



Poznań, 9 lipca 2014 roku

Sławomir Jankiewicz

Ekspertyza częściowa z obszaru RYNEK PRACY
dotycząca:
przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu
„Założenia projektu budżetu państwa na rok 2015”

Uwagi ogólne

Opracowane przez Radę Ministrów „Założenia projektu budżetu państwa na rok 2015” (dalej Założenia), które stanowią będą wytyczne do tworzonego budżetu na następny rok, powinny uwzględniać przyjęte przez władze państwowe dokumenty mające przyczynić się do rozwoju kraju oraz wytyczne UE. Podejście takie pozwala na realizację strategii i w konsekwencji omijanie barier oraz wykorzystywanie szans. Jednak dotychczas nie można zaobserwować odzwierciedlenia przyjmowanych strategii w budżecie państwa. Ma to negatywny wpływ na gospodarkę (w tym rynek pracy).

Rząd w Założeniach powinien uwzględniać dokumenty UE. Jednym z ważniejszych, determinującym budżet krajowy, powinna być strategia „Europa 2020”. Skupia się ona wokół trzech powiązanych ze sobą priorytetów, ważnych dla rozwoju każdego kraju (w tym Polski):





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

1. Rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji).
2. Rozwój zrównoważony (rozwój gospodarki niskoemisyjnej, efektywniej korzystającej z zasobów oraz bardziej przyjaznej środowisku).
3. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (rozwój gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną).

Ponadto, mając na uwadze długookresowy sukces gospodarczy kraju, Założenia powinny uwzględniać rozwiązania zmierzające do sprostania wyzwaniom, które związane są przede wszystkim z:

- pokryzysowymi barierami rozwoju generowanymi przez problem wysokiego zadłużenia i deficytu, co może być pogłębiane globalnymi napięciami walutowymi i powstaniem nowych barier w światowym handlu,
- koniecznością zmodernizowania i zwiększenia innowacyjności gospodarki by nie być dalej krajem o peryferyjnym charakterze w globalnym układzie sił.

Minimum, jakiego należałoby oczekiwać od Rządu to realizowanie przyjętych dokumentów dotyczących rozwoju kraju (tj.: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej).

Analiza dokumentów pokazuje, że do 2030 roku najważniejszym celem ma być systematyczne polepszanie jakości życia obywateli i przeciwdziałanie zmianom na rynku pracy związanym z niżem demograficznym. Planowane jest podjęcie działań powodujących utrzymanie obecnej liczby pracujących by tendencja ta nie miała negatywnych konsekwencji dla gospodarki. Dotyczyły one będą aktywizacji w ramach Aktywnej Polityki Rynku Pracy skorelowanej z Aktywną Polityką Społeczną (wg zasady welfare to work) wobec osób, które wypadły z rynku pracy i są trwale nieaktywne. Rząd zakłada, że pozwoli to m.in. na:

- zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat z 60% w roku 2010 do 71% w 2030 roku oraz wydłużenie aktywności zawodowej i przesunięcie wieku wyjścia z rynku pracy, który dzisiaj jest na poziomie ok. 58,5 lat (w Polsce tylko 34% populacji w wieku 55-64 lata pracuje, a w krajach UE ten wskaźnik wynosi 45%);
- zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę oraz zwiększenie do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym w wieku 30-34 lat, co pozwoli zatrzymać zjawisko NEET's (Neither in Employment nor in Education and Training),





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

czyli ilość młodych osób niepracujących i nieuczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (wskaźnik NEET dla grupy wiekowej 20-24 lata wynosi w Polsce ponad 18%);

- wzrost udziału osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu, co pozwoli zwiększyć wskaźnik zatrudnienia z obecnych 17% do 34% (dzisiejsza średnia europejska) w roku 2030;
- usamodzielnienie ekonomiczne większej ilości rodzin (np. obecnie 37% strumieni dochodowych do rodzin wiejskich pochodzi z transferów społecznych) i obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem, deprivacją materialną i żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy.

Polskę ma charakteryzować stabilny i wysoki wzrost gospodarczy. W porównaniu z przeciętnym tempem wzrostu w okresie 20 lat transformacji (ok. 4,2% rocznie) celem minimum jest osiągnięcie średniorocznego poziomu ok. 3,5% do 2030 roku. Dla stworzenia efektywnej bazy długookresowego rozwoju, by gospodarka Polski pod kątem tworzenia PKB przypominała obecnie rozwinięte kraje UE, w następnej dekadzie (lata 2020-2030) PKB powinien rosnąć ok. 5,0-5,5%. Pozwoli to na poprawę jakości życia Polaków rozumianą jako wzrost PKB na mieszkańca (z poziomu 45% najzamożniejszego kraju w UE do ponad 75%).

Jednak dotychczas nie podjęto działań mających doprowadzić do realizacji przyjętych deklaracji. Jeżeli mamy je zrealizować to należy określić ścieżkę dojścia do zakładanych parametrów (z horyzontem do 2030 roku). Powyższe cele i zamierzenia, by wejść w fazę realizacji, powinny mieć odzwierciedlenie w najważniejszym dokumencie finansowym, jakim jest budżet państwa. Brakuje tego niestety w Założeniach. Powstaje więc pytanie:

- Czy Rząd chce ich realizacji?
- Jeżeli realizacja ich jest tak ważna dla rozwoju, co stanie się z gospodarką, gdy nie zostaną zrealizowane? Wymaga to od społeczeństwa (w tym stron dialogu społecznego) domagania się ich realizacji dla dobra kraju.

