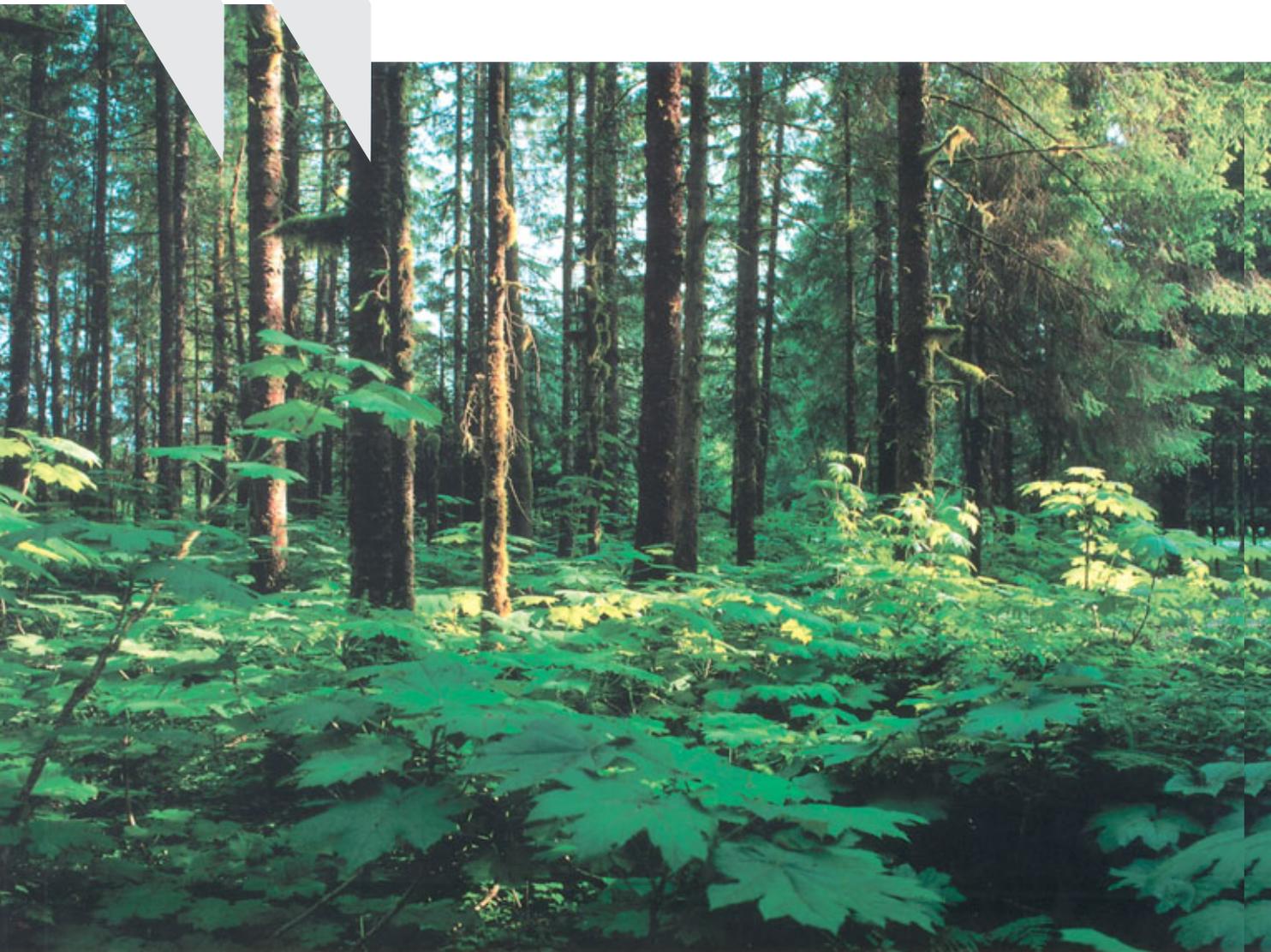




**Przeglądy gospodarcze
OECD**

POLSKA



**Przeglądy gospodarcze
OECD**

Polska

2008



ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (OECD)

OECD stanowi wyjątkowe forum, gdzie rządy 30 demokratycznych państw wspólnie stawiają czoła gospodarczym, społecznym i środowiskowym wyzwaniom, jakie przed nimi stawia globalizacja. OECD stoi również w awangardzie organizacji, których celem jest zrozumienie i pomoc dla rządów w rozwiązywaniu takich nowych zjawisk i problemów jak ład korporacyjny, gospodarka informacyjna, a także wyzwań takich jak starzejąca się populacja. Organizacja stanowi platformę, za pośrednictwem której rządy mogą porównywać swoje doświadczenie polityczne, szukać odpowiedzi na wspólne problemy, definiować zasady dobrej praktyki oraz koordynować opracowywanie polityki wewnętrznej i międzynarodowej.

Obecnie OECD grupuje 30 państw. Są to: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, USA, Włochy. Komisja Wspólnot Europejskich także uczestniczy w pracach OECD.

Wydawnictwa OECD rozpowszechniają wyniki prowadzonych przez Organizację statystyk i badań obejmujących kwestie ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, jak również konwencje, wytyczne i standardy przyjęte przez jej członków.

Pierwotnie opublikowano przez OECD w języku angielskim i francuskim pod tytułami:

OECD Economic Surveys: Poland – Volume 2008 Issue 10

Etudes économiques de l'OCDE: Pologne – Volume 2008 Issue 10

© 2008 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Do wydania polskiego

© 2008 Ministerstwo Gospodarki

Opublikowano w porozumieniu z OECD, Paryż

Za jakość polskiej wersji językowej i jej zgodność z oryginalnym tekstem odpowiada

Ministerstwo Gospodarki

Współpraca wydawnicza: Instytut Technologii Eksploatacji – PIB w Radomiu

Spis treści

Podsumowanie	8
Ocena i zalecenia	11
Rozdział 1. Utrzymanie potencjału wzrostowego przez zwiększenie podaży siły roboczej	
Dobra koniunktura stwarza wyzwanie dla polityki fiskalnej i monetarnej.....	23
Niekorzystna sytuacja demograficzna podkreśla potrzebę poprawy perspektyw zatrudnienia i systemu zachęt do jego podejmowania	25
Poprawa funkcjonowania edukacji i systemu szkoleń pomoże w zwiększeniu podaży pracy	30
Wysokie opodatkowanie pracy ogranicza perspektywy znalezienia i utrzymania zatrudnienia dla pracowników o niskim potencjale zarobkowym	31
Niska aktywność zawodowa jest dodatkowo osłabiana przez małą mobilność wewnętrzną oraz dużą migrację zagraniczną	36
Zmniejszanie zapóźnienia w mieszkalnictwie	39
Starania o szybką poprawę infrastruktury transportowej	40
Wzrost produktywności zwalnia, a konkurencja pozostaje na niskim poziomie	43
Przypisy	45
Bibliografia	46
Postępy w reformie strukturalnej Aneks I.A1	47
Rozdział 2. Polityka monetarna i fiskalna mająca zapobiec przegrzaniu gospodarki	
Silne przyspieszenie aktywności gospodarczej i inflacji	50
Perspektywa silnego wzrostu i inflacji powyżej celu 2,5%	54
Stopniowe choć niewystarczające zacieśnianie polityki monetarnej.....	54
Dalsze usprawnienia w strategii komunikacji władz monetarnych	61
Inne wyzwania dla polityki pieniężnej	62
Perspektywa budżetowa i polityka fiskalna	64
Dokończenie reformy emerytalnej jest konieczne w celu zmniejszenia wydatków	67
Silna presja płacowa uniemożliwi oszczędności w administracji publicznej	71
Przypisy	72
Bibliografia	73
Rozdział 3. Reforma systemu podatkowego w celu poprawy efektywności	
Czynniki mające wpływ na kształt obecnego systemu	77
Polski system podatkowy z perspektywy międzynarodowej	79
Opodatkowanie pracy i jego negatywny wpływ na aktywność ekonomiczną	81

Traktowanie przez fiskus przychodów kapitałowych	92
Podatki pośrednie	97
Przypisy	107
Bibliografia	109
Rozdział 4. Likwidacja luki mieszkaniowej	111
Ocena rozmiaru luki mieszkaniowej	112
Ulepszenie rozwiązań politycznych służących zlikwidowaniu luki mieszkaniowej	114
Poprawa sytuacji na rynku mieszkaniowym	120
Aspekty finansowe rynku mieszkaniowego	127
Przypisy	136
Bibliografia	136
Rozdział 5. Wyzwanie szybkiej poprawy infrastruktury transportowej	139
Stan infrastruktury transportowej; fakty i braki	141
Wyzwanie efektywnego przydziału i wykorzystania funduszy unijnych	149
Finansowanie budowy i/lub eksploatacji infrastruktury za pośrednictwem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)	157
Opłaty za dostęp do infrastruktury	165
Przypisy	169
Bibliografia	169
Ramki	
2.1. Główne zalecenia dotyczące polityki makroekonomicznej	71
3.1. Traktowanie dochodów pracowników polskich pracujących w Wielkiej Brytanii ..	84
3.2. Debata nad podatkiem liniowym w Polsce	86
3.3. Uproszczenie procedury VAT	100
3.4. Główne Rekomendacje dla polityki podatkowej	106
4.1. Co stanowiło czynnik powodujący wzrost cen na terenie Europy Wschodniej i Centralnej?	126
4.2. Główne zalecenia dotyczące polityki rynku mieszkaniowego	135
5.1. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012	143
5.2. Dotacje unijne a rozwój transportu w Polsce w okresie programowania 2007–2013	150
5.3. Rozłożenie ryzyka w przypadku projektów PPP dotyczących transportu: lekcje wyciągnięte z międzynarodowych doświadczeń	159
5.4. Główne zalecenia dotyczące polityki infrastruktury transportowej	167
Tabele	
1.1. Źródła wzrostu PKB (trend) na jednego mieszkańca	25
1.2. Migracja wewnętrzna, 2003	38
2.1. Bieżące trendy i perspektywy	50
2.2. Koszta budżetowe oraz rozmiar stymulacji wynikające ze zmian wprowadzonych w 2007 r.	66
2.3. Najważniejsze świadczenia wypłacane przez FUS	68

2.4. Wydatki na wcześniejsze emerytury jako odsetek PKB	69
3.1. Przychody budżetowe według rodzajów podatków	80
3.2. Wartość odprowadzanych składek przez pracodawcę i pracownika w 2008 r. ...	83
3.3. Koszty dla budżetu państwa wynikające z ulg i zwolnień z PIT w 2006 r.	87
4.1. Podział mieszkań ze względu na rodzaj własności (2006 r.)	115
5.1. Szczegółowe informacje dotyczące finansowania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, 2007–2013	151
5.2. Udział procentowy poszczególnych państw w europejskim PPP, 1990–2006 ...	158

Wykresy

1.1. Kluczowe wskaźniki z perspektywy długookresowej i międzynarodowej	24
1.2. Dekompozycja wzrostu PKB (trend) na jednego mieszkańca	26
1.3. Ludność posiadająca stałe miejsce zamieszkania,	27
1.4. Źródła różnic w wykorzystaniu zasobów pracy, 2006	28
1.5. Dekompozycja wskaźnika zatrudnienia ogółem	29
1.6. Wskaźnik zatrudnienia w podziale na poziom edukacji w 2005 r.	29
1.7. Średnia wysokość klina podatkowego ¹	32
1.8. Stopa bezrobocia dla młodych i pracowników o niskich kwalifikacjach	33
1.9. Współczynniki aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55–64	35
1.10. Różnice regionalne w stopie bezrobocia	37
1.11. Niedobory i nadwyżki w sile roboczej wg regionów	38
1.12. Zagęszczenie budownictwa mieszkaniowego	39
1.13. Jakość infrastruktury transportowej	42
1.14. Wskaźniki rozpoczęcia działalności gospodarczej	44
2.1. Miary inflacji cen konsumpcyjnych	52
2.2. Efektywny kurs walutowy	53
2.3. Bilans płatniczy	53
2.4. Reguła Taylora	56
2.5. Projekcja inflacji NBP	60
2.6. Deficyt finansów publicznych	64
2.7. Ewolucja wydatków i przychodów finansów publicznych	65
2.8. Wydatki publiczne z tytułu ubezpieczeń społecznych a konsumpcja finalna	68
3.1. Przychody z tytułu podatków jako odsetek PKB	79
3.2. Struktura przychodów z tytułu podatków	80
3.3. Podatki w podziale na szczeble administracji	81
3.4. Struktura składek na ubezpieczenia społeczne, 2005	82
3.5. Najwyższa dodatkowa stawka opodatkowania i odpowiedni poziom przychodów .	85
3.6. Wysokość klina podatkowego w państwach OECD w 2006 r.	89
3.7. Zakres i źródła redukcji klina podatkowego według poziomu przychodów	90
3.8. Podwyżka w PIT wymagana do skompensowania 5-procentowej redukcji składek na ubezpieczenia społeczne po stronie pracodawcy	92
3.9. Nominalna stawka CIT w ujęciu międzynarodowym	94
3.10. Średnia rzeczywista stawka podatkowa dla przedsiębiorstw	94
3.11. Domniemana stawka CIT oraz szeroka proporcja podatku	95
3.12. Stawki VAT w państwach OECD: Nominalne i domniemane	98

3.13. Wyniki wpływów z VAT w państwach OECD	99
3.14. Czas wymagany do dostosowania się do przepisów VAT	101
3.15. Wpływy budżetu państwa z tytułu podatków ekologicznych	103
3.16. Opodatkowanie nieruchomości	105
4.1. Średnia powierzchnia mieszkalna	113
4.2. Wskaźniki jakości mieszkań	114
4.3. Czynniki wpływające na zmiany w popycie w zakresie kredytów mieszkaniowych	120
4.4. Pozwolenia udzielone na budowę, budowy rozpoczęte oraz mieszkania wykończone	121
4.5. Inwestycje mieszkaniowe	122
4.6. Przeszkody w działalności firm budowlanych	124
4.7. Inflacja cen nieruchomości w największych miastach	125
4.8. Bankowa polityka udzielania pożyczek w odniesieniu do pożyczek mieszkaniowych	127
4.9. Warunki udzielania pożyczek mieszkaniowych	128
4.10. Pożyczki i depozyty jako udział w aktywach bankowych	130
4.11. Ewolucja pożyczek mieszkaniowych i warunków finansowych	131
4.12. Stopa procentowa banku centralnego i stopy procentowe banków dla pożyczek hipotecyjnych w PLN	132
4.13. Obciążenie pożyczkami gospodarstw domowych	133
5.1. Transport towarów	141
5.2. Dość rzadka sieć dróg	142
5.3. Liczba pasażerów według środków transportu	144
5.4. Zakres restrykcyjnych przepisów w sektorach sieciowych, 2003	146
5.5. Podział środków unijnych między programy operacyjne w latach 2007–2013 ..	150
5.6. Przydział środków unijnych na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, 2007–2013	151
5.7. Transport pasażerski w 2005 r.	152
5.8. Transport towarów w 2005 r.	153
5.9. Nowe przepływy partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie	159

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 23 kwietnia 2008 roku. Podstawą dyskusji był projekt wstępny raportu, który ostatecznie przyjęty został w wersji uzgodnionej przez wszystkich członków komitetu w dniu 14 maja 2008 roku.

Wstępny projekt raportu Sekretariatu OECD został przygotowany dla Komitetu przez Alaina de Serresa i Rafała Kierzenkowskiego pod kierunkiem Petera Jarretta. Wsparcie przy badaniach zapewniła Sylvie Foucher-Hantala.

Poprzedni Przegląd Gospodarczy Polski ukazał się w czerwcu 2006 roku.

PODSTAWOWE DANE STATYSTYCZNE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

(rok 2007, o ile nie zaznaczono inaczej)

KRAJ

Powierzchnia (km ²)	312 679
Grunty orne (% całkowitej powierzchni)	59

LUDNOŚĆ

Liczba ludności (w milionach, w połowie roku)	38,1	Zatrudnienie (w milionach)	15,2
Ludność wiejska (% ogółu ludności, w połowie roku)	38,7	Struktura zatrudnienia wg sektorów (% ogółu, 2006):	
Oczekiwana długość życia (2006): Mężczyzna	70,9	Rolnictwo	15,7
Kobieta	79,6	Przemysł (uwzględniając budownictwo)	28,3
Umieralność noworodków (na tysiąc urodzeń, 2006)	6,0	Usługi	56,0
Zarejestrowane bezrobocie (% siły roboczej)	9,6		
Emeryci (w milionach, 2006)	9,2		

PARLAMENT

Dwuizbowy system parlamentarny	
Liczba posłów (izba niższa)	460
Liczba senatorów (izba wyższa)	100
Liczba partii politycznych w Sejmie	6

PRODUKCJA

PKB (w miliardach złotych, ceny bieżące)	1 166,7
PKB <i>per capita</i> (w USD, rynkowy kurs wymiany)	1 106,9
Przyrost środków trwałych (% PKB)	22,1

FINANSE PUBLICZNE

Równowaga budżetowa (% PKB)	-2,0
Wpływy do budżetu (% PKB)	40,4
Wydatki budżetowe (% PKB)	42,4
Dług publiczny (na koniec roku, % PKB)	52,9

HANDEL ZAGRANICZNY I FINANSE

Eksport towarów i usług (% PKB)	40,9
Import towarów i usług (% PKB)	43,2
Rezerwy (w miliardach USD, na koniec roku)	65,7
Zadłużenie zagraniczne (w miliardach USD, na koniec roku)	229,9

WALUTA

Jednostka walutowa: złoty	Liczba jednostek waluty na:	USD	euro
	średnia: 2007	2,7653	3,7824
	kwiecień 2008	2,1859	3,4418

Podsumowanie

Dzięki silnej dynamice wzrostu gospodarczego Polska przez ostatnie dwa lata w szybkim tempie nadrabiała dystans dzielący ją od innych państw OECD. Po latach stagnacji widoczny jest postęp w tworzeniu miejsc pracy. Jednakże nie udało się dzięki temu przyciągnąć większej liczby bezrobotnych z powrotem na rynek, jak również brak sygnałów, że spadek bezrobocia ma charakter trwały. W perspektywie krótkookresowej największym problemem wydaje się silna presja nadwyżki popytowej oraz rosnąca inflacja – pomimo pogorszenia się warunków na rynku globalnym. Patrząc w przyszłość utrzymanie obecnej ścieżki rozwoju będzie zagrożone przez niekorzystną sytuację demograficzną oraz stale utrzymujący się niski wskaźnik aktywności zawodowej społeczeństwa.

- Należy jeszcze bardziej zacieśnić politykę monetarną, aby uniknąć ewentualnej spirali podwyżek cen i płac oraz w celu utrzymania korzystnych warunków do przyjęcia euro. Z kolei rząd powinien wspomóc ten proces poprzez szukanie oszczędności w innych obszarach budżetu tak, aby zbilansować ostatnio podjęte decyzje o zwiększeniu niektórych wydatków.
- Dalsza redukcja klina podatkowego jest konieczna, aby w większym stopniu zachęcać do podjęcia pracy. Jednak każda reforma podatkowa musi mieć na uwadze ścieżkę redukcji deficytu budżetowego zaprezentowaną w uaktualnionym planie konwergencji (opublikowanym przez Ministerstwo Finansów). Pozwoli to na utrzymanie równowagi w finansach publicznych.
- Działania prowadzące do redukcji luki rozwojowej, jaka istnieje w transporcie i mieszkalnictwie, muszą zostać podjęte w celu poprawy mobilności siły roboczej, zniwelowania różnic rozwojowych pomiędzy regionami oraz podniesienia ogólnego potencjału rozwojowego.

Zacieśnienie polityki fiskalnej i monetarnej jest wskazane zarówno w krótkiej, jak i średniej perspektywie. Polska gospodarka rozwija się w tempie przewyższającym potencjalne tempo wzrostu, co powoduje presję na wzrost cen, wynikającą z wysokiego stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych w sytuacji, gdy inflacja CPI przekroczyła oficjalny cel banku centralnego. W celu zachowania z trudem wypracowanej wiarygodności prowadzonej polityki pieniężnej cykl podwyżek stóp procentowych rozpoczęty w kwietniu 2007 r. powinien być kontynuowany. Powinno się również rozważyć publikację dodatkowych informacji adresowanych do uczestników rynku, dotyczących oczekiwań banku centralnego co do perspektyw gospodarki i przyszłego kształtowania się stóp procentowych w takim stopniu, w jakim wspierałoby to przekonanie rynku o zaangażowaniu władz monetarnych w utrzymywanie stabilności cen w średnim okresie. Strukturalny deficyt budżetowy zmniejszył się w 2007 r., ale polityka fiskalna w 2008 r. jest ekspansywna co dodatkowo komplikuje działania w sferze monetarnej. Wobec planowanej redukcji podatków, obecne władze muszą przedstawić wiarygodny plan kontroli wydatków tak aby redukcja deficytu miała charakter trwały.

Dalsza redukcja klina podatkowego zwiększy zachętę do podjęcia pracy, ale musi zostać odpowiednio sfinansowana. Działania redukujące klin podatkowy powinny być skierowane głównie do pracowników o niskich dochodach. Źródeł finansowania należy natomiast szukać w reformie systemu przechodzenia na wcześniejsze emerytury, choć oczywistym jest, że nie może być to jedyne rozwiązanie. Przestrzeń do podwyżki VAT czy CIT jest niewielka, jednak przychody podatkowe ze źródeł najbardziej stabilnych (np. podatek od nieruchomości) są niskie i oferują pole do manewru w kwestii podwyżek.

Zwiększona mobilność pracowników przyczyniłaby się do poprawy sytuacji na rynku pracy. Pierwszym priorytetem powinna być reforma polityki mieszkalnictwa. Podaż mieszkań jest hamowana przez brak planów zagospodarowania przestrzennego oraz bariery prawne uniemożliwiające rozwój rynku najmu. Stanowi to przeszkodę w dostępie do wynajmu mieszkań, szczególnie w dużych miastach. Należy znieść regulacje wysokości stawek czynszowych oraz egzekwować eksmisję osób niewywiązujących się z płatności za wynajem. Należy również rozważyć bardziej efektywne metody ułatwiania zakupu mieszkań aniżeli proste dotowanie kosztów obsługi kredytów hipotecznych. Na przykład eliminacja opłat skarbowych związanych zakupem nieruchomości z pewnością wpłynęłaby korzystnie na mobilność pracowników.

Przyszłe perspektywy rozwoju są zagrożone przez jeszcze kilka innych czynników. Niwelowanie luki rozwojowej w infrastrukturze transportowej jest kluczowe do podniesienia potencjału gospodarczego. Sprawna implementacja ambitnego planu inwestycyjnego stanowi największe wyzwanie, ponieważ konieczna jest przy tym efektywna absorpcja funduszy unijnych. Powinno się też zwiększyć dostęp do pracy w budownictwie dla siły roboczej z zagranicy. Wskazana jest ponadto dalsza reforma prawa zamówień publicznych, szczególnie w kwestii procedury apelacji oraz uproszczenia procedur wydawania pozwoleń na budowę czy oceny uwarunkowań środowiskowych inwestycji. Lepsze wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego będzie również miało korzystny wpływ z punktu efektywności projektów inwestycyjnych. Dalsze działania na rzecz zwiększenia konkurencji rynkowej, przedsiębiorczości i innowacyjności przyczynią się w dłuższej perspektywie do umocnienia potencjału rozwojowego Polski.

Ocena i zalecenia

Silna dynamika wzrostu zbliżyła poziom dochodów do średniej UE

W ostatnich dwóch latach zanotowano w Polsce dynamiczny wzrost gospodarczy na poziomie ponad 6% – co stanowi najlepszy wynik od końca lat 90. Uplasowało to Polskę na drugim miejscu wśród krajów OECD – tym samym pozwoliło na istotne zmniejszenie dystansu w poziomie dochodów i zbliżenie się do średniej państw unijnych i OECD. Od czasu akcesji Polski do UE poziom PKB *per capita* jednego mieszkańca wzrósł z 44 do 48% średniego dochodu z początku akcesji. Ponadto po dekadzie stagnacji na rynku pracy, wzrost zatrudnienia o prawie 3% w skali roku spowodował widoczną poprawę warunków życia. Jednocześnie spadła podaż siły roboczej pomimo stale rosnącej liczby osób w wieku produkcyjnym. Dalszy spadek wskaźnika aktywności zawodowej społeczeństwa, szczególnie wśród osób starszych i nisko wykwalifikowanych może budzić niepokój. Rezultatem powyższych zmian był spektakularny spadek bezrobocia z poziomu 18% w 2005 r. do 8,5% w IV kw. 2007 r. Jednakże dynamika wzrostu produktywności w tym samym okresie była niewielka w porównaniu z początkiem obecnej dekady.

Jednak spowodowało to wzrost presji produkcyjnej

Pokłosem dynamicznego wzrostu jest rosnąca presja popytowa, zwiększana dodatkowo przez trwający szok cenowy na globalnym rynku energii i żywności ze wszystkimi ryzykami, jakie niesie ze sobą tego typu szkodliwa kombinacja pod względem wystąpienia spirali podwyżek cen i płac, baniek spekulacyjnych na rynku aktywów i tzw. „twardego lądowania” w dalszej perspektywie. Jak dotychczas ryzyka te nie zmaterializowały się, a globalne spowolnienie gospodarcze będzie wpływać łagodząco na sytuację gospodarczą wewnątrz kraju. Oczekuje się, iż realny PKB zwolni do poziomu ok. 6% w roku bieżącym oraz ok. 5% w 2009 r. Jednakże inflacja CPI przekroczyła już 2,5% (oficjalny cel inflacyjny NBP), a w wielu sektorach pojawiły się niedobory siły roboczej, co z kolei przyniosło w 2007 r. realny wzrost wynagrodzeń przewyższający wzrost produktywności. Jednocześnie istnieje ryzyko, iż firmy nie będą w stanie dłużej absorbować zwiększenia jednostkowych kosztów pracy, co z kolei spowoduje spadek zysków i większą presję cenową. Sektor publiczny jest również obciążony podobnym ryzykiem ze względu na żądania płacowe, które przybrały na sile w ostatnim czasie. Widoczny jest również wzrost cen regulowanych.

Polityka makroekonomiczna powinna prowadzić do stabilizacji gospodarczej, a działania strukturalne powinny zwiększyć podaż na rynku pracy

W tym kontekście osiągnięcie średniookresowych założeń polityki makroekonomicznej będzie najlepszym sposobem zapewnienia gospodarce tzw. „miękkiego lądowania”. W przypadku polityki pieniężnej oznacza to odpowiednie zaostrzenie warunków monetarnych tak, aby wskaźnik powrócił do poziomu wyznaczonego przez oficjalny cel NBP. W kwestii polityki fiskalnej oznacza to sformułowanie wiarygodnego planu zrównoważonej redukcji cyklicznie dostosowanego deficytu finansów publicznych tak, aby osiągnął (zgodnie z oficjalnymi założeniami) poziom 1% PKB w 2011 r. Natomiast celem polityki strukturalnej będzie likwidacja barier rozwojowych dla rynku pracy, co uwiadacza fakt ukształtowania się silnej nadwyżki popytowej przy nadal relatywnie wysokim bezrobociu i zarazem niskim wskaźniku aktywności zawodowej społeczeństwa. Priorytetem będzie więc stopniowe usuwanie tych barier tak, aby w pełni wykorzystać potencjał wzrostowy w zatrudnieniu i tym samym przeciwdziałać nieuchronnemu pogorszeniu się sytuacji demograficznej. W tej sytuacji dwa obszary zasługują na szczególną uwagę. Pierwszy to struktura systemu podatkowego i ubezpieczeń społecznych: wysoki klin podatkowy dla osób o niskich dochodach odsuwa niektórych z nich od rynku pracy, a w przypadku innych nie zachęca do podjęcia legalnego zatrudnienia. W przypadku emerytur, zbyt duża liczba starszych pracowników może opuścić rynek pracy na korzystnych warunkach na długo przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego.

Drugi obszar to bariery dla mobilności siły roboczej wewnątrz kraju. Pomimo rosnących nierówności w rozwoju gospodarczym pomiędzy regionami istnieje niska tendencja do migracji z obszarów o bardzo wysokim bezrobociu do tych, gdzie występują niedobory (np. w dużych miastach). W rezultacie występują spore dysproporcje w zatrudnieniu w samych regionach, jak i pomiędzy nimi. Jednak fakt, iż wielu Polaków zdecydowanych jest do przeprowadzki za granicę w poszukiwaniu możliwości zatrudnienia sugeruje, że niska mobilność występująca wewnątrz kraju nie jest zjawiskiem kulturowym, ale efektem konkretnych barier. Na przykład problemem jest dostęp do tanich mieszkań w największych ośrodkach miejskich. Wobec powyższego polityka mieszkaniowa odgrywać będzie kluczową rolę nie tylko w kwestii słabo rozwiniętego prywatnego rynku najmu mieszkań. Kolejnym czynnikiem przeciwdziałającym mobilności jest infrastruktura transportowa, która sprawia, że pokonanie nawet niewielkich dystansów staje się problemem.

Polityka monetarna powinna zostać zaostrzona w celu zniwelowania ryzyka wysokiej inflacji

Biorąc pod uwagę obecny szok cenowy, występujący na światowym rynku żywności i energii oraz szybką dynamikę wzrostową polskiej gospodarki, nie dziwi fakt wzrostu inflacji CPI z poziomu ok. 1% w 2006 r. do 4% w ostatnim czasie. Choć sytuacja zewnętrzna była trudna do przewidzenia, to wystąpienie nadwyżki popytowej na rynku pracy i rynku produktów pojawiło się pomimo silnego wzrostu potencjalnego w wysokości ponad 5% w skali roku. Rada Polityki Pieniężnej rozpoczęła cykl podwyżek stóp procentowych w kwietniu 2007 r. Ponieważ jednak inflacja wzrosła szybciej

od nominalnej wartości stóp procentowych, to realna wartość stóp procentowych faktycznie spadła. Istotne umocnienie się realnego kursu walutowego spowodowało jednak zaostrzenie warunków monetarnych. O ile nie spowoduje to szybkiego oddziaływania na presję inflacyjną, istnieje jednak ryzyko, iż nastąpi skok w oczekiwaniach inflacyjnych, co negatywnie wpłynie na ciężko wypracowaną wiarygodność banku centralnego. W rezultacie koszty obniżenia inflacji do celu NBP na poziomie 2,5% mogą okazać się wyższe. Niższa inflacja jest konieczna również w kontekście osiągnięcia stabilizacji cenowej zgodnie z kryteriami unijnymi, stanowiącymi warunek do przyjęcia wspólnej waluty.

Narodowy Bank Polski poczynił spore postępy w przekazywaniu większej ilości informacji w swoich periodycznych publikacjach. Kolejnym krokiem w tym kierunku byłaby publikacja jednego bądź nawet kilku scenariuszy zawierających ścieżkę stóp procentowych, która – według NBP – sprowadziłaby inflację z powrotem do poziomu oficjalnego. Ponadto należy podkreślić, iż wyłącznie członkowie RPP mają prawo do publicznych wypowiedzi w kwestii polityki monetarnej.

Polityka fiskalna powinna wspierać działania w sferze monetarnej

Jedną z korzyści poprawy koniunktury w 2007 r. oraz relatywnie wysokiego spadku bezrobocia, jest znaczna redukcja deficytu finansów publicznych do poziomu 2,0% PKB (w porównaniu z 6,3% w 2003 i 3,8% PKB w 2006 r.). Zarówno większe przychody z tytułu podatków, jak i w mniejszym stopniu spadek ogólnej wartości transferów socjalnych przyczyniły się do tego rezultatu. Dzięki temu Polska stworzyła warunki do zniesienia Procedury Nadmiernego Deficytu, która została wszczęta przez UE w 2004 r. Wyłączając jednak to pozytywne wydarzenie, dalsza redukcja deficytu może okazać się trudna w krótkim okresie. Szczególnie dwa czynniki wskazują na tendencję zwyżkową, jeżeli chodzi o deficyt w 2008 r. i w kolejnych latach (zakładając brak zmian w polityce fiskalnej). W momencie osłabienia koniunktury przychody budżetu z tytułu działalności gospodarczej zmniejszą się: OECD szacuje, że o ok. 0,7% PKB. Ponadto w budżecie na rok 2008 r. zawiera kilka pozycji, które wyraźnie zwiększają wydatki o ok. 0,8 punktów procentowych w stosunku do PKB. Wyzwanie stojące przed bankiem centralnym staje się przez to bardziej skomplikowane. W marcu 2008 r. rząd opublikował uaktualniony Program Konwergencji, który zakłada zwiększenie deficytu w roku bieżącym, a następnie stałą konsolidację budżetową. W tym kontekście priorytetem dla polityki fiskalnej będzie utrzymanie celu deficytowego wyznaczonego w Programie w sposób umożliwiający utrzymanie równowagi finansów publicznych. Rezultatem końcowym ma być strukturalny deficyt budżetowy na poziomie 1% PKB w 2011 r., cel, do osiągnięcia którego rząd jest zobowiązany. W krótkim okresie cel ten będzie trudny do spełnienia ze względu na obniżkę podatków planowaną na 2009 r. oraz dodatkowo przez zwiększenie kosztów współfinansowania projektów UE, jak również presję płacową w sektorze publicznym. Ograniczenie wydatków może być łatwiejsze w przypadku zastosowania mechanizmu wieloletniego planowania zawierającego górne pułapy dla ich rozmiaru. Dodatkowo działania rządu powinny koncentrować się na zwiększeniu wydajności sektora publicznego poprzez redukcję zatrudnienia i podniesienie wynagrodzeń. Kolejnym obszarem dającym potencjalne oszczędności jest dokończenie reformy emerytalnej w szczególności poprzez ograniczenie prawa do wcześniejszej emerytury. Zapowiedziane ograniczenie ilości zawodów dających możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę stanowi dobry krok w tym kierunku.

Bardziej kompleksowa reforma wiązałaby się z integracją specjalnego systemu emerytalnego dla rolników z systemem ogólnym. Tymczasem doświadczenie wskazuje, że główne działania w tej delikatnej materii nie powinny być nakierowane na krótkookresowe oszczędności w budżecie, ale raczej mieć przesłanki o podłożu efektywności i sprawiedliwości. Może się to nawet wiązać z dodatkowymi kosztami w krótkiej perspektywie, np. w postaci rekompensat dla osób, które straciłyby na reformie. Jednakże długookresowe oszczędności dla budżetu mogą być znaczące nie tylko ze względu na spadek ogólnej wartości transferów, ale również wyższych przychodów podatkowych. Dlatego też powyższa reforma nie powinna być opóźniania nawet jeżeli chwilowo budżet będzie bardziej obciążony. Każde działanie prowadzące do zwiększenia zatrudnienia oraz wprowadzenia dobrych i efektywnych rozwiązań w sferze podatków ułatwi zadanie, jakie stoi przed władzami odpowiedzialnymi za politykę fiskalną.

Reforma podatkowa powinna zwiększać zachętę do podjęcia pracy

Pomimo ostatnio przeprowadzonych zmian, klin podatkowy związany z kosztami pracy nadal pozostaje na poziomie wyższym od średniej OECD. Z tego powodu większość pracowników o niskich kwalifikacjach pozostaje w szarej strefie. W dużym stopniu fakt ten odzwierciedla sposób finansowania systemu emerytur ze składek ściąganych od obecnie pracujących osób, co w połączeniu z systemem wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich sprawia, że rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę w Polsce jest dość niski. Opodatkowanie dochodów nie jest wysokie biorąc pod uwagę, że większość społeczeństwa objęta jest 19% stawką. Generalnym założeniem długoterminowej strategii podatkowej powinno być przeniesienie akcentu z opodatkowania pracy w kierunku bardziej stabilnych źródeł przychodów podatkowych, takich jak nieruchomości i środowisko. Choć ogólne obniżenie podatków byłoby wskazane z perspektywy długoterminowej efektywności systemu, należy pamiętać o nadrzędnym celu, jakim jest utrzymanie równowagi finansów publicznych. W tym wypadku ostrożne podejście w szacowaniu endogenicznych dochodów wynikających z prorowthowych rozwiązań podatkowych powinno być właściwym kierunkiem działań.

Podatek dochodowy od osób fizycznych będzie obniżony w 2009 r., ale nadal rozważana jest możliwość wprowadzenia podatku liniowego

Stawki PIT będą zmniejszone dla większości podatników w 2009 r. w kontekście uproszczenia struktury podatkowej. Liczba progów podatkowych będzie zmniejszona do dwóch stawek 18% i 32%. Dzięki temu Polska będzie posiadała jedną z najniższych górnych krańcowych stawek podatku wśród krajów OECD zarówno w kategoriach ustawowych i efektywnych. Jednakże możliwość kolejnego kroku w postaci wprowadzenia podatku liniowego – w wysokości podobnej do stawki CIT (która mogłaby jednak nie dostarczyć wystarczających dochodów dla obecnych potrzeb) – jest w trakcie rozważań. Taka forma opodatkowania zwiększyłaby ściągalność i przyczyniłaby się do wzrostu przedsiębiorczości. Z drugiej strony poziom redystrybucji podatku liniowego byłby mniejszy aniżeli ten wynikający z progresywności obecnego systemu. Biorąc pod uwagę,

że w Polsce kapitał i praca opodatkowane są według innych stawek, zrozumiąłem jest dążenie do harmonizacji stawek tak, aby niwelować zachęty fiskalne. Jednakże różnica w obydwu stawkach jest na tyle niewielka, że nie powinna być źródłem do niepokoju. Patrząc na sprawę priorytetową, jaką jest zwiększenie zatrudnienia wśród osób o najniższych kwalifikacjach, ważna jest redukcja klina podatkowego tak, aby powstały realne zachęty do podjęcia zatrudnienia.

Określone cięcia w transferach społecznych byłyby dobrym sposobem na zmniejszenie klina podatkowego

W celu maksymalizacji efektywności kosztowej redukcji klina podatkowego, cięcia powinny być istotne, w szczególności w dolnym przedziale płacowym i dotyczyć głównie transferów społecznych. Skala cięć powinna być najwyższa na poziomie zarobków równym płacy minimalnej i stopniowo zmniejszać się aż osiągnie poziom 70% średniej krajowej (co odpowiada 1,75 najniższej stawki płacowej). Powinno się wziąć pod uwagę wszystkie komponenty systemu świadczeń społecznych w kontekście cięć i redukcji, jedynie z wyjątkiem emerytur, tak aby zachować neutralność aktuarialną takiego systemu. Określone cięcia pozwolą również na podniesienie niskiego poziomu progresywności świadczeń. Kolejny sposób na pobudzenie aktywności zawodowej wśród grup o niskich kwalifikacjach to wprowadzenie ujemnego podatku dochodowego (earned-income tax credit). Jednakże, aby takie działanie było najbardziej skuteczne, to powinno być podejmowane w kontekście szerszej strategii przechodzenia osób z zasiłków do zatrudnienia ze szczególnym uwzględnieniem reformy publicznego pośrednictwa pracy.

Oprócz zwiększenia podaży pracy priorytetem powinno być zwiększenie liczby źródeł przychodu z tytułu podatków

Dalsza reforma PIT powinna być skierowana w kierunku zwiększenia liczby źródeł, z których wpływają należności podatkowe. Likwidacja wielu ulg podatkowych byłaby dobrym posunięciem w tym kierunku. Zwrot podatku z tytułu użytkowania Internetu to kandydat numer jeden, jak również niedawno wprowadzona ulga prorodzinna. Opodatkowanie dochodów z tytułu działalności rolnej byłoby z pewnością dobrym sposobem na zwiększenie liczby źródeł przychodu. Jednakże, reforma ta może okazać się trudna do przeprowadzenia z powodów politycznych, tak samo jak likwidacja specjalnego systemu emerytalnego dla rolników i wprowadzenie opodatkowania ich dochodów. W tym wypadku reforma systemu emerytalnego wydaje się najbardziej pilna.

Redukcja w opodatkowaniu pracy wymusi poszukiwanie alternatywnych źródeł przychodu

Nawet jeśli reforma systemu świadczeń społecznych miałaby stworzyć większe pole do redukcji klina podatkowego, może okazać się niewystarczająca do pokrycia kosztów i dlatego należy dalej poszukiwać alternatywnych źródeł przychodu. Chociaż ustawowa i efektywna stopa opodatkowania z tytułu CIT jest jedną z najniższych wśród państw OECD, to jest to poziom porównywalny

z innymi krajami Europy Środkowowschodniej, włączając w to kraje niedawno przyjęte do UE. Biorąc pod uwagę dużą mobilność kapitału zwiększanie stawki CIT byłoby nieroztropnym sposobem finansowania redukcji w kosztach pracy. Z drugiej strony dalsza redukcja CIT może być rozważana w kontekście zwiększenia źródeł tak, aby średnia stopa opodatkowania pozostała przede wszystkim na tym samym poziomie *ex ante*. Kolejnym potencjalnym źródłem jest podatek od konsumpcji, ale zarówno akcyza, jak i VAT już w chwili obecnej są dość wysokie, tym samym ograniczając możliwość osiągnięcia wyższych dochodów z tychże podstaw opodatkowania. Reforma VAT powinna być nakierowana na uproszczenie oraz redukcję kosztów dostosowawczych dla przedsiębiorstw. System podatkowy powinien być skonstruowany w przejrzysty sposób tak, aby nie było konieczne korzystanie z lokalnych interpretacji prawnych dla pewnych grup przepisów. Zmniejszy to prawdopodobieństwo arbitralnych i sprzecznych orzeczeń organów podatkowych. Konsolidacja organów podatkowych wyeliminowałaby duplikację kontroli i z pewnością wygenerowałaby oszczędności.

Niskie przychody z podatku od nieruchomości

Jednym ze źródeł przychodów, na które należy zwrócić uwagę w kontekście podwyżki jest opodatkowanie nieruchomości, którego poziom jest relatywnie niski według standardów OECD. Należy pamiętać, iż jest to jedno z najbardziej ekonomicznie efektywnych źródeł przychodów. Polska jest jednym z niewielu państw OECD nieposiadającym pełnego opodatkowania *ad valorem* (bądź katastralnego) na nieruchomości, pomimo iż bariery techniczne do implementacji tego rozwiązania zostały praktycznie zniesione. Podatek ten zwiększyłby dochody samorządów, co pomogłoby władzom centralnym w redukcji dotacji, jaką przekazuje władzom lokalnym. Alternatywnie władze lokalne mogą szukać w tym podatku możliwości zniesienia opłat skarbowych z tytułu nabycia nieruchomości – to z kolei przyczyniłoby się do wzrostu mobilności pracowników. Aby ułatwić wprowadzenie podatku katastralnego, początkowa stawka musi być relatywnie niska i być uzupełniona mechanizmami zapewniającymi, iż bogatych o mieszkania właścicieli o niskich dochodach stać było na jego opłatę nie musząc jednocześnie pozbywać się swoich nieruchomości.

Podaż mieszkań jest ograniczona poprzez brak planów zagospodarowania przestrzennego i niedobory siły roboczej

Niewątpliwą zaletą podatku katastralnego byłaby zwiększona motywacja dla władz lokalnych, aby opublikować plany zagospodarowania przestrzennego w perspektywie zwiększonych przychodów wynikających z aktywności w budownictwie mieszkaniowym. Ograniczając łatwy dostęp do ziemi, brak takich planów przyczynia się do długoterminowej niskiej podaży mieszkań pomijając fakt, iż jest on potencjalnym źródłem korupcji. Ich opublikowanie powinno zostać usankcjonowane prawnie jako obowiązkowe. W krótkiej perspektywie jednak największą przeszkodą dla podaży mieszkań są coraz wyższe koszty budowy spowodowane niedoborem siły roboczej w tym sektorze. Aby niwelować takie ograniczenia, władze powinny zapewnić odpowiednie kształcenie zawodowe dla osób bezrobotnych i nieaktywnych tak, aby mogły pracować w tym sektorze. Jednak takie działa-

nia są czasochłonne i długofalowe. W międzyczasie należy otworzyć rynek pracy w budownictwie dla wszystkich pracowników z zagranicy, a nie tylko z krajów sąsiadujących.

Subsydiowanie kredytów hipotecznych nie jest efektywnym sposobem do zwiększenia liczby właścicieli mieszkań

Tak jak w wielu krajach OECD, rząd w Polsce wprowadził kilka inicjatyw mających na celu polepszenie dostępu do możliwości posiadania własnego lokum. Jednak sukces tych rozwiązań w kontekście niwelowania luki mieszkaniowej był w najlepszym przypadku mieszany. Możliwość odliczania płatności odsetek od kredytów hipotecznych została zniesiona w 2007 r. Jest to właściwa decyzja, ponieważ bez opodatkowania wartości czynszów umownych czy przychodów kapitałowych nie było zbyt wiele argumentów za utrzymaniem tego prawa. Jednakże wprowadzono inny rodzaj subsydiowania kosztów kredytów hipotecznych – w formie dopłat do odsetek przez pierwszych osiem lat płatności. Rozwiązanie celowo nakierowane na osoby o niskich dochodach posiada silne ograniczenia i wyklucza beneficjentów z dużych miast – ze względu na wysokie ceny nieruchomości – na rzecz bogatszych właścicieli nieruchomości na wsi. Choć dzięki niewielkim modyfikacjom program ten mógłby być bardziej dostępny pomiędzy regionami, to jednak mogłoby się to wiązać z istotnie wyższymi kosztami. Tak więc ze względu na swój ograniczony zakres ta forma pomocy powinna być ponownie przemyślana. Lepszym podejściem byłaby eliminacja opłat skarbowych związanych z zakupem mieszkań oraz zwiększenie możliwości instytucji udzielających kredytów hipotecznych poprzez umożliwienie użycia większego spektrum długoterminowych instrumentów finansowych – pod odpowiednim nadzorem. Dodatkowo, wprowadzenie kont typu *escrow* będzie dobrym sposobem ochrony kapitału wpłacanego przez nabywców w przypadku bankructwa firmy deweloperskiej.

Bariery prawne stanowią przeszkodę w rozwoju rynku najmu mieszkań

Ogólnie rzecz biorąc władze powinny unikać zbyt mocnego sprzyjania rozwojowi własności mieszkaniowej, a wysokie koszty transakcji zakupu w przypadku przeprowadzki, które z kolei źle wpływają na mobilność osób, są jednym z wielu powodów. W tym kontekście istnieją bariery do rozwoju dobrze funkcjonującego rynku najmu w Polsce, ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla mobilności pracowników. Na przykład kontrola czynszów oraz ochrona prawna w przypadku eksmisji dla osób niewywiązujących się z płatności powodują, że perspektywa zwrotu z inwestycji w przypadku budownictwa pod wynajem jest mało atrakcyjna i powoduje powstawanie nieformalnych uzgodnień pomiędzy właścicielem i najemcą. W rezultacie poziom podaży nowych mieszkań pod wynajem jest niewielki, modernizacja wybudowanych i starych budynków stoi w miejscu, a nieformalne umowy z właścicielami powodują, że najemcy pozostają bez żadnej skutecznej ochrony. Ponadto, biorąc pod uwagę, że ceny najmu mogą powrócić do poziomu rynkowego tylko w przypadku opuszczenia mieszkań, to kontrola poziomu czynszów tak naprawdę przyczynia się do niskiego obrotu na tym rynku, jak również powoduje, że najemcy wolą pozostać w swych mieszkaniach mając prawnie zagwarantowany czynsz poniżej stawki rynkowej. Najlepszym kierunkiem reformy byłoby więc poluzowanie kontroli podwyżek czynszów przy jednocze-

snym wprowadzeniu subsydiów dostosowanych do poziomu dochodów najemców tak, aby w przypadku sporych podwyżek wspierać najbardziej potrzebujące rodziny o niskich dochodach. Dodatkowo chociaż najemcy muszą być odpowiednio chronieni przed wykorzystaniem ze strony nieuczciwych właścicieli, to eksmisja powinna być skrupulatnie egzekwowana w przypadku osób niewywiązujących się z regularnych płatności.

Poprawa infrastruktury transportowej największym wyzwaniem dla władz

W nadchodzących latach Polska będzie implementowała ogromny program inwestycyjny w sferze budowy i renowacji infrastruktury transportowej poprzez znaczące dotacje pochodzące ze środków krajowych i funduszy strukturalnych. Jednak wykorzystanie środków unijnych jest obciążone ścisłymi ramami czasowymi, a data końcowa niektórych projektów została przyspieszona ze względu na zbliżającą się organizację EURO 2012. Tak więc niezależnie od istniejących ograniczeń – takich jak niedobory pracowników – muszą one być szybko rozwiązane. Szczególną uwagę należy poświęcić eliminowaniu zachowań kartelowych wśród dostawców materiałów budowlanych oraz stworzenie procedur przetargowych w taki sposób, aby w jak największym stopniu zwiększały konkurencję. Ogólne otoczenie prawne wymaga dalszych uproszczeń w wielu obszarach: zamówienia publiczne (szczególnie łatwa możliwość wielokrotnej apelacji), wydawanie pozwoleń na budowę, kwestie środowiskowe i prace studyjne. Przyjęcie strategii zabezpieczenia przed ryzykiem kursowym EUR/PLN powinno wpłynąć korzystnie na ochronę finansowania przeznaczanego na poszczególne projekty. W końcu system koordynacji pomiędzy poszczególnymi resortami i instytucjami wdrażającymi w przekazywaniu środków unijnych powinien być wzmocniony i usprawniony. Przejście na system wieloletniego planowania budżetowego z pewnością okazałoby się pomocne również ze względu na implikacje fiskalne dla współfinansowania projektów ze środków krajowych.

Efektywność powinna być głównym kryterium przy sposobie niwelowania luki transportowej. Dlatego koniecznym jest stworzenie i publikacja kompleksowej strategii „góra-dół” bazującej na uważnych obliczeniach kosztów i zysków, oraz która określiłaby perspektywy długookresowe, jak i związki pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu. Należy pamiętać, iż w perspektywie wyższych przychodów kilka regionów polskich utraci możliwość pozyskiwania środków unijnych po roku 2013. Tak więc władze powinny aktywnie wspierać zaangażowanie sektora prywatnego w proces budowy, konserwacji i zarządzania infrastrukturą, tym bardziej iż możliwość łączenia środków prywatnych i Unii Europejskiej nie została dotychczas rozpatrzona. Użycie w tym celu mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) może w wielu przypadkach okazać się najlepszym i najtańszym rozwiązaniem i powinno być traktowane na równi z projektami uruchamianymi przy pomocy zamówień publicznych. W tym celu należy uprościć rozwiązania prawne w tej materii. Utworzenie w tym celu organu centralnego odpowiedzialnego za nadzór i kontrolę kosztową może spowodować zwiększenie poziomu wykorzystania mechanizmu PPP. Dodatkowym atutem będzie polepszenie ogólnego klimatu inwestycyjnego w Polsce.

Regulacje rynkowe i w obszarze struktury własnościowej powinny doprowadzić do powstania bardziej uczciwych warunków konkurencji zarówno pomiędzy, jak i w obrębie poszczególnych środków transportu. Wprowadzenie opłat na wszystkich odcinkach autostrady oraz również na

drogach ekspresowych byłoby pomocne w zrównoważeniu podziału modalnego, który w chwili obecnej zorientowany jest na drogi, ze wszystkimi implikacjami dla środowiska i planowania przestrzennego. Zgodnie z regulacjami UE reforma sektora kolejowego wymaga czytelnego podziału nadzoru właścicielskiego pomiędzy infrastrukturę i działalność operacyjną w PKP, co powinno poprawić dostęp innych operatorów do sieci kolejowej. W połączeniu ze wzmocnieniem pozycji regulatora rynku, przyczyniłoby się to również do poprawy przejrzystości stawek dostępu do infrastruktury. W transporcie regionalnym, powszechne stosowanie konkurencyjnych procedur przetargowych oraz powstanie niezależnych operatorów przyniesie znaczne korzyści w obszarze efektywności. Transport lotniczy natomiast skorzysta na restrukturyzacji państwowego zarządcy portów lotniczych (PPL) oraz redukcji siły rynkowej regionalnych portów poprzez wprowadzenie stałej formuły i stawki maksymalnej w sposobie naliczania opłat lotniskowych.

Rozdział 1

Utrzymanie potencjału wzrostowego przez zwiększenie podaży siły roboczej

Wyniki polskiej gospodarki w ostatnich dwóch latach były dobre. Realny PKB wzrastał szybciej niż w większości krajów OECD. Skala bezrobocia mocno się zmniejszyła wobec rosnącego zatrudnienia przy jednoczesnym spadku aktywności zawodowej. Owoce solidnego wzrostu zostały podzielone pomiędzy kapitał i siłę roboczą: płace poszły ostro w górę. Wyzwaniem w krótkiej perspektywie będzie zniwelowanie skutków przegrzania poprzez rozsądne zacieśnianie polityki monetarnej oraz polityki budżetowej utrzymującej zadłużenie publiczne poniżej 3% PKB. W dalszej perspektywie najważniejszym celem powinna być reforma rynku pracy, reforma podatkowa i inne reformy strukturalne, które spowodują wzrost efektywnej podaży siły roboczej w sposób umożliwiający dalszą konwergencję dochodów per capita w stosunku do bardziej zamożnych państw OECD. Oznacza to: zwiększenie elastyczności rynku pracy, dalszą redukcję klina podatkowego (szczególnie dla pracowników o najniższych kwalifikacjach), zredukowanie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, poprawa mobilności pracowników poprzez wzmocnienie rynku mieszkalniczego (szczególnie w zakresie wynajmu) oraz poprawę infrastruktury transportowej

Szybki wzrost gospodarczy trwający przez pięć lat z rządu, obejmujący wzrost PKB powyżej 6% zarówno w 2006 jak i 2007 roku, pomógł Polsce znacząco zmniejszyć dystans w kategoriach PKB *per capita*, jaki dzieli ją od najbardziej zaawansowanych gospodarek OECD. Dwa zbliżone do siebie źródła zwiększenia tempa wzrostu – produktywność siły roboczej i lepsze wykorzystanie jej zasobów – w dużym stopniu przyczyniły się do dobrych wyników gospodarczych. Produktywność została wsparta przez znaczne zwiększenie nakładów inwestycyjnych, finansowanych, w dużej mierze przez zagraniczny kapitał. Wykorzystanie zasobów pracy miało również wpływ, jednakże tylko poprzez silny spadek bezrobocia, z 19% w 2004 r. do 8,5% w czwartym kwartale 2007 r. Kluczowym zagadnieniem pozostaje stopień, w jakim zmiany strukturalne w gospodarce wpłynęły na dynamiczny wzrost w ostatnich latach i wobec powyższego czy istnieją przesłanki na jego utrzymanie w perspektywie średniookresowej. Oznaki przegrzania gospodarki pojawiły się w momencie, kiedy inflacja zaczęła rosnąć w szybkim tempie, sugerując, że wzrost powyżej 6% znacząco przekracza zrównoważone tempo rozwoju. Przykładem nadwyżki popytu są powszechne niedobory siły roboczej, które manifestują się wzrostem wynagrodzeń oraz jednostkowych kosztów pracy. Oznacza to, że bezrobocie prawdopodobnie zbyt mocno przekroczyło strukturalną stopę, aczkolwiek jest nadal wysokie w porównaniu z innymi państwami. Ponadto dobre wyniki rynku pracy mają niewielkie przełożenie na współczynnik aktywności zawodowej, który nadal jest jednym z najniższych wśród krajów OECD. Z tego powodu w celu utrzymania zrównoważonego tempa wzrostu w najbliższych latach, głównym celem dla polskiego rządu będzie zwiększenie podaży siły roboczej poprzez reformy strukturalne, a jednocześnie uniknięcie spirali inflacyjnej poprzez zacieśnianie zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej (patrz Rozdział 2).

Oczywiście biorąc pod uwagę niewystarczająco pozytywne wskaźniki z rynku pracy w oparciu o standardy międzynarodowe, nie stanowi to nowego wyzwania. Władze w ostatnich latach podjęły działania mające na celu poprawę sytuacji, zmniejszając klin podatkowy, a tym samym redukując różnicę pomiędzy całkowitymi kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawcę a płacą netto, którą otrzymuje pracownik (patrz Rozdział 3). Jednakże wiele aspektów systemu podatkowego nadal słabo zachęca do podejmowania zatrudnienia w oficjalnej gospodarce, w szczególności takie grupy jak starsi oraz generalnie nisko wykwalifikowani pracownicy. Ponadto imponujący zaregutowany wzrost gospodarczy ostatnich kilku lat maskuje coraz większą nierównowagę nie tylko wśród regionów, ale również pomiędzy największymi aglomeracjami miejskimi w stosunku do obszarów wiejskich wewnątrz jednego regionu. Fakt, iż poziom bezrobocia prawie nie zmienił się w niektórych miejscach, wskazuje na brak mobilności jako jedną z barier dla dalszego wzrostu zatrudnienia. Jednocześnie ilość Polaków pracujących w państwach UE wskazuje, że przy odpowiednim systemie zachęt i motywacji wielu jest skłonnych do przeprowadzki w inne miejsce. To, że preferują Londyn lub Oslo zamiast Warszawy, sugeruje, że mobilność wewnętrzna jest utrudniana przez konkretne bariery. Widać tutaj dwa czynniki, które mogą wpływać na niską mobilność wewnętrzną siły roboczej i są szczegółowo opisane w niniejszym *Przeglądzie*. Pierwszy to funkcjonowanie rynku mieszkaniowego, a w szczególności słabo rozwinięty rynek najmu (patrz Rozdział 4). Kolejny to rażąco słaba infrastruktura transportowa, zwłaszcza jeżeli chodzi o sieć dróg

i kolei, ale również w kwestii innych środków transportu (patrz Rozdział 5). Poniższy rozdział bada konkretne aspekty ostatnich wyników gospodarczych Polski i prezentuje krótki przegląd najważniejszych wyzwań dla przyszłej polityki gospodarczej.

Dobra koniunktura stwarza wyzwanie dla polityki fiskalnej i monetarnej

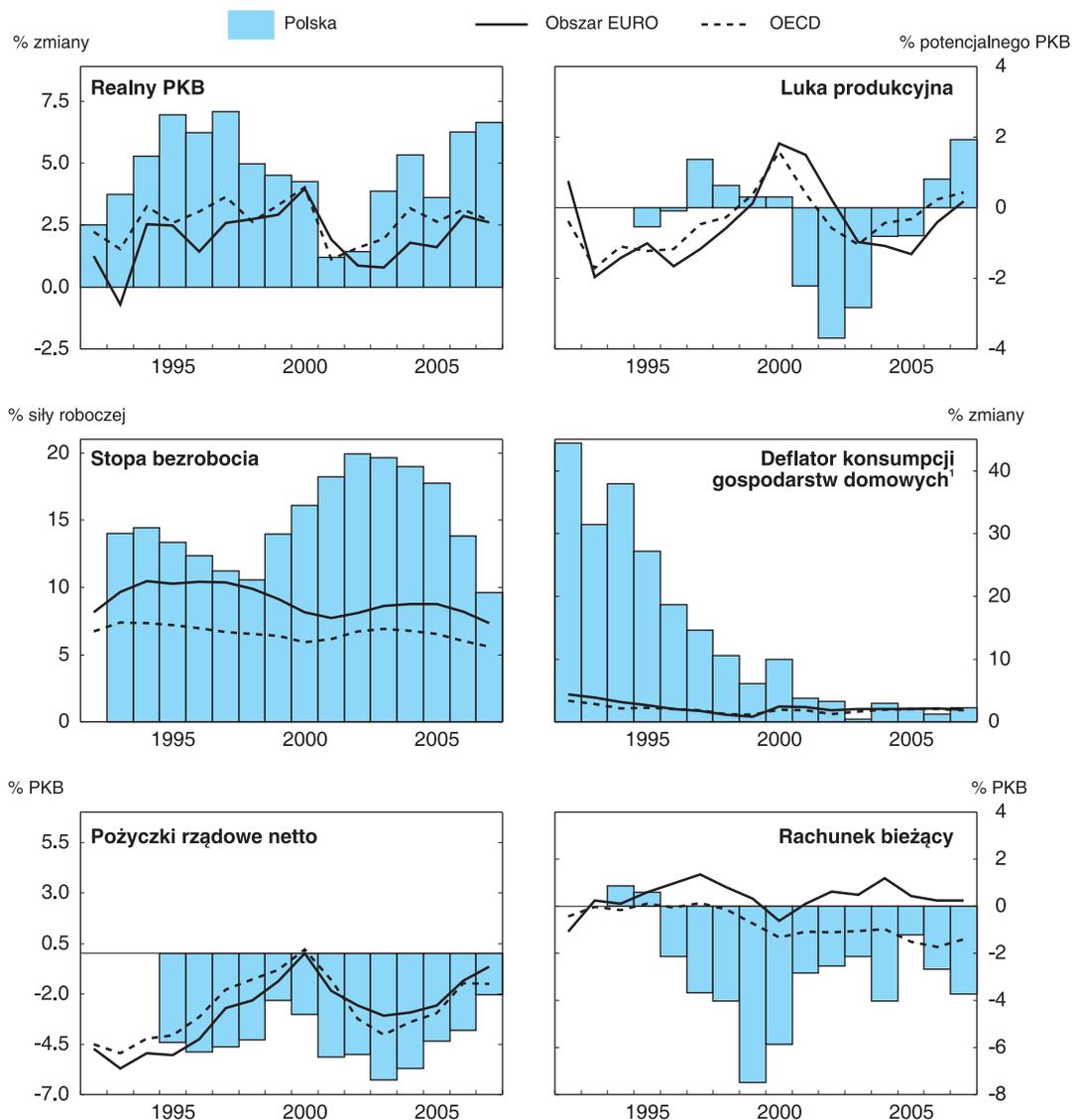
Polski PKB zwiększył się o 6,6% w 2007 r., głównie dzięki zwiększeniu prywatnych inwestycji (ponad 20%) i konsumpcji (ponad 5%). Wydatki na konsumpcję były stymulowane poprzez zwiększenie wynagrodzeń, wzrost zatrudnienia, solidne transfery dochodów z zagranicy oraz generalny wzrost (do końca 2007 r.) wartości akcji i nieruchomości, co przyczyniło się do tworzenia efektu majątkowego. Realna wartość eksportu również wzrosła znacząco, ale nadal niewystarczająco w stosunku do wzrostu wartości importu, przez co sektor zewnętrzny miał raczej negatywny wpływ na wzrost PKB niż dotychczas. Oszacowania różnicy pomiędzy potencjalnym a faktycznym PKB prowadzone przez OECD sugerują, iż presja nadwyżki popytowej uwidoczniła się w 2006 r. i szybko zaczęła rosnąć w przez cały 2007 r. (Wykres 1.1). Oczywiście, takie oszacowania są obciążone marginesem błędu, ale oznaki nadwyżki popytu potwierdza wzrost jednostkowych kosztów pracy od połowy 2006 r. o prawie 7%, wzrastający deficyt zewnętrzny oraz ostry skok inflacji w ostatnich miesiącach. Co więcej, wiele branż takich jak budownictwo, rynek nieruchomości, pośrednictwo finansowe, usługi zdrowotne i edukacyjne musi już w chwili obecnej mierzyć się z niedoborem siły roboczej.

Patrząc dalej w przyszłość, perspektywa krótkookresowa jest niepewna, nie tylko ze względu na czynniki zewnętrzne takie jak skala wpływu spowolnienia gospodarki USA, kryzysu na międzynarodowych rynkach finansowych oraz dalszego wzrostu cen paliwa i żywności. Także czynniki wewnętrzne nie pozostają bez znaczenia. Może nastąpić spadek zaufania połączony z dalszym wzrostem stóp procentowych, co spowoduje, że popyt wewnętrzny – w szczególności inwestycje mieszkaniowe – spadnie w szybkim tempie. Spodziewany jest dalszy wzrost gospodarczy powyżej potencjału w 2008 r. co sprawia, iż spadek presji inflacyjnej jest mało prawdopodobny niezależnie od scenariusza wydarzeń.

Koszta oczekiwań inflacyjnych mogą być wysokie

W obliczu powyższego, wyzwanie stojące przed polityką monetarną to odpowiednie zbilansowanie ryzyka pomiędzy przełożeniem ostatniego skoku inflacyjnego na większe oczekiwania inflacyjne a nagłym pogorszeniem czynników zewnętrznych (patrz Rozdział 2). Mając na uwadze opóźnienia w przełożeniu działań monetarnych na kondycję gospodarczą, zdecydowane zaciśnienie polityki monetarnej może mieć największy wpływ w momencie kiedy gospodarka znacząco osłabnie. Z drugiej strony, pozwolenie, aby oczekiwania inflacyjne dostosowały się do obecnego poziomu stóp procentowych, może być niebezpieczne, biorąc pod uwagę koszty związane z odwróceniem tego trendu oraz dbaniem o wiarygodność polityki monetarnej. Koszty związane z utratą produkcji mogą być szczególnie uciążliwe, jeżeli zwiększone oczekiwania inflacyjne ugruntują się na dobre.

Wykres I.1. Kluczowe wskaźniki z perspektywie długookresowej i międzynarodowej



1. OECD wyłączając Grecję, Węgry, Meksyk, Polskę i Turcję.

Źródło: OECD (2007), baza danych OECD *Economic Outlook* No. 82.

Dobre wyniki budżetu w 2007 r., ale kierunek polityki fiskalnej pozostaje ekspansywny

W 2007 r. przychody z tytułu podatków wyprzedziły szacunki o 11% z podatków bezpośrednich i o 5,5% z podatków pośrednich. W połączeniu ze zmniejszonymi wydatkami z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne skutkowało deficytem budżetowym powyżej oczekiwań, bliżej 2% PKB w stosunku do 3% przewidzianych w 2007 r. Podstawowym problemem jest wpływ zmian strukturalnych na saldo budżetowe a tym samym prawdopodobieństwo do trwałego utrzymania tych tendencji. Dwa czynniki wskazują na to, iż sytuacja obecnego budżetu nie poprawiła się aż

do tego stopnia, na jaki wskazuje faktyczny wynik, w szczególności patrząc w przyszłość. Bazując na dodatniej luce produkcyjnej zbliżonej do poziomu ok. 2%, szacunki dostosowanego cyklicznie salda dają wynik ok. 2,7% za rok 2007 r. Kolejnym czynnikiem jest bodziec fiskalny wprowadzony w 2008 r., równy ok. 0,8% PKB, połączony z mocną presją płacową w sektorze budżetowym oraz zobowiązania płatnicze wynikające ze współfinansowania projektów z funduszy unijnych. Dodatkowo wprowadzona zostanie w 2009 r. kolejna obniżka podatków. W chwili obecnej działania podjęte przez obecny rząd w celu redukcji wydatków i zwiększenie wpływów wydają się niewystarczająco adekwatne do wielkości stymulacji fiskalnej. W rezultacie oczekuje się w 2008 r. powiększenia faktycznego jak i dostosowanego cyklicznie deficytu budżetowego (patrz Rozdział 2).

W tym kontekście skierowanie salda budżetowego z powrotem na zrównoważoną ścieżkę redukcji będzie najważniejszym wyzwaniem stojącym przed administracją fiskalną. Podstawowym powodem jest fakt, że mało jest konkretnych obszarów budżetowych, gdzie cięcia mogą być przeprowadzone sprawnie i efektywnie. Przykładowo reforma prawa emerytalnego może potencjalnie przyczynić się do znacznych oszczędności w dłuższej perspektywie, jednakże może w perspektywie krótkookresowej wymagać zwiększonych nakładów. Cele budżetowe mogą być zrealizowane, jeżeli baza podatkowa będzie nadal rozwijać się w tak szybkim tempie. Jednym ze sposobów na powiększenie bazy podatkowej jest zwiększanie siły roboczej na rynku.

Niekorzystna sytuacja demograficzna podkreśla potrzebę poprawy perspektyw zatrudnienia i systemu zachęt do jego podejmowania

Analiza źródeł wzrostu PKB *per capita* ukazuje, że relatywnie dobre wyniki gospodarki polskiej ostatnich dziesięciu lat w całości są rezultatem poprawy produktywności. Z kolei przeciętna kontrybucja ze strony wykorzystania siły roboczej była negatywna, sugerując, że Polska powiększa dystans do większości krajów OECD w tym aspekcie (Tabela 1.1). W ostatnich pięciu latach nastąpiła jednak poprawa i wkład tego komponentu był pozytywny, szczególnie w latach 2006–07, przyczyniając się do szybkiego spadku stopy bezrobocia (Wykres 1.2). Ta niewątpliwie korzystna

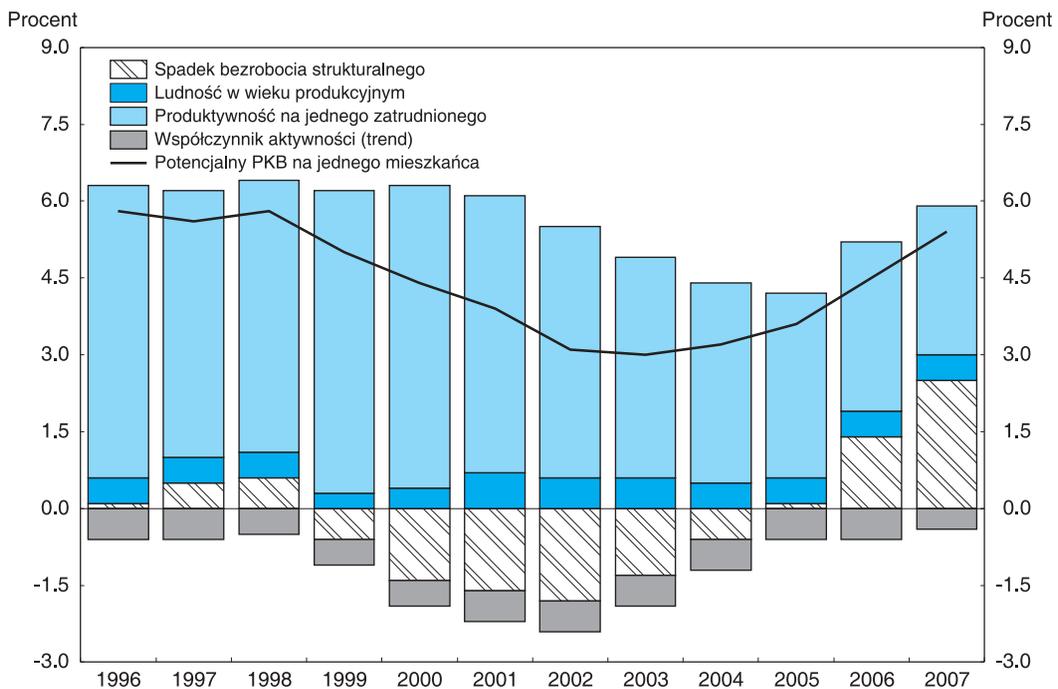
Tabela 1.1. Źródła wzrostu PKB (trend) na jednego mieszkańca

	1998–2007	1998–2002	1993–2007
PKB na jednego mieszkańca	4,2	4,4	3,9
Wkład:			
Produktywności siły roboczej	4,5	5,5	3,4
z czego:			
Akumulacja kapitału	1,3	1,8	0,8
Produktywność wieloczynnikowa ¹	3,2	3,7	2,6
Wykorzystania zasobów pracy	-0,3	-1,1	0,5
z czego:			
Przeciętna liczba przepracowanych godzin	0,1	-0,1	0,2
Populacja w wieku produkcyjnym	0,5	0,5	0,5
Współczynnik aktywności zawodowej	-0,5	-0,5	-0,5
Wskaźnik zatrudnienia	-0,3	-1,3	0,4

1. Wkład produktywności wieloczynnikowej zdefiniowany jako wkład produktywności siły roboczej minus wkład akumulacji kapitału.

Źródło: OECD, baza danych *Economic Outlook* Nr 83.

Wykres 1.2. Dekompozycja wzrostu PKB (trend) na jednego mieszkańca
1996 to 2007



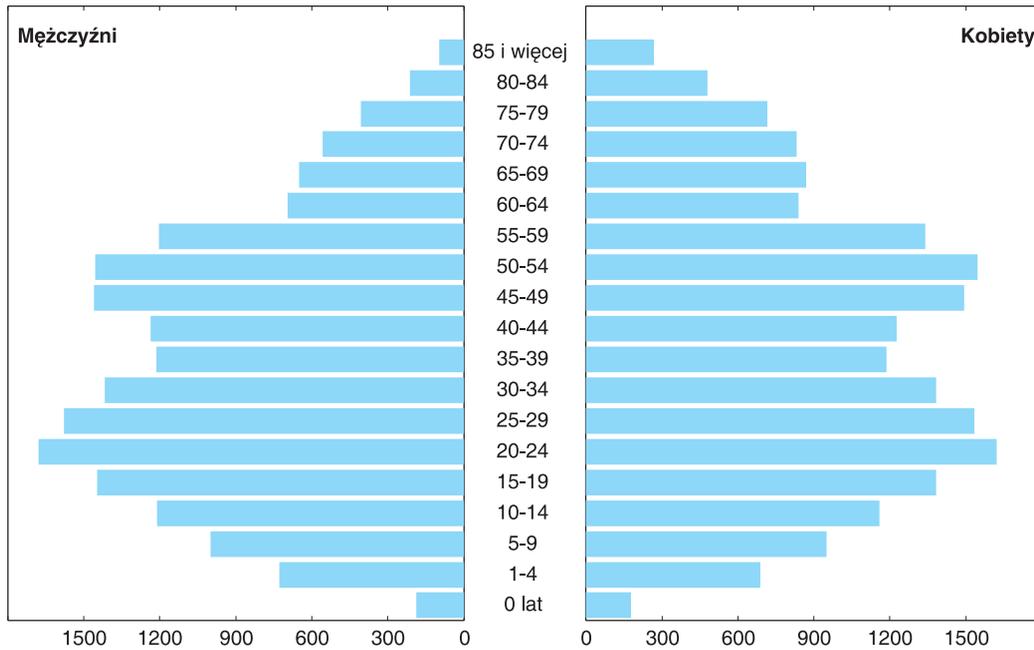
Źródło: OECD, baza danych *Economic Outlook* Nr 83.

sytuacja na rynku pracy od 2005 r. nie była w stanie niestety przyciągnąć większej liczby nieaktywnych zawodowo na rynek. Zjawisko to zostało wzmocnione poprzez większą niż dotychczas migrację zarobkową do krajów UE po przystąpieniu do niej Polski (patrz poniżej). W rezultacie stały wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym został „skonsumowany” przez spadek współczynnika aktywności zawodowej.

Niepowodzenie w zwiększeniu legalnego udziału w rynku pracy przez większą ilość osób sugeruje, że wkład zasobów pracy we wzrost PKB może bardzo łatwo stać się negatywny w nadchodzących latach. *Po pierwsze*, ponieważ spadki w bezrobociu strukturalnym są już dosyć wysokie, trend spadkowy będzie raczej trudny do utrzymania w przyszłości, chociażby dlatego, że zakres przyszłej redukcji staje się coraz bardziej ograniczony. *Po drugie*, struktura demograficzna z biegiem lat będzie wpływać niekorzystnie na podaż pracy, gdyż liczne kohorty pokolenia powojennego zbliżają się do wieku emerytalnego.

W Polsce od 1997 r. ludność w wieku produkcyjnym – zdefiniowana jako ta w przedziale wiekowym od 15 do 64 lat – wzrastała o 0,5% rocznie, pomimo iż całkowita liczba ludności spadała nieznacznie aczkolwiek systematycznie w omawianym okresie. Dokładniejsza analiza struktury wiekowej ukazuje dwie duże kohorty w przedziałach 45–54 i 20–24 lat (Wykres 1.3), które poprzedzone są mniej licznymi grupami wiekowymi. Oznacza to, że kiedy każda z tych grup osiągnie wiek 65 lat i przejdzie na emeryturę, to następująca po niej grupa wiekowa będzie niewystarczająco liczna, aby całkowicie zapełnić ubytek na rynku pracy po poprzedniej grupie. Prognozy bazujące na strukturze wiekowej wskazują, że wkład komponentu demograficznego we wzrost zasobów pracy i produktu prawdopodobnie będzie negatywny po 2010 r. i będzie moc-

Wykres 1.3. Ludność posiadająca stałe miejsce zamieszkania
W tysiącach wg stanu na 30 czerwca 2006

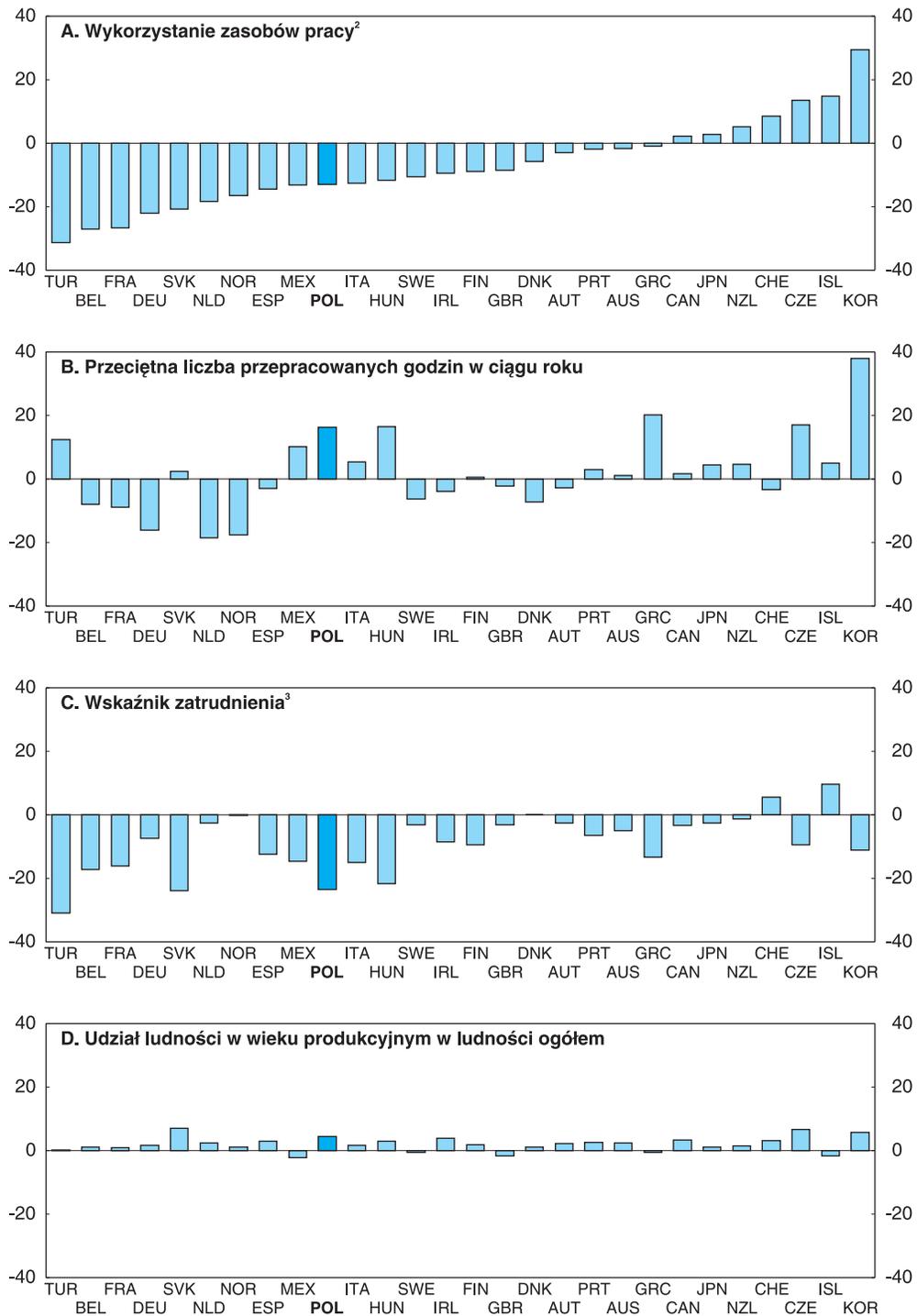


Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

nym czynnikiem hamującym w latach 2015–2020. Kalkulacje na podstawie danych ONZ sugerują, że stosunek siły roboczej w wieku produkcyjnym do całości ludności będzie spadał średnio w tempie 0,4 proc. rocznie w okresie 2011–2015, a w kolejnych pięciu latach spadek przyspieszy do 0,8 proc. z roku na rok. W rezultacie stosunek populacji w wieku produkcyjnym do populacji ogółem spadnie z 72% w 2010 r. do 68% w 2020. Oczywiście pewien margines błędu musi być wliczony w powyższe prognozy, chociażby ze względu na to, że sporządzenie prognoz łączy się z koniecznością przyjęcia założeń co do przepływów migracyjnych. Jakkolwiek patrząc, zmiana pozytywnego trendu z ostatnich dziesięciu lat na negatywny przez kolejne dziesięć wydaje się prawie nieunikniona, co będzie wywierało sporą negatywną presję na potencjalną dynamikę wzrostu. W tym kontekście nawet utrzymanie proporcji całości przepracowanych godzin do liczby ludności będzie wyzwaniem biorąc pod uwagę konieczność znacznego zwiększenia intensywności pracy wymaganej do utrzymania ww. proporcji. Jednym z powodów, dla których cel ten mógłby być możliwy do osiągnięcia pomimo wskazanych wyżej trudności jest to, że w oparciu o standardy międzynarodowe w Polsce nadal pozostaje sporo do nadrobienia w kwestii intensywności wykorzystania zasobów pracy (Wykres 1.4).

