No. 459*, Paryż, grudzień.

## ANEKS 1.A1

*Postępy w reformie strukturalnej*

Aneks zawiera zarys działań podjętych w oparciu o zalecenia z poprzednich *Przeглядów*. Zalecenia, które pojawiają się dopiero w tym *Przeглядzie* zamieszczone są w odpowiednim rozdziale.

Zalecenia	Działania podjęte od czasu poprzedniego Przeглядu (czerwiec 2004)
<b>KONKURENCJA NA RYNKU PRODUKTÓW</b>	
Przyspieszenie tempa prywatyzacji:	Prywatyzacja trwa, ale powoli i podlega procesom, które nie zostały zmienione.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Przyspieszenie wycofywania się państwa z firm, w których posiada udziały</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ograniczenie wpływu szczególnych interesów na proces prywatyzacji.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ograniczenie liczby instytucji rządowych odpowiedzialnych za prywatyzację.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wykazywanie większej aktywności w prywatyzacjach bezpośrednich.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Uwolnienie porozumień prywatyzacyjnych od celów polityki przemysłowej.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zmniejszenie ograniczeń nałożonych na możliwość nabywców do dysponowania swoją siłą roboczą.</li> </ul>	Brak działań.
Zwiększenie konkurencji w określonych sektorach i ponowne rozpatrzenie działań restrukturyzujących dany sektor przed otwarciem go na konkurencję:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Górnictwo</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Energetyka</li> </ul>	Sprywatyzowana została monopolistyczna spółka gazowa (PGNIG) i kilka niewielkich spółek elektrycznych. W sektorze elektrycznym brak działań. Prywatyzacja dużej polskiej spółki energetycznej, ZE Dolna Odra, została przełożona (rząd odrzucił ofertę kupna złożoną przez grupę Endesa). Rząd ogłosił plany restrukturyzacji całego sektora, połączenia dystrybutorów z producentami w celu utworzenia czterech wielkich grup energetycznych przed rozpoczęciem prywatyzacji.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Przemysł obronny</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bankowość</li> </ul>	Bank PKO PB został sprywatyzowany.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Unikanie zakłócania konkurencji poprzez pomoc państwa.</li> </ul>	W toku.

Zalecenia	Działania podjęte od czasu poprzedniego Przeglądu (czerwiec 2004)
Stworzenie warunków sprzyjających działalności gospodarczej:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stworzenie usług jednego okienka dla rozpoczynających działalność (<i>one-stop-shops</i>).</li> </ul>	W toku: utworzona została rejestracja elektroniczna.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Zmniejszenie niepewności w systemie podatkowym; utworzenie scentralizowanej władzy do celów decyzji podatkowych <i>ex ante</i> i zmniejszenie administracyjnej złożoności podatków.</li> </ul>	W toku: od stycznia 2005 możliwość wydawania przez Urzędy Skarbowe wiążących interpretacji prawa.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Usprawnienie procedur upadłościowych; poprawa jakości i skuteczności procesów sądowych.</li> </ul>	Reformy wprowadzone w roku 2003 pomagają.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Poprawa rejestracji gruntów.</li> </ul>	W toku: utworzona została rejestracja elektroniczna.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Poprawa skuteczności rynków kapitałowych.</li> </ul>	Zaproponowano ustanowienie jednego nadzorca rynku finansowego, odbierając tym samym znaczne uprawnienia banku centralnego.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Wykazywanie większej aktywności w promowaniu zagranicznych inwestycji bezpośrednich.</li> </ul>	Rozszerzenie Specjalnych Stref Ekonomicznych i poprawa Polskiej Agencji Handlu i Inwestycji planowane na rok 2006.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Organ państwowy zajmujący się konkurencją powinien bardziej otwarcie wyrażać krytykę decyzji rządu, z którymi się nie zgadza.</li> </ul>	W toku. Instytucja była skłonna sprzeciwić się rządowi w sprawie fuzji sektora bankowego.
<b>RYNKI PRACY</b>	
Racjonalizacja transferów personalnych w celu zmniejszenia pułapek ubóstwa i bezrobocia:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ograniczenie dostępu do systemu rent tak, by mogły z niego korzystać tylko osoby, które rzeczywiście są niepełnosprawne, weryfikacja dotychczas przyznanych rent i wprowadzenie renty okresowej.</li> </ul>	Zrealizowane całkowicie w stosunku do nowo ubiegających się.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realizacja planów mających na celu eliminację systemów świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszych emerytur</li> </ul>	Częściowo zrealizowane, pewne grupy pracowników zostały wyłączone.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforma systemu ubezpieczeń od utraty pracy w celu zwiększenia motywacji do poszukiwania pracy.</li> </ul>	Obowiązkowa rozmowa „aktywacyjna” w ciągu sześciu miesięcy od nowego roszczenia.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Uzależnienie świadczeń socjalnych dla ludzi zdolnych do pracy od aktywnego poszukiwania zatrudnienia.</li> </ul>	W toku.
Zwiększenie popytu na siłę roboczą:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ograniczenie kosztów pracy na poziomie wynagrodzenia minimalnego.</li> </ul>	Nowa zasada indeksacji stopniowo <i>podwyższy</i> relatywne minimalne wynagrodzenie.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rozwinięcie przyznawania dodatków w miejscu pracy.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rozwinięcie APRP i systemu jej oceniania.</li> </ul>	Brak działań.
Zwiększenie elastyczności stosowanych regulacji pracy poprzez zmniejszenie obciążeń związanych ze zwolnieniami i premii za nadgodziny.	Brak działań.
Poprawa poziomu i adekwatności oficjalnej edukacji:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ograniczenie nierówności w dostępie do szkolnictwa wysokiej jakości poprzez uwzględnienie zdolności samorządów do finansowania szkół podstawowych.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Zwiększenie elastyczności rozdzielania środków pomiędzy różne poziomy szkolnictwa.</li> </ul>	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Zwiększenie środków na ułatwienie dostępu do uniwersytetów uczniom z rejonów wiejskich.</li> </ul>	Dostępne są pewne środki na dopłaty do zakwaterowania.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Wprowadzenie czesnego na studiach dziennych.</li> </ul>	Brak działań.

Zalecenia	Działania podjęte od czasu poprzedniego Przeglądu (czerwiec 2004)
<b>WSPIERANIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH I MOBILNOŚCI GEOGRAFICZNEJ</b>	
Reforma systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych.	Odstąpiono od regulacji prawnej z 2004 roku.
Eliminacja ograniczeń własności ziemi wiejskiej.	Brak działań.
Poprawa infrastruktury.	W toku, przy pomocy funduszy z UE.
Rozszerzenie rynku wynajmowania mieszkań.	Zawieszono kontrolę czynszów dla mieszkań nowo wynajmowanych, ale prawo i długie postępowania sądowe wciąż utrudniają właścicielom pozbycie się lokatorów, nawet jeśli zalegają z czynszem.
<b>STABILNOŚĆ FISKALNA</b>	
Przyjęcie średnioterminowych ram budżetowych z precyzyjnymi zapisami dotyczącymi wydatków.	Średnioterminowe ramy budżetowe określają deficyt budżetu państwa, ale bez celów dotyczących wydatków.
Dalsze zwiększenie roli koncepcji władzy centralnej podczas ustalania celów budżetowych.	Brak działań. Reguła budżetu na rok 2006 została ustalona na poziomie budżetu państwa.
Realizacja planu reformy wydatków publicznych (Plan Hausnera).	Plan został zrealizowany tylko częściowo, czyli połowa oczekiwanych oszczędności nie dojdzie do skutku.
Poprawa skuteczności wydatków poprzez reformę systemu transferów.	Patrz wyżej.
<b>POLITYKA PIENIĘŻNA</b>	
Poprawa komunikacji NBP.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Przyspieszenie procesu publikacji dokumentów.</li> <li>● Publikacja prognoz dotyczących inflacji.</li> </ul>	<p>Duży postęp.</p> <p>Przeprowadzono. Niektóre dane zawarte w prognozie są niepotrzebnie traktowane jako poufne.</p>
Wprowadzenie ząębających się terminów pełnienia funkcji członków Rady Polityki Pieniężnej w celu zapewnienia ciągłości polityki pieniężnej.	Brak działań.
<b>ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ</b>	
Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.	Brak działań; opóźnienia w systemie związanym z gazami cieplarnianymi.
Zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza.	W toku; niewystarczające użycie instrumentów ekonomicznych.
Liberalizacja przepisów dotyczących prywatnych funduszy emerytalnych.	Brak działań.
Zastosowanie zewnętrznej stopy referencyjnej w stosunku do sektora OFE przy obliczaniu stopy zwrotu wymaganej od spółek zarządzających funduszami emerytalnymi.	Brak działań.
<b>SŁUŻBA ZDROWIA</b>	
Kontynuacja reformy służby zdrowia.	Pewne zachęty podatkowe do restrukturyzacji instytucji służby zdrowia.



## Rozdział 2

# Polityka pieniężna i walutowa

*Władzom monetarnym udało się utrwalić w Polsce sytuację, w której inflacja skutecznie utrzymywana jest na niskim poziomie, uwalniając tym samym kraj od poważnego problemu. Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego jest już dobrze ugruntowana, a zarówno gospodarka jak i podejmowane decyzje kształtujące politykę wykazały daleko idącą odporność na znaczne wahania realnego kursu walutowego. Z perspektywy czasu wydaje się, że w reakcji na, jak się okazało, krótkotrwały wzrost inflacji po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, polityka pieniężna mogła być chwilowo zbyt restrykcyjna. Niemniej ogólne ramy formułowania polityki gospodarczej są odpowiednie, przy założeniu, że symetryczny charakter obecnie realizowanego celu inflacyjnego zostanie potwierdzony oraz że w dalszym ciągu również dużą wagę przywiązywać się będzie do utrzymania przejrzystości prowadzonej polityki. Jeżeli tylko założenia wdrażanej polityki będą rozsądne, Polska ma duże szanse na spełnienie warunków koniecznych do przystąpienia do strefy euro w perspektywie średniookresowej. Wyzwania, którym kraj musi stawić czoła w okresie poprzedzającym wprowadzenie euro, dotyczą m.in. konsolidacji fiskalnej oraz reform strukturalnych zmierzających w kierunku zwiększenia elastyczności i zdolności adaptacyjnych, co wymaga podjęcia zdecydowanych kroków natury politycznej niezależnie od terminu, w którym Polska miałaby przystąpić do strefy euro.*



**P**olitykę monetarną w Polsce słusznie uważa się za dość skuteczną, gdyż najpierw udało się dzięki niej zwalczyć inflację, a następnie zapewnić stabilność cen. Bieżąca strategia polityki pieniężnej obowiązuje od roku 1998. W tym czasie gospodarka przeszła okres znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego oraz ostrych wahań nominalnego kursu walutowego, który w latach 2001–2004 w szybkim tempie spadał, a następnie zaczął powracać do poprzednich wartości. Poza krótkim okresem po przystąpieniu kraju do Unii Europejskiej, gdy inflacja chwilowo gwałtownie wzrosła, od połowy 2002 r. utrzymywała się ona rok do roku na poziomie 2% lub niższym, czyli poniżej średniej w strefie euro. Realne krótkoterminowe oficjalne stopy procentowe utrzymywały się na dość wysokim poziomie do początku roku 2004, po czym spadły do poziomu poniżej 3%. Jednak ponieważ inflacja spadała, realne stopy znów wykazywały tendencję wzrostową. Gdy w połowie 2004 r. inflacja wzrosła, organy odpowiedzialne za politykę pieniężną natychmiast zareagowały podniesieniem stóp procentowych, które były jednakże z powrotem stopniowo obniżane, gdy na początku 2005 r. stało się jasne, że inflacja znowu spada. Ten sukces wskazuje na to, iż Polska mogłaby szybko znaleźć się na drodze wiodącej do przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), nowy rząd przywiązuje jednak obecnie do tej kwestii niewielką wagę.

Wiarygodność Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz bieżące założenia polityki pieniężnej odegrały znaczącą rolę w osiągnięciu tego sukcesu, a szybkość, z jaką w roku 2004 podniesione zostały stopy procentowe, najwyraźniej miała po części na celu utrzymanie i podniesienie tej wiarygodności. Chociaż inflacja CPI wzrosła na krótko do poziomu 4%, coraz wyraźniej widać, że były to jedynie przejściowe trudności występujące w ciągu kilkuletniego okresu począwszy od połowy 2002 r., gdy inflacja utrzymywała się na poziomie znacznie poniżej 2,5%, czyli oficjalnie wyznaczonej centralnej wartości docelowej; od czerwca 2005 r. inflacja niemal bez przerwy utrzymywała się poniżej dolnej granicy dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego (1,5 do 3,5%). Pojawia się pytanie, czy polityka monetarna nie jest kształtowana w taki sposób, by inflacja w praktyce utrzymywała się raczej poniżej celu, niż blisko niego, co oznaczałoby, że prowadzona polityka pieniężna jest bardziej restrykcyjna, niż to konieczne. Inaczej mówiąc: czy reakcja organów odpowiedzialnych za politykę pieniężną na napływające informacje nie była asymetryczna? W tym rozdziale kwestia ta została omówiona bardziej szczegółowo. Wniosek jest taki, że chociaż w roku 2004 NBP rzeczywiście podniósł stopy procentowe szybciej, niż wymagała tego sytuacja, podjęcie natychmiastowego działania było krokiem słusznym w obliczu niepewności, czy pierwotny wzrost inflacji stanowił reakcję na podwyżkę cen energii i żywności. Niemniej w roku 2005 bank mógł wcześniej przystąpić do obniżania stóp procentowych. NBP może w przyszłości pozwolić sobie na więcej swobody, pozwalając inflacji na przekroczenie stopy docelowej po wystąpieniu takich negatywnych szoków popytowych, przy braku jasnych oznak efektów drugiej rundy w kosztach wynagrodzeń.

Dzięki systemowi płynnego kursu walutowego Polski nie dotknęły zewnętrzne kryzysy, chociaż kurs wymiany złotego ulegał gwałtownym wahaniom, po części w odpowiedzi na sytuację fiskalną. Następny podrozdział porusza kwestię prawdopodobnego przesunięcia się w czasie momentu, gdy Polska stanie się pełnoprawnym członkiem UGiW, oraz porównanie takiego rozwiązania z możliwością podjęcia działań mających doprowadzić do szybkiego członkostwa. Istnieje małe prawdopodobieństwo, by takie opóźnienie doprowadziło do destabilizacji gospodarki, pod warunkiem, że wdrażany będzie zdecydowany program konsolidacji fiskalnej, a założenia polityki pieniężnej pozostaną klarowne i skoncentrowane na utrzymywaniu niskiej i stabilnej inflacji. Niemniej jednak w rozdziale tym podkreśla się znaczenie publicznej debaty na temat wprowadzenia euro oraz konieczność podejmowania dalszych przygotowań w kierunku wprowadzenia wspólnej waluty.

## Strategia polityki pieniężnej

NBP obrało strategię bezpośredniego celu inflacyjnego w roku 1998. Od roku 2000 w Polsce obowiązuje system płynnego kursu walutowego – i choć interwencje walutowe nie zostały wykluczone z wachlarza instrumentów, z jakich skorzystać mogą władze monetarne, nie są one stosowane. Obecnie obowiązująca postać średniookresowej strategii bezpośredniego celu inflacyjnego sformułowana została w styczniu 2004 r. (NBP, 2003). Dokument, w którym po raz pierwszy została opisana, zawierał stwierdzenie, że po skutecznym obniżeniu inflacji (do roku 2002), głównym zadaniem polityki pieniężnej będzie „ustabilizowanie inflacji na niskim poziomie”. Cel inflacyjny wyznaczony został w oparciu o wskaźnik cen konsumenckich (CPI) na 2,5% rocznie z dopuszczalnym przedziałem wahań  $\pm 1$  punkt procentowy. Rada Polityki Pieniężnej (RPP)<sup>1</sup> uważała, że wybór takiej właśnie wartości odpowiada silnemu wzrostowi gospodarczemu, ale w uzasadnieniu wyraźnie wskazywała także na jej związek z kryteriami konwergencji, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia euro (Ramka 2.1). W strategii zostało jasno powiedziane, że RPP uważa wczesne wprowadzenie euro za korzystne dla Polski i że stanowi ono ważny cel średniookresowej polityki pieniężnej, chociaż zgodnie z prawem prerogatywa ustalania polityki walutowej zastrzeżona jest dla rządu „w porozumieniu z Radą (Polityki Pieniężnej)”. RPP zobowiązała się „stworzyć warunki umożliwiające wprowadzenie euro do 2007 r.”, który w strategii uznany został za najwcześniejszą możliwą datę podjęcia tego typu działań.

Strategia średniookresowa jest systematycznie uzupełniana wydawanymi co-rocześnie *Założeniami polityki pieniężnej*. Ostatni dokument z założeniami na rok 2006 został wydany we wrześniu 2005 r. (NBP, 2005). W porównaniu ze wcześniejszymi dokumentami tego typu, w założeniach na rok 2006 większy nacisk położony został na symetrię celu inflacyjnego oraz jego punktowy charakter, przy podkreśleniu, że należy raczej dążyć do utrzymania inflacji na poziomie bliskim 2,5% aniżeli jedynie w wyznaczonym przedziale. W założeniach zwrócono również uwagę na znaczenie kształtowania się realnego kursu walutowego jako czynnika, który obok realnych stóp procentowych kształtuje warunki monetarne w kraju. RPP ogłosiła ponadto, że chciałaby utrzymać płynny kurs walutowy do momentu, gdy Polska przystąpi do Europejskiego Mechanizmu Kursowego (ERM II), przy czym Rada otwarcie dopuszcza możliwość interwencji walutowych, gdyby okazało się to ko-

nieczne do osiągnięcia celu inflacyjnego. RPP argumentuje, iż okres, w którym Polska należałaby do ERM II przed całkowitym przejściem na euro, powinien być jak najkrótszy, co miałoby na celu zminimalizowanie możliwości narażenia się na niebezpieczeństwo wystąpienia szoków. W związku z tym decyzja o przystąpieniu do ERM II powinna zostać podjęta dopiero wówczas, gdy zaistnieje wystarczająca pewność, że możliwe będzie spełnienie kryteriów konwergencji z Maastricht oraz wszystkich innych wymagań (włącznie z koniecznymi zmianami w prawodawstwie) do końca drugiego roku członkostwa. Podczas gdy RPP pozostała na stanowisku, że wczesne wprowadzenie euro byłoby korzystne dla Polski, nastawienie nowego rządu jest mniej entuzjastyczne: w pewnym momencie premier wykluczył możliwość podjęcia jakiegokolwiek decyzji w tej kwestii przed następnymi wyborami (które przypadają najpóźniej na rok 2009), podczas gdy minister finansów przekonywał ostatnio (w połowie lutego), że możliwe byłoby przystąpienie do ERM II przed rokiem 2009.

### *Wiarygodność i komunikacja z rynkiem*

Powszechnie wiadomo, że zasadniczy sukces strategii bezpośredniego celu inflacyjnego zależy od efektywności strategii komunikacji stosowanej przez bank centralny. Do wyjaśnienia swoich decyzji i motywów leżących u ich podstaw RPP wykorzystuje głównie kwartalne Raporty o inflacji, komunikaty prasowe i konferencje prasowe zwoływane po posiedzeniach Rady. Od sierpnia 2004 r. Raporty o inflacji zawierają projekcję inflacji ujętą w formie wykresu wachlarzowego (w podobny sposób przedstawia ją np. Bank Anglii). Prognozy inflacji stały się już istotnym elementem strategii komunikacyjnej banku centralnego i można oczekiwać, iż będą one odgrywać stopniowo coraz większą rolę, gdyż modele ekonometryczne są coraz lepiej dostosowane do tego, by wyjaśniać zmiany inflacji. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę relatywnie większy udział w koszyku towarów i usług konsumpcyjnych składników charakteryzujących się niestabilnością cenową (np. żywności i energii), modelowe projekcje będą nadal nieść ze sobą ryzyko znacznego marginesu błędu.

#### **Ramka 2.1. Wyznaczanie celów inflacyjnych**

Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego wymaga wyznaczenia wyrażonego liczbowo celu reprezentującego pożądaną poziom inflacji. Liczbowe wartości odniesienia stanowią część strategii także niektórych spośród tych banków centralnych, które formalnie nie stosują strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, jak np. Europejski Bank Centralny. Cele inflacyjne wyrażone liczbowo wyznaczane są zazwyczaj przy uwzględnieniu szeregu czynników (Issing, 2004). Po pierwsze, panuje dość powszechna zgoda co do tego, że wysoka inflacja wpływa niekorzystnie na długoterminowe perspektywy wzrostu, choć trudno jest wyznaczyć konkretny próg, po przekroczeniu którego wpływ ten zaczyna się uwidaczniać. Ponadto w literaturze często pojawia się sugestia, że nawet umiarkowana inflacja może przyczynić się do powstania znacznych kosztów społecznych [patrz Rodriguez-Palenzuela et al. (2003)]. W praktyce banki centralne niechętnie pozwalają na to, by inflacja przekroczyła poziom 3–4%. Na wartość stanowiącą dolną granicę pasma celów inflacyjnych wpływa szereg czyn-

ników. Ponieważ granica dla nominalnych stóp procentowych dla gotówki w obrocie wynosi zero, przy spadających cenach znacznie komplikuje to politykę monetarną oraz sugeruje, że wyznaczenie celu inflacyjnego powinno zminimalizować ryzyko deflacji. Ponadto istnieje ryzyko subiektywnego zawyżania wskaźników cen konsumenckich przy ich obliczaniu, związane ze wzrostem jakości dóbr wchodzących w skład koszyka. Kolejny argument związany jest z nominalną sztywnością wynagrodzeń i cen, jeśli chodzi o ich obniżki: przesadnie niski cel inflacyjny może uniemożliwić działanie mechanizmów dostosowawczych cen. Podobne stwierdzenie poprzec można efektem Harroda-Balassa-Samuelsona (HBS), czyli zróżnicowaniem poziomu inflacji między krajami, spowodowanym różnymi stopami wzrostu produktywności. Kraje, w których da się stwierdzić większy wzrost produktywności w sektorze dóbr wymiennych, z powodu występowania takiego właśnie efektu mogą chętniej operować odrobinę wyższymi celami inflacyjnymi, by umożliwić łatwiejsze zmiany cen względnych.

Polskie rozwiązania instytucjonalne są podobne do tych obowiązujących w strefie euro. Konstytucja i ustawa o Narodowym Banku Polskim określają zakres odpowiedzialności Banku za stabilność cen, podczas gdy Bank wyznacza określone cele liczbowe i wybiera indeks cenowy, na podstawie którego mierzony ma być stopień realizacji tych celów. Rząd nie musi akceptować decyzji NBP, lecz w praktyce jak dotąd nie dochodziło w tej kwestii do braku porozumienia, pomimo wygłaszanej ostatnio krytyki wywołanej faktem, iż osiągnięte wyniki znajdowały się poniżej poziomu celów, oraz propozycji wyłączenia Rady Polityki Pieniężnej ze struktur NBP.

Obrany przez Polskę w 2004 r. 2,5-procentowy cel inflacyjny ma wartość podobną do celów wyznaczonych przez pozostałe nowe kraje członkowskie UE prowadzące niezależną politykę pieniężną. Narodowy Bank Czech wprowadził niedawno 3-procentowy cel dla wskaźnika CPI, który od stycznia 2006 r. zastąpił dotychczasowe pasmo celu inflacyjnego (2–4%). Cele Narodowego Banku Słowacji są w chwili obecnej motywowane głównie pragnieniem spełnienia kryterium inflacyjnego z Maastricht wymaganego do wprowadzenia euro. Planowane jest zahamowanie inflacji na poziomie poniżej 2,5% na koniec roku 2006 i poniżej 2% na koniec roku 2007 i 2008. Węgierski bank centralny ogłosił przyjęcie 3-procentowego celu, który będzie obowiązywał od 2007 r.

Podczas gdy harmonogram publikacji Raportów o inflacji na rok 2005 wskazywał na znaczne opóźnienia w stosunku do publikacji podstawowych danych statystycznych przez Główny Urząd Statystyczny, zmiana w harmonogramie publikacji zapowiedziana na rok 2006 oznacza, że Raporty o inflacji oraz projekcje inflacji będą udostępniane po około dwóch miesiącach od publikacji kwartalnych danych dotyczących produktu krajowego brutto (PKB). W roku 2004 i 2005 jako nowy środek komunikacji bank zaczął ogłaszać również „nastawienie w polityce monetarnej”. Poza decyzjami dotyczącymi stóp procentowych każde posiedzenie RPP kończyło się ogłoszeniem, czy nastawienie w polityce pieniężnej jest restrykcyjne, neutralne czy łagodne. RPP chciała, by ogłoszenia te traktowane były jako oznaki możliwych przyszłych zmian w polityce pieniężnej. Użyteczność tego środka oceniana była różnorodnie i od stycznia 2006 r. zaniechano go. W założeniach pod-



kreślona została rola, jaką przy podejmowaniu decyzji przez RPP odgrywa bilans ryzyk dotyczący przyszłych zmian poziomu inflacji. Jako że ocena bilansu ryzyk stała się ważnym elementem publikacji banku centralnego, wskazane byłoby, żeby oceny te były formułowane bardziej wyraźniej. Otwarta dyskusja na temat istniejących ryzyk od 1999 r. wykorzystywana jest przez amerykańską Federalną Radę ds. Otwartego Rynku (FOMC) i niektórzy uważają, iż zwiększyła ona zdolność rynku do przewidywania zmian w polityce pieniężnej (Ehrmann i Fratzscher, 2005). Ale także FOMC jakiś czas temu wycofała się z ogłaszania nastawienia w polityce monetarnej. Generalnie rzecz biorąc, NBP, jak wszystkie inne banki centralne, powinien być zachęcany do tego, by nie zaprzestawał poszukiwań bardziej efektywnych dróg komunikacji z uczestnikami rynku i ogółem społeczeństwa<sup>2</sup>.

Jak zostało zaznaczone w dwóch poprzednich Przeglądach, wiarygodność banku zależy od ciągłości jego polityki. Obowiązująca w Polsce praktyka wymienia co sześć lat wszystkich członków Rady może doprowadzać do powstawania nieprzewidywalnych zawirowań w polityce monetarnej. Nie można zaprzeczyć, że w roku 2004 pełna wymiana składu RPP przebiegła dosyć gładko. Niemniej spekulacje dotyczące ewentualnego składu Rady oraz możliwość diametralnych zmian w jej polityce w znacznym stopniu zaabsorbowały uczestników rynku finansowego. Poza tym następna wymiana składu RPP przypada na taki moment, że towarzyszyć jej może znacznie większa niepewność, przez co w o wiele większym stopniu można się ona odbić na rynkach. Członkowie RPP są obecnie wyznaczani przez różne organy państwowe pochodzące z wyborów: po jednej trzeciej przez Sejm (izbę niższą parlamentu), Senat i prezydenta. Kadencja obecnej RPP wygasa na przełomie stycznia i lutego 2010 r., kilka miesięcy po wyborach parlamentarnych (przy założeniu, że obecny parlament dotrwa do końca czteroletniej kadencji). Może to doprowadzić do powstania sytuacji, w której strategia polityki monetarnej stanie się tematem poruszonym w trakcie kampanii wyborczej. Trudno o klimat bardziej niesprzyjający przeprowadzaniu przemyślanych debat, podczas których poruszane jest tak złożone i techniczne zagadnienie. Co więcej, jeśli w czasie obecnej kadencji parlament nie poweźmie żadnej decyzji dotyczącej przystąpienia do strefy euro (zgodnie z deklaracjami rządu), kwestia wprowadzenia euro może stać się jednym z głównych tematów kampanii wyborczej. W celu zmniejszenia niepewności oraz zapewnienia jeszcze większej ciągłości polityki pieniężnej i kursowej można by wprowadzić zmiany do prawodawstwa regulującego funkcjonowanie RPP, tak by jej członkowie wybierani byli na zazębające się kadencje, jak to ma miejsce w przypadku Zarządu Europejskiego Banku Centralnego. By ułatwić przejście na nowy system, po przeprowadzeniu niezbędnych zmian w prawie, niektórzy z obecnych członków RPP mogliby dobrowolnie zrezygnować z pełnienia funkcji przed upływem ich kadencji<sup>3</sup>.

Niezależnie od tego, czy proces wprowadzenia euro opóźni się znacznie, czy też nie, efektywne funkcjonowanie polityki monetarnej będzie istotne dla zapewnienia stabilności makroekonomicznej oraz przygotowania Polski do przystąpienia do strefy euro w ciągu przyszłego dziesięciolecia. Rząd nie przedstawił jak dotąd żadnych konkretnych propozycji dotyczących zmian statusu i zakresu obowiązków banku centralnego, ale przygotowywane są liczne propozycje. Niektóre z przewidywanych zmian poddają w wątpliwość niezależność i zakres obowiązków NBP, jednak raczej w odniesieniu do kwestii związanych z nadzorem banko-

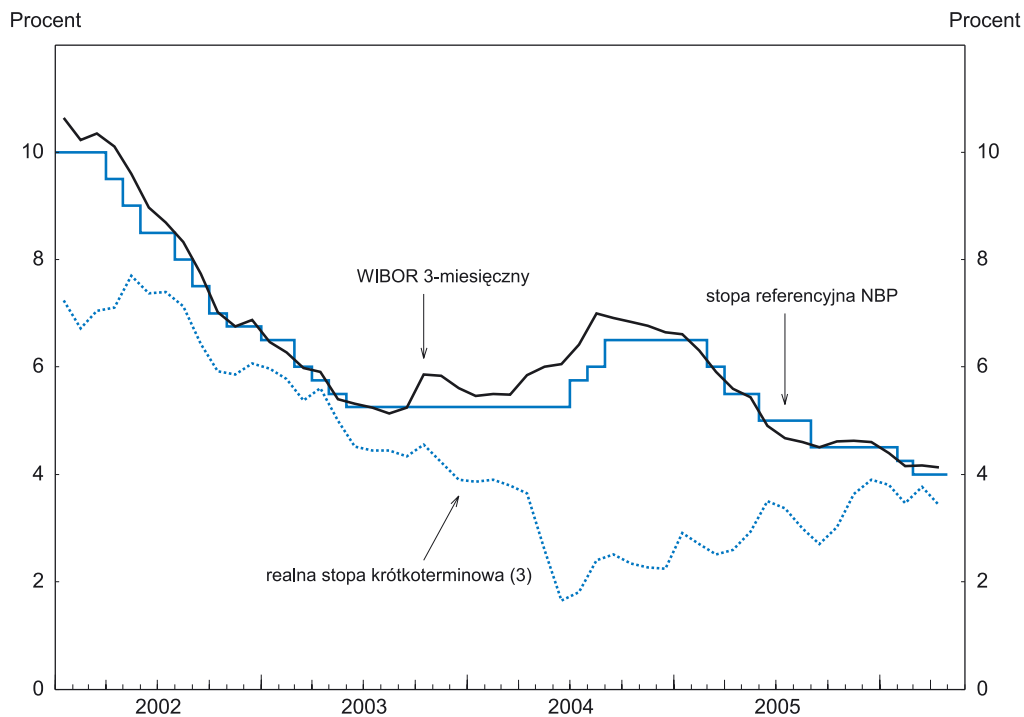
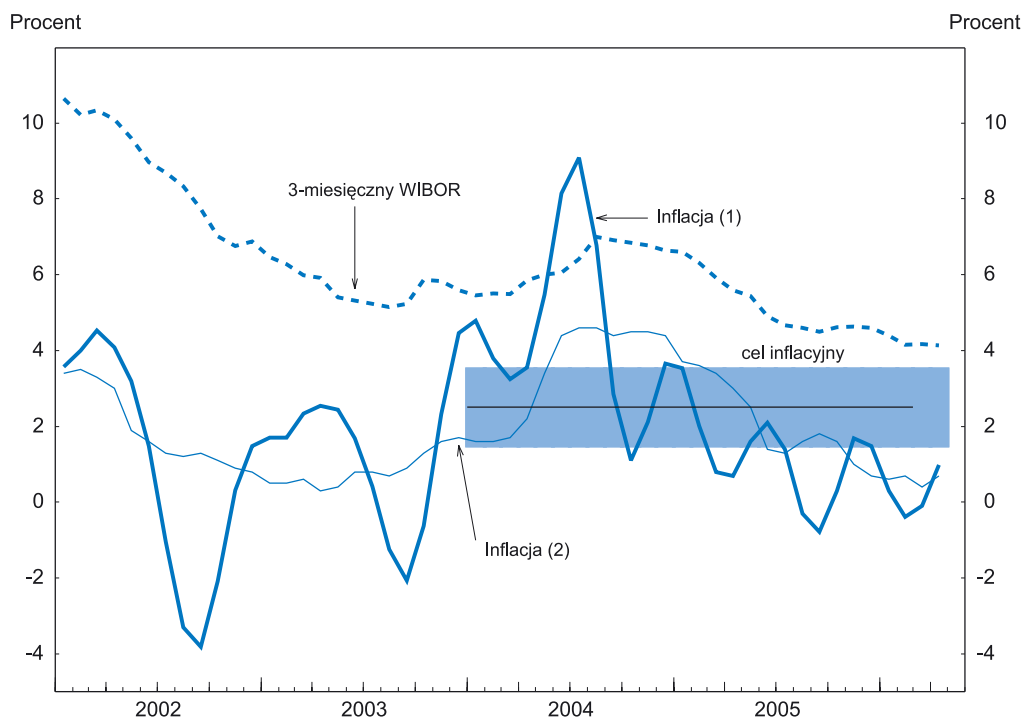
wym i kontrolą rynku finansowego niż polityką monetarną. Ważne jest, by zmiany te nie przyczyniły się do powstania podejrzeń co do pełnej niezależności banku centralnego bądź jego zasadniczego zobowiązania do utrzymania stabilności cen. Na tym etapie podważanie z trudem wypracowanej wiarygodności polityki pieniężnej najprawdopodobniej doprowadziłoby do wzrostu premii za ryzyko zarówno na rynku pieniężnym, jak i walutowym, co z kolei przyczyniłoby się do przesadnie zawyżonych stóp procentowych celem osiągnięcia zamierzonej kombinacji wartości wzrostu produkcji i inflacji. Co się tyczy nadzoru rynku finansowego, umiejętnie przeprowadzone połączenie trzech w chwili obecnej działających odrębnie agencji powinno zwiększyć przejrzystość w kwestii regulacji oraz efektywność rynku. Jednakże istnieje duże prawdopodobieństwo, że obecny plan podporządkowania nowej agencji bezpośrednio kancelarii premiera, podczas gdy niektórzy ministrowie mieliby zasiadać w Komitecie decyzyjnym, doprowadzi do powstania konfliktu interesów, co zneutralizuje niektóre z wymienionych korzyści. W żadnym innym kraju nadzór rynku finansowego nie jest tak ściśle związany z pracami rządu. Agencja posiadająca niezależność operacyjną stanowiłaby lepsze rozwiązanie.

### *Zmiany cen i stóp procentowych*

W okresie od zakończenia poprzedniego Przeglądu Gospodarczego wiosną 2004 roku NBP stanęło przed trudnym wyzwaniem zareagowania na szok cenowy wywołany przystąpieniem Polski do UE oraz na gwałtowne wzrosty cen ropy na rynkach światowych w warunkach silnej nominalnej aprecjacji złotego. Ceny skoczyły w górę na pewien czas w kwietniu i czerwcu 2004 r., zanim inflacja zeszła ponownie do niskiego poziomu w połowie 2005 r. (Wykres 2.1). Politykę monetarną najpierw zaostorzono w trzech etapach w lipcu i sierpniu 2004 r. o w sumie 125 punktów bazowych, po czym nastąpiła seria pięciu obniżek stóp procentowych w okresie od marca do sierpnia 2005 r. o w sumie 200 punktów bazowych.

Okres przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. charakteryzował się znaczną niepewnością co do wpływu, jaki krok ten może wywrzeć na poziom cen. Prognozy wykazywały wówczas, iż jego wpływ będzie niewielki (NBP i UOKiK, 2004)<sup>4</sup>. W pierwszym kwartale 2004 r. inflacja rok do roku pozostała stabilna, oscylując w okolicach 1,5%, ale oczekiwania inflacyjne zaczęły wzrastać. Prawie połowa respondentów oczekiwała wzrostu inflacji w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Obawa przed podwyżkami cen po przystąpieniu do UE przyczyniła się do stymulacji niespotykanego dotąd wzrostu sprzedaży detalicznej i produkcji przemysłowej. Inne dane potwierdziły raptowne przyspieszenie wzrostu gospodarczego spowodowane głównie zwiększeniem tempa wzrostu popytu krajowego, ale również znaczne zwiększenie dynamiki eksportu. W obliczu takich zmian pod koniec kwietnia RPP zmieniła nastawienie w polityce monetarnej z neutralnego na restrykcyjne. W kwietniu podwyżki cen żywności i paliw spowodowały roczny wzrost wskaźnika CPI do 2,2%, podczas gdy w maju (pierwszym miesiącu członkostwa w UE) nastąpił kolejny znaczny wzrost cen, któremu tym razem towarzyszył też wzrost inflacji bazowej: z wyłączeniem żywności i paliw ceny wzrosły o 0,9% w relacji do kwietnia. W maju roczna stopa wynosiła odpowiednio 3,4%, blisko górnej granicy pasma celu inflacyjnego. W obliczu takiej kombinacji czynników RPP zdecydowała się podwyższyć stopy podstawowe o 50 punk-

Wykres 2.1. Inflacja



1. Wskaźnik cen konsumenckich: 3-miesięczna średnia ruchoma, 3-miesięczne zmiany procentowe stopy rocznej.
2. Wskaźnik cen konsumenckich: 12-miesięczne zmiany procentowe.
3. Zdefiniowana jako WIBOR 3-miesięczny (warszawska stopa pożyczek międzybankowych) minus 12-miesięczny wzrost cen konsumenckich.

Źródło: Narodowy Bank Polski i Główny Urząd Statystyczny.



tów bazowych. W komunikatach wydanych po powzięciu decyzji RPP jasno stwierdziła, iż należy przypuszczać, że dający się zaobserwować wzrost inflacji jest przejściowy, pod warunkiem że nie wywrze on wpływu na oczekiwania inflacyjne, a w konsekwencji także wynagrodzenia. Podwyższenie podstawowych stóp miało jedynie na celu niedopuszczenie do bardziej trwałego wzrostu inflacji. Komentatorzy z zewnątrz, w tym także OECD, również wypowiedzieli się za zapobiegawczym zaostreniem polityki monetarnej.

Czerwcowe dane dotyczące wskaźnika CPI (4,4% rok do roku), rosnące oczekiwania inflacyjne oraz inne informacje potwierdzające wzmożoną aktywność gospodarczą skłoniły RPP do ponownego zwiększenia stóp o 1 punkt procentowy pod koniec lipca. W sierpniu do Raportu o inflacji po raz pierwszy dołączono projekcję inflacyjną, obecnie stanowiącą stały element tych ukazujących się co kwartał publikacji. Projekcja na sierpień 2004 r. wskazywała, że – przy założeniu niezmiennych stóp podstawowych – jest mało prawdopodobne, by wskaźnik CPI znalazł się z powrotem w paśmie celu inflacyjnego do końca 2005 r. i by do połowy roku 2006 znów osiągnął cel wynoszący 2,5%. RPP wskazywała na tę właśnie projekcję oraz rosnące oczekiwania inflacyjne jako na czynniki, które skłoniły ją do podwyższenia podstawowych stóp o kolejnych 50 punktów bazowych podczas posiedzenia, które odbyło się pod koniec sierpnia. W swoim oświadczeniu RPP w sposób szczególny podkreślała wagę oczekiwań inflacyjnych i rolę, jaką polityka pieniężna odgrywa w ich kształtowaniu (Ramka 2.2).

Po okresie od kwietnia do czerwca miesięczne wzrosty cen powróciły do umiarkowanego tempa sprzed przystąpienia Polski do UE, dzięki czemu roczna inflacja ustabilizowała się na jakiś czas na poziomie około 4,5%. Projekcje opublikowane w Raporcie o inflacji za listopad 2004 r. wskazywały na to, że według najbardziej prawdopodobnego scenariusza inflacja powróci do wyznaczonego pasma w okolicach drugiego kwartału 2005 r., lecz utrzyma się powyżej 2,5 procentowego celu do końca 2006 r. Na początku 2005 r. RPP zauważyła, że pojawiają się oznaki spadku aktywności ekonomicznej oraz że złoty zyskuje na wartości bardziej, niż przewidywano. Prognozy inflacji z lutego 2005 r. sugerowały, że może ona powrócić do celu znacznie szybciej, niż wcześniej prognozowano, co – w połączeniu z bardziej korzystną oceną bilansu ryzyk (głównie za sprawą umacniającego się złotego i niższych cen żywności) – wywołało zmianę nastawienia RPP w polityce monetarnej z restrykcyjnego na łagodne. Jednakże pierwszą obniżkę stóp procentowych ogłoszono dopiero pod koniec marca. Polityka pieniężna była łagodzona systematycznie do sierpnia 2005 r., kiedy to stopa referencyjna została obniżona do poziomu 4,5%, który w wartościach nominalnych jeszcze nigdy nie był tak niski. Mimo to tendencja do umacniania się złotego powróciła (Wykres 2.2), a inflacja mierzona rok do roku szybko spadła do wartości poniżej dolnej granicy wyznaczonego przedziału. Pod koniec stycznia i w lutym 2006 roku miała miejsce kolejna seria obniżek stóp procentowych, za każdym razem o 0,25% punktu procentowego, a zgodnie z prognozami inflacyjnymi NBP do roku 2008 inflacja miała utrzymywać się poniżej celu.

### Ramka 2.2. Miary oczekiwań inflacyjnych

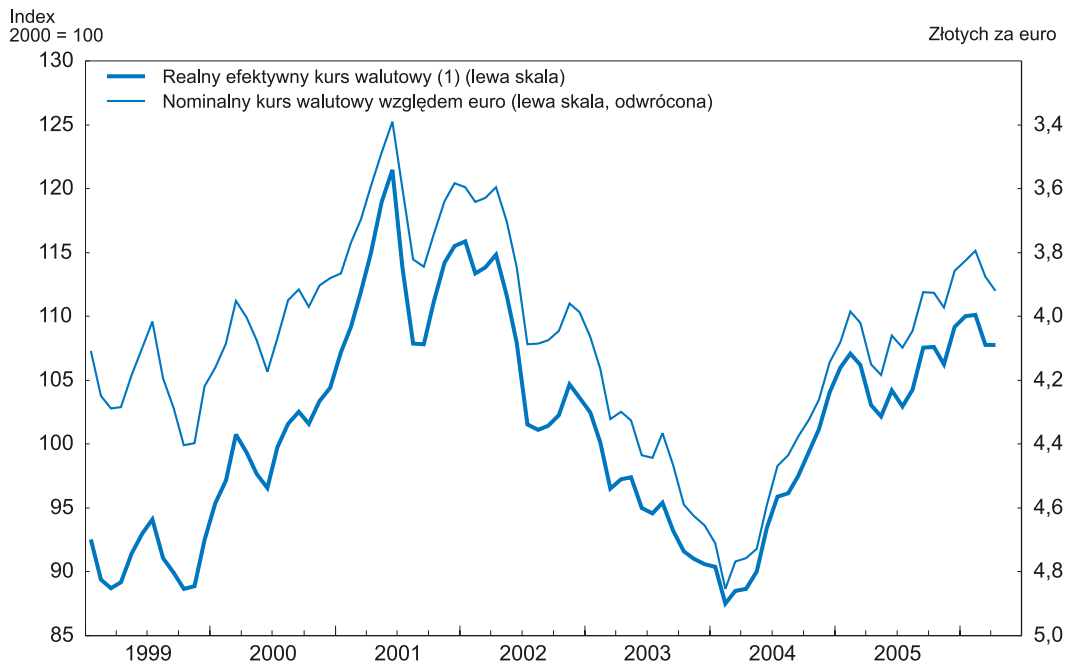
NBP, jak większość banków centralnych, szczególnie tych, które obrały strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, wykorzystuje oczekiwania inflacyjne jako źródło informacji, na podstawie którego podejmowane są decyzje w zakresie polityki monetarnej. W regularnych publikacjach banku znajdują się odniesienia do oczekiwań inflacyjnych analityków rynku finansowego oraz konsumentów. Niniejsza ramka koncentruje się na oczekiwaniach inflacyjnych osób prywatnych, gdyż właśnie do tego wskaźnika odnosiła się RPP podczas fali zaostżenia polityki monetarnej w roku 2004.

Oczekiwania inflacyjne konsumentów opublikowane przez NBP opierają się na przeprowadzanych co miesiąc badaniach ankietowych ponad 1 000 osób. Pytania ankietowe mają charakter jakościowy. Respondenci wybierają jedną spośród możliwych odpowiedzi na następujące pytanie: „Jak Pan(i) sądzi, patrząc na obecną sytuację, czy w ciągu najbliższych 12 miesięcy ceny: 1) będą rosły szybciej niż teraz; 2) będą rosły w tym samym tempie; 3) będą rosły wolniej; 4) będą takie same jak teraz; 5) będą niższe; 6) trudno powiedzieć”. Rozkład odpowiedzi na pytania jest następnie zestawiany z najbardziej aktualną faktycznie zrealizowaną stopą inflacji ogłoszoną przed badaniem. Odpowiedzi stanowią dane wykorzystywane w modelu probabilistycznym, który – przy stosowaniu pewnych założeń – pozwala ocenić oczekiwania inflacyjne w kategoriach ilościowych. Szczegółowy opis stosowanej metody oraz jej ograniczeń znaleźć można w pracy Tomasza Łyziaka (2003).

Choć nie da się zaprzeczyć, że opracowywanie ilościowych szacunków oczekiwań inflacyjnych jest przydatne, interpretacja wyników wymaga zachowania ostrożności. Na wartości liczbowe oczekiwań wpływają dwa czynniki: relatywny rozmiar grup respondentów oczekujących szybszego/wolniejszego wzrostu cen oraz aktualna stopa inflacji. W otoczeniu ekonomicznym ze stabilną inflacją zmiany w wartościach liczbowych oczekiwań inflacyjnych dają się łatwo zinterpretować. Niestety nie zawsze jest tak w przypadku zmiennych stóp inflacji, ponieważ poziom inflacji bieżącej, na którym respondenci opierają swoje wypowiedzi na temat zmian inflacji, nie jest tak oczywisty. W tych warunkach udział respondentów oczekujących przyspieszonego wzrostu cen w stosunku do tych oczekujących spadku jego szybkości również powinien być uważnie monitorowany. Wynika to z faktu, że respondenci mogą nie być zaznajomieni z ostatnio opublikowanymi danymi i opierać swoje oceny na średnich wynikach poziomu inflacji w niedalekiej przeszłości.

Na początku roku 2004 dał się zauważyć powolny i stopniowy wzrost stopy inflacji oraz znaczny wzrost pesymizmu konsumentów w kwestii oczekiwanych zmian cen. Odsetek oczekujących wzrostu inflacji znacznie się zwiększył, a następnie już w maju 2004 r. znów zaczął spadać. Można by więc stwierdzić, że wzrost oczekiwań inflacyjnych, do których odnosiły się wypowiedzi RPP począwszy od czerwca, wynikał raczej z obserwowalnego wzrostu rocznej inflacji, który już miał miejsce. Interpretacja tego typu zmian jako sygnału utrzymującego się zagrożenia stabilności cen jest raczej nieuzasadniona, szczególnie iż oczekiwania inflacyjne formułowane w ten sposób na podstawie danych zebranych w Polsce wydają się być ciągle zawyżone (Łyziak, 2003).

Wykres 2.2. Kształtowanie się kursu walutowego



1. Realny efektywny kurs walutowy mierzony względem 42 krajów na podstawie wskaźnika CPI.

Źródło: Narodowy Bank Polski i obliczenia OECD.

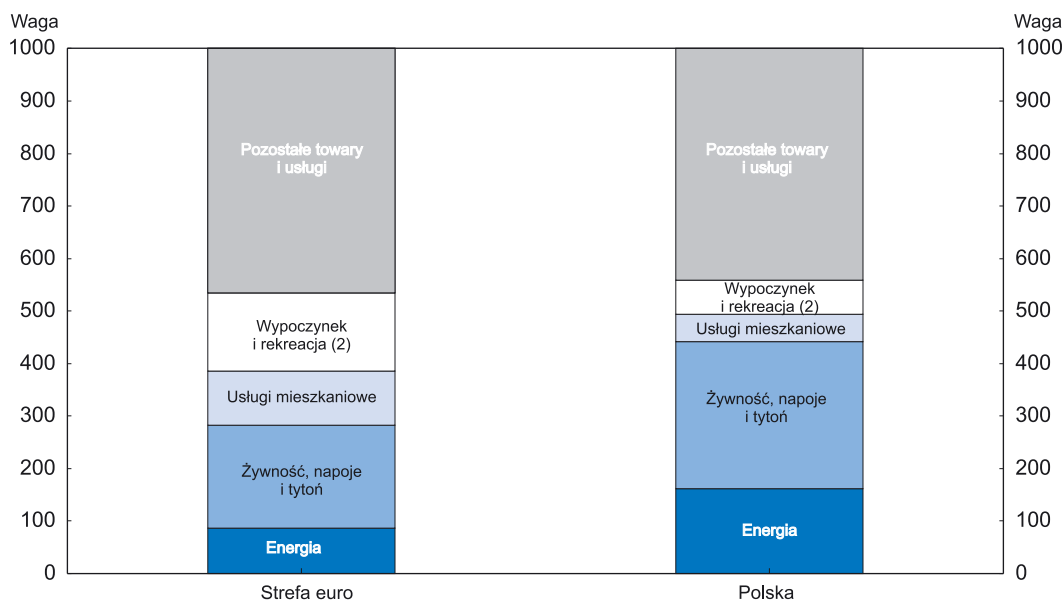
### *Ocena aktualnego kształtu polityki monetarnej*

Doświadczenie Polski w zakresie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego lub jakiegokolwiek podobnej strategii polityki monetarnej jest dość krótkie, okres utrzymującej się niskiej inflacji jeszcze krótszy, a szeregi porównywalnych, historycznych danych makroekonomicznych bardzo krótkie, co czyni tworzenie modeli prognostycznych niezwykle trudnym. Gospodarka wciąż przechodzi zmiany strukturalne, wpływające m.in. na kanały transmisji impulsów polityki monetarnej. Ponadto koszyk towarów i usług konsumpcyjnych zawiera w dużej mierze takie składniki jak żywność czy energia, których ceny ulegają znacznym wahaniom i podatne są na działanie czynników, na które władze monetarne nie mają wpływu (Wykres 2.3). Chociaż nie ma jednoznacznego sposobu oceny skuteczności polityki monetarnej, nawet *ex post*, niektórzy analitycy wyrażają pogląd, iż polityka pieniężna była dotychczas zbyt restrykcyjna.

Sprowadzenie inflacji do poziomu znacznie poniżej celu mogło doprowadzić do niepotrzebnego ograniczenia produkcji. Niemniej początkowy okres (nadmiernej) niechęci banku centralnego do inflacji może być niezbędny, jeśli pragnie on wypracować sobie wiarygodność i przez to poprawić w przyszłości współczynnik poświęcenia – obniżenie produkcji lub zatrudnienia konieczne do osiągnięcia obniżenia inflacji o daną wartość. Na inflację wpływ mają również szoki będące poza kontrolą władz monetarnych, toteż polityki pieniężnej nie można wiarygodnie ocenić jedynie na podstawie tego, czy cel został osiągnięty, czy też nie, szczególnie w krótkim okresie. Należy jednak pamiętać, że utrzymująca się przez dłuższy czas

zbyt niska inflacja oznacza, że straty mogą wynikać nie tylko z utraconej produkcji, lecz również z nominalnej sztywności cen i wynagrodzeń, przez co trudniej zachodzą konieczne zmiany cen względnych (patrz także Ramka 2.1); istnieje duże prawdopodobieństwo, że taka sztywność nominalna przyczyni się do spadku produkcji i zatrudnienia.

Wykres 2.3. Skład koszyka towarów i usług konsumpcyjnych<sup>1</sup>



1. Wagi sumują się do 1000.

2. Z uwzględnieniem remontów i higieny osobistej.

Źródło: baza danych Eurostat.

Z perspektywy *ex post* wydawałoby się, że reakcja RPP na szok cenowy związany z akcesją Polski do Unii Europejskiej mogła być przesadzona. Uznać można, że proces dostosowywania się cen zakończył się do czerwca 2004 r. i nie wydaje się, by doprowadził on do powstania presji płacowej. Tempo wzrostu wynagrodzeń uległo znacznemu podwyższeniu w pierwszej połowie 2004 r., osiągając poziom 4–5% (rok do roku). Do początku roku 2005 wartość ta spadła do 1–2%, choć wzrost wynagrodzeń zasadniczych w ujęciu rocznym do grudnia osiągnął 4%<sup>5</sup>. Stopy inflacji miesiąc do miesiąca bywają dość zmienne, lecz po czerwcu 2004 r. inflacja wyraźnie spadła, przy czym jej kwartalny wzrost utrzymuje się poniżej celu od początku roku 2005 (patrz Wykres 2.1). 12-miesięczna stopa inflacji CPI dopiero w kwietniu 2005 r. spadła do poziomu poniżej górnej granicy wyznaczonego przedziału odchyień od celu, a w następnym miesiącu znalazła się poniżej środka przedziału. Od tamtej chwili utrzymuje się w przedziale 0,6–1,8%. Restrykcyjna polityka pieniężna najprawdopodobniej opóźniła moment, w którym gospodarka zaczęła odzyskiwać impet po okresie spowolnionego wzrostu, który dość nieoczekiwanie nastąpił w ostatnich miesiącach 2004 r. i pierwszej połowie 2005 r. Z drugiej strony, z perspektywy *ex ante* (która jest bardziej odpowiednia dla oceny działań RPP) nie wolno zapominać, że w roku 2004 istniała spora niepewność co

do efektu przystąpienia Polski do UE. Po drugie, fluktuacje cen ropy na rynkach międzynarodowych, ze względu na ich efekty stagflacyjne, stwarzały trudności decyzyjne bankom centralnym na całym świecie. Po trzecie, okres zahamowanego wzrostu gospodarczego w dużej mierze nie został przewidziany. Po czwarte, w roku 2004 i w pierwszym kwartale roku 2005 złoty znacznie się umocnił. Wreszcie dane dotyczące podaży pieniądza i kredytów bankowych nie były zbyt pomocne w ocenie sytuacji ekonomicznej<sup>6</sup>.

Co się tyczy stóp procentowych i inflacji, doświadczenia Polski związane z akcesją do Unii Europejskiej różniły się od doświadczeń pozostałych środkowo-europejskich, nowych państw członkowskich, należących do OECD (kraje tzw. Grupy Wyszehradzkiej). W przeddzień akcesji do UE sytuacja w tych krajach kształtowała się całkiem inaczej. Węgry powoli wychodziły z niewielkiego kryzysu walutowego, który miał miejsce pod koniec 2003 r., inflacja w kraju rosła, a podstawowe stopy procentowe znacznie przekraczały poziom 10%. W odróżnieniu od Węgier, Czechy dopiero co zaczęły odradzać się po długotrwałej deflacji, podstawowe stopy procentowe zostały obniżone do 2% pod koniec 2003 r., a przystąpienie kraju do UE przebiegło bez większych obaw co do jego wpływu na poziom cen; stopy podstawowe zostały podniesione o zaledwie 50 punktów bazowych, lecz już w styczniu 2005 r. znowu je obniżono, podczas gdy inflacja spadła do poziomu poniżej 2% i utrzymała się na nim przez większą część 2005 r. Na Słowacji do początku 2005 r. zmiany cen zdominowane były przez proces dostosowywania cen regulowanych. W roku 2004 nie doszło natomiast do dostosowania cen dóbr wymiennych, które miało nastąpić w związku z przystąpieniem kraju do UE.

W roku 2005 realne krótkoterminowe stopy procentowe w Polsce wynosiły około 3% lub mniej, co stanowiło najniższy poziom od połowy lat dziewięćdziesiątych. Wartość ta odpowiada szacunkom dotyczącym naturalnej stopy procentowej w długim okresie lub plasuje się poniżej tych szacunków. Istnieje jednakże prawdopodobieństwo, że naturalna stopa procentowa (być może przejściowo) mogła w tym okresie spaść, jak to najwidoczniej miało miejsce w strefie euro i kilku innych krajach europejskich (OECD, 2004). Kształtowanie się realnej stopy procentowej wskazuje na to, że wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej wykształciły się dwie grupy (Wykres 2.4). Czechy i Słowację przez większą część okresu począwszy od roku 2000 charakteryzują realne stopy procentowe bliskie zeru, podczas gdy w Polsce i na Węgrzech realne stopy utrzymywały się na poziomie powyżej 2,5%. Różnice między nominalnymi stopami procentowymi w strefie euro i w Polsce osiągnęły historycznie niski poziom, lecz mimo to są znaczne – ponad 1,5 punktu procentowego w marcu 2006 r. (choć stanowiło to spadek z ponad 2 punktów procentowych w grudniu). Mimo to trudno wyznaczyć odpowiednią wartość odniesienia dla tych różnic. Na przykład stopy procentowe w Czechach na początku roku 2006 były niższe niż w strefie euro.

