



RAPORT

# W JAKI SPOSÓB PAŃSTWO MOŻE WSPIERAĆ ROZWÓJ GOSPODARCZY

POD REDAKCJĄ  
MATEUSZA KĘDZIERSKIEGO



Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27  
00-029 Warszawa  
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl  
**www.sobieski.org.pl**

**W JAKI SPOSÓB PAŃSTWO MOŻE WSPIERAĆ ROZWÓJ GOSPODARCZY**

opracowanie redakcyjne: Mateusz Kędziński  
korekta: Katarzyna Górską-Fingas  
skład: Piotr Perzyna

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2015

ISBN 978-83-942126-3-6

Skład: ALC Marketing & Media Projects

**W JAKI SPOSÓB  
PAŃSTWO MOŻE WSPIERAĆ  
ROZWÓJ GOSPODARCZY**

POD REDAKCJĄ  
MATEUSZA KĘDZIERSKIEGO



## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
Mateusz Kędzierski	
<b>Sukcesy i pułapki po 25 latach transformacji</b>	<b>9</b>
Leszek Skiba	
<b>Innowacyjność - jak usunąć bariery jej rozwoju</b>	<b>15</b>
Marek Dietl	
<b>Dialog społeczny: niewykorzystany potencjał</b>	<b>23</b>
Krzysztof Jasiołkowski	
<b>Organizacje pozarządowe - wyzwania rozwojowe</b>	<b>29</b>
Maria Szymborska	
<b>Infrastruktura i organizacja transportu</b>	<b>33</b>
Michał Beim	
<b>Wsparcie ekspansji międzynarodowej polskich firm</b>	<b>43</b>
Antoni Fałkowski	
<b>Polityka rodzinna jako narzędzie łagodzenia negatywnych trendów demograficznych</b>	<b>49</b>
Łukasz Hardt, Michał Kot	
<b>Biogramy autorów</b>	<b>59</b>



## WSTĘP

Przedstawiamy Państwu najnowszy raport Instytutu Sobieskiego *W jaki sposób państwo może wspierać rozwój gospodarczy*. Zebraliśmy w nim teksty ośmiorga autorów – naukowców, ekspertów i praktyków – zajmujących się różnymi dziedzinami: gospodarką, demografią, infrastrukturą czy społeczeństwem obywatelskim. Wszystkie teksty mają jednak wspólny mianownik – stanowią próbę wskazania, jakimi instrumentami państwo może wspierać stabilny i długookresowy rozwój gospodarczy.

Rola państwa w kształtowaniu wzrostu gospodarczego jest niezaprzeczalna. Główne pytania o aktywną rolę państwa we wspieraniu i w utrzymaniu wzrostu dotyczą obszarów działania instytucji państwowych oraz instrumentów, które powinno ono wykorzystywać – bezpośredniej interwencji lub tworzenia warunków na drodze regulacji bądź też deregulacji. Problem optymalnej roli państwa we wspieraniu rozwoju gospodarczego rozpatrujemy w kilku wybranych dziedzinach. Niektóre wydają się oczywiste (innowacje czy infrastruktura), inne mogą stanowić pewne zaskoczenie (choćby dialog społeczny lub polityka demograficzna). Mamy świadomość, że wiele dziedzin istotnych dla rozwoju gospodarczego zostało pominiętych, jednak naszą ambicją nie był raport z kompleksową oceną wszystkich sektorów.

Otwierający analizę tekst Leszka Skiby stanowi próbę podsumowania zmian w polskiej gospodarce w ostatnich dwudziestu pięciu latach oraz zarysowania głównych wyzwań, jakie stoją przed Polską, określanych mianem pułapki średniego dochodu. Autor zakreśla pole dyskusji, wskazując kilka kluczowych problemów do rozwiązania – braki w sferze regulacyjnej, niską innowacyjność polskiej gospodarki względem gospodarek rozwiniętych, budowanie przewagi konkurencyjnej na niskich kosztach pracy. W kolejnych rozdziałach znajduje się rozwinięcie przedstawionych punktów wraz z instrumentami ich rozwiązania. W raporcie staraliśmy się skupić na aspektach wzrostu, które w Polsce są często pomijane lub niedoceniane, dlatego osobny rozdział poświęciliśmy nie tylko infrastrukturze transportowej, ale też sprawom obywatelskim i modelowi rozwoju gospodarczego – temu, co określa się mianem infrastruktury społecznej czy instytucjonalnych ram rozwoju. Dr Marek Dietl analizuje publiczne wsparcie innowacyjności, podając siedem kluczowych wniosków w dziedzinie budowania innowacyjności. Prof. Krzysztof Jasiecki i Maria Szymborska w dwugłosie na temat dialogu społecznego pokazują potencjał drzemący w działalności obywatelskiej oraz sposoby upodmiotowienia Polaków, zarówno jako pracowników, jak i obywateli działających w sektorze pozarządowym. Dr Michał Beim wskazuje bariery rozwojowe generowane przez błędną politykę transportową, postulując budowanie długofalowej i zrównoważonej strategii transportowej służącej obywatelom oraz biznesowi. Antoni Fałkowski podjął temat wsparcia ekspansji międzynarodowej polskich firm, proponując zmiany instytucjonalne, ale także zmianę mentalną, w tym zmianę postrzegania zasobu, jakim jest polska diaspora. Ostatni tekst, autorstwa dr. hab. Łukasza Hardta i Michała Kota, poświęcony jest polityce rodzinnej i znaczeniu zmian demograficznych dla rozwoju gospodarczego – autorzy uzasadniają, dlaczego polityka rodzinna powinna być rozpatrywana jako polityka inwestycyjna, a jej podstawę musi stanowić dobra polityka gospodarcza stymulująca wzrost PKB i powstawanie miejsc pracy.

Z raportu płynie kluczowy wniosek – zaangażowanie państwa w tworzenie warunków rozwoju gospodarczego należy oprzeć na elastycznym doborze mechanizmów wsparcia, zależnie od specyfiki sektora oraz aktualnej sytuacji. Nie oznacza to ani bezpośredniego zaangażowania państwa na wszystkich polach, ani – postulowanego niekiedy w Polsce – jego wycofania. Nowoczesne, skuteczne państwo musi mieć zdolność łączenia różnych mechanizmów i poziomów ingerencji w rozwiązania rynkowe. Mamy nadzieję, że nasz raport stanie się przewodnikiem w tworzeniu takiej polityki w opisanych dziedzinach.

Mateusz Kędzierski

*Członek Zarządu  
Instytutu Sobieskiego*

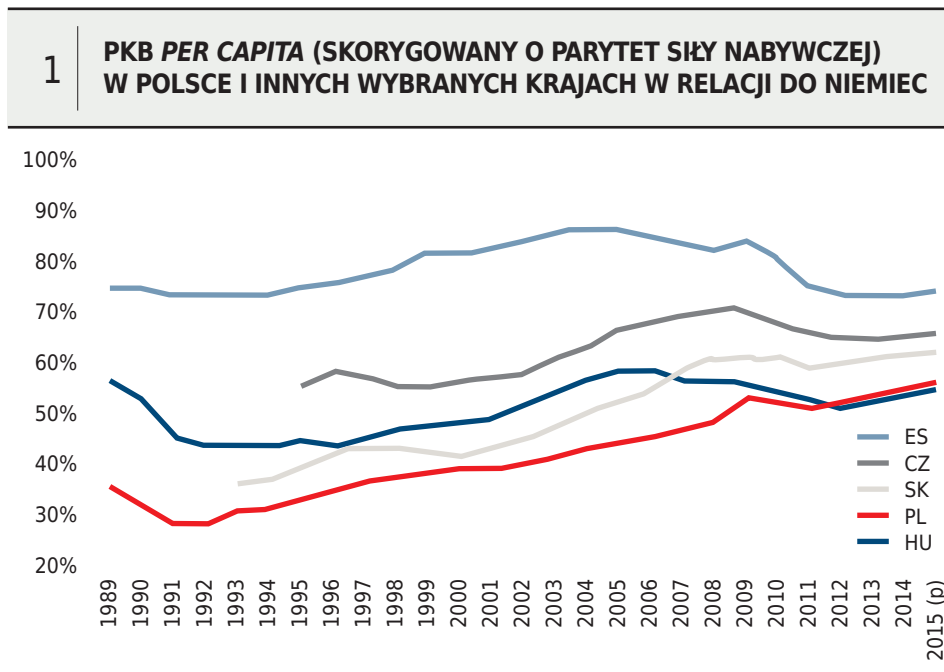


# SUKCESY I PUŁAPKI PO DWUDZIESTU PIĘCIU LATACH TRANSFORMACJI

Leszek Skiba

Upadek systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej pozwolił na wprowadzenie demokracji oraz wolnego rynku. Transformacja dała krajom naszego regionu szansę na zmniejszenie dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego wobec głównych gospodarek zachodnioeuropejskich.

Między rokiem 1991 a 2015 poziom PKB *per capita*, przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, wzrósł w Polsce z poziomu 28 proc. do 55 proc. względem Niemiec.



Źródło: Eurostat.

Zmiana ta dokonała się poprzez przyłączenie regionu Europy Środkowej i Wschodniej do europejskiego świata gospodarczego. Wiązało się to z narzuceniem nowych zasad prowadzenia polityki gospodarczej i otwarciem na kapitał zagraniczny. Taka operacja przeprowadzona została już wcześniej, przed I wojną światową, gdy ekspansja kapitału zagranicznego, głównie z krajów zachodnioeuropejskich, pozwoliła na przyspieszoną industrializację terenów dzisiejszej Polski.

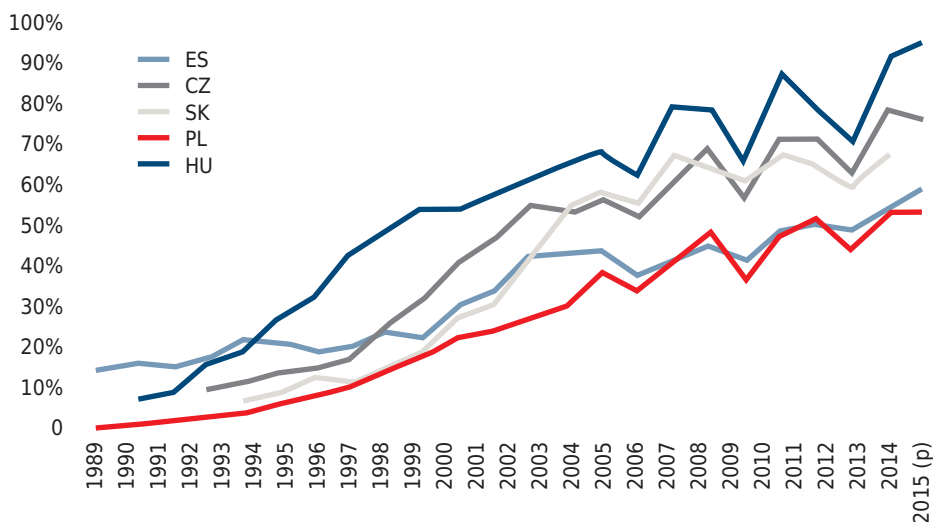
W warunkach niskiej awersji do ryzyka na świecie przed I wojną światową kapitał, w poszukiwaniu dogodnych inwestycji, lokowany był w krajach o niskich płacach i perspektywach wzrostu popytu wewnętrznego.

**Modernizacja zapóźnionych peryferii została zatem przeprowadzona w ostatnich latach w standardowy sposób, polegający na otwarciu się na kapitał z krajów zaawansowanych i zmianę wewnętrzną opartą na dostosowaniu się do reguł zewnętrznych.**

Silnym bodźcem do zmian strukturalnych w gospodarkach regionu było pojawienie się firm zagranicznych, które uczestnicząc w prywatyzacji lub tworząc nowe przedsiębiorstwa, osiągnęły znaczące miejsce w gospodarkach krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które napłynęły do Polski, wyniosła w 2013 roku prawie 50 proc. PKB (por. wykres 2 i 3).

Dodatkowo należy pamiętać również o inwestycjach portfelowych, lokowanych w akcjach polskich przedsiębiorstw oraz obligacjach skarbowych. Te czynniki pozwoliły na wzrost inwestycji mimo niskiej krajowej stopy oszczędności.

## 2 NAPŁYW BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH (W PROC. PKB)

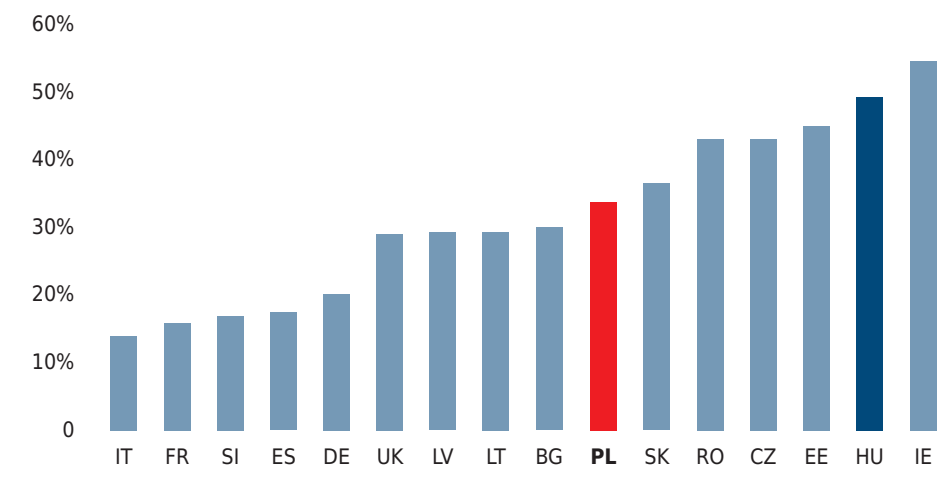


Źródło: OECD.

**Modernizacja oparta na kapitale zagranicznym dała wiele korzyści. Należą do nich wprowadzenie nowych technologii, unowocześnienie kapitału produkcyjnego, wprowadzenie nowych metod zarządzania i zdobycie umiejętności pracy w nowoczesnych strukturach gospodarczych przez polskich obywateli.**

Wiele przedsiębiorstw, zarówno krajowych, jak i zagranicznych pod względem własnościowym, dobrze radzi sobie na rynkach międzynarodowych. Potwierdzają to dane o dynamice eksportu. Choć warto pamiętać, że głównym atutem polskiej gospodarki pozostają niskie płace.

3

**UDZIAŁ FIRM ZAGRANICZNYCH POD WZGLĘDEM WŁASNOŚCIOWYM  
 W SEKTORACH RYNKOWYCH GOSPODARKI (BEZ ADMINISTRACJI  
 PUBLICZNEJ) WEDŁUG WARTOŚCI DODANEJ BRUTTO W 2010 R.**


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Silny wpływ na zmiany gospodarcze przyniosła Polsce współpraca z gospodarką niemiecką i włączenie jej do niemieckiej sieci dostawczej<sup>1</sup>. Dla niemieckich firm lokowanie części procesów produkcyjnych w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech pozwoliło na utrzymanie konkurencyjności kosztowej. Jednocześnie stanowiło alternatywę wobec przenoszenia części produkcji do Azji. Geograficzna bliskość gospodarek środkowej i wschodniej Europy daje niemieckim przedsiębiorstwom dwa atuty: niskie koszty transportu dóbr pośrednich produkowanych w ramach sieci dostawczych oraz gwarancję szybkiej dostawy. Warto pamiętać, że dzięki przeniesieniu części procesów produkcyjnych do naszego regionu możliwe było utrzymanie pozostałych etapów produkcji w Niemczech.

### Źródła wzrostu gospodarczego

Napływ kapitału zagranicznego nie jest jedynym i jednocześnie nie jest najważniejszym źródłem wzrostu gospodarczego w Polsce po upadku komunizmu. **Głębokie zmiany w strukturze gospodarczej nie byłyby możliwe bez aktywności małych i średnich przedsiębiorstw, które powstały po 1989 roku. Stworzyły one wiele nowych miejsc pracy, a jednocześnie sprawiły, że udział firm własnościowo zagranicznych nie jest w Polsce tak znaczący, jak na przykład na Węgrzech.**

Ułatwieniem dla rozwoju przedsiębiorczości było rozpowszechnienie elastycznych form zatrudnienia, pozwalających w wielu sektorach na kosztową przewagę konkurencyjną dzięki niższym kosztom pracy.

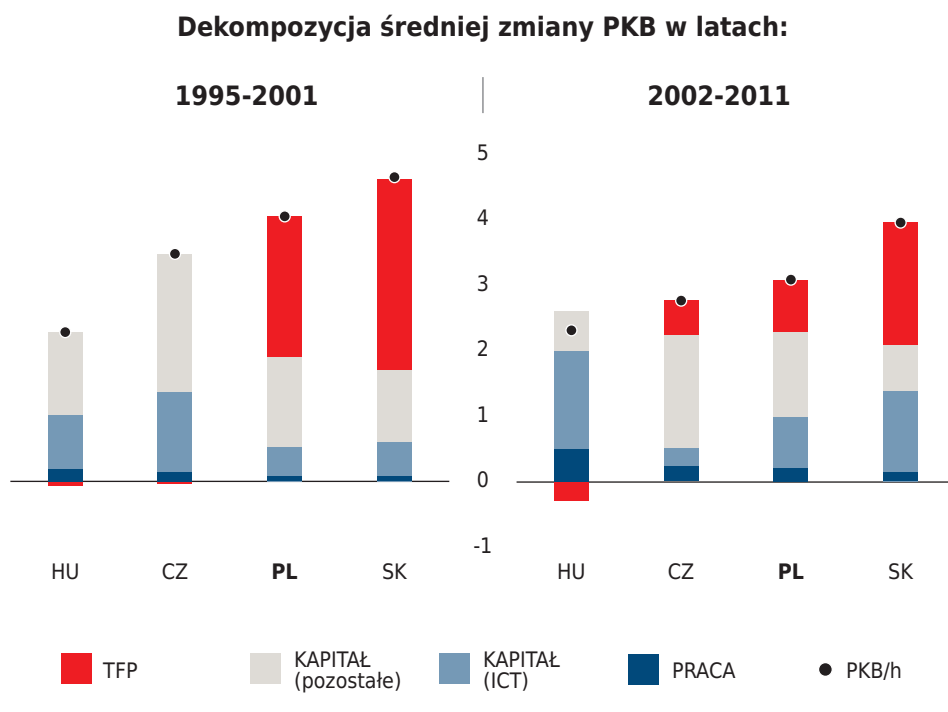
**Trwający od 1992 roku wzrost gospodarczy przyniósł w Polsce wyraźne podniesienie dochodu na mieszkańca. W przeciwieństwie do krajów sąsiednich najważniejszym źródłem wzrostu PKB nie były inwestycje, lecz wykorzystanie istniejących zasobów kapitału i pracy.** W wielu analizach jest do dowód na wyraźną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw. W dłuższej perspektywie poprawa efektywno-

1. Por. MFW, *German-Central European Supply Chain-Cluster Report*, IMF Country Report 13/263.

ści wykorzystania zasobów kapitału i pracy jest trwalszym źródłem wzrostu gospodarczego (por. wykres 4), gdyż wiąże się często z nieodwracalnymi pozytywnymi zmianami w sposobie zarządzania firmą, technologicznymi usprawnieniami i poprawą umiejętności pracowników.

Część krajów, takich jak państwa bałtyckie, bazujące nadmiernie na wzroście nakładów inwestycyjnych, doświadczyła nieefektywnej alokacji, prowadzącej do bańki spekulacyjnej w niektórych sektorach (np. budownictwie). Z tego powodu, na tle innych krajów regionu, struktura wzrostu PKB w Polsce w ostatnich latach wydaje się zdrowsza.

#### 4 DEKOMPOZYCJA ZMIANY PKB NA PRZEPRACOWANĄ GODZINĘ WG CZYNNIKÓW PRACA, KAPITAŁ\* I TFP (POPRAWA EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTANIA ISTNIEJĄCYCH ZASOBÓW)



Źródło: Total Economy Database, The Conference Board 2013.

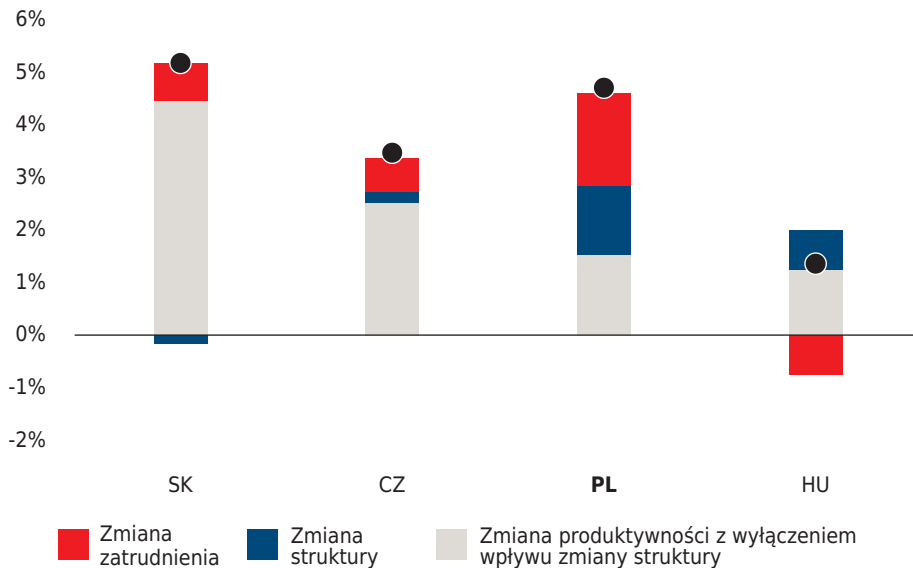
**Na poprawę efektywności polskiej gospodarki silnie oddziałują zmiany w strukturze rynku pracy.** Między 2000 r. a 2014 r. liczba osób pracujących w rolnictwie zmniejszyła się z 2936 tys. do 1808 tys., czyli o prawie 40%. Znacząca część z nich trafiła do sektorów o wyższej produktywności (np. budownictwo, usługi rynkowe).

Przejdzie tak licznej grupy osób z rolnictwa, gdzie produktywność na zatrudnionego wynosi około 20% średniej w całej gospodarce, do sektorów o produktywności na poziomie zbliżonym do średniej w całej gospodarce oznacza, w ujęciu statystycznym, wyraźny wzrost produktywności (por. wykres 5). W istotnej części, szacowanej na prawie 1 pkt. proc., zatem zmiany w strukturze rynku pracy pozwoliły w ostatnich dekadach na podniesienie tempa wzrostu PKB<sup>2</sup>.

2. Wpływ zmiany struktury zatrudnienia w Polsce obliczony jest na podstawie metody, którą posłużyli się de Vries i inni, *Structural transformation in Africa: Static gains, dynamic losses*, GGDC Research Memorandum 136.

## 5

## DEKOMPOZYCJA ŚREDNIEGO WZROSTU PKB W LATACH 2003-2010



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

### Pułapka średniego dochodu

Zmiany strukturalne ukrywają ważny problem polskiej gospodarki, jakim jest relatywnie słaby wzrost produktywności w obrębie firm i sektorów. W sytuacji gdy tempo spadku zatrudnienia w rolnictwie obniży się, wkład zmian strukturalnych do wzrostu PKB również spadnie – możliwe, że nawet o niecały 1 pkt proc. **Jeśli nastąpi trwałie spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, nie będzie możliwe zmniejszenie dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego do głównych gospodarek Europy Zachodniej.**

**Pułapka średniego dochodu wiąże się z wyhamowaniem tempa wzrostu gospodarki, dla której tania siła robocza przestała być głównym motorem wzrostu, a jednocześnie konkurowanie jakością i zaawansowaniem technologicznym produktów nie jest jeszcze skuteczne.** Kraj, wpadając w pułapkę średniego dochodu, rozwija się wolniej i w efekcie nie zmniejsza dystansu do krajów najbogatszych. Pogłębione analizy polskiej gospodarki wskazują, że zjawisko to stanowi dla niej realne zagrożenie<sup>3</sup>.