Pomimo wzrostu współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia w ostatnich latach, obydwie wartości pozostają poniżej swoich poziomów z 1998 r., jak również nadal są jednymi z najniższych wśród krajów OECD. Tylko trochę ponad połowa ludności jest zatrudniona oficjalnie. Wkład starszych pracowników oraz młodzieży do całości zatrudnienia pozostaje wyjątkowo słaby. Jeżeli chodzi o pracowników w sile wieku wskaźnik zatrudnienia nie jest zbyt wysoki, jednak nie odbiega zbyt od przeciętnej dla OECD (Wykres 1.5). Inny obszar, w którym Polska

Wykres 1.4. Źródła różnic w wykorzystaniu zasobów pracy, 2006¹
Różnica w procentach w porównaniu z USA



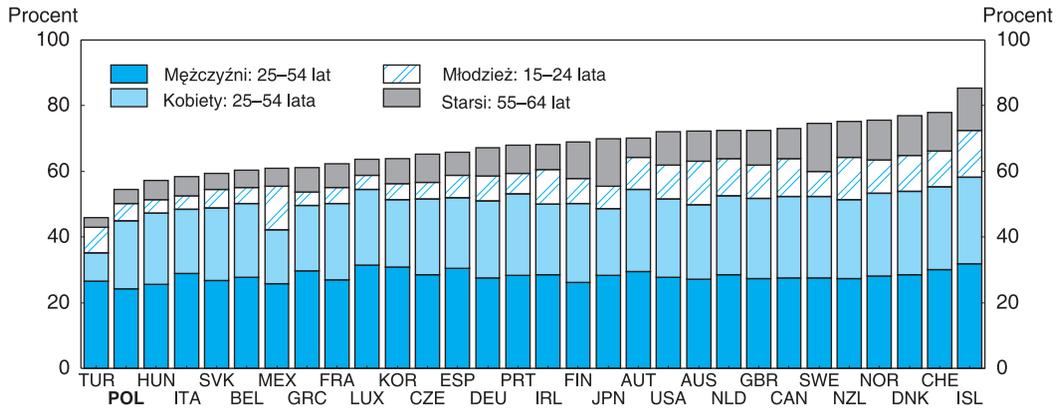
1. Kraje uporządkowane według wykorzystania zasobów pracy.

2. Całkowita ilość przepracowanych godzin w ciągu roku w relacji do ogółu ludności.

3. Zatrudnienie w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Źródło: Baza danych OECD Statystyka Siły Roboczej oraz baza danych OECD dot. produktywności.

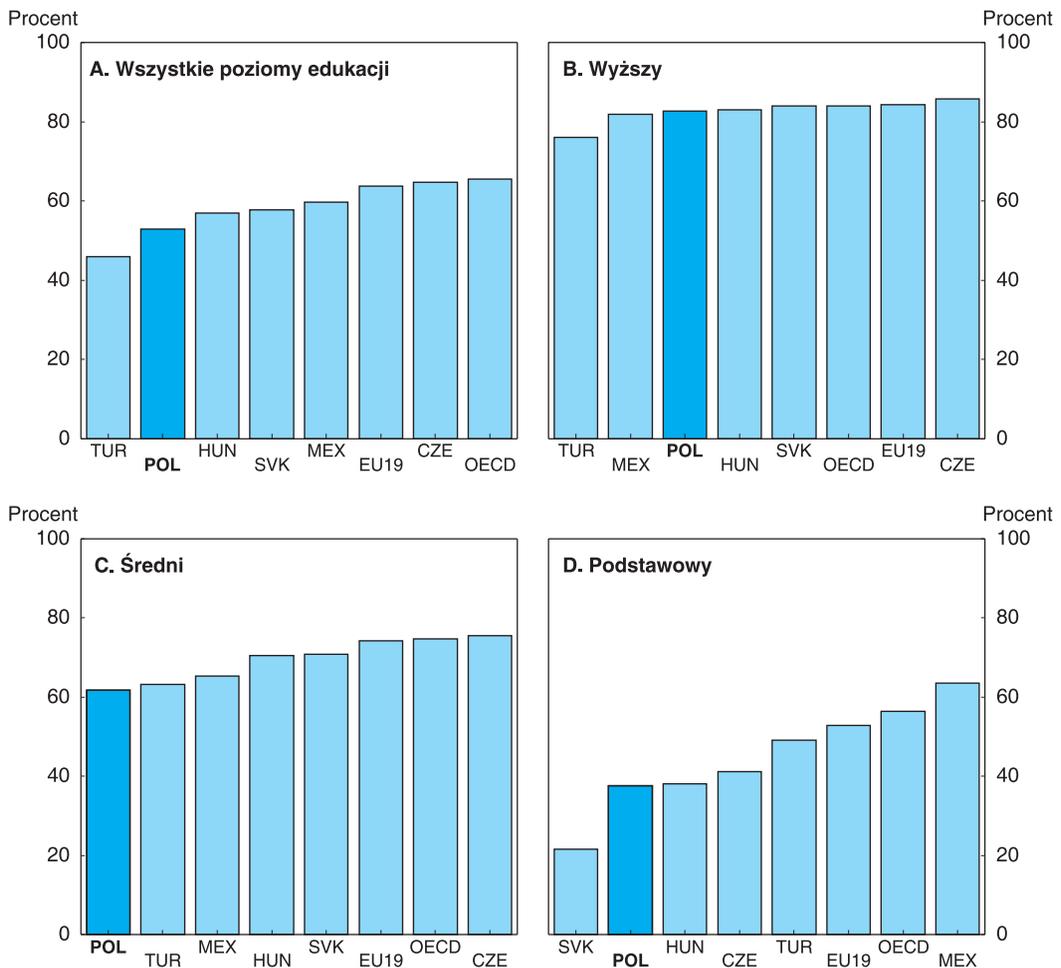
Wykres 1.5. Dekompozycja wskaźnika zatrudnienia ogółem
Podział na określone grupy wiekowe/płeć w 2006¹



1. Dla Luksemburga dane z 2005 r.

Źródło: Baza danych OECD *Employment Outlook*.

Wykres 1.6. Wskaźnik zatrudnienia w podziale na poziom edukacji w 2005 r.



Źródło: Baza danych OECD 2007 *Education at a Glance (2007)* i Analytical database.

nie wychodzi najlepiej, dotyczy zatrudnienia niewykwalifikowanych pracowników. Wskaźnik zatrudnienia wśród osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym pozostaje w znacznym stopniu niższy niż średnia OECD (Wykres 1.6). Tak jak w wielu krajach o podobnej sytuacji, niski poziom zatrudnienia jest głównie rezultatem niskiej aktywności zawodowej w przypadku starszych osób oraz wysokiego bezrobocia wśród młodzieży i pracowników o niskich kwalifikacjach. Dla dwóch ostatnich grup najważniejszym problemem pozostaje poprawienie perspektyw na znalezienie zatrudnienia przy jednoczesnym utrzymaniu bądź nawet zwiększeniu zachęt do jego podejmowania. W powyższym przypadku dwa obszary wymagają szczególnej uwagi: podniesienie kwalifikacji osób z niskim wykształceniem oraz reforma podatkowa zmierzająca do obniżenia kosztów zatrudnienia tychże osób. Aczkolwiek te obszary mogą także mieć znaczenie dla niskiej aktywności zawodowej wśród osób starszych, to priorytetem dla tej grupy wydaje się zamknięcie pozostałych jeszcze możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę w celu zwiększenia efektywnego wieku emerytalnego.

Poprawa funkcjonowania edukacji i systemu szkoleń pomoże w zwiększeniu podaży pracy

Uczestnictwo w szkolnictwie wyższym rośnie w szybkim tempie...

System edukacji był tematem wiodącym ostatniego Przeglądu. Jednym z najbardziej obiecujących postępów w tym obszarze był rosnący odsetek młodzieży zdobywającej wyższe wykształcenie, co pomogło Polsce w znacznym nadrobieniu zaległości w stosunku do średniej UE w zakresie wyników edukacyjnych w przedziale wiekowym 25–34. Główne wyzwanie, jakie zarysowuje się w tej kwestii, to odpowiednie zwiększenie nakładów finansowych na edukację w celu powstrzymania spadku jakości kształcenia. Jednakże pozostaje wiele przeszkód, które sprawiają, że kwestia ta będzie trudna do rozwiązania w krótkim czasie. Jedną z nich są ograniczenia narzucone na finanse publiczne, które zawężają możliwości ponoszenia dużych nakładów na infrastrukturę i wynagrodzenia w szkolnictwie. W tym kontekście brak chesnego w przypadku studiów dziennych na uczelniach państwowych – prawo zapisane w konstytucji – jest o tyle niewłaściwy, iż studenci na uczelniach prywatnych ponoszą pełen koszt nauki, co skutkuje pojawieniem się horyzontalnych i wertykalnych nierówności. Ponadto brak dobrze funkcjonującego systemu zapomóg i pożyczek (uzależnionych od faktycznej sytuacji materialnej studenta) ma negatywne skutki w szczególności dla mniej zamożnych osób, dla których dostęp do najlepszych uczelni jest ograniczony przez wysokie koszty utrzymania nawet, w przypadku kiedy nie płacą chesnego.

... ale odsetek młodych osób bez odpowiednich kwalifikacji pozostaje wysoki...

W sytuacji kiedy odsetek młodych osób posiadających przynajmniej wykształcenie średnie kształtuje się na wysokim poziomie, to okazuje się, że osoby te często kończą szkołę nieprzygotowane do wymogów nowoczesnego rynku pracy, nie posiadając kwalifikacji wymaganych przez pracodawcę od nowych pracowników. Jednym z powodów jest to, iż dużo uczniów, którzy w przeszłości kształciliby się w szkołach zawodowych, w chwili obecnej są uczniami liceów ogólnokształcących i pomimo, że wielu z nich udaje się zakończyć ten etap kształcenia, to ani nie są w stanie kształcić się dalej, ani nie są dobrze przygotowani do wejścia na rynek pracy. Mała liczba uczniów decyduje się na edukację zawodową, po części ze względu na spadek jej atrakcyjności – większość szkół nie zmodernizowała odpowiednio swych programów nauczania oraz wyposaże-

nia tak, aby odpowiadały zmianom w przemyśle. W celu umożliwienia wprowadzenia szerszych zmian w programach kształcenia zawodowego rząd w 2007 r. opracował m.in. nowe przejrzyste zasady oceny kwalifikacji oraz monitorowania nadwyżki i niedoborów siły roboczej zarówno wg profesji, jak i w podziale regionalnym. Ponadto zakładana jest krajowa sieć centrów egzaminacyjnych w celu promowania certyfikacji określonych kwalifikacji zawodowych, które zdobyte zostały w systemie kształcenia jak i poza nim.

...a kształcenie ustawiczne wśród bezrobotnych pozostaje trudnym zadaniem

Dla osób, które już opuściły system szkolnictwa wiele lat temu, jakaś forma szkolenia specjalistycznego pozostaje wyłączną możliwością podniesienia swoich kwalifikacji. W tej kwestii, stojące przez Polską wyzwanie jest typowe dla prawie wszystkich państw OECD. Pierwszą sprawą jest fakt, iż korzyści z inwestycji w szkolenie są generalnie najmniejsze dla najbardziej potrzebujących. Dotyczy to w szczególności starszych niewykwalifikowanych osób oraz długotrwale bezrobotnych. Od razu powstaje zatem dylemat alokacji ograniczonych środków budżetowych. Dane z kilku lat wstecz (2002) pokazują, że w Polsce bardziej niż winnych krajach OECD, największa grupa uczestników w kształceniu ustawicznym to ludzie w wieku 25–34 lat posiadający pracę oraz najczęściej wyższe wykształcenie. Oczywistym jest, że przekazanie większych środków do powiększenia kwalifikacji osób bezrobotnych to bardzo trudne wyzwanie, szczególnie mając na uwadze, iż już w chwili obecnej wydawane są ogromne środki na system rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur. Powodzenie tych działań jest dodatkowo zagrożone przez duży odsetek ludzi poszukujących pracy i pozostających na bezrobociu dłużej niż jeden rok (50% w 2006), aczkolwiek niektórzy z nich mogą dodatkowo pracować w szarej strefie.

Tym niemniej w ostatnich latach rząd wzmocnił rolę aktywnej polityki rynku pracy w stosunku do całości działań skierowanych do bezrobotnych, ze szczególnym podkreśleniem roli szkoleń. Efektem tych posunięć jest wzrost udziału zarejestrowanych bezrobotnych biorących udział w kształceniu, szkoleniach i praktykach z mniej niż 5% w 2002 r. do prawie 20% w 2007 r. Patrząc dalej, nominalna liczba uczestników szkoleń wzrasta od 2005 r., pomimo że liczba zarejestrowanych bezrobotnych spada. Dotychczas ponad połowa bezrobotnych, którzy odnieśli korzyści z programu szkoleniowego, skutecznie powróciła do płatnego zatrudnienia, co jest bardzo dobrym wynikiem w skali międzynarodowej. Jednakże, mając na uwadze doskonałe uwarunkowania rynku pracy w 2006 r. i 2007 r., definitywna ocena tej polityki wydaje się przedwczesna. Koniecznym zatem jest dalsze monitorowanie zatrudnienia i doświadczeń osób, które zakończyły cykl szkoleń w ostatnich latach tak, aby można było stworzyć efektywne pod względem ponoszonych nakładów metody oddziaływania na starsze osoby o niższych kwalifikacjach, gdzie szanse na powodzenie są dużo bardziej ograniczone.

Wysokie opodatkowanie pracy ogranicza perspektywy znalezienia i utrzymania zatrudnienia dla pracowników o niskim potencjale zarobkowym

Jedną z najważniejszych cech systemu podatkowego w Polsce to wysoki odsetek składek na ubezpieczenie społeczne pokrywanych zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika. W rezultacie Polska posiada jeden z największych klinów podatkowych w OECD pomimo relatywnie niskich stawek PIT (Wykres 1.7). Pomimo działań zmniejszających klin podatkowy w 2007 r. i 2008 r. (patrz Rozdział 3), pozostaje on na stosunkowo wysokim poziomie i prawdopodobnie jest czyn-

Wykres 1.7. Średnia wysokość klina podatkowego¹
 Odsetek całkowitego kosztu pracy, przy wartości 100% płacy przeciętnej²



1. Mierzona różnicą pomiędzy całkowitym kosztem pracy ponoszonym przez pracodawcę oraz wynagrodzeniem netto pracownika jako procent całkowitego kosztu pracy. Zawiera składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzane zarówno przez pracodawcę jak i pracownika.
2. Para z dwójką dzieci, średnia trzech potencjalnie możliwych wariantów płacowych dla drugiego z zarabiających.

Źródło: OECD, baza danych Opodatkowanie Wynagrodzeń.

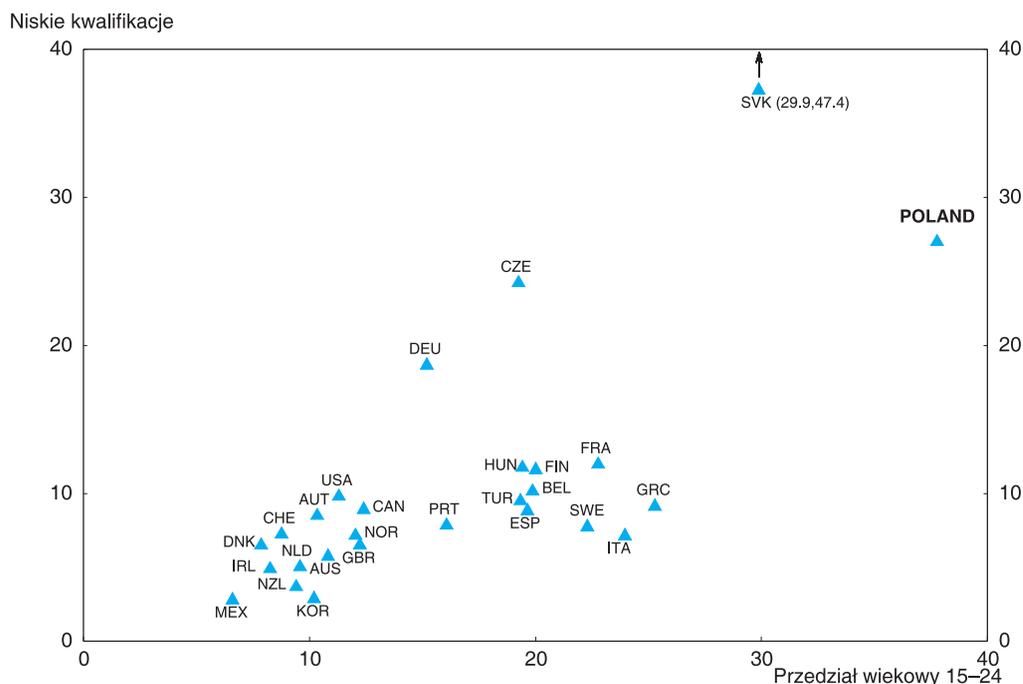
nikiem najbardziej wpływającym na niski wskaźnik zatrudnienia, w szczególności wśród pracowników o niskim potencjale zarobkowym.

Czynniki kształtujące wpływ klina podatkowego na zatrudnienie

Generalnie, całkowity wpływ przeciętnej wartości klina podatkowego na zatrudnienie w pewnym stopniu zależy od tego, kto w końcowym rozrachunku ponosi koszty. Do chwili do kiedy pracodawcy przerzucają to obciążenie na pracowników poprzez niższe stawki brutto, nie będzie to miało większego wpływu na bezrobocie (przynajmniej w średnim okresie) natomiast skala wpływu na wskaźnik zatrudnienia będzie zależna od reakcji poziomu aktywności zawodowej na zmiany wynagrodzeń w stosunku do płacy progowej. Jednakże porównania empiryczne poszczególnych państw często pokazują znaczący wpływ klina podatkowego na stopę bezrobocia, co sugeruje, że płace brutto nie są modyfikowane wystarczająco w taki sposób, by zapobiegać spadkowi popytu na pracę w stosunku do podaży w przypadku podwyżki podatków¹. Patrząc na ostateczne szacunki OECD, 10-procentowy wzrost klina podatkowego podniósłby skalę bezrobocia o 3 procent dla przeciętnego kraju OECD (OECD, 2007b). Negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia mógłby być potencjalnie dużo większy, pomiędzy 3½ a 4 procent, wskazując, że współczynnik aktywności zawodowej także uległby obniżeniu.

W kwestii wpływu na bezrobocie, obecność wiążącego progu płacowego w postaci ustawowej stawki minimalnej jest jednym z czynników mających wpływ na ten rezultat; szczególnie w przypadku krajów, gdzie stawka minimum jest dość wysoka w stosunku do mediany (Bassanini i Duval,

Wykres 1.8. Stopa bezrobocia dla młodych i pracowników o niskich kwalifikacjach
2005



1. Zdefiniowane jako ludność posiadająca tylko średnie wykształcenie.

Źródło: OECD (2007), *Education at a Glance* oraz OECD (2007), baza danych *Employment Outlook*.

2006). Wartość płacy minimalnej kształtowała się w 2005 r. na poziomie 39% mediany płac, a więc nie była wyjątkowo wysoka w porównaniu z innymi krajami. Jej wpływ na zatrudnienie jest dodatkowo minimalizowany przez fakt, iż przedsiębiorcy mogą płacić przez okres jednego roku nowo przyjętym pracownikom, niezależnie od wieku, tylko 80% płacy minimalnej. Jednakże inne dane pokazały, że stosunek pracowników pobierających wynagrodzenie minimalne (lub tylko trochę większe) jest bardzo zróżnicowany patrząc na poszczególne regiony Polski, a może być stosunkowo wysoki dla młodzieży, szczególnie tej o niskim poziomie wykształcenia (OECD, 2004)². Potwierdzają to dane na temat rozkładu wynagrodzeń, który jest „ucięty” w okolicy wysokości płacy minimalnej (Góra i in., 2006). Stosunkowo restrykcyjna płaca minimalna w niektórych regionach mogła przyczynić się do wysokiego poziomu bezrobocia wśród młodzieży i osób o niskich kwalifikacjach (Wykres 1.8). Ponadto, zatrudnienie w szarej strefie jest powszechne wśród młodych pracowników (OECD, 2008), co może być kolejną wskazówką, iż wysoka w stosunku do poziomu produktywności płaca minimalna ma niekorzystny wpływ na kondycję rynku pracy. Ten efekt może się nasilić w obliczu podwyżki płacy minimalnej o 20% w styczniu 2008 r., co zwiększy jej poziom do 43% wartości mediany płac.

Pomijając obecność płacy minimalnej, klin podatkowy może być źródłem bezrobocia, jeżeli pracownicy posiadają wystarczającą siłę przebicia do ustalania stawek płacowych powyżej wartości oczyszczającej rynek (tzn. rynki pracy nie są konkurencyjnie doskonałe)³. Na przykład poprzednia analiza empiryczna ukazała, że wpływ klina podatkowego na bezrobocie może być szczególnie znaczący w krajach, w których wysoki udział siły roboczej w związkach zawodowych połączony jest z niskim bądź średnio zaawansowanym stopniem decentralizacji/koordynacji negocjacji

płacowych (Daveri i Tabellini, 2000). Polska nie spełnia już tych kryteriów. O ile w latach 90. działalność związków zawodowych częściowo przyczyniła się do silnego wzrostu bezrobocia strukturalnego (Zientara, 2007), ich wpływ na ustalanie stawek płacowych znacznie zmalał od tamtej pory. W latach 1990–2000 odsetek pracowników reprezentowanych przez związki zmniejszył się z 30% do 15% (czwarty wynik od końca wśród krajów OECD od tamtej pory pozostaje na poziomie 14%), a działalność związków ograniczyła się do konkretnych sektorów, tj. górnictwo, przemysł stoczniowy czy kolej. Ponadto istnieje scentralizowana forma dialogu społecznego w postaci Komisji Trójstronnej, ale wyniki dyskusji tam prowadzonych mają bardziej charakter normatywny niż zobowiązujący i dotyczą głównie dużych przedsiębiorstw państwowych lub pracowników sektora publicznego. Tak więc płace w sektorze prywatnym są w dużym stopniu zdecentralizowane, przy negocjacjach prowadzonych na poziomie firmy bądź zakładu, bez koordynacji na wyższym szczeblu.

Jeżeli chodzi o wpływ na współczynnik aktywności zawodowej, jego wrażliwość na zmiany w płacy netto zależy nie tylko od chęci i możliwości międzyokresowej substytucji czasu wolnego przez pracownika, ale również od stopnia, w jakim zmiany w klinie podatkowym wpływają na stawki progowe i płace rynkowe. Dla pracownika będącego poza rynkiem pracy wpływ na stawkę progową mają takie czynniki jak pomoc socjalna, świadczenia rodzinne oraz emerytura bądź renta – które wyłączone są ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatku od dochodów – tak więc wielkość stawki progowej będzie mniej wyczulona na zmiany w klinie podatkowym niż wielkość stawki rynkowej (Blanchard, 1999). Fakt ten jest bardziej widoczny, jeżeli przyjmie się założenie, że dochód z szarej strefy ma wpływ na płacę progową, co może mieć szczególne znaczenie dla krajów takich jak Polska⁴. W tej sytuacji elastyczność aktywności zawodowej w odpowiedzi na zmiany w wysokości klina podatkowego może być stosunkowo wysoka dla pracowników z niskim potencjałem zarobkowym, których płaca brutto jest tylko nieco wyższa niż płaca progowa i którzy są szczególnie podatni na wpadnięcie w „pułapkę bierności”.

Trudno jest ocenić empirycznie czy wpływ klina podatkowego w Polsce najbardziej uwidoczni się w wyższym bezrobociu (poprzez interakcję z płacą minimalną) czy niższym współczynnikiem aktywności zawodowej. Chociaż teoretycznie oszacowania dla poszczególnych krajów mogłyby zostać uzyskane z ekonometrycznych szacunków panelowych, to kalkulacje te obciążone są dużym stopniem ryzyka, szczególnie jeżeli byłyby centralnie sterowane gospodarki, jak Polska, pozostają wyłączone z tych oszacowań⁵. Dowody jednakże pokazują, iż wpływ jest faktycznie największy wśród pracowników o najniższych dochodach. Na przykład oszacowania na podstawie danych mikro z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w Polsce wskazują, że wpływ zmian w klinie podatkowym na aktywność zawodową jest cztery do pięciu razy większy dla pracowników z dochodem poniżej mediany niż dla tych o dochodzie powyżej mediany (Góra i in., 2006). W tym samym artykule za pomocą analizy regresji na przekrojowej próbie zawierającej Polskę i inne kraje Europy Środkowowschodniej pokazano, że klin podatkowy ma duży i statystycznie istotny negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia pracowników o niskich kwalifikacjach, mężczyzn w sile wieku, ale pozostaje bez znaczącego wpływu dla pracowników o wysokich kwalifikacjach⁶.

Kolejnym aspektem opodatkowania, który jest dosyć trudnym problemem, są wysokie koszty związane z wypełnianiem zobowiązań podatkowych, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw. Koszta te wynikają nie tylko z obciążeń administracyjnych związanych ze ściąganiem podatków, ale również z niepewności co do ostatecznych interpretacji prawa podatkowego, co sprawia, że firmy ponoszą duże ryzyko związane z arbitralnymi decyzjami służb podatkowych, co

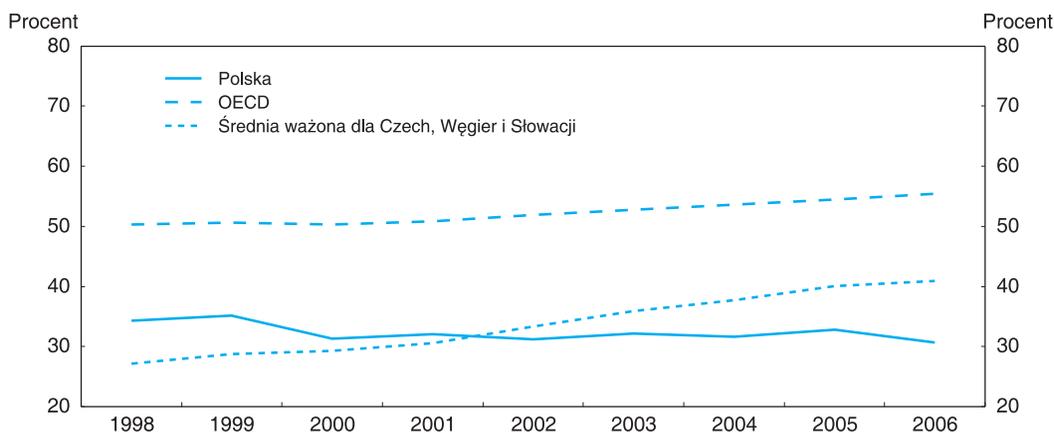
z kolei tworzy pole do nadużyć i korupcji. Stopień skomplikowania systemu podatkowego stanowi dodatkowy czynnik zwiększający koszty wypełniania zobowiązań podatkowych. Potencjalne kierunki działań ku reformie opodatkowania, która umożliwiłaby większą efektywność ściągania podatków bez piętrzenia kolejnych trudności dla podatników, omówione są w Rozdziale 3.

Utrzymanie starszych pracowników na rynku przynajmniej do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego okazuje się trudne

W 2005 r. faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę pozostał bez zmian, ok. 58 lat dla mężczyzn i ok. 56 lat dla kobiet – wynik mocno poniżej ustawowego wieku (odpowiednio 65 i 60 lat). Nowy system emerytalny wprowadzony w 1999 r., który łączy w sobie obowiązkowy pierwszy filar ze zdefiniowaną składką z obowiązkowym drugim filarem ze zdefiniowanym świadczeniem opartym na indywidualnych kontach jest stosunkowo neutralny z aktuariarnego punktu widzenia. Z tego powodu system tworzy zachęty finansowe do dalszej pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jednakże nowy system będzie w pełni efektywny kiedy grupy, które nie miały ponad 40 lat w momencie reformy, zaczną przechodzić na emeryturę (tj. w połowie lat 20. obecnego wieku). Ponadto reforma nie była kompletna w tym sensie, iż nie rozwiązano problemu wcześniejszych emerytur, które przyznano wielu pracownikom różnych branż. Teoretycznie tymczasowe emerytury stworzono z myślą o pracownikach po 50 roku życia, którzy nie będą w stanie pracować dalej do osiągnięcia wieku emerytalnego ze względu na trudne warunki pracy. W rzeczywistości lista zawodów, które mogą być uznane za szkodliwe jest tak duża, że liczba beneficjentów wcześniejszych emerytur przekracza 1 milion osób (prawie 6% siły roboczej).

Reforma emerytalna, która zastąpi wcześniejsze emerytury na „emerytury pomostowe” powinna być wprowadzona w 2007 r. jako tymczasowe prawo dla bardzo ograniczonej liczby pracowników. Jednakże wprowadzenie tejże reformy zostało przełożone w obliczu silnego sprzeciwu niektórych grup pracowników (w szczególności górników, nauczycieli oraz pracowników kolei). W tym samym czasie aktywność zawodowa w grupie 55–64 w latach 2005–06 dalej zmniejszała się pomimo korzystnych warunków na rynku pracy (Wykres 1.9), co wyróżniało Polskę na tle

Wykres 1.9. Współczynniki aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55–64
Jako odsetek grupy wiekowej



Źródło: OECD, baza danych *Employment Outlook*.

innych krajów regionu. Do pewnego stopnia spowodowane było to wczesnym odejściem na emeryturę tych pracowników, którzy obawiali się utraty prawa do wcześniejszej emerytury. Zjawisko to zniwelowało więc pozytywny wpływ na aktywność zawodową, jaki miała reforma systemu rent z tytułu trwałej niezdolności do pracy z 1999 r., która zredukowała liczbę beneficjentów z 2,4 milionów w 2002 r. do ok. 1,5 miliona w 2007 r.⁷

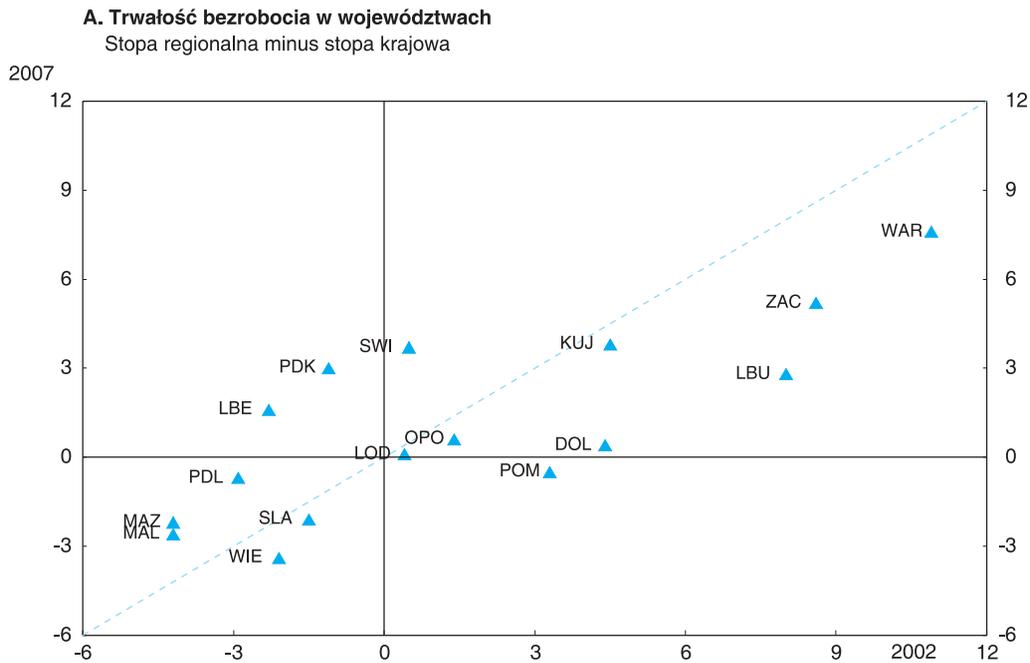
Niska aktywność zawodowa jest dodatkowo osłabiana przez małą mobilność wewnętrzną oraz dużą migrację zagraniczną

Chociaż wszystkie regiony odniosły niewątpliwe korzyści z poprawy sytuacji na rynku pracy, to nie odnotowano znaczącej zmiany w geograficznej dyspersji stóp bezrobocia od 2002 r. – znak, że mobilność pracowników jest niewystarczająca⁸. W dużym stopniu zmiany objawiają się w zwiększającej się różnicy w dochodach pomiędzy zachodnią a wschodnią częścią kraju. Czterem regionom udało się istotnie zmniejszyć stopę bezrobocia w stosunku do średniej krajowej, wliczając w to trzy obszary najbardziej wysunięte na zachód (Wykres 1.10, Panel A). W odróżnieniu, trzy obszary przygraniczne na wschodzie odnotowały wyraźny relatywny wzrost stóp bezrobocia. Właściwie stopa bezrobocia pozostała zasadniczo bez zmian w dwóch z trzech regionów. Co więcej, zróżnicowanie stóp bezrobocia wewnątrz regionów jest również dość wysoka, na co wskazują współczynniki wariacji (Wykres 1.10, Panel B). Na przykład w regionie mazowieckim, stopa bezrobocia waha się od 3% w Warszawie do 20% w podregionie radomskim, który jest oddalony tylko o 80 km na południe od stolicy.

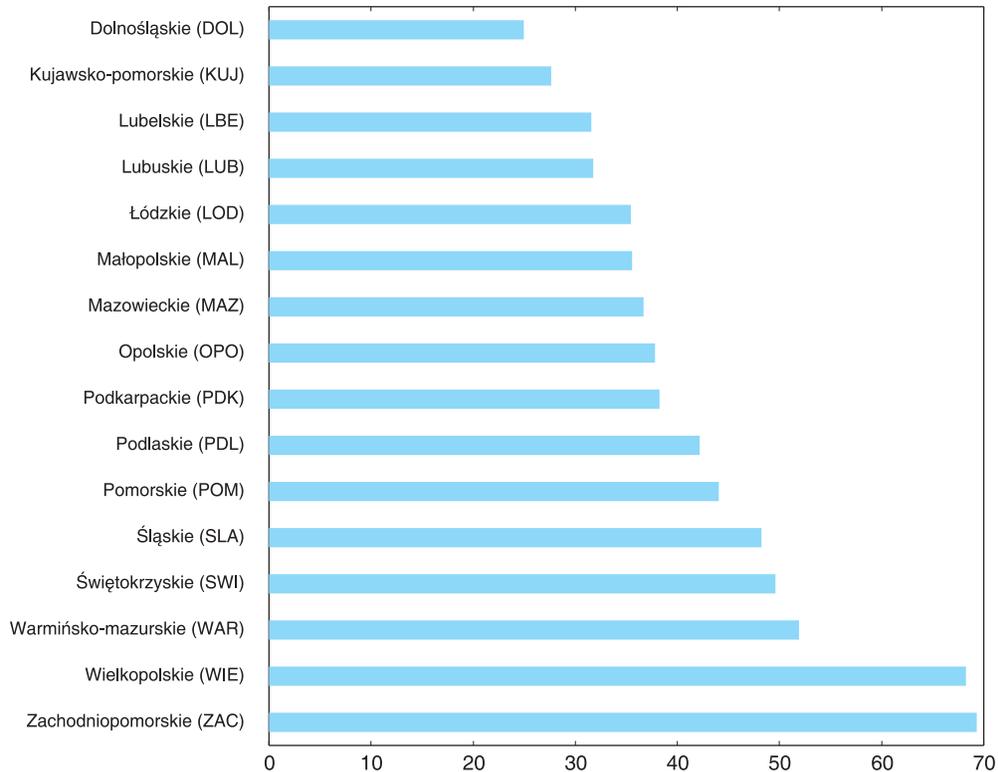
Utrzymanie się dużych dysproporcji w regionalnych stopach bezrobocia, pomimo iż ogólna sytuacja na rynku pracy poprawiła się, wskazuje na niski stopień mobilności siły roboczej wewnątrz kraju. Istotnie, dane dotyczące migracji wewnętrznej z 2003 r. pokazują, że mobilność w Polsce jest najniższa wśród innych krajów OECD, wliczając w to kraje o podobnych wskaźnikach gęstości zaludnienia i liczbie jednostek terytorialnych (Tabela 1.2). Do pewnego stopnia wynik ten jest potwierdzony danymi o wolnych miejscach pracy, ukazujący spore zróżnicowanie pomiędzy regionami w poszczególnych branżach (Wykres 1.11)⁹. Na przykład w kilku ważnych sektorach dane pokazują podział na regiony posiadające niedobór siły roboczej oraz regiony posiadające jej nadwyżkę. Władze podjęły ostatnio działania mające na celu ułatwienie przyjazdu pracowników z zagranicy (szczególnie z Białorusi, Rosji i Ukrainy) w celu przeciwdziałania niedoborom w sektorach takich jak budownictwo.

Niska mobilność wewnętrzna kontrastuje z widoczną mobilnością zewnętrzną obywateli Polski. Szacuje się, że roczny przepływ Polaków wyjeżdżających za granicę na okres dłuższy niż przeciętna praca sezonowa zwiększył się pomiędzy 40 a 80% (w zależności od źródła danych) zaraz po akcesji do UE. W 2005 r. przepływ migrantów zagranicznych był równy ok. 0,75% siły roboczej w wieku produkcyjnym, co daje wynik trzykrotnie wyższy od szacowanej stopy migracji wewnętrznej podanej powyżej (aczkolwiek na rok 2003). Duży zakres migracji zagranicznych istotnie przyczynił się do szybkiego spadku bezrobocia oraz widocznych ostatnio niedoborów siły roboczej w sektorach takich jak opieka zdrowotna, usługi finansowe i budownictwo. Jednakże te doświadczenia Polski nie są niczym wyjątkowym wśród nowych krajów członkowskich UE przechodzących transformację. Na przykład natężenie migracji zagranicznych jest podobne do obserwowanego w Estonii i na Słowacji i nadal dużo poniżej natężenia na Litwie i Łotwie, pomimo iż dwie ostatnie gospodarki rozwijały się szybciej i miały niższą stopę bezrobocia (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2007).

Wykres I.10. Różnice regionalne w stopie bezrobocia



B. Zróżnicowanie stóp bezrobocia wśród najważniejszych obszarów regionalnych
Współczynnik wariacji, 2007



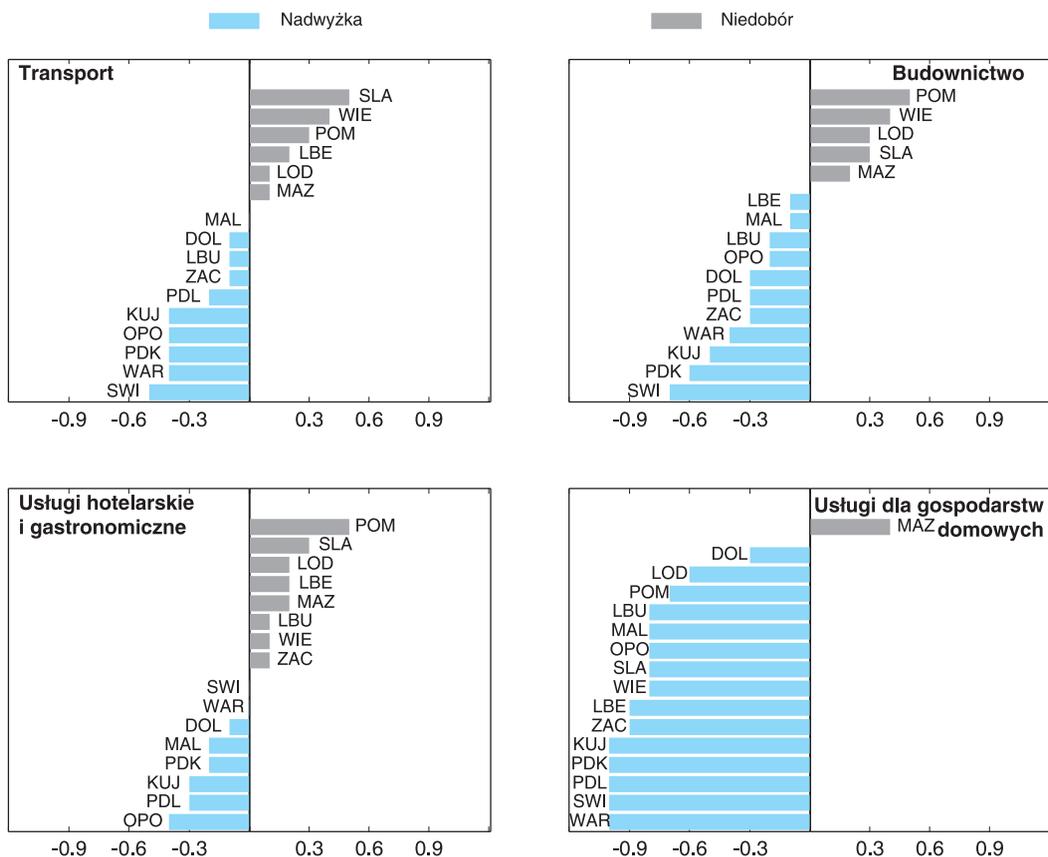
Źródło: GUS.

Tabela 1.2. Migracja wewnętrzna, 2003

Liczba regionów	Regiony		Wskaźnik intensywności migracji	
	Średnia obszaru (km ²)	Średnia gęstość zaludnienia (liczba osób/km ²)	Roczny przepływ (odsetek osób w wieku 15–64) LFS 2003	
Polska	16	19 543	88,3	0,30
Duży stopień podobieństwa do Polski				
Hiszpania	16	31 095	93,6	0,20
Francja	22	24 726	88,3	2,11
Włochy	20	14 756	119,7	0,58
Węgry	7	13 290	89,5	0,40
Mały stopień podobieństwa do Polski				
Grecja	13	10 125	83,4	0,21
Czechy	8	9 858	286,8	2,11
Austria	9	9 318	334,3	0,64
Niemcy	36	9 917	303,8	1,36
Wielka Brytania	11	6 590	531,6	2,28

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007) oraz OECD (2005).

Wykres 1.11. Niedobory i nadwyżki w sile roboczej wg regionów¹
Odchylenie od proporcji ofert pracy do liczby zarejestrowanych bezrobotnych, 2006



1. DOL – dolnośląskie, KUJ – kujawsko-pomorskie, LOD – łódzkie, LBE – lubelskie, LBU – lubuskie, MAL – małopolskie, MAZ – mazowieckie, OPO – opolskie, PDK – podkarpackie, PDL – podlaskie, POM – pomorskie, SLA – śląskie, SWI – świętokrzyskie, WAR – warmińsko-mazurskie, WIE – wielkopolskie, ZAC – zachodniopomorskie.

Źródło: Kalkulacje OECD na podstawie danych GUS.

Analizując suche liczby, można dojść do wniosku, iż różnica w zarobkach i jakości życia pomiędzy starymi a nowymi członkami UE odgrywa dużo większą rolę w przyciąganiu siły roboczej niż sytuacja na krajowym rynku pracy. W tym kontekście redukcja migracji zewnętrznej polskich pracowników – pomijając repatriację obecnych emigrantów – może okazać się trudna, przynajmniej w krótkim okresie. Z drugiej strony dane te dowodzą, iż w obliczu odpowiednich zachęt i możliwości Polacy są dość chętni do przeprowadzki, nawet jeżeli oznacza to poniesienie kosztów przeprowadzki oraz konieczność przezwyciężenia barier kulturowych, administracyjnych i, w mniejszym stopniu, językowych. Fakt, iż są mniej skłonni do przemieszczania się wewnątrz własnego kraju, wskazuje na istnienie specyficznych barier, nawet jeżeli weźmiemy pod uwagę, że zachęty w postaci różnic płacowych nie są aż tak wysokie jak w przypadku przeprowadzki za granicę. Mobilność wewnętrzna wydaje się być osłabiana w szczególności przez istotne luki w infrastrukturze mieszkaniowej i w mniejszym stopniu transportowej (co utrudnia dojazdy do pracy). Te dwa potencjalne źródła barier dla mobilności omawiane są w Rozdziałach 4 i 5.

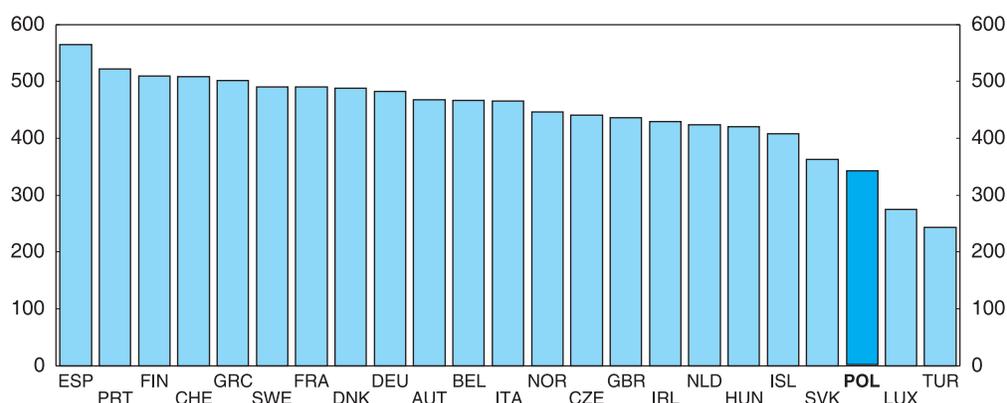
Zmniejszanie zapóźnienia w mieszkalnictwie

Głównym celem dotyczącym rynku mieszkalnictwa jest zwiększenie podaży dostępnych lokali nie tylko w największych miastach, gdzie szybki rozwój gospodarczy wykreował skok cenowy. Na koniec 2006 r. liczba lokali na 1 tys. mieszkańców wyniosła zaledwie 337 – jedna z najniższych w OECD (Wykres 1.12). Używając prostych obliczeń od razu widać, że jeżeli Polska będzie dążyć do średniej UE 15, wynoszącej 470 lokali, konieczna będzie budowa dodatkowych 5 milionów mieszkań wobec obecnych 12,8 milionów. Niedobór podaży mieszkań, przynajmniej wg międzynarodowych standardów, jest potwierdzony przez dane dotyczące średniej dostępnej powierzchni użytkowej w m² na osobę, która wyniosła 22,8 m² w miastach (przeciętnie 23,5 m²) i jest znacznie poniżej dostępnej powierzchni w dużych aglomeracjach miejskich innych państw rozwiniętych.

Średnia wieku poszczególnych mieszkań nie jest zbyt wysoka w porównaniu z innymi krajami europejskimi (OECD, 2005). Według danych z 2002 r., 50,1% całości zamieszkiwanych lokali

Wykres 1.12. Zagęszczenie budownictwa mieszkaniowego

Dane z 2006 r. lub wcześniejszych lat, jednostki na 1 tys. mieszkańców



Źródło: Europejska Federacja Hipoteczna (2007), Hypostat 2006.

została zbudowana przed 1970 r. Jednakże, 63,9% lokali zbudowanych zostało w czasach komunizmu, z których większość pod wpływem powszechnej standaryzacji, bez odpowiednich środków i wydatków na konserwację. Tak więc w obliczu preferencji ilościowej nad jakościową problemy z naprawą i konserwacją są powszechne w budynkach sprzed transformacji. Bez względu na niedobory w faktycznym dostępie do mieszkań, podstawowych udogodnień oraz wielkości powierzchni użytkowej, odnotowuje się nie tylko sporą nadwyżkę popytową na lokale bezpieczne, jak również ukryty popyt na lokale o mniejszej standaryzacji i wyższej jakości użytych materiałów budowlanych.

Jednakże bardziej szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki jest brak sprawnego i efektywnego rynku najmu, który z pewnością jest czynnikiem hamującym mobilność siły roboczej. Skutkuje to w utrzymaniu dysproporcji w bezrobociu nie tylko wśród regionów, ale również wewnątrz nich. Lokale do wynajęcia udostępniane są przez samorządy i spółdzielnie, jednakże ich podaż jest niewystarczająca. Traci na tym również rynek prywatny, głównie z powodu złych regulacji chroniących najemców przed eksmisją i podwyżką czynszów (patrz Rozdział 4).

Starania o szybką poprawę infrastruktury transportowej

Lata niedoinwestowania w infrastrukturę spowodowały, że Polska odstaje od większości krajów OECD w ilości i jakości infrastruktury transportowej. Szybki rozwój gospodarczy, zwiększenie roli kraju jako ośrodka tranzytowego dla handlu pomiędzy Zachodem i Wschodem Europy spowodowało wzrost popytu w połowie lat 90. na odpowiedni transport długodystansowy. Dlatego duże inwestycje infrastrukturalne są konieczne aby Polska zwiększyła mobilność pracowników, poprawiła produktywność i w pełni skorzystała ze swego położenia geograficznego, włączając w to dostęp do Bałtyku. W tym kontekście ogromna liczba środków dostępnych w ramach unijnych funduszy strukturalnych i spójności prezentuje zarówno możliwości, jak i problemy. Skala środków przeznaczonych na okres 2007–13 wynosi średnio ok. 5% PKB w skali roku – niewątpliwie daje to sporą możliwość działania, szczególnie ze względu na fakt, iż Polska nigdy więcej nie będzie miała szansy na reformę swojego systemu w odmiennym kierunku niż ten, w jakim poszli jej zachodni sąsiedzi (z całym poleganiem na prywatnym transporcie samochodowym, który w rezultacie przyczynił się do problemu otyłości i zanieczyszczenia środowiska). Stanowi to również problem dlatego, że fundusze unijne przypisywane są do ścisłego przedziału czasowego, co wymaga, aby finansowane projekty były ukończone najpóźniej 2015 r. – po tej dacie pula środków będzie zamknięta. Po długim okresie przygotowań i implementacji szerokiego planu inwestycyjnego Polska musi nadrabiać zaległości, a co za tym idzie stawiać czoła ryzyku związanemu z większymi kosztami, szczególnie w obliczu niedoborów siły roboczej w budownictwie. W celu minimalizowania takiego ryzyka, należy skoncentrować się na kilku sprawach: system zamówień publicznych, otoczenie prawne związane z partnerstwem publiczno-prywatnym oraz zaprojektowanie efektywnego systemu opłat, w szczególności jeżeli chodzi o sieć dróg i kolei.

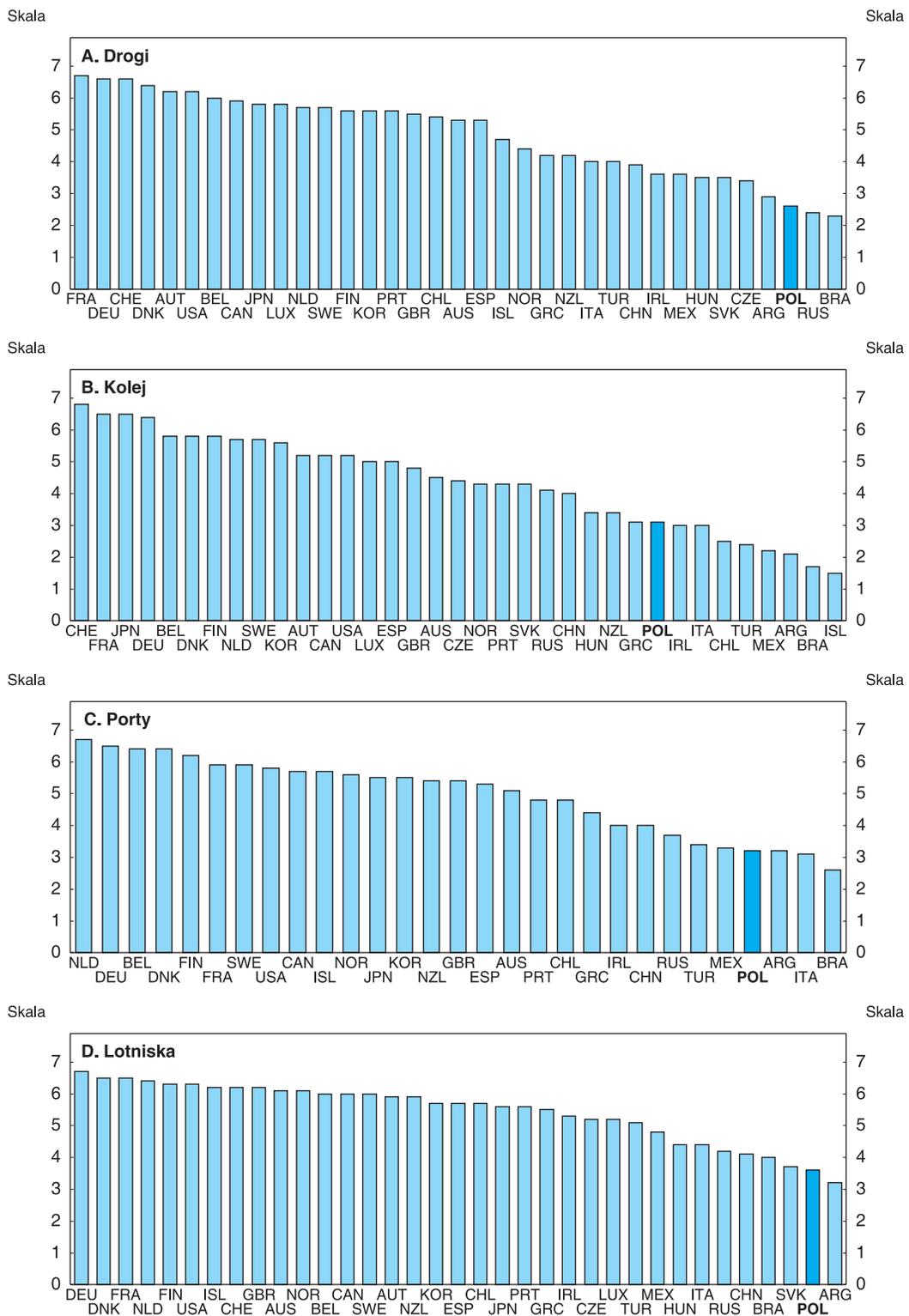
Doświadczenie ostatnich lat ukazuje trudność w absorpcji środków unijnych w sektorze transportowym. Na koniec 2006 r. wydatki wyniosły tylko 16% alokacji na lata 2004–06 – co stanowi najniższy odsetek ze wszystkich obszarów działań otrzymujących wsparcie finansowe UE. Pomimo początkowych planów wykorzystania 78% alokacji napotkano na liczne trudności w fazie implementacji związane ze słabym przygotowaniem ogólnym projektów, a dokładniej brakiem terenów, brakiem współfinansowania, w kwestiach technicznych, środowiskowych oraz dokumen-

tacji przetargowej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006). Inne trudności, które mogą być z tym związane to: zbyt silna centralizacja systemu finansowania, przesadna ostrożność i formalizm niejednokrotnie bardziej restrykcyjny od prawa wspólnotowego; niedoszacowanie potrzeb kadrowych w administracji i w końcu brak odpowiedniej wiedzy i doświadczenia beneficjentów w stosunku do nowych regulacji. Inne państwa UE robią postępy w absorpcji funduszy, a mimo to mają podobne trudności, co sprawia, że Polska nie stoi na pozycji outsidera w tej kwestii. Rzeczywiście według stanu na październik 2007 r., z odsetkiem wydatkowanych środków wielkości 53,6% (dla wszystkich programów), Polska plasowała się na piątym miejscu wśród dziesięciu państw. Potencjał absorpcyjny w transporcie również się powiększył w porównaniu z 2006 r., gdyż do końca 2007 r. wydatkowano prawie połowę alokacji, i bardzo prawdopodobne, że będzie dalej rósł dzięki „nauce przez praktykę”. Proces nauki i wyciągania wniosków powinien być jednak przyspieszony – nie tylko ze względu na dużo wyższą kwotę środków na lata 2007–13.

Mimo że potrzeby inwestycyjne różnią się w zależności od środka transportu, to wszystkie sektory transportowe odstają od czołówki (Wykres 1.13). W przypadku istniejących dróg, problem stanowi niski standard techniczny, niewystarczająca konserwacja, a przede wszystkim zbyt mało tras o dużej pojemności. Od połowy lat 90., udział dróg w ogólnej liczbie transportu produktów potroił się głównie kosztem transportu morskiego. W połączeniu ze słabą podażą autostrad, spowodowało to chroniczne korki i szybszą deprecjację stanu sieci, jak również dramatyczne pogorszenie bezpieczeństwa biorąc pod uwagę liczbę wypadków i zgonów związanych z ruchem drogowym¹⁰. W przypadku linii kolejowych, pomimo iż sieć jest trzecią co do wielkości w Europie, problemem jest przestarzały tabor i wyposażenie. Jakość techniczna infrastruktury często odbiega od norm bezpieczeństwa (tylko 30% sieci jest dobrej jakości, przez co wymaga tylko prac konserwacyjnych), a większość taboru jest zużyta i stara. To powoduje istotne ograniczenia w prędkości ruchu: maksymalnie dozwolona prędkość na 40% długości tras to 80 km/h.

Najważniejszym wyzwaniem dla transportu morskiego jest poprawa konkurencyjności największych portów na Bałtyku, w szczególności w porównaniu z Niemcami. *Po pierwsze*, infrastruktura portowa jest przestarzała: udział starego zasobu kapitału jest bardzo duży (od 40 do 70%). *Po drugie*, dostęp do portów zarówno drogą morską, jak i lądową pozostawia wiele do życzenia. Brak odpowiedniej infrastruktury drogowej i kolejowej bardzo wydłuża czas dostawy, podnosi koszty transportu i ogranicza spektrum potencjalnych usług przewozowych. *Po trzecie*, nowoczesna infrastruktura portowa jest niedorozwinięta, w szczególności w obszarze specjalnych terminali służących do transportu kontenerów. Ponadto jakość i szybkość usług transportowo-przewozowych znacznie odstaje od standardów międzynarodowych. Efektywność kontroli wyspecjalizowanych agencji (cło, straż graniczna, inspekcja sanitarna) jest niska, a procedury uciążliwe, co jeszcze bardziej obniża poziom konkurencyjności usług portowych. W końcu transport lotniczy czekają równie trudne wyzwania, gdyż Polska ze swoją słabą infrastrukturą lotniczą plasuje się na ostatnim miejscu wśród krajów OECD. Istnieje potrzeba budowy nowych i poszerzenie istniejących terminali pasażerskich, pasów startowych i ogólnej infrastruktury lotniskowej. Kolejny priorytet związany jest z rozwojem szybkich i wydajnych połączeń kolejowych i drogowych pomiędzy lotniskami a największymi aglomeracjami miejskimi, gdyż w większości pozostają one w kiepskim stanie. Lotnisko w Warszawie stoi w obliczu coraz większego ruchu pasażerskiego a budowa nowej infrastruktury jest absolutnie konieczna. Ponadto dalsza ekspansja portów regionalnych również wymaga zwiększenia nakładów.

Wykres 1.13. Jakość infrastruktury transportowej¹



1. Skala od 1 (niedorozwinięta) do 7 (wysoka i efektywna o standardzie światowym).

Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne (2007), raport *Globalna Konkurencyjność 2007–08*.

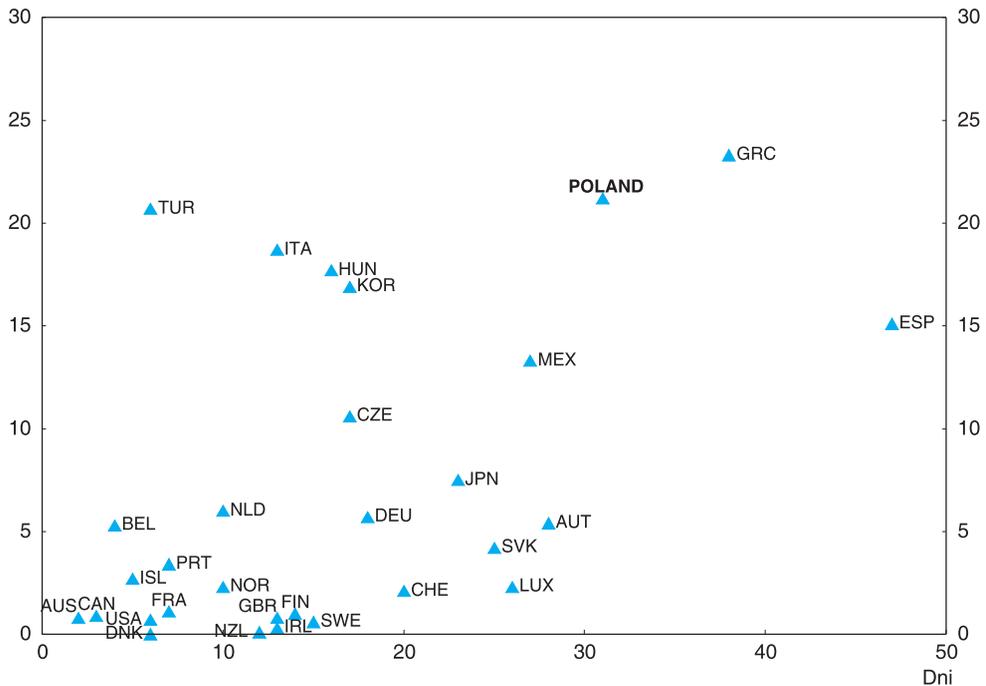
Wzrost produktywności zwalnia, a konkurencja pozostaje na niskim poziomie

Chociaż luka produktywności Polski z początku dekady stale się zmniejsza w porównaniu z państwami wiodącymi, to dynamika tego procesu spowolniła (patrz Tabela 1.1 powyżej). Jednakże przepaść dzieląca Polskę od innych krajów jest nadal spora i możliwości, jakie daje akcesja do UE, powinny pomóc w utrzymaniu tempa wzrostu produktywności. Kilka czynników miało wpływ na spowolnienie. Jednym z powodów jest spadek bezrobocia, który włączył nisko wykwalifikowanych pracowników do siły roboczej. Równocześnie dobre wyniki finansowe firm w ostatnim czasie osłabiły chęć do wdrażania najnowszych technologii i sposobów zarządzania. Czynniki te dodatkowo wzmocniła słaba infrastruktura transportowa, w aspekcie wysokich kosztów obsługi rynków zagranicznych i ograniczenia możliwości firm do planowania produkcji i zasobów w najbardziej efektywny sposób. Ponadto spore zdobycze na polu produktywności końca lat 90. i początku obecnej dekady były po części rezultatem restrukturyzacji przemysłu, wynikającej z prywatyzacji i realokacji sektorowej. Ostatni z omawianych procesów przebiegał wolniej w ostatnich latach. Na przykład udział siły roboczej zatrudnionej w niskoproduktywnym sektorze rolnym nie zmniejsza się w ogóle, pomimo boomu w innych częściach gospodarki. W ostatecznym rozrachunku należy rozpatrzyć wzmocnienie zachęt do zwiększenia produktywności przedsiębiorstw oraz poszukiwania przez nie nowych możliwości produkcyjnych.

Ostatni *Przegląd* badał rolę barier regulacyjnych dla konkurencyjności, które osłabiają przedsiębiorczość i innowacje. Pomimo znacznego postępu pod koniec lat 90. w likwidowaniu barier prawnych dla konkurencji, ogólna regulacja rynku produktów pozostaje relatywnie restrykcyjna. Najważniejsze czynniki mające wpływ na taki stan rzeczy to przewaga własności publicznej w niektórych sektorach oraz obciążenia administracyjne dla nowych i istniejących firm. Na przykład biorąc pod uwagę ostatecznie dane z raportu Banku Światowego, *Doing Business*, liczba procedur oraz długość czasu wymaganego na założenie firmy jest nadal bardzo wysoka w porównaniu z innymi krajami OECD (Wykres 1.14). Ponadto dla istniejących firm, koszty wypełniania zobowiązań narzuconych przez prawo w szczególności w obszarze podatków, są bardzo wysokie – co szczegółowo omawia Rozdział 3. W kwestii własności publicznej, dwa najważniejsze problemy podkreślone w ostatnim *Przeglądzie* nadal pozostają aktualne. Pierwszym problemem jest słabe tempo prywatyzacji, nawet w przypadku kiedy liczba spółek kontrolowanych przez sektor publiczny jest stosunkowo duża. Druga kwestia to ograniczenia dla potencjalnego nabywcy w obszarze zmian, restrukturyzacji i reorganizacji sprywatyzowanych przedsiębiorstw narzucone przez zbyt wygórowane gwarancje zatrudnienia i pakietów socjalnych wynegocjowane w procesie prywatyzacyjnym. Utrzymanie kontroli właścicielskiej w zbyt wielu spółkach poprzez udziały/akcje o specjalnych uprawnieniach tylko zwiększa skalę problemu. Mimo wyżej wymienionych kwestii, w ostatnich latach Polsce udało się utrzymać dynamikę przyciągania nowych inwestycji.

W latach 2006–07 tempo prywatyzacji było powolne. Dziewięć przedsiębiorstw państwowych zostało sprywatyzowanych w 2006 r., a kolejne sześć zostało częściowo otwartych na własność prywatną. Statystyka wygląda nieco lepiej, jeżeli chodzi o 2007 r. – 12 sprywatyzowanych przedsiębiorstw, a kolejnych 60 zostało udostępnionych prywatnym inwestorom¹¹. Aby spojrzeć na powyższe dane z innej perspektywy, należy pamiętać, że liczba przedsiębiorstw stanowiących własność państwową (w połowie bądź w całości) wynosi grubo ponad 1 tys. Jednocześnie projekty prywatyzacyjne w sektorze dostaw energii zostały opóźnione, a dwie duże firmy w sektorze ubezpieczeń i bankowości nadal pozostają pod kontrolą państwa. Obecny rząd przygotował ambitny plan przyspieszenia prywatyzacji w nadchodzących latach – planowana prywatyzacja ma

Wykres I.14. Wskaźniki rozpoczęcia działalności gospodarczej

Koszt jako odsetek DNB *per capita*Źródło: Bank Światowy (2007), raport *Doing Business*.

objąć 740 spółek skarbu państwa w latach 2008–I 1, włączając w to firmy z sektora finansowego. Spodziewane przychody z tego tytułu szacowane są na 30 miliardów złotych (lub ok. 2,6% PKB). W kwestii barier regulacyjnych dla przedsiębiorczości, poprzednie władze zaproponowały nowe rozwiązania mające na celu uproszczenie zakładania nowych firm, które prowadziłyby do skrócenia czasu tej procedury do trzech dni, jak również utworzenie nowego podmiotu do prowadzenia wszystkich spraw związanych z podatkami. Pochodną tych planów miało być również wyeliminowane duplikowanie się kontroli skarbowych oraz harmonizacja decyzji różnych organów podatkowych. Jednakże propozycja ta nie została przyjęta przez sejm przed wyborami, a nowy rząd na razie nie przedstawił własnych planów w tym zakresie.

W obszarze konkurencyjności w sektorze energetycznym zanotowano postęp w usługach dostaw elektryczności, poprzez utworzenie czterech konkurujących ze sobą grup energetycznych, zastąpienie kontraktów długoterminowych i zaimplementowanie zasady dostępu stron trzecich zgodnie z dyrektywą UE 2003/55/EC. W ten sposób od lipca 2007 r. stosowanie tej zasady zostało rozszerzone na gospodarstwa domowe. Procedury pozwalające konsumentom na zmianę dostawcy zostały poprawione tak, aby umożliwiały rozwój konkurencji w sektorze detalicznym. Nadal jednak istnieje wiele przeszkód na drodze do dobrze funkcjonującego rynku zarówno na poziomie hurtowym, jak i detalicznym. W szczególności głównym celem dla rozdzielenia operatora systemów przesyłowych nie było zwiększenie efektywności, ale dostosowanie działań do obecnej struktury systemu produkcji energii i systemu przesyłowego, chociaż ta ostatnia jest raczej niewydajna (Komisja Europejska, 2007). Na poziomie detalicznym niedostateczny rozdział syste-

mu dystrybucji operatora (hurtowego) zwiększa ryzyko dyskryminacji na korzyść istniejącego dystrybutora (którzy częściowo połączony jest z dostawcą), a nie nowych podmiotów. Z drugiej strony warto wspomnieć, iż regulacja cen energii ma zostać zniesiona pod koniec bieżącego roku.

Polska odstaje jeszcze bardziej w kwestii rozwoju konkurencyjnego rynku gazowego. Przemysł gazowniczy jest nadal pod kontrolą monopolisty (PGNiG), a potencjalni zagraniczni gracze są blokowani przez prawo, które zmusza dostawców do utrzymania zapasów na terytorium Polski równemu 3% wolumenu rocznego importu¹². Ogólnie rzecz biorąc niezależność regulatora energii pozostaje słaba, a jego władza i/lub kompetencje niewystarczająco przejrzyste, aby w pełni wywiązywać się ze swojej roli. Autonomię regulatora dodatkowo osłabia ostania zmiana w prawie pozwalająca władzom na arbitralne ustalanie kadencji prezesa urzędu. Ogólny postęp w reformach rynku produktu i konwergencji strukturalnej oceniany jest jako słaby i połowiczny, szczególnie w ostatnich dwóch latach (patrz Aneks I.A1 dotyczący postępu w reformach). W pewnym stopniu na tempo reform miała wpływ zmiana władzy w 2007 r., co spowodowało, iż spora część propozycji legislacyjnych została nierozpatrzone przed rozwiązaniem sejmiku.

Przypisy

1. Patrz Rozdział 3 w OECD (2006) zawierającego przegląd wybranych analiz empirycznych.
2. Wyliczenia na podstawie danych z roku 2000 wskazują, że odsetek pracowników pobierających minimalne wynagrodzenie kształtował się na poziomie ok. 18% dla młodzieży i 25% dla osób z wykształceniem mniejszym niż średnie. Ostatni wskaźnik wynosił więcej niż 30% dla czterech ze 165 województw.
3. Ten warunek jest konieczny, ale niewystarczający. Kolejnym koniecznym warunkiem jest, aby pracownicy nie postrzegali składników klina podatkowego jako opóźnionego świadczenia (i zgodnie z tym muszą negocjować tylko płacę netto a nie brutto).
4. Zgodnie z metodologią GUS bazującą na statystyce obrotów towarowych, szara strefa w Polsce jest szacowana na ok. 13–14% PKB, czyli ok. 150 mld PLN. Miary bazujące na danych z ubezpieczeń społecznych i rozliczeń podatkowych sugerują, że nieformalne zatrudnienie reprezentuje 5 do 10% siły roboczej (OECD, 2008). Jest to porównywalne z tym, co jest obserwowane w innych państwach Europy Centralnej, ale dużo niższe niż w Korei, Meksyku i Turcji.
5. Na przykład rezultaty przedstawione powyżej z OECD (2007) bazują na próbie wyłączonej Polskę. Dodatkowym powodem, dla którego należy zachować czujność jest fakt, iż szacowany współczynnik klina podatkowego z regresyjnego panelu bezrobocia może znacząco różnić się wśród podgrup poszczególnych krajów. Na przykład Daveri i Tabellini (2000) wskazują na największy wpływ w Europie kontynentalnej, ale mało znaczący w krajach nordyckich.
6. W tym badaniu nisko wykwalifikowani są zdefiniowani jako ci, którzy nie uzyskali wykształcenia średniego, natomiast wysoko wykwalifikowani.
7. Redukcja liczby beneficjentów programu emerytur inwalidzkich wynika częściowo również z faktu objęcia inwalidów powyżej w wieku emerytalnym przez standardowy program emerytalny.
8. Standardowa dewiacja regionalnych wskaźników bezrobocia spadła z 4,7% do 3,1% pomiędzy 2002 a 2007, współczynnik odchylenia nie zmienił się z poziomu 0,27 z powodu szybkiego spadku średniego wskaźnika bezrobocia.
9. Jest to również zgodne z ostatnią analizą mikro danych na temat statusu rynku pracy i charakterystyki migracji wewnętrznej w Polsce. Konkluzja była następująca: po kontroli czynników pierwotnych mobilności geograficznej takich jak wiek i poziom edukacji, nie ustanowiono dowodu powiązania między zatrudnieniem indywidualnym a prawdopodobieństwem przeprowadzki (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2007).
10. Śmiertelność w wypadkach samochodowych na 100 tys. mieszkańców wyniosła 13,7 osób w 2006 r., co jest 2,3 razy więcej niż najlepiej wypadające kraje UE; śmiertelność w wypadkach samochodowych na 100 wypadków jest również bardzo wysoka: 11,2 wypadków śmiertelnych, kiedy średnia EU wynosi 2,7 (Ministerstwo Transportu, 2007).
11. Wpływy z prywatyzacji wyniosły 1 mld zł (lub 0,1% PKB).
12. PGNiG, który obecnie posiada wszystkie pomieszczenia magazynujące na terytorium Polski i wykazuje brak dodatkowej powierzchni magazynującej dla operatorów zagranicznych. Tworzenie możliwości może potrwać kilka lat.

Bibliografia

- Bassanini A., Duval R. (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD Economics Department Working Paper, No. 486.
- Blanchard O. (1999), "European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions", Baffi Lecture, Rzym, styczeń.
- Daveri F., Tabellini G. (2000), "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", Economic Policy, No. 30.
- Góra M., Radziwiłł A., Sowa A., Walewski M. (2006), "Tax Wedge and Skills: Case of Poland in International Perspective", Centre for Social and Economic Research Report, No. 64.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007), Employment in Poland 2006: Productivity for Jobs, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu (2007), Program Budowy Dróg krajowych na lata 2008–2012, październik, Warszawa.
- OECD (2004), OECD Economic Survey: Poland, Paryż.
- OECD (2005), OECD Employment Outlook, Paryż.
- OECD (2006), OECD Employment Outlook, Paryż.
- OECD (2007a), Going for Growth 2007, Paryż.
- OECD (2007b), OECD Employment Outlook, Paryż.
- OECD (2008), OECD Employment Outlook, Paryż.
- Zientara, P. (2007), "How Trade Union Are a Roadblock to Poland's Economic Renaissance", Economic Affairs, Vol. 25, No. 3.

Aneks 1.A1

Postępy w reformie strukturalnej

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

Rekomendacje	Działania podjęte od czasu poprzedniego <i>Przeglądu</i> (czerwiec 2006)
KONKURENCJA NA RYNKU PRODUKTÓW	
Przyspieszenie tempa prywatyzacji:	Prywatyzacja postępowała bardzo powoli, lecz rząd ogłosił plany sprywatyzowania ponad 740 przedsiębiorstw w latach 2008–11.
<ul style="list-style-type: none"> Likwidacja istniejącej wciąż państwowej kontroli nad przedsiębiorstwami sprawowanej poprzez udział mniejszościowy (w tym akcje specjalnego rodzaju) 	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> Powstrzymanie się od wprowadzania specjalnych warunków co do zatrudnienia i inwestycji przy zawieraniu umów prywatyzacyjnych 	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"> Górnictwo 	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> Elektryczność 	Pewien postęp. Powołano cztery konkurencyjne grupy, ułatwiono dostęp stron trzecich do klientów z grona gospodarstw domowych i przyznano możliwość zmiany dostawcy. Podjęto kroki w celu liberalizacji detalicznego rynku energii elektrycznej, której wdrożenie jest spodziewane w 2009 roku.
<ul style="list-style-type: none"> Gaz 	Brak działań.
<ul style="list-style-type: none"> Telekomunikacja 	Dostęp do lokalnych sieci jest energiczniej forsowany przez sektorowego regulatora.
Stworzenie warunków sprzyjających działalności gospodarczej	
<ul style="list-style-type: none"> Stworzenie usług jednego okienka dla rozpoczynających działalność (<i>one-stop-shops</i>) 	Trwa dyskusja na temat tzw. „Pakietu Kluski”
<ul style="list-style-type: none"> Poprawa rejestracji gruntów 	W toku: opracowano system elektronicznej rejestracji, który stanie się w pełni operacyjny w 2009 roku.
<ul style="list-style-type: none"> Usprawnienie rynków kapitałowych 	Nadzór bankowy został przeniesiony z gestii banku centralnego do nowo powołanej Komisji Nadzoru Finansowego.
RYNKI PRACY	
Przeniesienie nacisku z biernego na proaktywne subsydiowanie dochodów	
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	Nie zweryfikowano dotychczas przyznanych rent, lecz zapewniono większą pomoc finansową dla firm, które zatrudniają niepełnosprawnych.
<ul style="list-style-type: none"> Zwiększyć skuteczność publicznych służb zatrudnienia 	Proces trwa: stworzono instrumenty pozwalające zatrzymać najlepszych pracowników w urzędach pracy. Ulepszono dostęp on-line do informacji na temat wolnych miejsc pracy.
<ul style="list-style-type: none"> Programy robót publicznych oraz politykę subsydiowania wynagrodzeń stopniowo zastępować strategiami aktywizacji osób niezatrudnionych. Rozwijać monitoring poszukiwania pracy. 	Osiągnięto postęp: dzięki funduszom unijnym wzmocniono indywidualizację wsparcia oraz uruchomiono programy aktywizacyjne dla młodzieży i osób przewlekle bezrobotnych.