Zmiany w rachunku bieżącym i kapitałowym pozwalają jeszcze inaczej spojrzeć na kwestię restrykcyjnej polityki pieniężnej, choć zmienność w krótkim okresie, przy uwzględnieniu błędów i opuszczeń, sprawia, że dane dotyczące bilansu płatniczego bardziej nadają się do oceny długotrwałych trendów aniżeli polityki prowadzonej przez zaledwie kilka kwartałów. Szczególnie ważna może okazać się analiza struktury przepływów kapitału, jako że stopy procentowe – w zakresie, w jakim wpływają na nie podstawowe stopy banku centralnego – stanowią jeden



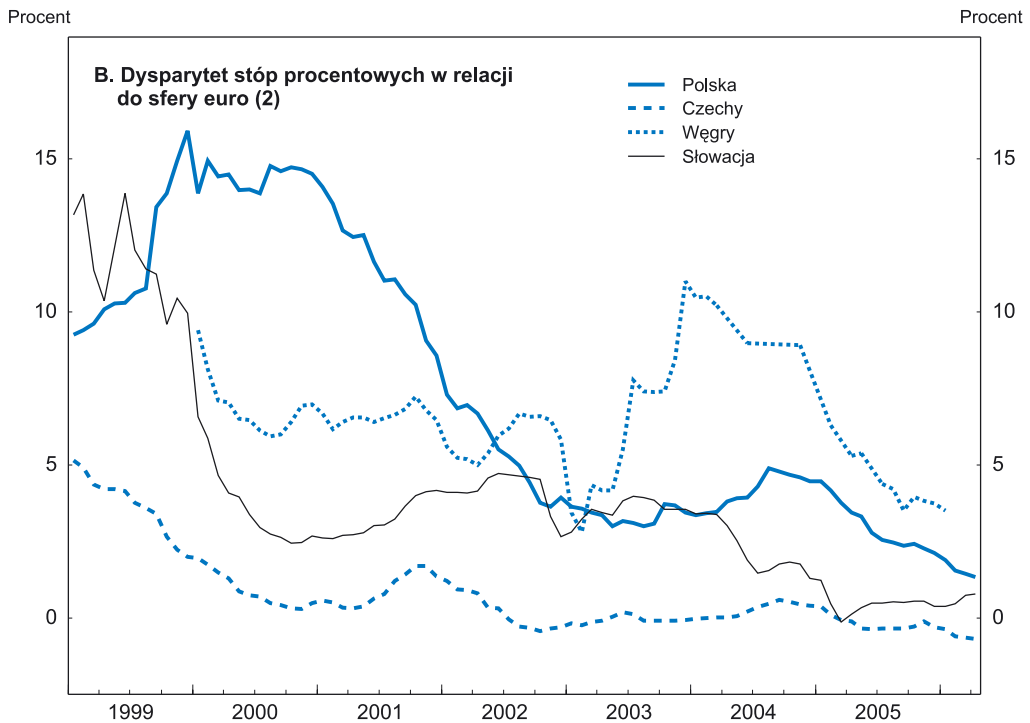
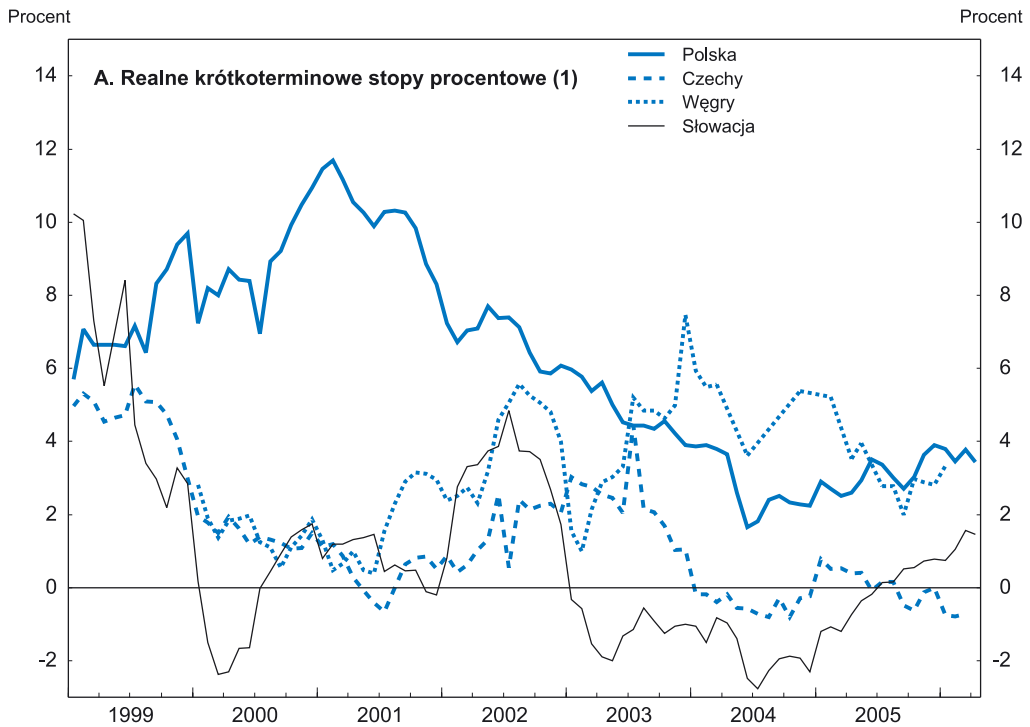
z głównych czynników kształtujących krótkoterminowe przepływy kapitałowe. W roku 2004 i pierwszej połowie 2005 nastąpił wzrost wpływów kapitałowych z inwestycji portfelowych, co być może stanowi znak, że stosunkowo wysokie stopy procentowe i oczekiwania, zgodnie z którymi kontynuowana miałaby być restrykcyjna polityka oraz aprecjacja waluty, były zachęcające. Po części może to być związane z zaciąganiem przez banki pożyczek w celu pokrycia odgrywających coraz większą rolę kredytów mieszkaniowych udzielanych przez nie w walutach obcych (Tabela 2.1). Gdyby spadek tych przepływów w trzecim kwartale związany był z obniżaniem stóp procentowych w przeciągu kilku poprzednich miesięcy (a nie jedynie ze zmiennością danych), można by to uznać za argument w pewnym stopniu potwierdzający tezę o zbyt restrykcyjnej polityce pieniężnej w pierwszej połowie 2005 r.

Analiza *ex post* polityki RPP wskazuje na to, iż reakcje tego organu mogły być dotychczas asymetryczne w odniesieniu do odchyień wartości inflacji ponad i poniżej celu. Reakcja na szok cenowy z kwietnia-czerwca 2004 r. była poniekąd podobna do reakcji na odwrócenie się trendu deflacyjnego w drugiej połowie roku 1999 i w początkach 2000. Podstawowe stopy procentowe gwałtownie podwyższono, a następnie przez dłuższy czas utrzymywano na wysokim poziomie – dopóki bieżąca inflacja nie powróciła w okolice przedziału odchyień od celu. W obu przypadkach wzrost inflacji okazał się krótkotrwały, a po nim następowały spore spadki – znacznie poniżej poziomów docelowych. RPP nie przystąpiła natomiast tak energicznie do przeciwdziałania spadkowi inflacji poniżej dolnej granicy dopuszczalnych odchyień od celu, co miało miejsce od połowy 2002 r. do początku 2004 oraz od połowy 2005 r. Ma to prawdopodobnie związek z kwestią wiarygodności. Ze względu na krótką historię strategii bezpośredniego celu inflacyjnego i niedługi okres stabilności cen RPP starała się przypuszczalnie wypracować sobie wiarygodność i silniej zakotwiczyć oczekiwania inflacyjne na niskim poziomie, co umożliwiłoby w przyszłości prowadzenie efektywniejszej polityki pieniężnej<sup>7</sup>. Fakt, iż w latach 2004–2005 nad inflacją udało się tak szybko zapanować i że utrzymuje się ona na niskim poziomie, może sugerować, że NBP cieszy się nawet większą wiarygodnością, niż jest to wymagane, a co więcej może wskazywać na to, że RPP przeceniała siłę inflacyjnego impetu gospodarki. Jeśli rzeczywiście tak jest, może zaistnieć konieczność zwrócenia większej uwagi na poprawę jakości prognoz inflacyjnych NBP.

Ciekawym wnioskiem nasuwającym się w wyniku analizy dynamiki inflacji na przestrzeni ostatnich kilku lat jest to, że miary inflacji bazowej w przydatny sposób sygnalizują przyszłe zmiany cenowe. Inflacja CPI wykazywała tendencję do oscylowania w okolicach wskaźników miar inflacji bazowej (Wykres 2.5). Wzrosty inflacji CPI zarówno w roku 2000 jak i 2004 były o wiele wyraźniejsze niż wzrosty miar inflacji bazowej. Podobnie zahamowanie wzrostu inflacji począwszy od połowy 2001 r. było w dużej mierze spowodowane dynamiką cen żywności. Choć ceny żywności, energii i innych artykułów, których ceny podatne są na zmiany, nie są całkiem bez znaczenia, gdyż mogą odbić się na wynagrodzeniach i cenach innych towarów, ostatnie doświadczenia wskazują na to, iż tego typu efekty wtórne są raczej niewielkie; władze monetarne mogły pozwolić sobie na to, by „przeoczyć” szoki spowodowane wzrostem tych cen i położyć większy nacisk na inflację bazową. RPP kilkakrotnie podkreślała znaczenie zmian w miarach inflacji



Wykres 2.4. Kształtowanie się stóp procentowych w wybranych nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej



1. 3-miesięczna stopa procentowa minus 12-miesięczny wzrost cen konsumenckich.
2. 3-miesięczna stopa procentowa minus 3-miesięczna stawka EURIBOR.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny i OECD, Podstawowe wskaźniki ekonomiczne.

Tabela 2.1. Bilans płatniczy  
w milionach euro

	Rachunek bieżący	Rachunek kapitałowy	Rachunek finansowy	spośród których:				Bilans ogółem	Saldo błędów i opuszczeń
				BIZ	Inwestycje portfelowe	IMF <sup>1</sup>	Inne		
2000	-10 788	39	11 191	10 316	3 435	-3 902	1 342	804	362
2001	-6 006	84	3 495	6 469	1 140	-3 439	-675	-543	1 884
2002	-5 399	-7	7 646	4 143	2 159	2 694	-1 350	676	-1 564
2003	-4 108	-40	7 707	3 798	2 232	2 159	-474	1 107	-2 452
2004	-8 542	808	6 782	9 643	7 465	-7 379	-2 947	685	1 63587
2005	-3 503	786	11 326	4 952	9 899	-142	-3 883	6 454	-2 155
2005 Q1	-1 043	413	3 667	2 265	4 400	-348	-2 650	1 901	-1 136
2005 Q2	-500	69	3 562	531	5 387	-862	-1 828	3 076	-55
2005 Q3	-861	103	1 534	1 804	458	-871	134	8	-768
2005 Q4	-1 099	201	2 563	352	-346	1 596	961	1 469	-196

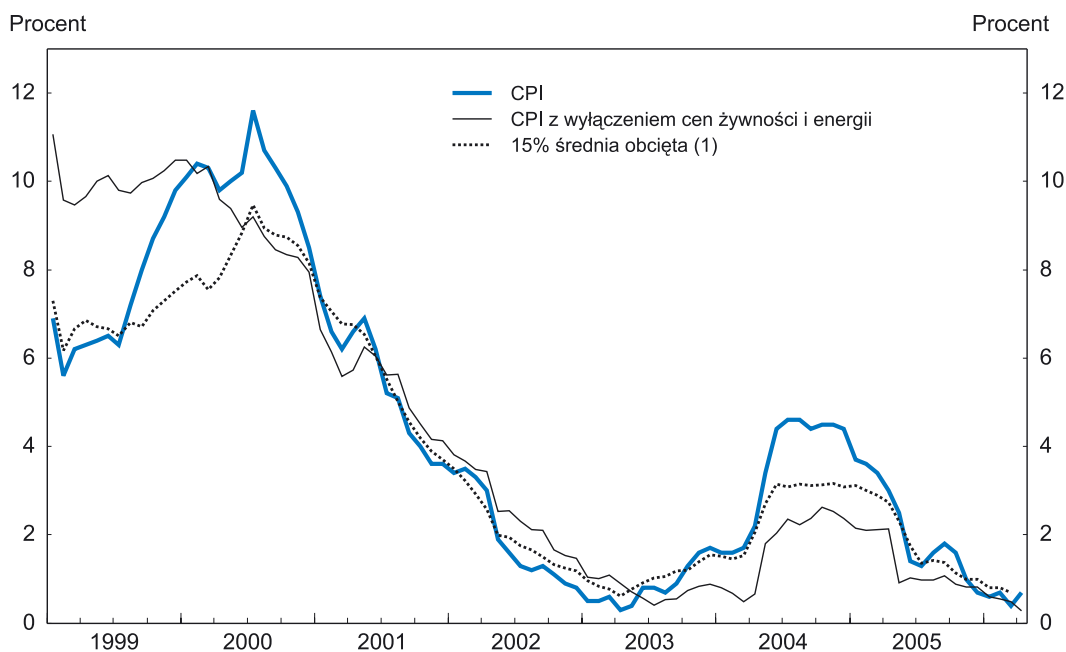
1. Instytucje monetarne i finansowe netto, z wyłączeniem banku centralnego.

Źródło: Narodowy Bank Polski.

bazowej, lecz dane te mogłyby w jeszcze większym stopniu wyznaczać kierunki polityki pieniężnej i zostać lepiej wykorzystane do wyjaśnienia decyzji władz monetarnych uczestnikom rynku. Można by to osiągnąć poprzez staranną selekcję i klarowniejszą prezentację miar inflacji bazowej na stronie internetowej NBP. W szczególności można by z powodzeniem zrezygnować z dalszego konstruowania miary inflacji bazowej „po wyeliminowaniu cen o największej zmienności” (która w 2004 r. przekroczyła poziom inflacji CPI), gdyż zasady wyłączenia opierają się na zmienności cen z drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to gospodarka wciąż dostosowywała się do liberalizacji, jaka nastąpiła po upadku komunizmu. Skierowanie uwagi władz oraz społeczeństwa na mniejszą liczbę solidnych miar inflacji bazowej mogłoby usprawnić komunikację RPP z uczestnikami rynku.

Przy ocenie polityki pieniężnej należy wziąć pod uwagę horyzont czasowy, w którym jest prowadzona. RPP uważa, iż wpływ oficjalnych stóp procentowych na inflację osiąga szczyt pięć do siedmiu kwartałów po wprowadzeniu ich zmiany (NBP, 2005). Toteż bardzo niską inflację od połowy 2005 r. przypisać można, poza wieloma innymi czynnikami, zaostrzeniu polityki pieniężnej od połowy 2004 r. Z kolei złagodzenie polityki w połowie 2005 r. powinno odbić się na dynamice cen w okolicach drugiej połowy roku 2006. Prognoza przygotowana na potrzeby Raportu o inflacji na kwiecień 2006 r. wskazywała na to, że inflacja powinna utrzymać się na poziomie celu lub poniżej do końca 2008 r., nawet po obniżkach stóp procentowych na początku lutego i marca, choć przedział ufności jest dość duży (patrz Wykres 2.1).

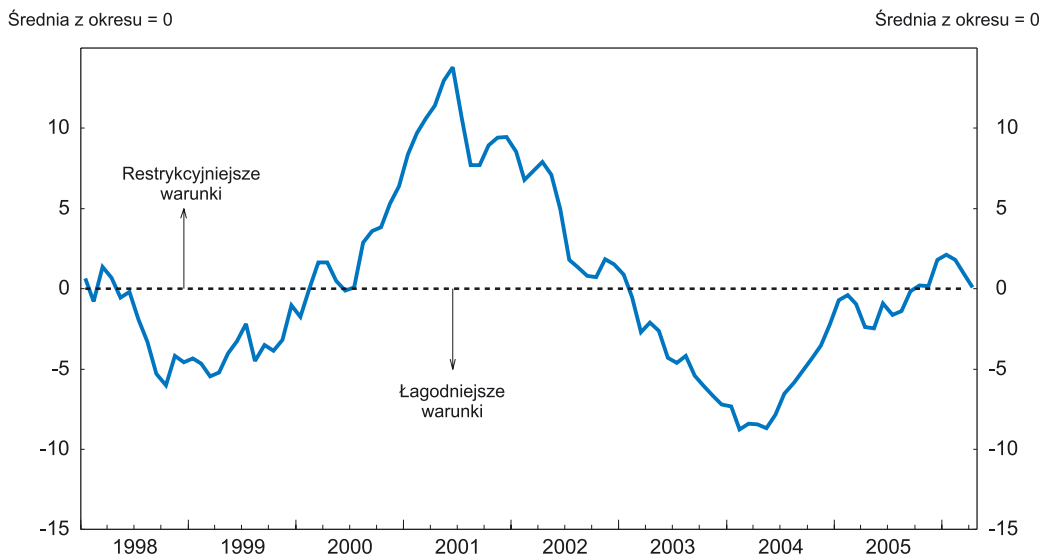
Wykres 2.5. Miary inflacji cen konsumenckich: bazowa i CPI  
zmiany w okresie 12-miesięcznym



1. Obliczana przy wyeliminowaniu 30% artykułów o największej zmienności cen.

Źródło: Narodowy Bank Polski, Główny Urząd Statystyczny i OECD, Podstawowe wskaźniki ekonomiczne.

Warunki monetarne panujące na początku 2006 r. nadal wydawały się dość restrykcyjne, choć niepewność co do kierunków polityki fiskalnej po wyborach, zmienne ceny energii oraz niepewność co do skutków dawnych wzrostów cen energii może wyjaśnić ostrożne podejście RPP do dalszego łagodzenia polityki pieniężnej<sup>8</sup>. Prognozy zamieszczone w kwietniowym Raplocie o inflacji wskazują na to, iż jest mało prawdopodobne, by dalsze złagodzenie mogło zagrozić stabilności cen. Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej (MCI) wskazuje, że połączony efekt zmian stóp procentowych i kursów walutowych przez cały rok 2005 do chwili obecnej w roku 2006 był bliski zeru (przy założeniu, że w latach 1998–2005 panowały na ogół neutralne warunki monetarne) (Wykres 2.6). Polityka fiskalna może mieć również znaczenie przy wyznaczaniu pola manewru dla polityki pieniężnej. Choć w latach 2004–2005 nastąpiła znaczna poprawa sytuacji fiskalnej, perspektywy na przyszłe lata są niepewne (patrz Rozdział 3). Restrykcyjniejsza polityka fiskalna umożliwiłaby przyjęcie bardziej ekspansywnego nastawienia w polityce monetarnej i prawie na pewno stanowiłaby lepsze połączenie polityki fiskalnej i pieniężnej (tzw. *policy mix*).

Wykres 2.6. Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej<sup>1</sup>

1. Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej (MCI – Monetary Conditions Index) definiuje się następująco:  

$$MCI = MCI[t-1] * (1+(r-r[t-1]) + w * (e/e[t-1] - 1))$$
  
 $r$  = realna krótkoterminowa stopa procentowa, deflowany CPI,  
 $e$  = realny efektywny kurs walutowy, bazujący na CPI,  
 $w$  = waga oparta na udziale w PKB.

Źródło: obliczenia OECD.

## Droga do wprowadzenia euro

Poprzez ratyfikację Traktatu Akcesyjnego UE Polska zobowiązała się również do tego, by ostatecznie zostać także pełnoprawnym członkiem UGiW. Jednakże jak na razie nie został wyznaczony żaden termin, w którym miałyby to nastąpić, a w praktyce kraj może zdecydować się na niespełnienie kryteriów członkostwa przez dłuższy czas. Choć oczywiste jest, że wprowadzenie euro ma dobre i złe strony, opracowania przygotowane przez polskie władze (NBP, 2004; Ministerstwo Finansów, 2005), organizacje międzynarodowe (Schadler i in., 2005) oraz ośrodki analityczne (Dąbrowski i Rostowski, 2005) sugerują, iż dzięki przystąpieniu do strefy euro Polska osiągnęłaby znaczne korzyści netto<sup>9</sup>. Wprowadzenie euro oznacza wyeliminowanie ryzyka walutowego oraz konwergencję stóp procentowych do strefy euro, co z racji zwiększonej presji konkurencyjnej wpływa korzystnie na handel, inwestycje oraz wydajność. Główne ryzyko zastąpienia złotego przez euro jest przede wszystkim związane z potencjalną rozbieżnością między warunkami ekonomicznymi w Polsce i w pozostałej części strefy euro, co przyczyniłoby się do tego, że stopa podstawowa Europejskiego Banku Centralnego nie odpowiadałaby zbyt dobrze lokalnym potrzebom zarówno w perspektywie krótkookresowej – w przypadku wystąpienia szoków specyficznych dla danego kraju – jak i w długim okresie, gdyż realny kurs równowagi wzrasta podczas procesu nadrabiania zaległości w stosunku do wiodących państw członkowskich Unii. Negatywne konsekwencje wynikające z nieelastycznego rynku pracy<sup>10</sup> oraz błędów w polityce fiskalnej rzeczywiście mogłyby się nasilić, gdyż nie będzie istniała już możliwość

posłużenia się instrumentami monetarnymi, aby choćby częściowo złagodzić specyficzne dla kraju szoki lub deficyty budżetu.

Dwie bardzo istotne kwestie polityczne dotyczą tego, kiedy w Polsce powinno zostać wprowadzone euro i w jaki sposób kraj ma się możliwie najlepiej przygotować na członkostwo, by zmaksymalizować płynące z tego zyski. Zmiana strategii w polityce pieniężnej i walutowej wymagać będzie ścisłej współpracy pomiędzy rządem i władzami monetarnymi. Konieczne jest osiągnięcie politycznego konsensusu na o wiele większą skalę, jako że przyjęcie euro wymagać będzie przeprowadzenia zmian legislacyjnych, w tym także wprowadzenia poprawek do konstytucji. Co więcej proces ten potrwa kilka lat, więc prawdopodobnie przeprowadzać go będą różne rządy, parlamenty i władze monetarne. Zasadnicze znaczenie ma poparcie społeczeństwa, nie tylko po to, by uniknąć takiej sytuacji, że wybory mające miejsce podczas fazy wstępnej zaowocują powstaniem nowego rządu reprezentującego skrajnie odmienne poglądy na temat euro, lecz również po to, by zmniejszyć koszty i zapobiec komplikacjom w momencie wprowadzenia wspólnej waluty. Według badań Eurobarometru z października 2005 większość osób uważała, iż wprowadzenie euro będzie dla nich niekorzystne, a jedynie mniejszość sądziła, że dzięki temu ich sytuacja polepszy się (odpowiednio 52% i 31%, różnica zwiększyła się o około 5 punktów procentowych w porównaniu z ubiegłym rokiem) (Eurobarometr, 2005). Około 85% Polaków obawia się „oszustw i nadużyć w przeliczaniu cen na euro przy wprowadzaniu wspólnej waluty”, sugerując, iż nie przemawiają do nich dane statystyczne świadczące o tym, że w krajach strefy euro wprowadzenie wspólnej waluty wywarło generalnie niewielki wpływ na ceny<sup>11</sup>.

### *Wczesne wprowadzenie euro już mało prawdopodobne*

Już od kilku lat Narodowy Bank Polski propaguje pogląd, iż wczesne wprowadzenie euro byłoby korzystne dla Polski (NBP, 2003 i 2004)<sup>12</sup>. Choć nigdy nie zostało to oficjalnie potwierdzone, dało się wywnioskować, że poprzedni rząd planował wprowadzić euro około roku 2009. W sierpniu 2005 r. Ministerstwo Finansów opublikowało raport, w którym szczegółowo przedstawione zostały techniczne kroki, których podjęcie konieczne jest do wprowadzenia wspólnej waluty (Ministerstwo Finansów, 2005). Nowy rząd oświadczył jednak, że przystąpienie do strefy euro nie znajduje się na liście jego priorytetów, tak więc rynki dostosowały swoje oczekiwania, by uwzględniały one ewentualność znacznego opóźnienia.

Istnieje możliwość, że decyzja o wprowadzeniu euro zostanie podjęta dopiero po następnych wyborach parlamentarnych, przypadających najpóźniej na rok 2009. W tym wypadku dopiero lata 2012–2014 uznać będzie można za realną datę wprowadzenia euro. Po umocnieniu się nowego rządu, w obliczu trudnej sytuacji parlamentarnej, byłoby karygodne, gdyby nie miała miejsca publiczna debata na temat gospodarczych i innych implikacji wprowadzenia euro. Brak takiej debaty stanowiłby w szczególności powód do niepokoju, gdyby prawdziwym motywem opóźnienia przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty był mało ambitny program konsolidacji fiskalnej i zwiększania elastyczności rynku pracy i rynku produktów; są to bowiem cele polityczne, których osiągnięcie jest wysoce pożądane, niezależnie od tego, kiedy Polska przystąpi do strefy euro.

Prawdopodobieństwo, że uczestnictwo danego państwa w unii monetarnej zakończy się sukcesem, często mierzone jest w kontekście wymagań, które w lite-

raturze przyjęło się określać jako kryteria optymalnego obszaru walutowego (OCA – Optimum Currency Area). Należą do nich: synchronizacja cykli koniunkturalnych, symetria szoków, integracja handlowa, mobilność czynników produkcji (w tym siły roboczej) oraz osiągnięcie politycznego konsensusu na temat tego, jak radzić sobie z szokami i wykorzystywać długofalowe zyski płynące z członkostwa w unii. W niektórych sferach już samo wprowadzenie euro może być równoznaczne ze spełnieniem danego kryterium, choć w niektórych wypadkach nie jest oczywiste, czy nawet obecni członkowie unii monetarnej spełniają przedstawione wymagania. Ciągła, aczkolwiek stopniowa, integracja rynku pracy i rynku produktów z rynkami innych państw członkowskich UE powinna zwiększyć prawdopodobieństwo spełnienia wymienionych kryteriów<sup>13</sup>. W każdym razie ogromna większość badań empirycznych koncentrujących się na warunkach optymalnego obszaru walutowego w Europie potwierdza, że Polska, podobnie jak i pozostałe nowe państwa członkowskie UE, spełnia kryteria uczestnictwa w unii walutowej w nie mniejszym stopniu, niż to ma miejsce w przypadku wielu krajów obecnie należących do strefy euro (Błaszczewicz-Schwartzman i Wozniak, 2005).

### *Polska spełnia prawie wszystkie kryteria z Maastricht, by rozpocząć proces wprowadzania euro*

Pełne członkostwo w UGiW jest uzależnione od spełniania formalnych kryteriów sformułowanych w Traktatach Unii Europejskiej i innych aktach prawnych szczegółowo omawianych w opracowaniu Ministerstwa Finansów (2005). Tak zwane kryteria z Maastricht dotyczą inflacji, długoterminowych stóp procentowych, deficytu fiskalnego, długu publicznego i stabilności kursowej. Ponadto wymagane jest dostosowanie ustawodawstwa dotyczącego zarządzania stopami procentowymi i kursami walutowymi.

Strategia polityki pieniężnej została zaprojektowana w taki sposób, by spełnione zostały te kryteria wymagane do wprowadzenia wspólnej waluty, za które odpowiedzialny jest bank centralny, i z wyjątkiem krótkiego okresu po tym, jak miało miejsce dostosowywanie się cen związane z przystąpieniem Polski do UE, kraj spełnia kryterium inflacyjne od początku 2003 r.<sup>14</sup>. Z powodu tendencji wzrostowej realnego kursu równowagi, o którym była mowa wyżej, gdyby Polska nieodwołalnie usztywniła kursy wymiany, inflacja w kraju prawie na pewno wzrosłaby do poziomu odrobinę ponad średnią w strefie euro, lecz wydaje się mało prawdopodobne, by różnica przekroczyła 1–2 punkty procentowe (Brook, 2005)<sup>15</sup>. Nie stanowiłoby to zapewne większego problemu dla Polski, gdyby była już członkiem unii monetarnej, lecz do momentu usztywnienia kursów walutowych tendencja wzrostowa może utrzymywać się tak długo, jak cel inflacyjny NBP będzie wyższy zaledwie o około pół punktu od celu EBC, gdyż wówczas wymagana realna aprecjacja może być uzyskana jedynie poprzez aprecjację nominalną. Przy założeniu, że niepewność nie doprowadzi do dużej fluktuacji kursów, umiarkowana aprecjacja jako taka nie powinna stanowić problemu po przystąpieniu do ERM II. Utrzymująca się tendencja nominalnej aprecjacji kursów walutowych ułatwiłaby przeciętnie obniżenie średniej inflacji krajowej, lecz mogłaby wywołać jej większą zmienność. Co się tyczy długookresowych stóp procentowych, na początku 2003 r. Polska spełniała odpowiednie kryterium uczestnictwa w unii monetarnej, gdy stopy 10-letnich obligacji spadły poniżej 6%, a ich 12-miesięczna średnia wy-



nosiła mniej niż 2 punkty procentowe ponad stopy państw członkowskich UE z niską inflacją. Jednakże pod koniec 2003 r. i w roku 2004 rosnąca inflacja, podwyżki stóp krótkoterminowych i być może także niepewność polityczna przyczyniły się do wzrostu długoterminowych stóp procentowych, którego szczyt przypadł na sierpień 2004 r., gdy wynosiły one 7,5 procent. Od tego momentu stopy spadały dość miarowo, poza krótką przerwą w czasie wyborów, i od października 2005 r. znów spełniały kryterium z Maastricht. Spadki nadal się utrzymywały, a stopy procentowe 10-letnich obligacji rządowych wynosiły w lutym jedynie 4,5 procent, zaledwie 1 punkt procentowy powyżej analogicznej stopy w Niemczech.

Spełnienie kryterium długu publicznego zostało zagwarantowane przez ścisłe zasady fiskalne, zawarte w polskiej konstytucji, choć poziom zadłużenia wzrasta, co zostało omówione w Rozdziale 1. W praktyce problemy stwarza limit deficytu finansów publicznych wynoszący 3% PKB. Do niedawna wydawało się, że trochę potrwa, nim to kryterium zostanie spełnione. Jednak wyjątkowo wysokie wpływy do budżetu umożliwiły jego spełnienie już w 2005 r. Aktualizacja Programu Konwergencji opublikowana w styczniu 2006 r. przewiduje stopniową, aczkolwiek powolną, redukcję deficytu fiskalnego aż do horyzontu prognozy przypadającego na rok 2008. Jednakże jeśli okres specjalnego traktowania otwartych funduszy emerytalnych nie zostanie przedłużony, deficyt finansów publicznych w 2007 r. (gdy otwarte fundusze emerytalne będą traktowane jako instytucje w pełni należące do sektora prywatnego) wyniesie grubo ponad 3% PKB mimo tendencji spadkowej. Byłaby to sytuacja paradoksalna, gdyż reforma systemu emerytalnego, w ramach której powstały te fundusze i która uplasowała je w sektorze prywatnym, sprawiła, że Polska w długiej perspektywie znajduje się w o wiele lepszej sytuacji fiskalnej niż kilka państw obecnie należących do strefy euro. Kwestia ta została dokładniej omówiona w Rozdziale 3.

NBP i rząd wspólnie oświadczyły, że uczestnictwo w ERM II powinno być możliwie jak najkrótsze, głównie w celu uniknięcia zasadniczego niedopasowania realnego kursu walutowego, mogącego wyniknąć z usztywnienia nominalnego kursu wymiany przy jednoczesnym podejmowaniu starań zmierzających do osiągnięcia celu inflacyjnego; choć to nie do polskich władz należy oczywiście decyzja, jak długo potrwa, zanim możliwe będzie całkowite wprowadzenie euro. Nadejście moment, w którym trzeba będzie dokonać wyboru określonego poziomu nominalnego kursu walutowego, a dostępność wyników obszernych badań empirycznych na temat odpowiedniego kursu równowagi mogłaby być przydatna w kształtowaniu oczekiwań rynku w okresie poprzedzającym przystąpienie do ERM II.<sup>16</sup> Zwiększyłyby to szanse przystąpienia do pełnego wprowadzenia euro zaraz po drugim roku członkostwa w ERM II, na co liczą władze (Ministerstwo Finansów, 2005).

Wprowadzenie koniecznych zmian legislacyjnych, włączając poprawki do konstytucji, będzie wymagać konsensusu politycznego w licznych kwestiach. Ponadto wprowadzenie nowej waluty stanowi poważną operację techniczną i logistyczną, która dotyczy wszystkich członków społeczeństwa i wymaga starannie nakreślonego planu i stosownego zaplecza instytucjonalnego. Doświadczenie obecnych członków strefy euro wskazuje na to, iż różnego rodzaju przygotowania techniczne, które w Polsce nie znajdują się jeszcze w zbyt zaawansowanym stadium, mogą okazać się bardzo czasochłonne.

### *Podsumowanie*

Decyzja dotycząca momentu wprowadzenia euro jest kwestią o zasadniczym znaczeniu. Przydatne więc może być dokonanie przeglądu głównych zagadnień, które powinny zostać wzięte pod uwagę w toku debaty. Generalnie rzecz biorąc, wybór daty należy uzależnić od kształtowania się w czasie kosztów i korzyści związanych z euro. Istotne są m.in. następujące kwestie: czy można oczekiwać, że cykle koniunkturalne w Polsce i w strefie euro będą z biegiem czasu bardziej zsynchronizowane wraz z postępem integracji i konwergencji; czy ryzyko wystąpienia szoków asymetrycznych zmniejszy się, jeśli Polska pozostanie poza strefą euro przez kilka następnych lat; czy poprawnie rozliczone fiskalne koszty pozostawania poza UGiW przewyższają koszty wcześniejszego przystąpienia do unii czy też są od nich niższe; kiedy można oczekiwać, że osiągnięta zostanie wystarczająca elastyczność na rynku pracy; czy lepiej pozwolić na jeszcze kilka lat płynnego kursu walutowego (najprawdopodobniej z tendencją do aprecjacji) czy też wcześniej usztywnić kursy i pogodzić się z odrobinę wyższą inflacją aniżeli ta panująca w strefie euro; i czy fakt, iż większość nowych Państw Członkowskich UE będzie prawdopodobnie wprowadzać euro w latach 2007–2009, sprawia, że perspektywa prowadzenia niezależnej polityki monetarnej traci na atrakcyjności. Co się tyczy technicznych i legislacyjnych warunków koniecznych do wprowadzenia euro, zwlekanie z przygotowaniami ogranicza władzom pole manewru, a korzyści z tego płynące są znikome.

Kolejny argument przemawiający za tym, iż dobre przygotowanie do wprowadzenia euro może się opłacić, nawet jeśli oficjalna data zmiany systemu monetarnego nie została wyznaczona, związany jest ze sposobem funkcjonowania ERM II. Jak zauważyło kilku autorów (Dąbrowski i Rostowski, 2005; Brook, 2005), jednoczesne prowadzenie strategii stabilizacji kursu walutowego i utrzymywanie pod kontrolą inflacji może być dość trudne do osiągnięcia w przypadku gospodarki takiej jak polska, czyli znajdującej się w fazie nadrabiania zaległości (tzw. kraje nadganiające), nawet w stosunkowo krótkim okresie uczestnictwa w ERM II, który jest wymagany. Aby zapobiec niepotrzebnym kosztom produkcji związanym z zastosowaniem środków, które mogą okazać się konieczne do zwalczania inflacji, wybór określonego momentu przystąpienia do systemu ERM II musi być dobrze przemyślany. Dobre przygotowanie do wykorzystania sprzyjającej kombinacji czynników zewnętrznych i wewnętrznych mogłoby zwiększyć szanse na to, że okres uczestnictwa w ERM II upłynie bez zakłóceń. Spełnienie pozostałych kryteriów i dostateczny postęp przygotowań od strony technicznej może zwiększyć pole manewru, jeśli chodzi o wybór najbardziej dogodnego momentu.

### Ramka 2.3. Zalecenia dotyczące polityki pieniężnej

#### Uwarunkowania instytucjonalne

Wszelkie zmiany prawa dotyczącego ustaleń w polityce pieniężnej powinny zachować niezależność prowadzenia polityki pieniężnej od rządu oraz priorytetowy charakter utrzymania inflacji na niskim poziomie i zapewnienia jej stabilności. Umacnianie wiarygodności polityki Narodowego Banku Polskiego (NBP), a tym samym jego efektywności stanie się jeszcze istotniejsze, jeżeli oczekiwany moment wprowadzenia euro znacznie przesunie się w czasie.

Obecny cel inflacyjny nadal jest odpowiedni, a jego wiarygodność zostałaby zwiększona, gdyby został wyraźnie poparty przez rząd. NBP powinno bezustannie monitorować swoje modele prognostyczne oraz strategię komunikacji w celu minimalizacji ryzyka, że polityka monetarna prowadzona będzie w oparciu o wskaźniki obciążone błędem.

Prawo stanowiące o rotacji członków Rady Polityki Pieniężnej powinno zostać rozważone ponownie, by uniknąć jednoczesnej wymiany całego składu.

#### Wdrażanie i komunikacja

Cel inflacyjny powinien być traktowany symetrycznie; w szczególności decydenci powinni unikać sytuacji, w której inflacja przez dłuższy czas utrzymuje się poniżej dolnej granicy dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego. W obliczu niepewności co do marginesu niewykorzystanego potencjału gospodarki, NBP powinien chętnie obniżać stopy procentowe, by sprawdzić te granice, gdy tylko ryzyko zachwiania stabilnością cen w średnim okresie będzie wydawać się wyjątkowo niskie.

Więcej uwagi należy poświęcać wskaźnikom o charakterze prognostycznym oraz nieustannej pracy nad opracowaniem metod stanowiących podstawę formułowania prognoz oraz zminimalizowanie ich podatności na obciążenie błędem.

Statystyki dotyczące inflacji bazowej powinny być szeroko dostępne; najlepiej gdyby były publikowane wraz z danymi na temat inflacji CPI. Należy zrezygnować z dalszego posługiwania się miarą inflacji bazowej określoną jako „po wyeliminowaniu cen o największej zmienności” lub poprawić jej podstawy metodologiczne.

#### Wprowadzenie euro

Dialog i współpraca pomiędzy władzami monetarnymi i rządem w kwestii możliwości wprowadzenia euro oraz przygotowań natury instytucjonalnej do przystąpienia do UGiW powinny być kontynuowane.

Publiczna debata na ten temat powinna odbywać się z wykorzystaniem obiektywnych danych statystycznych i analiz.

## Przypisy

1. Poniżej określenie „RPP” używane jest w dużej mierze zamiennie z „NBP”, jeśli chodzi o politykę pieniężną i walutową; RPP podejmuje decyzje, które wprowadza w życie bank centralny.
2. Założenia polityki pieniężnej na rok 2006 zawierają obietnicę, iż „Rada dołoży należytych starań w dążeniu do przejrzystości i jednoznaczności” publikacji i komunikatów stanowiące zasadniczą część jej strategii komunikacji. Debata na temat strategii komunikacji toczy się również w innych bankach centralnych. Strategia wydawania komunikatów o polityce pieniężnej była omawiana podczas posiedzenia amerykańskiej Federalnej Rady ds. Otwartego Rynku (FOMC) 1 listopada 2005 r.
3. Zmiany w Ustawie o Narodowym Banku Polskim przed możliwą dobrowolną rezygnacją niektórych członków RPP byłyby konieczne, ponieważ zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami dobrowolna rezygnacja członków RPP doprowadziłaby jedynie do zastąpienia danego członka inną osobą do końca kadencji całej Rady (Trybunał Konstytucyjny, 2003; Pilat i Włodek, 2004).
4. Spodziewano się, że kombinacja dostosowania cen, głównie produktów żywnościowych, związana z przystąpieniem do UE doprowadzi do pewnego wzrostu wskaźnika CPI, lecz jego efekt ocenia się na maksymalnie 0,9%.
5. W oparciu o dane Narodowego Banku Polskiego, korygujące opublikowane dane o wynagrodzeniach ze względu na nietypowy moment wypłacania premii w niektórych branżach, który spowodował ponad siedmioprocentowy roczny wzrost wynagrodzeń do listopada i grudnia.
6. Interpretowanie agregatów pieniężnych i kredytowych jako wskaźników uwarunkowań polityki monetarnej nie jest łatwe. Podczas gdy wąska miara podaży pieniądza rosła od 2002 r. w tempie ponad 15%, szeroka miara podaży pieniądza spadła w 2002 r., a następnie uległa jedynie niewielkiemu przyspieszeniu, rosnąc o 10% w ciągu 12 miesięcy do stycznia 2006. Spośród czynników ich kreacji, na zmiany wartości kredytów udzielonych sektorowi przedsiębiorstw ogromny wpływ ma kurs walutowy ze względu na jego interakcję z pożyczkami w walutach obcych (skoncentrowanymi w kilkudziesięciu, przeważnie zagranicznych, instytucjach). Wyrażona w złotych wartość kredytów udzielonych przedsiębiorstwom w 2005 w porównaniu z rokiem 2001 różniła się jedynie nieznacznie. Wydaje się jednak, że zmiany w wolumenie pożyczek denominowanych w złotych są w większym stopniu cykliczne. Pod koniec 2005 r. wartość kredytów dla gospodarstw domowych przewyższyła wartość kredytów udzielonych przedsiębiorstwom spoza rynku finansowego i wzrastała w szybszym tempie od połowy 2005 r. (o około 25% w skali roku), przy czym wzrost od połowy 2004 r. spowodowany był głównie większą liczbą udzielanych kredytów hipotecznych, z których 80% lub więcej stanowiły kredyty w walucie obcej (prawie wyłącznie we frankach szwajcarskich).
7. RPP w swoich komunikatach wielokrotnie podkreślała wagę tego ostatniego czynnika w zakresie prowadzenia w przyszłości bardziej efektywnej polityki pieniężnej. Dla przykładu „Założenia polityki pieniężnej na rok 2006” zawierały stwierdzenie, że „gdyby udało się silniej zakotwiczyć oczekiwania inflacyjne, to w przyszłości realizacja celu inflacyjnego byłaby możliwa przy mniejszej zmienności stóp procentowych oraz produkcji” (NBP, 2005, str. 8).
8. Niepewność co do wpływu cen energii stanowiła główny problem, przed którym postawione zostały wszystkie banki centralne. W porównaniu z państwami strefy euro, w Polsce umacnianie się złotego i obniżanie akcyzy na paliwa (we wrześniu 2005 r.) mogło po części niwelować wpływ cen energii, jednak większy względny udział energii w koszyku towarów i usług konsumpcyjnych miał działanie odwrotne.
9. Uważa się, że korzyści te będą jeszcze większe w przypadku pozostałych nowych państw członkowskich UE, głównie ze względu na ich mniejszy rozmiar oraz większą otwartość na handel.
10. Przy świadomości wymienionych powyżej korzyści płynących z uczestnictwa w unii walutowej, powinno być już jasne, że elastyczny rynek pracy oraz rynek produktów są szczególnie istotne, jeśli chodzi o ich realizację w momencie, gdy deprecjacja kursu walutowego nie wchodzi już w grę. Brak elastyczności przyczynia się do powstawania bezrobocia w kilku większych gospodarkach UE. Sam polski rząd zwrócił uwagę na znaczenie elastyczności rynku pracy w tym kontekście (Ministerstwo Finansów, 2005).
11. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wspominał o tym w wywiadzie przeprowadzonym w lutym: „Wprowadzenie teraz euro wywołałoby nieuniknione wzrosty cen i spowodowałoby obniżenie poziomu życia ludności” (Polish News Bulletin, 24 lutego 2006 r., cytat z AFP).
12. Choć za politykę kursu walutowego nie odpowiada jedynie NBP, Ustawa o Narodowym Banku Polskim zachęca bank centralny do wypowiadania publicznie swoich opinii w kwestiach polityki gospodarczej.
13. Teoria OCA po raz pierwszy przedstawiona została w pracy R. Mundella (1961). Argument dotyczący endogeniczności zdobywał uznanie od czasów publikacji pracy J. Frankela i A. Rose’a (1998).
14. Definicja kryterium inflacyjnego (jak również niektórych innych kryteriów) jest niejasna i pozostawia miejsce na różne interpretacje. Protokół do Traktatu w sprawie kryteriów konwergencji stwierdza, że kryterium to uznaje się za spełnione, jeśli inflacja cen konsumenckich w danym państwie „nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech Państw Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach”. Trzy „państwa o najbardziej stabilnych cenach” były początkowo utożsamiane z krajami o najniższej inflacji. Jeden z ostatnich raportów o konwergencji EBC (EBC, 2004) wyłączył państwo o ujemnej stopie inflacji jako nieprzystające do modelu, tak więc referencyjna wartość inflacji była obliczana na podstawie inflacji w trzech państwach członkowskich UE z najniższą dodatnią stopą inflacji. Zasadniczo jednak można by wysunąć argument, iż „państwa o najbardziej stabilnych cenach” utożsamiane powinny być z tymi krajami, w których inflacja jest najbliższa celowi obranemu przez EBC, czyli poniżej, lecz w okolicach, 2%.
15. Wyższa inflacja po wprowadzeniu euro wynikałaby najprawdopodobniej zarówno z presji wewnętrznej, spowodowanej wzrostem wynagrodzeń w sektorach dóbr wymiennych o dużej produktywności oraz wyni-

- kającym z wyrównania warunków na rynku pracy, analogicznym wzrostem wynagrodzeń w sektorach dóbr niepodlegających wymianie handlowej i o mniejszym wzroście produktywności (efekt Harroda-Balassa-Samuelsona, patrz Ramka 2.2) oraz poprzez bardziej bezpośrednią konwergencję cen. Porównywalne dane dotyczące poziomu cen opublikowane przez OECD wskazują na to, że cena reprezentatywnego koszyka towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce mieściła się w przedziale 55–59% poziomu cen w czterech największych gospodarkach UE (Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoch) pod koniec roku 2005. Istnieje znaczne zróżnicowanie poziomów cen odpowiadających różnym grupom produktów. Na przykład w 2004 r. wskaźnik poziomu cen odzieży i obuwia stanowił w Polsce 72% średniej dla 25 państw Unii, podczas gdy analogiczny wskaźnik dotyczący cen najmu wynosił 26% (Eurostat, 2005).
16. Pewne badania zostały już przeprowadzone. Citibank Handlowy oszacował ostatnio, iż kurs równowagi względem euro mieści się w przedziale 3,60–3,76 (Kalisz, 2006), co wskazuje na to, że złoty jest wciąż niedowartościowany.

## Bibliografia

- Blaskiewicz-Schwartzman, M. i Wozniak, P. (2005), „The Perspectives of the EMU Enlargement: Do the New Member States Fit the Optimum-Currency-Area Criteria?” („Perspektywa rozszerzenia UGiW: czy nowe państwa członkowskie muszą spełniać kryteria optymalnego obszaru walutowego?”), w: Dąbrowski, M. i Rostowski, J. (ed.) (2005), *The Eastern Enlargement of the Eurozone (Rozszerzenie strefy euro na wschód)*, Axel Springer, Dordrecht.
- Brook, A.-M. (2005), "The Challenges of EMU Accession Faced by Catching-up Countries: A Slovak Republic Case Study" ("Wyzwania na drodze do UGiW stojące przed krajami nadganiającymi: studium przypadku Słowacji"), *OECD Economics Department Working Paper 444*, wrzesień.
- Colander, D.C. i Daane, D. (ed.) (1994), *The Art of Monetary Policy (Sztuka polityki pieniężnej)*, M.E. Sharpe., Armonk, Nowy York.
- Trybunał Konstytucyjny (2003), „Wyrok z dnia 24 listopada 2003 r. Sygn. Akt K 26/03”, Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej; dostępne na stronie internetowej: [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).
- Dąbrowski, M. i Rostowski, J. (ed.) (2005), *The Eastern Enlargement of the Eurozone (Rozszerzenie strefy euro na wschód)*, Axel Springer, Dordrecht.
- EBC (2004), *Convergence Report 2004 (Raport o konwergencji 2004)*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem.
- Ehrmann, M. i Fratzscher, M. (2005), „How Should Central Banks Communicate?” („Jak banki centralne powinny się komunikować?”), *European Central Bank Working Paper nr 557*, listopad, Frankfurt nad Menem.
- Komisja Europejska (2005), „Second Report on the Practical Preparations for the Future Enlargement of the Euro Area. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank” („Drugi raport na temat praktycznych przygotowań na przyszłe poszerzenie strefy euro. Wiadomość od Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Centralnego”), Bruksela, COM(2005) 545, ostateczny.
- Eurobarometer (2005), „Introduction of the Euro in the New Member States, Wave 2” („Wprowadzenie euro w nowych państwach członkowskich, druga fala”), Komisja Europejska; dostępne na stronie internetowej: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).
- Eurostat (2005), „Clothing and Footwear – Comparative Price Levels in EU, EFTA and Candidate Countries, 2003” („Odzież i obuwie – porównanie poziomów cen w UE, Europejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu EFTA i państwach kandydujących”), *Statistics in focus 13/2005*, kwiecień.
- Frankel, J.A. i Rose, A.K. (1998), „The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria” („Endogeniczność kryteriów optymalnego obszaru walutowego”), *Economic Journal*, 108, str. 1009–1025.
- Issing, O. (2004), „The ECB and the Euro – the First Five Years” („EBC i euro – pierwszych pięć lat”), *Mais Wykład* wygłoszony w City University Business School w Londynie, 12 maja; dostępne na stronie internetowej: [www.ecb.int](http://www.ecb.int).
- Kalisz, P. (2006), „Is Zloty Over or Undervalued?” („Czy złoty jest niedoszacowany czy przeszacowany?”), *Citibank handlowy, komentarz specjalny*, 1 marca.
- Łyziak, T. (2003), „Consumer Inflation Expectations in Poland” („Oczekiwania inflacyjne osób prywatnych w Polsce”), *ECB Working Paper nr 287*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem.



- Ministerstwo Finansów (2005), „Integracja Polski ze Strefą Euro: Uwarunkowania Członkostwa i Strategia Zarządzania Procesem”, Ministerstwo Finansów, sierpień, dostępne na stronie internetowej: [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl).
- Mundell, R. (1961), „A Theory of Optimum Currency Areas” („Teoria optymalnych obszarów walutowych”), *American Economic Review*, 51, str. 657–665.
- NBP (2003), „Strategia polityki pieniężnej po roku 2003”, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- NBP (2004), „A report on the costs and benefits of Poland’s adoption of the euro (Raport o kosztach i korzyściach wprowadzenia przez Polskę euro)”, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- NBP (2005), „Założenia polityki walutowej na rok 2006”, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- NBP i UOKiK (2004), „Komunikat: Fakty o cenach”, Materiały zaprezentowane podczas konferencji Narodowego Banku Polskiego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa, 26 marca.
- OECD (2004), *OECD Economic Outlook 76*, Paryż.
- Pilat, M. i Włodek, T. (2004), „Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003”, *Przegląd Sejmowy*, XII, 5 (64)/2004 pp. 181–190; dostępne na stronie internetowej: [www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/przeglad.htm](http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/przeglad.htm).
- Rodríguez-Palenzuela, D., Camba-Méndez, G. i García, J.A. (2003), „Relevant Economic Issues Concerning the Optimal Rate of Inflation”, w: Issing, O. (ed.), *Background Studies for the ECB’s Evaluation of its Monetary Policy Strategy*, ECB, Frankfurt nad Menem, pp. 91–126.
- Schadler, S. i in. (2005), „Adopting the Euro in Central Europe: Challenges of the Next Step in European Integration” („Wprowadzenie euro w Europie Środkowej: wyzwania kolejnego etapu integracji europejskiej”), *IMF Occasional Paper 234*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton, D.C.
- Walsh, C.E (2001), „The Science (and Art) of Monetary Policy” („Teoria (i sztuka) polityki monetarnej”), *FRBSF Economic Letters*, 2001–2013, Federalny Bank Rezerw San Francisco, 4 maja.



## Rozdział 3

# Osiągnięcie stabilności fiskalnej

*Sytuacja fiskalna Polski w ostatnich latach uległa poprawie, jednak wydatki publiczne nie są właściwie kontrolowane. Ponadto pomimo istotnej reformy systemu emerytalnego narastający proces starzenia się społeczeństwa generować będzie oddolny nacisk na wydatki państwowe. Nakłady na transfery socjalne są szczególnie wysokie, a podatki konieczne dla ich finansowania tworzą klin podatkowy należący do największych wśród państw członkowskich OECD. Od czasu przystąpienia do UE zwiększyły się transfery do Polski – stanowi to okazję dla państwa, ale także wyzwanie dla budżetu. Niniejszy rozdział przedstawia: 1) sposoby udoskonalenia ram fiskalnych w celu osiągnięcia stabilności fiskalnej, 2) sposoby ograniczenia wydatków publicznych w celu zmniejszenia klina podatkowego oraz 3) sposoby skutecznej absorpcji środków z UE.*

Sytuacja fiskalna Polski uległa w ostatnich latach poprawie. Deficyt został obniżony poniżej poziomu 3% w 2005 r., a stosunek zadłużenia do PKB, zgodnie z metodologią Traktatu z Maastricht, pozostaje stabilny od 2003 r. Istotna reforma systemu emerytalnego została wprowadzona w roku 1999, zastępując poprzedni system państwowy systemem mieszanym publiczno-prywatnym (otwarte fundusze emerytalne) o zdefiniowanej składce. Stanowiło to ważny krok w kierunku osiągnięcia stabilności fiskalnej. Na krótką metę jednakże przeniesienie części narodowych oszczędności emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych powoduje wzrost deficytu oraz zadłużenia, który za zgodą Eurostatu nie jest uwzględniany w danych dotyczących deficytu. W związku z tym rzeczywista sytuacja fiskalna kraju przedstawiona jest w nieco lepszym świetle przez bieżące dane, chociaż prawdą jest, że dzięki reformie emerytalnej znaczącej poprawie uległy prognozy fiskalne na przyszłość. Znaczna część wydatków publicznych przeznaczana jest na transfery socjalne, a trudności w zreformowaniu tego systemu częściowo wyjaśniają przyczynę porażki rządu w realizacji celu zmniejszenia relacji wydatków publicznych do PKB w roku 2005. Wysoki poziom podatków i składek na ubezpieczenie społeczne jest więc konieczny dla finansowania wydatków, w efekcie czego klin podatkowy w Polsce należy do największych wśród państw OECD, co stanowi istotny czynnik ograniczający zatrudnienie. Jako nowy członek UE Polska otrzymuje znaczną pomoc, jednak nie wystarczy ona do zapobieżenia średnio-terminowemu problemowi finansowania wydatków socjalnych.

Niniejszy rozdział rozważa sposoby udoskonalenia ram fiskalnych w celu ograniczenia przyszłych wydatków publicznych i jak najefektywniejszego z perspektywy fiskalnej wykorzystania pomocy z UE. Jest to konieczne do osiągnięcia stabilności fiskalnej, a także do zmniejszenia klina podatkowego poprzez ograniczenia nakładów na cele socjalne. Rozdział rozpoczyna się analizą sytuacji fiskalnej Polski, po której następują rozważania, jak poprawa ram fiskalnych może pomóc w osiągnięciu stabilności fiskalnej. W kolejnym podrozdziale analizowane są sposoby ograniczenia wydatków publicznych i zmniejszenia klina podatkowego. Część ostatnia poświęcona będzie wpływowi środków unijnych na budżet oraz sposobom ich skutecznej absorpcji.

Liczby przedstawione w niniejszym rozdziale w związku z deficytem fiskalnym są w większości oparte na metodologii stosowanej przez Eurostat i (w konsekwencji) przez Departament Statystyczny OECD; pomimo różnic zachowują one spójność z danymi stosowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (a na potrzeby wewnętrzne także przez polskie Ministerstwo Finansów). Związane jest to z różnorodnymi metodami księgowania funduszy emerytalnych. Rozbieżność ta ma zostać zlikwidowana w 2007 r. Cała kwestia przedstawiona została w Ramce 3.2 i w poniższym tekście.

## Sytuacja fiskalna Polski uległa poprawie...

Po licznych korektach danych, dotyczących długu i PKB (Ramka 3.1), wskaźnik stosunku długu do PKB (zgodnie z definicjami Traktatu z Maastricht) osiągnął w 2005 r. wysokość 42,5% (Wykres 3.1). W porównaniu z innymi państwami członkowskimi OECD nie jest to poziom przesadnie wysoki. Jednakże, zgodnie z szerszą definicją zobowiązań finansowych brutto sektora finansów publicznych, zadłużenie jest większe i ocenia się je na niemal 50% PKB. Polska konstytucja wymaga, by dług publiczny zgodny z tą definicją nigdy nie przekroczył 60% PKB. By uniemożliwić osiągnięcie tego poziomu długu ustawa o finansach publicznych zakłada, że jeżeli dług publiczny przekroczy 50% PKB, relacja deficytu budżetu państwa do

### Ramka 3.1. Definicje statystyki sektora finansów publicznych, dostępność danych i korekty

Podobnie jak w wielu państwach Europy, w Polsce funkcjonują dwie definicje długu sektora finansów publicznych – jedna z nich zgodna jest z metodologią Traktatu z Maastricht, druga zaś stanowi szerszą koncepcję całości zobowiązań finansowych brutto sektora finansów publicznych (metodologia krajowa). Pierwsza z nich obliczana jest na podstawie metodologii ESA95, druga zaś na podstawie zasad przedstawionych w Ustawie o Finansach Publicznych. W celu uzyskania danych odpowiadających szerszej koncepcji polskiego długu publicznego i wychodząc od koncepcji opartej na metodologii Traktatu z Maastricht, uwzględniony musi zostać poziom zadłużenia wobec otwartych funduszy emerytalnych (4,0% PKB w 2004 r., patrz Ramka 3.2) oraz niektóre zobowiązania nieuwzględnione w zadłużeniu zgodnym z Traktatem z Maastricht (1,0% PKB w 2004 r.). Przed rokiem 2006 do wartości długu dodawano także kolejny element – przewidywane wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń. Jednakże w 2005 r. rząd zdecydował się na usunięcie tego składnika z polskich definicji, redukując tym samym zadłużenie o ok. 1,5 punktu procentowego PKB. Mimo że zmiany w definicjach są czasem konieczne, ostatnio wprowadza się je zbyt często i nie popiera odpowiednimi uzasadnieniami, zaś pozyskanie kompleksowych informacji o ich wpływie było trudne np. z uwagi na brak publikacji komparatywnych serii danych czasowych odnoszących się do poprzednich i nowych definicji.

Niezależnie od istnienia różnych definicji zadłużenia, ocenę sytuacji fiskalnej komplikują także inne kwestie:

- W Polsce tematem dyskusji często bywają kwestie statystyczne, a zwłaszcza metody obliczania deficytu. Z uwagi na fakt, że szerszy zakres sektora finansów publicznych daje dokładniejszy obraz sytuacji fiskalnej, a wpływ polityki fiskalnej na deficyt budżetu państwa może się różnić od wpływu na całościowe zadłużenie sektora finansów publicznych, informacje dotyczące rocznych danych fiskalnych na tym bardziej zagregowanym poziomie powinny być przekazywane jak najczęściej.
- Korekty PKB i rządowych statystyk finansowych są częste i mogą mieć duży zasięg, co utrudnia ocenę sytuacji fiskalnej Polski. Na przykład, jeżeli chodzi o prognozy i szacunki na lata 2004 i 2005, między programami konwergencji

z kwietnia 2004 r. i stycznia 2006 r. wskaźnik długu do PKB został obniżony o 7 i 9 punktów procentowych (odpowiednio dla 2004 i 2005 r.), a korekty te były tylko częściowo wynikiem korekt PKB (Tabela 3.1). W miarę poprawy jakości danych, częstotliwość korekt powinna ulec zmniejszeniu, muszą one jednak być odpowiednio przekazywane i wyjaśniane.

Tabela 3.1. Korekty statystyk sektora finansów publicznych

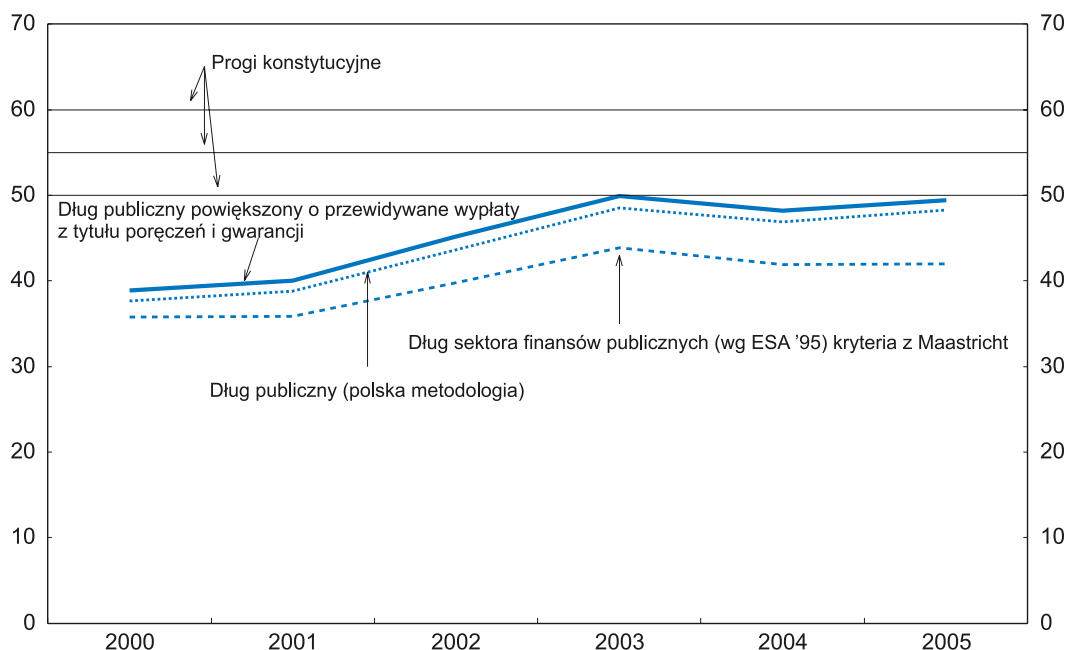
Procent PKB	Sektor finansów publicznych					
	Deficyt			Dług		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Program konwergencji						
kwiecień 2004	-4,1	-5,7	-4,2	45,3	49,0	51,9
listopad 2004	-3,9	-5,4	-3,9	45,4	45,9	47,6
styczeń 2006	-4,7	-3,8	-2,9	43,9	41,9	42,5

Źródło: Ministerstwo Finansów, Programy Konwergencji.

dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku poprzedniego. Próg w wysokości 55% wywołuje jeszcze surowsze działania: deficyt budżetowy w następnym roku musi być zgodny ze stabilnym lub zmniejszającym się wskaźnikiem stosunku długu Skarbu Państwa do PKB. Dotychczas zadłużenie pozostawało poniżej progu 55%, osiągnęło jednak pierwszy próg w roku 2003 przed zmianą metodologii i korektą danych.