Jeżeli zakładane cele zostaną osiągnięte na pewno wzrośnie orientacja na zaspakajanie potrzeb konsumpcyjnych (szczególnie technicznych) wynikająca z socjalizacji do kultury różnorodności i dobrobytu. Wpłynie to na zdynamizowanie rynku, pobudzi konsumpcję, a finalnie i wzrost gospodarczy. Jednym z najsilniejszych czynników rozwojowych mają być procesy cyfryzacji, połączone z innowacyjnością w wykorzystaniu tych technologii (zgodnie z zdefiniowanymi przez D. Tapscott'a i A. Williams'a regułami: współpracy, otwartości,





dzielenia się, integracji oraz współzależności) – co też jest akcentowane przez administrację publiczną. Realizacja tego scenariusza rozwoju wymagać będzie zwiększenia podaży energii elektrycznej, ponieważ nowoczesna gospodarka, mimo stałych postępów w energooszczędności, uzależniona jest od ciągłego wzrostu dostaw energii elektrycznej (prognozuje się zwiększenie popytu o ponad 58TWh - przy wariancie minimum- i to po uwzględnieniu wzrostu efektywności energetycznej). W przypadku, gdy branża energetyczna jej nie dostarczy nie będzie on możliwy. Zasadniczą kwestią jest takie prowadzenie polityki przez państwo, by inwestycje w sektorze energetycznym pozwalały na wzrost podaży energii elektrycznej dostosowanej do potrzeb.

Obecny stan energetyki stanowi przeszkodę w dynamicznym rozwoju gospodarczym. Wiele obszarów oddalonych od elektrowni doświadcza okresowych braków w dostawie energii elektrycznej, co efektywnie wyłącza je z nowoczesnej gospodarki. Konieczna jest rozbudowa mocy wytwórczych. Jako członek Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przyjęcia bardziej ekologicznych rozwiązań opartych na energii odnawialnej. Ze względu na unijne regulacje oraz względy strategiczne Polska musi wdrażać „mix energetyczny”, czyli rozwiązanie polegające na zmniejszeniu zużycia dominujących źródeł na rzecz rozproszenia przestrzennego i dywersyfikacji źródeł energii pierwotnej. Do 2020 udział energetyki odnawialnej ma wzrosnąć do 15%, a w 2030 ma wynosić 20%. Zobowiązania te stanowią dla Polski wyzwanie, ale jednocześnie szansę na przeprowadzenie gruntownej modernizacji energetyki, w wyniku której zmniejszy się jej oddziaływanie na środowisko i poprawi efektywność wykorzystania dostępnych zasobów paliw kopalnych. Mamy jednak trudności z osiągnięciem poprawy efektywności (w tym kosztowej) i innowacyjności polskiej energetyki oraz z zapewnieniem stabilnego otoczenia inwestycyjnego i regulacyjnego. Brak jest koncepcji, jak w pełni zrealizować unijne plany dotyczące wdrożenia wewnętrznego rynku energii do 2015 roku. Nie ma spójnej wizji sektora i niedostrzegane są współzależności (a niekiedy sprzeczności) podejmowanych działań (np. subsydiowanie odnawialnych źródeł energii stoi w sprzeczności z "rozwojem konkurencyjnych rynków", ponieważ inwestycje te konkurują na tym samym rynku z instalacjami komercyjnymi, funkcjonującymi bez analogicznego wsparcia). Zwiększenie sprawności wytwarzania energii elektrycznej, poprzez budowę wysokosprawnych jednostek wytwórczych, też idzie niezgodnie z planem. Założenie dwukrotnego wzrostu do roku 2020 produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji, w porównaniu do produkcji w 2006 roku nie jest już możliwe





do osiągnięcia. Polski program energetyki jądrowej natrafił na bariery, które powodują znaczne wydłużenie czasu potrzebnego na uruchomienie pierwszego bloku (prawdopodobnie nastąpi to dopiero po roku 2030). Ponadto, energia uzyskiwana z tego źródła w dłuższym okresie może być droższa niż ze źródeł konwencjonalnych. Upolitycznienie spółek energetycznych, w których udziały większościowe ma Skarb Państwa, brak stabilności przepisów i brak zdecydowania w zakresie priorytetów powodują, że branża energetyczna nie była skłonna do podejmowania inwestycji, które miałyby zwiększyć jej potencjał wytwórczy. Tworzy to trudną sytuację w zakresie podaży energii elektrycznej, ponieważ do 2030 roku zostaną wyłączone z eksploatacji jednostki o łącznej mocy ponad 16.000 MW. Braki energii elektrycznej mogą być główną przeszkodą w rozwoju kraju. Z uwagi na ich aktualność, ważność dla rozwoju i konieczność podejmowania decyzji powinny być uwzględnione w Założeniach.

Kolejny ważny dla długoterminowego rozwoju gospodarczego kraju dokument to Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, który ma za zadanie zapewnić korzyści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe płynące z działań zmniejszających emisje zanieczyszczeń, osiąganych m.in. poprzez wzrost innowacyjności i wdrożenie nowych technologii, zmniejszenie energochłonności, a w konsekwencji sprzyjających wzrostowi konkurencyjności gospodarki. Celem głównym jest rozwój gospodarki niskoemisyjnej przy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju kraju. Podstawowe cele szczegółowe to:

- rozwój niskoemisyjnych źródeł energii,
- poprawa efektywności energetycznej,
- poprawa efektywności gospodarowania surowcami i materiałami,
- rozwój i wykorzystanie technologii niskoemisyjnych,
- zapobieganie powstawaniu oraz poprawa efektywności gospodarowania odpadami,
- promocja nowych wzorców konsumpcji.

Zidentyfikowano i opisano dotychczas 300 obszarów z różnych dziedzin gospodarki, które pozwolą te cele zrealizować. Duży nacisk położony został na mikrokogenerację, inteligentne sieci energetyczne i odnawialne źródła energii elektrycznej oraz zarządzanie odpadami (tak domowymi, jak i przemysłowymi).