Rekomendacje	Działania podjęte od czasu poprzedniego Przeglądu (czerwiec 2006)
Zwiększenie popytu na siłę roboczą	
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	<p>Brak działań. Wynagrodzenie minimalne zwiększyło się w 2008 roku o 20%, wzrastając z poziomu 39 do 43% średniej płacy.</p> <p>Brak działań.</p>
STABILNOŚĆ FISKALNA	
Przyjęcie średnioterminowych ram budżetowych z precyzyjnymi zapisami dotyczącymi wydatków.	Średnioterminowe ramy budżetowe określają deficyt budżetu państwa, ale bez celów dotyczących wydatków. Trwa proces wprowadzania budżetowania zadaniowego.
Dalsze zwiększanie roli koncepcji władzy centralnej podczas ustalania celów budżetowych.	Brak działań. Reguła budżetu na rok 2008 została ustalona na podstawie budżetu państwa.
Dokonywać oceny pomocy publicznej w sposób równie surowy, jak przydadku innych wydatków publicznych i eliminować jej nieskuteczne formy. Zredukować pomoc sektorową.	Pomoc sektorowa (zwłaszcza dla górnictwa węgla kamiennego i przemysłu stoczniowego) została znacząco zredukowana.
Ograniczyć dotacje na KRUS i zmierzać w kierunku połączenia go z systemem powszechnym	Brak działań.
POLITYKA MONETARNA	
Wprowadzenie ząebiających się terminów pełnienia funkcji członków Rady Polityki Pieniężnej w celu zapewnienia ciągłości polityki pieniężnej.	Brak działań.
Szersze rozpowszechnianie statystyk dot. bazowej inflacji oraz szczegółów CPI.	Wykonano. Raporty banku centralnego nt. inflacji zawierają wszechstronne analizy rozmaitych wskaźników.
Kontynuacja dialogu i współpracy pomiędzy władzami monetarnymi a rządem w celu wprowadzenia euro.	Osiągnięto postęp: Prezes NBP i Minister Finansów regularnie się spotykają.
ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ	
Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.	Niewystarczające działania: Komisja Europejska zażądała redukcji limitu emisji CO ₂ o 26,7% w porównaniu z limitem, o który wystąpiła Polska na lata 2008–2012, sprawę przekazano do rozpatrzenia Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości.
SŁUŻBA ZDROWIA	
Kontynuacja reformy służby zdrowia i usprawnienie zarządzania finansami szpitali.	Trwa dyskusja nad usprawnieniem zarządzania szpitalami.
EDUKACJA	
Rozszerzyć świadczenie usług bezpłatnej edukacji przedszkolnej w wieku 3–5 lat, w szczególności na obszarach ubogich i wiejskich.	Brak działań.
Ukierunkować publiczne świadczenie usług edukacyjnych dla dorosłych na poprawę wyników rynku pracy.	Podjęto pewne działania: opracowano strategię kształcenia ustawicznego, mającą na celu stworzenie systemu ustawicznego podnoszenia kwalifikacji.
Wykorzystywać analizy dotyczące wyników edukacyjnych i rynku pracy w celu zrównoważenia podaży edukacji ogólnej i zawodowej. Wypracować lepszą koordynację kierunków polityki w zakresie rynku pracy i edukacji, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.	Rozwój krajowych standardów odnośnie do kwalifikacji zawodowych i pakietów edukacyjnych dla programów modułowego nauczania.
Zreformować system kredytów studenckich, by umożliwić ich spłatę za pośrednictwem systemu podatku dochodowego, gdy absolwenci znajdują już pracę.	Brak działań.
Wzmocnić proces oceny jakości szkół wyższych realizowany przez Państwową Komisję Akredytacyjną. Zapewnić aby w szkolnictwie wyższym struktura kariery zawodowej była oparta na zasadach otwartej konkurencji i jasnym kryteriach awansu zawodowego.	Brak działań w konkretnych punktach, lecz planuje się wprowadzenie poprawek do ustawy o szkolnictwie wyższym, które zwiększą powiązania na linii nauka-biznes.
Rozważyć wprowadzenie w publicznych SW związanego z kosztami czesnego dla wszystkich studentów.	Brak działań.
Nie dopuścić do tego, by kwestie ochrony zatrudnienia wynikające z Karty Nauczyciela uniemożliwiły restrukturyzację wymaganą w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi. Wprowadzić możliwość zwiększania wynagrodzeń nauczycielskich, dzięki której nauczyciele będą mogli otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie powiązane z wynikami pracy i nauczaniem przedmiotów, w których występują niedobory nauczycieli.	Trwa dyskusja nad reformą Karty Nauczyciela.

Rozdział 2

Polityka monetarna i fiskalna mająca zapobiec przegrzaniu gospodarki

W ostatnich dwóch latach w Polsce miało miejsce znaczne przyspieszenie aktywności gospodarczej. By zapewnić trwałość wzrostu gospodarczego, zarówno polityka fiskalna, jak i monetarna uległy zacieśnieniu w 2007 r. Jednakże pomimo niepewnych perspektyw gospodarczych otoczenia zewnętrznego, oczywista pozostaje potrzeba dalszego dostosowania zarówno polityki monetarnej, jak i fiskalnej, by zapobiec przegrzaniu gospodarki. Choć szybki wzrost inflacji CPI – znacznie powyżej celu inflacyjnego NBP na poziomie 2,5% – był, podobnie jak w innych krajach, głównie efektem szoków zewnętrznych, jej perspektywy może dodatkowo pogorszyć silny wzrost presji płacowej. Niepowstrzymanie presji inflacyjnej mogłoby negatywnie wpłynąć na z trudem wypracowaną wiarygodność polityki pieniężnej i zwiększyć koszt osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen w średnim okresie. Opóźniona reakcja władz monetarnych mogłaby zwiększyć przyszłe koszty dostosowań wyrażone zmianami aktywności gospodarczej i zatrudnienia oraz uniemożliwić osiągnięcie ostatecznego celu, jakim jest przyjęcie euro. Zacieśnienie polityki pieniężnej jest zatem potrzebne, aby skierować gospodarkę na ścieżkę wzrostu charakteryzującego się stabilną, niską inflacją, wspieraną przez dalszą aprecjację waluty. Polityka monetarna nie może jednak ponosić całej odpowiedzialności za stabilizację gospodarki. Znaczne ograniczenie wydatków publicznych mogłoby w dużym stopniu doprowadzić do polepszenia „policy mix”.

Silne przyspieszenie aktywności gospodarczej i inflacji

W ciągu ostatnich dwóch lat miało miejsce znaczne przyspieszenie aktywności gospodarczej w Polsce, mające swe źródło w szybko rosnącym popycie wewnętrznym. PKB wzrastał w tempie ponad 6% rocznie zarówno w roku 2006, jak i 2007 (Tabela 2.1). Tempo to było znacznie wyższe od tego zanotowanego w państwach strefy euro i na Węgrzech, porównywalne z Czechami, jednakże niższe niż na Słowacji. Wzrost gospodarczy napędzały przede wszystkim nakłady brutto na środki trwałe. Inwestycje zwiększyły się o ok. 20% w 2007 r. dzięki solidnym perspektywom gospodarczym, wysokim bezpośrednim inwestycjom zagranicznym, rosnącym środkom z funduszy unijnych na współfinansowanie wydatków na infrastrukturę publiczną, niższymi stopami procentowymi i większej dostępności kredytów bankowych. Chociaż konsumpcja prywatna nie wyprzedziła dynamiki PKB w 2006 i 2007 r., to, pobudzana szybkim wzrostem płac, wzrostem zatrudnienia i zwiększonymi transferami pieniężnymi od Polaków pracujących za granicą, również stanowiła podstawę wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony (i w przeciwieństwie do 2005 r.), eksport netto miał rosnący ujemny wkład do wzrostu gospodarczego w wysokości ok. -1,0% PKB w 2006 r. i -2,0% PKB w 2007 r., chociaż zarówno eksport, jak i import wzrastały w szybkim tempie. Tempo wzrostu eksportu i importu osiągnęło cykliczny szczyt o wartości ponad 20% na początku 2006 r., a następnie stopniowo spadało do blisko 8% w ostatnim kwartale 2007 r.

Tabela 2.1. Bieżące trendy i perspektywy
Zmiana rok do roku, wolumin

	Średnia 1998–2007	2003	2004	2005	2006	2007 ¹	2008 ¹	2009 ¹
Konsumpcja prywatna	3,6	1,9	4,3	2,0	4,8	5,2	6,1	5,7
Konsumpcja rządowa	2,2	4,9	3,1	5,2	5,8	5,8	6,1	3,0
Inwestycje w środki trwałe brutto	-1,9	-0,1	6,4	6,5	15,6	19,3	16,5	11,3
Finalny popyt krajowy	2,2	2,1	4,4	3,4	7,0	8,1	8,4	6,5
Całość popytu krajowego	2,0	2,7	6,0	2,4	7,3	8,3	8,5	6,4
Eksport towarów i usług	6,7	14,2	14,0	8,0	14,6	8,5	9,6	8,0
Import towarów i usług	3,3	9,3	15,2	4,7	17,4	12,3	15,4	11,1
Bilans zagraniczny²	0,2	1,1	-0,8	1,1	-1,1	-1,7	-2,7	-1,6
PKB w cenach rynkowych	2,8	3,9	5,3	3,6	6,2	6,6	5,9	5,0
Ceny konsumenckie	7,3	0,7	3,5	2,1	1,0	2,5	4,5	5,5
Stopa bezrobocia	15,8	19,6	19,0	17,7	13,8	9,6	7,8	6,9
Bezrobocie – całość	-2,7	-1,2	1,3	2,3	3,4	4,4	2,5	1,5
Produktywność	5,7	5,1	4,0	1,3	2,8	2,1	3,4	3,5
Rachunek bieżący (% PKB)	-4,5	-2,1	-4,0	-1,2	-2,7	-3,7	-4,5	-5,6
Pożyczki netto (% PKB)	-3,9	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-2,6	-2,7

1. Baza danych Economic Outlook nr 83.

2. Wkład we wzrost woluminu PKB.

Źródło: OECD (2008).

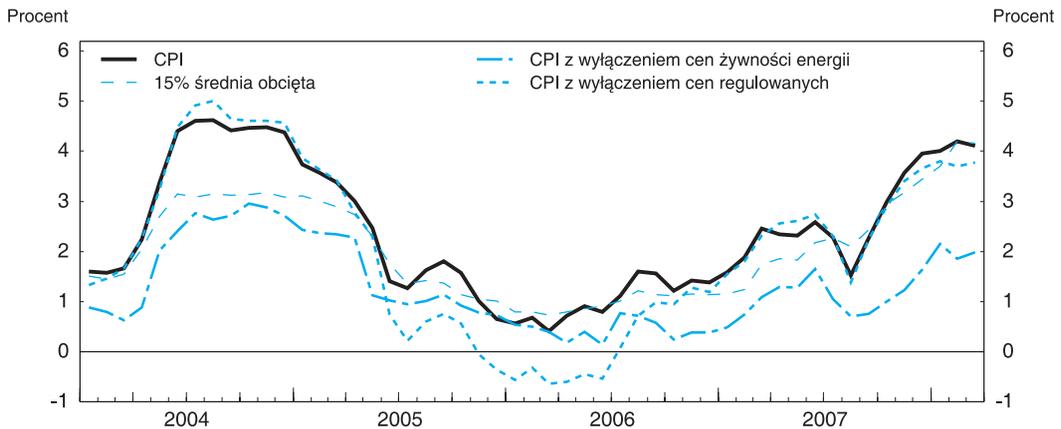
Pomimo znacznego spowolnienia w marcu (w pewnym stopniu spowodowanego efektem kalendaryzowym), średni wzrost produkcji przemysłowej i sprzedaży detalicznej w pierwszym kwartale 2008 r. sugeruje, iż aktywność gospodarcza pozostaje na dość wysokim poziomie.

Dynamika aktywności gospodarczej była wystarczająco wysoka, aby wpłynąć na dalsze obniżenie stopy bezrobocia z poziomu prawie 20% zanotowanego pięć lat temu. Tempo spadku stopy bezrobocia przyspieszyło, a standaryzowana stopa bezrobocia spadła do ok. 8,5% w ostatnim kwartale 2007 r.¹. Jednak spadkowi liczby bezrobotnych jedynie częściowo dorównywała ilość stworzonych miejsc pracy ze względu na zmniejszanie się siły roboczej. Wskaźnik aktywności zawodowej w dalszym ciągu systematycznie obniżał się, przyczyniając się do powstawania napięć na rynku pracy. Wynika to z kilku czynników strukturalnych, w tym z programów odejść na wcześniejszą emeryturę i specjalnego systemu emerytur rolniczych (patrz poniżej). Niestabilna emigracja, mająca miejsce od początku członkostwa Polski w UE, jest kolejnym istotnym elementem, chociaż trudno oszacować skalę tego zjawiska ze względu na trudności w jego pomiarze. Pod koniec 2006 r. liczba Polaków żyjących za granicą przez dłużej niż 2 miesiące szacowana była przez GUS na prawie 2 miliony osób; od maja 2004 80% do 90% emigrantów opuściło Polskę z powodów ekonomicznych (GUS, 2007). Tendencje w emigracji były bezpośrednio związane z szybkością i skalą otwierania się dla emigrantów z Polski rynków pracy krajów UE-15. Największy napływ emigrantów z Polski odnotowano w krajach, które całkowicie zniosły ograniczenia już w maju 2004 r. (wśród nich w Wielkiej Brytanii i Irlandii). W konsekwencji polska gospodarka odczuwa stały niedobór siły roboczej. Badania ankietowe banku centralnego potwierdzają, że wzrasta liczba przedsiębiorstw zgłaszających trudności z zatrudnianiem pracowników, zwłaszcza w budownictwie i przetwórstwie przemysłowym. Co ważne, niedobory siły roboczej dotyczą już nie tylko wykwalifikowanych, ale również niewykwalifikowanych pracowników.

W efekcie niezaspokojonego popytu na siłę roboczą, dotyczącego wiele sektorów i regionów (z powodu niskiej mobilności pracowników, patrz Rozdział 1), siła przetargowa pracowników wyraźnie się zwiększyła prowadząc do znacznego wzrostu płac nominalnych. Przeciętny wzrost płac zwiększył się z 5% w 2006 r. do ponad 8% w 2007 r., natomiast w sektorze przedsiębiorstw wyniósł prawie 10% w ostatnich kilku kwartałach. Jednakże wzrostowi płac nie towarzyszył podobny wzrost wydajności pracy, który zwolnił z 4–5% w 2002–04 do ok. 2% w 2007 r. W rezultacie, po spadku w latach 2002–2003 oraz powolnym wzroście w latach 2004–2006, dynamika jednostkowych kosztów pracy zwiększyła się do prawie 7% pod koniec 2007 r.

W kontekście korzystnej sytuacji makroekonomicznej zmiany inflacji w ciągu ostatnich dwóch lat były szczególnie interesujące. W rezultacie zdecydowanej reakcji banku centralnego na skok inflacji związany z akcesją Polski do UE, inflacja CPI spadła do 0,6% rok do roku w pierwszym kwartale 2006 r. – poniżej dopuszczalnego przedziału wahań Narodowego Banku Polskiego (NBP). Jednakże od tego czasu stopniowo narastała presja cenowa. Chociaż średnia wartość inflacji CPI w 2007 r. odpowiadała dokładnie oficjalnemu celowi inflacyjnemu o wartości 2,5% (+/-1%) – wynik ten nie odzwierciedlał trendu wzrostowego inflacji (Wykres 2.1). Inflacja CPI powróciła do dopuszczalnego przedziału wahań celu inflacyjnego NBP w styczniu 2007 r., osiągnęła cel w marcu i oscylowała wokół niego aż do września, przekroczyła górną granicę dopuszczalnego przedziału wahań w listopadzie i wzrosła do 4,1% w pierwszym kwartale 2008 r. Powodem przyspieszenia inflacji CPI na przełomie 2007 i 2008 roku był przede wszystkim duży wzrost cen żywności i energii na rynku międzynarodowym. Jednakże nastąpił również wzrost mierzonej przez OECD inflacji bazowej (CPI po wyłączeniu cen energii i żywności), aczkolwiek

Wykres 2.1. Miary inflacji cen konsumpcyjnych
Zmiany rok-do-roku

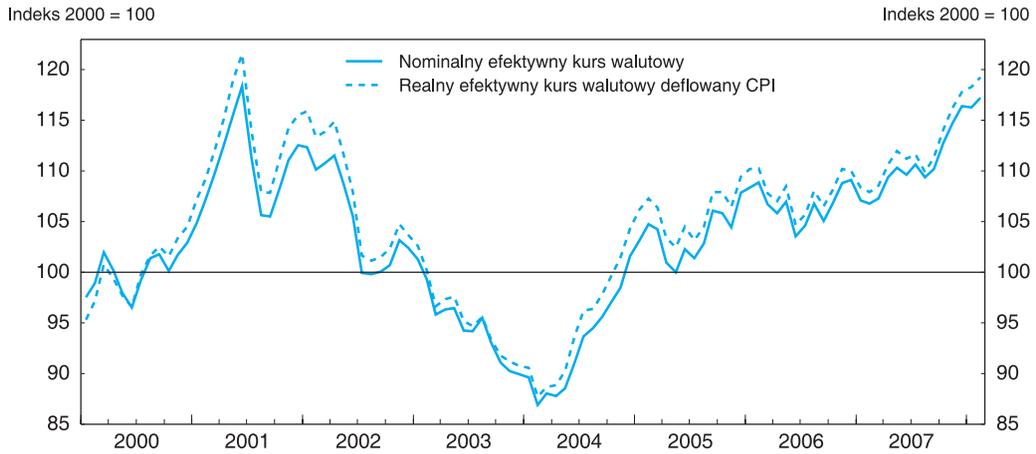


Źródło: Baza analityczna OECD; NBP i GUS.

wolniejszy, z 0,3% w drugim kwartale 2006 r. do średnio 1,1% w 2007 r., a następnie 2,0% w pierwszym kwartale 2008 r. Rozbieżność pomiędzy obiema miarami inflacji wynika nie tylko z nagłego wzrostu cen żywności i energii, ale również z ich dużego udziału w koszyku konsumpcyjnym gospodarstw domowych. Równocześnie inne statystyczne miary inflacji bazowej publikowane przez bank centralny bliższe są ścieżce inflacji CPI niż inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii. Podwyżki cen częściowo regulowanych (elektryczność, gaz, tytoń, ogrzewanie, wynajem, wywóz śmieci) również przyczyniły się na początku 2008 r. do przyspieszenia inflacji wraz z nasilającą się presją cenową w sektorze usług.

Zarówno nominalny, jak i realny efektywny kurs walutowy pozostawał w trendzie zwykłym przez ostatnich kilka lat (Wykres 2.2). Jednakże pod wpływem korzystnych perspektyw wzrostu gospodarczego, jak również oczekiwań na zwiększenie dysparytetu stóp procentowych i bardziej przychylnego nastawienia władz w kwestii przyjęcia euro, ostatnio nastąpiło silniejsze umocnienie złotego, podczas gdy realny efektywny kurs walutowy umacniał się w jeszcze szybszym tempie z powodu wzrostu różnicy w stopie inflacji pomiędzy Polską a jej partnerami handlowymi. W takiej sytuacji deficyt na rachunku obrotów bieżących powiększał się, osiągając poziom 3,7% PKB w 2007 r. (Wykres 2.3). Powodem było narastające ujemne saldo obrotów towarowych i dochodów, częściowo rekompensowane przez dodatnie salda usług i transferów bieżących, to ostatnie dzięki zarówno napływowi funduszy z UE, jak i przekazów pieniężnych od polskich emigrantów. Pomimo obniżenia się eksportu netto towarów i usług, Polska utrzymała swoje udziały na rynkach eksportowych. Reinwestowane zyski inwestorów zagranicznych przyczyniły się do pogorszenia salda dochodów. Ogólnie, według uczestników rynku (np. Bodys, 2008), pozycja zewnętrzna Polski była nadal dobrze finansowana pod koniec 2007 r., biorąc pod uwagę znaczną nadwyżkę wygenerowaną przez sumę rachunku bieżącego i kapitałowego, powiększoną przez napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Wykres 2.3).

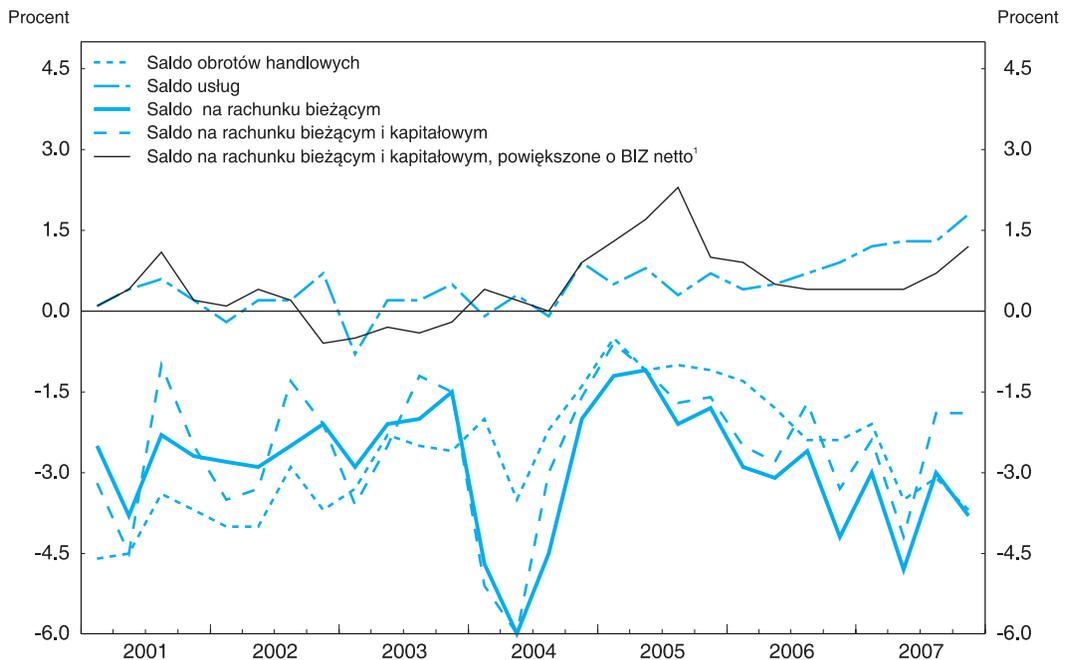
Wykres 2.2. Efektywny kurs walutowy



Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook No. 83.

Wykres 2.3. Bilans płatniczy

Jako odsetek PKB



1. Średnia ruchoma z czterech kwartałów.

Źródło: Baza danych Datastream.

Perspektywa silnego wzrostu i inflacji powyżej celu 2,5%

Według prognoz gospodarka w latach 2008–2009 będzie się rozwijać w szybkim, aczkolwiek, zwalniającym tempie. Przez większość tego okresu wzrost prawdopodobnie utrzyma się powyżej tempa potencjalnego, szacowanego przez OECD na poziomie 5,3% w 2008 i 5,1% w 2009 r. (patrz Tabela 2.1). Co ważne, luka PKB i luka bezrobocia będą znaczne, zbliżone do szacunków Narodowego Banku Polskiego (NBP, 2008c). Według szacunków OECD, luka PKB wyniesie ok. 2,5% potencjalnego PKB, a luka bezrobocia powyżej 4% w 2008 i 2009 r. Oczekuje się, że wydatki na konsumpcję indywidualną i inwestycje wyraźnie przyspieszą, zanim nastąpi ich spowolnienie w 2009 r. w wyniku zacieśnienia polityki pieniężnej. Wydatki gospodarstw domowych w dalszym ciągu będą napędzane przez rosnące zatrudnienie, silny wzrost płac, indeksację emerytur i rent oraz niższe podatki w 2009 r. Wyższe transfery funduszy unijnych, korzystne perspektywy gospodarcze, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wsparty procesem prywatyzacji oraz nadal dobra sytuacja finansowa przedsiębiorstw wspólnie przyczynią się do dwucyfrowego wzrostu inwestycji. Deficyt zewnętrzny będzie się zwiększał, ale nie powinno być trudności z jego finansowaniem przez napływ kapitału długoterminowego.

Chociaż znaczne podwyżki płac nie zostały przewidziane w budżecie państwa na rok 2008 (z wyjątkiem nauczycieli), presja płacowa w sektorze publicznym zwiększyła się, w szczególności wśród górników, pracowników służby zdrowia i celników, i istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia podobnych żądań u innych grup zawodowych w nadchodzących kwartałach. Scenariusz ten jest tym bardziej prawdopodobny, im bardziej zwiększają się różnice płac pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zabierając tym samym najlepiej wykwalifikowanych pracowników z sektora publicznego. Ponadto zwiększenie płacy minimalnej o 20% w styczniu 2008 r. może przełożyć się na całe spektrum płac. Według badań koniunktury przeprowadzonych przez NBP w drugim kwartale 2008 r. (NBP, 2008b), istotna presja płacowa utrzymuje się w sektorze przedsiębiorstw. Tym samym, ostatnie obniżki składki rentowej nie zredukowały żądań płacowych. Wydaje się, że stosunek płac do wydajności pracy dalej się pogorszył, chociaż nieco zmniejszył się niedobór siły roboczej, wyrażony poprzez odsetek przedsiębiorstw zgłaszających go jako barierę działalności (NBP, 2008b).

Spodziewane jest nasilenie się presji cenowej. Przy założeniu stałego kursu walutowego oraz ceny ropy powyżej 120 USD za baryłkę począwszy od II kwartału 2008 r., projekcja inflacji CPI kształtuje się na poziomie średnio 4,5% w 2008 r. oraz 5,5% w 2009 r. Ważnymi czynnikami oddziałującymi w kierunku wyższej inflacji są dalsze podwyżki cen (częściowo) regulowanych, wielkość krajowych zbiorów w latach 2008 i 2009 oraz prawdopodobieństwo wystąpienia efektów drugiej rundy wskutek przeniesienia się szoków cenowych żywności i energii do płac i cen. Istnieją jednak również elementy oddziałujące w kierunku inflacji niższej niż w projekcji, w tym głębsze spowolnienie w gospodarce światowej, a co za tym idzie większy, spowalniający wpływ na tempo wzrostu w Polsce, oraz dalsze umacnianie się złotówki.

Stopniowe choć niewystarczające zacieśnianie polityki monetarnej

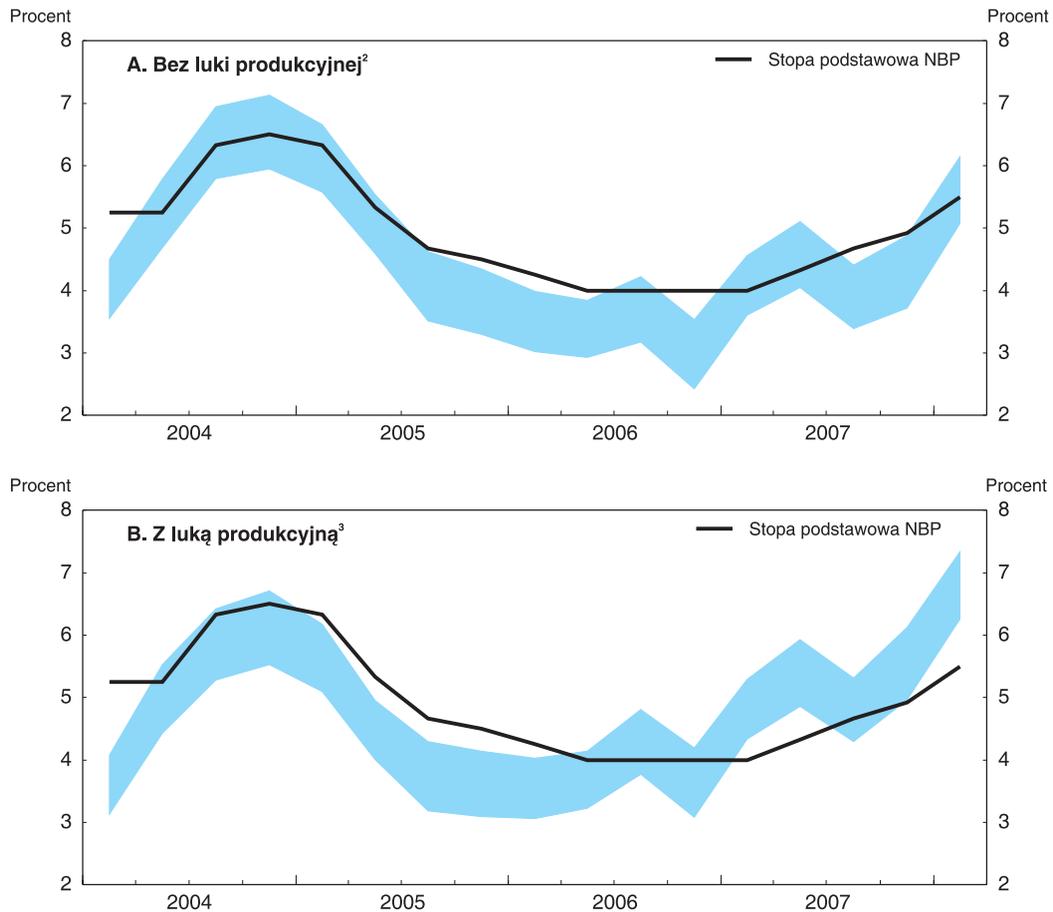
W obliczu wzrastającej inflacji Rada Polityki Pieniężnej rozpoczęła cykl zacieśniania polityki monetarnej w kwietniu 2007 r., po tym jak oficjalna stopa procentowa pozostawała na niezmiennym poziomie 4% przez nieco ponad rok. Choć do końca marca br. główna stopa procentowa została podniesiona siedmiokrotnie w sumie o 175 punktów bazowych, istnieją przesłanki, iż nie

była to wystarczająca odpowiedź na całą presję inflacyjną w gospodarce² i uzasadnione jest dalsze dostosowanie polityki pieniężnej. Chociaż wydaje się, że reakcja RPP na wzrost presji inflacyjnej (wyrażonej przez miarę inflacji bazowej OECD, wyłączając ceny żywności i energii) była adekwatna i nastąpiła we właściwym momencie, nie ma pewności, czy była to wystarczająca odpowiedź na nadmierny popyt na rynku pracy i rynku produktów oraz czy zdołała zapobiec ryzyku efektów drugiej rundy wynikających z przekroczenia przez inflację oficjalnego celu NBP.

Różne wskaźniki zdają się potwierdzać pogląd, iż restrykcyjne nastawienie polityki pieniężnej mogło być jeszcze bardziej zdecydowane. Ostatnie opracowania OECD badające stronę podażową polskiej gospodarki (Kierzenkowski i in., 2008) wskazują na to, iż PKB wzrastał niemalże nieprzerwanie wyraźnie powyżej tempa potencjalnego od 2003 r. Zjawisko to zachodziło pomimo faktu, iż według szacunków OECD potencjalne tempo wzrostu podlegało trendowi wzrostowemu od 3% w 2003 r. do 5,5% w 2007 r. – głównie dzięki spadkowi stopy bezrobocia strukturalnego. Według wyników tej analizy luka PKB i luka bezrobocia weszły w obszar nadmiernego popytu na przełomie lat 2005/2006 a średnia wartość w 2007 r. wyniosła odpowiednio 1,8% i 5,2%. Oczywiście szacunki luki PKB obarczone są niepewnością, tym bardziej że mogą się różnić w zależności od odporności zastosowanej metody (funkcja produkcji vs. filtr Hodricka-Prescotta), z czego wynikać mogą różnice dotyczące wartości i znaku oszacowań. Warto jednak zauważyć, że niezależnie od kwestii wiarygodności oszacowań, wszystkie dostępne szacunki luki produkcyjnej przygotowane przez organizacje międzynarodowe i Ministerstwo Finansów wskazywały na wyraźne napięcia na rynku produktów w 2007 r. w porównaniu z 2006 r. i wszystkie z wyjątkiem jednego pokazywały wyraźnie dodatnią lukę PKB w 2007 r.³.

Prosta reguła Taylora, bazująca na założeniach empirycznych NBP co do „naturalnej” realnej stopy procentowej w wysokości 4% (Fic i in., 2005) oraz na badaniach wpływu zmian kursu walutowego na inflację (efekt *pass-through*) (Grabek i in., 2008) dają pełniejszy obraz sposobu prowadzenia polityki monetarnej w ostatnim czasie. Tak jak w przypadku luki produkcyjnej, założenia odnośnie naturalnej realnej stopy procentowej (stopy stabilizującej inflację) oraz efektu *pass-through* (patrz poniżej) mają fundamentalne znaczenie. Brzoza-Brzezina (2006) szacuje realną naturalną stopę procentową na poziomie 4,6–5,0% w latach 1998–2003. Od tego czasu wiele czynników mogło wpłynąć zarówno na obniżenie się (np. spowolnienie postępu technicznego, implikujące niższy krańcowy produkt kapitału) jak i wzrost (np. wzrost niepewności związanej z rosnącymi oczekiwaniami inflacyjnymi) wartości tej stopy. Według nowszych szacunków wskaźnik ten kształtował się na poziomie 3,2–3,9% pod koniec 2006 r. (BPH, 2007) i 4,5–4,9% w 2007 r. (Bodys, 2007; Merrill Lynch, 2008). W tej sytuacji zakładana wartość 4% uzyskana przez Fic i in. (2008) wydaje się rozsądna jako zbliżona do średniej szacunków uczestników rynku.

Uwzględniając powyższe założenia oraz fakt, iż niektóre składniki koszyka CPI są poza kontrolą władz monetarnych, reguła Taylora wskazuje na to, że najwyraźniej stopa podstawowa została tak ustalona, by stabilizować *inflację bazową* na poziomie odpowiadającym celowi inflacyjnemu NBP (patrz Wykres 2.4, Panel A). Na pierwszy rzut oka taka strategia wydaje się słuszna, biorąc pod uwagę, że przekroczenie celu inflacyjnego przez inflację CPI było spowodowane w dużej mierze przez skokowy wzrost cen żywności i energii, tj. czynniki globalne będące poza wpływem polityki monetarnej. Jednakże duża zgodność pomiędzy główną stopą NBP i stopą wynikającą z reguły Taylora uzyskiwana jest tylko przy założeniu zerowej luki PKB. Innymi słowy, jeżeli rzeczywiście ma miejsce taka sytuacja, to albo stabilizacja produkcji nie oddziałuje znacząco na reakcję RPP lub też RPP wydaje się podchodzić z rezerwą do tej miary (przygotowywanej przez

Wykres 2.4. Reguła Taylora¹

1. Pierwszy kwartał 2008 r. obliczony jest na podstawie projekcji luki produkcyjnej na poziomie 2,4% potencjalnego PKB. Wartość parametru przy nominalnym rzeczywistym kursie walutowym została zaczerpnięta z Grabek i in. (2008) i odzwierciedla transmisję kursu walutowego do inflacji CPI przez cztery kwartały, bez wliczania wpływu szoku naftowego na podaż i popyt.
2. Reguła Taylora w Panelu A jest zdefiniowana jako $i = 4\% + PCORE_TAR + 1,5 \times (PCORE - 0,13 \times NEER - PCORE_TAR)$, gdzie PCORE to zmiana rok do roku CPI po wyłączeniu cen żywności i energii, PCORE_TAR roczny cel inflacyjny na poziomie $2,5\% \pm 1\%$, NEER to zmiana kwartalna nominalnego efektywnego kursu walutowego.
3. Reguła Taylora w Panelu B jest zdefiniowana jako $i = 4\% + PCORE_TAR + 1,5 \times (PCORE - 0,13 \times NEER - PCORE_TAR) + 0,5 \times GAP$, gdzie PCORE to zmiana rok do roku CPI po wyłączeniu ceny żywności i energii, PCORE_TAR roczny cel inflacyjny na poziomie $2,5\% \pm 1\%$, NEER to zmiana kwartalna nominalnego rzeczywistego kursu wymiany a GAP to luka produkcyjna.

Źródło: Obliczenia OECD na podstawie bazy danych Economic Outlook No. 83 oraz Eurostat.

pracowników banku) stopnia wykorzystania mocy wytwórczych, opartej na modelu ECMOD. Uwzględniając standardową wartość parametru dla luki produkcyjnej oraz szacunki OECD tego wskaźnika, reguła Taylora sugeruje (patrz Panel B), że istniała przestrzeń do dalszych obniżek stopy podstawowej w 2005 r., kiedy gospodarka ciągle zmagą się ze spowolnieniem gospodarczym, ale również, że polityka monetarna mogła być bardziej restrykcyjna w 2007 r. i na początku 2008 r. (biorąc pod uwagę wysoką dodatnią wartość luki produkcyjnej w tym okresie)⁴.

Chociaż trudno oszacować różne miary spowolnienia gospodarczego (luka PKB i luka bezrobocia), dostarczają one ważnych informacji o fazie cyklu, w której znajduje się gospodarka i przez to również o przyszłej presji inflacyjnej. W tym zakresie są powszechnie używane przez OECD do analizy największych gospodarek świata (patrz np. Cournède i in., 2005 oraz van den Noord

i André, 2007). W ostatnim ze wspomnianych artykułów autorzy badali reakcję inflacji bazowej w USA i strefie euro na światowe szoki naftowe począwszy od 1970 r. W swoich badaniach doszli oni do wniosku, iż inflacyjny wpływ szoku naftowego jest zwiększony, kiedy szok występuje w okresie lub blisko okresu szczytu cyklu koniunkturalnego na tyle, na ile w tym samym czasie firmom jest łatwiej przenieść wzrost kosztów na ceny. Zatem ostatnie wyższe ceny ropy mogłyby potencjalnie mieć większy wpływ na stopę inflacji w Polsce niż w podobnych, ale znajdujących się w różnych fazach cyklu koniunkturalnego krajach.

Istnieje wiele argumentów za i przeciw stosowaniu inflacji bazowej, a nie CPI jako celu inflacyjnego (NBP, 2008c). Koncentrowanie się na inflacji bazowej dostarcza sporo przydatnych informacji o bazowej presji inflacyjnej. W sytuacji ostatnich szoków podaźowych, miara inflacji CPI po wyłączeniu cen żywności i wszystkich cen energii jest szczególnie ważna i byłoby wskazane, aby NBP zaczął publikować taki wskaźnik. Biorąc pod uwagę, że niektóre składniki koszyka CPI pozostają poza kontrolą polityki pieniężnej, wskaźniki inflacji bazowej są cennym źródłem informacji, ponieważ mogą pomóc uniknąć błędów związanych z przejściowymi wahaniami inflacji CPI (Mishkin, 2007a). Te przejściowe fluktuacje mogą mieć różne źródła, ale będące ich skutkiem efekty pierwszej rundy są poza kontrolą banku centralnego, ponieważ mogą wynikać z krótkookresowych wahań niektórych składników, jednorazowych zmian cen względnych czy szoków podaźowych związanych ze zmianami cen żywności czy energii. Jednakże jeżeli negatywne szoki dotyczące składników wyłączonych z inflacji bazowej okazałyby się trwalsze, wtedy wyższe koszty prawdopodobnie spowodowałyby presję wzrostową na ceny składników ujętych w inflacji bazowej, w miarę jak przedsiębiorstwa będą przenosić wzrost kosztów produkcji na klientów. Bardziej ogólnie, inflacja CPI może obniżyć się do poziomu inflacji bazowej w przypadku przejściowych szoków lub też inflacja bazowa może zbliżyć się do inflacji CPI, jeżeli szoki okażą się trwalsze. Kierunek konwergencji obu wskaźników inflacji zależy nie tylko od trwałości szoków podaźowych, ale również w decydującym stopniu zależy od kształtowania się oczekiwań inflacyjnych. Jeżeli oczekiwania inflacyjne nie są mocno zakotwiczone na poziomie spójnym ze stabilnością cen, wyższe ceny żywności i energii mogą doprowadzić do wystąpienia efektów drugiej rundy, czyli wzrostu płac.

Jak wskazuje się w „Założeniach polityki pieniężnej na rok 2008” opublikowanych przez Narodowy Bank Polski (NBP, 2008), ryzyko wystąpienia efektów drugiej rundy jest dość wysokie w krajach o krótkiej historii niskiej inflacji. Pod tym względem Polska nie wydaje się być wyjątkiem. Cel inflacyjny NBP nie zapewnia nominalnej kotwicy stabilizującej oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych, które wydają się być bardzo silnie powiązane z bieżącym poziomem inflacji CPI (Łyziak i in., 2007; Grabek i in., 2008). W sytuacji silnego wzrostu cen żywności i energii mogłoby to wywołać efekty drugiej rundy z wyższymi żądaniami płacowymi w celu utrzymania siły nabywczej, co mogłoby doprowadzić do spirali cenowo-płacowej. W rezultacie inflacja bazowa mogłaby zbliżyć się do poziomu inflacji CPI. W przypadku utrwalenia się podwyższonych oczekiwań inflacyjnych, wzrósłby koszt trwałego obniżenia inflacji. Z szacunków OECD wynika, że wartość współczynnika poświęcenia (ang. *sacrifice ratio*) dla Polski jest porównywalna do tej dla gospodarek zaможnych. Według obliczeń OECD spadek inflacji w Polsce o 1 punkt procentowy w ciągu jednego roku odbywa się kosztem wzrostu stopy bezrobocia o ok. 1,7 punktu procentowego powyżej stopy bezrobocia strukturalnego, podczas gdy średnia dla krajów G-7 wynosi 1,9 punktu procentowego. Zgodnie z powyższym niezbędna jest przejrzysta komunikacja na temat zewnętrznego charakteru obecnych szoków cenowych, by uniknąć wspomnianej wyżej wymiennej zależności między inflacją a bezrobociem, jak również mocne zobowiązanie władz monetarnych

do sprowadzenia inflacji do celu w średnim okresie (patrz poniżej). Należy jednak pamiętać, iż sama komunikacja może nie wystarczyć i dlatego powinna zostać uzupełniona aktywniejszą polityką zmian stóp procentowych. Działania wyprzedzające, podjęte w ostatnich dwóch dekadach przez amerykański Bank Rezerwy Federalnej w celu przeciwdziałania inflacji i deflacji, doprowadziły do stabilnej, niskiej inflacji oraz do mocnego zakotwiczenia długookresowych oczekiwań inflacyjnych (Mishkin, 2007b). W przypadku Polski w ramach cyklu podwyżek stóp procentowych rozpoczętego w 2007 r. oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych na kolejnych 12 miesięcy, obliczane przez NBP, były stale wyższe od bieżącej inflacji od sierpnia 2007 r. Wskazuje to, iż w sytuacji oczekiwań inflacyjnych w niewystarczającym stopniu zakotwiczonych względem celu inflacyjnego i przewyższających bieżącą inflację, polityka pieniężna mogła być bardziej restrykcyjna, niż sugeruje to prosta reguła Taylora dla inflacji bazowej.

Aczkolwiek żadna reguła polityki monetarnej nie powinna być stosowana w sposób automatyczny, inne wskaźniki również sugerują, że potrzebne są dalsze dostosowania polityki pieniężnej, by zapobiec przegrzaniu gospodarki. *Po pierwsze*, choć konsumpcja indywidualna rosta wolniej niż PKB, różne wskaźniki zaufania konsumentów i producentów gwałtownie się poprawiły, osiągając w połowie 2007 r. nienotowane wcześniej poziomy. Tym samym wskaźnik wykorzystania mocy wytwórczych wzrastał nieprzerwanie i osiągnął rekordowy poziom pod koniec 2007 r. Silny wzrost inwestycji zwiększa poziom kapitału, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu produkcji potencjalnej, co powinno złagodzić presję inflacyjną w średnim okresie. Jednakże dodatkowe moce produkcyjne będą dostępne dopiero z pewnym opóźnieniem. Tak więc pomimo tego, że struktura wzrostu była bardzo korzystna, to w perspektywie krótkookresowej inwestycje w kapitał przyczyniały się do nadmiernego wzrostu popytu. *Po drugie*, wobec ciągłych niedoborów siły roboczej, jednostkowe koszty pracy znacznie przyspieszyły w 2007 r. W swoich komunikatach władze monetarne często odnosiły się do tego wskaźnika jako do głównego wskaźnika wyprzedzającego przyszłą presję cenową.

Jednak w momencie, gdy wzrost płac zaczął wyraźnie wyprzedzać wzrost wydajności pracy, nacisk w komentarzach RPP położony został na wysoką zyskowność sektora przedsiębiorstw, która do tej pory ograniczała wpływ rosnących kosztów na poziom inflacji. Ponadto, niedawne przyspieszenie wzrostu jednostkowych kosztów pracy może do pewnego stopnia odzwierciedlać nadrabianie straconego na początku dekady udziału płac w dochodzie. Jednakże ta pozytywna tendencja może szybko się zmienić, kiedy tylko skumulowany wzrost jednostkowych kosztów pracy przekroczy poziom, powyżej którego firmy rozpoczną podwyżki cen produktów. *Po trzecie*, roczna dynamika kredytów konsumpcyjnych gwałtownie przyspieszyła do ponad 30% w drugiej połowie 2007 i na początku 2008 r., ze średniego poziomu 6% w 2005 r. Tak szybki wzrost dotyczył nie tylko kredytów hipotecznych (patrz Rozdział 4), ale również większości innych form kredytu. Jednakże zjawisko to należy tłumaczyć ogólnie niskim poziomem rozwoju pośrednictwa finansowego w Polsce, co sprawia, że silny wzrost kredytu jest częścią procesu konwergencji. W tym kontekście, niektórzy członkowie RPP wyrazili niepokój, że wzrost dysparytetu stóp procentowych względem innych państw mógłby zachęcać do zadłużania się w obcej walucie kosztem złotego i tym samym zmniejszyć efektywność zacieśniania polityki monetarnej. Pogląd ten nie znajduje jednak potwierdzenia w danych. Podczas gdy udział kredytów złotych w całkowitej wartości kredytów udzielonych prywatnemu sektorowi niefinansowemu oscylował pomiędzy 70 i 75% od 2002 r., to od połowy 2006 r. znacznie wzrósł do 75% w ostatnim kwartale 2007 r. Było to prawdopodobnie równocześnie wynikiem wprowadzenia „Rekomendacji S”, która wyma-

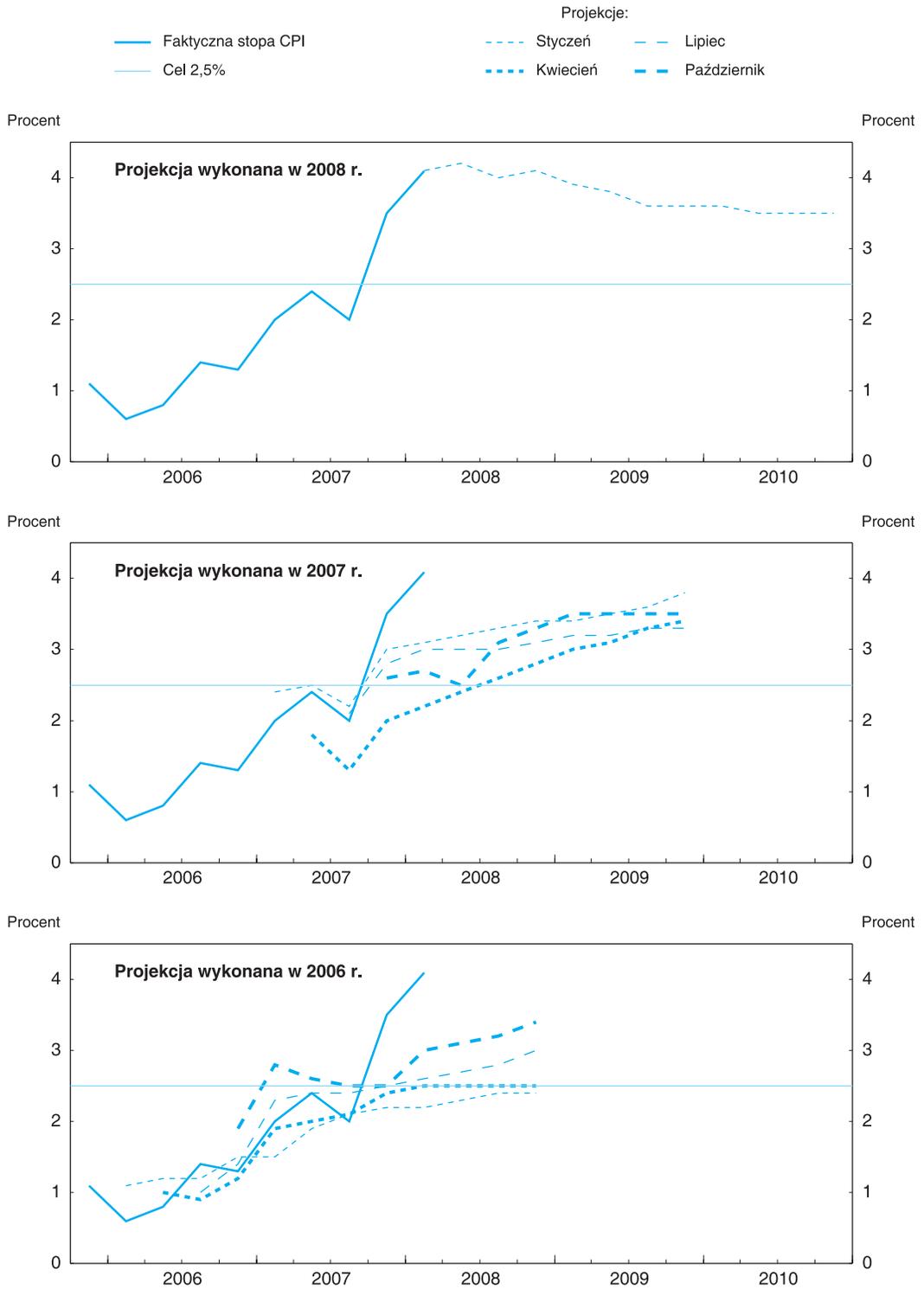
gała od banków zaostżenia polityki udzielania kredytów hipotecznych w ogóle, a zwłaszcza kredytów denominowanych w obcej walucie (głównie we franku szwajcarskim), ale również bardziej restrykcyjnego nastawienia w polityce monetarnej banku centralnego Szwajcarii (patrz Rozdział 4). *Po czwarte*, różnica pomiędzy wysokością głównej stopy NBP a wysokością głównej stopy Europejskiego Banku Centralnego (EBC) była niewielka w ostatnich kilku latach i dopiero niedawno wzrosła do 175 punktów bazowych. *Po piąte*, polityka fiskalna zapewniła gospodarce dodatkowy bodziec wzrostowy (patrz poniżej), którego wpływ powinien ujawnić się w pełni w 2008 r. pogarszając znacznie *policy mix*. Wreszcie „Raporty o Inflacji” NBP (w których przyjmowane jest założenie o stałych stopach procentowych) ukazują, że od lipca 2006 r. centralna projekcja inflacji na koniec okresu projekcji utrzymywała się systematycznie powyżej celu 2,5% oraz (od października 2006 r.) blisko górnej granicy dopuszczalnego przedziału wahań na poziomie 3,5% (Wykres 2.5).

Polityka monetarna w 2007 r. i na początku 2008 r. prowadzona była w obliczu ryzyka globalnego spowolnienia gospodarczego w wyniku kryzysu na rynkach finansowych. Jak do tej pory, Polska gospodarka bezpośrednio nie odczuła jego skutków, gdyż sektor bankowy nie był zaangażowany w działalność kredytową powiązaną z rynkiem kredytów hipotecznych w USA. Ponadto inwestorzy nie pokazali żadnych sygnałów pozbywania się aktywów rynków wschodzących. Polska waluta umacniała się więc dalej wskutek napływu kapitału zagranicznego oraz oznak zwiększonej gotowości polskich władz do wprowadzenia w Polsce euro. Co ważniejsze, biorąc pod uwagę relatywnie niski stopień otwarcia polskiej gospodarki na handel międzynarodowy, efekt ewentualnego spowolnienia gospodarczego u głównych partnerów handlowych (w szczególności w Niemczech) powinien być ograniczony. Potwierdza to fakt, iż główną siłą napędową rozwoju w latach 2006–2007 był popyt wewnętrzny, a znaczne inwestycje infrastrukturalne związane z absorpcją funduszy unijnych i organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. powinny pozytywnie wpłynąć na dynamikę inwestycji w nadchodzących latach (patrz Rozdział 5). Chociaż istnieje możliwość pojawienia się pośrednich negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego w Stanach Zjednoczonych, wynikających ze spadku zaufania wśród gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, do tej pory brak jest dowodów ich wystąpienia. Jedyną wyraźną oznaką wpływu kryzysu amerykańskiego na gospodarkę polską był spadek notowań giełdowych, gdzie wartość głównego indeksu WIG20 obniżyła się o 20%, jednak obecne poziomy indeksów znajdują się powyżej poziomów notowanych w połowie 2003 r. Ponadto efekt majątkowy dla konsumpcji prywatnej nie był do tej pory silny.

Ważnym argumentem przeciwko znacznym podwyżkom stóp procentowych jest to, że po obniżeniu się niekorzystnej dynamiki cen żywności zmniejszy się również inflacja CPI (po wygaśnięciu efektu statystycznego). Chociaż jest zbyt wczesnie, by ocenić, jak długo utrzyma się podwyższona dynamika cen żywności, jest ona skutkiem globalnych uwarunkowań gospodarczych związanych z rosnącym światowym popytem na żywność, zwrotem w kierunku upraw służących do produkcji biopaliw oraz występującą w wielu regionach suszą i istnieje niemałe ryzyko, że pierwsze dwie tendencje szybko nie zostaną odwrócone. W rezultacie, jeżeli wzrost cen żywności utrzyma się w dłuższej perspektywie, tak jak do tej pory miało to miejsce w przypadku cen energii, inflacja bazowa może być o wiele mniej właściwym wskaźnikiem obrazującym długookresowe tendencje zmian cen (patrz powyżej).

Rada Polityki Pieniężnej wskazała również na fakt, iż presja inflacyjna może zostać stłumiona przez globalizację i zwiększającą się konkurencję na rynkach towarów i usług podlegających mię-

Wykres 2.5. Projekcja inflacji NBP
Zmiany rok-do-roku



Źródło: Obliczenia OECD na podstawie bazy danych Economic Outlook No. 83 oraz Eurostat.

dzynarodowej wymianie handlowej. Pomimo tego, że większość polskiego importu pochodzi ze stosunkowo drogiej Europy, aniżeli z tanich Chin i Indii – zwiększająca się otwartość polskiej gospodarki wywiera presję na marże firm⁵. Zgodnie z wynikami uzyskanymi przez Allarda (2007) w latach 1996–2003 mogło to doprowadzić do zmniejszenia inflacji CPI o 0,5–1,0 punktu procentowego rocznie, dużo więcej niż w zaawansowanych gospodarkach OECD. Jednakże korzyści te mogły się w ostatnich latach zmniejszyć w stosunku do okresu przed akcesją do UE w 2004 r. Po znacznym wzroście w latach 2002–2004, wzrost relacji importu do PKB (ukazujący nasilanie się konkurencji) następował w 2007 r. jedynie w malejącym tempie. Chociaż złoty uległ nominalnej aprecjacji, która hamowała inflację, relatywnie niski stopień otwartości polskiej gospodarki (import towarów i usług stanowi tylko ok. 40% PKB, w przeciwieństwie do 94% na Słowacji czy 76% na Węgrzech) nie pozwala na tak silne oddziaływanie efektu *pass-through* jak w innych krajach regionu. Grabek i in. (2008) szacują wielkość tego efektu na 19% w horyzoncie czterech kwartałów i 21% w horyzoncie ośmiu kwartałów w okresie od roku 1998–1999 do roku 2007. Badanie to wskazuje również, że w okresie tym prawdopodobnie nastąpiło obniżenie się skali efektu *pass-through* o połowę w porównaniu z szacunkami dla lat 1997–2002.

Aprecjacja złotego przełożyła się na wzrost restrykcyjności polityki pieniężnej. Kiedy w drugiej połowie 2007 r. i na początku 2008 r. nastąpiło przyspieszenie procesu umacniania złotego, niektórzy członkowie RPP traktowali to jako czynnik zmniejszający przestrzeń do dalszych podwyżek stóp procentowych. Saldo obrotów towarowych i usług pogorszyło się z -0,4% PKB w 2005 r. do -2,4% PKB w 2007 r. Jednakże było to bardziej konsekwencją zróżnicowania tempa wzrostu dochodów a nie zmian cen względnych, biorąc pod uwagę, że eksport rósł w tempie zbliżonym do 8% (patrz Tabela 2.1). Do pewnego stopnia, realne umocnienie złotego może mieć podłoże w aprecjacji realnego kursu równowagi wskutek poprawy fundamentów gospodarki. Według obliczeń NBP w okresie od I kwartału 1997 r. do III kwartału 2007 r. kurs walutowy nie odchyłał się znacznie od swojej fundamentalnej wartości równowagi⁶. Chociaż aprecjacja długo-okresowa wynika po części z efektu Balassa-Samuelsona⁷, w większości realna aprecjacja dotyczy realnego kursu walutowego sektora handlowego⁸. Podczas gdy tradycyjnie realną aprecjację kursu wymiany sektora handlowego uważa się za utratę konkurencyjności, to taką aprecjację można czasami traktować jako zjawisko charakterystyczne dla stanu równowagi. Na przykład większe zróżnicowanie inflacji dóbr handlowych może wypływać z poprawy ich jakości w miarę wzrostu wartości dodanej w Polsce. Spowodowałoby to zawyżenie oficjalnych statystyk dotyczących cen, sugerując tym samym, że polityka monetarna nie powinna być zacieśniana, jeżeli efekt ten jest dominujący⁹. Ponadto, jak wskazano powyżej, nominalna aprecjacja nie musi koniecznie skutkować krótkoterminową utratą udziałów w rynkach eksportowych, jeżeli wysokie marże działają jako bufor dla podwyżek cen (w walucie krajowej) i/lub elastyczność cenowa popytu na dobra eksportowane jest niska. Ponadto mocny kurs walutowy może wpłynąć korzystnie na sytuację eksporterów zadłużonych w walucie zagranicznej z powodu niższych (w walucie krajowej) kosztów obsługi zadłużenia (efekt bilansowy).

Dalsze usprawnienia w strategii komunikacji władz monetarnych

Wiarygodność projekcji inflacyjnej w systemie bezpośredniego celu inflacyjnego jest ważnym czynnikiem kształtującym oczekiwania cenowe i wpływającym ostatecznie na wiarygodność banku centralnego. Dlatego też konieczne jest, aby przedstawiciele banku należycie wspierali publikowane projekcje inflacyjne, zwłaszcza że są one nagłaśniane i przykuwają uwagę mediów¹⁰. Kolejna

kwestia dotyczy strategii komunikacji towarzyszącej publikacji „Raportów o Inflacji”. NBP wprowadził niedawno szereg cennych ulepszeń do raportów, w których zaczęto umieszczać informacje na temat szczegółów projekcji, nie tylko inflacji, ale także innych kluczowych zmiennych makroekonomicznych. Kolejne ulepszenia Raportów mogłyby polegać na publikowaniu projekcji uwzględniających najnowsze decyzje dotyczące stóp procentowych, choć wadą takiego rozwiązania byłoby opóźnienie terminu publikacji Raportów. NBP mógłby również rozważyć publikację projekcji inflacji przy założeniu zmiennych stóp procentowych. Cenna dla zakotwiczenia oczekiwań inflacyjnych byłaby również publikacja projekcji, uwzględniającej ścieżkę stóp procentowych, która sprowadzałaby inflację do celu NBP na końcu horyzontu projekcji, tak jak uczyniło to niedawno kilka banków centralnych państw OECD. Zaletą takiego rozwiązania byłoby również to, że potwierdzałoby to symetryczny charakter celu inflacyjnego i wzmocniłoby „zorientowany na przyszłość” charakter nastawienia polityki pieniężnej. Nie oznacza to, że RPP musiałaby ściśle i mechanicznie trzymać się publikowanej ścieżki stóp procentowych bez możliwości podjęcia działań dyskrecjonalnych, ale przynajmniej mogłaby w sposób obiektywny odnieść się do wszystkich nieoczekiwanych czynników, które sprawiły, że większość jej członków od tej ścieżki odstąpiła.

Narodowy Bank Polski wykonał spory krok naprzód, rozpoczynając w kwietniu 2007 r. publikację przebiegu dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych RPP i udostępniając tym samym ważne dla uczestników rynku informacje o poglądach i czynnikach analizowanych przez RPP. Ponadto zmiany wprowadzone w „Raportach o Inflacji” – w szczególności wszechstronna analiza wskaźników inflacji – są kolejnym krokiem w dobrym kierunku i stanowią uzupełnienie polityki monetarnej. Jednakże zanotowano pod tym względem również kilka „kroków w tył”. W maju 2007 r. powołano Radę Naukową, nowe ciało doradcze przy Zarządzie NBP, złożone z siedmiu profesorów akademickich. Zadaniem Rady Naukowej jest większe wykorzystanie w działalności Narodowego Banku Polskiego dorobku naukowego polskiej myśli ekonomicznej oraz poszerzenie planu badań naukowych NBP. Niestety, pomimo tego, że Rada Naukowa nie jest zaangażowana ani w prowadzenie polityki pieniężnej, ani w proces decyzyjny, próbowała ona również przedstawiać swoje własne poglądy na temat kształtowania stóp procentowych (na przykład wystąpienie Przewodniczącego Rady Naukowej w połowie października 2007 r.), a nawet publikować swoje własne stanowisko na temat perspektyw gospodarki. Na szczęście wydaje się, że w ostatnim czasie Rada Naukowa odstąpiła od tych praktyk, które są dalekie od międzynarodowych standardów, gdyż jedynie zakłócają proces komunikacji banku i podważają niekwestionowaną wiarygodność, jaką musi charakteryzować się RPP w prowadzeniu polityki pieniężnej.

Inne wyzwania dla polityki pieniężnej

Przyjęcie euro nie było priorytetem dla poprzedniego rządu, który sprawował władzę aż do wyborów parlamentarnych pod koniec 2007 r. Oficjalnie nie wydawało się to być priorytetem także dla nowego rządu, którego minister finansów zadeklarował, iż przyjęcie euro powinno mieć miejsce po zakończeniu obecnej kadencji parlamentu i że najpierw musi zostać spełnione kryterium deficytu budżetowego. W 2007 r. Prezes NBP wygłosił podobne stanowisko, zgodnie z którym członkostwo Polski w UGW przed 2012–2013 r. jest mało prawdopodobne. Jednocześnie w NBP utworzono Biuro ds. integracji z obszarem euro, którego zadaniem jest oszacowanie korzyści i kosztów związanych z przyjęciem euro oraz zapewnienie solidnych podstaw do podejmowania decyzji. Raport ma zostać opracowany przez Biuro do grudnia 2008 r. i ma być obszerniejszy niż raport NBP z 2004 r., w którym zawarto wniosek, iż bilans zysków i strat będzie

pozytywny (NBP, 2004). Ponadto raport ten będzie przygotowany we współpracy z partnerami społecznymi, ekspertami zagranicznymi oraz najważniejszymi instytucjami badawczymi. W celu ożywienia dyskusji na temat przystąpienia do Polski do strefy euro NBP opublikował ostatnio opracowania popierające bądź przeciwnie przyjęciu euro, przygotowane przez środowisko akademickie.

Debata ożywiła się w lutym 2008 r., kiedy wiceminister finansów publicznie wyraził obawy, że w perspektywie najbliższych dwóch do trzech lat inflacja może okazać się zbyt wysoka oraz wezwał władze monetarne do stworzenia warunków pozwalających na spełnienie nominalnych kryteriów konwergencji (PAP, 2008a). Minister finansów przypomniał też, że spełnienie kryterium inflacyjnego jest obowiązkiem banku centralnego, spełnienie kryterium fiskalnego – obowiązkiem rządu, natomiast spełnienie kryterium długoterminowych stóp procentowych stanowi obowiązek obu stron. Ostrzegł również, że tymczasowo inflacja w Polsce może znaleźć się powyżej oficjalnego celu inflacyjnego NBP. Nawet jeżeli wejście do ERM2 nie jest uzależnione od spełnienia kryteriów z Maastricht, to przed Polską i tak stoi wyzwanie obniżenia deficytu sektora finansów publicznych, a władze uważają również, że sztywne ustalenie kursu walutowego na poziomie $\pm 15\%$ nie jest pożądane w obliczu ciągle niepewnych perspektyw na światowych rynkach finansowych. Jednakże obecne władze, a w szczególności Ministerstwo Finansów, wykazują więcej entuzjazmu wobec przyjęcia euro. Ponieważ stworzenie warunków do spełnienia kryteriów z Maastricht wymaga ścisłej współpracy pomiędzy organami odpowiedzialnymi za politykę fiskalną i monetarną, właściwe wydaje się, aby przygotowanie wspomnianego raportu korzyści/kosztów było wspólnym zadaniem NBP i MF. Warto wspomnieć przy tej okazji, że platforma współpracy w tym zakresie pomiędzy tymi dwiema instytucjami została już stworzona. Jednakże obecna sytuacja wydaje się sugerować, że gospodarka polska w obecnej chwili nie jest jeszcze gotowa na przyjęcie wspólnej waluty, ponieważ aby mogła wejść na ścieżkę zrównoważonego rozwoju, konieczny jest dużo wyższy poziom stóp procentowych niż w strefie euro. Nie powinno to oczywiście stanowić argumentu przeciwko przyjęciu euro w perspektywie średniookresowej, jeżeli zbieżność cykli koniunkturalnych i tym samym dopasowanie gospodarki polskiej do polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego wydłuży się w czasie.

Poprzedni rząd zdecydował o przeniesieniu kompetencji nadzoru bankowego ze struktur NBP do Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Od stycznia 2008 r. KNF jest jedynym organem odpowiedzialnym za nadzór nad sektorem bankowym, instytucjami ubezpieczeniowymi i rynkiem papierów wartościowych. Tłem dla tych zmian jest światowy trend zmierzający w kierunku integracji bankowości, ubezpieczeń i usług związanych z obrotem giełdowym. W literaturze znane są argumenty za i przeciw takiemu zintegrowanemu modelowi nadzoru (Wymeersch, 2007). Wady i zalety utrzymywania nadzoru bankowego w strukturach banku centralnego są również znane (Ioannidou, 2005), jednak z empirycznego punktu widzenia nie można wyłonić dominującego modelu (Masciandaro, 2007). Biorąc pod uwagę obecną sytuację na światowym rynku finansowym oraz wyzwania czekające polski sektor bankowości wraz z potencjalnym spowolnieniem na rynku kredytów, a w szczególności w segmencie kredytów hipotecznych (patrz Rozdział 4), nie był to chyba najlepszy czas na taką zmianę instytucjonalną. Należy również pamiętać o wyzwaniach stojących przed nadzorem oraz bankami w kontekście wypełnienia wymogów kapitałowych związanych z Nową Umową Kapitałową (Bazylea II). Generalnie rzecz biorąc, istotne jest, aby współpraca oraz przepływ informacji pomiędzy bankiem centralnym a KNF były zorganizowane w sposób jak najbardziej efektywny i przejrzysty. Odpowiednie ustalenia muszą sprawdzać się nie tylko w sytuacjach kryzysowych, ale również w codziennym funkcjonowaniu. W tej kwestii ko-

nieczne jest wyciągnięcie odpowiednich wniosków z przypadku ratowania banku Northern Rock w Wielkiej Brytanii, gdzie model nadzoru finansowego, jest bardzo podobny do rozwiązania wybranego przez Polskę.

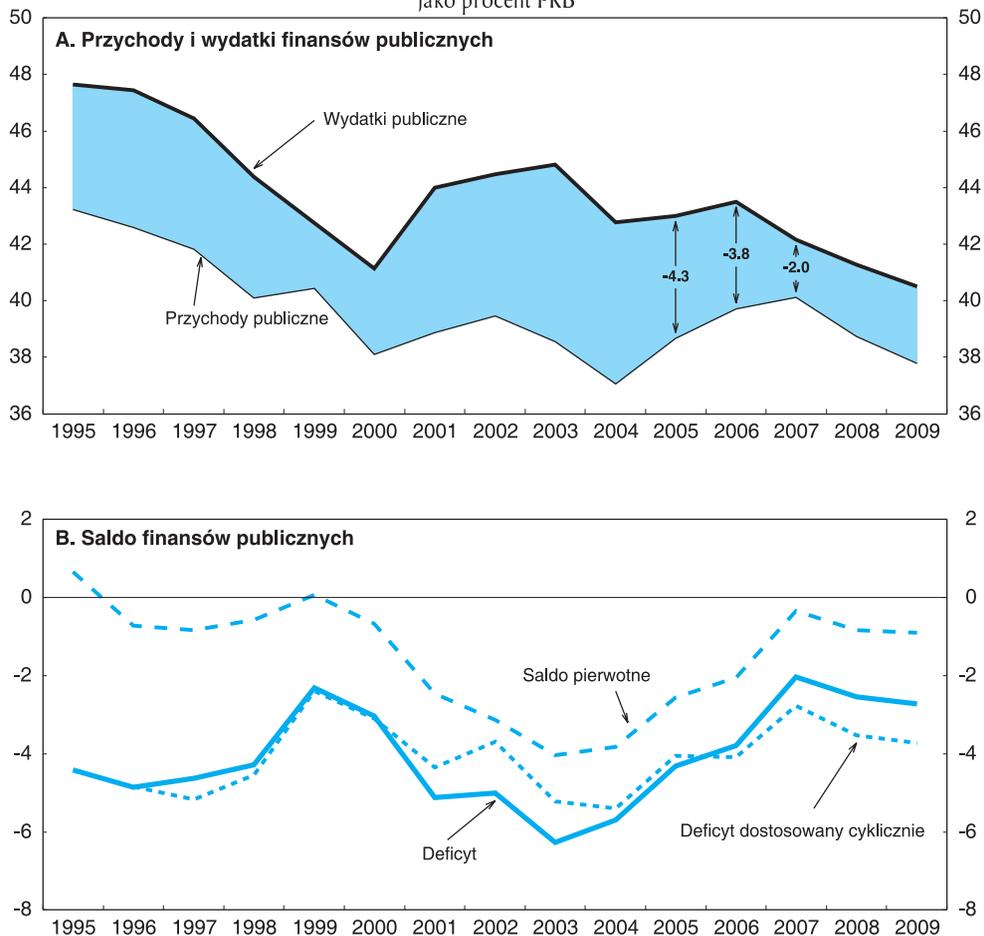
Perspektywa budżetowa i polityka fiskalna

Wykonanie budżetu w 2007 r. było lepsze, niż przewidywano...

Budżet osiągnął dość dobry wynik w 2007 r. Deficyt finansów publicznych zmalał z poziomu 3,8% PKB w 2006 r. do 2,0% rok później. Jest to stały spadek w stosunku do PKB od momentu osiągnięcia szczytu w 2003 r. na poziomie 6,3% (Wykres 2.6 Panel A). W połączeniu ze skromnymi przychodami z prywatyzacji oraz pozytywnym efektem rewaluacji nie zmienił się stosunek długu publicznego do PKB, który wyniósł 56,0% PKB (45,4% wg definicji Maastricht). Udział odsetek w deficycie pozostał bez zmian – ok. 2% PKB od 2004 r. Tak więc deficyt pierwotny zmalał do mniej niż 1% PKB (Wykres 2.6, Panel B). Polepszenie salda fiskalnego w 2007 r. jest wynikiem zwiększenia przychodów do budżetu oraz zmniejszenia wydatków (w stosunku do PKB) w mniej więcej tych samych proporcjach. Od 2003 r. odnotowano ciągły wzrost przychodów, które stanowią 2/3 wartości obniżenia deficytu finansów publicznych o 4,3%.

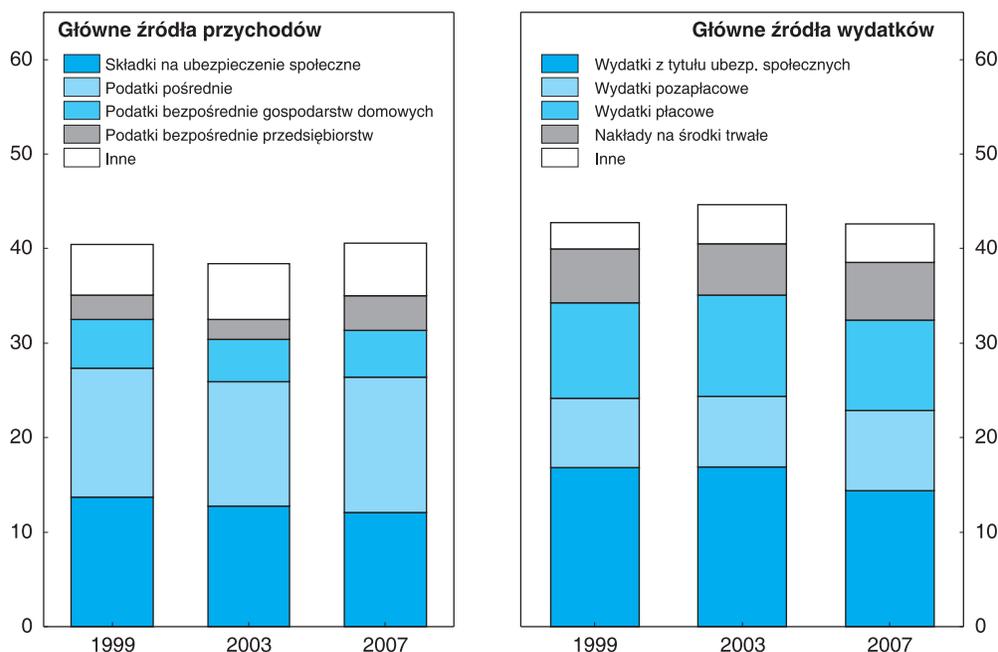
Wykres 2.6. Deficyt finansów publicznych

Jako procent PKB



Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook No. 83-2.

Wykres 2.7. Ewolucja wydatków i przychodów finansów publicznych
jako procent PKB



Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook No. 83.

Wszystkie główne źródła przychodów przyczyniły się do wzrostu stosunku sumy przychodów do PKB, z wyjątkiem ważnego elementu, jakim są składki na ubezpieczenie społeczne (Wykres 2.7 Panel A). Dochód z tych składek regularnie spadał od 2003 r., a w 2007 r. zanotował jeszcze większy spadek ze względu na obniżkę składki rentowej. Dokładnie odwrotnie stało się w przypadku przychodów pochodzących z podatków bezpośrednich, a w szczególności z podatków pośrednich, które znacznie powiększyły się w stosunku do PKB, pomimo że stawki pozostały bez zmian (Rozdział 3). Po stronie wydatków największym źródłem spadku w stosunku do PKB były nakłady na ubezpieczenie społeczne (Wykres 2.7 Panel B). W wydatkach rządu na konsumpcję w relacji do PKB również odnotowano od 2003 r. spadek (o ok. 1 punkt procentowy), który jednak rekompensował większe wydatki netto na inwestycje, wskazane z perspektywy długookresowego rozwoju gospodarczego, szczególnie mając na uwadze stan infrastruktury publicznej w Polsce (patrz Rozdział 5). Jeżeli chodzi o relatywny spadek transferów społecznych, można go przypisać skutkom wcześniejszej reformy emerytalnej oraz zmniejszonemu napływowi beneficjentów do tego systemu.

... ale deficyt budżetowy będzie większy w 2008 r.

W przyszłości jest mało prawdopodobne, że deficyt budżetowy będzie nadal się zmniejszał, przynajmniej w krótkim okresie. Biorąc pod uwagę obecne działania rządu, bardziej prawdopodobnym jest wzrost nieco ponad 2,5% PKB w latach 2008–2009. Po pierwsze, redukcja deficytu z 2006 i 2007 r. miała głównie charakter cykliczny aniżeli strukturalny. Według szacunków OECD dotyczących pozycji kredytowej netto finansów publicznych dostosowanej cyklicznie, rzeczywisty

deficyt za 2007 r. może być nawet o 0,7% wyższy w stosunku do PKB niż faktyczny deficyt¹¹. Nawet przyjmując pewien margines optymizmu w stosunku do obliczeń luki produkcyjnej, sugeruje to, że w momencie ochłodzenia gospodarki w kierunku zrównoważonego rozwoju w latach 2008–2009, wpływ koniunktury na dalszą redukcję deficytu będzie o wiele słabszy.

Na szczególną uwagę zasługują te elementy po stronie przychodów, które najbardziej narażone są na wahania koniunkturalne. Na przykład w planie budżetu na 2007 r., przygotowanym jesienią 2006 r., niedoszacowano przychody zarówno z podatków pośrednich, jak i bezpośrednich odpowiednio o 5,7% i 11,4%, ponieważ wzrost PKB okazał się o 2 punkty procentowe wyższy niż wówczas przypuszczano¹².

Po drugie, w 2008 r. nastawienie polityki fiskalnej będzie ekspansywne¹³. Głównym źródłem stymulacji fiskalnej jest redukcja składki rentowej, wprowadzona w 2007 i 2008 r. (Tabela 2.2). Biorąc pod uwagę koszt w wysokości 1,3% PKB w 2008 r., jest to czynnik mający zdecydowanie największy wpływ na budżet. Innymi czynnikami po stronie przychodów są wprowadzenie ulgi prorodzinnej w podatkach oraz redukcja stawek podatkowych począwszy od 2009 r., które tylko częściowo zostaną zrekompensowane wzrostem akcyzy na papierosy oraz stawki VAT na niektóre usługi (szczegółowy opis zmian w podatkach – Rozdział 3). Dalsza stymulacja fiskalna po stronie wydatków będzie możliwa poprzez przywrócenie corocznej waloryzacji rent i emerytur. Wszystkie te inicjatywy razem wzięte dają stymulację w wysokości prawie 2% PKB. Oczekuje się, że stymulacja fiskalna netto, mierzona jako zmiana w cyklicznie dostosowanym deficycie pierwotnym finansów publicznych, będzie mniejsza (0,8% PKB) biorąc pod uwagę, że działania opisane w Tabeli 2.2 będą częściowo rekompensowane przez inne czynniki, których wpływ jest trudny do dokładnego oszacowania w chwili obecnej. Tak jest w przypadku stopniowego wycofania z możliwości odliczania odsetek od kredytów hipotecznych zaciągniętych w 2007 r. Z drugiej strony, niektóre składniki wydatków, które są podatne na ryzyko zwiększenia, tak jak pensje w sektorze publicznym (ryzyko szczególnie wysokie w 2009 r.) oraz decyzja o odłożeniu likwidacji systemu wczesnych emerytur nie są uwzględniane przy obliczaniu oficjalnych prognoz stymulacji fiskalnej¹⁴.

Tabela 2.2. Koszty budżetowe oraz rozmiar stymulacji wynikające ze zmian wprowadzonych w 2007 r.

jako procent PKB

Działania	2007	2008	2009	2008	2009
	Poziom			Zmiana w stosunku do roku ubiegłego	
Redukcja składki rentowej	0,3	1,3	1,3	1,0	0,0
Ulga prorodzinna	–	0,5	0,5	0,5	0,0
Redukcja stawek podatkowych	–	–	0,7	–	0,7
Wzrost akcyzy na papierosy oraz VAT	–	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
Ponowna coroczna waloryzacja rent i emerytur	–	0,5	0,3	0,5	-0,2
Wzrost wartości referencyjnej niektórych emerytur	–	0,1	0,1	0,1	0,0
Całkowity koszt dla budżetu	0,3	2,2	2,7	–	0,3
Stymulacja fiskalna netto (zmiana roczna w kosztach netto)	–	–	–	1,9	0,5

Źródło: Ministerstwo Finansów, Program Konwergencji 2007–aktualizacja.

Pomimo ekspansywnego wymiaru działań fiskalnych projekt budżetu na 2008 r., przygotowany przez poprzedni rząd, bazował na niezmięniętej wartości deficytu z 2007 r. (ocenianego w owym czasie na 3% PKB). Po wyborach w październiku 2007 r. nowy rząd miał niewielkie pole manewru w kwestii dokonania poważniejszych zmian przy uchwalaniu ustawy budżetowej na rok 2008, pamiętając, że budżet musiał zostać przyjęty przez Sejm pod koniec roku. W aktualizacji planu konwergencji z marca 2008 r. nowa koalicja rządząca przewiduje zwiększenie deficytu finansów publicznych w stosunku do PKB z poziomu 2% w 2007 do 2,5% w 2008 r., co należy uznać za dość optymistyczne wyliczenia. Optymizm ten opiera się na założeniu, że przynajmniej częściowo wzrost przychodów budżetowych jest skutkiem czynników strukturalnych, które mogą utrzymać się w 2008 r. (m.in. poprawa ściągłości podatków, zmniejszenie szarej strefy oraz stopniowe przerzucenie ciężaru opodatkowania przychodów z kapitału na bardziej intensywnie opodatkowaną pracę. Choć czynniki te prawdopodobnie będą jeszcze miały miejsce w 2008 i 2009 r., to jednak nie będą wystarczająco mocne, aby zrekompensować utratę przychodów spowodowaną obniżką składek i podatków. Tak więc, zakładając nawet nieznaczne spowolnienie gospodarcze, zwiększenie ujemnego salda budżetowego w relacji do PKB o 0,5 punktów procentowych wydaje się prawdopodobne.