Wykres 3.1. Akumulacja zadłużenia i progi konstytucyjne

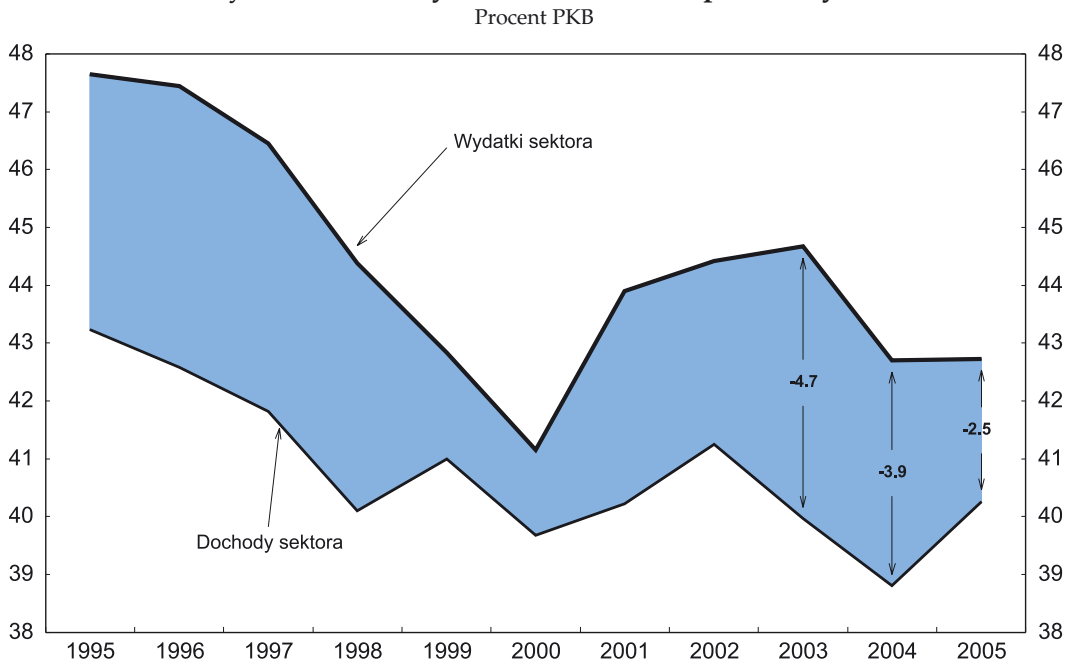
Zadłużenie brutto, procent PKB



Źródło: Eurostat w kwestii kryterium Traktatu z Maastricht, Ministerstwo Finansów w kwestii obu pozostałych definicji zadłużenia.

Ogólny deficyt sektora finansów publicznych w Polsce obniżał się w latach 2004 i 2005, zmniejszając się z poziomu 4,7% w 2003 r. do 2,5% w 2005 r. (Wykres 3.2). Poprawę tę można jednak jedynie częściowo przypisać ograniczeniu deficytu strukturalnego – została ona w części osiągnięta poprzez działania jednorazowe. Redukcja deficytu w 2004 r. wynikała ze znacznego zmniejszenia stosunku wydatków do PKB, podczas gdy dochody jako procent PKB zmniejszały się mniej wyraźnie. Doszło do redukcji wydatków socjalnych i niewielkiego obniżenia w płatnościach odsetek i konsumpcji sektora finansów publicznych, zaś dotacje utrzymały się na stałym poziomie. Powody lepszych wyników budżetowych w roku 2005 są znacząco inne i powiązane głównie z dochodami, które uległy znacznemu zwiększeniu, pomimo iż wzrost PKB nie osiągnął założonego poziomu. Według Ministerstwa Finansów wynikało to z przeniesienia dochodów z podatku VAT i podatku akcyzowego z roku 2004 na 2005 wskutek przyjęcia metodologii rachunkowej UE, co oznacza, że wzrost stosunku podatku do PKB byłby jedynie tymczasowy. Przystąpienie do UE, które doprowadziło do istotnych obustronnych przepływów pomiędzy Unią i Polską, miało też wpływ na budżet, trudno jest jednak ocenić go w sposób precyzyjny (patrz poniżej). Wydatki ujęte jako procent PKB utrzymały się na niemal stabilnym poziomie. O ile konsumpcja sektora finansów publicznych znacznie wzrosła (o 9,8% w wartościach nominalnych), wydatki socjalne i dotacje, postrzegane jako procent PKB, wciąż się zmniejszały.

Wykres 3.2. Deficyt sektora finansów publicznych

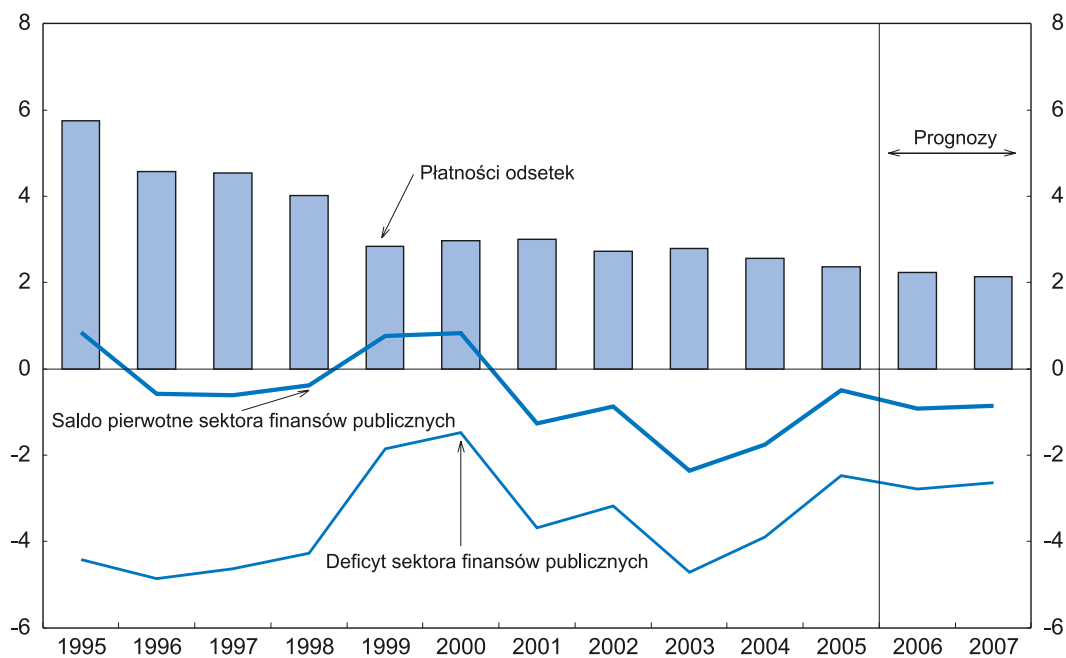


Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook 79.

Do 1999 r. płatności odsetek uległy znacznemu obniżeniu wskutek niskich stóp procentowych (Wykres 3.3). Od roku 2000 koszty odsetek pozostają niezmiennie na niezbyt wysokim poziomie ok. 2,5% PKB. Ogólnie rzecz biorąc, Polska wy-

korzystała więc okazję utworzoną przez niższe obciążenie płatnościami odsetek dla ograniczenia deficytu, mogła jednak osiągnąć więcej w przypadku salda pierwotnego, które utrzymało niewielki deficyt przez znaczną część minionej dekady.

Wykres 3.3. Saldo pierwotne sektora finansów publicznych i płatności odsetek  
Procent PKB



Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook 79.

### ... ale tendencja wzrostowa długu publicznego nie została w pełni odwrócona

Akumulacja zadłużenia, mierzona za pomocą stosunku zadłużenia brutto do PKB, zależy zarówno od deficytu sektora finansów publicznych i poziomu PKB, jak też od różnorodnych transakcji finansowych i zmian wyceny. Wpływ wzrostu PKB na zmianę stosunku zadłużenia do PKB zależy od bieżącego wskaźnika. Przy stosunku zadłużenia do PKB na poziomie 42,5% w 2005 r. wzrost wartości PKB o 5% obniżyłby stosunek zadłużenia do PKB o dwa punkty procentowe w roku 2006<sup>1</sup>. Oznacza to, że ponieważ oczekuje się stosunkowo znacznego wzrostu gospodarczego Polski, deficyt w wysokości 2% PKB w roku 2006 i wyższy w 2007 r. byłby zgodny ze stabilnym stosunkiem zadłużenia do PKB. Jednakże inne czynniki także mają znaczenie:

- Dochody generowane przez proces prywatyzacji nie są uwzględniane przy wyliczaniu deficytu, ale zmniejszają poziom zadłużenia. Oczekuje się, że dochody te osiągną poziom 0,4% PKB w 2006 r. i zmniejszą się do 0,2% w roku 2008 (podczas gdy w 2004 r. przekroczyły 0,8% PKB).
- Z uwagi na fakt, że część zadłużenia określana jest w walutach obcych, istotną rolę odgrywa też kurs wymiany. Na przykład w 2004 r., gdy polska waluta uległa wzmocnieniu, wartość długu wyrażanego w walutach obcych zmniejszyła się. Częściowo wskutek tego, ale także dzięki wczesnej spłacie, udział

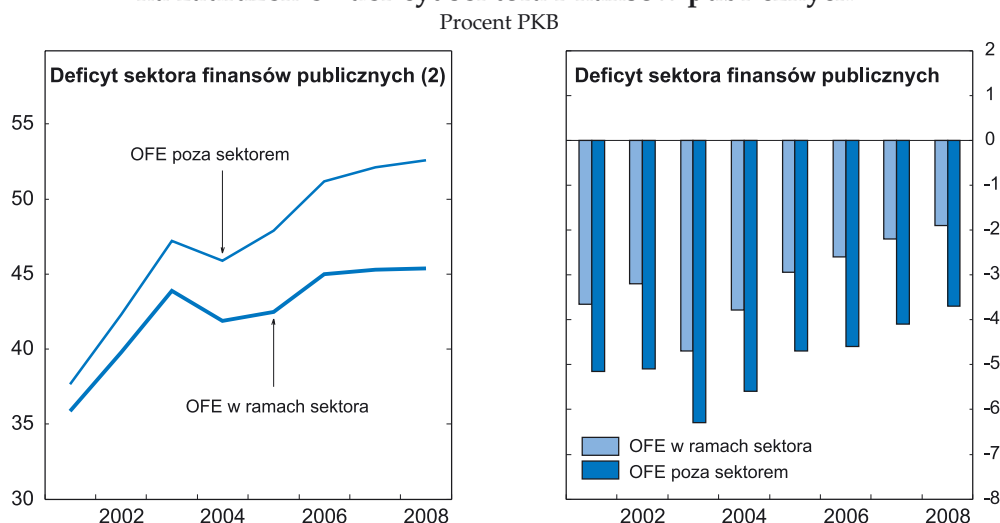


zadłużenia zagranicznego w połowie 2005 r. spadł do 29% w porównaniu z niemal 50% w roku 2000. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów, w 2004 r. wpływ kursu wymiany obniżył stosunek zadłużenia do PKB o 2,3 punktu procentowego. Malejący dług zagraniczny ogranicza zyski z dalszej aprecjacji, ale zmniejsza też narażenie na ryzyko zmian kursowych. Ministerstwo Finansów ocenia, że kursy wymiany walut miały ograniczony wpływ na zadłużenie w roku 2005 (-0,3% PKB) oraz że tendencja ta będzie się utrzymywać w przyszłości (+ 0,3% w 2006 r. i -0,2% w latach 2007 i 2008).

- Istotne są także inne czynniki, w tym pożyczki udzielone przez rząd jednostkom spoza sektora finansów publicznych oraz zmiany w sferze niektórych zasobów rządowych, jak np. depozytów bankowych niektórych podmiotów sektora. Ogólnie rzecz biorąc, Ministerstwo Finansów szacuje, iż czynniki te spowodują wzrost zadłużenia w roku 2006 o 1,5% PKB. Kwestia ta, wraz z korektą przyrostu, wyjaśnia, dlaczego spodziewane jest zwiększenie stosunku zadłużenia do PKB o 2,5 punktu procentowego w 2006 r., pomimo że wzrost PKB i dochody z prywatyzacji powinny w pełni pokryć deficyt.

Z uwagi na te czynniki można utrzymywać, że bieżący deficyt sektora finansów publicznych jest bliski poziomowi, który byłby zgodny ze stabilnym stosunkiem zadłużenia do PKB. Zamiarem rządu jest dalsze ograniczenie deficytu z poziomu 2,9% PKB osiągniętego w 2005 r. (w momencie publikacji Programu Konwergencji, przed korektą deficytu do wartości 2,5%) do 2,6% w 2006 r. i 1,9% w 2008 r. Oczekuje się, że w 2006 r. zadłużenie wzrośnie do poziomu 45% PKB (zgodnie z definicją Traktatu z Maastricht), a następnie utrzyma się na niemal stałym, chociaż najwyższym od przynajmniej 1997 r., poziomie (Wykres 3.4).

Wykres 3.4. Wpływ klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych (OFE) na zadłużenie i deficyt sektora finansów publicznych<sup>1</sup>



1. Dane nie obejmują korekt opublikowanych po ogłoszeniu Programu Konwergencji (styczeń 2006). Korekty nie zmieniły jednakże wpływu klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych na zadłużenie i deficyt.
2. Na podstawie definicji zadłużenia zgodnych z Traktatem z Maastricht.

Źródło: wyliczenia OECD przygotowane z użyciem szacunków Eurostatu w zakresie wpływu klasyfikacji polskich otwartych funduszy emerytalnych przed 2004 r.; Ministerstwo Finansów (2006) od 2004 r.

Wskutek uzgodnień z Eurostatem, od marca 2007 polskie otwarte fundusze emerytalne (OFE) będą musiały być klasyfikowane poza sektorem finansów publicznych, zwiększając rejestrowany stosunek zadłużenia do PKB (Ramka 3.2). Pod wpływem tego przeklasyfikowania deficyt i dług sektora finansów publicznych wzrosną (Wykres 3.4). Ponadto, z uwagi na stosowaną definicję wykluczającą przedmiotowe fundusze z sektora finansów publicznych, tendencja wzrostowa stosunku zadłużenia do PKB będzie bardziej wyraźna.

Polska zdecydowała się także na dokonanie korekty stosowanej metodologii w celu wykluczenia planowanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji z całkowitego zadłużenia (Ramka 3.1). Mimo iż zaletą tej decyzji jest zmniejszenie różnicy między dwiema definicjami zadłużenia, została ona podjęta w chwili, gdy stosunek zadłużenia do PKB zbliżał się do limitu 55%, w związku z czym mogła być interpretowana jako sposób uniknięcia ograniczeń grożących rządowi w razie przekroczenia progu zadłużenia. Zamiast zmieniać definicję, Polska powinna starać się wzbudzić zaufanie rynku finansowego poprzez zwiększenie przejrzystości danych budżetowych i publikowanie całościowych i aktualnych informacji w oparciu o różnorodne koncepcje zadłużenia.

Abstrahując od roku 2004, w którym miały miejsce znaczące procesy prywatyzacyjne w sektorze bankowym, w latach 2003–2006 dochody z prywatyzacji wyniosły mniej niż zakładany na wstępie 1% PKB rocznie. W polskich komentarzach prasowych fakt ten jest często traktowany jako problem polityki fiskalnej. Mimo że dochody te mogą (i powinny) być użyte do ograniczenia zadłużenia państwowego, strategia prywatyzacyjna jest jeszcze ważniejsza z uwagi na jej wpływ na poprawę konkurencji w gospodarce oraz usuwanie wpływu państwa z dziedzin, gdzie nie jest on wskazany, jak to opisano w Rozdziale 5. Zmniejszenie dochodów, wynikłe np. z faktu, że zyski z planowanych sprzedaży nie spełniły oczekiwań, nie powinny być postrzegane jako porażka Skarbu Państwa we wdrażaniu strategii. Z drugiej strony, porażką Skarbu Państwa jest powstrzymanie się od sprzedaży udziałów z obawy, że zyski nie będą wystarczające. W praktyce stosowane przez rząd w zakresie decyzji prywatyzacyjnych kryterium uznaniowości jest głównym powodem, dla którego tempo tego procesu jest wolniejsze niż tego oczekiwano. Rząd powinien przykładąć większą wagę do pozytywnego wpływu prywatyzacji na restrukturyzację sektorową i działania gospodarcze, ogłaszać jasne cele procesu prywatyzacyjnego i konsekwentnie je realizować. Plany stabilizacji lub zmniejszenia stosunku zadłużenia do PKB powinny polegać przede wszystkim na ograniczeniu deficytu.

### Ramka 3.2. Wpływ klasyfikacji polskich otwartych funduszy emerytalnych na zadłużenie i deficyt

Od czasu przeprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej w Polsce obowiązuje mieszany, publiczno-prywatny system emerytalny (OECD, 2004). System ten opiera się częściowo na prywatnie zarządzanym, w pełni opłaconym systemie tzw. „otwartych funduszy emerytalnych”, na które składki są obowiązkowe. Pozostaje pytanie, czy te specyficzne, prywatne fundusze emerytalne powinny być klasyfikowane w ramach, czy też poza sektorem finansów publicznych z uwagi na to, iż posiadają one cechy zarówno prywatne, jak i publiczne. Pomimo obowiązku wpłacania składek, fundusze mają charakter kapitałowy

i są w pełni zarządzane w sektorze prywatnym, w związku z czym Eurostat uznał, iż powinny być uwzględniane poza sektorem finansów publicznych. Jednakże w okresie przejściowym (do marca 2007 r.) Polska uzyskała prawo klasyfikowania ich wewnątrz tego sektora, podobnie jak Węgry, Słowacja i Szwecja, które także posiadają obowiązkowe fundusze kapitałowe.

Klasyfikacja otwartych funduszy emerytalnych wpływa zarówno na deficyt, jak i na dług:

- Jako że programy ustanowione zostały niedawno i nie objęły osób w wieku przekraczającym w 1999 r. 50 lat, nie doszło jeszcze do wypłat (pierwsze wypłaty na rzecz beneficjentów rozpoczną się w 2009 r.). W związku z tym bilans funduszy jest dodatni, a uwzględnienie ich w sektorze finansów publicznych poprawia sytuację deficytu tego sektora.
- W przypadku klasyfikacji w ramach sektora finansów publicznych, zasoby i zobowiązania funduszy emerytalnych powinny zostać skonsolidowane z państwowymi. W efekcie obligacje skarbowe pozostające w posiadaniu funduszy emerytalnych odliczane byłyby od zadłużenia sektora finansów publicznych. Stan tego zadłużenia nie polepszy się dzięki innym aktywom otwartych funduszy emerytalnych, ponieważ metodologia Traktatu z Maastricht uwzględnia zobowiązania brutto, nie netto (co miałyby więcej sensu, gdyby zasoby można było odpowiednio wycenić). Z drugiej strony, zobowiązania powinny teoretycznie zostać dodane, jednak ponieważ zobowiązania emerytalne nie są objęte definicją długu (ani w metodologii polskiej, ani metodologii Traktatu z Maastricht), nie ma to miejsca. Ogólnie rzecz biorąc klasyfikacja otwartych funduszy emerytalnych jako części sektora finansów publicznych poprawia sytuację jego zadłużenia.
- Aczkolwiek przejściowe włączenie OFE do sektora finansów publicznych daje niedokładny obraz finansów publicznych, jest ono analogiczne z metodami stosowanymi w krajach, które nie wdrożyły tak znaczącej reformy emerytalnej i oszczędza Polsce kar za stosowanie metod rachunkowych wykazujących wyższy (ale bardziej jasny, jako że podobny do stosowania rachunkowości memoriałowej) poziom zadłużenia publicznego. Wyższy poziom jednakże jest odpowiednim miernikiem polityki i Polska lepiej zrobiłaby przyjmując go, np. publikując równoległe dane oparte na drugiej metodzie.
- W marcu 2006 r. Komisja Europejska ogłosiła podjęcie dalszych kroków w ramach procedury zwalczania nadmiernego deficytu, jako że przewidziany w polskim Programie Konwergencji deficyt w wysokości 4,1% w roku 2007 i 3,7% w roku 2008 przekracza limit 3% PKB w przypadku wykluczenia otwartych funduszy emerytalnych z sektora finansów publicznych, mimo iż według wyliczeń zgodnych z definicją uwzględniającą je, deficyt przewidywany jest na poziomie 2,2%.

### W celu osiągnięcia stabilności fiskalnej należy zmienić ramy fiskalne

Rząd nie planuje znaczącej redukcji deficytu na rok 2006 ani w sposób jednorazowy, ani przeprowadzany cyklicznie. Według prognoz rządowych, stosunek wydatków do PKB ulegnie jedynie niewielkiej zmianie, podczas gdy wskaźnik

stosunku dochodów do PKB się ustabilizuje. Biorąc pod uwagę, że rząd oczekuje zwiększenia rzeczywistego PKB o ponad 4% w roku 2006, budżet przewidziany na ten rok nie wydaje się być przesadnie ambitnym. Zakłada on jednak znaczne ograniczenie wydatków po odnotowanym w zeszłym roku szybkim wzroście oraz zwiększenie się stosunku wpływów z podatków do PKB, mimo iż znaczny wzrost dochodów w roku 2005 przypisywany był przez Ministerstwo Finansów efektem jednorazowym. Budżet na rok 2006 nie zawiera jednakże żadnych konkretnych środków mających na celu istotne spowolnienie tempa wzrostu wydatków. Pomimo prognozowanego spadku poziomu bezrobocia nie planuje się zmniejszenia nakładów na transfery socjalne, stanowiące w Polsce duży udział wydatków publicznych, częściowo z uwagi na fakt, że emerytury indeksowane są według skumulowanej inflacji z dwóch poprzednich lat (patrz poniżej). Większa obniżka deficytu zaplanowana jest na rok 2007 i wynikać będzie z bardziej znaczącego obniżenia stosunku wydatków do PKB; dostosowywane cyklicznie saldo pierwotne powinno ulec znacznej poprawie i przybrać wartość dodatnią. Do tej pory nie zostały ogłoszone żadne konkretne działania zmierzające do osiągnięcia tego celu. Komisja Europejska oświadczyła już, że w roku 2004 deficyt budżetowy Polski był przesadnie wysoki<sup>2</sup>, a bieżące plany nie wystarczą do osiągnięcia, w wyznaczonym w 2004 r. terminie 2007 roku, deficytu na poziomie 3% PKB (w przypadku otwartych funduszy emerytalnych klasyfikowanych poza sektorem finansów publicznych, patrz Ramka 3.2). W związku z tym w marcu 2006 r. Komisja Europejska ogłosiła zamiar podjęcia dalszych działań w ramach procedury przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi.

Prowadzona po wyborach debata parlamentarna nad budżetem na rok 2006 odbywała się przy założeniu, że deficyt budżetu państwa nie przekroczy 30,5 mld złotych (3% PKB). W związku z tym rząd zdecydował się przyjąć kotwicę nominalną deficytu budżetu państwa. Zasada ta jest pomocna, ma jednak przynajmniej dwie wady. *Po pierwsze*, ponieważ ustalono pułap deficytu, a nie wydatków, możliwe było wprowadzenie nowych wydatków, jak np. „becikowe”, ponieważ nowe środki (dodatkowe wpływy z banku centralnego) zużyte zostały na ich sfinansowanie zamiast na zmniejszenie deficytu. *Po drugie*, z uwagi na to, iż ustalony pułap odnosi się do deficytu budżetu państwa, a nie do całego sektora finansów publicznych, zastosowana zasada niekoniecznie zapobiegnie rozbieżnościom finansowym na tym bardziej zagregowanym poziomie. W szczególności, ponieważ fundusze ubezpieczeń społecznych są oddzielone od budżetu państwa, rząd może stanąć w obliczu pokusy ograniczenia subsydiów dla tych funduszy w celu osiągnięcia docelowego poziomu deficytu budżetu państwa, pomimo braku wpływu tego działania na cały sektor finansów publicznych. Pozabudżetowe fundusze otrzymują wysokie dotacje (w wysokości 4% PKB w 2004 r. i 30% swoich dochodów), a wykazują niezmiennie rosnący deficyt.

Sposobem na intensyfikację procesów mających na celu osiągnięcie stabilności fiskalnej jest wprowadzenie zasady dla wydatków w formie wieloletniego pułapu obowiązującego wydatki w całym sektorze finansów publicznych, włącznie z funduszami ubezpieczeń społecznych. Zasada taka zapobiegłaby podejmowaniu decyzji przynoszących krótkoterminowe korzyści i generujących koszty w przyszłości. Jest ona konieczna także z tego powodu, że znane są już niektóre źródła przyszłego wzrostu wydatków, a rząd powinien już teraz podjąć prace w zakresie ich neutralizacji. Powyższe stwierdzenie odnosi się np. do zwiększenia wydatków

spowodowanego starzeniem się społeczeństwa. Ponadto poziomy docelowe nie powinny być ustalane w formie udziału procentowego PKB, jak to ma miejsce w przypadku Programu Konwergencji. Ponieważ dalsze zmiany PKB nie są znaczne, rząd powinien zobowiązać się do nieprzekraczania określonego poziomu wzrostu wielkości wydatków. W przypadku zapotrzebowania na środki zwiększające dochody należy wybierać takie, które poszerzają bazę podatkową (a nie zwiększają zakresy stawek podatkowych); podatki można podnosić jedynie w sytuacji, gdy nie ma już możliwości ograniczenia wydatków o niskim priorytecie (patrz poniżej).

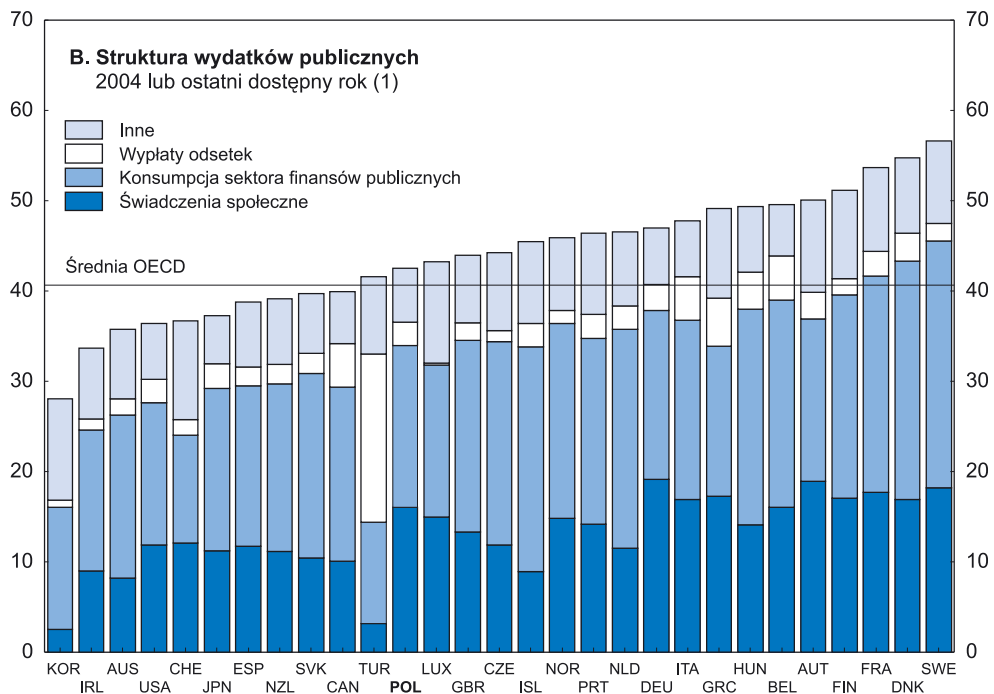
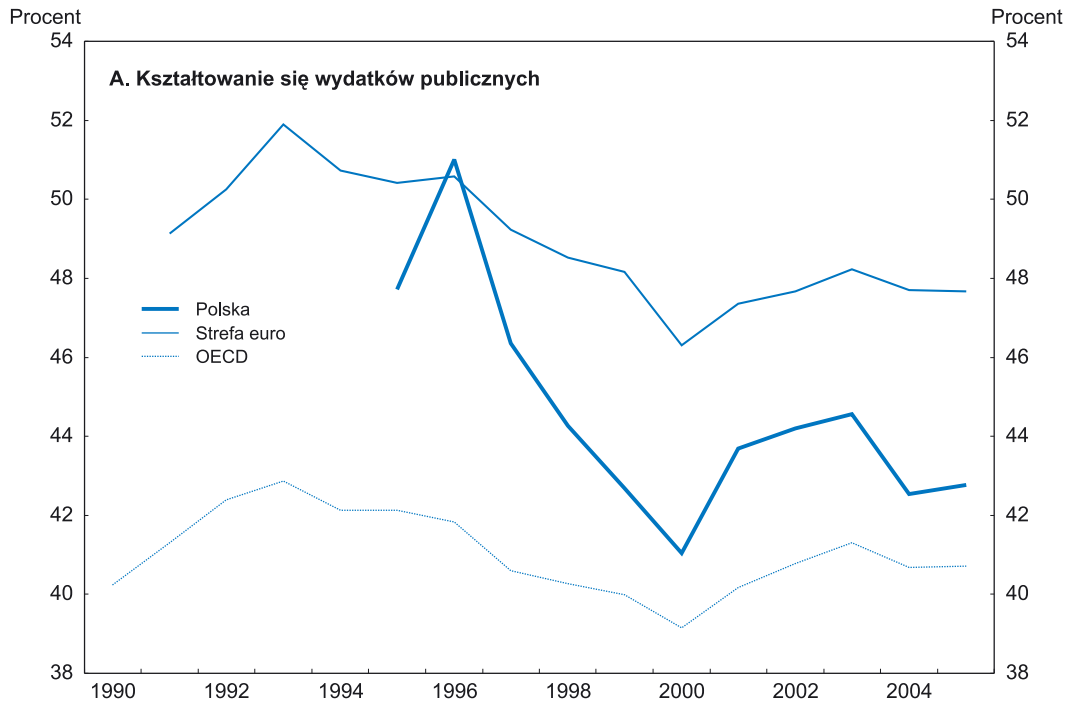
### Należy kontrolować wydatki poprzez ustalanie priorytetów

Pomimo iż wydatki sektora finansów publicznych jako udział w PKB wykazywały tendencję spadkową do 2000 r., od tamtej pory ustabilizowały się na stosunkowo wysokim poziomie (Wykres 3.5). W 2005 r. średnia dla państw OECD wynosiła 41%, w porównaniu z 42,5% w Polsce. Odpowiadający temu wysoki poziom podatków konieczny do finansowania takich wydatków w sposób nieunikniony prowadzi do wypaczenia zachowań zarówno gospodarstw domowych, jak i firm. Uznając konieczność wprowadzenia kontroli wydatków publicznych, poprzedni rząd zaproponował reformę wydatków publicznych, zwaną planem Hausnera. Jego celem była poprawa sytuacji fiskalnej Polski w okresie od 2004 do 2007 r. poprzez wprowadzenie oszczędności w administracji publicznej i systemie transferów socjalnych, jak również zaproponowanie działań zwiększających dochody. Jedynie część planu została zaakceptowana przez parlament, tak więc nie osiągnięto więcej niż połowę zakładanych oszczędności (Tabela 3.2). Głównym środkiem była modyfikacja systemu indeksacji emerytur – poprzednio były one indeksowane co roku o wartość inflacji, obecnie ma to miejsce jedynie w sytuacji, gdy skumulowana wartość inflacji osiąga 5%. Od 2004 r. nie wprowadzono żadnych innych znaczących działań mających na celu kontrolę wydatków.

W Polsce często używa się argumentu, że niemożliwa jest zmiana poziomu wydatków z uwagi na fakt, że ich większość (wg Ministerstwa Finansów 70%) jest stała, bo prawnie usankcjonowana. Władze postrzegają jako obowiązkowe płatności odsetek od zadłużenia, wpłaty do budżetu instytucji unijnych, a także wydatki na świadczenia emerytalne i inne oraz na ochronę zdrowia. W rzeczywistości tylko niektóre z nich są rzeczywiście niezmiennie, natomiast prawdą jest, że zmniejszenie choćby wydatków na emerytury i ochronę zdrowia wymaga podjęcia bolesnych reform strukturalnych. Reformy te są niezbędne, a pomocne może być wprowadzenie do procesu budżetowego zorientowanej na efekt oceny działania. Polska rozpoczęła już prace w tym zakresie. *Ex ante* należy każdą pozycję z listy wydatków powiązać z wynikami i miarą ich oceny. *Ex post* należy wypracować przejrzysty system oceny wyników. Ponadto należy w jaśniejszy sposób przedstawić priorytetowe cele strategii tak, aby wydatki na cel nie mający wysokiego priorytetu mogły być przedstawione do eliminacji. Należy także ponownie rozważyć wydatki, w przypadku których cele nie zostały osiągnięte. Pomoże to rządowi w: 1) ustaleniu priorytetów, 2) dokonaniu oceny, czy cele są osiągnięte w sposób efektywny oraz 3) informowaniu społeczeństwa o fakcie wyznaczania priorytetów na podstawie jasnej analizy.



Wykres 3.5. Wydatki publiczne w państwach OECD  
jako procent PKB



1. 2001 dla Nowej Zelandii; 2002 dla Turcji; 2003 dla Australii i Szwajcarii.

Źródło: OECD, baza danych *Economic Outlook* 79.



Tabela 3.2. **Oszczędności z wdrożenia planu Hausnera**

		mld PLN				
		2004	2005	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>	2004–2007
Administracja i gospodarka		0,11	0,38	0,46	0,45	1,40
<i>w tym:</i>						
Administracja publiczna		0,01	0,06	0,05	0,05	0,17
Pomoc państwowa		0,08	0,05	0,05	0,05	0,22
Wydatki na cele wojskowe		0,00	0,13	0,13	0,13	0,39
Środki podatkowe		0,01	0,14	0,23	0,22	0,59
Zmniejszenie poziomu krajowych rezerw gospodarczych		0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
Wydatki socjalne		0,01	0,47	0,24	0,63	1,36
<i>w tym:</i>						
Wcześniejsze emerytury		0,00	0,01	0,07	0,12	0,20
Zmiana zasady indeksacji emerytur		0,00	0,41	0,10	0,42	0,93
Zmiana zasad dla zasiłków chorobowych		0,00	0,03	0,03	0,03	0,09
Renty inwalidzkie		0,01	0,02	0,05	0,06	0,15
Suma oczekiwanych oszczędności (A)		0,13	0,85	0,71	1,07	2,76
Pierwotnie przewidywane oszczędności (B)						5,02
Wdrożenie w procentach (A/B)						55,00

1. Oszczędności zostaną osiągnięte wskutek środków zatwierdzonych w latach 2004 i 2005.

*Źródło:* Raport z realizacji Planu Racjonalizacji Wydatków Socjalnych, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2005 r.; kalkulacje OECD.

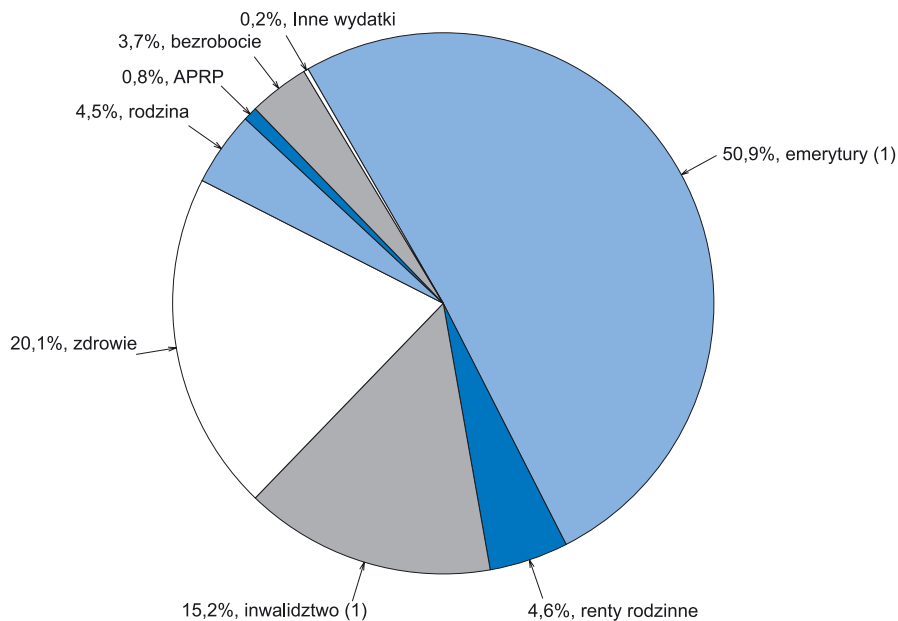
Wysoki poziom wydatków publicznych w Polsce wynika głównie z nakładów na transfery socjalne (Wykres 3.6). Fakt, że rząd wydaje wiele na politykę socjalną, nie jest zbyt zaskakujący w kraju z bezrobociem na poziomie 18%. Jednakże, wbrew oczekiwaniom, nakłady na strategie przeciwdziałające bezrobociu są stosunkowo niewielkie – część puli wydatków publicznych na cele socjalne przeznaczona na zasiłki dla bezrobotnych w roku 2001 była identyczna ze średnią OECD (Wykres 3.6). Znaczna część wydatków przeznaczana jest na zapewnianie osobom bezrobotnym dochodów bez wymogu aktywnego poszukiwania pracy. Ponadto zasiłki są niezbyt dobrze ukierunkowane, a pomoc socjalna przekazywana jest niekoniecznie tym osobom, które jej najbardziej potrzebują (OECD, 2004). Z drugiej strony, wydatki na ochronę zdrowia w Polsce są stosunkowo niskie, ale oczekiwany jest ich wzrost w średniej perspektywie jako skutek starzenia się społeczeństwa.

Ogólnie rzecz biorąc, system transferów socjalnych jest nie tylko bardzo kosztowny, ale także stanowi źródło wypaczeń przyczyniających się częściowo do problemu niskiego poziomu zatrudnienia poprzez zachęcanie ludzi do powstrzymania się od aktywności. Z uwagi na kosztowność systemu konieczne stają się wysokie nakłady na jego finansowanie; ponadto, ponieważ poziom aktywności zawodowej jest niski, zaś składki na ubezpieczenie społeczne nie są w przypadku niektórych grup społecznych (osób samozatrudniających się, rolników) w adekwatnym stopniu lub wcale powiązane z poziomem dochodów, ciężar systemu obarcza niewielką część społeczeństwa. Skutkuje to zwiększeniem klina podatkowego, co również ma wpływ na niski poziom zatrudnienia. W celu przecięcia tego wężła gordyjskiego i wygosparowania środków na przyszłe wydatki, które generowane będą przez proces starzenia się społeczeństwa, konieczna jest kontynuacja reformy systemu transferów socjalnych. Poniższa część zawiera analizę sposobów ograniczenia wydatków socjalnych w kilku dziedzinach.

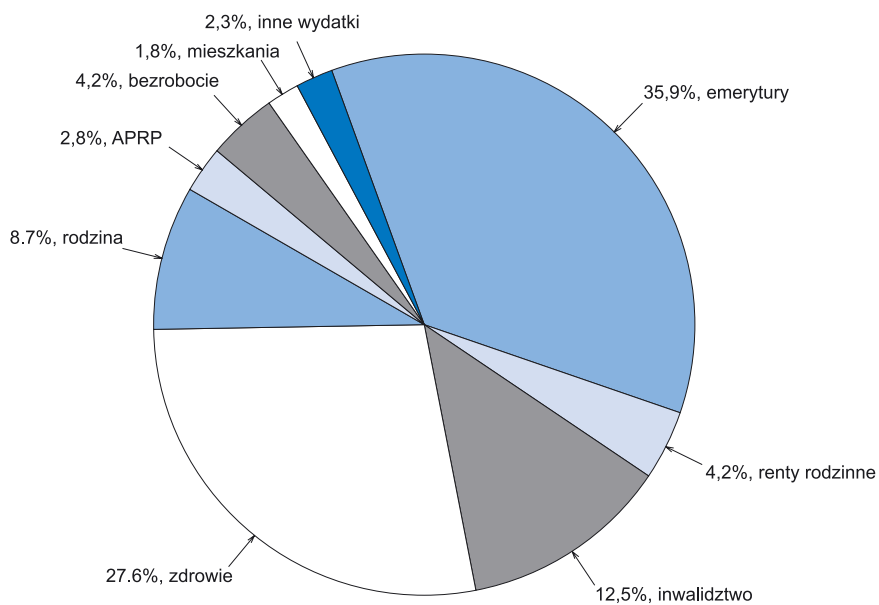
## Wykres 3.6. Publiczne wydatki na cele socjalne

Procent wszystkich wydatków publicznych na cele socjalne

## A. Polska, 2003



## B. OECD, 2001



1. Wskutek korekty danych, znaczna część wydatków klasyfikowanych uprzednio jako wydatki na renty inwalidzkie została przeklasyfikowana jako świadczenia emerytalne.

Źródło: OECD, 2006 (dopiero się ukaże), Baza danych o wydatkach socjalnych 1980–2003.

## Konieczne jest ograniczenie wydatków socjalnych

### *Renty inwalidzkie*

System rent inwalidzkich stanowił znaczne źródło wydatków, obejmując w latach dziewięćdziesiątych 6% PKB, chociaż odsetek ten może zawierać część wydatków na emerytury<sup>3</sup>. Od 1999 r. władze ograniczyły jednak dostęp do systemu rent poprzez zaostrzenie warunków przyznawania nowych rent inwalidzkich – badanie medyczne przeprowadzają lekarze zatrudnieni przez organy systemu ubezpieczeń społecznych – oraz poprzez zaprzestanie przyznawania rent na czas nieokreślony. Nowe zasady wprowadzone zostały w ramach systemu ogólnych ubezpieczeń społecznych (ZUS), nie zastosowano jednak żadnych zmian w kwestii specjalnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników (KRUS, patrz poniżej). Reformy ZUS-u ograniczyły napływ do systemu rentowego nowych świadczeniobiorców, ale także ewolucję liczby osób już posiadających renty. Niezależnie od stosowanego źródła, od 2000 r. odnotowywany jest lekki spadek w wydatkach wyrażonych jako stosunek do PKB. Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wydatki na renty dla osób niepełnosprawnych spadły z poziomu 3,6% PKB w roku 2000 do 2,9% w roku 2004. Całkowite wydatki na osoby niepełnosprawne (włączając środki pozarentowe) w 2004 roku szacowano nadal na 3,6% PKB (Tabela 3.3). Wskutek kontynuacji wysokich wydatków na inwalidztwo stawka składki na finansowanie rent inwalidzkich (jak również rent rodzinnych) nadal stanowi 13% wynagrodzenia, podzielonych równo pomiędzy pracodawcę i pracownika, co w znaczący sposób przyczynia się do wielkiego klina podatkowego.

Tabela 3.3. Wydatki publiczne na renty inwalidzkie jako część PKB

	Ogólny system ubezpieczeń społecznych	System ubezpieczeń społecznych rolników	łącznie
1995	4,0	0,9	4,9
2000	3,6	0,8	4,4
2004	2,9	0,7	3,6

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Aby obniżyć poziom składek, a w efekcie klin podatkowy, należy skrupulatnie monitorować napływ beneficjentów w celu utrzymania go na niskim poziomie, szczególnie po stopniowej likwidacji systemów wcześniejszej emerytury (patrz poniżej). Osiągnięcie równowagi pomiędzy ryzykiem odmówienia zasiłku osobom potrzebującym i przyznania go osobom, które go nie potrzebują, nie jest łatwe. W efekcie wielkie znaczenie ma sposób przeprowadzania badania lekarskiego. Doświadczenia uzyskane w innych krajach pokazują, że badanie, szczególnie w przypadku beneficjentów długoterminowych, powinno być przeprowadzane przez specjalistów, nie zaś lekarza rodzinnego danej osoby (Rae, 2005). W celu osiągnięcia obiektywnego wyniku badania ostateczna decyzja o przyznaniu renty inwalidzkiej powinna być podejmowana na szczeblu centralnym, a nie lokalnym (OECD, 2003). Obecnie decyzje o przyznaniu prawa do renty są w Polsce nadal podejmowane na poziomie lokalnym, choć zaświadczenia wydawane są przez akredytowanych lekarzy ZUS i KRUS, podczas gdy uprawnienia do pobierania renty,

głównie okres, na jaki przyznawane jest świadczenie, jego kwota jak również warunki rehabilitacji, określane są na poziomie centralnym. W celu ograniczenia liczby pobierających renty inwalidzkie, w przypadku gdy niepełnosprawność nie jest trwała, należy wprowadzić okresową kontrolę ich zdolności do pracy. W niektórych krajach na przykład kontrola taka odbywa się co dwa lub trzy lata (Rae 2005). Wcześniejsze plany przeprowadzenia kontroli liczby beneficjentów, którym przyznano dożywotnie renty przed wprowadzeniem nowych zasad, zostały zarzucone i nie są już brane pod uwagę. Należy też podjąć wysiłki mające na celu ponowne wprowadzenie na rynek pracy osób o częściowej lub umiarkowanej niepełnosprawności (OECD, 2006a). Nadal powinno się podejmować działania ograniczające dostęp do systemu rentowego.

### *Zasiłki przedemerytalne*

Podczas gdy napływ nowych świadczeniobiorców do systemu rentowego zmniejszył się, od roku 2000 gwałtownie wzrosła liczba nowych świadczeniobiorców pobierających zasiłki przedemerytalne (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005 r.). Do roku 2004 zasiłki przedemerytalne przyznawane były pracownikom, którzy zostali zwolnieni po 30 latach płacenia składek w przypadku kobiet i po 35 latach w przypadku mężczyzn. Jednakże osobom pracującym w szczególnych warunkach wystarczyło opłacać składki przez 15 lat, by kwalifikować się do pobierania zasiłku przedemerytalnego. Wskutek tego hojnego zapisu suma wydatków publicznych na te programy sięgnęła 2,6% PKB w roku 2003, pochłaniając znaczną część oszczędności osiągniętych dzięki ograniczeniu dostępu do systemu rent inwalidzkich (Tabela 3.4).

Tabela 3.4. Wydatki publiczne na programy przedemerytalne jako procent PKB

	UE25	Polska
2000	0,6	2,0
2001	0,6	2,2
2002	0,7	2,4
2003	0,7	2,6

Źródło: baza danych Eurostatu.

Plan Hausnera (2004 r.) przewidywał środki ograniczające dostęp do programów przedemerytalnych, jednak realizację niektórych z nich przesunięto na koniec 2007 roku, mimo że miały zostać wdrożone w roku 2006. W celu zwiększenia udziału w rynku pracowników w wieku ponad 45 lat, rząd musi przeprowadzić plan ograniczenia dostępu do programów zachęcających do wczesnego wycofania się z rynku pracy. Ograniczeniu dostępu do programów przedemerytalnych oraz do systemu rentowego muszą towarzyszyć środki mające na celu zwiększenie stopnia zatrudnienia, takie jak system dodatków w miejscu pracy czy szkolenia (patrz Rozdział 5).

### *Specjalny system ubezpieczeń społecznych dla rolników*

Specjalny system ubezpieczeń społecznych dla rolników stanowi znaczące źródło wydatków socjalnych. W roku 2004 dotacje rządowe dla tego systemu wy-

niosły 1,7% PKB i stanowiły ponad 90% dochodów KRUS. Wysoki poziom dotacji państwowych jest konsekwencją niskich składek uczestników systemu. Wysokość składek nie zależy od poziomu dochodów, ale od poziomu minimalnego świadczenia emerytalnego wypłacanego przez powszechny system ubezpieczeń społecznych. Zasiłki wypłacane przez KRUS są niższe niż w systemie powszechnym, ale ponieważ dla większości uczestników systemu oszczędności na płaconych składkach przewyższają niedobory związane z niższymi wypłatami, stanowi to zachętę dla osób, które powinny być objęte systemem powszechnym, do przenoszenia się (niezgodnie z prawem) do KRUS-u (Ministerstwo Pracy, 2005 r.). Kolejnym bodźcem związanym z tym systemem jest jego mniejsza, niż w przypadku systemu powszechnego, restrykcyjność w kwestii przyznawania rent inwalidzkich. Reforma systemu rent inwalidzkich wprowadzona w 1999 r. nie stosuje się bowiem do rolników. (Tę różnicę w podejściu ilustruje fakt, że 25% całkowitej liczby rent inwalidzkich wypłacanych jest przez KRUS, podczas gdy tylko 19% zatrudnienia pochodzi z sektora rolnego).

Podjęto pewne działania zmierzające do ograniczenia korzyści płynących z systemu oraz zwiększenia składek osób prowadzących działalność pozarolniczą. Nadal stosunkowo łatwo jednak jest spełnić warunki uczestnictwa w systemie. Na przykład „członkowie” rodziny, a w rzeczywistości wszystkie osoby blisko związane, a niekoniecznie spokrewnione z rolnikiem, zatrudnione na stałe w gospodarstwie, mogą zostać objęte opieką systemu, nawet jeżeli rolnictwo nie stanowi ich głównego źródła dochodu. Reforma KRUS-u nie tylko poprawiłaby sytuację fiskalną, ale także ograniczyłaby przeszkody stojące na drodze do reformy sektora i nierówności pomiędzy sytuacją rolników i reszty społeczeństwa (patrz Rozdział 5 i OECD (2004)). Reforma powinna objąć zamknięcie KRUS-u dla nowych członków i podwyższenie składek poprzez powiązanie ich z poziomem dochodów, jak również zaostreżenie warunków kwalifikacji przy jednoczesnym zachowaniu ochrony osób, których dochody mogą spaść poniżej kosztów utrzymania. W ramach dalszych reform rolnicy powinni zostać włączeni do nowego systemu emerytalnego. Reformy te są trudne z politycznego punktu widzenia. Ponieważ jednak sektor wiejski otrzymuje teraz znacząco większe wpływy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, fakt ten powinien stanowić szansę na zreformowanie specjalnego systemu ubezpieczeń dla rolników. W budżecie na rok 2006 zmieniono jednak kryteria alokacji transferów socjalnych dla rolników i dalej zwiększono hojność systemu. Działania te idą w złym kierunku, zwiększając wydatki publiczne o 0,1% PKB rocznie i w dalszym ciągu utrudniając dostosowanie sektorowe poprzez zapewnienie bodźców zachęcających do pozostawania w sektorze rolnym.

### *Ochrona zdrowia*

Publiczne i całkowite nakłady w Polsce na ochronę zdrowia należą do najniższych wśród państw OECD, wydatki publiczne stanowią jedynie 4,5% PKB, zaś dwa badania wykazały zaledwie niewielką tendencję zwyżkową od 2000 r. (OECD, 2005a). Oczekuje się jednak, iż publiczne wydatki na ochronę zdrowia będą się zwiększać szybciej niż średnia państw OECD, głównie z powodu samego efektu starzenia się społeczeństwa. Szacuje się, iż nakłady te wzrosną o 1,8 punktu procentowego PKB do 2025 r. i o 2,7 punktu procentowego do roku 2050 (OECD, 2006b). Pomimo iż trudno jest oszacować optymalną sumę, jaką rząd powinien

przeznaczać na ochronę zdrowia, polskie nakłady na ten cel plasują się znacznie poniżej średniej OECD (6,4% w 2003 r.). W efekcie rząd powinien spodziewać się rosnącego zapotrzebowania na finansowanie.

Obecny system ochrony zdrowia został w dużym stopniu zreformowany w 1999 r. Zlikwidowano wtedy monopol państwowy, wprowadzono zaś stosunkowo znaczną decentralizację oraz odpowiedzialność finansową i administracyjną gmin i regionów (OECD, 2000 r.). Stworzono kilka regionalnych funduszy ochrony zdrowia, ich działania nie spełniały jednak oczekiwań. Okazały się nieskuteczne i niezdolne do zarządzania budżetem ochrony zdrowia. W efekcie w 2003 r. nastąpił powrót do centralizacji poprzez utworzenie Narodowego Funduszu Zdrowia. Fundusz ten otrzymuje składki pobierane przez ZUS oraz pewne dotacje państwowe. Poprzez oddziały regionalne fundusz podpisuje kontrakty na usługi z lokalnymi zakładami służby zdrowia. Narodowy Fundusz Zdrowia wykazywał stały, ale niewielki deficyt w latach 2000–2003, a od tego czasu niewielki zysk. Jednakże zgodnie z Zieloną Księgą, dokumentem Ministerstwa Zdrowia oceniającym wpływ procesu starzenia się na nakłady na ochronę zdrowia, spodziewane jest pogorszenie sytuacji Funduszu, którego deficyt mógłby sięgnąć poziomu 0,5% PKB w 2015 r. Największymi wydatkami publicznymi na ochronę zdrowia są wydatki na leki (stanowiące ponad 20% wydatków publicznych na ochronę zdrowia) oraz na opiekę szpitalną. Wynagrodzenia personelu medycznego stanowią główną część wydatków jednostek ochrony zdrowia.

Świadczeniodawcy są niezależnymi jednostkami publicznymi lub prywatnymi. Zadłużenie szpitali publicznych jest duże i odnosi się głównie do sektora publicznego. Wynika to z faktu, iż szpitale publiczne mają obowiązek świadczenia usług niezależnie od kontraktów podpisanych z Narodowym Funduszem Zdrowia. Ponoszą one koszty wydatków, które nie są refundowane przez budżet państwa. Ponadto ceny oferowane przez Fundusz plasują się często poniżej rzeczywistych kosztów usług, a szpitale nie otrzymują wystarczających bodźców do ograniczania kosztów i poprawy zarządzania finansami. W przeszłości pewne podwyżki wynagrodzeń dla pracowników szpitali publicznych zdecydowane zostały na poziomie centralnym, pomimo że szpitale nie posiadały funduszy na ich sfinansowanie, co spowodowało problemy budżetowe i zwiększyło ich zadłużenie (wynagrodzenia stanowią od 50 do 90% kosztów działania jednostek ochrony zdrowia). Niedofinansowanie systemu częściowo wyjaśnia, dlaczego wydatki publiczne na ochronę zdrowia w relacji do PKB są tak niskie. W kwietniu 2005 r. rząd wprowadził rozporządzenie mające na celu wsparcie szpitali w restrukturyzacji ich zadłużenia. Umożliwia ono szpitalom publicznym otrzymywanie pożyczek z budżetu państwa pod warunkiem podjęcia działań polepszających kondycję finansową jednostki. Przy założeniu, że prawo to rzeczywiście daje szpitalom skuteczny bodziec do modernizacji i reorganizacji, włączając działania poprawiające alokację wydatków, pomogłoby ono zagwarantować efektywne wykorzystanie wszelkich dodatkowych środków (które w wielu dziedzinach są niezbędne). W przeciwnym razie istnieje ryzyko, iż stanowiąc one będą zaledwie zmiany na papierze, co nie pomoże w rozwiązaniu podstawowych problemów.

W celu poprawy jakości ochrony zdrowia i uniknięcia zwiększenia wydatków rząd powinien kontynuować reformowanie systemu poprzez zapewnianie świadczeniodawcom bodźców do wprowadzania nowych technik i skutecznego zarzą-



dzania, a także zachęcanie pacjentów do racjonalizacji zapotrzebowania na pomoc medyczną. Zadaniem rządu jest dokładne monitorowanie wpływu regulacji wprowadzonej w roku 2005 na zadłużenie szpitali publicznych. Bardziej szczegółowe reformy systemu ochrony zdrowia mające na celu zwiększenie efektywności wydatków publicznych zaproponowane zostały przez Bank Światowy (Ramka 3.3).

### *Świadczenia emerytalne*

W 1999 r. Polska podjęła także fundamentalną reformę systemu emerytalnego. Poprzedni system jest stopniowo wycofywany, a wprowadzany mieszany system emerytalny publiczno-prywatny (OECD, 2004 r.). Nowy system oparty jest na trzech filarach – publicznym systemie składek ustalanych odgórnie, obowiązkowym, prywatnie zarządzanym systemie kapitałowym składek oraz na możliwości dobrowolnego zapisania się do funduszy prywatnych. Istnieje także gwarancja świadczeń minimalnych. Dzięki tej reformie długoterminowa stabilność państwowej części systemu świadczeń emerytalnych jest zabezpieczona. Prognozy Komisji Europejskiej wykazują, iż publiczne wydatki na emerytury powinny spaść z poziomu 13,9% PKB w roku 2004 do 8% w 2050, podczas gdy bez wprowadzenia reformy uległyby one znacznemu zwiększeniu (Komisja Europejska, 2006 r.). Głównym źródłem oszczędności jest stopniowa redukcja przeciętnego państwowego świadczenia emerytalnego w stosunku do produktu na jednego zatrudnionego, jednak zwiększenie udziału osób pracujących w grupie w wieku produkcyjnym oraz „efekt kwalifikowania”<sup>4</sup> również miałyby istotne znaczenie. Niemniej jednak, z uwagi na rozwój drugiego filaru, stopa zastąpienia brutto dla pracownika o średnich dochodach, rozpoczynającego pracę w roku 2005, utrzymałaby się na poziomie średniej OECD (56,9%, OECD 2005b).

#### **Ramka 3.3. Proponowane przez Bank Światowy działania zmierzające do zwiększenia efektywności nakładów publicznych na służbę zdrowia**

- Wprowadzenie zdrowej konkurencji pomiędzy jednostkami świadczącymi usługi medyczne.
- Ustanowienie bezpośredniego powiązania pomiędzy płatnościami dla szpitali i usługami dla pacjentów.
- Intensyfikacja bodźców zachęcających do lepszego zarządzania finansami szpitali.
- Promowanie stosowania leków generycznych i racjonalizacja praktyk wydawania recept.
- Rozbudowa systemu medycyny rodzinnej (systemu zapewniającego spersonalizowane i kompleksowe usługi medyczne na stopniu podstawowym i konsultacyjnym w dobrze wyposażonych przychodniach w celu ograniczenia liczby konsultacji specjalistycznych) tak, aby objął on 100% społeczeństwa.

*Źródło:* Bank Światowy (2006a).

Podczas okresu przejściowego, z uwagi na fakt, że składki na zarządzaną przez państwo część systemu emerytalnego są ograniczone, podczas gdy wydatki na świadczenia emerytalne wynikające z poprzedniego systemu będą się obniżać za ledwie w sposób stopniowy, budżet w dalszym ciągu wykazuje deficyt finansowania świadczeń emerytalnych. Oficjalne prognozy w momencie wdrażania reformy sugerowały, że bilans państwowej części systemu powinien wyjść na plus do roku 2012. Jednakże według raportu MFW (2005) opartego na informacjach uzyskanych od ZUS-u, sytuacja państwowego systemu emerytalnego jest znacznie gorsza, niż przewidywano dla okresu przejściowego, i nie oczekuje się jej poprawy w stopniu spodziewanym we wstępnych prognozach. Wynika to z niekorzystnego rozwoju sytuacji na rynku pracy, szybkiego wzrostu samozatrudnienia, które nie jest objęte systemem znacznych podwyżek emerytur mających miejsce od 1999 r. oraz opóźnień w likwidacji przysługujących niektórym grupom specjalnych uprawnień do wcześniejszej emerytury (patrz poniżej). Uwzględniając wszystkie te zmiany, raport MFW ocenia, że system będzie obecnie wykazywał deficyt aż do 2036 r. Ponadto z uwagi na fakt zmniejszenia się pokrycia obowiązkowego systemu emerytalnego, istnieje ryzyko, że w przyszłości mogą pojawić się żądania wsparcia budżetowego dla osób o niskim poziomie średniej stopy zastąpienia.