**Na zagrożenie pułapką średniego dochodu wskazują: niska innowacyjność polskiej gospodarki oraz niska stopa inwestycji przedsiębiorstw.** Polskie przedsiębiorstwa w przeważającym stopniu nie są innowacyjne, gdyż niski poziom płac jest wystarczającym czynnikiem zapewniającym zyski. W przeciwieństwie do małych gospodarek Polska jest na tyle dużym rynkiem wewnętrznym, że konkurencja międzynarodowa nie wymusza na firmach – na tak dużą skalę jak w innych krajach – podnoszenia jakości przez badania i rozwój (B+R).

Istotnym problemem polskiej gospodarki jest to, że kluczowe wyzwania i zagrożenia nie są dziś palące, gdyż mogą stać się widoczne dopiero w perspektywie kilku lat. W dalszym ciągu ważnym atutem dla części przedsiębiorstw pozostają niskie płace pracowników. Zapew-

3. Por. *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, red. J. Hausner, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2013 oraz M. Bukowski, A. Szpor, A. Śniegocki, *Drzemiący tygrys, spętany orzeł*, IBS, 2012.

nia to firmom ogromne zyski, przekraczające od 2009 roku ponad 100 mld zł rocznie, około 5-10 proc. PKB. Zyski te nie są jednak przeznaczane na nowe inwestycje lub zwiększenie nakładów na badania i rozwój, lecz powiększają kapitał firm i ich właścicieli. Sytuacja wydaje się przedsiębiorcom na tyle dobra, że nie skłania ich do starań o szybszy wzrost, co wiązałoby się z przyjęciem zwiększonego ryzyka.

**Trwałą cechą polskich przedsiębiorstw pozostaje awersja do ryzyka. Przyjęcie przez firmę strategii szybkiego wzrostu jest w Polsce dość rzadkie.** Oznacza podjęcie ryzyka, zwiększenie zależności od finansowania bankowego i przede wszystkim wzrost inwestycji. Przez większość przedsiębiorstw takie działania traktowane są jako nieracjonalne. Awersja do ryzyka wynika z otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej – niestabilne prawo, w tym prawo podatkowe, nieprzewidywalność interpretacji prawa dokonywanych przez urzędy skarbowe, utrudniona procedura bankructwa, czyli drugiego startu, problemy z dostępem do finansowania bankowego, nieefektywne sądownictwo gospodarcze niepozwalające na zapewnienie skutecznego egzekwowania umów (*contract enforcement*). Dodatkowo brak równoprawnego dostępu do środków europejskich sprawia, że część przedsiębiorstw czerpie z nich nieuzasadnioną przewagę w stosunku do pozostałych firm, co narusza zasady zdrowej konkurencji i optymalnej alokacji zasobów.

### **Potrzebna druga korekta**

**Transformacja gospodarcza i polityczna zmieniła Polskę po 1989 roku. Nie należy jednak traktować tego okresu jednolicie.** Warto pamiętać o głębokich zmianach, które można określić pierwszą korektą transformacji. Dokonały się one na przełomie wieków. To wtedy wprowadzono reformę systemu emerytalnego i przeprowadzono częściową reformę finansów publicznych. Dzięki temu wydatki publiczne zostały obniżone z ponad 50 proc. PKB w 1996 roku do 42 proc. PKB w 1999 roku. Obniżono również podatek CIT od 2004 roku i rozluźniono prawo pracy, dzięki czemu udział osób pracujących w ramach elastycznych form zatrudnienia wzrósł z 6 proc. w 2000 roku do 26 proc. w 2005 roku. Ta głęboka zmiana reguł gospodarczych wynikała z nieskuteczności dotychczasowego modelu.

**Podobnie jak kilkanaście lat temu, również dziś potrzebna jest głęboka zmiana modelu polityki gospodarczej. Jednocześnie przeprowadzenie drugiej korekty jest znacznie trudniejsze niż pierwszej.** Mimo powszechnej dostępności diagnoz, zawartych choćby w raportach OECD, MFW i KE o polskiej gospodarce, plan zmian może być napisany wyłącznie lokalnie i nie można skorzystać z prostego wzorca, bazując na imitacji. Problemy są dziś bowiem dużo bardziej skomplikowane. Zmiana polityki gospodarczej wymaga znacznie większej współpracy ze środowiskami przedsiębiorców, gdyż nie jest możliwe odgórne ukształtowanie polityki gospodarczej przez polityków bez dokładnego rozpoznania, jakie bodźce ekonomiczne i prawne mogą przynieść oczekiwane rezultaty.

# INNOWACYJNOŚĆ – JAK USUNĄĆ BARIERY JEJ ROZWOJU

Marek Dietl

Nie ma chyba słowa bardziej (nad)używanego przez menedżerów i inwestorów oraz polityków niż „innovacja”. Po wpisaniu do wyszukiwarki internetowej zapytania „innovation” otrzymujemy około 3,6 mld wyników. Dla porównania słowo „marketing” przynosi dwa razy mniej wyników (1,73 mld), mimo że brzmi tak samo w wielu językach.

Dla menedżera skuteczne wdrożenie innowacyjnego rozwiązania oznacza wzrost sprzedaży i/lub marż. Odnosi on również wiele korzyści osobistych. Na rynku zaczyna uchodzić za kogoś, kto potrafił zbudować przewagę konkurencyjną firmy oraz poprawił reputację przedsiębiorstwa i zwiększył siłę marki.

**Inwestorzy, poszukując „innowacyjnych przedsięwzięć”, liczą na ponadprzeciętne stopy zwrotu z inwestycji przy rynkowym koszcie kapitału. W największym skrócie ich rozumowanie sprowadza się do przekonania, że tylko coś „innowacyjnego” pozwala zwielokrotnić zainwestowane środki.**

W przypadku polityków zainteresowanie innowacyjnością nie jest już tak oczywiste. Możemy wyróżnić dwa rodzaje innowacji: procesowe i produktowe. Innowacja procesowa oznacza znalezienie sposobu wytwarzania znanych produktów i usług w sposób bardziej efektywny, czyli w lepszej relacji nakładów do efektów. Przykładem może być preparat antykorozyjny, który dzięki lepszemu procesowi produkcji będzie wytwarzany z prędkością dwóch, a nie jednej tony na godzinę. Innowacje procesowe sprawiają, że zmniejsza się nakład czynników produkcji. Często zmniejszeniu ulega nakład pracy, na przykład poprzez automatyzację. Nie jest to do końca pożądanym efektem dla polityków – mniejszy popyt na pracę oznacza wyższe bezrobocie lub niższe płace (bądź kombinację tych zjawisk).

Innowacje produktowe oznaczają wprowadzenie do obiegu gospodarczego ulepszonych (innowacja inkrementalna) lub nowych (innowacja przełomowa) produktu bądź usługi. Menedżerowie kierujący przedsiębiorstwami nastawionymi na osiągnięcie zysków będą starali się wykorzystać innowację do odebrania renty konsumentom między innymi przez podwyższenie ceny. Do tego instrumenty administracyjne, na przykład patenty, pozwolą im na ograniczenie konkurencji na rynku. Oczywiście, konsumenci będą mieli możliwość zakupu lepszego produktu, co zwiększy ich gotowość do płacenia wyższej ceny, ale tę gotowość wykorzystają innowatorzy w formie renty monopolistycznej. Urzędy odpowiedzialne za ochronę konsumentów będą się starały zapobiegać „nadmiernemu” wykorzystaniu pozycji monopolistycznej. W praktyce jest to jednak trudne. Wystarczy spojrzeć na rynek farmaceutyczny – innowacyjne leki są bardzo drogie (w stosunku do kosztów zmiennych produkcji i sprzedaży), a sukcesy administracji w ich ograniczaniu co najwyżej umiarkowane.

Skoro innowacje procesowe zwiększają bezrobocie, a innowacje produktowe zmniejszają rentę konsumenta<sup>1</sup> i ograniczają konkurencję rynkową, to czy wspieranie innowacyjności przez polityków, na przykład w postaci alokowania środków publicznych, ma sens? Powyższe rozumowanie jest poprawne i w ujęciu statycznym w gospodarce zamkniętej wspieranie innowacyjności nie ma sensu. Jeśli jednak przeanalizujemy ten sam problem w ujęciu dynamicznym z uwzględnieniem relacji międzynarodowych, to dojdziemy do innych wniosków.

**Innowacje procesowe i produktowe mogą stać się podstawą do zdobycia rynków zagranicznych. Jeśli przedsiębiorstwo krajowe będzie mogło dzięki innowacji uzyskać rentę monopolistyczną na rynku zagranicznym, to wszystkie niekorzystne efekty innowacji zostaną wyeliminowane.** Zmniejszenie pracochłonności kompensuje zwiększona produkcja, dlatego zaburzenie konkurencji nie jest szkodliwe dla krajowych konsumentów. Z kolei w ujęciu dynamicznym innowacje krajowe chronią przed ekspansją zagranicznych podmiotów, co może być korzystne dla całej gospodarki<sup>2</sup> – lepszy jest monopolista krajowy niż zagraniczny.

**Wniosek 1: INNOWACJE SĄ PRYWATNIE KORZYSTNE, A OGÓLNOSPÓŁECZ-  
NIE NIEKORZYSTNE, CHYBA ŻE PROWADZĄ DO WZROSTU EKSPORTU NET-  
TO POPRZEC JEDNOCZESNY WZROST EKSPORTU LUB SPADEK IMPORTU.**

**Innowacje są jednym z (kluczowych) elementów zwiększania eksportu netto.** Łączny eksport netto wszystkich krajów świata równa się zero. Oznacza to, że dany kraj musi uzyskiwać przewagi konkurencyjne nad innymi, aby zwiększać swój eksport netto.

Nie może więc zaskakiwać, że przy ocenie konkurencyjności poszczególnych krajów innowacyjność jest jednym z istotnych czynników. Prześledźmy pozycję Polski na przykładzie

*Global Competitiveness Index (GCI)* opracowanego przez *World Economic Forum (WEF)*. W ostatnich latach Polska zajmowała w tych rankingach miejsca w piątej i szóstej dziesiątce. W GCI brane są po uwagę czynniki związane z innowacyjnością, a ich waga w całości indeksu jest najwyższa:

1. Zdolność do innowacji.
2. Jakość naukowych instytucji badawczych.
3. Poziom wydatków firm na badania i rozwój (BiR).
4. Współpraca uczelni i przemysłu.
5. Wpływ na innowacyjność rządowych zamówień na produkty zaawansowane technologicznie.
6. Dostępność naukowców i inżynierów.
7. Liczba aplikacji na patenty PCT w przeliczeniu na milion obywateli.
8. Ochrona własności intelektualnej.

Powyższe kryteria opisują raczej innowacje produktowe. Możemy więc przyjąć, że Polska, która w tym obszarze konkurencyjności zajmuje 72. miejsce (na 144 kraje) wypada bardzo słabo. Miejsce Polski w poszczególnych kategoriach jest następujące.

1. Należy zwrócić uwagę, że innowacja może tak znacząco zwiększyć gotowość klienta do płacenia wyższej ceny, że renta konsumenta nie spadnie. Oznacza to jednak, że dostawca nie wykorzystał potencjału swojej innowacji. Są to przypadki wyjątkowe.
2. Powszechną miarą sytuacji gospodarczej danego kraju jest Produkt Krajowy Brutto (PKB). PKB to suma wartości dodanej w gospodarce. Jednym ze składników PKB jest eksport netto, czyli różnica między eksportem a importem.



## OCENA INNOWACYJNOŚCI W POLSCE, WEDŁUG ŚWIATOWEGO FORUM GOSPODARCZEGO (WEF)

### POLSKA

NAZWA WSKAŹNIKA	WYNIK	MIEJSCE	LIDER
Zdolność do innowacji	3,76	67	Szwajcaria
Jakość naukowych instytucji badawczych	3,88	63	Szwajcaria
Poziom wydatków firm na BiR	2,83	98	Szwajcaria
Współpraca uczelni i przemysłu	3,50	73	Finlandia
Wpływ na innowacyjność rządowych zamówień na produkty zaawansowane technologicznie	3,24	89	inny
Dostępność naukowców i inżynierów	4,17	62	Finlandia
Liczba aplikacji patentowych PCT	7,15	40	Szwajcaria
Ochrona własności intelektualnej	3,75	63	Finlandia

W zakresie innowacji procesowych pewne przybliżenie daje obszar nazywany gotowością technologiczną, na który składają się:

1. Przyjmowanie technologii (50%).
  - 1.1. Dostępność najnowszych technologii.
  - 1.2. Wykorzystanie technologii przez firmy.
  - 1.3. Transfer kapitału i technologii z zagranicy.
2. Wykorzystanie ICT (50%).
  - 2.1. Odsetek osób korzystających z Internetu.
  - 2.2. Liczba stałych łącz internetowych na 100 mieszkańców.
  - 2.3. Średnia szybkość łącza (kb/s na użytkownika).
  - 2.4. Liczba subskrypcji mobilnego Internetu na 100 mieszkańców.
  - 2.5. Liczba subskrypcji telefonii komórkowej na 100 mieszkańców.
  - 2.6. Liczba łącz telefonicznych na 100 mieszkańców.

W tym obszarze Polska zajmuje 48. miejsce, a jej wynik w poszczególnych kategoriach przedstawiono poniżej.

## OCENA WYKORZYSTYWANIA PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWA W POLSCE NOWYCH TECHNOLOGII, WEDŁUG ŚWIATOWEGO FORUM GOSPODARCZEGO (WEF)

### POLSKA

NAZWA WSKAŹNIKA	WYNIK	MIEJSCE
Dostępność najnowszych technologii	4,45	90
Wykorzystanie technologii przez firmy	4,20	101
Transfer kapitału i technologii z zagranicy	4,63	68
Odsetek osób korzystających z Internetu	63	47
Liczba stałych łącz internetowych	16	46
Średnia szybkość łącza	73	37
Liczba subskrypcji mobilnego Internetu	59	30
Liczba subskrypcji telefonii komórkowej	150	23
Liczba łącz telefonicznych	14	78

Bardzo niskie miejsca w rankingu Polska zajmuje w zakresie dostępności nowych technologii oraz ich wykorzystania przez przedsiębiorstwa. Jedną z przyczyn jest model rozwoju naszej gospodarki, w którym główną rolę odgrywają „montownie”. Bardzo mało przedsiębiorstw tworzy nowe produkty, które wymagają zaawansowanych technologii. Również przyjmowanie technologii z zagranicy nie jest naszą mocną stroną. Wskaźniki korzystania z ICT (ang. *Information Communication Technology*) są na niskim, ale zadowalającym poziomie.

### **Wniosek 2: POLSKA NIE JEST KONKURENCYJNA. NISKA KONKURENCYJNOŚĆ W DUŻYM STOPNIU WYNIKA Z DEFICYTÓW W ZAKRESIE INNOWACJI PRODUKTOWYCH ORAZ DOSTĘPNOŚCI I WYKORZYSTYWANIA NOWOCZESNYCH TECHNOLOGII PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWA.**

Polska nauka „produkuje” około 430 000<sup>3</sup> publikacji, co stawia ją na 19. miejscu w świecie. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę kraje, w których powstaje ponad 10 000 publikacji (jest ich 84), to okazuje się, że liczba cytowań przypadająca na jedną publikację daje Polsce 60. miejsce. Wynika to między innymi ze wzrostu odsetka publikacji bez żadnych cytowań: z niecałych 20 proc. w 2000 roku do ponad 80 proc. w 2014 roku.

3. Wszystkie dane w tej sekcji pochodzą z SCImago Journal & Country Rank.

Średnio prace naukowe ogłaszane w Polsce nie wzbudzają szerokiego odzewu. Jednocześnie indeks H – pokazujący liczbę prac istotnych – o wysokiej liczbie cytowań – umieszcza polską naukę na 24. miejscu (z 84 krajów). Oznacza to, że publikujemy na poziomie odpowiadającym naszemu potencjałowi ekonomicznemu – w rankingach PKB Polska jest około 23. miejsca w świecie. Średnia jakość prac (mierzona ich cytawalnością) jest bardzo niska. Jednocześnie elita naukowców w Polsce tworzy istotne prace, na co wskazuje indeks H.

W poszczególnych dziedzinach sytuacja jest bardzo zróżnicowana. Na przykład fizyka i astronomia, chemia czy matematyka są pod względem liczby publikacji między 13. a 15. miejscem. Z kolei indeks H daje 17.-24. miejsce. Na przykład w psychologii pod względem liczby publikacji Polska zajmuje 27. miejsce, a indeks H plasuje nas na 35.

W naukach stosowanych, jak w informatyce, naukach technicznych, inżynierii chemicznej czy materiałowej, jesteśmy na 13.-16. miejscu pod względem publikacji i 26.-31. w indeksie H. Można jednak znaleźć obszary, w których Polska nauka jest na 10.-12. miejscu pod względem liczby publikacji oraz w połowie drugiej dziesiątki ze względu na indeks H. To właśnie w tych dziedzinach Polska nauka ma szansę stworzenia podstaw do przełomowych innowacji.

### **Wniosek 3: PIERWSZYM KROKIEM DO POPRAWY INNOWACYJNOŚCI POLSKI JEST KONCENTRACJA WYSIŁKU BADAWCZEGO W RAMACH WYBRANYCH DZIEDZIN I SILNYCH ZESPOŁÓW ORAZ INSTYTUCJI.**

Identyfikacja obszarów, na których powinien zostać skoncentrowany wysiłek w poszukiwaniu innowacji, pozwoli zracjonalizować politykę naukową i alokację środków publicznych. Obecnie wspieraniem szeroko rozumianej innowacyjności zajmują się: Narodowe Centrum Nauki (NCN), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) wraz z Krajowym Funduszem Kapitałowym (KFK). Do tego działają jeszcze instytucje na szczeblu wojewódzkim. Łączne roczne budżety na wspieranie innowacyjności wynoszą kilka miliardów złotych od 10 lat, a w najbliższych latach będą prawdopodobnie wyższe.

Teoretycznie każda z instytucji ma określony zakres kompetencji i model działania. W praktyce wiele programów poszczególnych instytucji się pokrywa, a inne obszary są wspierane w zbyt małym stopniu. Do tego cele ogólne nie są przekładane na cele mierzalne na poziomie instytucji. Kierownictwo danej instytucji odpowiada za wydanie posiadanych środków zgodnie z prawem, a nie za efekty, jakie to przyniesie. Innymi słowy lepiej jest z punktu widzenia szefa danej instytucji wydać wszystkie środki zgodnie z prawem na przedsięwzięcia, które nie mają sensu, niż nie wydać części środków, ale osiągnąć bardzo dobry efekt.

Powyższe problemy proponujemy rozwiązać przez powołanie Narodowej Rady Innowacyjności (nazwa robocza), która opracuje strategię zwiększenia innowacyjności oraz będzie określać konkretne cele ilościowe w ujęciu rocznym, trzyletnim i pięcioletnim dla poszczególnych instytucji publicznych zaangażowanych w proces zwiększania innowacyjności. NRI będzie umocowana politycznie na najwyższych szczeblach, a wdrażanie strategii przez nią opracowanej oraz ilościowych celów szczegółowych będzie możliwe, gdyż w jej kompetencjach będzie leżało między innymi nominowanie kierownictwa instytucji odpowiedzialnych za szeroko rozumianą innowacyjność.

#### **Wniosek 4: KONIECZNA JEST KOORDYNACJA DZIAŁAŃ POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH INNOWACYJNOŚĆ W RAMACH REALIZACJI DŁUGOFALOWEJ STRATEGII.**

Dla instytucji zajmujących się badaniami naukowymi i rozwojem technologii, a szczególnie dla ich dyrektorów, komercjalizacja jest źródłem ryzyka. Jest to ryzyko zawodowe, a w pewnych sytuacjach – również osobiste. Instytucje kontrolujące komercjalizację, na przykład Najwyższa Izba Kontroli, badają, czy nie zmarnotrawiono środków publicznych. Jeśli komercjalizacja zakończy się sukcesem rynkowym, dyrektor zostanie oskarżony, że zbyt nisko wycenił technologię na początkowym etapie komercjalizacji. Jeśli wyceni ją wysoko na początku, to nie będzie mógł z kolei znaleźć partnerów biznesowych. Określenie tej idealnej wyceny w powtarzalny sposób jest po prostu niemożliwe.

W tych warunkach trudno oczekiwać od instytucji badawczych zainteresowania komercjalizacją. Tak zwane uwłaszczenie naukowców również nie rozwiązało tego problemu. Znaczące przedsięwzięcia komercjalizacyjne muszą się opierać na zespołach, a dla zespołów podstawą są instytut lub instytuty, które na wczesnych etapach komercjalizacji mogą być istotnym wsparciem.

Dodatkowo przechodzenie instytucji naukowych na finansowanie grantowe, co oceniamy generalnie pozytywnie, doprowadziło do tego, że każde źródło przychodów stało się cenne. Niestety, komercyjne „wypuszczenie” własności intelektualnej (IP) poza dany instytut jest trudne ze względu na konieczność uzyskiwania zgód administracyjnych oraz niskie kompetencje komercjalizacyjne w części jednostek badawczych. Paradoksalnie, z punktu widzenia dyrektora instytutu badawczego, często lepiej jest wartościowe IP zachować w instytucji i pozyskiwać na nie kolejne granty zamiast je komercjalizować.

Rozwiązaniem jest jednoznaczne wpisanie do systemu prawnego zasady, że cel stanowi jak najszybsza komercjalizacja wyników badań, a nie wynik finansowy komercjalizacji dla jednostek budżetowych. Jest to istotny wyłom w regułach gospodarowania mieniem publicznym. Ta zmiana musi iść w parze z zastąpieniem dzisiejszych zgód administracyjnych na komercjalizację prawem zablokowania danej komercjalizacji w ciągu dwóch tygodni. Instytucja naukowa zgłasza zamiar komercjalizacji, a brak zgłoszenia weta przez organy administracji państwowej oznacza zgodę na komercjalizację.

Nawet jeśli dana instytucja zarobi na komercjalizacji mniej, niżby mogła, to i tak gospodarka zyska na pojawieniu się nowych rozwiązań. Analogiczny paradygmat przy komercjalizacji stosują amerykańskie uniwersytety, na przykład Stanford. Skoro w 80 proc. ich badania są finansowane ze źródeł publicznych, należy „zwrócić” społeczeństwu te wydatki poprzez wprowadzenie do obrotu gospodarczego nowych rozwiązań.

Oczywiście, zmiana punktu ciężkości z dochodów na skrócenie czasu nie może zostać wprowadzona bez deregulacji procesu komercjalizacji. Obecne rozwiązania prawne, zakładające uzyskiwanie zgód organów administracji państwowej oraz wręcz „barokowe” obejścia tych przepisów przez choćby spółki celowe, muszą zostać zastąpione pełną swobodą w działaniu wynalazców i dyrektorów instytutów, pod warunkiem że nowe roz-

wiązania będą szybko trafiać do gospodarki. Docelowo należy przewidzieć dwa miesiące od zgłoszenia woli komercjalizacji przez zespół badawczy lub podmiot komercyjny na przekazanie praw do wynalazku podmiotowi komercyjnemu lub wynalazcy. Początkowo okres ten powinien wynosić nie więcej niż 12 miesięcy i w ramach zwiększania kompetencji powinien stopniowo spadać do dwóch miesięcy.

### **Wniosek 5: ZMIANA PARADYGMATU W KOMERCJALIZACJI WYNIKÓW BADAŃ POŁĄCZONA Z DEREGULACJĄ TEGO PROCESU JEST PODSTAWĄ UWOLNIENIA PROCESU KOMERCJALIZACJI.**

Paradoksem jest, że kraj, który we wszelkich rankingach innowacyjności wypada nader słabo<sup>4</sup>, stara się uzyskiwać dochody podatkowe z komercjalizacji. Proponujemy radykalne zmiany w tym zakresie:

1. Uznanie działalności komercjalizacyjnej za działalność statutową wszelkich instytucji naukowych, a co za tym idzie: zwolnienie ich z podatku dochodowego od przychodów z komercjalizacji.
2. Zwolnienie spółek powstałych w celach komercjalizacji z podatku dochodowego w proporcji udziałów posiadanych przez instytucję naukową, na przykład jeśli instytucja ma 30 proc. udziału w spółce, która komercjalizuje wyniki badań, to spółka ta płaci 70 proc. należnego podatku od dochodów osób prawnych (CIT).
3. Zwolnienie z podatku od wartości dodanej (VAT) aportu IP oraz niezbędnych ciągów technicznych, jeśli są wnoszone w celu komercjalizacji wyników badań naukowych.
4. Likwidacja opodatkowania wehikułów wspólnego inwestowania w innowacyjne przedsięwzięcia.
5. Ulga do 50 proc. w podatku od zysków kapitałowych pod warunkiem inwestycji w przedsięwzięcia na wczesnym etapie rozwoju.
6. Ulga w CIT dla przedsiębiorstw wykorzystujących prawa wyłączne do patentów międzynarodowych.