Jednak kształt budżetu w 2007 r., pomimo problemów opisanych powyżej, był wystarczający dla Komisji Europejskiej, która zarekomendowała Radzie UE zniesienie Procedury Nadmiernego Deficytu (*Excessive Deficit Procedure*), którą od lipca 2004 r. objęta była Polska. Rekomendację motywowano faktem, iż Polska spełniła w 2007 r. dwa podstawowe warunki, czyli obniżenie deficytu budżetowego poniżej granicy 3% PKB oraz osiągnięcie rocznej redukcji cyklicznie dostosowanego salda o przynajmniej 0,5% PKB. Ponadto, pomimo prognozowanego zwiększenia deficytu w 2008 r., rząd podkreślił, iż nadal będzie dążył do dalszej redukcji deficytu o ok. 0,5% PKB rocznie począwszy od 2009 r., tak aby sprowadzić go do poziomu 1% PKB w roku 2011. W praktyce jednak do tej pory rząd nie zidentyfikował działań prowadzących do powyższej redukcji.

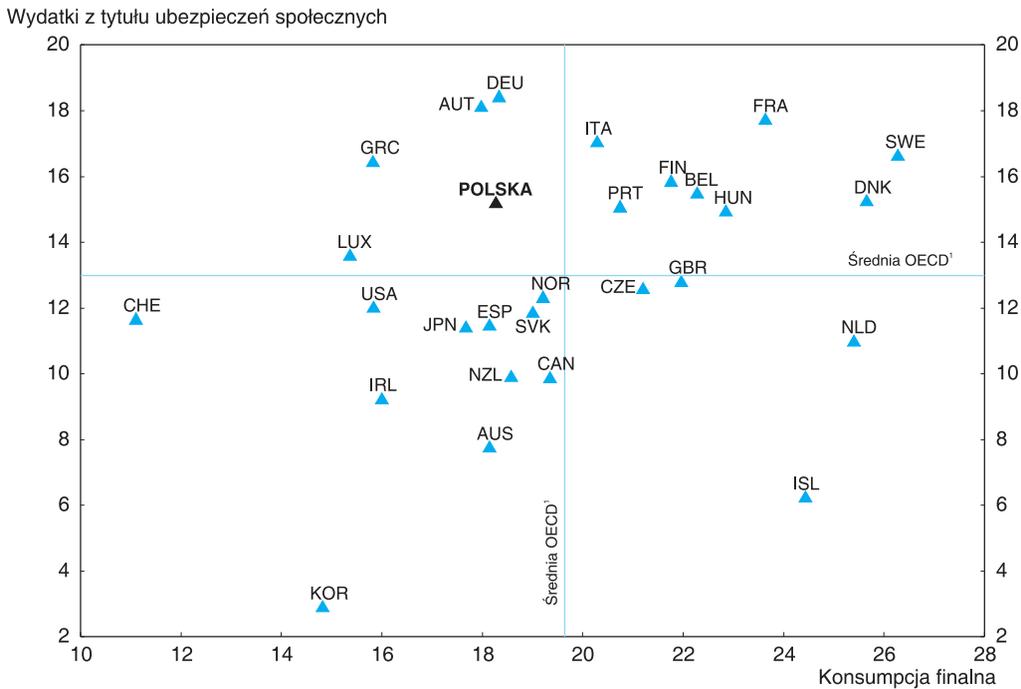
Dokończenie reformy emerytalnej jest konieczne do zmniejszenia wzrostu wydatków

Zakładając, iż wysiłki rządu w sferze redukcji obciążeń podatkowych będą kontynuowane, największym problemem pozostaje identyfikacja tych obszarów, w których można w krótkim czasie osiągnąć znaczne oszczędności po stronie wydatków. Jednym z tych obszarów, gdzie wydatki pozostają wysokie, według międzynarodowych standardów są transfery socjalne (Wykres 2.8). Zagregowane wydatki na ubezpieczenia społeczne stanowiły 15% PKB w 2007 r., lub 1/3 całości wydatków budżetowych. Około 2/3 transferów jest zarządzana i przekazywana przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), będący główną instytucją systemu w Polsce. Chociaż większość środków FUS pochodzi ze składek, to prawie 20% środków stanowią dotacje z budżetu centralnego, a kolejne 10% pochodzi z innych źródeł¹⁵. Największą część wydatków socjalnych stanowią emerytury oraz renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne (Tabela 2.3).

Zmniejszyła się relatywna wartość wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy

Jeśli nawet wartość rent z tytułu niezdolności do pracy według międzynarodowych standardów pozostaje wciąż wysoka, to jednak od 2003 r. obserwowany jest jej spadek i w chwili obecnej

Wykres 2.8. Wydatki publiczne z tytułu ubezpieczeń społecznych a konsumpcja finalna
jako odsetek PKB, 2006



1. Średnia nieważona

Źródło: OECD, baza danych Economic Outlook No. 83

Tabela 2.3. Najważniejsze świadczenia wypłacane przez FUS
jako odsetek PKB

	2003	2005	2007	Zmiana od 2003
Świadczenia	10,9	10,1	9,4	-1,5
z czego:				
Emerytury	5,5	5,5	6,3	0,8
Renty z tytułu niezdolności do pracy	3,5	2,8	1,5	-2,0
Renty rodzinne	1,9	1,8	1,6	-0,4
Zasiłki chorobowe i powypadkowe	1,1	0,9	0,9	-0,2
z czego:				
Chorobowe	0,6	0,5	0,5	-0,1
Powypadkowe	0,5	0,4	0,4	-0,1
Razem	12,0	11,0	10,3	-1,7

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz GUS.

kształtuje się poniżej 2% PKB. Wynika to z obserwowanego, ciągłego spadku liczby beneficjentów od początku wprowadzenia reformy z 1999 r., która zaostrzyła kryteria ubiegania się o taką formę świadczenia i tym sposobem znacząco zmniejszyła napływ nowych świadczeniobiorców. Oszczędności wygenerowane w ten sposób pozwoliły na redukcję wartości składki o 7 punktów procentowych zarobków brutto w 2006 i 2007 (co stanowi ok. 2,5% PKB). Biorąc pod uwagę

wysoką liczbę świadczeniobiorców w momencie wprowadzenia reformy, także relatywnie młodych, spodziewana jest dalsza redukcja liczby beneficjentów aż do osiągnięcia stabilizacji w relacji do PKB. Szybsze korzyści przyniosłoby zwiększenie wysiłków na rzecz powrotu na rynek pracy osób częściowo niezdolnych do pracy. Na przykład można utworzyć inne kategorie inwalidztwa niż tylko pełną lub częściową rentę. Jednakże w chwili obecnej nie rozważa się takich rozwiązań. Kolejnym źródłem oszczędności jest oddzielny system rentowy prowadzony przez odrębny system ubezpieczeń społecznych dla rolników (KRUS), który wyłączono z reformy w 1999 r. Jednak tu każda zmiana powinna stanowić raczej część szerszej reformy Kasy, o której więcej poniżej.

Potencjalne oszczędności są dużo większe w przypadku wcześniejszych emerytur...

Wydatki publiczne na wcześniejsze emerytury wyniosły ok. 2,5% PKB w 2005 r. i w przeciwieństwie do rent z tytułu niezdolności do pracy, ich koszt nie zmniejszy się do czasu wprowadzenia długo odkładanych reform (Tabela 2.4). W obecnym systemie ustawowy wiek emerytalny to 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Reforma emerytalna z 1999 r. nie tylko ograniczyła możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, lecz także stworzyła mechanizm motywujący do pozostania na rynku pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, polegający na ścisłym połączeniu wysokości świadczenia z opłacanymi składkami (OECD, 2004). Aby zapewnić łagodne przejście z jednego systemu do drugiego, nałożono obowiązek uczestnictwa w nowej formule jedynie dla osób poniżej 30. roku życia. Osoby, które miały więcej niż 50 lat, pozostały w starym systemie, natomiast osoby w przedziale wiekowym 30–50 lat zostały włączone do nowego systemu z zachowaniem niektórych przywilejów nabytych w starym systemie wypłacania świadczeń emerytalnych (w tym możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę). Tak więc prawo do wcześniejszej emerytury nie dotyczy nikogo urodzonego po 1968 r., natomiast stanowi ważny element systemu emerytalnego dla osób urodzonych przed tą datą.

Obecnie istnieją dwa sposoby na otrzymanie prawa do świadczeń przedemerytalnych. Pierwszy z nich dotyczy bezrobotnych w wieku powyżej 61 lat (mężczyźni) lub 56 lat (kobiety), którzy przepracowali odpowiednio 25 i 20 lat oraz utracili pracę wskutek likwidacji lub bankructwa zakładu. Świadczenia przedemerytalne mogą również uzyskać bezrobotni (mężczyźni powyżej 60. roku życia oraz kobiety powyżej 55.) o stażu pracy powyżej odpowiednio 35 i 30 lat, w przypadku których stosunek pracy ustał z winy pracodawcy (niekoniecznie w wyniku likwidacji bądź bankructwa)¹⁶. Jako że warunkiem ubiegania się o to świadczenie jest znajdowanie się na bezrobociu, jego koszty pokrywane są ze środków przeznaczanych na zasiłki dla bezrobotnych,

Tabela 2.4. Wydatki na wcześniejsze emerytury jako odsetek PKB

	EU 25	Polska
2000	0,6	2,0
2001	0,6	2,2
2002	0,6	2,4
2003	0,6	2,5
2004	0,5	2,6
2005	0,5	2,5

Źródło: baza Eurostat.

które są wypłacane z budżetu centralnego od 2004 r. Świadczenia te są stosunkowo niewielkie i wynoszą pomiędzy 0,1 i 0,2% PKB. Dużo bardziej istotne są natomiast koszty wcześniejszych emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ramach systemu ubezpieczeń emerytalnych (Tabela 2.3). Ideą tych świadczeń było umożliwienie osobom pracującym w „trudnych” warunkach – które mogą wpływać na długość życia – odchodzenia z pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. W praktyce przywilej ten przysługuje konkretnym zawodom, w tym nauczycielom, lekarzom, pielęgniarkom, górnikom, hutnikom czy kolejarzom. Mimo że uprawniające kryteria różnią się pomiędzy poszczególnymi zawodami, są one na ogół dość pojemne, umożliwiając przejście na emeryturę w wieku 50–55 lat, niekiedy jedynie po 15-letnim okresie pracy. W rezultacie program ten obejmuje 10 razy więcej osób, niż powinien w przypadku zastosowania odpowiednich kryteriów i kosztuje budżet państwa ponad 2% PKB rocznie¹⁷.

Rozwiązania ograniczające uprawnienia do wcześniejszej emerytury zostały zaproponowane kilka lat temu, szczególnie w ramach „Planu racjonalizacji wydatków na cele socjalne” przygotowanego w 2004 r. (również znanego jako Plan Hausnera). Chociaż plan został ostatecznie przyjęty, to jego implementacja w części dotyczącej wcześniejszych emerytur została następnie dwukrotnie zawieszona. Fakt ten obrazuje trudności w osiągnięciu porozumienia z pewnymi grupami zawodowymi, które (co jest zrozumiałe) nie są skłonne do rezygnacji z przysługujących im przywilejów. Jednak ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę ma fundamentalne znaczenie nie tylko w krótkoterminowej perspektywie budżetowej, ale również z punktu widzenia rozwoju programów aktywizacji zawodowej starszych osób. Niedobory siły roboczej w niektórych sektorach stanowią zresztą nagłą i najodpowiedniejszą okazję do wprowadzenia reformy. Rząd rozpoczął zatem nową rundę konsultacji ze związkami zawodowymi, dotyczącą planu zwiększenia aktywności zawodowej ludzi w wieku powyżej 55 lat z obecnego poziomu 28% do ok. 40% w 2015 r. Najważniejszym jego elementem jest ograniczenie prawa do emerytur pomostowych (które mają zastąpić obecny system wcześniejszych emerytur od 2009 r.) poprzez skrócenie listy uprawnionych zawodów oraz zmniejszenie wartości świadczeń dla osób spełniających nowe kryteria. Celem jest pełna implementacja powyższego planu z początkiem 2009 r.

... i odrębnego systemu świadczeń socjalnych dla rolników

Kasa Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych (KRUS) jest odrębnym systemem oferującym podobne świadczenia socjalne dla osób, które: (i) posiadają przynajmniej 1 hektar ziemi lub (ii) prowadzą działalność rolniczą, która nie wymaga posiadania ziemi o takim wymiarze lub (iii) należą do gospodarstwa domowego rolnika (OECD, 2004 i 2006). Zakres i poziom świadczeń oferowanych przez KRUS jest generalnie niższy niż w podstawowym systemie świadczeń, ale również dużo wyższy w stosunku do wielkości opłacanych składek. W rzeczywistości ponad 90% świadczeń z kasy KRUS (co stanowi 1,6% PKB) jest finansowana przez dotację z budżetu państwa. Jednym ze skutków dużej różnicy pomiędzy wysokością świadczeń a sumą wnoszonych składek jest obniżenie motywacji do porzucenia działalności rolniczej, co przyczynia się do niskiego poziomu produktywności tego sektora oraz miernych wyników zmian strukturalnych. Co więcej, kryteria przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy w KRUS są luźniejsze aniżeli te w podstawowym systemie. W rezultacie, 25% całości transferów z tytułu rent inwalidzkich pochodzi właśnie z KRUS, chociaż system ten obejmuje tylko 19% siły roboczej. W tym kontekście ściślejsze powiązanie wartości składek i świadczeń wypłacanych przez KRUS i podstawowy system obowiązujący resztę społeczeństwa mogłoby przynieść oszczędności dla budżetu państwa w wy-

sokości blisko 1% PKB. Idealną metodą byłoby włączenie KRUS do podstawowego systemu, co dodatkowo obniżyłoby koszty administracyjne. Jednakże ostatnia próba reformy KRUS zakończyła się niepowodzeniem częściowo z powodu motywowania jej potrzebą konsolidacji fiskalnej. Stąd, o ile długofalowym celem pozostanie włączenie KRUS do podstawowego systemu, należy liczyć się z wystąpieniem w krótkim czasie pewnych kosztów w toku realizacji tego zadania, chociażby w postaci pewnych, przejściowych form rekompensaty, koniecznych do zdobycia poparcia społecznego dla przeprowadzanych zmian.

Silna presja płacowa utrudni oszczędności w administracji publicznej

Możliwość ograniczenia wydatków publicznych w sferze opieki zdrowotnej i edukacji jest jeszcze bardziej ograniczona. Na szczególną uwagę zasługują wydatki na opiekę zdrowotną, których poziom pozostaje dużo poniżej średniej OECD, natomiast szybki postęp procesu starzenia się społeczeństwa połączony ze wzrostem poziomu dochodów stanowi czynnik wymuszający wzrost wydatków publicznych już w najbliższym okresie. W obszarze edukacji, wydatki są porównywalne ze średnią OECD, jak również czynniki demograficzne zasadniczo bardziej sprzyjają działaniom konsolidacyjnym, szczególnie na poziomie szkolnictwa obowiązkowego. Jednakże w praktyce możliwości osiągnięcia oszczędności ograniczają trudności z realokacją środków oraz zamykaniem szkół w małych miejscowościach. Ogólnie rzecz ujmując, niedobór kadrowy w całej administracji publicznej (także w większości regionów, nie tylko dużych miastach) zwiększa dodatkowo występującą już silną presję płacową. Do pewnego stopnia władze mogą ograniczyć jej skutki, zwiększając wydajność sektora publicznego, jednak działania te będą połowiczne bez przeprowadzenia odpowiednio zaplanowanych reform.

Ramka 2.1. Główne zalecenia dotyczące polityki makroekonomicznej

Polityka monetarna i walutowa w celu osiągnięcia trwałego, niższego poziomu inflacji

- Zaostrzyć politykę monetarną przez dalsze podnoszenie stóp procentowych.
- Rozważyć publikację oficjalnej projekcji inflacji wobec różnych poziomów stóp procentowych, w szczególności poprzez koncentrację na scenariuszu zgodnym z oficjalnym celem 2,5%.
- Poprawić komunikację poprzez przyznanie członkom RPP wyłącznego prawa do publicznych wypowiedzi w kwestii polityki monetarnej.
- Stworzyć płaszczyznę do debaty o przyjęciu euro poprzez przygotowanie wspólnie z Ministerstwem Finansów raportu na temat bilansu zysków i strat.
- Zapewnić odpowiednią koordynację i wymianę informacji pomiędzy bankiem centralnym i organem nadzorującym sektor bankowy przeniesionym do Komisji Nadzoru Finansowego.

Polityka fiskalna nakierowana na trwałą redukcję deficytu finansów publicznych

- Opracować wiarygodny plan redukcji deficytu poprzez identyfikację konkretnych działań nakierowanych na ograniczenie wydatków oraz/lub obszarów dających potencjalnie wyższe przychody.
- Implementować plan zakładający znaczne ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę tak, aby tylko ciężkie warunki pracy stanowiły warunek przyznawania tych świadczeń, a nie tytuł zawodowy. Generalnie obniżyć wartość świadczeń dla osób spełniających nowe kryterium.
- Podjąć działania integrujące KRUS z powszechnym systemem emerytalnym poprzez zbliżenie wartości poszczególnych składek i świadczeń.
- Rozważyć redukcję zatrudnienia w administracji publicznej w zamian za podwyżki wynagrodzeń i, gdzie to możliwe, przerzucenie zasobów tam, gdzie występują najbardziej dotkliwe niedobory pracowników.

Przypisy

1. Wynik ten jest uzyskany z Quarterly Household Labour Force Survey i jest wystandaryzowany zgodnie z definicjami ILO. Na podstawie danych z kont w rejestrach administracyjnych, jednakże stopa bezrobocia kształtuje się na poziomie ok. 11%.
2. Pogląd ten jest również podzielany przez niezależnych analityków rynku (Winięcki, i in., 2007; Bodys, 2007 i 2008).
3. Szacunki luki produkcyjnej z 2007 r. wahają się od -0,6% (IMF, 2008) do 0,6% (Ministerstwo Finansów, 2008), 1,0-1,2% (Komisja Europejska, 2008) i do 3,3% (NBP, 2008c). Zwykła średnia tych szacunków daje lukę produkcyjną w wysokości 1,1% w porównaniu z 1,8% dla OECD w 2007 r. Dla 2008 r. średnia wynosi 1,4% wobec 2,5% dla OECD.
4. Pogląd, że luka produkcyjna zdaje się nie mieć dużego znaczenia w procesie decyzyjnym polityki monetarnej, potwierdzają ostatnie badania na podstawie szacunków reguły Taylora przez ostatnią dekadę (Bodys, 2007).
5. Zgodnie z danymi GUS, w 2006 r. udział importu z krajów UE25 (obszar OECD) wyniósł 63% (72%), wobec 6,1% dla Chin i 0,4% dla Indii.
6. Za Williamsonem (1983), fundamentalny równoważny kurs walutowy jest rzeczywistym kursem walutowym, który daje stabilny bilans rachunku obrotów bieżących (finansowany poprzez długoterminowy przepływ kapitału), kiedy gospodarka rozwija się zgodnie ze stopą potencjału.
7. Égert (2007) szacuje potencjał efektu Balassa-Samuelsona dla Polski na poziomie 1,7 punktów procentowych rocznie, średnio przez okres 1995–2005, który wynika z założenia, że zyski z produktywności sektora handlowego w porównaniu z sektorem nie-handlowym są w pełni włączane do ceny relatywnej dóbr niehandlowych.
8. Warto przypomnieć, że jednym ze standardowych założeń modelu Balassa-Samuelsona jest fakt, że PPP utrzymuje się dla dóbr handlowych, tzn. rzeczywisty kurs walutowy w sektorze handlowym jest stabilny w czasie. Zgodnie z tą logiką, aprecjacja rzeczywistego kursu walutowego dóbr handlowych powinna pociągać za sobą spadek konkurencyjności.
9. Zobacz np. Bruha i Podpiera (2007) i Égert i in. (2006).
10. Opublikowanie ostatniej projekcji z lutego 2008 jasno pokazuje, że inflacja CPI pozostałaby powyżej górnej granicy celu inflacyjnego do 2010 r. Jednakże wypowiedzi kilku członków RPP (wśród nich przewodniczący), cytowane w prasie w okolicach daty publikacji Raportu, wskazywały, że inflacja powróci do 2,5% pod koniec 2009 r. lub na początku 2010 r. Tak więc wyglądało to, jakby przedstawiciele NBP próbowali zdystansować się wobec oficjalnego dokumentu tak, aby oczekiwania inflacyjne pozostały na poziomie 2,5%. Mogli również odnosić się do rezultatów innych modeli, których wyniki nie zostały opublikowane. Oświadczenia RPP często podkreślają, że projekcja inflacji wynikająca z modelu ECMOD jest tylko jednym ze składników w procesie decyzyjnym.
11. Patrz Kierzenkowski i in. (2008). Szacunki bazują na metodologii OECD zdefiniowanej w Girouard i André (2005).
12. W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł ok. 17 mld PLN, znacznie poniżej 23 i 30 mld zakładanych w ustawach budżetowych odpowiednio z 2008 r. (wrzesień 2007) i 2007 r. (wrzesień 2006).
13. W przypadku 2009 r. nie oczekuje się znaczących zmian w polityce fiskalnej na postawie znanej polityki. Projekt ustawy budżetowej, który będzie przedłożony w drugiej połowie 2008 r., może też zawierać działania, które zmienią tę politykę.

14. Ponadto istnieją niejasności co do kosztów budżetowych oraz czasu, w którym wypłacone będą odszkodowania wynikające z osiągniętego porozumienia w kontekście wniosków o odszkodowanie dla rodzin obywateli, wywłaszczonych podczas II wojny światowej.
15. Zawierają one m.in. odzyskanie zasiłków wypłaconych bezprawnie oraz odsetki z należności.
16. Podobnie takie świadczenia przysługują bezrobotnym mężczyznom i kobietom bez ograniczeń wiekowych, jeżeli pracowali przynajmniej 39 lat (mężczyźni) i 34 lata (kobiety) w przypadku zwolnienia spowodowanego zamknięciem zakładu, lub 40 lat (mężczyźni) i 35 lat (kobiety) w przypadku zwolnienia z inicjatywy pracodawcy (innym niż zamknięcie bądź bankructwo zakładu). W końcu osobom będącym na samozatrudnieniu, którym grozi bankructwo, również przysługują świadczenia przedemerytalne, jeżeli pracowały przez przynajmniej 25 lat (mężczyźni) i 20 lat (kobiety) oraz prowadziły swoją ostatnią działalność przez przynajmniej 2 lata i skończyły 61 lat (mężczyźni) i 56 lat (kobiety).
17. Liczba pracowników podlegających wcześniejszym emeryturom zgodnie z obecnym systemem wynosi ok. 1,3 miliona, która w przypadku wprowadzenia propozycji emerytur pomostowych zostałaby ograniczona do niewiele ponad 130 tys. osób. Wcześniejsze emerytury pomagają wyjaśnić, dlaczego emerytury są jedyną kategorią świadczenia w Tabeli 2.4, która nie spadła w relacji do PKB od 2003 r.
18. Zachęca również do nielegalnego przystąpienia do programu przez osoby, które powinny być objęte głównym systemem ubezpieczeń społecznych.

Bibliografia

- Allard C. (2007), "Inflation in Poland: How Much Can Globalization Explain?", *IMF Working Papers 07/41*, luty, International Monetary Fund.
- Bodys R. (2007), "Poland: Taylor rule suggests 6-7% interest rate", *Economic Focus – Emerging markets*, Merrill Lynch, sierpień.
- Bodys R. (2008), "Fat years' = imbalances", *Economic Outlook – Poland*, Merrill Lynch, styczeń.
- BPH (2007), "Jaka jest naturalna stopa procentowa", *Nawigator*, Bank BPH, luty.
- Bruha J., Podpiera J (2007), "Transition economy convergence in a two-country model - implications for monetary integration", *ECB Working Paper Series*, No. 740.
- Brzoza-Brzezina M. (2006), "The information content of the neutral rate of interest. The case of Poland", *Economics of Transition*, Vol. 14, No. 2, kwiecień.
- Cournède B., Janowska A., Van den Noord P. (2005), "Sources of Inflation Persistence in the Euro Area", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 435.
- Égert B., Lommatzsch K., Lahrière-Révil A. (2006), "Real exchange rates in small open OECD and transition economies: Comparing apples with oranges?", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 30, No. 12, grudzień.
- Égert B. (2007), "Real convergence, price level convergence and inflation differentials in Europe", *CESifo Working Paper*, No. 2127, październik.
- European Commission (2008), "Economic Forecast – Spring 2008", *European Economy*, No. 1/2008, DG ECFIN.
- Fic T., Kolasa M., Kot A., Murawski K., Rubaszek M., Tarnicka M. (2005), "ECMOD, Model of the Polish Economy", *National Bank of Poland Working Paper*, No. 36.
- Girouard N., André C. (2005), "Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 434.
- Grabek G., Kłos B., Kokoszczński R., Łyziak T., Przystupa J., Wróbel E. (2008), "Porównanie podstawowych cech mechanizmu transmisji monetarnej w Polsce i w strefie euro", *mimeo*, Narodowy Bank Polski, kwiecień.
- GUS (2007), *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2006*, październik.
- IMF (2008), *Republic of Poland – Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, marzec.
- Ioannidou V. (2005), "Does monetary policy affect the central bank's role in bank supervision?", *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 14, No. 1, styczeń.
- Kierzenkowski R., Ollivaud P., Sédillot F., Briard Ph. (2008), "Estimating a Supply Block for Poland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 601.
- Łyziak T., Mackiewicz J., Stanisławska E. (2007), "Central bank transparency and credibility: The case of Poland, 1998-2004", *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, No. 1, marzec.
- Masciandaro D. (2007), "Divide et impera: Financial supervision unification and central bank fragmentation effect", *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, No. 2, czerwiec.
- Merrill Lynch (2008), *Emerging EMEA macro weekly*, kwiecień.

- Ministerstwo Finansów (2008), *Convergence Programme 2007 Update*, marzec.
- Mishkin F. (2007a), *Headline versus Core Inflation in the Conduct of Monetary Policy*, przemówienie wygłoszone podczas Business Cycles, International Transmission and Macroeconomic Policies Conference, HEC, Montreal, Kanada, październik.
- Mishkin F. (2007b), *Inflation Dynamics*, przemówienie wygłoszone dla Bank for International Settlements, Bazylea, marzec.
- NBP (2004), *A Report on the Costs and Benefits of Poland's Adoption of the Euro*, marzec.
- NBP (2007), *Monetary Policy Guidelines for the Year 2008*, wrzesień.
- NBP (2008a), *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kw. 2008*, styczeń.
- NBP (2008b), *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw. 2008*, kwiecień.
- NBP (2008c), *Inflation Report*, luty.
- OECD (2004), *Economic Surveys: Poland*, czerwiec, Paryż, OECD.
- OECD (2006), *Economic Surveys: Poland*, czerwiec, Paryż, OECD.
- PAP (2008a), "NBP i RPP powinny ułatwić rządowi budowę strategii wejścia do strefy euro", Polska Agencja Prasowa, 6 lutego.
- PAP (2008b), "Dojście Polski do euro tematem spotkania ministra finansów z RPP", Polska Agencja Prasowa, 13 lutego.
- Van den Noord P., André C. (2007), "Why has Core Inflation Remained so Muted in the Face of the Oil Shock?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 551.
- Williamson J. (1983), *The Exchange Rate System*, Institute for International Economics, Waszyngton.
- Winięcki J., Chyczewski M., Domański A., Rzońca A. (2007), *Raport o stanie polskiej gospodarki*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, wrzesień, Warszawa.
- Wymeersch E. (2007), "The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors", *European Business Organization Law Review*, Vol. 8, No. 2, czerwiec.

Rozdział 3

Reforma systemu podatkowego w celu poprawy efektywności

Polski system podatkowy charakteryzuje się wysokimi składkami na cele społeczne – odprowadzane zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika. W rezultacie Polska posiada jeden z największych klinów podatkowych wśród państw OECD pomimo relatywnie niskich stawek PIT. Rezultatem jest niski poziom zatrudnienia, w szczególności wśród pracowników nisko wykwalifikowanych, co dodatkowo wynika ze stosunkowo wysokiej stawki płacy minimalnej i dość szczodrego systemu wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich. System opiera się głównie na przychodach z podatków konsumpcyjnych, podczas gdy odnotowuje się dość niewielkie wpływy z podatków ekologicznych, podatków od spadku czy w szczególności od nieruchomości. Jedną z głównych konsekwencji takiej struktury podatkowej jest jej niski stopień redystrybucji w porównaniu z innymi państwami OECD. Ten rozdział omawia główne aspekty systemu podatkowego oraz bada możliwości zwiększenia jego efektywności, w tym zwiększenie bazy podatkowej oraz przeniesienie obciążenia podatkowego z opodatkowania pracy w stronę mniej ruchomych i mniej zniekształcających źródeł takich jak nieruchomości.

System podatkowy w Polsce, który był szybko wprowadzany w życie na początku okresu transformacji w 1989 r., początkowo okazał się sukcesem, dostarczając przychody wystarczające do pokrycia kosztów związanych z głęboką restrukturyzacją gospodarki w latach 90. oraz umożliwiając Polsce uniknięcie kryzysu fiskalnego, jaki dotknął państwa sąsiadujące. Jednakże nadmierna koncentracja baz podatkowych i ich stopniowa erozja (ze względu na mnożenie ulg i uprzywilejowanego traktowania) spowodowały konieczność reformy systemu pod koniec lat 90. Podążając za trendem obserwowanym w wielu krajach, zmiany szły w kierunku obniżenia stawek oraz powiększenia bazy podatkowej nie tylko, aby stawić czoła wzrastającemu poziomowi mobilności międzynarodowej. Jest to szczególnie widoczne w przypadku CIT, którego stawka została zmniejszona o połowę do 19% pomiędzy 1999 r. a 2004 r. Podobna propozycja dotycząca stawek PIT została zawetowana przez Prezydenta (i nie weszła w życie), jednak udało się zlikwidować niektóre ulgi, co spowodowało zwiększenie bazy podatkowej. Chociaż reforma ta została oceniona jako właściwy krok w kierunku modernizacji systemu podatkowego, zwiększając efektywność i wartość dochodów państwa, to jednocześnie w niewystarczający sposób odnosiła się do najważniejszego problemu (aktualnego również dziś), jakim jest wprowadzenie rozwiązań zachęcających do podjęcia pracy w taki sposób, aby decyzje o podaży pracy były w jak najmniejszym stopniu wypaczone.

Kluczowym wyzwaniem jest redukcja wysokiego opodatkowania pracy. Kliny podatkowe na pracę są wśród najwyższych i najmniej progresywnych w OECD, negatywnie wpływając na perspektywę zatrudnienia pracowników o niskich zarobkach. Choć przychody z PIT stanowią relatywnie niewielką część przychodów z tytułu podatków, to wynika to głównie ze stosunkowo wysokich składek na ubezpieczenia społeczne. Kolejnym wyzwaniem jest stopniowe przesunięcie obciążeń podatkowych tak, aby wpływy pochodziły ze źródeł mniej podatnych wahaniom ze względu na swą niską mobilność. W tym wypadku można postulować zwiększenie stawki podatku od nieruchomości, który obecnie przynosi w Polsce stosunkowo małe wpływy. Chociaż podatki od konsumpcji są również uznawane za bardziej stabilne niż opodatkowanie czynników produkcji¹, to stawki VAT są już dość wysokie, a wpływy z różnego rodzaju podatków akcyzowych, wyrażone jako odsetek wszystkich wpływów podatkowych, kształtują się na poziomie zbliżonym do średniej OECD. Taka sytuacja ogranicza możliwość przeniesienia obciążeń podatkowych na te dochody. Podatki ekologiczne pozostają natomiast słabo rozwinięte w Polsce i mogą być brane pod uwagę w kontekście dywersyfikacji bazy podatkowej. Pomimo działań na rzecz wzmocnienia administracji podatkowej oraz redukcji kosztów dostosowawczych, dalsze uproszczenie prawa podatkowego pozostaje sporym wyzwaniem, szczególnie w przypadku VAT, wobec którego środowiska przedsiębiorców wiele razy wskazywały wysokie koszty dostosowawcze.

Rozdział ten omawia system podatkowy w Polsce oraz ukazuje jego wady i zalety na tle międzynarodowym. Przedstawia najważniejsze czynniki, jakie miały wpływ na jego charakterystykę oraz rozpatruje, w jaki sposób główne aspekty polskiego systemu podatkowego przekładają się na

rozwój gospodarczy. Zawiera przegląd opodatkowania czynników produkcji (kapitał i praca), a następnie podatków pośrednich z uwzględnieniem podatków od nieruchomości.

Czynniki mające wpływ na kształt obecnego systemu

Tak jak większość państw Europy Środkowo-Wschodniej, które od końca lat 80. dokonały transformacji z gospodarek centralnie planowanych do gospodarek rynkowych, Polska weszła w ten okres z relatywnie wysokim poziomem wydatków publicznych, w dużej mierze z powodu wysokich kosztów zasiłków dla pracowników, którzy zostali zwolnieni w wyniku gigantycznej restrukturyzacji przemysłu. Wydatki publiczne na cele socjalne jako odsetek PKB zaczęły szybko rosnąć, osiągając poziom 25% w 1992 r. Był to poziom znacznie odbiegający od średniej OECD (18%) i porównywalny z poziomem obserwowanym w bogatych państwach takich jak Belgia, Dania i Holandia (OECD, 2007a). Chociaż wskaźnik ten zmniejszył się od tego czasu, to jednak pozostaje on powyżej średniej OECD. Najważniejszym powodem tej sytuacji jest relatywnie „hojny” system świadczeń przedemerytalnych i rent inwalidzkich (Rozdział 2), chociaż wydatki z tytułu rent spadły w wyniku zaostrzenia kryteriów przyznawania tego świadczenia w latach 2003–2004. Tradycyjnie największym źródłem finansowania tych wydatków pozostały składki ściągane z wynagrodzeń, co ma niebagatelny wpływ na charakterystykę struktury obecnego systemu podatkowego.

Jednocześnie inne źródła przychodów – w szczególności podatki od zysku czy obrotu oraz zyski przedsiębiorstw państwowych – szybko wyczerpały się w następstwie liberalizacji cen, która zapoczątkowała przejście do systemu gospodarki rynkowej oraz podważyła konkurencyjność wielu takich firm. W zaistniałej sytuacji władze musiały zmagać się z wyzwaniem, jakim było stworzenie w krótkim czasie nowego systemu odpowiadającego standardom gospodarki rynkowej, który przesunąłby akcent w stronę nowych baz podatkowych. Już w 1989 r. wprowadzono jednolity podatek od zysków w wysokości 40% zarówno dla firm prywatnych, jak i państwowych². Podatek CIT został wprowadzony w 1992 r. razem z podatkiem PIT. Rok później podatek od obrotów został zastąpiony podatkiem akcyzowym i podatkiem VAT. W ten sposób w ciągu kilku lat ordynacja podatkowa w Polsce została wyposażona w podstawowe instrumenty systemu podatkowego, występujące w najbardziej rozwiniętych państwach OECD. Z przynajmniej tego powodu należy stwierdzić, że szybka reforma systemu podatkowego zakończyła się sukcesem. Przez cały okres lat 90. przychody były wystarczające do pokrycia kosztów adaptacyjnych, wynikających z restrukturyzacji sektora przemysłowego. Dzięki temu uniknięto kryzysu fiskalnego, jaki wystąpił w innych gospodarkach przechodzących transformację (Lenain i Bartoszek, 2000).

Tym niemniej system ten nie był wolny od sporych ograniczeń, które uwidoczniły się w miarę dalszych przemian w sferze gospodarczej. Na przykład spora liczba ulg, odliczeń i innych specjalnych przywilejów podatkowych, (które zostały stopniowo wprowadzone do systemu) spowodowała powstanie licznych niedociągnięć, podniesienie kosztów adaptacyjnych, a w konsekwencji stanowiąca zachętę do uchylania się od płacenia podatków. Ponadto dysproporcjonalnie wysokie opodatkowanie kosztów pracy wpłynęło na utrwalenie wysokiego poziomu bezrobocia (Rozdział 1). Zmiany w ordynacji podatkowej przeprowadzane były regularnie, ale największe miały miejsce pod koniec lat 90. Jednym z celów tamtej reformy było niwelowanie wyżej wymienionych problemów, ale kilka czynników miało znaczący wpływ na jej kształt. Najważniejszym było oczywiście zbliżające się członkostwo w UE, proces decentralizacji fiskalnej oraz zmiana strategii w wyścigu

z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej w oferowaniu atrakcyjnych rozwiązań podatkowych dla firm i indywidualnych inwestorów.

Zaproponowana reforma z końca lat 90. skupiała się na obniżce stawek podatkowych, a zarazem na zwiększeniu bazy podatkowej. Było to szczególnie widoczne w przypadku CIT, gdzie rozwiązania odzwierciedlały ogólny trend (widoczny na rynkach wschodzących) agresywnego obniżania podatków zastępującego specjalne zwolnienia podatkowe udzielane w celu przyciągnięcia nowych inwestycji. Reforma charakteryzowała się stopniową redukcją CIT z 34% w 1999 r. do 22% w 2004 r. Władze zaczęły też likwidować sporą część specjalnych przywilejów, które powstały *ad hoc* w poprzednich latach. Dodatkowo drastycznie zmniejszono stopy amortyzacji (z ponad 60 do 10). Podobne cele miała reforma PIT: niższe stawki, uproszczona struktura, zwiększenie bazy podatkowej i likwidacja większości ulg podatkowych. Ustawa wprowadzająca powyższe zmiany została jednak zawetowana przez Prezydenta, a tym samym stawki PIT (1%, 30% i 40%) pozostały bez zmian aż do dziś. Z drugiej zaś strony, ważnej reformie systemu emerytur i ubezpieczeń zdrowotnych z 1999 r. towarzyszyło wprowadzenie składek na ubezpieczenie społeczne po stronie pracownika i równoległej redukcji zobowiązań po stronie pracodawcy³. Ta niewątpliwie ważna zmiana nie spowodowała jednak trwałego obniżenia klina podatkowego, który pozostał wśród najwyższych w państwach OECD (Rozdział 1).

W celu umożliwienia akcesji Polski do UE, kolejnym ważnym elementem reform była kwestia harmonizacji przepisów dotyczących podatku akcyzowego i VAT z wymogami unijnymi. Struktura stawek VAT pozostała co do zasady bez zmian⁴, dokonano natomiast zmian w kategoriach towarów i usług, które kwalifikowały się do zastosowania zredukowanej stawki lub wyłączenia z opodatkowania. Proces harmonizacji z prawem europejskim, który charakteryzował się intensywnymi negocjacjami z Komisją Europejską oraz licznymi okresami przejściowymi, znalazł swój finał w 2004 r. wraz z uchwaleniem nowej ustawy o VAT. Pod koniec lat 90. w wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej stworzono system, który zawierał nowy podział dochodów pomiędzy rządem centralnym a samorządami lokalnymi. Chociaż zmiana ta stanowiła istotny krok w kierunku decentralizacji fiskalnej (w aspekcie alokacji przychodów), to rząd centralny utrzymał kontrolę nad większością instrumentów podatkowych. W rezultacie administracja na szczeblu gminy posiada kontrolę nad tylko jednym podatkiem – od nieruchomości.

Począwszy od 2000 r., największe zmiany w systemie podatkowym dotyczyły podatków pośrednich. Poza uchwaleniem ustawy o VAT w 2004 r., system podatku akcyzowego został zmodyfikowany w ten sposób, aby zgodnie z wymogami UE podzielić dobra nim objęte na dwie kategorie: zharmonizowaną i niezharmonizowaną. Częścią procesu było powstanie nowych rozwiązań prawnych, takich jak specjalne magazyny celne czy gwarancje płatności akcyzy. Lokalna administracja uzyskała większe kompetencje w sprawach podatków rolnych, leśnych i od nieruchomości, jak również zarządzaniu opłatami skarbowymi. W kwestii opodatkowania bezpośredniego poczyniono działania mające na celu zwiększenie bazy podatkowej dla CIT, którego stawka została zmniejszona do 19% w 2004 r. Ostatnio zaczęto również wprowadzać zmiany w opodatkowaniu pracy: składka rentowa została zmniejszona, a w 2009 r. pozostaną tylko dwie niższe stawki PIT, a sam podatek ma zostać uproszczony. Równocześnie wprowadzono nową ulgę rodzinną, natomiast wycofywana jest ulga odsetkowa od kredytów hipotecznych⁵.

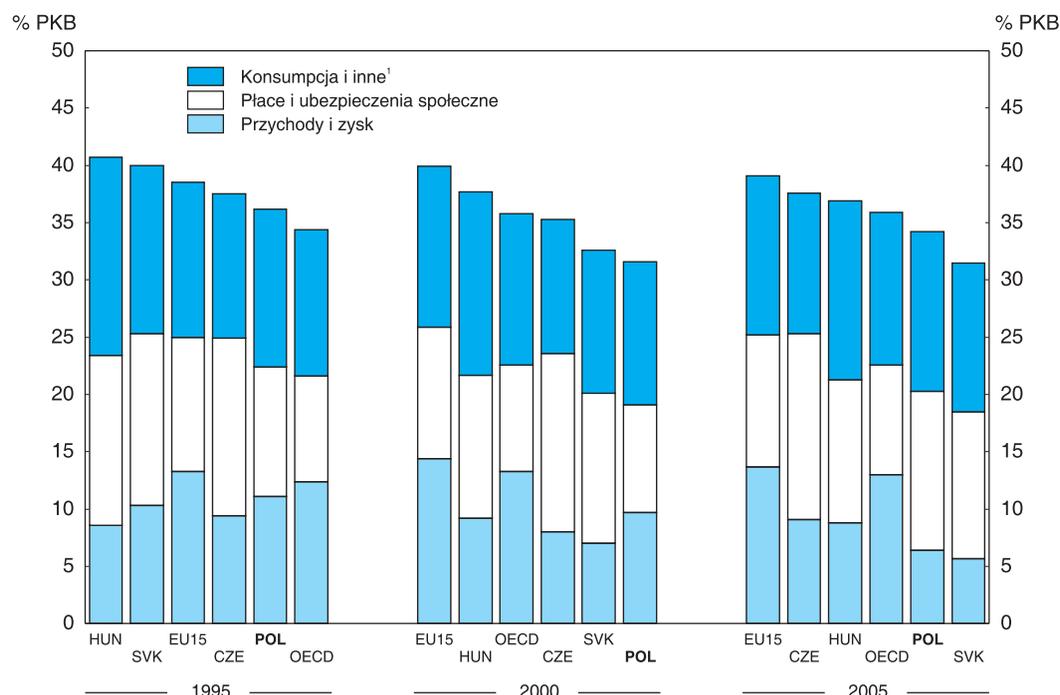
Podsumowując, niewiele fundamentalnych zmian zostało wprowadzonych od czasu największej, aczkolwiek niedokończonej reformy z końca lat 90. Dokonywane zmiany były często poło-

wiczne, pozbawione przejrzystej logiki i/lub właściwie zdefiniowanych celów, co przyczyniło się do jeszcze większego skomplikowania ordynacji podatkowej. W pewnym stopniu ilustruje to trudności w przeprowadzeniu kompleksowej i spójnej reformy w tym obszarze, przez co wiele problemów zidentyfikowanych poprzednio pozostało nierozwiązanych. Generalna charakterystyka systemu podatkowego jest omówiona w kolejnych sekcjach.

Polski system podatkowy z perspektywy międzynarodowej

Ponieważ całkowita wartość przychodów z podatków w Polsce wynosi ok. 34% PKB (2005), ogólne obciążenie podatkowe nie jest wyjątkowo wysokie (Wykres 3.1). Wskaźnik ten jest poniżej średniej OECD i głęboko poniżej średniej krajów UE-15. Ponadto całkowite obciążenie podatkowe od połowy lat 90. obniżyło się, przy czym w większości krajów OECD pozostało na tym samym poziomie, a w niektórych przypadkach wzrosło. Jednakże w porównaniu z mniejszą grupą państw w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (o podobnym poziomie przychodów) całkowite obciążenie podatkowe jest stosunkowo wysokie. Wyższe obciążenie podatkowe odnotowują Czechy i Węgry, podczas gdy na Słowacji i w krajach bałtyckich wynosi ono poniżej 30% PKB tych państw. Biorąc pod uwagę, że kraje w stanie transformacji posiadają najczęściej węższą bazę podatkową (częściowo z powodu niskiego stopnia aktywności zawodowej poza szarą strefą) najczęściej zaleca się, aby kraje te nie przekraczały stosunku przychodów do PKB powyżej 30%, ponieważ wymagałoby to dużo wyższych stawek (Mitra i Stern, 2004).

Wykres 3.1. Przychody z tytułu podatków jako odsetek PKB



1. Zawiera podatek od dóbr i usług oraz od nieruchomości.

Źródło: OECD (2007), *Statystyki przychodów, 1965–2006*; Eurostat baza danych *New Chronos*.

Wykres 3.2. Struktura przychodów z tytułu podatków

Jako odsetek całości przychodów

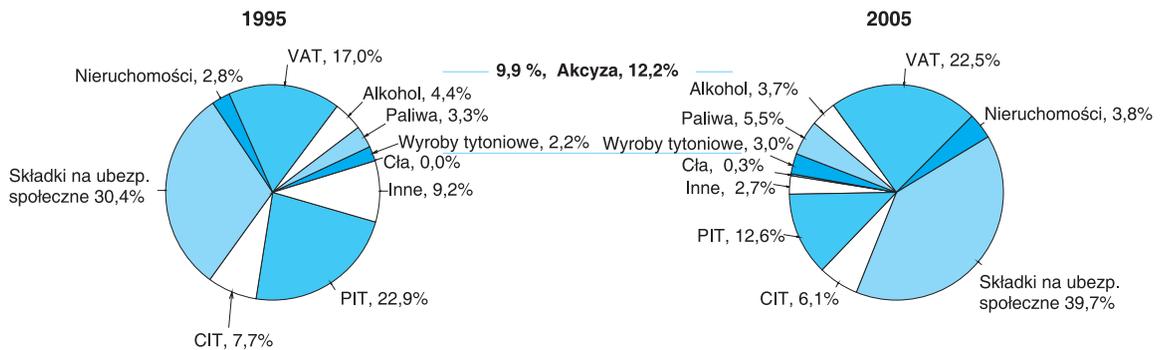
Źródło: OECD (2007), *Statystyki przychodów 1965–2006*.

Tabela 3.1. Przychody budżetowe według rodzajów podatków

Struktura opodatkowania w wybranych państwach OECD (procent PKB, 2005)

	Polska	CE-3 ¹	UE-15	OECD
Dochody i ubezpieczenia społeczne	20,0	21,4	24,8	22,2
Dochody indywidualne	4,3	4,6	10,2	8,9
Dochody przedsiębiorstw	2,1	3,1	3,4	3,6
Ubezpieczenia społeczne	13,6	13,5	11,1	9,3
Konsumpcja	12,6	13,0	11,9	11,4
VAT	7,7	7,9	7,0	6,5
Akcyza i konsumpcja	4,9	5,2	4,9	4,9
Nieruchomości	1,3	0,6	2,1	1,9
Inne	0,3	0,4	0,8	0,6
Razem	34,2	35,5	39,7	36,2

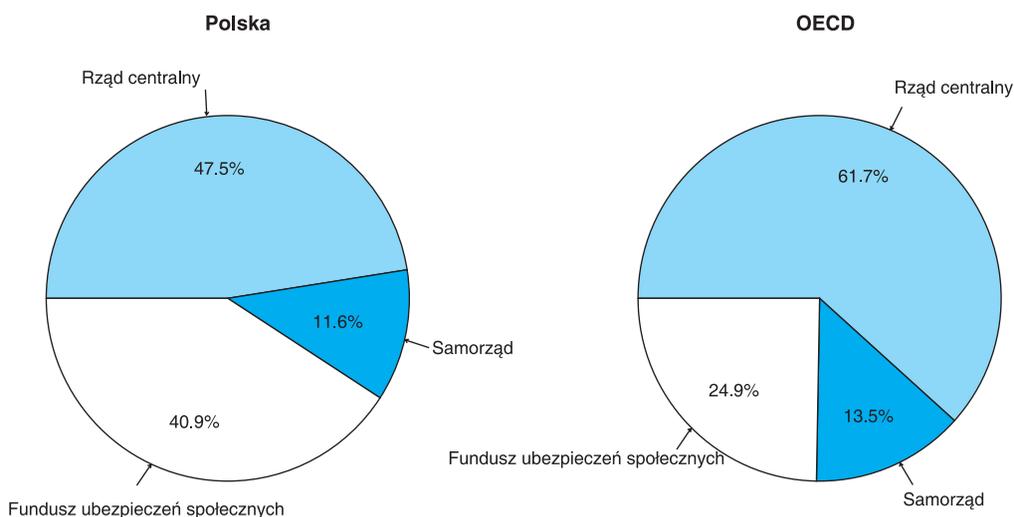
1. CE-3 oznacza średnią wartość dla Czech, Węgier i Słowacji.

Źródło: OECD (2007), baza danych *Statystyki przychodów*.

Struktura opodatkowania, mierzona jako udział w całkowitych przychodach z poszczególnych obszarów opodatkowania, zasadniczo nie zmieniła się przez ostatnie 10 lat. W szczególności nie obserwuje się tendencji do dywersyfikacji bazy podatkowej. Składki na ubezpieczenia społeczne i podatki pośrednie (VAT, akcyza od towarów i usług) pozostają największym źródłem przychodów podatkowych. Ich waga dla całości systemu jest dużo wyższa niż obserwowana w przeciętnym kraju OECD, a nawet zwiększyła się w ostatnim czasie (Wykres 3.2 i Tabela 3.1). Tymczasem udział przychodów z tytułu CIT i PIT zmniejszył się do poziomu 20% – jednego z najniższych w OECD.

Przychody z podatku od nieruchomości zwiększyły się, ale nadal pozostają niskie w perspektywie międzynarodowej. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku podatku ekologicznego. Patrząc na podział dochodów pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, Polska znajduje się blisko średniej krajów OECD, jeśli chodzi o przychody, które przypadają samorządom lokalnym (Wykres 3.3). W 2004 r. otrzymały one 11,5% wszystkich przychodów podat-

Wykres 3.3. Podatki w podziale na szczeble administracji¹
Jako odsetek całości przychodów



1. Szacunki na 2004 r. Pozycja „Rząd centralny” obejmuje podatki krajowe ściągane w imieniu UE przez kraje członkowskie. Pozycja „OECD” to średnia nieważona unitarnych państw członkowskich. Przy wyliczeniach nie wzięto pod uwagę transferu przychodów pomiędzy rządem centralnym a samorządami.

Źródło: OECD (2006), *Statystyki przychodów 1965–2005*.

kowych (wynik trochę poniżej średniej unitarnych państw OECD). Głównym źródłem przychodów dla samorządów w Polsce są transfery z budżetu centralnego oraz udział w niektórych podatkach podlegających administracji centralnej. Nie budzi zdziwienia fakt, że środki budżetu centralnego przeznaczone na ubezpieczenia społeczne są o wiele większe niż średnia OECD, co tym samym zmniejsza kwoty, które potencjalnie mogą otrzymać samorzady.

Struktura przychodów podatkowych zaprezentowana powyżej dość dobrze ilustruje ich główne źródła, jednak w małym stopniu odzwierciedla ich wpływ na aktywność ekonomiczną i rozwój. Aby rzetelnie ocenić te ostatnie czynniki, należy skoncentrować się na dwóch aspektach: wpływie rzeczywistej stopy opodatkowania na zachęty dla uczestników rynku i ich wybory, jak również efektywności kosztowej administracji podatkowej i ściągalności podatków. Te dwa aspekty badane są poniżej.

Opodatkowanie pracy i jego negatywny wpływ na aktywność ekonomiczną

Na potrzeby poniższej analizy, opodatkowanie pracy zdefiniowane jest jako wszystkie płatności odprowadzane z tytułu zatrudnienia i/lub przychodów pochodzących z wykorzystania zasobów pracy. Tak więc kategorii w tej zawarte są składki na ubezpieczenia społeczne oraz wpływy z PIT związane z wynagrodzeniem za pracę.

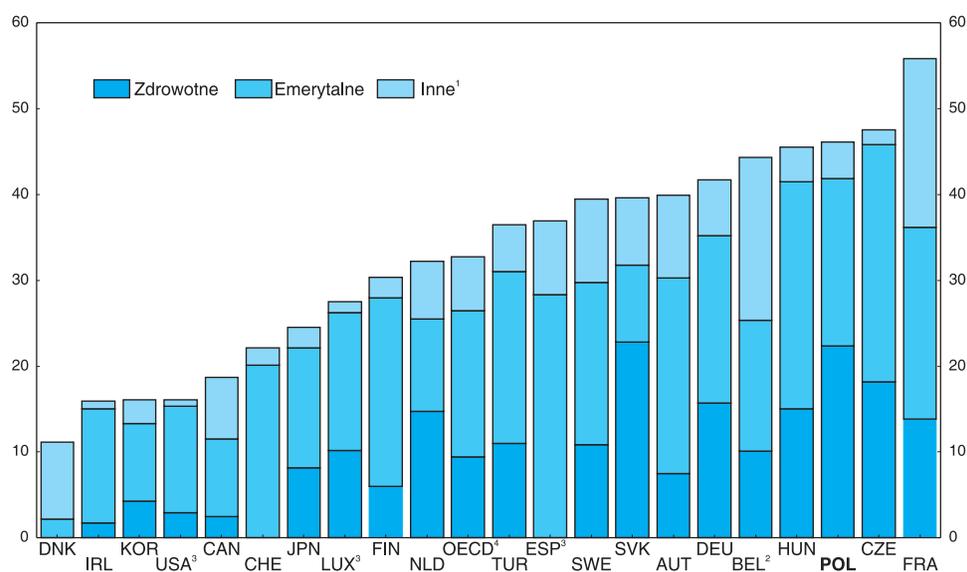
Składki na ubezpieczenia społeczne

Polska, jak wspomniano wcześniej, posiada stosunkowo kosztowny system wydatków społecznych, w szczególności w obszarze rent z tytułu niezdolności do pracy oraz emerytur (w tym

programów przedemerytalnych). Pomimo podejmowanych prób reformy systemu (OECD, 2004) jego koszty operacyjne pozostają wysokie i są finansowane głównie ze składek na ubezpieczenia społeczne potrącanych od wynagrodzeń brutto (Wykres 3.4). Składki, które są przeznaczane na konkretne wydatki socjalne, wyniosły do 46% płacy brutto w 2006 r., a nieco ponad połowę tej sumy odprowadzili pracownicy. Ponieważ wartość składek może być odejmowana od podstawy opodatkowania, większość zatrudnionych otrzymała z powrotem ok. 20% tej sumy.

Wykres 3.4. Struktura składek na ubezpieczenia społeczne, 2005

Składki odprowadzane przez jednego bezdzietnego pracownika zarabiającego równowartość średniej płacy, odsetek płacy brutto



1. Kategoria „inne” obejmuje głównie ubezpieczenie od utraty pracy oraz z tytułu wypadku przy pracy.
2. Kategoria „inne” obejmuje również zasiłki rodzinne (6%) i ograniczenia płacowe (6,6%).
3. „Emerytury” obejmują renty inwalidzkie, a w Hiszpanii również składki zdrowotne.
4. Średnia dla 27 państw OECD, bez Luksemburga, Hiszpanii i Stanów Zjednoczonych.

Źródło: OECD (2007), Baza danych OECD *Employment Outlook*.

Przez wiele lat struktura stawek opodatkowania pozostawała w dużej mierze niezmienną. W celu ograniczenia klina podatkowego w 2007 i 2008 r. zmniejszono wysokość składek o odpowiednio 3 i 4 punkty procentowe (patrz poniżej). W rezultacie całkowita wartość składek odprowadzanych z pensji została obniżona do poziomu poniżej 40% średnich dochodów (struktura zaprezentowana jest w Tabeli 3.2). Zmniejszenie wartości transferów zostało w części zrównoważone poprzez zmniejszenie wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy (Rozdział 2). Jednak spadek wartości przychodów jest dużo większy niż oszczędności uzyskane w wyniku zmian, co oznacza zwiększenie dotacji z budżetu państwa na utrzymanie systemu rentowego.

Trudny do oszacowania jest stopień, w jakim pracownicy traktują składki na ubezpieczenia społeczne jako świadczenia odłożone w czasie. Od czasów reformy emerytalnej z 1999 r. są one bardziej skorelowane z wartością odprowadzanych składek, co zmniejsza stopień redystrybucji,

Tabela 3.2. Wartość odprowadzanych składek przez pracodawcę i pracownika w 2008 r.

Według rodzaju zasiłków (odsetek płacy brutto)

	Razem	Pracodawcy	Pracownicy
Emerytury i renty	25,52	14,26	11,26
Emerytury	19,52	9,76	9,76
Renty/zasiłki	6,00	4,50	1,50
Ubezpieczenie od choroby i urlop macierzyński	2,45	–	2,45
Zasiłki dla bezrobotnych (fundusz pracy)	2,45	2,45	–
Gwarantowane świadczenia pracownicze	0,10	0,10	–
Ubezpieczenie od wypadków przy pracy i chorób zawodowych	1,57	1,57	–
Składki na ubezpieczenie zdrowotne ¹	7,11	–	7,11
Razem	39,25	18,43	20,82

1. Stawka składki na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 9%, ale ponieważ odnosi się do płacy netto, jej rzeczywista stawka to 7,11% płacy brutto.

Źródło: OECD (2007), Baza danych *Opodatkowanie przychodów*.

która wpisana jest w cały system. W porównaniu z innymi publicznymi systemami emerytalnymi w krajach OECD, Polska posiada jeden z najmniej dystrybucyjnych systemów (OECD, 2005a). Wobec tego składki emerytalne, w odróżnieniu od innych państw, częściej traktowane są przez pracowników bardziej jako „wymuszone” oszczędności niż podatki. Z drugiej strony jest mało prawdopodobne, aby myśleli w ten sposób w przypadku innych ważnych komponentów systemu emerytalnego (renty inwalidzkie, ubezpieczenie zdrowotne), gdzie związek pomiędzy składkami a wypłacanymi zasiłkami jest dużo mniej czytelny.

Traktowanie przychodów z tytułu pracy w podatku od dochodów osobistych

Polska posiada system podatkowy, w którym różne nominalne stawki opodatkowania stosowane są do poszczególnych źródeł przychodów (w tym przypadku głównie kapitału i pracy)⁶. Przychody z tytułu kapitału podlegają podatkowi liniowemu, natomiast przychody z tytułu wynagrodzeń podlegają opodatkowaniu progresywnemu według trzech stawek (19%, 30% i 40%). Pary mieszkające razem mają prawo wyboru w kwestii wspólnego bądź osobnego rozliczania podatków. Zasadniczo obywatele polscy żyjący za granicą nadal są zobowiązani do uiszczania PIT w Polsce, aczkolwiek władze zawarły umowy z kilkoma państwami w celu wyeliminowania przypadków podwójnego opodatkowania i zachęcenia pracowników do powrotu (Ramka 3.1). Kwestia ta zyskała na znaczeniu w ostatnim czasie ze względu na wzrost liczby emigrantów i wystąpienie niedoborów siły roboczej w wielu sektorach (Rozdział 1). Należy też pamiętać, że dochody z tytułu działalności rolniczej nie podlegają PIT.

W perspektywie międzynarodowej granica przychodów dla najwyższej stawki nie jest szczególnie niska (na poziomie trzykrotnej średniej płacy krajowej brutto), a rzeczywista dodatkowa stawka opodatkowania jest dużo niższa niż stawka nominalna. (Wykres 3.5). Nawet środkowa stawka (30%) obowiązuje dopiero, kiedy dochody przekroczą ok. 1,5 wartości średniej płacy brutto. Jeżeli weźmie się ponadto pod uwagę odliczenia związane ze składkami na ubezpieczenia społeczne, to wartość brutto wynagrodzenia, które podlegałoby dwóm wyższym stawkom (30 i 40%) wyniosłaby od 1,8 do 3,5 wartości średniej płacy brutto. W rezultacie relatywnie niewielki

Ramka 3.1. Traktowanie dochodów pracowników polskich pracujących w Wielkiej Brytanii

Akcesja Polski do UE spowodowała silną migrację polskich pracowników do innych krajów członkowskich (Rozdział 1). Najczęściej wybieranym kierunkiem migracji w ostatnich latach była Wielka Brytania. Do 2007 r. Polacy pracujący w tym kraju podlegali tzw. proporcjonalnej metodzie odliczania (lub metodzie kredytowej). Zgodnie z nią obywatele nieposiadający statusu rezydenta – którzy spędzają przynajmniej pół roku za granicą – odprowadzali podatki z tytułu pracy w krajach przyjmujących, zgodnie z ich regulacjami dotyczącymi PIT oraz dodatkowo podlegali opodatkowaniu dochodów w Polsce. Zobowiązania z tytułu PIT były zatem obliczane na podstawie dochodów wypracowanych w rodzimym kraju i za granicą. W celu minimalizacji podwójnego opodatkowania wartość podatków należnych w kraju przyjmującym może być zaliczona na poczet należności podatkowych w Polsce.

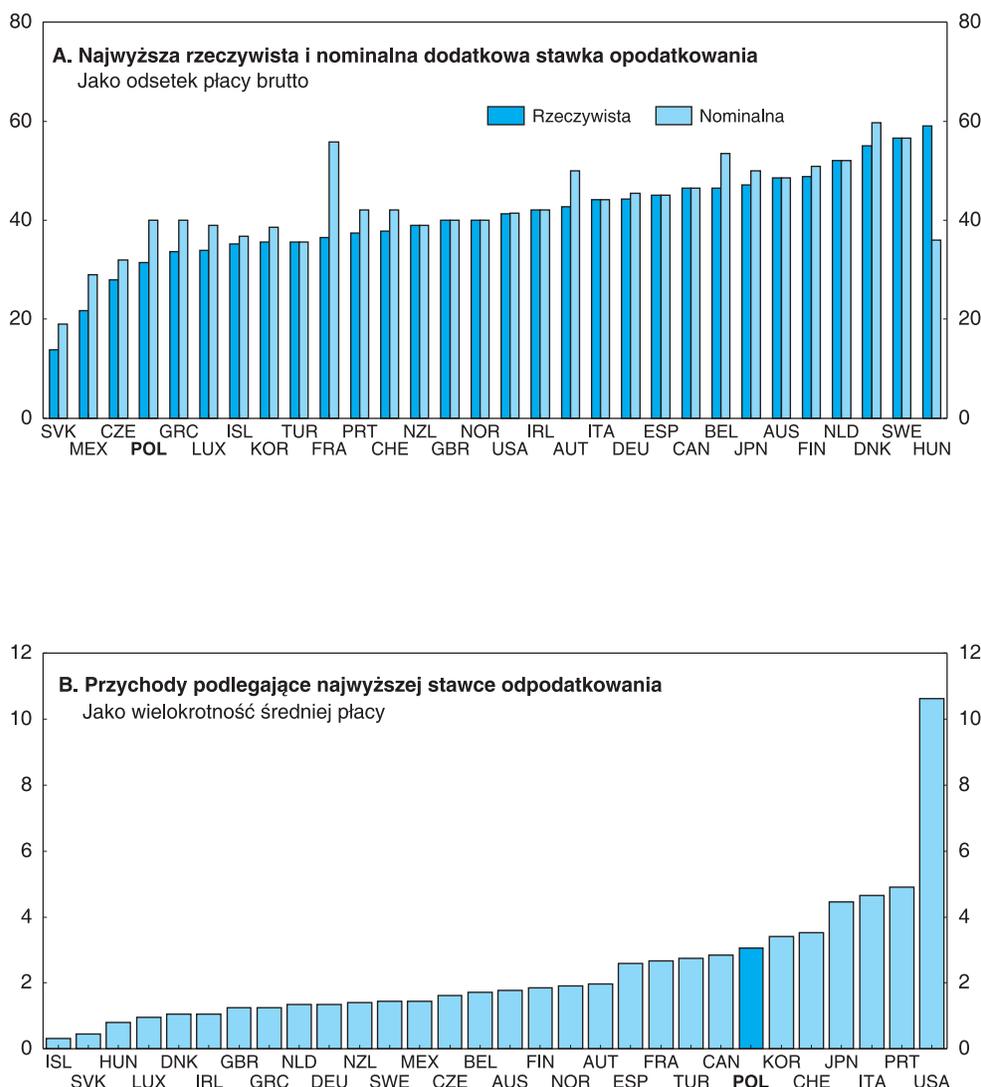
Pomimo takiego rozwiązania, należności podatkowe wielu emigrantów pozostają bardzo wysokie. Przyczyną są większe wynagrodzenia za granicą oraz niższa kwota wolna od podatku, które powodują, że są oni objęci wyższą stawką PIT w Polsce niż w Wielkiej Brytanii. W celu zmniejszenia tego obciążenia w 2006 r. Polska podpisała nową umowę o podwójnym opodatkowaniu z Wielką Brytanią, zgodnie z którą zwolnieniu podlegają dochody z tytułu pracy polskich rezydentów pracujących w Wielkiej Brytanii. W przypadku dochodów z lat 2002–2007 władze sygnalizują możliwość amnestii podatkowej oraz zwrotu wpłat osobom, które rozliczyły się według obowiązujących wcześniej zasad.

odsetek (6–7%) podatników, którzy deklarują dochody z tytułu pracy, podlega takim stawkom. Jednakże wpływy pochodzące od tej niewielkiej grupy osób stanowią 44% wszystkich wpływów z tytułu PIT.

Jak w większości krajów OECD, kwota wolna od podatku jest większa niż zero ze względu na możliwość odliczania kosztów uzyskania przychodów oraz dzięki prostym ulgom (których wartość jest z góry ustalana). W 2006 r. ulgi te łącznie stanowiły odliczenie w wysokości ok. 350 zł miesięcznie lub 14% średniej płacy brutto⁷. Biorąc pod uwagę średni koszt utrzymania, suma ta znajduje się dużo poniżej progu ubóstwa, nawet w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych. Jednakże ze względu na istnienie płacy minimalnej, niewielka liczba podatników otrzymuje w praktyce tak niskie pensje, a w przypadku osób, które potencjalnie zarabiałoby tak mało (np. zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin i emeryci), ich sytuację materialną w większości przypadków poprawiają dodatkowe zasiłki pochodzące z różnych programów społecznych. Ponadto rzeczywista dodatkowa stawka opodatkowania przy tym poziomie dochodów jest dość niska (9%).

Biorąc pod uwagę fakt pominięcia podatku PIT w reformie, jaka miała miejsce pod koniec lat 90. obecna struktura stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień pozostała bez zmian przez ostatnią dekadę. Jednakże planowana jest znacząca zmiana wraz z początkiem 2009 r., kiedy wprowadzone zostaną dwie stawki podatku (najniższa zostanie obniżona z 19 na 18%, natomiast dwie najwyższe stawki zostaną zastąpione jedną w wysokości 32%). Wartość dochodów podlegająca tej drugiej stawce została wyznaczona na poziomie ok. 2,6 wartości średniej płacy brutto, czyli

Wykres 3.5. Najwyższa dodatkowa stawka opodatkowania i odpowiadni poziom przychodów



Źródło: Baza danych *Tax Database*.

niewiele poniżej wartości dochodów objętych obecnie najwyższą 40-procentową stawką. Zmiana ta będzie więc obejmować wszystkich podatników i nie pozostanie bez wpływu na przychody budżetowe. Koszt obniżenia podatków PIT oceniany jest na ok. 0,7% PKB. W połączeniu z omówionymi wyżej redukcjami składek na ubezpieczenia społeczne, koszty zmian szacowane są na ok. 2% PKB. Największe korzyści odniosą ci podatnicy, którzy obecnie objęci są dwiema wyższymi stawkami, co przyczyni się do dalszego zmniejszania progresywności systemu opodatkowania dochodów z pracy⁸. Zakładając spory ubytek po stronie przychodów budżetu państwa w wyniku wprowadzenia dwóch stawek opodatkowania oraz pamiętając o potrzebie dalszych redukcji składek na ubezpieczenia społeczne (szczególnie w przypadku najniższych płac) wprowadzenie podatku liniowego nie powinno być traktowane w Polsce jako priorytet (Ramka 3.2).

Ramka 3.2. Debata nad podatkiem liniowym w Polsce

Od momentu wprowadzenia podatku liniowego w Rosji w 2001 r. (a następnie na Ukrainie i Słowacji w 2004 r., w Gruzji i Rumunii w 2005 r. oraz ostatnio w Bułgarii i Czechach) władze w Polsce rozpatrywały wprowadzenie podobnego rozwiązania. W większości tych państw wprowadzona została jedna stawka opodatkowania zbliżona do najniższej stawki w systemie progresywnym sprzed reformy, w efekcie czego dodatkowe opodatkowanie osób o wysokich dochodach wyraźnie zmniejszyło się. Jednakże wpływ tych reform na całkowitą progresywność systemu jest niejasny i w dużym stopniu zależy od istniejących nadal ulg podatkowych oraz od poziomu uszczuplenia wpływów budżetowych.

Istnieje szereg argumentów, które przemawiają za podatkiem liniowym. *Po pierwsze*, jego wprowadzenie najczęściej niesie ze sobą istotne zwiększenie bazy podatkowej, co redukuje zniekształcenia i poprawia wydajność. *Po drugie*, brak dodatkowych stawek podatku w przypadku wysokich dochodów zachęca do podjęcia pracy i wzmacnia przedsiębiorczość obywateli. *Po trzecie*, kiedy obowiązuje identyczna stawka dla osób fizycznych i prawnych, wybór formy działalności gospodarczej nie będzie motywowany względami podatkowymi. Analogicznie pracownicy będą mniej skłonni do podejmowania samozatrudnienia. *Po czwarte*, uproszczenie systemu podatkowego oraz jego większa przejrzystość zmniejszają koszty dostosowawcze, a tym samym nie tworzą zachęt do uchylania się od płacenia podatków. Mając w pamięci wzrost przychodów budżetu Rosji po wprowadzeniu podatku liniowego (Gorodniczenko, *et. al.*, 2006), większość krajów regionu uznała to za skuteczny sposób eliminowania tego typu praktyk.

Jednakże poza Rosją doświadczenia z podatkiem liniowym są bardziej zróżnicowane. We wszystkich innych przypadkach, kiedy wprowadzono ten podatek na poziomie najniższej stawki z poprzedniego systemu, odnotowano spadek wpływów budżetowych z tytułu PIT (Keen, *et. al.*, 2006). Z wyjątkiem Rosji, trudno ocenić wpływ podatku liniowego jako zachęty do podejmowania zatrudnienia, choć z drugiej strony w większości przypadków być może jest jeszcze za wcześnie, by mówić już o konkretnych efektach. Mimo że uproszczenie systemu podatkowego w tych państwach z pewnością w dużym stopniu wpłynęło na większe przestrzeganie prawa podatkowego, to jednak jego główne źródło komplikacji – liczne ulgi i zwolnienia – mogło być również zniwelowane poprzez prostszą i bardziej przejrzystą strukturę progresywną.

Przed podjęciem decyzji w sprawie reformy PIT, która będzie wprowadzona w 2009 r. poprzednie ekipy rządowe analizowały potencjalny wpływ jednolitej stawki PIT. Rozważano dwa scenariusze: stawka 15,4% bez ulg i zwolnień oraz 20,5% z niektórymi ulgami. W obydwu przypadkach symulacja pokazywała, że zmiana miałaby nikły wpływ na klin podatkowy ze względu na niewielki udział PIT w klinie. Kolejnym mankamentem jest fakt, iż biorąc pod uwagę obecny poziom ulg i zwolnień, tylko nieliczna grupa podatników odniosłaby rzeczywiste korzyści z wprowadzenia jednolitej stawki. Ponadto oczekiwane korzyści byłyby dodatkowo ograniczone wskutek aktualnej niższej stawki podatku kapitałowego. Zamiast podatku liniowego, rząd zdecydował się wprowadzić dwie stawki PIT, które co prawda upraszczają strukturę, jednak nie mają wpływu na jego złożoność wynikającą z licznych zwolnień i ulg. W ten sposób traci się możliwość zmniejszenia kosztów dostosowawczych oraz ograniczenia praktyki unikania płacenia podatków.

W ostatnich latach podjęto działania na rzecz zwiększenia bazy podatkowej poprzez eliminację niektórych ulg i zwolnień⁹. W szczególności zwracano uwagę na tzw. ulgę odsetkową dotyczącą kredytów hipotecznych. Została ona zniesiona, jednak tylko w odniesieniu do kredytów zaciągniętych od początku 2007 r. – wpływ tej decyzji na dochody budżetu będzie zatem bardzo powolny. Kolejną zlikwidowaną ulgą była możliwość odliczania kosztów remontu i renowacji domów oraz mieszkań. Pomimo tych działań kilka istotnych ulg zostało utrzymanych, co stanowi znaczące uszczuplenie kasy państwa (Tabela 3.3). Często kwestionowana jest ich słuszność, po-

Tabela 3.3. Koszty dla budżetu państwa wynikające z ulg i zwolnień z PIT w 2006 r.
w milionach zł lub zgodnie z adnotacją

Całkowita wartość odliczeń PIT	
z czego: od przychodów	4 305
od podatku	883
Całkowita wartość kosztów dla budżetu państwa	1 719
jako odsetek PIT	6,11
Zasilek mieszkaniowy	
Strata przychodów	724
jako odsetek PIT	2,57
Całkowita średnia ulga na jednego podatnika (w tys. zł)	0,52
przy najniższym progu podatkowym	0,45
przy środkowym progu	1,69
przy najwyższym progu	2,77
Wydatki rehabilitacyjne	351
Strata przychodów	
jako odsetek PIT	1,25
Całkowita średnia ulga na jednego podatnika (w tys. zł)	0,37
przy najniższym progu podatkowym	0,36
przy środkowym progu	0,64
przy najwyższym progu	0,94
Wydatki na Internet	205
Strata przychodów	
jako odsetek PIT	0,73
Całkowita średnia ulga na jednego podatnika (w tys. zł)	0,10
przy najniższym progu podatkowym	0,09
przy środkowym progu	0,15
przy najwyższym progu	0,22
Darowizny	71
Strata przychodów	
jako odsetek PIT	0,25
Całkowita średnia ulga na jednego podatnika (w tys. zł)	0,37
przy najniższym progu podatkowym	0,07
przy środkowym progu	0,19
przy najwyższym progu	2,70
Inne	368
Strata przychodów	
jako odsetek PIT	1,31
Przychody z PIT (budżet państwa) w mln zł	28 125

Źródło: Ministerstwo Finansów.

nieważ spora większość ulg i zwolnień (z wyjątkiem podatków zwrotnych¹⁰) przynosi dysproporcjonalnie większe korzyści podatnikom o wysokich dochodach. Ponadto niekiedy nawet samo uzasadnienie ich obowiązywania budzi wątpliwości (np. „ulga internetowa”). Eliminacja tych ulg powinna w pełni zbilansować koszty ostatnio wprowadzonej tzw. ulgi prorodzinnej, która obowiązuje od 2007 r. (zakładane koszty to ok. 0,5% PKB). W 2008 r. odliczyć będzie można stałą sumę 1,173 zł na każde dziecko (czyli 3,7% średniej płacy).

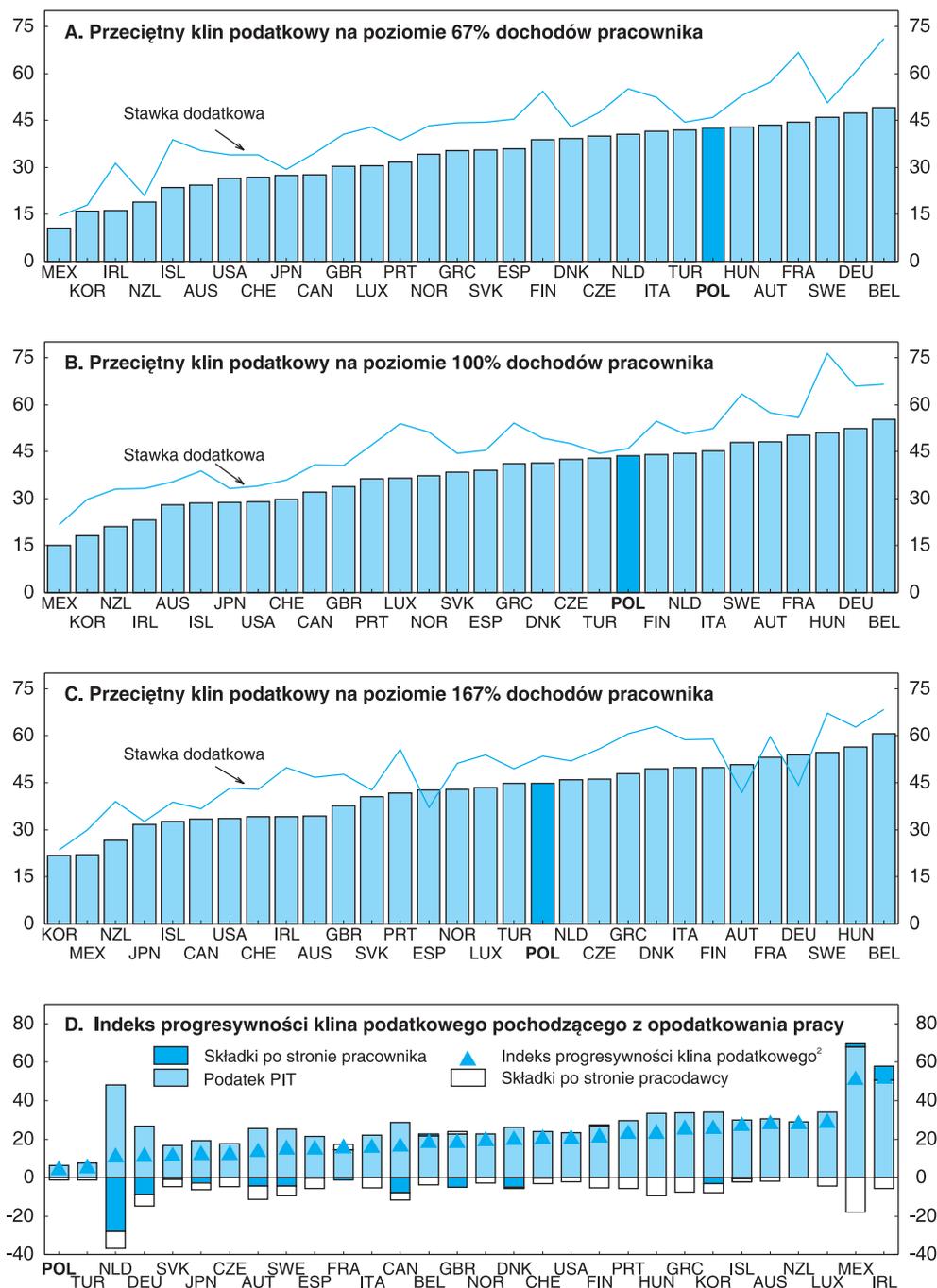
Ulgą tego typu jest raczej powszechna w systemach podatkowych krajów OECD, a jako jej uzasadnienie służy argument o nieuniknionych wydatkach na wychowanie dzieci, co w dłuższej perspektywie wpływa pozytywnie na całe społeczeństwo (szczególnie w krajach zmagających się z problemami demograficznymi). Ponadto cel takiej ulgi jest precyzyjnie zdefiniowany i raczej nie komplikuje struktury systemu. Jednak mając na uwadze, że nowe stawki PIT w 2009 r. przyniosą zdecydowaną poprawę finansów gospodarstw domowych o dużych dochodach, można argumentować za ulgą prorodzinną, zaadresowaną do osób najbardziej potrzebujących. Aby tak się stało, ulga ta powinna zostać przekształcona w podatek zwrotny, a jej wartość zmniejszona tak, aby obciążenie dla budżetu było na tym samym lub nawet niższym poziomie¹¹. W tym przypadku ulga prorodzinna z systemu podatkowego może jednak dublować się z zasiłkiem rodzinnym wypłacanym poprzez programy opieki społecznej.