Zakumulowane oszczędności emerytalne w obowiązkowych prywatnych (otwartych) funduszach emerytalnych (drugim filarze) pozostały umiarkowane, na poziomie ok. 2,6-miesięcznego wynagrodzenia (MFW, 2005 r.), ale wyniki funduszy okazały się bardzo dobre z uwagi na boom na polskim rynku giełdowym. Ponieważ średnia stopa zastąpienia w państwowej części systemu może być niska, wyniki prywatnych funduszy emerytalnych odgrywać będą ważną rolę w zapewnianiu emerytom przyzwoitych dochodów. Jeżeli stopa zwrotu z funduszy będzie wysoka, składki mogłyby zostać obniżone w celu zrekompensowania podwyżki składek finansujących państwowy system emerytalny lub zmniejszenia klina podatkowego. Niektóre aspekty przepisów regulujących fundusze emerytalne mogą ograniczyć ich wyniki (OECD, 2004 r.). Wymaga się, by każdy fundusz emerytalny gwarantował rzeczywistą stopę zwrotu nie niższą niż połowa średniej branżowej. W przypadku niemożności wypełnienia tego warunku firma zarządzająca funduszem musi pokryć różnicę ze środków własnych. Z drugiej strony, nie ma systemu nagród dla firm, których fundusze przekraczają średnią branżową. Ten asymetryczny system regulacji nie stanowi bodźca do uzyskiwania ponadprzeciętnych wyników i zachęca do zachowań stadnych. Może to wyjaśnić bardzo niewielki udział kapitału obcego w portfelach funduszy. Wynosi on około 2%, znacznie poniżej ustawowego pułapu 5%, który prawdopodobnie jest niższy niż to konieczne. Istnieje także ograniczenie udziału kapitału lokowanego w akcje, który nie może stanowić więcej niż 40% portfela, a będące jego źródłem udziały dotyczyć mogą jedynie spółek notowanych, co znacznie ogranicza rolę funduszy we wspieraniu przedsiębiorczości (patrz Rozdział 5). Czterdzieści procent w przypadku funduszy o krótkim okresie działania może się wydawać sumą niewielką, nie jest to jednak rozbieżne z praktyką w innych krajach.

Stosunkowo znaczna liczba osób nie jest objęta nowym systemem emerytalnym i należy do bardziej korzystnych, specjalnych funduszy emerytalnych. Do nowego systemu nie zaliczają się rolnicy. Górnicy powinni być nim objęci, ale pod naciskiem demonstracji organizowanych pod Parlamentem przez górnicze związki zawodowe przegłosowano ostatecznie poprawkę do ustawy o świadczeniach

emerytalnych, przyznającą górnikom niezależnie od wieku prawo do emerytury po przepracowaniu 25 lat pod ziemią. Według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w 2020 r. będzie to kosztować budżet ok. 0,3% PKB. Takie wyjątki nie tylko są źródłem nierówności pomiędzy pracownikami, ale także uniemożliwiają mobilność pomiędzy sektorami, konieczną do zwiększenia zarówno zatrudnienia, jak i wydajności. Leżą one także u podstaw dużych dotacji rządowych, przeznaczonych na finansowanie tych specjalnych systemów emerytalnych. Zadaniem rządu powinno być zaplanowanie stopniowej eliminacji wszystkich emerytalnych programów specjalnych.

### *Publiczne służby zatrudnienia*

Finanse na strategię rynku pracy w Polsce pochodzą z Funduszu Pracy, stanowiącego część systemu ubezpieczeń społecznych, z podatków płaconych przez pracodawców oraz z dotacji budżetowych. Dotacje dla Funduszu miały charakter nieregularny, a Fundusz wykazywał stały i rosnący deficyt. Teoretycznie o wysokości środków przeznaczonych na czynne i bierne strategię rynku pracy decyduje Ministerstwo Pracy, w praktyce jednak wykorzystanie zasobów zależy w znacznym stopniu od uznania urzędów pracy. Ministerstwo przygotowuje też wytyczne dla strategii rynku pracy i określa źródła finansowania dla różnych programów. Środki przekazywane są publicznym regionalnym służbom zatrudnienia, odpowiedzialnym za strategię rynku pracy. W efekcie system jest częściowo zdecentralizowany – wytyczne dla strategii i środki określane są na poziomie krajowym, zaś wdrażanie odbywa się na poziomie regionalnym lub lokalnym.

Organizacja publicznych służb zatrudnienia jest złożona. Istnieje 16 regionalnych urzędów pracy i 350 urzędów pracy na poziomie bardziej zdecentralizowanym. Ponadto niektóre usługi świadczone są w miastach przez centra informacyjne i inne instytucje. Ich działania są w dużym stopniu nieskoordynowane (Rzeczpospolita Polska, 2005 r.). Doświadczenia innych krajów wskazują, że skuteczność strategii rynku pracy jest większa w przypadku zapewnienia osobom bez pracy możliwości załatwienia wszystkich spraw w „jednym okienku”. W celu zwiększenia skuteczności nakładów na zatrudnienie Polska powinna dążyć do uproszczenia całego systemu, poprawienia koordynacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i unikania sytuacji, w której różne instytucje świadczą te same usługi.

Pomimo iż rząd stara się promować aktywną, a nie bierną, politykę rynku pracy (APRP), udział nakładów przeznaczonych na programy APRP nadal pozostaje na bardzo niskim poziomie (Wykres 3.6). Stanowią one mniej niż 20% całości wydatków na rynek pracy, podczas gdy średnia OECD wynosi 40%. Znaczną część działań publicznych służb zatrudnienia (PSZ) stanowi wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych i zasiłków przedemerytalnych oraz organizacja pewnych, subsydiowanych prac publicznych. W rezultacie personel PSZ nie jest wystarczająco przeszkolony ani zmotywowany do promowania strategii sprzyjających zatrudnieniu, jak np. doradzanie osobom bezrobotnym i monitorowanie poszukiwania pracy. Część pracowników urzędów pracy sama ma niewysokie kwalifikacje, jakość ich zarządzania jest niska, a stopień rotacji personelu bardzo wysoki. Ponadto personel nie jest zachęcany do aktywnego udzielania bezrobotnym pomocy w szukaniu pracy. W celu zwiększenia skuteczności działań PSZ ich pracownicy muszą zostać przeszkoleni w zakresie proponowania odpowiednich aktywnych działań, zaś ich

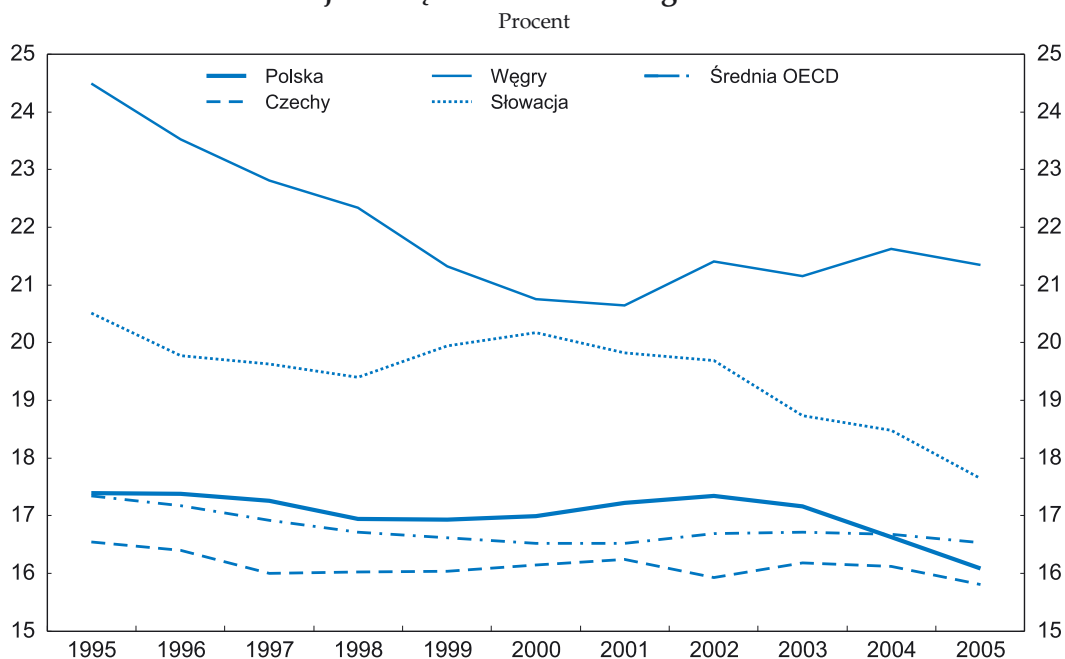
wynagrodzenie powinno być częściowo powiązane z wynikami pracy. Ustawa o zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy z 2004 r., tworząca możliwość przyznawania pracownikom premii związanej z osiągnięciami, jest krokiem we właściwą stronę. Przeniesienie finansowania zasiłków przedemerytalnych z Funduszu Pracy do ZUS-u wprowadzone w roku 2005 powinno stanowić bodziec dla Funduszu Pracy do skoncentrowania się na APRP.

Ponieważ strategię rynku pracy wdrażane są na poziomie regionalnym, jakość informacji o programach i ich ocena wahają się w zależności od regionu. Programy powinny być systematycznie oceniane. Jeżeli wydaje się, że dana strategia nie pomaga w znalezieniu pracy, jak to ma miejsce w przypadku strategii, które zapewniają jedynie dochód dla osób niepracujących, powinna ona zostać stopniowo wycofana na rzecz działań zwiększających możliwości zatrudnienia.

### Nakłady na wynagrodzenia w sektorze publicznym i na pomoc państwową są wysokie

Wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym stanowią kolejny istotny składnik wydatków publicznych. Zatrudnienie w sektorze publicznym w relacji do zatrudnienia ogółem zmniejszało się w ostatnich latach i osiągnęło obecnie poziom średniej państw OECD (Wykres 3.7). Jednakże zatrudnienie w bardziej ograniczonej sferze administracji publicznej i sektorze obronnym wzrastało zarówno w kategoriach bezwzględnych, jak i jako procent zatrudnienia ogółem. Wynagrodzenia w sektorze publicznym są wyższe niż w prywatnym i relatywnie szybko rosną (Wykres 3.8), zwiększając lukę pomiędzy obydwoma sektorami. Mimo iż trudno jest mierzyć produktywność w sektorze publicznym, wątpliwe jest,

Wykres 3.7. Zatrudnienie w sektorze publicznym jako część zatrudnienia ogółem

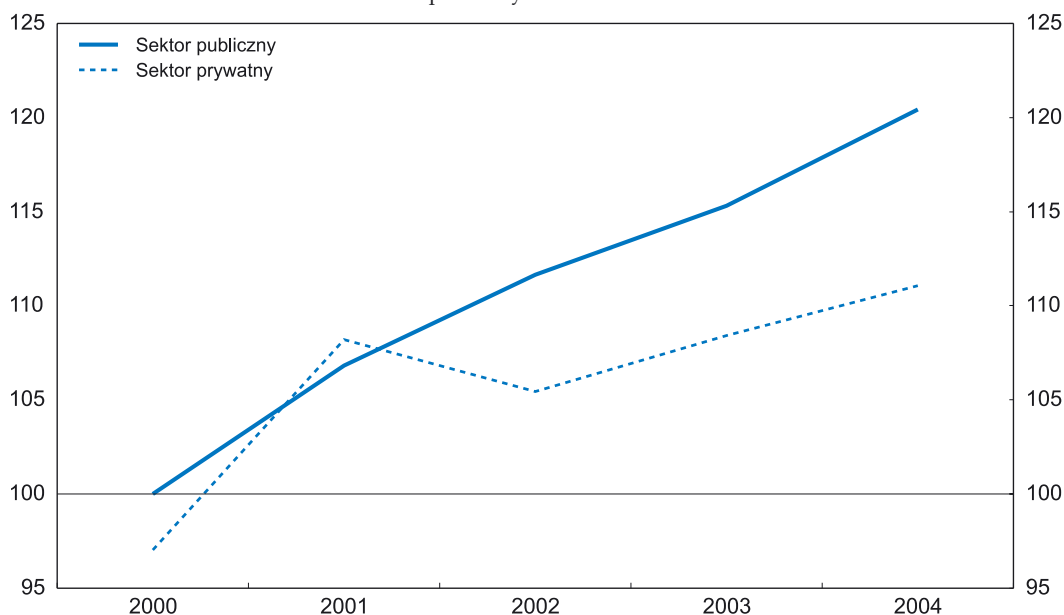


Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook 79.

aby różnica w wynagrodzeniach odzwierciedlała międzysektorowe różnice w poziomie wydajności. Jednakże przynajmniej w przypadku osób o wyższych kwalifikacjach, poziom wynagrodzeń w sektorze publicznym nie wydaje się być zbyt wysoki, skoro wysoko wykwalifikowane osoby wchodzące na rynek pracy najczęściej wybierają zatrudnienie w sektorze prywatnym. Bardziej prawdopodobne jest, że wynagrodzenia w sektorze publicznym nie są w wystarczającym stopniu powiązane z indywidualnymi wynikami pracy lub kwalifikacjami. Mimo iż ważne jest, aby wynagrodzenia w administracji publicznej przyciągały kompetentnych pracowników, nie wystarczy to do zapewnienia efektywności. Rząd powinien dążyć do wprowadzenia procedur łączących indywidualne wynagrodzenia z osiągnięciami oraz ograniczyć ogólne podwyżki wynagrodzeń. Kontynuowanie strategii zmniejszania zatrudnienia w sektorze publicznym i jednocześnie wprowadzanie wyżej wymienionych regulacji wynagrodzeń nie tylko pomogłoby ograniczyć wydatki publiczne, ale także poprawiłoby wydajność sektora publicznego poprzez przyciągnięcie lepiej wykwalifikowanych pracowników i ich lepsze motywowanie.

Wykres 3.8. Wzrost poziomu wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym

Sektor publiczny = 100 w roku 2000



Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego, *Rocznik Statystyczny*.

Polska jest jednym z europejskich krajów o najwyższym poziomie pomocy państwowej w relacji do PKB, osiągając w 2004 r. wysokość 1,5% (z wyłączeniem pomocy dla kolei; Komisja Europejska, 2005a). Znaczna część pomocy przekazywana jest bez jasnego celu i kierowana głównie do sektora wytwórczego i rolnego. Jeżeli chodzi o pozostałe nakłady, ustalenie jasnych celów i ocena wyników pomogłoby podnieść skuteczność wydatków publicznych. Skoro na dłuższą metę niemożliwe jest uniknięcie realokacji sektorowych, rząd powinien dążyć do eliminacji pomocy państwowej pozbawionej jasnego celu innego niż podtrzymywanie przy życiu poszczególnych sektorów. Rządowe plany ograniczenia pomocy publicznej dla restrukturyzacji przemysłu przy jednoczesnym zwiększeniu pomocy

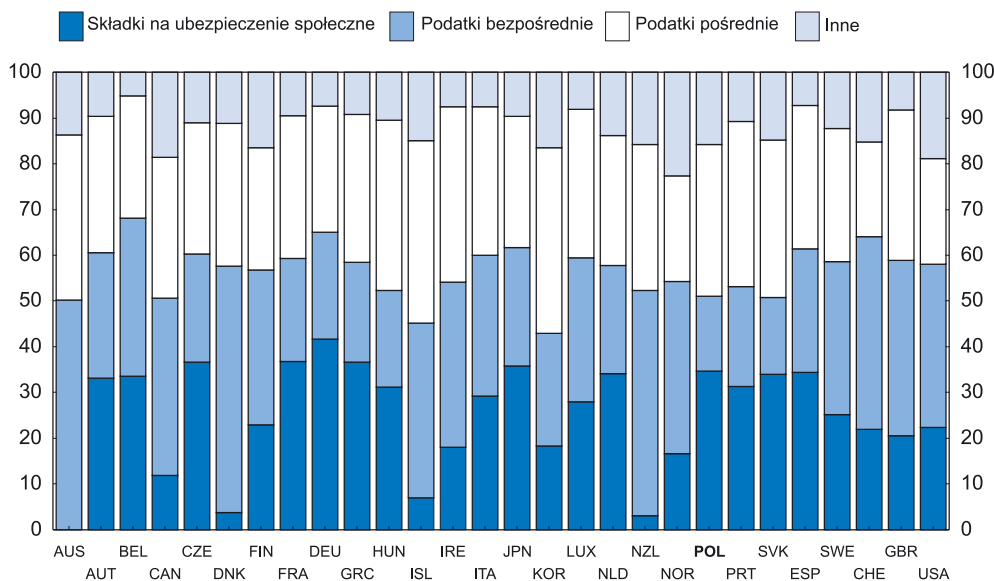


„horyzontalnej” – której cel nie jest związany z konkretną dziedziną przemysłu, jak np. wsparcie dla innowacji – są potrzebne, powinny jednakże sięgać dalej (patrz Rozdział 5). Decyzja podjęta w ramach budżetu na rok 2006 odnośnie do zwiększenia dopłat na paliwo dla rolników jest oczywistym krokiem w niewłaściwą stronę.

## Uproszczenie systemu podatkowego

Osiągnięcie stabilności fiskalnej kosztem zwiększenia obciążeń podatkowych nie jest dla Polski dobrym rozwiązaniem. Mimo iż trudno jest określić optymalne stawki podatkowe dla danego kraju, według literatury przedmiotu poziom podatków w Polsce jest już za wysoki, podobnie jak w wielu innych nowych państwach członkowskich UE (Mitra i Stern, 2003; Bernardi i Chandler, 2004). Stosunek podatków do PKB plasuje się poniżej średniego poziomu dla UE-25, jednak nie średniej dla nowych państw członkowskich (Komisja Europejska, 2005b). W ostatniej dekadzie Polska wprowadziła do systemu podatkowego szereg zmian. Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) zostały obniżone przy jednoczesnym poszerzeniu bazy podatkowej. W szczególności do 19% zmniejszona została górna ustawowa stawka podatkowa podatku CIT, plasując się wśród najniższych stawek w państwach UE, ale ponownie nie w porównaniu z nowymi państwami członkowskimi. Stawki podatków pośrednich zostały podwyższone w celu dostosowania ich do poziomu UE. Podniesiono składki na ubezpieczenie społeczne. Ogólnie rzecz biorąc, polski system podatkowy charakteryzuje się jednym z największych udziałów składek na ubezpieczenia społeczne wśród państw OECD, podczas gdy podatki bezpośrednie stanowią zaledwie niewielką część dochodów budżetowych (Wykres 3.9). Konsekwencją tego stanu rzeczy jest bardzo duży klin podatkowy (Wykres 3.10)<sup>5</sup>, co stanowi ważny czynnik zniechęcający do

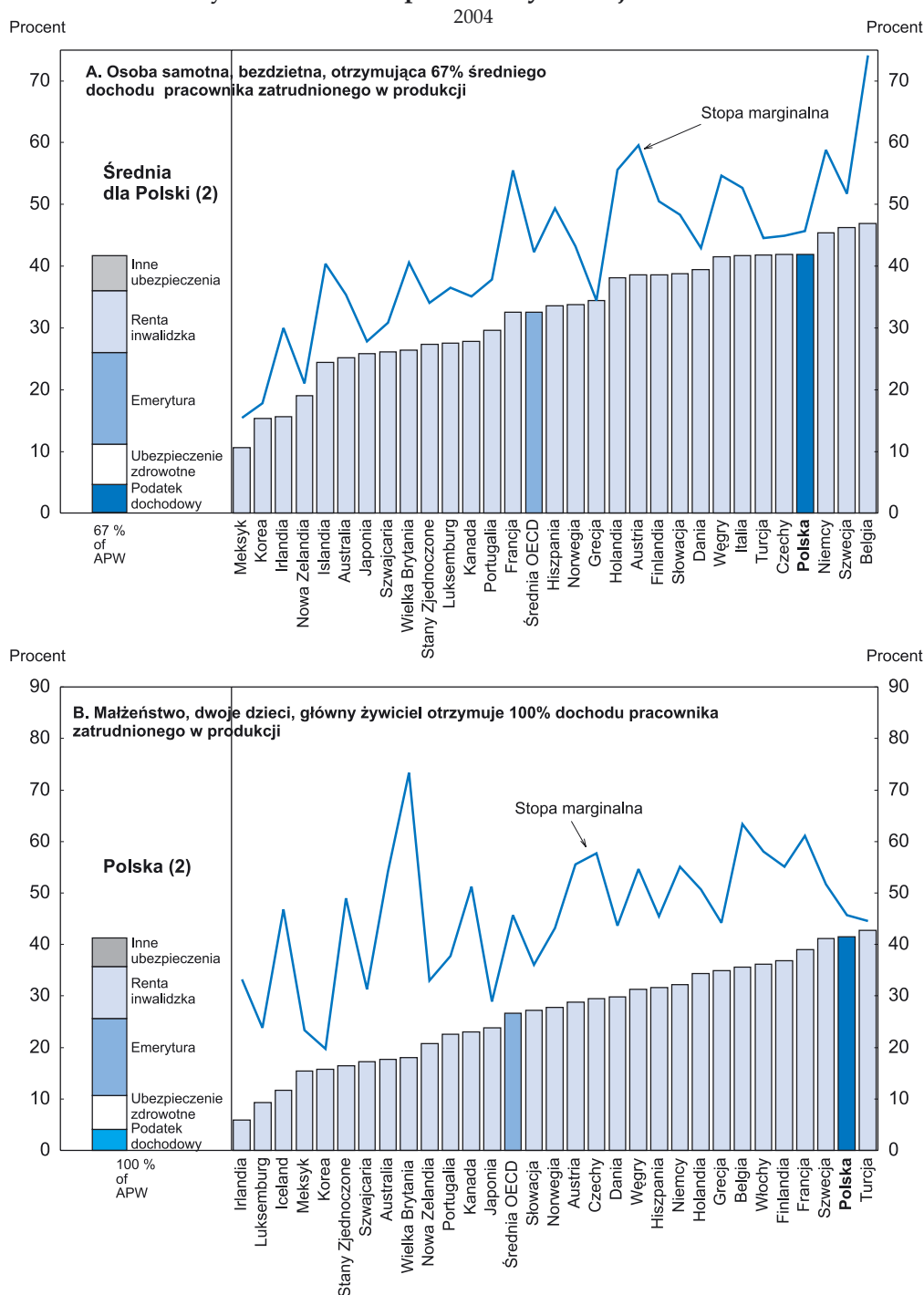
Wykres 3.9. **Struktura wpływów podatkowych wg głównych typów podatków**  
Procent bieżących wpływów, 2004<sup>1</sup>



1. 2001 dla Nowej Zelandii; 2003 dla Szwajcarii.

Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook 79.



Wykres 3.10. Klin podatkowy w krajach OECD<sup>1</sup>

1. Średnia wartość klina stanowi sumę składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przez pracowników i pracodawców oraz podatku dochodowego od osób fizycznych jako procent kosztów pracy brutto, tj. wynagrodzenia brutto i płaconych przez pracodawcę składek na ubezpieczenie społeczne. Krańcową wartość klina podatkowego stanowi procent kosztów pracy brutto, tworzonych przez zwiększone składki płacone przez pracodawcę i pracobiorcę na ubezpieczenie społeczne i podatek dochodowy, wynikające z podwyżek wynagrodzenia netto.

2. Szacunki OECD.

Źródło: OECD, baza danych Opodatkowanie wynagrodzeń oraz szacunki OECD.

zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy (OECD, 2004). Znaczna część klina podatkowego jest skutkiem niektórych składek na ubezpieczenia społeczne, jak np. składek na renty inwalidzkie, które, jak to omówiono powyżej, mogłyby zostać ograniczone poprzez głębszą reformę systemu.

System podatkowy nie tylko powoduje znaczne deformacje ekonomiczne, ale jest też bardzo złożony. Pomimo przeprowadzonych w ostatnich latach reform, utrzymanych zostało wiele zwolnień i obniżek podatkowych, chociaż PIT ma jedynie trzy przedziały dochodów i trzy stawki podatkowe. Taka złożoność systemu niesie ze sobą przynajmniej trzy implikacje. *Po pierwsze*, powoduje niepewność odnośnie skutków decyzji agentów (konsumpcja, inwestycje i podaż siły roboczej). *Po drugie*, może być częściowo przyczyną wysokich kosztów administracyjnych pobierania podatków (Tabela 3.5). *Po trzecie*, zmniejszona jest baza podatkowa. W związku z tym z zadowoleniem należy powitać możliwość od stycznia 2005 r. publikacji przez urzę-

Tabela 3.5. Wskaźniki kosztów administracyjnych pobierania podatków

	Koszty administracyjne jako procent pobranych podatków	Liczba obywateli przypadająca na pełnoetatowego pracownika	Ilość siły roboczej przypadająca na pełnoetatowego pracownika	Zgłoszone zaległości podatkowe brutto jako procent pobranych podatków netto
	2002	2003	2003	2002
Australia	1,19	1 016	512	9,3
Austria	0,72	929	450	9,6
Belgia	1,00	476	207	14,6
Kanada	1,20	810	425	8,4
Czechy	2,08	700	351	49,7
Dania	0,73	651	348	4,9
Finlandia	0,67 <sup>1</sup>	820	415	6,6
Francja	1,44	788	358	16,1
Niemcy	..	665	324	2,6
Węgry	1,35	768	309	..
Irlandia	0,95 <sup>1</sup>	625	282	4,5
Włochy	..	1 202	510	..
Japonia	1,62	2 260	1 199	..
Korea	0,85	2 804	1 359	3,0
Holandia	1,76 <sup>1</sup>	629	320	..
Nowa Zelandia	1,17	853	425	4,0
Norwegia	0,59 <sup>1</sup>	716	374	4,0
<b>Polska</b>	<b>1,32</b>	<b>751</b>	<b>339</b>	<b>8,6</b>
Portugalia	1,68	778	402	43,5
Słowacja	1,46	929	458	39,7
Hiszpania	0,78	1 680	745	5,9(2001)
Szwecja	0,42 <sup>1</sup>	985	494	1,9
Wielka Brytania	1,15 <sup>1,2</sup>	730 <sup>3</sup>	360 <sup>3</sup>	17,2 <sup>2</sup>
Stany Zjednoczone	0,52 <sup>1</sup>	2 261	1 445	16,1

1. Baza dochodów obejmuje składki specjalne.

2. Dane Urzędu Skarbowego (IRD).

3. Dane Urzędu Skarbowego, cła i akcyzy (C&E).

Źródło: Administracja podatkowa w państwach OECD: Seria Informacji Porównawczych (2004), Centrum Polityki Podatkowej i Administracji.

dy podatkowe wiążących interpretacji prawnych. Niemniej jednak pomimo ograniczenia niektórych niejasności, decyzja ta nie zmniejsza ogólnej złożoności systemu, a może nawet zwiększyć koszty administracyjne, jeżeli wiążące interpretacje wciąż złożonego prawa skutkować będą sporami prawnymi.

Reformy podatkowe są w Polsce przedmiotem dyskusji. Ministerstwo Finansów ogłosiło plan uproszczenia systemu podatkowego i obniżenia składek na ubezpieczenia rentowe (renty inwalidzkie, rodzinne i wdowie, zasiłki pogrzebowe, patrz Rozdział 5) z 13% do 9% oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne z 2,45% do 1,8%. Plany partii większościowej w koalicji w kwestii uproszczenia i obniżenia stawek PIT nie zostały do tej pory przedstawione w sposób bardziej szczegółowy i będą musiały zostać zatwierdzone przez cały rząd, aby można je było wprowadzić w życie.

Z powodów proceduralnych wszelkie zmiany w składkach na ubezpieczenie społeczne wymagać będą przynajmniej jednego roku karencji. Zmiany powinny dążyć do uproszczenia systemu i ograniczenia wypaczeń bez powiększania obciążeń podatkowych. Pierwszeństwo powinna mieć reforma systemu ubezpieczeń społecznych, aby możliwe było zmniejszenie klina podatkowego. Taka reforma ogranicza koszty administracyjne i wywiera pozytywny wpływ na wzrost poprzez ograniczenie wypaczeń, szczególnie tych szkodzących motywacji do pracy, oszczędzania i inwestowania. Jakakolwiek reforma w tym obszarze powinna unikać powiększania deficytu oraz być wprowadzana jednocześnie z reformą systemu transferów, co omówiono powyżej i w Rozdziale 5.

## Absorpcja funduszy UE

Od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. nastąpił znaczny wzrost transferów z UE. Wartość środków przysługujących Polsce została ustalona w tzw. Pakiecie Kopenhaskim. Wartość transferów, które Polska „przyjmie” w sposób skuteczny, zależy jednak od możliwości państwa: 1) przedstawienia programów, które UE zgodzi się finansować, 2) wdrożenia tych programów, oraz 3) wypłacenia środków końcowym beneficjentom. W kwestii dwóch pierwszych punktów dostępne dane sugerują, że wyniki Polski plasują się nieco poniżej oczekiwań, bowiem otrzymała ona 40% funduszy przewidzianych na rok 2004, podczas gdy Komisja Europejska przewidywała wykorzystanie 50% alokacji (mimo iż część kwoty stanowią płatności bezpośrednie). Proces przekazywania funduszy końcowym beneficjentom był wolniejszy – 13,1% alokacji funduszy strukturalnych na lata 2004 i 2005 zostało skutecznie wydatkowanych (7,4% całości sumy na lata 2004–2006), co nie wygląda imponująco, ale znajduje uzasadnienie w tym, iż proces absorpcji jest z konieczności czasochłonny. W innych nowych państwach członkowskich, poza Estonią i Łotwą, absorpcja także postępowała powoli (Bank Światowy, 2006b). W Polsce, w celu przyspieszenia tempa absorpcji, utworzono ministerstwo odpowiedzialne za zarządzanie środkami unijnymi (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Po jego powstaniu tempo absorpcji rzeczywiście wzrosło, a 9% całej sumy na lata 2004–2006 zostało wydatkowanych do końca lutego 2006 r. Suma środków rzeczywiście przekazanych Polsce jest znacznie wyższa, ponieważ po wyrażeniu przez UE zgody na finansowanie projektów, dokonuje się płatności zaliczek, które muszą zostać zwrócone w przypadku, jeżeli pieniądze nie zostaną

wydatkowane. Ponadto część transferów to płatności bezpośrednie. Ogólnie rzecz biorąc, całkowite transfery z budżetu UE (od akcesji do końca 2005 r.) wyniosły 1% PKB (Tabela 3.6). Pomimo tego, iż wpływ finansowy netto przystąpienia Polski do UE jest dodatni, korzyści budżetowe akcesji nie są tak oczywiste, ponieważ:

- tylko część funduszy (transfery, których nie obejmuje zasada „dodatkowości”, WPR i Instrument Schengen) może być wykorzystywana do finansowania wydatków dokonanych wcześniej. Transfery, których dotyczy zasada „dodatkowości”, nie mogą zastępować istniejących wydatków; muszą zostać przeznaczone na nowe projekty. Dotyczy to transferów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz funduszy strukturalnych, co oznacza, że teoretycznie wydatki Polski powinny się zwiększyć przynajmniej o sumę przekazaną przez UE. W praktyce jednak wymóg ten nie jest zawsze spełniony z uwagi na fakt, iż trudno jest zagwarantować, że transfery nie są przeznaczane na finansowanie istniejących wydatków, szczególnie w zakresie nakładów na rozwój obszarów wiejskich. Transfery, których dotyczy zasada „dodatkowości” nie mają wpływu na budżet państwa, o ile polskie nakłady wynoszą tyle samo, co transfery. Mogą jednak mieć wpływ negatywny, jeżeli wydatki strony polskiej są wyższe niż suma transferów lub, z drugiej strony, mogą mieć pozytywny wpływ na budżet, jeżeli przynajmniej część tych wydatków i tak zostałaby poniesiona.

Tabela 3.6. Szacowany wpływ netto globalnych transferów z UE do Polski

Koniec 2005 r., procent PKB

	Globalne przepływy od maja 2004 do grudnia 2005 <sup>1</sup>
<b>A. Wpłaty do budżetu unijnego i na instytucje</b>	<b>1,01</b>
<b>B. Transfery z UE do Polski</b>	<b>1,74</b>
1. Transfery objęte zasadą <b>dodatkowości</b>	1,01
<i>Rozwój obszarów wiejskich</i>	0,26
<i>Fundusze strukturalne</i>	0,44
<i>Pomoc przedakcesyjna</i>	0,31
2. Inne transfery	0,42
<i>WPR</i>	0,24
<i>Strategie wewnętrzne</i>	0,06
<i>Fundusze spójności</i>	0,12
3. Kompensacje	
<b>C. Wpływ netto na Polskę (B-A)</b>	<b>0,31</b>
<b>D. Szacowane całościowe koszty współfinansowania</b>	<b>0,73</b>
<b>E. Wpływ netto na budżet</b>	<b>0,22</b>
Zakładając, że wszystkie wydatki finansowane przez UE zostałyby i tak poniesione (B-A)	0,73
Zakładając, że tylko transfery objęte zasadą dodatkowości powodują zwiększenie wydatków budżetu (B.2+B.3-A)	-0,28
Zakładając, że wszystkie transfery powodują kompensacyjne zwiększenie wydatków (B.3-A)	-0,70
Zakładając, że wszystkie transfery powodują zwiększenie wydatków i że współfinansowanie kosztów stanowi dodatek netto do wydatków (B.3-A-D)	-0,92

1. Całkowite przepływy jako procent szacowanego PKB od maja 2004 r. do grudnia 2005 r. w wartościach liczbowych.

Źródło: szacunki OECD w oparciu o dane na temat przepływów finansowych uzyskane z Ministerstwa Finansów, grudzień 2005 r.

- Wiele programów musi być współfinansowanych ze środków publicznych lub prywatnych. Fundusze unijne mogą być wykorzystywane do sfinansowania 75% lub 85% wartości projektu, w zależności od funduszu. Współfinansowanie wydatków może też pochodzić z istniejących linii budżetowych.
- Pomimo iż fundusze unijne przekazywane są budżetom samorządowym przez budżet państwa, wpływu na ten budżet nie mają. W przypadku budżetów samorządowych mogą mieć jednak wpływ na przepływy finansowe, z uwagi na system prefinansowania. Po zaakceptowaniu programu przez Komisję Europejską wypłacana jest zaliczka w wysokości 16%, reszta środków jest przekazywana dopiero po faktycznym poniesieniu kosztów. Wynikiem tego jest konieczność prefinansowania programów. W Polsce środki na prefinansowanie pochodzą z budżetu państwa i przekazywane są za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). System ten powoduje, iż samorzady lokalne mogą odczuwać przejściowe trudności, zanim otrzymają zwrot poniesionych wydatków.

Jeżeli fundusze wykorzystywane są na finansowanie istniejących lub nowych wydatków, które i tak zostałyby poniesione, ogólny wpływ na deficyt (od maja 2004 r. do grudnia 2005 r.) może wynieść +0,75 procenta PKB. W najgorszym wypadku, tzn. jeżeli fundusze wykorzystane zostały na finansowanie wydatków, które w innym przypadku nie zostałyby poniesione, i jeżeli współfinansowanie stanowiło dodatek netto do wydatków, ujemny bilans wyniósłby niemal 1% PKB.

Wpływ transferów finansowych z UE zależy nie tylko od zdolności państwa do wydajnej absorpcji funduszy, ale także od ich skutecznego wykorzystania. Fundusze unijne powinny podlegać tej samej dyscyplinie, co pozostałe środki publiczne, tzn. istnieje potrzeba jasnego określenia celów i ustalenia priorytetów. Idealnie byłoby, gdyby dyskusje na temat wykorzystania funduszy zostały zintegrowane w ramach procesu opracowywania wieloletniego budżetu państwa. Ponieważ w Polsce nie istnieje budżet wieloletni, sposoby wykorzystania środków unijnych były ustalane niezależnie od innych środków publicznych, w formie dokumentu przygotowanego przez Ministerstwo Gospodarki, przy współpracy KE. Wskutek tego niektóre ustalone wydatki mogą mieć niski priorytet z uwagi na ogólne ograniczenia budżetowe. Problem ten staje się bardziej dotkliwy z uwagi na fakt, iż istnieje duże prawdopodobieństwo, że wydatki finansowane częściowo ze środków unijnych generować będą dalsze koszty po stronie wydatków publicznych, czy to z powodu współfinansowania, czy też dlatego, że ostateczny koszt programu został niedoszacowany. W celu ograniczenia ryzyka z tym związanego, rząd powinien ustalać priorytety, a środki nie objęte zasadą „dodatkowości” wykorzystywać na potrzeby finansowania istniejących zobowiązań traktowanych bardzo priorytetowo (lub finansować istniejące zobowiązania wówczas, gdy uwolnione środki mogą zostać przeniesione na zobowiązania o wysokim priorytecie). Środki objęte zasadą „dodatkowości” powinny być wykorzystywane do finansowania nowych wydatków o wysokim priorytecie. Fakt, że wydatki finansowane są ze środków unijnych oraz że niektóre środki nie mogą służyć finansowaniu istniejących wydatków, nie powinien być powodem ustalania nowych wydatków o niskim priorytecie lub mających niejasne cele.

### Ramka 3.4. Podsumowanie zaleceń w zakresie osiągnięcia stabilności fiskalnej

#### Osiągnięcie średnioterminowej stabilności fiskalnej

Wprowadzić wieloletnie cele dla deficytu sektora finansów publicznych i zasady dotyczące kształtowania się wydatków publicznych.

Zapewnić, by regulacje nie stały na przeszkodzie akumulacji środków w otwartych funduszach emerytalnych. Ponownie rozważyć kwestię specjalnego traktowania w zakresie emerytur przysługującego niektórym grupom oraz unikać tworzenia nowych wyjątków.

Kontynuować reformy systemu ochrony zdrowia i udoskonalić zarządzanie finansami szpitali.

Wyjaśnić różne koncepcje stosowane w kwestii deficytu i zadłużenia. Publikować terminowe i przejrzyste informacje na temat poszczególnych koncepcji.

#### Kontrolowanie wydatków publicznych

Ustalić priorytety w zakresie wydatków.

Środki, włącznie ze środkami pochodzącymi z transferów z UE, wykorzystywać wyłącznie na finansowanie celów o wysokim priorytecie. Zwiększyć wysiłki w kwestii oceny ich skutków.

Dokonywać oceny pomocy publicznej w sposób równie surowy, jak w przypadku innych wydatków publicznych i eliminować jej nieskuteczne formy. Ograniczyć odgórną pomoc publiczną. Ograniczyć dotacje na KRUS i zmierzać w kierunku połączenia go z systemem powszechnym.

Kontynuować reformowanie systemu ubezpieczeń społecznych. Dalej wzmocniać związek pomiędzy stopniem niezdolności do pracy i poziomem renty inwalidzkiej oraz wdrożyć plany wycofania programów wczesnej emerytury. Zwiększyć skuteczność publicznych służb zatrudnienia poprzez opracowanie programu systematycznej oceny prowadzonej polityki i zwiększenie efektywności pracowników.

Kontynuować strategię zmierzającą do zmniejszenia zatrudnienia w sektorze publicznym, szczególnie w administracji publicznej. Ograniczyć podwyżki wynagrodzeń w sektorze publicznym poprzez ograniczenie podwyżek ogólnych i powiązanie podwyżek indywidualnych z wynikami pracy.

#### Udoskonalenie systemu podatkowego

Ograniczać deformacje poprzez zmniejszenie klina podatkowego dzięki skoncentrowaniu cięć podatkowych na składkach na ubezpieczenie społeczne. Zapewnić, by był to główny cel wszelkich planów reform systemu podatkowego.

Uprościć system podatkowy w celu ograniczenia kosztów administracyjnych i zgodności.



## Przypisy

1. Wartość stosunku zadłużenia do PKB odnosi się do definicji zgodnej z metodologią Traktatu z Maastricht. Prognozy Ministerstwa Finansów co do wzrostu PKB na rok 2006 odpowiadają wartości 5,4%.
2. Decyzja ta została podjęta w roku 2004, kiedy oczekiwano, że deficyt przekroczy 5% PKB.
3. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej klasyfikuje wydatki na renty inwalidzkie i rodzinne dla osób w wieku emerytalnym jako wydatki na osoby niepełnosprawne i rodziny, podczas gdy Eurostat postrzega je jako świadczenia emerytalne. Baza danych OECD w zakresie wydatków socjalnych opiera się na danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ale na potrzeby bazy danych na rok 2006 przyjęto dane Eurostatu.
4. Efekt ten mierzy zmiany w liczebności emerytów w stosunku do części społeczeństwa w wieku 65 lat i powyżej.
5. Podatki pośrednie także stanowią znaczną część dochodów budżetowych.

## Bibliografia

- Bernardi, L. i Chandler M. (2004), „Main Tax Policy Issues in the New Members of the EU”, Working Paper, Uniwersytet w Pawii.
- Komisja Europejska (2005a), „Report - State Aid Scoreboard”, Bruksela.
- Komisja Europejska (2005b), „Structure of the Taxation Systems in the European Union”, Luksemburg.
- Komisja Europejska (2006), „The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment transfers (2004-2050)”, Raport Specjalny n°1/2006, Bruksela.
- MFW (2005), „Republic of Poland: Selected Issues”, Waszyngton, DC.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005), „Employment in Poland 2005”, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2006), „Convergence Programme 2005 Update”, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu (2003), „Privatisation Programme for Treasury Assets Until 2006”, Warszawa.
- Mitra, P. i Stern N. (2003), „Tax System in Transition”, World Bank Policy Research Working Paper No. 2947, Waszyngton, D.C.
- OECD (2000), *Economic Survey of Poland*, Paryż.
- OECD (2003), *Transforming Disability into Ability*, Paryż.
- OECD (2004), *Economic Survey of Poland*, Paryż.
- OECD (2005a), *Health at a Glance - OECD Indicators 2005*, Paryż.
- OECD (2005b), *Pensions at a Glance*, Paryż.
- OECD (2006a), *Sickness, Disability and Work: Improving opportunities in Norway, Poland and Switzerland*, planowana publikacja, Paryż.
- OECD (2006b), „Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers?”, planowana publikacja, Paryż.
- Rae, D. (2005), „How to Reduce Sickness Absences in Sweden: Lessons from International Experience”, OECD Economic Department Working Paper No. 442, Paryż.
- Republic of Poland (2005), „National Reform Programme for 2005–2008 to implement the Lisbon Strategy”, 28 December, Warszawa.
- World Bank (2006a), „Selected Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic Countries 2005”, forthcoming, Waszyngton, D.C.
- World Bank (2006b), „World Bank EU8 Quarterly Report February 2006”, Waszyngton, D.C.



## Rozdział 4

# Edukacja i szkolenia: Stymulowanie rozwoju i adaptacja kapitału ludzkiego

*Efektywny system edukacji i szkolenia jest istotny zarówno ze społecznego, jak i gospodarczego punktu widzenia. Jego rola w polskiej gospodarce polega na wyposażeniu obecnej i przyszłej siły roboczej w umiejętności umożliwiające zarówno zapewnienie ciągłego wzrostu produktywności, jak i redystrybucję środków w miarę postępu zmian strukturalnych. Rozpoczęte pod koniec lat 90. istotne reformy mające na celu decentralizację szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego dobiegają końca, natomiast liczba uczniów gwałtownie maleje. Reformy te, jak i wyniki badań PISA, skupiły uwagę na kwestii kontroli jakości i umiejscowienia kształcenia zawodowego. Obie kwestie są również istotne z punktu widzenia szkolnictwa wyższego, które w ciągu ostatnich 15 lat rozrosło się czterokrotnie, wraz z ekspansją uczelni niepublicznych. Problemem stało się także zapewnienie równowagi pomiędzy finansowaniem publicznym i prywatnym. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym również jest niskie i, jak wszędzie, zdaje się dotyczyć przede wszystkim grup już stosunkowo dobrze wykształconych. Nie wydaje się też, by miało większy wpływ na doskonalenie kapitału ludzkiego w grupach starszych i słabiej wykształconych.*

**W** ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci zaszły istotne zmiany w polskiej gospodarce i społeczeństwie, co oznacza, że system szkolnictwa funkcjonuje obecnie w zupełnie innym świecie niż 20 lat temu. Podczas gdy społeczeństwo ma wiele celów, które polityka edukacyjna powinna realizować, w chwili obecnej oznacza to przede wszystkim przygotowanie obywateli do funkcjonowania w gospodarce – w szczególności przyczyniając się do zapewnienia optymalnego dopasowania podaży i popytu na rynku pracy. Oznacza to jednak również inwestowanie w umiejętności i wiedzę konieczne do promocji i realizacji niezbędnych zmian strukturalnych, innowacji i wzrostu, jak również zachęcanie do nauki i umożliwianie kształcenia oraz adaptacji do zmian gospodarczych poprzez życie zawodowe.

Jak już wspomniano w Rozdziałach od 1 do 5, wysoka stopa bezrobocia stanowi kluczowe wyzwanie dla polityki gospodarczej w Polsce. Istnieje wyraźny związek pomiędzy rezultatami edukacji a niektórymi grupami najbardziej obecnie dotkniętymi bezrobociem lub niską aktywnością zawodową. Dotyczy to zarówno osób powyżej 45 lub 50 roku życia, z których wiele mogło już „wyjść” z zasobu siły roboczej, i ludzi młodszych, w pierwszych latach po zakończeniu edukacji, wśród których stopa bezrobocia również jest wysoka.

Ważną kwestią dla młodszej z tych grup jest to, w jakim stopniu doświadczenie zawodowe jej przedstawicieli da się wytłumaczyć zdobytym wykształceniem i osiągnięciami edukacyjnymi, w zestawieniu z bardziej ogólnymi uwarunkowaniami na rynku pracy, w zakresie ustawodawstwa i w sferze instytucjonalnej. W jaki sposób kształtujący się system edukacyjny może najlepiej poprawić perspektywy zawodowe przyszłych uczestników rynku pracy? Ponadto, nawet jeżeli dla wielu u podstaw problemu leży uzyskanie wykształcenia, jaki rodzaj polityki w zakresie edukacji i szkolenia jest odpowiedni, zarówno dla bezrobotnych, jak i dla tych obecnie zatrudnionych, zwłaszcza we wrażliwych sektorach lub regionach? Dla starszej grupy – jak mogą powrócić na rynek pracy, jeżeli umiejętności, które były kluczowe dla ich poprzedniego zawodu są obecnie przestarzałe, a ogólny poziom ich wykształcenia (w tym poziom ich wiedzy) jest być może niewystarczający nawet dla zawodów nie wymagających szczególnych umiejętności?

System edukacyjny w Polsce nie jest statyczny, wręcz przeciwnie, od 1990 r. zmienił się znacznie i przeszedł przez trzy istotne fazy rozwoju. *Po pierwsze*, musiał stawić czoła gwałtownemu spadkowi liczby uczniów, co było efektem znaczącego spadku liczby urodzeń po roku 1990. *Po drugie*, w ramach reorganizacji szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego przeprowadzonej w latach 1998–1999 wprowadzono zdecentralizowaną strukturę zarządzania. *Po trzecie*, liczba osób korzystających ze szkolnictwa wyższego wzrosła co najmniej czterokrotnie, z czego większość trafiła do setek nowych szkół prywatnych, rodząc pytania dotyczące kontroli jakości i sposobów finansowania. Kwestie te mogą być również istotne z punktu widzenia prywatnych instytucji kształcenia ustawicznego, podczas gdy placówki

publiczne wydają się stosować jedynie pasywne rozwiązania, słabo przygotowując do rynku pracy, szczególnie grupy zawodowe najbardziej narażone na bezrobocie.

Niniejszy rozdział koncentruje się na omówieniu kwestii zwrotu z edukacji i przedstawieniu przeglądu struktury systemu edukacyjnego w Polsce; następnie omawia jego organizację i efektywność, rozpatrując je kolejno z punktu widzenia różnych poziomów kształcenia i szkolenia. Efektywność systemu edukacji jest złożoną funkcją wielu zmiennych (i nie należy jej mierzyć wyłącznie w kategoriach ekonomicznych), z których nie wszystkie da się odpowiednio omówić w niniejszym Przeglądzie; dlatego też zalecenia (patrz Ramka 4.4, na końcu rozdziału) obejmują główne czynniki, takie jak dystrybucja zasobów, organizacja i kontrola jakości, a nie bardziej szczegółowe zalecenia w zakresie metod nauczania i szkolenia, metod oceny programów szkolnych itp., które mogłyby stanowić wynik dokładniejszego badania<sup>1</sup>.

## Zwrot z edukacji

Wszystkie państwa OECD zapewniają znaczną część edukacji bezpłatnie, ponieważ przynosi to znaczące korzyści zarówno ogółowi społeczeństwa, jak i jednostce. W Polsce w ciągu ostatnich 15 lat zwrot z edukacji w przypadku osób prywatnych prawdopodobnie wzrósł. W roku 1993 76% ankietowanych w badaniu opinii publicznej przyznało, że warto się kształcić; w 2004 r. liczba odpowiedzi twierdzących na to pytanie wzrosła do 93% (CBOS, 2004). Wydaje się, że w tym samym okresie wzrósł również zwrot z edukacji, przynajmniej uwzględniając stosunkowo nieprecyzyjną miarę różnic pomiędzy zarobkami a wskaźnikami zatrudnienia osób o różnym poziomie wykształcenia i w różnych zawodach<sup>2</sup>. W rzeczywistości rosnące różnice według zawodów są wyraźniejsze niż różnice w odniesieniu do poziomu wykształcenia (Tabela 4.1). Za tę sytuację odpowiedzialne są

Tabela 4.1. Dochody wg grup zawodów i wykształcenia

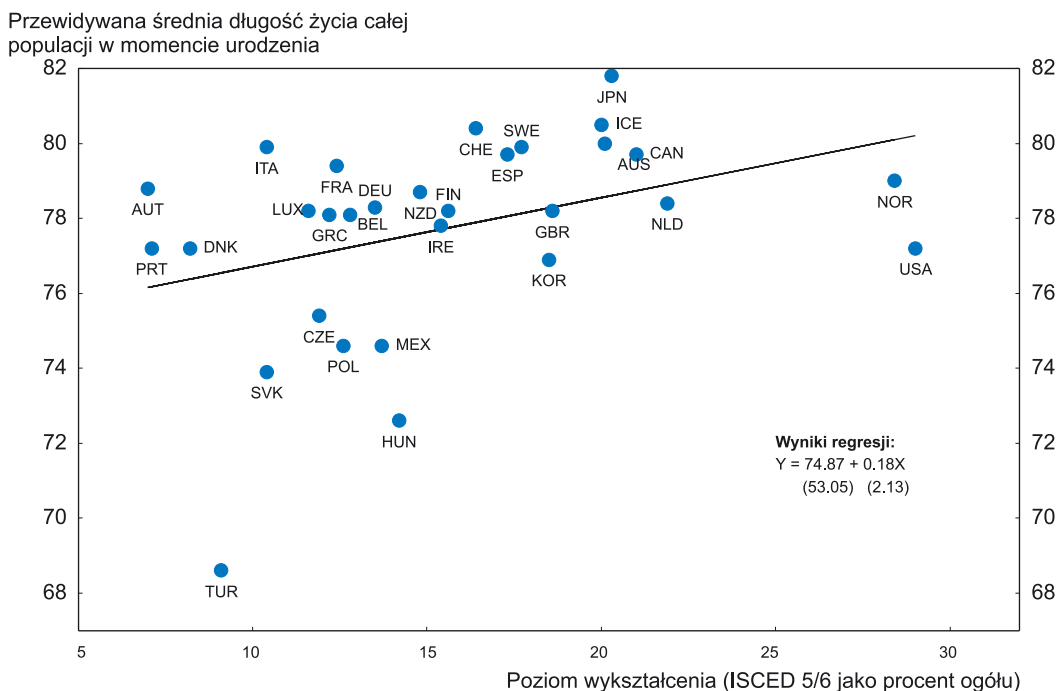
	1996	2002
	W procentach średnich dochodów	
Wg grup zawodów:		
Wyżsi urzędnicy i kierownicy	182	233
Specjaliści	118	133
Technicy i inny średni personel	102	102
Pracownicy biurowi	91	89
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	98	89
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	96	84
Rolnicy i ogrodnicy	78	67
Usługodawcy i handlowcy	70	60
Pracownicy niewykwalifikowani	68	59
Wg poziomu wykształcenia:		
Wyższe	144	151
Policealne i średnie zawodowe	99	91
Średnie ogólnokształcące	99	94
Zawodowe	89	77
Podstawowe	83	71

Źródło: Główny Urząd Statystyczny i Bank Światowy (2004), *Szkolnictwo wyższe w Polsce*.

prawdopodobnie dwa czynniki: sam rynek pracy stał się bardziej konkurencyjny, co niesie za sobą większe korzyści wynikające z różnic w osiąganych wynikach pracy niż z różnic w wykształceniu. Gwałtowny rozwój szkolnictwa wyższego oznacza natomiast, że osoby, które w przeszłości uzyskiwałyby jedynie wykształcenie średnie ogólne lub policealne zawodowe, w chwili obecnej uzyskują wykształcenie wyższe, w związku z czym wzrasta zróżnicowanie wewnątrz grupy osób z wykształceniem wyższym.

Trudniej jest zmierzyć korzyści społeczne płynące z edukacji w Polsce. Większość badań wykazuje, że na poziomie edukacji przedszkolnej, podstawowej i średniej korzyści społeczne przeważają nad korzyściami prywatnymi, jednak tendencja ta jest mniej wyraźna w przypadku szkolnictwa wyższego (Blöndal i in., 2002). Korzyści wynikają zarówno z wpływów do finansów publicznych, ponieważ osoby zarabiające więcej odprowadzają większą część swoich dochodów w ramach podatku dochodowego, jak i z podwyższonej efektywności, ponieważ wzrost ogólnego poziomu wykształcenia skutkuje zwiększoną wydajnością i przyczynia się do wzrostu produktywności. Wykształcenie zwykle jest ważne dla społeczeństw również ze względów pozagospodarczych i często obserwuje się związek pomiędzy wykształceniem a zdrowiem, taki jak przewidywana długość życia (choć zakres, w jakim są one powiązane przyczynowo lub działają w powiązaniu z zarobkami nie jest jasny – patrz Doyle i in., 2005), (Wykres 4.1). Trudność w odnoszeniu zasad rynkowych do edukacji zwiększa potrzebę wypracowania odpowiednich metod motywacji i struktur organizacyjnych.

Wykres 4.1. Przewidywana długość życia a poziom wykształcenia  
2002



Źródło: OECD, Baza danych zdrowia.



## Struktura systemu edukacyjnego w Polsce

Obowiązkowa edukacja w pełnym wymiarze obowiązuje w Polsce od 6 do 16 roku życia, obejmując roczną „zerówkę”, szkołę podstawową i gimnazjum. Edukacja w pełnym wymiarze nie jest obowiązkowa powyżej 16 roku życia, jednakże od roku 1997 Konstytucja wymaga kontynuowania edukacji do 18 roku życia, przynajmniej w niepełnym wymiarze, w formach szkolnych lub pozaszkolnych. Niepełna 40% dzieci w wieku 3–5 lat objętych jest różnymi formami edukacji przedszkolnej, z czego większość to dzieci w dużych skupiskach miejskich. Na poziomie ponadgimnazjalnym dzieci mają wybór pomiędzy liceami, technikami lub zasadniczymi szkołami zawodowymi. Wzrosła przewaga liczby dzieci uczęszczających do szkół ogólnokształcących nad liczbą dzieci wybierających średnie szkoły zawodowe, ponieważ uważa się, iż licea ogólnokształcące zapewniają lepsze przygotowanie do egzaminów *maturalnych* zdawanych zazwyczaj w wieku 19 lat, które stanowią warunek przyjęcia do szkół wyższych. Ta struktura szkolnictwa podstawowego i średniego jest stosunkowo nowa: w latach 1991 i 1998 przeprowadzone zostały duże reformy. Istotną zmianą wprowadzoną w roku 1999 była likwidacja wyboru między ścieżkami zawodowymi i ogólnokształcącymi po ukończeniu szkoły podstawowej połączona z utworzeniem jednolitych gimnazjów i opóźnieniem momentu dokonywania wyboru do wieku 15/16 lat (do roku 1998 do szkół podstawowych uczęszczało się do wieku 14/15 lat). Obecny system ogólnokrajowych egzaminów pod koniec szkoły podstawowej i gimnazjum wprowadzony został dopiero w 2002 r. (wcześniej *matura* była pierwszym egzaminem ogólnokrajowym), natomiast w 2005 r. po raz pierwszy przeprowadzono pisemną część egzaminu *maturalnego* w charakterze egzaminu zewnętrznego; ponadto kwalifikacje zawodowe uzyskiwane w zasadniczych szkołach zawodowych i technikach są obecnie nadawane po odbyciu egzaminów zewnętrznych, z których pierwszy przeprowadzono w 2004 r. Zmiana w wyborze ścieżki zawodowej i wprowadzenie egzaminów krajowych mogą przyczynić się do podwyższenia ogólnej efektywności szkolnictwa (Ramka 4.1).

Mierzone w stosunku do PKB całkowite wydatki na edukację w Polsce są dość typowe dla krajów OECD (Tabela 4.3). Tak jak w większości państw, udział wydatków prywatnych w sektorze edukacji jest nieznaczny, z wyjątkiem szkolnictwa wyższego. Na poziomie podstawowym i średnim względne wynagrodzenia nauczycielskie odbiegają daleko od międzynarodowych standardów. W stosunku do PKB *per capita*, niższe występują tylko w Islandii i na Słowacji (OECD, 2005d, p. 356). Inną nietypową cechą jest brak istotnego zróżnicowania wynagrodzeń między szkołami podstawowymi, gimnazjami i szkołami średnimi: w Polsce są one zasadniczo jednakowe (różnią się jedynie w zależności od stażu zawodowego i innych czynników), podczas gdy w większości państw różnią się o 20–30%. Czas pracy nauczycieli jest nieco krótszy od średniej OECD, jednak mieści się w granicach średniej europejskiej, z wyjątkiem szkół podstawowych, gdzie należy do najniższych.

Mimo że wynagrodzenia nauczycieli są niskie, pod względem zatrudnienia są oni dobrze chronieni przez Kartę Nauczyciela (Ramka 4.2), przyjętą w 1982 r. i znacznie zmodyfikowaną w ramach reformy 1998 r. w celu udoskonalenia struktury awansu zawodowego (było to jednym z zaleceń *Przeglądu OECD Narodowej*

*Polityki Edukacyjnej w Polsce z 1995 r.*). W rezultacie nauczyciele pracują obecnie w ramach czterostopniowej struktury, w której (na wniosek) po spełnieniu wymogów w zakresie kwalifikacji i stażu pracy otrzymują automatyczny awans i podwyżkę. Wynagrodzenia nauczycielskie mogą się różnić również z innych przyczyn, takich jak prowadzenie zajęć dodatkowych oraz praca w określonych miejscach lub nauczanie określonych przedmiotów. Dodatki mogą być również wypłacane w oparciu o wyniki pracy nauczycieli, jak również z tytułu zatrudnienia na obszarach wiejskich. Nie wypłaca się dodatków wyrównujących różnice kosztów życia w różnych rejonach kraju, mimo iż różnice te są znaczne; nie przyznaje się ich również w celu przyciągnięcia nauczycieli do dziedzin wiedzy lub miejsc, w których jest ich niedobór.