Jego realizacja będzie miała wpływ na wzrost gospodarczy oraz na podaż pracy. Przy czym w znacznej większości miejsca pracy będą tworzone w małych i średnich przedsiębiorstwach. Zwane potocznie „zielone miejsca pracy” stanowią, więc przyszłość dla





Polski pozwolił bowiem zwiększyć zatrudnienie i to dobrze płatne, zwiększyć ochronę środowiska. J. Neterowicz (radca ambasady Szwecji) uważa, że proekologiczne inwestycje mogą pozwolić na utworzenie w Polsce nawet 1,2 mln nowych miejsc pracy. Scenariusz taki został zrealizowany m.in. w Szwecji, która jest czterokrotnie mniej liczna niż Polska, a sektorze zagospodarowania odpadów i tworzenia alternatywnych paliw powstało 300 tys. nowych miejsc pracy.

Pozytywny scenariusz rozwoju gospodarki niskoemisyjnej (w tym zatrudnienia) wymaga stabilnych ram prawnych i wdrożenia mechanizmów bodźcowych dla nowych inwestycji niskoemisyjnych. Muszą one być tak skonstruowane, by wyrównać szanse nowoczesnych technologii w konkurencji ze starymi, które niejednokrotnie są uprzywilejowane (np. mają przydział darmowych uprawnień do emisji Co₂). Konieczna jest też zdecydowana poprawa koordynacji działań poszczególnych resortów, która pozwoli inwestorom wykorzystać efekt synergii w postaci jednoczesnej realizacji celów wynikających zarówno z pakietu klimatycznego (redukcja emisji Co₂), jak i przepisów dotyczących ochrony środowiska (redukcja emisji So₂ i Nox, pyłów). Zmodyfikować trzeba przepisy regulujące funkcjonowanie energetyki odnawialnej tak, aby zapewniony był dopływ środków do systemu wsparcia i przewidywalne warunki inwestowania.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na deficyt kompetencji w zakresie kadr dla nowoczesnej gospodarki, w tym również dla gospodarki niskoemisyjnej. Znajduje to odzwierciedlenie w licznych raportach, dyskusjach i badaniach podejmowanych zarówno przez agendy rządowe (Polska 2030 – wyzwania rozwojowe. Raport Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów), gremia naukowe (Narodowy Program Foresight Polska 2020), jak również środowiska biznesowe i organizacje pracodawców (m.in. projekt Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców, realizowany przez Radę Rynku Pracy PKPP Lewiatan). Wykorzystanie szansy, jaką może stać się dla rynku pracy rozwój gospodarki niskoemisyjnej wymaga, więc odpowiedniej polityki edukacyjnej.

Wszystkie te zagadnienia, jako ważne dla długookresowego rozwoju kraju oraz polepszenia jakości życia społeczeństwa powinny mieć odzwierciedlenie w Założeniach i dalej w budżecie państwa.

Podsumowując powyżej zaprezentowane syntetycznie uwagi ogólne można stwierdzić, że w Założeniach nie „widać” realizacji bardzo ważnych dla rozwoju gospodarki polskiej, a uwidoczniionych w wielu dokumentach i zaprezentowanych powyżej celach.





Przekłada się również na brak odpowiednich środków na finansowanie najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego. Dotyczy to też, tych elementów, które związane są z rynkiem pracy. Tym samym nie są realizowane deklaracje złożone przez Premiera w exposé, że solidarna polityka społeczna będzie realizowana w oparciu o długoterminową strategię. „Będzie ona wyprzedzać możliwe zdarzenia i procesy społeczne. Będzie aktywna i sama będzie także aktywizowała ludzi, całe społeczeństwo”. Pieniądze publiczne będą inwestowane w „wydatki o charakterze rozwojowym, a więc promujących właśnie przedsiębiorczość i innowacyjność. Gospodarka wiedzy, czy społeczeństwo wiedzy to naprawdę może i musi stać się w Europie także polską specjalnością”. Zmianie ulegnie rynek pracy. Zmniejszać się będzie ilość miejsc, gdzie potrzebna jest tania siła robocza (a więc niewielkie kwalifikacje i niskie wynagrodzenie) na rzecz wymagających rozwiniętych umiejętności (ale za to wysoko płatnych).

Nie realizowanie strategii wpływa też na brak kompleksowości prowadzonych działań i oznacza to nieumiejętność komponowania narzędzi tworzących m.in. politykę zatrudnienia w taki sposób, by uwzględniać wszystkie aspekty: począwszy od systemu edukacyjnego, który powinien przygotowywać zawodowo przyszłych pracowników zgodnie z potrzebami rynku pracy i pozwolić na zmianę kwalifikacji w ciągu trwania kariery zawodowej, a kończąc na wprowadzanych rozwiązaniach podatkowych i prawa pracy. Działania mają charakter krótkookresowy i daleki od optymalizacji.

Potwierdzeniem nieprawidłowości w doborze instrumentów oraz wielkości środków przeznaczanych np. w ramach działań na rynku pracy, co już zostało uwidocznione w raporcie „Charakterystyka rynku pracy w Polsce. Lata 2010 – 2013” dostarczają m.in. wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Przykładowo instytucja ta w 2013 roku, po kontroli obejmującej lata 2010 – 2012 programu „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia powyżej 50-tego roku życia”, stwierdziła: „Środki finansowe, przeznaczone w badanym okresie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu osób 50+, czyli grupy uznawanej za pozostającą w szczególnej sytuacji na rynku pracy, były procentowo niższe, w relacji do odsetka bezrobotnych w tej grupie. W 2011 roku dla 21,6% bezrobotnych (czyli osób 50+) przeznaczono 7,5% całej kwoty na aktywizację zawodową, a w 2012 roku 22,8% bezrobotnych mogło liczyć na 9,7% środków”. Zdaniem NIK, uczestnictwo osób z grupy wiekowej 50+ głównie „w nisko kosztowych formach aktywizacji, obniżało szansę znalezienia stałego zatrudnienia.... Nie prowadzono analiz celowości (istotności) form





aktywizacji, na które przeznaczone są coroczne środki Funduszu Pracy, co mogłoby przyczynić się do bardziej efektywnej aktywizacji bezrobotnych w grupie 50+”.