Struktura i rozmiar klina podatkowego

Jedną z kluczowych konsekwencji połączonej struktury składek na ubezpieczenia społeczne i PIT, jest znacząca różnica pomiędzy całkowitą wartością składek odprowadzanych przez pracodawcę a płacą netto, którą otrzymuje pracownik. Średni klin podatkowy w przypadku przychodów z tytułu pracy jest nadal powyżej średniej OECD i UE w przekroju różnych wariantów sytuacji rodzinnej i poziomu dochodów. Przykładowo klin podatkowy dla jednoosobowych gospodarstw domowych jest zbliżony do średniej OECD w przypadku wysokich dochodów podatnika, natomiast jest znacznie wyższy w przypadku niskich dochodów podatnika (Wykres 3.6). Uwidacznia to kolejną właściwość klina podatkowego w Polsce – pozostaje on stosunkowo na tym samym poziomie niezależnie od dochodów podatnika, jeżeli jest on mierzony poprzez prosty indeks porównawczy dla stawek podatkowych oraz wysokich i niskich dochodów. W przypadku Polski indeks ten pokazuje, że klin podatkowy należy do najmniej progresywnych we wszystkich krajach OECD. W dużej mierze spowodowane jest to faktem niskiego stopnia progresywności samego podatku PIT.

Mając na uwadze redukcję składek na ubezpieczenia społeczne w 2007 i 2008 r., ulgę prorodzinną oraz planowaną obniżkę stawek PIT w 2009 r. – całkowita redukcja klina podatkowego wyniesie od ok. 4 punktów procentowych (dla osób, które skorzystają tylko ze zmniejszenia składek) do ponad 10% dla osób, które w pełni skorzystają również z ulgi prorodzinnej i/lub redukcji stawek PIT (Wykres 3.7). Jest to znaczące posunięcie, które spowoduje, iż poziom klina podatkowego będzie bliski obecnej średniej dla krajów UE, aczkolwiek nadal znacznie powyżej średniej OECD. Jego wpływ na tak potrzebne, trwałe zwiększenie aktywności zawodowej oraz wyjście większej ilości pracowników z szarej strefy zależne jest od kilku czynników, w szczególności od zmian w popycie i podaży pracy w wyniku powstania nowych zachęt.

Wykres 3.6. Wysokość klina podatkowego w państwach OECD w 2006 r.¹
Jako odsetek średnich dochodów dla jednej bezdzietnej osoby

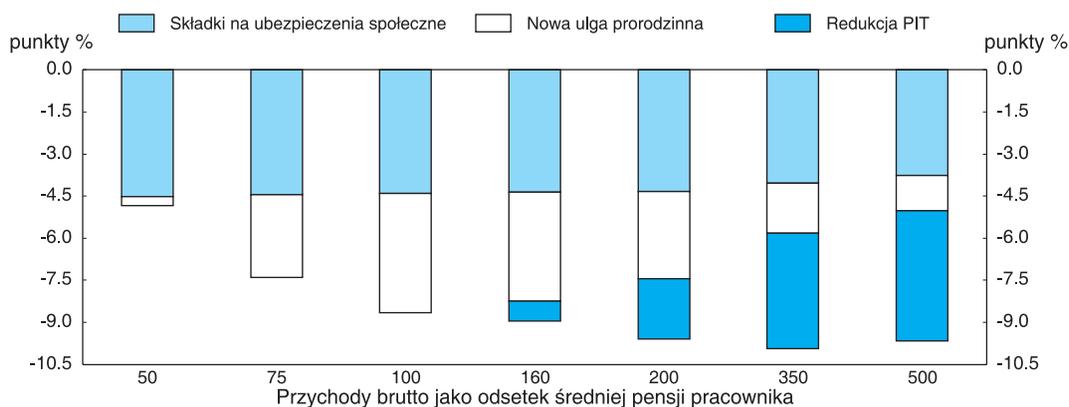


1. Przeciętny klin podatkowy zdefiniowany jako udział podatku PIT i wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne minus zasiłki w całościowych kosztach pracy brutto. Stawki dodatkowe zdefiniowane jako udział podwyżek podatków i składek minus zasiłki we wzroście całościowych kosztów pracy brutto.
2. Indeks progresywności klina podatkowego kalkulowany jako $(TW167 - TW67)/TW167$, gdzie TW167 i TW67 oznaczają klin podatkowy na poziomie odpowiednio 167% i 67% średnich dochodów.

Źródło: OECD (2008) Baza danych podatkowych.

Wykres 3.7. Zakres i źródła redukcji klina podatkowego według poziomu przychodów¹

Punkty procentowe, małżeństwo z 2 dziećmi, jedna osoba pracująca



1. Każdy słupek reprezentuje całkowitą redukcję klina podatkowego (na różnych poziomach dochodów), która wynika z trzech różnych posunięć: i) redukcji składek na ubezpieczenia społeczne (2007–2008), ii) wprowadzenia ulgi prorodzinnej (2008) oraz iii) przyszłego uproszczenia i redukcji podatku PIT (2009).

Źródło: OECD (2007) baza danych *Opodatkowanie dochodów*.

Możliwości dalszej redukcji klina podatkowego

Dowody empiryczne omówione w Rozdziale 1 sugerują, że jeżeli chodzi o zwiększenie poziomu zatrudnienia poprzez redukcję klina podatkowego, musi być ona ukierunkowana na osoby o najniższych dochodach tak, by zmniejszyć koszty pracy i/lub zwiększyć zachętę do podjęcia pracy. Pomimo tych specyficznych dla Polski danych cytowanych powyżej, dotychczasowe doświadczenia i analizy wykazują, iż nakierowane cięcia w klinie podatkowym są generalnie bardziej efektywne kosztowo w zwiększaniu zatrudnienia konkretnych grup aniżeli szeroko zakrojone obniżki podatków (OECD, 2007c). Koszty budżetowe byłyby również bardziej ograniczone, co ułatwiłoby finansowanie poprzez cięcia wydatków lub zwiększenie innych baz podatkowych. Nakierowane cięcia mogą być również uzasadnione z perspektywy sprawiedliwości społecznej, biorąc pod uwagę niski poziom progresywności struktury podatkowej w Polsce.

Państwa OECD podejmowały głównie dwa rodzaje działań w celu zwiększenia płacy netto dla pracowników o niskich dochodach: świadczenia socjalne w pracy oraz nakierowane cięcia w odprowadzanych składkach. W wielu państwach wsparcie dla osób o niskich dochodach (w formie transferów gotówkowych, których wielkość zależy od sytuacji materialnej) obwarowane jest warunkiem podjęcia przez nie zatrudnienia (OECD, 2005b). Najbardziej popularnym rozwiązaniem jest tzw. Kredytowany Zwrot Podatku Dochodowego (*Earned Income Tax Credit – EITC*), który jest wypłacany bezpośrednio z systemu PIT. EITC jest w użyciu od 1975 r. w USA, gdzie stał się największym narzędziem przeciwdziałania ubóstwu osób niebędących w wieku emerytalnym. Od tego czasu podobne rozwiązania wprowadzono najpierw w Wielkiej Brytanii (1999), a następnie w co najmniej siedmiu kolejnych państwach OECD¹². Najważniejszym zadaniem EITC jest zwiększenie podaży pracy poprzez zwiększenie zachęt dla osób o niskich kwalifikacjach, których udział w rynku pracy jest często słaby, po części z powodu sytuacji rodzinnej, która

dotatkowo zmniejsza zachętę do podjęcia zatrudnienia¹³. Równoległe niektóre kraje (Belgia, Francja, Holandia i Wielka Brytania), które posiadają system EITC, wprowadziły ponadto nakierowane cięcia w składkach na ubezpieczenia społeczne w celu redukcji minimalnych kosztów pracy i sprzyjaniu tworzenia miejsc pracy dla najmniej wykwalifikowanych osób (szczególnie w sektorze usług). Państwa te działają zatem równocześnie po obydwu stronach rynku pracy tak, aby zwiększyć zatrudnienie.

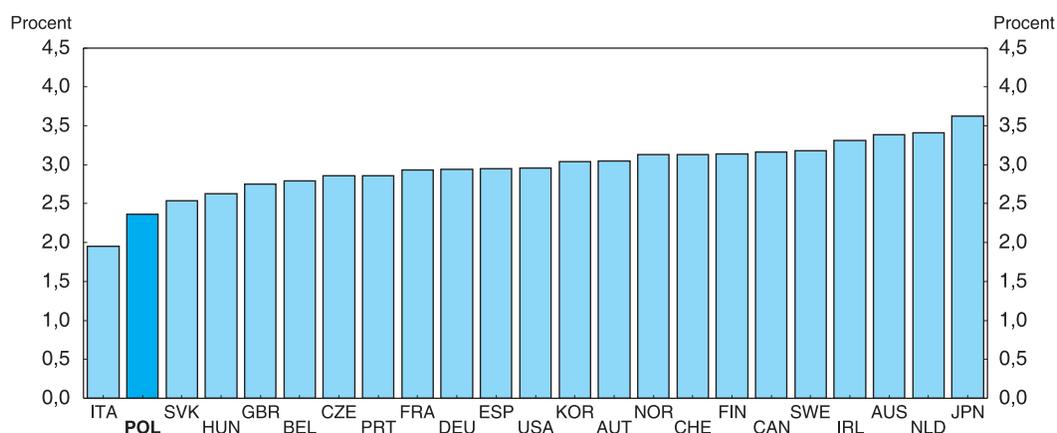
Zgodnie z wcześniejszymi badaniami obydwa rodzaje nakierowanych zachęt mogą być efektywne w zwiększaniu zatrudnienia wśród marginalnych grup, aczkolwiek jest to obwarowane konkretnymi warunkami i nie pozostaje bez negatywnych skutków w stosunku do innych grup rodzajów zachęt¹⁴. Na przykład rezultaty analizy empirycznej przekroju państw sugerują, że 20-procentowa redukcja bariery finansowej w wejściu na rynek pracy – poprzez EITC – zwiększa prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia o 10% (z 45% do 49%)¹⁵. Kiedy sytuacja wyjściowa dotyczy nie bezrobocia, ale nieaktywności, efekt zachęty może być większy, ale tylko statystycznie większy w przypadku kobiet. Podobnie bazując na monitorowaniu poszczególnych krajów, nakierowane cięcia składek na cele socjalne opłacanych przez pracodawcę generalnie mają znaczący efekt w przypadku zatrudnienia nisko wykwalifikowanych pracowników, chociaż wpływ ten jest dość trudny do skwantyfikowania z jakąkolwiek precyzją, a związana z nią utrata danych może być znacząca (OECD, 2007c, 2003; Remy 2005). Jednakże poprzednie analizy sugerują również, że sukces w zwiększeniu zatrudnienia – a nie tylko w redystrybucji przychodów – zakłada odpowiednio dobrze ukierunkowanie obydwu typów działań tak, aby mieć wystarczająco duży wpływ na popyt pracy i/lub podaż, a jednocześnie ograniczać obciążenia dla finansów publicznych.

W przypadku Polski efektywność jednego bądź drugiego posunięcia mogłaby być wzmocniona poprzez dokończenie reformy systemów rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur tak, aby programy te nie stanowiły atrakcyjnej alternatywy wobec udziału w legalnym rynku pracy. Priorytet powinna stanowić integracja odrębnego systemu ubezpieczeń dla rolników (KRUS) z generalnym systemem (ZUS)¹⁶. Istotne jest również zapewnienie odpowiednich środków w samej administracji publicznej w celu poradzenia sobie z komplikacjami, jakie mogą wyniknąć z takiego kroku. Poza tym (mimo że obydwie metody powinny być wzięte pod uwagę, ponieważ są komplementarne) pilniejsza wydaje się sprawa redukcji wartości odprowadzanych składek. *Po pierwsze*, kombinacja wysokich potrąceń płacowych oraz relatywnie wysokiej płacy minimalnej tworzy warunki, w których redukcja składek będzie miała spory wpływ na tworzenie miejsc pracy dla nisko wykwalifikowanych pracowników. *Po drugie*, rozwiązanie to nie będzie stanowić dodatkowego obciążenia administracji, jeżeli zostanie wprowadzone w postaci prostego zwolnienia niższej stawki tak jak w Wielkiej Brytanii i Irlandii. *Po trzecie*, EITC spełnia swoje zadanie najlepiej w państwach, w których podatki i świadczenia dla bezrobotnych są relatywnie niskie (np. Wielka Brytania i USA), co akurat nie dotyczy Polski (Bassanini i in., 1999).

Ogólnie zaletą cięcia podatków potrącanych z płacy jest to, że redukcja klina podatkowego dla najmniej zarabiających (neutralna dla przychodów budżetowych) może być łatwo osiągnięta poprzez przeniesienie niektórych określonych składek do podatku PIT. Wynika to z faktu, że najmniej zarabiający (np. otrzymujący płacę minimalną) odprowadzają podatek dochodowy tylko od niewielkiej części swoich przychodów (jeżeli w ogóle) i również dlatego, że baza podatkowa PIT jest generalnie większa (zawiera aktywnych i nieaktywnych podatników oraz przychody z tytułu pracy i kapitału). Rzeczywiście, ostatnie szacunki wskazują, że skutki 5-procentowej redukcji składek na ubezpieczenia społeczne mogą zostać zneutralizowane dla przychodów bu-

dżetu poprzez podwyżkę o mniej niż 2,5% w podatku PIT (Wykres 3.8). W tym aspekcie ambitniejsza redukcja klina podatkowego w dolnej skali dystrybucji przychodów może zostać również wzięta pod uwagę, jeżeli równocześnie ponownie rozważy się decyzję o redukcji stawek PIT lub jeżeli część bardziej kosztownych ulg i zwolnień (w szczególności ulga prorodzinna) zostanie zlikwidowana. Alternatywnych źródeł pokrycia kosztów cięć w klinie podatkowym można poszukiwać w pozostałych bazach podatkowych. Zakres, w jakim można prowadzić powyższe działania, zostanie zbadany w dalszych sekcjach.

Wykres 3.8. Podwyżka stawki PIT wymagana do skompensowania 5-procentowej redukcji składek na ubezpieczenia społeczne po stronie pracodawcy



Źródło: OECD (2007) baza danych *Employment Outlook*.

Traktowanie przez fiskus przychodów kapitałowych

Ta sekcja dotyczy traktowania przychodów kapitałowych, w szczególności odnośnie do korporacji, ale również dotyczących mniejszych przedsiębiorstw oraz samozatrudnienia. Przedmiotem sekcji jest również interakcja pomiędzy systemem PIT i CIT.

Podatek CIT

Jak wyżej wspomniano, CIT w Polsce był przedmiotem dużo głębszej (aniżeli PIT) reformy przeprowadzonej w ostatniej dekadzie. Niezmienione pozostały jego fundamenty, natomiast stawki opodatkowania zostały znacząco zredukowane, a baza w pewnym stopniu poszerzona zgodnie z obserwowanymi trendami międzynarodowymi. Stawka podatku CIT została zmniejszona z 40% w 1995 r. do 19% w 2004 r. (poziom, jaki zachowano do dziś). Wszystkie przychody osiągane przez osoby prawne z działalności prowadzonej w Polsce są przedmiotem opodatkowania bez względu na rezydenturę. Co do zasady, zyski osiągnięte za granicą przez korporacje posiadające swą siedzibę w Polsce podlegają tutejszemu opodatkowaniu, ale w praktyce są od tego zwolnione w wielu państwach dzięki zawartym umowom międzynarodowym. Przychody z kilku określonych form działalności w kraju są również zwolnione od podatku (m.in. rolnictwo, leśnictwo, porty morskie). Kolejny, ważny rodzaj zwolnienia dotyczy działalności gospodarczej w 14 Specjalnych

Strefach Ekonomicznych (SEE), które powstały w połowie lat 90. w celu stymulowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich w słabiej rozwiniętych regionach. Chociaż zwolnienie obejmuje zarówno krajowe, jak i zagraniczne przedsiębiorstwa, jest to nadal odbierane jako łamanie zasad pomocy publicznej w UE. Dlatego w wyniku negocjacji akcesyjnych ustalono, że po 2000 r. nie będą przyznawane nowe zwolnienia od podatku, a obowiązujące zwolnienia wydane przed tym terminem wygasną w 2017 r.

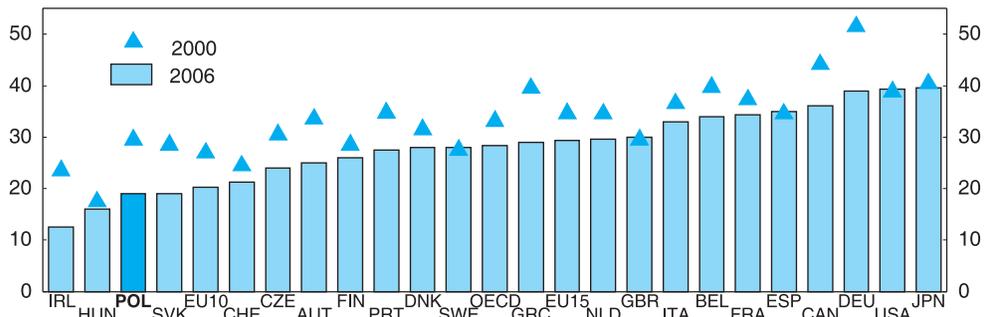
Baza podatkowa jest relatywnie standardowa, ponieważ zawiera wszelkie dochody, niezależnie od źródła przychodów (niefinansowe lub nie majątkowo-finansowe), gdzie dochód zdefiniowany jest jako nadwyżka całości przychodów nad kosztami poniesionymi przy generowaniu tych przychodów. Baza zawiera więc wpływy ze sprzedaży produktów i usług, ale również różne zasiłki bądź usługi otrzymane za darmo oraz różne formy zysków kapitałowych po realizacji. Odsetki (po otrzymaniu) od pożyczek są również objęte CIT, ale nie wpływy z emisji nowych akcji. W zamian możliwe jest odliczenie od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych z tytułu kosztów pracy, jak również zakupu materiałów i wyposażenia, w tym odsetek od kredytów¹⁷. Przez pięć kolejnych lat możliwe jest również odliczanie strat, choć nie może ono przekroczyć 50% wartości straty w którymkolwiek roku. Wydatki na badania i rozwój mogą być w całości odliczone jako koszty, jednakże, w przeciwieństwie do praktyki wielu państw OECD, nie występuje inna dodatkowa ulga podatkowa związana z tym rodzajem wydatków.

Jak wspomniano wcześniej, interakcja pomiędzy PIT a CIT zawiera elementy półpodwójnego podatku dochodowego wymieszane z klasycznym podatkiem korporacyjnym: zyski są opodatkowane na poziomie osób prawnych i ponownie na poziomie osób fizycznych, kiedy są przekazywane w formie dywidendy. W celu redukcji podwójnego opodatkowania, dywidenda podlega opodatkowaniu według tylko jednej 19-procentowej stawki. To samo dotyczy zysków odsetkowych i kapitałowych.

Znaczące cięcia w nominalnej stawce podatku CIT spowodowały, że Polska posiada jedną z najniższych takich stawek w OECD (Wykres 3.9). W 2006 r. była ona na poziomie niższym od średniej OECD, ale porównywalnym z poziomem obserwowanym w innych państwach członkowskich UE, które przystąpiły w 2004 r. Jednakże nominalna wartość stawki może maskować różnicę pomiędzy bazami podatkowymi różnych krajów, biorąc pod uwagę, iż równoległe do cięcia stawek wiele państw (również Polska) poszerzyło bazę podatkową. Dlatego bardziej miarodajnym wskaźnikiem jest w tym przypadku średnia efektywna stawka podatkowa (*Average Effective Tax Rate – AETR*). Generalnie w Polsce prawo podatku CIT jest bardziej szczodre niż w większości nowych państw UE, ale dużo bardziej restrykcyjne w porównaniu ze „starymi” członkami Unii (Schratzenstaller, 2005). AETR kalkulowany jest przez większość państw OECD na bazie podobnej metodologii¹⁸. Według powyższych wyliczeń Polska jest również wśród państw o najniższych stawkach podatku CIT (Wykres 3.10). Od 2000 r. AETR zmniejszył się z 27 do 17%. Jest to spadek, którego wartość jest tylko trochę mniejsza niż ta, występująca w nominalnych stawkach w tym samym okresie.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że te kilka działań podjętych w celu zwiększenia bazy miało zbyt ograniczony mierzalny wpływ na rzeczywiste stawki podatkowe. Rzeczywiście, niewielka różnica pomiędzy nominalną a rzeczywistą stawką podatkową sugeruje, że zwolnienia mogą nie być zbyt szczodre. Ponieważ jednak bazują one na hipotetycznej sytuacji inwestycyjnej przeciętnej firmy, teoretyczna konstrukcja AETR może nie w pełni oddawać niektóre zmiany w bazie podat-

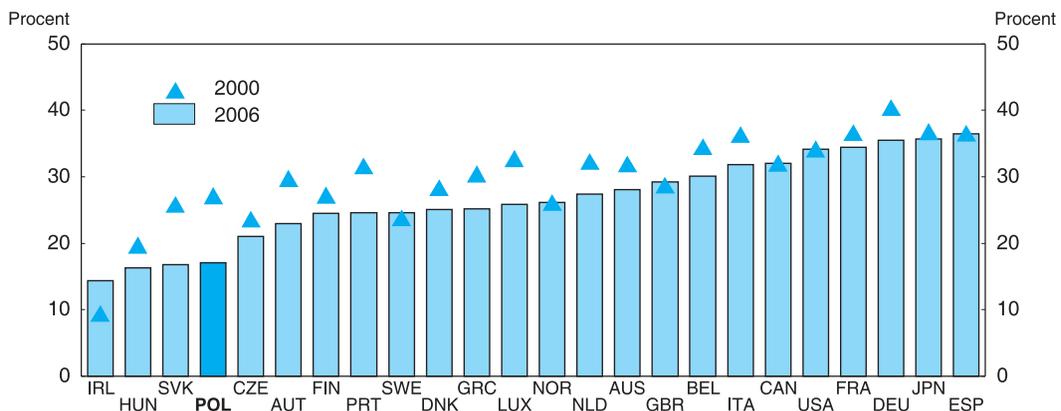
Wykres 3.9. Nominalna stawka CIT w ujęciu międzynarodowym

Połączona stawka, procent¹

1. Połączona nominalna stawka CIT (poziom centralny i lokalny). Zsumowania stanowią średnią nieważoną a EU 10 zawiera nowych członków UE.

Źródło: OECD (2007) baza danych podatkowych, Komisja Europejska (2006), *Struktura systemów podatkowych Unii Europejskiej*.

Wykres 3.10. Średnia rzeczywista stawka podatkowa dla przedsiębiorstw

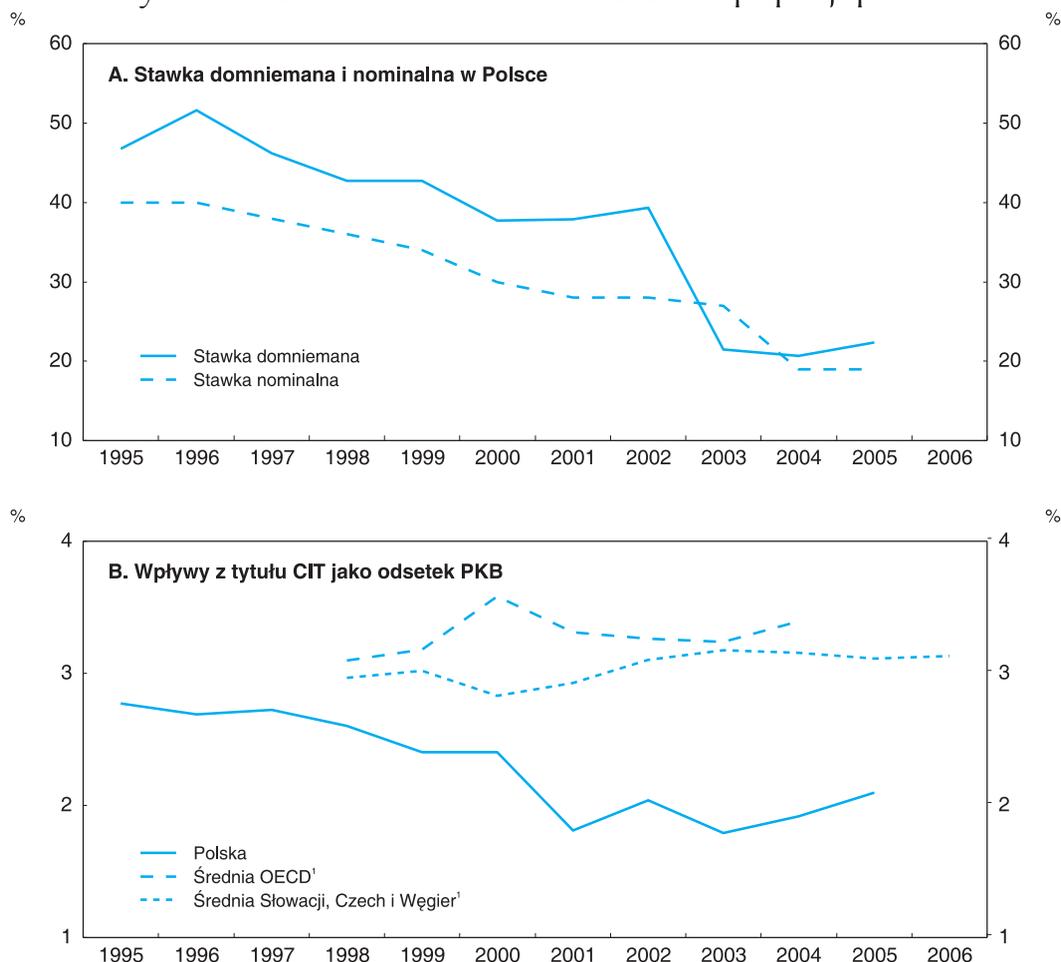
2006¹

1. Dane z 2005 dla Australii, Kanady, Japonii, Norwegii i USA.

Źródło: *Międzynarodowe Statystyki Finansowe*.

kowej – na przykład sytuację przedsiębiorstw wcześniej zwolnionych z podatku, a obecnie nim objętych. Alternatywą jest spojrzenie na szeroki stosunek podatkowy i domniemaną stawkę podatkową, które opierają się na całościowej wartości wpływów z podatku CIT z całej gospodarki. Te dwie koncepcje są podobne z tym wyjątkiem, że pierwsza normalizuje PKB, natomiast druga bazuje na mierzeniu opodatkowania kapitału i przychodów przedsiębiorstw na podstawie narodowych danych statystycznych w sektorze przedsiębiorstw. Jedną kluczową różnicą jest fakt, iż proporcja podatku będzie miała automatyczną tendencję zwyżkową, jeżeli udział zysków w całościowych przychodach powiększy się w przeciwieństwie do domniemanej stawki podatku¹⁹. Spojrzenie na domniemaną stawkę podatku wskazuje gwałtowny spadek opodatkowania przedsiębiorstw od połowy lat 90. Od 2000 roku spadek ten jest w dużej mierze zgodny ze spadkiem nominalnych stawek, wskazując ponownie, że przynajmniej do 2005 r. podjęto niewiele działań w celu zwiększenia bazy podatkowej (Wykres 3.11, Panel A).

Wykres 3.11. Domniemana stawka CIT oraz szeroka proporcja podatku



1. Średnia nieważona. Średnia OECD nie zawiera Meksyku.

Źródło: Trends in opodatkowaniu w UE i OECD (2007), baza danych podatkowych.

W odróżnieniu natomiast po okresie ciągłych spadków (1995–2001) udział wpływów z podatku CIT w PKB zwiększył się i do 2005 r. zbliżył do poziomu z 2000 r. (Wykres 3.11, Panel B). Nie budzi zdziwienia fakt, że wpływy z tytułu CIT są szczególnie wrażliwe na zmiany cykliczne, jednak w 2005 r. wskazywano na powrót gospodarki do swojego potencjału (zgodnie z szacunkami OECD dotyczącymi luki produkcyjnej). Ten widoczny paradoks pomiędzy spadającymi stawkami podatku (nominalnymi czy rzeczywistymi) oraz stałym udziałem dochodów z CIT w PKB był odnotowany wcześniej w większej grupie państw (Devereux, Sorensen, 2006) oraz jest zgodny z konkluzją ostatnich badań nad wpływem konkurencji podatkowej, sugerujących, że brakuje dowodów na załamanie się wpływów z CIT wskutek gwałtownej obniżki stawek (Nicodème, 2006). Ponadto, istnieją oznaki, iż redukcja stawek CIT odniosła skutek pod względem przyciągania przedsiębiorstw do Polski i sprzyjania podejmowaniu inwestycji. Przyływ nowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych znacznie zwiększył się od początku 2000 r. W pewnym stopniu potwierdza to wzrost udziału formacji kapitału stałego w PKB (Rozdział 1).

Ogólnie rzecz biorąc, choć brakuje konsensusu odnośnie do poziomu optymalnej stawki CIT, istnieją powody, aby stwierdzić, iż stawka obecnie obowiązująca w Polsce może być zasadniczo odpowiednia. Innymi słowy, ciężko jest o argumenty wspierające znaczące zmiany w jakimkolwiek kierunku. Jak wynika z danych powyżej, opodatkowanie przedsiębiorstw zmniejszyło się w dużym stopniu w większości przypadków i jest porównywalne z obserwowanym w wielu gospodarkach w okresie transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Ponadto opodatkowanie przedsiębiorstw już w chwili obecnej ma niewielki udział w całości wpływów podatkowych i (jeżeli istnieją uzasadnione powody do opodatkowania biznesu) nie jest jasne, czy korzyści z kolejnych obniżek byłyby warte kosztów w postaci utraconych wpływów do budżetu. Tak więc dalsza redukcja nominalnych stawek opodatkowania powinna być rozważana jedynie jako rekompensata za zwiększanie bazy podatkowej. Równocześnie w wyniku większej mobilności kapitału aniżeli pracy opodatkowanie przychodów kapitałowych nie powinno być prawdopodobnie traktowane jako potencjalne źródło finansowania redukcji w opodatkowaniu pracy. Wynika to z faktu, iż wzrost opodatkowania kapitału stanowiłby zły sygnał w kontekście obecnej międzynarodowej konkurencji podatkowej. Z tych powodów przyszłe zmiany opodatkowania przedsiębiorstw powinny koncentrować się na eliminowaniu zniekształceń, charakterystycznych dla klasycznego systemu, nie tylko z powodu tendencji do traktowania długu jako źródła finansowania. Rzeczywiście, istnieje kilka możliwości usunięcia tej tendencji (OECD, 2007d), jednakże może to być ryzykowne dla Polski, aby wprowadzić reżim podatkowy, który różni się znacznie od tego w innych państwach, biorąc pod uwagę potencjalne implikacje dla wewnętrznych przepływów inwestycyjnych.

Traktowanie przez fiskus małych przedsiębiorstw i samozatrudnionych

Tak jak wiele państw OECD, Polska oferuje specjalny reżim podatkowy dla małych przedsiębiorstw oraz dla samozatrudnionych, głównie w celu uproszczenia ich należności fiskalnych²⁰. Według ordynacji podatkowej, mikroprzedsiębiorstwa czerpiące przychody z działalności niezwiązanej z rolnictwem podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, ale mogą wybrać (w uzgodnieniu z organami podatkowymi) stawkę podatkową w wysokości 19% albo podatek ryczałtowy na zasadach określonych w ustawie. Ostatni sposób związany jest z tzw. przypuszczalnym reżimem podatkowym, który jest powszechny w krajach rozwijających się, ale występuje także w kilku państwach OECD. Aby małe przedsiębiorstwo mogło skorzystać z tej formy opodatkowania, jego obroty (oficjalne przychody) muszą zwrócić się w przedziale 150 000–250 000 euro. Odprowadzana stawka podatkowa różni się w zależności od charakteru przedsiębiorstwa i w większości przypadków ustalona jest poniżej stawek CIT i PIT od przychodów kapitałowych (19%), jednak zwolnienia są tu też bardziej ograniczone. W porównaniu z generalnym reżimem główną zaletą dla małych przedsiębiorstw jest możliwość utrzymania uproszczonej księgi przychodów i rozchodów.

Liczba małych firm, które korzystają z tej możliwości, spadła do stosunkowo marginalnego poziomu. Powinno to skłaniać władze do ponownego rozpatrzenia zasadności utrzymania systemu ryczałtowego, a przynajmniej przemyślenia ograniczenia liczby stawek obejmujących różne formy działania w tym reżimie tak, aby zmniejszyć zakres unikania płacenia podatku. Jedną zaletą generalnego reżimu jest zachęta do legalnego zatrudniania pracowników i rezygnacji z nieformalnego zatrudniania w postaci możliwości odliczania kosztów płacowych. Tak długo jak system ryczałtowy będzie dalej oceniany jako potrzebny, należy rozważać możliwość odliczania pensji od obrotów wraz z dostosowaniem stawek podatkowych.

Jeżeli chodzi o osoby samozatrudnione (dotyczy to również pracujących na własny rachunek lub niezależnych handlowców), korzystają one z uprzywilejowanego traktowania w stosunku do normalnych pracowników. Zgodnie z Ustawą o PIT ich przychody traktowane są w ten sam sposób jak przychody kapitałowe. Mają więc prawo do rozliczania się według jednolitej stawki 19% z deklarowanych przychodów, w porównaniu z progresywną strukturą związaną z przychodami z tytułu pracy. Co ważne, biorąc pod uwagę trudności służb fiskalnych z oszacowaniem rzeczywistych przychodów tych osób, tacy przedsiębiorcy mogą praktycznie odprowadzać składki na ubezpieczenia społeczne od minimalnego poziomu przychodów, który musi być zadeklarowany, co wynosi ok. 60% średniej płacy. W rezultacie większość samozatrudnionych odprowadza w praktyce dużo niższe składki niż osoby zatrudnione na standardowych zasadach. To uprzywilejowane traktowanie podatkowe mogło przyczynić się do wzrostu samozatrudnienia od początku 2002 r. w wielu sektorach takich jak produkcja, budownictwo, transport i handel²¹. Uwypukla to udział wpływów podatkowych dotyczących samozatrudnionych w PKB, która regularnie zwiększa się (z 3% w 2000 r. do 3,5% w 2005 r.).

Silny wzrost liczby samozatrudnionych może być zgodny z szybkimi zmianami w organizacji przemysłowej firm i rozwoju sektora biznesowego specjalizującego się w udzielaniu usług konsultingowych dla firm. Ponadto dla wielu osób samozatrudnienie jest jedyną możliwością znalezienia pracy. Rosnący trend może być zatem generalnie postrzegany jako pozytywne wydarzenie, z wyjątkiem nadużyć tego statusu ze względów podatkowych. Anegdotyczne dowody sugerują, że mogło to mieć miejsce w Polsce (European Industrial Relations Observatory, 2006). Na przykład raporty wskazują na to, że z powodu korzyści dla pracodawców firmy zachęcają pracowników do przejścia na samozatrudnienie. Oprócz unikania płacenia składek na ubezpieczenia społeczne zyskują one również o wiele bardziej elastyczną pozycję w kwestii umów o pracę (w szczególności jeżeli chodzi o obowiązki pracodawcy w przypadku zwolnienia). Znaczącą zaletą statusu samozatrudnienia są także wyższe przychody netto, ale za cenę niższych składek na ubezpieczenia społeczne a w przyszłości również praw emerytalnych. To może spowodować problemy, jeżeli trend ten będzie się utrzymywał.

Aby zahamować tworzenie się fikcyjnego samozatrudnienia, rząd zawęził kryteria dostępności tego statusu w 2007 r.²². Jest za wcześnie na ocenę efektywności zmian, jednak ich skutek może zostać zwiększony poprzez silną podwyżkę płacy nominalnej oraz ostatnią redukcję klina podatkowego. W tej kwestii dalsze zmniejszanie klina podatkowego, nawet jeżeli będzie adresowane do osób najmniej zarabiających, może przyczynić się do ograniczenia zróżnicowania w traktowaniu podległych pracowników i samozatrudnionych, a tym samym zmniejszyć zachętę do wyboru tego drugiego statusu wyłącznie z powodów podatkowych. W dłuższej perspektywie, rząd powinien także rozpatrzyć stworzenie narzędzi oceny, które pozwoliłyby na kalkulację składek na ubezpieczenia społeczne, bazujących na precyzyjniejszych szacunkach rzeczywistych przychodów aniżeli na założonym najniższym poziomie przychodów.

Podatki pośrednie

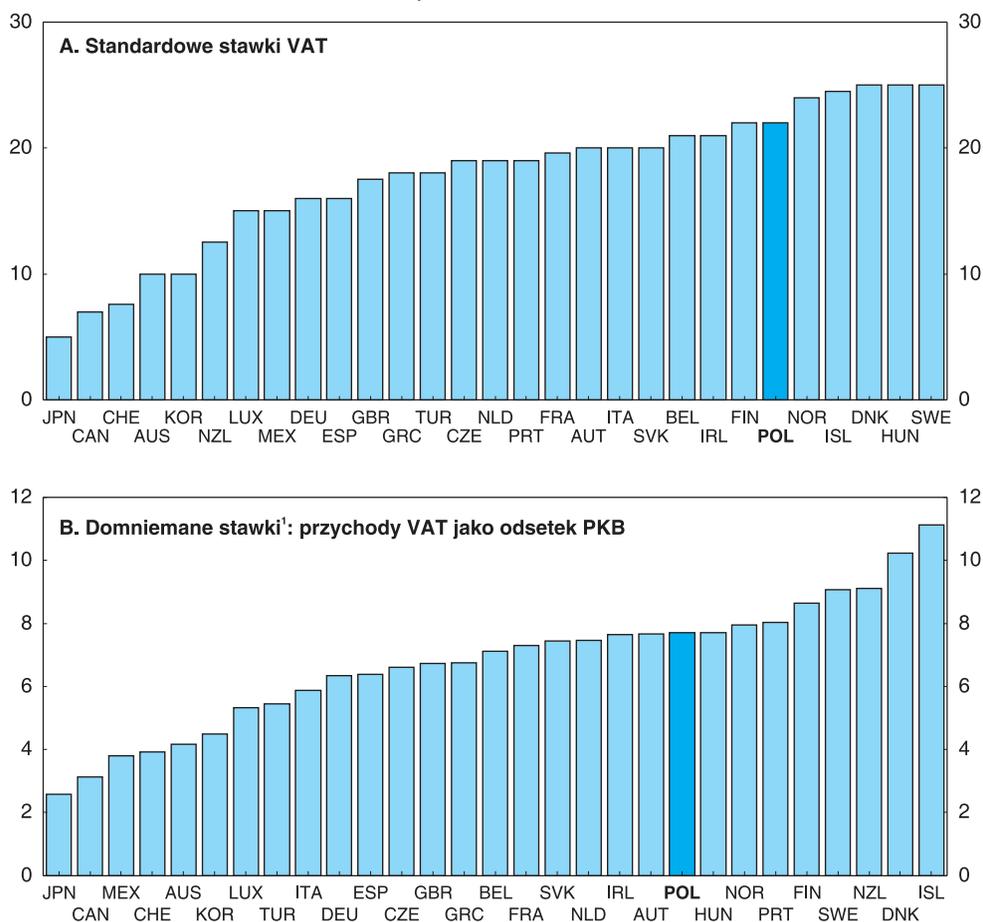
Ta sekcja omawia trzy szerokie sfery opodatkowania pośredniego: i) podatki konsumpcyjne, na które składają się podatki ogólne pod postacią VAT oraz podatki od konkretnych dóbr poprzez akcyzę i cła; ii) podatki ekologiczne oraz iii) podatki od nieruchomości.

Podatek VAT i akcyza

Spójność polskiego systemu VAT z regulacjami UE, w szczególności związanymi z Szóstą Dyrektywą została w większości osiągnięta przed akcesją w 2004 r. Od tamtej pory wprowadzono kilka zmian do odpowiednich ustaw, po części w celu dalszej poprawy spójności z zasadami UE – jednakże struktura stawek oraz zwolnień pozostała niezmieniona. Główna stawka VAT ustalona jest na poziomie 22%, dużo wyższym niż minimalna stawka 15% wymagana przez prawo unijne, natomiast stawka 7% dotyczy szerokiego spektrum dóbr i usług²³. Kluczowe zwolnienia z VAT są w większości dość powszechne i dotyczą usług finansowych, edukacyjnych, zdrowotnych, społecznych i kulturalnych, wynajmu mieszkań i sprzedaży przedsiębiorstw (w całości lub w części)²⁴. Również małe firmy, których obroty nie przekraczają 50 tysięcy zł są zwolnione z rejestracji VAT, co sugeruje, że nie są uprawnione do zwrotu VAT płaconego za produkcję. Ta granica jest relatywnie niska według standardów międzynarodowych.

Główna stawka VAT jest jedną z najwyższych w OECD, gdzie tylko kraje nordyckie wprowadziły podobną bądź wyższą (Wykres 3.12, Panel A)²⁵. W rezultacie wartość dochodów budżetu

Wykres 3.12. Stawki VAT w państwach OECD: Nominalne i domniemane
W procentach, 2006¹

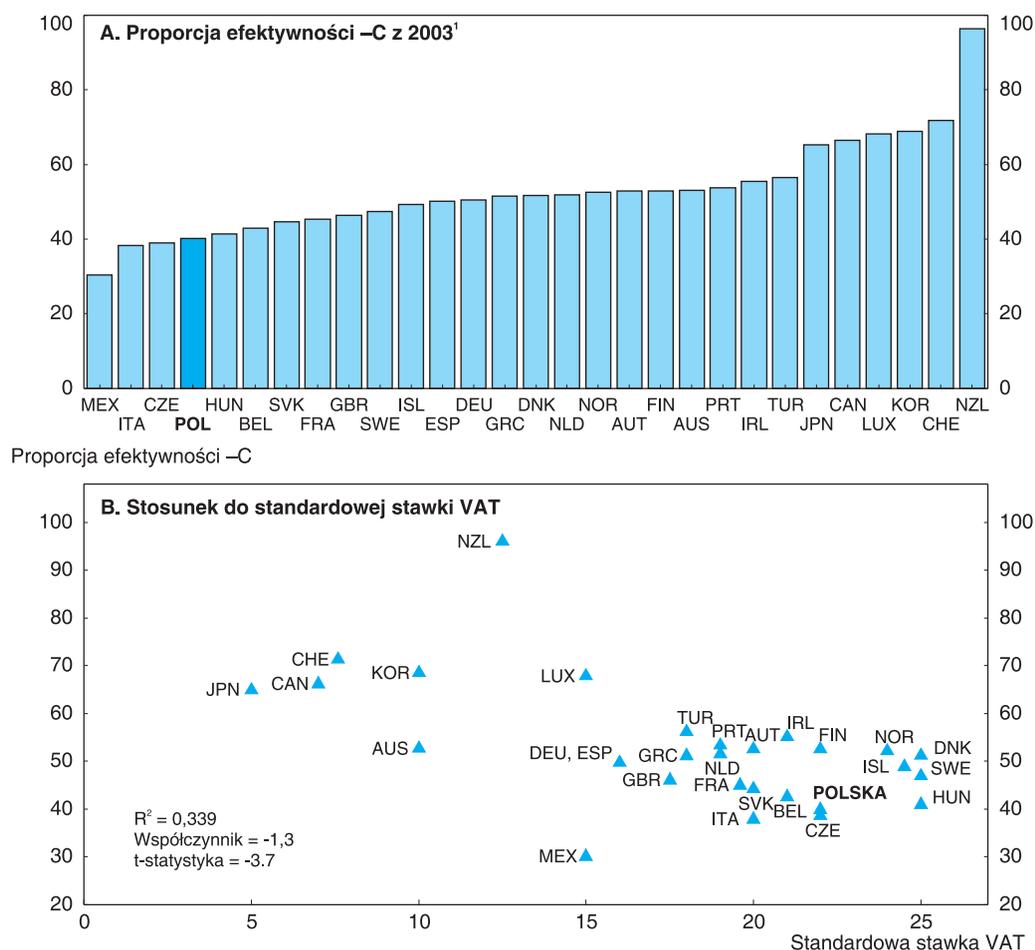


1. Dane za rok 2005 dla Australii, Belgii, Grecji, Islandii, Irlandii, Meksyku i Polski. Dane za rok 2004 dla Portugalii i Włoch.

Źródło: OECD (2008), baza danych Revenue Statistics, Marzec 2008 i baza danych OECD Consumption Tax Trends.

z VAT jako odsetek PKB jest również powyżej średniej OECD, jednak w mniejszym stopniu. Pomimo niższej stawki VAT niektórym krajom, takim jak Austria, Holandia i Nowa Zelandia udaje się bowiem zebrać tyle samo albo nawet więcej wpływów z VAT jako odsetek PKB, co wskazuje, że baza podstawowej stawki VAT jest w Polsce węższa (Wykres 3.12, Panel B). Ten przykład odzwierciedla szerszą gamę produktów zwolnionych z VAT lub objętych zredukowaną stawką, ale prawdopodobnie również większą częstość przypadków unikania podatku. Jeden wskaźnik zbiorczy dla dochodów z VAT stanowi proporcja wpływów z podatku do konsumpcji krajowej, którą dzieli się przez standardową stawkę VAT i wyraża jako odsetek (OECD, 2006c). Wysoki wynik wskazuje na to, że standardowa stawka VAT jest aplikowana do szerokiej bazy (stawką nieobjęte są tylko nieliczne towary i usługi), a stopień unikania płacenia jest mały. Obliczenia dla innych państw OECD pokazują, że Polska ma jedną z najniższych proporcji efektywności, z wynikiem poniżej 50% (Wykres 3.13, Panel A). Porównanie pomiędzy państwami wskazuje również na negatywną korelację pomiędzy standardową stawką VAT a proporcją efektywności, co sugeruje, że państwa z wysokim VAT składają się do zwężania bazy poprzez obejmowanie produktów stawką zredukowaną i/lub mierzą się z wysokim poziomem unikania płacenia (Wykres 3.13, Panel B)²⁶.

Wykres 3.13. Wyniki wpływów z VAT w państwach OECD



1. Mierzona jako proporcja wpływów z VAT do konsumpcji krajowej, która jest następnie dzielona przez standardową stawkę VAT i mnożona przez 100.

Źródło: OECD (2006), *Consumption Tax Trends*.

Jednym z aspektów efektywności wpływów z VAT, który nie jest ujęty przez taki rodzaj wskaźnika, to koszty dostosowawcze, które firmy muszą pokrywać, aby wypełnić wszystkie procedury związane z obowiązkami płatnika wobec państwa. Polskie firmy narzekają, że obciążenia administracyjne związane z procedurami VAT są nie tylko generalnie wyższe niż w innych państwach UE, ale są także niepotrzebnie skomplikowane (Ramka 3.3). Przedstawiciele polskiego biznesu uważają uproszczenie przepisów VAT jako sprawę ważniejszą aniżeli nawet obniżenie stawek opodatkowania przedsiębiorstw.

Ramka 3.3. Uproszczenie procedury VAT

Z perspektywy przedstawicieli polskiego biznesu koszty dostosowawcze do regulacji podatkowych i procedura ściągania podatków są obecnie znacznie większą barierą dla rozwoju biznesu i przedsiębiorczości aniżeli całkowita wartość odprowadzanego podatku. Koszty dostosowawcze są szczególnie uciążliwe w przypadku VAT. Firmy skarżą się głównie na trzy jego aspekty: obciążenie administracyjne, brak neutralności podatku i niewykorzystane możliwości upraszczania procedur, dopuszczane przez prawo UE.

i) *Koszty transakcyjne*: Stosowanie się do zobowiązań podatkowych wymaga od przedsiębiorców ponoszenia kosztów administracyjnych w postaci wymaganej dokumentacji i księgowości. Jednakże w Polsce obciążenie administracyjne jest nadmiernie zwiększane poprzez skomplikowane zastosowanie niektórych przepisów. Na przykład w każdym roku firmy mogą występować o refundację VAT tylko na zakupy produkcyjne na podstawie rachunków stworzonych lub otrzymanych w tym samym roku. W razie opóźnionego otrzymania rachunków firmy mogą nadal otrzymać refundację, ale na podstawie uciążliwego formularza korekcyjnego. Niewielkie uproszczenie mogłoby wydłużyć okres, w którym rachunki są wystarczające do uzyskania refundacji.

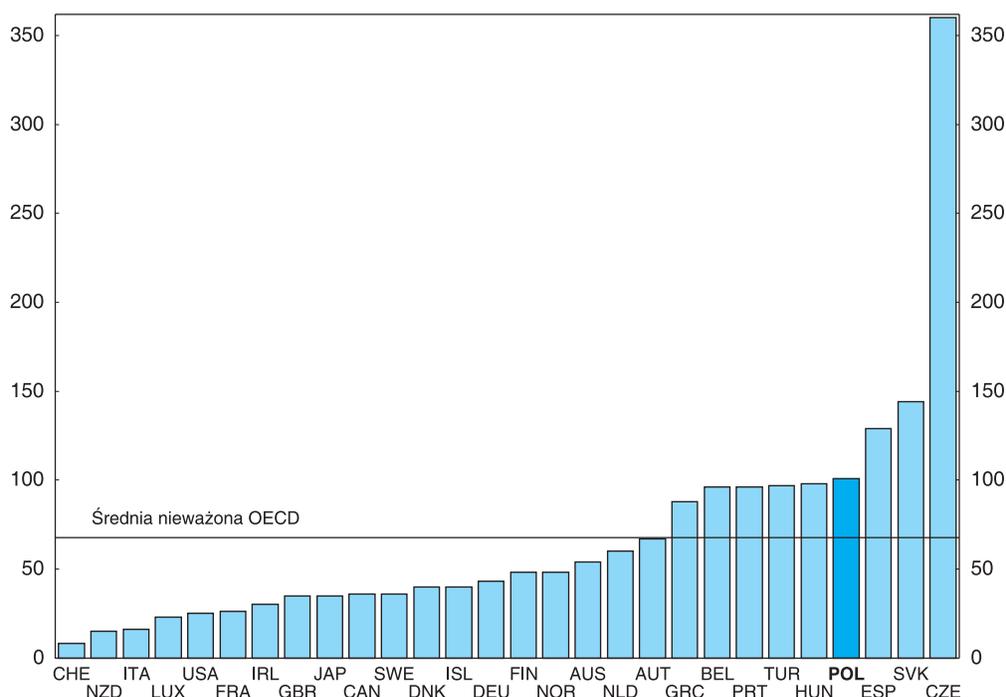
ii) *Neutralność podatkowa*: Chociaż z zasady płatności VAT powinny być proporcjonalne do wartości dodanej na każdym poziomie produkcji, znaczące opóźnienia pomiędzy opłaceniem podatku a otrzymaniem refundacji prowadzą do sytuacji, w której biznes musi ponieść „dodatkowy podatek”. Mógłby on zostać zredukowany za pomocą kilku poprawek. Na przykład przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość zastosowania zasady *odłożonego księgowania*, zgodnie z którą VAT płatny w przypadku importu z innego państwa UE (zakup wewnątrz Wspólnoty) może być w pełni odliczony w tym samym okresie, przez co należność z tego tytułu jest anulowana. Dodatkowo należy podjąć zadanie ograniczenia maksymalnego opóźnienia refundacji, które obecnie może zabrać nawet 180 dni.

iii) *Zakres uproszczenia według legislacji UE*: jednym ze sposobów uproszczenia procedur przez polskie władze byłoby umożliwienie firmom krajowym wykorzystania metod, które są powszechnie stosowane w innych krajach członkowskich UE (a zatem są zgodne z prawem unijnym) – przykładowo zasada odłożonego księgowania, która została wprowadzona przez kilka państw członkowskich Unii.

Generalnie rzecz ujmując, przedsiębiorcy narzekają również na trudności z uzyskaniem wykładni prawnej niektórych przepisów ordynacji podatkowej z zakresu VAT, ale również i CIT. Rząd podjął pewne działania w tym zakresie w 2007 r. poprzez centralizację wydawania interpretacji prawa podatkowego (założono w tym celu cztery Biura Krajowej Informacji Podatkowej w różnych częściach kraju) tak, aby uniknąć występowania sprzecznych interpretacji wydawanych przez organy podatkowe, a zarazem wskazać jedyne prawnie wiążące interpretacje. Jednakże zdobycie wykładni prawnej nakłada dodatkowe obciążenie, które może się zmniejszyć wraz z uproszczeniem ordynacji podatkowej.

W pewnym stopniu pogląd wspierają dane porównujące koszty dostosowawcze różnych podatków ponoszone przez przedsiębiorstwa w różnych krajach (Wykres 3.14). Porównanie plasuje Polskę na słabej pozycji pod względem czasu potrzebnego do spełnienia wymogów związanych z podatkiem VAT. Celem niektórych krytykowanych procedur jest uniemożliwienie firmom korzystania z luk prawnych. Jednakże posiadając system VAT, który jest bardzo podobny do tego w innych krajach UE, nie jest oczywiste, czy obawy związane z potencjalnym unikaniem płacenia podatku uzasadniają potrzebę skomplikowanych w znacznym stopniu procedur administracyjnych. Lepszym podejściem w tej kwestii byłoby uproszczenie procedur i wzmocnienie kontroli poprzez losowe inspekcje w terenie przeprowadzane przez odpowiednie organy. W tej kwestii obciążenie związane z kontrolą w dużym stopniu zmniejszyłoby się, jeżeli biura kontroli podatkowej połączone zostały z urzędami skarbowymi.

Wykres 3.14. Czas wymagany do dostosowania się do przepisów VAT



Źródło: Bank Światowy (2008), *Paying Taxes: The Global Picture*.

Duplikacja kontroli przez dwie osobne instytucje nie tylko zwiększa koszty administracyjne, ale naraża firmy na możliwość otrzymywania różnych interpretacji przepisów związanych z konkretnymi przypadkami. Jednym ze sposobów na uproszczenie byłoby wykorzystanie możliwości, jakie dają przepisy prawne UE, które zezwalają przedsiębiorstwom krajowym na zaadaptowanie powszechnie stosowanych praktyk wewnątrz Unii (Ramka 3.3). Ponadto w razie potrzeby firmy powinny łatwiej otrzymywać wykładnię prawną konkretnych przepisów prawnych ordynacji podatkowej. Oczywiście, wszystko to byłoby znacznie łatwiejsze w przypadku uproszczonej ordynacji podatkowej, w szczególności w przypadku konieczności wyjaśniania poszczególnych przepisów.

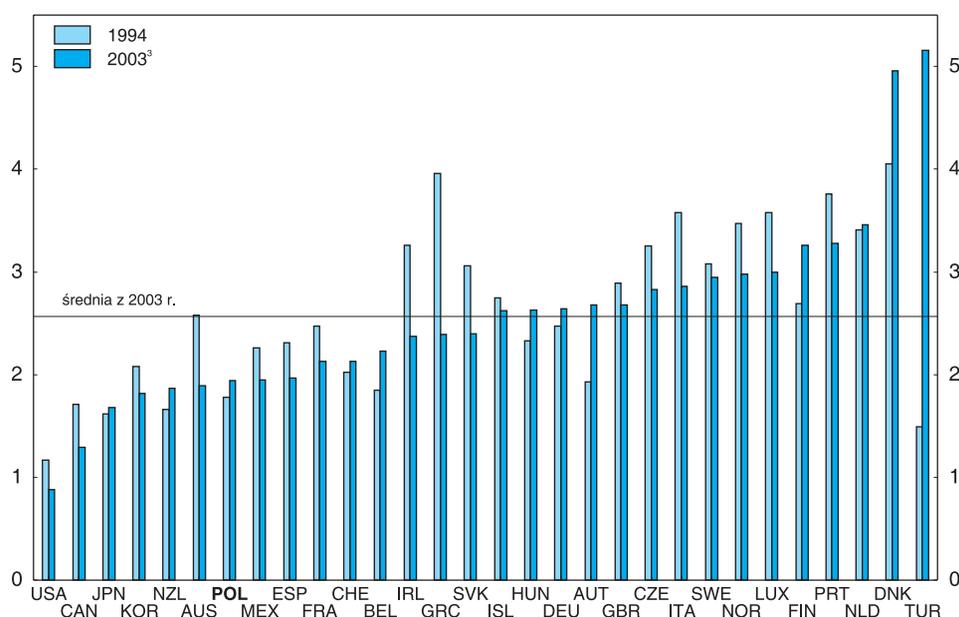
Obok VAT, w Polsce obowiązuje akcyza na konsumpcję określonych towarów, w tym tytoniu, napojów alkoholowych (wliczając w to piwo i wino), gazu płynnego i olejowych produktów mineralnych (gaz płynny i ropa naftowa używana jako paliwo silnikowe oraz grzewcze), elektryczności i samochodów osobowych. Większość państw OECD nakłada akcyzę na wiele z tych dóbr, które też podlegają VAT, z powodów wskazanych przez A. Pigou takich jak profilaktyka zagrożeń dla zdrowia, zachęta do oszczędzania energii i ochrony środowiska. Fakt, że większość podatków akcyzowych jest zwykle nakładana od ilości, wagi czy gęstości niektórych komponentów, sprawia trudności w przeprowadzeniu analizy porównawczej pomiędzy państwami – szczególnie, że mogą być one uzależnione od różnych scenariuszy odnośnie do rynkowego kursu wymiany. Pomimo tych zastrzeżeń, obecne porównania pokazują, że podatki akcyzowe w Polsce, wyrażone w USD są generalnie poniżej średniej OECD (OECD, 2006c). Ponadto różnice w stawkach akcyzowych *vis-à-vis* krajów sąsiadujących są zbyt małe, aby generować znaczące transgraniczne przepływy handlowe (legalne bądź nie), z wyjątkiem przypadku piwa, gdzie polska akcyza jest relatywnie wysoka. Tym niemniej wartość dochodów z podatku akcyzowego jako odsetek PKB jest na takim samym poziomie co w innych krajach OECD oraz średnia EU 15 (ok. 5%, Tabela 3.1). Z wyjątkiem tytoniu, nie jest więc jasne, czy możliwe jest osiągnięcie większych wpływów z tych źródeł. Polityka powinna koncentrować się na uproszczeniu procedur oraz eliminacji rozbieżności pomiędzy stawkami podatku nakładanymi na ropę naftową używaną do silników samochodowych a tę używaną jako olej grzewczy.

Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej podatki konsumpcyjne są uznawane jako preferencyjne wobec opodatkowania czynników produkcji. Jest tak, ponieważ w stosunku do opodatkowania przychodów z kapitału i pracy bardziej sprzyjają oszczędzaniu i podaży pracy, a tym samym mają wpływ na inwestycje, wysiłek przy pracy i wzrost²⁷. Pogląd ten wsparty jest pewnymi dowodami empirycznymi²⁸. Na bazie tych argumentów kilka państw rozważa podniesienie stawek VAT w celu sfinansowania cięć składek na ubezpieczenia społeczne, idąc za przykładem Niemiec. W Polsce wpływy z VAT oraz podatków akcyzowych stanowią jednak już teraz relatywnie wysoką część wszystkich wpływów podatkowych. Dodatkowo przy relatywnie wysokiej stawce podstawowej VAT wady i zalety nowej podwyżki musiałyby zostać rozważone bardzo ostrożnie, szczególnie mając na uwadze niedogodność podatków od konsumpcji z perspektywy redystrybucji i sprawiedliwości społecznej. Można dyskutować, czy uwzględniając relatywnie niską efektywność standardowej stawki VAT ukazaną powyżej, więcej przychodów można byłoby zebrać poprzez poszerzenie bazy lub poprawę ściągalności podatków. Rzeczywiście, argumentacja stojąca za wprowadzeniem zredukowanej stawki VAT jest nie do końca przekonująca w odniesieniu do wszystkich produktów i usług, ponieważ w niektórych przypadkach powoduje poważne zniekształcenia²⁹. Jednakże zmiany w kierunku bardziej jednolitego VAT mogą być wykonalne tylko w formie redukcji stawki standardowej tak, aby zmiana była w dużym stopniu neutralna dla wpływów do budżetu. Podobnie, jeśli chodzi o duży stopień unikania płacenia podatku – dokładne szacunki są trudne do uzyskania – poprawę ściągalności podatku może nieco ułatwić obniżka stawki VAT. W sumie zakres użycia podatków konsumpcyjnych do finansowania redukcji opodatkowania pracy jest dość ograniczony. Lepszym kandydatem w tej kwestii może być opodatkowanie ekologiczne i nieruchomości, które omówione jest poniżej.

Podatki ekologiczne

W Polsce, tak jak w większości krajów OECD, lwia część wpływów ze źródeł traktowanych jako podatki ekologiczne pochodzi z podatku akcyzowego, któremu podlega zakup i użytkowanie pojazdów mechanicznych, paliwa i elektryczności. Razem wynoszą prawie 2% PKB, trochę poniżej średniej dla OECD (2,5%). Alternatywny wskaźnik, liczony jako stosunek podatku energetycznego do ostatecznej konsumpcji energii, również pokazuje, że Polska pozostaje w tyle za większością innych krajów europejskich w kwestii obciążenia opodatkowaniem ekologicznym (Wykres 3.15). Co więcej, choć podatek ten wzrósł w większości państw UE od połowy lat 90., w Polsce pozostał na niezmiennym poziomie. Porównania te sugerują, że w Polsce istnieje przestrzeń do większego wykorzystania opodatkowania jako narzędzia redukcji emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza – przestrzeń, w której zanotowano skromny postęp w ostatnich latach. Należy wspomnieć, że dzięki restrukturyzacji gospodarki odchodzącej od przemysłu ciężkiego, Polska jest na dobrej drodze do spełnienia obciążeń nałożonych na UE przez porozumienie z Kyoto. Jednakże Polska pozostaje nadal jednym z państw OECD, które emitują najwięcej gazów cieplarnianych na jedną jednostkę produkcji, głównie ze względu na znaczne wykorzystanie węgla w produkcji energii, co wywołuje trudności ze spełnieniem standardów emisyjnych UE. Istotnie, spalanie węgla stanowi zdecydowanie największe źródło emisji CO₂ i SO₂ (Kiuila i Śleszyński, 2003).

Wykres 3.15. Wpływy budżetu państwa z tytułu podatków ekologicznych¹
Jako odsetek PKB



1. Dane dotyczą wpływów z podatków ekologicznych związanych z kontrolą zanieczyszczeń.

2. Dane za 2002 r. dla Australii i Słowacji.

Źródło: OECD (2006), *Consumption Tax Trends*, 2006, OECD, Paryż.

W tym kontekście władze powinny rozważyć wprowadzenie elementów podatku od emisji dwutlenku węgla, za pomocą którego spalanie paliw pochodzenia mineralnego byłoby opodatkowane zgodnie z zawartością węgla. Kilka państw OECD (w tym Dania, Holandia, Norwegia, Szwecja)

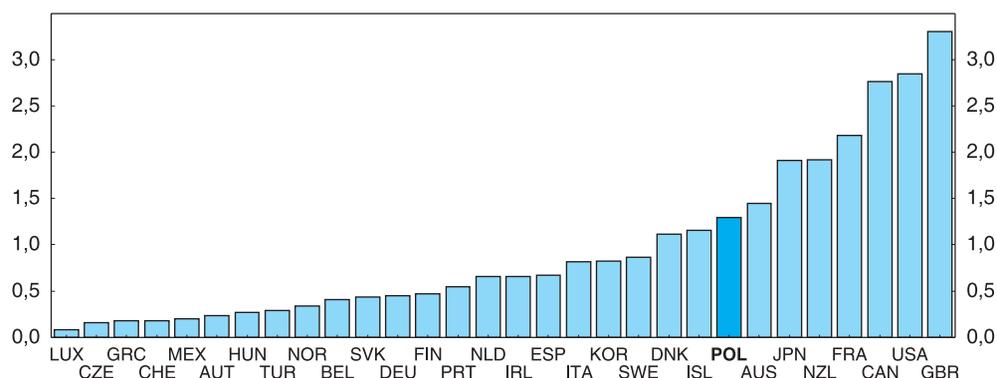
cja i Zjednoczone Królestwo) wprowadziło instrument zbliżony do podatku od emisji dwutlenku węgla³⁰. Stanowił on element szerszej reformy neutralnej dla przychodów budżetu państwa, która wymagała zbilansowania cięć składek na ubezpieczenia społeczne lub PIT. Szczególnie duże przesunięcie opodatkowania wystąpiło w Danii i Szwecji (znacznie powyżej 2% PKB). W przypadku Polski, najważniejszy wpływ takiego podatku przypadłby na koszt spalania węgla oraz wzrost cen elektryczności, co przełożyłoby się na koszty produkcji licznych energochłonnych sektorów przemysłu, jak również na rzeczywiste przychody gospodarstw domowych. Negatywny wpływ na to ostatnie, jak i na zagregowane zatrudnienie mógłby zostać złagodzony (a nawet wpłynąć dodatnio) przez jednoczesne obniżki składek na ubezpieczenia społeczne. Oczywiście, w kwestii nadrzędnego celu tego podatku, jakim jest ekologia, władze muszą, w kontekście szerszej dyskusji na poziomie UE na temat zmian klimatycznych, przeanalizować możliwości wykorzystania tego instrumentu w stosunku do alternatywnego, opartego na handlu emisjami. Zresztą te dwa instrumenty niekoniecznie muszą wzajemnie się wykluczać, a w przypadku Polski zaletą podatku od emisji dwutlenku węgla byłoby zapewnienie wpływów, które mogłyby zostać wykorzystane do dalszej redukcji klina podatkowego, chociaż dochody przyniosłaby również aukcja pozwoleń emisyjnych.

Podatki od nieruchomości

Zasadniczo w Polsce istnieją trzy rodzaje podatków od nieruchomości, które są nakładane na poziomie lokalnym na: rolnictwo, leśnictwo i nieruchomości. Chociaż dwa pierwsze reprezentują spore źródło przychodów dla niektórych małych wiejskich samorządów lokalnych, tylko nieruchomości generują znaczące sumy na poziomie zagregowanym³². W ostatnim przypadku podatek stosuje się do ziemi (z wyjątkiem tej klasyfikowanej jako las lub tereny rolnicze), budynków i struktur budowlanych (związanych z działalnością gospodarczą). Stawki są wyznaczane przez samorządy w oparciu o górne pułapy stawek określone przez rząd centralny. Górne pułapy oraz stawki rzeczywiste są zróżnicowane pod względem kategorii oraz kilka stopni wielkości (wyższy dla budynków komercyjnych, niższy dla budynków mieszkalnych)³³. System dyskryminuje więc na korzyść budownictwa mieszkaniowego budownictwo biurowe i przemysłowe. Wielkość podatku zależy od wielkości działki i powierzchni użytkowej. W Polsce nie występuje więc żaden podatek od wartości czy katastralny.

Jak wspomniano wyżej, wpływy ściągane z podatków od nieruchomości stanowią relatywnie mały udział w całości wpływów podatkowych. Odsetek ten jest nieco wyższy niż w większości państw OECD (choć poniżej średniej), ale faktem jest, że w większości krajów podatki od nieruchomości pozostają niewykorzystanym źródłem dochodów budżetu, z wyjątkiem Kanady, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych (Wykres 3.16). Istotnie, podatki od nieruchomości są powszechnie uznawane jako mające najmniejszy efekt zniekształcający alokację środków i tym samym efektywność ekonomiczną. Ma to związek ze sztywną naturą bazy podatkowej, która ogranicza możliwości uchylania się od płacenia podatku. Dodatkowo, ponieważ w przypadku ziemi stanowi on podatek od zysku ekonomicznego, wpływ na wydajność jest dużo bardziej ograniczony niż w przypadku podatku od normalnego zysku z pracy czy kapitału. W przypadku Polski, tak jak w wielu innych państwach OECD, kolejną motywacją do przeglądu formuły opodatkowania nieruchomości jest również powszechne faworyzowanie nieruchomości zamieszkałych przez właścicieli.

Wykres 3.16. **Opodatkowanie nieruchomości**
Odsetek PKB, 2006¹



1. Dane za rok 2005 dla Australii, Belgii, Grecji, Islandii, Meksyku i Polski. Dane za rok 2004 dla Portugalii.

Źródło: OECD (2008), *Revenue statistics database*, styczeń 2008.

Generalnie istnieją dwa źródła tego braku neutralności: i) nie istnieje podatek od całości zysków od nieruchomości zamieszkaanej przez właściciela, tzn. przypisany czynsz i zysk kapitałowy od głównych miejsc zamieszkania są nieopodatkowane, oraz ii) w wielu krajach płatność odsetek od kredytów hipotecznych i w kilku przypadkach kosztów remontu są odliczane od podatku PIT. Korzystniejszego traktowania broni się często jako narzędzia kreującego wzrost poziomu własności mieszkań, który jest celem wielu rządów. Jednakże przychylność wobec własności mieszkań może ograniczyć rozwój rynku najmu i obniżyć mobilność pracowników³⁴. Tak więc neutralne podejście do rynku wynajmu mieszkań wiązałoby się z wprowadzeniem podatku od przypisanego czynszu lub eliminacją wszystkich ulg PIT. Biorąc pod uwagę fakt, że przypisywanie czynszu byłoby trudne do wprowadzenia w praktyce, druga opcja może być najlepsza, przynajmniej jako sposób na osiągnięcie pewnej spójności. Polska podjęła już ważny krok w tym kierunku poprzez wygaszenie możliwości odliczania odsetek od kredytów hipotecznych. Jak wspomniano wyżej regulacja ta dotyczy nowych kredytów zaciągniętych od początku 2007 r. i będzie stopniowo eliminowana aż do 2027 r.

Jeżeli chodzi o własność mieszkań pod wynajem, odliczanie odsetek od kredytów hipotecznych i kosztów remontu może być uzasadnione, o ile zysk z inwestycji w nieruchomości jest całkowicie opodatkowany. Jednakże, obecnie jest on tylko częściowo opodatkowany, jako że czynsz jest objęty PIT, ale zyski od kapitału są zwolnione z podatku, w przypadku gdy nieruchomości jest własnością przez przynajmniej 12 miesięcy³⁵. Rezultatem jest faworyzowanie przez fiskusa inwestycji w nieruchomości aniżeli w aktywa finansowe, które powinny zostać wyeliminowane poprzez objęcie opodatkowaniem PIT zrealizowanych zysków od kapitału z wynajmowanych nieruchomości w takim samym stopniu jak zysków od kapitału z instrumentów finansowych. Generalnie patrząc, korekta w strukturze opodatkowania nieruchomości powinna stanowić element większej reformy skoncentrowanej na wprowadzeniu podatku od wartości ziemi bądź katastralnego. Pomijając zalety dotyczące efektywności ekonomicznej wynikającej z opodatkowania zysków ekonomicznych uwięzionych w wartości ziemi, podatek katastralny byłby korzystny z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej w kontekście zwiększania zróżnicowania podatkowego pomiędzy nieruchomościami o niskiej i wysokiej wartości. Tak samo umocowanie opodatkowania od

wartości nieruchomości uwidocznilyby znaczną różnicę w rzeczywistych stawkach podatku od nieruchomości pomiędzy użytkowaniem gospodarczym a mieszkaniowym, co umożliwiałoby przejście w kierunku bardziej zbilansowanej struktury podatku³⁶.

Wprowadzenie podatku katastralnego było w planach przez wiele lat. Większość przeszkód technicznych z nim związanych – w szczególności ustanowienia katastratu – została zlikwidowana, chociaż wyzwaniem może być także wprowadzenie systemu wyceny nieruchomości. Największą barierą pozostaje bariera polityczna. Aby złagodzić wprowadzenie tego rozwiązania, podatek powinien początkowo być ustalony na odpowiednio niskim poziomie tak, aby nie wpływał na poziom przychodów. Może być następnie stopniowo zwiększany tak, aby dostarczać wpływów dla samorządów, co wiązałoby się ze zmniejszeniem dotacji samorządowych z budżetu centralnego. Ponadto w celu uniknięcia karania osób o dużej własności nieruchomości i niskich przychodach powinno się również wprowadzić mechanizm pozwalający na uregulowanie wysokich zobowiązań fiskalnych przez te osoby bez konieczności opuszczenia swej własności³⁷.

Ramka 3.4. Główne Rekomendacje dla polityki podatkowej

Generalne

- Nierozpatrywanie dalszej redukcji obciążeń podatkowych do momentu wejścia finansów publicznych na wyraźną zrównoważoną ścieżkę.
- Przeniesienie ciężaru opodatkowania z opodatkowania pracy i większe oparcie się na bazach o mniejszym poziomie zniekształcenia, szczególnie na podatkach od nieruchomości, ale również na podatkach ekologicznych.

Opodatkowanie pracy

- Dalsza redukcja klina podatkowego od dochodów z pracy poprzez zmniejszenie wartości składek na ubezpieczenie społeczne. Redukcje powinna być znaczące i nakierowane na osoby o najniższym poziomie dochodów.
- Rozpatrzenie wprowadzenia EITC (earned-income tax credit) w celu zwiększenia partycypacji marginalnych grup w rynku pracy.
- Wykorzystanie okazji związanej z planowaną redukcją stawek PIT do wyeliminowania szeregu ulg i zwiększenia bazy podatkowej (np. usunięcie możliwości odliczania kosztów użytkowania Internetu oraz przekształcenie ulgi prorodzinnej w bezzwrotny kredyt podatkowy i jednocześnie zmniejszenie jego wartości).
- Eliminacja uprzywilejowanego sposobu opodatkowania działalności rolniczej. Przychód z działalności rolniczej powinien być traktowany w ten sam sposób jak inne formy działalności.

Opodatkowanie kapitału

- Rozważenie dalszej obniżki podatku CIT tylko wraz z jednoczesnym poszerzeniem bazy tak, aby zmiana była neutralna dla przychodów budżetu.

Ramka 3.4. Główne Rekomendacje dla polityki podatkowej

- Ograniczenie uprzywilejowania osób samozatrudnionych poprzez uzależnienie ich składek na ubezpieczenia socjalne od rzeczywistych przychodów, a nie domniemanych (szacowanych na niskim poziomie), a jednocześnie stworzenie narzędzi oceny, które pozwolą na lepsze oszacowanie tych przychodów.

VAT, akcyza, podatki ekologiczne

- Uproszczenie procedur VAT dla biznesu poprzez umożliwienie krajowym przedsiębiorstwom przyjęcia praktyk powszechnie stosowanych w innych krajach UE. Obawy o unikanie płacenia VAT mogą być złagodzone poprzez mocniejszą kontrolę, w tym losowe inspekcje władz podatkowych w terenie.
- Eliminacja rozbieżności pomiędzy stawkami podatku nakładanymi na ropę naftową używaną jako paliwo silnikowe lub jako olej grzewczy.
- Rozważenie wprowadzenia „podatku węglowego” tak, aby spełnić jak najniższym kosztem wymogi odnośnie do zmian klimatycznych.

Podatki od nieruchomości

- Zastąpienie obecnego podatku od nieruchomości systemem *ad valorem* oraz stopniowy wzrost stawki podatku w celu zwiększenia wpływów oraz ograniczenia dotacji dla samorządów z budżetu centralnego.
- Wylimitowanie faworyzowania w PIT inwestycji w nieruchomości (w przeciwieństwie do inwestycji w aktywa finansowe) poprzez opodatkowanie zysków kapitałowych od wynajmowanych nieruchomości.

Przypisy

1. Ma to związek z preferowaniem przez wielu ekspertów konsumpcji a nie przychodów jako bazy podatkowej: w dłuższej perspektywie przyczyniłoby się to do mocniejszych zachęt i wyższych przychodów.
2. Podatek od zysków wprowadzony w 1989 r. był podobny – jeżeli nie identyczny – do podatku CIT (Schratzstaller, 2005).
3. Przed 1999 r. pracownicy odprowadzali składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości ok. 48% przychodów brutto. Po reformie systemu emerytalnego i ubezpieczeń zdrowotnych składki zostały podzielone pomiędzy pracownika (18,7%) i pracodawcę (20,4%). Stawki te nie zostały zasadniczo zmienione do 2007 r.
4. W momencie wprowadzenia VAT w 1993 r. podstawowa stawka wynosiła 22%, a stawka zredukowana 7%. Drugą stawkę zredukowaną (3%) wprowadzono w 2000 r. dla produktów rolnych. Zgodnie z Szóstą Dyrektywą Rady UE, stawka podstawowa musi wynieść przynajmniej 15% oraz, z wyjątkiem kilku kategorii podlegających całkowitym zwolnieniom, tylko dwie stawki zredukowane (o wartości przynajmniej 5%) są dopuszczalne dla niektórych kategorii towarów i usług. Stawka 3% została dopuszczona tylko na (długi) okres przejściowy.
5. Należy zaznaczyć, że wygaszana ulga podatkowa dotyczyła tylko zakupu nowo wybudowanych nieruchomości (tzn. zakupionych bezpośrednio od dewelopera).
6. W porównaniu, w systemie podatkowym „podwójnych przychodów”, wszystkie przychody netto (kapitał, płace oraz emerytury minus odliczenia) są opodatkowane według stawki proporcjonalnej, ale przychody brutto z pracy i emerytury są opodatkowane również według oddzielnej stawki progresywnej.
7. Ten minimalny próg zwiększa się do ok. 30% średnich przychodów w momencie, kiedy weźmie się pod uwagę zasiłki na ubezpieczenia społeczne.