Stosunkowo duże zmiany zaszły w zakresie decentralizacji organizacji i finansowania edukacji. Oświata finansowana jest przez samorządy lokalne z subwencji ogólnej otrzymywanej z budżetu państwa. W ramach obecnego systemu obowiązującego od roku 2000, subwencja przyznawana jest w oparciu o liczne ilościowe wskaźniki edukacyjne. Nie bierze się pod uwagę średniej wielkości szkoły, stosunku liczby uczniów do liczby nauczycieli oraz intensywności dowożenia uczniów do szkół, mimo iż wszystkie te czynniki mają wpływ na koszty świadczenia usług edukacyjnych (Swianiewicz i in., 2005). Szczegółowy algorytm publikowany jest co roku w rozporządzeniu Ministra Edukacji<sup>3</sup>. Istnieją pewne anomalie, których głównym przykładem jest fakt, iż za wskaźnik zasobów wymaganych dla edukacji specjalnej uważa się liczbę dzieci uczęszczających do szkół specjalnych, a nie liczbę dzieci o specjalnych potrzebach. Stanowi to zachętę do wysyłania dzieci o szczególnych potrzebach do szkół specjalnych, mimo iż dla wielu z nich może to nie być najlepszym rozwiązaniem. Algorytm nie uwzględnia żadnego wskaźnika dla edukacji przedszkolnej poniżej 6 roku życia, utrudniając tym samym samorządom lokalnym reagowanie na duży lokalny popyt na takie placówki.

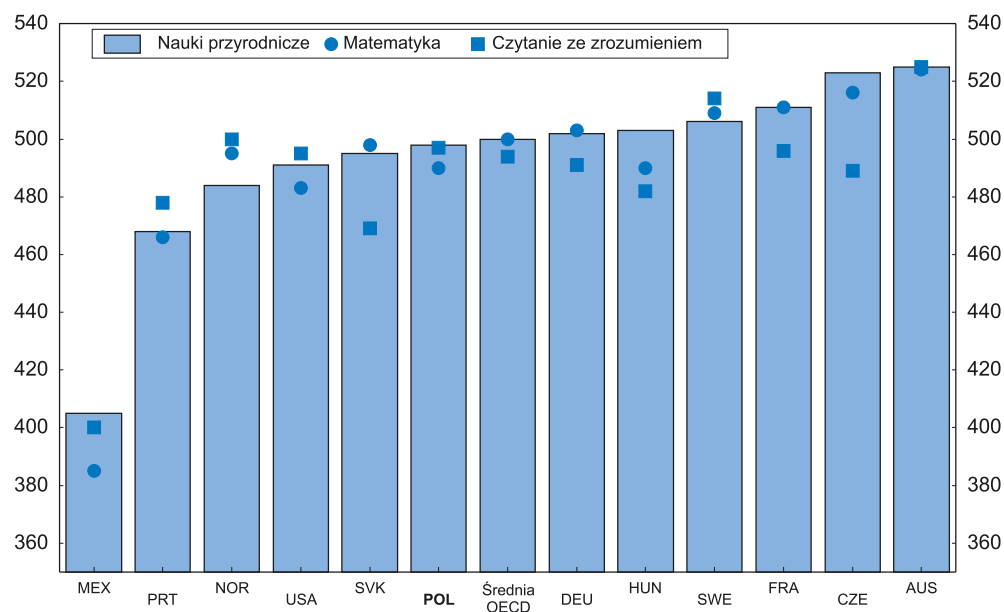
#### Ramka 4.1. Osiągnięcia edukacyjne

Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD (PISA) umożliwia międzynarodowe porównanie dzieci w wieku 15 lat pod względem ich umiejętności w zakresie matematyki, nauk przyrodniczych oraz czytania ze zrozumieniem. Testy koncentrują się w szczególności na umiejętnościach uczniów w zakresie rozwiązywania problemów w każdej z wymienionych dziedzin. We wszystkich badanych dziedzinach polskie wyniki są zbliżone do średniej OECD (Wykres 4.2). Statystyki te odnoszą się do średnich krajowych: zróżnicowanie wewnątrz państw jest duże w porównaniu z różnicami pomiędzy krajami – w dziedzinie matematyki ponad jedna trzecia polskich uczniów uzyskała wyniki wyższe niż średnia w Szwajcarii, państwie o najwyższych wynikach, a jedna trzecia szwajcarskich dzieci uzyskała wyniki niższe od średniej polskiej.

Wyniki te są znacząco lepsze niż wyniki polskich uczniów uzyskane w pierwszym badaniu PISA w 2000 r. Wyniki wielu innych krajów również się polepszyły, natomiast pozycja Polski w rankingu poprawiła się w mniejszym stopniu niż wskazywałyby na to wzrost wartości bezwzględnych (Tabela 4.2). Procedury PISA zostały tak opracowane, by zminimalizować wpływ zmian w strukturze

## Ramka 4.1. Osiągnięcia edukacyjne (cd.)

Wykres 4.2. Porównanie osiągnięć edukacyjnych



Źródło: OECD (2004), Learning for Tomorrow's World, First results from PISA 2003 (Annex B, Tables 2.5c, 6.2, 6.6). (Nauka dla Jutra, Pierwsze wyniki badań PISA 2003).

Tabela 4.2. Zmiany w wynikach badań PISA w latach 2000 i 2003

	Czytanie ze zrozumieniem		Matematyka: przestrzeń i kształty		Matematyka: zmiana i zależności	
	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2000	PISA 2003
Australia	528	525	520	521	522	525
Republika Czeska	492	489	510	527	484	515
Francja	505	496	501	508	515	520
Niemcy	484	491	486	500	485	507
Węgry	480	482	478	479	479	495
Meksyk	422	400	400	382	358	364
Norwegia	505	500	490	483	494	488
<b>Polska</b>	<b>479</b>	<b>497</b>	<b>470</b>	<b>490</b>	<b>451</b>	<b>484</b>
Portugalia	470	478	440	450	448	468
Szwecja	516	514	510	498	502	505
USA	504	495	461	472	486	486
Średnia OECD <sup>1</sup>	499	494	494	498	487	499

1. Z wyłączeniem Holandii, Słowacji i Wielkiej Brytanii.

Źródło: OECD (2001), OECD (2004), PISA 2000 i PISA 2003.

i organizacji edukacji na obserwowane wyniki, dlatego też są powody, by uznać, że to rzeczywisty postęp przynajmniej w części powiązanej z wcześniejszymi zmianami w polityce. Poprawa wyników była przede wszystkim skutkiem mniej-

### Ramka 4.1. Osiągnięcia edukacyjne (cd.)

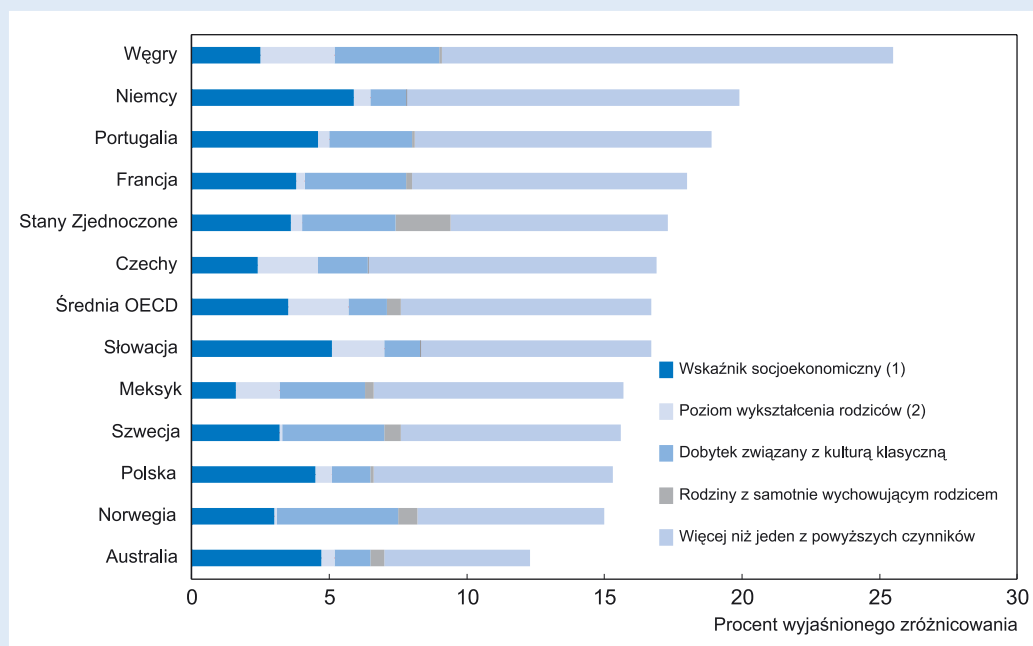
szej liczby wyników słabych, a nie poprawy wyników w całym zakresie skali, spadło natomiast zróżnicowanie między szkołami.

Zmiany te wydają się być powiązane z wprowadzeniem gimnazjów w 1999 r. i podwyższeniem wieku wyboru średniej szkoły zawodowej. W 2000 r. wiele z niskich wyników badań PISA uzyskali uczniowie zasadniczych szkół zawodowych, od których przed reformą 1999 r. nie oczekiwano kontynuacji nauki do egzaminu maturalnego; uważa się, że te niskie oczekiwania znalazły odzwierciedlenie w wynikach uczniów. Obecnie, w wieku 15 lat takie dzieci są jeszcze w gimnazjach, w których oczekiwania są wyższe, co mogło zmobilizować je do intensywniejszej nauki. Nie jest to jedyne wyjaśnienie, ponieważ poprawa wyników w dziale „nauki przyrodnicze” spowodowana była lepszymi osiągnięciami dzieci uczących się dobrze.

W roku 2002 system naboru do gimnazjów został zmieniony na system rejonizacji – szkoły mają obowiązek przyjąć każdego ucznia ze swojego rejonu, który chce do szkoły uczęszczać. Mogło to wpłynąć na poprawę wyników wśród dzieci o niższych zdolnościach (Białecki, 2005). Status zawodowy rodziców ma w Polsce co najmniej taki sam, jeśli nie większy, wpływ na osiągnięcia edukacyjne dzieci, jak w większości pozostałych państw (Wykres 4.3). Jednakże zjawisko to nie przekłada się na samą szkołę, jako że wpływ przeciętnego zróżnicowania

### Wykres 4.3. Czynniki wpływające na wyniki edukacyjne

Wyjaśnione zróżnicowanie w osiągnięciach uczniów, 2003



1. Najwyższy międzynarodowy wskaźnik socjoekonomiczny statusu zawodowego obojga rodziców.
2. Najwyższy poziom wykształcenia obojga rodziców.

Źródło: OECD (2004), Learning for Tomorrow's World, First Results from PISA 2003 (*Nauka dla Jutra, Pierwsze wyniki badań PISA 2003*) (Tabela 4.2).

### Ramka 4.1. Osiągnięcia edukacyjne (cd.)

socjoekonomicznego szkół na wyniki badań PISA jest mniejszy niż w pozostałych państwach OECD z wyłączeniem Norwegii, Islandii i Finlandii (OECD, 2004, Wykres 4.11, p. 188)<sup>1</sup>. Inne możliwe czynniki ogólnej poprawy polskich osiągnięć między badaniem z roku 2000 a badaniem z 2003 r. obejmują wprowadzenie ogólnokrajowego systemu oceniania i stopniową poprawę stosunku liczby uczniów do liczby nauczycieli, którą umożliwiły zmiany demograficzne. Jednakże nad takimi przyczynami można jedynie spekulować – nie wynikają one bezpośrednio z badań, ponieważ niezmiernie trudno jest statystycznie zidentyfikować na poziomie ogólnym, jakie czynniki przyczyniają się do sukcesów edukacyjnych. W szczególności, podczas gdy mniejsze rozmiary klas są powszechnie wskazywane jako pożądane zarówno przez rodziców, jak i nauczycieli, wiele badań stwierdza, iż nie mają one wielkiego lub żadnego wpływu na osiągnięcia edukacyjne w ujęciu statystycznym<sup>2</sup>.

1. Zasadniczo, zróżnicowanie polskich wyników w badaniu PISA 2003 między szkołami było mniejsze w porównaniu do zróżnicowania wewnątrz szkół niż w badaniu z 2000 r. i w większości państw OECD.
2. Istnieje wiele powodów, dla których rozmiar klasy może wydawać się bez znaczenia z punktu widzenia statystycznego, mimo iż w rzeczywistości jest istotny. Na przykład w Polsce mniejsze szkoły na terenach wiejskich mogą mieć klasy o niewielkich rozmiarach, jednak również niski poziom wyposażenia. We wszystkich krajach, w sytuacji gdy szkoły starają się uniknąć zbyt dużego zróżnicowania między osiągnięciami uczniów, najprawdopodobniej pojawia się tendencja do umieszczania gorszych uczniów w mniejszych klasach lub/i przydzielania lepszych lub bardziej doświadczonych nauczycieli do trudniejszych lub/i większych klas. Swianiewicz i in. (2005) zauważa, że w Polsce na terenach wiejskich lepsze wyniki wiążą się z *większymi* rozmiarami klas.

Tabela 4.3. Wydatki na edukację wg poziomu wykształcenia, wybrane kraje  
Procent PKB, 2002

	Edukacja przedszkolna	Szkolnictwo podstawowe, średnie i policealne bez szkolnictwa wyższego	Szkolnictwo wyższe	Ogółem
Australia	0,1	4,2	1,6	6,0
Czechy	0,5	2,9	0,9	4,4
Francja	0,7	4,2	1,1	6,1
Niemcy	0,5	3,6	1,1	5,3
Węgry	0,8	3,3	1,2	5,6
Meksyk	0,6	4,1	1,4	6,3
Norwegia	1,0	4,3	1,5	6,9
<b>Polska</b>	0,5	4,1	1,5	6,1
Portugalia	0,3	4,2	1,0	5,8
Słowacja	0,5	2,8	0,9	4,2
Szwecja	0,5	4,6	1,8	6,9
USA	0,5	4,1	2,6	7,2

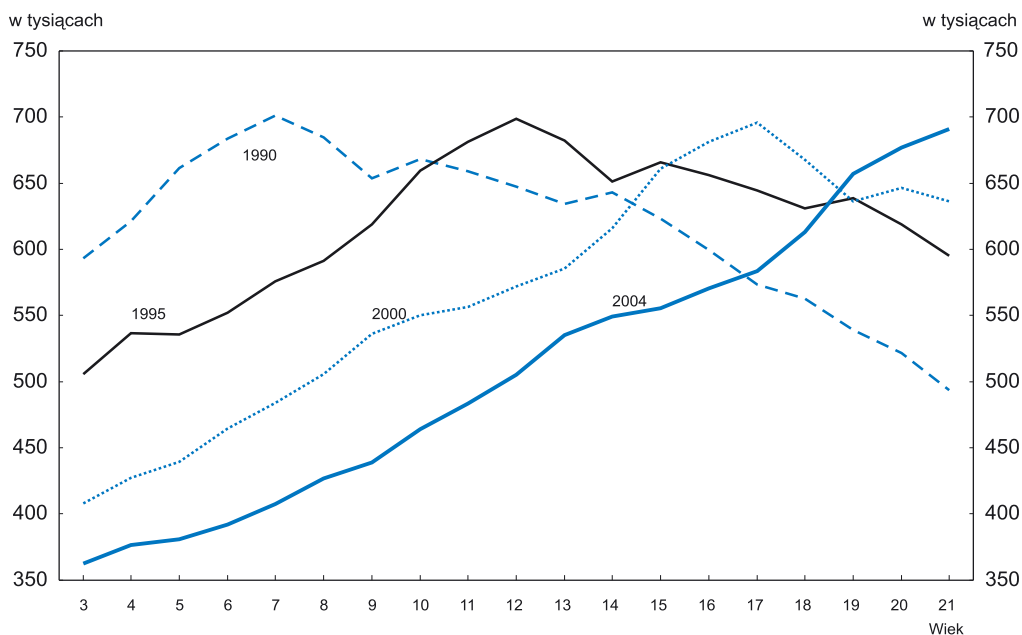
Źródło: OECD (2005), *Education at a Glance (Edukacja w Zarysie)*.

Decentralizacja zarządzania oświatą doprowadziła do podziału odpowiedzialności za jej prowadzenie pomiędzy dwa szczeble samorządu. *Gminy*, najniższy szczebel administracji samorządowej (o średniej liczbie ludności około 7300), są odpowiedzialne za szkolnictwo podstawowe i *gimnazja*, natomiast *powiaty* (średnia liczba ludności około 75000) odpowiadają za szkolnictwo średnie i policealne

z wyłączeniem wyższego, jak również za publiczne szkoły specjalne. Na początku lat dziewięćdziesiątych nakłady na szkolnictwo wynosiły 15% całkowitych dochodów samorządów (łącznie *gmin* i *powiatów*), a do roku 2004 wzrosły do 30%. Samorządy mogą dowolnie wykorzystywać te środki, tj. niekoniecznie na edukację, jednak rzeczywiste wydatki we wszystkich częściach kraju wynoszą co najmniej tyle, ile wskazuje algorytm; ogółem samorządy wydają na edukację do 20% powyżej tej kwoty z własnych środków (Swianiewicz i in., 2005).

Podczas gdy system edukacyjny ulegał zmianom zgodnie z reformami lat dziewięćdziesiątych, doświadczył także dużych zmian demograficznych, na skalę zbliżoną do pozostałych państw Europy Środkowowschodniej o niegdyś centralnie planowanej gospodarce, jednak poważniejszych niż te, których doświadczyły inne państwa OECD. W latach 80. stopa urodzeń zaczęła spadać i do dziś maleje. W 1990 r. do pierwszej klasy szkoły podstawowej poszło 700 000 dzieci, jednak w 2004 r. już tylko 400 000 i liczebność tej grupy wciąż spada (Wykres 4.4). Malejąca liczba dzieci teoretycznie powinna ułatwić reformę systemu, ponieważ pociąga za sobą wzrost ilości środków na jednego ucznia, nawet jeżeli wydatki ogółem nie rosną. Powinno to umożliwić przekwalifikowanie nauczycieli i skoncentrowanie większych zasobów w obszarach lub przedmiotach nauczania, które tego wymagają.

Wykres 4.4. Osoby w wieku szkolnym, wg wieku  
1990–2004



Źródło: GUS (2005), Edukacja w roku szkolnym 2004/2005.

Jednakże redystrybucja środków jest trudna, jeżeli wiąże się z zamykaniem szkół lub przenoszeniem nauczycieli z jednych rejonów do drugich: np. lokalna presja polityczna może zapobiec zamykaniu szkół. Jedną z odpowiedzi na lokalne sprzeciw w kwestii zamykania szkół było ustanowienie niepublicznych, tzw. „małych szkół”, zwykle dla pierwszych trzech klas szkoły podstawowej. Dużą ich



### Ramka 4.2. Karta Nauczyciela

Status zawodowy i prawa pracownicze nauczycieli zostały określone w Karcie Nauczyciela, po raz pierwszy przyjętej w 1982 r., w której dokonano istotnych zmian w roku 2000, 2001 i 2004. Postanowienia Karty mają zastosowanie do personelu pedagogicznego prawie wszystkich instytucji publicznych i niepublicznych od poziomu przedszkolnego do średniego, jak również do nauczycieli o wyższych stopniach zawodowych pracujących w kilku innych instytucjach wymagających kwalifikacji pedagogicznych.

Karta określa wymogi zawodu (wyższe wykształcenie kierunkowe lub dyplom kolegium nauczycielskiego) i definiuje cztery stopnie awansu zawodowego: nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany. Karta określa również minimalne poziomy wynagrodzeń dla nauczycieli na wszystkich poziomach kariery zawodowej, które są powiązane ze średnim krajowym wynagrodzeniem w sektorze publicznym. Kwoty te rosną dość gwałtownie, począwszy od stażystów, którzy otrzymują pensje porównywalne z podstawową stawką określoną w ustawie budżetowej, nauczyciele kontraktowi otrzymują już 125% pensji stażystów, natomiast nauczyciele mianowani i dyplomowani odpowiednio 175% i 225%. Powyższe stawki minimalne składają się z kilku elementów, przy czym Ministerstwo Edukacji określa minimalne stawki podstawowe, a organy prowadzące szkoły mają obowiązek określenia corocznych zasad przyznawania premii pozwalających na to, by przeciętny poziom wynagrodzeń osiągnął minimum dla nauczycieli na wszystkich poziomach kariery zawodowej. Teoretycznie istnieje możliwość przejścia przez wszystkie poziomy w ciągu 10 lat. W roku 2004 przeciętne wynagrodzenie nauczycieli nieznacznie przewyższało średnią krajową w sektorze publicznym. Istotną obserwacją jest fakt, iż w praktyce geograficzne zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich jest niewielkie w porównaniu z silnym zróżnicowaniem regionalnym średnich wynagrodzeń i warunków na rynku pracy ogółem. Ponadto, w przeciwieństwie do innych państw OECD, praktycznie nie istnieje zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich w zależności od poziomu szkoły, w jakiej pracują.

Maksymalny czas pracy wynosi 40 godzin tygodniowo, w tym 18 godzin (faktycznie 18 lekcji po 45 minut) lekcyjnych dla nauczycieli w większości rodzajów szkół. Dyrektorzy szkół mają ograniczone możliwości w zakresie wymagania od nauczycieli określonych czynności wykraczających poza zakres nauczania. Karta zapewnia również dobrą ochronę zatrudnienia dla nauczycieli, w szczególności dla tych na wyższych poziomach kariery zawodowej.

Problemy dotyczące Karty Nauczyciela, wymieniane przez wielu zainteresowanych, w tym władze samorządowe prowadzące szkoły, dotyczą przede wszystkim faktu, iż obecne regulacje czynią rynek pracy dla nauczycieli sztywnym i ograniczają pole manewru organów prowadzących szkoły. Połączenie obowiązkowych wysokich podwyżek związanych z uzyskiwaniem przez nauczycieli wyższych kwalifikacji (jednakże nie zawsze powiązanych z wynikami pracy), silna ochrona zatrudnienia, ograniczone możliwości zwiększenia obłożenia pracą (które plasuje się wśród najniższych w krajach OECD) i/lub zmiany zakresu obowiązków zatrudnionych nauczycieli czynią zarządzanie szkołami

bardzo trudnym w środowisku gwałtownie malejącej liczby uczniów. Ponadto istniejące obostrzenia zasad rządzących zatrudnianiem nauczycieli i zachęty wprowadzone w Karcie nie zapewniają finansowych bodźców zwiększających konkurencję pomiędzy nauczycielami, która mogłaby doprowadzić do poprawy jakości usług edukacyjnych. Wynagrodzenia nauczycielskie są niemal wyłącznie uzależnione od poziomu formalnych kwalifikacji nauczycieli, a nie od ich rzeczywistych starań i osiągnięć w nauczaniu.

zaletą jest fakt, iż nie mają do nich zastosowania niektóre zapisy Karty Nauczyciela dotyczące wynagrodzeń nauczycieli (patrz Ramka 4.2). Niektóre z tych inicjatyw odniosły duży sukces. Jeżeli ich sukces uzależniony jest wyłącznie od skutecznej organizacji, a nie od krótkoterminowej dobrej woli nauczycieli, rodziców czy samorządów (np. w niektórych przypadkach budynki zapewniane są nieodpłatnie przez samorządy), jest to dobrym przykładem na fakt, iż Karta Nauczyciela może być sama w sobie przeszkodą na drodze do zwiększenia efektywności finansowej.

Podczas gdy finansowanie i ogólny zarząd nad szkołami spoczywa w rękach *gmin* i *powiatów*, istotną rolę odgrywają również województwa. Każdy wojewoda ma *kuratora*, którego biuro (*kuratorium*) odpowiada za wdrażanie narodowej polityki edukacyjnej i monitoring jakości kształcenia. *Kuratoria* są również uprawnione do ingerowania w zarządzanie lub decyzje strategiczne na poziomie lokalnym, np. mają wpływ na decyzje dotyczące zamykania szkół, podejmują również inne działania, takie jak np. organizacja i prowadzenie szkoleń dla nauczycieli. Część szkół została zamknięta, jednak ich liczba spadła zaledwie o 2% w latach 2001–2004, mimo iż liczba uczniów spadła o blisko 7%.

Jednakże określenie, jaka struktura organizacji szkolnictwa jest optymalna, nie jest łatwe. Efekty skali i stosunkowo niewielkie populacje mogą wymagać przynajmniej koordynacji na poziomie wyższym niż *powiatowy*. W szczególności może to dotyczyć planowania szkolnictwa średniego technicznego i policealnego, z wyłączeniem wyższego, mimo iż *powiaty* ponoszą prawną odpowiedzialność za takie szkoły. Mimo iż *kuratoria* mogłyby pełnić taką rolę, być może wystarczyłoby, gdyby administracja centralna zapewniła regulacje i zasady finansowe umożliwiające współpracę między sąsiadującymi *powiatami*. W miarę, jak samorządy zdobywać będą dalsze doświadczenie w zarządzaniu szkolnictwem, rola *kuratoriów* być może będzie musiała ulec zmianie.

Po pierwsze, pozycja *kuratoriów* w zarządzaniu szkolnictwem nie jest jasna: mimo że odpowiadają za wdrażanie narodowej polityki edukacyjnej, są powoływane przez wojewodów i odpowiadają przed nimi, a nie przed państwowymi władzami edukacyjnymi. W celu uniknięcia konfliktu interesów przy ocenie ich wyników, organy kontroli jakości prawdopodobnie nie powinny mieć możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na zarządzanie poszczególnymi szkołami lub na decyzje dotyczące ich zamykania. Ponadto, jeżeli organ kontroli jakości odpowiada za *narodową* politykę w zakresie edukacji, nie powinien on znajdować się pod polityczną kontrolą lokalną lub regionalną. Wiązałoby się to z oddzieleniem kontroli jakości (tj. zarówno bezpośredniego monitorowania wyników szkół i rozpowszechniania oceny wyników i metod wśród szkół i samorządów) od in-

nych, potencjalnie przydatnych funkcji organów regionalnych, być może poprzez odebranie tej funkcji *kuratoriom* i podporządkowanie jej bardziej bezpośrednio ministerstwu edukacji (nawet jeżeli zachowano by część struktury regionalnej)<sup>4</sup>.

Po drugie, podejście *kuratorów* do kontroli jakości i osiągnięć szkół jest czasem krytykowane jako zbyt schematyczne, skoncentrowane na ocenie formalnego przestrzegania kryteriów kwalifikacji nauczycielskich, wyposażenia itp., zanedbując dokładniejszą kontrolę wyników osiągnięć w zakresie nauczania i efektów edukacyjnych. Nie jest jasne, jak powszechny może to być problem. Od pracowników *kuratoriów* wymaga się wysokich kwalifikacji i doświadczenia w nauczaniu. Niezależnie od tego, czy odpowiedzialność za kontrolę jakości należałoby przekazać innym instytucjom, czy nie, wydaje się jasne, że obecnie nie wykorzystują one w należyty stopniu pewnych obiektywnych informacji nt. wyników szkół, jakie udostępnił nowy system egzaminów państwowych.

## Edukacja przedszkolna

Efektywna edukacja we wczesnym dzieciństwie (tj. w wieku 3–5 lat) może mieć duże znaczenie dla przygotowania dzieci do bardziej formalnej edukacji szkolnej (patrz np. Heckman, 2000; Goodman i Sianesi, 2005)<sup>5</sup>, szczególnie w przypadku dzieci z rodzin uboższych (Murawska, 2004). Polska wyróżnia się wśród państw OECD pod względem niskiego wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej. W roku szkolnym 2004/2005, w edukacji przedszkolnej uczestniczyło 38% dzieci w wieku 3–5 lat, w porównaniu ze średnią 60% w państwach UE. Z próbki polskich dzieci poddanej badaniu PISA 2003 44% przechodziło edukację przedszkolną. Ponieważ były to dzieci, które w 2003 roku miały 15 lat, w latach dziewięćdziesiątych uczestnictwo w edukacji przedszkolnej w Polsce mogło spaść jeszcze bardziej. W związku z powyższym wprowadzenie od roku 2004/2005 obowiązkowego wychowania przedszkolnego w 6 roku życia, przed rozpoczęciem szkoły podstawowej w wieku lat siedmiu, było decyzją mile widzianą i rzeczywiście zwiększyło udział sześciolatków w edukacji przedszkolnej do niemal 100%.

Uczestnictwo w edukacji przedszkolnej jest dużo wyższe na obszarach miejskich niż wiejskich<sup>6</sup>. W biednych, odległych rejonach o dużym bezrobociu i problemach społecznych małe gminy nie mają przedszkoli, a udział dzieci w wieku 3–5 lat jest bliski zeru (Herbst, 2004). Tak istotne zróżnicowanie w oczywisty sposób utrudnia eliminację różnic w wynikach edukacyjnych między regionami oraz obszarami miejskimi i wiejskimi (niezależnie od powodów tych rozbieżności), może również przyczyniać się do umacniania nierówności ekonomicznych i społecznych.

Zapewnienie edukacji przedszkolnej jest obecnie wyłączną odpowiedzialnością *gmin*, które muszą znaleźć na nie środki finansowe we własnych budżetach ogólnych, ponieważ edukacja przedszkolna nie jest objęta subwencją oświatową. Mogło to doprowadzić do ograniczenia dostępności edukacji przedszkolnej w mniej zamożnych *gminach*. Jednakże nie jest to jedyny powód braku edukacji przedszkolnej. *Gminy* mają formalny obowiązek zapewniania nieodpłatnej edukacji (nie uwzględniając wyżywienia) przez okres do 5 godzin dziennie wszystkim dzieciom (w wieku 3–5 lat), których rodzice się o to zwrócą. Mimo iż istnieją dowody na nieprzestrzeganie tego prawa<sup>7</sup>, istnieje również wyraźne ograniczenie popytu – wielu rodziców, szczególnie w regionach wiejskich, nie jest świadomych korzyści,

jakie niesie edukacja przedszkolna i woli zatrzymać dzieci w domu, nawet jeżeli takie placówki są dostępne.

Wydaje się jasne, że osiągnięcia edukacyjne wzrosłyby, gdyby większa liczba dzieci uczęszczała do przedszkoli, a plany rządowe wprowadzenia obowiązku edukacji przedszkolnej od 5 roku życia są krokiem we właściwym kierunku. W celu zapewnienia dostępności środków finansowych liczba dzieci w wieku przedszkolnym powinna zostać uwzględniona jako jeden ze wskaźników w algorytmie opracowywania subwencji dla samorządów, natomiast rodziców należy zachęcać do posyłania swoich dzieci do przedszkoli. Jeżeli obecny brak popytu ze strony rodziców spowodowany jest silnym sprzeciwem, a nie brakiem świadomości korzyści, być może ustanawianie od razu obowiązku edukacji przedszkolnej nie ma wielkiego sensu, a w pierwszej kolejności należałoby rozpowszechnić informacje i zachęcać do udziału poprzez naśladownictwo<sup>8</sup>.

## Obowiązkowa edukacja szkolna

Odkąd w roku 1999 wprowadzono zmiany, ogólna struktura szkolnictwa obowiązkowego w Polsce przypomina w chwili obecnej „system ogólnokształcący” występujący w wielu państwach OECD. Przez kilka lat, gdy szkoły i nauczyciele dostosowywali się do zmian, ocena zreformowanego systemu była trudna, chociaż poprawa wyników badań PISA nastraja pozytywnie. Jednakże w chwili obecnej system powinien być już ustabilizować i ważne jest poszukiwanie dalszych jego usprawnień pod względem jakości, zrównania wyników i efektywności finansowej.

Jak już wspomniano powyżej, wprowadzenie gimnazjów oraz zmiana organizacji i naboru do szkół zawodowych znacząco ograniczyły liczbę uczniów szkół zawodowych (Tabela 4.4) i prawdopodobnie przyczyniły się do poprawy wyników edukacyjnych. Jednakże ankiety przeprowadzone wśród pracodawców wykazują, iż wciąż jeszcze osobom wchodzącym na rynek pracy brakuje pewnych ważnych umiejętności, takich jak umiejętność analitycznego myślenia, zdolności komunikacyjne, obsługa komputera i przetwarzanie danych, języki obce i umiejętność pracy w zespole<sup>9</sup>. Jest to prawdopodobnie szczególnie istotne w przypadku tych osób, które niegdyś trafiłyby do zasadniczych szkół zawodowych (i opuściły je przed ukończeniem 19 roku życia bez egzaminu *maturalnego*): według niepotwierdzonych źródeł, obecnie niektórzy rzeczywiście kontynuują edukację, ale nie osiągają zbyt wiele w klasach najwyższych i w wieku 19 lat opuszczają szkołę nie będąc w stanie pójść na uczelnię wyższą oraz będąc nieprzygotowanymi do funkcjonowania na rynku pracy.

Tabela 4.4. Uczniowie szkół średnich wg rodzaju szkoły  
%

Rok szkolny	Licea ogólnokształcące	Zasadnicze zawodowe	Licea profilowane	Technika
1990/1991	23,47	42,96	„	33,57
1995/1996	30,34	32,07	„	37,60
1998/1999	34,09	26,55	„	39,36
2002/2003	40,83	14,52	5,16	39,49
2003/2004	41,59	11,28	9,41	37,72

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Jednym z powodów spadku liczby osób udających się do szkół zawodowych jest fakt, iż wiele z nich było niegdyś powiązanych lub zależnych od dużych pracodawców sektora przemysłowego w swoich rejonach. Firmy te w międzyczasie uległy likwidacji lub radykalnie ograniczyły działalność, a w każdym razie należą do zanikających gałęzi przemysłu. Z drugiej strony, zmodernizowane szkoły zawodowe, które nadążałyby za zmieniającymi się potrzebami rynku pracy, mogłyby zacząć odgrywać istotną rolę w systemie edukacyjnym. Mało prawdopodobne jest, że szkołom tym uda się odbudować te same relacje z przemysłem, co niegdyś, jednak będą musiały zwracać uwagę na zmiany na rynku pracy i nawiązywać relacje z lokalnymi firmami. Doświadczenia międzynarodowe wykazują, że wiele państw stara się znaleźć najbardziej efektywny sposób przygotowania młodych ludzi do funkcjonowania na rynku pracy, w szczególności tych, w przypadku których uzyskanie wyższego wykształcenia jest mało prawdopodobne.

Wydaje się, że w ramach organizacyjnych opisanych we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, dyrektorzy szkół mają stosunkowo dużą autonomię w porównaniu z dyrektorami w innych państwach OECD (OECD, 2004). Jednakże niedawno Ministerstwo Edukacji wyraziło obawy, że ostatnie zmiany legislacyjne nakładające na dyrektorów szkół ograniczenia finansowe wprowadzone przez samorządy oraz obowiązujące zalecenia *kuratoriów* mogą ograniczać ich swobodę (MENS, 2005). Mimo iż ogólnych ograniczeń finansowych należy, rzecz jasna, przestrzegać, a ocena *kuratoriów* w zakresie metod nauczania też ma swoje znaczenie, to zmieniający się charakter rynku pracy i środowiska edukacyjnego sugeruje, że istotne jest również zapewnienie poszczególnym szkołom swobody innowacyjnej, zarówno pod względem podejścia pedagogicznego, jak i organizacyjnego.

Takie innowacje muszą jednakże być poddawane kontroli i ocenie, co wydaje się być poważną słabością polityki edukacyjnej – i innych dziedzin polityki – w Polsce. Wprowadzenie systemu ogólnokrajowych egzaminów pod koniec każdego etapu nauczania było bardzo ważną reformą. Egzaminów mają miejsce pod koniec każdego poziomu edukacji podstawowej i ponadpodstawowej. Wyniki egzaminów na koniec szkoły podstawowej wykorzystywane są wyłącznie do celów informacyjnych, nie odgrywają roli przy naborze do gimnazjów, który oparty jest na zasadzie rejonizacji. Wyniki testów przeprowadzanych na koniec gimnazjum mogą określać szanse ucznia na przyjęcie do niektórych rodzajów szkół średnich. Wprowadzona w 2005 roku nowa *matura* kończąca edukację ponadpodstawową prawie całkowicie zastąpiła egzaminy wstępne na uczelnie wyższe. Przykłady międzynarodowe podkreślają rolę egzaminów zewnętrznych jako istotnego instrumentu gwarantującego wydajność w zdecentralizowanym systemie edukacyjnym, takim jak polski (Wößmann, 2003). Po pierwsze porównywalność wyników wprowadza prosty i skuteczny sposób kontroli jakości, mający na celu zmotywowanie dostawców usług edukacyjnych. Po drugie, wyniki testów dostarczają skutecznego narzędzia analizy polityk edukacyjnych i powinny odegrać istotną rolę w projektowaniu i ocenie inicjatyw politycznych.

### *Wykorzystanie wskaźników osiągnięć edukacyjnych*

Testy dostarczają nie tylko informacji o tym, jak poszczególni uczniowie wypadają w porównaniu ze średnimi krajowymi, lecz również umożliwiają porównanie szkół, w tym wyliczenie wskaźników „wartości dodanej” (tj. takich, które ba-



dają ogólne wyniki szkoły przy uwzględnieniu wyników tych samych uczniów w momencie rozpoczęcia nauki w danej szkole). Jak dotąd wskaźniki takie były w Polsce trudno dostępne dla szkół i samorządów<sup>10</sup>. Niektóre samorządy (np. w Krakowie) wprowadziły jednak eksperymentalne projekty, a Centralna Komisja Egzaminacyjna również ocenia alternatywne metody wyliczania wskaźników wartości dodanej.

Dostępność wyników testów była bodźcem do przeprowadzenia badań naukowych w zakresie czynników warunkujących zróżnicowanie przestrzenne ich wyników (Swianiewicz i in., 2005; Herczynski i Herbst, 2005; Śleszyński, 2004). Istnieje widoczna przepaść między obszarami wiejskimi a miejskimi. Najlepsze średnie wyniki odnotowywane są w dużych miastach, nieco gorsze w mniejszych; obszary wiejskie charakteryzują się najslabszymi wynikami. Widoczne są również silne różnice regionalne.

Badania empiryczne nie dostarczają jeszcze dobrych wyjaśnień powyższych zjawisk, nie odpowiadają też na pytanie, czy system edukacyjny działa w kierunku redukcji nierówności w wynikach, czy też je zwiększa. Analizy czynników warunkujących przeciętne wyniki testów w szkołach podstawowych i w gimnazjach na poziomie *gminnym* potwierdzają znaczenie miejscowego kapitału ludzkiego i warunków ekonomicznych. Regiony o wyższym przeciętnym wykształceniu dorosłych i niższym bezrobociu, jak również o niższych wydatkach społecznych, zwykle osiągają lepsze rezultaty. Jednakże nie ma zgody w kwestii tego, jak wyjaśnić zróżnicowanie wyników testów między szkołami o porównywalnej liczbie uczniów i podobnych uwarunkowaniach. Związek pomiędzy różnymi wskaźnikami całkowitych lokalnych nakładów na edukację a wynikami testów jest złożony i wydaje się, że wyższe wydatki mają wpływ raczej *negatywny*. Okazuje się, co zresztą nie jest zbyt zaskakujące, że największe znaczenie ma sposób wydatkowania pieniędzy. Związek z dostępnymi wskaźnikami kwalifikacji nauczycieli (liczba nauczycieli o wyższych kwalifikacjach formalnych) nie jest silny. W przypadku *gmin* wiejskich regiony z większymi szkołami zdają się zasadniczo osiągać lepsze wyniki, natomiast *gminy*, w których wiele dzieci uzależnionych jest od transportu szkolnego, zwykle osiągają wyniki gorsze.

Wskaźniki osiągnięć nie dają pełnego obrazu sytuacji, ponieważ edukacja nie sprowadza się do wyników egzaminów. Jednakże udostępnianie wskaźników dotyczących „wartości dodanej” szkołom, lokalnym i państwowym organom edukacyjnym oraz naukowcom powinno pomóc w osiągnięciu większego zrozumienia sytuacji. Należałoby ostrożnie podchodzić do ich publikowania, by unikać wywoływania nieuzasadnionego pędu rodziców do dobrych szkół lub ucieczki od złych (w praktyce zjawisko to byłoby ograniczone przez politykę rejonizacji, która z kolei mogłaby prowadzić do konfliktów); można ograniczać się do opisywania szkół osiągających najgorsze wyniki, jednakże w połączeniu z polityką gwarantującą jednocześnie specjalne interwencje. Na przykład w Wielkiej Brytanii i USA (inicjatywa „*No Child Left Behind*” – „Nie zostawiamy żadnego dziecka w tyle”) istnieją instrumenty pozwalające na identyfikację szkół osiągających wyjątkowo słabe wyniki oraz podjęcie działań mających na celu podwyższenie ich poziomu, z możliwością zamknięcia tych, w których nie zaobserwowano poprawy.

Jak już wspomniano, wyniki nauczania nie wpływają na wynagrodzenia nauczycieli, jednak teoretycznie dyrektorzy szkół dysponują możliwością różnico-



wania wynagrodzeń w zależności od wyników pracy. Wydaje się, że prawo to jest wykorzystywane głównie do nagradzania nauczycieli za wykonywanie dodatkowych zadań, a nie ich rezultaty nauczania. Nauczyciele często sprzeciwiają się bardziej wyraźnemu powiązaniu wynagrodzeń i wyników, jako że osiągnięcia trudno jest mierzyć. Ponieważ jakość nauczania zależy również od przyciągnięcia najlepszych ludzi i zachęcenia najsłabszych do poprawy lub, być może, zmiany zawodu (Rivkin i in., 2005; OECD, 2005b), nie powinno to hamować eksperymentów i innowacji. Należałoby ponownie przeanalizować ochronę zatrudnienia i zasady awansu zawodowego określone w Karcie Nauczyciela, jednocześnie inwestując w szkolenia nauczycieli i tworzenie zachęt dla nich do ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Równie istotne mogą okazać się starania ukierunkowane na zwiększenie prestiżu zawodu oraz działania zapobiegające osłabieniu pozycji nauczycieli względem uczniów i rodziców.

## Szkolnictwo wyższe

W roku 1991 w Szkołach Wyższych (SW) sektora publicznego studiowało około 400 000 studentów. Piętnaście lat później liczba studentów osiągnęła niemal dwa miliony, z czego 30% studiuje w SW sektora prywatnego, które nie istniały w roku 1991 (Tabela 4.5). Zarówno liczba, jak i zróżnicowanie SW jest obecnie znaczne.

Rozdział ten nie stawia sobie za cel próby szczegółowej analizy całej struktury, która rozciąga się od szkół językowych po szkoły techniczne. Skoncentruje się on natomiast na dwóch aspektach polityki, które prawdopodobnie nie nadążają za niezwykle gwałtownym rozwojem i które obecnie wydają się nieco chaotyczne: jakość edukacji i finansowanie zarówno instytucji, jak i studentów<sup>11</sup>. Jakość edukacji jest częściowo kwestią wzrostu liczby i rodzajów SW oraz częściowo (powiązaną) kwestią kadry.

### *Monitoring rozwijającego się sektora szkolnictwa wyższego*

Można się było spodziewać, że niezwykle gwałtowna ekspansja szkolnictwa wyższego spowoduje pewne obniżenie jakości. Fizyczna infrastruktura SW pozostaje w tyle – skutkując np. przepełnionymi salami wykładowymi i niewystarczającą liczbą odpowiednio wyposażonych laboratoriów. Szkolnictwo wyższe kształci obecnie studentów o szerszych zainteresowaniach, może to również wynikać z faktu, iż średni poziom absolwentów szkół ponadpodstawowych rozpoczynających edukację w SW obniżył się. W takim przypadku odbiłoby się to przede wszystkim na uczelniach płatnych, ponieważ publiczne SW nie pobierają czesnego od studentów studiów dziennych i dlatego są w stanie wybierać najlepszych uczniów. Inna tendencja dotyczy koncentrowania się studentów na uzyskiwaniu dyplomów i innych certyfikatów, a nie na nauce dla samej nauki, dlatego też wzrosło zapotrzebowanie na mniej wymagające kursy. Niepubliczne SW najaktywniej odpowiedziały na ów popyt, niejednokrotnie oferując słabo wykładane i niezbyt wymagające zajęcia kończące się dyplomem z popularnych i tanich w prowadzeniu kierunków studiów.

Tabela 4.5. Szkolnictwo wyższe w Polsce

Cechy wybranych rodzajów SW

	Liczba SW	Liczba studentów (tys.)	Studenci studiów dziennych (tys.)	Liczba studentów w roku 1990/1991 (tys.)	Liczba wykładowców (etatowych)	Liczba studentów uzyskujących tytuł magistra	Koszty całkowite (2004) (mln zł)	Procent przychodów z badań	Główne źródło przychodów z działalności edukacyjnej	Koszty jednostkowe (równoważność w tys. zł na studenta)
SW publiczne	126	1 337,0	777,7	403,8	74 687	ok. 67% absolwentów	10 851	12,5	71% z państwowego budżetu	8 977
SW prywatne	301	580,1	137,9	0	11 075	ok. 30% absolwentów (25% SW)	1 948	0,4	97% z czesnego	5 358
<i>z czego:</i>										
publiczne uniwersytety	17	531,3	285,1	141,1	27116	ok. 80% absolwentów	3 773	10,6	65% z państwowego budżetu	7 538
publiczne SW techniczne	22	329,9	220,2	75,7	18 453	ok. 67% absolwentów	2 925	20,5	78% z państwowego budżetu	10 249
Prywatne SW ekonomiczne	n/a	308,9	62,4	0	6 670	ok. 40% absolwentów	1 108	0,4	97% z czesnego	5 738
SW pedagogiczne (publiczne i prywatne)	17	133,8	49,6	47,6	4 398	Nie	596*	2,5**		5 755**
SW zawodowe (publiczne i prywatne)	181	206,8	94,5	0	–		662	0,1		4189

*Uwagi:* Niemal 80% wszystkich studentów w roku 2004/05 studiowało w SW należących do rodzajów opisanych w tabeli. Dane dotyczące tytułu magistra dotyczą dyplomów uzyskiwanych przez absolwentów SW w 2004 r.

Ze wszystkich tytułów magistra przyznanych w 2004 r., 50% zostało przyznanych studentom studiów jednolitych (zwykle 5-letnich), a 50% studentom studiów uzupełniających magisterskich (zwykle 2-letnie).

\* szacunki oparte na danych publicznych SW pedagogicznych i jednakowe założenia kosztowe w SW publicznych i prywatnych.

\*\* wyłącznie publiczne SW pedagogiczne.

Źródło: GUS (2005), Szkoły wyższe i ich finanse 2004 (SW and their finances in 2004), Central Statistical Office, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Przy wszystkich tych zmianach trudno – w szczególności przyszłym studentom – uzyskać dobre informacje na temat jakości różnych kierunków studiów lub instytucji. Mimo to da się zaobserwować wpływy rynku, ponieważ liczba studentów zapisujących się na różne kierunki znacząco zmieniała się w odpowiedzi na informacje dotyczące osiągnięć na rynku pracy związanych z różnymi rodzajami kwalifikacji. Od roku 2001 do 2004 nastąpił znaczący wzrost popytu na studia w zakresie IT i nauk technicznych, jak również stosunków międzynarodowych i socjologii, podczas gdy popyt na kierunki związane z handlem lub zarządzaniem i marketingiem gwałtownie spadł. Spadek ten jest prawdopodobnie konsekwencją bezrobocia wśród wcześniejszych absolwentów tych kierunków, które były bardzo popularne w latach dziewięćdziesiątych, jednak często okazywały się bezwartościowe na rynku pracy. Lepsza informacja mogłaby pozwolić wielu osobom uniknąć uczenia się na własnych błędach.

Można się spodziewać, że szkoły prywatne będą reprezentowały różne poziomy jakości, lecz jeżeli konkurencja na rynku zapewni proporcjonalność „wartości dodanej” do wysokości płaconego czesnego, nie powinno stanowić to problemu. Jednakże, by konkurencja przynosiła korzyści wszystkim stronom, muszą istnieć pewne zasady, a co najważniejsze – informacje na temat jakości powinny być powszechnie dostępne. Brakuje tego w przypadku nowych prywatnych SW, mimo iż istnieje z pewnością wiele odnoszących sukcesy niepublicznych SW, oferujących edukację na wysokim poziomie (które często są dla kandydatów szkołami pierwszego wyboru), co pokazuje, że nie istnieje łatwe rozróżnienie pomiędzy prywatnymi instytucjami o niskiej jakości a publicznymi o wysokiej.

Kontrola jakości jest aktualnie prowadzona przez dwie główne instytucje – Uniwersytecką Komisję Akredytacyjną (UKA) oraz Państwową Komisję Akredytacyjną (PKA), zajmujące się różnymi kwestiami. UKA jest organizacją pozarządową założoną przez 17 wiodących państwowych uczelni wyższych w roku 1997. Jedną z jej podstawowych czynności jest akredytowanie kierunków studiów na SW (tj. akredytacja dla jednostek organizacyjnych, nie zaś dla całych szkół). System akredytacji oparty jest na dobrowolnych zgłoszeniach ze strony SW, a jego celem jest wybranie jednostek organizacyjnych (wydziałów, instytutów, katedr) oferujących najwyższe standardy w zakresie danego kierunku studiów. Akredytacja jest udzielana na okres do pięciu lat, a w roku 2005 ilość akredytowanych kierunków wynosiła około 250; przy czym zaledwie 33 z ponad 400 SW uzyskały przynajmniej jedną akredytację. Choć tego typu dobrowolne programy pozwalają najlepszym SW zapewnić sobie uznanie i mogą stanowić dla najlepszych absolwentów szkół średnich pomoc w wyborze SW, taki system samoregulacji wiąże się z ryzykiem wewnętrznej stronniczości, choć jak twierdzą Macukow i Chojnacka (2003) udało się jej uniknąć.

PKA została powołana w roku 2002 łącząc w sobie szereg istniejących już wcześniej wyspecjalizowanych agend i pełniąc rolę nieco szerszą niż UKA<sup>12</sup>. Jej podstawowym zadaniem jest zapewnienie, aby wszelkie nowe i istniejące SW spełniały kryteria jakościowe w zakresie nauczania na poszczególnych kierunkach studiów. PKA ma za zadanie opiniowanie wszystkich programów studiów; po dokonaniu przez PKA selekcji, wybrana instytucja nie może odmówić przeprowadzenia oceny. W rezultacie swych prac PKA przyznaje opiniowanym jednostkom oceny (wyróżniająca/pozytywna/warunkowa/negatywna). Przyznanie oceny warunkowej wiąże się z wydaniem konkretnych zaleceń oraz wyznaczeniem terminu na ich realizację. Opinia negatywna zasadniczo prowadzi do odwołania lub zawieszenia przez Ministra Edukacji Narodowej uprawnień do prowadzenia danych studiów.

Zakres zadań PKA oznacza, iż jej oceny mogą mieć tendencje do zbytniego koncentrowania się na konkretnych szczegółowych standardach i prowadzić przez to do zawężania się do spełniania wymogów, nie zaś dążenia do poprawy jakości, która to kwestia została poruszona w niedawnym raporcie Banku Światowego (World Bank, 2004). Jak sugeruje to opracowanie, PKA powinna dążyć do zmiany swego modelu działania z czystej oceny na model zachęcający do poprawy sytuacji poprzez współpracę z instytucjami zaangażowanymi już w tego typu działalność, jak np. UKA. PKA ze swej strony argumentuje, iż jej oceny koncentrują się na poprawie jakości, nie zaś jedynie na spełnianiu w ramach badań wymogów prawnych, jednak wielu obserwatorów jest zdania, iż powinna ona czynić więcej.

### *Jakość kadry akademickiej*

Dostępność i kompetencje kadry nauczycielskiej mają ogromny wpływ na jakość nauczania w szkolnictwie wyższym. Tempo wzrostu liczby nauczycieli akademickich nie nadąża za dynamicznie powiększającą się liczbą osób przyjmowanych na studia, co skutkuje wzrostem średniej liczby studentów na wykładowcę. Z uwagi na to, że rozrastający się sektor niepublicznych SW walczył o spełnienie formalnych kryteriów związanych z ilością wykładowców, coraz więcej nauczycieli akademickich podejmowało pracę na kilku etatach. Problem ten został częściowo rozwiązany poprzez wprowadzenie w ramach ustawy o szkolnictwie wyższym z 2005 roku przepisów ograniczających jednoczesne zatrudnienie w wielu miejscach. W połączeniu z przepisami określającymi maksymalną liczbę studentów na wykładowcę może to ograniczyć przyrost liczby SW.

Dlatego ważne jest, aby SW stały się atrakcyjnymi miejscami pracy dla utalentowanych wykładowców i naukowców. Częściowo jest to kwestia wynagrodzeń, które muszą być związane z popytem rynkowym na różnego rodzaju nauczycieli. W przypadku SW o bardziej akademickiej orientacji jest to także funkcja struktury rozwoju zawodowego. Uważa się powszechnie, iż obecny system nie daje wystarczającej elastyczności i nie umożliwia mobilności (szczególnie mobilności międzynarodowej) kadry akademickiej. Nie jest on otwarty na konkurencję z zewnątrz i często promuje osoby przeciętne, nie zaś te najbardziej konkurencyjne na rynku globalnym. Taki system wykazuje zazwyczaj tendencję do samonapędzania. Warunkiem koniecznym dla jakiegokolwiek reformy jest większa przejrzystość, w szczególności w zakresie ujawniania osiągnięć naukowych (publikacji) przez SW, wydziały oraz profesorów. Taka jawność (tj. udostępnianie list publikacji na stronach internetowych) może pojawić się spontanicznie, jednak uwzględniając dotychczasową ewidentną słabość tego mechanizmu przydałoby się trochę więcej presji ze strony opinii publicznej i/lub administracji.

Ułatwiłoby to także prace Państwowej Komisji Akredytacyjnej, a sama PKA mogłaby być instytucją wywierającą taką presję. Wakaty na stanowiskach akademickich powinny być ogłaszane w jak najszerszych kręgach, aby wyeliminować praktykę organizowania konkursów przeznaczonych dla wybranych z góry kandydatów, wywodzących się często z tej samej instytucji. Innym rozwiązaniem mogącym pomóc w zwiększeniu elastyczności ścieżki kariery byłaby zmiana charakteru *habilitacji* (koniecznej dla uzyskania profesury). Mogłaby ona wręcz zostać zlikwidowana, aczkolwiek przedwczesna likwidacja bez uprzedniego wprowadzenia w życie konkurencyjnego mechanizmu awansu zawodowego byłaby szkodliwa, gdyż usunęłaby jedyną istniejącą metodę kontroli jakości przy awansach (nawet jeśli jest ona czysto formalna). Badanie przeprowadzone przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego sugeruje, iż coraz większa liczba pracowników akademickich wspiera taką reformę (GCHE, 2005). Jeżeli mobilni najlepsi nauczyciele akademicy mają zostać zachęceni do pozostania w polskich SW, prawdopodobnie muszą wzrosnąć wynagrodzenia akademickie oraz ich zróżnicowanie, przy uwzględnieniu także coraz bardziej globalnego charakteru rynku pracy dla dobrych nauczycieli akademickich.

### *Finansowanie szkolnictwa wyższego*

Nawet jeżeli możliwa jest pewna poprawa efektywności, wydatki na wynagrodzenia w SW, zwłaszcza w sektorze publicznym, muszą wzrosnąć, aby jakość została utrzymana i podwyższona. Jednocześnie na wielu technicznych kierunkach studiów konieczne są wyższe wydatki na pozycje nie związane z wynagrodzeniami, aby zapewnić nowoczesny sprzęt i zaplecze. Mimo takiej presji nie oczekuje się, by studenci studiów dziennych w państwowych SW uczestniczyli w kosztach nauki (Konstytucja RP stanowi, iż studia dzienne w instytucjach publicznych są bezpłatne, choć nie dotyczy to studiów zaocznych i wieczorowych, których jest bardzo wiele i za które pobiera się czesne), podczas gdy studenci niepublicznych SW ponoszą pełne koszty, co jest przyczyną występowania nierówności. W perspektywie średniookresowej rozwój gospodarczy powinien oznaczać, iż państwo będzie w stanie kierować na szkolnictwo wyższe coraz większe środki, być może częściowo także te pochodzące z funduszy UE, jednak w ciągu kilku najbliższych lat ogólny wzrost finansowania ze środków publicznych nie będzie możliwy.

Sytuacja ta skutkuje prawie na pewno zarówno niedostatecznym finansowaniem i nauczaniem dotyczącym wielu kierunków studiów wyższych oraz badań naukowych, zwłaszcza tam, gdzie koszty na studenta są wysokie, jak na przykład w przypadku kierunków wymagających dużo sprzętu. Jednocześnie prowadzi to do nierówności między studentami. Niektórzy mniej zamożni studenci, którzy mogliby uczęszczać na prestiżowe publiczne uczelnie, nie czynią tego ze względu na fakt, iż mimo bezpłatnych studiów nie są w stanie ponieść kosztów utrzymania. Dostępne są stypendia socjalne oparte o kryteria dochodowe, stypendia za dobre wyniki w nauce, przyznawane w drodze uznaniowego wykorzystania przez SW funduszy otrzymanych od państwa, a także stypendia ze środków UE; wsparcie takie uzyskuje około jednej piątej studentów. Pomimo istnienia programu kredytów studenckich, ich wykorzystanie jest bardzo niewielkie, prawdopodobnie ze względu na fakt, iż spłata musi rozpocząć się po dwóch latach od otrzymania kredytu (tzn. często przed ukończeniem studiów) oraz z uwagi na fakt, iż od studentów z rodzin najbiedniejszych wymagana jest gwarancja bankowa. Badania wykazują, iż w wielu krajach OECD znaczna część ogólnych społecznych korzyści z edukacji wyższej przypada samym studentom, tak więc mimo dostępności stypendiów socjalnych finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce znajduje się prawdopodobnie w stanie regresji. Stąd też wywodzący się zarówno z pobudek ekonomicznych, jak i majątkowych postulat pobierania przez publiczne SW opłat związanych z kosztami, przy jednoczesnym przesunięciu większej ilości dostępnych dla szkolnictwa wyższego środków publicznych z bezpośrednich subwencji dla SW na wsparcie dla studentów, przyznawane według kryterium dochodowego.

Ponadto wydaje się, że program kredytów studenckich źle funkcjonuje. Celem takiego programu częściowo jest przezwyciężenie niechęci młodych ludzi do podjęcia ryzyka pożyczania pieniędzy, a także rozwiązanie problemów spowodowanych załamaniem rynku oraz kosztami transakcji, które wynikają z braku zdolności kredytowej studentów pochodzących z rodzin niezamożnych. Problemów takich nie da się rozwiązać za pomocą całkowicie prywatnego programu, zwłaszcza jeżeli kredyty mają być zwracane przed ukończeniem inwestycji. Bardziej obiecujące zdają się być programy, takie jak te przyjęte w Australii, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii, gdzie kredyty mogą być przyznawane przez banki prywatne,



jednak ryzyko ponosi w większości państwo, a spłata zależy od sukcesu na rynku pracy – tak zwane kredyty uzależnione od dochodu. Spłatę ułatwiają także przepisy umożliwiające ściąganie kredytów za pośrednictwem systemu podatku dochodowego. Potencjalnym problemem (z którym boryka się w szczególności Nowa Zelandia) może tu być „wyciek” absolwentów wyjeżdżających z kraju, by uniknąć spłaty kredytu. Jest to poważne utrudnienie, które nie powinno jednak stanowić przeszkody we wdrożeniu programu, być może na początku należałoby ograniczyć wysokość dostępnych kredytów, aby pokusa nie była zbyt wielka. Rząd mógłby także pogodzić się z faktem, iż pewne straty wynikające z niewielkiej liczby osób, które nigdy nie zamierzają wrócić do Polski, byłyby rozsądną ceną za wzrost efektywności. Problem ten dałoby się zminimalizować poprzez współpracę na szczeblu UE oraz porozumienia podatkowe zawierane z innymi krajami i umożliwiające spłaty kredytów z dochodów uzyskanych za granicą.