Determinowanie polityki budżetowej bieżącymi sprawami powoduje, że nie tworzy się systemu, który wykorzystując instrumenty pozwalające na stworzenie dodatniej pętli sprzężenia zwrotnego (powszechnie tzw. „koła zamachowe”) doprowadził do wykorzystania posiadanych zasobów w sposób optymalny. Zwiększyłyby to zdecydowanie relacje między nakładem, a efektem (m.in. poprzez wybieranie tylko tych instrumentów, które dają efekt większy niż nakład), co jest szczególnie ważne z uwagi na ograniczoność środków, jakimi dysponuje państwo. Działający system powinien mieć charakter długookresowy oraz pozwolić na wybór najlepszego instrumentu i kanału transmisji pomocy. Podstawą takiego systemu powinno być określenie zbioru czynników sukcesu, które pozwolą wykorzystać szanse i pokonać zagrożenia. Wybierane instrumenty wspierania nie powinny „uzależniać” i mieć charakter przejściowy.

Osiągnięcie optymalizacji działania systemu wymaga rozbudowy procedur i praktyki konsultacji społecznych oraz takich mechanizmów, jak: „wysłuchanie publiczne”. W Polsce rząd przeprowadza liczne konsultacje, jednak są one pozorne. Partnerzy społeczni do współpracy zapraszani są na późnych etapach przygotowania dokumentów, nawet, gdy one ich dotyczą. Zostawia się im przy tym mało czasu na wypracowanie stanowiska (przykładowo tydzień w przypadku budżetu państwa). Prezentując propozycje rząd świadomie próbuje oszukać partnerów zamiast z nimi współpracować i to już od samego początku prac nad programami. Przygotowując współpracę z jednostkami szeroko rozumianego otoczenia administracji należy zwrócić uwagę na asymetrię wiedzy pomiędzy administracją centralną, a partnerami społecznymi.

Sukces programów rządowych uzależniony jest w znacznym stopniu od instytucji wdrażających. Obecna struktura instytucjonalna jest złożona i nie pozwala na jasne przypisywanie zadań oraz odpowiedzialności. Zdarza się, że instytucja odpowiadająca za politykę, ma ograniczone możliwości wpływania na działalność innej, która zajmuje się jej wdrażaniem.

Przykładowo na rynku pracy w przypadku osób niepełnosprawnych instytucje odpowiedzialne na szczeblu wojewódzkim są oddzielone od urzędów pracy. W konsekwencji ich priorytety nie skupiają się na integracji zawodowej osób niepełnosprawnych. Ponadto, publiczne służby pośrednictwa pracy, szczególnie na poziomie województwa, mają





ograniczony dostęp do funduszy PFRON pozwalających na finansowanie aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza tych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dochodzi do tego brak koordynacji między władzami centralnymi i lokalnymi. Prowadzi to do ograniczenia rezultatów działań. Brak jest także wyznaczenia ilościowych celów wdrażanej polityki, co pozwoliłoby na śledzenie uzyskiwanych wyników. Wszystko to należy zmienić, jeżeli chcemy zwiększyć efektywność pomocy na rynku pracy i powinno mieć odzwierciedlenie w Założeniach i budżecie.

Polityka przeciwdziałaniu bezrobociu i podnoszeniu jakości życia społeczeństwa powinna uwzględnić szczególnie edukację. Inwestowanie w edukację jest konieczne dla tworzenia potencjału wzrostu gospodarczego wobec zmian demograficznych i technologicznych kształtujących współczesny rynek pracy. Czynnikiem pracy jest jednym z podstawowych zasobów, a jego poziom zależy od jakości edukacji. Pozwala bowiem ona na stworzenie gospodarki opartej na wiedzy. Efektywne wykorzystywanie wiedzy przejawia się m.in. w lepszej współpracy między rządem, sektorem prywatnym oraz społeczeństwem, co prowadzi do wzrostu konkurencyjności narodu i w znaczący sposób sprzyja rozwojowi gospodarczemu i społecznemu.

Edukacja pozwoli na przygotowanie społeczeństwa na wyzwania, jakie niesie ze sobą "rewolucja informacyjna". Oznacza to, że Polska pragnąc uczestniczyć w globalizacji ze skutkiem pozytywnym musi rozpocząć budowę "gospodarki opartej na wiedzy". Trwały sukces gospodarczy poszczególnych krajów może być, więc osiągnięty tylko w momencie stworzenia gospodarki opartej na wiedzy. Kraje, które w praktyce stworzą taką gospodarkę odniosą sukces i będą osiągać przewagę konkurencyjną nad innymi.

Kluczem do sukcesu jest doskonale wykwalifikowana siła robocza. Bez tego istotnego czynnika nie da się stworzyć bazy dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, nie wspominając nawet o tworzeniu systemów innowacji, czy to na poziomie regionalnym, czy krajowym. Jest to zatem jedno z podstawowych wyzwań, jakie stoi przed Europą jako kontynentem i Polską jako jej stałym składnikiem. Jednak tego zagadnienia nie ma w Założeniach.

W Założeniach brakuje informacji (choćby na poziomie ogólnym) dotyczących instrumentów, narzędzi i kosztów ratowania polskiego górnictwa. Problemy organizacyjno-finansowe tego sektora będą miały znaczne konsekwencje dla budżetu państwa w 2015 roku i latach następnych (można je liczyć w mld zł). Niezrozumiałe jest, więc pominięcie tak ważnej





kwestii w Założeniach. Szczególnie, że Premier deklarował pomoc w oddłużaniu sektora i przywróceniu mu rentowności.