Proponowane powyżej zmiany są komplementarne. Tylko wprowadzenie wszystkich jednocześnie przełoży się na wzrost innowacyjności w średnim terminie.

### **Wniosek 6: DZIAŁALNOŚĆ KOMERCJALIZACYJNA W OBSZARZE B+R ORAZ JEJ EFEKTY POWINNY ZOSTAĆ ZWOLNIONE Z OPODATKOWANIA.**

W ramach obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej położono nacisk na instrumenty zwrotne. Takie rozwiązanie czyni wsparcie unijne mniej atrakcyjnym dla beneficjentów, ale daje nadzieję na lepszą alokację środków oraz na możliwość ponownego wykorzystania środków po roku 2022. W projektowaniu instrumentów w Polsce skupiono się na łatwości wydawania środków unijnych, a nie możliwości ich ponownego wykorzystania.

Już teraz trzeba rozpocząć prace nad systemem wsparcia innowacyjności po roku 2022, kiedy pieniądze unijne nie będą dostępne. Jednym z istotnych elementów tego systemu jest doprowadzenie do wyższego stopnia zwrotności środków. Dziś przeprojektowa-

4. Na przykład w Global Innovation Index 2014 na miejscu 45., za Mołdawią, Bułgarią i Chorwacją.

nie instrumentów nie jest możliwe, lecz sposób ich wdrażania można jeszcze poprawić. Brak strategii rozwoju innowacyjności po 2022 roku uniemożliwia określenie właściwych kierunków zmian przy wdrażaniu obecnych programów wsparcia innowacyjności.

**Wniosek 7: PRZYGOTOWANIE PODSTAW FINANSOWANIA INNOWACYJNOŚCI PO ROKU 2022 WYMAGA STWORZENIA MECHANIZMÓW ZWROTNYCH JUŻ TERAZ.**

# DIALOG SPOŁECZNY: NIEWYKORZYSTANY POTENCJAŁ

Krzysztof Jasiński

Jednym z czynników rozwoju państw demokratycznych jest jakość i charakter dialogu społecznego. Dialog ten rozpatruje się zwykle jako składnik zbiorowych stosunków pracy określających reguły zachowań pomiędzy pracodawcami i pracownikami (partnerami społecznymi), rządem oraz innymi instytucjami państwowymi. Podejmowana w jego ramach problematyka obejmuje standardowo uzgodnienia dotyczące płac i warunków pracy, układy zbiorowe między pracodawcami i pracownikami, formy zaangażowania państwa w relacje pomiędzy uczestnikami stosunków pracy, konflikty między nimi i sposoby ich regulacji, zatrudnienie oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników<sup>1</sup>.

Jednak rola i instytucje dialogu społecznego są różne w odmiennych wariantach ustrojowych kapitalizmu. W zależności od przyjmowanych charakterystyk instytucji regulujących w krajach OECD rozwój gospodarczy wyróżnia się kilka modeli kapitalizmu. Wśród współczesnych typologii gospodarek rynkowych najbardziej wpływowe jest ogólne rozróżnienie modeli kapitalizmu liberalnego i kapitalizmu koordynacyjnego.

W modelu liberalnym przedsiębiorstwa koordynują swoją działalność głównie za pośrednictwem rynku, cen i relacji kontraktowych (umów, praw własności, sądownictwa itd.). Przykładem tego modelu są Stany Zjednoczone.

W modelu koordynacyjnym aktorzy gospodarki podejmują również działania wykraczające poza mechanizmy rynkowe, takie jak kooperacja rządu i grup interesu, tworzenie instytucji neokorporatyzmu, współpraca pracowników i kadr kierowniczych lub partycypacyjne formy organizacji pracy. Najpełniej reprezentują go Niemcy<sup>2</sup>.

Inna typologia wyróżnia trzy modele europejskiego kapitalizmu: rynkowy (bliski liberalnemu); kierowany, w którym państwo zachęca aktorów ekonomicznych do współpracy (zbliżony do koordynacyjnego), oraz etatystyczny w stylu francuskiego interwencjonizmu<sup>3</sup>.

Porównanie tych wariantów kapitalizmu prowadzi do wniosku, że rola dialogu społecznego jest znacząca w modelu koordynacyjnym lub w modelu kierowanym, natomiast w modelach liberalnych i etatystycznych dialog ten jest mniej istotny.

Zmiany ustrojowe i akcesja części krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE spowodowały, że perspektywa instytucjonalnej różnorodności kapitalizmu (*Varieties of Capitalism*) jest stosowana także wobec Polski i innych państw posocjalistycznych<sup>4</sup>. W takim ujęciu niektórzy badacze zachodni proponują uznanie większości tych gospodarek za nowy wariant kapitalizmu, odmienny zarówno od kapitalizmu liberalnego, jak i koordynacyjnego. Tak opisywany „model gospodarki zależnej” podporządkowuje kluczo-

1. Podstawy prawne dialogu społecznego w Polsce z odniesieniem do dokumentów i programów Unii Europejskiej przedstawia: M. Pliszkievicz, *Rozwój dialogu społecznego w Polsce*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4/2014.
2. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, red. P.A. Hall, D. Soskice, Oxford 2001.
3. V. Schmidt, *The Future of European Capitalism*, Oxford 2002.
4. Szerzej zob. K. Jasiński, *Kapitalizm po polsku*, Warszawa 2013; Rzemieślnicy i biznesmeni, red. J. Gardawski, Warszawa 2013; T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, Warszawa 2012.

we reguły działania – finansowanie inwestycji, nadzór korporacyjny czy stosunki przemysłowe – głównie decyzjom inwestorów zagranicznych, którzy są obecnie głównymi aktorami przemian strukturalnych w regionie. Korporacje transnarodowe kontrolują lokalnych podwykonawców i sektory mające strategiczne znaczenie dla rozwoju gospodarki, jak usługi finansowe, telekomunikacja lub przemysły eksportowe<sup>5</sup>.

Polityka elit w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz preferencje kapitału zagranicznego powodują, że model gospodarki zależnej ogranicza rozwój dialogu społecznego.

Występują jednak w tym zakresie duże odmienności między państwami regionu, wynikające ze zróżnicowań rozwojowych, systemowych, kulturowych i historycznych. Różnice te naświetla wyodrębnienie trzech modeli dialogu oraz reprezentacji interesów pracowniczych w Europie Środkowej i Wschodniej: liberalnego, bardziej socjalnego (*welfarist*) i korporatystycznego<sup>6</sup>.

Chociaż w Polsce dialog społeczny ma rangę konstytucyjnej zasady ustrojowej oraz jest uznawany za jeden z wyróżników społecznej gospodarki rynkowej<sup>7</sup>, to ze względu na odmienny kontekst polityczny i gospodarczy pełnił inne funkcje niż w krajach Unii Europejskiej. Jego załączkiem były rozmowy Okrągłego Stołu, które wiosną 1989 roku przygotowały zmiany ustrojowe umożliwiające przejście do demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej. Jednak z perspektywy neoliberalnych elit kierujących gospodarką na początku lat dziewięćdziesiątych rozwój dialogu społecznego był sprzeczny z kierunkiem reform, które – jak liberalizacja cen, odejście od subsydiowania produktów i usług lub masowa prywatyzacja – prowadziły w tym okresie do pogorszenia materialnych warunków życia milionów Polaków i nie mogły liczyć na dużą akceptację społeczną.

W efekcie kwestie dialogu i partnerstwa były podejmowane przede wszystkim pod wpływem protestów i strajków na poziomie branżowym (np. w górnictwie) oraz krajowym, co legło u podstaw paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształceń (1993) oraz powołania uchwałą rządu Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Ekonomicznych (1994), której kompetencje i zasady działania określiła ustawa z 6 lipca 2001 r.

W tym zakresie władze częściowo imitowały rozwiązania zachodnioeuropejskie, czemu sprzyjała perspektywa akcesji do UE i wzorce Europejskiego Modelu Społecznego. Jednak uprzywilejowana rola rządu oraz słabość i konfliktogenne zachowania partnerów społecznych wraz z deficytem kultury dialogu powodowały, że dialog ten miał w znacznej mierze charakter pozorny, nadmiernie upolityczniony. **Pewne wzmocnienie roli, a także instytucji dialogu (np. w administracji publicznej) oraz korzystna zmiana sposobów działania jego uczestników nastąpiły w rezultacie przyjęcia przez rząd Zasad Dialogu Społecznego (2002) precyzujących warunki i procedury niezbędne dla jego prowadzenia.** Pozytywnym efektem wprowadzenia Zasad stało się m.in. ugruntowanie przekonania, że dialog i partnerstwo stanowią istotny wymiar demokracji, co wraz ze wzmocnieniem aktywności oraz tożsamości ich uczestników wzmocniło także cały sektor obywatelski w Polsce<sup>8</sup>.

5. Równocześnie jednak model gospodarki zależnej zorientowanej na powiązania z Niemcami umożliwił Europie Środkowej przeprowadzenie udanej transformacji gospodarczej (zwłaszcza w porównaniu z Bałkanami lub Wspólnotą Niepodległych Państw). A. Nolke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics” 2009, volume 61, zob. także M.A. Orenstein, *Reassessing the neo-liberal development model in Central and Eastern Europe*, [w:] *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, red. V.A. Schmidt, M. Thatcher, Cambridge 2013.
6. D. Bohle, B. Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Ithaca 2012.
7. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP z 1997 roku, „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.
8. Na temat etapów rozwoju dialogu społecznego w Polsce po 1989 roku, jego sukcesów i porażek na tle rozwojowej Europy Zachodniej zob. J. Gardawski, *Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i w Polsce*, [w:] *Grupy interesu i lobbings*, red. K. Jasiński, Warszawa 2011.



## DIALOG SPOŁECZNY W SYSTEMIE ZBIOROWYCH STOSUNKÓW PRACY W POLSCE

WYBRANE ASPEKTY	CHARAKTERYSTYKA
Model instytucjonalny	Mieszany, hybrydowy, dominacja etatyzmu w Komisji Trójstronnej, elementy korporatyzmu w sektorze publicznym oraz w branżach i spółkach z kluczowym udziałem Skarbu Państwa, liberalizacja i rosnąca elastyczność stosunków pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach, znaczący udział praktyk nieformalnych oraz szarej strefy w gospodarce, szczególnie w małych firmach.
Główne instytucje dialogu i partnerstwa społecznego	Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, trójstronne zespoły branżowe, wojewódzkie komisje dialogu społecznego.
Najważniejsze obszary decyzji	Uzgodnienia dotyczące wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i wysokości świadczeń społecznych, opinowanie ustawy budżetowej, ustalanie płacy minimalnej oraz emerytur i rent, zawieranie ponad-zakładowych układów zbiorowych, monitoring sytuacji społecznej i gospodarczej, zmiany w prawie pracy, polityka zatrudnienia.
Demokracja przemysłowa	Erozja klasy pracowniczej oraz jej rozpad na segment kluczowy i peryferyjny, niewielka reprezentacja pracowników w zakładach pracy, mała partycypacja pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami.
Aktorzy społeczni	Konfliktowy pluralizm; słabość, decentralizacja i fragmentacja organizacyjna, także w stowarzyszeniach pracodawców, bardzo niskie uzwiązkowienie, marginalizacja samorządności pracowniczej.
Praktyczne efekty	Ograniczona aktywność państwa i biurokratyczna formalizacja dialogu, słaby dialog partnerów społecznych z rządem oraz między sobą, rozproszenie pracowników, fragmentaryzacja stosunków pracy, upowszechnianie różnych form elastyczności zatrudnienia i procesu pracy, różnicowanie warunków pracy i zatrudnienia, dualizm stosunków pracy, kryzys dialogu oraz zmierzch Trójstronnej Komisji.

Pomimo pewnego zakorzenienia instytucji dialogu społecznego i częściowych sukcesów Trójstronnej Komisji (np. w sferze uzgadniania płacy minimalnej lub efektywności niektórych trójstronnych zespołów branżowych) dialog społeczny znalazł się w zasadniczym kryzysie. Przejawem tej tendencji było wycofanie się związków zawodowych z prac TK w czerwcu 2013 roku w proteście przeciwko jej pozorowanej działalności i nieuwzględnianiu ich postu-

latów, co zakończyło pewien etap rozwoju dialogu społecznego w Polsce<sup>9</sup>. Kolejną fazę tego dialogu otwiera ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z 24 lipca 2015 r. Zastępuje ona wcześniejsze regulacje prawne dotyczące TK. **Analizy funkcjonowania przechodzącej do historii Komisji podkreślały, że stosunkowo dobrze realizowała ona dialog operacyjny, służący komunikowaniu się i łagodzeniu bieżących konfliktów. Natomiast nie zajmowała się rozwiązywaniem problemów rozwojowych, a partnerzy społeczni byli pozbawieni wpływu na decyzje makroekonomiczne rządu i polityki publiczne.** Podkreślano także słabość partnerów (zwłaszcza związków zawodowych) w relacjach ze stroną rządową oraz niewielką kulturę kompromisu wynikającą z dziedzictwa komunizmu i słabości społeczeństwa obywatelskiego<sup>10</sup>.

Jednak jeśli rozpatrywać tę problematykę w odniesieniu do przywoływanych wcześniej modeli kapitalizmu, można zauważyć, że **słabość dialogu społecznego ma także istotne uwarunkowania systemowe. Odzwierciedla cechy kapitalizmu Europy Środkowej, w którym dialog ten pełni ograniczoną rolę ze względu na niski poziom koordynacji gospodarki w ramach układów zbiorowych oraz dużą decentralizację i fragmentację stosunków pracy.** W Polsce powodem takich zjawisk jest znaczne rozproszenie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw przeważających w gospodarce, duży sektor publiczny oraz firmy z przewagą kapitału zagranicznego, które mają bardzo zróżnicowane interesy i odmienne możliwości ich realizacji<sup>11</sup>. Ze względów historycznych większa niż w wariantcie liberalnym (republiki bałtyckie, Bałkany) rola związków zawodowych w dialogu oraz współpraca z organizacjami pracodawców natrafiają na ograniczenia modelu gospodarki zależnej zdominowanej przez inwestorów zagranicznych kontrolujących większość dużych przedsiębiorstw z listy 500, usługi finansowe, handel, telekomunikację oraz produkcję eksportową.

Wbrew nadziejom, że zagraniczni właściciele będą podnosić standardy dialogu na wzór krajów pochodzenia kapitału, w wielu przypadkach powiązania firm z udziałem takich właścicieli raczej fragmentaryzują stosunki pracy i budują konkurencyjność przedsiębiorstw głównie na koordynacji wewnątrz sieci powiązań transnarodowych. Biznes międzynarodowy wykazuje niewielkie zainteresowanie dialogiem i konsultacjami na poziomie krajowym<sup>12</sup>. W takim kontekście **oczekiwania, że przedmiotem dialogu społecznego powinny być perspektywy i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wymagają modyfikacji ukształtowanych po 1989 roku ram instytucjonalnych, jak również spełnienia wielu innych warunków.** Wśród nich można wskazać decyzje polityczne (w sferze koncepcji państwa, reguł koordynacji gospodarki i roli partnerów społecznych), zmiany modelu dialogu wraz z rozszerzeniem jego obszarów decyzyjnych, a także wzmocnienie kultury dialogu i zasobów jego uczestników. Wchodząca w życie ustawa o Radzie Dialogu Społecznego (RDS) nie idzie tak daleko. Może jednak odegrać istotną rolę w korygowaniu instytucji polskiego kapitalizmu w kierunku modelu bardziej koordynacyjnego, w którym państwo zachęca partnerów społecznych do współpracy w gospodarce. Chociaż organizacje reprezentowane w RDS kontynuują skład Trójstronnej Komisji<sup>13</sup>, to wchodząca w życie we wrześniu b.r. ustawa poszerza kompetencje Rady i partnerów społecznych. Świadczy o tym art. 2 ustawy o RDS określający jej właściwości w zakresie wyrażania opinii i zajmowania stanowisk, opiniowania założeń projektów ustaw i innych aktów prawnych, a zwłaszcza inicjowania procesu legislacyjnego<sup>14</sup>.

9. Obrazowym potwierdzeniem fasadowości dialogu społecznego był tryb wprowadzenia przez rząd PO-PSL od 2013 roku podwyższenia i zrównywania do 67 lat wieku emerytalnego, ignorujący protesty społeczne, łącznie z odrzuceniem przez Sejm wniosku o przeprowadzenie w tej sprawie ogólnopolskiego referendum.
10. Zob. J. Gardawski, *Partnerstwo społeczne...*, s. 140-143.
11. W kwestii zasobów aktorów instytucjonalnych polskiej gospodarki i ich strategii politycznych por. K. Jasiński, *Kapitalizm po polsku...*, s. 238-257.
12. V. Trappmann, K. Jasiński, D. Przybysz, *Institutions or attitudes? The role of formal worker representation in labour relations*, [w:] *Business Leaders and New Varieties of Capitalism in post-Communist Europe*, red. K. Bluhm, B. Martens, V. Trappmann, New York 2013, s. 185.
13. Członkami RDS (analogicznie jak w TK) ze strony związkowej są: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych. Ze strony pracodawców: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Rzemiosła Polskiego oraz Business Centre Club.
14. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/3519\\_u/\\$file/3519\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/3519_u/$file/3519_u.pdf) [dostęp: 28.08.2015].

W odróżnieniu od TK Rada ma opiniować nie tylko budżet, kodeks pracy czy sprawy ubezpieczeń społecznych, lecz również wszystkie kwestie związane z polityką gospodarczą i przedsiębiorczością. Będzie też miała prawo do występowania o interpretację prawne do Sądu Najwyższego i przeprowadzenie wysłuchania publicznego, a także przedstawiała w Sejmie roczne sprawozdania ze swojej działalności. Ponieważ ustawa nie przewiduje ścisłych kompetencji dla Rady, jej skuteczność w znacznej mierze może wynikać z woli i chęci porozumienia stron. Powstanie RDS jest efektem wypracowania kompromisu w dialogu autonomicznym strony społecznej, który następnie został w dużym stopniu przyjęty przez stronę rządową, co może stanowić dobry prognostyk dla rozwijania dialogu społecznego w Polsce<sup>15</sup>. Potwierdza również rosnącą zdolność do prowadzenia efektywnego dialogu autonomicznego pomiędzy organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi, której wcześniejszym przykładem było zawarcie w marcu 2009 roku paktu antykrzysowego<sup>16</sup>. Nowe otwarcie, symbolizowane przez utworzenie Rady, daje też szansę na wypracowanie bardziej kompleksowego podejścia do podejmowanych obszarów polityki gospodarczej i społecznej, odchodzącego od wycinkowości rozpatrywanych zagadnień.

Możliwość sukcesu RDS zwiększa narastające od 2008 roku przekonanie, że w Polsce wyczerpuje się realizowana po upadku komunizmu strategia rozwoju gospodarczego. U podstaw takiego przekonania leżą ryzyka związane z perturbacjami na globalnych rynkach finansowych, ograniczenie napływu inwestycji zagranicznych spowodowane kryzysem w strefie euro i perspektywa radykalnego zmniejszenia dopływu funduszy unijnych po 2020 roku, finansujących większość inwestycji publicznych, oraz zmiana postrzegania roli korporacji międzynarodowych w rozwoju gospodarczym Polski. Świadczy o tym rehabilitacja patriotyzmu gospodarczego, rozmaite programy rozwijania rodzimej przedsiębiorczości, m.in. w sferze innowacyjności, wzmocnienia roli rodzimych instytucji gospodarczych (w tym MŚP) i promocji polskiej marki, postulaty „udomowienia” sektora bankowego bądź likwidacji specjalnych stref ekonomicznych.

**Wzrost szans na rozwój dialogu społecznego w obecnej fazie rozwoju kapitalizmu sugerują również badania prowadzone wśród polskich małych i średnich przedsiębiorców.** Chociaż ponad jedna trzecia z nich deklaruje, że związki zawodowe w ogóle nie powinny działać w firmach, to prawie co piąty respondent uważa, iż powinny działać we wszystkich przedsiębiorstwach. Odnotowany został stosunkowo wysoki poziom przychylności wobec socjaldemokratycznych idei egalitarnych i propracowniczych (35-40%), co można interpretować – podobnie jak ograniczone przyzwolenie na prywatyzację z udziałem kapitału zagranicznego – jako przejaw dystansowania się części środowiska wobec praktyk liberalnej gospodarki rynkowej. Generalnie **przedsiębiorcy oczekują pewnej korekty polskiego modelu kapitalizmu, która przyspieszy modernizację gospodarki, wdrażanie postępu technologicznego i zwiększy efektywność transferów finansowych do kluczowych sfer życia społecznego, jak polityka rodzinna, służba zdrowia, nauka itd.**

Takie poglądy tym bardziej warto brać pod uwagę, że starzenie się przedsiębiorców zapowiada zmiany generacyjne w zarządzaniu polskimi firmami. Przedsiębiorcy młodszego pokolenia, zakorzenieni w biznesie, zwłaszcza o wyższym kapitale ludzkim i społecznym, zdecydowanie silniej popierają demokrację, nastawieni są na rozwój, ekspansję i innowacyjność przedsiębiorstw. Są zwolennikami konkurencji rynkowej, lecz mają wysokie zaufanie do instytucji

15. Powstanie RDS wiąże się również z kontrowersjami, które osłabiają rolę Rady. Dotyczą one koncepcji Rady, jej reprezentatywności, sposobu pracy nad ustawą powołującą RDS i trybu jej przyjęcia oraz konstytucyjności. Przedstawiciele organizacji pozarządowych (np. Obywatelskiego Forum Legislacyjnego przy Fundacji Batorego) krytykują ustawę za reprodukcję anachronicznego, wąskiego i tradycyjnego podejścia do dialogu społecznego pomiędzy rządem, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, które nie uwzględnia innych partnerów społecznych, w tym organizacji pozarządowych. Nie wykorzystano szansy przekształcenia RDS w szersze forum dialogu społecznego i obywatelskiego na podobieństwo Komitetu Społeczno-Ekonomicznego UE lub Rad Społeczno-Gospodarczych w niektórych państwach członkowskich. Zarzut ograniczonej reprezentatywności RDS formułowali także przedstawiciele środowisk biznesu, którzy, jak Krajowa Izba Gospodarcza (KIG), nie zostali włączeni do Rady. Skład Rady potwierdza uprzywilejowany status organizacji, które wcześniej były członkami TK. OFL i KIG negatywnie oceniły sposób pracy nad ustawą o RDS. Prace nad nią zostały podjęte jesienią 2013 roku bez szerszego informowania opinii publicznej o jej celach i zapisach. Wbrew zapisom Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt ustawy nie został umieszczony w wykazie prac legislacyjnych. W Sejmie nie była ona przedmiotem dyskusji i przeszła od pierwszego do trzeciego czytania w ciągu dwóch dni. Ustawa o RDS jest też krytykowana z perspektywy wątpliwości konstytucyjnych: art. 118 Konstytucji RP stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów i grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Ustawa o RDS uprawnia partnerów społecznych do wnoszenia do Rady Ministrów projektów założeń ustaw i innych aktów prawnych, co – zdaniem niektórych prawników – stanowi niedopuszczalne nadanie pośrednich uprawnień legislacyjnych i wymaga zmiany konstytucji.