8. Warto odnotować, że stopień progresywności związany z górną stawką jest mniejszy niż 10 punktów procentowych różnicy w stawkach (40% aniżeli 30%). Jest to spowodowane faktem, iż próg dochodów dla najwyższej stawki odpowiada również limitowi przychodów dla odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Stąd progresywność w tym przypadku jest bliższa 2%.
9. W całym rozdziale „ulga” i „zasilek” używane są jako terminy wymienne, które mogą dotyczyć odliczeń z podstawy opodatkowania lub z wartości podatku (kredyt podatkowy).
10. W przypadku bezzwrotnego kredytu podatkowego osoby, których należności podatkowe zmniejszają się do zera przed wyczerpaniem tego kredytu, mogą nadal otrzymać jego pełną wartość poprzez zwrot od rządu.
11. Jeżeli kredyt podatkowy podlegałby pełnemu zwrotowi, generowałby dużo większą redukcję klina podatkowego dla pracowników o niskich dochodach. Na przykład redukcja dla gospodarstwa domowego z jedną osobą pracującą i 2 dziećmi, zarabiającego 75% średniej płacy wyniosłaby ok. 8% w porównaniu z 3 punktami procentowymi według obecnych zasad.
12. Są to Belgia, Francja, Holandia, Kanada, Nowa Zelandia i Szwecja, Dania również wprowadziła EITC w 2004 r., ale nie bazuje on na dochodach. Finlandia ma podobny system bazujący na odliczeniach, a nie na kredycie.
13. Jest to generalnie przypadek samotnych rodziców, którzy w razie powrotu na rynek pracy często tracą świadczenia oraz ponoszą koszty zapewnienia opieki nad dzieckiem.
14. Oczywiście, wąskie nakierowanie pod względem poziomu przychodów oznacza dość szybkie wycofanie świadczeń w przypadku zwiększenia przychodów, ograniczając tym samym zachętę do wypracowywania większej ilości godzin i inwestowania w zdobywanie nowych umiejętności.
15. Patrz Rozdział 3, OECD (2005b). Wpływ jest największy w przypadku niezatrudnionego partnera osoby, która już pracuje, gdzie prawdopodobieństwo zwiększa się z 51% do 58%. Bodziec zniechęcający finansowo do powrotu do pracy jest mierzony w formie dodatkowej stawki podatku, która uwzględnia efekt zwiększenia odprowadzanych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz utratę zasiłków socjalnych, które są skutkiem zmiany statusu osoby.
16. W związku z luźnymi kryteriami z programu korzysta wiele osób, które nie są wyłącznie rolnikami.
17. Amortyzacja kapitału jest możliwa według metodologii linii prostej, a stawki amortyzacji wynoszą dla budynków i maszyn odpowiednio 2,5% i 20% na rok.
18. Metodologia, początkowo stworzona przez Devereux i Griffitha (2003) została rozprzestrzeniona na wszystkie kraje UE (z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii) przez Komisję Europejską.
19. Z tego powodu, pomimo swych ograniczeń, domniemana stawka podatku jest uważana za bardziej właściwy sposób mierzenia stawki rzeczywistej.
20. Pojęcie samozatrudnienia generalnie dotyczy osób, posiadających i zarządzających własnym przedsiębiorstwem i jest powszechnie stosowane w stosunku do pracodawców i pracowników (w małych przedsiębiorstwach) oraz pracujących na własny rachunek. W Polsce samozatrudnienie wynosi ok. 20% całości zatrudnienia i prawie 80% osób uważanych za samozatrudnione to osoby pracujące na własny rachunek.
21. Całkowita liczba samozatrudnionych nieco spadła od początku 2000 r., ale głównie ze względu na stopniowe zmniejszanie się rozrośniętego ponad stan sektora rolnego.
22. Efektywność wzmocniana jest przez fakt, iż ponowne klasyfikowanie osób na kontraktach na samozatrudnienie może doprowadzić do potencjalnie dużych kosztów dla pracodawcy, ponieważ poza odpowiedzialnością za niepłacone podatki i składki na ubezpieczenia społeczne (plus odsetki) możliwe jest również nałożenie grzywny.
23. Stawka 3% obejmuje również większość produktów rolnych. W grudniu 2007 r., Polska otrzymała przedłużenie możliwości stosowania stawki 3% do końca 2010 r., po czym powinna być zniesiona zgodnie z regulacjami unijnymi, które określają, że stawki zredukowane (inne niż 0%) muszą wynosić przynajmniej 5%.
24. Pamiętać należy, że zgodnie z regulacjami unijnymi stawka 0% dotyczy eksportu oraz wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów, jak również dóbr niematerialnych i międzynarodowych usług transportowych. W przeciwieństwie do zwolnień stawka 0% umożliwia zwrot w przypadku podatku VAT od składników produkcji.
25. Węgry zredukowały swoją stawkę VAT w 2007 r., która jest obecnie niższa niż w Polsce.
26. W przypadku Polski kolejnym czynnikiem, który prawdopodobnie wpływa na niską wydajność, jest struktura wydatków gospodarstw domowych. Polskie gospodarstwa domowe wydają proporcjonalnie więcej swoich przychodów na żywność, która jest opodatkowana według zredukowanej stawki.
27. W przypadku podaży pracy, negatywny efekt opodatkowania wynika z wysokiej dodatkowej stawki podatku związanej z progresywnością, która zniechęca do intensywności pracy, inwestycji w kapitał ludzki i przedsiębiorczości.
28. W kontekście międzynarodowym, efekt ten jest dodatkowo wspierany przez fakt, iż podatki konsumpcyjne nakładane są na import, ale nie na eksport (dokładnie odwrotnie jest w przypadku składek na ubezpieczenia społeczne), co sugeruje pozytywny efekt dla konkurencyjności. Jednakże w dłuższej perspektywie zaleta ta może być zniwelowana przez rzeczywistą zmianę kursu wymiany, co oczywiście nie wpływa na realny wzrost dochodów.
29. Przykładem może być sytuacja, w której struktura dualna odnosi się do sprzedaży nowych budynków mieszkalnych, a zredukowana stawka obejmuje mieszkania nie większe niż określona powierzchnia. Pomijając komplikację techniczne odnośnie do dokładnego określenia tej powierzchni, stawka dualna zmniejsza rynek dla większych budynków. Na szczęście to rozwiązanie zostanie wyeliminowane w 2009 r. zgodnie z prawem unijnym i wszystkie nowe domy będą opodatkowane według standardowej stawki.

30. Dokładniej mówiąc, żaden kraj OECD nie posiada „pełnego” podatku węglowego ze względu na to, że każdy z nich stosuje pewne zwolnienia i niespójności.
31. Jednakże nie jest dostępna żadna ewaluacja *ex post* odnośnie do wpływu reformy w tych dwóch państwach.
32. Wpływy z podatków rolnych i leśnych wynoszą tylko odpowiednio 0,3% i 0,4% całości wpływów podatkowych w porównaniu z 3,45% z nieruchomości. Jednakże 3,2 mln podatników podlega tym podatkom, podczas gdy podatek od nieruchomości płaci 5,5 mln podatników.
33. Przykładowo w 2006 r. górne pułapy stawek podatku wyniosły 18,43 PLN i 0,56 PLN za metr kwadratowy dla budynków na cele komercyjne i mieszkalne na porównywalnym terenie.
34. Niekorzystny wpływ wyższego poziomu własności mieszkań na mobilność pracowników może być częściowo złagodzony, jeżeli koszty transakcji kupna i sprzedaży domów utrzymane zostaną na niskim poziomie. W tej kwestii, w ostatnich latach obniżono opłaty skarbowe za transakcje dotyczące nieruchomości z 5% na 2,5%.
35. Do 2007 r. nieruchomość nie mogła być sprzedana w ciągu przynajmniej pięciu lat, aby możliwe było uzyskanie zwolnienia od podatku od zysków kapitałowych.
36. Na przykład wyrażona w równowartości *ad valorem*, rzeczywista stawka podatku od nieruchomości komercyjnych wynosi 7,8% i 1,4% dla odpowiednio budynków i ziemi. Dla budynków mieszkalnych stawki te kształtują się odpowiednio na poziomie 0,062% i 0,046%.
37. Jedną z możliwości w tej kwestii byłoby uruchomienie odwrotnej hipoteki, ale rozważyć można także prostszy mechanizm (taki jak odłożenie zobowiązań podatkowych do czasu sprzedaży nieruchomości).

Bibliografia

- Bassanini A., Rasmussen J., Scarpetta S. (1999), “The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 224.
- Devereux M.P., Griffith R. (2003), “Evaluating Tax Policy for Location Decisions”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 10(2).
- Devereux M.P., Sorensen P.B. (2006), “The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reform”, *EC Economic Paper*, No. 264.
- European Industrial Relations Observatory (2006), “Self-Employment Trends in Poland”, Eironline, 2006-08.
- Gorodnichenko Y., Martinez-Vazquez J., Sabirianova Peter K. (2008), “Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion and Welfare Effects in Russia”, *NBER Working Paper*, No. 13719.
- Keen M., Yitae K., Varsano R. (2006), “The Flat Tax(es): Principles and Evidence”, *IMF Working Paper*, No. 06/218.
- Lenain, P., Bartoszek L. (2000), “The Polish Tax Reform”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 234.
- Mitra, P. i N. Stern (2004), “Tax Systems in Transition”, [w] M. Dabrowski, B. Slay, Neneman J. (red.), *Beyond Transition: Development Perspectives and Dilemmas*, Ashgate Publishing, Londyn.
- Nicodème, G. (2006), “Corporate Tax Competition and Coordination in the European Union: What Do We Know? Where Do We Stand?”, *European Economy – Economic papers*, No. 250, European Commission, Bruksela.
- OECD (2003), *OECD Employment Outlook*, Paryż.
- OECD (2004), *Economic Survey of Poland*, Paryż.
- OECD (2005a), *Pensions at a Glance*, Paryż.
- OECD (2005b), *OECD Employment Outlook*, Paryż.
- OECD (2006a), *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, Paryż.
- OECD (2006b), *OECD Employment Outlook*, Paryż.
- OECD (2006c), *Consumption Tax Trends*, Paryż.
- OECD (2007a), *The Social Expenditure Database: A Interpretive Guide*, Paryż.
- OECD (2007b), *Going for Growth 2007*, Paryż.
- OECD (2007c), *OECD Employment Outlook*, Paryż.
- OECD (2007d), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, Paryż.
- Remy, V. (2005), “Éléments de Bilan sur les Travaux Évaluant l’Efficacité des Allègements de Cotisations Sociales Employeurs”, *Documents d’études de la DARES*, No. 101.
- Schatzenstaller, M. (2005), “Effective Company Taxation in Poland: Some Methodological Considerations and Empirical Results”, *Intereconomics*, marzec/kwiecień.

Rozdział 4

Likwidacja luki mieszkaniowej

Mimo wysokiego poziomu własności mieszkań rynek mieszkaniowy w Polsce cierpi na poważne niedobory. Różnica między liczbą gospodarstw domowych i liczbą dostępnych mieszkań, liczba mieszkań w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców i dostępność podstawowych udogodnień (zwłaszcza na obszarach wiejskich) wskazuje, jak znacząca poprawa jest potrzebna, aby doścignąć w tej dziedzinie najbogatsze państwa należące do OECD i UE. Oficjalny rynek mieszkań pod wynajem jest również słabo rozwinięty, co wpływa na niską mobilność siły roboczej oraz utrzymywanie się regionalnych dysproporcji w poziomie bezrobocia. Mając na uwadze społeczny, gospodarczy i polityczny wymiar tego problemu, polityki mieszkaniowe wprowadzane od początku transformacji gospodarczej koncentrowały się na zlikwidowaniu luki mieszkaniowej. Miały one jednak zbyt wąski zakres lub przynosiły niewielkie rezultaty. W ostatnich latach w przypadku rynku mieszkaniowego odnotowano jednakże dobrą passę, pobudzoną rosnącym poziomem PKB na osobę, niższym poziomem stóp procentowych oraz pojawieniem się konkurencyjnego rynku kredytów hipotecznych. W tym samym czasie miał również miejsce szybki wzrost cen oraz stopnia narażenia gospodarstw na ryzyko związane z odsetkami i kursem walutowym. W dodatku osłabiły się zdolności finansowania banków. Mimo że rynek nie został dotknięty ostatnim globalnym wstrząsem finansowym, najnowsze informacje wskazują na to, że sytuacja na rynku się odwraca, a ceny w kilku dużych miastach spadają. W związku z tym pojawiają się obawy dotyczące zdolności rynku do dostosowania się do ewentualnej tendencji niżkowej.

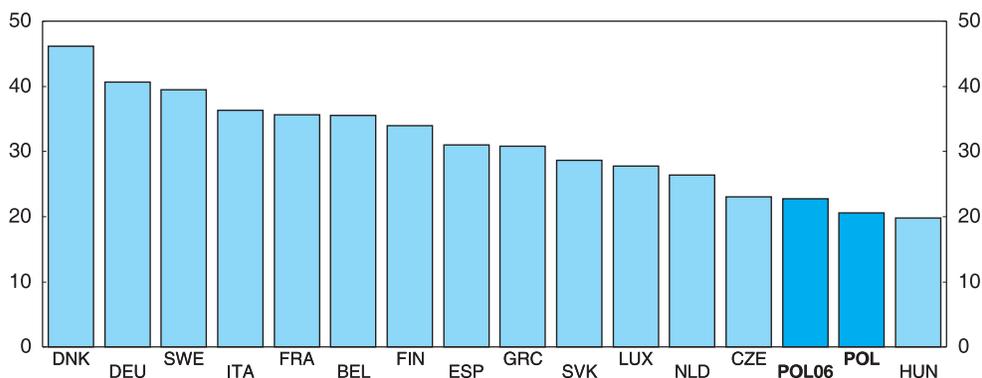
Wyzwaniem związanym z rynkiem mieszkaniowym jest konieczność zwiększenia podaży dostępnych mieszkań i poprawy warunków życia Polaków. Punktem wyjścia reform rynkowych rozpoczętych w 1990 r. była znacząca nadwyżka popytu na rynku mieszkaniowym, wynikająca zarówno z niewystarczającej podaży w ramach centralnie planowanej gospodarki (skutkującej wydłużającymi się kolejkami), jak i niską jakością istniejących zasobów mieszkaniowych. Problem związany z deficytem mieszkaniowym nie został rozwiązany w okresie transformacji gospodarczej lat 90. W rzeczywistości wzrost liczby stale zamieszkałych mieszkań był mniejszy w latach 1989–2002 (8,5%) niż w latach 1979–1988 (14,9%), chociaż z powodu podniesienia standardów i dostępności materiałów budowlanych jakość nowych zasobów mieszkalnych była wyższa w tym pierwszym okresie. Realizowane polityki starały się rozwiązywać problem deficytów mieszkaniowych w oparciu o preferencyjne instrumenty dotyczące obszaru mieszkań własnościowych, mieszkań czynszowych, rozwoju miast i polityki socjalnej. Mimo że budżet państwowy nie przewidywał podniesienia wydatków rządowych na cele mieszkaniowe, ogólną cechą instrumentów polityki mieszkaniowej jest to, że uwidaczniały one tendencję do niespójności, będącej skutkiem niewłaściwego adresowania. W rzeczywistości instrumenty te w niektórych przypadkach mogły prowadzić do niezamierzonych efektów.

Niemniej jednak rynek mieszkaniowy w ostatnich latach doświadczył znacznego wzrostu dużych zysków związanych z rosnącymi zarobkami, napływem środków przesyłanych przez Polaków pracujących za granicą, zwiększonym zainteresowaniem banków, skupiającym się na kredytach hipotecznych i niskim z historycznego punktu widzenia oprocentowaniu. Wraz z rosnącym popytem na mieszkania wystąpił również wzrost cen, po części odzwierciedlający bariery utrudniające adekwatną odpowiedź ze strony podaży. Zmiana podejścia obserwowana na rynku kredytów hipotecznych po roku 2000 wymaga również skoncentrowania się na aspektach związanych z finansowaniem rynku mieszkaniowego. W związku z tym konieczne jest monitorowanie jakości i poprawności zestawień bilansowych banków i wydatków gospodarstw domowych, z uwzględnieniem nie tylko zadłużenia takich gospodarstw, ale także związanej z nim struktury stóp procentowych i walut. Stawia to w centrum uwagi praktyki finansowania banków i developerów. Owe aspekty mają tym większe znaczenie, że istnieją wskaźniki mówiące o tym, że możliwy punkt zwrotny mógł zostać osiągnięty na rynku pod koniec 2007 r.

Ocena rozmiaru luki mieszkaniowej

Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi pochodzącymi ze spisu ludności (2002 r.), liczba mieszkań w Polsce wynosiła 12,4 mln, przy czym dwie trzecie tej liczby odnosiło się do mieszkań znajdujących się w miastach. Pod koniec 2006 r. zasoby mieszkaniowe ogółem wyniosły blisko 12,9 mln. W 2002 r. niedobór mieszkaniowy, określany jako różnica między liczbą gospodarstw domowych i liczbą dostępnych mieszkań (zarówno tych zajętych, jak i wolnych),

Wykres 4.1. Średnia powierzchnia mieszkalna¹
w m² na osobę (2001 r.)

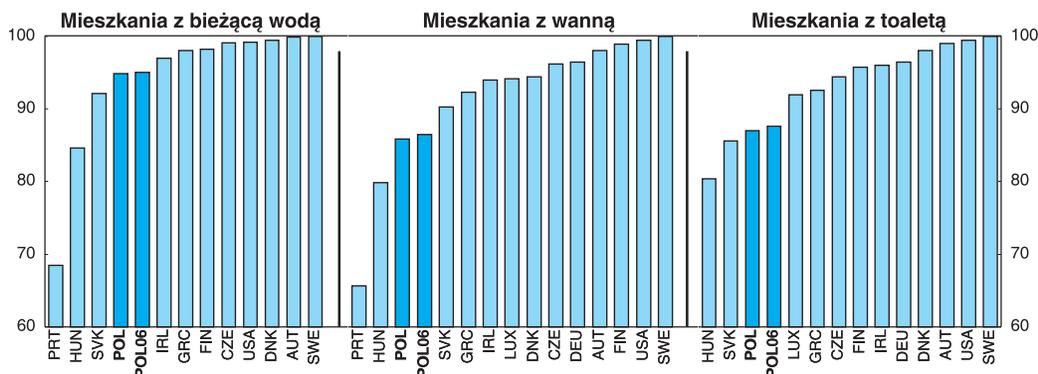


1. Średnia powierzchnia w dużych miastach.

Źródło: Eurostat (*New cronos database*) i GUS.

wyniósł prawie milion jednostek. W rzeczywistości jeśli porówna się te liczby z danymi pochodzącymi ze spisu ludności w 1988 r., to okaże się, że deficyt mieszkań wzrósł o ponad 300 tysięcy jednostek. Zjawisko to po części łączy się z rosnącą liczbą gospodarstw domowych (będącą konsekwencją wyżu demograficznego z drugiej połowy lat 70.), migracją ludności z obszarów wiejskich do dużych ośrodków miejskich oraz z wyższym wskaźnikiem rozwodów. Wskaźniki zagęszczenia zasobów mieszkaniowych i średniej powierzchni mieszkania także potwierdzają występowanie niedoborów zasobów mieszkaniowych (Wykres 4.1). Chociaż ze szczegółowej analizy wynika, że owe wskaźniki do pewnego stopnia pozytywnie wiążą się z poziomami dochodów, luka mimo wszystko nadal się utrzymuje wraz liczbą mieszkań w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców możliwą do przewidzenia ze względu na osiągnięty w Polsce poziom PKB na osobę. Bardzo niski w porównaniu z międzynarodowymi standardami poziom inwestycji mieszkaniowych, jako odsetek PKB, nie miał dotychczas wpływu na zredukowanie tego niedoboru (Wykres 4.5).

Jeśli chodzi o podstawowe udogodnienia, jakość zasobów mieszkaniowych zostaje daleko w tyle za międzynarodowymi standardami (Wykres 4.2). W 2006 r. blisko 95% mieszkań miało doprowadzoną bieżącą wodę, a 86–87% było wyposażonych w umywalki i wannę. Nawet jeżeli te wskaźniki mogą na pierwszy rzut oka wydawać się wysokie, to w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi krajami OECD różnica jest widoczna. Na te wyniki duży wpływ ma słabe wyposażenie zasobów mieszkaniowych występujących na obszarach wiejskich. Niemniej jednak najgorszy poziom instalacji techniczno-sanitarnych występuje w segmencie mieszkalnictwa czynszowego: w 2002 r. prawie 80% gospodarstw mieszczących się w miejskich zasobach czynszowych miało dostęp do tych trzech podstawowych udogodnień, podczas gdy wskaźnik ten na obszarach wiejskich wyniósł 69%. Ogólniej rzecz ujmując, z danych pochodzących ze spisu ludności z 2002 r. wynika, że w całym kraju jedynie jedna trzecia mieszkańców mieszkała w „bardzo dobrych” lub „dobrych” warunkach (mieszkania, w których na pokój przypadała nie więcej niż jedna osoba, z doprowadzoną bieżącą wodą, ubikacją, łazienką i/lub z centralnym ogrzewaniem oraz z doprowadzonym gazem), podczas gdy 23,3% mieszkało w „złych” warunkach (2–3 mieszkańcy na pokój, i/lub z doprowadzoną tylko bieżącą wodą), a blisko 12% mieszkało w „bardzo złych” warunkach (trzy lub cztery osoby w jednym pokoju i/lub bez doprowadzonej wody).

Wykres 4.2. Wskaźniki jakości mieszkań
(2002¹)

1. 1997 r. w przypadku Węgier, 1993 r. w przypadku Danii i Niemiec, jeżeli dane są dostępne.

Źródło: Égert, B. and D. Mihaljek (2007), *Determinants of house prices in central and eastern Europe*, BIS Working Paper 236, i dane GUS.

Ulepszenie rozwiązań politycznych służących zlikwidowaniu luki mieszkaniowej

Różne rozwiązania polityczne zostały wprowadzone w życie w celu poprawy sytuacji na rynku mieszkaniowym i przyczynienia się do zlikwidowania luki mieszkaniowej, nie tylko w latach 90. i na początku tego dziesięciolecia (OECD 2004 i 2005), ale także w ostatnim czasie. W wyniku ograniczeń budżetowych oraz w związku z tym, że ich zakres został zawężony, były to raczej niewielkie wydatki. W porównaniu z PKB, średnie wartości z lat 1991–1995 wyniosły 1,4%, z lat 1991–2000 – 0,6% a z lat 2001–2007 – 0,2%. Spójna strategia służąca rozwiązaniu tego problemu (mieszkalnictwo czynszowe, pierwsze własne mieszkanie itd.) musi zostać dopiero opracowana.

Polityka mieszkaniowa służąca promowaniu nabywania własności mieszkań i zwiększaniu zasobów mieszkaniowych

Przekształcenie struktury własności mieszkań nastąpiło szybko w ramach ogólnego procesu przekształceń własnościowych, ponieważ prywatyzacja była ważnym elementem polityki mieszkaniowej. Pod koniec lat 80. około 44% istniejących zasobów mieszkaniowych było w pełni własnością osób prywatnych. Od tego czasu spora część mieszkań spółdzielczych, komunalnych i zakładowych została sprywatyzowana i sprzedana lokatorom, często 80% lub więcej poniżej ich ceny rynkowej. Prywatne mieszkania (w tym spółdzielcze-własnościowe) stanowiły 78% wszystkich mieszkań w 2006 r. (Tabela 4.1). Udział ten prawdopodobnie wzrósł jeszcze bardziej, ponieważ w 2007 r. poprzedni rząd zaproponował preferencyjne warunki umożliwiające właścicielom spółdzielczym wykupienie mieszkań na własność.

Kolejnym mechanizmem opracowanym w celu ułatwienia nabywania mieszkań na własność było wprowadzenie w 2002 r. możliwości odliczenia od dochodu w PIT odsetek z tytułu zaciągniętych kredytów hipotecznych. Instrument ten nie znajduje zastosowania w przypadku nowych kredytów zaciągniętych po 2007 r., ale będzie uwzględniony w starym portfelu kredytów, w ra-

Tabela 4.1. Podział mieszkań ze względu na rodzaj własności (2006 r.)

	Ogółem	Własność prywatna osób fizycznych	Spółdzielnie mieszkaniowe		Komunalne	Zakładowe (w tym należące do Skarbu Państwa)	TBS ¹	Inne podmioty
			Prywatna własność	Lokatorskie				
Liczba (w tysiącach)	12 877	7 582	2 450	988	1 252	373	68	164
Udział (%)	100	58,9	19,0	7,7	9,7	2,9	0,5	1,3

1. TBS – Towarzystwa budownictwa społecznego.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2007).

mach odliczeń do 2027 r. (Rozdział 2). Poprzedni rząd w związku ze złożoną podczas wyborów w 2005 r. obietnicą wybudowania w nadchodzących latach 3 milionów mieszkań, wprowadził w październiku 2006 r. program dopłat do oprocentowania kredytów hipotecznych. Program skierowany jest do gospodarstw domowych o niskich dochodach, ale nie ogranicza się do przypadków pierwszej własności mieszkania i dotyczy zarówno mieszkań nowych, jak i tych pochodzących z rynku wtórnego. Program dotyczy kredytów udzielanych w polskiej walucie, o zmiennym oprocentowaniu indeksowanym wg trzymiesięcznej stopy rynku pieniężnego – i jako taki promuje korzystanie z kredytów w walucie krajowej zamiast w obcej. W ciągu pierwszych ośmiu lat spłaty kredytu rząd płaci połowę kosztów z tytułu odsetek. Dotacje uwarunkowane są limitami dotyczącymi powierzchni mieszkania i maksymalnej ceny za metr kwadratowy (limit określany w oparciu o średni koszt budowy obliczany dla każdego województwa i głównych ośrodków miejskich). Skuteczność programu jest jednak niewielka, głównie z tego powodu, że ceny nieruchomości znacznie różnią się od tych kosztów, zwłaszcza na obszarach dużych ośrodków miejskich, co uniemożliwia potencjalnym beneficjentom skorzystanie z programu. Wprowadzona w sierpniu 2007 r. zmiana polegająca na zwiększeniu o 30% limitu kosztów przyczyniła się do zmniejszenia tego problemu. Niemniej jednak rosnące ceny rynkowe nadal przekraczały nowe limity cenowe (zwłaszcza w dużych miastach) i w związku z tym liczba udzielonych kredytów do końca 2007 r. wyniosła zaledwie 4000. Mimo że trudno jest określić stopień, w jakim program przyczynia się do wzrostu cen mieszkań, oczywisty jest fakt, że na rynku, na którym występuje zwiększony popyt, tego rodzaju instrumenty mogą wpływać na dalsze wzrosty cen, czyniąc deweloperów beneficjentami wsparcia. Dlatego też, nawet jeżeli program mógłby przynieść pozytywne skutki w niektórych obszarach, pożądane byłoby rozważenie jego zakończenia, gdyż działanie programu nie jest odpowiednie z geograficznego punktu widzenia (łatwy do wdrożenia na dalej położonych obszarach podmiejskich lub wiejskich, ale niekoniecznie w centrach miast) i może potencjalnie wpływać na wzrost cen w segmencie rynku o najniższym standardzie lub zablokować ich korektę w dół podczas fazy osłabienia cyklu koniunkturalnego na rynku nieruchomości. Ponadto w miarę rozwoju program może doprowadzić do znacznego wzrostu wydatków publicznych. W rzeczywistości, aby ułatwić uzyskanie własności mieszkania bez negatywnego wpływu na proces mobilności siły roboczej, władze powinny rozważyć możliwość wyeliminowania podatkowych opłat transakcyjnych.

Aspekty podatkowe, zwłaszcza te regulujące podatek VAT, także są postrzegane jako ważny element polityki promującej nabywanie mieszkań na własność. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zmieniło sposób traktowania podatku VAT w kontekście mieszkalnictwa, a jeden z aspek-

tów odnosi się do zakupu nowych mieszkań. Do końca 2007 r. obowiązywała obniżona 7% stawka od wartości nowych mieszkań i domów. Zastanawiano się nad zlikwidowaniem tej specjalnej stawki i wprowadzeniem od stycznia 2008 r. 22% stawki, zgodnie z prawodawstwem UE. Jednakże ze względu na silny polityczny sprzeciw wobec tego rodzaju środków, polskie władze podjęły decyzję o wykorzystaniu szczególnej możliwości, jaką proponuje prawodawstwo UE. Chodzi przede wszystkim o to, że władze UE nie są odpowiedzialne za politykę budownictwa społecznego, będącą wyłączną prerogatywą każdego państwa członkowskiego. Z tego względu zaplanowano, że wszystkie mieszkania, do określonej liczby metrów kwadratowych powierzchni, należy postrzegać, jako mające społeczny cel, i w związku z tym podlegające 7% stawce. Niemniej jednak prowadzone były długie dyskusje na temat dokładnej definicji takich mieszkań, podczas których odnotowano wyraźną tendencję zmierzającą do zwiększenia maksymalnej powierzchni podlegającej preferencyjnym warunkom. Niższa stawka została ostatecznie określona dla mieszkań o powierzchni 150 m² i domów o powierzchni 300 m². W grudniu 2007 r. Rada ECOFIN ostatecznie zezwoliła jednak polskim władzom na utrzymanie preferencyjnej stawki przez trzy lata, niezależnie od kryteriów dotyczących powierzchni użytkowej. W każdym razie, jeżeli takie limity mają być realne i spełniać autentyczne społeczne cele mieszkaniowe, uzasadnione wydaje się ustanowienie kryteriów umożliwiających korzystanie z takiej możliwości, które byłyby związane z dochodami. Korzystnie oddziaływałoby to na redukcję negatywnego wpływu na zgromadzone wpływy z podatku VAT.

Wraz z polityką mającą na celu utrzymanie obniżonej stawki na nowe mieszkania, podjęto również decyzję o zastosowaniu niższej 7% stawki VAT na usługi budowlane, remonty i prace związane z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych, przy zachowaniu 22% stawki na uzbrojone działki. Chociaż koszty remontów nie podlegały odliczeniu od podatku od 2002 r. (utrzymane do 2004 r.), we wrześniu 2007 r. polskie władze przyznały osobom fizycznym możliwość nieograniczonego zwrotu podatku za materiały budowlane, równego różnicy między 7% stawką VAT, która obowiązywała w Polsce przed wejściem do Unii Europejskiej w 2004 r. i 22% stawką wprowadzoną później¹. Ogólniej rzecz biorąc stworzenie w 1999 r. Funduszu Termomodernizacji pomogło zapobiec dalszemu pogarszaniu się stanu zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza budynków wybudowanych w okresie komunizmu. Zgodnie z tym programem rząd wypłaca 25% wartości kredytu zaciągniętego na poprawę izolacji, pod warunkiem że oszczędność energii pozwala na zwrot pozostałych 75%.

Polityka mieszkalnictwa czynszowego i społecznego

Ochrona lokatorów jest ważnym elementem polityki mieszkaniowej w Polsce, ponieważ rynek mieszkalnictwa czynszowego dotyczy około 20% gospodarstw domowych. Ochrona lokatorów została wzmocniona na początku obecnej dekady, w czasie, gdy ogólne perspektywy gospodarcze były słabe. Jednakże warunki wzrostu poprawiły się zasadniczo od tego czasu i z perspektywy czasu wielu polskich ekspertów przyznaje, że ochrona lokatorów jest nadmierna i może przynieść niekorzystne skutki dla działalności gospodarczej (zob. np. KNB (2007a)). Jedną z dobrych stron systemu jest, przyjęta w 2001 r., Ustawa o ochronie praw lokatorów. Mimo że od tego czasu wprowadzono pewne poprawki zapewniające większą elastyczność, nadal pozostają pewne wątpliwości. Obecnie obowiązujące prawo niezmiennie nakłada obowiązek kontrolowania wzrostu czynszu zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Chociaż wartość początkowa czynszu może zostać określona bez żadnych ograniczeń w przypadku nowo zawieranych umów, coroczne

podwyżki są przedmiotem kontroli, jeżeli wysokość czynszu przekracza 3% w skali roku wartości odtworzeniowej mieszkania (ustalana przez lokalne władze na podstawie kosztów budowy i zakupu ziemi). W rzeczywistości podwyżki czynszu przekraczające ten próg są możliwe, ale nie mogą przekraczać 1,5% wysokości kapitału włożonego w budowę mieszkania lub jego zakupu lub 10% kosztów remontu, chociaż mogą także obejmować element „godziwego zysku”². Niezależnie od logiki gospodarczej stojącej za tymi progami, jest pewna trudność związana z pojęciem „godziwego zysku”, które nie zostało zdefiniowane. Może to prowadzić do konfliktów między lokatorem a właścicielem dotyczących wielkości podwyżek czynszu, których finał może mieć miejsce w sądzie³. W rzeczywistości w przypadku braku porozumienia na poziomie podwyżek czynszu, lokator ma prawo do odwołania się i w takim przypadku ciężar zgromadzenia dowodów spoczywa na właścicielu.

Sądy sprzeciwiają się eksmisjom lokatorów, którzy nie płacą czynszu, głównie z tego powodu, że brakuje mieszkań socjalnych. Istotnie nawet jeżeli sąd wyda nakaz eksmisji, komornik musi zapewnić dłużnikowi albo tymczasowe schronienie, albo pomieszczenie socjalne wyznaczone przez właściwe władze miejskie. W związku z tym, że niedobory takich miejsc są znaczne we wszystkich miastach w Polsce, w przypadku wielu lokatorów, którzy zalegają z czynszem, wykonanie nakazu eksmisji z mieszkania właściciela może zostać odłożone w czasie. Zasadniczo jeżeli nie można znaleźć alternatywnego miejsca zamieszkania, wówczas właściciel może otrzymywać rekompensatę od władz lokalnych, jednak to uzależnione jest od kolejnego postępowania sądowego, i w każdym razie władze miasta raczej niechętnie wypłacają tego typu należności (Kroner, 2008). W związku z tym ogłoszenie Ustawy z grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych może być postrzegane jako pierwszy krok na drodze zmierzającej do przełamania tego impasu. Celem programu jest zapewnienie 100 000 mieszkań socjalnych i 20 000 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych w latach 2007–2011, przy wsparciu finansowym rządu pokrywającym od 20% do 40% kosztów inwestycji. Jednak realizacja programu przebiegała dotychczas powoli i zgodnie z opinią Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej mogło to wynikać z niewystarczająco dobrego przekazywania informacji do lokalnych władz. Z 68 milionów złotych przewidzianych w budżecie rządu, do końca 2007 r. wykorzystanych zostało zaledwie 42%.

Ogólnie rzecz biorąc sztywne ramy ochrony lokatorów i kontrola podwyżek czynszu, a więc kwestie sprzyjające powstawaniu konfliktów, mogą przyczynić się do niskiej podaży na rynku mieszkalnictwa czynszowego. Prywatni właściciele nowych inwestycji mogą być zniechęceni ze względu na wysoki poziom ryzyka, co ma negatywny wpływ na oczekiwane przychody z inwestycji mieszkaniowych poczynionych z zamiarem najmu. W wyniku tego dostępność nowych mieszkań, jak i wysiłki związane z renowacją i modernizacją istniejących zasobów mieszkaniowych mogą być ograniczone. Trudności związane z pozbyciem się lokatorów (jak w przypadku nieskutecznych eksmisji i przeciągających się postępowań sądowych) ograniczają też zainteresowanie inwestorów. Brak głębokiego, skutecznego i przejrzystego rynku ma także niekorzystny wpływ na ograniczanie mobilności siły roboczej w regionach i w związku z tym może przyczynić się do utrzymywania się znaczących rozbieżności w regionalnym poziomie bezrobocia. Może to także przyczynić się do rozwoju zjawiska, jakim jest nielegalny najem, które i tak ma powszechny charakter (Rozdział 1). W takich okolicznościach w celu poprawy funkcjonowania rynku pracy i zwiększenia dostępności zasobów mieszkaniowych władze powinny prowadzić działania skupiające się na dalszym ułatwianiu kontrolowanych podwyżek czynszu, co mogłoby zostać zrównoważone zapewnieniem zasif-

ków zależnych od wysokości dochodów gospodarstw domowych. Kiedy czynszowe zasoby mieszkaniowe będą bardziej rozwinięte, nakazy eksmisji wydane przez sąd będą skutecznie realizowane.

W oparciu o francuski model *habitations à loyer modéré* (HLM), w 1996 r. wprowadzono kolejny środek mający na celu zapewnienie wsparcia w sektorze mieszkalnictwa czynszowego. Opiera się on na nienastawionych na zyski spółkach budowlanych (TBS, *Towarzystwo Budownictwa Społecznego*) powoływanych przez władze samorządowe miasta, niektóre spółdzielnie, a niekiedy przez prywatnych developerów. System jest wspierany za pomocą kredytów o odsetkach niższych niż obowiązujące na rynku, przyznawanych towarzystwom budownictwa społecznego z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Z tego powodu liczba zbudowanych mieszkań zależy od skali przyznanych środków publicznych. Do końca 2006 r. wybudowano 68 000 mieszkań, co stanowi 0,5% istniejących zasobów mieszkaniowych (Tabela 4.1). Jednakże słowa krytyki były kierowane wobec realizacji założeń programu. Zgodnie z Bankiem Światowym (2006) i Dübel *et al.* (2006), system ten skierowany jest raczej do gospodarstw domowych o średnich dochodach, niż do najbiedniejszych; problem ten potwierdza najnowsza ocena urzędników (Ministerstwo Infrastruktury 2007). Nie jest to niczym zaskakującym, biorąc pod uwagę fakt, że czynsz nie może w tych zasobach przekroczyć 4% wartości odtworzeniowej w porównaniu z dozwolonymi gdzie indziej 3%. Średni rzeczywisty czynsz waha się w granicach 3,6% tej wartości (zależnie od lokalizacji mieszkania) i 60% czynszu jest przeznaczone na spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Kolejnym elementem potwierdzającym, że program nie jest odpowiednio skierowany do osób najbiedniejszych jest to, że od przyszłych lokatorów wymagana jest partycypacja w kosztach budowy, mogąca wynieść do 30% kosztów budowy (średnio 11% w latach 2004–2005), mimo że osoby wynajmujące nie mogą korzystać z praw własności. Wreszcie zaległości w płatnościach są raczej niższe niż w sektorze mieszkań komunalnych czy spółdzielczych, co potwierdza fakt, że sytuacja finansowa lokatorów mieszkań TBS jest stosunkowo lepsza niż w innych rodzajach mieszkań społecznych. W związku z tym należałoby ponownie określić cel programu. Z jednej strony uzasadnione by było, gdyby obecni lokatorzy mieli możliwość wykupienia praw własności mając na uwadze skalę ich udziału w pokrywaniu kosztów inwestycji. Z drugiej strony, jeżeli program miałby być bliższy swemu społecznemu powołaniu, należałoby rozważyć obniżenie czynszu, co spowodowałoby konieczność wyższych udziałów władz miasta w pokrywaniu kosztów budowy. Wreszcie wysunięto propozycje rozszerzenia programu za pośrednictwem partnerstw publiczno-prywatnych przy pewnym udziale finansowym sektora prywatnego i władz miasta w zapewnianiu działek. Mimo że ta inicjatywa znajduje się nadal w fazie początkowej, ogólna koncepcja zdaje się słuszna i w związku z tym zasługuje na dalszą analizę; może ona przynieść pozytywne skutki, pod warunkiem że środki zachęcające zostaną wyraźnie określone.

Polityka rozwoju obszarów miejskich

Kolejna istotna kwestia stojąca na przeszkodzie wzrostowi podaży na rynku mieszkaniowym jest związana z niedoborem terenów budowlanych oraz – co za tym idzie – planów zagospodarowania przestrzennego. W 2003 r. Parlament uchylił miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla Polski opracowane przed styczniem 1995 r. (które po tej dacie nie były zmieniane), jednak opracowanie projektu nowego rozplanowania i wykorzystania terenów zurbanizowanych stało się procesem długotrwałym, jako że proces ten nie był obowiązkowy. U podstaw tego problemu leżą niewystarczające środki finansowe znajdujące się w dyspozycji władz lokalnych, jednak istotną słabością są również słabe bodźce (obecnie około 20% obszaru Polski jest pokryte

tego typu planami przestrzennymi). W sytuacji, gdy brak planów rozwoju, możliwe są wyjątki dla pewnych szczególnych projektów w drodze postępowania administracyjnego, jednak uzyskanie pozwoleń na budowę jest czasochłonne, a sam proces zdefiniowany w sposób mało jasny, co powoduje opóźnienia. Sama procedura charakteryzuje się pewną uznaniowością, otwierając drogę możliwościom korupcyjnym. Dodatkowe trudności pojawiają się podczas przeprowadzania na obszarach wiejskich odralniania gruntów rolnych dla celów budowlanych.

Mając na uwadze powyższe problemy, w 2007 r. ówczesny rząd zaplanował wprowadzenie zmian zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w samej ustawie Prawo budowlane. Dotyczyło to zwiększenia dostępności gruntów oraz zachęcenia do projektowania dobrych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów miejskich poprzez uproszczenie istniejących przepisów oraz zmniejszenie uznaniowości w podejmowaniu decyzji, poprzez stworzenie pełnej listy wszystkich koniecznych uzgodnień. Mimo że propozycje te wydają się być słuszne, w projekcie nie uwzględniono kwestii koordynacji z inwestycjami w infrastrukturę transportową (zob. rozdział 5), co podważyło spójność obydwu ustaw (GKUA, 2007 a i 2007 b). Ponadto niektóre z pomysłów rządu okazały się dość kontrowersyjne, w szczególności propozycja, by dla budynków do 5 000 m² powierzchni i 25 m wysokości nie było wymagane posiadanie żadnych oficjalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Tego typu propozycji nie brano jednak pod uwagę w rozważaniach obecnego rządu. Podsumowując, w celu zmniejszenia ograniczeń w udostępnianiu gruntów pod zabudowę, konieczne jest wprowadzenie obowiązkowego opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mogłoby to również przynieść korzyści w postaci zmniejszenia okazji do korupcji na szczeblu lokalnym. Jednocześnie podejście nowego rządu polega na promocji rozwoju ogólnokrajowych standardów urbanistycznych dla całego terytorium każdej gminy (np. powierzchnia zabudowy i terenów zielonych na osobę), jak również regulacji lokalnych dotyczących widocznych naruszeń (np. ograniczenia dotyczące umieszczania billboardów).

Władze mogłyby rozważyć wprowadzenie szczególnego podatku od wartości nieruchomości (zob. rozdział 2) jako środka koniecznego dla rozwoju infrastruktury urbanistycznej. Należy zaznaczyć w tej kwestii, że gminom już przysługuje prawo do pobierania „renty planistycznej”, od zmian wartości gruntu wynikających ze zmian w miejscowych lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego. Nie może ona jednakże przekraczać 30% wzrostu wartości nieruchomości⁴. Tego typu wzrost może pojawić się np. w sytuacji, gdy następuje przekształcenie gruntów rolnych na mieszkaniowe. Jednakże problem może stanowić fakt, że płatnicy podatku nie są bezpośrednio odpowiedzialni za płatność „renty planistycznej”, ponieważ jest ona płatna jedynie w przypadku, gdy nieruchomość zostaje przekazana (w rozumieniu przeniesienia za odpłatnością, tj. nie dotyczy to darowizn, rent dożywotnich, zamian oraz spadków) w ciągu pięciu lat po wprowadzeniu planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też czas oczekiwania, trwający ponad pięć lat, pozwala na uniknięcie płatności podatku. W rezultacie pobierane sumy są niewielkie.

Kolejna kwestia, którą należy poruszyć to fakt, iż prawa własności są nadal sformułowane w sposób niejasny bądź są nieegzekwowalne, co w dużej mierze stanowi spuściznę polityki wyłączeń prowadzonej w latach 40. (RICS, 2007 r.). W efekcie wciąż pojawiają się roszczenia dotyczące rekompensaty bądź zwrotu mienia, jednak procesy sądowe trwają bardzo długo, co ogranicza remonty i inwestycje lokali będących przedmiotem sporu. Ponadto wraz ze znacznym wzrostem cen nieruchomości (zob. poniżej) może wzrosnąć liczba roszczeń o zwrot mienia. Borykanie się z tego typu problemami jest czasochłonne i wymaga poświęcenia uwagi. Ich rozwią-

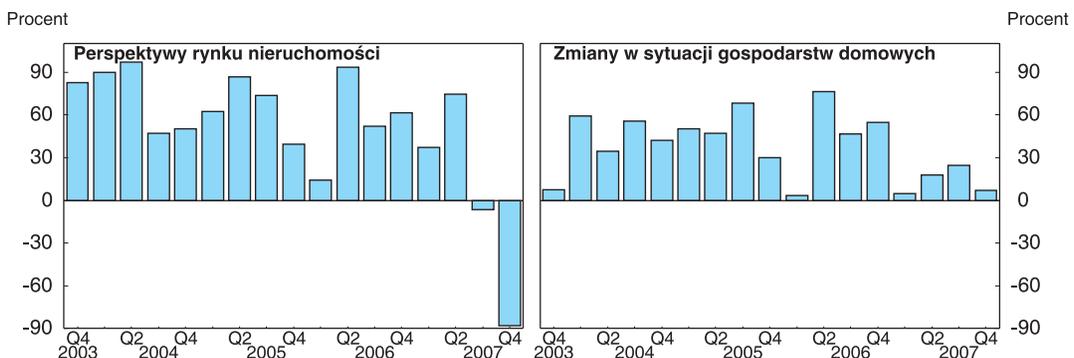
zanie pomoże jednak poprawić warunki sprzyjające wzrostowi podaży na rynku mieszkaniowym. Poza tym proces rejestracji prawnej transakcji hipotecznych i mieszkaniowych bywa czasem wyjątkowo długi i może ciągnąć się całymi miesiącami. Wprowadzenie systemu elektronicznego może go nieco przyspieszyć, jednak system będzie w pełni sprawny dopiero w 2009 r.

Poprawa sytuacji na rynku mieszkaniowym

Wzrost popytu na rynku mieszkaniowym...

W 2002 r. odnotowano poprawę sytuacji na rynku mieszkaniowym, potwierdzoną przez tendencję gospodarczą oraz wskaźniki wykorzystania mocy w budownictwie. Tendencję zwiększoną popytu na rynku mieszkaniowym w ostatnich latach można tłumaczyć różnymi czynnikami. Duże znaczenie może mieć kilka czynników związanych z luką mieszkaniową (zob. poniżej). Inne czynniki strukturalne wiążą się ze stabilizacją cen oraz wzrostem poziomu PKB na osobę, czemu towarzyszy korzystny trend w oszczędnościach mieszkaniowych, spowodowanych zwiększeniem zarobków oraz gwałtownym spadkiem bezrobocia (Rozdział 2). Badania wyższych urzędników Narodowego Banku Polskiego potwierdzają, że korzystne zmiany w popycie można tłumaczyć zmianami w finansach gospodarstw domowych (Wykres 4.3). Mimo to widać również, że w ostatnim kwartale 2007 r. w tym sektorze rynku nastąpił gwałtowny spadek.

Wykres 4.3. Czynniki wpływające na zmiany w popycie w zakresie kredytów mieszkaniowych¹



1. Różnice między procentem odpowiedzi „Znaczny wpływ na zwiększenie popytu” a „Pewien wpływ na zwiększenie popytu” oraz procentem odpowiedzi „Znaczny wpływ na zmniejszenie popytu” a „Pewien wpływ na zmniejszenie popytu”. Indeks pozytywny oznacza, że dany czynnik przyczynił się do wzrostu popytu, zaś negatywny – do zmniejszenia popytu.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2008 r.), badanie opinii wyższych urzędników bankowych udzielających pożyczek.

Stabilizacja popytu na rynku nieruchomości ma również odbicie we wpływach cyklicznych i przejściowych. Czynniki o średniej długości wpływu związane są z przystąpieniem Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej, a co za tym idzie – wzrostem przekazów ze strony Polaków na emigracji, jak również zwiększeniem zainteresowania wśród inwestorów zagranicznych, szczególnie w przypadku mieszkań o wysokim standardzie w najbardziej prestiżowych lokalizacjach. Jednocześnie ekspansja na rynku mieszkaniowym nie byłaby możliwa, gdyby banki nie zmieniły diametralnie swoich wymogów dotyczących udzielania kredytów (szczególnie w latach 2004 i 2005, Wykres 4.8),

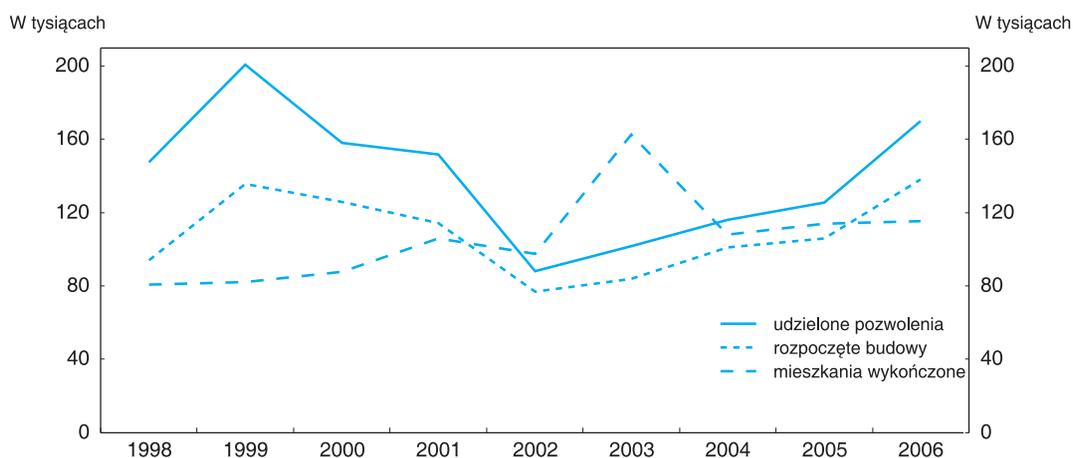
czemu towarzyszyło szersze wykorzystanie kredytów hipotecznych w walucie zagranicznej oraz spadek wartości krajowych stóp procentowych (zob. poniżej).

Czynniki krótkoterminowe, które wpłynęły na utrzymujący się popyt, są związane z kwestiami podatkowymi, jak również prawdopodobnie ze samospełniającymi się oczekiwaniami co do dalszego wzrostu cen. Wykres 4.3 potwierdza, że zmiany na rynku mieszkaniowym miały pozytywny wpływ na popyt na rynku kredytów i pożyczek. Sytuacja taka miała miejsce niemal do końca ubiegłego roku. Dlatego też niektórzy z posiadaczy mieszkań mogli przyspieszyć decyzję o zakupie z powodu spodziewanej tendencji wzrostowej cen nieruchomości. Z kolei inni kupujący mogli dokonać transakcji wyłącznie w celach spekulacyjnych. Ponadto krótkoterminowy wpływ zwiększający popyt na rynku miały również spodziewane zmiany w podatkach i przepisach prawnych. Czynniki takie jak wprowadzenie 19% podatku od zysków kapitałowych⁵ od sprzedaży nieruchomości (od stycznia 2007 r.), równoczesna eliminacja ulg podatku dochodowego dla oprocentowania kredytów hipotecznych oraz brak pewności, co do wprowadzenia 22% stawki podatku VAT na nowe mieszkania od stycznia 2008 r. przyspieszyły proces kupna mieszkań. Jednakże popyt na rynku mieszkaniowym mógł zacząć maleć pod koniec 2007 r. wraz z gwałtowną inflacją w sektorze nieruchomości przewyższającą wzrost przychodów gospodarstw domowych.

... wraz z długim okresem dostosowania podaży na rynku mieszkaniowym...

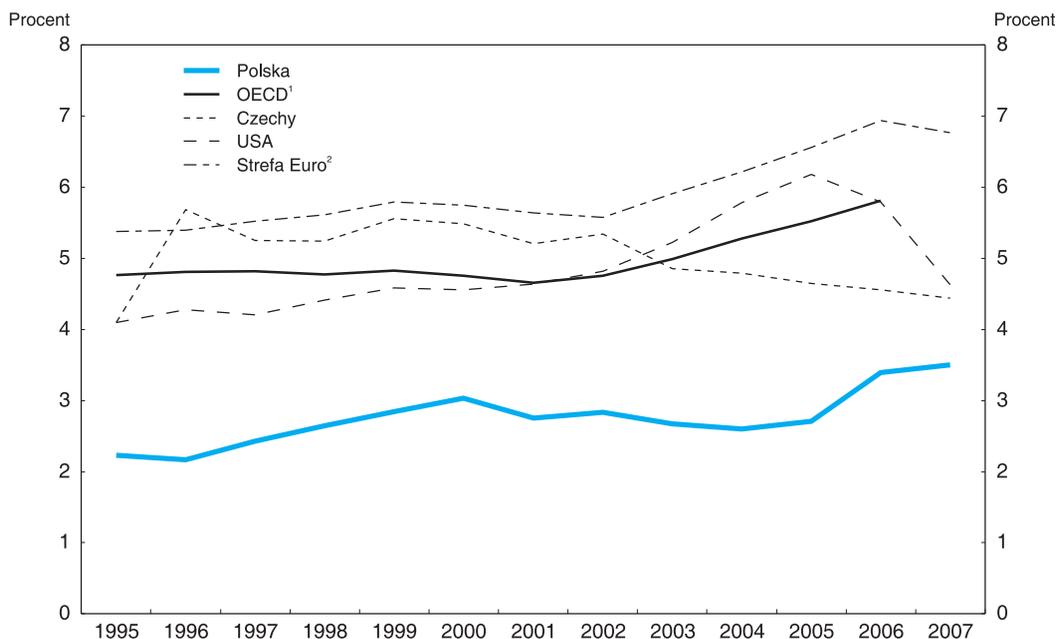
W ujęciu wzrostu popytu reakcja w zakresie podaży na rynku mieszkaniowym okazała się raczej mało elastyczna, jednak do 2002 r. powoli zmieniała się na korzyść, co potwierdza liczba wydanych pozwoleń na budowę oraz rozpoczętych budów (Wykres 4.4). Mimo to nawet gdy w 2006 r. w znacznym stopniu poprawiła się wartość inwestycji w sektorze nieruchomości w stosunku do PKB, to w porównaniu ze standardami międzynarodowymi oraz innych krajów w tym rejonie utrzymywała się na niskim poziomie (Wykres 4.5).

Wykres 4.4. Pozwolenia udzielone na budowę, budowy rozpoczęte oraz mieszkania wykończone



Źródło: GUS, Urząd statystyczny, Budowa – Wyniki działań w 2006 r.

Wykres 4.5. Inwestycje mieszkaniowe
jako procent PKB, aktualne ceny, w sektorze publicznym i prywatnym



1. Poza Luksemburgiem, Węgrami, Portugalią i Słowacją.

2. Poza Luksemburgiem i Portugalią.

Źródło: OECD, Economic Outlook 83 database.

Oprócz różnych czynników strukturalnych związanych z projektami wykorzystania gruntów niezabudowanych, niepotwierdzonymi prawami własności oraz kontrolą w zakresie przypadków podnoszenia czynszu (zob. powyżej), brak zwiększenia podaży na rynku mieszkaniowym oraz powolne dostosowywanie do wzrastającego popytu można tłumaczyć również innymi czynnikami. Począwszy od 2006 r., a w szczególności w drugiej połowie 2007 r. wysokość kosztów budowy była uzależniona od braku materiałów budowlanych oraz wykwalifikowanej siły roboczej. W niektórych przypadkach braki różnych czynników były tak duże, że deweloperzy byli zmuszeni do wycofania się z pewnych ofert przetargowych na grunty. Zgodnie z badaniem tendencji w przedsiębiorstwach w sektorze budowlanym, w połowie 2007 r. około 50–60% przedsiębiorstw brało pod uwagę koszty materiału i siły roboczej jako ważne czynniki wpływające na zahamowanie ich działalności oraz wskazywało na istotne braki siły roboczej, podczas gdy w przemyśle zaobserwowano rekordowo wysoką ilość możliwości oraz brak utrudnień spowodowanych niskim popytem (Wykres 4.6). Jednocześnie wdrożenie ważnych projektów w infrastrukturze transportu (Rozdział 5), jak również niska mobilność siły roboczej w regionach, w których występował deficyt i nadwyżka (Wykres 1.12) w sposób istotny wpłynęły na braki oraz presję cenową. W takiej sytuacji istotne jest podjęcie przez odpowiednie organy działań mających na celu likwidację wąskiego gardła poprzez organizację kształcenia zawodowego, ponieważ w ostatnich latach w tym sektorze odnotowano niedobór (CLR, 2007 r.). Inne środki może stanowić ułatwienie dostępu do rynku pracy pracownikom z zagranicy poprzez formułowanie pozwoleń na pracę wychodząc naprzeciw szczególnym wymaganiom oraz wyczulenie na ewentualne sytuacje zimy między głównymi dostawcami materiałów budowlanych (Rozdział 5).

... doprowadziły do zwiększenia popytu i wzrostu presji cenowej

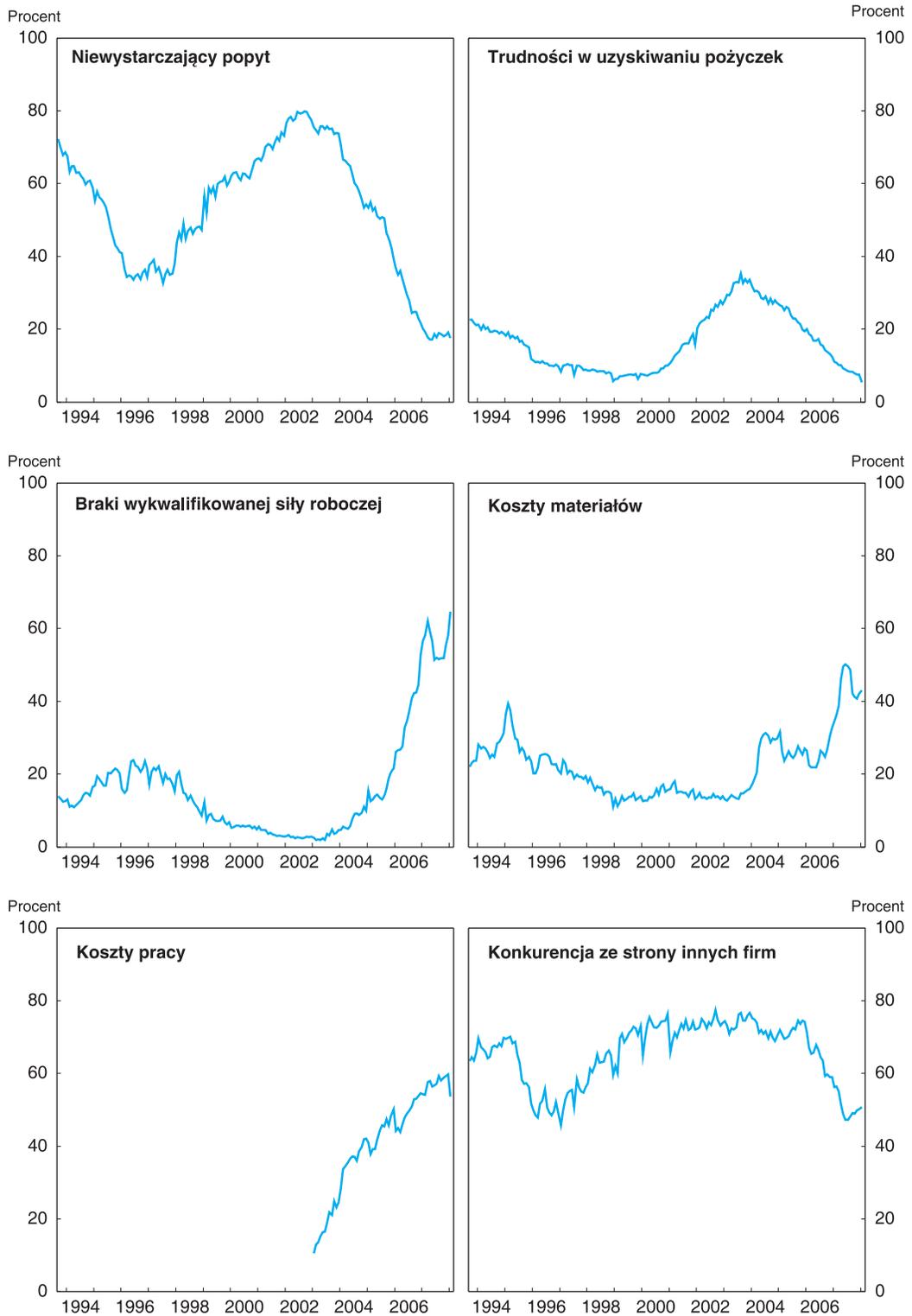
Niektóre ze statystyk sugerują, że w ostatnich latach popyt w znacznym stopniu przewyższał podaż. Sprzedaż nowych apartamentów i domów rozpoczęto jeszcze przed początkiem prac budowlanych. Ponadto zamiast wprowadzania pełnej oferty bezpośrednio na rynek, deweloperzy wyprzedawali pojedyncze mieszkania stopniowo, testując poziom popytu. Jak wspomniano wyżej, od 2003 r. równomierny i szybki spadkowy udział przedsiębiorstw budowlanych wskazywał na niedostateczny popyt, stanowiący przeszkodę na drodze ich działalności (Wykres 4.6). Skutkiem tego średnia czasu oczekiwania na mieszkanie na rynku pierwotnym w dużych miastach uległa znacznemu wydłużeniu, podczas gdy liczba mieszkań udostępnionych do sprzedaży spadła gwałtownie od 2004 r. i w styczniu 2007 r. osiągnęła poziom niemal zerowy (NBP, 2007 r.).

Mimo spadku cen nieruchomości w latach 2001–2002, wcześniej notowano ich stały wzrost w skali roku o 10–20%. W 2006 r. roczny wskaźnik wzrostu sięgnął 55–75%, zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym (Wykres 4.7). Prawdopodobnie to Polska zapoczątkowała wzrost koniunktury w sektorze nieruchomości na terenie Europy w tym roku (NBP, 2007; RICS, 2007). Na Warszawę przypadła jedna trzecia rynku krajowego, zaś ceny w stolicy są najwyższe wśród krajów Europy Wschodniej i Centralnej oraz zbliżone do cen osiągniętych w niektórych krajach Europy Zachodniej. W pierwszej połowie 2007 r. inflacja w sektorze nieruchomości osiągnęła w niektórych miastach niespotykany dotąd poziom szczytowy (w ujęciu z roku na rok) (Wykres 4.7), bez związku ze zmianą cen w innych rejonach Polski. W 2007 r. w mniejszych miastach rozpoczął się jednak proces nadrabiania zaległości, ze wzrostem rocznym cen w przedziale 30–40% (NBP, 2007). Mimo że w Polsce zarejestrowano najwyższy poziom inflacji w Europie na przestrzeni całego roku (RICS, 2008), pod koniec roku w kilku głównych ośrodkach miejskich doszło do obniżki cen, co doprowadziło do bardziej zrównoważonego rozwoju wskaźnika wzrostu cen z roku na rok (Wykres 4.7) oraz blisko 20% rocznego wzrostu dla kraju.

Trudno określić, w jakim stopniu sytuacja na rynku zależała od bańki spekulacyjnej, jako że ma to związek z pytaniem o skalę odchylenia faktycznych cen mieszkań od ich rzeczywistej wartości. Obecnie dowody empiryczne wskazują, iż istniały pewne czynniki mające istotne znaczenie w procesie napędzania ceny mieszkań nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach tego rejonu (ramka 4.1). Zgodnie z informacjami pochodzącymi z Narodowego Banku Polskiego, rozbieżności zaobserwowane między wysokimi cenami mieszkań a ich wartością czynszową sygnalizują istotny spekulacyjny komponent krótkoterminowy w popycie na rynku mieszkaniowym (NBP, 2007), aczkolwiek na wzrost rozbieżności miała wpływ również kontrola wzrostu czynszu.

Mimo wszystko, dokładne określenie skali i wzrostu cen mieszkań jest trudne, ponieważ nie istnieją dokładne dane dotyczące cen dla Polski. Dostępne statystyki są prowadzone przez uczestników rynku prywatnego (instytucje badawcze, dostawcy usług związanych z nieruchomościami), jednak są one fragmentaryczne i odnoszą się przeważnie do niektórych większych miast. Brak odpowiednich informacji dotyczących cen mieszkań rozmywa ocenę wartości zabezpieczenia w transakcjach hipotecznych i – ogólnie rzecz biorąc, utrudnia dokonanie diagnozy stabilności finansowej związanej z jakością zestawień finansowych banków i gospodarstw domowych. Dlatego też, nawet jeśli jest to trudne wyzwanie, ważnym jest, aby wskaźniki cen dla danego kraju, jak również różnych segmentów rynku były ustalane przez organy statystyczne. Główny Urząd Statystyczny (GUS) podjął prace metodologiczne w dziedzinie zestawiania wskaźników cen, we współpracy z instytucjami takimi jak Związek Banków Polskich, Narodowy Bank Polski, Instytut Rozwo-

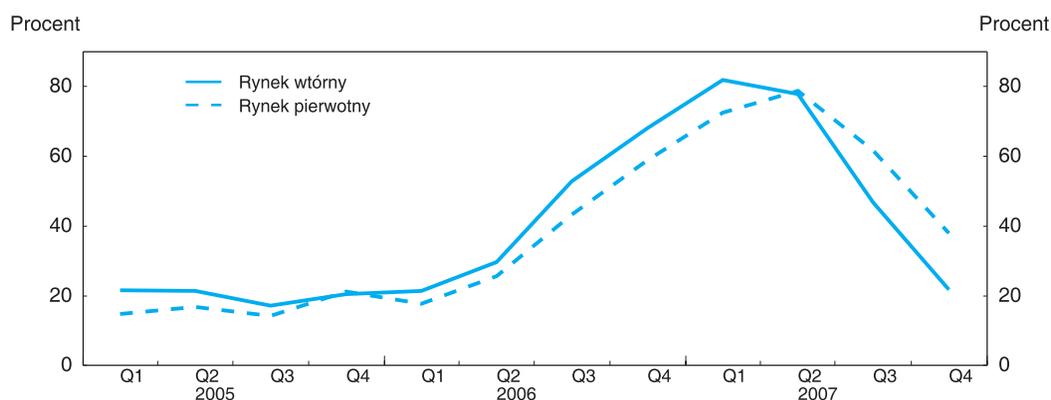
Wykres 4.6. Przeszkody w działalności firm budowlanych
Badanie tendencji w działalności gospodarczej



Źródło: Dane OECD obliczone na podstawie GUS.

Wykres 4.7. Inflacja cen nieruchomości w największych miastach¹

W ujęciu nominalnym, zmiany z roku na rok



1. Średnia cen w Warszawie, Poznaniu, Łodzi, Krakowie, Gdyni, Gdańsku i Wrocławiu.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2007 r.), Raport o stabilności systemu finansowego oraz Narodowy Bank Polski (2008 r.), Raport o inflacji.

ju Miast oraz Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Instytucje te wyraziły zgodę na dostarczanie danych dotyczących poziomu cen nieruchomości oraz instrumenty do analizy i ustalania wskaźników, co stanowi uzupełnienie w stosunku do informacji gromadzonych przez GUS w trakcie własnych badań transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości. Niezależnie od tego, nadal brak przejrzystego programu dla publikacji ogólnokrajowych oraz regionalnych spisów cen mieszkań, dlatego też należy podjąć wysiłki w zakresie przyspieszenia utworzenia tego typu wartościowych statystyk.

Wraz z gwałtownym wzrostem cen nieruchomości zwiększyły się zyski przedsiębiorstw budowlanych, co daje się zauważyć w wysokich marżach narzucanych przez działające na rynku przedsiębiorstwa, jak również w tworzeniu nowych przedsiębiorstw – zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Średnie marże ponad kosztami osiągnęły 20–30%, zaś w niektórych przypadkach można zaobserwować bardzo dużą opłacalność, sięgającą np. 68% zwrotu z kapitału w przypadku jednego z większych przedsiębiorców budowlanych w Polsce w 2006 r. Jednocześnie indeks giełdowy przedsiębiorstw budowlanych przewyższał wartość całego indeksu. Niezależnie od tego, owe dowody nie powinny przesłaniać faktu, że przeważająca większość prywatnych przedsiębiorców budowlanych (którzy jako druga w kolejności pod względem ważności grupa wpływają na podaż) jest raczej niedokapitalizowana (Bank Światowy, 2006). Ponadto po serii strat na przełomie dekad finansowanie przedsiębiorców budowlanych jest ograniczone przez raczej konserwatywną politykę udzielania kredytów, jednak w ciągu paru ostatnich lat sytuacja ta uległa poprawie (Wykres 4.6). W efekcie powszechną wśród kupujących praktyką stało się dokonywanie znacznych płatności z góry, co stanowi ułatwienie w zakresie planowania kapitału obrotowego, ale naraża przedsiębiorcę budowlanego na poważne ryzyko upadłości. Mimo że tworzenie funduszu samoubezpieczenia przez przedsiębiorcę budowlanego w zakresie ryzyka budowy jest przedstawiane jako zbyt trudne do wdrożenia w kraju będącym w okresie przejściowym gospodarki (jakim jest Polska), opracowano plan mający na celu ochronę kupującego do momentu

Ramka 4.1. Co stanowiło czynnik powodujący wzrost cen na terenie Europy Wschodniej i Centralnej?

Wzrost cen mieszkań w Polsce stanowił część fenomenu na większą skalę, który objął nie tylko wiele krajów OECD (Girouard i in., 2006), ale również znajdujące się w okresie przejściowym gospodarki krajów Europy Centralnej i Wschodniej (CEE), przy czym często był to dwucyfrowy rzeczywisty wzrost roczny. Na przykład ceny nieruchomości na terenie Chorwacji, Republiki Czeskiej, Węgier i Słowenii między 2002 a 2006 r. wzrosły średnio o 9 do 13% rocznie, zaś w tym samym czasie w Estonii, na Litwie i w Bułgarii osiągnęły wzrost rzędu 20–35% (Egert i Mihaljek, 2007).

Egert i Mihaljek (2007) twierdzą, że wzrost cen nieruchomości na terenie Europy Środkowej i Wschodniej można tłumaczyć udziałem różnych czynników, takich jak np. poziom PKB na obywatela, realne stopy procentowe, boom kredytowy, czynniki demograficzne oraz rozwój rynków pracy. Można jednak zaobserwować pewne różnice między najbardziej rozwiniętymi krajami OECD. Wrażliwość cen mieszkań na realne stopy procentowe w krajach Europy Wschodniej i Środkowej jest dwukrotnie większa niż w krajach OECD, jednak jedynie o połowę większa, jeżeli chodzi o czynniki decydujące o zwiększaniu kredytów. Istnieją również pewne szczególne czynniki, które mogą wpływać na zmiany cen w przypadku krajów, w których gospodarki są w okresie przejściowym. Są to finanse strukturalne oraz aspekty rozwoju instytucjonalnego rynków mieszkaniowych*, które z jednej strony można uznać za wskaźniki postępu w prowadzeniu reformy bankowej Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz liberalizacji stopy procentowej, z drugiej zaś za poprawę sytuacji na rynkach papierów wartościowych oraz pozabankowych instytucji finansowych. Ważną rolę mogą również odgrywać inne parametry strukturalne, wynikające z oceny intuicyjnej, jednak dowody natury ekonometrycznej są słabe, co jest spowodowane brakiem właściwych danych. W zakres ten wchodzi duży popyt na mieszkania o lepszej jakości spowodowany poważnymi brakami w standardach (średnia powierzchnia mieszkań, powierzchnia przypadająca na mieszkańca, dostępność podstawowych wygód) w stosunku do innych krajów zachodnich, możliwa konieczność poprawki ze względu na początkowe niedoszacowanie cen mieszkań spowodowane dużymi rozbieżnościami w cenach względnych na początku procesu przejściowego oraz wycofanie strukturalne sektora publicznego z budowy mieszkań i przepisy ustalone w latach dziewięćdziesiątych. Wpływ na taką sytuację miał również zwiększony popyt zewnętrzny (ze strony mieszkańców krajów UE-15 na kolejne mieszkania, mieszkańców krajów Europy Środkowej i Wschodniej pracujących dorywczo za granicą oraz globalnych przedsiębiorstw inwestujących na rynku nieruchomości), powodujący zwiększenie cen gruntów i skutków ubocznych dotyczących cen nieruchomości dla mieszkańców lokalnych, ograniczenia dostępu do nowych mieszkań z powodu braku planów zagospodarowania przestrzennego, łatwiejszy dostęp do kredytów udzielanych w walutach obcych o niższej stopie procentowej oraz możliwość bogacenia się wynikającą z gwałtownego wzrostu cen akcji.

otwarcia rachunku powierniczego. W procesie monitoringu kluczową rolę odegrać miały banki, co miało pozwolić na wczesne wykrywanie problemów z wypłacalnością⁷. Jednak po żywych dyskusjach dotyczących możliwego negatywnego wpływu na ceny mieszkań oraz skalę kosztów transakcji, które pociągałyby za sobą tego typu regulacje, jak również silnym sprzeciwie ze strony przemysłu budowlanego, przyjęcie projektu pozostaje nadal kwestią nierozstrzygniętą. Jego wdro-

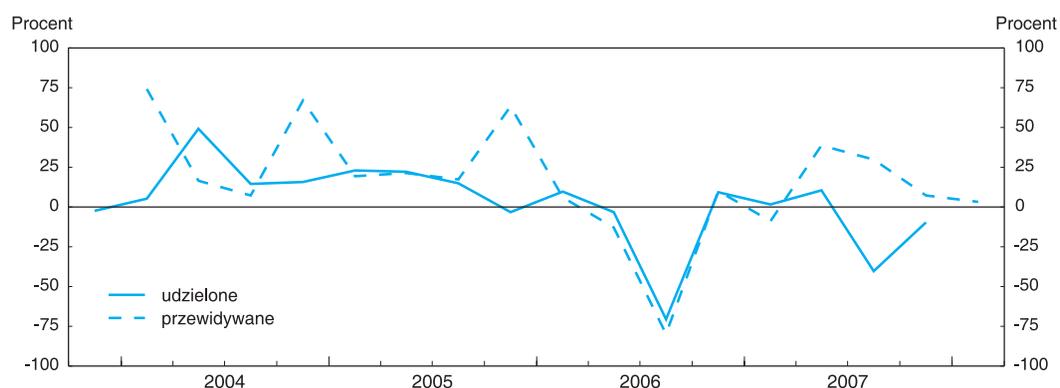
zenie przez odpowiednie organy ma znaczenie kluczowe, jednak wysokie ceny nieruchomości wskazują na to, że popyt stopniowo maleje i istnieje prawdopodobieństwo wzrostu problemów z finansowaniem kredytów budowlanych. Apogium w działalności gospodarczej w sektorze budowlanym zostało już prawdopodobnie osiągnięte, dając początek procesowi stabilizacji w budownictwie.

Aspekty finansowe rynku mieszkaniowego

Pożyczki hipoteczne w zasadzie nie występowały w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Dopiero w 2000 roku powstał ich rynek i rozwijał się bardzo szybko w ostatnich latach. Rosnący PKB na mieszkańca, wraz ze spadającymi stopami procentowymi zwiększył dostępność kredytów i pobudził popyt na nie. Jednocześnie banki, ze względu na dużą konkurencję, złagodziły kryteria przyznawania kredytów i obniżyły marże. Nawet po skorygowaniu indeksem cen towarów i usług konsumpcyjnych wartość kredytów mieszkaniowych udzielonych w sektorze gospodarstw domowych przyrastała wykładniczo, wzrastając 13,0-krotnie od połowy 2000 r. do połowy 2007 r. i 2,9-krotnie od połowy 2004 r. do połowy 2007 r. W tym samym czasie udział kredytów mieszkaniowych w ogóle aktywów bankowych również znacznie wzrósł, z 1,8% w połowie 2000 r. do 13,3% w połowie 2007 r. Pożyczki mieszkaniowe stanowiły 25% wszystkich kredytów bankowych w połowie 2007 r. w porównaniu z jedynie 4,1% w połowie 2000 r.

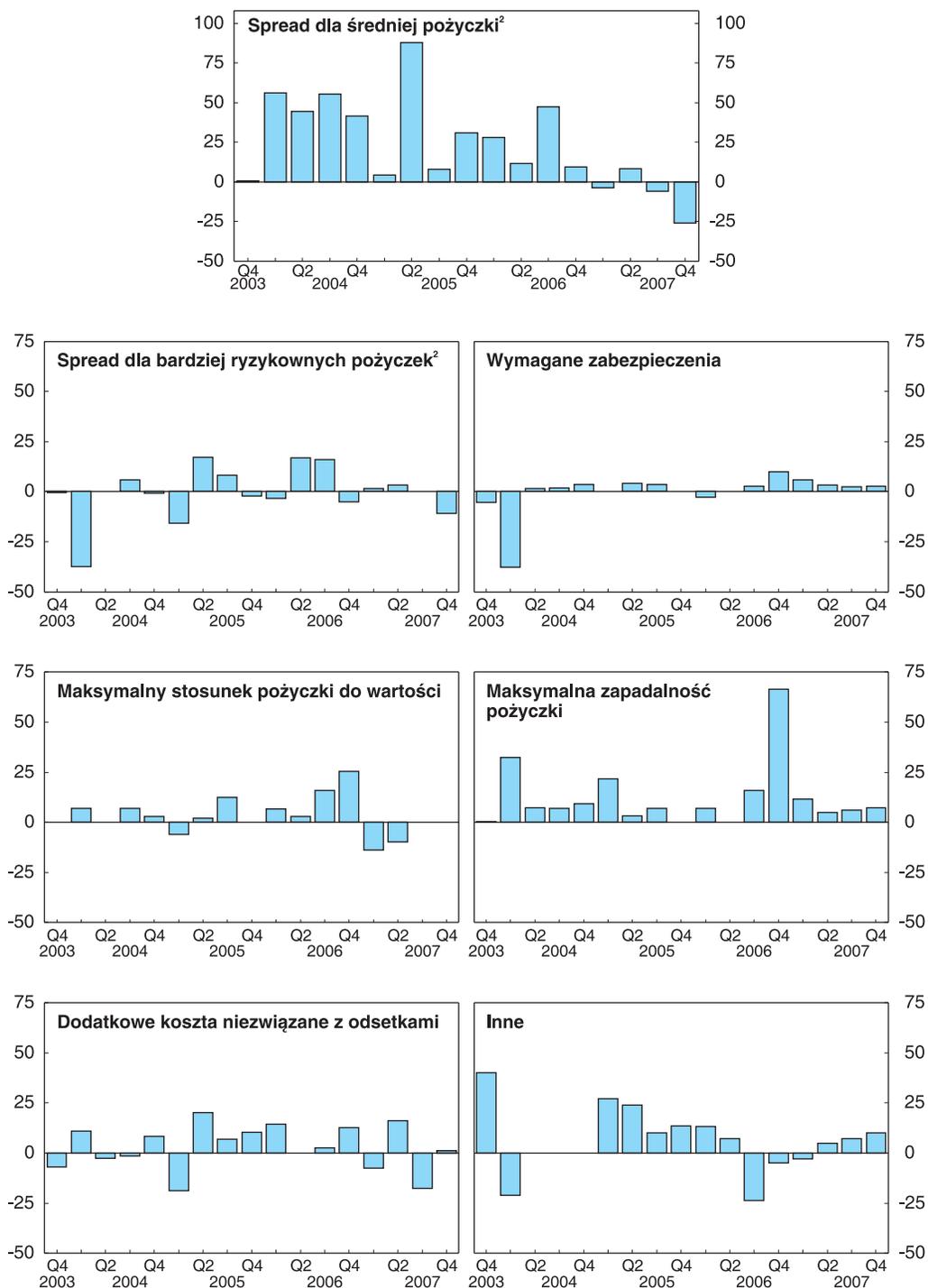
Ankiety przeprowadzone przez NBP wskazują, że banki znacznie złagodziły politykę udzielania kredytów w 2004 r. i 2005 r. (Wykres 4.8). Różne wskaźniki warunków udzielania kredytów mieszkaniowych potwierdzają ten pogląd (Wykres 4.9). Zmniejszyła się różnica w marży dzieląca tego typu kredyty od aktywów nieobciążonych ryzykiem, obniżone zostały pozaprocentowe koszty kredytów i współczynnik pokrycia należności zabezpieczeniem (loan-to-value ratio, współczynnik LTV). Ponadto przedłużeniu uległy terminy spłaty kredytów.

Wykres 4.8. Bankowa polityka udzielania pożyczek w odniesieniu do pożyczek mieszkaniowych¹



1. Różnica między procentem odpowiedzi „Znaczne złagodzenie” plus „Pewne złagodzenie” a procentem odpowiedzi „Znaczne obostrzenia” plus „Pewne obostrzenia”. Dodatni wskaźnik wskazuje na tendencję w kierunku łagodzenia polityki udzielania pożyczek.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2008), badanie opinii wyższych urzędników bankowych udzielających pożyczek.

Wykres 4.9. Warunki udzielania pożyczek mieszkaniowych¹

1. Różnica między procentem odpowiedzi „Znaczne złagodzenie” plus „Pewne złagodzenie” a procentem odpowiedzi „Znaczne obostrzenia” plus „Pewne obostrzenia”. Dodatni wskaźnik wskazuje na tendencję w kierunku złagodzenia warunków udzielania kredytów.

2. Różnica w marży została zdefiniowana jako różnica między stopą procentową pożyczki a rynkową stopą procentową.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2008), badanie opinii wyższych urzędników bankowych udzielających pożyczek.