Negatywnym elementem Założeń, budżetu państwa oraz innych dokumentów o znaczeniu strategicznym dla kraju jest brak uwzględniania przy ich opracowywaniu społeczeństwa, co przeczy deklaracjom Rządu (np. stworzonemu w 2011 roku w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej programowi Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, który zawiera przegląd obszarów podejmowanych między wyróżnionymi podmiotami, dostarcza minimalnych oczekiwań, jakie muszą być spełnione, aby mówić o współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, a także opisuje standardy, jakimi powinny kierować się współpracujące ze sobą podmioty) i wytycznym UE. W procesie tworzenia „zepchnięto” partnerów społecznych do roli obserwatorów procesów i tylko formalnych konsultantów w dialogu społecznym. Rząd nie starał się uczynić ich aktywnymi uczestnikami tworzonych i realizowanych programów. Nie był zainteresowany zawarciem paktu, który miałby charakter umowy społecznej oraz pozwoliłoby w sposób pakietowy i kompleksowy poradzić sobie z wyzwaniami (szczególnie na rynku pracy) budując jednocześnie kompromis (godząc interesy) między reprezentacjami związkowymi, administracją, samorządem i pracodawcami.

Nie możemy, więc się dziwić, że bardzo duża grupa Polaków uważa, że nie ma żadnej możliwości wpływu na bieg spraw publicznych na poziomie krajowym (79%) i lokalnym (56%), co pokazały badania zrealizowane przez CBOS, pt.: Poczucie wpływu na sprawy publiczne. W świadomości Polaków instytucje Unii Europejskiej mają większy wpływ na rozwój regionu aniżeli instytucje rządowe i regionalne.

Znalezienie możliwości współpracy pomiędzy władzą a obywatelami, określenie ich standardów oraz zadbanie o jakość wypracowanych rozwiązań stanowi ważne zagadnienie dla władz. Wyzwaniem współczesności jest, bowiem podejmowanie skutecznych działań służących osiągnięciu zamierzonych celów rozwoju gospodarczego przy zdefiniowaniu wartości i relacji z interesariuszami oraz efektywnym wykorzystaniu zasobów. Należy budować spójny system współpracy, oparty na ustalonych zasadach, przemysłanych formach i narzędziach. Istotne jest, aby był on systematycznie monitorowany i udoskonalany – wycinkowe stosowanie różnych narzędzi nie zapewnia sprawnej współpracy obu stron. Warto dobierać i stosować narzędzia oraz wzorce działania, które pozwolą na efektywne rozwiązywanie problemów i wykorzystywanie szans rozwoju społeczności. Pozwoli to na





partycypację społeczeństwa w tworzeniu polityki społecznej i realizacji zadań publicznych. Wsparcie kultury współpracy wymaga zapewnienia możliwości dialogu, który pozwoli na przekazywanie przekonań, wartości i norm, a co za tym idzie – poznanie kultur organizacyjnych i praktyk różnych podmiotów.

Biorąc pod uwagę znaczenie aktywności organizacji pozarządowych w celu rozwiązania problemów społecznych należy dążyć do rozpoczęcia współpracy na poziomie administracja rządowa – strona społeczna. Punktem wyjścia do dialogu powinien być rynek pracy. Należy podjąć z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, przy współudziale ośrodka naukowego, rozmowy na temat stworzenia i realizacji projektu, którego celem będzie zwiększenie zakresu i poprawa jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Uwagi szczegółowe

Brak udziału strony społecznej i bardzo duża ogólność prezentowanych danych w powoduje trudności w merytorycznej ocenie „Założeń projektu budżetu państwa na rok 2015”. Biorąc pod uwagę uwarunkowania historyczne (m.in. świadome oszukiwanie społeczeństwa w zakresie sytuacji makroekonomicznej i gospodarczej Polski, z czym mieliśmy do czynienia w przypadku konstrukcji budżetu w okresie poprzednim) można domniemać, że mogą one nie wynikać z merytorycznych wyliczeń, a politycznej kalkulacji. Szczególnie, że 2015 rok jest tzw. rokiem wyborczym. Prawdziwość tego potwierdzać może zaprezentowane już we wstępie Założeń stwierdzenie, że „rząd pozostaje zdeterminowany, by dalej ograniczać nierównowagę finansów publicznych w celu stworzenia bezpiecznych i trwałych fundamentów dla rozwoju kraju”. W rzeczywistości nic nie robi by ograniczyć tzw. szarą strefę w budżecie oraz w gospodarce, a przecież wiele z możliwych do podjęcia działań nie wymaga dodatkowych środków i tym samym nie ma negatywnego wpływu na deficyt budżetowy. Cały czas, w różnej formie, zwiększa zadłużenie finansów publicznych. Brakuje zdecydowanych działań i pokazania ścieżki dojścia do oczekiwanego poziomu szarej strefy w Polsce.



Nie ma uwidocznionych w Założeniach działań, które zlikwidują "uciekanie" w szarą strefę. Jednym z zasadniczych jest system podatkowy. Wynika to z tego, że Polska płaci relatywnie wyższe podatki niż inne kraje UE. Wystarczy przytoczyć dane zaprezentowane w raporcie „Charakterystyka rynku pracy w Polsce. Lata 2010 – 2013”, z których wynika, że od płacy minimalnej (1680 zł brutto) w kraju płacimy z tytułu PIT i składek ZUS ok. 443 zł, czyli 26,4 % pensji, gdy np. w W. Brytanii przy pensji minimalnej 5220 zł, opłaty wynoszą 440 zł, czyli 8,4 %, we Francji, która charakteryzuje się wysokimi podatkami, z płacy minimalnej (5977 zł) koszt ww. podatków wynosi 1374 zł (tj. 23%), w Hiszpanii państwo zabiera z pensji minimalnej (3172 zł) 18,1 %, a na Słowacji - 19,8 %. Mniejsze podatki niż my płacą także Czesi i Litwini.