16. Jednak badania wskazują na bardzo niski poziom dialogu z pracownikami i innymi interesariuszami w polskich firmach. Podejmowane są w ostatnich latach próby poprawy sytuacji w tym zakresie. W ramach programów wspierania społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) niektóre organizacje pracodawców propagują

i deklarują poparcie dla modernizacyjnej interwencji państwa. W poszukiwaniu nowych czynników rozwoju gospodarczego Polski ważne są również wnioski wynikające z doświadczeń kryzysu 2008+ w UE. **Jak dowodzą wyniki porównań międzykrajowych, gospodarki krajów mających silne instytucje dialogu społecznego są bardziej konkurencyjne i lepiej dostosowują się do nowych wyzwań globalnej gospodarki**<sup>17</sup>. Poziom rozwoju dialogu i partycypacji jest jednym z ważnych wyróżników podziału na przodujące państwa północnego rdzenia UE skupione wokół Niemiec (Austria, Beneluks, państwa skandynawskie) oraz dwie grupy „krajów peryferyjnych” – Europy Południowej i Europy Środkowo-Wschodniej<sup>18</sup>. **Problematykę dialogu społecznego warto rozpatrywać także w długookresowej perspektywie unijnej: zbliżenia instytucjonalnego i rozwojowego Polski do krajów rdzenia (Północ) bądź utrwalania roli „wewnętrznych peryferii” UE.**

**Rozwój dialogu społecznego ma charakter ustrojowy. W wymiarze gospodarczym jego jakość i kształt instytucjonalny stanowią wyróżniki określonego modelu kapitalizmu.** Stosunkowo najlepiej dialog i partycypacja są rozwinięte w Europie Północnej w ramach modelu koordynacyjnego, w którym państwo wspiera współpracę uczestników zbiorowych stosunków pracy. Polska po kryzysie 2008+ w strefie euro znajduje się w okresie redefiniowania swojego kierunku rozwoju gospodarczego i związanych z nim przekształceń instytucjonalnych. Podobnie jak w innych państwach, występują wyraźne tendencje do odchodzenia od neoliberalnej ortodoksji, które mają charakter metamorfozy, hybrydyzacji i absorpcji rozmaitych rozwiązań – etatystycznych, neokorporacjonistycznych, konserwatywnych lub socjaldemokratycznych, ograniczających skrajności konkurencji rynkowej (np. duże nierówności społeczne). W Polsce ustawa powołująca RDS, podobnie jak przebieg prezydenckiej kampanii wyborczej w 2015 roku, wraz ze zgłaszanymi w niej postulatami rozszerzenia praw politycznych i obywatelskich, sugerują możliwość realizowania innego scenariusza korekty kapitalizmu. Scenariusz ten może być bliski kierunkowo wzorcom Europy Północnej, co zwiększałoby również szanse kompatybilności polskiego wariantu kapitalizmu ze standardami czło-wiecznych gospodarek i społeczeństw europejskich.

**Istnieje w Polsce potrzeba wzmocnienia zarówno mechanizmów koordynacji rynkowej (poprawy jakości prawa i jego egzekucji, deregulacji itd.), jak również koordynacji nierynkowej - zwiększania efektywności państwa, tworzenia polityk publicznych czy wzmocnienia dialogu społecznego. RDS ma szansę odegrania pozytywnej roli w takich zmianach. W dłuższej perspektywie podstawowym warunkiem poprawy jakości dialogu społecznego jest jednak przede wszystkim jego rozwój na poziomie przedsiębiorstw.** W wymiarze instytucjonalnym sprzyja mu szczególnie konsolidacja kapitału oraz tworzenie większych firm, których kultura organizacyjna częściej ma charakter demokratyczny i wspólnotowy, wytwarzający bardziej partycypacyjne style kierowania biznesem<sup>19</sup>.

formy dialogu z pracownikami, takie jak fora internetowe, badania opinii i satysfakcji pracowników, spotkania z zarządem i kadrą kierowniczą, negocjacje zbiorowe, rady pracownicze, dialog poprzez związki zawodowe, newslettery, skrzynki pomysłów, czat z członkami zarządu, kształtowanie „liderów dialogu” z pracodawcą czy obchód zarządu (kontakt bezpośredni). Zob. Konfederacja Lewiatan, *Błędy i bariery w dialogu firm z interesariuszami w Polsce*, Warszawa 2011.

17. European Commission, *Industrial Relations in Europe 2014*, Brussels 2015, s. 10.

18. Zob. także charakterystykę wyników Europejskiego Indeksu Partycypacji (*The European Participation Index, EPI*): K. Jasiołki, *Partycypacja pracownicza w Polsce w europejskiej perspektywie porównawczej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4/2014.

19. V. Trappmann i in., *Institutions or attitudes...*, s. 189-192.

# ORGANIZACJE POZARZĄDOWE - WYZWANIA ROZWOJOWE

Maria Szymborska

**Dotychczasowe działania względem trzeciego sektora często koncentrowały się na ogólnikowych stwierdzeniach budowy kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>. Konsekwencją jest wydatkowanie funduszy publicznych bez odnoszenia się do realnych efektów - wpływu dotowanych organizacji pozarządowych na zajście rzeczywistej zmiany w konkretnych dziedzinach<sup>2</sup>.**

## Cel

W świetle zasady pomocniczości u początku projektowania polityk publicznych powinny stać poniższe pytania:

- 1) jakie potrzeby konkretnych ludzi obecnie są zaspokajane, a jakie nie są;
- 2) co musiałyby się stać, by ludzie (znów) mogli sami rozwiązywać swoje problemy;
- 3) kto i na jakich zasadach mógłby im w tym pomóc (przy założeniu pierwszeństwa rodziny, lokalnych społeczności, następnie organizacji i biznesu).

Badania pokazują, że taką logikę trudno jest znaleźć w relacjach ministerstw z organizacjami pozarządowymi (a jeszcze trudniej przeczytać o tym w BIP-ie)<sup>3</sup>. Na szczeblach samorządowych często zaś dominuje „realizacja zadań” i pozyskiwanie unijnych funduszy, a nie poszukiwanie odpowiedzi na konkretne problemy rozwojowe (np. biedy czy zapaści edukacyjnej danego subregionu)<sup>4</sup>. **Dlatego pierwszym krokiem rządu w opisywanej dziedzinie powinno być wypracowanie programów współpracy poszczególnych ministerstw z organizacjami pozarządowymi. Dokumenty powinny zostać opracowane po wcześniejszym zbadaniu wpływu dotychczasowych mechanizmów wsparcia organizacji na realizację konkretnych polityk publicznych<sup>5</sup>. Czyli odpowiedzi na pytanie, jak - i czy w ogóle - działalność dotowanych (co ważne: na różnych szczeblach władzy) podmiotów wpływa na realizację głównych celów danej polityki publicznej i ogólnych celów rozwojowych państwa<sup>6</sup>.** Wynikiem tych działań powinny być, w zależności od obszaru: całkowita likwidacja; stopniowe, ale konsekwentne, wygaszanie lub zmiana funkcjonowania nieefektywnych funduszy i innych sposobów finansowania organizacji. Działanie to przyczyni się jednocześnie do koniecznego w Polsce zmniejszenia przestrzeni zależnej od funduszy publicznych<sup>7</sup>.

W podejmowanych działaniach należy pamiętać, że brak organizacji pozarządowych na danym terenie nie musi być dowodem apatii lokalnej społeczności, lecz może być wyrazem dobrze działającej wspólnoty<sup>8</sup>. Zwłaszcza na wsiach bowiem ważniejszym niż instytucje katalizatorem aktywności społecznej są nieformalne sieci współpracy i wzajemnej pomocy<sup>9</sup>.

1. Por. K. Górniak, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Spojrzenie postkolonialne*, „Trzeci Sektor” 2014, nr 32.
2. W polskiej nauce brakuje pogłębionych analiz roli organizacji społecznych w poszczególnych politykach publicznych (ang. public policies). Por. A. Zybala, *Trzeci sektor jako aktor w politykach publicznych*, „Trzeci Sektor” 2013, nr 30.
3. Wnioski z badań przeprowadzonych w ramach realizacji projektu Programy dla zmiany - partycypacyjne tworzenie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na szczeblu centralnym (POKL.05.04.02-00-127/15) w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Sportu i Turystyki oraz Ministerstwie Sprawiedliwości świadczą o daleko idącej nieprzejrzystości prowadzonych w ministerstwach działań oraz o ich nielogicznej i niepowiązanej z realizowanymi strategiami polityce informacyjnej.
4. Por. A. Potok, *Program Odnowy Wsi i Program Leader jako czynniki aktywizacji obszarów wiejskich w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2013, nr 29. Na poziomie gminnym najbardziej niezdrowe sytuacje panują tam, gdzie władze kontrolują większość miejsc pracy na danym terenie. Z tego powodu jedną z koniecznych reform powinno być przywrócenie pośrednich wyborów władz samorządowych. Por. [http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,142106,16950708,Stepien\\_Samorzad\\_nam\\_sie\\_wykoslawil.html](http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,142106,16950708,Stepien_Samorzad_nam_sie_wykoslawil.html) [dostęp: 30.08.2015].
5. Ewaluacje mogłyby być dokonane m.in. na podstawie doświadczeń wykonującego podobne zadania Biura Zarządzania i Budżetu (ang. *Office of Management and Budget - OMB*), stanowiącego element Biura Wykonawczego Prezydenta Stanów Zjednoczonych (ang. *Executive Office of the President - EOP*).
6. Badania dotychczas przeprowadzone w ramach realizacji projektu Programy dla zmiany - partycypacyjne tworzenie programów



## Sytuacja organizacji

Prowadzone badania i monitoringi trzeciego sektora<sup>10</sup> wskazują, że polskie organizacje pozarządowe wymagają wzmocnienia w wymiarze finansowym, organizacyjnym i społecznym (zwiększenie zaplecza społecznego)<sup>11</sup>.

Trudna kondycja finansowa organizacji wynika z kilku powodów, wśród których jednym z najistotniejszych jest prawdopodobnie ogólna sytuacja ekonomiczna kraju i niski poziom posiadanych przez Polaków oszczędności<sup>12</sup>. Przed sformułowaniem postulatu o konieczności zwiększenia transferów publicznych do organizacji warto jednak zwrócić uwagę na inną kwestię, jaką jest niewielka dywersyfikacja źródeł finansowania poszczególnych organizacji. **Połowa organizacji korzysta z nie więcej niż dwóch źródeł finansowania<sup>13</sup>. Zdaniem ekspertów, to przede wszystkim zależność podmiotów społecznych od finansów publicznych i funduszy grantowych (tzw. grantowa) sprawia, że nie mają one dostatecznych bodźców do poszukiwania środków z innych źródeł, np. z budowania szerokiego zaplecza społecznego<sup>14</sup>.**

W 2012 roku organizacje zasilane głównie ze środków publicznych stanowiły 40 proc. ogółu stowarzyszeń i fundacji. W tym samym roku jedynie 48 proc. organizacji aktywnie starało się o środki finansowe od firm prywatnych; z tego typu środków korzysta jedynie 30 proc. z nich. W 2012 roku około połowa organizacji zadeklarowała również, że nie pobierała żadnych opłat za usługi. W tym samym roku tylko 14 proc. organizacji zadeklarowało prowadzenie odpłatnej działalności, a z kolei 13 proc. prowadziło działalność gospodarczą<sup>15</sup>.

Finansowa słabość organizacji wynika po części również z faktu, że mają one stosunkowo niewielką liczbę członków, od których z różną skutecznością pobierają zwykle symboliczne składki<sup>16</sup>. Wprawdzie 55 proc. polskich organizacji korzysta ze wsparcia zewnętrznych wolontariuszy i prawie wszystkie z nieodpłatnej pracy członków, jednak inne dane pokazują, że tylko 27 proc. Polaków jest aktywnych na rzecz osób spoza kręgu rodziny i znajomych<sup>17</sup>. Stwarza to dla organizacji istotną, choć wymagającą czasu, przestrzeń do rozwoju, który musi wynikać z naturalnej potrzeby (a nie konieczności podpisania określonej liczby umów wolontariackich). Jako obiecujące należy potraktować deklaracje Polaków, że warto działać wspólnie i że brakuje im przyjaznych inicjatyw, w które mogliby się zaangażować<sup>18</sup>. Ich wiedza na temat organizacji pozarządowych ogranicza się jednak często do wielkich, nagłaśnianych przez media inicjatyw<sup>19</sup>. **Organizacje mają więc wyraźny problem z otwieraniem i promowaniem swojej działalności, a warto pamiętać, że filantropia rozwija się wtedy, gdy ludzie widzą konkretne efekty działalności danej organizacji i gdy uważają je za ważne.**

## Działania

**Z wymienionych powodów wynika po pierwsze, że najważniejsze zmiany powinny iść w kierunku lepszego (nastawionego na realizację konkretnych usług i celów) projektowania polityk publicznych. Po drugie, wszystkie ewentualnie podejmowane działania (które mogą oznaczać również rezygnację z realizowanych do tej pory programów) powinny być nastawione na długofalowe budowanie niezależności trzeciego sektora, w tym na przeciwdziałanie jego postępują-**

współpracy z organizacjami pozarządowymi na szczeblu centralnym (POKL.05.04.02-00-127/15) nie uwzględniają tej perspektywy, odnosząc się głównie do technicznych aspektów współpracy, a nie jej długofalowych efektów, co czyni z projektu rozwiązanie zdecydowanie niewystarczające.

7. Liczba urzędników w latach 1990-2012 zwiększyła się w Polsce aż 2,5-krotnie. „W Polsce na 38 mln mieszkańców tylko 13 mln jest zatrudnionych w gospodarce”. *Wspólnie budujemy naszą zamożność, czyli dlaczego w Polsce zarabiamy 4 razy mniej niż w bogatych krajach Europy Zachodniej*, red. B. Damasiewicz, W. Klimmek, I. Legutko, S. Talarczyk, K. Tomoń, J. Zapala, R. Florek, Fundacja Pomyśl o Przyszłości, 2015.

8. M. Rymusza, *Spółeczny i obywatelski potencjał polskiej wsi*, „Trzeci Sektor” 2013, nr 29.

9. R. Kamiński, *Stowarzyszenia rozwoju wsi prowadzące działalność edukacyjną jako nowa forma samoorganizacji i rozwiązywania lokalnych problemów*, „Trzeci Sektor” 2013, nr 29.

10. Często cytowane, realizowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, badania nie obejmują wszystkich podmiotów społecznych, takich jak np. ochotnicze straże pożarne.

11. Zgodnie z badaniami kondycji trzeciego sektora, blisko 40% organizacji deklaruje całkowity brak majątku, a przeciętne roczne przychody organizacji to ok. 18 tys. zł. Mniej niż połowa organizacji (45%) posiada strategię lub skonkretyzowane plany na przyszłość. Taki sam procent organizacji szczegółowo planuje przychody i wydatki. Badania potrzeb lokalnych prowadzi jedynie 35% organizacji, a tylko 37% mierzy efektywność swojej działalności. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2012*, red. J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013.

12. Por. A. Rymusza, *Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014; źródło: *Global Wealth Databook 2014*, <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=5521F296-D460-2B88-081889DB12817E02> s. 22-25 [dostęp: 26.05.2015].

**czemu uzależnieniu od funduszy publicznych (governmentalizacja)<sup>20</sup>. Tylko finali odbiorcy mogą bowiem wykazać ostateczną potrzebę istnienia danej inicjatywy i tylko niezależni obywatele mogą konstruktywnie recenzować władzę<sup>21</sup>.**

Zależnym od funduszy publicznych organizacjom trudno jest skutecznie recenzować działania administracji. „Jak są spotkania z oferentami przed ogłoszeniem konkursu z Funduszu, to tylko trzy organizacje z Warszawy wyrażają krytyczne opinie. Ludzie się boją, dla nich jest to na tyle ważne źródło finansowania, że zrobią wszystko i dostosują się” (NGO\_IDI\_5)<sup>22</sup>.

Czteroletni cykl wyborczy powoduje często chęć szybkiej realizacji spektakularnych projektów, ale zadaniem rządu powinno być raczej budowanie przejrzystości polityk publicznych i eliminowanie okazji do nadużyć niż pokładanie wiary w indywidualnej moralności konkretnej ekipy rządzącej (i każdej następnej). Szczegółowe zmiany, jakie powinny zostać przeprowadzone, opisano poniżej.

1. Ułatwienie organizacjom prowadzenia działalności gospodarczej, akcji typu loterie fantowe i tworzenia kapitałów żelaznych<sup>23</sup>.
2. Zachęcanie biznesu do wspierania trzeciego sektora. Na przykład stworzenie systemu odpisywania darowizn przez przedsiębiorców rozliczających się podatkiem liniowym lub kartą podatkową (obecnie podmioty płacące CIT właściwie nie mają możliwości odliczenia darowizn<sup>24</sup>).
3. Ograniczenie możliwości przekazywania 1 proc. na tak zwane cele szczegółowe.
4. Wymaganie całkowitej jawności finansowej organizacji starających się o fundusze publiczne (w tym od spółek Skarbu Państwa).
5. Monitoring i kontrole (także w terenie) dotyczących dotowanych organizacji w zakresie zbieżności realizowanych działań z wyznaczonymi celami<sup>25</sup>.
6. Wsparcie organizacyjne i lokalowe lokalnych inicjatyw według modelu zakorzenienia w społeczności, a nie przygotowywania się do kolejnych konkursów – w zależności od konkretnego obszaru działalności organizacji wprowadzenie obowiązku określonego udziału finansowania z innych źródeł przy staraniu się o dotacje publiczne<sup>26</sup>.
7. Rezygnacja z zapisów o koniecznym finansowym wyrazie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – obecny zapis skłania, zwłaszcza powiaty ziemskie, do wypłacania małych, niewiele znaczących dotacji w celu pozornego wypełnienia wymogu współpracy.

**W prowadzonych działaniach należy położyć nacisk na tworzenie lepszego prawa oraz na narzędzia polityczne, czyli umiejętność prowadzenia dialogu i współpracy między administracją centralną a partnerami samorządowymi, pozarządowymi i biznesowymi. Niezwykle istotne będzie bowiem wspólne wy-**

13. Podstawowe fakty...
14. A. Rymśza, *Eksperti o kondycji sektora pozarządowego w Polsce w latach 2004-2011*, „Trzeci Sektor” 2013, nr 30.
15. Podstawowe fakty...
16. Piotr Frączak, *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2004, s. 247.
17. Spośród osób powyżej 50. roku życia tak rozumianymi wolontariuszami jest jedynie 15%, patrz: F. Pazderski, P. Sobiesiak-Penszko, *Wolontariat osób dojrzałych w Polsce*. Ekspertyza dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.
18. *Zaangażowanie społeczne Polaków*, Raport TNS Polska dla Groupon Polska, 2013 <http://media.groupon.pl/presskit/7106?file=537511> [dostęp: 21.08.2015].
19. Badania pokazują np., że niewiele osób ma świadomość działań najliczniejszych w Polsce, czyli teoretycznie najbliższych obywatelom, organizacji sportowych czy kulturalnych. *Podstawowe fakty...*
20. A. Rymśza, *Zagubiona tożsamość...*
21. Badania prowadzone przez TNS pokazują, że istnieje przestrzeń do budowania obywatelskiego wsparcia dla organizacji pozarządowych: [http://www.tnsglobal.pl/wp-content/blogs.dir/9/files/2015/01/K.001\\_Portfele-bardziej-otwarte\\_0012a-14.pdf](http://www.tnsglobal.pl/wp-content/blogs.dir/9/files/2015/01/K.001_Portfele-bardziej-otwarte_0012a-14.pdf) [dostęp: 30.08.2015].
22. Badania w ramach projektu *Program dla zmiany...*
23. Por. <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/1632498.html> [dostęp: 30.08.2015].
24. P. Trudnowski, *Żeby polskie NGO-sy były polskie*, „Nowa Konfederacja” 2015, nr 6(60).
25. L. Rajca, *Koncepcja local governance w Anglii*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie*, red. A. Kołomycew, B. Kortarba, Rzeszów 2012, s. 109-121, za: R. Andrews, S.J. Martin, *Regional variations in public service outcomes: the impact of policy divergence in England, Scotland and Wales*, „Regional Studies” 2010, vol. 44, nr 8. „Włączenie mechanizmów lokalnego współzarządzania musi być związane ze świadomością, że koncepcje local

**pracowanie nowych standardów grantodawczych tak, by objęty również środki unijne i inne zagraniczne fundusze, które w znacznej mierze ukształtowały i nadal kształtują model rozwoju lokalnego oraz obraz trzeciego sektora w Polsce<sup>27</sup>.**

Ideą przyświecającą proponowanym projektom powinno być poszukiwanie oddolnego modelu realizacji polityk publicznych, począwszy od ich wpływu na pojedynczego aktora. To na lokalnym poziomie są wypracowywane ciekawe rozwiązania konkretnych problemów społecznych, które mogą nie wpisywać się w przyjęty sposób rozumienia trzeciego sektora, a które warto odkrywać i promować. Należy jednak przy tym pamiętać, iż obywatelskość – bardziej niż z przekonania, że państwo wszystko jednostce zorganizuje – rodzi się z poczucia, że podejmowane przez jednostkę inicjatywy mogą coś zmienić.

*governance* krytykuje sam jej twórca (Gerry Stoker), podkreślając, że nie docenia ona twardych realiów władzy. Badania wskazywały właśnie na inspekcje jako ważny zewnętrzny bodziec poprawy usług”.

26. Zapis powinien uwzględniać specyfikę różnych dziedzin – inne warunki powinny obowiązywać np. stowarzyszenia prowadzące małe wiejskie szkoły, a inne – kluby sportowe.
27. Por. A. Potok, *Program Odnowy Wsi...* Procedury unijne spowodowały np. wykluczenie mieszkańców z realizacji programów odnowy wsi. Jednocześnie w latach 2007-2013 najbardziej zaangażowany w tworzenie lokalnych grup działania był sektor publiczny, zainteresowany pozyskiwaniem dodatkowych funduszy.



# INFRASTRUKTURA I ORGANIZACJA TRANSPORTU

Michał Beim

**Polska w ostatnich latach bardzo intensywnie, choć z licznymi problemami, rozwija infrastrukturę drogową. Główne metropolie, ośrodki przemysłowe, porty oraz kierunki tranzytowe albo już uzyskały, albo w najbliższym czasie uzyskają przyłączenie do sieci szybkich dróg. Zasadniczym problemem jest jednak niedostateczny rozwój infrastruktury kolejowej. Rozwój transportu szynowego hamuje też ograniczanie konkurencji na rynku przewozów kolejowych. Z punktu widzenia mobilności pracowników, dużym problemem jest źle funkcjonujący regionalny transport publiczny.**

## INFRASTRUKTURA KOLEJOWA

### Systemowe podejście

Władze państwowe w ostatnich latach wielokrotnie pokazywały, iż decyzje dotyczące rozwoju infrastruktury kolejowej podejmowane są *ad hoc*, z pominięciem szerokich konsultacji społecznych. W ten sposób ogłoszono odstępianie od projektu kolei dużych prędkości (tzw. linii „Y” między Warszawą, Łodzią a Poznaniem/Wrocławiem). Równie dużym zaskoczeniem była próba przesunięcia części funduszy unijnych zarezerwowanych dla kolei na budowę dróg krajowych i autostrad czy tak zwany projekt restrukturyzacji spółki Przewozy Regionalne.

**Sposób podejmowania decyzji stwarza poczucie, że strategiczne dla kraju rozwiązania nie są przygotowywane w rzetelnym procesie dialogu społecznego, wsłuchiwanie się w potrzeby gospodarki, wielowariantowej analizie korzyści i strat, ale zapadają w ciszy gabinetów. Głównym celem ma być reakcja na zaistniałe aktualnie problemy.**

Chaos inwestycyjny następuje mimo przyjęcia przez państwo licznych dokumentów związanych ze strategią rozwoju kraju, jak i wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej. Do najważniejszych dokumentów strategicznych należą między innymi: „Polityka Transportowa Państwa na lata 2005-2025”, „Masterplan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”, „Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku”, „Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” i „Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”. Cechą charakterystyczną tych dokumentów jest – wbrew pozorom – brak spójnej wizji systemu transportowego państwa. Dokumenty są zbiorem – skądinąd zazwyczaj słusznych – postulatów, jednak ich realizacja może być sama w sobie sprzeczna. Brakuje również osadzenia założeń rozwojowych w potrzebach gospodarki.