## Kształcenie ustawiczne

Badania wykazują, że edukacja i kształcenie ustawiczne mają istotny wpływ na zarobki (Ramka 4.3). Zyskują na tym produktywność, wysokość pensji i perspektywy w zakresie zatrudnienia, nawet jeżeli trudno jest zidentyfikować efekty szkoleń w zestawieniu z innymi czynnikami, a najlepsze wyniki osiągają pracownicy młodzi i dobrze wykształceni (OECD, 2004). Wskazuje to na jeden z dylematów spotykanych w Polsce: czy koncentrować zasoby szkoleniowe na tych, którzy mogą ich najbardziej potrzebować – konkretnie na starszych, gorzej wykształconych osobach – czy też na młodszych, już lepiej wyszkolonych, z których zwrot wydaje się być większy

### Ramka 4.3. Wpływ kształcenia ustawicznego na zarobki

Badania wykazują, iż edukacja i kształcenie dorosłych mają istotny wpływ na wysokość zarobków. Ok i Tergeist (2003) przedstawiają dowody na pozytywny związek pomiędzy szkoleniami a produktywnością pracowników oraz między szkoleniami a wysokością wynagrodzeń w takich krajach, jak Wielka Brytania, USA, Francja, Holandia, Hiszpania i Niemcy. Loewenstein i Spletzer (1999) oszacowali, że w Wielkiej Brytanii tydzień opłacanego przez pracodawcę szkolenia nowo zatrudnionych pracowników prowadzi do wzrostu wynagrodzenia o 1,4% w ciągu 2 lat. Podobnie Booth i Bryan (2002) odkryli, że w Wielkiej Brytanii tydzień formalnego akredytowanego szkolenia zapewnia wynagrodzenie wyższe o ok. 1% u kolejnych pracodawców.

Nowsze badanie porównawcze OECD dotyczące wzrostu wynagrodzeń osób doszkalających się i osób, które w szkoleniach nie uczestniczą, również wykazało wzrost wynagrodzeń w wielu krajach członkowskich (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia i Hiszpania). W oparciu o europejskie i krajowe dane panelowe, skala wzrostu wynagrodzeń związanego z doksztalaniem się i uczestnictwem w szkoleniach w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych rozciągała się od znikomego wzrostu we Francji, do 2,5% rocznie w Niemczech i 5% w Portugalii (OECD, 2004). Badanie to wykazało również, że wzrost wynagrodzeń pracowników jest zwykle niższy, jeżeli



po szkoleniach pozostają u swojego pracodawcy. Wydaje się, że zwrot ze szkoleń odbytych u poprzednich pracodawców jest wyższy, a najlepsze wyniki osiągnęli ludzie młodzi i dobrze wykształceni. Pracownicy wykwalifikowani są w mniejszym stopniu zagrożeni bezrobociem i mają większe szanse na znalezienie nowej pracy po utracie poprzedniej. Niektórzy analitycy kwestionują jednak skalę zwrotu ze szkoleń przedstawioną w różnych badaniach, gdyż może ona być zawyżona ze względu na trudności z jasnym zdefiniowaniem efektów szkolenia w zestawieniu z innymi czynnikami, spowodowane np. brakiem obiektywności w doborze (Leuven, 2004).

Źródło: OECD (2005a), *Thematic Review of Adult learning (Przegląd tematyczny kształcenia ustawicznego)*.

Biorąc pod uwagę powyższe korzyści, uczestnictwo w ustawicznym kształceniu zawodowym w Polsce jest prawdopodobnie zbyt niskie. Pomiar uwzględniający zarówno częstotliwość, z jaką ludzie podejmują szkolenia, jak i długość tych szkoleń wykazują, że w zakresie doksztalcania Polska plasuje się na końcu zestawienia państw, podobnie jak Węgry, lecz daleko za państwami skandynawskimi i takimi, jak np. USA i Wielka Brytania (Tabela 4.6). Tak niska pozycja spowodowana jest raczej niską częstotliwością, z jaką Polacy podejmują szkolenia, a nie krótszym czasem ich trwania.

Tabela 4.6. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym, wybrane państwa OECD

2002 r.

	Skorygowana stopa uczestnictwa <sup>1</sup>
Wielka Brytania	6,9
Dania	6,7
Szwajcaria	6,2
Szwecja	5,5
Finlandia	4,5
Norwegia	4,3
USA	3,3
Niemcy	3,3
Kanada	2,9
Holandia	2,9
Austria	2,8
Hiszpania	2,6
Korea	2,4
Portugalia	1,8
Węgry	1,4
<b>Polska</b>	<b>1,4</b>
Meksyk	1,0

1. Skorygowana stopa uczestnictwa (SSU) uwzględnia częstotliwość podejmowania szkoleń przez dorosłych i długość kursów. Gdyby wszyscy dorośli spędzali 35 godzin tygodniowo przez 52 tygodnie w roku na takich kursach, APR wynosiłby 100.

Źródło: OECD (2005c), *Promoting Adult Learning (Promowanie kształcenia ustawicznego)*.

Zróznicowanie regionalne udziału w kształceniu ustawicznym jest również stosunkowo duże. Najwyższe wyniki osiągają województwa mazowieckie i pomorskie – niemal dwukrotnie wyższe niż województwo łódzkie znajdujące się na przeciwległym krańcu (Wykres 4.5). Ze względu na różnorodność rodzajów kształcenia i szkoleń przeznaczonych dla osób dorosłych, nie jest jasne, czy zmiany tego wskaźnika wynikają z podaży i kosztów prowadzenia poszczególnych szkoleń, czy też z popytu samych pracowników i pracodawców. Wydaje się jednak, że szkolenia są częstsze w regionach o niskim bezrobociu (choć nie ma na to przekonujących dowodów i sytuacja ta może dotyczyć tylko obejmującego Warszawę woj. mazowieckiego). W istocie w szkoleniach prowadzonych przez urzędy pracy uczestniczy nie więcej niż 4% bezrobotnych rocznie, mimo iż urzędy pracy mogą finansować kształcenie osób bezrobotnych przez okres nie przekraczający 12, a w przypadku osób niewykwalifikowanych 24 miesięcy.

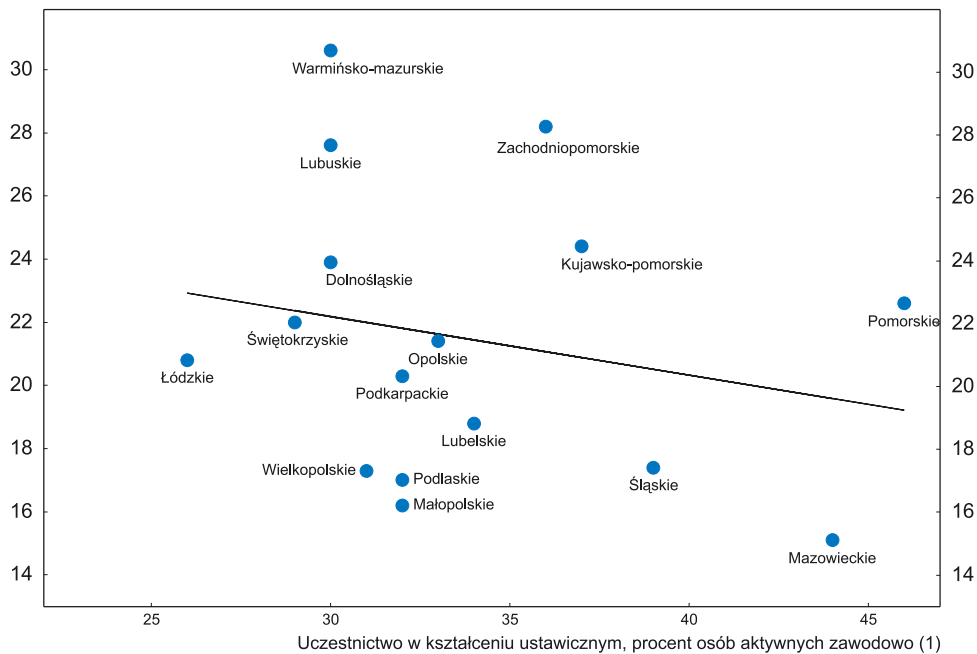
Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym jest nie tylko niskie w porównaniu do innych krajów i silnie zróżnicowane regionalnie, ale także inaczej ukształtowane. Podczas gdy w większości krajów OECD w szkoleniach częściej uczestniczą osoby zatrudnione niż bezrobotni, osoby lepiej wykształcone częściej od gorzej wykształconych, młodzi częściej niż starsi, a pracownicy dużych firm częściej niż pracownicy MSP, tendencje te w Polsce są wyraźniejsze niż w jakimkolwiek innym kraju (Wykres 4.6). Na przykład rozpatrując uczestnictwo pod kątem statusu zawodowego, w Polsce osoba zatrudniona ma dwukrotnie większą szansę uzyskania szkolenia w dowolnym okresie, niż osoba bezrobotna, podczas gdy w Wielkiej Brytanii (gdzie bezrobocie wynosi blisko 1/4 bezrobocia w Polsce) różnica ta wynosi zaledwie ok. 10%, natomiast w krajach skandynawskich, w Holandii i Niemczech, a w szczególności w Hiszpanii i Portugalii, proporcje te są odwrócone. Prawdopodobnie bardziej uderzający jest związek z wykształceniem, gdyż prawdopodobieństwo doksztalcenia się osoby dorosłej z wykształceniem wyższym jest 30 lub 40 razy większe niż osoby słabo wykwalifikowanej lub niewykwalifikowanej.

Z danych tych jasno wynika, że kształcenie ustawiczne nie jest silnie ukierunkowane na zwiększanie osiągnięć na rynku pracy osób o najniższej pozycji – pracowników starszych, niewykwalifikowanych i bezrobotnych. Nie musi to oznaczać, że oferta szkoleń jest źle ukierunkowana, przynajmniej, jeśli chodzi o łączną skuteczność – być może stopa zwrotu ze szkoleń takich osób, porównując ich prawdopodobną produktywność po szkoleniu z produktywnością bez niego i z kosztami kształcenia, jest znacznie niższa lub wręcz ujemna niż w przypadku młodych, lepiej wykształconych pracowników. Gdyby stopa zwrotu była jedynym kryterium, prawdopodobnie zaniechano by kształcenia osób starszych i niewykwalifikowanych, a konsekwencjom w zakresie zatrudnienia próbowano by zaradzić przy pomocy instrumentów rynku pracy (np. umożliwiając takie obniżenie płacy minimalnej, przy którym osoby te nadal byłyby zatrudnione), natomiast konsekwencjom dystrybucyjnym – przy pomocy świadczeń pracowniczych.

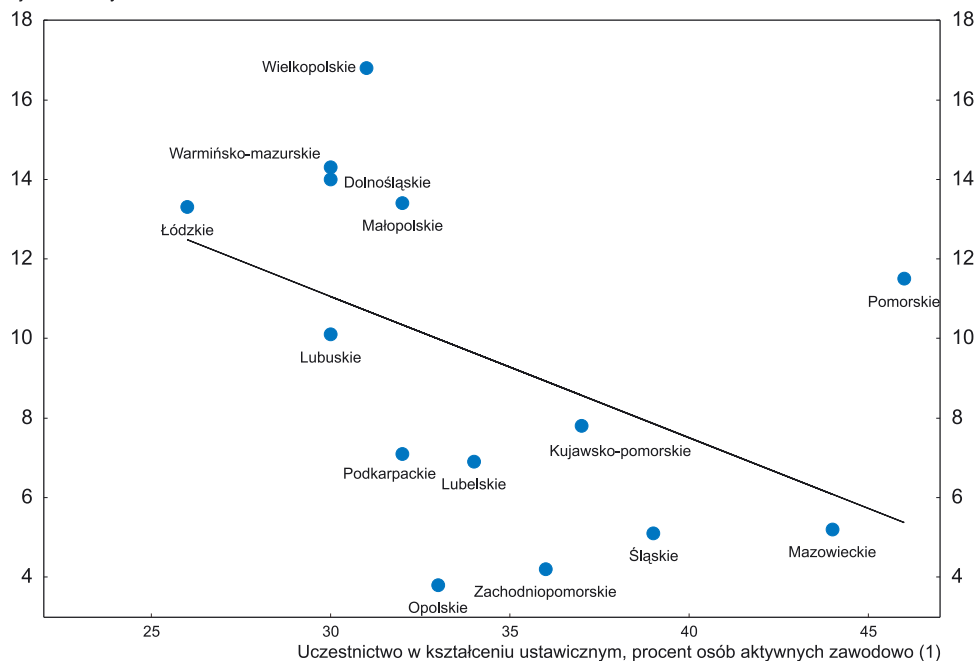
W rzeczywistości w Polsce jest niewiele danych dotyczących stopy zwrotu ze szkolenia osób dorosłych. Ostatnie badania sugerują jednak, że kształcenie ustawiczne stanowi najskuteczniejszy sposób na zmniejszenie bezrobocia w przypadku osób starszych i słabiej wykształconych (Liwinski, 2005). Ponieważ bezrobocie, tak jak i niskie zarobki, należą prawdopodobnie do najważniejszych problemów w Polsce fakt ten przemawia za dokonywaniem prób ukierunkowania kształcenia

Wykres 4.5. **Kształcenie ustawiczne, bezrobocie i koszty jednostkowe**  
wg województw, 2003 r.

Stopa bezrobocia, (%)



Koszt jednostkowy

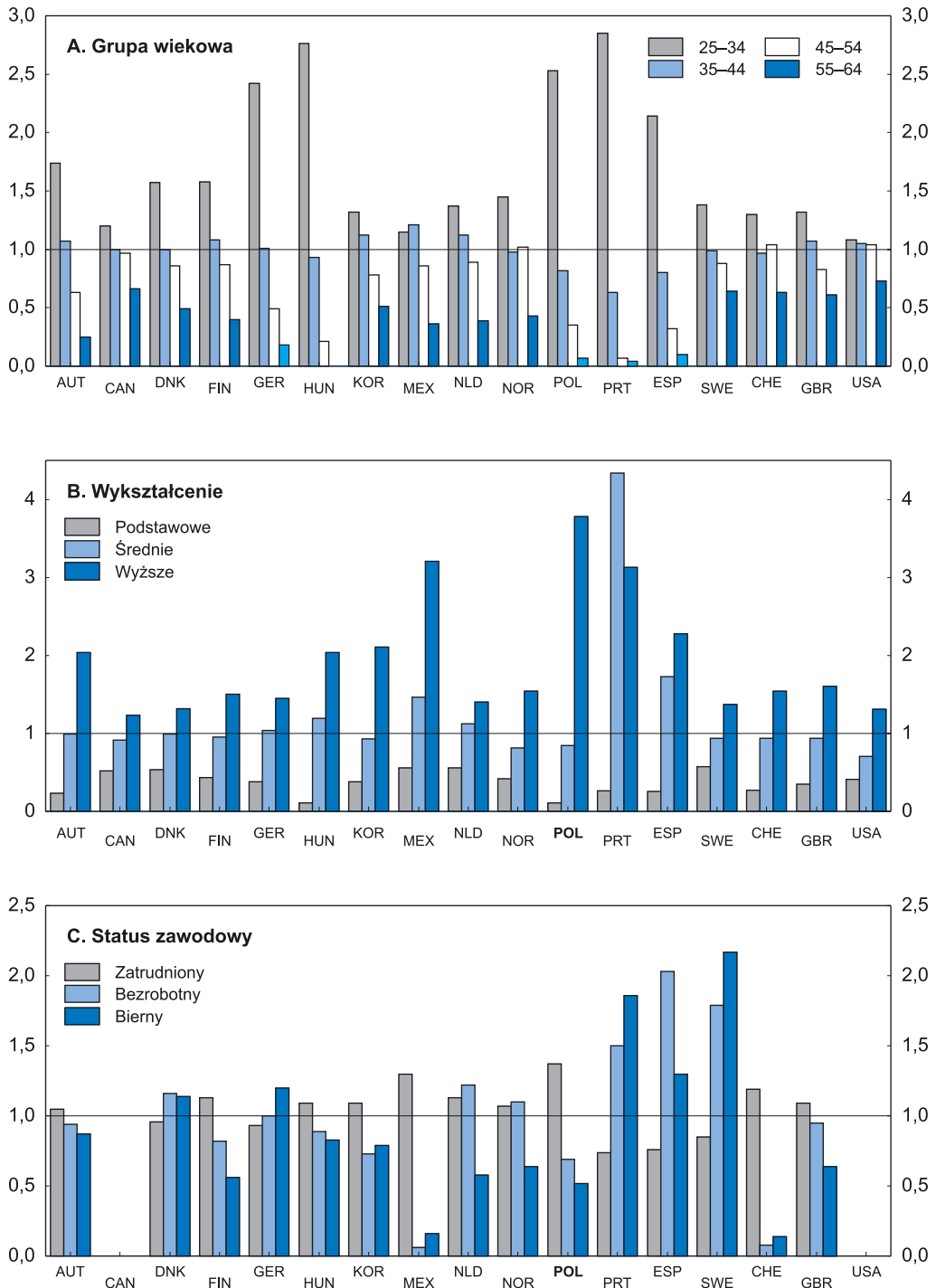


1. Wykres ten pokazuje odsetek pracowników, którzy w roku 2003 wzięli udział w co najmniej jednym programie szkoleniowym.
2. Średnia cena w euro godziny szkolenia w Centrach Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w 2002 r.

Źródło: OECD (2005a), Thematic Review on Adult Learning (*Przegląd tematyczny kształcenia ustawicznego*).

### Wykres 4.6. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym wg charakterystyk społeczno-ekonomicznych<sup>1</sup>

Stosunek udziału każdej podgrupy do średniej krajowej stopy uczestnictwa 25 do 64 lat, 2002 r.



1. Wskaźnik powyżej 1 oznacza, że udział osób korzystających z kształcenia ustawicznego w konkretnej kategorii przekracza średnią krajową stopę uczestnictwa; wskaźnik mieszczący się pomiędzy 0 a 1 oznacza, że udział ten jest niższy niż średnia stopa.

Źródło: OECD (2005c), Promoting Adult Learning (*Promowanie kształcenia ustawicznego*).

właśnie na te osoby. Istnieje jednak do pokonania wiele przeszkód, zarówno po stronie potencjalnych uczestników kursów, jak i pracodawców.

Pytane o powody braku organizowania szkoleń we własnym zakresie, firmy wskazują na odpowiedni poziom kwalifikacji obecnych pracowników, zbyt wysokie koszty związane z kształceniem i na preferencje w zakresie zatrudniania osób posiadających już wymagane kwalifikacje (MEAL, 2004). Innymi słowy, wysoka stopa bezrobocia i odpowiednia obecnie podaż nowych, lepiej wykształconych osób wchodzących na rynek pracy ogranicza bodźce do przeprowadzania szkoleń przez poszczególnych pracodawców. Podkreśla to wagę innych działań na rzecz poprawy rynku pracy, jakie należy podjąć, by system kształcenia ustawicznego odniósł sukces (omówiono je w Rozdziale 5). Zainteresowanie kształceniem wśród nieuprzywilejowanych grup, które powinny odnosić z niego korzyści, jest jednak z różnych względów ograniczone. Po pierwsze, idea kształcenia ustawicznego nie została jeszcze zaakceptowana przez pokolenia starsze i słabiej wykształcone. Świadomość roli edukacji w kształtowaniu ścieżek życiowych jest obecnie znacznie wyższa niż parę lat temu, jednakże starsze osoby często wciąż wierzą, że ma to znaczenie dla ich dzieci, a nie dla nich samych (CBOS, 2004). Osoby najslabiej wykształcone i starsze częściej są pasywne, brakuje im motywacji, nie widzą sensu w kształceniu, a jako powody swojej niechęci podają ograniczenia finansowe i czasowe. Uczestnictwo w szkoleniach często jest spowodowane jakąś formą zewnętrznej presji, np. poleceniem pracodawcy (w przypadku szkoleń dla pracowników) lub strachem przed utratą obecnej pracy (ITE, 2005). Wydaje się również, że problemem może być także dostęp do informacji na temat oferowanych szkoleń.

Podobnie jak generalnie w przypadku szkolnictwa wyższego, nastąpił tu gwałtowny wzrost liczby podmiotów oferujących różnego rodzaju szkolenia. Obecnie istnieje około 12 000 organizacji oferujących szkolenia dla dorosłych, od dużych firm po osoby prywatne. Instytucje sektora publicznego, takie jak Centra Kształcenia Ustawicznego, Szkoły dla Dorosłych (które koncentrują się na edukacji ogólnej) i Centra Kształcenia Praktycznego (często tworzone na bazie dawnych zasadniczych szkół zawodowych), które najczęściej organizują szkolenia zawodowe we współpracy z urzędami pracy, działają w większości pod nadzorem Ministra Edukacji<sup>13</sup>. Prywatne i publiczne SW również oferują szkolenia, przy których pracodawcy mogą uczestniczyć w kosztach kształcenia swoich pracowników. Ponadto istnieje wiele małych centrów szkoleniowych, centrów doskonalenia zawodowego, stowarzyszeń, fundacji, spółdzielni i innych podmiotów oferujących szkolenia. Niektóre z nich należą do sektora edukacyjnego, publicznego lub prywatnego, natomiast istotna część nie podlega żadnym regulacjom w zakresie edukacji, lecz stanowi firmy prywatne.

Do roku 2004 nie istniały mechanizmy kontrolne i dostępnych było niewiele informacji na temat większości prywatnych dostawców usług szkoleniowych. Od tego czasu wprowadzony został system dobrowolnej akredytacji, z rejestrem podmiotów akredytowanych prowadzonym przez wojewódzki urząd pracy. W chwili obecnej rejestracja jest formalna, oparta przede wszystkim na spełnieniu pewnych podstawowych standardów, a nie na jakości świadczonych usług, mimo że celem systemu powinno być działanie na rzecz poprawy jakości. Rejestracja jest również dobrowolna, jednakże istnieją zachęty do rejestracji, ponieważ urzędy pracy nie mają prawa zlecać organizacji szkoleń podmiotom nie zarejestrowanym.

Trudno jest przedstawić jasny obraz finansowania szkoleń. Wydaje się, że dla kształcenia zawodowego dorosłych dostępne dotacje publiczne są raczej niewielkie (w przeciwieństwie do edukacji szkolnej). Urzędy pracy finansują część szkoleń dla bezrobotnych, jednak wydaje się, że własne szkolenia opłaca również wielu bezrobotnych, co osób zatrudnionych (OECD, 2005a). Od 2004 r. firmy, które ustanawiają fundusze szkoleniowe i opracowują programy szkoleń mają prawo do dotacji publicznych na szkolenie pracowników. Więcej dotacji dostępnych jest na szkolenie na poziomie wyższym niż na średnim, co stanowi bodziec, który prawdopodobnie działa na korzyść osób z wyższym wykształceniem. Przed wprowadzeniem funduszu szkoleniowego w 2004 r. firmy wydawały stosunkowo niewiele na szkolenia – równowartość ok. 0,8% kosztów pracy, w porównaniu ze średnią ok. 2% w Unii Europejskiej (OECD, 2005a). Wpływ funduszu szkoleniowego na wydatki nie jest jeszcze znany.

Informacje na temat oferty szkoleniowej są łatwo dostępne tylko w odniesieniu do szkoleń ogłaszanych przez urzędy pracy i przeznaczonych głównie dla bezrobotnych. Popularniejsze dziedziny obejmują: szkolenie w zakresie handlu i sprzedaży, obsługę komputera, szkolenia kierowców, usługi księgowe i finansowe oraz wsparcie administracyjne. Popularność szkoleń w zakresie obsługi maszyn i sprzętu nieustannie rośnie. W ciągu ostatnich trzech-czterech lat najszybciej zdobywały pracę osoby kończące kursy w zakresie obsługi maszyn i sprzętu oraz kursy dla zawodowych kierowców; po takich szkoleniach ponad 40% uczestników znalazło zatrudnienie. Ogólny wskaźnik sukcesu wyniósł ok. 30%. Najmniej efektywne były szkolenia w zakresie obsługi komputerów, księgowości, wsparcia administracyjnego i sprzedaży – z których dwa należały do najpopularniejszych. Może to oznaczać konieczność zmian w kwestii dostosowania szkoleń do potrzeb rynku pracy, może też odzwierciedlać niski standard szkoleń w dziedzinach, które zwykle uważa się za istotne, np. obsługa komputera. Może także istnieć związek z poziomem wykształcenia – szkolenie w zakresie obsługi komputera dla osób o ograniczonym poziomie formalnej edukacji może nie być zbyt produktywnie bez wzmocnienia innych umiejętności.

Władze polskie zdały sobie sprawę z wagi kształcenia ustawicznego i wzrosło ich zainteresowanie tą dziedziną edukacji. Istotną rolę odegrały tutaj projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, stanowi to również jeden z priorytetów nowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>14</sup>. Jednakże zapewnienie efektywnego wykorzystania dodatkowych środków będzie trudne, ponieważ dostępnych jest niewiele informacji na temat efektywności istniejących szkoleń i doświadczeń innych krajów w tym zakresie. Eurostat (2002) zaznacza, że jednym z problemów w Polsce jest brak koordynacji między różnymi ministerstwami i że decentralizacja działalności urzędów pracy również nie poprawiła sytuacji. Pojawiają się jednak badania wskazujące, jakie rodzaje szkoleń są efektywne (jak np. Liwiński (2005) i omówione powyżej dane z urzędów pracy). Należy zachęcać do sporządzania takich opracowań oraz łączyć je z informacjami na temat kosztów szkoleń, co ułatwi znalezienie najbardziej opłacalnych opcji. W odniesieniu do osób starszych i niewykształconych istotne jest ustalenie, czy kwestie opłacalności mogłyby usprawiedliwić zwiększenie dość niskiego udziału obecnie przeznaczonych dla nich szkoleń i środków edukacyjnych. Należy bo wiem starać się uniknąć sytuacji, w której decyzja o pozostawieniu ich samym



sobie – jako pokolenia spisanego na straty – w zakresie szans na rynku pracy, zostałyby podjęta na podstawie błędnej oceny. W międzyczasie rozsądnie byłoby przeznaczyć środki zarówno na zwiększenie dostępności szkoleń dla tej grupy i na przekonanie jej przedstawicieli, że warto się kształcić. Adresatami powinni być nie tylko bezrobotni, lecz również osoby zagrożone bezrobociem z uwagi na restrukturyzację przemysłu (patrz Rozdział 5).

#### Ramka 4.4. Zalecenia w dziedzinie edukacji i szkolenia

##### Zarządzanie

- Zapewnić dyrektorom szkół odpowiednie bodźce i autonomię we wdrażaniu instrumentów mających na celu poprawę standardów, jak również jasno rozdzielić obowiązki poszczególnych szkół i samorządów lokalnych. W dłuższym okresie ograniczyć rolę Kuratoriów do dostarczania szkołom i władzom samorządowym oraz rządowi informacji z zakresu jakości kształcenia; kuratoria nie powinny posiadać uprawnień wykonawczych ani też prawa weta.
- Nie dopuścić do tego, by kwestie ochrony zatrudnienia wynikające z Karty Nauczyciela uniemożliwiały restrukturyzację wymaganą w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi. Wprowadzić możliwość zwiększania wynagrodzeń nauczycielskich, dzięki której nauczyciele będą mogli otrzymać dodatkowe wynagrodzenie powiązane z wynikami pracy i nauczaniem przedmiotów, w których występują niedobory nauczycieli.
- Zapewnić, aby w szkolnictwie wyższym struktura kariery zawodowej była oparta na zasadach otwartej konkurencji i jasnych kryteriach awansu zawodowego.
- Wypracować lepszą koordynację kierunków polityki w zakresie rynku pracy i edukacji, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

##### Kontrola jakości

- Usprawnić proces gromadzenia informacji na temat wyników kształcenia innych niż te analizowane przez PISA. Stymulować badania w zakresie związków między wynikami kształcenia a edukacyjną oraz innymi politykami. Nowe strategie i programy pilotażowe należy poddać szczegółowej ocenie merytorycznej oraz zagwarantować, by wyniki pomiarów „wartości dodanej” w szkołach średnich, oparte na nowym systemie standardowych egzaminów państwowych, były dostępne dla szkół i władz edukacyjnych; należy też wziąć pod uwagę możliwość ich ewentualnej publikacji.
- Zapewnić, by kontrola jakości edukacji podstawowej i ponadpodstawowej prowadzona przez kuratoria uwzględniała metody nauczania oraz bardziej mechaniczny system sprawdzania poziomów kwalifikacji i wyposażenia itp. Uzależnić awans zawodowy nauczycieli nie tylko od spełnienia formalnych wymogów, lecz również od efektów pracy.
- Wzmocnić proces oceny jakości szkół wyższych realizowany przez Państwową Komisję Akredytacyjną. Zapewnić szeroki dostęp do ocen przygotowanych przez PKA w Internecie i na bieżąco aktualizować raporty. Wspie-

rać i rozwijać proces rozpowszechniania informacji o rynku pracy, istotnych z punktu widzenia wyboru kierunków studiów.

- Zapewnić, by dokonywany przez urzędy pracy wybór organizatorów szkoleń dla dorosłych był oparty na dostępnych informacjach dotyczących efektywności szkoleń, w tym na informacji zwrotnej ich wcześniejszych uczestników. Zapewnić, by urzędy pracy przeprowadzały ocenę efektywności przeprowadzonych programów szkoleniowych.

#### **Finansowanie edukacji**

- Zapewnić, by „algorytm” stosowany do alokacji środków z budżetu państwa na cele edukacyjne uwzględniał odpowiednie pomiary potrzeb i unikał ich mierzenia według bieżącej podaży, co może skutkować słabymi bodźcami i nierównymi wynikami. Algorytm powinien uwzględniać w szczególności potrzeby edukacji przedszkolnej, która powinna być finansowana z budżetu państwa.
- Udostępnić środki na rozwój edukacji przedszkolnej z zasobów uzyskanych w związku z malejącą liczbą uczniów w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych.
- Rozważyć wprowadzenie w publicznych SW związanego z kosztami czesnego dla wszystkich studentów. Jednocześnie część subwencji na szkolnictwo wyższe można byłoby skierować do systemu stypendiów socjalnych opartych o kryterium dochodowe.
- Zreformować system kredytów studenckich, by umożliwić ich spłatę za pośrednictwem systemu podatku dochodowego, gdy absolwenci znajdą już zatrudnienie, a ich dochody przekroczą stosowny próg; zlikwidować wymóg gwarancji bankowych dla studentów z rodzin o niskich dochodach, zastępując je gwarancją państwową dla wszystkich kredytów tego typu.

#### **Zapewnienie edukacji i szkoleń**

- Rozszerzyć świadczenie usług bezpłatnej edukacji przedszkolnej w wieku od 3 do 5 lat, w szczególności na obszarach ubogich i wiejskich. Mogłyby temu towarzyszyć kampanie informacyjne objaśniające długookresowe korzyści wynikające z edukacji przedszkolnej, skierowane do rodziców, którzy ich nie dostrzegają.
- Wykorzystać analizy dotyczące wyników edukacyjnych i rynku pracy w celu zrównoważenia podaży edukacji ogólnej i zawodowej. W razie potrzeby zwiększyć jakość wyposażenia i nauczania w placówkach szkolnictwa zawodowego.
- Ukierunkować publiczne świadczenie usług edukacyjnych dla dorosłych, poprawę wyników rynku pracy, a nie podwyższanie poziomu wykształcenia ogólnego wśród dorosłych, o ile nie jest to istotne z punktu widzenia rynku pracy.
- Wykorzystywać oceny i analizy wyników rynku pracy projektów pilotażowych w celu identyfikacji opłacalnych metod zwiększenia udziału w szkoleniach osób starszych i słabiej wykwalifikowanych, co pozwoliłoby im na zdobycie nowych umiejętności oraz zmianę pracy lub sektora zatrudnienia.

## Przypisy

1. W przypadku niektórych państw zajęła się tym w swych sprawozdaniach Komisja ds. Edukacji OECD. Polska nie wniosła dotychczas o przeprowadzenie takiego badania.
2. Dla Polski brak jest dostępnych badań, wyliczających ekonomiczne stopy zwrotu z inwestycji w edukację.
3. Wersja na rok 2005 obejmuje ok. 50 pozycji w oparciu o ilość „wystandaryzowanych” uczniów, liczonych z różnymi wagami dla różnych kategorii uczniów, włącznie z mniejszościami narodowymi, niepełnosprawnymi oraz wymagającymi nauczania specjalnego, a także ilość uczniów, dla których można prowadzić zajęcia pozalekcyjne. Następuje rozróżnienie pomiędzy szkołami publicznymi i niepublicznymi i uwzględnia dodatki na szkoły profilowe w małych miastach (poniżej 5.000 mieszkańców) i na wsi, a także na szczególne typy szkół profilowych – muzyczne, baletowe, sportowe, dwujęzyczne. Jest także współczynnik mający za zadanie uwzględnienie ilości nauczycieli z każdej kategorii szczebla zawodowego, zatrudnionych w *gminie/powiecie* oraz tego, czy pracują oni w szkołach wiejskich czy miejskich.
4. Patrz: RPO (2003) – dyskusja o znaczeniu jasnego podziału kompetencji w edukacji.
5. Zagregowane dane nie zawsze potwierdzają ten ogólny postulat. W przypadku niektórych krajów uczęszczanie do przedszkola wydaje się nie mieć wpływu na wyniki PISA u 15-latków, choć w większości krajów, w tym w Polsce, stwierdza się wpływ pozytywny. Wpływ uczęszczania do przedszkola przez przynajmniej rok na wyniki PISA w matematyce w roku 2003 to wzrost o 38 punktów, przy odchyleniu standardowym wynoszącym około 100. Po przyjęciu poprawki na uwarunkowania socjoekonomiczne dzieci wpływ wynosi tylko 25 punktów i jest istotny statystycznie, jednak mniejszy niż w około dwóch trzecich krajów OECD. Rząd wielkości jest taki sam, jak poprawa średniego wyniku z matematyki między rokiem 2000 a 2003.
6. W roku 2004/05 uczestnictwo na obszarach miejskich wynosiło 55% w grupie wiekowej 3–5 lat, podczas gdy na obszarach wiejskich wskaźnik ten wynosił poniżej 18% (GUS, 2005). Ponadto wskaźnik uczestnictwa na obszarach miejskich wzrósł o 6,7 punktu procentowego od roku 2001, podczas gdy na obszarach wiejskich wzrost wyniósł zaledwie 2,4 punktu. Niektórzy rodzice mieszkający na obszarach wiejskich i dojeżdżający do pracy w mieście posyłają swoje dzieci do przedszkola w mieście, na co wskazuje miejski wskaźnik uczestnictwa wśród sześciolatków za rok 2004/05 wynoszący ponad 100%. Nie jest to jednak jedyne wyjaśnienie różnicy między miastem i wsią.
7. Do Rzecznika Praw Dziecka złożono wniosek o zbadanie tej kwestii.
8. Jeden z programów realizowanych przez organizację pozarządową polegał na nauczaniu przedszkolnym realizowanym przez „nauczycieli objazdowych” – wysoko wyszkolonych nauczycieli podróżujących z jednej wsi do drugiej. Według wypowiedzi organizatora, prowadzenie zajęć dla dzieci przez kilka godzin dziennie i kilka dni w tygodniu przyniosło dobre rezultaty; może to być tani sposób na podniesienie standardów dla uczestniczących dzieci oraz zachęcenie rodziców do żądania bardziej trwałych udogodnień. Patrz: Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego: [www.frd.org.pl/ankieta.html](http://www.frd.org.pl/ankieta.html).
9. Zostały one zidentyfikowane w drodze ankiety telefonicznej przeprowadzonej przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”.
10. Pomimo iż władze francuskie uważają, że szkoła nie jest właściwą instytucją do analizowania wyników edukacyjnych, wskaźniki takie są we Francji publikowane co roku dla poszczególnych szkół.
11. W roku 2006 Dyrektoriat ds. Edukacji OECD przeprowadzi ocenę szkolnictwa wyższego w Polsce.
12. Istnieje także szereg specjalistycznych instytucji akredytacyjnych.
13. Istnieje ok. 250 Centrów Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego, ok. 300 Szkół dla Dorosłych oraz blisko 400 SW zaangażowanych w edukację i szkolenie dorosłych.
14. OECD (2005a) zauważyła, że jedno ze stowarzyszeń pracodawców zaleca swoim członkom przeprowadzenie szkolenia w zakresie „ubiegania się o fundusze unijne”.

## Bibliografia

- Białecki, I. (2005), „Educational Inequalities and Policy for Equality in Education in Poland”, in Białecki, I., B. Fatyga, K. Kosea, J. Kurczewski i P. Zieliński, *The Bridge Generation - Complexities, Issues and Perspectives of Youth in Poland*, Bruno Mondadori, Włochy, p. 41.
- Blöndal, S., S. Field i N. Girouard (2002), „Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects”, *Dokument Roboczy Dyrekcji Ekonomicznej OECD Nr 333*, Paryż.
- Booth, A. i M. Bryan (2002), „Who Pays for General Training? New Evidence for British Men and Women”, *IZA Discussion Paper*, Nr. 486, kwiecień.
- CBOS (2004), „Wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków w latach 1993–2004” (Increasing Educational Aspiration of Poles, 1993-2004), Centrum Badań Opinii Społecznej BS/81/2004, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Doyle, O., C. Harmon and I. Walker (2005), „The Impact of Parental Income and Education on the Health of their Children”, *IZA Discussion Paper*, No. 1832.
- Eurostat (2002), Continuous Vocational Training Survey (CVTS), *New Cronos Database*, Luksemburg.
- GCHE (2005), Wnioski z dyskusji Środowiskowej nad dokumentem „Charakterystyka trzech stopni kształcenia” (Conclusions from the Public Consultation of the Document „Three Degrees of

- Tertiary Education”), Rada Główna Szkolnictwa Wyższego (General Council for Higher Education), czerwiec, dostępne na stronie [www.rgsw.edu.pl/?page=standardy\\_dyskusja.php](http://www.rgsw.edu.pl/?page=standardy_dyskusja.php).
- Goodman, A. i B. Sianesi (2005) „Early Education and Children’s Outcomes: How long the impacts last”, *Fiscal Studies*, Tom. 26, Nr 4.
- GUS (2005), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2004/2005* (Education in the School Year 2004/2005), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Heckman, J.J. (2000), „Policies to Foster Human Capital”, *Research in Economics*, Tom 54, pp. 3–56.
- Herbst, J. (2004), „Uwarunkowania dostępu do wychowania przedszkolnego w Polsce” (Determinants of Access to Pre-Primary Education in Poland), prezentacja dostępna na stronie [www.frd.org.pl](http://www.frd.org.pl).
- Herczyński, J. i M. Herbst (2005), „School Choice and Student Achievement. Evidence from Poland”, mimeo, Uniwersytet Warszawski, dostępne na stronie [www.esep.pl](http://www.esep.pl).
- ITE (2005), *National Report for Survey Realisation*, Project: Motivation of People with Lower Qualifications for Lifelong Learning, Institute for Terotechnology, Radom, [www.motivation-III.net/index1.htm](http://www.motivation-III.net/index1.htm).
- Leuven, E. (2004), „A Review of the Wage Returns to Private Sector Training”, Dokument przedstawiony na seminarium EC-OECD nt. „Human Capital and Labour Market Performance: Evidence and Policy Challenges” (Kapitał Ludzki i Osiągnięcia na Rynku Pracy: Przykłady i Wyzwania dla Polityki), Bruksela, 8 grudnia.
- Liwiński, J. (2005), „Wpływ szkoleń zawodowych na poziom bezrobocia” (The Impact of Training on Unemployment), Dokument przedstawiony na konferencji The Development of Life-long Learning - Challenges and Barriers (Rozwój kształcenia ustawicznego – wyzwania i bariery), Warszawa, 8 października.
- Loewenstein, M.A. i J.R. Spletzer (1999), „General and Specific Training: Evidence and Implications”, *Journal of Human Resources*, Vol. 34, Nr 4, pp. 710–733.
- Macukow, B. i E. Chojnacka (2003), „Accreditation System in Poland”, Dokument przedstawiony na konferencji SEFU – Global Engineer: Education and Training for Mobility, dostępny na stronie <http://dlae.enpc.fr/contents/pdf/sefi-f39.pdf>
- MEAL (2004), „Polska 2004. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym” (Poland 2004. Report on the Labour Market and Social Insurance), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz Gospodarczych i Prognoz, Warszawa.
- MNES (2005), *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013* (Strategia Edukacyjna 2007–2017), Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa.
- Murawska, B. (2004), *Segregacje na progu szkoły podstawowej* (Segregation at the Entry to Primary Schools), The Institute of Public Affairs, Warszawa.
- OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life, First Results from PISA 2000*, Paryż.
- OECD (2004), *Learning for Tomorrow’s World, First Results from PISA 2003*, Paryż.
- OECD (2005a), „Thematic Review of Adult Learning, Poland Country Note”, dostępne na stronie [www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning).
- OECD (2005b), *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paryż.
- OECD (2005c), *Promoting Adult Learning*, Paryż.
- OECD (2005d), *Education at a Glance*, Paryż.
- Ok, W. and P. Tergeist (2003), „Improving Workers’ Skills: Analytical Evidence and the Role of Social Partners”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nr 10, OECD, Paryż.
- Rivkin, S. i in. (2005), „Teachers, Schools and Academic Achievement”, *Econometrica*, Vol. 73, Nr 2, pp. 417–458.
- RPO (2003), „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową” (Civic Responsibility for Education in Poland), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, dostępne na stronie [www.brpo.gov.pl/](http://www.brpo.gov.pl/).
- Śleszyński, P. (2004), „Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004” (Economic Determinants of 2002–2004 Six-grade and Gimnazjum Tests), Raport na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu.
- Swianiewicz, P. i in. (2005), „Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na obszarach wiejskich” (Finances, Management and Quality of Education in Rural Areas), Raport na zlecenie Stowarzyszenia Gmin Wiejskich, [www.esep.pl](http://www.esep.pl).
- Wößmann, L. (2003), „Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence”, *Oxford Bulletin for Economics and Statistics*, Vol. 65, Nr 2, pp. 117–170.
- World Bank (2004), *Tertiary Education in Poland* (Szkolnictwo Wyższe w Polsce), Raport Nr 29718, Warszawa.

## Rozdział 5

# Wspieranie zmian strukturalnych

*Od kilku lat, z wyjątkiem roku 2004, wzrost PKB jest niższy od poziomu potencjalnego. Przemiany strukturalne były kontynuowane, jednak aby zmniejszyć bezrobocie oraz zwiększyć rzeczywisty i potencjalny wzrost, proces dostosowywania powinien przebiegać szybciej. Elastyczność siły roboczej bardziej ograniczana jest przez system transferów socjalnych niż przez samą politykę prowadzoną na rynku pracy, choć te, jak i inne czynniki, takie jak rynek budownictwa mieszkaniowego czy edukacja, odgrywają znaczącą rolę. Zmiany dostosowawcze oraz potencjalny wzrost hamowane są przez niektóre czynniki środowiska biznesowego, w szczególności przez pewne aspekty regulacji rynku produktów oraz wciąż istotną rolę sektora państwowego w gospodarce, natomiast działania prowadzone na rzecz wzrostu innowacyjności nie przyniosły jeszcze konkretnych rezultatów.*



Z uwagi na mały odsetek zatrudnionych oraz niski poziom produktywności, wartość PKB na mieszkańca w Polsce jest jedną z najniższych pośród krajów OECD (Wykres 5.1). Mimo że od połowy lat 90. dochody *per capita* rosły znacznie szybciej niż średnia OECD, w ostatnich latach tempo zmniejszania różnic spadło. Warunkiem koniecznym do szybszego rozwoju będzie prowadzenie odpowiedniej polityki makroekonomicznej oraz poprawa systemu kształtowania zasobów ludzkich omówione w poprzednich rozdziałach, zaś w celu zwiększenia zatrudnienia należy przeprowadzić różne reformy, w tym reformę rynku pracy. Dalsze przyspieszenie procesu konwergencji wymagać będzie poprawy wyników rynku pracy oraz rynku produktów i zależeć będzie od dynamicznego procesu innowacji. Innowacje zaś powinny być rozumiane jak najszerzej i obejmować wszelkie działania, począwszy od wdrażania nowych procesów produkcyjnych lub wprowadzania nowych produktów poprzez zwiększenie nakładów inwestycyjnych, realokacji kapitału i zasobów kadrowych z sektorów o niskiej do sektorów o wysokiej produktywności, a skończywszy na innowacyjnych technikach w dziedzinie marketingu, planowania finansowego oraz zasobów ludzkich.

W niniejszym rozdziale omówiono szereg powyższych kwestii, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy oraz relacji pomiędzy polityką wspierania innowacji a polityką rynku produktów. Przyszły wzrost będzie częściowo rezultatem realokacji zasobów między sektorami, a częściowo wynikiem wzrostu produktywności przemysłu i firm. Migracje między sektorami zależeć będą w dużej mierze od elastyczności rynku pracy i rynku produktów, natomiast wzrost w ramach sektorów uwarunkowany będzie innowacyjnością produktów i procesów, gdzie istotną rolę odgrywać będzie system edukacji zapewniający zasoby ludzkie niezbędne do przeprowadzenia obydwu rodzajów zmian. Zalecenia dotyczące każdego z tych obszarów sformułowane zostały na końcu niniejszego rozdziału (Ramka 5.6).

## Wzrost dzięki realokacji między sektorami

Ważną cechą charakterystyczną polskiej gospodarki jest wysoki procent zatrudnionych w rolnictwie oraz bardzo niski poziom produktywności w tym obszarze. Około 17% siły roboczej skoncentrowane jest w rolnictwie, wytwarzając zaledwie 3% PKB. Realokacja siły roboczej z tego sektora oraz innych sektorów o niskiej rentowności może w krótkim okresie przyczynić się do znacznej poprawy ogólnej produktywności oraz wzrostu gospodarczego bez konieczności szybszego wzrostu produktywności w poszczególnych sektorach. Choć występowaniu nadwyżek siły roboczej w rolnictwie przypisywano w przeszłości istotną rolę w zwiększaniu ogólnej produktywności w procesie przechodzenia do gospodarki przemysłowej, proces ten zwykle trwał kilkadziesiąt lat. Doświadczenia niektórych krajów OECD, posiadających do niedawna porównywalny procent ludności



## Wykres 5.1. Rozkład PKB na mieszkańca

Różnice w PKB na mieszkańca w USD (PPP) w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych, w punktach procentowych, 2004



1. Różnica w PKB na mieszkańca jest równa sumie dwóch przedstawionych składników. Efekt różnic w poziomie wykorzystania czynnika pracy wyliczony jest na podstawie sumy godzin przepracowanych *per capita*. Produktywność mierzona jest w przeliczeniu na godzinę pracy.

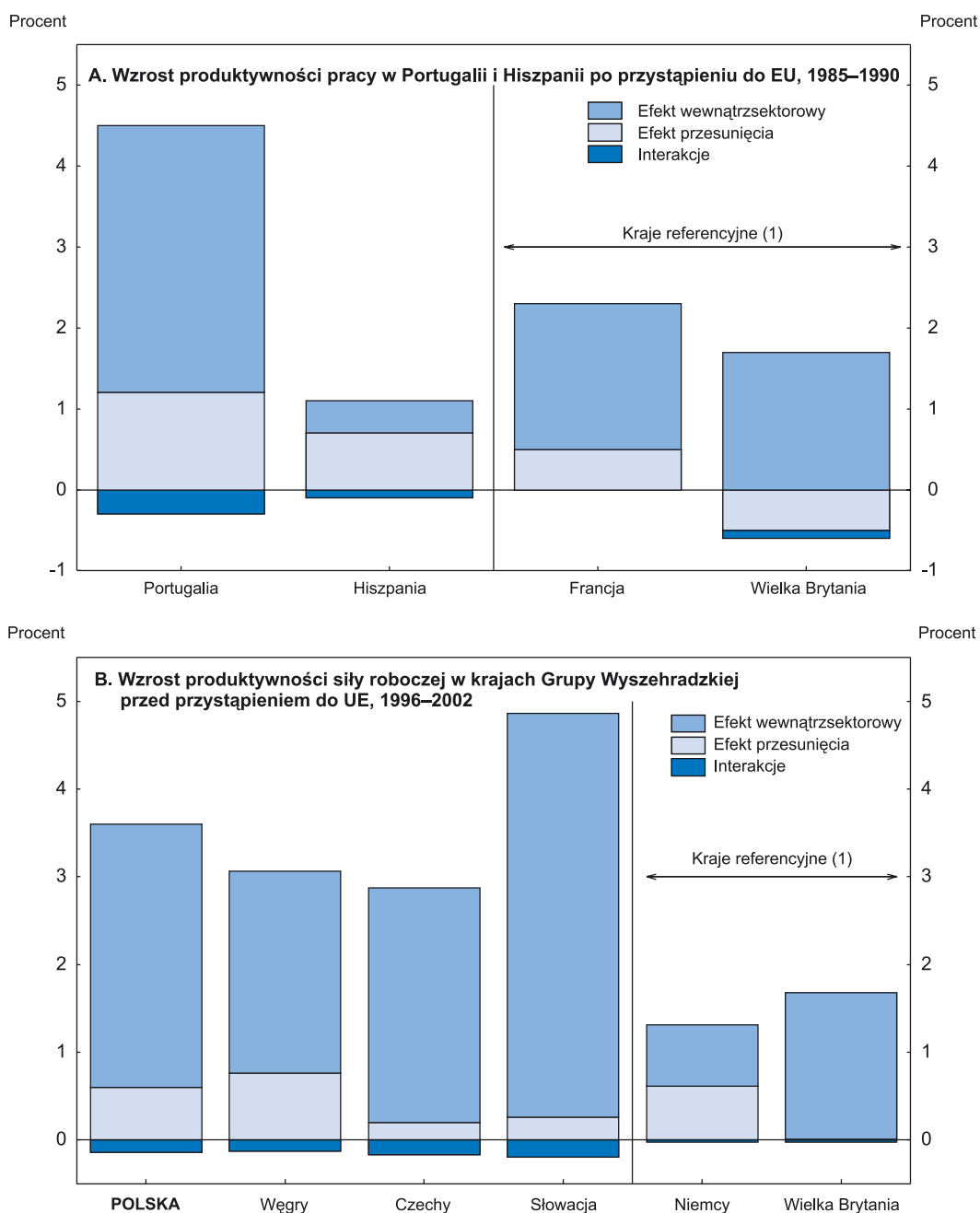
Źródło: OECD (2006a), Economic Policy Reforms: Going for Growth. (Reformy polityki gospodarczej: Zmierzając do wzrostu).

pracującej w rolnictwie pokazują, że wpływ realokacji między sektorami na całkowity wzrost produktywności jest znaczący, chociaż nie decydujący.

Portugalia, Hiszpania i Irlandia to przykłady państw, gdzie zatrudnienie w rolnictwie w ostatnim okresie znacznie zmalało, co w przyszłości może mieć miejsce również i w Polsce. Jednak, o ile spadek udziału rolnictwa w tych gospodarkach zbiegł się z okresem szybkiego wzrostu produktywności, o tyle część całkowitej poprawy produktywności wynikająca z realokacji siły roboczej między gałęziami gospodarki była, poza przypadkiem Hiszpanii, mniejsza niż wzrost produktywności wewnątrz sektorów. Jednak wpływ „przesunięcia” nie pozostał bez znaczenia, co znalazło swoje odzwierciedlenie we wzroście produktywności o 0,5–1% rocznie (Wykres 5.2, Tablica A). Kolejnym nietypowym zjawiskiem, jakie w ostatnim okresie wystąpiło w Polsce jest fakt, że pomimo bardzo niskiej produktywności w sektorze rolnym pod koniec lat 90. odnotowano w nim wzrost zatrudnienia w wartościach bezwzględnych, gdyż na skutek kryzysu w Rosji w gałęziach przemysłu, które straciły tradycyjne rynki zbytu dokonano zwolnień wielu pracowników, którzy następnie powrócili do pracy na wsi. Z uwagi na niepełną rzetelność statystyk dotyczących zatrudnienia w rolnictwie (patrz Ramka 5.4 poniżej), podobnie zresztą, jak i innych zestawień, trudno jest zweryfikować popularną wśród wielu polskich analityków teorię, że ten wyjątkowy wzrost zatrudnienia wynikał z faktu, iż rolnictwo posłużyło za bufor łagodzący impet zmian na rynku pracy. Zjawisko to mogło być również efektem hojności systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego omówionego w Rozdziale 3. Powyższy opis nie przedstawia jednak pełnego obrazu sytuacji, ponieważ małe gospodarstwa rolne znajdowały się również w posiadaniu pracowników sektora przemysłowego, którzy wytwarzali produkty rolne na własny użytek i nie mieli większego udziału w formalnym handlu tymi dobrami. Po wzroście bezrobocia odnotowano wzmożoną działalność tych gospodarstw, a duża część dodatkowej produkcji trafiającej na rynek mogła nie zostać uwzględniona w statystykach.

Realokacja siły roboczej z sektorów o niskiej produktywności, takich jak rolnictwo, nie miała więc zbyt wielkiego znaczenia dla rozwoju Polski po obaleniu komunizmu. (Wykres 5.2, Tablica B). Pogląd, że rolnictwo działało jako bufor nie znajduje potwierdzenia w analizach, które wskazują, że wahania poziomu zatrudnienia w rolnictwie były raczej umiarkowane, nawet w drugiej połowie lat 90. kiedy, do czasu kryzysu w Rosji, bezrobocie było znacznie niższe niż dzisiaj (Ingham i Ingham, 2005). Rolnictwo nie jawi się jako źródło niewykorzystanej siły roboczej, która zasili inne sektory pomagając poprawić ich wyniki, lecz raczej jako nacechowana stałą, niską produktywnością wysepka na morzu gospodarki. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być omawiany w Rozdziale 4 niski poziom wykształcenia ludzi mieszkających na wsi, zwłaszcza wśród starszego pokolenia, co sprawia, że ich produktywność byłaby bardzo niska także w pozostałych sektorach gospodarki. Innym czynnikiem hamującym zmiany jest niewątpliwie KRUS, system rolniczego ubezpieczenia społecznego omawiany w Rozdziale 3 oraz w dalszej części niniejszego Przeglądu.

Rozkład według sektorów zastosowany w Wykresie 5.2 nie jest zbyt dokładny (wyszczególniono jedynie dziewięć dużych sektorów), co może być przyczyną niedoszacowania stopnia realokacji z jednej gałęzi przemysłu do innej oraz znaczenia tych przesunięć dla wzrostu gospodarczego. Inne badania, prowadzone na

Wykres 5.2. Rozkład wzrostu produktywności pracy w niektórych krajach UE<sup>1</sup>

1. Wybór krajów służących za podstawę porównania jest trudny, ponieważ brak odpowiednich danych nie pozwala na przedstawienie średniej UE. Przykład Francji i Niemiec został użyty z uwagi na ich bliskość w stosunku do krajów będących przedmiotem badania, zaś Wielka Brytania została uwzględniona w porównaniu ze względu na jej zdecydowanie odmienną strukturę przemysłową. Efekt wewnątrzsektorowy odzwierciedla wpływ zmian w poziomach produktywności w poszczególnych sektorach przy założeniu stałości udziału osób zatrudnionych. Efekt przesunięcia mierzy wzrost produktywności na skutek zmian w alokacji siły roboczej, przy założeniu, że nie nastąpią żadne zmiany w poziomie produktywności. Efekt interakcji jest dodatni, gdy realokacja siły roboczej następuje w stronę sektorów o wzroście produktywności wyższym niż przeciętny.

Źródło: bazy danych STAN oraz wyliczenia OECD.

wyższym poziomie szczegółowości, potwierdzają pogląd, że wzrost produktywności uwarunkowany jest raczej postępem, jaki dokonuje się w poszczególnych gałęziach przemysłu, niż przesunięciami pomiędzy nimi (Kolasa, 2005)<sup>1</sup>. Wydaje się, że Polska nie stanowi w tej kwestii wyjątku. A zatem wzrost produktywności prawdopodobnie zależy w głównej mierze od wszechstronnej poprawy efektywności przemysłu i przedsiębiorstw.

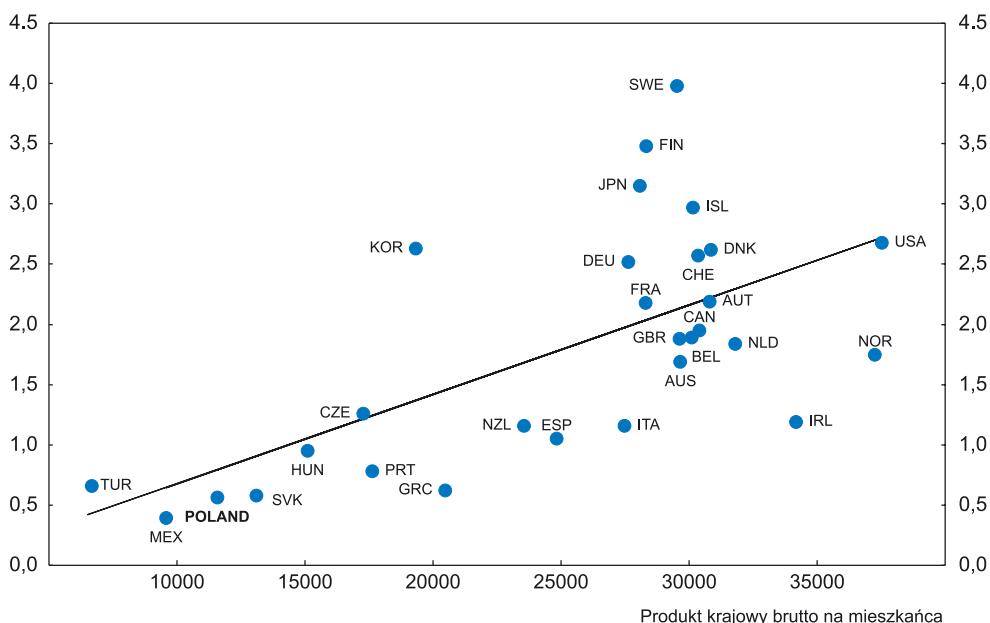
## Przedsiębiorczość i innowacje<sup>2</sup>

Podstawowe środki do osiągnięcia wzrostu efektywności to wdrażanie procesów innowacyjnych. Mimo że innowacje trudno jest zmierzyć ilościowo, na podstawie dostępnych miar można jednak stwierdzić, że Polska wypada w tym aspekcie niezadowolająco. Plany kolejnych rządów w zakresie podniesienia udziału w PKB wydatków na badania i rozwój odniosły znikomy rezultat, bowiem pozostają one na jednym z najniższych pośród krajów OECD poziomie, chociaż kraje biedniejsze mają udział jeszcze mniejszy (Wykres 5.3). W 2000 roku rząd przyjął program pt. „Zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki do 2006 roku”, a Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 zakładał zwiększenie wydatków na badania i rozwój do 1,5% PKB w 2006 roku. Tymczasem w roku 2006 udział ten najprawdopodobniej nie przekroczy 0,7% (w 2004 roku udział wynosił tylko 0,58% przy średniej OECD na poziomie około 2% i był niższy niż dziesięć lat wcześniej). Pod tym względem, w ogólnej klasyfikacji wszystkich państw OECD Polska zajmuje przedostatnie miejsce wyprzedzając jedynie Meksyk. Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 zakłada, że udział zwiększy się do 1,85% w roku 2008. Również w przy-

Wykres 5.3. PKB na mieszkańca oraz wydatki na badania i rozwój

Dane za rok 2003 lub za ostatni dostępny rok

Krajowe wydatki brutto na badania i rozwój jako % PKB



Źródło: OECD, National Accounts database and OECD, Main Science and Technology Indicators database (Baza danych Rachunków Narodowych oraz bazy danych OECD Głównych Wskaźników Nauki i Techniki).

padku liczby przyznanych patentów Polska zajmuje bardzo niską lokatę, chociaż nie w porównaniu z pozostałymi gospodarkami niegdyś sterowanymi centralnie. Pomimo wzrostu liczby składanych wniosków patentowych, ocenia się, że większość z nich stanowią wnioski o zatwierdzenie przez polski system patentów zagranicznych.