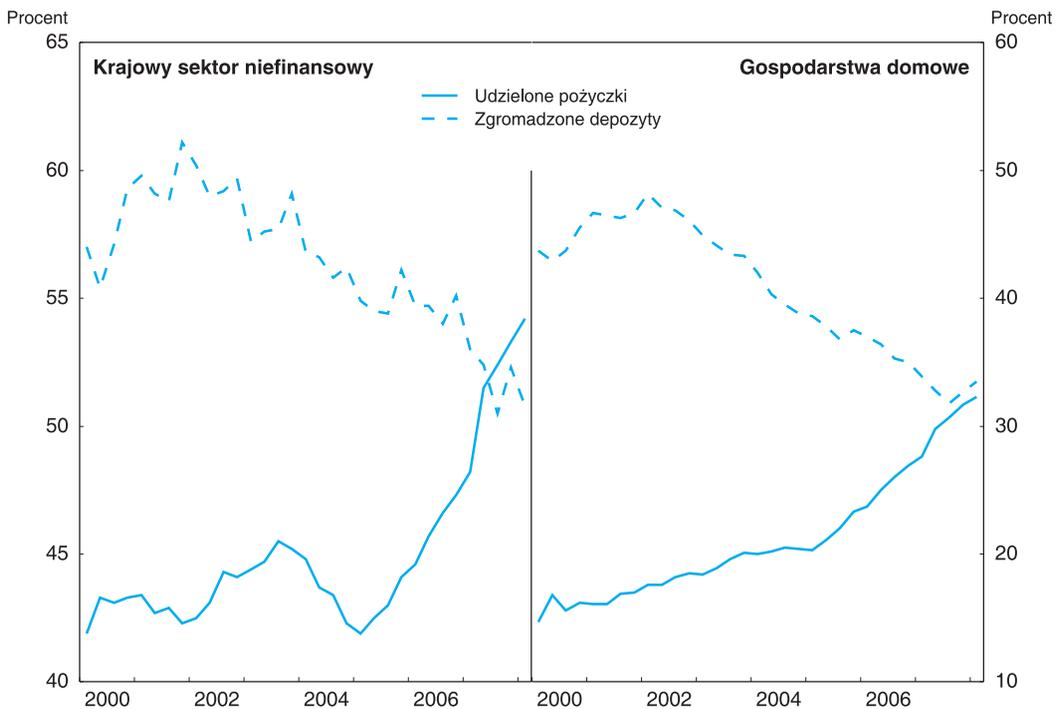
Informacje z rynku potwierdzają, że współczynniki LTV dla kredytów w złotówkach zbliżyły się do 100%, a w niektórych przypadkach powyżej (w porównaniu z 80% w przypadku kredytów w walutach obcych), natomiast termin spłaty tych kredytów został przedłużony do około 22,5 roku w przypadku nowych kredytów (w porównaniu z blisko 27 latami w przypadku nowych kredytów w walutach obcych) pod koniec 2007 r., podczas gdy średni termin spłaty kapitału wzrósł do 15 lat (17,5 roku w przypadku kredytów zagranicznych).

Polityka udzielania kredytów przez banki była napędzana dynamicznie rosnącym popytem na kredyty, znakomitymi perspektywami rynku mieszkaniowego i silną konkurencją rynkową w segmencie mieszkaniowym rynku kredytów i pożyczek. Ostatnio, zgodnie z najnowszą wersją ankiety, stan kapitałów banków zaczął negatywnie wpływać na warunki udzielania kredytów (w szczególności w ostatnim kwartale 2007 r.), co związane jest z szerszym zagadnieniem dostępu sektora bankowego do niezbędnych zasobów finansowych i dostępności tych zasobów.

Choć brak dowodów na jakikolwiek bezpośredni wpływ kryzysu kredytowego w Stanach Zjednoczonych na sektor bankowy, polskie banki stają wobec rosnących ograniczeń finansowania i refinansowania, nie tylko ze względu na powiększający się niedobór płynności na międzynarodowych rynkach. *Po pierwsze* współczynniki adekwatności kapitałowej banków zmalały, choć nadal przekraczają 8% minimalnej wartości współczynnika bazylejskiego. Ponieważ wzrosty kapitału banków komercyjnych były niewystarczające, by sprostać ekspansji działalności pożyczkowej, współczynnik wypłacalności (stosunek kapitału banku do aktywów przemnożonych przez wagi ryzyka) sektora bankowego zmalał z 15,5% w 2004 r. do 13,2% w 2006 r. i osiągnął jedynie wartość 12,4% w 2007 r. *Po drugie* polskie banki uniwersalne tradycyjnie finansowały swoje pożyczki depozytami, ale ożywienie na rynku hipotek znacznie zmniejszyło lukę między pożyczkami a depozytami w bilansie. W rzeczywistości luka ta zniknęła pod koniec 2007 r. w przypadku aktywów i pasywów gospodarstw domowych i okazała się ujemna w przypadku krajowego niefinansowego sektora jako całości (Wykres 4.10). Poprzez gwałtownie zwyżkujące ceny akcji i niższe stopy procentowe udziały portfelowe gospodarstw domowych w funduszach inwestycyjnych wzrosły ze szkodą dla depozytów bankowych. W związku z tym banki musiały sprostać większej konkurencji na polu oszczędności gospodarstw domowych. *Po trzecie* działalność kredytowa zmniejszyła skalę nadwyżki płynności w sektorze bankowym (dzięki sprzedaży przez banki aktywów płynnych)⁸ i zwiększyła przepaść między należnościami długoterminowymi a zobowiązaniami krótkoterminowymi, ponieważ depozyty z ponadrocznym terminem spłaty ledwie przekroczyły 1–2% aktywów bankowych. Choć główna działalność banków polega na transformacji terminów, a polski sektor bankowy nie powinien mieć w najbliższej przyszłości trudności z płynnością (ze względu na częstsze przekazywanie płynności z zagranicznych spółek-matek i nadal pokaźne zapasy aktywów płynnych), to z punktu widzenia stabilności nastąpiło pogorszenie struktury finansowej banków⁹. Przywołuje to na myśl kwestię dostępności instrumentów długoterminowych dla banków, by te ostatnie mogły finansować swoje portfele hipoteczne.

Na tym obszarze nadal istnieje wiele ograniczeń w obecnych ramach prawnych. Nawet jeśli brak agencji ratingowych jest problemem, ostatnia ankieta przeprowadzona przez organ nadzoru bankowego pokazuje, że sekurytyzacja jest niedostatecznie rozwinięta ze względu na liczne prawne i podatkowe przeszkody, które uniemożliwiają bankom szerokie stosowanie tego mechanizmu (KNB, 2007b)¹⁰. Na razie sekurytyzacja jest stosowana głównie w celu zlikwidowania pożyczek kwalifikowanych jako „poniżej standardu”, ponieważ przy takich operacjach możliwe jest odliczenie podatku. Innym problemem jest fakt, że banki uniwersalne mają zakaz wydawania hipotecz-

Wykres 4.10. Pożyczki i depozyty jako udział w aktywach bankowych

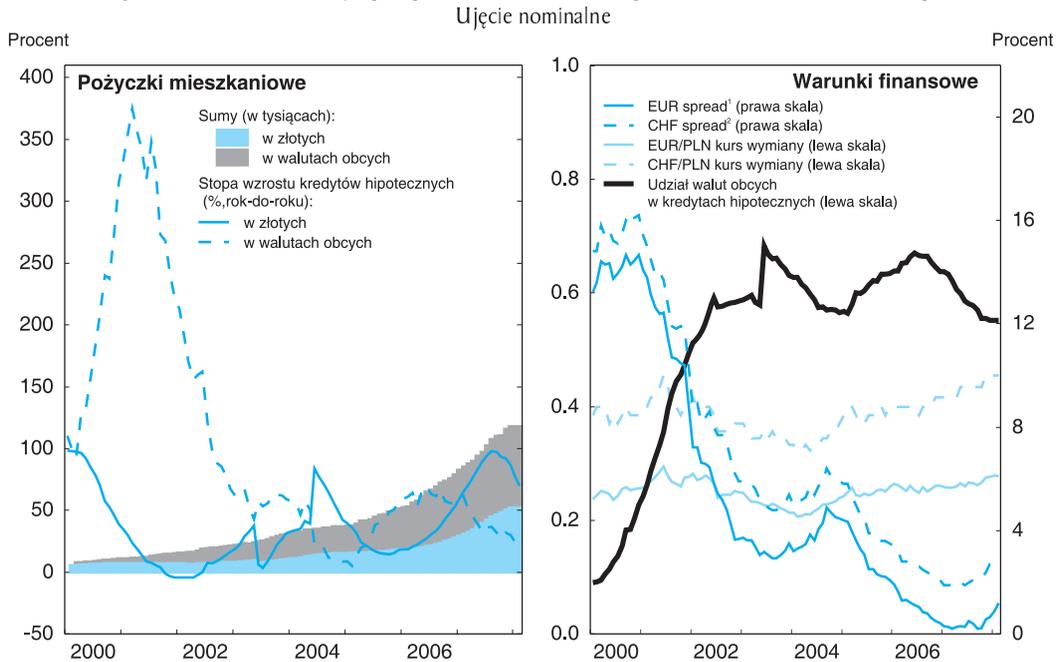


Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego, Sektor Bankowy, kluczowe dane.

nych listów zastawnych, ponieważ możliwość ta jest zastrzeżona tylko dla wyspecjalizowanych banków hipotecznych, natomiast ich udział w rynku kredytów hipotecznych jest raczej znikomy (około 5%)¹¹. Jeśli władze postanowią nie znosić w najbliższym czasie istniejących długoterminowych barier finansowych, może zdarzyć się, że w krótkim okresie bankowa polityka udzielania pożyczek będzie pośrednio hamowana ze strony podaży. Jednak ograniczenia te mogłyby również prowadzić do mniejszego zaangażowania sektora bankowego w likwidację luki mieszkaniowej w Polsce w długim okresie. W istocie, w najbardziej zamożnych krajach OECD wzrost rynku mieszkaniowego jest bezpośrednio związany z kredytami mieszkaniowymi (OECD, 2005). Można by jednak stwierdzić, że sekurytyzacja jest skomplikowanym mechanizmem, który odgrywał znaczącą rolę w światowym kryzysie na rynku ryzykownych kredytów hipotecznych, którego wprowadzanie mogłoby więc nie być wskazane. Jednak prawdopodobnie bardziej pożądane jest pozwolenie bankom na dokonanie własnych wyborów w zakresie finansowania, a z drugiej strony – wzmocnienie prawnego nadzoru sekurytyzacji, zamiast zakłócania jej rozwoju.

Inne wyzwanie, by utrzymać silny i zdrowy rynek kredytów hipotecznych, to fakt, że znaczna część pożyczek mieszkaniowych jest pobierana w walutach obcych. Podczas gdy pod koniec lat dziewięćdziesiątych udział pożyczek w walutach obcych w finansowaniu nieruchomości był niższy niż 10%, ten sam udział na początku XXI w. wystrzelił w górę i ustabilizował się na poziomie prawie 60% od połowy 2002 r. (Wykres 4.11). Ze względu na skalę rozbieżności między polską a zagraniczną, a dokładniej szwajcarską stopą procentową, udział pożyczek określonych we frankach szwajcarskich w pożyczkach w walucie obcej przekroczył 90% pod koniec 2006 r. Dlatego sektor gospodarstw domowych jest bezpośrednio narażony, a sektor bankowy pośrednio, na ryzy-

Wykres 4.11. Ewolucja pożyczek mieszkaniowych i warunków finansowych



1. Różnica między trzymiesięcznymi (PLN – EUR) międzybankowymi stopami procentowymi.

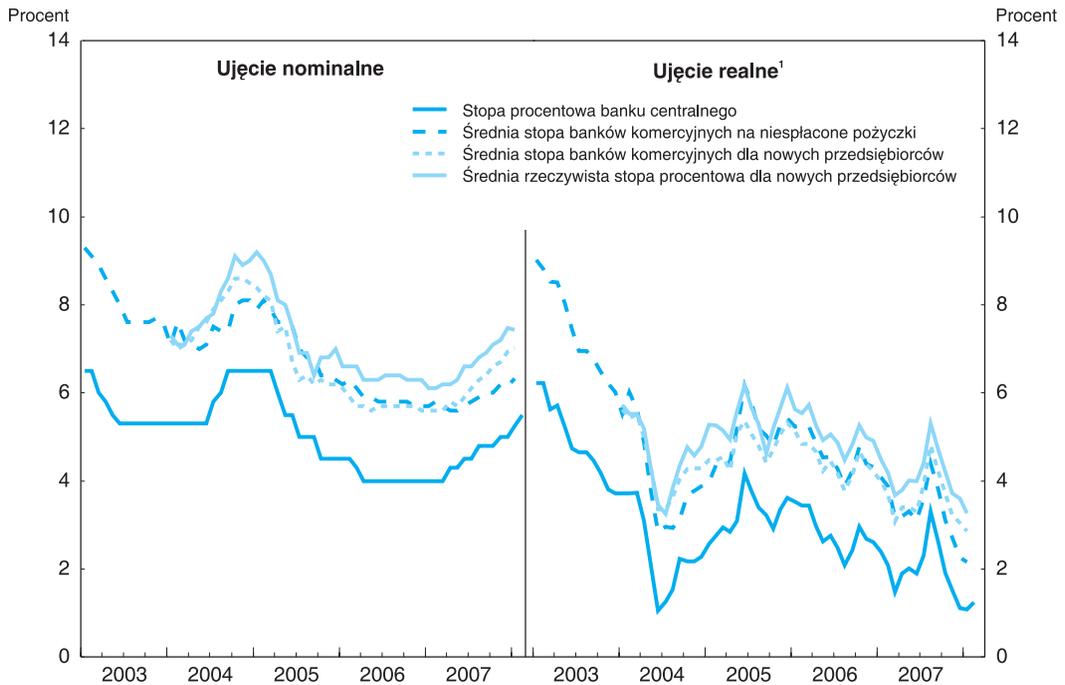
2. Różnica między trzymiesięcznymi (PLN – CHF) międzybankowymi stopami procentowymi.

Źródło: Obliczenia Narodowego Banku Polskiego i OECD.

ko kursowe (potencjalna deprecjacja polskiej waluty) i ryzyko stopy procentowej w odniesieniu do franka szwajcarskiego (ponieważ pożyczki udzielane przez banki to w większości pożyczki o zmiennym oprocentowaniu). Choć oba ryzyka jeszcze się nie zmaterializowały, urzędnicy odpowiedzialni za nadzór postanowili interweniować w celu ograniczenia ekspansji pożyczek w walutach obcych. W szczególności było to niezbędne, ponieważ banki coraz częściej były skłonne przyznawać ten typ pożyczek mniej zamożnym gospodarstwom domowym. Ponadto bliska substytucja walutowa w aktywach banków również ograniczała wydajność mechanizmu transformacji, utrudniając prowadzenie polityki monetarnej. W istocie w takich okolicznościach zaostrzenie krajowej polityki stóp procentowych zwiększa relatywną atrakcyjność pożyczek w walucie obcej w porównaniu z pożyczkami w złotówkach (Brzoza-Brzezina *et al.*, 2007).

W czerwcu 2006 r. wprowadzono „Rekomendację S”, mającą na celu wzmocnienie zarządzania ryzykiem kredytowym w bankach w odniesieniu do pożyczek mieszkaniowych i zagwarantowanie odpowiedniej informacji dla klientów na temat odnośnego ryzyka (KNB, 2006). W szczególności, wśród innych rekomendacji ta wymaga, by przy rozważaniu pożyczki w walutach obcych banki oceniły zdolność kredytową gospodarstw domowych, zakładając 20-procentową deprecjację złotego i stopę procentową równą co najmniej stopom dla pożyczek w walucie krajowej. Od tamtej chwili banki w rzeczywistości zaostrzyły warunki udzielania pożyczek w odniesieniu do pożyczek w walutach obcych: pożyczki w walucie obcej zmniejszyły się z corocznych wskaźników wzrostu równych około 60% w czerwcu 2006 r. do blisko 31,5% w lutym 2008 r. Mniejsza atrakcyjność franków szwajcarskich może również wynikać z zaostrzenia polityki stóp procentowych Szwajcarskiego Banku Narodowego. Mogło to wskazać potencjalnym pożyczkobiorcom

Wykres 4.12. Stopa procentowa banku centralnego i stopy procentowe banków dla pożyczek hipotecznych w PLN



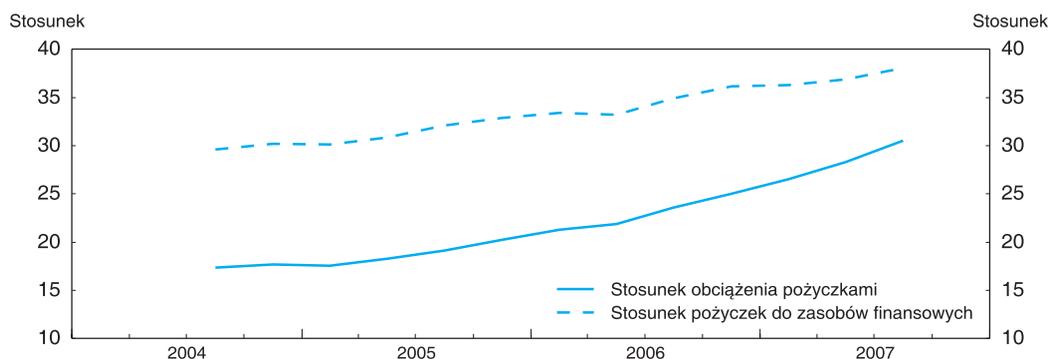
1. Po skorygowaniu indeksem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI).

Źródło: Narodowy Bank Polski i OECD (2007), baza danych głównych wskaźników ekonomicznych.

stopień narażenia na ryzyko stopy procentowej. Niemniej wydaje się, że banki jednocześnie złagodziły nawet mocniej swoją politykę udzielania pożyczek w złotówkach, szczególnie biorąc pod uwagę niski względny (Wykres 4.11) i bezwzględny (Wykres 4.12) poziom krajowych stóp procentowych. Wzrost pożyczek określonych w złotówkach zwiększył się z 30% w czerwcu 2006 r. do prawie 100% rok później, ponieważ średnie kwoty pożyczek rosły mocno ze względu na zwiększające się ceny nieruchomości. Jednak ostatnie dane wskazują na zwolnienie do blisko 70%. Jeśli ożywienie na rynku mieszkaniowym będzie nadal trwało, byłoby wskazane, by organy nadzorujące utrzymały uzasadnioną liczbę kontroli na miejscu, szczególnie poprzez ukierunkowanie się na najbardziej aktywne banki na rynku kredytów hipotecznych.

Rozwój na rynku nieruchomości finansowany głównie z pożyczek bankowych niesie ze sobą potencjalne ryzyko nadmiernego zapożyczenia się sektora gospodarstw domowych, które budzi obawy co do długoterminowej zdolności kredytowej. Mimo niższych stóp procentowych inflacja cen mieszkań przewyższyła wzrost dochodów, banki znacznie wydłużyły terminy spłat pożyczek w celu odpowiedzenia na zapotrzebowanie gospodarstw domowych i wprowadziły przystępne miesięczne raty (Wykres 4.9). Jednak mimo tego szybszy wzrost kwot pożyczek w porównaniu z dochodem rozporządzalnym powiększył obciążenie spłatami długu gospodarstw domowych (włączając wszystkie typy pożyczek), które w połowie 2007 r. osiągnęło 30% dochodu rozporządzalnego brutto (Wykres 4.13). Tym samym, biorąc pod uwagę pożyczki hipoteczne o zmiennym oprocentowaniu i wysoki udział pożyczek w walutach obcych w zobowiązaniach pożyczkobiorców, nie ulega wątpliwości, że ci ostatni narażeni są zarówno na ryzyko monetarne, jak i kursowe.

Wykres 4.13. **Obciążenie pożyczkami gospodarstw domowych¹**
Współczynniki obliczone w oparciu o dane dla całego sektora gospodarstw domowych



1. Stosunek pożyczek przyznanych gospodarstwom domowym (rezydentom) do ich rocznego dochodu rozporządzalnego brutto. Dane na temat pożyczek pochodzą ze statystyk monetarnych NBP; dane na temat dochodu rozporządzalnego brutto pochodzą z rachunków narodowych.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2007), Financial Stability Report.

Z powodu dłuższych terminów spłaty wypłacalność dłużników również była wystawiona na przedłużone ryzyko gospodarczego kryzysu, a tym samym – bezrobocia. NBP przeprowadza stress testy, które pomagają ocenić skalę wrażliwości gospodarstw domowych na różne typy ewentualnych szoków finansowych (NBP, 2006 i 2007). Jedną z jego symulacji pokazuje, że wzrost o 3,4 punktu procentowego stopy procentowej NBP w ciągu dwóch kolejnych lat przesunąłby stosunek miesięcznych kosztów obsługi zadłużenia (raty i odsetki) do dochodu netto typowego gospodarstwa domowego, które zawarło umowę pożyczki hipotecznej, z 25,2% w drugim kwartale 2007 r. do 33,5% 24 miesiące później. Podobnie 35-procentowa deprecjacja złotego połączona z podniesieniem szwajcarskich stóp procentowych o 3,1 punktu procentowego podniosłaby współczynnik obsługi zadłużenia w walucie obcej z 25,9% do 36% w ciągu dwóch lat. Szok gospodarczy może mieć nawet poważniejsze konsekwencje. Zajązkowski i Żochowski (2007) pokazują, że wzrost wskaźnika bezrobocia o 4,6 punktów procentowych przesunąłby 43–47% gospodarstw domowych z pożyczkami hipotecznymi do ujemnego bufora¹². Z tych wyników można wnioskować, że połączenie rzeczywistego i finansowego szoku mogłoby mieć dramatyczne skutki i wprowadzić dla znacznej liczby dłużników stan poważnego zagrożenia finansowego. W konsekwencji możemy mieć do czynienia z ujemnym wpływem na ceny mieszkań i kolejnym negatywnym skutkiem dla działalności gospodarczej.

W istocie w związku z ekspansywną polityką udzielania pożyczek szybko i znacząco wzrosło narażenie aktywów i wyników finansowych banków na potencjalne ryzyko. Spłata hipoteki mogłaby zostać utrudniona poprzez standardowy kanał kursowy i/lub kanał stóp procentowych ze względu na pogarszające się prognozy inflacyjne i rosnące stopy procentowe. Badania empiryczne sugerują jednak, że ryzyko kredytowe w sektorze gospodarstw domowych może być ujemnie powiązane z deprecjacją waluty, jeśli zaistniała w związku z tym większa konkurencyjność i powiązany wzrost dochodu gospodarstw domowych kompensuje większe raty pożyczek w walutach obcych (IMF, 2007). Inny mechanizm związany jest z tzw. efektem akceleratora finansowego, który może wystąpić w razie gwałtownego zwrotu w cenach nieruchomości. Osłabiłoby to wartość zabezpieczenia, a tym samym zwiększyło straty na pożyczkach w razie ewentualnego nieuiszczenia należ-

ności. Te niepożądane skutki mogłyby być silniejsze w Polsce niż w innych krajach. *Po pierwsze* choć nabyte domy i mieszkania można legalnie zastawić jako zabezpieczenie, rejestracja praw zastawu na nieruchomości nie jest obowiązkowa, a jest to skądinąd rozwlekły proces: tylko 62% pożyczek mieszkaniowych obciążało hipotecznie mieszkania w banku w połowie 2007 r. (KNB, 2007a). To zwiększa narażenie banków na skutki spadku koniunktury i/lub ewentualnego oszukańczego zachowania dłużników. *Po drugie* nie sprawdzono jak dotąd, na szeroką skalę, siły przepisów dotyczących zajęcia obciążonej nieruchomości w razie zwrotu w cyklu kredytowym. Na razie udział niefunkcjonujących pożyczek jest dość niski, po części, ponieważ większość niespłaconych pożyczek hipotecznych została wzięta w okresie silnego wzrostu dochodu, ale również ze względów na efekt statystyczny: trzy czwarte z tych pożyczek zostało przyznanych zaledwie w ciągu trzech ostatnich lat. Jednak można przypuszczać, że przepisy dotyczące zajęcia obciążonej nieruchomości mogą być niewystarczająco mocne, ponieważ odzyskanie zabezpieczenia może zająć dłużnikom kilka lat. Procedury eksmisji są trudne do realizacji, sytuacja ta jest związana z niewystarczającą ilością mieszkań dla celów mieszkalnictwa socjalnego (zob. powyżej). Jednak nawet jeśli zabezpieczenie zostaje przejęte, pierwszeństwo mają roszczenia podatkowe Skarbu Państwa, chyba że roszczenia banku z tytułu pożyczki są zabezpieczone prawem zastawu nieruchomości (NBP, 2004). Sytuacja staje się jeszcze trudniejsza, gdy zostaje ogłoszona upadłość dłużnika: rozpatrywane wnioski o rejestrację hipoteki zostają uznane za nieważne, jeśli nie zostały złożone w ciągu sześciu miesięcy od chwili upadłości; jest to o tyle kłopotliwe, że procedura rejestracji prawa zastawu nieruchomości jest czasochłonna i konieczne jest czekanie w kolejce; nawet jeśli pożyczki są zabezpieczone hipoteką, wierzyciel nie może wynająć lub wydzierżawić nieruchomości, może odzyskać dług jedynie poprzez jej sprzedaż. Ogólnie wskazane byłoby przyspieszenie procedury rejestracji prawa zastawu nieruchomości, zniesienie barier prawnych dotyczących odzyskania zabezpieczenia poprzez wzmocnienie przepisów dotyczących zajęcia obciążonej nieruchomości i procedury eksmisji oraz zagwarantowanie swobody dysponowania nieruchomością w razie upadłości dłużnika. Sprawne wyeliminowanie tych trudności i przeszkód pozwoliłoby na szybsze dostosowanie rynku kredytów i pożyczek do ewentualnego spadku koniunktury i na uniknięcie powiązanych, realnych, niepożądanych skutków zmniejszającej się wypłacalności banków, w tym negatywnych skutków ubocznych wynikających z surowej polityki udzielania kredytów.

Na pierwszy rzut oka nie wydaje się, by makroekonomiczne konsekwencje przyszłego niespłacania należności w sektorze gospodarstw domowych były zbyt istotne: pod koniec 2006 r. stosunek hipotecznych pożyczek mieszkaniowych do PKB w Polsce był niski i wynosił 8,3%, jedną piątą średniej z obszaru euro (41,2%) (European Mortgage Federation, 2007). Na tym tle, nawet jeśli poziom tego stosunku jest nadal niski według międzynarodowych standardów, to rośnie on szybko, zwiększwszy się o 3,6 punktu procentowego w samym 2005 i 2006 roku. Nie wspominając, że nieoczekiwany szok dla zdolności kredytowej gospodarstw domowych (jak opisano powyżej) wywierałby nacisk na ich konsumpcję i tym samym miałby wpływ na wzrost PKB. Spadające ceny nieruchomości mogłyby również zmniejszyć wartość zabezpieczenia i mieć niepożądane skutki uboczne dla ogólnych warunków przyznawania pożyczek, a tym samym zmniejszyć perspektywy wzrostu. Jednak makroekonomiczne konsekwencje zmian w cenach aktywów, a ogólniej, ewentualne oddziaływania między sferą rzeczywistą i finansową (na przykład na skutek bogacenia się w efekcie wzrostu cen aktywów) są obecnie mniej pewne, a w każdym razie nie są modelowane przez bank centralny. W tym kontekście, by przedstawić właściwą ocenę skali potencjalnych problemów i podkreślić ryzyko z punktu widzenia prowadzenia polityki monetarnej i diagnoz stabil-

ności finansowej, warto byłoby utworzyć pełnoprawny moduł sektora finansowego w makroekonomicznym modelu ECMOD zbudowanym przez NBP.

Choć właściwy szereg czasowy może być poważną przeszkodą, można dokonać pewnej analizy, w szczególności w oparciu o już przeprowadzone przez NPB stress testy.

Ramka 4.2. Główne zalecenia dotyczące polityki rynku mieszkaniowego

Aspekty strukturalne polityki mieszkaniowej

- Zmniejszyć ograniczenia zdolności produkcyjnej sektora budownictwa poprzez wzmocnienie szkoleń zawodowych i ułatwienie dostępu do rynku pracy zagranicznym pracownikom dzięki wydawaniu pozwoleń na pracę dostosowanych do konkretnych potrzeb projektu.
- Uczynić obowiązkowym tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wprowadzić system opodatkowania od wzrostu wartości nieruchomości, by zapewnić lokalnym władzom dodatkowe środki finansowe.
- Pracować nad przyszłym ułatwianiem kontroli podnoszenia czynszu i rozważyć wprowadzenie środków wyrównawczych poprzez uzależnione od dochodów zasiłki dla gospodarstw domowych. Należy usprawnić eksmisje lokatorów niepłacących czynszu.
- Zreformować program mieszkań socjalnych TBS: zagwarantować lokatorom opcję odkupienia mieszkania, ulepszyć zasady oceny dochodów i zgodność z poziomem zebranych czynszów; wnioski o rozszerzenie programu w ramach partnerstwa publiczno-prawnego łączącego finansowanie prywatne z dostarczaniem przez władze samorządowe miasta zagospodarowanych terenów są obiecujące i zasługują na dalszą uwagę.
- Rozważyć zakończenie programu administracji centralnej kupowania ze splątami z początkowo zredukowaną stopą procentową. By ułatwić posiadanie mieszkania bez naruszania mobilności siły roboczej, należy rozważyć wyeliminowanie opłat stemplowych.

Aspekty finansowe rynku mieszkaniowego

- Wprowadzić rachunki depozytowe w celu ochrony zaliczek nabywców przed ryzykiem upadłości deweloperów.
- Publikować złożone wskaźniki cen mieszkań dla kraju jako całości i dla poszczególnych segmentów rynkowych. Główny Urząd Statystyczny (GUS) musi podwoić wysiłki w tym zakresie.
- Przyspieszyć procedurę rejestracji praw zastawu na nieruchomości i zlikwidować bariery prawne dotyczące rzeczywistego odzyskania zabezpieczenia hipoteki.
- Znieść bariery długoterminowego finansowania i refinansowania portfeli hipotecznych banków: umożliwić bankom uniwersalnym wydawanie hipotecznych listów zastawnych oraz usunąć istniejące prawne i podatkowe przeszkody, które nie pozwalają na sekurytyzację.

Przypisy

1. Początkowo planowano, że zwrot podatku wprowadzony w 2005 r. będzie obowiązywał tylko do grudnia 2007 r.
2. Przepisy pozwalają również, by wzrosty czynszów były równoważone według rocznej zmiany wskaźnika CPI w poprzednim roku kalendarzowym.
3. W czerwcu 2007 r. sąd okręgowy zdecydował, że „uczciwy zysk” może wynieść 5%, tj. równać się średniemu zyskowi z obligacji skarbowych (Krupa-Dąbrowska, 2007).
4. Władze lokalne również mogą opodatkować działki usługowe. Podatek może osiągnąć 50% wzrostu wartości ziemi wynikającego z instalacji podstawowego wyposażenia.
5. Do końca 2006 r. osoby prywatne były zwolnione z podatków, jeśli były w posiadaniu nieruchomości przez ponad pięć lat lub jeśli ponownie zainwestowały w inną nieruchomość w ciągu dwóch lat od sprzedaży. W przeciwnym razie podlegały podatkowi równemu 10% ceny sprzedaży (nie tylko zysku kapitałowego).
7. Można określić dwa typy rachunków depozytowych. W pierwszym typie deweloper otrzymałby zapłatę na koniec procesu budowy (rachunek zamknięty); ewentualnie zapłaty można dokonać na wcześniej zdefiniowanym etapie (rachunek otwarty).
8. Nadwyżka płynności sektora bankowego jest przede wszystkim wynikiem wcześniejszej polityki sterylizacji banku centralnego prowadzonej w latach dziewięćdziesiątych.
9. Istnieją pewne rozbieżności w obrębie sektora bankowego: na przykład niektóre banki posiadają znaczną bazę depozytową, inne korzystając z rynku międzybankowego lub wykorzystują pożyczki w walucie obcej, w szczególności za pomocą swapów walutowych.
10. Banki wskazały na kilka czynników, które ograniczają ich możliwości sekurytyzacji (KNB, 2007b):
 - Regulacje podatkowe dotyczące subpartycypacji, gdzie jednorazowy wpływ środków pieniężnych otrzymywany przez inicjatora na początku transakcji jest uznawany w całości za przychód podatkowy, podczas gdy koszty podatkowe są rozpoznawane stopniowo w przyszłości.
 - Konieczność uzyskania odrębnej zgody dłużnika na przelew, gdy sekurytyzacja jest dokonywana poprzez fundusz sekurytyzacyjny i dotyczy kredytów regularnych.
 - Brak ustawowych regulacji umożliwiających ochronę aktywów SPV przed skutkami postępowania egzekucyjnego.
 - Podmiot emisyjny (który nabyłby wierzycelności kredytowe zabezpieczone hipotecznie) nie posiada pierwszeństwa w przypadku zbiegu z hipoteką przymusową Skarbu Państwa.
 - Brak jednoznacznej interpretacji traktowania transakcji sekurytyzacyjnych jako usługi o charakterze pośrednictwa finansowego.
 - Zbyt wąski zakres umów wyłączonych spod rygorów tajemnicy bankowej związanych z transakcjami sekurytyzacyjnymi.
 - Zbycie z dyskontem wierzycelności kredytowych w sytuacji normalnej jest niekorzystne od strony podatkowej – dyskonto nie jest uważane za koszt podatkowy.
 - Niejasność dotycząca opodatkowania odsetek skapitalizowanych od kredytów.
11. Główna różnica między hipotecznymi listami zastawnymi a prawdziwą sekurytyzacją papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami (tzw. ABS-ów) i papierów wartościowych zabezpieczonych hipoteką (tzw. MBS-ów) jest taka, że pierwszy typ aktywów pozostaje w bilansie banków, podczas gdy drugi typ zostaje usunięty.
12. Bufor jest zdefiniowany jako różnica między dochodem rozporządzalnym a kosztami spłaty długu i sztywnymi wydatkami konsumpcyjnymi.

Bibliografia

- Brzoza-Brzezina M., Chmielewski T., Niedźwiedzińska J. (2007), “Substitution between domestic and foreign currency loans in Central Europe: do central banks matter?”, *MPRA Paper 6759*, Biblioteka Uniwersytetu Monachium, Niemcy.
- CLR (2007), “Poland's construction industry”, *CLR News*, Vol. 2/2007, European Institute for Construction Labour Research, Bruksela.
- Düebel H.-J., Brzeski W., Hamilton J. (2006), “Rental choice and housing policy realignment in transition: post-privatisation challenges in the Europe and Central Asia region”, *Policy Research Working Paper Series 3884*, kwiecień, The World Bank.
- Égert B., Mihaljek D. (2007), “Determinants of house prices in central and eastern Europe”, *BIS Working Papers*, No. 236, September, Bank for International Settlements.
- European Mortgage Federation (2007), *Hypostat 2006, A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, listopad.

- Girouard N., Kennedy M., P. van den Noord, André C. (2006), "Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals", *Economics Department Working Papers*, No. 475, OECD, Paryż.
- GKUA (2007a), *Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej o projekcie ustawy Prawo Budowlane, uchwalona na posiedzeniu w dniu 27 lipca 2007 roku*, GKUA/41/2007, Warszawa.
- GKUA (2007b), *Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej uchwalona na posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2007 roku o roboczej wersji projektu ustawy o planowaniu przestrzennym*, GKUA/44/2007, Warszawa.
- IMF (2007), "Financial Sector Assessment Programme – Technical Note – Credit, Growth, and Financial Stability", *IMF Country Report No. 07/103*, marzec.
- KNB (2006), *Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*, Komisja Nadzoru Bankowego, Warszawa.
- KNB (2007a), *Finansowanie Nieruchomości przez Banki w Polsce*, Komisja Nadzoru Bankowego, czerwiec, Warszawa.
- KNB (2007b), *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej oraz w polskim systemie bankowym. Wyniki ankiety badawczej*, Komisja Nadzoru Bankowego, wrzesień, Warszawa.
- Kroner J. (2008), "Kto płaci za brak lokalu socjalnego", *Rzeczpospolita*, 24 stycznia.
- Krupa-Dąbrowska R. (2007), "5-procentowy zysk z najmu to godziwe wynagrodzenie", *Rzeczpospolita*, 1 sierpnia.
- Ministerstwo Budownictwa (2007), *Rządowy program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa*, październik, Warszawa.
- NBP (2004), *Financial Stability Review – 2004*, NBP, Warszawa.
- NBP (2006), *Financial Stability Review – 2006*, NBP, Warszawa.
- NBP (2007), *Financial Stability Review, First half of 2007*, NBP, Warszawa.
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys of Poland*, Vol. 2004/8, czerwiec, Paryż.
- OECD (2005), *Housing Finance Markets in Transition Economies. Trends and Challenges*, Paryż.
- RICS (2007), *European housing review 2007*, Chapter 12 – Poland, RICS Research.
- RICS (2008), *European housing review 2008. Executive summary*, RICS Research.
- World Bank (2006), *Housing Finance Policy Note*, marzec, Waszyngton.
- Zajączkowski S., Żochowski D. (2007), "Housing loans growth, foreign currency risk and supervisory response: the Polish case", *mimeo*, NBP.

Rozdział 5

Wyzwanie szybkiej poprawy infrastruktury transportowej

Po wielu latach niedoinwestowania infrastruktury transportowej, jej odnowienie i budowa nowej stanowi istotny priorytet polityczny, który mógłby zwiększyć mobilność siły roboczej, a także zwiększyć konkurencyjność Polski. Cel ten jest możliwy do zrealizowania, tym bardziej że w okresie programowania 2007–2013 Polska będzie korzystać ze znacznych ilości środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zapewnianych przez Unię Europejską. Oprócz napiętych terminów dotyczących wykorzystania funduszy unijnych, dodatkowe ograniczenia czasowe dla wielu projektów inwestycyjnych wprowadzą Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 r., których Polska jest współgospodarzem wraz z Ukrainą. Polska jest silnie uzależniona od transportu drogowego, lecz brakuje jej efektywnej sieci dróg szybkiego ruchu. Wymagane są pokaźne inwestycje renowacyjne zarówno jeżeli chodzi o tabor, jak i sieć infrastruktury sektora kolejowego. Polska staje również przed wyzwaniami ożywienia transportu morskiego oraz zwiększenia ilości portów lotniczych i ich unowocześnienia, aby nadążyć za najszybciej rozwijającym się rynkiem lotniczym w Europie. Ponadto konieczne jest szybkie opracowanie odpowiednich rozwiązań wielu wciąż istniejących przeszkód, które utrudniają realizację planów inwestycyjnych. Z perspektywy makroekonomicznej przeszkody te związane są ze wzrostem płac niewielkiej pod względem ilościowym siły roboczej oraz nakładów średnioterminowych, natomiast z punktu widzenia mikroekonomii największe trudności dotyczą ram regulacyjnych, warunkujących proces dostarczania infrastruktury fizycznej.

Poprawa infrastruktury transportowej w Polsce jest ogromnym wyzwaniem na nadchodzące lata, stanowiącym podstawowy wymóg utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarki w długim okresie. Wszystkie główne rodzaje infrastruktury transportowej (drogi, kolej, porty morskie i lotnicze) są albo słabo rozwinięte, albo w bardzo złym stanie i w związku z tym wymagają szybkiej naprawy, modernizacji i rozbudowy. W rozwiniętych państwach OECD poziom nakładów inwestycyjnych w sektorze transportu kształtuje się zwykle w okolicach 1–2% PKB, natomiast w przypadku Polski w latach 90. wskaźnik ten nigdy nie przekraczał 0,7%, co doprowadziło do szybkiego pogorszenia się środków trwałych. W tej sytuacji, a także mając na uwadze perspektywę wysokiego finansowania ze strony UE w najbliższych kilku latach, rząd (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006a i 2006b) przyjął Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, czyli okres programowania unijnego, w którym ważną rolę odgrywają inwestycje publiczne w infrastrukturę. Ponadto wyzwaniem poprawy infrastruktury stało się jeszcze bardziej nagłące z uwagi na wybranie Polski na współgospodarza Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. W rezultacie docelowe terminy ukończenia wielu projektów inwestycyjnych zostały przyspieszone w stosunku do pierwotnego planu. Celem jest zatem nie tylko podniesienie jakości i rozwój infrastruktury, ale również terminowe osiągnięcie tych celów.

Szybką realizację projektów inwestycyjnych utrudnia wiele czynników. Z perspektywy makroekonomicznej mają one związek z niedoborem wykwalifikowanych pracowników, gwałtownym wzrostem cen materiałów budowlanych, wzmocnieniem pozycji złotego oraz obowiązującymi ograniczeniami finansów publicznych. Z mikroekonomicznego punktu widzenia główne przeszkody dotyczą obszaru niewydajnego prawa zamówień publicznych, uciążliwych procedur związanych z przepisami ochrony środowiska, wyzwania związanego z uczestnictwem w sieci ekologicznej Natura 2000 oraz zmiennego podejścia do partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Nie są to jednak jeszcze wszystkie trudności. Nie wiadomo czy w ramach procesu planowania niezbędnych inwestycji przeprowadzono odpowiednie oceny opierające się na analizie kosztów i korzyści poszczególnych projektów (w bezpośredni sposób uwzględniające również zastępowalność różnych form transportu) oraz czy proces opracowywania planów inwestycyjnych jest odpowiednio koordynowany przez centralne i lokalne organy rządowe. Dyskusyjną kwestią pozostaje również to, czy decyzja o skierowaniu większości nakładów na sektor drogowy może zostać uznana za zrównoważoną, mając na uwadze wysokie i ciągle rosnące ceny nośników energii oraz zmiany klimatyczne. Podstawowe znaczenie ma także kwestia, aby istniejące regulacje rynkowe i struktury własności wspierały uczciwą konkurencję w powiązanych sektorach.

Stan infrastruktury transportowej: fakty i braki

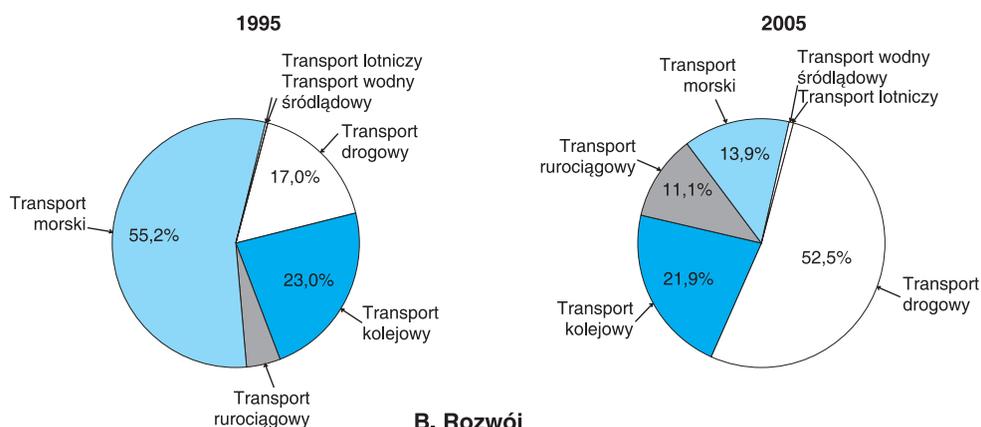
Drogi

Od początku okresu przemian gospodarczych wzrasta popyt na transport drogowy jako udział transportu zarówno osób, jak i towarów (Wykres 5.1, panel A i w wartościach bezwzględnych diagram B). Mimo iż sektor ten boryka się z poważnymi brakami, Polska stała się ważnym krajem tranzytowym w międzynarodowej wymianie handlowej między Europą Zachodnią i Wschodnią (Rozdział 1). W 2007 r. sieć dróg publicznych w Polsce wynosiła 377 974 km. W 2004 r. nastąpiła decentralizacja rozwoju i utrzymania dróg, w efekcie czego sieć dróg w 95% (poza drogami krajowymi) nadzorują samorządy regionalne i lokalne. Drogi krajowe (w tym autostrady i drogi ekspresowe) znajdujące się w kompetencji centralnych organów rządowych stanowią zaledwie 5% wszystkich dróg i generują blisko 40% ruchu ogółem, uderza jednak brak zwartej sieci dróg szybkiego ruchu (Wykres 5.2). Istniejąca sieć ma niewystarczającą długość, nie zapewnia ciągłości ruchu przez obszar całego kraju na żadnej z międzynarodowych tras tranzytowych, brakuje w niej połączeń między głównymi ośrodkami miejskimi (zwłaszcza na wschodzie kraju),

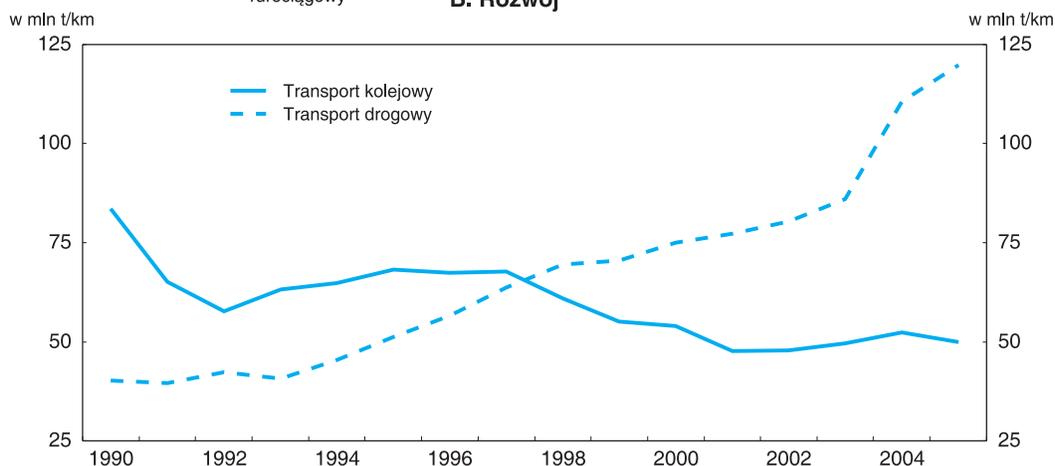
Wykres 5.1. Transport towarów

A. Podział według środków transportu

Jako procent transportu ogółem wyrażonego w t/km

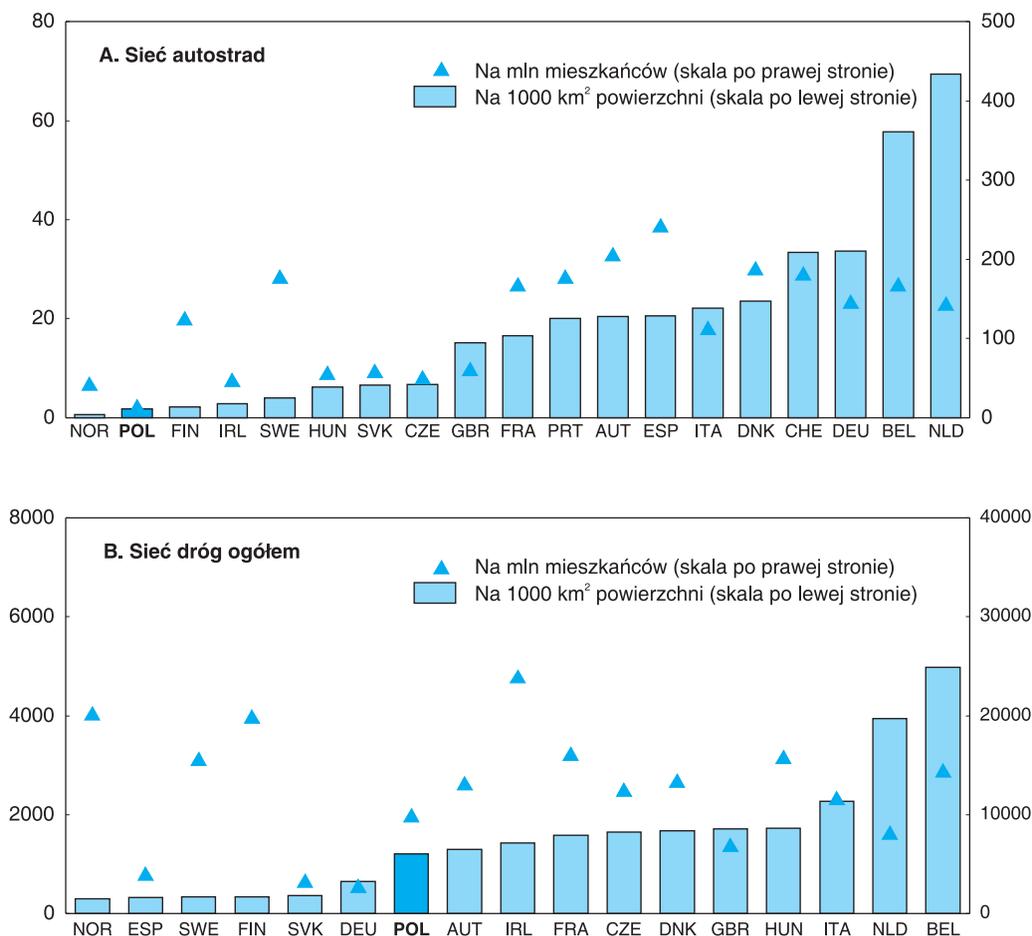


B. Rozwój



Źródło: GUS (2006), Mały rocznik statystyczny Polski; OECD (2006) Trends in the Transport Sector database.

Wykres 5.2. Dość rzadka sieć dróg
w kilometrach, dane za rok 2004 lub ostatni rok, dla którego dostępne są dane



Źródło: Komisja Europejska (2007), *Panorama of transport and New Chronos database*.

a na ich peryferiach jest słabo rozwinięta lub w ogóle nie istnieje. W 2007 r. długość autostrad i dróg ekspresowych wynosiła odpowiednio 674 km i 294 km, co razem odpowiadało tylko 5,7% dróg krajowych i zaledwie 0,3% dróg publicznych. Konsekwencją tego jest duża intensywność ruchu (także ruchu samochodów ciężarowych) na obszarach zabudowanych. Brak obwodnic wokół mniejszych i większych miast powoduje negatywne skutki zewnętrzne dla ich mieszkańców (hałas, bezpieczeństwo, zanieczyszczenie).

Mimo nieodpowiedniego utrzymania dróg – według Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) ponad połowa wszystkich dróg krajowych wymaga naprawy w trybie natychmiastowym lub w najbliższej przyszłości – zatrzymany został proces pogarszania się ich stanu, a od 2003 r. sytuacja zaczęła ulegać stopniowej poprawie, głównie dzięki napływowi funduszy unijnych oraz wyższym przydziałom środków publicznych. Poważną przeszkodą dla szybszej naprawy dróg jest fakt, iż nośność większości z nich wynosi tylko 8 lub 10 ton na oś, podczas gdy norma międzynarodowa zgodna z przepisami UE wynosi 11,5 ton. Swobodny przejazd międzynarodowych samochodów ciężarowych powoduje zatem szybkie pogorszenie stanu głównych tras tranzytowych. Decentralizacja procesu zarządzania drogami publicznymi poskutkowała skoncen-

trowaniem środków centralnych na rozwoju dróg krajowych, natomiast samorządy lokalne odpowiadają przede wszystkim za utrzymanie istniejących tras. Mówiąc bardziej ogólnie, wydaje się, że Polska w ramach swojej średnioterminowej strategii inwestycyjnej skupiła się przede wszystkim na drogach krajowych (nadając priorytetowe znaczenie drogom o wysokiej nośności), poświęcając mniej uwagi drogom lokalnym/regionalnym. Zarówno napięte terminy dotyczące wykorzystania dotacji unijnych najpóźniej do 2015 r.², jak i organizacja Mistrzostw Europy w piłce nożnej, których Polska będzie współgospodarzem wraz z Ukrainą w 2012 r., stwarzają istotne ograniczenia czasowe dla wielu projektów inwestycyjnych, przyspieszając jednocześnie opracowanie ambitnego planu budowy dróg krajowych w ciągu najbliższych kilku lat (Ramka 5.1) (Ministerstwo Transportu, 2007a).

Ramka 5.1. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012

Pod koniec września 2007 r. rząd przyjął ambitny Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012. Priorytetowe inwestycje obejmują zakończenie budowy lub dalszą rozbudowę trzech głównych przecinających Polskę autostrad:

- autostrady A1 (z Gdańska na północy kraju do Gorzyczek i granicy z Czechami na południu);
- autostrady A2 (od granicy z Niemcami w Świecku na zachodzie kraju do Warszawy);
- autostrady A4 (od granicy z Niemcami w Jędrzychowicach na zachodzie kraju do Korczowej i granicy z Ukrainą na wschodzie);

oraz dwóch dróg ekspresowych Północ–Południe, S3 i S19, biegnących odpowiednio wzdłuż zachodniej i wschodniej granicy, a także dróg o wysokiej nośności łączących stolice województw, które będą arenami Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. (Warszawa, Gdańsk, Wrocław, Poznań i Kraków). Powstać ma w sumie 632 km autostrad, 1980 km dróg ekspresowych i 58 obwodnic drogowych o łącznej długości 428 km. Planowane jest ponadto wzmocnienie lub modernizacja dodatkowych 1560 km dróg krajowych, aby osiągnąć poziom 75% dróg krajowych w dobrym stanie oraz kolejne 10% dróg o zadowalającym standardzie. Postanowiono, iż Program ten będzie realizowany przez publiczny organ nadzorczy i inwestora (GDDKiA) za pośrednictwem tradycyjnych przedsiębiorstw publicznych oraz przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia powołane w styczniu 2007 r. pod nadzorem Ministerstwa Transportu (Infrastruktury).

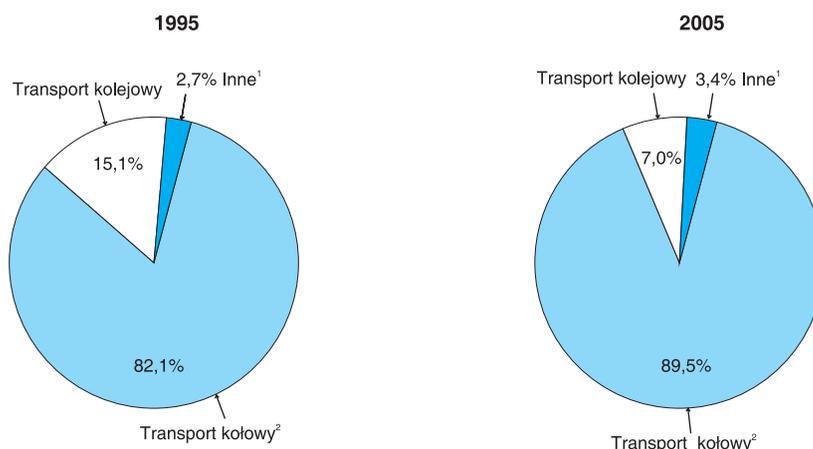
Szacowany koszt Programu to 121 mld zł (33,6 mld euro), czyli nieco powyżej 24 mld zł rocznie (6,7 mld euro) w porównaniu z poziomem wydatków 10,1 mld zł (2,8 mld euro) w 2007 r. oraz średnim poziomem wydatków 6,8 mld zł (1,8 mld euro) w latach 2004–2006. Budżet obejmować będzie dotacje unijne w wysokości 35 mld zł (9,7 mld euro) z perspektyw finansowych na lata 2004–2006 i 2007–2013 oraz 86 mld zł (23,9 mld euro) z funduszy publicznych, z czego 36 mld zł (10 mld euro) przeznaczony jest na inwestycje niezwiązane z finansowaniem ze środków UE. Program umożliwi również udział sektora prywatnego, jednak tylko w niewielkim zakresie. Planowane jest sfinansowanie 473 km autostrad, zbudowanych i obsługiwanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z uwzględnieniem koncesji na budowę około 181 km autostrady A1 (Stryków–Pyrzowice) oraz dwóch odcinków autostrady A2 (95 km ze Strykowa do Konotopy i 104 km z Nowego Tomysła do Świecka). Ponadto budowa kolejnego odcinka autostrady A1 (62 km z Nowych Marz do Torunia) powinna zapewnić ogólną długość 535 km autostrad zbudowanych w ramach mechanizmu PPP.

Źródło: Ministerstwo Transportu (2007a) i Ministerstwo Infrastruktury.

Kolej

Brak inwestycji w sektorze kolejowym spowodował, iż jakość świadczonych usług jest niewystarczająca (Rozdział 1), co w połączeniu ze spadkiem popytu na węgiel i produkty metalurgiczne doprowadziło do ciągłego zmniejszania się kolejowego ruchu pasażerskiego i towarowego od początku lat 90. (Wykresy 5.1 i 5.3). Wynikająca z powyższego niska konkurencyjność transportu kolejowego na tle transportu drogowego doprowadziła do znaczącej zmiany udziału tych sektorów w ogólnej wielkości transportu. W wartościach bezwzględnych, w latach 1990–2004 kolejowy ruch pasażerski odnotował spadek o dwie trzecie. Nadal jednak istotną rolę w polskiej gospodarce odgrywa kolejowy transport towarowy, prawie połowę którego (w tonach) stanowi transport węgla.

Wykres 5.3. Liczba pasażerów według środków transportu
jako procent transportu ogółem wyrażonego w liczbie pasażerów na kilometr



1. Transport morski, śródlądowy i lotniczy.

2. W tym samochody prywatne.

Źródło: GUS (2006), *Mały rocznik statystyczny Polski*; OECD (2006) *Trends in the Transport Sector database*.

Od 2000 r. wdrażanych jest kilka programów mających na celu zwiększenie efektywności Polskich Kolei Państwowych (PKP). Początkowo przedsiębiorstwo to zostało przekształcone w spółkę akcyjną (której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa), a następnie zreorganizowane w konglomerat 42 spółek (nazwanych Grupą PKP) w celu przeprowadzenia restrukturyzacji spółek znajdujących się w złej sytuacji finansowej i późniejszej prywatyzacji wybranych podmiotów należących do Grupy. Jak do tej pory wysiłki te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, czyli zahamowania spadku kolejowego ruchu pasażerskiego i towarowego, odpowiedniego przygotowania spółek do procesu prywatyzacji, zmniejszenia zadłużenia i zaległości płatniczych Grupy PKP, uregulowania kwestii własności oraz wyraźnego oddzielenia głównego zarządcy infrastruktury od spółek korzystających z sieci (Ministerstwo Transportu, 2007b).

W tej sytuacji w kwietniu 2007 r. rząd przyjął nowy plan strategiczny „Strategia dla transportu kolejowego do 2013 r.”. Zakłada on przejście przez państwo roli koordynatora procesu przekształceń kolejnictwa, z niewielkim tylko udziałem sektora prywatnego. Zarządcą infrastruktury

(PKP PLK) pozostanie spółka publiczna typu non-profit, otrzymująca finansowanie z różnych źródeł (budżet państwa i budżety samorządowe, fundusze unijne, kredyty bankowe). Do 2010 r. przeprowadzona zostanie częściowa prywatyzacja dwóch dochodowych spółek Grupy PKP, czyli operatorów przewozów towarowych (PKP Cargo) i międzynarodowych przewozów pasażerskich (PKP Intercity), przy czym w przypadku obu tych spółek Skarb Państwa zachowa pakiet większościowy.

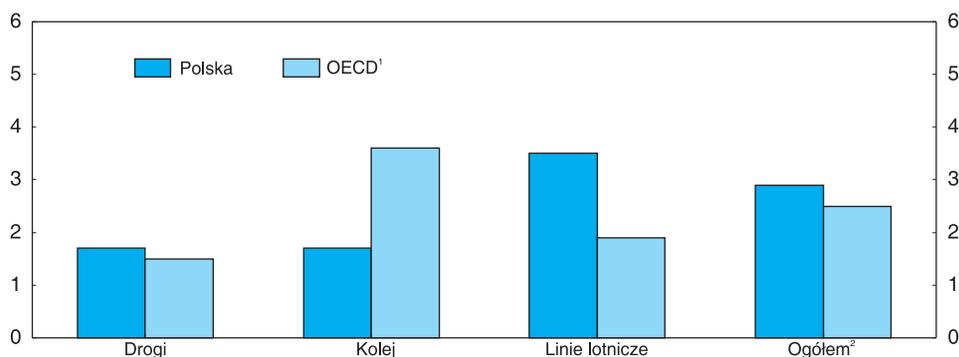
Według założeń planu własność spółki odpowiedzialnej za usługi transportu regionalnego (PKP PR) zostanie przeniesiona na samorządy lokalne. Te jednak niechętnie zgadzają się na tę operację, szczególnie ze względu na brak wystarczających środków finansowych na modernizację taboru. Ponadto najnowszy raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) wykazał słabe wyniki samorządów w zakresie organizacji regionalnego transportu kolejowego. Mając na uwadze cele poprawy jakości świadczenia usług regionalnych, obniżenia kosztów i zwiększenia produktywności, można byłoby dokonać dwóch usprawnień. Zamiast zmuszać samorządy regionalne do przejścia PKP PR, bardziej efektywne byłoby stworzenie niezależnego systemu operatorów odpowiedzialnych za planowanie ruchu i połączeń kolejowych oraz opracowanie konkurencyjnych procedur przetargowych³. Ponadto wydajność PKP PR zwiększyłaby również obecność konkurencyjnych oferentów. Przykład województwa kujawsko-pomorskiego pokazuje, że pobudzanie konkurencji może zapewnić znaczne obniżenie kosztów: w 2007 r. zwycięzcą przetargu został prywatny operator (Ariva PCC) z ofertą o 30% niższą od oferty PKP PR. Jednak jeżeli w organizację transportu kolejowego na szczeblu regionalnym zaangażowane są różne spółki, istotne staje się zapewnienie ciągłości ruchu w całym kraju, unikając integracji pionowej oraz ewentualnych zachowań niezgodnych z zasadami konkurencji ze strony posiadaczy koncesji, jak to miało miejsce w Meksyku (OECD 2007a). W tym kontekście właściwy wydaje się wyrażony przez władze zamiar stworzenia systemu opartego na jednym bilecie z pełną koordynacją rozkładów jazdy na stacjach rozjazdowych. Ważne jest również dopilnowanie, aby po zliberalizowaniu kolejowego ruchu pasażerskiego w 2010 r. (zgodnie z ustawodawstwem UE), konkurencja na rynku nie została zablokowana i mogła efektywnie się rozwijać.

Liberalizacja kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich miała miejsce już w 2003 r., jednak dopiero w 2007 r. została ona wdrożona w odniesieniu do przewozów towarowych na szczeblu europejskim. W lipcu 2007 r. działało 87 operatorów kolejowych posiadających 152 zezwolenia⁴ wydane przez organ regulujący (Urząd Transportu Kolejowego – UTK) dla różnych rodzajów działalności: 28 dla przewozów pasażerskich (w tym 13 licencji dla przewozów kolejami wąskotorowymi), 75 licencji dla przewozów towarowych oraz 49 na leasing taboru kolejowego. Na rynku obecnych było również ośmiu zarządców infrastruktury, z których największym była spółka Skarbu Państwa PKP PLK.

Nastąpił gwałtowny spadek cen kolejowego transportu towarowego (niektórzy operatorzy mówili o „wojnie cenowej”), wzrost zakresu świadczenia usług (zwłaszcza w efekcie rozwoju transportu kontenerów) oraz zmniejszenie udziału w rynku historycznego operatora państwowego (PKP Cargo). Z tego względu pozornie może się wydawać, że Polska posiada najbardziej liberalny rynek w Europie, a nawet na obszarze OECD, co zdają się potwierdzać również wskaźniki poziomu regulacji rynku produktów w 2003 r. (Conway i Nicoletti, 2006) (Wykres 5.4). Tym niemniej do końca 2006 r. bardzo wysoki 82-procentowy udział w rynku przewozów towarowych w dalszym ciągu należał do operatora państwowego. Nie ulega wątpliwości, iż w dużym stopniu należy to wiązać z przynależnością spółki do tej samej grupy co główny zarządca infrastruktury

Wykres 5.4. Zakres restrykcyjnych przepisów w sektorach sieciowych, 2003

Skala wskaźników 0–6, od najmniej do najbardziej restrykcyjnych



1. Średnie nieważone. Zakres działalności OECD obejmuje, w zależności od sektora, od 21 do 29 państw.

2. Wskaźnik ogólny obejmuje linie lotnicze, telekomunikację, elektryczność, gaz, pocztę, koleje oraz sieć drogową.

Źródło: OECD International Regulation Database i szacunki OECD.

oraz posiadaniem w związku z tym uprzywilejowanego dostępu do sieci (Taylor i Ciechański, 2006). Obecnie PKP Cargo zajmuje uprzywilejowaną pozycję, jeżeli chodzi o przydział tras przez PKP PLK, podczas gdy niezależni przewoźnicy napotykają na trudności z dostępem do pewnych elementów infrastruktury (np. stacji rozrządowych, torów prowadzących do portów, terminali kontenerowych i przeładunkowych), będących własnością publicznego operatora przewozów towarowych. Dlatego też, aby osiągnąć pełne korzyści z procesu liberalizacji i zachowując jednocześnie zgodność z wymogami UE, ważne jest unikanie integracji pionowej między działaniami oraz zapewnienie publicznym i prywatnym przewoźnikom ładunków jednakowych warunków dostępu do podstawowej infrastruktury.

Inną przeszkodą utrudniającą dalszy rozwój rynku jest jedna z najwyższych w Europie nominalna opłata za dostęp do infrastruktury wraz z wynikającym z tego dużo niższym poziomem konkurencyjności sektora kolejowego w porównaniu z sektorem drogowym. Choć sytuacja ta odzwierciedla po części zarówno niedoinwestowanie infrastruktury charakteryzującej się kosztowną i słabo rozwiniętą strukturą zarządzania ruchem, jak i bardzo niskie dotacje publiczne dla tego sektora, kolejnym czynnikiem wyjaśniającym wydaje się organizacja rynku. Fakt, iż główny publiczny zarządca infrastruktury (PKP PLK) należy do tej samej grupy co główna spółka kolejowa, której zadłużenie sięga 5,6 mld zł, wpływa na przejrzystość sposobu ustalania opłat za dostęp⁵ oraz może sprzyjać występowaniu zjawiska dotacji krzyżowych. Przywoływany przez władze argument, iż wysokie koszty korzystania z infrastruktury nie wykluczają konkurencji, nie oznacza, że sytuacja ta jest zadowolająca i nie ma możliwości jej poprawy⁶. W rzeczywistości wyraźne wydzielenie zarządcy infrastruktury (PKP PLK) z Grupy PKP nie tylko zwiększyłoby dostęp do sieci stron trzecich, ale również umożliwiłoby realizacją bardziej konkurencyjnej i przejrzystej polityki cenowej.

W związku z tym duże znaczenie ma fakt, iż wczesne projekty „Strategii dla transportu kolejowego” uwzględniały plany oddzielenia głównego państwowego zarządcy infrastruktury (PKP PLK) od Grupy PKP (Ministerstwo Transportu i Budownictwa, 2006), jednak propozycja ta nie została ujęta w późniejszych wersjach (Ministerstwo Transportu, 2007b), oficjalnie z powodu nieuregulowanych praw majątkowych oraz złożonej struktury powiązań własnościowych między

tworzącymi konglomerat spółkami Skarbu Państwa⁷. Jednakże, aby podział infrastruktury i działań mógł przynieść oczekiwane rezultaty, proces ten powinien opierać się na rozdziale własności, a nie tylko na rozdzielności księgowej i rozdziale prawnym.

Wydaje się ponadto, iż w odniesieniu do państwowego konglomeratu UTK nie zajmuje silnej pozycji i często bez większego sprzeciwu zatwierdza wnioski podwyżki cen. Dlatego też wzmocnienie roli UTK jako niezależnego organu regulującego rynek pomogłoby również zwiększyć obiektywność decyzji cenowych. Warto zauważyć, że w przypadku sektora kolejowego polityka ustalania cen dostępu jako taka może wykazywać różnice, ponieważ brak jest międzynarodowego ustalonego podejścia w tej dziedzinie (ECMT, 2005). Polityki mogą opierać się albo na podejściu pełnego zwrotu kosztów, albo na ustalaniu cen na poziomie nieprzekraczającym marginalnego kosztu z uwzględnieniem dotacji pokrywających koszty stałe.

Jednak jeśli celem jest osiągnięcie lepszej równowagi pomiędzy różnymi formami transportu poprzez zwiększenie konkurencyjności ruchu kolejowego wobec ruchu drogowego, opłaty ustalone poniżej poziomu pełnego zwrotu kosztów mogą spowodować wzrost natężenia ruchu, a poprzez rozłożenie kosztów stałych między wyższy ruch drogowy umożliwiają obniżkę średnich kosztów dla całej sieci.

Porty morskie

Kluczowe znaczenie dla polskiej gospodarki mają cztery główne porty: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Każdy z nich boryka się z wieloma problemami (Rozdział 1), ostatnio jednak ich sytuacja zaczęła ulegać poprawie i obecnie wszystkie porty zwiększają swoje możliwości w zakresie przeładunku i magazynowania. *Po pierwsze*, wraz z uzdrowieniem sytuacji transportu morskiego na całym świecie wzrosła działalność w tym sektorze oraz jego rentowność. *Po drugie*, tempa nabral proces prywatyzacji, a dzięki zmianom struktury własności nastąpił wzrost nakładów inwestycyjnych oraz odnowienie kapitału akcyjnego. Inwestorzy prywatni przejmują konkretne spółki utworzone w ramach istniejących obiektów portowych i budują nowe terminale kontenerowe. Wzrosła również skuteczna konkurencja między polskimi portami, zwłaszcza między Gdańskiem i Gdynią. *Po trzecie*, centralne organy rządowe uruchomiły z funduszy unijnych i środków budżetowych różne projekty modernizacyjne mające na celu przede wszystkim poprawę dostępu do portów morskich od strony lądu. *Po czwarte*, polski rząd zwolnił z podatku od osób prawnych oraz podatku od nieruchomości wszystkie podmioty zarządzające portami, jednak beneficjenci muszą w zamian przeznaczyć swoje zyski na reinwestycje. Decyzja ta została zatwierdzona przez Komisję Europejską w lipcu 2007 r., która uznała, iż nie jest ona objęta zasadami pomocy publicznej. Konkurencyjność polskich portów ogranicza jednak mniej korzystne, w porównaniu z Unią Europejską, traktowanie w zakresie innych podatków. Na przykład w Polsce termin na dokonanie płatności podatku VAT po zakończeniu odprawy celnej wynosi 10 dni, podczas gdy w Niemczech aż 45 dni. Aby nie ograniczać konkurencyjności portów, władze powinny zatem rozważyć możliwość stopniowego wycofania istniejących zwolnień z podatku ze względu na neutralność inwestycji oraz przyjęcie najbardziej korzystnych europejskich praktyk podatkowych dotyczących opóźnień płatności podatku VAT. Niekorzystny wpływ na konkurencyjność polskich portów w basenie Morza Bałtyckiego ma również jakość i szybkość portowych usług ładunkowych oraz usług w zakresie obsługi statków (Rozdział 1). Wskazane wydaje się usprawnienie procedur odprawy celnej, kontroli granicznej oraz kontroli jakości artykułów żywnościowych.

Lotnictwo

Polska posiada jeden centralny port lotniczy w Warszawie oraz 11 regionalnych. W ostatnich latach dokonuje się bardzo szybki rozwój transportu lotniczego, co było wynikiem utrzymującego się popytu pobudzanego przez liberalizację rynku w związku z przystąpieniem Polski do UE oraz wejściem na rynek tanich linii lotniczych. Bardziej zacięta konkurencja między przewoźnikami i portami lotniczymi poskutkowała spadkiem cen biletów. Mimo iż od 2004 r. następuje dynamiczny wzrost liczby polskich pasażerów podróżujących samolotami, wskaźnik mobilności za pomocą transportu lotniczego jest nadal bardzo niski w porównaniu z państwami UE-15, czy nawet z innymi państwami w regionie, takimi jak Węgry lub Czechy. Marginalna jest również rola ładunków lotniczych. Istnieje zatem ogromna przestrzeń dla dalszego rozwoju sektora transportu lotniczego w przyszłości, oczekuje się bowiem, że do 2020 r. liczba podróży korzystających z polskich portów lotniczych wzrośnie 3,5 razy, a do 2015 r. blisko 2,5 razy powinien zwiększyć się ruch lotniczy nad Polską (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006b). W związku z tym główne wyzwania dla sektora transportu lotniczego dotyczą programów inwestycji w nową infrastrukturę, aby zapewnić odpowiednie zdolności dostawcze, umożliwiające sprostanie silnemu i stałemu wzrostowi popytu w średnim okresie (Rozdział 1).

Polskie Linie Lotnicze (LOT) stanęły w obliczu następującej w ostatnich latach liberalizacji europejskiego rynku, jednak w 2007 r. ich sytuacja finansowa poprawiła się i opracowano nowe strategie rynkowe na nadchodzące lata. Głównym akcjonariuszem tej spółki jest Skarb Państwa, ale istnieją plany przeprowadzenia w 2008 r. pierwszej oferty publicznej 45% akcji spółki, chociaż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Skarb Państwa musi zachować co najmniej 51% kapitału akcyjnego. Ministerstwo Skarbu Państwa przewiduje jednak możliwość zmiany prawa, aby umożliwić sprzedaż większości akcji. Prywatyzacja spółki jeszcze bardziej uzasadniona z uwagi na słaby jak do tej pory poziom rozwoju ładu korporacyjnego (Rewiński, 2006). Z tego względu restrukturyzacja spółki poprzez wzmocnienie praw własności może zapewnić znaczący wzrost jej wydajności.

Kolejnym wyzwaniem jest restrukturyzacja Państwowych Portów Lotniczych (PPL). Spółka ta jest właścicielem portu lotniczego w Warszawie, dwóch lotnisk regionalnych oraz od 18,9% do 76,0% pozostałych ośmiu regionalnych portów lotniczych, ale nie posiada żadnych udziałów w porcie lotniczym w Łodzi. Zajmuje zatem silną pozycję na rynku i w konsekwencji ogranicza konkurencję wśród różnych regionalnych portów lotniczych oraz narzuca wysokie ceny za świadczenie usług. W rezultacie, pomimo stosunkowo wysokiej penetracji rynku przez tanie linie lotnicze w porównaniu z innym państwami europejskimi, można poczynić dalsze usprawnienia. Jednym z rozwiązań jest przekazanie spółki PPL samorządom lokalnym, lecz możliwe jest również podzielenie jej najpierw na wiele podmiotów, a następnie ich sprywatyzowanie. Co ważniejsze, z uwagi na regionalną siłę rynkową portów lotniczych wydaje się, iż w celu zwiększenia wydajności świadczenia usług konieczne jest wprowadzenie pułapów cenowych w odniesieniu do opłat za start i lądowanie. Na razie Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) ustala odpowiednie limity cenowe, które obliczane są na podstawie kosztów z zastosowaniem określonej stopy zwrotu. Wprowadzenie rzeczywistych pułapów cenowych oznaczałoby jednak konieczność zastosowania przejrzystej formuły uwzględniającej nie tylko zmiany cen nakładów, lecz również możliwe działania na rzecz poprawy jakości w celu wymuszenia wzrostu wydajności⁸.

Wyzwanie efektywnego przydziału i wykorzystania funduszy unijnych

Planowany przydział

Niezwykle istotną kwestią podczas budowy i modernizacji infrastruktury transportowej w Polsce jest europejski wymiar tych działań. Przez Polskę przebiegają cztery z dziesięciu paneuropejskich korytarzy transportowych, które w latach 1994 i 1997 zostały zdefiniowane jako trasy w Europie Środkowej i Wschodniej wymagające największych inwestycji w najbliższych 10–15 latach. Ponadto, mając na uwadze cel pobudzenia regionalnego rozwoju gospodarczego poprzez stymulowanie wymiany osób i towarów w Europie, jednym z filarów realizowanej przez Komisję Europejską polityki spójności jest promowanie rozwoju infrastruktury transportowej w całej Europie. W tym celu określony został zbiór istniejących Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T) o podstawowym znaczeniu w kontekście zapewniania długodystansowych tras szybkiego ruchu na potrzeby przepływu osób i towarów w Europie⁹. W 2003 r. zidentyfikowano również 30 dodatkowych priorytetowych inwestycji, które powinny zostać zrealizowane do 2020 r. poprzez skoordynowaną poprawę głównych dróg, linii kolejowych, portów lotniczych, portów morskich, śródlądowych dróg wodnych, portów śródlądowych oraz systemów zarządzania ruchem. W tym kontekście Polska zaangażowana jest w trzy inwestycje TEN-T, z których dwie dotyczą kolei, a jedna połączenia autostradowego.

W nadchodzących latach na potrzeby rozwoju infrastruktury transportowej przydzielone zostaną pokaźne ilości funduszy unijnych, które utworzą drogę dla największego programu inwestycyjnego w najnowszej historii Polski (Ramka 5.2)¹⁰. Z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na potrzeby sektora transportowego przeznaczono 24,4 mld euro, które Polska będzie wykorzystywać w okresie programowania 2007–2013. Sektor drogowy otrzyma 14,9 mld euro (61%), koleje 5,5 mld euro (prawie 23%), transport morski i transport śródlądowy tylko 0,7 mld euro (3%), natomiast 0,2 mld euro (0,8%) zostanie wykorzystane na infrastrukturę intermodalną. Wydaje się, że mimo iż na proces projektowania ogólnego programu duży wpływ miała unijna polityka transportowa opierająca się na sieci TEN-T, przyjęty podział funduszy jest ukierunkowany w większym stopniu na rozwój dróg. W rzeczywistości z przeznaczonej na ten cel kwoty 14,9 mld euro, 50% nie będzie dotyczyć sieci TEN-T. Oprócz funduszy publicznych powiązanych ze współfinansowaniem, sektor drogowy skorzysta również z dodatkowych 10 mld euro wsparcia z budżetu w ramach programu budowy dróg krajowych w latach 2008–2012 (Ramka 5.1). Może to wywoływać obawy z punktu widzenia trwałości oraz aspektów środowiskowych. Przydział ten jest w każdym razie sprzeczny z dokumentem „Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025”, który podkreśla potrzebę osiągnięcia zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce, w szczególności poprzez promowanie i wzmacnianie konkurencyjności pozostałych środków transportu w porównaniu z transportem drogowym (Ministerstwo Infrastruktury, 2005). W rezultacie wydaje się, że poprawie sieci drogowej nadano wysoki priorytet, podczas gdy jednocześnie opóźniają się prace w zakresie modernizacji innych środków transportu.

Wydana przez UE w 2001 r. Biała Księga dotycząca Transportu podkreśliła znaczenie, jakie w procesie budowania zrównoważonego systemu transportu odgrywa przeniesienie działalności gospodarczej z sektora drogowego do sektora kolejowego. Zalecenie to wydaje się jeszcze właściwsze, biorąc pod uwagę bardzo wysokie obecnie ceny ropy naftowej. W porównaniu z innymi państwami OECD poziom korzystania z transportu publicznego w Polsce jest znacznie wyższy od poziomów odnotowywanych w państwach Europy Zachodniej. Marginalny nie jest również poziom korzystania z kolei, zwłaszcza jeżeli chodzi o transport towarów (Wykresy 5.7 i 5.8).

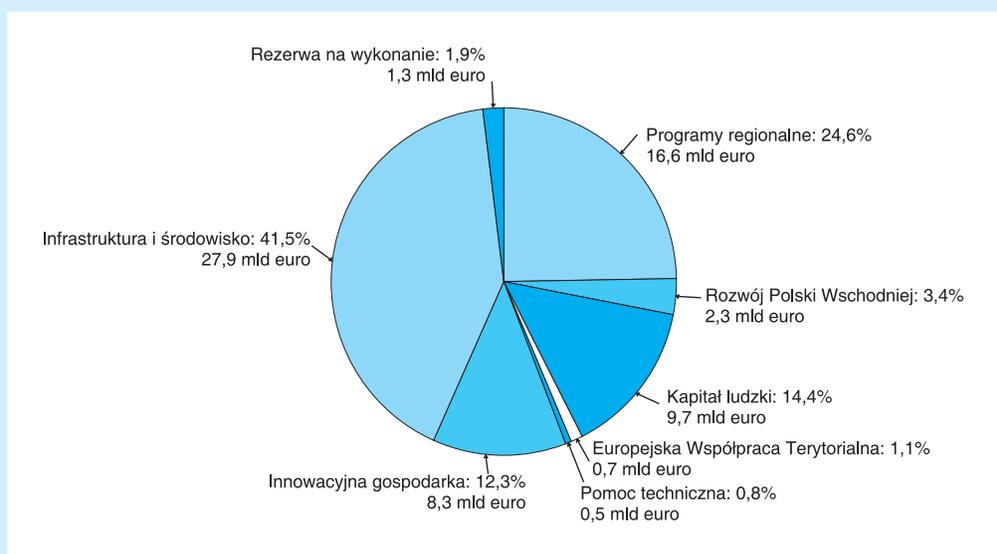
Ramka 5.2. Dotacje unijne a rozwój transportu w Polsce w okresie programowania 2007–2013

W ramach unijnej polityki regionalnej na lata 2007–2013 Polsce przydzielono 67,3 mld euro, z których dwie trzecie stanowiły fundusze strukturalne (34,1 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, 9,7 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego i 1,3 mld euro z rezerwy wykonania), a reszta (22,2 mld euro) z Funduszu Spójności. Polska jest największym w Unii Europejskiej beneficjentem tego rodzaju wsparcia finansowego. Do wymienionych kwot należy dodać 18,3 mld euro, które państwo otrzyma w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki rybołówstwa. Wykorzystywanie dotacji unijnych objęte jest jednak zasadą współfinansowania, która wymaga, aby co najmniej 15% wartości inwestycji było finansowane ze środków krajowych. Całkowita wartość środków, z uwzględnieniem współfinansowania ze środków publicznych i prywatnych, które Polska ma zamiar spożytkować, osiągnie poziom 108 mld euro (średnio około 5% PKB rocznie), z których 85,6 mld euro (prawie 80%) będzie pochodzić ze środków unijnych.