Najlepszy przykład państwowych dokumentów strategicznych z dziedziny transportu można znaleźć w Szwajcarii. Polityka przedstawia całościową wizję systemu, w której określa się docelowy udział poszczególnych gałęzi w przewozach pasażerskich i towarowych. Następnie

wizja systemu jest precyzowana: jakie czasy przejazdu czy pojemności sieci są konieczne, aby osiągnąć zakładany podział zadań przewozowych. Na tej podstawie tworzony jest program inwestycyjny. W przypadku kolei pasażerskich szwajcarski program „Bahn 2030” przekłada się w pierwszej kolejności na wizję rozkładów jazdy w 2030 roku (czasy przejazdów, godziny odjazdów, koordynacja przesiadek), a następnie wizja ta znajduje odzwierciedlenie w planach inwestycyjnych. Przy czym najważniejszym elementem systemu jest wyznaczenie czterestu stacji węzłowych, w których rozkłady na poszczególnych liniach są ze sobą skoordynowane, umożliwiając przesiadanie się między wszystkimi pociągami w ciągu niespełna kwadransa, co godzinę.

Poszczególne budowy nowych torów, prace modernizacyjne na istniejącej sieci i inne działania prowadzi się tak, aby otrzymać prędkości umożliwiające osiągnięcie zakładanego rozkładu jazdy. To, czy pociąg będzie pokonywał daną trasę z prędkością 120 km/h, 160 km/h czy może 250 km/h, wynika tylko i wyłącznie z przyjętego założenia, iż trasę musi pokonać tak szybko, aby przyjechać wraz z innymi pociągami na moment, w którym odbywają się przesiadki. Dzięki temu rozwiązaniu otrzymuje się efekt sieciowy w skali całego kraju.

Myślenie szwajcarskie stoi w kontrze do polskiego systemu planowania inwestycji kolejowych. W Polsce celem samym w sobie jest skracanie czasów przejazdu na poszczególnych liniach, bez koordynacji całej sieci kolejowej. W rezultacie efekty wysokonakładowych prac służą tylko mieszkańcom miast, pomiędzy którymi przebiega linia kolejowa. Nie pozwalają na osiągnięcie większych korzyści sieciowych. Równocześnie część inwestycji przynosi korzyści tylko transportowi pasażerskiemu, pomijając potrzeby transportu towarowego.

### **Transparentność i stabilność planów**

Poza wyżej wymienionymi dokumentami strategicznymi kluczowe znacznie dla rozwoju kolei mają dokumenty powstające w zaciszu gabinetów (np. Wielka Ofensywa Inwestycji Kolejowych ogłoszona w 2015 r.) czy dokumenty niejawne (np. umowa Ministerstwa Infrastruktury z PKP Intercity na dofinansowanie przewozów międzywojewódzkich na okres 10 lat, z 2011 r.).

Znaczenie kolei jest silnie uzależnione od jej konkurencyjności wobec innych sposobów przemieszczania się. O konkurencyjności decyduje przede wszystkim prędkość przemieszczania się, na co decydujący wpływ ma jakość torowisk.

Znaczny wzrost zainteresowania społecznego koleją, widoczny w ostatnich latach, powoduje większe zaangażowanie władz samorządowych, nie tylko szczebla wojewódzkiego, w działania inwestycyjne: zakupy taboru, tworzenie własnych spółek, rozwijanie projektów kolei aglomeracyjnych etc. Dzieje się to zazwyczaj przy wsparciu funduszy europejskich. Działania są jednak nacechowane niepewnością i brakiem systemowego podejścia. Nie wynika to ze złej woli samorządów, ale z braku stabilnych planów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, przez co nie można rzetelnie oszacować realnego popytu na daną usługę. Rezultatem jest niedopasowany tabor, niedoszacowany popyt i tym podobne zjawiska.

Brak stabilnych planów inwestycyjnych jest jedną z większych barier dla konkurencji w przewozach kolejowych. Prywatny sektor przewozów pasażerskich, który bardzo pręźnie rozwija się na przykład w Czechach, nie jest w stanie podejmować długookresowego ryzy-

ka, zarówno w modelu konkurencji o rynek (przetargi na realizację połączeń w służbie publicznej), jak i w modelu konkurencji na rynku (przewozy organizowane na własne ryzyko).

**Nikt z prywatnych przedsiębiorców nie zaryzykuje wysokonakładowej inwestycji w tabor i zaplecze techniczne, gdy nie ma pewności co do stanu infrastruktury. Nie jest w stanie podać w przetargu realnej ceny dopłaty do usługi, w sytuacji gdy nie wie, czy kolej przez zaniechania w remontach nie będzie przegrywać z transportem drogowym lub motoryzacją indywidualną.**

W celu poprawy efektywności wydatkowania funduszy krajowych i europejskich na infrastrukturę kolejową konieczne jest wzmocnienie, niżej obecnie, kontroli społecznej. Wprawdzie spółki kolejowe, organizatorzy przewozów czy zarządcy infrastruktury wypełniają praktycznie przepisy unijne dotyczące minimalnej informacji publicznej na temat wykorzystania przyznanych środków, jednak zdobycie kompleksowej i aktualnej informacji o realizowanych projektach jest bardzo utrudnione. Brakuje publikacji zbiorczych oraz informacji szczegółowych o stadium przygotowywania wniosków, a następnie o stadium projektów – o ewentualnych opóźnieniach i ich przyczynach, o aktualnym harmonogramie remontów i rozbudowy infrastruktury kolejowej.

W odniesieniu do kluczowych obszarów wskazane jest również tworzenie scenariuszy alternatywnych połączeń, aby uniknąć na przykład ograniczeń przepustowości w sytuacji opóźnień inwestycyjnych.

W interesie spółki PKP Polskie Linie Kolejowe leży zapewnienie kompleksowej – czyli bardzo szczegółowej, czytelnej nawet dla laików, zaprezentowanej w zbiorczej postaci – informacji o inwestycjach infrastrukturalnych, nie tylko unijnych. Brak kontroli społecznej to też brak presji społecznej na terminowe zakończenie projektów.

Pasażerowie mają prawo wiedzieć o wszystkim, co wpływa na komfort ich podróży: od awansowania prac remontowych na torach, przez plany zakupu taboru po program remontów dworców. Szczególnie ważna jest wieloletnia stabilność rozkładów jazdy, czyli odwrotność obecnej praktyki polegającej na zmianach rozkładu jazdy w ramach kwartalnych korekt. Mieszkańcy w coraz bardziej świadomy sposób planują swoją mobilność. Długotrwałe, znaczące pogorszenie oferty kolejowej skutkuje zazwyczaj trudno odwracalnymi zmianami zachowań komunikacyjnych.

## **RYNEK PRZETARGÓW**

### **Znaczenie konkurencji na kolei**

Kolej u swego zarania była instytucją bardzo rynkową i konkurencyjną – infrastruktura na całym świecie powstawała za pieniądze prywatne, co zmuszało do poszukiwania klientów, którzy byli skłonni zapłacić za usługi. Infrastruktura samochodowa powstawała głównie z pieniędzy publicznych.

W obliczu nierównej konkurencji koleje europejskie musiały zostać wzięte pod państwowe skrzydła. Pozwoliło im to przetrwać najtrudniejsze momenty, ale odzwyczaiło od zasad rynkowych. Skutki tej zmiany do dziś odczuwają konsumenci.

Usamorządowienie organizacji przewozów regionalnych, będące fundamentem polityki transportowej Unii Europejskiej, wyrażanej między innymi w tak zwanych pakietach kolejowych dyrektyw i rozporządzeń, ma właśnie na celu przybliżyć kolej pasażerowi oraz otwierać rynek na nowe przedsiębiorstwa. U podstaw przekazywania w Europie władzom regionów zarządzania kolejami regionalnymi leżało przekonanie, że to samorzady są bliżej obywateli niż władze w stolicach i to one będą mogły lepiej odpowiadać na potrzeby społeczności lokalnych.

Przewozy regionalne są zazwyczaj deficytowe, stąd też konieczne są subwencje. Wydatkowanie pieniędzy podatników nie może być jednak bezrefleksyjne i musi służyć konkretnemu celowi. Samorząd regionalny nie kupuje u przewoźników „przejechanych kilometrów”, ale zamierzone efekty: poprawę mobilności w regionie, obniżenie kosztów zanieczyszczeń powodowanych przez samochody, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wsparcie oferty turystycznej regionu etc. Zakup usługi następuje zazwyczaj za pomocą przetargów, choć prawo unijne przewiduje również powierzenie bezpośrednio lub tryb koncesyjny. Przetarg pozwala na zwiększenie komfortu pasażerów, jak i obniżenie kosztów funkcjonowania kolei. Narzędzie to jest bardzo skuteczne w krajach, gdzie rynek kolejowy jest otwarty, na przykład w Czechach, Niemczech, Szwecji czy Danii. Władze regionalne wybierają przedsiębiorstwo, które będzie świadczyć na określonej trasie swoje usługi i otrzymywać do nich dotację. W przetargach startują zarówno dawni monopolisci (np. Deutsche Bahn, České dráhy, Statens Järnvägar), jak i prywatni konkurenci.

### **Przetargi w kolejach regionalnych**

W Polsce – poza województwem kujawsko-pomorskim – sytuacja wygląda diametralnie inaczej. Podstawowym problemem jest sposób przeprowadzania przetargów. Wiele województw daje potencjalnemu zwycięzcy zaledwie kilka miesięcy, a w skrajnych przypadkach – nawet tygodni na przygotowanie się do obsługi połączeń. Czas ten jest tak absurdalnie krótki, że ofertę może przygotować tylko przewoźnik zasiedziały – Przewozy Regionalne, a jego usługi nie mogą być dużo lepsze jakościowo od dotychczasowych, gdyż brakuje czasu na przygotowanie nowych rozkładów jazdy, taryf, nie mówiąc już o odnowie parku taborowego. Co gorsza, oferowana cena jest wyższa, niż możliwa do uzyskania w warunkach realnej konkurencji. Ponadto krótki okres obowiązywania umowy (zazwyczaj rok lub dwa) jest dodatkową barierą dla konkurencji, równocześnie podważając stabilność rozwoju samego monopolisty (tabor kolejowy ma żywotność ok. 30-40 lat).

Brak rozwiązań systemowych w segmencie regionalnych przewozów kolejowych rodzi więc konieczność stałej interwencji publicznej. Polega ona na systematycznych zakupach taboru przez samorzady, finansowaniu modernizacji taboru monopolisty czy – jak postulowane jest w ostatnim programie restrukturyzacji spółki Przewozy Regionalne – finansowaniu programów redukcji zatrudnienia. W rezultacie pieniądze publiczne wydatkowane na koleje regionalne tylko w niewielkiej części służą kupowaniu efektu w postaci poprawy dostępności transportowej miejsc pracy, edukacji czy opieki medycznej.

Organizacja przetargów pozwala na przerzucenie całego ciężaru zakupu taboru kolejowego oraz kwestii zatrudnienia na wyłonionego przedsiębiorcę. Aby do tego doszło, konieczne jest umiejętne przygotowanie procedury zamówienia publicznego. Z punktu

widzenia przewoźników optymalny okres przetargu to czas amortyzacji zaplecza technicznego i zakupu pojazdów, czyli 20-30 lat. Taka perspektywa jest jednak nie do zaakceptowania przez organizatorów regionalnego transportu publicznego. Barię nie jest wyliczenie subwencji, gdyż zawsze cenę dopłaty można wykonać w oparciu o koszty cen: prądu, dostępu do infrastruktury, średniej płacy etc. Istotniejsze jest określenie sytuacji transportowej w przyszłości: popytu na usługi, oszacowanie kierunków rozwoju przestrzennego regionu, prognoza potoków pasażerskich i innych elementów. Dla zleceniodawcy krótkie, kilkuletnie przetargi są bardziej na rękę. W krajach mających duże doświadczenie w konkurencji na kolei nie wypracowano jeszcze idealnego modelu. Przetargi odbywają się zazwyczaj na różne okresy od 8 do 22,5 lat. Dominuje jednak przekonanie, że optymalnym czasem jest 12-15 lat.

W celu stymulowania konkurencji samorządy muszą uwzględnić zakres przestrzenny przetargów. Wybór jednej spółki dla obsługi wszystkich połączeń danej traktacji (elektrycznej lub spalinowej) nie sprzyja rozwojowi rynku. Optymalny jest podział sieci regionalnej na kilka podsieci, dla których przetargi organizowane są osobno. Pozwala to wejść rynek mniejszym przedsiębiorstwom, które wygrywając kolejne przetargi, wrażliwie stają i uzyskują potrzebne doświadczenie oraz kapitał, aby wchodzić w nowe segmenty przewozów kolejowych.

### **Konkurencja w połączeniach dalekobieżnych**

Połączenia dalekobieżne w Europie co do zasady odbywają się w ramach konkurencji na rynku. Przedsiębiorcy podejmują ryzyko walki o pasażera z zasiedzonym przewoźnikiem. Rozwój konkurencji w tym sektorze nie następuje tak gwałtownie jak w przypadku przewozów regionalnych. **Ponoszenie całego ryzyka, przy pewnej niestabilności prawa oraz planów rozwoju infrastruktury, jest barierą dla wielu przedsiębiorców. Państwo musi zapewniać im szczególną ochronę.**

Dobrych przykładów w Europie jest niewiele. Krajem, gdzie konkurencja rozwija się najbardziej dynamicznie, są Czechy. Na tak zwanej zasadzie open access w Czechach funkcjonuje dwóch przewoźników konkurencyjnych wobec dawnego monopolisty: LEO Express i Regio Jet. Rozwój tych spółek jest korzystny zarówno z punktu widzenia pasażera - konkurencja wymusza podnoszenie jakości oraz atrakcyjne ceny - jak i z punktu widzenia gospodarki narodowej. Obie spółki są podmiotami z dominującym kapitałem czeskim i na bazie doświadczeń na rynku macierzystym podejmują się ekspansji międzynarodowej.

W świetle powyższych doświadczeń niewłaściwa jest polska praktyka utrzymywania de facto monopolu w segmencie połączeń dalekobieżnych przez - z jednej strony - podpisywanie z przewoźnikiem zasiedzonym (PKP Intercity) na zasadzie powierzenia bezpośredniego wieloletnich umów na pociągi w służbie publicznej (m.in. pociągi TLK) i równoczesne wspieranie przewoźnika dofinansowaniem unijnym na zakup taboru (m.in. pociągi Pendolino, FLIRT, Dart, remonty wagonów). Na dłuższą metę jest to niekorzystne dla pasażerów i gospodarki narodowej. Dużo bardziej efektywne byłoby przeznaczanie wsparcia unijnego na rozwój infrastruktury torowej i pozostawienie połączeń dalekobieżnych rozstrzygnięciom rynkowym.

## Warunki dla rozwoju kolei towarowych

Z punktu widzenia konkurencyjności polskiej gospodarki ważny jest rozwój kolejowych przewozów towarowych. Szczególnie istotnym elementem – w dobie konteneryzacji – jest stymulowanie wzrostu znaczenia transportu intermodalnego. **W Polsce zasadniczą barierą rozwoju kolei towarowych jest stan infrastruktury, którego rezultatem są średnie prędkości pociągów towarowych wynoszące około 25 km/h. Konkurencja na rynku wygląda lepiej niż w przewozach pasażerskich.** Udział dawnego monopolisty wynosi 57 proc. pracy przewozowej. Wprawdzie również w tej branży podejmowane są próby ograniczania swobody rynkowej lub dążenia do powrotu do monopolu (jedną z koncepcji zakładała połączenie wszystkich spółek kolejowych Skarbu Państwa z PKP Cargo), jednak Polska nie odstaje od średniej europejskiej.

W celu poprawy warunków transportu towarów koleją należy podejmować wiele działań, zarówno organizacyjnych, jak i inwestycyjnych. W pierwszej grupie znajdują się zmiany w zarządzaniu ruchem na liniach bocznych. Przykładowo system pracy zawiadowców i dróżników powinien być uelastyczniony, a ich godziny dopasowane do zamówień składanych przez przewoźników. Dziś zazwyczaj to przewoźnik musi tak zaplanować przejazd pociągu, aby zmieścić się w godzinach pracy personelu zarządzającego ruchem na linii (na bocznych liniach jest to zazwyczaj osiem godzin między 7:00 a 15:00). Ewentualne opóźnienia rodzą konieczność postoju pociągu kolejną dobę, powodując – przy bardzo wysokich kosztach amortyzacji taboru – straty przewoźników, które zazwyczaj skutkują wzrostem cen usług i wzrostem popularności transportu drogowego.

Do kłopotów natury organizacyjnej dochodzą również kwestie stawek dostępu do torów i innych elementów infrastruktury, a także niestabilność systemu preferencji cenowych dla niektórych gałęzi przewozów (np. przewozów intermodalnych).

Innym przykładem działań organizacyjnych wspierających rozwój transportu intermodalnego jest ochrona planistyczna terenów przemysłu i logistyki. Terminale intermodalne mają szczególny sens w pobliżu największych centrów gospodarczych, którymi często są aglomeracje miejskie. Równocześnie obszary te, na skutek słabych przepisów oraz niedostatecznej praktyki planistycznej, są poddawane presji suburbanizacji.

Sąsiedztwo zakładów przemysłowych czy terminali sprzyja niskim cenom gruntów, a to zachęca do spekulacji: budowy domów, a następnie procesów sądowych mających na celu pozbycie się uciążliwych sąsiadów lub ograniczenie godzin pracy. W branży tej jednak koszty stałe są na tyle wysokie, że konieczne jest funkcjonowanie terminali przez całą dobę, we wszystkie dni tygodnia.

W zakresie inwestycji, pomijając ogólne opóźnienia działań modernizacyjnych sieci kolejowej w stosunku do budowy dróg ekspresowych i autostrad, problemem jest marginalizacja potrzeb transportu towarowego. Podnoszenie prędkości zazwyczaj skutkuje skracaniem torów odstawczych, przez co z danej linii mogą korzystać tylko krótsze, a więc mniej rentowne, pociągi towarowe. Równocześnie zarządca

infrastruktury dąży podczas prac remontowych do systematycznej redukcji liczby rozjazdów prowadzących do bocznic przemysłowych. Uwzględniając powyższe uwarunkowania techniczne i wzrost stawek dostępu wynikający z poprawy parametrów linii, modernizacje często – wbrew deklaracjom – pogarszają atrakcyjność linii dla przewoźników towarowych.

Doświadczenia w zakresie kolei towarowych pokazują, że Polska powinna przemyśleć i sformułować spójną politykę dotyczącą transportu towarowego, uwzględniając nie tylko zasady i kierunki modernizacji infrastruktury kolejowej, ale również zasady wsparcia rozwoju transportu intermodalnego, uwzględniając także fracht lotniczy i przewozy rzeczne.

### **Optymalizacja sieci lotnisk**

Od ostatniej dekady Polska przeżywa gwałtowny rozwój infrastruktury lotniskowej. Następuje on na skutek szybkiego wzrostu liczby podróżnych w związku z otwarciem polskiego nieba na konkurencję, co było wynikiem integracji europejskiej. Dynamikę inwestycyjną stymulują również fundusze unijne, które są wykorzystywane na rozbudowę istniejących lotnisk pasażerskich (terminale, pasy startowe, miejsca postojowe) oraz tworzenie nowych lotnisk na bazie infrastruktury dawnych lotnisk wojskowych.

**Do nowych portów lotniczych należą Warszawa-Modlin (2012), Lublin-Świdnik (2012), Gdynia-Kosakowo (brak operacji lotniczych, w 2014 r. upadłość spółki zarządzającej portem lotniczym), Radom-Sadków (2015), Szczytno-Szymany (2015). Poza tym część samorządów (Białystok, Kielce, Koszalin, Piła, Stary Sącz-Nowy Sącz) zgłasza pomysły budowy portów lotniczych. W większości celem jest budowa lotniska z dominującą funkcją pasażerską. Jedynie samorząd Piły rozważał budowę lotniska dedykowanego frachtowi.**

W świetle najnowszych danych prognozą rentowności regionalnego portu lotniczego jest milion pasażerów rocznie. W literaturze spotkać można jeszcze wyliczenia z lat dziewięćdziesiątych XX wieku ustalające próg rentowności na poziomie około 600 tys. pasażerów rocznie, jednak wzrost wymagań względem bezpieczeństwa spowodował znaczące zwiększenie stałych i zmiennych kosztów funkcjonowania lotnisk.

W świetle danych za 2013 rok tylko sześć portów lotniczych spełniało ten wymóg (por. tab. 1). Pozostałe lotniska nie zbliżyły się nawet do progu miliona pasażerów rocznie. Co więcej, duża część ruchu w regionalnych portach lotniczych jest wynikiem subsydiów ze strony samorządów wojewódzkich i lokalnych dla przewoźników lotniczych. Dzieje się to za sprawą tak zwanych reklam regionów w materiałach linii lotniczych, jak i puli ryczałtowo wykupionych miejsc na potrzeby przedstawicieli samorządów.

Dopłaty – w przeliczeniu na oferowane pasażerom miejsce – wynoszą od 20 zł do 350 zł, w zależności od lotniska oraz przewoźnika. Ukryte subwencje otrzymują nie tylko tak zwane tanie linie lotnicze, ale również duże koncerny. W tej kalkulacji nie uwzględniono kosztów subsydiów na rozbudowę infrastruktury lotniskowej, są to tylko kwoty bezpośrednio przekazywane przewoźnikom.



**RUCH LOTNICZY NA POLSKICH LOTNISKACH W 2013 ROKU**

MIASTO LOTNISKO	FRACHT LOTNICZY			RUCH PASAŻERSKI
	OGÓŁEM [t]	UDZIAŁ PRZESYŁEK ZAGRANICZNYCH [%]	UDZIAŁ ROAD FEEDER SERVICE [%]	OGÓŁEM [PASAŻEROWIE]
<b>Bydgoszcz</b> Szwederowo	360	5,6	2,0	330 658
<b>Gdańsk</b> Rębiechowo	4 916	76,5	11,9	2 826 412
<b>Katowice</b> Pyrzowice	10 203	89,1	7,2	2 506 694
<b>Kraków</b> Balice	1 892	18,1	56,2	3 636 804
<b>Lublin</b> Świdnik	12	100,0	0,0	188 723
<b>Łódź</b> Lublinek	3 183	100,0	99,9	353 633
<b>Poznań</b> Ławica	512	6,4	76,5x	1 329 331
<b>Rzeszów</b> Jasionka	609	27,1	0,0	588 148
<b>Szczecin</b> Goleniów	621	0,0	0,0	322 334
<b>Warszawa</b> Okęcie	64 278	91,5	17,6	10 669 879
<b>Warszawa</b> Modlin	0	0,0	0,0	344 566
<b>Wrocław</b> Starachowice	916	17,0	82,2	1 873 245
<b>Zielona Góra</b> Babimost	0	0	0	12 196

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS i ULC (wolumen ruchu) oraz portalu pasażer.com (udział RFS).



Kosztów budowy i funkcjonowania wielu lotnisk nie bilansuje też fracht lotniczy. Jego wolumen jest – poza Warszawą-Okęciem, Katowicami i Gdańskiem – znikomy. Wpływ mają na to wysokie ceny transportu lotniczego, silna konkurencja ze strony transportu drogowego, wzmacniana dzięki intensywnie rozbudowywanej sieci dróg szybkiego ruchu. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że duży odsetek przeładowywanych towarów stanowi ruch Road Feeder Service (RFS). Rozwiązanie to polega na tym, że na mniejszych lotniskach następuje odprawa towarów przywożonych przez kurierów lub przedsiębiorców. Transport tych towarów z lotnisk regionalnych do hubów frachtu lotniczego odbywa się jednak drogą lądową. Wprawdzie towary transportowane w ciężarówkach RFS przewożone są na podstawie lotniczych listów przewozowych (AWB), jednak nie generują ruchu lotniczego. Ponadto wysoki udział RFS jest sygnałem, że mniejsze lotniska mogą w przyszłości nie sprostać konkurencji ze strony transportu drogowego.