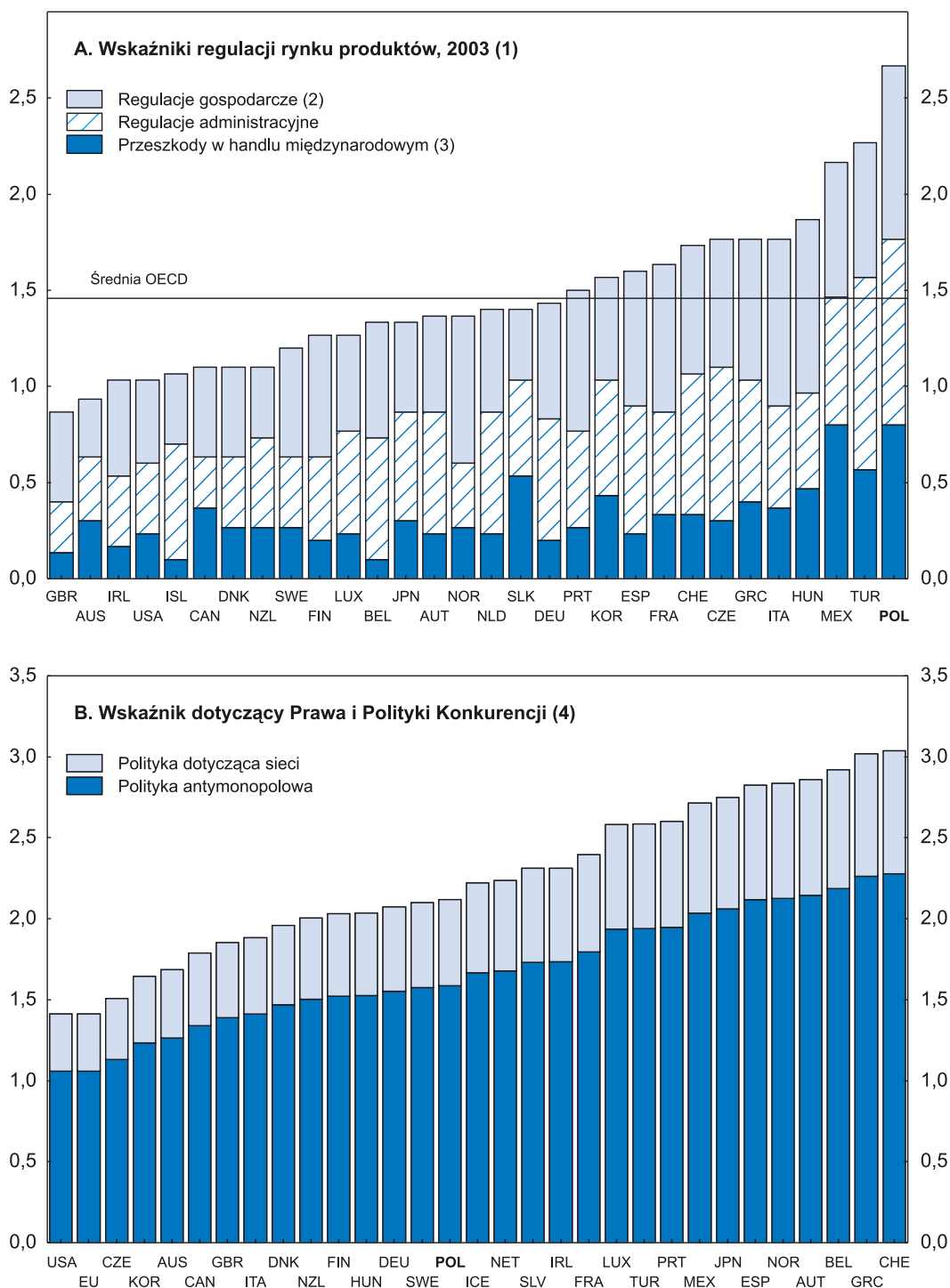
Łatwiej jest jednak dokonać pomiaru działalności innowacyjnej niż zrozumieć, jakie działania mogłyby ją przyspieszyć. Ogólnie rzecz ujmując, zacofanie polskiego przemysłu, dalekiego od stosowania przełomowych technologii i nowatorskich praktyk, jest tak duże, że dużego wzrostu produktywności można dokonać już poprzez wdrożenie metod najlepszych praktyk oraz istniejących technologii. Mogłoby to oznaczać, że poważne wydatki na badania nie są konieczne i wystarczyłoby jedynie dokonać importu maszyn bądź *know-how*. Taki rodzaj innowacji wymaga jednak dużej przedsiębiorczości, co sprawia, że jednym z głównych celów polityki powinno być zapewnienie „warunków ramowych” sprzyjających działalności przedsiębiorców. Jednakże i takie założenia mogą okazać się niewystarczające. Jak wykazują badania, nawet jeśli Polska może dokonać ogromnego postępu bez angażowania nowatorskich technologii i najnowszych osiągnięć nauki, rozpropagowaniu istniejącej wiedzy sprzyja obecność odpowiedniego kapitału ludzkiego (patrz również Rozdział 4). Działania takie powinny zatem brać pod uwagę zarówno warunki ramowe, jak i bardziej specyficzne czynniki podażowe.

## *Warunki ramowe*

### *Regulacje rynku produktów a konkurencja*

Wśród takich uwarunkowań najważniejszy jest stopień konkurencji na krajowych rynkach produktów (Jaumotte i Pain, 2005). Według wskaźników OECD, bariery w rozwoju konkurencyjności w Polsce są najwyższe ze wszystkich krajów OECD, mimo że zarówno przepisy prawa konkurencji, jak i prowadzone w tym zakresie działania są zgodne z powszechnie obowiązującymi standardami (Wykres 5.4). Wyniki Polski w zakresie regulacji rynku produktów (PMR) są po części rezultatem stosunkowo dużego udziału własności państwowej w gospodarce, a częściowo pewnych, wciąż obecnych, ograniczeń dotyczących stopnia udziału własności zagranicznej. Z drugiej strony, prawo konkurencji ogólnie jej sprzyja, mimo pewnych zastrzeżeń co do jego ścisłego przestrzegania w niektórych obszarach. Ilustracją może być tutaj rozstrzygnięty już, niedawny spór z Unicredito. Ten włoski bank zamierzał dokonać fuzji polskiego banku, którego kupna dokonał po jego prywatyzacji, z innym polskim bankiem, którego jedynym właścicielem jest zagraniczna spółka kontrolowana od niedawna przez Unicredito, co w rezultacie doprowadziłoby do powstania największego banku w Polsce. Polski rząd początkowo zablokował fuzję argumentując, że warunki pierwotnej sprzedaży w ramach prywatyzacji zakazywały Unicredito nabycia kolejnego polskiego banku. Fuzja sama w sobie nie wydaje się łamać jakichkolwiek polskich czy europejskich wytycznych odnoszących się do konkurencji, a działania rządu zostały podważone na gruncie prawnym przez Komisję Europejską, która jest kompetentnym organem orzekającym w sprawach podobnych fuzji i w tym wypadku orzekła na korzyść Unicredito. Po tej decyzji, rząd oraz Unicredito podpisały ugodę, na mocy której Unicredito odsprzeda w ciągu 18 miesięcy około 40% oddziałów nowo zakupionego banku.

Wykres 5.4. Wskaźniki konkurencji



1. Wartości wskaźnika wynoszą od 0 do 6. Im większa wartość, tym ostrzejsze ograniczenia.
2. Z uwzględnieniem barier dla konkurencji oraz kontroli państwa.
3. Z uwzględnieniem ograniczeń w handlu oraz w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
4. Wskaźnik PPK wyznacza siłę wszystkich działań na rzecz konkurencji. Niższe wartości oznaczają działania bardziej prokonkurencyjne.

Źródło: Dokument roboczy nr 419 Dyrekcji Ekonomicznej OECD oraz wyciecznia OECD.



O ile rząd słusznie argumentował, że jego działania są zgodne z pierwotnymi założeniami prywatyzacji, o tyle niektórzy komentatorzy byli zdania, że działania rządu częściowo miały na celu ochronę interesów banku stanowiącego własność państwa. Kazus ten obrazuje również potencjalne niebezpieczeństwa umów prywatyzacyjnych, które zawierają dodatkowe zobowiązania nabywcy.

Kolejnym sektorem, w którym problemy konkurencji mogą spowalniać innowacje jest telekomunikacja TP S.A., główny operator telekomunikacyjny sieci stacjonarnej posiadający dominującą pozycję rynkową ciągle pozostaje częściowo własnością państwa, mimo że największym udziałowcem jest France Telecom. Podobnie jak France Telecom, którego 1/3 akcji należy do francuskiego Skarbu Państwa, również TP S.A. była mocno krytykowana za prowadzenie praktyk ograniczających konkurencję. Zachowanie TP S.A. wydaje się hamować rozwój sektora usług telekomunikacyjnych, w tym dostępu do szerokopasmowego Internetu, którego powszechność powiązana jest ze wzrostem innowacyjności i produktywności. Mimo że w przeszłości UOKiK niejednokrotnie wygrywał sprawy przeciwko TP S.A., wydaje się, że firma, posiadając ciągle 90% udziałów w polskim rynku telefonii stacjonarnej, nadużywa swojej dominującej pozycji. Ilość linii z dostępem do szerokopasmowego Internetu rośnie stosunkowo szybko, ale ciągle nie dorównuje ona liczbie, jaką może poszczycić się wiele europejskich krajów.

### *Prywatyzacja*

Polityka prywatyzacyjna jest kolejnym elementem powiązanim z innowacyjnością poprzez kryteria stosowane przy wyborze nabywców konkurujących ze sobą o przedsiębiorstwa, które mają zostać sprywatyzowane. W swoim założeniu, polityka ta koncentruje się na „poszukiwaniu inwestorów, którzy gwarantują zaangażowanie kapitału w rozwój prywatyzowanych firm, co powinno wpływać stabilizująco na rynek pracy”. Innymi słowy, oczekuje się od nabywców unikania dokonywania zmian, które mogłyby prowadzić do zwolnień grupowych. O ile takie podejście nie zniechęca do wprowadzania innowacji rozumianych jako nowe technologie czy nowe produkty, o tyle może zniechęcać do innowacji *organizacyjnych* i opartych na podejmowaniu ryzyka oraz prowadzić do autoselekcji spośród potencjalnych nabywców, działając na niekorzyść tych, którzy są najbardziej dynamicznymi innowatorami. Mimo że bezpośrednio inwestycje zagraniczne powinny rzeczywiście stanowić główny kanał, przez który do Polski dostarczany jest organizacyjny i technologiczny *know-how*, Woodward (2005) nadmienia, że zagraniczne firmy nie są szczególnie innowacyjne na terenie Polski (jak również nie inwestują wystarczająco w szkolenie pracowników).

Polityka prywatyzacyjna często wydaje się także koncentrować na osiągnięciu założonych celów budżetowych (mimo że dochody z prywatyzacji nie wpływają na definicję deficytu w rozumieniu postanowień z Maastricht czy rachunków narodowych, chociaż redukują one zadłużenie brutto), pozostawiając w posiadaniu Skarbu Państwa mniejszościowy pakiet akcji. Nawet w wypadku sprzedaży całości kapitału akcyjnego, Polska częściej niż jakiegokolwiek inne państwo pozostawiała sobie kontrolę nad przedsiębiorstwem dzięki akcjom specjalnym. Na początku 2005 roku w takiej sytuacji znajdowało się ponad 70 firm. Mimo że część spółek ma znaczenie strategiczne, lista ta obejmuje także bank, przedsiębiorstwa z branży spożywczej, gastronomicznej, wyrobów spirytusowych, tytoniowej, tekstylnej,

farmaceutycznej i budowlanej, więc wydaje się, że ta sieć jest bardzo szeroka. Członkostwo w Unii Europejskiej nakłada surowsze wymogi dotyczące użycia takich akcji specjalnych, co w połowie 2005 roku doprowadziło do decyzji poprzedniego rządu o ograniczeniu do 14 ilości spółek, w których Skarb Państwa posiadał będzie akcje specjalne. Postanowienie to nie zostało jeszcze w pełni wprowadzone w życie, jednak Skarb Państwa na koniec roku posiadał specjalne przywileje już tylko w 41 spółkach. W poprzednich *Przeglądach gospodarczych* zalecano, by prywatyzacja przeprowadzana była bardziej dynamicznie, by przywiązywano mniejszą wagę do klauzul „społecznych” oraz by akcje specjalne i pozostałe pakiety zostały w dużym stopniu zniesione. Tymczasem tempo prywatyzacji w ostatnich latach zmalało, a w przyszłości może zmaleć jeszcze bardziej (patrz również Rozdział 3). Warto odnotować, że w końcu roku 2005 Skarb Państwa ciągle posiadał pewne udziały w 1072 działających spółkach prawa handlowego (w porównaniu do 1100 w roku poprzednim) oraz że istniały 303 odrębnie działające spółki Skarbu Państwa (nadzorowane przez władze wojewódzkie), w stosunku do 393 w roku poprzednim. Oprócz hamowania innowacji, własność państwowa przyczynić się może również do spowolnienia dostosowań sektorowych.

### *Koszty prowadzenia działalności gospodarczej*

Inne aspekty warunków ramowych, w których działają przedsiębiorcy, ulegały ciągłej poprawie, co w niektórych wypadkach nie znalazło odzwierciedlenia we wskaźnikach PMR, jako że najświeższe z nich odnoszą się do roku 2003. Wprowadzone w życie w 2003 roku nowe prawo upadłościowe powinno dodatkowo przyczynić się do poprawy warunków ramowych (OECD, 2004), ale krótki okres obowiązywania nie pozwala dokonać rzetelnej analizy jego rzeczywistego wpływu. Środki zaproponowane w Krajowym Programie Reform, mające na celu wzrost efektywności systemu sądownictwa, powinny pomóc skrócić czas postępowań upadłościowych. W 2004 roku, przepisy Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej pozwoliły podjąć próbę ograniczenia barier administracyjnych poprzez uproszczenie procedury rejestracji firm oraz zmniejszenie liczby niezbędnych formalności. Pełne wprowadzenie w życie przepisów tej Ustawy powinno w znacznej mierze zredukować zbędne przeszkody, jednak proponowany w Ustawie system załatwiania wszystkich formalności „w jednym okienku” w rzeczywistości jeszcze nie funkcjonuje. Wskaźnik Banku Światowego dotyczący „Prowadzenia działalności gospodarczej” dowodzi, że firmy ciągle obciążone są zbyt wielkim ciężarem procedur administracyjnych. O ile założenie firmy rozpoczynającej działalność gospodarczą wiąże się raczej z czasem niż z wydatkami, o tyle wydatki związane z założeniem spółki z *ograniczoną odpowiedzialnością* przewyższają dziesięciokrotnie koszty założenia firmy jednoosobowej (Goldberg, 2004).

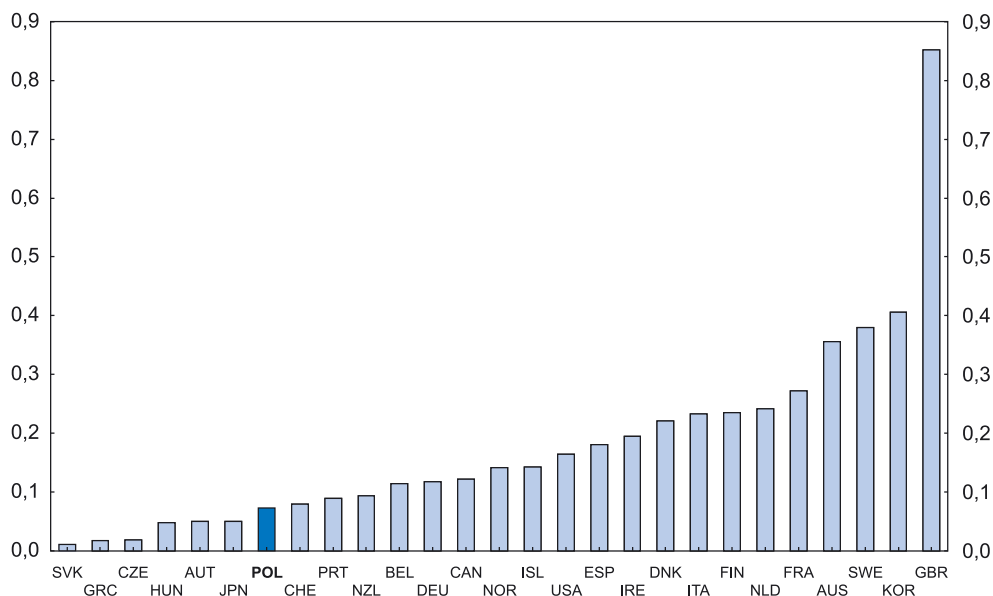
### *Finanse, bodźce, prawa własności intelektualnej*

Funkcjonowanie rynków kapitałowych jest ważną kwestią nie tylko z punktu widzenia finansowania innowacji, ale również ze względu na możliwość ogólnego rozwoju. W ostatnich latach w wielu krajach OECD zainteresowanie funduszami wysokiego ryzyka znacznie wzrosło. Pozwalają one pozyskać kapitał początkowy lub wspomóc rozwój firmy w sytuacji, gdy osobisty lub rodzinny wkład

przedsiębiorcy jest niewystarczający, a firma jest zbyt mała lub istnieje na rynku zbyt krótko, by sfinansować inwestycję z uzyskanych zysków, pożyczek bankowych czy emisji państwowych obligacji. Co prawda fundusze wysokiego ryzyka w swoim założeniu mają wspierać inwestycje, które dla banków byłyby zbyt ryzykowne a dla przedsiębiorców indywidualnych zbyt kosztowne, podlegają one jednak ekonomii skali, co wyklucza je jako źródła finansowania dla większości polskich firm. Pomimo tego działalność funduszy wysokiego ryzyka w Polsce wydaje się większa niż w sąsiednich krajach (Wykres 5.5). Fakt, iż wiele firm jest bardzo małych, a kapitał wysokiego ryzyka jeszcze poszukuje dróg dojścia do Polski pozwala przypuszczać, że sposobem na zwielokrotnienie kapitału może być zakładanie lokalnych funduszy kapitału wysokiego ryzyka, finansowanych przez inwestorów kapitału wysokiego ryzyka działających na szeroką skalę.

Wykres 5.5. Inwestycje kapitału wysokiego ryzyka

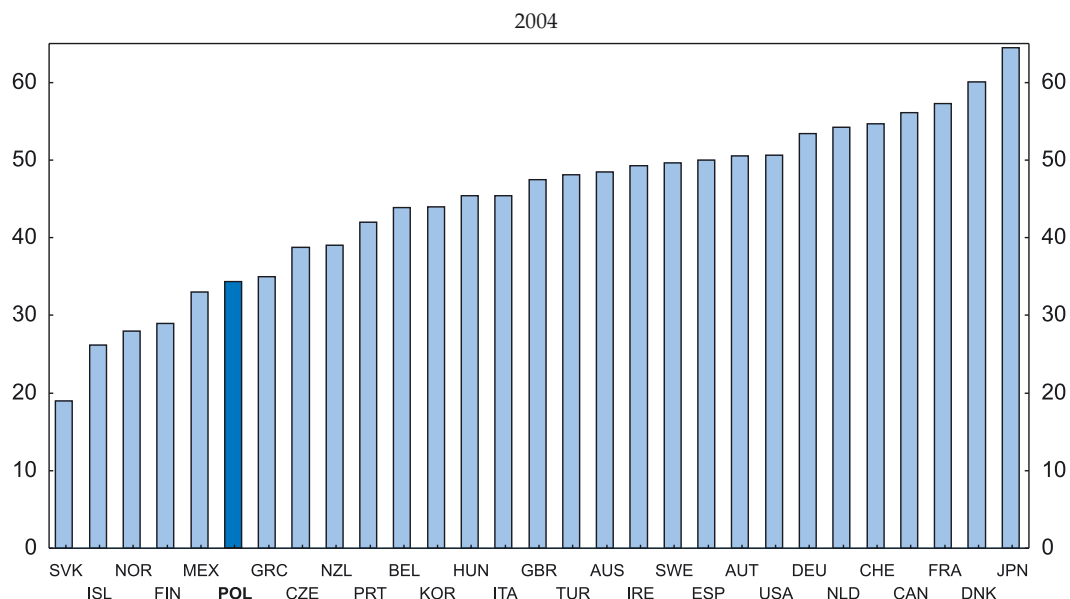
Procent PKB, dane za rok 2003 lub za ostatni dostępny rok



Źródło: OECD, baza danych Nauki, Technologii i Przemysłu.

W chwili obecnej opodatkowanie w Polsce jest dość korzystne dla przedsiębiorców, a przynajmniej spółek, które płacą podstawowy podatek CIT. Od 2004 roku stawka CIT wynosi zaledwie 19%, w porównaniu do 27% w 2003 r. (oraz 40% w 1996 r.). Maksymalna stawka podatku PIT wynosi 40%, jednak, mimo że wypłaty dywidend opodatkowane są dwukrotnie, ponieważ wypłacane są od dochodów firmy po opodatkowaniu, to stawka PIT również i w tym przypadku wynosi 19%, co powoduje, że stawka łączna podatku od przeznaczonych do podziału zysków firmy wynosi 34,4%. Jest to mniej niż w prawie wszystkich państwach OECD – w 2004 roku jedynie w pięciu krajach występowały niższe stawki. (Wykres 5.6).

Podczas gdy opodatkowanie dochodów ma wpływ na motywację do pracy i do rozszerzania działalności gospodarczej, w odniesieniu do innowacji oraz badań i rozwoju ważne bodźce wiążą się z prawami własności intelektualnej (PWI).

Wykres 5.6. Łączne stawki podatkowe od zysku do podziału w krajach OECD<sup>1</sup>

1. Rzeczywiste ustawowe stawki podatkowe nałożone na dochód ze źródeł krajowych otrzymywany przez indywidualnych akcjonariuszy na stałe przebywających w kraju z uwzględnieniem podatku CIT, podatku od osób fizycznych oraz innych rodzajów łączenia podatków lub ulg mających na celu zmniejszenie efektu podwójnego opodatkowania.

Źródło: OECD, baza danych Wpływów Podatkowych.

W Polsce niemal wszyscy „pracownicy naukowo-badawczy” zatrudnieni są w państwowych instytucjach szkolnictwa wyższego lub w sektorowych jednostkach badawczo-rozwojowych (JBR), w ilości około 200, powstałych w czasach komunizmu na potrzeby różnych gałęzi przemysłu. Prawa do patentów oraz inne nagrody za przeprowadzone badania są własnością instytucji, dla której badacz pracuje i chociaż PWI dopuszcza zawieranie umów o podziale zysków pomiędzy instytucją a jej pracownikiem, przypadki takie należą do rzadkości. Powiązania handlowe pomiędzy tymi instytucjami a prywatnymi spółkami są ewenementem. Nawet w przypadku JBR, które niegdyś przeprowadzały badania w obrębie sektora, za który były odpowiedzialne, system motywacyjny upodobnił się bardziej do akademickiego, a badacze premiowani są raczej za swoje prace teoretyczne niż za wyniki badań praktycznych. Biorąc pod uwagę utrudnione relacje pomiędzy badaczami zatrudnionymi w sektorze państwowym a firmami, dziwić może fakt, że nie przeprowadza się więcej badań w sektorze prywatnym. Zmiana systemu motywacyjnego w instytucjach państwowych, a zwłaszcza w JBR [które pomimo swoich ograniczeń są cenione w pewnych gałęziach przemysłu (Woodward, 2005)], mogłaby szybko zaowocować wymiernymi rezultatami oraz stanowić uzupełnienie dla działań podjętych w omówionej poniżej Ustawie o wspieraniu innowacji.

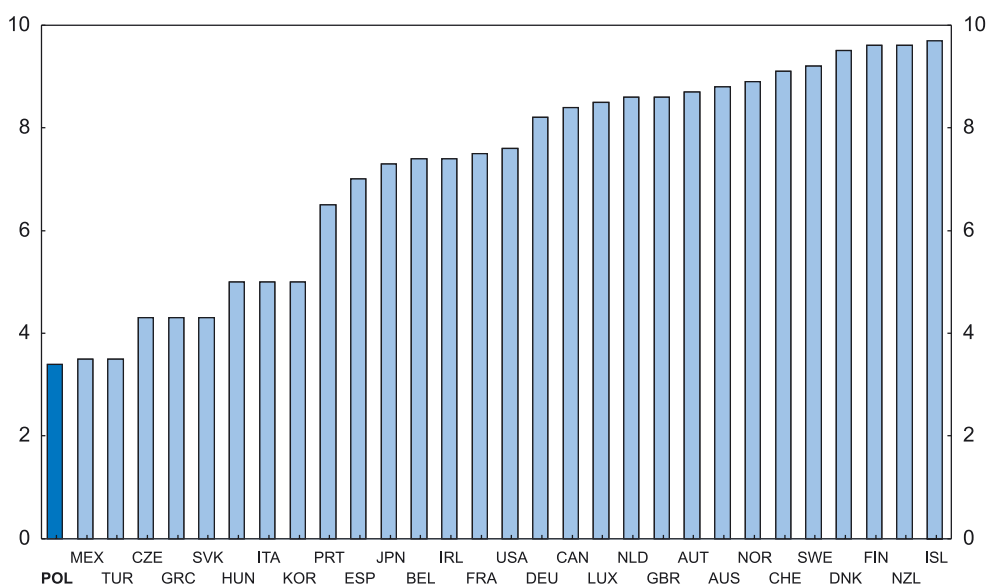
### **Korupcja**

Jednym z najważniejszych warunków ramowych, który pozwalałby na stworzenie otoczenia korzystnego dla prowadzenia działalności gospodarczej w sensie

ogólnym, a tym samym przyczynił się w szczególności do rozwoju innowacji, jest względna prostota, a przede wszystkim przejrzystość oraz przewidywalność systemu podatkowego i prawnego. Jak już wspomniano tu oraz w Rozdziale 3, ważnym krokiem naprzód było stworzenie systemu, który umożliwił firmom uzyskiwanie rzetelnej informacji o ich sytuacji podatkowej. Brak w przeszłości podobnego systemu spowodowany był częściowo złożonością i tempem zmian, a częściowo brakiem spójnej interpretacji przepisów prawnych przez poszczególne jednostki administracji państwowej. Sytuacja, w której niejasność przepisów pozwala na wielorakość interpretacji, sprzyja zjawisku korupcji. Według Transparency International, Polska uważana jest za kraj bardziej skorumpowany niż 73 inne państwa świata, w tym wszystkie kraje OECD (Wykres 5.7). Mimo że Polska znajduje się powyżej poziomu określonego przez Transparency International jako „wskazujący na wszechobecną korupcję”<sup>3</sup>, to taki obserwowany jej poziom, nawet jeśli kategorie jego pomiaru są subiektywne, stanowi poważny problem, który wywiera negatywny wpływ zarówno na rozwój, jak i na szeroko pojętą innowacyjność.

Wykres 5.7. Wskaźnik postrzegania korupcji

2005



1. Wartości wskaźnika od 0 do 10 odpowiadają największej i najmniejszej korupcji.

Źródło: Transparency International.

Z przeprowadzonego w 1999 roku badania opinii publicznej wynika, że najbardziej skorumpowanym obszarem działalności w Polsce jest służba zdrowia (67% ankietowanych), system sądowniczy (49%) oraz administracja na szczeblu lokalnym (39%) i centralnym (25%) (cytat w Goldberg, 2004, s. 36). Korupcja była także jednym z punktów kampanii wyborczej w 2005 roku, podczas której twierdzono, że stanowi ona istotny problem również wśród polityków. O ile korupcja w służbie zdrowia nie stanowi sama w sobie głównej przeszkody dla przedsiębiorczości,

o tyle jej obecność w pozostałych z wymienionych dziedzin pozwala przypuszczać, że przyczynia się ona do dodatkowych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Źródło korupcji w służbie zdrowia może być kluczem do zrozumienia problemu w pozostałych obszarach. Zarobki lekarzy oraz innych pracowników publicznej służby zdrowia są stosunkowo niskie (patrz Rozdział 3), a łapówki za odpowiednią opiekę stały się powszechną praktyką<sup>4</sup>. W tym wypadku siły rynkowe działające na obszarze, w którym rynek powinien zostać zdefiniowany, stwarzają wrażenie korupcji.

Zwalczenie głęboko zakorzenionej korupcji, która w wielu wypadkach jest nawet społecznie akceptowalna ze względu na swoją małą szkodliwość, będzie długim procesem. Oprócz jasnych przepisów prawnych przeciwdziałających korupcji oraz ich aktywnego wdrażania, pomyślność działań zależeć będzie także od prostoty, efektywności i jednoznaczności ustawodawstwa, jasnego podziału kompetencji w administracji publicznej oraz zapewnienia właściwej równowagi w tym sektorze pomiędzy zakresem odpowiedzialności a wynagrodzeniem. Istotnym elementem polityki antykorupcyjnej jest również efektywne wykrywanie oraz procedury zgłoszeniowe przypadków nadużyć w sektorach działalności publicznej i prywatnej, z uwzględnieniem aktywnego wdrażania przepisów prawa w życie (śledztwo i dochodzenie sądowe).

### *Aktywne wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności*

Główną instytucją aktywnie wspierającą przedsiębiorców jest powstała w 2000 roku Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), która bezpośrednio podlega Ministrowi Gospodarki. Jej główną rolą jest zarządzanie funduszami dla przedsiębiorczości pochodzącymi zarówno z budżetu państwa, jak i z Funduszy Strukturalnych UE. Do jej kompetencji należy odpowiedni podział funduszy na dotacje na usługi doradztwa gospodarczego, usługi szkoleniowe, mikrokredytowanie i gwarancje, jak również bezpośrednie wdrażanie licznych programów. Całkowity budżet agencji wynosi około 1 miliarda PLN (około 0,1% PKB). Jej słabość wynika z natury dokonywanych „*ex post*” ocen gospodarczego wpływu swoich programów. Przeprowadzane w taki sposób oceny dostarczają cennych informacji na temat realizacji wewnętrznych celów programu, lecz nie są zazwyczaj w stanie określić wpływu czynników hipotetycznych, co istotnie jest trudnym zadaniem. Na przykład, brak jest badań porównujących wskaźniki przeżywalności, rentowności lub wzrostu firm, które skorzystały z usług agencji i firm, które z nich nie korzystały. Agencja zwiększyła ostatnio środki przeznaczone na dokonywanie ocen, które stanowią warunek uzyskania funduszy UE. Bardziej szczegółowych ocen spodziewać się można w roku 2006.

Pomimo ograniczeń oceny *ex post*, struktura PARP oraz jej sposób funkcjonowania wydają się spełniać wiele kryteriów efektywności *a priori*. Agencja zatrudnia 300 pracowników, prowadzi liczne ośrodki regionalne unikając koncentracji swoich zasobów w stolicy kraju i współpracuje z pozarządowymi centrami wsparcia *non-profit*, których obecnie jest około 150. Część personelu (trudno określić dokładny procent) posiada doświadczenie biznesowe, zaś w Radzie Nadzorczej zasiadają przedstawiciele organizacji gospodarczych oraz izb handlowych. Dotacje przyznawane są na zasadach konkursowych. Ważną rolę w działalności agencji odgrywają szkolenia. Według PARP, o ile szkolenia zawodowe nie cieszą się wśród



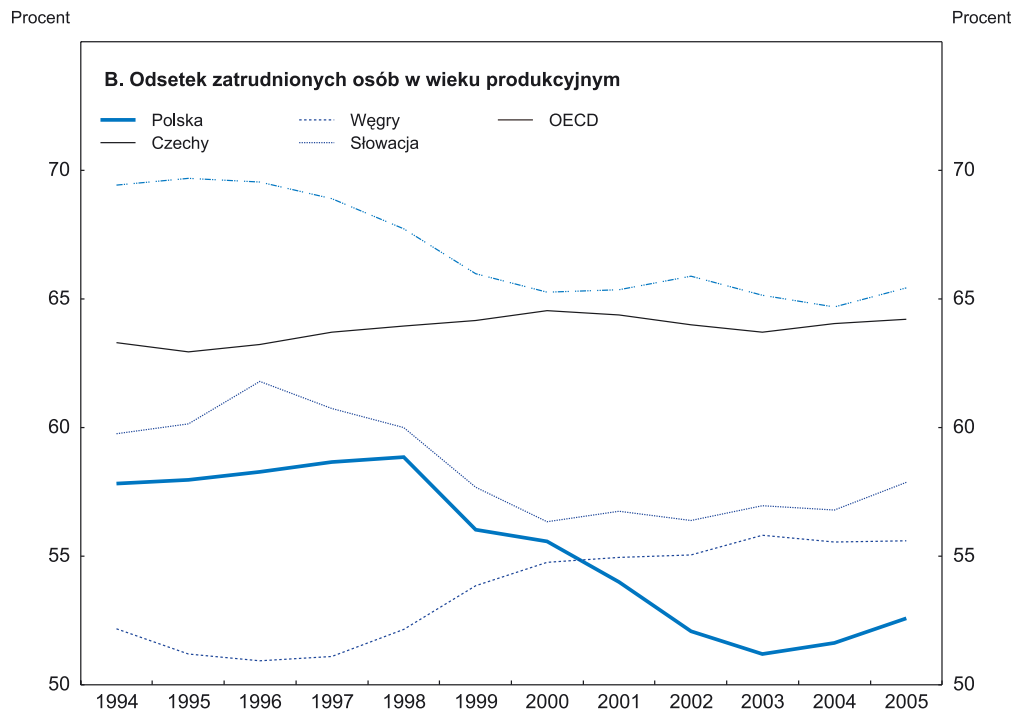
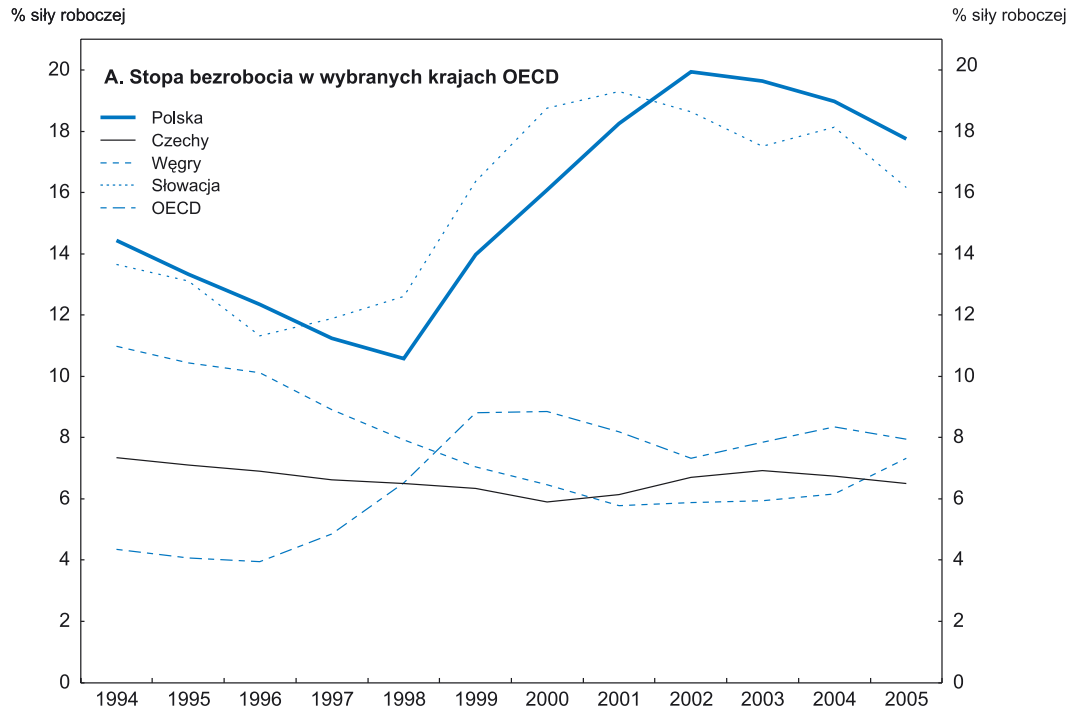
pracowników popularnością, o tyle zainteresowanie szkoleniami z zakresu ogólnych zdolności kierowniczych, a w szczególności nauką języków obcych jest bardzo duże. Szkolenia zawodowe są organizowane wspólnie z lokalnymi pracodawcami i wspierane przez różnego rodzaju granty, mające na celu poprawę poszczególnych szkół zawodowych.

PARP zajmowała się również firmami rozpoczynającymi działalność gospodarczą i ciągle posiada jedną placówkę (w Warszawie), gdzie przyszli przedsiębiorcy mogą liczyć na ocenę swoich pomysłów. Jednak obecnie za wspieranie firm rozpoczynających działalność lub zatrudniających mniej niż 10 pracowników odpowiedzialne są organizacje regionalne (wojewódzkie). Decentralizacja wynika również z faktu, że obsługą wsparcia przedsiębiorstw rolniczych zarządza całkowicie odrębna sieć podległa Ministerstwu Rolnictwa. Nie powinno to stanowić problemu, pod warunkiem, że nie występuje dublowanie kompetencji lub kosztów administracyjnych. Jednak dla usprawnienia przepływu zasobów z rolnictwa (choć trzeba przyznać, że sektory obsługujące tę gałąź gospodarki potrzebują ich w większym zakresie), niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej koordynacji działań poszczególnych sieci.

Oprócz ogólnych działań wspierających przedsiębiorczość, w lipcu 2005 roku uchwalono Ustawę „o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej”. Obowiązuje ona od września tego samego roku i zakłada bezpośrednie pobudzenie innowacji oraz koncentruje się na zapewnianiu większych środków finansowych niezbędnych dla innowacji w MŚP. Jednym z nowych instrumentów jest utworzenie funduszu zarządzanego przez należący do Skarbu Państwa Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK, który udziela już pożyczek młodym ludziom na założenie własnej firmy). Fundusz udzielałby pożyczki w wysokości do 75% kosztu projektu, jednak nie przekraczającej 2 mln PLN, zaś firma finansowałaby pozostałą część. Oceny wniosków spełniających warunek konkurencyjności wobec innych produktów, usług i procesów dostępnych na rynku dokonywane byłyby okresowo pod kątem ich „innowacyjności”. Pożyczki oprocentowane byłyby według aktualnych stawek rynkowych, a klient mógłby uzyskać subwencje na projekty, które banki handlowe uważają za zbyt ryzykowne. Natomiast fundusz BGK może dokonać umorzenia 50% pożyczek udzielonych przedsiębiorcom na wsparcie rozpoczęcia wytwarzania innowacyjnych produktów.

Jak wspomniano wcześniej, z uwagi na nadmierną niechęć tradycyjnych rynków kapitałowych do ponoszenia ryzyka związanego z finansowaniem rozwoju lub innowacji małych firm, przedstawiona propozycja może odegrać ciekawą rolę, zaś przewidziana kwota nie przekraczająca 200 milionów PLN rocznie pozwala przypuszczać, że będzie to przydatny eksperyment. Mimo że wymóg częściowego wkładu środków własnych stanowi jeden z bodźców do przygotowania sensownych projektów, można wyobrazić sobie również inne działania zachęcające do inwestycji – takie, jak na przykład udział banków komercyjnych lub funduszy wysokiego ryzyka w decyzjach o wyborze projektów, w zamian za uczestnictwo w wybranych projektach. Takie rozwiązanie pomogłoby zarówno dokonywać trafniejszych wyborów, jak i nawiązywać stosunki pomiędzy pożyczkobiorcą a instytucją sektora prywatnego finansującą rozwój przedsięwzięcia. Ponadto, trudno jest rozstrzygnąć, czy „innowacyjność” *per se* powinna stanowić kryterium. Oprócz problemu zdefiniowania pojęcia innowacyjności, gospodarka potrzebuje także pro-

Wykres 5.8. Rozwój rynku pracy



Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook 79.

jektów, które w wymierny sposób zwiększają wydajność i oferują miejsca pracy, nie zaś projektów, które w taki lub inny sposób można nazwać innowacyjnymi. Oczywiście pierwsze z wymienionych będą musiały posiadać elementy innowacji, zatem sposób wyboru na podstawie oczekiwanych stóp zwrotu wydaje się być równie odpowiedni jak ten, który opiera się na poszukiwaniu innowacji.

Inne modyfikacje ustawy o wspieraniu innowacji z roku 2005 dotyczą wprowadzenia rozmaitych odpisów podatkowych związanych z wydatkami na innowacje, polegających głównie na wprowadzeniu przyspieszonej lub pełnej amortyzacji wydatków na inwestycje w technologię. Inwestycje podlegające planowi pożyczkowemu BGK korzystałyby z 50% ulgi. Warto przy tej okazji podkreślić jeszcze raz, że w przypadku jakiegokolwiek „niepowodzenia” rynku kapitałowego w dostarczaniu funduszy na inwestycje taka opcja może okazać się wygodnym rozwiązaniem. Istnieje jednak wysokie prawdopodobieństwo strat wynikających z ponoszenia niepotrzebnych wydatków w sytuacjach, w których przedsiębiorcy osiągają zysk z inwestycji bez zbędnych nakładów i starają się zaklasyfikować różne formy wydatków pod etykietką „badania i rozwój” czy „innowacje”. Podobnie jak w przypadku programów PARP, ocen *ex post* efektywności tych rozwiązań było w Polsce niewiele. Jednak w odróżnieniu od przypadku PARP, nie wydaje się, by w przyszłości oceny rozwiązań zawartych w ustawie z 2005 roku miały być częstsze.

## Polityka rynku pracy zmierzająca do zwiększenia mobilności zawodowej i poziomu zatrudnienia

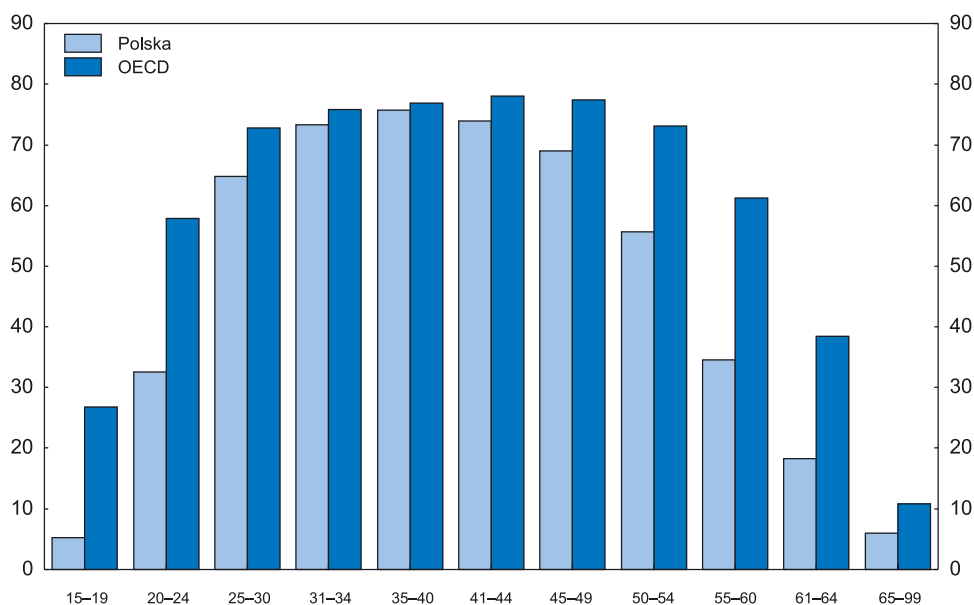
Wyniki polskiego rynku pracy są prawdopodobnie najgorsze spośród wszystkich krajów OECD, a jego sytuacja znacznie pogorszyła się w latach 1998–2003. Stopa bezrobocia, która na początku 2006 roku wynosiła około 18% jest najwyższa spośród państw członkowskich. Prawie połowa bezrobotnych nie pracuje już od ponad roku. Mimo że od 2003 roku odnotowuje się tendencję spadkową, średni okres pozostawania bezrobotnym, który wynosi 16 miesięcy, jest ciągle dłuższy niż w OECD (10 miesięcy w roku 2004). Od roku 2002, po osiągnięciu 20%, stopa bezrobocia stopniowo malała, mimo że wzrost gospodarczy często nie przewyższał szacowanej wartości potencjalnej. W dalszym ciągu zaledwie ponad połowa osób w wieku produkcyjnym posiada pracę. Wskaźnik zatrudnienia jest najniższy spośród wszystkich członków OECD i tylko nieznacznie wzrósł w ostatnich latach, mniej niż średnio, a w pozostałych krajach OECD (Wykres 5.8). Znamioną cechą polskiego rynku pracy jest to, że pracownicy wcześniej kończą karierę zawodową (Wykres 5.9). Stopa zatrudnienia, szczególnie wśród mężczyzn, zaczyna maleć wśród osób w wieku 40 lat, podczas gdy w innych krajach częściej ma to miejsce w wieku 50 lat. Kobiety przestają być aktywne zawodowo później niż mężczyźni.

W Polsce zaznacza się również bardzo silne zróżnicowanie regionalne. Różnice w poziomach wskaźników zatrudnienia należą do największych spośród krajów OECD, chociaż różnice w stopach bezrobocia nie są już tak widoczne (OECD, 2005). Różnice regionalne można jedynie częściowo wytłumaczyć różnicami wydajności sektorów (Estevao, 2003 oraz Ramka 5.1). Wynikają one raczej ze specyficznych czynników regionalnych niż z sektorowej struktury produkcji w danym regionie.

Powyższa sytuacja sugerowałaby, że działania powinny koncentrować się na specyficznych dla regionu problemach rynku pracy oraz na poprawie międzyregionalnej mobilności zawodowej. Kolejnym warunkiem pełnego wykorzystania „optymalnej” realokacji siły roboczej między sektorami jest polityka skoncentrowana przede wszystkim na usunięciu charakterystycznych czynników regionalnych spowalniających tworzenie miejsc pracy. Rozdział 4 opisuje kwestie edukacji oraz szkoleń, które pozwoliłyby siłę roboczą przystosować się do zmian strukturalnych. W tej części, uwaga poświęcona została pozostałym działaniom stymulującym i ułatwiającym przeprowadzenie zmian strukturalnych na rynku pracy.

Wykres 5.9. Wskaźniki zatrudnienia wg wieku

Procentowo, 2004



Źródło: OECD, baza danych Statystyki Siły Roboczej.

O ile różnice między polskimi regionami są znaczące, o tyle poziom migracji między regionami, w porównaniu do pozostałych krajów OECD, jest niski. Analizując ruchy migracyjne między regionami poszczególnych państw, należy jednak pamiętać o zachowaniu pewnej ostrożności (Wykres 5.10 oraz OECD, 2005). Powyższy model słabej mobilności częściowo tłumaczy ciągłą obecność różnic. Jednak ruchy migracyjne między regionami zmierzają we „właściwym” kierunku, ponieważ osoby w wieku produkcyjnym przeprowadzają się do regionów o stosunkowo wyższym wskaźniku zatrudnienia i niższej stopie bezrobocia. Mobilność między regionami jest mimo wszystko zbyt mała, aby w znacznym stopniu zredukować regionalne różnice rynku pracy oraz polepszyć ogólną sytuację, która wyraźnie wskazuje na niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku pracy.

### *Elastyczność wynagrodzeń*

Aby przyspieszyć tempo restrukturyzacji oraz zwiększyć mobilność między regionami, należy w sposób płynny dostosowywać zarobki. Ogromna rozbieżność

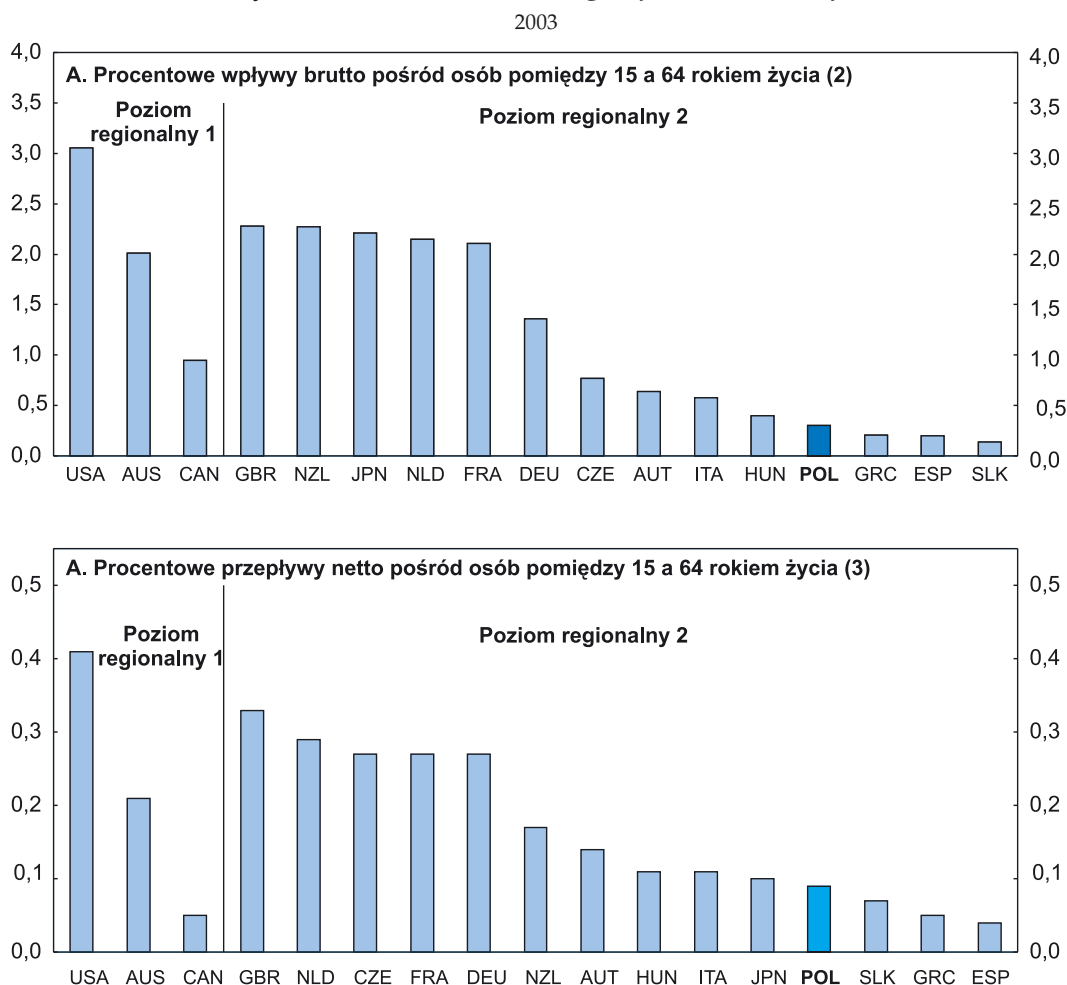
### Ramka 5.1. Działania mające na celu poprawę alokacji siły roboczej – w ramach sektorów czy regionów?

Odpowiednia alokacja siły roboczej wymaga mobilności zarówno pomiędzy regionami, jak i sektorami działalności gospodarczej. Niektóre czynniki ułatwiające mobilność są takie same dla mobilności rozpatrywanej zarówno w kontekście geograficznym, jak i sektorowym. Powyższą prawidłowość można zaobserwować w przypadku większości aspektów elastyczności rynku pracy czy rynku produktów. Pozostałe czynniki wpływają pozytywnie na rozwój jednego konkretnego typu mobilności. Na przykład infrastruktura, transport czy polityka mieszkaniowa powiązane są głównie z mobilnością geograficzną, zaś szkolenia mające na celu przekwalifikowanie pracownika wspomagać będą raczej mobilność między sektorami.

W czysto hipotetycznym kraju, gdzie każdy region specjalizuje się w jednym typie działalności sektorowej, działania powinny koncentrować się na usprawnianiu transferu pracowników z sektorów zanikających do sektorów rozwijających się. Wpływ na tworzenie miejsc pracy mogłaby mieć również aktywna polityka przemysłowa na poziomie regionalnym, jednak należy ją stosować jedynie dla ułatwienia dokonania zmian, gdyż prowadzenie jej w długim okresie jest trudne. Z drugiej strony, w równie hipotetycznym kraju, gdzie każdy region posiada identyczną strukturę sektorową, różnice w wynikach osiąganych przez regiony spowodowane byłyby jedynie uwarunkowaniami charakterystycznymi dla danego regionu. W takim wypadku działania powinny skupić się na zidentyfikowaniu cech regionu odpowiedzialnych za niski poziom zatrudnienia oraz na ułatwianiu mobilności między regionami. W rzeczywistości prawdziwy obraz sytuacji jest wypadkową tych dwóch skrajnych przypadków. Ważna jest jednak świadomość, w jakim stopniu zbiegają się te dwa, sektorowe i geograficzne, modele, by wiedzieć, jakie działania powinny być zastosowane w pierwszej kolejności..

Estevao (2003) stara się oszacować, w jakim stopniu regionalne różnice we wzroście zatrudnienia zależą od różnic w strukturze sektorowej poszczególnych regionów Polski. Wyróżnia on trzy czynniki: czynnik strukturalny, który określa stopień specjalizacji danego regionu w zakresie gałęzi przemysłu o wysokim bądź niskim tempie wzrostu zatrudnienia; efekt specyfiki regionu, który mierzy, o ile wzrost poziomu zatrudnienia w głównych gałęziach przemysłu regionu jest wyższy niż średnia w tym samym przemyśle; czynnik alokacji, który jest kowariancją między dwoma poprzednimi czynnikami i może być interpretowany jako wzrost regionalny wynikający z jego specjalizacji w obszarach, w których region pozostaje najbardziej konkurencyjny. Według Estevao, zróżnicowanie regionalnego wzrostu poziomu zatrudnienia tłumaczy głównie drugi czynnik: wyniki regionu uzależnione od jego specyfiki. Wynika z tego, że prowadzenie aktywnej polityki przemysłowej na poziomie regionalnym nie miałoby znaczącego wpływu na tworzenie nowych miejsc pracy. Wyników tych nie potwierdza OECD (2005) która, stosując bardziej szczegółową klasyfikację przemysłu, uważa, że pierwotna specjalizacja sektorowa wyjaśnia większość różnic w regionalnym wzroście poziomu zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku krajów o znaczącym zróżnicowaniu regionalnym.

między poziomem zatrudnienia w poszczególnych sektorach a współczynnikiem wzrostu wynagrodzeń wskazuje, że proces restrukturyzacji trwa, a elastyczność wynagrodzeń nie stanowi większej przeszkody. Jednak w niektórych sektorach, takich jak służba zdrowia czy administracja publiczna, wzrost zarobków wydaje się być wysoki w porównaniu do zmian w poziomie zatrudnienia (patrz Rozdział 3). Badania empiryczne również wskazują na brak elastyczności wynagrodzeń (Esteveo, 2003). Wynagrodzenia pracowników w odniesieniu do stopy bezrobocia w danym regionie wykazują elastyczność w przypadku, gdy stopa ta jest niska, natomiast w przypadku wysokiej stopy bezrobocia wykazują one pewne usztywnienie (Yamaguchi, 2005). Co więcej, rozkład zmian wynagrodzeń nominalnych jest prawostronnie skośny z dominantą w zerze, co wskazuje na występowanie nominalnych sztywności. Na zakończenie warto dodać, że nominalne sztywności nie stanowiły problemu przed rokiem 1998, ponieważ przy wysokiej inflacji

Wykres 5.10. Wskaźniki migracji wewnętrznej<sup>1</sup>

1. Rok 1999 dla Holandii, 2001 dla Grecji, Japonii i Nowej Zelandii, 2002 dla Austrii, Francji i Włoch.

2. Całkowita liczba mieszkańców dla Australii i Włoch; mieszkańcy powyżej 5 roku życia w przypadku Japonii.

3. Przeliczany jako stosunek połowy sumy wartości bezwzględnych regionalnych przepływów netto do całkowitej liczby mieszkańców pomiędzy 15 a 64 rokiem życia.

Źródło: OECD (2005), *OECD Employment Outlook (Prognozy OECD dotyczące zatrudnienia)*.

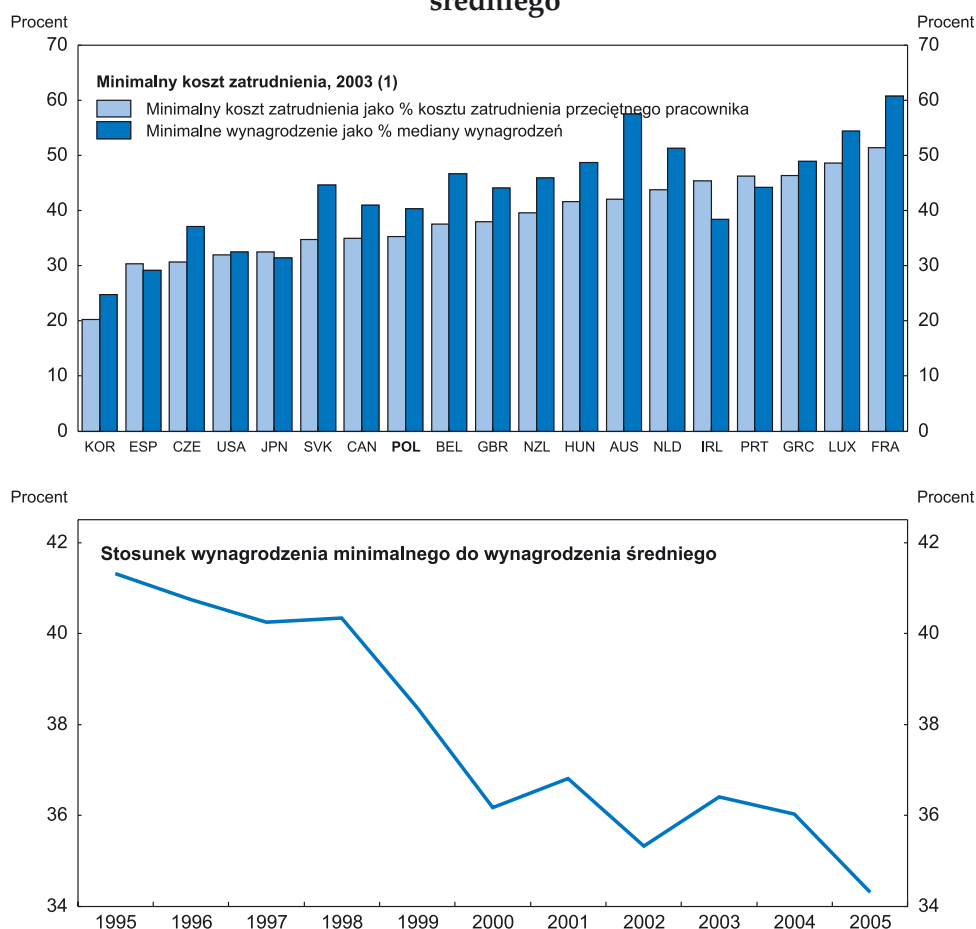


realne zarobki mogły spadać, nawet przy wzroście lub utrzymaniu poziomu zarobków nominalnych. Jednak od 1998 roku, a w szczególności w ostatnich latach, w sytuacji o wiele niższej inflacji, szybkie dostosowanie realnych wynagrodzeń stało się trudniejsze.

System negocjacji wynagrodzeń nie wydaje się leżeć u podstaw silnego usztywnienia płac. Ustanawianie poziomu wynagrodzeń w Polsce odbywa się w sposób zdecentralizowany, a decyzje o ich wysokości zapadają wewnątrz firm. Ilość podpisanych umów zbiorowych od roku 1995 ciągle spada, a zbiorowe negocjacje dotyczące wynagrodzeń odbywają się na niezbyt wielką skalę (około 40%), mimo istnienia procedur pozwalających na rozszerzenie umów zbiorowych.

Wynagrodzenie minimalne stanowi prawdopodobnie przyczynę sztywności płac w niższych grupach dochodowych. Jest ono ustalane na poziomie krajowym jako minimalne wynagrodzenie miesięczne dla pracownika pełnoetatowego. Od roku 2002 indeksacja ustalana jest na podstawie prognoz inflacyjnych, a wynagrodzenie minimalne wynosi mniej niż 35% średniego wynagrodzenia (Wykres 5.11).