Nie wystarczy tylko, co napisano w Założeniach, że „W 2015 roku nie planuje się wprowadzenia zasadniczych zmian w systemie podatkowym, co sprawi, że system będzie bardziej stabilny i przewidywalny dla podatników” i w konsekwencji obniżeniu ulegnie szara strefa. W Polsce problemem nie jest tylko systematycznie zwiększająca się ilość zmian w systemie podatkowy. Problemem jest duża ilość nowych przepisów prawa, które pośrednio wpływają na kwestie rozliczeń z urzędami skarbowymi (a stabilizacji tego typu przepisów Założenia nie przewidują). Drugim poważnym problemem (też nieujęty w Założeniach) jest częsta zmiana interpretacji podatkowych, które obowiązują z mocą wsteczną. Dochodzą do tego nieproporcjonalnie duże obciążenia administracyjne, które wynikają z przepisów tworzonych przez władze publiczne na wszystkich szczeblach, co stanowi jedną z najważniejszych barier funkcjonowania firm w Polsce (szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, których jest ok. 99,8%). Irracjonalne procedury administracyjne, często zmieniane i sprzeczne ze sobą przepisy prawa, brak ich jednoznacznej interpretacji oraz niskie kompetencje urzędników są dla przedsiębiorstw bardzo uciążliwe i kosztowne (szczególnie w przeliczeniu na jednego pracownika). Przy czym należy zwrócić uwagę, że koszty regulacyjne obciążają przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa, co wynika m.in. z tego, że:

- z uwagi na dużą ilość i częstą zmianę przepisów prawnych, koszty są stałe i nie zmieniają się wraz z wielkością firmy,
- duże przedsiębiorstwa zatrudniają specjalistów, którzy potrafią poradzić sobie z obowiązkami regulacyjnymi skuteczniej,
- wielkie firmy posiadają dobrze rozwinięte systemy informatyczne, które podnoszą sprawność także w odniesieniu do obowiązków administracyjnych,





- małe przedsiębiorstwa nie posiadają rozbudowanego zaplecza administracyjnego, dlatego właściciel przeważnie sam zajmuje się wypełnianiem regulacyjnych zobowiązań, co zmusza go do poświęcania czasu na realizację tych zadań, zamiast na zarządzanie, które wpływa na sukces firmy.

Podobnie negatywnie należy ocenić ogólne stwierdzenie, że „na poziom dochodów budżetu państwa w kolejnych latach wpływ będą miały również podejmowane działania służące zwiększeniu stopnia przestrzegania przepisów podatkowych oraz mających na celu poprawę efektywności administracji podatkowej.” Powstaje pytanie w jaki sposób i jakie działania zostaną podjęte? Tego Założenia nie określają. Przecież konieczne działania są już dawno znane (m.in. od 1998 roku, kiedy to L. Balcerowicz ogłosił tzw. Białą Księgę Podatków) i systematycznie powtarzane (m.in. przez PKPP Lewiatan, NSZZ Solidarność i inne organizacje oraz prasę), a jednak dotychczas nie zostały zrealizowane.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, na znaczenie regulacji państwowych dla sprawnego funkcjonowania gospodarki. Wynika to z rozwoju obecnych gospodarek, w których prowadzona działalność w przypadku większości transakcji nie polega na bezpośrednim dostarczaniu towarów i usług, lecz na umowach dotyczących wykonania świadczeń (np. w zakresie pracy, płatności, dostaw towarów) w przyszłości. Nie dokonujemy więc bezpośredniej wymiany, jak to miało miejsce w przypadku wspólnoty pierwotnej. Powoduje to konieczność ustalenia reguł oraz zakresu swobody działalności gospodarczej. J.M. Buchanan (laureat Nagrody Nobla z 1986 roku) stwierdził nawet, że w swoim najszerszym, definicyjnym sensie wspólne działanie jest uchwalaniem i egzekwowaniem prawa, co oznacza, że uzasadnieniem istnienia i oddziaływania rządu jest właśnie ustanowienie i pilnowanie przestrzegania ustalonych reguł.

Wyobraźmy sobie funkcjonowanie gospodarki w przypadku braku regulacji prawnych ze strony państwa. Działalność gospodarcza nie mogłaby się rozwijać. Możliwa byłaby tylko wymiana bezpośrednia, co znacznie utrudniłoby prowadzenie działalności i zdecydowanie obniżyło tempo rozwoju gospodarczego. Stwierdzić możemy więc, że:

- w państwie praworządnym wszelkie działanie gospodarcze musi mieć podstawy prawne;
- podstawowe narzędzia oddziałujące na gospodarkę to normy prawne. Od ich jakości zależy to, czy osiągniemy cele. Jeśli normy będą źle sformułowane, to podmioty nie





wiedzą jak postępować, albo układy gospodarcze zachowują się zupełnie inaczej niż zostało to założone.

Jakość prawa decyduje o efektywności i jakości polityki gospodarczej, stąd też związek między polityką gospodarczą i teorią prawa. Określone normy prawne są niezbędne do sprawnego funkcjonowania rynku. Stwierdzić nawet można, że im bardziej liberalna i zglobalizowana gospodarka danego kraju tym ważniejsze znaczenie regulacji dla odniesienia sukcesu gospodarczego.