Choć nadal można zaobserwować stosunkowo wysoką dynamikę wzrostu liczby pasażerów obsługiwanych na polskich lotniskach, to powyższe dane pokazują wyraźnie, iż **polityka lotnicza państwa - w szczególności w kontekście lotnisk regionalnych - wymaga trudnej, merytorycznej debaty. Nie da się uniknąć postawienia pytania o to, które lotniska regionalne należy zamknąć. W rzeczywistości tylko kilka portów lotniczych jest w stanie funkcjonować bez trwałych subwencji z sektora publicznego.**

### **Urealnienie programu budowy dróg krajowych i autostrad**

W połowie 2015 roku realizacja sieci autostrad i dróg ekspresowych osiągnęła poziom 3 041 km. Jest to blisko połowa docelowej sieci dróg szybkiego ruchu, której długość wynosić ma 7 541 km. Założeniem programu jest zapewnienie połączenia prawie wszystkich miast wojewódzkich (Olsztyn nie będzie połączony bezpośrednio z Białymstokiem i Toruniem) ze stolicami sąsiednich województw. Przedstawiony przez rząd program zakłada budowę blisko 3,9 tys. km dróg kosztem blisko 107 mld zł do 2023 roku. Ponadto przewiduje się budowę 57 obwodnic miejscowości oraz poprawę bezpieczeństwa w miejscach, gdzie dochodzi do szczególnie wielu wypadków i kolizji.

**Realność planów inwestycyjnych w zakresie dróg szybkiego ruchu wydaje się jednak wątpliwa ze względu na finanse państwa i priorytety polityki transportowej Unii Europejskiej. Konieczna jest więc hierarchizacja działań inwestycyjnych na rzecz sieci autostrad i dróg ekspresowych.** Dotychczas osiągnięto włączenie w sieć dróg szybkiego ruchu głównych ośrodków przemysłowych kraju, którymi są największe aglomeracje miejskie (warszawska, łódzka, krakowska, poznańska, wrocławska) okręgi przemysłowe (Góry Śląsk, Zagłębie Miedziowe), a także podłączono porty morskie w Trójmieściu i Szczecinie. Głównym kierunkiem powinno być wzmocnienie powiązań gospodarczych kraju przez dokończenie inwestycji łączących obszary przemysłowe i porty morskie z państwami sąsiednimi. Do priorytetów należy dokończenie autostrady A1 i drogi ekspresowej S69 celem skomunikowania ze Słowacją, Via Baltica (S8 i S61) pozwalająca na połączenie Polski z państwami bałtyckimi, S3 łącząca Polskę z Czechami oraz A2 do granicy z Białorusią.

Z punktu widzenia globalnej poprawy bezpieczeństwa ruchu oraz dostępności kraju, po wybudowaniu wyżej wymienionych strategicznych odcinków i dokończeniu tych, na których rozpoczęto już prace, priorytetem stanie się system obwodnic miejskich i poprawy bezpieczeń-

stwa pieszych oraz rowerzystów poruszających się przy drogach krajowych. Propozycja realizacji 57 obwodnic na drogach krajowych jest wysoce niewystarczająca i nie obejmuje wielu miast, gdzie drogi krajowe przechodzą przez historyczne centra miejscowości czy wręcz rynki miejskie (np. Koronowo i Miłosław). Równocześnie zdecydowana większość dróg krajowych pozbawiona jest równoległych dróg dla pieszych i rowerzystów, które zapewniałyby lokalnym społecznościom bezpieczne przemieszczanie się oraz stymulowałyby regionalną turystykę. W tym zakresie konieczna jest głęboka rewizja planów inwestycyjnych.

**Wraz z rozwojem sieci dróg szybkiego ruchu rodzi się konieczność szerszej dyskusji o odpłatności za korzystanie z dróg. Kluczowe są dwa problemy: ujednoczenie sposobu poboru opłat zarówno na odcinkach będących w bezpośrednim zarządzie GDDKiA, jak i koncesjonariuszy, oraz kwestia rozszerzenia opłat o korzystanie z dróg ekspresowych przez samochody osobowe. Ostatnia kwestia jest szczególnie trudna politycznie, jednak Polska może stanąć przed podobną sytuacją co Niemcy: koszty utrzymania infrastruktury drogowej będą znacząco hamować jej rozwój.**

### **Podsumowanie**

Dotychczasowy rozwój transportu w Polsce jest daleki od idei zrównoważonego rozwoju. **Silny nacisk kładzie się na rozwój infrastruktury drogowej przy jednoczesnej marginalizacji znaczenia kolei. Problemem kolei są nie tylko opóźnienia inwestycyjne, ale przede wszystkim bariery organizacyjne.** Dynamicznie rozbudowywana sieć drogową nie tylko zmienia podział zadań przewozowych (osłabiając znaczenie transportu szynowego), ale przede wszystkim podważa zasadność funkcjonowania lub budowy lotnisk regionalnych.

**Polska stoi przed koniecznością przededefiniowania swojej polityki transportowej. Zadanie to nie jest łatwe ani popularne społecznie, gdyż każda wspólnota lokalna chce mieć podłączenie do drogi szybkiego ruchu i dysponować regionalnym lotniskiem. Brak decyzji może jednak negatywnie wpłynąć na polską ekonomię.** Przewymiarowana lub dublująca się infrastruktura, uzależnienie od motoryzacji indywidualnej oraz puste lotniska regionalne w pełni przyczynią się do problemów finansów publicznych, jak się to dzieje na przykład w Hiszpanii.

# WSPARCIE EKSPANSJI MIĘDZYNARODOWEJ POLSKICH FIRM

Antoni Fałkowski

## Wstęp

Eksport realizowany przez rdzennie polskie firmy (mające centrale oraz płacące podatki w Polsce) to źródło kapitału do podnoszenia jakości życia konsumentów w Polsce, to także wprost zasilenie polskiego produktu narodowego brutto, który powinien się stać wyznacznikiem rozwoju Polski. Jeśli mówimy o ekspansji polskich firm za granicą, to właśnie PNB, a nie produkt krajowy brutto lub dane o eksporcie czy saldzie handlowym, w pełni odzwierciedla stan relacji między polską gospodarką a rynkami zagranicznymi. Tak też należy rozumieć tytuł tego tekstu – Wsparcie ekspansji międzynarodowej polskich firm – które z definicji ukierunkowane jest na **rdzennie polskie** firmy, a w konsekwencji: na wzrost polskiego produktu narodowego brutto. To jakość życia mieszkańców Polski (nie tylko Polaków) musi być postawiona w centralnym punkcie tej debaty.

Polska gospodarka po przemianach 1989 roku została w pełni otwarta na procesy globalizacyjne. Dalsze otwieranie się na konkurencję międzynarodową uległo znacznemu przyspieszeniu po ukonstytuowaniu się Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 1995 roku. Kulminacyjnym momentem dla otwarcia się Polski na zagranicę było rozszerzenie UE w 2004 roku, które przyniosło szanse ekspansji na rynki unijne i pozaunijne, ale także bardzo szeroko otworzyło polski rynek na ekspansję firm zagranicznych.

Polska nie była przygotowana na zachodzące w otoczeniu prawne zmiany. Polskie firmy i państwo były pozbawione kapitału i *know-how* w zakresie działalności na obcych rynkach. Przede wszystkim jednak **brakowało planu na wykorzystanie szans dla naszej międzynarodowej ekspansji. Polityka gospodarcza, zagraniczna, naukowa i edukacyjna oraz tzw. polityka prywatyzacyjna były pozbawione tego elementu (i, niestety, nadal są), dodatkowo nie zachodziła i nie zachodzi pomiędzy nimi synergia.**

## System wsparcia

Wsparcie polskich firm w działalności międzynarodowej powinno być realizowane na wielu polach i nie może ograniczać się jedynie do promocji Polski. **Ekspansja polskiej gospodarki musi wynikać przede wszystkim z konkurencyjności polskich firm.** Stąd w pierwszej kolejności, również w kontekście międzynarodowym, powinno się stymulować konkurencyjność firm poprzez zabezpieczanie im jak najlepszego otoczenia jeszcze w kraju. Jego częściami składowymi są:

- **otoczenie ludzkie** – od ludzi, ich zaangażowania, kontaktów (międzynarodowych), umiejętności (także interpersonalnych i językowych) oraz wiedzy zależy ewentualny sukces za granicą; to ludzie odpowiadają za rozwój produktu, jego jakość i postrzeganie oraz promocję i sprzedaż;

- **otoczenie technologiczne** – od potencjału technologicznego dostępnego poza Polską wśród firm kooperujących, od bliskiej konkurencji krajowej i wśród odbiorców oraz od jakości uczelni, szkół zawodowych i technicznych zależy rozwój produktów oraz powstawanie nowych nisz rynkowych;
- **otoczenie finansowe** – od możliwości sfinansowania rozwoju ekspansji zagranicznej, sfinansowania sprzedaży i produkcji, ubezpieczenia eksportu, sfinansowania budowy kanałów dystrybucji etc., na podstawie między innymi współpracy ze znajomymi branżą i realia globalne pracownikami lokalnych (działających w Polsce) banków, zależy fizyczna możliwość zawarcia i realizacji kontraktów eksportowych i inwestycji zagranicznych zwiększających polski produkt narodowy brutto;
- **otoczenie prawne** – kształtuje decyzje firm, pozwala lub utrudnia wykorzystać szanse pojawiające się na rynku oraz silne strony konkretnej firmy; polskie prawo zależy od prawa ustanawianego na poziomie UE i jakości jego transpozycji na grunt polski.

Dopiero po zabezpieczeniu potencjału ekspansji, czyli zbudowaniu odpowiedniego otoczenia w kraju, wsparcie może objąć także politykę promocji Polski za granicą i bezpośrednio wsparcie firm w ich działaniach poza Polską, czemu poświęcono w niniejszej pracy część dotyczącą Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji.

### Obszary działania państwa

Obszarem, który musi być wzięty pod uwagę, i jednocześnie jedną ze skuteczniejszych metod wsparcia firm, także w ekspansji międzynarodowej, jest **subwencjonowanie badań naukowych, prowadzących do powstania lub rozwoju konkurencyjnych produktów**. W tym kontekście narzędzia udostępniane między innymi przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach wsparcia innowacyjności muszą uwzględniać globalny kontekst i rzeczywisty potencjał eksportowy zarówno firm aplikujących o wsparcie, jak i subwencjonowanych projektów. Przy ocenie projektów, w których aplikującym są firmy, coraz większą wagę przykłada się do możliwości komercjalizacji produktów. To krok w dobrym kierunku. Zarządzający miliardami złotych NCBiR niepostrzeżenie stał się, obok PARP i urzędów marszałkowskich, najważniejszym długookresowym i strategicznym narzędziem państwa kształtującym konkurencyjność polskiej gospodarki. Dlatego jego działania (podobnie jak urzędów marszałkowskich) należy oceniać także w kontekście ekspansji polskich firm.

Innym ważnym i cennym wsparciem kształtującym otoczenie firm jest udostępnianie produktów zmniejszających ryzyko działalności eksportowej – udzielanie kredytów i ubezpieczeń kontraktów eksportowych. Warto pamiętać w tym kontekście, że to brak kapitału finansowego, a nie ludzkiego czy produktowego, był dla wielu firm podstawową przeszkodą w międzynarodowej działalności (np. w przemyśle stoczniowym). Brak wiedzy na temat funkcjonowania takich rynków, jak na przykład przemysł morski, po stronie polskich banków, a także struktura właścicielska banków dodatkowo utrudniały pozyskanie finansowania. Stąd jeszcze ważniejsze staje się wsparcie realizowane przez państwo, między innymi przez KUKI i BGK. Ich działalność powinna być ukierunkowana na zmniejszanie wszelkiego rodzaju ryzyk, nie tylko związanych bezpośrednio z ryzykiem finansowym. *Know-how* wypracowany w tych instytucjach (i w całym sektorze bankowym), obejmujący specyfikę po-

szczególnych branż, zwyczaje handlowe, formy płatności, trendy produktowe i inne, powinny służyć całej polskiej gospodarce. Śladem swoich zagranicznych konkurentów powinny pójść także polskie banki komercyjne: na współpracy z narodowymi championami zarabia się dobrze przy ograniczonym ryzyku.

Kluczowym elementem polityki zagranicznej w kontekście wsparcia ekspansji polskich firm nie powinna być wcale promocja Polski. Priorytetowym zadaniem powinny stać się: odpowiednie kształtowanie prawa UE już na poziomie powstawania propozycji nowych aktów prawnych i obrona polskiego stanowiska w kontekście transpozycji prawa unijnego do polskiego porządku prawnego. W tym obszarze wymagana jest bliska współpraca administracji rządowej z firmami i vice versa. Polskie firmy muszą stać się bardziej aktywne w obronie własnych interesów. Polska administracja często jest pozbawiona wsparcia firm, a w konsekwencji: wiedzy na temat realnych zagrożeń lub szans wynikających ze zmiany prawa unijnego i jego transpozycji do prawa polskiego. Współpraca administracji i firm na rynkach krajów pozaunijnych wygląda lepiej, ale i tam zdiagnozowanie realnych potrzeb polskich firm oraz ich wspólne poprowadzenie są potrzebne.

Równolegle firmy o polskim rodowodzie budujące polski produkt narodowy brutto, które mają konkretny konkurencyjny (niekoniecznie innowacyjny) produkt, powinno się wspierać przez pomoc przy nawiązywaniu bezpośrednich relacji z potencjalnymi klientami. Wsparcie przy analizie rynkowej (np. w formie pomocy *de minimis* lub poprzez doradztwo realizowane przez placówki zagraniczne ambasad) i pomoc w nawiązywaniu relacji handlowych, wbrew potocznej opinii wielu polskich firm, powinny zostać ważnym elementem pomocy, paradoksalnie nawet wbrew nim samym<sup>1</sup>.

## Polityka państwa w praktyce

Przykładem symptomatycznym, ilustrującym zależność polityki państwa i skali międzynarodowej ekspansji polskich firm, jest polityka właścicielska Skarbu Państwa między innymi w sektorze budowlanym. Wiele firm z tego sektora w wyniku polityki właścicielskiej prowadzonej w latach dziewięćdziesiątych zostało przejętych przez zagraniczne kapitał lub konkurencję. Jednocześnie na poziomie zamówień publicznych, przez podział kontraktów i ocenę ofert, często preferuje się firmy duże kosztem lokalnych firm małych i średnich. W rezultacie olbrzymie inwestycje infrastrukturalne w Polsce są realizowane przez firmy zagraniczne, które przejęły polskie podmioty wraz z zapleczem technicznym, ludzkim i kontraktowym. Brak akumulacji kapitału i doświadczenia po stronie polskich firm uniemożliwia im wyjście poza Polskę na większą skalę. Przejęcia polskich firm w branży budowlanej i konstrukcyjnej są przykładem tego, jak firmy z olbrzymim potencjałem eksportowym wyniesionym jeszcze z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych stały się bramą nie do międzynarodowej ekspansji firm polskich, ale do napływu zagranicznej konkurencji na polski rynek. Nie zmienia tego fakt, że wiele tych spółek po przejęciu utrzymało swoją działalność na rynkach zagranicznych.

W wielu innych branżach pojawił się podobny problem utraty potencjału produkcyjnego i eksportowego polskiej gospodarki wskutek przejęcia zakładów przez konkurencję zagraniczną (np. produkcja maszyn i urządzeń, przemysł cukrowniczy, papierniczy, chemii gospodarczej itd.), inne branże w wyniku bardzo poważnych błędów w zarządzaniu podupa-

1. Gros rodzimych firm omija polskie placówki dyplomatyczne, nie widząc wartości dodanej w ich pracy.

dły, jak choćby przemysł stoczniowy. **Żeby móc eksportować, trzeba w pierwszej kolejności produkować, a przejęcie zakładów przez konkurencję z zagranicy często oznaczało wygaszanie działalności zagranicznej lub brak jej rozwoju.** W sektorach, w których struktura właścicielska została oparta na zasobach krajowych, jak na przykład branża mleczarska lub produkcyjna warzyw i owoców, ekspansja polskich producentów postępuje i jest widoczna w zwiększającej się wartości polskiego eksportu. Prywatyzacja w Polsce z pomocą inwestora zagranicznego była potrzebna, by zakumulować kapitał finansowy i ludzki wyrażony w kulturze pracy oraz ten reprezentowany kontaktami z zagranicznymi rynkami zbytu. Dodatkowo prywatyzacja pozwalała zbudować kapitał techniczny, choć jak dzisiaj wyraźnie widać na przykładzie wielu polskich firm, które odniosły sukces, jego znaczenie było i jest często przeceniane. To pierwsze zamówienie na rynku krajowym pozwoliło tym firmom zbudować potencjał eksportowy, a nie zewnętrzny *know-how*.

Równolegle Polska się umiędzynarodawiała poprzez ściąganie inwestycji typu *greenfield*. Specjalne strefy ekonomiczne odgrywały i dalej odgrywają szczególną rolę w uatrakcyjnieniu Polski jako kraju inwestycji. Rozkwit branży motoryzacyjnej w Polsce to zasługa właśnie inwestorów zagranicznych. **Spektakularny sukces niektórych polskich firm, na przykład produkujących środki transportu, zaprzecza tezie, że tylko inwestor zagraniczny może osiągnąć sukces w branżach kapitałochłonnych. Nie zmienia to jednak faktu, że mówiąc o umiędzynarodawianiu polskiej gospodarki, musimy pamiętać nie tylko o ekspansji polskich firm za granicą, ale także o inwestorach zagranicznych. W tym kontekście szczególny nacisk należy położyć na wysoko wykwalifikowane usługi projektowe, badawcze w branżach, które tradycyjnie były lub stały się polską silną stroną** – branża stoczniowa-offshore, branża lotnicza, branża maszynowa, rolno-spożywcza, samochodowa.

Rozwój (nie budowa) klastrów, jak Dolina Lotnicza na Podkarpaciu, jest najlepszym przykładem procesów, które niezależnie od wykorzystywanych narzędzi wsparcia ekspansji międzynarodowej zwiększają eksport i stopień umiędzynarodowienia polskiej gospodarki. W tym kontekście należałoby przeanalizować politykę państwa dotyczącą wsparcia inwestycji w Polsce (jakie branże, gdzie, jakiego typu projekty) oraz inwestycji ukierunkowanych na budowę infrastruktury (budynki zamiast ludzi i *networkingu*). Klastry z sukcesem są tworzone zawsze oddolnie i przez ludzi (firmy, za którymi stoją ludzie). Właśnie stworzenie odpowiednich powiązań między ludźmi – a niekoniecznie wysokonakładowe inwestycje w infrastrukturę – sprawia, że konkretne projekty są udane. Wiele „garażowych” firm jest dziś globalnymi graczami.

## Polityka zagraniczna

Niezależnie od inwestycji zagranicznych nastąpił czas na silniejsze wsparcie rdzennie polskich firm. Fakt, że polscy championi ugruntowali swoją pozycję w Polsce i silniej wyszli poza granice, ułatwia działanie nie tylko im samym, ale i ich naśladowcom oraz administracji. Wsparcie firm silniej związanych z lokalną tradycją, pracownikami i społeczeństwem, które to firmy w długofalowym rozwoju na pierwszym miejscu postawią społeczność lokalną, z jakiej się wywodzą, jest dziś nie tylko potrzebne, ale i znacznie łatwiejsze. Małym firmom jest łatwiej podążać za firmami dużymi. W tym samym czasie małe firmy, nie tylko te rdzennie polskie, ale także emigracyjne, ułatwiają wejście na rynek pozostałym firmom: i większym, i mniejszym. Administracja ma z kim i dla kogo pracować.

### **Polska diaspora i konsulaty**

Wspieranie specyficznej więzi, która wytwarza się w polskim środowisku gospodarczym poza Polską, jest jednym z zadań dla polskiej administracji. Tę więź widać w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Norwegii czy Holandii. Tworzenie i wspieranie relacji gospodarczych w ramach diaspory jest bardzo ważnym i dotychczas zaniedbywanym zadaniem dla polskiej administracji. To Polonia (polska diaspora) może znacznie ułatwić ekspansję naszych firm na rynkach zagranicznych, nie tylko w Europie i Ameryce Północnej, ale także Azji i Afryce. Na świecie są tysiące Polaków, pracujących dla dużych i małych firm, uczelni i administracji publicznej oraz posiadających własne firmy. Ich potencjał pozostaje niewykorzystany, a oni sami są często niezauważani przez polską dyplomację. Polskie konsulaty powinny szerzej otworzyć się na współpracę z nimi, kosztem pracy *stricte* administracyjnej obejmującej wydawanie paszportów, aktów urodzenia etc. Usługi te powinny być dostępne *online*, a paszporty dostarczane kurierem z Warszawy. Szczególne sytuacje, takie jak wydanie aktu urodzenia, powinny być jedynie okazją do zbliżenia się do Polonii i budowania relacji, a nie usługą samą w sobie i to odpłatną. Działy konsularne ambasad powinny stać się integralną częścią wsparcia ekspansji polskich firm za granicą. Ich działalność powinna objąć silniejszą integrację z Polonią na poziomie gospodarczym. W wymiarze praktycznym konsulaty mogłyby wspólnie z WPHil organizować spotkania dla Polonii (co się zdarza, ale nie systemowo), podnosić wątki gospodarcze w ramach spotkań z Polonią, promować współpracę gospodarczą z Polską wśród Polaków, z informowaniem o możliwościach otwarcia firmy w Polsce włącznie.

### **Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji - propozycje zmian**

W polskiej polityce zagranicznej, co najmniej od 2004 roku, zwracano uwagę na potrzebę ekonomizacji działań MSZ i placówek zagranicznych. Na mocy porozumienia ministra spraw zagranicznych i ministra gospodarki w sprawie ekonomizacji polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku, Wydziały Ekonomiczno-Handlowe ambasad uległy przekształceniu w dwie jednostki organizacyjne - **Wydziały Ekonomiczne** oraz **Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji**. Do kompetencji Wydziału Ekonomicznego należą sprawy związane z realizacją polityki gospodarczej rządu polskiego w wymiarze bilateralnym oraz w ramach Unii Europejskiej (w krajach UE), a także działalność analityczna związana z zagadnieniami makroekonomicznymi. WPHil mają być silniej i bezpośrednio związane z firmami oraz ich potrzebami. **Podział zaproponowany w 2006 roku miał sens i był potrzebny. Dziś powstaje potrzeba dokończenia reformy.**

Dzięki formalnemu oddzieleniu WPHil od ambasad i podległości Ministerstwu Gospodarki placówki te zyskały więcej swobody w działaniu i czasu na bezpośrednią pracę z firmami, spotkania i analizy *stricte* rynkowe (jak analizy sprzedażowe, cenowe, prawne itp.). Jednocześnie jednak założenie, że WPHil mają być bliżej polskich firm i ich potrzeb, ziściło się w formie setek szczegółowych zapytań oraz braku czasu pracowników placówek na pracę organiczną w terenie ich działania (i to mimo że większość firm omija polską administrację).

Dokończenie reformy z 2006 powinno polegać na wzmocnieniu **administracji w kraju i scentralizowaniu obsługi firm polskich w Warszawie oraz dokładniejszym określeniu priorytetów dla każdej z placówki**. Jednocześnie działalność



*stricte* promocyjna, jak na przykład prowadzenie kampanii reklamowych, powinna być ściślej nadzorowana i koordynowana z centrali z Warszawy.

Celem reformy miałyby być zwiększenie efektywności pomocy poprzez zbudowanie w kraju zaplecza do wsparcia ekspansji polskich firm za granicą. Bezpośrednim kontaktem z firmami z Polski powinni się zajmować pracownicy odpowiedzialni jednocześnie za analizę rynku polskiego i oferty eksportowej, pracujący w Polsce. To, co dziś realizowane jest przez każdą placówkę niezależnie, byłoby zadaniem centrali. Dzięki temu pracownicy placówek zagranicznych mogliby skoncentrować się na analizie rynku, budowaniu relacji i rozwiązywaniu konkretnych problemów w kraju oddelegowania.