Wykres 5.11. Stosunek wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia średniego



1. Lub dane za ostatni dostępny rok.

Źródło: Ministerstwo Pracy oraz OECD (2006a), *Economic Policy Reforms: Going for Growth. (Reformy polityki gospodarczej: Zmierzając do wzrostu)*.

W porównaniu z innymi krajami OECD wartość ta nie wydaje się wyjątkowo wysoka, ale z uwagi na asymetryczność rozkładu wynagrodzeń stanowi ona około 40% mediany wynagrodzeń. Ponadto w niektórych regionach charakteryzujących się niskimi zarobkami, osiąga ona 40% średniego wynagrodzenia (a tym samym prawdopodobnie 45% mediany wynagrodzeń), co może stanowić przeszkodę dla nisko wykwalifikowanych pracowników oraz osób długotrwale bezrobotnych w otrzymaniu pracy. Wydaje się to o tyle bardziej prawdopodobne, że różnice wynagrodzeń wewnątrz regionów są często większe niż te pomiędzy regionami.

W roku 2005 parlament (wbrew zaleceniom ówczesnego rządu) zmienił zasady indeksacji wynagrodzenia minimalnego. Od tej pory ma być ono zwiększane o wartość nie mniejszą niż suma prognozowanej inflacji oraz dwóch trzecich prognozowanego rzeczywistego wzrostu PKB, dopóki nie osiągnie wysokości 50% średniego wynagrodzenia. Stawia to Polskę na równi z zajmującymi czołową pozycję pod tym względem krajami OECD (Węgrami, Francją i Grecją). Przeprowadzone empiryczne badania dotyczące potencjalnych konsekwencji tej decyzji nie dają jednoznacznych wyników, bowiem negatywny wpływ minimalnego wynagrodzenia na popyt na pracę jest łagodzony przez fakt, iż pobudza ono aktywność zawodową. (OECD, 2006b). Z kolei zbyt wysokie wynagrodzenie minimalne zwiększa negatywny wpływ klina podatkowego na poziom zatrudnienia. Z uwagi na już wysoki poziom klina podatkowego w Polsce, w szczególności w odniesieniu do nisko opłacanych pracowników, rząd powinien dokładnie monitorować wpływ nowych zasad indeksacji na względne koszty pracy. Minimalne wynagrodzenie dopiero za jakiś czas osiągnie poziom, który spowoduje poważne problemy w całym kraju, jednak nie ma wątpliwości, że przy nowych zasadach indeksacji scenariusz taki się zrealizuje. Jeśli rządowi nie uda się ograniczyć wydatków publicznych na tyle, żeby móc wystarczająco zredukować klin podatkowy dla niskich dochodów, by zrekompenzować wzrost kosztów pracy wynikający z nowej formuły, nowe zasady indeksacji wymagać będą ponownego rozpatrzenia. Polityka umożliwiająca firmom wypłatę 80% minimalnego wynagrodzenia pracownikom o małym doświadczeniu zmniejsza negatywny wpływ minimalnego wynagrodzenia wśród pewnych grup. Rząd powinien rozpatrzyć możliwość objęcia tym programem osób długotrwale bezrobotnych. Władze, świadome kosztów ponoszonych na pomoc społeczną oraz poszukujące rozwiązań ich ograniczających, nie powinny przerzucać ciężaru kosztów związanych z osiągnięciem celów społecznych na firmy. Istnieje bowiem wysokie prawdopodobieństwo, że podobne działania mogłyby obniżyć popyt na pracę i przez to oddalić osiągnięcie założonego celu.

### *Dochody zastępcze*

W wielu krajach OECD różnice między stopami bezrobocia w regionach znaczą się bardziej wyraźnie niż różnice między wskaźnikami zatrudnienia w regionach, co oznacza, że rozbieżności wynikają raczej ze zdolności regionalnych rynków pracy do tworzenia nowych miejsc pracy niż z podaży pracy lub czynników demograficznych (OECD, 2005). Takie stwierdzenie nie znajduje odzwierciedlenia w przypadku Polski, gdzie różnice pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia w regionach są ogromne. Oznacza to, że podaż pracy, a tym samym dochody zastępcze, odgrywają istotną rolę.

Wydaje się, że płaca progowa w Polsce jest wysoka. Mogłoby to tłumaczyć, dlaczego dane o wynagrodzeniach wykazują pewną sztywność, nawet biorąc pod uwagę zdecentralizowanie ustalania wynagrodzeń oraz niewysokie wynagrodzenie minimalne. Nie w pełni wiarygodne dane z ankiety przeprowadzonej wśród siły roboczej wykazują, że znaczna część bezrobotnych nie przyjęłaby oferty pracy z wynagrodzeniem minimalnym. Oznacza to, że dochody z innych źródeł lub z pracy w szarej strefie muszą być wysokie (Ramka 5.2); w przeciwnym wypadku trudno byłoby wytłumaczyć, w jaki sposób ludzie mogą pozwolić sobie na komfort niepodjęcia pracy zamiast poszukiwać nowych ofert w innym sektorze lub regionie.

Polski system transferów socjalnych jest szczególnie hojny dla niepełnosprawnych oraz niektórych wyróżnionych grup osób, na przykład posiadających dzieci (Ramka 5.2 i Tabela 5.1). Tak szczodłą pomocą dla bezrobotnych nie są natomiast objęte osoby bezdzietne. W ich przypadku jej wysokość jest o wiele niższa niż wynagrodzenie minimalne i, sama w sobie, nie powinna być czynnikiem zniechęcającym do podjęcia pracy<sup>5</sup>. Okres prawa do pobierania zasiłku dla bezrobotnych jest dłuższy w regionach o wyższej stopie bezrobocia i, o ile znajduje uzasadnienie z punktu widzenia polityki prospołecznej (z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo wydłużonego czasu poszukiwania pracy w podupadających regionach), zdecydowanie nie motywuje do poszukiwania pracy, a w szczególności do mobilności geograficznej. Spełnienie kryterium poszukiwania pracy powinno być ściśle monitorowane (patrz poniżej). Kryteria uprawniające do pobierania zasiłków dla bezrobotnych powinny uwzględniać wymóg odległości pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pracy, a w regionach dotkniętych kryzysem, dłuższy okres prawa do pobierania zasiłku powinien stać się okazją do zachęcania bezrobotnych do poszukiwania pracy w innym regionie.

Elementem odgrywającym niebagatelną rolę w zrozumieniu wysokiego poziomu bierności zawodowej oraz płacy progowej jest kwestia świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy wynosi prawie połowę średniego wynagrodzenia, czyli o wiele więcej niż wynagrodzenie minimalne. W niektórych przypadkach jest ona wyższa niż emerytura. Od początku 2006 r. renciści, którzy osiągnęli wiek emerytalny przechodzą do systemu emerytalnego, zachowują jednak prawo do świadczenia w uprzedniej wysokości, jeśli przekracza ona wysokość emerytury. Równie wysokie są renty rodzinne, do których prawa posiada wiele osób. W biednych regionach, gdzie koszty utrzymania są niskie, a stopa bezrobocia wysoka, osoby pobierające tego rodzaju renty znajdują się w komfortowej sytuacji i posiadają niewielką motywację do zmiany miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy. We wszystkich regionach średnia renta jest bowiem wyższa niż wynagrodzenie minimalne. Świadczenia te stanowią również przeszkodę dla restrukturyzacji, ponieważ zwolnieni z pracy, którzy niegdyś zatrudnieni byli w schyłkowym sektorze, zamiast przekwalifikowywać się celem znalezienia pracy w innej branży, będą woleli korzystać z zasiłków.

Rząd powziął kroki zmierzające do reformy systemu zakładającej między innymi ograniczenie dostępu do rent z tytułu niezdolności do pracy (patrz Rozdział 3). Jednak pomimo tych zmian, liczba osób uprawniających do pobierania tego rodzaju rent w roku 2005 ciągle przekraczała 9% populacji w wieku powyżej 15 lat. Odsetek ten w porównaniu do innych krajów OECD<sup>6</sup> jest wysoki i pozwala sugerować,

### Ramka 5.2. Szara strefa w Polsce

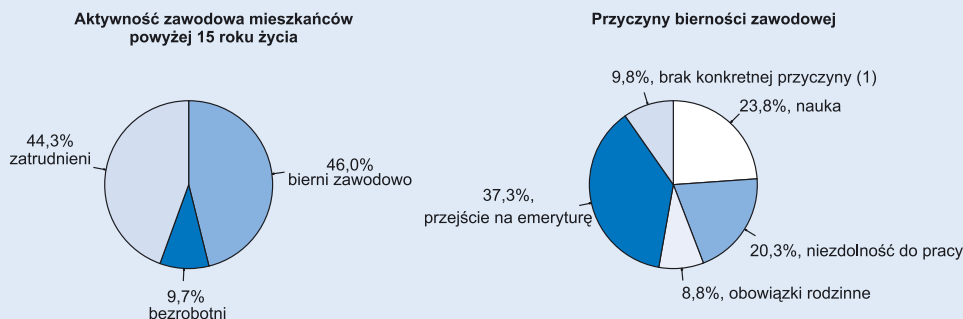
W chwili obecnej w Polsce trudno jest ocenić wielkość szarej strefy i nielegalnego zatrudnienia. Według pochodzących z 1998 roku szacunkowych danych, od 7,5% do 9,2% (w zależności od definicji) wszystkich zatrudnionych osób pracowało w szarej strefie (ILO, 2002). Poziom nielegalnego zatrudnienia w obszarach wiejskich był wyższy niż w miastach. Dużo chętniej pracy na czarno podejmowali się mężczyźni oraz osoby z niskim wykształceniem i o niskich kwalifikacjach. Według GUS, udział PKB wygenerowanego w szarej strefie wyniósł w roku 2003 13,2%, w porównaniu do 14,3% w roku 2000. Oznacza to, że od roku 2000, o ile nie nastąpił jednoczesny gwałtowny wzrost produktywności, zatrudnienie w szarej strefie nie uległo znacznemu obniżeniu. Warto odnotować, że wzrost gospodarki od roku 2000 był znacznie słabszy niż w poprzednim okresie, zwiększając tym samym względną atrakcyjność szarej strefy.

Porównując liczbę osób niezatrudnionych (Wykres 5.12) z liczbą beneficjentów dochodów zastępczych (Tabela 5.1), można wywnioskować, że niektórzy z nich nie posiadają zadeklarowanego źródła dochodów, które wystarczałoby na pokrycie kosztów utrzymania. Osoby biernie zawodowo, przebywające na rencie lub emeryturze, takie źródło dochodów posiadają. Jednak:

- 10% obywateli powyżej 15 roku życia nie jest zatrudnionych, ale z uwagi na fakt, że jedynie 14% zarejestrowanych bezrobotnych otrzymuje zasiłki dla bezrobotnych, to 8,6% mieszkańców, którzy ukończyli 18 lat pozostaje na bezrobociu bez prawa do zasiłku.
- 10% obywateli biernych zawodowo, a tym samym 4,4% osób, które ukończyły 18 lat, pozostaje biernych zawodowo z powodu, który nie daje im prawa do zasiłku.
- 9% obywateli biernych zawodowo, a tym samym 4% osób, które ukończyły 18 lat, jest biernych ze względu na obowiązki rodzinne, lecz zasiłki rodzinne są niewystarczające, aby pokryć koszty utrzymania.

#### Wykres 5.12. Aktywność zawodowa mieszkańców powyżej 15 roku życia oraz przyczyny bierności zawodowej

2005, trzeci kwartał



1. Z uwzględnieniem osób poszukujących pracy, ale niezdecydowanych na jej podjęcie oraz zniechęconych bezskutecznym poszukiwaniem pracy.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Badania siły roboczej w Polsce.

### Ramka 5.2. Szara strefa w Polsce (cd.)

Łącząc te elementy można wnioskować, że 17% obywateli, którzy ukończyli 18 lat, pozostaje niezatrudnionych, nie mając żadnego wyraźnego źródła dochodu. Niektórzy otrzymują pomoc socjalną, ale dotyczy to tylko 5,7% osób w wieku powyżej 18 lat. Warto dodać, że jest ona stosunkowo niska. Niektóre ubogie rodziny mogą liczyć na dodatkowe świadczenia przyznawane w oparciu o kryterium dochodowe. Część (7% mieszkańców w wieku powyżej 18 lat) to rolnicy wytwarzający dobra jedynie dla własnych potrzeb, a inni to osoby mieszkające z rodzicami lub krewnymi. Istnieje zatem stosunkowo duża liczba osób niezatrudnionych, których dochody są bardzo niskie. Co więcej, niektóre osoby, zarejestrowane jako zatrudnione w rolnictwie, pracują gdzie indziej. Pozwala to wnioskować, że zatrudnienie w szarej strefie ciągle pozostaje wysokie.

Tabela 5.1 Główne rodzaje świadczeń systemu ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>  
2004

	Średnie świadczenie miesięczne (Procent średniego wynagrodzenia netto)		Liczba beneficjentów (Procent obywateli powyżej 15 roku życia)	
	ZUS	KRUS	ZUS	KRUS
<b>Renty i emerytury</b>				
Emerytura	67,7	41,3	12,9	3,1
Renta rodzinna	57,3	38,8	4,3	0,1
Renta z tytułu niezdolności do pracy	47,2	36,6	6,9	2,2
<b>Świadczenie przedemerytalne</b>	42,5		1,9	
<b>Zasiłek opiekuńczy</b>	22,2		5,7	
<b>Zasiłek alimentacyjny</b>	12,9		1,8	
<b>Zasiłek rodzinny z tytułu urodzenia dziecka, za każde dziecko</b>	2,9		9,9	
<b>Zasiłek dla bezrobotnych</b>	26,0		1,4	
<i>Pozycja uzupełniająca</i>				
Wynagrodzenie minimalne	36,2		–	

1. System obejmuje system ogólny (ZUS) oraz system przeznaczony dla rolników (KRUS).

Źródło: Wyliczenia OECD w oparciu o GUS (2005), Rocznik statystyczny.

Fakt, że znaczny odsetek obywateli pracuje w szarej strefie ma również swoje dobre strony. Oznacza to bowiem, że ogólna sytuacja na rynku pracy nie jest tak poważna, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka, a w ubóstwie żyje mniej ludzi niż wynikałoby to z szacunków. Z drugiej strony, szara strefa jest jednak również źródłem problemów (OECD, 2004). Po pierwsze, mamy tu do czynienia z błędnym kołem: wysokie podatki (od wynagrodzeń) oraz składki na ubezpieczenia społeczne przyczyniają się do rozwoju szarej strefy. Oznacza to jednak, że koszty ubezpieczeń społecznych ponosi mała grupa obywateli. Po drugie, szara strefa utrudnia rządowi przyjęcie odpowiedniej polityki ubezpieczeń społecznych ze względu na lukę pomiędzy oficjalnymi a rzeczywistymi dochodami. Stanowi ona również główną przyczynę nieuczciwej konkurencji pomiędzy firmami odprowadzającymi podatki a tymi, które ich nie płacą. Po



trzecie, nie zarejestrowana działalność gospodarcza przyczynia się do hamowania produktywności na wiele sposobów. Firmy, z uwagi na brak ograniczeń prawnych, pozbawione są pewności działania. Gwarancji odpowiednich warunków nie mają również pracownicy szarej strefy. Ograniczona jest także możliwość uzyskania kredytu itd.

że wiele osób pobierających renty jest zdolnych do pracy. Właśnie dlatego działania władz powinny skoncentrować się na przygotowaniu dla tej grupy programu rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz na pomocy w znalezieniu zatrudnienia. Ponadto, o ile zmiany doprowadziły do zmniejszenia napływu nowych świadczeniobiorców do systemu rentowego, o tyle napływ do systemów przedemerytalnych uległ znacznemu zwiększeniu począwszy od roku 2000 (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005). Wynikiem tego od 1999 roku obserwowane jest obniżanie się efektywnego wieku emerytalnego (Tabela 5.2). Trudno jest określić, czy ta tendencja w przyszłości się odwróci, ponieważ: *i*) osoby urodzone przed 1949 rokiem w dalszym ciągu posiadają prawo do przejścia na wcześniejszą emeryturę, *ii*) prawo do przejścia na wcześniejszą emeryturę dla osób urodzonych po 1949 roku, które podlegały starym systemowi emerytalnemu, powinno przestać obowiązywać w 2006 roku, jednak przedłużone zostało do końca 2007 roku. Ponadto programy wcześniejszych emerytur dla niektórych grup miały zostać w nowym systemie emerytalnym zastąpione przez mniej hojne „emerytury pomostowe”. Dają one prawo do wcześniejszych emerytur, ale tylko niektórym grupom zawodowym z uwagi na trudne warunki pracy i nie mogą one być łączone z zatrudnieniem (w przeciwieństwie do poprzedniego systemu). Jednakże ich wdrożenie zostało opóźnione na skutek silnych sprzeciwów samych zainteresowanych (patrz Rozdział 3). Podsumowując, nie istnieje żaden projekt wycofywania się ze stosowania planów przedemerytalnych.

### Ramka 5.3. Ogólna charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu pomocy społecznej

Oprócz emerytur, obywatelom przysługują różne rodzaje rent oraz zasiłków. Są one wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) lub Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Zasięg świadczeń w obydwu systemach jest podobny, ale wysokości rent i zasiłków oraz kryteria uprawniające do ich poboru różnią się zasadniczo (świadczenia KRUS są niższe). Główne rodzaje świadczeń to:

#### Zasiłek dla bezrobotnych

- Wysokość zasiłku dla bezrobotnych stanowi ustaloną część średniego wynagrodzenia (około 25%) niezależną od wysokości wcześniejszych zarobków bezrobotnego. Wielkość zasiłku może być jednak podwyższona o 20% w przypadku osób z 20-letnim lub dłuższym stażem pracy. Zasiłek wypłacany jest przez 6–18 miesięcy, w zależności od poziomu bezrobocia w danym regionie oraz wieku. Rejestracja w urzędzie pracy upoważnia do ubezpieczenia społecznego. W 2004, średnio 14,4% bezrobotnych pobierało przysługujący im zasiłek. Tak niski odsetek tłumaczyć można faktem, że prawie 50% wszystkich bezrobotnych stanowią osoby pozostające bez pracy od dłuższego czasu.



### Ramka 5.3. Ogólna charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu pomocy społecznej (cd.)

#### Świadczenia dla osób biernych zawodowo

- Renty z tytułu niezdolności do pracy przyznawane są osobom ubezpieczonym, które są niezdolne do pracy i które wpłacały składki przez co najmniej pięć lat (mniej w przypadku osób poniżej 30 roku życia). Renta ma charakter stały lub czasowy. W systemie prowadzonym przez ZUS, gdzie w przeszłości przyznawanie stałych rent było regułą, dziś prawie wszystkie nowe renty przyznawane są na czas określony, na przykład na pięć lat. Renta może być również przyznawana z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy. W roku 2004 ponad połowa osób niezdolnych do pracy otrzymała rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Istnieje także renta dla osób niepełnosprawnych, które nigdy wcześniej nie były zatrudnione.
- Renty rodzinne przysługują dzieciom, które straciły jednego z rodziców oraz wdowom i wdowcom lub innym osobom, które utrzymywała zmarła osoba. Renta przysługuje również w przypadku, gdy osoba pozostaje aktywna zawodowo. Około 55% beneficjentów to osoby, które przekroczyły 65 rok życia, głównie kobiety. Jedną czwartą z nich stanowią osoby poniżej 24 lat.
- Prawo do wcześniejszej emerytury w wieku 55 lat w przypadku kobiet oraz 60 lat w przypadku mężczyzn przysługuje osobom zatrudnionym, ubezpieczonym w ZUS-ie, urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., które wpłacały składki ubezpieczeniowe przez 30 (kobiety, 20 w przypadku osób uznanych za w pełni niezdolne do pracy) lub 25 lat (mężczyźni, ale tylko w przypadku osób uznanych za w pełni niezdolne do pracy). Osobom urodzonym między 1 stycznia 1949 r. a 1 stycznia 1969 r. prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje pod warunkiem, że spełnią powyższe warunki przed 31 grudnia 2007 i że nie przystąpiły do żadnego otwartego funduszu emerytalnego, a ich umowa o pracę skończyła się. Prawo do wcześniejszej emerytury, nawet dla drugiej wymienionej grupy, powinno przestać obowiązywać w 2006 r., jednak przedłużono je do końca 2007 roku. Wcześniejsze emerytury finansowane są z systemu ubezpieczeń społecznych, a ich wysokość zależy od ilości lat wpłacanych składek. Nowy system rent i emerytur nie zakłada wcześniejszych emerytur, które planuje się zastąpić częściowo poprzez „emerytury pomostowe” przyznawane określonym grupom zawodowym. Decyzje dotyczące kształtu tego programu oraz grup nim objętych nie zostały jeszcze podjęte. Reformą nie zostali objęci górnicy, którzy nadal mają prawo do wcześniejszej emerytury na preferencyjnych warunkach (przepracowane 25 lat, w tym 5 lat pod ziemią).
- Programy przedemerytalne (mające formę przedemerytalnych „zasiłków” i „świadczeń”) wprowadzono w 1997 r. (zasiłki przedemerytalne zniesiono w 2002 r.). Przed 2004 r. świadczenia przedemerytalne pełniły rolę ochronną dla zwalnianych, starszych pracowników, którym nie przysługiwało prawo do wcześniejszej emerytury. Od 2004 r. wprowadzono bardziej surowe wymagania dla beneficjentów, czego wynikiem był 6-miesięczny okres poszukiwania zatrudnienia przez pracownika, podczas którego musiał on przyjąć

### Ramka 5.3. Ogólna charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu pomocy społecznej (cd.)

każdą odpowiednią ofertę pracy. Podczas tego okresu bezrobotnemu przysługuje prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Zmniejszono także średnią wysokość świadczeń.

- Pomoc społeczną otrzymują osoby nie posiadające wystarczających do życia środków lub spełniające pewne kryteria (bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność itp.). Zakłada ona stałe lub okresowe wsparcie finansowe i materialne (posiłki, odzież itp.). Potrzebujący mogą liczyć również na pomoc w znalezieniu lokalu mieszkalnego.

Inne rodzaje świadczeń pomocniczych to zasiłki chorobowe, zasiłki macieżyńskie wypłacane przez 16 tygodni przy pierwszym porodzie oraz przez 18 tygodni przy każdym następnym porodzie, zasiłki rodzinne wspierające ubogie rodziny w wychowaniu dziecka, zasiłki pielęgnacyjne przysługujące opiekunom dziecka niepełnosprawnego. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach mogą również otrzymywać zasiłki mieszkaniowe finansowane przez władze lokalne.

Tabela 5.2. Średni efektywny wiek emerytalny

	Średni efektywny wiek emerytalny					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kobiety	56,7	55,9	56,0	56,1	56,4	56,0
Mężczyźni	59,2	58,9	59,4	59,4	60,5	58,7

Źródło: Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005).

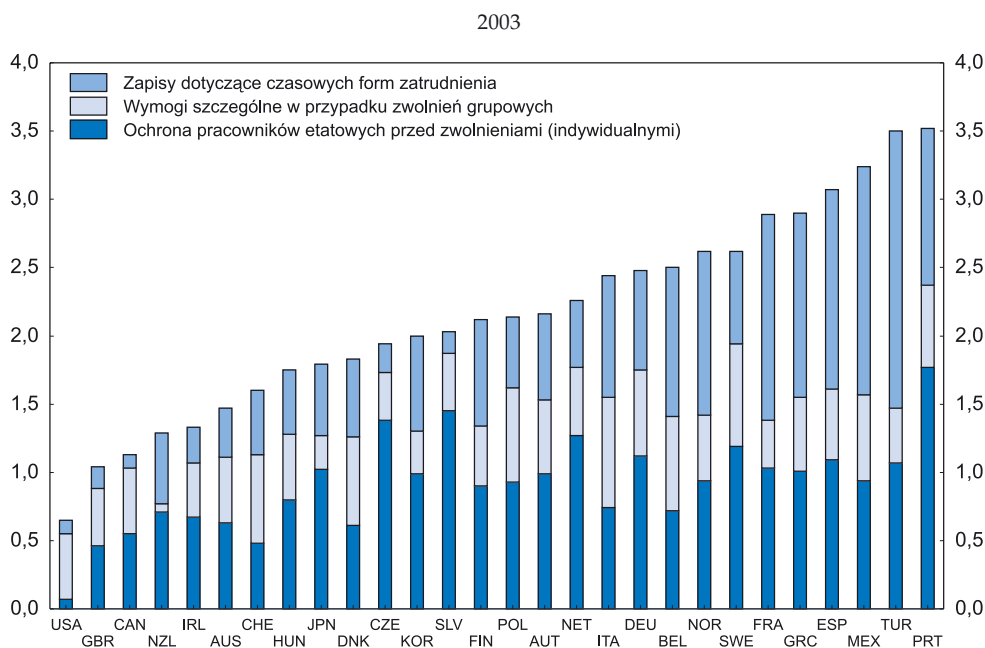
System świadczeń nie jest adresowany precyzyjnie, ponieważ część świadczeń trafia do względnie zamożnych gospodarstw domowych (OECD, 2004). Reforma systemu świadczeń powinna koncentrować się nie tylko na przywróceniu bodźców skłaniających do podejmowania zatrudnienia, mobilności międzyregionalnej czy zmiany sektora działalności, ale również powinna dążyć do poprawy precyzji adresowania świadczeń oraz redukcji kosztów systemu. Ogólna charakterystyka prawidłowej reformy systemu świadczeń przedstawiona została poniżej w Ramce 5.6.

#### *Regulacje rynku pracy*

Regulacje rynku pracy (RRP) stanowią kolejną przeszkodę dla zmian strukturalnych, spowalniającą realokację siły roboczej. W Polsce restrykcyjność RRP jest porównywalna ze średnią OECD, choć nieco wyższa niż w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Wskaźnik ten jest natomiast o wiele wyższy niż w państwach o dużej efektywności rynku pracy (Wykres 5.13). Obecne RRP są pochodnymi reformy z 2002 roku, która zmodyfikowała niektóre przepisy mające na celu zwiększenie elastyczności rynku, wychodząc naprzeciw głównie potrze-

bom małych firm. W pewnych obszarach RRP uległy usztywnieniu, co wynikało częściowo z konieczności harmonizacji z przepisami UE. W Polsce restrykcyjność RRP w odniesieniu do umów o pracę na etat spowodowana jest głównie procedurami zwalniania pracownika oraz postanowieniami o zwolnieniach grupowych. Inne kwestie RRP dotyczące umów zwykłych, takie jak definicja zwolnienia uzasadnionego czy odprawy, nie są już tak ściśle określone. Ponadto porozumienia dotyczące czasu pracy przyczyniają się do wzrostu elastyczności: obniżona do stosunkowo niskiego poziomu została premia za nadgodziny, możliwe jest także dostosowanie godzin pracy w ciągu tygodnia do planowanego przez firmę stopnia aktywności.

Wykres 5.13. Restrykcyjność regulacji rynku pracy



Źródło: OECD (2004), *OECD Employment Outlook (Prognozy OECD dotyczące zatrudnienia)*.

Praca czasowa stała się w Polsce ogromnie popularna: w 2004 roku, 26% pracowników zatrudnionych było na zasadach umowy czasowej, zaś w roku 1999 odsetek ten wynosił mniej niż 5%. W roku 2004, w odniesieniu do osób młodych, procent ten wyniósł 60%. Obostrzenia zawierania umów czasowych, w których pośrednikiem są Agencje Pracy Czasowej (APC), są obecnie większe niż w przypadku umów na czas określony. Te ostatnie nie podlegają w zasadzie żadnym przepisom, poza zapisami braku możliwości ich przedłużania więcej niż dwukrotnie. Taki zapis wprowadzono ze względu na wymogi UE. Jednak od roku 2004, umowy czasowe zawierane za pośrednictwem APC dotyczyć mogą jedynie zastępstw sezonowych lub okresowych w sytuacji, kiedy obecność pracownika jest niezbędna do realizacji założonych celów. Okres takiej umowy nie może przekroczyć 12 miesięcy. Można przypuszczać, że obecna sytuacja przyczyni się do spowolnienia tempa rozwoju agencji pracy czasowej.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych wydają się wykazywać, że wpływ RRP na ogólny poziom bezrobocia jest mały, ale restrykcyjne RRP utrudniają pewnym grupom realizację planów o podjęciu zatrudnienia. Osoby młode, kobiety czy bezrobotni pozostający przez dłuższy okres bez pracy napotykają na trudności związane z jej znalezieniem (OECD, 2006b). Ponadto można przypuszczać, że RRP powinny być mniej restrykcyjne w krajach, gdzie przeprowadzana na dużą skalę realokacja siły roboczej jest pożądana, niż w krajach o wolniejszym tempie zmian strukturalnych. W Polsce, RRP nie wydają się powodować poważniejszych problemów, ale uproszczenie procedur zwolnień w przypadku umów pracowników etatowych mogłoby przyczynić się do ograniczenia istotnego źródła opóźnień i niepewności, usprawniając tym samym proces realokacji siły roboczej. Szybki wzrost ilości zawieranych umów czasowych pozwala przypuszczać, że RRP są kosztowne w przypadku umów z pracownikami etatowymi.

Jednym ze szczególnie restrykcyjnych zapisów kodeksu pracy jest brak możliwości zwolnienia pracownika, któremu do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostały 4 lata. Okres ochronny został wydłużony z dwóch do czterech lat w roku 2004. Doświadczenie innych państw, np. Francji, dowodzi, że korzystne dla starszych pracowników RRP mają w ostateczności negatywny wpływ na ich możliwości zatrudnienia. Zarówno dla nich, jak i bezrobotnych stanowi to poważną barierę, którą należy wyeliminować.

### *Publiczne służby zatrudnienia*

Warunkiem ułatwienia pracownikom zmiany regionu lub sektora jest skuteczność publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Doświadczenia innych państw wykazują ogromną różnorodność wyników rozmaitych programów oraz dowodzą, że podobne w swoich założeniach plany przynoszą w różnych krajach odmienne rezultaty (OECD, 2006b). Dlatego też niezwykle istotne jest szczegółowe opracowanie programu projektu. Ponadto działania państwa mające na celu stworzenie nowych miejsc pracy oraz subwencjonowanie wynagrodzeń często nie są w stanie podołać zadaniu zaoferowania bezrobotnemu pracy, w której wynagrodzenie nie byłoby subwencjonowane. Pomoc w poszukiwaniu pracy jest coraz bardziej skuteczna. Istotny element stanowi także „aktywowanie” bezrobotnych – zasiłek dla bezrobotnych powinien być wypłacany pod warunkiem gotowości do podjęcia zatrudnienia oraz aktywnego poszukiwania pracy. Działania PSZ, skupiające się na zachęcaniu poszukujących pracy do większej aktywności, opierają się na udzielaniu pomocy oraz monitorowaniu wysiłków bezrobotnych w zakresie poszukiwania zatrudnienia i rezultatów tych poszukiwań (co wymaga regularnych kontaktów oraz, o ile to konieczne, uczestnictwa w programach).

Do chwili obecnej podobne strategie aktywizacyjne nie były w żadnym stopniu stosowane w Polsce. Wydatki na aktywną politykę rynku pracy (APRP) są znikome (patrz Wykres 3.7 w Rozdziale 3), a większa ich część przeznaczana jest na tworzone przez państwo miejsca pracy oraz subwencjonowanie wynagrodzeń. W ramach Strategii Lizbońskiej rząd przedstawił działania mające na celu poprawę efektywności PSZ oraz rozwój APRP. Główne propozycje dotyczące PSZ zakładały jednakowe standardy usług we wszystkich biurach pośrednictwa pracy, poprawę kompetencji personelu oraz dbałość o zależności między finansowaniem

instytucji a efektywnością. Głównymi założeniami propozycji wobec APRP były: rozwój systemu praktyk zawodowych, skupienie uwagi na pracownikach niewykwalifikowanych oraz aktywacja osób niezdolnych do pracy będących w stanie ją podjąć. Wszystkie te założenia zmierzają w odpowiednim kierunku.

### ***Bodźce zachęcające do pozostania w rolnictwie***

Mimo że trudno jest podać dokładną liczbę, znaczny odsetek obywateli ciągle pracuje w rolnictwie (Ramka 5.4). W roku 2004 poziom zatrudnienia w tym sektorze szacowano na 17%, co jest wartością bardzo wysoką w porównaniu do pozostałych krajów OECD (patrz Rozdział 1). Definicja jest jednak na tyle obszerna, że uwzględnia także osoby, które co prawda są zarejestrowane jako zatrudnione, ale produktywność ich pracy jest znikoma. Ukryte bezrobocie w rolnictwie odzwierciedla się w bardzo niskim poziomie produktywności (patrz również Rozdział 1).

#### **Ramka 5.4. Definicja zatrudnienia w rolnictwie**

Dane dotyczące zatrudnienia w rolnictwie pochodzą z Powszechnego Spisu Rolnego. W metodologii Spisu z 2002 r. termin „osoby zatrudnionej w sektorze rolniczym” odnosi się do:

- osób zatrudnionych wyłącznie lub głównie w gospodarstwach prywatnych o powierzchni powyżej 1 ha z wyłączeniem gospodarstw wytwarzających dobra wyłącznie na potrzeby własne;
- osób zatrudnionych do pracy na użytkach rolnych o powierzchni poniżej 1 ha z wyłączeniem tych wytwarzających dobra głównie na potrzeby własne;
- właścicieli zwierząt hodowlanych z wyłączeniem osób wytwarzających dobra wyłącznie lub głównie na potrzeby własne.

Przed rokiem 2002, dane pochodziły ze Spisu z 1996 r., który w przeciwieństwie do Spisu z 2002 r., jako zatrudnione w rolnictwie uznawał również osoby wytwarzające dobra wyłącznie na potrzeby własne. Wynikiem zmiany definicji było wykluczenie z zatrudnienia w rolnictwie 2 milionów osób, które sklasyfikowano jako bierne zawodowo.

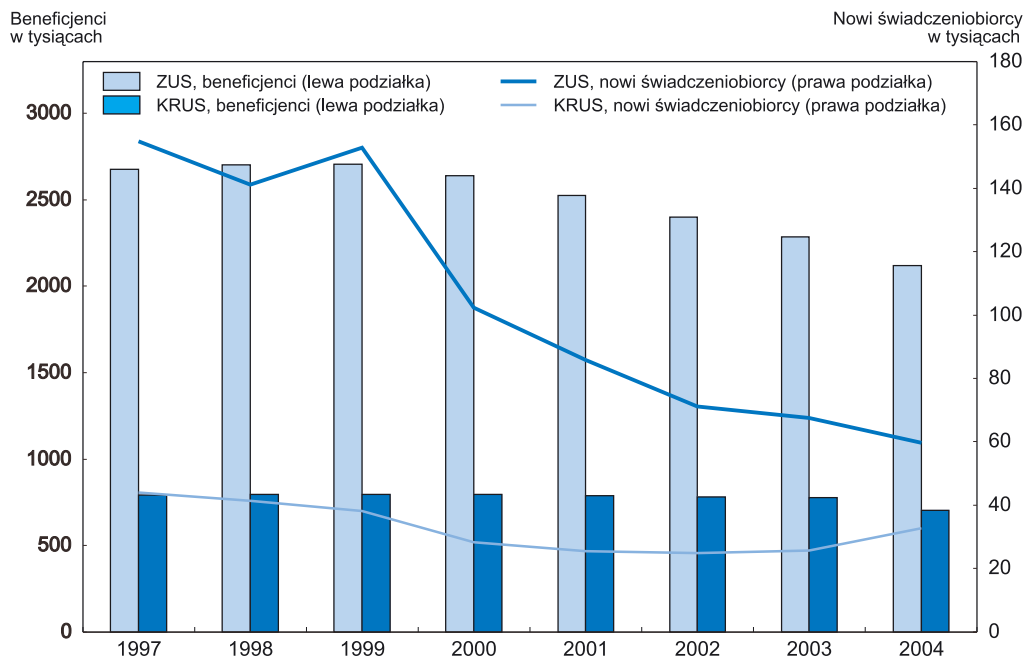
Pomimo zmiany definicja pozostaje szeroka. Nie jest określona powierzchnia ziemi, którą należy uprawiać, aby uzyskać status osoby zatrudnionej w rolnictwie. Jedynym ograniczeniem jest zapis o produkcji na użytek własny.

System ubezpieczenia społecznego dla rolników (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS), stwarza bardziej zachęty do pozostania na obszarach wiejskich oraz do pracy w gospodarstwach niż do zmiany profilu aktywności zawodowej. Mimo że świadczenia KRUS są niższe od tych wypłacanych przez ZUS, średnia wysokość składek jest dziesięciokrotnie mniejsza i nie zależy od dochodu osoby ubezpieczonej. Dlatego też dla niektórych obywateli przynależność do KRUS zamiast do ZUS jest bardziej korzystna (patrz Rozdział 3). Biorąc pod uwagę fakt, że w wyniku reform ZUS ograniczył dostęp do podstawowych zasiłków, podczas, gdy zmiany w systemie KRUS w tym zakresie były jak dotąd marginalne (Wykres 5.14), opłacalność okazuje się jeszcze większa. Na przykład osobie ubezpieczonej



w KRUS łatwiej jest zdobyć uprawnienia do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy niż komuś, kto jest w systemie ZUS. Mimo, że w latach 1997–2002 liczba przyznanych przez KRUS rent z tytułu niezdolności do pracy zmalała, od roku 2003 drastycznie wzrosła.

Wykres 5.14. Renty z tytułu niezdolności do pracy: ilość beneficjentów oraz nowych świadczeniobiorców



Źródło: ZUS i KRUS.

System krytykowany był od dawna, jednak poprzedni rząd nie zdołał rozpocząć realizacji planu reform. Oprócz ponoszonych kosztów (patrz Rozdział 3), system nie zachęca rolników pracujących w gospodarstwach o niskiej produktywności do zmiany sektora aktywności. Jest natomiast atrakcyjny dla pracowników niewykwalifikowanych, którzy mając trudności ze znalezieniem pracy w innych sektorach o wysokiej efektywności, zatrudniają się w rolnictwie. O ile praca na roli oraz korzystanie z KRUS-u może wydawać się znakomitym doraźnym sposobem na ucieczkę od życia w ubóstwie, nie wydaje się, aby z perspektywy dłuższego okresu było to dobre wyjście ze względu na bardzo niskie w tym sektorze dochody przypadające na gospodarstwo domowe. Rząd powinien skoncentrować się na niwelowaniu różnic pomiędzy KRUS i ZUS, aby wyeliminować wynikające z systemu dysproporcje oraz zapewnić sprawiedliwość. Zgodnie z sugestiami przedstawionymi w Rozdziale 3, założenia reformy KRUS powinny uwzględniać ograniczenie nowym beneficjentom możliwości przystąpienia do KRUS, zwiększenie wysokości odprowadzanych składek poprzez powiązanie ich z osiąganym dochodem oraz zaostrzenie wymogów wobec osób uprawnionych do pobierania świadczeń. Jednocześnie powinien zostać zainicjowany program szkoleń pomagający zainteresowanym rozpocząć pracę w innym obszarze aktywności zawodowej niż rolnictwo (patrz Rozdział 4). Osoby, których dochody mogą spaść poniżej poziomu kosztów utrzymania powinny zostać objęte programami pomocy społecznej.



Po przystąpieniu do Unii Europejskiej (UE), polskie rolnictwo może liczyć na zwiększającą się pomoc ze strony Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) (Ramka 5.5). WPR osłabiła zależność między subwencjami a produkcją i zmniejszyła, chociaż nie usunęła, zniekształcenia na rynkach produktów. Dzięki wysokiemu odsetkowi osób zatrudnionych w rolnictwie, WPR może wywrzeć większy wpływ na rynek pracy w Polsce niż w innych krajach UE. Każdemu, kto posiada co najmniej 1 hektar gruntu rolnego przysługuje prawo dopłat bezpośrednich z WPR. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego, kwoty dopłat początkowo zostały pomniejszone, ale z upływem czasu będą stopniowo rosły. Powinno to stanowić okazję do przeprowadzenia reformy KRUS, ponieważ biorąc pod uwagę wzrastający, niezależny od produktywności, poziom przysługujących świadczeń, coraz trudniej jest znaleźć argument przemawiający za utrzymaniem KRUS-u, gdzie stosunek wnoszonych składek do otrzymywanych świadczeń wynosi 1/10 tego stosunku w przypadku ZUS. Innym rodzajem pomocy w ramach WPR jest finansowanie rozwoju terenów wiejskich. Pozyskane środki powinny zostać wykorzystane w sposób przemyślany i, na co zwrócono uwagę poniżej, skoordynowany z innymi wydatkami przeznaczonymi na rozwój regionalny.

### *Budownictwo mieszkaniowe*

Budownictwo mieszkaniowe jest kolejnym potencjalnym czynnikiem ograniczającym mobilność zawodową. Zarówno budownictwo mieszkaniowe, jak cała infrastruktura ciągle ponosi konsekwencje niekorzystnych warunków, na jakie składają się stosunkowo niskie dochody *per capita* oraz spuścizna okresu gospodarki centralnie planowanej z niewystarczającymi nakładami inwestycyjnymi w tych dziedzinach. Kwestiami priorytetowymi reform są: poprawa standardów oraz zwiększenie ogólnej podaży. Mimo odnoszonych sukcesów w zakresie poprawy standardów<sup>7</sup>, uwagę w dalszym ciągu przyciągają wysokie koszty nowych lub używanych mieszkań oraz brak budownictwa społecznego. Wysokie ceny lokali oraz wysokie czynsze są w dużej mierze wynikiem rosnących dochodów (a być może również zmian w rozkładzie dochodów), a działania takie, jak subwencjonowanie kredytów hipotecznych (co miało miejsce w okresie od 2002 r. do początku 2006 r.), niewiele wniosą poza zapewnieniem korzyści osobom już stosunkowo bogatym (pożyczki hipoteczne w Polsce ciągle należą do rzadkości) oraz zwiększeniem obciążeń podatkowych i cen mieszkań. Obecnie rozważa się wprowadzenie nowego systemu spersonalizowanych subwencji hipotecznych. Jednak o wiele bardziej istotne jest przyjęcie polityki zmierzającej do wyeliminowania sztucznych ograniczeń hamujących podaż, takich jak nadmiernie zbiurokratyzowane procedury planistyczne, brak planów zagospodarowania przestrzennego czy choćby niewystarczająca liczba notariuszy, którzy muszą dokonywać poświadczania zawieranych umów prawnych<sup>8</sup>. Ostatnie zmiany w ustawodawstwie powinny przyspieszyć przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego. Niewystarczająca liczba mieszkań komunalnych<sup>9</sup> jest głównie konsekwencją prywatyzacji oraz ograniczeń fiskalnych, a rezultatem jest nie tylko niedobór ilościowy, ale także duży udział mieszkań poniżej standardu. Prowadzony w latach 2004–2005 pilotażowy program budownictwa społecznego ma stanowić podstawę nowego programu, który znajduje się obecnie w przygotowaniu.

### Ramka 5.5. Polska a Wspólna Polityka Rolna

Przed reformą z 2003 roku WPR opierała się na systemie pomocy bezpośredniej, której zakres zależał od obszaru, produkcji oraz ilości sztuk inwentarza. Głównym założeniem reformy była eliminacja zależności pomiędzy poziomem wsparcia a wielkością produkcji (tzw. „decoupling”) oraz wprowadzenie systemu jednorazowych dopłat, niezależnego od typu produkcji, ale powiązane z przestrzeganiem norm dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz weterynarii. W państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. nowe dodatki (dopłaty bezpośrednie lub programy pomocowe) wprowadzane są stopniowo: od 25% całej sumy w roku 2004, do pełnej kwoty w roku 2013. Dla rolników z krajów członkowskich „starej” Unii jednorazowa dopłata wyliczana jest na podstawie wartości przysługujących im w referencyjnym okresie 2000–2002 r. Dla rolników z nowych krajów członkowskich wyliczenie dokonywane jest w oparciu o regionalne dopłaty do hektara.

W Polsce, kryterium uprawniającym do jednorazowej dopłaty bezpośredniej jest posiadanie gruntów rolnych o minimalnej powierzchni całkowitej 1 ha, z zastrzeżeniem, że powierzchnia którejkolwiek z działek nie może być mniejsza niż 0,1 ha. W 2005 roku wysokość dopłaty do 1 ha wynosiła 210,52 PLN (46,4 euro). Polska uzyskała prawo do zwiększenia dopłat w latach 2004, 2005 i 2006 oraz do częściowego wykorzystania funduszy na rozwój obszarów wiejskich celem uzupełnienia dopłat (Tabela 5.3). Te dodatkowe dopłaty bezpośrednie odnoszą się jedynie do objętej nimi produkcji rolnej (podobnie jak w krajach „starej piętnastki”) i wynoszą 292,78 PLN (64,6 euro) od hektara. Łączna dopłata bezpośrednia do jednego hektara wynosi zatem 503,31 PLN (111 euro).

Tabela 5.3. Dopłaty bezpośrednie dla polskich rolników podczas okresu przejściowego

Jako odsetek całkowitej kwoty dopłat bezpośrednich<sup>1</sup>

	2004	2005	2006	2007 <sup>2</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jednorazowa dopłata bezpośrednia UE	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Rozwój terenów wiejskich <sup>3</sup>	11	9	7	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Uzupełnienie dopłat ze strony polskiego rządu	14	21	23	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
<b>Suma</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>80</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

1. Dopłaty, które otrzymaliby rolnicy bez okresu przejściowego.

2. Decyzje dotyczące uzupełnienia dopłat od roku 2007 (finansowane przez fundusze rozwoju obszarów wiejskich lub rząd) nie zostały jeszcze podjęte.

3. Fundusze UE używane jako uzupełnienie dopłat bezpośrednich.

Źródło: United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, „GAIN report”, 2005, PL5W1.

Problem mieszkalnictwa nie jest jedynie kwestią podaży, ale również elastyczności. Przyczynia się on w ogromnej mierze do względnego braku mobilności geograficznej siły roboczej w Polsce. Za niski poziom mobilności często obwinia się niedobór mieszkań komunalnych, choć samo mieszkalnictwo komunalne często właśnie stanowi przeszkodę dla mobilności, jeśli porówna się je z sektorem prywatnego wynajmu nieruchomości (OECD, 2005). Odsetek osób mieszkających we

własnych mieszkaniach jest w Polsce stosunkowo wysoki. Taki rodzaj użytkownika nieruchomości ogranicza mobilność jeszcze bardziej niż mieszkalnictwo komunalne, a z uwagi na brak rozwiniętego rynku kredytów mieszkaniowych, efekt ten może okazać się silniejszy w Polsce niż gdziekolwiek indziej. Ostatecznie rynek prywatnego wynajmu nieruchomości, który stanowi najmniejszą barierę dla mobilności (poza mieszkaniem zakładowym; OECD 2005) cierpi zarówno z powodu systemu regulacji wysokości czynszów, jak i przepisów prawa ochrony lokatorów, które stawiają najemców w uprzywilejowanej pozycji. Kontrola wysokości czynszów w przypadku nowych najmów została zniesiona (jednak ograniczenia w podnoszeniu czynszów<sup>10</sup> nadal będą chronić dotychczasowych najemców przed znacznym wzrostem cen nieruchomości, co może zniechęcać inwestorów), ale zarówno prawo, jak i praktyka sądowa nadal utrudniają właścicielom usuwanie najemców, nawet, jeśli zalegają oni z opłatami.

#### Ramka 5.6. Podsumowanie zaleceń

##### Polityka konkurencji a regulacje rynku produktów

- Kontynuować upraszczanie regulacji rynku produktów, na przykład w dziale usług profesjonalnych, jak najszybciej wprowadzić system „wiązących interpretacji prawnych” zobowiązań podatkowych, a jednocześnie uprościć system podatkowy w taki sposób, by powyższe interpretacje były zbyteczne.
- Ograniczyć własność Skarbu Państwa, przywiązując mniejszą wagę do gwarancji zatrudnienia i gwarancji socjalnych jako kryteriów wyboru kupujących.
- Zapewnić, by przepisy prawa o ochronie konkurencji w równym stopniu dotyczyły zarówno firm państwowych, jak i prywatnych oraz utrzymać jasne reguły zapobiegające dyskryminacji zagranicznych spółek.
- Kontynuować politykę ułatwiającą bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

##### Przedsiębiorczość i innowacje

- Zastosować szeroki wachlarz bodźców zachęcających do innowacji i rozwoju MŚP, zapewniając maksymalny efekt dźwigni dla finansów publicznych; wspierać inwestycje prywatnego kapitału wysokiego ryzyka; zrezygnować z projektów nie przynoszących rezultatów.
- Zapewnić, by odpowiednie prawo własności intelektualnej oraz statuty i warunki zatrudnienia na państwowych i prywatnych uczelniach wyższych oraz w innych placówkach badawczych sprzyjały efektywnej współpracy w dziedzinie badań i innowacji pomiędzy sektorem państwowym i prywatnym.
- Zracjonalizować i skoordynować działania organizacji (sieci) wspierających MŚP, mikroprzedsiębiorstwa oraz programy związane z rolnictwem w celu uniknięcia dublowania działań oraz marnotrawstwa środków.

### Ramka 5.6. Podsumowanie zaleceń (cd.)

#### Polityka rynku pracy oraz mobilność siły roboczej

- Zapewnić, by nowe zasady indeksacji wynagrodzenia minimalnego nie doprowadziły do wzrostu kosztów pracy; rozszerzyć programy umożliwiające stosowanie wobec grup osób szczególnie zagrożonych ryzykiem bezrobocia wynagrodzeń niższych od minimalnego.
- Kontynuować reformy systemu transferów w taki sposób, aby dochody zastępcze nie hamowały mobilności zawodowej:
  - ❖ prowadzić działania zmierzające w kierunku integracji regionalnych rynków pracy; zapewnić, aby PSZ ułatwiały dopasowanie popytu i podaży na rynku pracy nie tylko wewnątrz regionu, ale także między regionami. Po osiągnięciu tego celu wprowadzić wymóg mobilności geograficznej jako warunek uzyskania zasiłku dla bezrobotnych;
  - ❖ ograniczyć system rentowy do osób rzeczywiście niezdolnych do pracy;
  - ❖ egzekwować istniejące zobowiązania wzajemne, wymagając poszukiwania zatrudnienia od osób pobierających zasiłek i zdolnych do pracy oraz łącząc prawo do zasiłku z obowiązkiem uczestnictwa w oferowanym szkoleniu zmieniającym kwalifikacje zawodowe;
  - ❖ stopniowo rezygnować z programów wczesnej emerytury i przedemerytalnych.
- Przeprowadzić reformę KRUS i ograniczyć możliwość przystępowania do niej; wprowadzić system składek proporcjonalnych do wielkości dochodu, a ostatecznie połączyć go z systemem ZUS. Poluzować regulacje rynku pracy zapewniając, by nie stanowiły przeszkód w tworzeniu nowych miejsc pracy czy zatrudnianiu określonych grup:
  - ❖ kontynuować upraszczanie procedur zwolnień;
  - ❖ stopniowo ograniczać specjalne przywileje dla starszych pracowników.
- Zwiększyć efektywność PSZ:
  - ❖ programy robót publicznych oraz politykę subsydiowania wynagrodzeń stopniowo zastępować strategiami aktywizacji osób niezatrudnionych. Rozwinąć monitoring poszukiwania pracy;
  - ❖ podwyższyć kwalifikacje personelu PSZ
- Polityka mieszkaniowa:
  - ❖ zredukować zbędne ograniczenia podaży zmniejszając biurokrację i przyspieszając przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego;
  - ❖ zapewnić, by przepisy prawa ochrony lokatorów nie chroniły w przesadny sposób najemców, zarówno w sektorze prywatnym (np. w przypadku niepłacenia czynszu), jak i w sektorze państwowym (np. w przypadku, kiedy najemcy nie spełniają już warunków koniecznych do zajmowania lokalu komunalnego);
  - ❖ stopniowo zrezygnować z subwencji hipotecznych, a środki wykorzystać na budownictwo społeczne.

Mimo istnienia innych wpływających na mobilność kwestii związanych z brakiem odpowiedniej infrastruktury, najważniejszą z nich w kontekście modernizacji pozostaje poprawa konkurencyjności kosztowej. Poprawa infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, zarówno poprzez jej fizyczne udoskonalenie, jak i zapewnienie konkurencyjnego świadczenia usług, może także przyczynić się do wzrostu mobilności zawodowej.

### Przypisy

1. Kolasa (2005) analizuje wieloczynnikowy wzrost produktywności czołowych przemysłów wytwórczych w latach 1994–2002, porównując Niemcy i Polskę. W Niemczech, realokacje między sektorami przemysłu miały negatywny wpływ na ogólny wzrost. Patrz Kolasa (2005, Tabela 4). Patrz również Van Ark i in. (2003), porównujący Unię Europejską i Stany Zjednoczone.
2. Niektóre elementy materiału przedstawionego w tej części oparte są na raporcie Banku Światowego (Goldberg, 2004).
3. Niniejsze wartości liczbowe Transparency International (TI) uzyskało łącząc wyniki różnych badań opinii i skalując rezultat wg wagi 0–10, gdzie 10 oznacza „czysty”. Polska osiągnęła rezultat 3,5, zaś według TI „wszechobecna korupcja” zaczyna się od wartości 3. Adres internetowej strony TI to: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
4. Kolejne badanie wykazało, że 66% respondentów było zdania, iż podarunek w postaci „kwiatów, koniaku czy słodczy” ofiarowany lekarzowi po przeprowadzonym zabiegu nie jest korupcją, zaś nieliczni uważali, że jest korupcją w małym stopniu (Fundacja Batorego, 2001).
5. Dane liczbowe OECD za rok 2004 wskazują, że średnia stopa zastąpienia netto w przeciągu 5 lat pozostawiania bezrobotnym w przypadku osób o zarobkach równych lub niższych niż średnie wynagrodzenie w sektorze przemysłowym jest niższa od średniej OECD dla osób bezdzietnych (około 50% po uwzględnieniu świadczeń socjalnych), ale wyższa dla osób z dwójką dzieci (około 75%).
6. Możliwe, że różnicę między średnią dla Polski a średnią OECD przypisać można ilości osób przebywających na rencie, które przekroczyły granicę wieku emerytalnego.
7. Na przykład, według danych Ministerstwa Transportu i Infrastruktury, mimo że około 25% gospodarstw rolnych w 2002 roku nie posiadało toalet z odpływem kanalizacyjnym, odsetek ten spadł w porównaniu do roku 1988 (50%). W ciągu tego samego okresu powierzchnia użytkowa w przeciętnym gospodarstwie rolnym wzrosła o 16%.
8. Należy zwrócić uwagę, że nie oznacza to, iż plany zagospodarowania przestrzennego oraz infrastruktury miejskiej powinny być uważane za zbyt duże ograniczenie rozwoju budownictwa. Wręcz przeciwnie, w okresie zakładającym intensywną rozbudowę infrastruktury miejskiej, niezbędne jest szczegółowe planowanie zagospodarowania przestrzeni miejskich. Pozwoli to na podjęcie dalszych racjonalnych decyzji dotyczących transportu, handlu, szkół itd., zapobiegających problemom, z jakimi borykają się inne szybko rozbudowujące się miasta w wielu krajach. Jednak takie plany powinny być możliwe do realizacji, zaakceptowane przez społeczeństwo i przejrzyste, a ich wykonanie nie spowalniane przez biurokrację.
9. Zaledwie 9% wszystkich lokali należy do administracji samorządowej. W wielkiej Brytanii, pomimo silnego zaangażowania sektora prywatnego oraz przeprowadzonego w latach 80. głównego programu prywatyzacyjnego, odsetek ten wynosi 12%.
10. W przypadku podwyżki czynszu przekraczającej 10% oraz dotychczasowej wysokości czynszu przekraczającej 3% wartości odtworzeniowej nieruchomości, podwyżka taka może zostać zaskarżona do sądu, który może orzec o jej nieważności.

### Bibliografia

- Estevao, M. (2003), „Structural and Cyclical Labour Market Changes in Poland”, w: *Republic of Poland: Selected Issues*, IMF Country Report, Waszyngton.
- Fundacja Batorego (2001), *Corruption in Every Day Experience: Report on Survey*, Warszawa.
- Goldberg, I. (2004), *Poland and the Knowledge Economy: Enhancing Poland's Competitiveness in the European Union*, Bank Światowy, Waszyngton.
- ILO (2002), „Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture”, Genewa.
- Jaumotte, F. i N. Pain (2005), „Innovation in the business sector” *OECD Working Paper* nr 459, Paryż.
- Kolasa, M. (2005), „What Drives Productivity Growth in the New EU Member States? The Case of Poland”, *European Central Bank Working Paper Series*, nr 486, maj.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005), „Employment in Poland 2005”, Warszawa.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Paryż.
- OECD (2005), *Employment Outlook*, Paryż.

OECD (2006a), „Economic Policy Reforms: Going for Growth”, Paryż.

OECD (2006b), „OECD Jobs Strategy: Lessons from a Decade’s Experience”, Paryż.

Van Ark, B., R. Inklaar i R.H. McGuckin (2003), „ICT and productivity in Europe and the United States. Where Do the Differences Come From?”, CÉSifo Economic Studies, Vol. 49, nr 3, s. 295–318.

Woodward, R. (ed.) (2005), *Networks and Competitiveness in Polish Foreign-Owned and Domestic Firms*, CASE report nr 61, Warszawa. Dostępny na stronie [www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik/9645601\\_rc61.pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/9645601_rc61.pdf).

Yamaguchi, S. (2005), „Wage Flexibility in Turbulent Times: A Practitioner’s Guide, With an Application to Poland”, *IMF Working Paper* nr WP/05/134.



## Spis skrótów

<b>APRP</b>	Aktywna polityka rynku pracy
<b>WPR</b>	Wspólna Polityka Rolna
<b>CPI</b>	Indeks cen konsumenckich
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>EBC</b>	Europejski Bank Centralny
<b>UGiW</b>	Unia Gospodarcza i Walutowa
<b>RRP</b>	Regulacje rynku pracy
<b>ERM II</b>	Europejski Mechanizm Kursowy II
<b>ESA</b>	Europejski System Rachunków Narodowych
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>BIZ</b>	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne
<b>FOMC</b>	Federalna Rada USA ds. Otwartego Rynku
<b>PKB</b>	Produkt krajowy brutto
<b>GHG</b>	Gaz cieplarniany
<b>GUS</b>	Główny Urząd Statystyczny
<b>ISW</b>	Instytucje szkolnictwa wyższego
<b>MFW</b>	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
<b>KRUS</b>	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
<b>MF</b>	Ministerstwo Finansów
<b>MCI</b>	Indeks restrykcyjności polityki pieniężnej
<b>RPP</b>	Rada Polityki Pieniężnej
<b>NAWRU</b>	Stopa bezrobocia nie powodująca przyspieszenia wzrostu wynagrodzeń
<b>NBP</b>	Narodowy Bank Polski
<b>OCA</b>	Optymalny obszar walutowy
<b>OFE</b>	Otwarte fundusze emerytalne
<b>PSZ</b>	Publiczne służby zatrudnienia
<b>PISA</b>	Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów
<b>PKOBP</b>	Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski
<b>PLN</b>	Złoty polski, jednostka walutowa
<b>PMR</b>	Regulacje rynku produktów
<b>PSE</b>	Polskie Sieci Elektroenergetyczne
<b>PKA</b>	Państwowa Komisja Akredytacyjna
<b>MŚP</b>	Małe i średnie przedsiębiorstwa
<b>SNA</b>	System Rachunków Narodowych
<b>TPSA</b>	Telekomunikacja Polska Spółka Akcyjna
<b>APC</b>	Agencje pracy czasowej
<b>UKA</b>	Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna
<b>VAT</b>	Podatek od wartości dodanej
<b>ZUS</b>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