Zupełnie inaczej wygląda to w Polsce. W naszym kraju cały czas panuje przekonanie o małej istotności prawa dla rozwoju gospodarki. Profesor W. Wilczyński stwierdza nawet, że nasze prawo toleruje „przestępczość, wykroczenia, wiele zjawisk, których normalna gospodarka rynkowa nie toleruje. Wynika to z tego, że od początku przemian gospodarczych w Polsce prawo uważano za rzecz wtórną. Przyjmując założenie, że najważniejsze jest wprowadzenie gospodarki rynkowej, co pozwoli na samoczynną weryfikację firm działających nieodpowiednio (np. oszukujących kontrahentów, sprzedających złej jakości wyroby) przez rynek. Dlatego też, L. Balcerowicz dokonując przemian gospodarczych w pierwszej kolejności zliberalizował rynek, a dopiero w następnym okresie tworzył prawo. Podobne przekonanie towarzyszyło działaniom następnych rządów. Znaczna większość polityków kieruje się bowiem niskimi pobudkami uzyskania jak największych osobistych korzyści materialnych i podporządkowują temu celowi wszystkie swoje działania. Dlatego mamy w kraju tyle afer, oficjalne popieranie świata przestępczego (przeczytać można było o tym w prasie), trudne do wytłumaczenia, z punktu widzenia ekonomicznego, posunięcia (np. sprzedaż majątku publicznego pośrednikom, którzy odsprzedają go następnie inwestorowi strategicznemu ze znacznym zyskiem).

W efekcie do połowy lat dziewięćdziesiątych funkcjonowało prawo w znacznej części niedostosowane do zasad współczesnej gospodarki rynkowej. Dopiero przecież w 1998 roku zostało wprowadzone prawo o działalności gospodarczej, a odpowiadające gospodarce rynkowej prawo podatkowe do 2013 roku jeszcze nie zostało uchwalone. Powoduje to znaczne problemy dla rozwoju i funkcjonowania gospodarki polskiej (w tym rynku pracy).

Prawdopodobnie załamanie gospodarcze byłoby mniejsze, a w związku z tym koszty społeczne i ekonomiczne transformacji niższe, gdyby nie te błędne decyzje na początku reform. Złe prawo, jego brak lub nie egzekwowanie prowadziło bowiem do problemów z rozwojem przedsiębiorczości. Sprzyjało nieuczciwej konkurencji i oszustwom, a także





powodowało nawet zagrożenie dla zdrowia społeczeństwa. Przykładów w tym zakresie mamy wiele. Już na początku przemian złe regulacje prawne spowodowały, że dopuszczono na rynek krajowy subsydiowane produkty głównie z Unii Europejskiej (np. na dotowane w 40% przez UE mięso) oraz wyroby niskiej jakości. Utrudniając tym samym działalność przedsiębiorcom, którzy z różnych przyczyn nie mogli stosować dumpingu lub też nie godzili się na obniżenie jakości. Dochodziło również często do sytuacji, w której przedsiębiorca krajowy był obciążany wyższą stawką celną za surowce i materiały do dalszej produkcji, niż importer za sprowadzenie gotowego wyrobu. Oznaczało to, że wyrób krajowy był obciążony wyższymi kosztami z tytułu cła niż taki sam produkt importowany.

Wymienione wyżej przypadki dostarczają argumentów na rzecz ingerencji państwa w sferze prawa. Prawo pozwala, bowiem eliminować z gospodarki przedsiębiorstwa, które szkodzą (np. zagrażają zdrowiu społeczeństwa) lub mogą zagrażać bezpieczeństwu kraju. Rynek w tym przypadku sam nie jest w stanie tego uczynić. Dlatego negatywnie należy ocenić brak sprecyzowanych w Założeniach deklaracji poprawy stanu prawa gospodarczego w Polsce.

W zakresie założeń makroekonomicznych należy zwrócić uwagę na kilka kwestii:

- Przyjęte w Założeniu dla UE tempo wzrostu PKB w 2015 roku na poziomie 2,0% wydaje się optymistyczne, mediana prognoz profesjonalnych analityków (jest to 21 ekspertów z różnych organizacji finansowych, analityczno-badawczych itp), które prezentowane są przez NBP, kształtuje się na poziomie 1,5%, przy 2,0% dla wartości najwyższej. Ponieważ najważniejszym naszym odbiorcą towarów (najwięcej eksportujemy) są państwa UE mniejsze niż prognozowane ożywienie w państwach Wspólnot będzie miało negatywny wpływ na sytuację gospodarczą Polski.
- Przyjęte tempo wzrostu PKB w 2015 roku na poziomie 3,8% jest zgodnie z analizami profesjonalnych analityków. Mediana dla 2015 roku wynosi 3,7% przy minimum prognozy 3,1% i maksimum 4,5% oraz 3,6% dla prognozy centralnej. Profesjonalni analitycy przewidują utrzymanie na tym samym poziomie tempa wzrostu gospodarczego w 2016 roku (prognoza centralna – 3,6%, mediana – 3,6%, minimum – 3,0%, maksimum 4,6%), co oznacza, że bez zmian w funkcjonowaniu państwa nie uda się zwiększyć wzrostu PKB powyżej 4,0%. Niestety w Założeniach takie działania się nie pojawiają.





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

- Przyjęte tempo zmian wskaźnika CPI (2,3%) jest realne, jest ona zgodna z prognozą centralną profesjonalnych analityków.
- Zaprezentowana w Założeniach prognoza bezrobocia (12,2%) jest bliska ocenie profesjonalnych analityków (12,5%). Jednak należy zwrócić uwagę, że przyjęty sposób liczenia bezrobocia powoduje z jednej strony wliczanie do bezrobotnych osób, które mają pracę oraz nie ujmowania tych, które jej nie mają -z drugiej strony. W Założeniach powinny być ujęte przynajmniej cztery ważne dla polskiego rynku pracy zagadnienia:
 - osób, które z powodu długookresowego braku pracy obecnie są poza rynkiem pracy (co częściowo pokazuje wskaźnik aktywności zawodowej),
 - pracujących w szarej strefie
 - pracujących zagranicą,
 - bezrobocia ukrytego (które np. w rolnictwie przekracza milion osób).Prezentacja w Założeniach ww. wskaźników pozwoliłaby lepiej ocenić sytuację na krajowym rynku pracy oraz kierunki zmian w kontekście pozytywnych lub negatywnych (np. jeżeli spadek bezrobocia związany jest ze zwiększeniem emigracji zarobkowej nie można go ocenić pozytywnie, tak z punktu widzenia rynku pracy, jak i rozwoju społeczno-gospodarczego, podobnie jest ze wzrostem bezrobocia ukrytego).
- Tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (4,7%) jest zgodne z oczekiwaniami profesjonalnych analityków (jest ono zbieżne z medianą ich wyników). Powinno być jednak wyższe jeżeli chcemy zbudować gospodarkę opartą na wiedzy, co deklaruje Rząd. Wymaga to bowiem zwiększenia udziału specjalistów i zwiększenia dochodów ludności. Ponadto, realizacja zamierzeń prezentowanych w dokumentach strategicznych Rządu (niektóre z nich wymieniono w pierwszej części niniejszego opracowania) wymaga by wzrost płac w 2015 roku był wyższy. Jeżeli, zgodnie z Założeniami chcemy szybko zbliżyć się do poziomu życia krajów wyżej rozwiniętych i przejść z konkurencji cenowej (kosztów pracy) do innowacyjnej, budować gospodarkę opartą o wiedzę oraz zmniejszyć emigrację zarobkową to musimy liczyć się ze znacznym wzrostem płac. W tym zakresie konieczna jest również zmiana sposobu ustalania wzrostu płacy minimalnej. Obecnie jest nim wskaźnik CPI. Jednak nie odzwierciedla on realnego spadku siły nabywczej osób najniżej zarabiających. Wskaźnik ten opracowywany jest bowiem, jako średnia ważona zmian cen wybranego





koszyka dóbr i usług, który odzwierciedla preferencje nabywcze typowego gospodarstwa domowego. Osoby o najniższych dochodach, co pokazują dane GUS, charakteryzuje inna (niż średnia) struktura dokonywanych zakupów. Wskaźnik CPI nie odzwierciedla również zmian w podatkach i paropodatkach dotyczących płacy (a co ma zasadniczy wpływ na dochód rozporządzalny). Sytuacja dochodowa gospodarstw domowych jest czynnikiem wyraźnie różnicującym poziom i strukturę wydatków. Wyraża się to m.in. większym obciążeniem budżetów rodzin najuboższych wydatkami na zaspokojenie podstawowych potrzeb, tj. wydatkami na żywność i napoje bezalkoholowe oraz na stałe opłaty mieszkaniowe (opłaty na rzecz właścicieli, za zaopatrywanie w wodę i inne usługi związane z zamieszkiwaniem oraz nośniki energii)”. Jeżeli zmiana wynagrodzenia minimalnego ma spełniać swoją rolę (utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów osób najniżej zarabiających) należy stworzyć nowy wskaźnik. Powinien być on oparty o koszyk odzwierciedlający rzeczywiste zmiany poziomu kosztów życia osób z najniższymi zarobkami (najuboższych) oraz uwzględniać zmiany w opodatkowaniu pracy (na poziom życia wpływa, bowiem nie zmiana dochodów brutto, ale netto).

Reasumując należy podjąć negocjacje z rządem mające na celu przejście do realizacji deklarowanych przez państwo zamierzeń systematycznego polepszania poziomu życia społeczeństwa, w tym grupy osób najniżej zarabiających. Punktem wyjścia do zmian w podejściu do wynagrodzenia minimalnego, którego zmiany powinny opierać się o wzrost kosztów życia i obciążeń fiskalnych państwa.

- W Założeniach czytamy, że „Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie utrzymywanie się kosztu kapitału na relatywnie niskim poziomie w związku z niskimi stopami procentowymi, a także w efekcie uruchomienia programu Inwestycje Polskie”. Nie jest to stwierdzenie prawdziwe, ponieważ niskie stopy NBP nie muszą przełożyć się na ceny kredytów. Państwo, pragnąc pozyskać środki dla swojej działalności (a dokładniej, chcąc pozyskać coraz większą część oszczędności krajowych), musi oferować coraz bardziej atrakcyjne warunki. Duża podaż obligacji państwowych o relatywnie wysokiej rentowności stanowi dla banków komercyjnych atrakcyjną formę lokowania środków. W takiej sytuacji nie są one zainteresowane zwiększaniem portfela kredytowego za pomocą zmniejszania marży. Ponadto, konieczność ratowania sektora górniczego





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

spowoduje, że banki, które będą uczestniczyć w tym przedsięwzięciu zaangażują znaczne środki i uzyskają wysoką marżę, co też nie będzie sprzyjało obniżaniu cen kredytów. Program Inwestycje Polskie natomiast jeszcze nie działa i trudno obecnie określić, kiedy można będzie spodziewać się jego korzystnego wpływu na gospodarkę.

- Negatywnie należy ocenić zamrożenie na kolejny rok progów podatkowych oraz ustawowych, zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i kwoty zmniejszającej podatek. W praktyce oznacza to, zwiększenie obciążeń podatkowych i obniżanie poziomu życia społeczeństwa, a więc sytuację odwrotną do deklaracji składanych przez Rząd (także w Założeniach).
- Negatywnie również należy ocenić brak koncepcji walki z ubóstwem, które w Polsce przybrało cechy powszechnego.

Prof. nadzw. dr hab. Sławomir Jankiewicz