### **Centralizacja**

Scentralizowanie wiedzy na temat polskiej oferty i potrzeb polskich firm oraz umiejscowienie centrali w Warszawie pozwolą lepiej odpowiadać na potrzeby firm, szczególnie gdy działać należy nie tylko na poziomie placówek, ale często na przykład przez wsparcie projektów innowacyjnych w ramach NCBiR, PARP, PAIIIZ etc. Zebranie wiedzy w jednym miejscu umożliwi dodatkowo lepsze planowanie prac poszczególnych WPHil, od planowania rozbudowy sieci placówek, przez obsadzanie etatów, aż po pełniejszą standaryzację pracy, choćby na poziomie raportów i analiz. Pracownicy oddelegowani do pracy zagranicą w WPHil, dzięki wsparciu centrali, mogliby silniej zaangażować się w budowanie relacji z partnerami biznesowymi oraz szczegółowe doradztwo i wsparcie na miejscu polskich firm już wstępnie wyselekcjonowanych i obsługiwanych w Warszawie. Każda placówka miałaby partnera prowadzącego w centrali, znającego język i specyfikę pracy w danym kraju. Partner przynajmniej raz na pół roku, na przykład przy okazji ważnych imprez targowych lub misji gospodarczych, odwiedzałby placówkę. Byłby jednocześnie odpowiedzialny za wsparcie przygotowania misji firm zagranicznych do Polski.

Przeniesienie niektórych zadań i odpowiedzialności do centrali powinno objąć także prace administracyjne (np. wsparcie informatyków), wizerunkowe (np. wsparcie grafików) i prawne dotyczące polskiego prawa. Sytuacja, z jaką mamy do czynienia dziś, w której biuro WPHil autonomicznie analizuje polski rynek i samodzielnie odpowiada za część identyfikacji wizualnej, przeprowadzenie remontów budynków oraz analizę polskiej oferty, kosztuje bardzo dużo i jest nieefektywna. Wymaga to pilnej zmiany. Centrala mogłaby powstać w ramach funkcjonującego już departamentu Ministerstwa Gospodarki lub stać się częścią PAIIIZ.



# POLITYKA RODZINNA JAKO NARZĘDZIE ŁAGÓDZENIA NEGATYWNYCH TRENDÓW DEMOGRAFICZNYCH\*

Łukasz Hardt, Michał Kot

## Wstęp

Sytuacja demograficzna Polski pogarsza się – rosnącej liczby osób w wieku poprodukcyjnym nie równoważy odpowiedni wzrost liczby urodzeń. Co więcej, zjawisku temu towarzyszy znacząca emigracja zarobkowa osób młodych, która nie jest rekompensowana osiedlaniem się w Polsce imigrantów z innych krajów. Do dziś Polska nie wypracowała kompleksowej polityki imigracyjnej. Jednocześnie wydajność pracy nie rośnie tak szybko, aby zrekompensować malejącą liczbę pracujących. Zjawiska te występują w Polsce z dużo większym natężeniem niż w innych krajach Unii Europejskiej: współczynnik dzietności należy w naszym kraju do najniższych w Europie, a jego spadek w ostatnim ćwierćwieczu był bezprecedensowy – od ponad 2 jeszcze w roku 1990 do jedynie 1,29 w 2013 roku<sup>1</sup>.

**Nie ulega więc wątpliwości, że kryzys demograficzny będzie stanowił coraz większą barierę dla rozwoju Polski.** Nie chodzi jedynie o spadającą populację osób w wieku produkcyjnym, ale również rosnące wydatki na emerytury oraz opiekę zdrowotną nad seniorami. Mniej osób młodych to mniej jednostek kreatywnych i innowacyjnych<sup>2</sup>.

**Celem naszego tekstu jest zebranie najważniejszych faktów dotyczących sytuacji demograficznej oraz możliwości oddziaływania na nią przez polityki publiczne, a następnie zaproponowanie konkretnych propozycji działań dla rządu.**

W tym celu będziemy musieli jednak podjąć się próby oceny dorobku ostatnich ekip rządowych w tym zakresie, a także przedstawić kluczowe argumenty ekonomiczne za aktywnością państwa w tej dziedzinie. Mamy świadomość, że wiele naszych tez wymaga dalszych studiów i ostatecznej, często ilościowej, weryfikacji. Ponadto w tekście koncentrujemy się głównie na kwestiach z zakresu polityki rodzinnej, a nie innych (np. migracjach), które mogą mieć również istotne znaczenie dla sytuacji demograficznej.

Analiza zorganizowana jest w sposób następujący. Najpierw przedstawiamy kilka argumentów za koniecznością prowadzenia polityki rodzinnej przez rząd, czyli dowodzimy, że działania państwa mogą mieć wpływ na współczynnik dzietności. W kolejnej części oceniamy to, co zostało zrobione w zakresie polityki rodzinnej przez poszczególne ekipy rządowe. Następnie, wychodząc od wcześniejszych analiz, proponujemy podjęcie konkretnych działań w najbliższym czasie. Całość kończy podsumowanie.

## Ekonomia polityki rodzinnej

Zainteresowanie ekonomistów rodziną, w tym determinantami urodzeń, datuje się od połowy dwudziestego wieku, co było związane między innymi z podjęciem przez nich studiów nad rolą kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym<sup>3</sup>. Z drugiej strony, analiza przez ekonomistów funkcjonowania rodziny wiązała się z generalnym rozszerzeniem pola badań teorii ekonomii w drugiej połowie dwudziestego wieku (tzw. imperializm ekonomii). Pionierem na tym polu był niewątpliwie Gary Becker, który za pomocą ekonomii neokla-

\* Tekst prezentuje prywatne opinie autorów i nie jest wyrazem stanowiska instytucji, z którymi są związani.

1. Szczegółowe dane o sytuacji demograficznej Polski na bieżąco publikuje GUS (zob. np. <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/> [dostęp: 01.09.2015]).
2. Zob. np. D.K. Simonton, *Age and Outstanding Achievement: What Do We Know After a Century of Research?*, „Psychological Bulletin” 1988, vol. 104(2), s. 251-267.
3. Już sama analiza treści „*American Economic Review*”, jednego z najważniejszych periodyków w naukach ekonomicznych, to potwierdza. Jeszcze w latach 50. XX w. liczba artykułów w tym czasopiśmie poświęconych ekonomicznej roli rodziny była bliska zeru, podczas gdy w latach 90. było ich już przeszło trzydzieści. Towarzyszył temu analogiczny wzrost znaczenia tematyki kapitału ludzkiego – od jednego artykułu w latach 50. do dwudziestu w 90.

sycznej badań między innymi, od czego zależy liczba dzieci w gospodarstwie domowym<sup>4</sup>. Od jego prostego modelu wyboru pomiędzy liczbą a jakością dzieci chcemy zresztą zacząć<sup>5</sup>. Według niego, rodzice są racjonalni i w ramach posiadanego budżetu wybierają między liczbą a jakością dzieci, mierzoną na przykład ich wykształceniem. Jeśli koszt kolejnego dziecka maleje, to – przy niezmiennym dochodzie i preferencjach – będą decydowali się na następnego potomka. W uproszeniu można uważać ich preferencje za wynikające między innymi z kontekstu kulturowego.

Z drugiej strony, przy malejącym koszcie kształcenia można się spodziewać, iż będą więcej inwestowali w edukację dzieci, co będzie wiązało się ze spadkiem liczby dzieci w gospodarstwie domowym. Kluczowe dla tego sposobu rozumowania jest to, aby koszt dziecka rozumieć również w kategoriach kosztu alternatywnego, to znaczy dochodu utraconego z tytułu urodzenia potomka. Przykładowo: jeśli w danym okresie dochody kobiet silnie rosną, to – biorąc pod uwagę konieczność czasowego wycofania się przez nie z rynku pracy w związku z urodzeniem dziecka – należy spodziewać się wzrostu kosztu alternatywnego dziecka (kobieta zajmując się dzieckiem, traci dochody, które mogłaby uzyskać, pozostając na rynku pracy). Stąd wielu badaczy sugeruje, że kluczowe dla utrzymania wysokiej dzietności jest łagodzenie konfliktu pomiędzy życiem zawodowym a rodzinnym czy też zmniejszanie kosztu alternatywnego dziecka na przykład przez system długich urlopów macierzyńskich. Uważamy, że w dużej mierze należy przyjąć tę argumentację i uznać, że **istotnym celem polityki rodzinnej państwa musi być minimalizowanie kosztu alternatywnego dziecka ponoszonego przez rodziców**. W dalszej części opracowania uszczegółowimy tę rekomendację.

W tym miejscu warto odnieść się do sytuacji demograficznej w Polsce. Jak pisaliśmy we wstępie, kobiety w ciągu ostatnich 25 lat statystycznie zaczęły rodzić znacznie mniej dzieci niż wcześniej. Z czego może to wynikać? Po pierwsze, co jest zgodne z modelem Beckera, koszt alternatywny dziecka w tym czasie istotnie wzrósł – coraz lepiej wykształcone kobiety zaczęły zarabiać coraz więcej. Po drugie, w tym okresie państwo nie prowadziło polityki, która ten koszt alternatywny mogłaby redukować – pierwsze poważne działania na rzecz rodziny (np. wprowadzenie rocznych urlopów rodzinnych przez rząd D. Tuska) to przecież kwestia ostatnich lat. Po trzecie, nastąpiła zmiana preferencji rodziców w kierunku zapewnienia dziecku lepszego wykształcenia, co jeszcze bardziej wzmoгло presję na ograniczenie liczby dzieci w gospodarstwie domowym. Innymi słowy, odwołanie się do ekonomicznej argumentacji Beckera może w dużej mierze być wykorzystane do analizy zmian demograficznych ostatnich lat w Polsce. Musimy jednak poczynić pewne zastrzeżenie. W związku ze zmianami kulturowymi, w tym ze spadkiem znaczenia rodziny opartej na małżeństwie, rodzina staje się coraz bardziej miejscem wspólnej konsumpcji, a nie wspólnej produkcji (w tym „wytwarzania” dzieci), jak w swoich analizach zakładał Becker, co może oznaczać konieczność zmiany paradygmatu teoretycznego patrzenia na rodzinę. Niemniej to jeszcze kwestia przyszłości, zwłaszcza że Polacy, według deklaracji, nadal chcą mieć dzieci i zapewnijają o przywiązaniu do tradycyjnych wartości<sup>6</sup>.

Wracając jednak do analizy czysto ekonomicznych argumentów za polityką rodzinną, chcielibyśmy podnieść ten, który w naszej opinii należy do najważniejszych, a zarazem jest dobrze ugruntowany na bazie ekonomii dobrobytu. Wychodzimy tu z założenia,

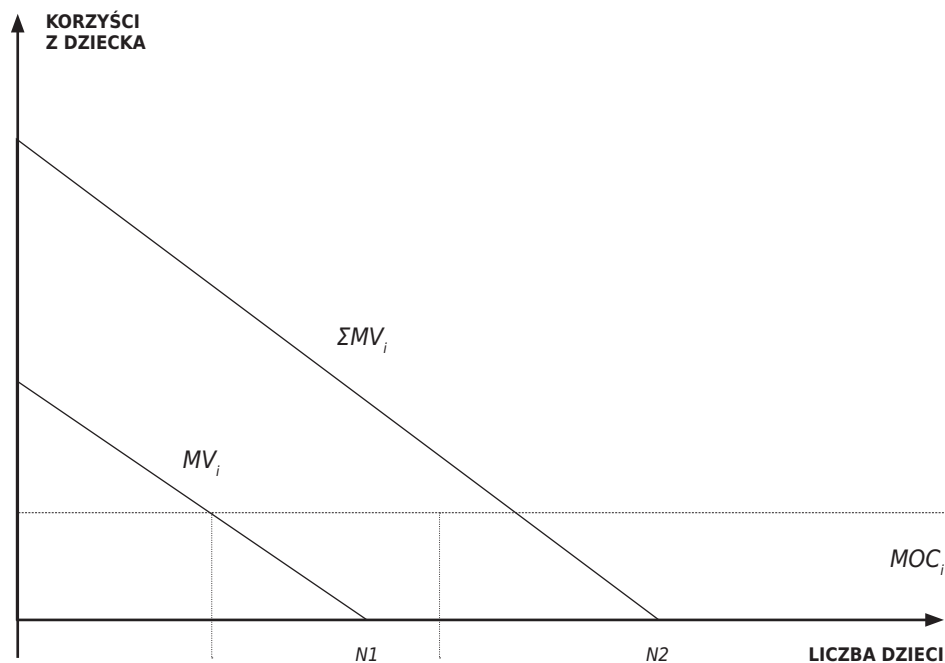
4. Za swoje badania otrzymał w 1992 r. nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii.

5. G. Becker, *A Treatise on the Family*, Cambridge MA 1981/1993, s. 145-151.

6. Zob. np. kolejne edycje *Diagnozy społecznej*: <http://www.diagnoza.com/> [dostęp: 01.09.2015].

że **koszty wychowania i edukacji dziecka są przede wszystkim kosztami prywatnymi rodziców, natomiast korzyści z dzieci mają charakter w dużym stopniu korzyści publicznych**. Innymi słowy, to dzieci poprzez swoją pracę będą w przyszłości budowały dobrobyt Polski. Jednak rodzice, podejmując decyzję o kolejnym dziecku, porównują ze sobą głównie koszty i korzyści prywatne z jego ewentualnego urodzenia. Siłą rzeczy korzyści prywatne są mniejsze niż korzyści publiczne (na które korzyści prywatne też się składają), a więc nieuwzględnianie w decyzjach prokreacyjnych korzyści publicznych może mieć negatywny wpływ na stopę dzietności. Tę myśl ilustrujemy na poniższym wykresie. Oś pionowa opisuje korzyść z dziecka, natomiast oś pozioma liczbę dzieci. Na wykresie pokazane są też odpowiednio krańcowe korzyści indywidualne z dziecka ( $MV_i$ ) oraz korzyści publiczne ( $\Sigma MV_i$ ). Koszt alternatywny dziecka opisuje linia  $MOC_i$ ,

### WYBÓR LICZBY DZIECI A KOSZTY I KORZYŚCI PRYWATNE (I PUBLICZNE) Z DZIECKA.



Źródło: Opracowanie własne (inspiracją był Wykres 6.1., opisujący optymalny poziom kreacji wiedzy, w: D. Foray, The Economics of Knowledge, Cambridge MA 2004).

Rodzina zaprzestaje zwiększania liczby potomstwa, gdy korzyści z następnego dziecka zrównają się z kosztami (w wartościach krańcowych), a więc gdy  $MV_i = MOC_i$ , co oznacza, że liczba dzieci będzie wynosiła  $N1$ . Biorąc jednak pod uwagę korzyści społeczne z kolejnego dziecka, liczba dzieci powinna być taka, aby to nie korzyści prywatne, ale korzyści społeczne zrównywały się z kosztem alternatywnym kolejnego dziecka, a więc gdy  $\Sigma MV_i = MOC_i$ , co oznacza liczbę dzieci wynoszącą  $N2$ . Zdajemy sobie sprawę, że powyższa konceptualizacja ma charakter modelowy i zakłada między innymi określoną postać funkcjonalną marginalnego kosztu alternatywnego dziecka, ale nawet jeśli koszt ten byłby rosnący (dodatnio nachylona linia  $MOC_i$ ) lub malejący (ujemnie nachylona linia  $MOC_i$ ), to i tak powyższa analiza miałaby zastosowanie<sup>7</sup>. Rozumowanie to ma kluczowe zna-

7. Możemy się spodziewać, że im więcej dzieci w rodzinie, tym koszt alternatywny kolejnego dziecka będzie mniejszy, gdyż zwykle kobieta często rezygnuje z pracy już przy pierwszym dziecku. Linia  $MOC_i$  może więc być ujemnie nachylona. Może to mieć istotne implikacje dla polityki rodzinnej i wskazywać, iż kluczowe jest wspieranie przez państwo tych, którzy już swoje pierwsze dziecko urodzili. Kwestie te wymagają jednak dalszych analiz.

czenie dla polityki rodzinnej i – w naszej opinii – definiuje jej swoistą filozofię, gdyż daje mocne uzasadnienie transferów publicznych do osób decydujących się na kolejne dzieci. Innymi słowy, **jeśli wytwarzanie danego dobra (tu: dziecka) przynosi tak silne pozytywne efekty zewnętrzne (korzyści publiczne), ale koszt jego produkcji jest wyłącznie prywatny, to pojawia się pole do interwencji państwa, a więc współfinansowania opieki nad dzieckiem.**

**Koszty, które generuje polityka rodzinna, należy rozumieć jako inwestycję nie tylko w kapitał ludzki, ale po prostu w przyszłość Polski.** Z punktu widzenia teorii ekonomii oczywistym jest przecież, że transfery publiczne do rodzin, mające na celu przesunięcie liczby dzieci z *N1* do *N2* (zob. wykres powyżej), nie są transferami o charakterze socjalnym. To kluczowa konstatacja i warta powtórzenia: **polityka rodzinna nie jest polityką socjalną, ale polityką inwestycyjną na rzecz budowania kapitału ludzkiego Polski.** Co ciekawe, środki publiczne kierowane na rzecz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego (np. szkolenia, edukacja, badania i rozwój, itp.) są powszechnie uważane za prorozwojowe, natomiast te na stymulowanie dzietności nadal budzą kontrowersje i wielu uważa je za nieproduktywne transfery. Oczywiście, zarówno w przypadku inwestycji w jakość kapitału ludzkiego, jak i jego ilość (nowe urodzenia), ważne jest, aby były one możliwie efektywnie rozdysponowywane. Efekty polityki rodzinnej należy więc skrupulatnie monitorować.

Powiedzieliśmy zatem skrótowo, dlaczego z ekonomicznego punktu widzenia należy inwestować w rodzinę. Kolejne pytanie dotyczy tego jak to robić. Trzeba tu wyjść z założenia, że preferencje rodzin co do ich wsparcia w wychowaniu dzieci są bardzo różne – jedne wolą bezpośrednio transfery finansowe, a inne zapewnienie przez państwo dobrej jakości usług opiekuńczych. Uważamy więc, że **polityka rodzinna powinna uwzględnić silnie zróżnicowane potrzeby rodzin co do mechanizmów wsparcia. Innymi słowy, państwo powinno przedstawiać szeroką paletę działań, ale to rodziny powinny wybierać te, które najbardziej odpowiadają ich potrzebom.** Na tym właśnie postulatcie zasadza się założenie chronienia przez państwo podmiotowości rodziny, również w wymiarze ekonomicznym. Jednocześnie, co bardzo istotne, państwo nie powinno dyskryminować zarówno tych, którzy wolą korzystać z instytucjonalnej opieki nad dzieckiem, jak i tych, którzy decydują się na opiekę sprawowaną osobiście. Wracając do wcześniejszej refleksji nad korzyściami prywatnymi i publicznymi z dziecka, należy powiedzieć, że formą niesprawiedliwości społecznej jest to, gdy jedna rodzina posiada dużo dzieci i nie korzysta z opieki instytucjonalnej, ale też nie należą się jej transfery finansowe z racji posiadania potomstwa, a z drugiej strony z jej podatków finansowane są usługi opiekuńcze dla dzieci z rodzin, które najczęściej posiadają jednego lub dwóch potomków.

### **Ocena dotychczasowych działań z zakresu polityki rodzinnej**

W ostatnich latach rząd wprowadził wiele nowych narzędzi w ramach polityki rodzinnej. Do najważniejszych należą: ulgi w podatku PIT<sup>8</sup>, roczny urlop rodzicielski, zwiększenie podstawy naliczania składek dla osób na urlopiach wychowawczych, „przedszkole za złotówkę”<sup>9</sup>, Kartę Dużej Rodziny czy wreszcie objęcie wszystkich matek, również tych, które nie opłacają składek ZUS (np. studentek lub zatrudnionych na umowę o dzieło), świadczeniem w wysokości 1000 zł miesięcznie przez pierwszy rok życia dziecka<sup>10</sup>. Z innych

8. Wprowadzone jeszcze przez rząd J. Kaczyńskiego, ale wzmocnione przez rząd D. Tuśka.

9. Program mocno krytykowany przez rodziców, gdyż spowodował de facto wycofanie się publicznych przedszkoli z organizacji wielu zajęć pozalekcyjnych (np. angielski, rytmika).

10. Rozwiązanie to wejdzie w życie od 1 stycznia 2016 r.

działań rządu można wymienić modyfikację systemu wypłacania świadczeń rodzinnych poprzez wprowadzenie zasady „złotówka za złotówkę” czy zwiększone wydatki na budowę systemu żłobkowego. Nie ulega jednak wątpliwości, że kluczowe zmiany to ulgi podatkowe i dłuższe urlopy. Oceniamy je jednoznacznie pozytywnie i służą one wzmocnieniu kondycji materialnej rodziny, jednocześnie realizując regułę ochrony jej podmiotowości – więcej pieniędzy zostaje do jej dyspozycji i to ona decyduje, na co je przeznaczyć. Otwartym problemem pozostaje oczywiście, na ile ulgi w PIT rekompensują kwotę VAT odprowadzaną zwłaszcza przez duże rodziny, ale wydaje się, że nie ma w tym momencie przestrzeni na dalsze wzmacnianie tego mechanizmu ani takiej potrzeby. Istnieje natomiast konieczność objęcia nim tych grup podatników, które nie mogą z niego korzystać<sup>11</sup>. Jeśli chodzi o urlopy rodzicielskie, to z jednej strony ich wprowadzenie było działaniem korzystnym dla rodzin, a z drugiej pokazało, że w systemie wspierania rodzin w opiece nad małym dzieckiem istnieje luka, tj. brak rozwiązań systemowych dla rodziców posiadających dzieci w wieku od pierwszego do trzeciego roku życia. Luki tej nie zamyka, skądinąd słuszne, zwiększenie podstawy naliczania składek ZUS dla osób przebywających na urloпах wychowawczych. W związku z tym proponujemy wprowadzenie bonu wychowawczego dla rodziców dzieci w tym przedziale wiekowym. O szczegółach piszemy w kolejnej części.

Doceniamy wprowadzenie nowego świadczenia 1000 zł miesięcznie dla pozostających poza systemem ubezpieczenia społecznego. Ten mechanizm to ważny i pozytywny precedens w systemie polityki rodzinnej w Polsce, gdyż w jego ramach pieniądze podąża za dzieckiem i dostęp do tego świadczenia nie jest obwarowany kryterium dochodowym czy też opłacaniem składek ZUS. Wpisuje się to w proponowaną przez nas filozofię polityki rodzinnej – **dostęp do świadczeń z polityki rodzinnej nie powinien być obwarowany kryterium dochodowym, a jego warunkowanie opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne powinno być stosowane jedynie w szczególnych przypadkach.**

Spośród innych działań rządu na szczególną uwagę zasługuje ogólnopolska Karta Dużej Rodziny. To w pewnym sensie przykład instrumentu regulacyjnego, który nie kosztuje dużo, a daje rodzinom wielodzietnym wiele korzyści. Co więcej, to instrument, który poprzez identyfikowanie dużych rodzin zmniejsza asymetrię informacji na rynku i pozwala podmiotom prywatnym na oferowanie dedykowanych zniżek dla tej grupy konsumentów. Innymi słowy, zyskują rodziny (płacą mniej), ale też zyskują podmioty prywatne, które optymalizują swoją politykę cenową. Jednocześnie w tych obszarach działalności gospodarczej, gdzie dominują koszty stałe (m.in. komunikacja kolejowa), zwiększenie liczby konsumentów przynosi jednoznacznie pozytywne efekty dla tego rodzaju podmiotów gospodarczych. Choć Kartę oceniamy pozytywnie, mamy jednak kilka propozycji jej modyfikacji, o czym piszemy szerzej później.