Szerokie priorytety wymagające finansowania zostały opisane w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007–2013*, a następnie zastosowane w 21 programach operacyjnych (PO): 5 programach krajowych oraz 16 programach regionalnych dla wszystkich 16 województw Polski. Najszerzej zakrojonym i najważniejszym z nich jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, obejmujący inwestycje, które mają otrzymać finansowanie ze środków unijnych o wartości 27,9 mld euro (Wykres 5.5); 71% tej kwoty, czyli 19,4 mld euro, zostanie przeznaczony na sektor transportu (Wykres 5.6). Jednakże w ramach tego programu około 27,8 mld euro, z uwzględnieniem dodatkowych 8,5 mld euro środków

Wykres 5.5. Podział środków unijnych między programy operacyjne w latach 2007–2013¹

Jako procent całkowitego przydziału

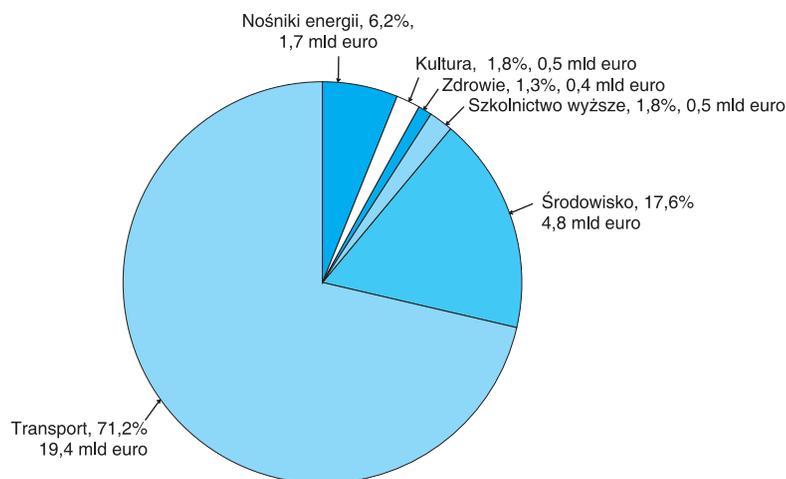


1. Całkowity przydział wynosi 67,3 mld euro.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ramka 5.2. Dotacje unijne a rozwój transportu w Polsce w okresie programowania 2007–2013

Wykres 5.6 Przydział środków unijnych na Program Operacyjny
Infrastruktura i Środowisko, 2007–2013
jako procent całkowitego przydziału



współfinansowania (fundusze prywatne, fundusze publiczne oraz pożyczki EBI), zostanie spożytkowane na potrzeby różnych rodzajów transportu (Tabela 5.1). Największe kwoty zostaną przeznaczone na infrastrukturę drogową (51,8%), następnie na kolej (27,6%), transport miejski (13,9%), porty morskie (2,6%), porty lotnicze (2,4%), transport intermodalny (0,8%), inteligentne systemy transportu (0,6%) oraz śródlądowe szlaki wodne (0,3%).

Tabela 5.1. Szczegółowe informacje dotyczące finansowania Programu Operacyjnego
Infrastruktura i Środowisko, 2007–2013
w mld euro, w procentach

	Ogółem		Fundusze UE		Fundusze publiczne		Fundusze prywatne		Pożyczki EBI		Stoпа współfinansowania
	Kwota	%	Kwota	%	Kwota	%	Kwota	%	Kwota	%	
Transport drogowy	14.38	51.78	11.20	57.68	1.98	33.53	0.00	0.00	1.20	70.59	22.1
Transport kolejowy	7.67	27.60	4.86	25.04	1.90	32.28	0.40	53.06	0.50	29.41	36.6
Transport morski	0.71	2.57	0.61	3.12	0.11	1.82	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Transport lotniczy	0.67	2.40	0.40	2.08	0.02	0.36	0.24	32.19	0.00	0.00	39.5
Transport miejski	3.86	13.91	2.01	10.37	1.85	31.36	0.00	0.00	0.00	0.00	47.9
Transport intermodalny	0.22	0.80	0.11	0.57	0.00	0.00	0.11	14.76	0.00	0.00	50.0
Inteligentne systemy transportu	0.16	0.59	0.14	0.72	0.02	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Śródlądowe szlaki wodne	0.10	0.34	0.08	0.42	0.01	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Ogółem	27.8	100.0	19.4	100.0	5.9	100.0	0.8	100.0	1.7	100.0	30.1

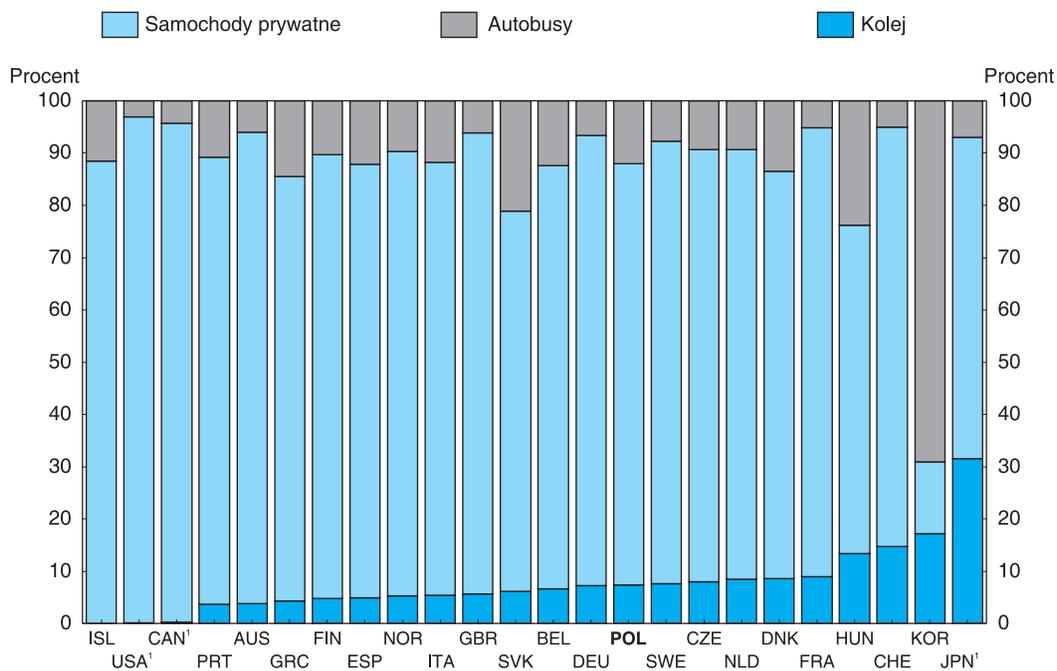
Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ramka 5.2. Dotacje unijne a rozwój transportu w Polsce w okresie programowania 2007–2013

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko nie jest jednak jedynym źródłem funduszy na budowę i modernizację infrastruktury transportowej. Z kwoty 16,6 mld euro dotacji unijnych na realizację 16 regionalnych programów operacyjnych, 4,4 mld euro zostanie przeznaczony na lokalną/regionalną infrastrukturę transportową, z czego największy udział otrzymają transport drogowy (69,8%), następnie kolejowy (13,3%), lotniczy (6,0%), miejski (4,7%), inteligentne systemy transportu (2,5%), transport intermodalny (1,5%), ścieżki rowerowe (1,3%) oraz w równym stopniu porty morskie i śródlądowe szlaki wodne (w obu przypadkach 0,4%). Oprócz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i regionalnych programów operacyjnych istnieją również plany przeznaczenia około 0,6 mld euro na drogi regionalne w ramach programu operacyjnego, mającego na celu rozwój wschodnich regionów Polski.

Aby pokazać skalę funduszy unijnych, które zostaną spożytkowane, należy przypomnieć, że w ramach poprzedniego okresu programowania (2004–2006) Polska otrzymała z unijnego Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych 4 mld euro na potrzeby sektora transportowego (1,3 mld euro rocznie), natomiast w kolejnym okresie programowania będzie musiała wykorzystać 24,4 mld euro, co odpowiada blisko 3,5 mld euro rocznie.

Wykres 5.7. Transport pasażerski w 2005 r.
Jako procent ogółu wyrażonego w mld pasażerów/km

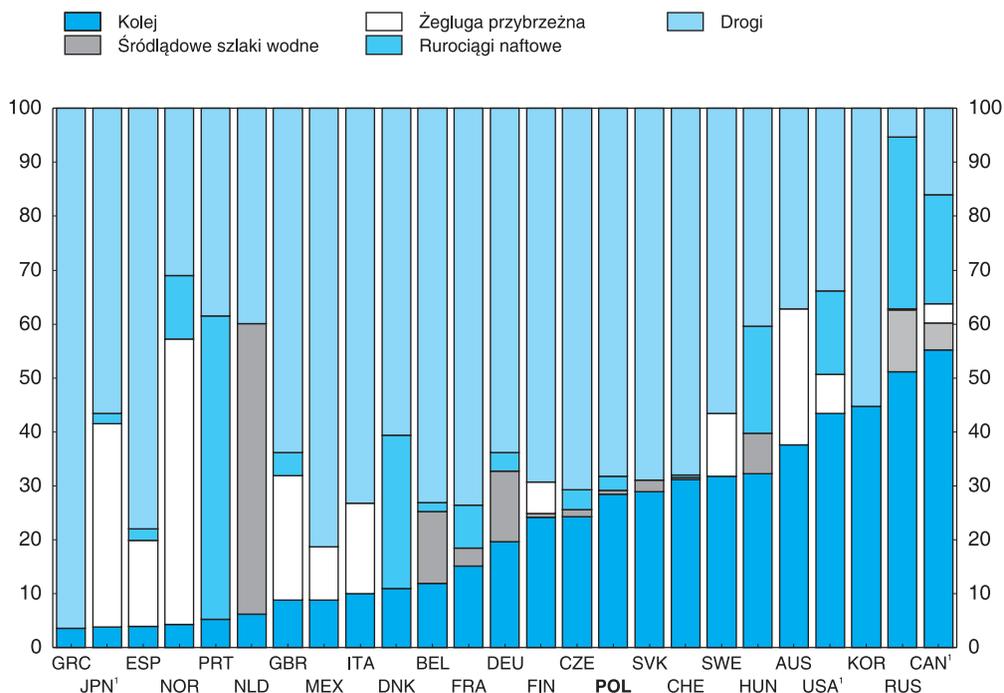


1. Dane za rok 2003 w przypadku Kanady i 2004 r. w przypadku Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Źródło: OECD (2007), *OECD in Figures*.

Wykres 5.8. Transport towarów w 2005 r.

Jako procent przewozów towarowych ogółem wyrażonych w mld t/km



1. Dane za rok 2003 w przypadku Kanady i 2004 r. w przypadku Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Źródło: OECD (2007), *OECD in Figures*.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę znaczenie węgla, nadal wprowadzić można dalsze usprawnienia. Mimo iż koleje mogą być czasami mniej konkurencyjne pod względem cenowym w porównaniu z transportem drogowym, skuteczną alternatywą dla transportu lądowego może być żegluga bliskiego zasięgu, zapewniająca obniżenie zużycia paliwa i emisji szkodliwych substancji zanieczyszczających (Mulligan i Lombardo, 2006)¹¹. Podobne korzyści mógłby przynieść rozwój śródlądowych szlaków wodnych, o ile spełnione zostaną pewne warunki dotyczące struktury i organizacji tego sektora (ECMT, 2002). Produkując niemal całość swojej energii elektrycznej z węgla, Polska jest trzecim największym producentem dwutlenku węgla w Europie. Jednocześnie musi sprostać wyzwaniu przestrzegania unijnych przepisów w zakresie ochrony środowiska dotyczących jakości powietrza i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

W 2007 r. Komisja Europejska zażądała obniżenia poziomu emisji CO₂ o 26,7% w porównaniu z wcześniejszymi wymogami wobec Polski na lata 2008–2012, co wywołało obawy o ewentualne negatywne skutki dla wzrostu PKB oraz rozwoju sektora budownictwa. W tym kontekście silnie obciążony sektor drogowy tylko zwiększyłby ograniczenia związane z ochroną środowiska. Przykładowo emisja gazów cieplarnianych w UE na poziomie 12% wynika z ilości paliw zużywanych przez samochody osobowe i, mimo iż w latach 1994–2004 cała UE obniżyła o 5% produkcję gazów cieplarnianych, nastąpił 26-procentowy wzrost ilości CO₂ pochodzącego z transportu drogowego, co powiązane było ze wzrostem natężenia ruchu oraz wielkości samochodów w tym samym okresie (Komisja Europejska, 2007). Nie można jednak wykluczyć znaczącej poprawy

technologii samochodowej w najbliższych latach. Ogólnie rzecz biorąc, konieczne jest osiągnięcie równowagi między zmniejszaniem różnic infrastrukturalnych a promowaniem form transportu bardziej zgodnych z wymogami zrównoważonego rozwoju. Dlatego też w zakresie, w jakim istnieje jeszcze możliwość bardziej elastycznego, modalnego przydziału środków publicznych i unijnych do 2015 r., można byłoby przeznaczyć nieco więcej środków na linie kolejowe, żeglugę bliskiego zasięgu, śródlądowe szlaki wodne oraz infrastrukturę intermodalną.

Planując podział funduszy unijnych w ramach sektora transportowego, władze opierały swoje decyzje na wnioskach sformułowanych na podstawie zakrojonych na szeroką skalę konsultacji, w które zaangażowane były samorzady lokalne i różne podmioty gospodarcze, lecz również na konkretnych uwarunkowaniach, takich jak potrzeba zapewnienia efektywnych połączeń między miastami-gospodarzami Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. lub, mówiąc bardziej ogólnie, na woli poprawienia dostępności oraz skrócenia czasu podróży między stolicami wszystkich 16 województw. Wiele państw OECD przeprowadza analizy kosztów i korzyści inwestycji publicznych (patrz np. Atkinson i van den Noord, 2001). Jak dotąd jednak inwestycje planowane w ramach głównego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko nie zostały poddane takiej analizie. Planuje się jednak włączenie jej jako elementu studium wykonalności w procesie stosowania. W ramach Programu opracowano listę 82 projektów infrastrukturalnych, do której dołączono dodatkowo 45 projektów infrastrukturalnych z „listy rezerwowej”, przy czym podstawowym kryterium decyzyjnym w odniesieniu do efektywnego wdrażania była terminowa dostępność odpowiedniej dokumentacji.

Może to oznaczać, iż zakładany cel ma raczej charakter ilościowy niż jakościowy, lub, innymi słowy, iż podstawowym celem jest raczej wykorzystanie wszystkich dostępnych funduszy niż ich efektywny podział. Wniosek ten potwierdza brak wskaźników wydajności na potrzeby monitorowania postępu w realizacji różnych projektów oraz to, iż jedynym regularnie określanym wskaźnikiem jest poziom wykorzystania funduszy.

Niewiele wskazuje również na odpowiednie uwzględnienie wzajemnych relacji między różnymi formami transportu podczas opracowywania unijnych i pozaunijnych projektów inwestycyjnych. Mimo iż w 2007 r. opracowane zostały oddzielne strategie rozwoju głównych form transportu, nie powstał kompleksowy plan uwzględniający między innymi zamienne i uzupełniające się cechy poszczególnych elementów sektora transportowego. Podjęte zostały prace nad stworzeniem spójnych ram średnio- i długoterminowych, jednak ostatnio proces ten został przerwany (uzyskując tylko zatwierdzenie ze strony komisji Ministerstwa Infrastruktury), jak to miało miejsce w przypadku dokumentacji „Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007–2013” oraz „Polityki Transportowej Państwa na lata 2007–2020”. Szczegółowa i ogólnie dostępna strategia powinna uwzględniać długoterminowe perspektywy sektora transportowego, zawierać dogłębną analizę wzajemnych zależności między różnymi formami transportu w zależności od kosztów bazowych oraz scenariuszy dochodów, a także przedstawiać na tej podstawie analizę kosztów i korzyści każdego projektu. Zapewniłoby to efektywną podstawę dla wyboru inwestycji i podziału niewielkiej ilości środków. Co nie mniej ważne, rozwiązanie to zapewniłoby również ogólny plan, który byłby niezależny od uwarunkowań politycznych.

Niewystarczająca koordynacja między różnymi szczeblami organów rządowych podczas opracowywania planów inwestycyjnych może również doprowadzić do nadmiernej rozbudowy infrastruktury portów lotniczych. Z uwagi na narastającą tendencję do decentralizacji ruchu lotnicze-

go, centralne organy rządowe podjęły decyzję o skoncentrowaniu środków unijnych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na należących do sieci TEN-T siedmiu regionalnych portach lotniczych i centralnym porcie lotniczym w Warszawie. Wielu samorządom lokalnym zależy jednak na rozbudowie infrastruktury własnych lotnisk i w związku z tym, jak to miało miejsce na przykład w przypadku Obic (Gawrychowski, 2007), usilnie próbują pozyskać publiczne i/lub unijne środki pieniężne z regionalnych programów operacyjnych, nawet jeśli taka infrastruktura nie miałaby znaczenia w skali kraju i nie uzasadnia jej odległość ani wskaźniki gęstości zaludnienia. Ponadto z uwagi na perspektywy silnego popytu oraz ograniczone możliwości podażowe związane z rozbudową portu lotniczego w Warszawie, istnieją plany budowy w Polsce drugiego centralnego portu lotniczego. Ostatnio hiszpańska firma konsultingowa (INECO-SENER) stwierdziła, iż najbardziej optymalną lokalizacją dla nowego obiektu byłby jeden z punktów na trasie Warszawa–Łódź, ostrzegając zarazem, że tego rodzaju inwestycja zagroziłaby działalności kilku regionalnych portów lotniczych (Koziołska, 2007). Ogólnie rzecz biorąc, aby zapobiec błędnemu podziałowi środków, istotna będzie poprawa koordynacji działań organów rządowych różnego szczebla podczas sporządzania planów inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych.

Efektywne wykorzystanie funduszy unijnych

Dowody z okresu programowania UE na lata 2004–2006 pokazują istniejące trudności w zakresie wykorzystania funduszy unijnych w sektorze transportu, chociaż ostatnimi czasy zwiększyły się zdolności absorpcyjne w tym sektorze (Rozdział 1). Dlatego też, oczywistym wyzwaniem w najbliższej przyszłości jest przyspieszenie tego procesu. *Po pierwsze* zgodnie z „zasadą n+2” unijne dotacje trzeba wykorzystać w określonych limitach czasowych, które wyznaczono na koniec 2008 r. dla okresu programowania 2004–2006. *Po drugie* kwoty, przeznaczone do wydania w nowym okresie programowania przypadającym na lata 2007–2013, będą o wiele większe niż wcześniej (Ramka 5.2). Stąd, istniejące obecnie problemy trzeba rozwiązać jak najszybciej.

W celu polepszenia możliwości absorpcyjnych zaplanowano rozwój możliwości administracyjnych i bazy zasobów ludzkich w odpowiednich agencjach rządowych. Nowa instytucja – Centrum Unijnych Projektów Transportowych – będzie zarządzać projektami, natomiast główni administratorzy zarządzający funduszami (tj. *GDDKiA* w przypadku dróg oraz *PKP* w przypadku kolei) oddelegują, odpowiednio, około 1000 i 800 osób z nowej kadry do realizacji etapu implementacji programu. Jednak niezależnie od konieczności zwiększenia liczby pracowników w niektórych instytucjach, niezmiernie istotnych dla wdrażania różnych projektów, doszło do znaczącej rotacji personelu – problem tym bardziej dotkliwy z uwagi na bardzo napiętą sytuację na rynku pracy. Dlatego też konieczne staje się zapewnienie konkurencyjnej pensji podstawowej oraz powiązanie możliwości awansu z osiąganymi wynikami pracy.

Silny wzrost gospodarczy i ożywienie na rynku mieszkaniowym przyczyniły się do gwałtownego wzrostu cen wielu materiałów budowlanych w ciągu ostatniego roku, do czego częściowo przyczynił się również wzrost cen surowców na rynkach światowych. Wzrastające niedobory siły roboczej spowodowane w szczególności utrzymującą się emigracją (na przykład związaną z możliwościami zatrudnienia wynikającymi z Igrzysk Olimpijskich w Londynie w 2012 r.) doprowadziły również do znacznego wzrostu kosztów osobowych. W wyniku zaostrzenia sytuacji na rynku budowlanym i rynku pracy, oferty przetargowe często przewyższają budżet przeznaczony na zamówienia publiczne na roboty budowlane, tym samym prowadząc do unieważnienia wielu prze-

targów publicznych. Jedną z możliwości obejścia tego problemu mogłoby być odwołanie się do zagranicznych, tańszych wykonawców i ich siły roboczej (na przykład do firm chińskich). Wejście na polski rynek zagranicznych pracowników z Rosji, Ukrainy i Białorusi zostało zatwierdzone w lipcu 2007 r., a następnie dalej rozszerzone w styczniu 2008 r. Nawet w przypadku znacznego obniżenia należności administracyjnych za wydawanie pozwoleń na pracę, istniejące bariery zostały zniesione tylko częściowo, jako że obecnie obowiązujący kodeks pracy nie pozwala, aby okres zatrudnienia okresowych imigrantów przekroczył sześć miesięcy raz w roku. Kroki, które dodatkowo ułatwią dostęp do rynku pracy, obejmują również jego szersze otwarcie na zagranicznych pracowników z krajów innych niż sąsiadujące tak, aby zmniejszać presję płacy i ceny i tym samym zniwelować wzrost kosztów budowlanych. Innym warunkiem jest zachowanie dużej czujności względem możliwych zachowań o charakterze zмовy wśród głównych dostawców materiałów budowlanych. Ostatnimi czasy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) faktycznie wyraził takie obawy i rozpoczął wstępne dochodzenie dotyczące nielegalnych porozumień cenowych, zawiązywanych przez kilku uczestników rynku. W końcu przyspieszenie programu inwestycyjnego w związku z Mistrzostwami Europy w piłce nożnej, które odbędą się w 2012 r. osłabia pozycję przetargową władz w kwestii zawierania umów z sektorem prywatnym oraz może mieć negatywny wpływ na możliwości władz, jeśli chodzi o zapobieganie eskalacji kosztów w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych¹². Ze względu na te czynniki niezmiernie istotne jest, aby przetargi były możliwie jak najbardziej konkurencyjne.

Nie można również zlekceważyć faktu, że przelewy funduszy UE są dokonywane w walucie euro. Nie przeznaczono jednak żadnych dodatkowych rezerw od ryzyka wzmocnienia kursu wymiany, co oznacza mniej funduszy strukturalnych/spójności w krajowej walucie, mimo że aprecjacja złotego prowadzi do obniżenia cen importowych. Koszty inwestycyjne wielu projektów obliczono po założonym nominalnym kursie wymiany 3,9 PLN/EUR, podczas gdy złoty wzrósł do ponad 3,5 PLN/EUR. W przypadku uzgodnionego przydziału 67,3 miliardów euro oznacza to stratę w złotówkach w wysokości 7,7 miliardów EUR. Mając na uwadze oczekiwane i znane kwoty, które mają zostać przekazane w przyszłości, przyjęcie strategii zabezpieczającej przed ryzykiem walutowym pomoże ochronić plany inwestycyjne i zachować fundusze faktycznie udostępnione na projekty.

Realizacji projektów zagrażają również liczne inne przeszkody, ale Ministerstwo Infrastruktury jest ich całkowicie świadome i pracuje nad ich pokonaniem. Poważnym utrudnieniem rozwoju infrastruktury jest uciążliwe środowisko prawne, które sprawia, że proces przygotowania realizacji inwestycji jest dłuższy niż jej faktyczne wykonanie. Prawo zamówień publicznych – w którego opracowywaniu kluczową rolę odgrywa Urząd Zamówień Publicznych (UZP) – jest poważnym zmartwieniem dla oferentów, ponieważ prawo to jest całkowicie zbiurokratyzowane, jak i dla podmiotów publicznych, ponieważ prawo to należy uwzględnić na każdym z etapów inwestycji, co prowadzi do fragmentaryzacji wielu zadań (oceny oddziaływania na środowisko, projekt, budowa, prace konserwacyjne itp.). Prawo dopuszcza również istnienie rozrośniętego systemu składania odwołań od przetargu, który nie przewiduje kar za nadużywanie tego mechanizmu, mimo że wiele odwołań jest bezpodstawnych i stwarza dodatkowe opóźnienia. Jednak w ostatnim czasie Rada Ministrów zatwierdziła projekt ustawy, który wprowadza szereg zmian w przepisach o zamówieniach publicznych. Głównym celem reformy jest usprawnienie pewnych procedur, a w szczególności tych, które często prowadziły do anulowania przetargów i odrzucania ofert, które zawierają drobne błędy. Wydawanie pozwoleń na budowę podlega wielu zezwoleniom na

poziomie województw i rządu centralnego (Ministerstwa Finansów, Infrastruktury, Środowiska i Rozwoju Regionalnego), dlatego właśnie procedura ta bardzo skorzystałaby wskutek jej uproszczenia. Odwołania od przetargów, jak również niemożność otrzymania odpowiednich zezwoleń, odwleka także prace konserwacyjne. Kolejną kwestią wymagającą zmian (patrz np. Mironczuk i Stefańska, 2007) jest koordynacja między różnymi ministerstwami (Finansów, Infrastruktury, Rozwoju Regionalnego) i organami wdrażającymi w procesie odprowadzania funduszy unijnych. W końcu udoskonalenia wymagają inne przepisy, odnoszące się do oceny oddziaływania inwestycji na środowisko i badań archeologicznych, które opóźniają proces inwestycyjny.

Wiele planów inwestycyjnych przygotowanych na długo przed przystąpieniem do UE obecnie musi zostać uzupełnionych o dodatkowe wymogi, takie jak konsultacje z organizacjami ochrony środowiska naturalnego, co może prowadzić do ponownego rozpatrywania wcześniejszych decyzji. Aspekty środowiskowe związane z polityką UE wydają się ogromnym wyzwaniem, w szczególności w odniesieniu do sieci ekologicznej Natura 2000, która ma na celu ochronę najlepszych obszarów fauny i flory. W momencie akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku Polska zobowiązała się do podporządkowania unijnemu prawu ochrony środowiska w zakresie ochrony rzadkich gatunków ptaków i siedlisk unikalnych zwierząt i roślin. Sieć ta została rozszerzona do 19% terytorium Polski, niemniej jednak koliduje ona z wieloma starszymi planami inwestycyjnymi, które władze krajowe chciałyby mimo wszystko wdrożyć. W wyniku takiego stanu rzeczy może istnieć nawet 100 stref konfliktowych, które dotyczą inwestycji we wszystkie rodzaje transportu. Prace budowlane na obszarach objętych ochroną spotykają się z silnym sprzeciwem organów UE i mogą nawet kończyć się postępowaniem przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, jak miało to miejsce w przypadku projektu obwodnicy poprowadzonej przez dolinę rzeki Rospudy w północno-wschodniej części kraju (Parlament Europejski, 2007)¹³. Dlatego też, chociaż w wielu przypadkach nie jest to łatwe, sprawą podstawową staje się nienaruszanie prawodawstwa UE oraz wyznaczanie alternatywnych planów, które będą omijać obszary chronione. Narażanie się na wysokie kary i możliwość braku dostępu do dotacji z UE nie jest opłacalną opcją.

Na koniec, rosną obawy polskich decydentów i społeczeństwa obywatelskiego o to, czy napięte ramy budżetowe zapewnią dostęp do odpowiednich funduszy publicznych na współfinansowanie wszystkich projektów związanych z UE i sprostanie innym potrzebom infrastrukturalnym. Pod tym względem wprowadzenie wieloletniego systemu budżetowania będzie stanowić pożyteczną ramę, pomocną w zajmowaniu się tymi problemami oraz ułatwiającą odpowiednie kompromisy. Drugą opcją uzupełniającą byłoby dążenie do większego zaangażowania finansowego sektora prywatnego w proces budowy i renowacji infrastruktury w Polsce – funkcji, która w obecnym projekcie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko jest raczej ograniczona (Ramka 4.2 i Tabela 5.2).

Finansowanie budowy i/lub działania infrastruktury za pośrednictwem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)

W ciągu ostatnich 20 lat w Europie (Tabela 5.2 i Wykres 5.9) nastąpił gwałtowny rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (PPPs), zjawisko to zyskało na sile w Wielkiej Brytanii i wzbudziło zainteresowanie w innych krajach (Blanc-Brude *et al.*, 2007). Wykorzystanie PPP w Polsce pozostało jednak minimalne, podczas gdy w innych krajach stosowane jest do wielu działań o charakterze pożytku publicznego, takich jak infrastruktura transportowa (drogi, tunele, mosty,

kolej, porty lotnicze i morskie), usługi (produkcja energii elektrycznej, oczyszczanie ścieków i składowanie odpadów), nie mówiąc o szkołach, szpitalach i więzieniach. Chociaż PPP jest wciąż rozwijaną koncepcją, można ją pokrótce opisać jako kontrakty pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, które mają na celu zapewnianie infrastruktury lub usług na niej bazujących, które tradycyjnie były dostarczane przez sektor publiczny (Komisja Europejska, 2003). Podstawą tej koncepcji jest idea, że indywidualne interesy i cele obydwu stron mogą zostać połączone, jako że oba te sektory posiadają względem siebie pewne zalety, jeśli chodzi o wykonywanie pewnych szczególnych zadań. Komisja Europejska (2003) określiła cztery główne role sektora prywatnego w projekcie PPP poprzez zapewnienie *i)* dodatkowego kapitału, *ii)* alternatywnych umiejętności dotyczących zarządzania i wdrażania, *iii)* wartości dodanej dla klienta i ogółu społeczeństwa oraz *iv)* lepszej identyfikacji potrzeb i optymalnego wykorzystania źródeł. OECD ustanowił ostatnio również zestaw 24 zasad udziału sektora prywatnego w projektach infrastrukturalnych (OECD, 2007b).

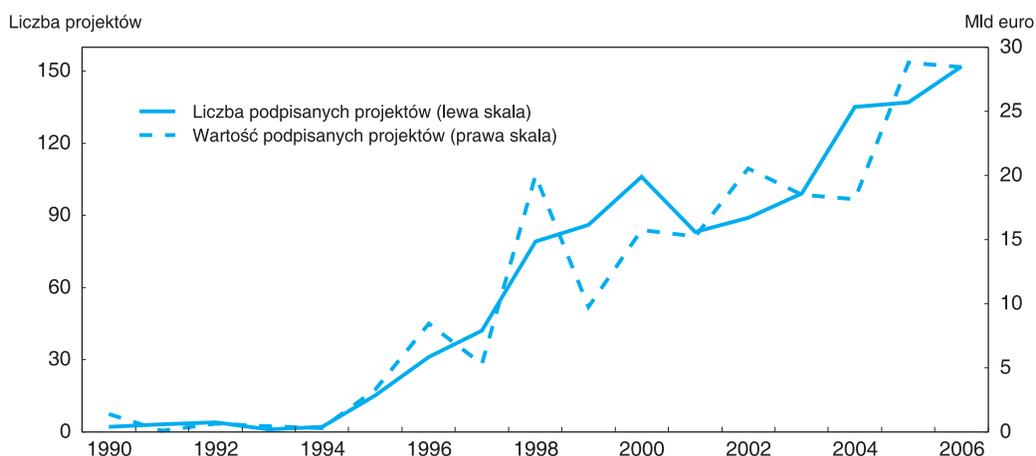
Tabela 5.2. Udział procentowy poszczególnych państw w europejskim PPP, 1990–2006

	% wartości podpisanych projektów	% liczby podpisanych projektów
Wielka Brytania	57,7	76,2
Hiszpania	12,8	8,6
Portugalia	5,8	2,3
Francja	3,9	2,8
Grecja	3,9	0,6
Włochy	3,7	2,1
Niemcy	2,9	2,4
Węgry	2,7	0,8
Holandia	1,7	1,0
Belgia	1,1	0,7
Polska	0,9	0,4
Irlandia	0,7	0,7
Austria	0,6	0,2
Cypr ^{1,2}	0,4	0,3
Czechy	0,4	0,2
Finlandia	0,2	0,2
Szwecja	0,2	0,1
Malta	0,1	0,1
Rumunia	0,1	0,3
Łotwa	0,0	0,1
Słowacja	0,0	0,1
Słowenia	0,0	0,1
Ogółem	100,0	100,0

1. Przez Turcję: Informacje podane w dokumencie dotyczące Cypru odnoszą się do południowej części wyspy. Nie ma władz, które reprezentowałyby zarówno turecką, jak i grecką ludność wyspy. Turcja uznaje Turecką Republikę Cypru Północnego (TRNC). Do czasu znalezienia trwałego i sprawiedliwego rozwiązania na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, Turcja utrzyma swoje obecne stanowisko w sprawie Cypru.
2. Przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej i OECD oraz Komisję Europejską: Republika Cypru jest uznawana przez wszystkie państwa należące do Organizacji Narodów Zjednoczonych za wyjątkiem Turcji. Informacje znajdujące się w dokumencie odnoszą się do obszaru objętego efektywną kontrolą rządu Republiki Cypru.

Źródło: Europejski Bank Inwestycyjny (2007). *Economic and Financial Report 2007/03*, "Public-private partnerships in Europe: An update".

Wykres 5.9. Nowe przepływy partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie



Źródło: Europejski Bank Inwestycyjny (2007). *Economic and Financial Report 2007/03*, "Public-private partnerships in Europe: An update".

PPP może przynieść wymierne korzyści poprzez umożliwienie sprawnego dostarczania usług, które wcześniej zapewniał wyłącznie sektor publiczny. Właściwie zaprojektowane partnerstwo między podmiotami prywatnymi i publicznymi może okazać się pożyteczne poprzez usprawnianie analizy kosztów i korzyści z projektów, wprowadzanie innowacji w projektowaniu i strukturach finansowych, zmniejszanie ryzyka przekroczenia kosztów i opóźnień w udostępnieniu środków finansowych (które wydają się rzadsze w przypadku tradycyjnych zamówień, patrz Grimsey i Lewis (2007)), zapewnienie dobrej jakości infrastruktury z zoptymalizowanymi kosztami utrzymania przez cały cykl użytkowania (z powodu powiązania etapów budowy i eksploatacji) oraz poprawę wyników operacyjnych i handlowych. Jednak głównym elementem uzyskiwania lepszego stosunku jakości do ceny w porównaniu z tradycyjną procedurą zamówień jest system podziału ryzyka między partnerami prywatnymi i publicznymi. Chociaż każdy projekt jest inny i potrzebuje indywidualnej oceny ryzyka i indywidualnego rozłożenia ryzyka, na podstawie międzynarodowego doświadczenia PPP można sformułować szereg ogólnych zasad projektów związanych z transportem drogowym (Ramka 5.3).

Ramka 5.3. Rozłożenie ryzyka w przypadku projektów PPP dotyczących transportu: lekcje wyciągnięte z międzynarodowych doświadczeń

Aby PPP przyniosło dodatkowe korzyści w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami publicznymi oraz osiągnęło lepszy stosunek jakości do ceny, kluczową kwestią jest optymalny podział różnego rodzaju ryzyka między sektorem publicznym i prywatnym. Ogólna zasada mówi, że ryzyko powinno być rozłożone w zależności od tego, która strona będzie w stanie nim lepiej zarządzać. Jednak pełen zakres ryzyka może być złożony, co z kolei będzie utrudniać zarówno jego identyfikację *ex ante*, zważywszy na długość trwania projektu (czasem nawet do 30 lat lub więcej), jak i właściwe rozłożenie (Ng and Loosemore, 2007). Z tego

Ramka 5.3. Rozłożenie ryzyka w przypadku projektów PPP dotyczących transportu: lekcje wyciągnięte z międzynarodowych doświadczeń

powodu mogą zrodzić się spory dotyczące rozłożenia ryzyka, w których, z jednej strony sektor prywatny będzie dążył do zminimalizowania niepewności i wrażliwości zysków poprzez wynegocjowanie większych gwarancji od sektora publicznego, a z drugiej strony sektor publiczny będzie próbował ograniczyć te gwarancje, tak aby chronić podatników przed ponoszeniem nadmiernych kosztów (Medda, 2007). Ryzyko można zasadniczo sklasyfikować według wielu kategorii: planowanie, projektowanie, budowa, zmiana popytu, przepisy, ryzyko finansowe i makroekonomiczne. Chociaż każdy projekt jest inny i potrzebuje indywidualnego rozłożenia ryzyka, doświadczenia międzynarodowe umożliwiają przydatny, ogólny wgląd w dowody empiryczne w odniesieniu do najlepszych praktyk podziału ryzyka i podmiotów publicznych (Sadka, 2006; Irwin, 2007).

- Ryzyko projektowe i budowlane powinno być ponoszone przez sektor prywatny. Łączenie ofert budowy i użytkowania stanowi zachętę dla partnerów prywatnych do dokonywania odpowiednich wpłat z góry w celu osiągnięcia niższych kosztów utrzymania przez cały cykl użytkowania, co doprowadzi do internalizacji skutków zewnętrznych między dwoma etapami projektu (Blanc-Brude *et al.*, 2006). Jednak w takiej sytuacji przedsiębiorstwo może dążyć do niewystarczającego inwestowania w kwestie dotyczące jakości obiektu. Dlatego też partner publiczny powinien określić w trakcie udzielania koncesji i przed datą końcową standardy jakościowe usługi, która ma być dostarczona. W końcu, włączenie okresu budowy do całkowitej długości koncesji stanowi zachętę dla partnerów prywatnych do minimalizowania opóźnień w trakcie budowy, tak aby mogli jak najszybciej skorzystać z zebranych dochodów.
- Podział ryzyka między podmiotami prywatnymi i publicznymi w odniesieniu do przyszłego popytu jest głównym elementem partnerstwa, jako że określa on rentowność finansową projektów inwestycyjnych. Niektóre rodzaje ryzyka są zewnętrznymi dla obydwu partnerów, jak m.in. koszty paliwa lub stopa wzrostu PKB na osobę. Inne natomiast są wewnętrzne i powinny leżeć w gestii rządu. Natężenie ruchu na płatnej autostradzie wiąże się z dostępnymi opcjami zastępczymi dostarczonymi i/lub finansowanymi przez sektor publiczny (na przykład za pośrednictwem usług szybkiej kolei), rozwojem dróg bezpośredniego dostępu (uzupełniających) oraz dróg konkurencyjnych (rezerwowych) w rządowym planie sieci drogowej lub wielkością dotacji ustalanych z pobudek społeczno-gospodarczych lub politycznych. Jednak istnieją również rodzaje ryzyka, które są wewnętrzne dla partnerów prywatnych, takie jak wydatki na reklamę i marketing, sprawne dostarczanie usług pomocy drogowej, dostępność i jakość miejsc odpoczynku wzdłuż drogi lub poziom opłat wyznaczanych w ramach ustalonych w umowie. Jednak w sytuacji, jeśli rząd gwarantuje stałe dochody dla koncesjonariuszy w postaci opłat drogowych z gwarantowanym minimum zgodnie z wcześniej określoną wielkością natężenia ruchu, znika zachęta dla operatora do ponoszenia wydatków związanych ze zwiększaniem popytu. Może nawet działać oportunistycznie, ponieważ poprzez obniżenie wysokiego natężenia ruchu drogowego koncesjonariusz może uzyskać oszczędności w ramach kosztów utrzymania, które trzeba by ponieść w odwrotnej sytuacji. Dlatego też mechanizm podziału dochodów powinien impli-

Ramka 5.3. Rozłożenie ryzyka w przypadku projektów PPP dotyczących transportu: lekcje wyciągnięte z międzynarodowych doświadczeń

kować przeniesienie części ryzyka wynikającego z popytu na partnerów prywatnych. Można to osiągnąć poprzez ustalenie pewnego poziomu popytu jako punktu odniesienia, gdzie partner publiczny będzie płacił (otrzymywał) część α (β) deficytu (nadwyżki), jeśli rzeczywisty popyt będzie niższy (wyższy) niż punkt odniesienia*. Jednak jeśli chodzi o płatną autostradę, większe korzyści przynosi sytuacja, w której rząd składa gwarancję popytu pod względem ilości, raczej niż dochodów, co wyraźnie motywuje partnera prywatnego do zwiększenia poboru opłat. Alternatywnym sposobem zapewnienia dochodów, który nie implikuje zobowiązań fiskalnych dla partnera publicznego, jest wewnętrzne wypracowanie daty wygaśnięcia koncesji poprzez zakończenie jej w momencie, gdy bieżąca wartość dochodów osiągnie pewien określony próg. Jednak w takich okolicznościach zachęta dla partnera prywatnego do zwiększania popytu wydaje się mniejsza, jako że w ten sposób przyspiesza się datę zakończenia umowy, chociaż pozwala to zarazem na zaoszczędzenie na przyszłych kosztach utrzymania.

- Inny aspekt podziału ryzyka jest związany z ryzykiem makroekonomicznym. Rząd nie powinien być nim obciążony, chociaż może on do pewnego stopnia wywierać wpływ na jego część, jak ma to miejsce w przypadku stóp procentowych, inflacji lub wahań kursów wymiany walut. Polityka dla całej gospodarki nie może być kształtowana według względów związanych z konkretnym projektem, chociaż partner publiczny może udzielić zezwolenia koncesjonariuszowi na przeniesienie na użytkowników trasy ryzyka związanego z inflacją, stopami procentowymi lub wahaniami kursów wymiany walut poprzez wyrażenie zgody na indeksację opłat. Jeśli, mimo wszystko, udziela się gwarancji na długi w obcej walucie, zabezpieczającej od ryzyka związanego z kursem wymiany walut, partner publiczny powinien kontrolować skalę zaciąganych kredytów, a zarazem narażenie, w innym wypadku przedsiębiorca może zanadto zwiększyć wrażliwość wartości projektu na ten czynnik ryzyka. Podobnie, z powodu problemów czysto moralnych, władze publiczne nie powinny ponosić ryzyka związanego z niewypłacalnością firm poprzez zapewnienie koncesjonariuszowi bezwarunkowej gwarancji na jego zadłużenie.
- Ryzyko związane z planowaniem i zmianami środowiska prawnego powinien ponosić sektor publiczny, jako że jest ono zewnętrzne wobec partnera prywatnego. Dlatego też rząd powinien rekompensować koncesjonariuszowi (lub ewentualnie umożliwić mu nakładanie wyższych opłat na użytkowników) jakiegokolwiek zmiany w projekcie, zmiany przepisów środowiskowych lub przepisów dotyczących bezpieczeństwa, których dokonano po podpisaniu umowy.

* Parametry α i β niekoniecznie są równe.

Mając na względzie napięte ramy budżetowe, PPP może jawić się jako atrakcyjny sposób na zmobilizowanie dodatkowych funduszy prywatnych oraz jako sposób na przyspieszenie procesu inwestycyjnego, szczególnie w krajach, w których brak jest zewnętrznych źródeł dochodów, przez co bardziej otwartych na prywatny kapitał zagraniczny (Hammami *et al.*, 2006). Jednakże literatu-

ra tematu podkreśla także, że atrakcyjność PPP powinna być analizowana pod względem sprawności realizacji projektów, a nie jako narzędzie pozwalające obejść krajowe i międzynarodowe zasady budżetowe. W rzeczy samej PPP stanowi pokusę do zatuszowywania problemów fiskalnych i realizacji projektów zbyt kosztownych w porównaniu z rezultatami (w porównaniu z tradycyjnymi kontraktami), ponieważ umożliwia pozabilansowe rejestrowanie inwestycji¹⁴. Ogólnie rzecz ujmując, PPP powinno być postrzegane jako możliwość tworzenia przestrzeni fiskalnej poprzez korzyści związane z wydajnością, a nie poprzez usuwanie ich z budżetu.

Od momentu rozpoczęcia procesu transformacji szeroko rozpowszechniona w Polsce była opinia, że projekty PPP będą ważnym sposobem na zapełnienie luki w inwestycjach transportowych. Faktycznie, problem braku wydajnej infrastruktury transportowej oraz jego negatywny wpływ na rozwój gospodarczy Polski rozpoznano już na początku tego okresu. W szczególności oczekiwano, że PPP znacznie przyczyni się do rozbudowy i utrzymania sieci autostrad. Jednak wrażeńie niedoboru prywatnych środków finansowych opóźniło faktyczne działania o kilka lat. Przyjęcie przez rząd Programu budowy autostrad w 1993 r. oraz przyjęcie przez parlament ustawy o płatnych autostradach w październiku 1994 r. umożliwiło stosowanie porozumień licencyjnych na budowę autostrad. W tym samym czasie została powołana Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA), której głównym celem było przygotowywanie inwestycji na ich wczesnym etapie (badania środowiskowe, nabywanie gruntów itp.), organizowanie przetargów i udzielanie koncesji. W połowie lat 90. oczekiwano, że inwestorzy prywatni zbudują lwią część z 2600 km autostrad planowanych do 2010 r., których koszty finansowania, budowy i utrzymania zostaną odzyskane wyłącznie z opłat za przejazd. Jednakże na początku 2008 r. z 699 km autostrad istniejących w Polsce, jedynie 174 km zostało zbudowanych i obecnie utrzymuje się na podstawie takich umów, natomiast 61 km jest modernizowanych i utrzymywanych w sposób niezależny. W ostatnim czasie zgłoszono do przetargu dwa kolejne odcinki o długości 276 km (181 km autostrady A1 oraz 95 km autostrady A2), których budowa ma zostać ukończona do 2011 r. (Ramka 5.1).

Do słabych wyników PPP w Polsce w latach 90. przyczynił się cały szereg błędów, zaniedbań i innych przeszkód, wśród których należy wymienić (Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, 2007):

- Opóźnienia w wyjaśnieniu statusu agencji ABiEA oraz brak doświadczenia urzędników administracyjnych;
- Prognozy niskiego natężenia ruchu oraz niewystarczające gwarancje rządowe dla firm finansujących projekty budowy autostrad, które odstraszyły wielu inwestorów i doprowadziły do dramatycznych ograniczeń zakresu niektórych projektów;
- Spowodowana długoterminową naturą umów PPP tendencja kolejnych rządów do przeprowadzania szczegółowych przeglądów prawnych i finansowych wcześniejszych umów.

W połowie 2003 roku zdecydowano o zmianie systemu prawnego na bardziej korzystny poprzez przygotowanie specjalnej ustawy o PPP. Celem tego działania było pobudzenie inwestycji publicznych z udziałem podmiotów prywatnych w sektorach innych niż drogi oraz umożliwienie redukcji ryzyka przedsięwzięć PPP, które przeważało w dotychczasowych przepisach. Nowa ustawa o PPP została przyjęta w lipcu 2005 r. i uzupełniona przez przepisy wykonawcze (rozporządzenia) wydane rok później. Jednak w ten sposób stworzono bardzo złożoną i sztywną ramę, obejmującą obszerne działania, które powinny wykonać podmioty publiczne w celu oszacowania, czy zapewniony jest odpowiedni stosunek jakości do ceny. W zasadzie zgodnie z obecną ustawą

o PPP nie podpisano żadnych umów, a opinię o nieskuteczności obecnych przepisów podzielają zarówno urzędnicy publiczni, jak i przedstawiciele sektora prywatnego. Dlatego też obecną umowę o PPP należy niezwłocznie uprościć tak, by stała się elementem promującym efektywne projekty PPP w sektorze transportu. Istotne jest także zapewnienie silnej konkurencji na etapie składania ofert oraz jednocześnie zachowanie elastycznych zasad przetargu. W przypadku tego drugiego jedną z możliwości byłoby określenie efektu końcowego do osiągnięcia, zostawiając sektorowi prywatnemu możliwość zgłaszania własnych propozycji odnośnie do wykorzystywanej technologii oraz projektu infrastruktury. Takie rozwiązanie nie tylko zachęca większą ilość operatorów prywatnych do składania ofert, ale też przyczynia się do ustanowienia ram dla składania innowacyjnych i możliwie wydajnych ofert.

Pomimo braku jasnych ram prawnych, zaangażowanie polityczne jest czynnikiem niezmiernie istotnym dla PPP. Mimo że plan Ministerstwa Transportu z lipca 2007 r. przewidywał, że 443 km z 1213 km nowych autostrad można zbudować w ramach programów PPP w okresie 2007–2015, pewne sygnały wskazywały, że projekty PPP nie były głównym priorytetem rozporządzeń rządu w latach 2005–2007, a kilku urzędników wyrażało nawet sceptyczne opinie na temat pomyślnego udziału sektora prywatnego w rozwoju autostrad w Polsce (INECO, 2006). Ujmując sprawę bardziej ogólnie, wydaje się, że zasadniczymi czynnikami udanego rozwoju PPP w Polsce są stworzenie klimatu sprzyjającego prywatnej przedsiębiorczości, zachęcenie władz regionalnych i lokalnych do rozwijania stosunków biznesowych z sektorem prywatnym oraz zerwanie z przekonaniem, że stanowią one możliwość rozwoju korupcji.

Długoterminowość PPP predeterminuje przyszłe pokolenia i rządy. Stąd brak konsensusu wszystkich aktorów sceny politycznej oraz spójności jest jeszcze jedną kwestią, która może zniechęcać prywatnych inwestorów krajowych i międzynarodowych do uczestnictwa w projektach PPP w Polsce, a być może także prowadzić do istotnych kosztów fiskalnych, co pokazał spór na temat budowy odcinka planowanej autostrady A1.

Ponieważ fundusze UE nie wystarczą do zapełnienia całej luki w środkach stałych infrastruktury transportowej, planuje się finansowanie wielu inwestycji wyłącznie ze środków publicznych. Poza okresem planowania budżetu UE w latach 2007–2013 znajdują się znaczące projekty do realizacji w kolejnych latach. Przewidziano już działania inwestycyjne, które wyjdą poza rok 2013 i obejmują plany zbudowania drugiego lotniska centralnego, rozwój szybkich połączeń kolejowych oraz zwiększenie długości dróg o wysokiej nośności do ponad 6000 km do 2020 r. Ponadto w miarę zmniejszania się luki infrastrukturalnej coraz większe kwoty pochłaniać będą rosnące koszty utrzymania. Jednak dość prawdopodobne jest, że po 2015 r. PKB *per capita* osiągnie w Polsce poziom 75% średniej UE, co sprawi, że część regionów nie będzie się dłużej kwalifikować do ubiegania się o fundusze UE. Ponadto biedniejsze regiony w Rumunii i Bułgarii, które ostatnio przystąpiły do Unii Europejskiej, będą prawdopodobnie traktowane jako obszary priorytetowe w kolejnym okresie programowania. W takich warunkach polskie władze będą musiały znaleźć inne sposoby finansowania dalszego rozwoju infrastruktury. Ogólnie rzecz biorąc, tendencje międzynarodowe wskazują, że kluczową rolę w niwelowaniu luki infrastrukturalnej w wielu krajach OECD w przyszłych dekadach odegra zwiększający się dostęp do kapitału i doświadczenia sektora prywatnego (OECD, 2007c). Pod tym względem PPP ułatwia zaangażowanie sektora prywatnego w dostarczanie usług związanych z infrastrukturą publiczną. Ostatnie doniesienia sugerują, że czynniki, takie jak stabilność makroekonomiczna i warunki rynkowe (w tym wielkość rynku i możliwości nabywcze klientów), są czynnikami decydującymi o skuteczności promocji

PPP (Hammami *et al.*, 2006). Z tego względu uwzględnić należy przeszłe problematyczne doświadczenia Polski z PPP (w szczególności brak zainteresowania ze strony sektora prywatnego) we wczesnych etapach procesu transformacji. Czynniki, takie jak kres antyinflacyjny, solidnych perspektyw rozwoju, szybkie nadrobienie poziomu PKB na głowę, członkostwo w Unii Europejskiej oraz możliwość wejścia do Unii Gospodarczo-Walutowej, tworzą o wiele bardziej korzystne ramy do rozwoju PPP. Stąd wydaje się zalecane, aby Polska kontynuowała rozwijanie swojego doświadczenia w tej kwestii poprzez rozważenie możliwości rozwijania projektów PPP w przypadku dochodowych odcinków o wysokiej nośności w najbardziej rozwiniętych regionach kraju, ale również ich zastosowanie do innych rodzajów transportu (kolej, porty lotnicze i morskie).

Prawdą jest, że PPP często są skomplikowanym i wyrafinowanym mechanizmem, który pociąga za sobą wyższe koszty transakcyjne. Jednak jak pokazuje przykład Wielkiej Brytanii, możliwe są oszczędności skali w toku procesu uczenia się przez działanie zarówno dla partnerów publicznych, jak i prywatnych (Tabela 5.2). Takie umowy muszą być rozważane jako dodatkowe opcje polityki, która nie faworyzuje żadnej konkretnej metody realizacji zamówień publicznych. Osiągnięcie lepszego stosunku jakości do ceny powinno być zasadniczym kryterium oraz głównym czynnikiem napędzającym proces decyzyjny. Pod tym względem powołanie instytucji centralnej (jak miało to miejsce w Irlandii lub Wielkiej Brytanii), która odpowiada za nadzór i kontrole jakości analiz kosztów i korzyści, mogłoby zapewnić ważną wartość dodaną w udanym wdrażaniu projektów PPP i rozwoju najlepszych praktyk. Przyniosłoby to również zaletę w postaci przegrupowania wiedzy dotyczącej PPP, którą dysponują obecnie różne ministerstwa i urzędy. Ponieważ nie rejestruje się w trybie natychmiastowym poziomu deficytów i długów PPP i mogą one w przyszłości stworzyć pewne lub warunkowe zobowiązania dla rządu (w zależności od rodzaju umów o podziale ryzyka), taka jednostka mogłaby sprzyjać zwiększeniu przejrzystości finansów publicznych poprzez ilościowe określanie oraz publikowanie skali spodziewanych przyszłych zobowiązań budżetowych (i z tego powodu może być umiejscowiona w ramach Ministerstwa Finansów). W końcu finansowanie publiczne takiej jednostki nie tylko byłoby zgodne ze standardami międzynarodowymi w tej kwestii, ale również stworzyłoby ramy bardziej sprzyjające aktywniejszemu zaangażowaniu administracji publicznej w projekty PPP poprzez zerwanie ze spuścizną oskarżeń o korupcję na styku sektora prywatnego i publicznego. Pod tym względem, mając na uwadze ogólny brak zaufania władz lokalnych do partnerów prywatnych, powołanie takiej jednostki w ramach sektora prywatnego prawdopodobnie nie spełniłoby tych zadań.

Chociaż najnowsze dostępne plany krajowe nie przewidują takiej możliwości, władze mogą jednakże rozważyć szansę na połączenie dotacji z UE i funduszy prywatnych w ramach PPP w przypadku kluczowych projektów infrastrukturalnych. Taka opcja została wykorzystana z dużym powodzeniem w wielu krajach UE, na przykład w Portugalii (most Vasco da Gamy) lub w Grecji (lotnisko w Atenach) i może stanowić cenny sposób na zwiększenie absorpcji funduszy unijnych. Zaprojektowano wiele różnych modeli łączenia dotacji unijnych i PPP, których zaletą jest zwiększenie opłacalności poprzez utrzymanie opłat dla użytkowników lub jednolitych płatności ze źródeł publicznych na niskim poziomie (Goldsmith, 2008). Jednak do wdrożenia takich projektów niezbędne są zwiększone możliwości sektora publicznego, tym bardziej że zgodnie z najnowszym prawodawstwem UE, która docenia i sprzyja potencjałowi PPP, niektóre przepisy trudno zinterpretować. Pod tym względem polskie władze mogą otrzymać wsparcie poprzez liczne wspólne inicjatywy związane z PPP (JASPERS i JESSICA¹⁵), niedawno rozpoczęte przez wiele międzynarodowych instytucji, w tym Komisję Europejską (DG REGIO) oraz EBI i/lub EBOR.

Opłaty za dostęp do infrastruktury

Polska stoi w obliczu ważnego wyzwania, jakim jest stworzenie skutecznego systemu pobierania opłat drogowych. Program budowy autostrad z 1993 r. oraz przyjęta przez parlament w 1994 r. ustawa o płatnych autostradach umożliwiły pobieranie opłat bezpośrednich za dostęp do infrastruktury drogowej. Obecnie istnieją jedynie trzy odcinki autostrad, na których stosuje się indywidualne systemy pobierania opłat. Są to odcinki: A2 o długości 135,5 km, A4 – 61 km i A1 – 25 km. Opłaty związane są z kosztami budowy i utrzymania autostrad i różnią się w zależności od rozmiarów pojazdu. Wydaje się zatem, że w Polsce istnieje dość spójna podstawa systemu pobierania opłat, mimo to pozostaje jednak kilka kwestii.

Płatne drogi nie cieszą się dużą popularnością wśród użytkowników autostrad. Prawdopodobnie polscy użytkownicy są bardziej przyzwyczajeni do bezpłatnych, wysokiej jakości autostrad w Niemczech i Wielkiej Brytanii niż do ich płatnych odpowiedników we Francji, Włoszech i Hiszpanii. Stosunek Polaków do płatnych autostrad wyjaśnia także okoliczność, że przed okresem przemian państwo zapewniało i finansowało wiele usług i przedsiębiorstw użyteczności publicznej bez konieczności uiszczania opłat bezpośrednich. Wrażenie to potęguje fakt, iż opłacie podlega jedynie 32% sieci autostrad, tj. ok. 220 z 699 km. Można to wyjaśnić doświadczanymi w przeszłości trudnościami ze znalezieniem koncesjonariuszy odpowiedzialnych za wprowadzenie i pobieranie opłat na innych odcinkach autostrad, a leżące u podstaw przyczyny prawdopodobnie nasilił słabnący konsensus polityczny w sprawie płatnych dróg. Przykładowo w 2001 r. nowo powstały rząd przyjął strategię budowy bezpłatnych autostrad, które miały być finansowane z corocznych opłat, jednak parlament nigdy nie przyjął projektu ustawy. Po wyborach parlamentarnych w 2005 r., kolejny rząd niechętnie podchodził do rozbudowy sieci drogowej poprzez budowę płatnych autostrad w systemie koncesyjnym, traktując wysokość pobieranych od użytkowników opłat jako drażliwą kwestię społeczną.

Kolejną istotną przeszkodą dla rozszerzenia w Polsce sieci płatnych dróg jest podzielane przez społeczeństwo wrażenie wysokiego obciążenia podatkowego, zwłaszcza że rozwój dróg miał być finansowany z niektórych już istniejących podatków. Miało to być celem podatku akcyzowego nakładanego na paliwo oraz opłaty za wzrost kosztów paliwa (poza podatkiem VAT). Pierwszy z nich przyniósł wysoki przychód (ok. 3,75 mld euro w 2005 r., co stanowiło 8,3% łącznych przychodów budżetu państwa i 1,5% PKB), z czego jedynie 30% przeznaczono na rozwój dróg, a na rozwój dróg krajowych zaledwie 12%. Wartości te, ustalone w 1997 r., miały stanowić jedynie minimalny przydział przeznaczony na rozwój sektora drogowego, lecz w praktyce wielkość zainwestowanych środków nigdy nie osiągnęła znacząco wyższego poziomu. Zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, 18% całkowitych rocznych dochodów z podatku akcyzowego nałożonego na paliwo powinno się przeznaczać na finansowanie inwestycji w krajową infrastrukturę drogową i kolejową (w proporcji 65% – 35%).

Unikanie przez użytkowników płatnych tras i wybieranie ich bezpłatnych odpowiedników przyspiesza niszczenie ich powierzchni, a także powoduje zwiększenie hałasu, zanieczyszczenia oraz zmniejszenie bezpieczeństwa osób zamieszkujących tereny sąsiadujące z bezpłatnymi drogami. Kwestia ta była szczególnie drażliwa dla kierowców samochodów ciężarowych, które podlegały także opłacie licencyjnej, co oznaczało swego rodzaju podwójne podatkowanie w razie korzystania z płatnej autostrady. Doprowadziło to do zwolnienia ich z opłat od września 2005 r., zaś rząd

zrekompensował koncesjonariuszom utracone w ten sposób dochody, stosując opłaty ukryte. Decyzja ta, choć rozwiązała problem, postawiła jednocześnie pod znakiem zapytania determinację rządu do rozwijania sieci płatnych autostrad. Jednak, za sprawą szybko rosnących kwot przelewów dla koncesjonariuszy (które w 2006 r. stanowiły 73,8% przychodów z opłat licencyjnych, a szacuje się, że w 2009 r. nawet je przewyższą⁶⁾, a także ze względu na konieczność dostosowania się do prawodawstwa unijnego, władze zamierzają znieść ten podatek ryczałtowy w połowie 2008 r. W zamian planują wprowadzić opłaty na samochody ciężarowe o masie powyżej 3,5 tony na autostradach i drogach ekspresowych, w oparciu o zasadę „użytkownik płaci” oraz przypuszczalnie dodatkowy składnik korygujący, aby przyswoić koszty spowodowane przez zatłoczenie.

Rzeczywiście, mimo trudnień związanych z wprowadzeniem płatnych dróg w Polsce, Europejska Konferencja Ministrów Transportu (EKMT, 2003 i 2006) i Komisja Europejska popierają stanowisko, że zrównoważona polityka transportowa powinna opierać się o uczciwy system pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury, w którym użytkownicy zaczynają stopniowo ponosić koszty swojej aktywności na drodze w oparciu o zasady: „użytkownik płaci” oraz „zanieczyszczający płaci”. Opłaty za użytkowanie są istotne również ze względu na przywrócenie równowagi pomiędzy różnymi rodzajami transportu. W wyniku powyższego, od wprowadzenia w 2006 r. poprawki do dyrektywy unijnej o transporcie towarów na autostradach, można stosować opłaty dla użytkowników na drogach, włączając w to sieć transeuropejską oraz drogi w rejonach górskich. Dopuszczane jest zróżnicowanie nakładanych opłat w zależności od kategorii pojazdu pod względem emisji zanieczyszczeń, rozmiarów szkód powodowanych przez niego na drodze, a także miejsca, czasu oraz natężenia ruchu. Powyższy przepis, który do czerwca 2008 r. powinien zostać transponowany do prawa państw członkowskich, stosuje się do samochodów ciężarowych o masie przekraczającej 12 ton, a do 2012 r. obejmie także pojazdy o masie powyżej 3,5 tony (jak wspomniano powyżej, w Polsce zostaną one objęte tym przepisem już w połowie 2008 r.). Mimo że przepis nie dotyczy ruchu samochodów osobowych, jednak może stanowić podstawę do pobierania opłat za uszkodzenia dróg oraz za zanieczyszczenie środowiska. Dodatkowym unijnym wymogiem jest stworzenie w Europie zintegrowanego elektronicznego systemu pobierania każdego rodzaju opłat drogowych w ramach europejskiej sieci dróg. Dlatego też planuje się w Polsce, aby opłaty za pojazdy ważące powyżej 3,5 tony były pobierane w systemie elektronicznym. Biorąc jednak pod uwagę te elementy, polskie władze mogłyby pójść o krok dalej i rozważyć wprowadzenie opłat dla samochodów osobowych nie tylko na wszystkich istniejących i planowanych autostradach, co umożliwiono w 2002 r., ale także na drogach ekspresowych. Korzyścią takiego posunięcia byłoby również osiągnięcie lepszej równowagi pomiędzy transportem drogowym a innymi środkami transportu. Ponadto wdrożenie elektronicznego systemu pobierania opłat dla pojazdów lekkich mogłoby poprawić wydajność i w porównaniu z tradycyjnymi stanowiskami do pobierania opłat przyspieszyłoby ruch na drogach.

Do zwiększenia akceptacji płatnych dróg w Polsce w przyszłości powinno przyczynić się kilka czynników. Dalszy proces nadrabiania zaległości oraz rosnący poziom PKB na mieszkańca powinny zagwarantować bardziej przystępne ceny, a z drugiej strony dzięki wyższej minimalnej wartości czasu – zachęcać do uiszczania opłat. Dalsza rozbudowa sieci autostrad i dróg ekspresowych, zapewniającej bezpieczne i szybkie połączenia między głównymi ośrodkami gospodarczymi, prawdopodobnie rozwiąże problem braku jednolitości obecnego systemu dróg, składającego się z odcinków płatnych i bezpłatnych, zwiększając tym samym popyt na te pierwsze. Co więcej, rosnące zatory na pozostałych drogach powinny rozbudzić popyt na budowę ich płatnych odpo-

wiedników, aby tak się stało, użytkownicy muszą odczuć poprawę jakości na tle bezpłatnych dróg. Pozostaje jednakże pytanie o optymalny poziom opłat. Według szacunków Ministerstwa Transportu maksymalne „akceptowane społecznie” progi wynoszą 0,2 PLN za km (0,056 EUR) dla samochodów osobowych oraz 0,46 PLN za km (0,128 EUR) dla samochodów ciężarowych. Maksymalna planowana przez Ministerstwo stawka dla najcięższych pojazdów wynosi 2,5 PLN za km (0,694 EUR) użytkownika autostrady, a na drogach ekspresowych powinna równać się 80% tej stawki. Niezależnie od ostatecznej stawki opłat dla użytkowników, istotne jest, że odzwierciedlają one kilka elementów, m.in. skalę zaangażowania środków unijnych na rozbudowę sieci dróg, niewielki odsetek podatków przeznaczany na ten cel, a także konieczność kontynuowania inwestycji infrastrukturalnych po roku 2015. Dlatego też kluczowe wydaje się, aby rzeczywista wysokość pobieranych opłat odzwierciedlała co najmniej koszty operacyjne, środowiskowe, utrzymania oraz element opodatkowania Pigou za zatłoczenie, który stanowi skuteczny instrument zarządzania popytem na transport. Jeśli chodzi o odcinki budowane przez partnerów prywatnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jeśli celem rządu jest utrzymanie opłat na niskim poziomie oraz nienarażanie rentowności projektów, dostępne rozwiązania obejmują wydłużenie okresu licencji bądź odkupienie obiektów przez partnerów publicznych przed wygaśnięciem koncesji.

Ramka 5.4. Główne zalecenia dotyczące polityki infrastruktury transportowej

Decyzje inwestycyjne

- Wypracowanie i opublikowanie precyzyjnej i kompletnej ogólnopolskiej strategii dla sektora transportowego, odpowiadającej na perspektywy długoterminowe oraz związki między projektami w oparciu o analizę kosztów i korzyści.
- Próba osiągnięcia lepszej równowagi pomiędzy potrzebą rozbudowy sieci dróg a innymi, bardziej przyjaznymi dla środowiska, środkami transportu (kolej, żegluga bliskiego zasięgu, wodne drogi śródlądowe oraz transport intermodalny) w ramach istniejących możliwości realokacji wszystkich dostępnych środków.
- Usprawnienie prawa dotyczącego partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zwiększenie wysiłków na rzecz jego rozwoju poprzez utworzenie centralnej jednostki publicznej odpowiedzialnej za nadzór i kontrole jakości analiz kosztów i korzyści oraz za określanie przyszłych zobowiązań budżetowych; rozważenie możliwości połączenia funduszy unijnych z prywatnymi w ramach partnerstw publiczno-prywatnych, a także wykorzystanie pomocy w ramach programów JASPERS i JESSICA.
- Usprawnienie koordynacji pomiędzy administracją publiczną a samorządami lokalnymi w kwestii opracowywania planów inwestycyjnych dla portów lotniczych.

Wykorzystanie funduszy unijnych

- Zapewnienie łatwiejszego dostępu do rynku pracy pracownikom pochodzącym z większej ilości krajów niż jedynie tych, znajdujących się za wschodnią granicą.
- Zachowanie czujności względem możliwych zachowań o charakterze zмовы wśród głównych dostawców materiałów budowlanych.

- Zabezpieczenie przyszłych transferów funduszy unijnych przed ryzykiem związanym ze zmianami kursu walutowego złotego wobec euro.
- Uproszczenie ram prawnych dotyczących zamówień publicznych, wydawania pozwoleń na budowę, ocen oddziaływania inwestycji na środowisko oraz badań archeologicznych.
- Przyjęcie wieloletnich systemów budżetowych zajmujących się rosnącymi potrzebami wydatków fiskalnych związanymi ze współfinansowaniem.

Infrastruktura transportowa

Drogi

- Wprowadzanie opłat dla samochodów osobowych użytkujących autostrady; rozważenie możliwości objęcia pojazdów lekkich elektronicznym systemem pobierania opłat.
- Jasne określenie stawek obowiązujących na drogach o dużej nośności, budowanych ze środków unijnych i państwowych, rozważenie wprowadzenia bezpośredniego podatku od natężenia ruchu (*congestion tax*).

Kolej

- Promowanie konkurencyjnych procedur przetargowych oraz rozważenie powołania niezależnych operatorów systemu odpowiedzialnych za planowanie ruchu i połączeń kolejowych w celu zapewnienia regionalnych usług kolejowych.
- Wzmocnienie pozycji UTK jako niezależnego regulatora rynku oraz rozdzielenie głównego, państwowego zarządcy infrastruktury (PKP PLK) od Grupy PKP.

Porty morskie

- Rozważenie stopniowego wycofywania zwolnień podatkowych dla portów oraz przedłużenie terminu płatności podatku VAT.

Lotnictwo

- Wzmocnienie praw własności poprzez prywatyzację państwowego przedsiębiorstwa lotniczego LOT.
- Podział przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze (PPL) na poszczególne podmioty, rozważenie ich prywatyzacji, a także wprowadzenie przejrzystej formuły obliczania limitów cenowych na opłaty za startowanie i lądowanie.

Przypisy

1. W 2007 r. województwa, powiaty i gminy sprawowały pieczęć odpowiednio nad 8%, 34% oraz 53% dróg publicznych.
2. Środki z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności należy wykorzystać do końca okresu dwóch lat od momentu ich przyznania (zasada n+2). Oznacza to, że w okresie programowania 2007–2013 środki unijne należy wydać najpóźniej do końca 2015 r. W przeciwnym wypadku niewykorzystane fundusze muszą zostać zwrócone.
3. Jednakże, jeśli samorządy regionalne nie mogą bądź nie chcą zarządzać częścią firmy, która do nich przechodzi, istnieją dodatkowe plany umożliwiające im sprzedaż udziałów innym władzom lokalnym.
4. Zgodnie z polskimi przepisami, operator może posiadać jednocześnie różne rodzaje licencji.
5. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że operatorzy preferują przejrzyste i przewidywalne taryfy (Australian Bureau of Transport and Regional Economics, 2003).
6. Wykazano, że pomimo wyższych opłat za przewozy towarowe niż pasażerskie, penetracja i konkurencja ze strony prywatnych operatorów jest bardziej wzmożona właśnie w tym pierwszym sektorze.
7. Mimo to zdecydowano, że PKP PLK powinna ostatecznie należeć wyłącznie do państwa.
8. Jedynie warszawski port lotniczy musi dostosować się do projektu rozporządzenia UE o ujednoczonych opłatach lotniskowych, mimo że władze UE nie zamierzają wprowadzić w Europie jakiegokolwiek formy limitów cenowych na opłaty lotniskowe.
9. Sieć drogowa TEN-T obejmuje 4816 km dróg, co stanowi 28,5% dróg krajowych i 1,3% wszystkich dróg w Polsce. Długość sieci kolejowej TEN-T wynosi 5106 km, obejmuje 60% całego transportu kolejowego oraz dotyczy 30% głównych połączeń, a 21,8% całej sieci. Spośród 12 portów lotniczych (1 centralnego i 11 regionalnych), 8 należy do TEN-T.
10. Koncentrowanie się na inwestycjach drogowych stanowi priorytet wykorzystania funduszy unijnych również w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.
11. Ponadto władze UE przyjęły niedawno „pakiet logistyczny”, zgodnie z którym porty morskie powinny stać się głównymi punktami logistycznymi oraz centrami operacji intermodalnych w europejskiej sieci transportowej.
12. Doświadczenie, jakie zdobyła Portugalia podczas organizowania w 2004 r. Mistrzostw Europy w piłce nożnej, pokazuje, że koszty zostały przekroczone w przypadku siedmiu stadionów (w wysokości 230% początkowej wartości), zaś koszty infrastruktury okazały się wyższe o 13,3%. Ponadto znacznie wzrosło zadłużenie miast-gospodarzy Mistrzostw, co w dużym stopniu ograniczyło ich przyszłe możliwości inwestycyjne w innych obszarach. Wybudowane stadiony są wykorzystywane jedynie w 20–35%, co kwestionuje ich rentowność w perspektywie długoterminowej.
13. W kwietniu 2006 r. Komisja Europejska rozpoczęła postępowanie przeciwko Polsce w sprawie naruszenia prawa unijnego. Jednakże ze względu na kontynuowanie prac budowlanych władze UE podjęły w marcu 2007 r. działania prawne przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, co mogło skutkować wyrokiem skazującym oraz sankcjami karnymi.
14. Eurostat sugeruje zaklasyfikowanie aktywów i pasywów partnerstw publiczno-prywatnych jako środki pozarządowe, a zatem wykazywanie ich jako pozycji pozabilansowe dla rządu, o ile spełnione są oba poniższe warunki:
 - ryzyko związane z budową ponosi podmiot prywatny oraz
 - podmiot prywatny ponosi ryzyko podaży lub/i popytu.
15. JASPERS – „Wspólne wsparcie dla projektów w europejskich regionach” (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), JESSICA – „Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich” (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*).
16. Przykładowo jednodniowa opłata licencyjna przynosi Narodowemu Funduszowi Dróg przynosi jedynie 27 zł przychodu, Fundusz natomiast musi przekazać 190 zł rekompensaty koncesjonariuszowi odcinka autostrady A2 za przejazd pojazdu najcięższego typu.

Bibliografia

- Atkinson P., Van den Noord P. (2001), „Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis”, *Economics Department Working Papers*, No. 285, OECD, Paryż.
- Amerykańska Izba Handlowa w Polsce (2007), *Roads to Euro 2012, An Analysis of Poland's Road Infrastructure Current Status and the Development Opportunities*, czerwiec, Warszawa.
- Australian Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE) (2003), *Rail Infrastructure Pricing: Principles and Practice*, Report 109, BTRE, Canberra, ACT, Australia.
- Blanc-Brude F., Goldsmith H., Väililä T. (2007), „Public-private partnerships in Europe: An update”, *Economic and Financial Report 2007/03*, Europejski Bank Inwestycyjny, 2007.
- Conway P., Nicoletti, (2006), „Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights”, *Economics Department Working Papers*, No. 530, OECD, Paryż.

- Komisja Europejska (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, marzec.
- Komisja Europejska (2007), *Results of the review of the Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles*, luty.
- Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT) (2002), *Modal Shift. Possible Actions to Strengthen the Role of Inland Waterways*, Paryż.
- Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT) (2003), *Reforming Transport Taxes and Charges*, maj, Paryż.
- Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT) (2005), *Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure, Conclusions and Recommendations*, Paryż.
- Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT) (2006), *A Politician's Guide to Efficient Pricing*, październik, Paryż.
- Gawrychowski M. (2007), "Bruksela akceptuje ostatni polski program", *Gazeta Prawna*, No. 248, 21-23 grudnia.
- Goldsmith H. (2008), "Combining PPP with EU Grants", [w:] G. Schwartz, A. Corbacho, K. Funke (red.), *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, Palgrave/Macmillan (w przygotowaniu).
- Grimsey D., Lewis M. (2007), "Public Private Partnerships and Public Procurement", *Agenda*, Vol. 14, No. 2.
- Hammami M., Ruhashyankiko J.-F., Yehoue E.B. (2006), "Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure", *IMF Working Papers 06/99*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, kwiecień.
- INECO (2006), *Public Private Partnership Options for the Second Generation of Motorway Developments in Poland*.
- Irwin, T.C. (2007), *Government Guarantees. Allocating and Valuating Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Bank Światowy.
- Kozińska K. (2007), "Rząd chce wydać 80 mln zł na kolejną analizę Okęcia bis", *Gazeta Prawna*, No. 46, 6 marca.
- Medda F. (2007), "A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships", *International Journal of Project Management*, Vol. 25, No. 3, kwiecień.
- Ministerstwo Infrastruktury (2005), *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025*, czerwiec, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006a), *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, listopad, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006b), *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, listopad, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu (2007a), *Program Budowy Dróg krajowych na lata 2008–2012*, październik, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu (2007b), *Strategia dla Transportu Kolejowego do Roku 2013*, kwiecień, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu i Budownictwa (2006), *Strategia dla Transportu Kolejowego do Roku 2009*, luty, Warszawa.
- Mironczuk U., Stefańska A., "Budowa dróg może stanąć", *Rzeczpospolita*, 9 maja.
- Mulligan R.F., Lombardo G.A. (2006), "Short Sea Shipping – Alleviating the Environment Impact of Economic Growth", *WMU Journal of Maritime Affairs*, Vol. 5, No. 2.
- Ng A., Loosemore M. (2007), "Risk allocation in the private provision of public infrastructure", *International Journal of Project Management*, Vol. 25, No. 1, styczeń.
- OECD (2007a), *Economic Survey of Mexico*, Paryż.
- OECD (2007b), *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, Paryż.
- OECD (2007c), *Infrastructure to 2030*, Paryż.
- Parlament Europejski (2007), *Report on Fact Finding Mission to Poland "Via Baltica" (Warszawa-Białystok-Augustów)*, czerwiec.
- Rewiński, R. (2006), "LOT – prywatyzacja albo śmierć", *Gazeta Wyborcza*, 6 listopada.
- Sadka E. (2006), "Public-Private Partnerships—A Public Economics Perspective", *IMF Working Paper 06/77*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, marzec.
- Taylor Z., Ciechański A. (2006), "Deregulation in Polish Rail Transport", *Transport Reviews*, Vol. 26, No. 3, maj.

POLSKA

TEMAT WIODĄCY: REFORMA PODATKOWA

Przegląd gospodarczy

Ostatnio wydane przeglądy

Australia, lipiec 2006
Austria, lipiec 2007
Belgia, marzec 2007
Czechy, kwiecień 2008
Dania, luty 2008
Finlandia, maj 2008
Francja, czerwiec 2007
Grecja, maj 2007
Hiszpania, styczeń 2007
Irlandia, kwiecień 2008
Islandia, luty 2008
Japonia, kwiecień 2008
Kanada, czerwiec 2008
Korea, czerwiec 2007
Luksemburg, lipiec 2006
Meksyk, wrzesień 2007
Niderlandy, styczeń 2008
Niemcy, kwiecień 2008
Norwegia, styczeń 2007
Nowa Zelandia, kwiecień 2007
Polska, czerwiec 2008
Portugalia, czerwiec 2008
Słowacja, kwiecień 2008
Stany Zjednoczone, maj 2007
Strefa euro, styczeń 2007
Szwajcaria, listopad 2007
Szwecja, luty 2007
Unia Europejska, wrzesień 2007
Turcja, październik 2006
Węgry, maj 2007
Wielka Brytania, wrzesień 2007
Włochy, czerwiec 2007

Kraje nieczłonkowskie

Ostatnio wydane przeglądy

Brazylia, listopad 2006
Bułgaria, kwiecień 1999
Chile, listopad 2007
Chiny, wrzesień 2005
Federacja Republiki Jugosławii, styczeń 2003
Indie, październik 2007
Kraje Bałtyckie, luty 2000
Chiny, wrzesień 2005
Rosja, listopad 2006
Rumunia, październik 2002
Słowenia, maj 1997
Ukraina, wrzesień 2007