Z drugiej strony, **polityka rodzinna jest nadal często realizowana w sposób przypadkowy, a wdrażane działania nie są ze sobą skoordynowane. Nikt też nie monitoruje jej efektów.** W związku z tym nie dziwi nas krytyczny ton raportu NIK z 2015 roku poświęconego właśnie tej kwestii. W wielu krajach UE, ze względu na wagę kwestii demograficznych, istnieją wręcz dedykowane tej tematyce ministerstwa konstytucyj-

11. Więcej na ten temat w części rekomendacyjnej.

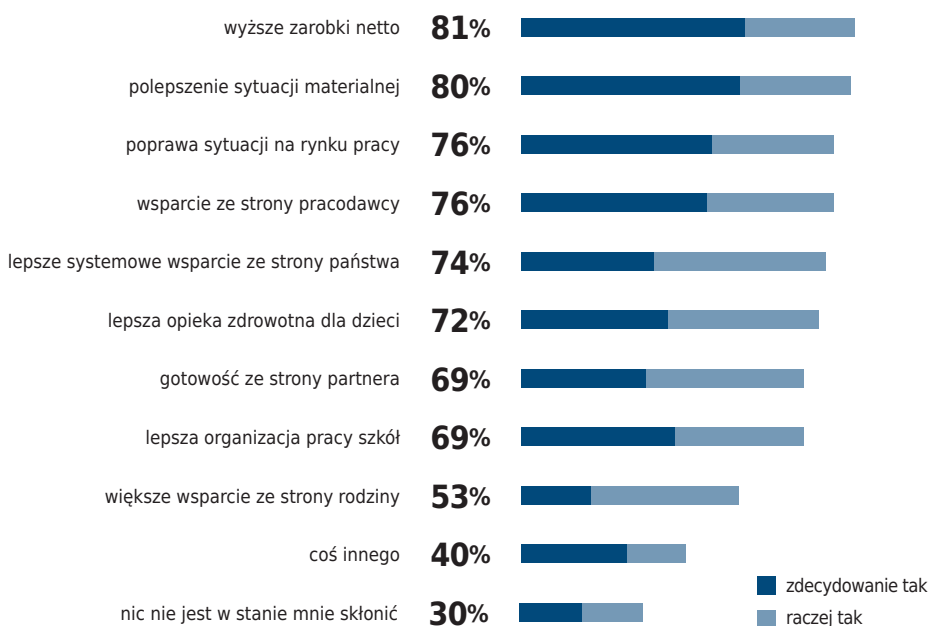
ne (np. we Francji). W Polsce natomiast główną rolę w tym obszarze odgrywa aktualnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ale już teraz – biorąc pod uwagę skalę kryzysu demograficznego – widać wyraźnie, iż potrzebny jest silnie umocowany organ rządu, który wszystkie te działania by koordynował.

Chcemy podkreślić, że **nawet najlepsza i najlepiej koordynowana polityka rodzinna nie zastąpi dobrej polityki gospodarczej, a więc takiej, która stymulować będzie przyrosty PKB i powstawanie nowych miejsc pracy**. Co więcej, nie może być tak, aby hojna polityka rodzinna prowadzona była kosztem zwiększania długu publicznego, który jest przecież de facto podatkiem nałożonym na przyszłe pokolenia. Na koniec musimy zauważyć, że **trzeba podjąć poważną refleksję nad tym, jak zabezpieczyć młode pokolenie, a więc tych wychowujących dzieci, przed rosnącą liczbą osób starszych, które w swoich decyzjach politycznych (wyborczych) siłą rzeczy będą preferowały partie obiecujące przesuwanie redystrybucji środków publicznych w kierunku seniorów**.

### Główne przyczyny niskiej dzietności w Polsce

Jak pokazują wszelkie badania socjologiczne dotyczące tego tematu, Polacy chcą mieć dzieci<sup>12</sup>. Deklaracje badanych oscylują wokół 2,5 dziecka na rodzinę i są stabilne na przestrzeni lat. **Polska jest krajem o najwyższej różnicy między deklaracjami a rzeczywistym poziomem dzietności spośród krajów UE<sup>13</sup>**. Istnieje zatem dobry punkt wyjścia do tworzenia programów mających zwiększyć dzietność. Skoro Polacy chcieliby posiadać dzieci, a ich nie mają, należy zidentyfikować bariery dzietności i w miarę możliwości je zlikwidować lub zminimalizować.

### CO MOGŁOBY CIĘ ZACHĘCIĆ DO POSIADANIA DZIECKA?



12/ Np. wg badania Domu Badawczego Maison dla Warsaw Enterprise Institute, jedynie 10% Polaków deklaruje, że chciałoby mieć co najwyżej jedno dziecko. Aż 45% chciałoby mieć trójkę lub więcej dzieci. Średnia wskazań to 2,55. Badanie opublikowane 12 lutego 2015; pełen raport pod adresem: <http://wei.org.pl/files/manager/file-da993e2b58fe-1ecd04481f4ef7552545.pdf> [dostęp: 01.09.2015].

13. W Polsce ta różnica wynosi ok. 1,2 podczas gdy np. w Niemczech jedynie 0,7; w Czechach 0,54, a w Austrii jedynie 0,26 (wg badań Eurostatu).

Źródło: Badanie DB Maison dla WEI (2015): dokładna treść pytania brzmiała: „Pomyśl, co mogło by Cię w tej chwili skłonić do decyzji o posiadaniu dziecka (posiadaniu kolejnego dziecka)?”; N=1078.



Najczęściej wskazywane czynniki, które mogłyby skłonić do decyzji o dziecku, to czynniki ekonomiczne (wskazywane przez 80% badanych). Na kolejnych pozycjach pojawiają się czynniki związane z systemowym wsparciem ze strony państwa (opieka zdrowotna, edukacja, itp.). Inne czynniki, takie jak gotowość ze strony partnera, wsparcie rodziny, wskazuje już mniej osób, chociaż wciąż powyżej 50 proc. Optymistyczne jest to, że wskazań typu: „nic nie jest w stanie mnie skłonić”, jest relatywnie najmniej.

## Polityka rodzinna - rekomendacje

Skoro czynniki ekonomiczne są główną przyczyną niskiej dzietności, to na nich powinniśmy się skupić.

Po pierwsze, o czym już wspomnieliśmy, należy podejmować wszelkie działania mogące podnieść poziom życia w Polsce. **Polityka rozwoju gospodarczego jest najlepszą polityką rodzinną.** Jednocześnie (w kategoriach Beckerowskich) trzeba zmniejszyć koszt alternatywny posiadania dziecka. Jak pokazują różne badania i analizy, jeśli zarobki w Polsce zbliżą się do zarobków w bogatszych krajach UE, osoby zakładające rodziny lub planujące je założyć przestaną wyjeżdżać za granicę i będą zakładać rodziny oraz wychowywać dzieci w Polsce<sup>14</sup>. Przy czym pensje nie muszą być równe tym za naszą zachodnią granicą, wystarczy jedynie, aby były one na tyle zbliżone, by koszty relokacji (zarówno ekonomiczne, jak i społeczne) przewyższały tę różnicę. Według wyżej wspomnianych analiz, już zarobki na poziomie 3-4 tys. zł netto pozwoliłyby zatrzymać większość osób planujących emigrację. Nie będziemy dalej rozwijać wątku, w jaki sposób do tego doprowadzić – nie jest to tematem niniejszej analizy – jedynie sygnalizujemy temat jako warunek konieczny realnej zmiany trendów demograficznych.

W naszych rekomendacjach skupiamy się na innych działaniach, polegających na sfinansowaniu środkami publicznymi części prywatnych kosztów wychowania dziecka. Rekomendujemy szybkie podjęcie następujących działań:

### 1. Wprowadzenie bonu wychowawczego

Biorąc pod uwagę fakt, iż w okresie od urodzenia do pierwszego roku życia dziecka rodzice dysponują płatnym urlopem, a od trzeciego roku życia (docelowo) dostępem do publicznego przedszkola, **proponujemy bon wychowawczy, czyli świadczenie powszechne w wysokości 500 zł miesięcznie, wypłacane na dziecko w wieku 1-3.** Uważamy, że dostęp do bonu nie powinien być ograniczony kryterium dochodowym. Dopuszczamy jednocześnie dyskusję nad ewentualnym powiązaniem dostępności bonu z aktywnością zawodową jednego z rodziców, choć co do zasady świadczenie to powinno mieć charakter powszechny. Skutkiem wprowadzenia bonu – z uwagi na jego wysokość: 500 zł – nie będzie rezygnacja kobiet z zatrudnienia, gdyż kwota bonu będzie zbyt niska w stosunku do wynagrodzenia za pracę. Co więcej, to rozwiązanie, poprzez mechanizmy rynkowe, będzie stymulowało powstawanie niewielkich, nieformalnych, często rodzinnych form opieki, np. kilka rodzin mających dzieci w tym wieku może podjąć decyzję, że jedna z mam staje się opiekunką, rezygnuje z pracy i jest opłacana przez bony dzieci, którymi się zajmuje. Nasza propozycja będzie więc służyła faktycznemu wzmocnieniu autonomii rodziny – jej upodmiotowieniu. Co więcej, jest też do udźwignięcia przez budżet państwa (ok. 4 mld zł rocznie

14. M.in. raport *Bilans Kapitału Ludzkiego*, przygotowany przez PARP, czy badania na zlecenie firmy Work Service.

minus obecne wydatki państwa i samorządów na opiekę nad dziećmi poniżej 3. roku życia) i wpisuje się w obecnie dostępne mechanizmy wsparcia rodzin, jednocześnie uzupełniając lukę w systemie wsparcia rodzin w opiece nad dziećmi w wieku 1-3.

## 2. Zmiana sposobu finansowania przedszkoli

**Proponujemy, by bardziej urynkować system opieki przedszkolnej poprzez pełne wprowadzenie w życie zasady, że „pieniądze idą za dzieckiem”.** Każda placówka przedszkolna (niezależnie od jej statusu: publiczna/niepubliczna, wielkości oraz formy własnościowej), do której uczęszcza dziecko, otrzymywałaby z budżetu państwa określoną kwotę (obecnie łączne publiczne koszty opieki przedszkolnej to ok. 650 zł na dziecko)<sup>15</sup>. Ta propozycja byłaby jedynie zmianą mechanizmów finansowania opieki przedszkolnej i nie generowałaby dodatkowych kosztów dla budżetu, a wręcz przeciwnie: poprzez odciążenie urzędników od zarządzania placówkami przedszkolnymi mogłaby wygenerować oszczędności.

## 3. Upowszechnienie ulg w podatku dochodowym

Obecnie z ulgi na dzieci nie mogą skorzystać osoby prowadzące działalność gospodarczą objętą ryczałtem, kartą podatkową, rozliczający się według stawki 19 proc. oraz rolnicy płacący podatek rolny. Proponujemy, aby do systemu ulg podatkowych na dzieci włączyć te kategorie osób poprzez umożliwienie im skorzystania z odliczenia od podatku takich samych kwot i na takich samych zasadach jak pozostałym podatnikom.

## 4. Kwota na dziecko

W ostatnim czasie (głównie za sprawą zapowiedzi prezydenta A. Dudy) w debacie publicznej pojawił się pomysł wypłacania rodzicom kwoty 500 zł na każde dziecko. Uważamy, że zasadniczo jest to propozycja warta rozważenia, chociaż należy dopracować szczegóły dotyczące tego rozwiązania oraz jego interakcje z innymi narzędziami polityki prorodzinnej, w szczególności z „ulgą na dzieci”, bonem wychowawczym oraz ze świadczeniami rodzinnymi (zasiłki rodzinne, dodatki do zasiłków rodzinnych, zasiłki i świadczenia pielęgnacyjne) wypłacanymi w związku z wychowywaniem dzieci. **Postulujemy, by rodziny otrzymywały stałą kwotę na każde dziecko od czwartego roku życia** (wcześniej otrzymują zasiłek wychowawczy, a od 1. do 3. roku życia otrzymywałyby proponowany bon wychowawczy). Kwota powinna wynosić 300 zł miesięcznie. Prawo do tej kwoty na dziecko wymagałoby składania przez rodzinę rocznie deklaracji o liczbie dzieci i chęci korzystania z tego programu. **Rodzina wybierałaby, co jest dla niej bardziej korzystne: otrzymywanie kwoty na dziecko, czy pozostanie z prawem do otrzymywania świadczeń rodzinnych.** Jednoczesne otrzymywanie kwoty i zasiłków nie byłoby możliwe. Równocześnie sugerujemy, aby w docelowym modelu polityki rodzinnej dążyć do likwidacji świadczeń rodzinnych i zastąpienia ich powszechną kwotą na dziecko. Wtedy transfer ten mógłby wynosić więcej niż 300 zł miesięcznie. Koszt (netto) proponowanego przez nas rozwiązania, uwzględniając fakt, że wiele rodzin zrezygnuje z prawa do korzystania ze świadczeń rodzinnych, a większość dodatkowej kwoty zostanie wydana na konsumpcję, co zwiększy PKB i wysokość zapłaconych podatków – głównie VAT, wyniosłoby nieco powyżej 10 mld zł.

15. Zmiana może wydawać się niewielka, ponieważ już dzisiaj w przypadku przedszkoli istnieje swego rodzaju „bon wychowawczy”, jednak występuje kilka z pozoru drobnych różnic. Dotacja dla przedszkoli niepublicznych to jedynie 75% średniego kosztu, jaki ponosi gmina w związku z utrzymaniem przedszkoli publicznych. Co więcej, przedszkola samorządowe są często dofinansowane przez gminy w sposób pośredni, np. poprzez wykonywanie w nich remontów na koszt samorządu. Ten mechanizm już na starcie powoduje nierówność szans podmiotów prywatnych, które szybciej powstają tam, gdzie jest na to zapotrzebowanie.



## 5. Polityka rodzinna priorytetem w działaniu rządu

Przy okazji prac nad nowym prawem nie zawsze bierze się pod uwagę, jak wpłynie ono na sytuację i wizerunek rodzin. Przykładem może być „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, zwana ustawą śmieciową. Wprowadzała ona opłatę za wywóz stałych odpadów komunalnych uzależnioną od liczby osób w gospodarstwie domowym. Nie wchodząc w dyskusję na temat zasadności samej ustawy, trzeba zauważyć, że sposób naliczania opłaty był niekorzystny dla rodzin wielodzietnych. Innym przykładem może być ustawa o Karcie Dużej Rodziny, która zezwala na to, aby Karty były wydawane przez Ośrodki Pomocy Społecznej, z czego wiele samorządów skorzystało, stygmatyzując w ten sposób rodziny wielodzietne jako nieradzące sobie życiowo. Dlatego **postulujemy powołanie zespołu, który opiniowałby każdą nową ustawę pod kątem wpływu na sytuację i wizerunek rodzin, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych** (do dyskusji jest kwestia umocowania tego zespołu: w ramach nowego ministerstwa ds. rodziny, jako zespół w ramach Rządowego Centrum Legislacji lub zespół pełnomocnika premiera ds. rodziny). Przedstawienie opinii takiego zespołu byłoby wymagane, aby móc skierować rozwiązanie do prac w parlamencie (na wzór opinii o zgodności z prawem UE), a także przed ostatecznym uchwaleniem ustawy, jeśli na etapie prac parlamentarnych dokonano zmian istotnie wpływających na rodziny<sup>16</sup>.

### Podsumowanie

Punktem wyjścia niniejszego opracowania było stwierdzenie, że **transfery finansowe ze strony państwa do rodzin są ekonomicznie uzasadnione, gdyż dzieci mają w dużej mierze charakter dobra publicznego, o silnych pozytywnych efektach zewnętrznych. Innymi słowy, z dzieci korzystają nie tylko ich rodzice, ale całe społeczeństwo.** Z drugiej strony, koszt ich wychowania jest kosztem w dużej mierze prywatnym, stąd zasadność interwencji państwa. Ponadto w decyzjach prokreacyjnych potencjalnych rodziców istotne znaczenie ma koszt alternatywny dziecka. Im jest on wyższy, tym prawdopodobieństwo urodzenia potomka niższe. Państwo powinno więc go redukować, np. poprzez transfery „idące za dzieckiem”. W związku z tym zaproponowaliśmy kilka narzędzi z zakresu polityki rodzinnej, których celem jest poprawa sytuacji materialnej polskich rodzin. Postulujemy wprowadzenie bonu wychowawczego w powiązaniu z powszechnymi transferami finansowymi na dziecko i jednocześnie wzmocnienie obecnej ulgi w PIT poprzez objęcie nią m.in. tzw. „liniowców”. Dostęp rodzin do wszystkich tych działań nie powinien być obwarowany kryterium dochodowym, gdyż polityka rodzinna jest polityką inwestycyjną w kapitał ludzki, a nie polityką socjalną. Jednocześnie zakładamy, że wiele bogatych rodzin o przyznanie kwoty na dziecko po prostu nie wystąpi. Uważamy również, iż system legislacyjny (np. mechanizm OSR) powinien tak być zmodyfikowany, aby projektujący rozwiązania regulacyjne musieli analizować ich wpływ na sytuację polskich rodzin.

Jednocześnie, poza działaniami o silnym komponentcie finansowym, widzimy potrzebę inicjatyw tworzących dobry klimat dla rodziny. W ten obszar wpisuje się Karta Dużej Rodziny, która daje profity finansowe, ale również poprawia wizerunek dużych rodzin. Sugerujemy wzmocnienie ulg dla posiadaczy Karty, szczególnie zwiększenie zniżek na komunikację publiczną dla rodzin wysoce wielodzietnych (np. posiadających sześcioro i więcej

16, Więcej na ten temat w: Ł. Hardt, *Bariery regulacyjne w funkcjonowaniu rodziny w Polsce, ekspertyza dla Kancelarii Senatu RP, 2012*, zob.: [https://www.academia.edu/3047399/Bariery\\_regulacyjne\\_w\\_funkcjonowaniu\\_rodziny\\_w\\_Polsce](https://www.academia.edu/3047399/Bariery_regulacyjne_w_funkcjonowaniu_rodziny_w_Polsce) [dostęp: 01.09.2015].

dzieci). Zachęcamy rządzących do kontynuacji tego rodzaju inicjatyw. Przykładem działania, którego koszt byłby zerowy, jest wprowadzenie zasady, że rodzic jadący samochodem z co najmniej trojgiem dzieci mógłby korzystać z buspasów.

Na koniec chcemy podkreślić cztery fundamentalne kwestie. Po pierwsze, **nawet najlepsza polityka rodzinna nie zastąpi polityki gospodarczej służącej wzrostowi i tworzeniu miejsc pracy**. Jednocześnie **prowadzenie polityki rodzinnej nie może zwiększać deficytu budżetowego, ale musi oznaczać przede wszystkim zmianę priorytetów w wydatkach publicznych**. Po drugie, **polityka rodzinna nie może być rozumiana jedynie w kategorii działań pronatalistycznych, ale szerzej również jako zbiór działań wspomagających rodziców w wychowaniu już urodzonych dzieci**. Po trzecie, **polityka rodzinna musi gwarantować podmiotowość rodziny**. Innymi słowy, państwo powinno oferować rodzinom szerokie spektrum działań wspomagających, ale to rodziny powinny dokonywać wyboru inicjatyw, z których zechcą skorzystać. Po czwarte, biorąc pod uwagę skalę wyzwań demograficznych, **postulujemy powołanie ministerstwa lub pełnomocnika premiera ds. rodziny**, koordynującego opisane działania. Istnieje jeszcze wiele kwestii, których ze względu na skrótowy charakter tego opracowania nie mogliśmy podnieść, ale mamy nadzieję, że nasza refleksja pozytywnie wpłynie na jakość debaty publicznej nad polityką rodzinną w Polsce.

## BIOGRAMY AUTORÓW

**dr Michał Beim** – ekspert Instytutu Sobieskiego w dziedzinie miasta i transportu. Absolwent gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu. Adiunkt na Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu. W latach 2009-2011 stypendysta Fundacji im. Alexandra von Humboldta w Instytucie Mobilności i Transportu na Technische Universität w Kaiserslautern. Od 2014 roku członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Autor i współautor pięciu książek, ponad 70 publikacji w czasopiśmie naukowych i w materiałach pokonferencyjnych. Publikuje również na łamach prasy codziennej, m.in. „Dziennika – Gazety Prawnej”, „Gazety Wyborczej”, „Naszego Dziennika”, „Rzeczpospolitej”, oraz branżowej, np. „Kurieria Kolejowego” i „Rynku Kolejowego”.

**dr Marek Dietl** – ekspert i członek zarządu Instytutu Sobieskiego. Innowacyjnością zajmuje się od 2000 roku, kiedy założył swój pierwszy start-up i doradzał w komercjalizacji technologii. Obecnie właściciel oraz prezes Warszawskiego Centrum Nowych Technologii, spółki założonej w 1994 roku, która uczestniczyła w komercjalizacji ponad czterdziestu technologii. Związany również z rynkiem *venture capital*. Był menedżerem inwestycyjnym, a następnie zastępcą dyrektora inwestycyjnego w funduszu VC oraz zasiadał w radach nadzorczych czterech różnych funduszy Seed/VC w latach 2006-2014.

**Antoni Fałkowski** – absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; stypendysta na Philipps-Universität w Marburgu (Hesja, Niemcy). Pracował zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Doświadczenia zawodowe zebrał w Niemczech, Anglii, Norwegii, USA i Polsce. W latach 2007-2011 kierował Wydziałem Promocji Handlu i Inwestycji przy Ambasadzie RP w Oslo. Obecnie zajmuje się rozwijaniem prywatnych biznesów na poziomie start-up, wspierając m.in. ich ekspansję międzynarodową.

**dr hab. Łukasz Hardt** – pracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego; ekspert Instytutu Sobieskiego. Angażuje się w tworzenie racjonalnej polityki rodzinnej w Polsce; sekretarz Zespołu Ekspertów Związku Dużych Rodzin „Trzy Plus”.

**prof. Krzysztof Jasiecki** – socjolog, pracuje w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Bada różnorodność kapitalizmu w państwach posocjalistycznych, elity polityczne i gospodarcze, dialog społeczny i obywatelski, reprezentacje interesu, bogactwo i zamożność, a także procesy globalizacji oraz integracji Polski z Unią Europejską. Ostatnio opublikował *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej* (2013).

**Michał Kot** – absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (socjologia i matematyka); ekspert Fundacji Republikańskiej. Autor wielu raportów oraz publikacji dotyczących demografii, polityki gospodarczej i społecznej. Współautor programu polityki prorodzinnej przedstawionego w 2012 roku przez Fundację Republikańską. Zawodowo zajmuje się projektami rozwojowo-strategicznymi w dużej korporacji.

**Leszek Skiba** - Przewodniczący Rady Instytutu Sobieskiego i ekspert w dziedzinie ekonomii politycznej; ekspert w Instytucie Ekonomicznym NBP. Opublikował wydany przez Instytut Sobieskiego raport *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*; współredaktor opracowania *Węgry Orbana - wzór czy przestroga?*. Współautor regularnych publikacji NBP dotyczących koniunktury gospodarczej w strefie euro. Specjalizuje się w identyfikacji barier gospodarczych, a także w problematyce reform strukturalnych wspierających tempo wzrostu polskiej gospodarki oraz w funkcjonowaniu gospodarki strefy euro.

**Maria Szymborska** - socjolog, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, od pięciu lat pracuje w zespole tworzącym obecnie Centrum Wyznań Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w badaniach społecznych, ewaluacji polityk publicznych i analizie instytucjonalnej. Współpracuje z Centrum Myśli Jana Pawła II, Instytutem Sobieskiego i Klubem Jagiellońskim, gdzie współtworzy Ośrodek Studiów o Mieście.





## **IDEE DLA POLSKI** **Instytut Sobieskiego**

### **Instytut Sobieskiego**

ul. Nowy Świat 27  
00-029 Warszawa  
tel./fax: 22 826 67 47

[sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
[www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)

ISBN 978-83-942126-3-6

Z raportu *W jaki sposób państwo może wspierać rozwój gospodarczy* płynnie kluczowy wniosek – zaangażowanie państwa w tworzenie warunków rozwoju gospodarczego należy oprzeć na elastycznym doborze mechanizmów wsparcia, zależnie od specyfiki sektora oraz aktualnej sytuacji. Nie oznacza to ani bezpośredniego zaangażowania państwa na wszystkich polach, ani – postulowanego niekiedy w Polsce – jego wycofania. Nowoczesne, skuteczne państwo musi mieć zdolność łączenia różnych mechanizmów i poziomów ingerencji w rozwiązania rynkowe. Mamy nadzieję, że nasz raport stanie się przewodnikiem w tworzeniu takiej polityki w opisanych przez nas dziedzinach.



[www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY