



# **KONKURENCYJNA POLSKA**

Jak awansować  
w światowej lidze gospodarczej?  
Część II: Rekomendacje

---

Michał Boni  
Tomasz Geodecki  
Jerzy Hausner  
Aleksandra Majchrowska  
Krzysztof Marczewski  
Marcin Piątkowski  
Małgorzata Starczewska-Krzysztozek  
Grzegorz Tchorek  
Jacek Tomkiewicz  
Marzenna Anna Weresa

Kraków 2014



Raport powstał dzięki wsparciu Konfederacji Lewiatan oraz UPC Polska



**Wydawca**

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej  
ul. Rakowicka 10B/10  
31-511 Kraków  
[www.fundacja.e-gap.pl](http://www.fundacja.e-gap.pl)

© Fundacja GAP

**Projekt graficzny, skład, druk:**

Centralne Biuro Projektowe  
[www.cbprojekt.pl](http://www.cbprojekt.pl)

**Redakcja językowa i korekta:**

Anna Chrabąszcz

ISBN: 978-838-94105-2-4

# Spis treści

PRZEDMOWA .....	5
I. DLACZEGO I JAK PROWADZIĆ POLITYKĘ PODNOSZENIA KONKURENCYJNOŚCI POLSKIEJ GOSPODARKI? .....	7
II. REKOMENDACJE.....	15
1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i nowa polityka przemysłowa.....	15
2. Proinnowacyjna i cyfrowa reorientacja gospodarki .....	22
3. Strukturalna przebudowa rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich .....	29
4. Znaczący wzrost poziomu oszczędności krajowych.....	33
5. Umiędzynarodowienie przedsiębiorstw krajowych i promocja eksportu.....	36
6. Nowoczesna administracja, sprawne państwo .....	39
7. Partnerstwo rozwojowe i zmiana formuły dialogu społecznego .....	43
8. Nowa narodowa strategia integracji europejskiej i prorozwojowe wykorzystanie środków unijnych .....	46



**Przedmowa**



## Przedmowa

*W czerwcu 2013 r. został opublikowany Raport pod tytułem „Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?” przygotowany pod kierunkiem Jerzego Hausnera przez zespół w składzie: Tomasz Geodecki, Aleksandra Majchrowska, Krzysztof Marczewski, Marcin Piątkowski, Grzegorz Tchorek, Jacek Tomkiewicz, Marzenna Weresa. Prezentacja raportu miała miejsce podczas Kongresu Innowacyjnej Gospodarki zorganizowanego przez Krajową Izbę Gospodarczą. Debata toczyła się na licznych konferencjach i seminariach, m.in. przygotowała je dwukrotnie Kancelaria Prezydenta RP. Problematyka konkurencyjności polskiej gospodarki została szeroko podchwycona przez media. Uczestnicy debaty mogli się także wypowiedzieć na specjalnie w tym celu przygotowanej stronie internetowej. Już wówczas zapowiedzieliśmy, że stanowiska i wypowiedzi uczestników debaty spożytkujemy w pracy nad II częścią Raportu, w której przedstawimy szczegółowe rekomendacje i która będzie swego rodzaju Planem działania na rzecz podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Prace te podjęliśmy na przełomie 2013 r. i 2014 r., po wnikliwym rozpatrzeniu wszystkich wniosków, które sformułowano w trakcie debaty. Dodatkowo w ostatniej fazie przygotowania dokumentu korzystaliśmy z uwag Grzegorza Baczewskiego, Marzeny Chmielewskiej, Justyny Dyduch, Andrzeja Guły, Darii Kulczyckiej, Adama Michalika, Michała Spiechowicza oraz Wojciecha Szymli, którym chcieliśmy w tym miejscu podziękować za ich wkład.*

*Naszą intencją było przygotowanie takiego opracowania, które mogłoby stanowić przedmiot dialogu przedsiębiorców z przedstawicielami rządu. W jednej z rekomendacji Raportu zaproponowaliśmy powołanie Rady ds. Konkurencyjności Gospodarki z premierem na czele. W naszym przekonaniu przedkładany obecnie zestaw rekomendacji stanowi dobrą podstawę i wyjściową agendę prac takiej Rady, której powołanie uważamy za konieczne.*

*Dlatego II część Raportu przekazujemy na ręce środowiska przedsiębiorców w przekonaniu, że zostanie ona przez nich publicznie przedłożona Prezesowi Rady Ministrów wraz z wnioskiem o pilne powołanie Rady i wszczęcie praktycznego dialogu w kwestii podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki.*

*Mamy świadomość, że wiele z przedstawionych przez nas rekomendacji jest przedmiotem rządowych prac. Jeśli mimo tego tu je zamieszczamy, to nie po to, aby wywierać otwarte drzwi, ale aby w jednym dokumencie zawrzeć wszystkie ważne propozycje, niezależnie od kogo pochodzą i do jakiego stopnia są już przedmiotem wdrożeniowych przygotowań. Tylko bowiem w ten sposób można stworzyć całościowy i spójny plan działania.*

*Dziękujemy Konfederacji Lewiatan za pomoc niezbędną w przygotowaniu tego opracowania.*

*Autorzy*



Rozdział I



# I. Dlaczego i jak prowadzić politykę podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki?

W raporcie *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej* (Raport) stwierdziliśmy, że dyskusja wokół kwestii konkurencyjności gospodarek z czasem doprowadziła do wprowadzenia i utrwalenia się konceptów instytucjonalnej konkurencyjności (*institutional competitiveness*) oraz państwa konkurującego (*competition state*). Pierwszy z nich rozumie się jako zdolność danego państwa do osiągnięcia społeczno-ekonomicznego sukcesu w porównaniu do innych krajów, dzięki politycznym, ekonomicznym i kulturalnym instytucjom tegoż państwa. Natomiast państwo konkurujące jest pojmowane jako alternatywa dla tradycyjnego państwa opiekuńczego. Nie traktuje ono protekcyjnie krajowych sił wytwórczych, lecz dba o ich produktywny wykorzystanie w warunkach gospodarki otwartej oraz międzynarodowej i globalnej konkurencji. Liczni orędownicy <<państwa konkurującego>> nie odrzucają przy tym idei <<państwa opiekuńczego>>. Opowiadają się oni za jego postacią określaną jako aktywne i aktywizujące państwo opiekuńcze, którego interwencje pobudzają i promują wydłużenie aktywności zawodowej, a nie oznaczają socjalnego kompensowania utraty pracy i wyjścia z rynku pracy. Generalnie, w wielu krajach dyskutuje się obecnie o kształtowaniu nowego modelu państwa, które miałyby zdolność stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wpływania na zachowanie równowagi między efektywnością a sprawiedliwością.

Sądzimy, że między ekonomistami nie ma sporu o to, czy państwo ma tworzyć warunki dla rozwoju przedsiębiorstw. Różnica zdań dotyczy pojęcia „warunki”. Niektórzy rozumieją to wyłącznie jako kształtowanie ogólnych warunków funkcjonowania rynków i gospodarki wolnorynkowej. A jeśli tak jest, to z pewnością nie są zwolennikami polityki strukturalnej, w tym zwłaszcza nowej polityki przemysłowej. My sądzimy, że państwo nie może odpowiadać tylko za warunki ogólne, ale także – w adekwatny dla danej gospodarki sposób – za warunki specyficzne, odnoszone do określonych słabości strukturalnych i najważniejszych sektorów. Sedno problemu tkwi w rozróżnieniu trzech rodzajów działania państwa: „umożliwianiu” (*enabling*), „wspieraniu” (*facilitating*) oraz „zapewnianiu” (*delivering*) [por. tabela 1]. Działania państwa powinny przede wszystkim polegać na „umożliwianiu”, i to dla niektórych byłoby zapewne wystarczające. My uważamy za wskazane także działania drugiego rodzaju, a w określonych przypadkach za dopuszczalne podejmowanie także działań trzeciego rodzaju. Nie wystarczy jedynie usuwać bariery dla rozwoju przedsiębiorstw i pozwalać im rosnąć, trzeba również wspomagać ich zdolność konkurowania – pomóc im rosnąć, czyli prowadzić nową

politykę przemysłową, a, mówiąc precyzyjnie, politykę sektorową i regionalną opartą na unikatowych zasobach, wiedzy, innowacjach i sieciach relacji. Aktywność państwa nie powinna być wyłącznie horyzontalna – często efektywniejsza jest polityka dostosowana do specyfiki sektorów o wysokim potencjale, gdzie konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków wzrostu, prowadzona także na poziomie regionalnym. Ta teza jest przyjmowana coraz częściej. Problemem jest praktyczne prowadzenie takiej polityki, integralne włączenie jej do agendy polityki gospodarczej. Instrumentem dającym możliwość łączenia podejścia horyzontalnego, wertykalnego i regionalnego jest tzw. *smart specialisation*. Bazując na unikalnych zasobach regionalnych, narzędzie to pozwala stymulować rozwój gospodarczy poprzez rozwój takich form organizacji przedsiębiorstw, jak klastry i sieci, stawiając wobec nich wyzwania oddolnej mobilizacji przy pomocy konkursów i grantów oraz jednoczesnym wsparciu instytucjonalnym i finansowym.

Tabela 1. Klasyfikacja instrumentów polityki przemysłowej

Działanie państwa	Polityka wolnorynkowa	Polityka przemysłowa - horyzontalna	Polityka sektorowa - wertykalna	Nowa polityka przemysłowa
umożliwianie - <i>enabling</i>	*		*	*
wspieranie - <i>facilitating</i>		*	*	*
zapewnianie - <i>delivering</i>			*	*

\* oznacza występowanie danej cechy.

Źródło: opracowanie własne.

Dominacja wolnorynkowej retoryki blokowała zrozumienie, że gospodarka rynkowa wymaga instytucjonalnego osadzenia i że nie jest ono ani uniwersalne, ani wieczne. Kluczowe jest także dostrzeżenie, że ta obudowa wypełnia różne funkcje: blokuje bądź powstrzymuje pewne działania, ale jednocześnie umożliwia inne, niektórym wyraźnie sprzyja, zachęca do ich podejmowania. Z jednej strony, chodzi o zapewnienie zbiorowego bezpieczeństwa, które mogłoby być łatwo zagrożone, gdyby rzeczywiście działania gospodarcze były uwolnione z wszelkich rygorów. Nikt przecież nie kwestionuje, że rygorystycznej kontroli podlega wprowadzanie do obrotu produktów spożywczych. Nie powinniśmy w myśl tej samej zasady – zbiorowego bezpieczeństwa – unikać podobnej procedury w przypadku produktów finansowych. Gdyby zdawano sobie z tego sprawę, to nie dopuszczono by do emitowania toksycznych, „bezwartościowych” papierów. Inżynieria finansowa nie może pozostawać poza publiczną regulacją, tak jak i nie pozostaje inżynieria budowlana.



Gospodarka rynkowa funkcjonuje cyklicznie, poprzez wahania koniunktury. Występują w niej procesy samoistne, mające oscylacyjną naturę; są też w niej automatyczne regulatory koniunktury. Dlatego interwencje w ten wymiar funkcjonowania gospodarki rynkowej mogą być relatywnie skuteczne, ale muszą być ostrożne, dobrze przemyślane – tak, aby bez istotnego powodu nie zakłócać naturalnego cyklu gospodarczego. Taką przyczyną jest zasadniczo poważne naruszenie bieżącej równowagi, głównie makroekonomicznej, które może prowadzić do głębokiego załamania gospodarczego.

W wymiarze bieżącym polityka gospodarcza jest polityką łagodzenia wahań koniunktury. Jej głównym zadaniem nie jest samo pobudzanie koniunktury, lecz osłabianie takich jej wahań, które wytrącają funkcjonowanie gospodarki ze stanu naturalnej cyklicznej równowagi i grożą utratą samosterowności. Tym samym cel polityki gospodarczej trzeba tu widzieć bardziej jako cel negatywny – niedopuszczenie do pewnych stanów, które da się parametrycznie zdefiniować. Pozytywny aspekt takiej polityki tkwi w tym, aby gospodarce zapewnić niezbędny poziom stabilności, w warunkach międzynarodowej otwartości i globalizacji przepływów czynników wytwórczych.

Oczywiście polityki zorientowanej na stabilność gospodarki nie można oderwać od jej innych wymiarów i celów, w tym szczególnie od polityki strukturalnej, ale w tym przypadku inny jest cel i sposób działania. Tylko dobrze wypełniając swoje podstawowe zadanie, czyli zapewnienie stabilności gospodarki, polityka koniunkturalna może sprzyjać osiągnięciu także innych celów polityki gospodarczej, np. służyć wzrostowi gospodarczemu. Jeśli zostanie ona bezpośrednio podporządkowana tym innym celom, to często dochodzi do zakłócenia stabilności gospodarki i niepowodzenia w osiągnięciu tych celów.

Współcześnie wymiar strukturalny polityki gospodarczej staje się istotniejszy niż wymiar koniunkturalny. W tym wymiarze polityka gospodarcza, aby mogła być skuteczna, zasadniczo musi przebiegać w porządku instytucjonalnym, a nie w porządku operacyjnym. Wynika z tego, że cele polityki strukturalnej nie są możliwe do osiągnięcia w efekcie działania w schemacie bodziec-reakcja. Nie można ich wywołać wprost – wynikają ze znacznie bardziej złożonych relacji, w tym interaktywności, czyli procesu, w którym ważna jest komunikacja, interpretacja i refleksyjne uczenie się. Proces ten prowadzi do tożsamościowej przemiany po stronie uczestników gospodarki i tylko wtedy rzeczywiście zachodzą pożądane i oczekiwane zmiany gospodarcze. To są zmiany rozwojowe a nie oscylacyjne – nie są automatycznie odwracalne i przesuwają naturalne punkty równowagi koniunkturalnej.

Jeśli polityka gospodarcza nie odnosi się do porządku instytucjonalnego, to brak jej strategicznego fundamentu i nie jest w stanie reagować na strukturalne wyzwania, nawet jeżeli je prawidłowo rozpoznaje. Można oczywiście próbować wywoływać zmiany strukturalne poprzez samo dostosowanie parametrów gospodarczych, ale jest to skazane na niepowodzenie. Jeśli nie dokonamy odpowiednich zmian instytucjonalnych (systemowych), to dostosowanie uczestników gospodarki do modyfikacji parametrów będzie pasywne, zachowawcze: będą starali się działać tak, aby – nie zmieniając sposobu swego postępowania – uzyskać dodatkowe korzyści lub zminimalizować straty. Będą usiłowali grać trochę inaczej, ale według tych samych reguł.

Jeżeli chcemy, aby uczestnicy danego systemu społecznego rzeczywiście inaczej działali, dążyli do czegoś innego i w inny sposób, to musimy dokonać modyfikacji instytucjonalnych reguł tego systemu. Strukturalne zmiany w funkcjonowaniu uniwersytetów nie nastąpią tylko dlatego, że zmniejszymy lub zwiększymy ich publiczne finansowanie (choć trzeba je w Polsce wyraźnie zwiększyć) lub zmodyfikujemy nieco algorytm przyznawania dotacji oraz kryteria punktacji czasopism. Potrzebne są rozwiązania instytucjonalne, które spowodują zmianę relacji między różnymi grupami interesariuszy takiej struktury (organizacji), jaką jest uniwersytet.

Oczywiście mechanizm rynkowy sam prowadzi do określonych zmian strukturalnych, ale niekoniecznie są to zmiany korzystne dla społeczeństwa, gospodarki i samego rynku. Przejawem tego jest konkurencja prowadząca do monopolizacji. Nie można wywoływać zmian strukturalnych w gospodarce z pominięciem rynku, ale też nie są one możliwe tylko za sprawą działania samego rynku. Sam rynek może prowadzić do pewnych stanów równowagi, które należy uznać za niekorzystne, petryfikujące istniejące struktury gospodarcze. Takie stany równowagi są dysfunkcyjne względem rozwoju, prowadzą do regresu, zastoju, wyczerpywania się zasobów gospodarczych. Przejawem tego mogą być określone formy międzynarodowego podziału pracy, utrwalające antyrozwojową zależność słabych gospodarek narodowych. Konieczne dla rozwoju zmiany strukturalne nie wystąpią w takim przypadku bez interwencji publicznej, która powinna polegać np. na innym instytucjonalnym uregulowaniu zasad handlu międzynarodowego.

Przedstawione powyżej rozumowanie można skonkludować następującymi тезami:

1. W globalnej gospodarce rynkowej konkurują nie tylko firmy, ale także państwa. Ich rola w tym zakresie polega zwłaszcza na tworzeniu odpowiedniego ładu instytucjonalnego, zapewniającego korzystne warunki dla przedsiębiorczości.
2. Państwa są także aktywnym uczestnikiem gospodarki, wypełniając w ten sposób swoje strukturalno-rozwojowe funkcje, m.in. prowadzą (nową) politykę przemysłową, która odpowiednio łączy podejście sektorowe i horyzontalne, tak aby promować innowacyjność podmiotów gospodarczych.
3. Państwo nie może skutecznie prowadzić takiej polityki nie wchodząc w partnerską współpracę w ramach horyzontalnych sieci koordynacji działań gospodarczych.
4. Uczestnictwo w takich sieciach powinno być powierzane przede wszystkim wyspecjalizowanym, profesjonalnym, autonomicznym, elastycznym i innowacyjnym agencjom publicznym, z kadrą na najwyższym światowym poziomie.
5. Bez skutecznych działań zorientowanych na podnoszenie konkurencyjności gospodarki krajowej państwu grozi wpadnięcie w „pułapkę średniego” dochodu.

„Pułapkę średniego” dochodu, o której szerzej pisaliśmy w Raporcie, można zinterpretować jako trwałe znalezienie się (ugrzęźnięcie) danej gospodarki w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej pomiędzy gospodarkami słabo rozwiniętymi, bazującymi na masowej, wystandaryzowanej i taniej (niskie koszty, niskie płace) produkcji oraz gospodarkami wysoko rozwiniętymi, bazującymi na generowaniu i stosowaniu wysokich technologii. Uniknięcie tego rodzaju pułapki jest możliwe, ale tylko pod warunkiem, że dana gospodarka krajowa jest zdolna do przejścia od konkurowania w oparciu o wykorzystanie dostępnych i prostych zasobów, zwłaszcza taniej pracy, do konkurowania bazującego na generowaniu potencjału wytwórczego wiedzy. Jest to możliwe, czego dowodzi rozwój szeregu gospodarek w ostatnich kilku dekadach, np. fińskiej czy koreańskiej, pod warunkiem uruchomienia odpowiednich mechanizmów, łączących efektywne wykorzystanie zestawu różnych czynników wzrostu gospodarczego a nie tylko pojedynczych czynników. To bowiem implikuje przejście od gospodarowania ekstensywnego do intensywnego, od importu technologii do eksportu.

W przypadku Polski zagrożenie wpadnięcia w omawianą pułapkę należy wiązać przede wszystkim z następującymi strukturalnymi cechami i słabościami:

- stopniowo wyczerpuje się dotychczasowa formuła rozwoju polskiej gospodarki, oparta na imitacji, wytwarzaniu relatywnie prostych produktów po niskim koszcie;
- po stronie popytu wyczerpują się proste rezerwy (spadek stopy oszczędności i wzrost zadłużenia) wzrostu konsumpcji;
- oszczędności krajowe pozostają na niskim poziomie;
- będzie następowało pogorszenie sytuacji demograficznej i zmniejszenie zasobów pracy;
- niska jest efektywność publicznego systemu wsparcia dla innowacji i B+R oraz niski poziom innowacyjności przedsiębiorstw;
- system edukacji wciąż w niewielkim stopniu kształci kadry dla gospodarki opartej na wiedzy i jest mało otwarty na świat;
- poziom zużycia majątku trwałego jest wysoki, a wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw niskie;
- eksport charakteryzuje nadal niski poziom dywersyfikacji geograficznej oraz niski udział produktów high-tech;
- niski poziom otwarcia rynku pracy dla wysoko wykwalifikowanej imigracji, brak inteligentnej polityki przyciągania zagranicznego kapitału ludzkiego;
- chroniczna niestabilność rozwiązań prawnych, powodująca wysoką niepewność co do wielkości obciążeń fiskalnych i podstawowych składników rachunku kosztów;
- niska sprawność i nieprzyjazność administracji publicznej w relacji do podmiotów gospodarczych, co powoduje wzrost ryzyka gospodarczego i kosztów transakcyjnych.

Postawienie wysoko w agendzie państwa polskiego problematyki konkurencyjności gospodarki jest coraz pilniejsze, zważywszy na globalny kryzys gospodarczy i głębokie zmiany, które on powoduje. Rodzi się nowa architektura gospodarcza świata i układ sił w jej ramach. Gospodarki, które utracą obecnie swój dynamizm rozwojowy zostaną speryferyzowane i uzależnione, pozbawione atrybutów podmiotowości.

Jednocześnie, co istotne, nie wygląda na to, aby kryzys się wypalił. Działania podejmowane w krajach rozwiniętych w ramach polityki monetarnej to w dużej mierze poruszanie się po „nieznanych wodach”, które na różnych rynkach prowadzi do narastania nowych bąbli spekulacyjnych i tym samym kreowania potencjału nowych zjawisk kryzysowych. Proces wychodzenia z obecnej ekspansji monetarnej będzie trudny i burzliwy. Dynamiczna i konkurencyjna gospodarka wraz z dobrą polityką makroostrożnościową to najlepsze zabezpieczenie przed tym zagrożeniem.

Polska potrzebuje przemyślanych, uporządkowanych i zdecydowanych działań na rzecz podnoszenia potencjału, zdolności i pozycji konkurencyjnej gospodarki. Należy przy tym mieć świadomość, że działania w wybranych obszarach systemu społeczno-gospodarczego mogą nie wystarczyć – w im większej liczbie obszarów zostaną podjęte działania, tym większa szansa, że zostanie osiągnięta masa krytyczna umożliwiająca odwrócenie niekorzystnych trendów.

Raport, który przygotowaliśmy i zaprezentowaliśmy w połowie 2013 r. został powszechnie uznany za dobrą podstawę takich działań. Teraz dokładamy do tego zestaw szczegółowych rekomendacji, wypracowany w następstwie debaty wywołanej opublikowaniem Raportu. Zostały one pogrupowane w osiem obszarów tematycznych, które łącznie obejmują niemal całe spektrum czynników najważniejszych dla wypracowania korzystnej pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki [zob. rysunek 1].

Rysunek 1. Osiem tematycznych obszarów rekomendacji dla działań na rzecz konkurencyjności polskiej gospodarki



Źródło: opracowanie własne.



Rozdział II



## II. Rekomendacje

W tym punkcie prezentujemy kluczowe rekomendacje, które zostały opracowane zarówno w oparciu o Raport, jak i wyniki debaty. Uporządkowaliśmy je w osiem newralgicznych obszarów, zachowując w dużym stopniu porządek przyjęty w wyjściowym Raporcie. W opisie sytuacji danego obszaru problemowego wykorzystujemy też fragmenty Raportu, ale odpowiednio je aktualizując i uzupełniając.

### 1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i nowa polityka przemysłowa

#### A. Opis problemu

Konkurencyjność jest właściwością gospodarki, która w największym stopniu zależy od warunków, w jakich działają przedsiębiorstwa oraz od zasobów, jakimi dysponują.

Kluczowe znaczenie dla przedsiębiorczości ma stabilność, prostota i jednoznaczność przepisów prawa podatkowego oraz chroniona sądowo pewność obrotu gospodarczego, co zapewnia m.in. szybkie rozstrzygnięcie spraw gospodarczych i administracyjnych. Postępu w tych dwóch dziedzinach nie da się uzyskać bez zmiany systemu podatkowego, zarówno regulacji podatkowych, jak i zasadniczej reformy służb skarbowych, oraz reformy sądownictwa. Nadal uciążliwy dla przedsiębiorców jest nadmiar sprawozdawczości i kontroli – dotyczy to liczby, zakresu działania instytucji kontrolnych, a także nakładania się kontroli na siebie.

Zdecydowanie korzystną zmianą instytucjonalną, prowadzącą do poprawy warunków i klimatu dla przedsiębiorczości, byłoby przejście do oferowania wszystkich procedur i płatności administracyjnych on-line, w tym także umożliwienie przekazywania tą drogą sprawozdań.

Zmiany otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw mają wynikać z całościowego, systemowego spojrzenia na prawo gospodarcze. Nie powinny one polegać na nieustannej serii nowelizacji przepisów. Jądrzem systemu prawa gospodarczego ma być ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, której klauzule generalne powinny wyznaczać kierunek rozwiązań legislacyjnych i interpretacji przepisów. Ta zasadnicza ustawa powinna mieć charakter kodeksowy i nie może podlegać częstym i pospiesznym nowelizacjom. Można je dopuścić tylko po pewnym (dłuższym) czasie stabilnego obowiązywania ustawy i rzetelnej postlegislacyjnej ewaluacji przeprowadzonej przez niezależnych ekspertów, która powinna zostać przedłożona pod dyskusję wszystkim zainteresowanym stronom.

W tym kierunku zdaje się zmierzać program „Lepsze regulacje 2015”. Sedno tkwi jednak nie w kolejnych polityczno-rządowych deklaracjach i programach, ale w utrwaleniu przemysłanej i dobrej praktyki legislacyjnej – od prac prelegislacyjnych (diagnostycznych, koncepcyjnych, definiujących cele regulacji i ich założenia), w których powinni już uczestniczyć interesariusze (w tym szczególnie przedsiębiorcy), poprzez fazę rządowo-parlamentarną, dalej prowadzoną z partnerskim udziałem najważniejszych interesariuszy, aż po fazę postlegislacyjną (wdrożenie, monitorowanie, ewaluacja).

Przedsiębiorczości sprzyja rozwój konkurencyjnych rynków. Dlatego należy zdecydowanie dążyć do dalszej demonopolizacji gospodarki (np. energetyka, handel hurtowy), jak również dalszej integracji rynków w ramach Unii Europejskiej, w tym szczególnie sektora usług.

Celem regulacji, jak i całego otoczenia instytucjonalnego gospodarki powinno być, z jednej strony, tworzenie bodźców dla przedsiębiorczości (tworzenia nowych firm), a z drugiej – stymulowanie ich wzrostu. Dopiero bowiem duże przedsiębiorstwa osiągają odpowiednią masę krytyczną zasobów pozwalającą im na globalną konkurencję. Wobec tego, zasadne wydaje się wyjście poza działanie według zasady „pozwólmy firmom rosnąć” i prowadzenie polityki zgodnie z regułą „pomóżmy firmom rosnąć”. Ważna jest także regulacja upadłościowa, która nie powinna prowadzić do zbyt wysokiej penalizacji niepowodzenia gospodarczego przedsiębiorcy, a jednocześnie powinna znacznie przyspieszyć proces upadłości w celu zwiększenia ochrony masy upadłościowej, która zabezpiecza interesy wierzycieli. Nowa polityka przemysłowa jest wyrazem głównie podażowego podejścia do gospodarki, ale nie przez występowanie państwa w roli inwestora czy właściciela, ale przez formowanie rozwiązań instytucjonalnych, które sprzyjają uzyskaniu przez przedsiębiorstwa poszczególnych sektorów wysokiej produktywności i konkurencyjności. Taką politykę można określić jako selektywną i zorientowaną strategicznie.

Polityka tego typu wymaga zinstytucjonalizowanego partnerstwa, skoncentrowanego na rozwoju i zmianie strukturalnej. Wyraźnie różni się od klasycznej polityki przemysłowej realizowanej po II wojnie światowej w modelu interwencjonizmu państwowego. Tamta polityka była prowadzona na zasadach korporatystycznych (dialog trójstronny: rząd – pracodawcy – związki zawodowe) i miała na celu stabilizację gospodarki oraz zachowanie pokoju społecznego, przez ochronę interesów dominujących grup gospodarczych i pracowniczych. W istocie była skoncentrowana na ochronie krajowej gospodarki przed międzynarodową konkurencją. Dzisiaj natomiast znaczenie ma wspieranie zdolności do podjęcia konkurencji – w warunkach gospodarki otwartej i globalnej. Nie należy ukrywać, że taka polityka nie jest prosta i może zostać łatwo sprowadzona na manowce etatyzmu. Jednak jej brak prowadzi do peryferyzacji gospodarki krajowej i rozwoju podporządkowanego.

Cechą nowej polityki przemysłowej jest oddziaływanie na wybrane sektory z punktu widzenia konkurencyjności całej gospodarki krajowej. Przykładem może być polityka energetyczna, która powinna uwzględniać szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne całej gospodarki (nie tylko przedsiębiorstw, ale też gospodarstw domowych), w tym zwłaszcza jego wymiar ekonomiczny, czyli zapewnienie podmiotom gospodarczym dostaw energii w cenie umożliwiającej uzyskanie lub utrzymanie przewagi konkurencyjnej w stosunku do konkurentów zagranicznych. Elementem tej polityki powinny być bodźce do oszczędzania energii kierowane zarówno do gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw. Kolejnym przykładem może być skoordynowana i spójna polityka rozpowszechniająca w gospodarce cyfrowe i innowacyjne rozwiązania. Rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych, poza konkretnymi korzyściami dla



poszczególnych segmentów gospodarki cyfrowej, powinien pozwolić na wygenerowanie efektu mnożnikowego w całej gospodarce.

Określenia polityka selektywna i strategiczna sugerują, że ma to być polityka nastawiona na osiągnięcie celów długofalowych, a nie doraźnych. Jej zakres i narzędzia muszą być wyraźnie ograniczone i wyznaczone – muszą odpowiadać przyjętej strategii konkurencyjności danej gospodarki. Tym samym niebezpieczeństwa związane z nową polityką przemysłową mogą zostać zredukowane. Systematyczne monitorowanie realizacji strategii, z udziałem niezależnych ekspertów, umożliwi dostrzeżenie i eliminowanie działań błędnych i nieskutecznych.

Tego typu polityka nie może w żaden sposób hurtowo kopiować działań i doświadczeń innych państw (np. Niemcy, Chile, Korea Płd., Singapur, Taiwan, Izrael, USA). Od początku musi być świadomie kształtowana z myślą o danej gospodarce, z uwzględnieniem jej specyfiki – słabości i przewag, ale także tego, w jakim otoczeniu działa, czyli z kim i o co faktycznie konkuruje.

Nowa polityka przemysłowa nie może dotyczyć wyłącznie wykorzystania kapitału finansowego i rzeczowego, ale powinna także pobudzać równocześnie generowanie i wykorzystywanie kapitałów „miękkich” (aktywów niematerialnych – *intangible assets*) – ludzkiego i społecznego.

W naszym przekonaniu, jedną z zasadniczych kwestii w aspekcie opracowania i wprowadzenia w Polsce nowej polityki przemysłowej powinna być przedstawiona przez nas w Raporcie analiza wartości dodanej eksportu w układzie poszczególnych sektorów gospodarki. Absolutnie niezbędne jest również, naszym zdaniem, włączenie do obszaru nowej polityki przemysłowej wydatków zbrojeniowych, które także powinny służyć modernizacji krajowej bazy wytwórczej.

## B. Rekomendacje

- 1.1. Jądem systemu prawa gospodarczego ma być ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, której klauzule generalne powinny wyznaczać kierunek rozwiązań legislacyjnych i interpretacji przepisów. Ta zasadnicza ustawa powinna mieć charakter kodeksowy i nie może podlegać częstym i nieprzemyślanym nowelizacjom.
- 1.2. Skodyfikowanie w jednym akcie prawnym procesu legislacyjnego. Powinien on przewidywać prowadzenie monitoringu postlegislacyjnego przez autonomiczne względem legislatury gremia eksperckie.

### Rozwiązania szczegółowe:

- stworzenie niezależnej Rady Nadzoru nad Regulacjami (RNR), na wzór istniejących np. w Niemczech, Holandii, Czechach, która oceniałaby proponowane regulacje/nowelizacje pod kątem barier administracyjnych (kosztów raportowania, wypełniania formularzy, prowadzenia statystyk itp.);
- wprowadzenie obowiązku przygotowywania profesjonalnej oceny skutków regulacji (OSR) oraz oceny kosztów i korzyści z regulacji (koszty/korzyści netto) ex ante, w tym w wyniku zmian wprowadzanych do projektu regulacji w procesie stanowienia prawa;

- wprowadzenie obowiązku przygotowywania OSR i OKR *ex post* pod kątem oceny funkcjonowania przepisów w praktyce, tj. powstania barier nie uwzględnionych *ex ante*;
  - wprowadzenie obowiązku szacowania w OSR biurowych kosztów regulacji (kosztów raportowania, wypełniania formularzy, prowadzenia statystyk itp.);
  - wprowadzenie obowiązku przeprowadzania tematycznych i okresowych przeglądów przepisów prawa (gospodarczego) we współpracy z partnerami społecznymi pod kątem istniejących barier;
  - nałożenie na Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów odpowiedzialności za terminową i prawidłową implementację wszystkich przepisów europejskich do polskiego systemu prawa oraz za zapobieganie próbom „gold plating”, czyli wprowadzania dodatkowych wymogów lub procedur przy okazji transpozycji dyrektywy;
  - umożliwienie rządowi wycofania propozycji legislacyjnej na każdym etapie po jej przesłaniu do Sejmu, jeśli poprawki nadmiernie zmieniają kluczowe założenia.
- 1.3. Ujednolicenie interpretacji przepisów, tak aby nie różniły się one w zależności od regionu, instytucji publicznych i nie zmieniały się w czasie, jeśli nie zmieniło się prawo.
  - 1.4. Skonsolidowanie działań inspekcji państwowych oraz ujednolicenie procedury kontroli.
  - 1.5. Ustanowienie nowej regulacji upadłościowej, która nie powinna prowadzić do zbyt wysokiej penalizacji niepowodzenia gospodarczego przedsiębiorcy, czyli dawać mu „drugą szansę”, a jednocześnie powinna znacznie przyspieszyć proces upadłości w celu zwiększenia ochrony masy upadłościowej, która zabezpiecza interesy wierzycieli.
  - 1.6. Ustanowienie nowej ordynacji podatkowej zapewniającej prostotę i jednoznaczność systemu podatkowego oraz konsekwentne przestrzeganie wiążącej interpretacji jej przepisów.
  - 1.7. Zapewnienie szybkiego rozstrzygnięcia spraw gospodarczych i administracyjnych. Wymaga to reformy sądownictwa gospodarczego (zelektronizowanie sądów gospodarczych, profesjonalizowanie zarządzania sądem, podniesienie jakości *back-office*, wprowadzenie obowiązkowych szkoleń biznesowych dla sędziów).
  - 1.8. Przeprowadzenie reformy służb skarbowych. Zmiana kultury obsługi przedsiębiorców w urzędach skarbowych.
  - 1.9. Analogicznych zmian wymaga także Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który powinien zostać ustawowo przekształcony w korporację prawa publicznego.
  - 1.10. Uproszczenie płacenia podatków poprzez powszechną elektronizację systemu podatkowego.
  - 1.11. Uproszczenie procedur administracyjnych i oferowanie wszystkich procedur administracyjnych on-line, w tym także umożliwienie przekazywania tą drogą

sprawozdań. Doprowadzenie do stosowania procedur administracyjnych on-line, w tym w szczególności zakładania nowych firm.

### Rozwiązania szczegółowe:

- powszechne wprowadzenie elektronicznych adresów podawczych, dokonanie uproszczenia i standaryzacji dokumentów (wniosków, zapotrzebowań, zgłoszeń, oświadczeń itp.);
  - dokonanie uproszczenia procedur postępowania (z analiz wynika, że średnio procedury stosowane są w ok. 13-15 krokach, należałoby je uprościć do ok. 8-11 kroków), wskazanie priorytetowych usług i w pierwszej kolejności dokonanie ich pełnej elektronizacji;
  - zapewnienie upowszechnienia profilu zaufanego, w tym szybkie wprowadzenie e-dowodów, jako najprostszej formy identyfikacji i uwiarygodnienia (i dbać o rozwój prostych, kwalifikowalnych form identyfikacji i uwiarygodnienia, pozwalających też na wymianę transeuropejską);
  - pełnym warunkiem poprawy sytuacji w tym obszarze będzie realizacja projektów informatycznych, zgodnie z regułami Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (w tym: orientacja na użytkowników i obowiązek interoperacyjności), pozwalająca na pełną wymianę informacji między zasobami różnych rejestrów – tak aby skrócić proces załatwiania spraw, ale też odejść od jakichkolwiek wymogów składania dodatkowych, papierowych dokumentów.
- 1.12. Zapewnienie pełnego dostępu przedsiębiorstw do informacji publicznej i otwieranie zasobów – także w celu ich przetwarzania, komercyjnego wykorzystania, zgodnie z odpowiednimi regułami, z poszanowaniem praw autorskich. Ponadto, stymulowanie rozwoju CRIP (Centralne Repozytorium Informacji Publicznej) i sprzyjanie temu, aby w stosunkowo krótkim czasie (2-3 lata) było ono pełne, jeśli chodzi o zasoby instytucji publicznych.
- 1.13. Pełne zelektronizowanie procedury zakładania działalności gospodarczej i zwolnienie jej z wszelkich kosztów (w odróżnieniu od drogi tradycyjnej).
- 1.14. Dążenie do dalszej demonopolizacji gospodarki, czyli przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji produkcji i usług (np. energetyka, handel hurtowy), mając na uwadze niezbędną skalę dla dalszych inwestycji w innowacyjne branże gospodarki oraz wspieranie dalszej integracji rynków w ramach UE, w szczególności w sektorze usług i handlu elektronicznego.
- 1.15. Wdrożenie działań na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej – mające na celu nie tylko wypełnienie zobowiązań członkowskich, ale także oszczędniejsze używanie zasobów i tym samym zwiększenie stopnia bezpieczeństwa energetycznego kraju (nie bez znaczenia jest towarzysząca temu poprawa jakości powietrza i ograniczenie negatywnego wpływu na zdrowie obywateli):
- stosowanie szerokiego wachlarza instrumentów alokacyjnych dla zwiększenia efektywności energetycznej polskich przedsiębiorstw; w krótkim okresie mogą one zwiększyć koszty dla budżetu, które zostaną zrekompensowane oszczędniejszym zużyciem zasobów i uniknięciem szoku dla polskiej gospodarki, gdyby doszło do ustanowienia dalszych ambitnych celów w sferze redukcji emisji CO<sub>2</sub>;

- oddziaływanie na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej poprzez instrumenty regulacyjne, które mogą pozytywnie wpływać na przechodzenie na wyższe trajektorie technologiczne; przy braku standardów producenci urządzeń energetycznych są zmuszeni konkurować ceną, a nie technologią i jakością.
- 1.16. Eliminowanie z obrotu gospodarczego niesymetrycznych, z punktu widzenia ponoszonego ryzyka, umów kupna-sprzedaży produktów/usług, zwłaszcza bankowych, ubezpieczeniowych itp.
  - 1.17. Opracowanie i uruchomienie rządowo-regionalnych programów nowej polityki przemysłowej dla co najmniej kilku sektorów wytwórczych, w tym w ramach tzw. „inteligentnych specjalizacji”.
  - 1.18. Konsekwentna realizacja polityki ograniczenia oraz optymalnego wykorzystania odpadów komunalnych i przemysłowych.
  - 1.19. Dostosowanie systemu edukacji, szczególnie zawodowej, do potrzeb poszczególnych sektorów i branż gospodarki, zwłaszcza tych włączonych do programu nowej polityki przemysłowej.
  - 1.20. Przeznaczanie środków na inwestycje teleinformatyczne poprzez możliwość emisji obligacji skarbowych o takim celu i zaadresowanych do funduszy inwestycyjnych, w tym emerytalnych.
  - 1.21. Wzmocnienie bodźców ekonomicznych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, które podejmują energooszczędną modernizację.
  - 1.22. Wdrożenie nowych regulacji dotyczących korytarzy przesyłowych oraz obowiązków i uprawnień w zakresie zarządzania sieciami elektroenergetycznymi.
  - 1.23. Przedłużenie okresu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych oraz usprawnienie procesu rozszerzania granic specjalnych stref ekonomicznych (SSE) i dostosowanie zachęt inwestycyjnych do poziomu nakładów na B+R. Inwestycje w SSE powinny służyć transferowi technologii i włączaniu polskiej gospodarki do zaawansowanych technologicznie globalnych łańcuchów tworzenia wartości ekonomicznej.
  - 1.24. Identyfikacja kluczowych klastrów o potencjale międzynarodowym i wkomponowanie ich aktywności w działania w ramach inteligentnych specjalizacji regionalnych.
  - 1.25. Uruchomienie rządowego programu rozwoju wzornictwa przemysłowego we współpracy z uczelniami i zainteresowanymi firmami, także przy udziale Urzędu Patentowego i Instytutu Wzornictwa.
  - 1.26. Reforma KRUS – sprzyjająca efektywnemu włączaniu gruntów rolnych do obrotu gospodarczego. Reforma KRUS powinna być powiązana z reformą opodatkowania rolnictwa.

## Uwagi dodatkowe:

Szczególne systemowe usytuowanie rolnictwa w polskiej gospodarce oraz jego deficyty strukturalne osłabiają konkurencyjność tej branży. Mimo to posiada ono przewagę komparatywną, zwłaszcza w relacji do rynku unijnego. Przewaga ta odnosi się do produktów rolno-spożywczych i jest w dużym stopniu efektem szybkiego rozwoju nowoczesnego przemysłu spożywczego, który nastąpił m.in. dzięki inwestycjom zagranicznym, a także dzięki konieczności dostosowania się do obowiązujących w UE norm i standardów. W ubiegłej dekadzie produkcja przemysłu spożywczego wzrastała w Polsce dwukrotnie szybciej niż produkcja rolnictwa i trzykrotnie szybciej niż wynosił wzrost popytu krajowego na żywność i napoje. Sprzyjało to szybkiemu (zwłaszcza od 2003 r.) wzrostowi eksportu produktów rolno-spożywczych.

Dystans między poziomem produktywności polskiego rolnictwa wobec rolnictwa unijnego jest mniejszy niż w przypadku innych sektorów gospodarki. Rolnictwo, a zwłaszcza przemysł spożywczy, może przyciągać inwestorów zagranicznych. Wartość dodana w przypadku eksportu produktów spożywczych jest w naszym przypadku wysoka. Dalszy wzrost produkcji artykułów rolno-spożywczych i ich eksportu może natrafić jednak na barierę zbyt wolnego wzrostu krajowej produkcji rolnej.

Wykorzystanie możliwości gospodarczych tkwiących w rolnictwie wymaga dokonania poważnych przemian strukturalnych i instytucjonalnych. W szczególności chodzi o stopniowe odchodzenie od protekcyjizmu. W rolnictwie mamy do czynienia z dwoma rodzajami protekcyjizmu – systemowym i dotacyjnym. Gospodarstwa rolne i ludność wiejska są wyłączone z ogólnych reguł systemowych, a jednocześnie są w różny sposób dotowane. Sprzyja to wyraźnie utrzymywaniu dotychczasowej struktury rolnictwa i jego systemowej, anachronicznej odrębności. Model ten nie jest jednak długofalowo korzystny dla ludności wiejskiej i nie sprzyja rozwojowi obszarów wiejskich oraz kraju. Tylko 10–15% gospodarstw rolnych to gospodarstwa rozwojowe. Jednocześnie wzmacnia się długotrwała tendencja wypadania ziemi z produkcji rolnej (w latach 1990–2010 z użytkowania rolniczego wypadło ponad 2 mln ha). Marnotrawstwo ziemi rolniczej jest coraz bardziej powszechne w drobnych gospodarstwach, które nie mają szans na rozwój i efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych (sprzyja temu nadal niezreformowany system KRUS i brak nowoczesnego systemu opodatkowania rolnictwa). Rośnie też poziom zadłużenia gospodarstw rolnych. Dodatkowo, brak podatku dochodowego w rolnictwie utrwala szarą strefę – skoro nie muszę „pokazywać” kosztów, to nie mam motywacji, żeby brać faktury i zatrudniać ludzi oficjalnie. Tracimy dochody publiczne, a spora część osób zabezpieczenie socjalne i ochronę pracowniczą.

Jednym z czynników petryfikujących mało efektywną strukturę polskiego rolnictwa, w tym utrzymywanie kilkuset tysięcy drobnych gospodarstw, jest wspólna unijna polityka rolna. Polska należy do grupy państw członkowskich, które twardo opowiadają się za jej utrzymaniem. Pożądanym dla Polski kierunkiem rozwoju to nowoczesne rolnictwo na wielofunkcyjnej wsi. Kierunek ten wymaga dostrzeżenia szerszych (innych) relacji między rolnictwem i rozwojem społeczno-gospodarczym. Wymaga on reinterpretacji i modyfikacji relacji między wsią i rolnictwem a resztą gospodarki. Proces ten powinien powodować, że rolnictwo będzie mogło wytwarzać i generować wiele różnego rodzaju dóbr ekonomicznych, które warunkują efektywność i konkurencyjność innych sektorów gospodarki.

Dla zbytu produkcji żywnościowej i eksportu artykułów spożywczych perspektywiczne wydają się zwłaszcza rynki wschodnie. Obecnie eksporterami jest już 40% firm w sektorze rolnym. W 2016 r. zostaną usunięte ograniczenia dla kapitału zagranicznego na zakup ziemi rolnej. Jeśli wcześniej nie zostaną dokonane zmiany strukturalne w sektorze rolnictwa i nie zostaną wprowadzone reformy likwidujące marnotrawstwo ziemi rolniczej, to może się okazać, że zmiany pójdą w kierunku niezgodnym z interesem rodzimej gospodarki. Chodzi o to, aby Polska stała się dostawcą produktów żywnościowych a nie wyłącznie surowca.

## 2. Proinnowacyjna i cyfrowa reorientacja gospodarki

### A. Opis problemu

Rola państwa nie polega na tym, aby bezpośrednio pobudzać innowacyjność publicznymi działaniami interwencyjnymi, lecz na tym, aby sprzyjać tworzeniu różnego rodzaju form partnerstwa, szczególnie w układzie <<przedsiębiorstwa–ośrodku badawczo-rozwojowe>>. Ma to zapewnić skuteczny transfer krajowej myśli badawczo-rozwojowej do działalności gospodarczej. Chodzi więc zasadniczo o wpływanie na komplementarność poszczególnych społecznych (podmiotowych) ogniw procesu innowacyjnego oraz ich otwartość na współdziałanie i zdolność do jego praktycznego podjęcia.

Równolegle ważną kwestią jest to, czy poszczególne podmioty uczestniczące w procesie innowacyjnym (przede wszystkim przedsiębiorstwa i uczelnie, choć oczywiście nie tylko) funkcjonują w taki sposób, który sprzyja ujawnianiu się kreatywności jednostek i ją pobudza. Na wielu uczelniach powstają biura transferu technologii. Tylko po co, skoro w tych szkołach wyższych nie prowadzi się badań stosowanych? Mamy coraz bardziej rozbudowywaną strukturę administracyjno-biurową, ale innowacyjności to nie pobudza.

W preferowanym przez nas ujęciu rola państwa (władzy publicznej) w zakresie innowacyjności ma być wyraźnie pomocnicza, umożliwiająca autonomicznym względem niej podmiotom innowacyjne zachowanie, poprzez: tworzenie sprzyjających warunków prawnych dla prowadzenia badań w jednostkach badawczych i rozliczania wydatków na B+R w firmach oraz deregulację krępujących innowację przepisów na uczelniach. Aktywna i znacząca rola władzy publicznej i środków publicznych jest jednak wskazana w przypadku edukacji i badań naukowych, które nie podlegają bezpośredniej komercjalizacji (badania podstawowe, humanistyka).

Fundamentem społecznej innowacyjności jest edukacja. Formując taki model edukacji, który wyzwala indywidualną kreatywność na wszystkich poziomach systemu kształcenia oraz pobudza współdziałanie kreatywnych jednostek, państwo najpewniej przyczynia się do innowacyjności gospodarki. Do tego konieczne jest zdecydowane postawienie na edukację medialną, edukację kulturową i edukację obywatelską. Zatem jeśli słusznie narzekamy na zbyt niską innowacyjność,

to źródłem naszej słabości jest w szczególności anachroniczny system edukacyjny, w którym dominuje silna orientacja na sformalizowane osiągnięcia edukacyjne uczniów. Seryjne zmiany programowe nie prowadzą do rzeczywistej zmiany edukacyjnej. Ta wymaga innej formuły uczenia. Nieprzezwyciężalną barierą okazuje się także utrwalony sposób funkcjonowania korporacji nauczycielskiej, legitymizowany Kartą Nauczyciela i podtrzymywany przez resort edukacji, działający jak administracyjna czapa i zarazem polityczna reprezentacja interesów korporacyjnych. Aby edukacja była na dobrym poziomie, potrzebni są znakomici nauczyciele, już od przedszkola. Nieodzowna jest zatem dobra polityka rekrutacji do zawodu nauczyciela, podniesienie poziomu kształcenia nauczycieli (studia pedagogiczne) i system wynagradzania, który przyciągnie do tego zawodu najlepszych. Wzorem dla nas może być w tym względzie Finlandia.

Z kolei, aby uczelnie rzeczywiście prowadziły w szerokim zakresie badania stosowane i potrafiły komercjalizować ich wyniki, potrzebna jest zmiana reguł ich finansowania, tak aby znacząco zwiększył się udział finansowania związanego z prowadzeniem badań, w tym badań stosowanych i wdrożeniowych finansowanych ze środków prywatnych. W konsekwencji będzie to prowadziło to wyraźnego podziału uczelni na dydaktyczno-zawodowe oraz uniwersyteckie. Takie grupowanie jest konieczne i musi się wiązać z określeniem dla tych dwóch typów szkół wyższych różnych źródeł i reguł finansowania.

Niezbędne zmiany w systemie finansowania uczelni nie powiodą się jednak, jeśli nie będą im towarzyszyć zasadnicze zmiany formalnoprawnego statusu szkół wyższych. Sądzimy, że właściwą dla nich formą byłaby korporacja prawa publicznego.

Společną bazą innowacyjności mogą być studenci. To wymaga zasadniczej zmiany modelu kształcenia w szkolnictwie wyższym. Studenci mają zdobywać wiedzę, ale także ją tworzyć, poprzez nastawienie kształcenia uniwersyteckiego na przedsiębiorczość, pracę projektową w zespołach, rozwiązywanie problemów z udziałem praktyków oraz na prace badawczo-rozwojowe.

Rozwiązania prawne powinny umożliwiać tworzenie hybrydowych form organizacji nastawionych na komercjalizację wyników badań, spajających aktywność w tym zakresie jednostek samorządu terytorialnego – ośrodków naukowych – biznesu.

Dla pobudzenia innowacyjności polskiej gospodarki konieczne są nowe uregulowania w zakresie praw własności intelektualnej. Chodzi o takie rozwiązania, które będą wytwarzać bodźce do inwestowania w kapitał intelektualny, ale jednocześnie sprzyjać jego dyfuzji i zapobiegać jego monopolizowaniu. Regulacje winny obejmować proces zarządzania prawami majątkowymi do własności intelektualnej od momentu powstania innowacji, poprzez komercjalizację, uwzględniając także eksport praw majątkowych do innowacji. Mowa tu zarówno o bodźcach dla organizacji (np. uczelni), jak i twórców (np. badaczy i naukowców). Pilnie potrzebna jest nowa i całościowa regulacja, która umożliwi wyważenie interesu twórców, producentów i odbiorców różnego rodzaju dóbr symbolicznych, która nie będzie hamulcem dla komercjalizacji nowej wiedzy. Ta ogólna zasada powinna być podstawą stworzenia publicznej domeny dóbr intelektualnych, zapewniającej dostęp wszystkim uczestnikom do korzystania z niej za niską opłatą w celu niekomercyjnym. Ważnym elementem jest również świadomie prowadzona polityka Polski w zakresie patentów i własności intelektualnej na poziomie międzynarodowym. Chodzi o Unię Europejską i Światową Organizację Handlu, gdzie aktywne są państwa rozwinięte i duże korporacje z ich krajów, które promują globalne rozwiązania korzystne dla

siebie, a niekoniecznie zaś dla krajów na niższym poziomie rozwoju, co może utrudnić ich konkurencyjność i innowacyjność.

Na świecie istnieją różne rozwiązania dotyczące zarządzania własnością intelektualną, np. tworzenie centrów transferu technologii, które funkcjonują jak prywatne podmioty w imieniu uczelni i jej wynalazców, szukając spółek, które podejmą się komercjalizacji wynalazków. Te podmioty w ramach umowy licencyjnej otrzymują nieodwoływalne, nieograniczone w czasie, nielimitowane terytorialnie i wyłączne prawa do własności intelektualnej w zamian za np. 5-10% wpływów z licencji. Innym rozwiązaniem jest model oparty o tzw. przywilej profesorski – dający wynalazcy prawo do dysponowania prawami majątkowymi do wynalazku. W obu przypadkach uzgodnienia wewnątrzuczelniane definiują podział wpływów z komercjalizacji wynalazków pomiędzy uczelnię i zespół naukowców – zwykle odpowiednio 40% i 60%.

Obydwa modele mają swoje zalety i wady. Jednak wyniki komercjalizacji patentów są zdecydowanie lepsze w sytuacjach, w których wynalazca jest zaangażowany w dalsze prace nad technologią w podmiocie komercyjnym. Przy zastosowaniu modelu opartego na tzw. przywileju profesorskim należy spodziewać się szybszych efektów komercjalizacji, dzięki eliminacji pośrednika w postaci centrum transferu technologii. Dlatego rekomendujemy ten właśnie model.

Rozwinięte gospodarki krajów będących liderami w rozwoju zaawansowanych technologii wprowadzają rozwiązania podatkowe chroniące gospodarkę przed niekontrolowanym eksportem głównego składnika majątkowego technologicznych start-up'ów – własności intelektualnej. Tego typu regulacje prawne stymulują międzynarodowe korporacje do rozwijania produkcji na terenie kraju, w którym innowacja została stworzona.

Inne uzasadnione działania wzmacniające generowanie kapitału wykorzystującego wiedzę odnoszą się do takich obszarów oddziaływania władzy publicznej, jak dostęp do informacji, publiczne bazy danych, statystyka publiczna, dostępność podstawowej infrastruktury i oprogramowania dla korzystania z Internetu, działalność badawczo-rozwojowa instytucji publicznych oraz ośrodki kreatywności i wzornictwa.

Biorąc pod uwagę powyższe postulaty, zasadne wydaje się stymulowanie takich form współpracy, jak klastry, stowarzyszenia, sieci współpracy, specjalne strefy ekonomiczne czy obszary metropolitalne. Innowacje są właśnie generowane w takich skupiskach – poprzez większą dostępność zasobów, większą mobilność czynnika ludzkiego, różnorodność interakcji, a dzięki temu wyższy poziom wzajemnego zaufania i partnerstwo.

Jednym z niezbędnych warunków wyższej innowacyjności jest dobre wykorzystanie technologii cyfrowych. Postawienie na cyfrową przyszłość oraz wykorzystanie ekonomicznego i społecznego potencjału gospodarki cyfrowej pozwoli sprostać wielu wyzwaniom.

Proinnowacyjna reorientacja gospodarki wiąże się często ze znaczącymi inwestycjami, które potrzebują sprzyjających ram regulacyjnych. Konkretnym tego przykładem są potrzeby inwestycyjne związane z budową nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych. Są one konieczne do budowania innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy i nowych technologiach, a także rozwoju szeroko rozumianego społeczeństwa informacyjnego, będącego czynnikiem niezbędnym do kształtowania gospodarki opartej na wiedzy. Aby wspierać dalsze inwestycje w tym sektorze, nieodzowne jest zdefiniowanie przez podmioty administracji publicznej nowego, jednolitego i spójnego podejścia do konkurencji, który pozwoli podmiotom lokalnym rozwijać



się oraz osiągać skalę potrzebną do dokonania dużych inwestycji i skutecznej konkurencji z graczami globalnymi. Stale rozwijająca się konkurencja pomiędzy podmiotami z historycznie odrębnych sektorów, które obecnie oferują coraz bardziej substytucyjne produkty na rynku mediów i Internetu, stawia je przed koniecznością dokonywania systematycznych i kosztownych inwestycji pozwalających na modernizację i rozwój sieci szerokopasmowych również tam, gdzie opłacalność jest mniejsza.

Dzisiejsze realia rynkowe i technologiczne pokazują, że różne technologie konkurują ze sobą w sposób bezpośredni na poziomie usług detalicznych świadczonych przez operatorów satelitarnych, kablowych, tradycyjnie telekomunikacyjnych, operatorów LTE oraz innych alternatywnych. Dlatego niezbędne jest takie podejście do rynku, które pozwoli na zrównoważone rozwiązania umożliwiające zachowanie konkurencji i jednoczesną ochronę lokalnych, innowacyjnych i inwestujących firm.

Nowe podejście do skali inwestycji promowane jest przez Komisję Europejską, co wynika z projektu rozporządzenia o jednolitym rynku cyfrowym, mającego na celu przezwycięzenie fragmentacji rynku, wspieranie efektywnej konkurencji i dalszych prywatnych inwestycji dzięki ulepszonym, przewidywalnym i stabilnym ramom regulacyjnym. Nowe, zrównoważone regulacje są tym bardziej niezbędne, że podmioty, które aktywnie inwestują w rynek lokalny coraz częściej są zmuszone do konkurencji z podmiotami o skali globalnej (OTT), które oferują substytucyjne usługi, nie inwestują w sieci do ich dostarczania.

Lepsze warunki dla przedsiębiorczości cyfrowej to również polityka fiskalna. Dlatego prace w tym kierunku są już prowadzone na poziomie Komisji Europejskiej, która pod koniec 2013 r. stworzyła grupę roboczą, której celem jest opracowanie optymalnych ram fiskalnych dla cyfrowej gospodarki, tak aby maksymalnie wykorzystać jej potencjał. Kolejnym działaniem podatkowym, którego celem jest wspieranie cyfrowej gospodarki są prowadzone na poziomie europejskim prace, w których Polska odgrywa kluczową rolę – prace nad niższymi stawkami VAT na e-booki.

Istotne jest także, aby finansowe wsparcie unijne wynikające z perspektywy budżetowej 2014–2020 nie zagrażało już poczynionym lub planowanym na najbliższe lata inwestycjom komercyjnym. W kontekście inwestycji w szerokopasmowy Internet, zasady udzielania wsparcia unijnego powinny jasno określać, że środki publiczne będą przyznawane projektom tylko na tych obszarach, gdzie nie istnieją już sieci nowej generacji wybudowane na zasadach czysto komercyjnych przez prywatne podmioty. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z pomocą publiczną wykorzystaną nie do zwiększenia zasięgu sieci nowej generacji, a do dublowania infrastruktury, które byłyby wybudowane na nierównych warunkach.

Obok nowoczesnej infrastruktury cyfrowej, należy rozwijać inicjatywy edukacyjne w zakresie wykorzystywania cyfrowych narzędzi (w szczególności dotyczy to grupy wiekowej 50+). Eliminacja wykluczenia cyfrowego jest trzecim filarem Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (unikalnego w Europie), który w połączeniu z dostępem do Internetu (filar pierwszy Programu), nauką języka angielskiego oraz rozwojem treści i cyfrowych usług (filar drugi) pozwoli na szerokie wykorzystanie potencjału cyfrowego przez społeczeństwo.

Potrzebne są ponadto zrównoważone rozwiązania dotyczące ochrony danych, bazujące na zaufaniu – zarówno w celu zabezpieczania prywatności obywateli, jak i pozwalające na ekonomiczne wykorzystanie potencjału „Big Data”. W tym celu należy wypracować takie podejście

dotyczące ochrony danych, które zagwarantuje korzyści dla wszystkich stron i będzie oparte na transparentności oraz edukacji użytkowników końcowych. Jednolite, paneuropejskie przepisy, nad którymi toczą się prace w Unii Europejskiej od 2012 r. winny chronić prywatność obywateli, kreując jednocześnie wartość dodaną dla biznesu.

Należy również rozwijać inicjatywy – nie tylko publiczne, ale także prywatne – na rzecz edukacji firm z polskiego sektora MŚP w obszarze potencjału rozwiązań cyfrowych dla biznesu. Bardzo małe firmy często nie mają odpowiedniej wiedzy i wypracowanych sposobów działania, aby rozwijać się w oparciu o innowacyjne narzędzia cyfrowe. Takie firmy powinny być informowane i edukowane w zakresie rozwiązań cyfrowych, zwiększających konkurencyjność i możliwości otwarcia na nowe rynki i eksportu, co da im szansę na rozwój.

Z jednej strony, innowacyjny kapitał Polski jest poddawany erozji poprzez wysoką emigrację wykwalifikowanej kadry, a z drugiej – brak polityki imigracyjnej pozycjonującej Polskę jako środkowoeuropejski hub dla innowacyjnych przedsiębiorców i naukowców. Globalna konkurencja o talenty objawia się tworzeniem zachęt ekonomicznych oraz ułatwień instytucjonalnych wspierających procesy imigracyjne wysoko wykwalifikowanych kadr menedżerskich i naukowych. Ułatwienia powinny obejmować regulacje wizowe, pomoc prawną, networking oraz instrumenty finansowe umożliwiające tworzenie imigrantom technologicznych start-up'ów w Polsce. Import fachowców powinien być ukierunkowany na strategiczne dla innowacyjnej gospodarki sektory, czyli ICT, biotechnologię, nanotechnologię, a w szczególności wybrane i obiecujące technologie, takie jak grafen, nanocząsteczki i nanomateriały.

## B. Rekomendacje

- 2.1. Mocniejsze powiązanie finansowania budżetowego uczelni z ekonomicznymi wynikami ich współpracy z przedsiębiorcami, w tym w szczególności wartością przychodów uzyskanych ze sprzedaży wartości intelektualnych.
- 2.2. Utworzenie państwowego funduszu stypendialnego dla polskich studentów, umożliwiającego studia na najlepszych uczelniach na świecie.
- 2.3. Otworzenie konkursów na stanowiska naukowe dla naukowców z zagranicy, finansowanie (np. z funduszy UE) „ściągnięcia” do Polski na stypendia naukowe najlepszych naukowców.
- 2.4. Stworzenie Krajowego Depozytu Wiedzy, w którym byłyby umieszczone rezultaty wszystkich projektów badawczych finansowanych z pieniędzy publicznych, a realizowanych przez publiczny sektor wiedzy, tak aby wyniki tych projektów miały szansę być wykorzystane, w tym skomercjalizowane.
- 2.5. Wykorzystanie środków ze sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> do sfinansowania rządowego programu rozwoju nowoczesnych technologii. Mógłby to być np. Narodowy Program Miejskiego Autobusu Elektrycznego, integrujący firmy z tej branży z naszym zapleczem naukowym w celu osiągnięcia światowego prymatu na tym rynku (program w stylu brazylijskiego programu samochodu osobowego z napędem alkoholowym).

- 2.6. Sprzężenie polskich działań na rzecz wzrostu innowacyjności z działaniami europejskimi ukierunkowanymi na stworzenie Jednolitego Rynku Cyfrowego, w powiązaniu wypracowaniem rozwiązań na rzecz ochrony prywatności w sieci.
- 2.7. Stworzenie odpowiednich warunków dla wzrostu inwestycji w dostęp do szerokopasmowego szybkiego Internetu w formule 4G i z otwarciem na 5G.
- 2.8. Konsekwentne realizowanie programu CYFROWA SZKOŁA, we wszystkich wymiarach związanych z dostępem szkół do odpowiedniego sprzętu, do sieci o wysokiej przepustowości oraz do e-zasobów edukacyjnych.

#### Rozwiązania szczegółowe:

- przygotowanie nauczycieli do prowadzenia lekcji w formatach CYFROWEJ SZKOŁY, tzn. „wplątania” w naukę tych form uczenia, analizowania i sprawdzania wiedzy uczniów, które umożliwiają nowe technologie;
  - szerokie wprowadzanie nauki programowania.
- 2.9. Uregulowanie kwestii ochrony danych w sposób, który zapewni korzyści dla wszystkich stron i będzie oparty na transparentności i edukacji użytkowników. Kluczem jest wypracowanie równowagi między obywatelską potrzebą ochrony prywatności (czemu służy bezpośredni charakter wyrażania zgody na przetwarzanie danych) a możliwościami biznesu – stworzenia odpowiednich gwarancji dla ochrony prywatności przy jednoczesnym uniknięciu nadmiaru obciążeń, co mogłoby uczynić nieopłacalnymi wszystkie działania związane z przetwarzaniem informacji.
  - 2.10. Wprowadzenie nowych rozwiązań podatkowych dla e-gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem VAT na e-książki, e-usługi, tak aby europejski i polski sektor tej gospodarki rozwijał się konkurencyjnie w warunkach globalnych.
  - 2.11. Udostępnienie zasobów publicznych w różnych dziedzinach, także z możliwością bezpłatnego ich wykorzystywania w celach komercyjnych, co będzie sprzyjać rozwojowi małego biznesu.
  - 2.12. Wprowadzenie regulacji obejmujących proces zarządzania prawami majątkowymi do własności intelektualnych – od momentu powstania innowacji, poprzez komercjalizację, uwzględniając także eksport praw majątkowych do innowacji, przyjmując model oparty na tzw. przywileju profesorskim, a także wprowadzenie rozwiązań podatkowych chroniących gospodarkę przed niekontrolowanym eksportem głównego składnika majątkowego technologicznych start-up'ów – własności intelektualnej.
  - 2.13. Poprawa warunków ochrony praw własności intelektualnej, tak aby różnego rodzaju dobra, produkty, pomysły, charakterystyki rozwiązań i dane były dostępne w powszechnym, masowym, legalnym obiegu. Nowe modele biznesowe – szanujące prawa autorskie, ale zarazem dopasowane do skali obiegu – są potrzebne,

ale nie mogą zbyt rygorystycznymi przepisami hamować kreatywności, swobody przepływu informacji i przetwarzania danych. Istotą „wikinonii” jest otwartość i wymiana informacji, a cechą charakterystyczną młodej generacji jest priorytet dostępu nad chęcią posiadania czegoś na własność.

- 2.14. Zmiana ustawy o zamówieniach publicznych, tak aby umożliwić przetargi na nowe technologie w formułach przedkomercyjnych.
- 2.15. Umożliwienie wnoszenia własności intelektualnej do spółki przez uczelnie/ośrodki badawczo-rozwojowe. Własność intelektualna powinna być wnoszona nie jako aport o wycenie stałej w zamian za udziały, ale jako prawa majątkowe o wartości zmiennej. Podatek za aktywa intelektualne wnoszone do spółki nie powinien być płacony w momencie ich wnoszenia, lecz w momencie zbycia udziałów (częściowego lub całkowitego).
- 2.16. Stworzenie nowej regulacji dopasowanej do opodatkowania sprzedaży dóbr intelektualnych (doprecyzowanie miejsca świadczenia usługi, odbiorcy i momentu sprzedaży).
- 2.17. Opracowanie i wdrożenie, przy wykorzystaniu doświadczenia projektu pilotażowego „Start-up Hub Poland” oraz doświadczeń zagranicznych, programu przyciągania do Polski wynalazców i innowatorów z zagranicy, zwłaszcza prowadzących badania i działalność w dziedzinach zaawansowanych technologicznie oraz stworzenie warunków do zakładania przez nich w Polsce przedsiębiorstw. Powinno się również tworzyć zachęty do przenoszenia się do Polski zagranicznych, innowacyjnych i nastawionych na B+R MŚP, zwłaszcza wymyślających i komercjalizujących zaawansowane technologie.
- 2.18. Opracowanie i wdrożenie programów wsparcia biznesowego i finansowego dla zespołów wynalazców – z Polski i z zagranicy – realizujących badania mające na celu wdrożenie nowych rozwiązań w wybranych obszarach. Przy wykorzystaniu tego instrumentu należy utworzyć silne ośrodki badań i wdrożeń najnowszych technologii, np. ośrodek badań nad wykorzystaniem grafenu, ośrodek badań nad wykorzystaniem biotechnologii i nanotechnologii w wybranych dziedzinach, m.in. w medycynie czy w produkcji żywności („Graphen Hub Poland”, „Nanomedicine Hub Poland”, „Biotechfood Hub Poland”).
- 2.19. Zdefiniowanie nowego podejścia (przez UOKiK) do konkurencji, które pozwoli podmiotom lokalnym rozwijać się oraz osiągać skalę potrzebną do realizacji dużych inwestycji i skutecznej konkurencji z graczami globalnymi. Dla polskiej gospodarki kluczowe jest to, aby Urząd wprowadził zrównoważoną politykę pozwalającą jednocześnie na odpowiednią skalę inwestycji i ochronę konkurencji.

## 3. Strukturalna przebudowa rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich

### A. Opis problemu

Rynek pracy w Polsce uległ segmentacji. Stał się on bardzo elastyczny za sprawą umów na czas określony, umów opartych o prawo cywilne oraz systemu dostosowania wynagrodzeń do sytuacji ekonomicznej firmy. Zadziałała też nasza szarostrefowa zaradność. Koniunkturalnie służy to dobrze gospodarce – ma ona dzięki temu spore możliwości dostosowawcze, których nie mają gospodarki krajów lepiej rozwiniętych. Jednak strukturalnie sprawa nie wygląda już tak korzystnie. Utrzymywanie się wysokiego bezrobocia strukturalnego doprowadziło do znaczącej emigracji zarobkowej. Emigrowały osoby najbardziej przedsiębiorcze, w tym także szczególnie utalentowane i o wysokich kwalifikacjach zawodowych. To nie tylko drenaż rąk do pracy, ale także drenaż mózgów. W sumie powoduje to znaczący odpływ kapitału ludzkiego oraz redukcję naszego potencjału rozwojowego. Gdyby emigracja miała charakter czasowy (bo działałyby mechanizmy zachęcające do powrotu), mogłoby to dawać korzyści – wracaliby do Polski ludzie z nowymi doświadczeniami, kwalifikacjami, znajomością języka itp.

Segmentacja i uelastycznienie rynku pracy powoduje, że w przypadku znaczącej części zatrudnionych praca jest nie tylko mało opłacana, ale też niezbyt opłaca się w nią inwestować. Poziom kapitału ludzkiego dostosowuje się do poziomu wynagradzania, a w ślad za tym idą możliwe wymagania i uzasadnione nakłady. Krystalizuje się mechanizm, który pomagając koniunkturalnie – szkodzi strukturalnie. Poprawiamy naszą pozycję koniunkturalną kosztem potencjału. Oznacza to, że obniżamy produkt potencjalny i długookresowe tempo wzrostu. Z jednej strony, taka tendencja prowadzi do hamowania możliwości wzrostu wewnętrznego popytu konsumpcyjnego, z drugiej – będzie blokować nasze szanse ekspansji eksportowej, która w dłuższej perspektywie nie będzie możliwa wyłącznie w segmencie taniej masowej produkcji o niskiej wartości dodanej. W tej kategorii będziemy wypychani przez słabsze od nas gospodarki wschodzące – o dużych zasobach jeszcze tańszej siły roboczej. Jednocześnie nadal ograniczona w polskiej gospodarce mobilność zasobów pracy nie sprzyja optymalnej ich alokacji oraz hamuje procesy szkolenia i podnoszenia kwalifikacji. Niski poziom „obrotów” w zasadniczej części rynku pracy skutkuje także sztywnością wynagrodzeń, które mają tendencję do wolnego wzrostu (okresowo nawet poniżej tempa wzrostu produktywności czy inflacji). Z kolei w okresie wzrostu popytu na pracę (2006–2008) płace rosły skokowo.

W polityce rynku pracy coraz wyraźniej zarysowuje się zatem potrzeba odejścia od działań koniunkturalnych, polegających na maksymalnym uelastycznianiu zatrudnienia, w kierunku działań strukturalnych, wspierających podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego, zdolności kreatywnych i przedsiębiorczych oraz produktywnego samozatrudnienia. W tym kontekście warto rozważyć ustanowienie nowego kompleksowego kodeksowego ustawodawstwa pracy, a nie tylko dokonywanie cząstkowych i czasowych jego korekt.

Proces strukturalnej przebudowy rynku pracy musi wspomóc edukacja i szkolnictwo wyższe. Sedno tkwi w kształceniu młodych ludzi pod kątem umiejętności i możliwości dokonywania wyboru: szukam pracodawcy czy sam zostaję swoim pracodawcą i tworzę sobie miejsce pracy.

Ta druga opcja musi zyskiwać znaczenie, a jej rozpowszechnienie zależy także od odpowiednich rozwiązań i bodźców finansowych, w tym dotyczących konstrukcji i wysokości składki ubezpieczenia społecznego w pierwszym okresie samozatrudnienia.

Aby zwiększyć stopę zatrudnienia ogółem, czyli zwiększyć efektywne wykorzystanie zasobów siły roboczej, trzeba przede wszystkim zwiększyć zatrudnienie kobiet oraz osób z niskim (niższym niż średnie) poziomem wykształcenia. W tych grupach odsetek osób pracujących jest najniższy. Częściowo może to oczywiście wynikać z zatrudnienia w szarej strefie. Jeżeli to prawda, oznaczałoby to, że w gospodarce istnieje popyt na pracę tych osób, ale zbyt wysokie są koszty ich formalnego zatrudnienia i/lub zbyt niskie są zachęty do podejmowania przez nie pracy.

W omawianym obszarze do szczegółowych zagadnień wymagających nowych rozwiązań lub modyfikacji dotychczasowych należą m.in. kwestie ograniczenia kosztów pracy z tytułu zwolnień i przywilejów chorobowych oraz klina podatkowego, zwłaszcza w przypadku osób o niskich kwalifikacjach i niskim wynagrodzeniu.

Biorąc pod uwagę przewidywane starzenie się społeczeństwa, nagląca staje się kwestia rozbudowy usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi. W Polsce opiekę nad osobami starszymi sprawują najczęściej członkowie ich rodzin (przede wszystkim kobiety), co przekłada się na spadek ich aktywności zawodowej. Oprócz rozbudowy obecnej bazy ośrodków dziennej i całonocnej opieki, konieczne jest zwiększenie liczby lekarzy specjalizacji geriatrycznej. Warto byłoby rozważyć możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego od państwa dla osób decydujących się na rezygnację z pracy i opiekę nad osobą starszą, jak też stworzenia odrębnego systemu ubezpieczeń obejmującego ryzyko opieki długoterminowej.

Równocześnie, zwiększeniu efektywności rynku pracy będzie sprzyjała polityka stwarzająca bodźce do powrotu Polaków, którzy wyemigrowali po 2004 r. oraz polityka kontrolowanej i selektywnie adresowanej imigracji. Polska powinna przyjąć w perspektywie do 2060 r. kilka milionów imigrantów, głównie z bliskich nam kulturowo wschodnich krajów.

Zacząć trzeba od zaraz, starając się przyciągać do naszych uczelni jak najwięcej studentów zagranicznych, przyznając automatycznie karty pobytu absolwentom i tworząc przejrzystą perspektywę uzyskania polskiego obywatelstwa.

## B. Rekomendacje

- 3.1. Uchwalenie nowego Kodeksu pracy oraz Kodeksu zbiorowego prawa pracy, przy wykorzystaniu m.in. projektów przygotowanych wcześniej (2005 r.) przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy.
- 3.2. Wprowadzenie nowego typu umowy o pracę, czyli umowy projektowej – zawieranej na czas trwania projektu, z nielimitowaną przez prawo długością jej trwania, z prawną możliwością jej wcześniejszego rozwiązania z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia. Taka umowa byłaby alternatywą dla umowy

na czas wykonania określonej pracy, która w praktyce nie jest stosowana z uwagi na brak prawnej możliwości wcześniejszego wypowiedzenia.

- 3.3. Wprowadzenie indywidualnego rozkładu czasu pracy pracownika przewidującego różne godziny rozpoczynania i kończenia pracy, przy pozostawieniu obowiązku zachowania przez pracownika prawa do 11-godzinnego dobowego odpoczynku.
- 3.4. Złagodzenie wymogów w zakresie bhp na stanowisku wykonywania pracy przez telepracownika.
- 3.5. Wprowadzenie możliwości zamiany – na wniosek pracownika – urlopu wychowawczego (bądź skorzystania z prawa do obniżenia wymiaru etatu) na zatrudnienie w formie telepracy w okresie, w którym pracownik mógłby korzystać z urlopu wychowawczego.
- 3.6. Odejście od formuły dialogu trójstronnego i zastąpienie go dialogiem autonomicznym między pracodawcami i reprezentacją pracowniczą w zakresie stosunków pracy, szczególnie prowadzonym na poziomie przedsiębiorstwa i odnoszącym się do układu zbiorowego pracy.
- 3.7. Konsekwentne dokończenie reformy publicznych służb zatrudnienia i zwiększenie znaczenia pośrednictwa pracy jako podstawowej, najefektywniejszej metody ograniczania bezrobocia.
- 3.8. Poprawa parametrów startu zawodowego absolwentów, m.in. poprzez wprowadzenie bonu na start zawodowy oraz bonu migracyjnego, a także umowy projektowej.
- 3.9. Zmniejszenie klina podatkowego przy najniższych zarobkach, poprzez zwiększenie kwoty kosztu uzyskania przychodu.
- 3.10. Stworzenie kompleksowego dualnego systemu kształcenia zawodowego i technicznego, w porozumieniu z organizacjami pracodawców i przedsiębiorcami.
- 3.11. Ujednolicenie systemu emerytalnego dla wszystkich grup zawodowych.
- 3.12. Podniesienie skuteczności polityki prorodzinnej poprzez ograniczenie ulg podatkowych tylko do rodzin 2+3 i więcej oraz 1+3 i więcej, a także wprowadzenie ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny (2+3 i więcej oraz 1+3 i więcej) dającej szereg przywilejów finansowanych (zniżki na transport publiczny, PKP itp.) i innych (specjalne parkingi, priorytet w załatwianiu spraw itd.).
- 3.13. Poprawa dostępności usług i ośrodków opiekuńczych dla osób starszych.
- 3.14. Prowadzenie aktywnej polityki imigracyjnej.

## Rozwiązania szczegółowe dotyczące polityki imigracyjnej<sup>1</sup>:

- tworzenie ścieżek dla imigracji wybranych kategorii cudzoziemców<sup>2</sup>, którzy będą mogli podejmować zatrudnienie bez konieczności udowadniania, że na ich miejsce nie ma obywatela polskiego lub obywatela innego państwa posiadającego prawo do zatrudnienia w Polsce; w tym przypadku można wymienić m.in. stworzenie specjalnej ścieżki dla pracowników wysoko wykwalifikowanych z państw trzecich opartej nie tylko na prawie do zatrudnienia, ale i na możliwości poszukiwania w Polsce zatrudnienia bez obowiązku wcześniejszego otrzymania oferty pracy od pracodawcy; takie podejście nie jest sprzeczne z utrzymaniem zasady komplementarności jako podstawy dostępu obywateli państw trzecich do polskiego rynku pracy;
- zapewnienie możliwości szybkiego i elastycznego uzupełniania niedoborów w zakresie pracowników sezonowych; ten instrument powinien bazować na obecnie funkcjonujących rozwiązaniach, ale jednocześnie w większym stopniu zapobiegać nadużyciom, które negatywnie wpływają na sytuację cudzoziemców na rynku pracy;
- stworzenie instrumentu, który pozwalałby na uzyskiwanie dostępu do polskiego rynku pracy tym cudzoziemcom, którzy mogliby się wykazać okresami legalnego zatrudnienia w Polsce („pozytywną historią migracyjną”<sup>3</sup>); taki instrument stanowiłby element ścieżki przekształcania zatrudnienia sezonowego w imigrację na stałe;
- uproszczenie regulacji dotyczących podejmowania przez cudzoziemców w Polsce aktywności ekonomicznej na zasadzie samozatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej; ten typ aktywności powinien być traktowany nie gorzej niż podejmowanie pracy najemnej i jako uzasadniony powód do przedłużenia legalnego pobytu cudzoziemców na terytorium Polski;
- podpisanie umów bilateralnych z państwami pochodzenia imigrantów, w których zawarto by zasady rekrutacji pracowników cudzoziemskich, tak aby ich napływ był realnie dostosowany do potrzeb rynku pracy;
- wzmocnienie systemu ochrony praw pracowniczych zatrudnionych w Polsce cudzoziemców poprzez badanie legalności zatrudnienia oraz warunków podejmowania przez nich pracy; oznacza to także rezygnację z systemu karania migrantów, w przypadku kiedy nie przyczynili się oni do łamania prawa związanego z zatrudnieniem;
- stworzenie regulacji dotyczących agencji zatrudnienia prowadzących pośrednictwo do pracy za granicą; powinna ona przyczyniać się do wzrostu wiedzy na temat warunków podejmowania pracy, a także zapewniać ochronę pracownikom cudzoziemskim przyjeżdżającym do Polski oraz Polakom udającym się do innych krajów.

1 *Polityka migracyjna Polski. Zasady i rekomendacje*, Kancelaria Prezydenta RP, marzec 2014.

2 Zachowano oryginalny zapis.

3 Oznacza to możliwość wykazania się przez cudzoziemca ustalonym okresem legalnego zatrudnienia, który nie musiałby być ciągły, w którym były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne i podatki oraz brak wchodzenia w konflikt z prawem państwa przyjmującego. W takiej sytuacji cudzoziemcowi przyznawane są dodatkowe uprawnienia, jak np. bezwarunkowe prawo do poszukiwania i podejmowania zatrudnienia przyznawane na kilka lat lub nawet bezterminowo.



## 4. Znaczący wzrost poziomu oszczędności krajowych

### A. Opis problemu

Znacząco wyższa stopa oszczędności krajowych jest w polskiej gospodarce potrzebna po to, aby finansować inwestycje prywatne, zwłaszcza ukierunkowane na wzrost eksportu w sektorach o wysokiej wartości dodanej. Inwestycje publiczne mogą tu pomóc, ale tylko częściowo. Warto podkreślić, że jak dotąd u nas oszczędności prywatne finansują w zbyt dużym stopniu deficyt państwa zamiast inwestycje.

Obserwując przemiany gospodarcze w Polsce, można zauważyć, że polityka gospodarcza nie była nastawiona na generowanie oszczędności krajowych. Udział spożycia indywidualnego w PKB jest najwyższy w regionie (kosztem oszczędności gospodarstw domowych). Dodatkowo, import kapitału netto może być obecnie pomniejszany poprzez wzrost inwestycji zagranicznych polskich firm.

Masowa „produkcja” kredytu hipotecznego nie może być jedynym źródłem długoterminowego kapitału inwestycyjnego. OFE mogą nim być w dużej i bezpiecznej skali, np. kupując listy zastawne, co mogłoby pobudzić rynek mieszkaniowy. To jednak wymaga zakończenia okresu niepewności dotyczącego przyszłości kapitałowego filara systemu emerytalnego. Konieczne jest także obniżenie kosztów funkcjonowania (opłaty za zarządzanie) Powszechnych Towarzystw Emerytalnych. Przyrost oszczędności może także zapewnić stworzenie znacznie silniejszych zachęt podatkowych do oszczędzania w III dobrowolnym filarze tego systemu, w tym szczególnie w formie pracowniczych programów emerytalnych.

Decyzja w sprawie OFE wprawdzie obniżyła bieżący poziom długu publicznego odniesionego do PKB o około 9 punktów procentowych, ale ma cały szereg skutków makroekonomicznych:

- dług publiczny nie zniknął, ale zmienił się jego charakter – zwiększyło się zobowiązanie państwa wobec przyszłych emerytów; dług ukryty nie jest wprost oprocentowany, ale indeksacja zapisów w FUS nie jest niczym innym jak odsetki od wyemitowanego długu publicznego;
- zasadnicze ograniczenie transferu do OFE wraz z wprowadzeniem dobrowolności uczestnictwa oznacza znaczne ograniczenie strumienia środków (wymuszonych oszczędności), które mogłyby trafiać na rynek kapitałowy, finansując rozwój gospodarki.

Taki stan rzeczy powoduje, że należy wdrożyć instrumenty, które:

- ograniczają strukturalny deficyt budżetowy;
- będą sprzyjały mobilizacji oszczędności prywatnych, szczególnie tych o długookresowym charakterze.

Zrównoważenie systemu finansów publicznych zasadniczo zależy od zbilansowania części repartycyjnej systemu emerytalnego, czyli kluczowe są następujące działania:

- upowszechnienie systemu zdefiniowanej składki poprzez ograniczenie przywilejów grup społecznych, takich jak górnicy, służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy czy rolnicy;
- zwiększenie stopy zatrudnienia;
- wyeliminowanie patologii polegających na nadużywaniu zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych (wykorzystywanie umów cywilnoprawnych przy zatrudnianiu o charakterze kodeksowym);
- prowadzenie szczegółowych, wiarygodnych ocen długookresowej stabilności finansów publicznych, co polega chociażby na powołaniu krajowego aktuariusza i rady polityki fiskalnej.

Wzrost skłonności do oszczędzania jest w Polsce pożądany, ponieważ stanowi źródło finansowania inwestycji. Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości pozyskiwania kapitału za granicą, a przede wszystkim ryzyko jego niekontrolowanego i gwałtownego napływu i odpływu, budowanie stabilnej bazy wewnętrznego finansowania jest niezbędne. Do rozwiązania są dwa problemy:

1. Zwiększenie skłonności do oszczędzania.
2. Wydłużenie okresu, na jaki inwestowane są środki.

Pierwszy problem dotyczy skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych. Kluczową kwestią jest skłonienie do oszczędzania gospodarstw domowych, które obecnie w niewielkim stopniu oszczędzają. Możliwe jest to tylko poprzez wdrożenie systemu systematycznego oszczędzania. W tym zakresie konieczne są zarówno mechanizmy przymusowe, jak i dobrowolne. Pierwsze powinny być wprowadzane drogą przymusowych ubezpieczeń (ten segment jest słabo rozwinięty), a drugie jako produkty systematycznego oszczędzania, np. na edukację dodatkową, ochronę zdrowia, wkład własny mieszkaniowy. System ten zadziała w przypadku dostarczenia ekstra bonusu finansowego, np. podatkowego lub kredytowego (zgromadzone środki upoważniają do uzyskania kredytu preferencyjnego ubezpieczonego albo współfinansowanego ze środków publicznych).

Problem skłonności do oszczędzania firm występuje tylko w przypadku nieefektywnego systemu finansowego, kiedy nie można oszacować ryzyka i nim zarządzać, co powoduje awersję do ryzyka i wykluczenie z usług finansowych całej grupy przedsiębiorstw (głównie małych). Tego problemu nie rozwiążą zatem niskie podatki, ale efektywnie funkcjonujący sektor pośrednictwa finansowego. Mit niskich podatków, który jest tłumaczony jako konieczność zapewnienia wysokiej stopy zwrotu (po opodatkowaniu) z kapitału nie ma sensu, ponieważ nie jest ważna bezwzględna stopa zwrotu, ale względna odniesiona do oczekiwanej stopy procentowej. Zatem nie polityka podatkowa, ale polityka pieniężna – stabilnych niskich stóp (zatem i inflacji), wiarygodnych w oczach biznesu – jest tutaj istotna (oczywiście przy założeniu efektywności sektora finansowego).

Wydłużenie okresu oszczędzania jest konieczne dla zapewnienia stabilnych źródeł finansowania zarówno kredytów mieszkaniowych, jak i długoterminowych inwestycji. Brak takich środków powoduje ograniczenie długoterminowego kredytowania, które jest wyznaczone udziałem rolowanych krótkoterminowych depozytów lub kapitałem banku. Przyszłe unijne regulacje bankowe wprowadzą przymus posiadania długoterminowego finansowania, a jego brak będzie

wymuszał posiadanie znacznego kapitału, spadnie zatem stopa zwrotu kapitału i tym samym konkurencyjność polskiego sektora bankowego (na dziś konkurencyjność nie jest problemem, ponieważ stopa zwrotu w naszym sektorze jest wyższa niż za granicą).

Długoterminowe finansowanie wymaga ograniczenia marży za ryzyko płynności i ryzyko kredytowe. Rozwiązanie tych problemów pozwoli na względnie niski koszt długoterminowego finansowania, niewiele większy od skarbowych papierów wartościowych.

Problem pierwszy – niska marża za płynność – może zostać rozwiązany tylko przez animację wtórnego obrotu certyfikatami długoterminowych depozytów. Trzeba określić zatem standardy takich certyfikatów i podmiotu odpowiedzialnego (*market maker*); początkowo może być nim nawet instytucja publiczna. Dodatkowym kanałem jest rozbudowa istniejącego rynku wtórnego na obligacje korporacyjne i municypalne oraz listy zastawne.

Problem drugi wymaga wprowadzenia instytucjonalnych zabezpieczeń ryzyka kredytowego. Dobrym przykładem jest list zastawny, który charakteryzuje się wysokim poziomem bezpieczeństwa. Jeśli taki mechanizm nie jest możliwy do zastosowania, należy rozważyć wprowadzenie ubezpieczenia części ryzyka kredytowego przez instytucję publiczną.

Generalnie, w naszym systemie finansowym trzeba dążyć do zwiększenia finansowania (kredytowania) wytwórczości bardziej niż konsumpcji, co szczególnie odnosi się do banków.

Polski rynek finansowy charakteryzuje się relatywnie dużym potencjałem rozwoju w regionie oraz liczącym się udziałem złotego w globalnych obrotach walutowych. Wykorzystanie tych atrybutów wymaga stymulowania transformacji systemu finansowego w kierunku zapewnienia komplementarnych względem siebie form finansowania. Dotyczy to szczególnie zwiększenia roli pozyskania kapitału w postaci akcji oraz obligacji przedsiębiorstw. W przypadku dominującego w polskim systemie finansowym sektora bankowego istotne wydaje się utrzymanie silnego krajowego nadzoru nad tymi instytucjami oraz dywersyfikacja struktury podmiotowej, z rosnącym znaczeniem pośredników krajowych, w tym bankowości spółdzielczej<sup>4</sup>.

## B. Rekomendacje

- 4.1. Uruchomienie silniejszych zachęt do lokowania środków w III dobrowolnym kapitałowym filarze systemu emerytalnego.
- 4.2. Uproszczenie regulacji i obniżenie kosztów funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych (PPE).
- 4.3. Przygotowanie oferty instrumentów finansowych (skarbowych) dedykowanych oszczędzaniu na emeryturę.
- 4.4. Obniżenie kosztów działalności i ograniczenie barier wejścia dla towarzystw funduszy inwestycyjnych (TFI); wprowadzenie „zaufanych i tanich TFI”, z jednolitą dokumentacją i niskimi kosztami, tzw. „inwestycyjnych OC”.

<sup>4</sup> Grzegorz Tehorek, Jarosław Czaja, *Doświadczenia integracji rynków finansowych w strefie euro. Implikacje dla Polski*, w: *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, red. Jolanta Adamiec, Biuro Analiz Sejmowych, 2013.

- 4.5. Uruchomienie systemów systematycznego oszczędzania, np. na edukację dodatkową, ochronę zdrowia, wkład własny mieszkaniowy, wspomagane bonusem finansowym.
- 4.6. Doprowadzenie do wtórnego obrotu certyfikatami długoterminowych depozytów.
- 4.7. Rozbudowanie rynku wtórnego obrotu na obligacje korporacyjne i municypalne oraz listy zastawne.
- 4.8. Wprowadzenie instytucjonalnego zabezpieczenia ryzyka kredytowego, odpowiedniego dla naszego systemu finansowego.
- 4.9. Ustanowienie urzędu aktuarusza krajowego.

## 5. Umiejdzynarodowienie przedsiębiorstw krajowych i promocja eksportu

### A. Opis problemu

Nasz, wzorowany na niemieckim, model funkcjonowania gospodarki – oparty na kontroli wynagrodzeń i ostrożnej polityce pieniężnej – wymaga, dla utrzymania popytu na zadowalającym poziomie, stałego silnego pobudzenia ze strony eksportu. System promocji eksportu powinien wspomagać firmy w lokowaniu się na dynamicznych rynkach geograficznych i towarowych z ofertą o dużej zawartości krajowej wartości dodanej.

Globalizacja handlu w większości rynkowych segmentów jest w gruncie rzeczy jego regionalizacją. Wynika z tego, że, kierując się na rynki pozaunijne, krajowe przedsiębiorstwa powinny orientować się przede wszystkim na bliższe nam rynki geograficzne. Jeżeli myślimy o innych rynkach (np. dalekowschodnich), to najlepiej podejmować działanie w bliskiej współpracy z przedsiębiorstwami dobrze osadzonymi na tamtejszych rynkach. Inaczej może być tylko w przypadku wielkich firm globalnych, które oferują wysokiej jakości dobra inwestycyjne, a tego rodzaju przedsiębiorstw krajowych w zasadzie nie mamy.

Niezbędne jest zapewnienie strategicznego bezpieczeństwa polskim inwestorom m.in. za sprawą zdecydowanej ekonomizacji polskiej polityki zagranicznej i służb dyplomatycznych. Polska dyplomacja musi służyć polskim podmiotom gospodarczym: udostępniać im analizy ekonomiczne dotyczące państw potencjalnych inwestycji lub transakcji, udzielać porad prawnych i gospodarczych, ułatwiać wchodzenie na rynki zewnętrzne, zabiegać o interesy polskich firm w dialogu politycznym. Reorientacja kierunków polityki zagranicznej powinna uwzględniać aspekt korzyści ekonomicznych i biznesowych. Również polska polityka eksportowa powinna być wielopoziomowa i tym samym proaktywnie promować swoje interesy w polityce handlowej Unii Europejskiej, która ma wyłączność na ważne aspekty polityki handlowej.

Na obecny system promocji eksportu składają się finansowe instrumenty wsparcia eksportu w gestii Ministerstwa Finansów i BGK, ubezpieczenia Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) oraz promocyjne instrumenty wsparcia w gestii Ministerstwa Gospodarki i PARP. Stopniowo rozwija się krajowa sieć informacji o rynkach zagranicznych w postaci regionalnych Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów. Wymienione podmioty muszą ściśle kooperować z przedstawicielstwami handlowymi i dyplomatycznymi za granicą oraz z Dyrekcją Generalną ds. Handlu Unii Europejskiej, aby instrumentarium takie było skuteczne. Niezbędne jest ustanowienie ośrodka koordynującego tę współpracę.

Tylko mała część polskiego eksportu korzysta z ochrony ubezpieczeniowej oferowanej przez KUKE. Głównym powodem jest ograniczony popyt eksporterów na usługi ubezpieczeniowe (duża część wywozu jest dokonywana w handlu wewnątrz korporacyjnym, a spory odsetek małych i średnich eksporterów w ogóle nie realizuje transakcji w formie płatności odroczonej). Znaczenie ma również szereg barier utrudniających rozwój akcji ubezpieczeniowej. W tej sytuacji pożądane jest dalsze wzmocnienie możliwości działania KUKE, w tym m.in. poprzez nowelizację ustawy z 1994 r. i dostosowanie jej do nowych realiów, uporządkowanie zakresu dostępnych ubezpieczeń i definicji „polskości” produktu oraz wzmocnienie gwarancyjnej funkcji Skarbu Państwa (SP).

Mówiąc o promocji eksportu, nie można nie odnieść się do kwestii branding. Dbalosc o markę kraju z oczywistych względów powinna leżeć głównie po stronie instytucji publicznych. Jednak wysiłki te powinny być realizowane we współpracy i w uzgodnieniu z sektorem prywatnym, ponieważ produkty mogą nie tylko korzystać z reputacji kraju, ale również wpływają na postrzeganie jego marki.

Ważna jest koordynacja i zachowanie wysokiej spójności różnych działań promocyjnych, co nawet przy skromnych środkach przyniesie zauważalne efekty. Niezbędne jest uzgodnienie i wprowadzenie spójnej narracji do różnych działań komunikacyjnych realizowanych przez instytucje publiczne i prywatne, a adresowanych do międzynarodowej publiczności<sup>5</sup>.

## B. Rekomendacje

- 5.1. Powołanie jednej, kompetentnej merytorycznie instytucji odpowiedzialnej za promocję eksportu i wsparcie krajowych przedsiębiorców inwestujących za granicą.

### Szczegółowe rozwiązania:

Instytucja odpowiedzialna za promocję eksportu i wsparcie krajowych przedsiębiorców inwestujących za granicą (na wzór CzechInvest)<sup>6</sup> powinna:

- podlegać ministrowi właściwemu ds. gospodarki;
- koordynować wszystkie działania związane z promocją oraz współpracować z właściwymi instytucjami w tym zakresie;

5 Marcin Piątkowski, *Poland's New Golden Age: Shifting from Europe's Periphery to Its Center*, World Bank Policy Research Working Paper, Bank Światowy, październik 2013.

6 Wiele z postulowanych powyżej problemów miała rozwiązać Polska Agencja Promocji Gospodarczej, której projekt pojawił się już w 2003 r.

- zatrudniać kadre najwyższej jakości, z doświadczeniem biznesowym, rekrutowaną na podstawie kryteriów merytorycznych i osobowościowych w publicznie dostępnych konkursach;
  - zbudować, na bazie obecnie istniejących Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji, swoje oddziały zagraniczne (w krajach o największym znaczeniu dla polskiego eksportu), które świadczyłyby usługi przedsiębiorcom operującym lub rozpoczynającym działalność na tych rynkach;
  - posiadać uprawnienia do pozyskiwania przychodów własnych z działalności, którą będzie prowadzić (szczególnie na rynkach zagranicznych), do wysokości kosztów podejmowanych przedsięwzięć;
  - świadczyć przedsiębiorcom – za rozsądną opłatą – następujące usługi: przygotowywanie analiz branżowych, inicjowanie spotkań biznesowych, analiza konkurencyjnych produktów i marek oraz usług, zlecenie badań marketingowych, ocena rynku kraju urzędowania pod kątem możliwości inwestycyjnych, pomoc w wyszukiwaniu odbiorców/dostawców, analiza kanałów dystrybucji, pomoc w udziale w targach i misjach gospodarczych, organizacji stoiska, pomoc w uzyskaniu dokumentów niezbędnych do podjęcia działalności na danym rynku/wprowadzenie produktów na dany rynek, tłumaczenie materiałów i spotkań handlowych itp.; jednocześnie należy opracować i wdrożyć system badania satysfakcji klientów/przedsiębiorców korzystających z usług tej instytucji;
  - prowadzić działania programowane i nadzorowane przez przedstawicieli środowiska przedsiębiorców, których udział w takiej agencji powinien być prawnie zagwarantowany;
  - brać aktywny udział w pracach istotnych komitetów międzynarodowych instytucji mających wpływ na otoczenie handlowe polskiego biznesu, jak Unia Europejska, Światowa Organizacja Handlu, międzynarodowe organizacje norm, czy Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych.
- 5.2. Wzmocnienie możliwości działania KUKE, szczególnie w odniesieniu do ubezpieczeń transakcji na rynkach gospodarek wschodzących.
  - 5.3. Uproszczenie obrotu dokumentacji i ujednoczenie przepisów, szczególnie w zakresie dokumentacji zakupu i sprzedaży z UE oraz czasu rozliczeniowego i terminów otrzymywania dokumentów.
  - 5.4. Zwalczanie protekcjonizmu na rynkach eksportowych, niezgodnego z międzynarodowymi umowami.
  - 5.5. Sprawniejsza walka z przemytem i nielegalnym handlem.
  - 5.6. Promowanie polskich inwestycji zagranicznych.
  - 5.7. Wspieranie korzystnych dla polskich pracodawców europejskich rozwiązań dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> W szczególności odnosi się to do dyrektywy wdrożeniowej w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE.

- 5.8. Wykorzystanie mechanizmu inteligentnych specjalizacji regionalnych do zwiększenia potencjału umiędzynarodowienia przedsiębiorstw małych, ale przede wszystkim średnich o dużym potencjale do wyjścia ze swoją ofertą na zewnątrz.
- 5.9. Zwiększenie wykorzystania potencjału polskiej emigracji w zakresie umiędzynarodowienia i „sieciowości” społecznej oraz ekonomicznej polskiej gospodarki. Polska społeczność za granicą charakteryzuje się wysokim poziomem przedsiębiorczości.
- 5.10. Przygotowanie kompleksowej i spójnej strategii promocji gospodarki.

## 6. Nowoczesna administracja, sprawne państwo

### A. Opis problemu

Jeśli za dużo od państwa oczekujemy i państwu powierzamy, to w konsekwencji umożliwiamy jego strukturze administracyjnej niekontrolowane rozrastanie się i przechwytywanie coraz większej puli zasobów rozwojowych. Nie wyzwoli to efektywności, kreatywności i innowacyjności, nawet jeśli dzięki temu niektóre usługi publiczne mogą być dostarczane w większym wolumenie albo na wyższym poziomie. Konieczna jest zmiana funkcjonalnego oprogramowania administracji publicznej, a droga do tego prowadzi przez odmienny instytucjonalny mechanizm uwspólniania interesów grupowych.

Dzisiaj państwo nie reaguje na wyzwania przyszłości – zapewnia w miarę skutecznie tymczasową równowagę systemową i społeczną, ale kosztem wyczerpywania się zasobów i możliwości rozwojowych. Nasze państwo może inicjować różne działania deklaratywnie prorozwojowe i proinnowacyjne, ale nie mogą one prowadzić do założonych celów. Będą umacniać istniejącą strukturę, co wywoła stagnację.

Za główne słabości naszego państwa uważamy:

- niską jakość przywództwa politycznego;
- niewielkie znaczenie sfery publicznej i publicznego dyskursu o zasadniczych kwestiach rozwoju kraju;
- brak dialogu i partnerstwa z podmiotami i grupami dysponującymi kluczowymi zasobami rozwojowymi;
- wadliwe mechanizmy ustanawiania celów strategicznych;
- słabość procesu formułowania oraz słabość instrumentów prowadzenia, monitorowania i ewaluacji polityk publicznych.

W rezultacie nie są podejmowane nawet problemy dobrze rozpoznane i opisane w dokumentach rządowych (por. *Raport Polska 2030*, przygotowany przez Michała Boniego, który zyskał dobre recenzje i był zwiastunem nowego podejścia do rozwoju). Stają się one katalogiem problemów z kategorii „nierozwiązywalne” lub „samorozwiązujące się”. Dobrym tego przykładem mogą być wielokrotnie zdiagnozowane słabości stanowienia i egzekwowania prawa.

Kreatywność i talent rozwijają się tylko w systemie zaufania społecznego. Nasz system prawno-administracyjny osłabia te zasoby zamiast je wzmacniać. Zagościła w nim na dobre nieufność i niechęć do działania. Rezultatem jest rutyna i rozrost administracyjny, a nie rozwój społeczno-gospodarczy. Innowacyjności nie można zamówić ani nakazać, można ją jednak umożliwić i wspomagać, kreując odpowiednią infrastrukturę współdziałania między podmiotami partnerstwa instytucjonalnego.

Jednym z poważniejszych i permanentnie nierozwiązanych problemów instytucjonalnych w polskiej administracji jest słabość, a w zasadzie wadliwość nadzoru właścicielskiego nad elementami majątku Skarbu Państwa, szczególnie spółkami Skarbu Państwa, oraz ładu korporacyjnego w publicznym (państwowym) sektorze gospodarki.

Narzekanie na deficyt kapitału społecznego czy (co rzadsze) kapitału ludzkiego nie ma sensu. Jedyny możliwy sposób pomnażania tych kapitałów to ich praktyczne wykorzystywanie w realizacji celów rozwojowych na każdym poziomie organizacji państwa – od gminy po rząd.

W omawianym obszarze za najważniejsze uważamy:

- usprawnienie systemu egzekucji prawa;
- przeprowadzenie całościowej modernizacji administracji rządowej;
- przeprowadzenie trzeciego etapu reformy samorządowej<sup>8</sup>;
- powołanie państwowego centrum studiów strategicznych, odpowiedzialnego za projektowanie strategii rozwoju kraju oraz innych potrzebnych do programowania rozwoju opracowań strategicznych.

Dla dalszego rozwoju Polski fundamentalne znaczenie zyskuje unowocześnienie administracji i nastawienie jej na realizację zadań, a nie tylko wsobne trwanie. Aby tak było, potrzebne są priorytety przekładające się na mierzalne zadania. Niestety obecne funkcjonowanie struktur administracyjnych prowadzi do silosowego działania resortów. Aby to przełamać, potrzebny jest przełom w zakresie organizacyjnego przywództwa oraz oddolna gotowość do poziomej współpracy resortów. Zadania powinny być rozliczane, ale też wynagradzane odpowiednio oraz premiiowane. Nie można już dłużej sankcjonować „tabloidalnej” bzdury, jaką jest traktowanie urzędników jako „darmozjadów” – takie poglądy niszczą państwo i trzeba przestać bać się o tym mówić. Nową rolę winni także pełnić dyrektorzy generalni – kierująca, ale i inspirująca. Ustawę o służbie cywilnej trzeba zmienić tak, aby dawała narzędzia do unowocześniania państwa, a nie tworzyła swoisty kodeks pracy klasy B, dla osób będących w służbie cywilnej. Dziś problemem nie jest to, że zmiany polityczne rotują nadmiernie zespoły pracowników w instytucjach publicznych, ale że nie ma dynamizacji działań pracowników, bo dominuje *stricte* ochronny model ich funkcjonowania.

Istotą skutecznych działań administracyjnych jest przejrzysta polityka publiczna. Poszczególne polityki publiczne winny być prowadzone w następstwie skojarzenia wiedzy analitycznej (*evidence based policy*), wyobraźni strategicznej – umiejętności dostrzegania megatrendów globalnych, europejskich i krajowych (z weryfikacją wiedzy w tym obszarze co pewien czas) oraz artykulacji potrzeb społecznych (ważny głos z konsultacji społecznych) i realnej oceny możliwości wdrożenia danych rozwiązań pod kątem zasobów, ale i pozyskania akceptacji

<sup>8</sup> Koncepcja III etapu reformy samorządowej została przedstawiona w II tomie Raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, MSAP UEK, Kraków, kwiecień 2014.



społecznej lub jej braku. W takim modelu rośnie też ranga responsywnego charakteru państwa i administracji – szczególnie w warunkach sieciowej łączności i Internetu – co może sprzyjać budowaniu nowej, ważnej dla demokracji, partycypacyjnej relacji między państwem a obywatelami. Mowa tu o traktowaniu obywatela jako źródła rozwiązań – co jest możliwe, jeśli zadbamy o pełny dostęp obywateli do źródeł informacji, stworzymy platformy komunikacji i wymiany informacji, czyli wypełnimy wymogi tzw. „otwartego państwa”.

## B. Rekomendacje

- 6.1. Usprawnienie procesów gromadzenia, weryfikacji, dystrybucji i analizy danych oraz uproszczenie i harmonizacja zakresu informacji w administracji publicznej.
- 6.2. Zmiana podejścia do ewaluacji polityki publicznej poprzez:
  - wprowadzenie mechanizmów gwarantujących niezależność ewaluatorów – oparcie tych mechanizmów na zasadzie, że ewaluację zleca i zatwierdza niezależna instytucja, nie objęta ewaluacją;
  - wprowadzenie mechanizmów gwarantujących bieżące wykorzystanie wyników ewaluacji – zatwierdzanie rekomendacji przyjętych do realizacji oraz okresowe sprawozdania z postępu we wdrażaniu rekomendacji.
- 6.3. Skuteczne wprowadzenie budżetu zadaniowego, który dziś funkcjonuje opacznie: jego zapisami (cele, mierniki) mało kto się przejmuje, a proces jego tworzenia jest „postawiony na głowie”, tj. sprowadza się do wypełniania tabel, a nie do strategicznego zarządzania instytucjami publicznymi.
- 6.4. Zreformowanie systemu Służby Cywilnej.

W odniesieniu do Służby Cywilnej potrzebne jest podjęcie następujących działań:

- opracowanie spójnej, strategicznej koncepcji rozwoju Służby Cywilnej oraz jej konsekwentna realizacja;
  - budowanie etosu służby publicznej;
  - wzmocnienie pozycji ustrojowej Szefa Służby Cywilnej, warunkujące realne możliwości jej modernizacji;
  - poprawienie mechanizmów zarządzania, szczególnie w obszarach:
    - tworzenia ustawodawstwa i regulacji,
    - świadczenia usług publicznych (np. rozwój e-administracji),
    - konstruowania, wdrażania i koordynacji polityk publicznych, sprawności procedur administracyjnych,
    - jawności działania i przejrzystości organów władzy publicznej, organizacyjnego uczenia się, zarządzania zasobami ludzkimi, zwłaszcza w sferze wynagradzania i motywowania członków Korpusu Służby Cywilnej.
- 6.5. Wydzielenie centrum usług wspólnych, obsługujących całą administrację rządową i jej agendy w zakresie finansowo-księgowym i pełnym zakresie zakupów dokonywanych w trybie zamówień publicznych.

- 6.6. Scentralizowanie i elektronizacja zakupów dokonywanych przez sektor administracji publicznej (aby uzyskać efekt skali/negocjować upusty i wyeliminować nieformalne powiązania prowadzące do korupcji).
- 6.7. Systemowa poprawa jakości nadzoru właścicielskiego w sektorze publicznym:
  - efektywne wykorzystanie aktywów, które znajdują się w rękach spółek z udziałem SP;
  - przejrzystość nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem SP;
  - uregulowanie procedur dotyczących wyboru ciał korporacyjnych;
  - profesjonalizacja składów zarządów oraz RN w spółkach z udziałem SP.
- 6.8. Systemowa poprawa warunków rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Potrzebne jest prawne ułatwienie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego. W szczególności konieczna jest rezygnacja z limitowania wydatków bieżących na PPP, podrażającego w wielu przypadkach koszty zastosowania formuły partnerstwa. Wskazane jest także powołanie dedykowanej agencji doradczej dla jednostek rządowych i samorządowych zajmującej się rozwojem infrastruktury w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przygotowywaniem i aktualizowaniem Narodowego Planu Infrastrukturalnego<sup>9</sup>.
- 6.9. Wypracowanie i wiążące przyjęcie ustrojowej koncepcji funkcjonowania obszarów metropolitalnych – jako integralnej składowej Strategii Rozwoju Kraju oraz Planu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- 6.10. Przygotowanie pakietu zmian systemowych dotyczących funkcjonowania samorządności terytorialnej („III etap reformy samorządowej”).

### Uwagi dodatkowe:

Proces globalizacji jest nierozzerwalnie związany z procesem metropolizacji. Jego efektem jest wytworzenie się sieci metropolii światowych, które stają się ośrodkami wiedzy, innowacji, aktywności gospodarczej, komunikacji oraz kultury w skali ponadnarodowej. Jeśli Polska ma być liczącym się państwem na arenie międzynarodowej, a jej gospodarka ma być konkurencyjna, konieczne jest przeorientowanie polityki centralnych władz państwa na prometropolitalną. Jej celem winno być wzmocnienie sieci metropolii polskich. Sieć metropolii musi być określona jako strategiczny projekt polityczny. Obowiązek wyznaczenia obszarów metropolitalnych spoczywa na parlamencie i rządzie.

W wymiarze przedmiotowym da się zauważyć dwa podstawowe wyzwania stojące przed władzami publicznymi. Pierwszym jest rozwój i integracja sieci metropolitalnej w skali kraju, co ma sprzyjać wzrostowi potencjału rozwojowego, kreatywnego i innowacyjnego, a w konsekwencji – wzrostowi pozycji kraju w globalizującym się świecie. Aspekt ten, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, dotyczy bezpośrednio polityki centralnej, a nie lokalnej czy regionalnej.

Drugim aspektem jest uporządkowanie rozwoju poszczególnych obszarów metropolitalnych, które w ujęciu technicznym i społecznym są wielofunkcyjnymi sieciami osadniczymi. Ta kwe-

<sup>9</sup> Szczegółowe rekomendacje zawarto w *Raporcie o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, pod red. J. Hausera (autorzy: I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, T. Korczyński, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2013).

stia także nie jest przedmiotem polityki lokalnej. Elementami determinującymi rozwój sieci osadniczych poszczególnych obszarów metropolitalnych są bowiem, z jednej strony, elementy infrastruktury technicznej, których budowa, modernizacja i utrzymanie należy do kompetencji administracji rządowej, częściowo także samorządu województwa, a z drugiej strony – elementy infrastruktury społecznej, zarządzanie którą zostało podzielone pomiędzy administrację rządową i terytorialną różnych poziomów.

W państwie unitarnym o policentrycznej strukturze osiedleńczej polityka rządu centralnego w zakresie metropolitalnym może być skutecznie realizowana tylko w partnerstwie z władzami samorządowymi. Dlatego w strukturze polskiego samorządu terytorialnego konieczne staje się wyodrębnienie jednostek władzy na obszarach metropolitalnych (regionów metropolitalnych). Z jednej strony, regiony te muszą być partnerami centralnych władz państwa, a z drugiej – wypełniać funkcje pomocnicze w stosunku do jednostek samorządu lokalnego na obszarach metropolitalnych.

Obecnie można stwierdzić, że jednocześnie mamy i nie mamy obszarów metropolitalnych. Dla uporządkowania tej kwestii potrzebujemy przede wszystkim powstania koncepcji rozwoju obszarów metropolitalnych jako integralnej składowej Strategii Rozwoju Kraju oraz Planu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Pochodną takiej koncepcji będą założenia ustawy metropolitalnej. Brak polityki metropolitalnej w praktyce oznacza ograniczenie możliwości promowania konkurencyjności gospodarki. Jest to także bariera podnoszenia poziomu kapitału ludzkiego i potencjału kreatywnego.

## **7. Partnerstwo rozwojowe i zmiana formuły dialogu społecznego**

### **A. Opis problemu**

Nie można prowadzić skutecznej polityki promowania konkurencyjności gospodarki krajowej bez efektywnego dialogu z kluczowymi reprezentacjami uczestników gospodarki, zwłaszcza podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Taki dialog buduje przestrzeń komunikacji, która przyczynia się do rozwoju wzajemnej otwartości i zaufania, ale także tworzy i uśpólnia wiedzę oraz zdolność jej refleksyjnej interpretacji. Tym samym dialog partnerów gospodarczych jest niezbędnym mechanizmem w procesie nieustannego uczenia się, kojarzenia interesów, łagodzenia konfliktów i rozwiązywania problemów. Warunkuje on powodzenie jakiegokolwiek programu polityki strukturalnej. Tak rozumiany dialog znacznie wykracza poza tradycyjne formy wymiany informacji i konsultowania projektów czy programów. Zarazem możliwy jest tylko w przypadku spełnienia określonych wymogów instytucjonalnych. Zaliczyć do nich należy: (1) wyłonienie się reprezentacji podmiotów gospodarczych oraz ich autonomię względem władzy publicznej; (2) ich otwarty i efektywny dostęp do informacji publicznej; (3) ukształtowanie odpowiedniej areny dialogu; (4) ustalenie agendy prowadzenia dialogu; (5) dopuszczenie do dialogu reprezentacji wszystkich głównych interesariuszy (np. w przypadku dialogu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego niedopuszczalne jest prowadzenie go

wylącznie z udziałem przedstawicieli producentów i dystrybutorów energii, z pominięciem przedstawicieli różnych grup odbiorców i użytkowników).

W pierwszej połowie lat 90. w Polsce uformował się scentralizowany dialog korporatystyczny, w formie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Odegrał on pozytywną rolę w zapewnieniu warunków spokoju społecznego w okresie głębokiej restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw. Szybko jednak nastąpiła polityzacja dialogu – związki zawodowe, związane ściśle z walczącymi ze sobą partiami politycznymi, zaczęły traktować forum dialogu jako arenę walki stricte politycznej. We wczesnych latach dwutysięcznych zagrożenie jawną polityzacją ustąpiło, lecz pojawiło się wówczas inne: partnerzy społeczni, nie tylko związki zawodowe, lecz także organizacje pracodawców, zaczęły traktować Trójstronną Komisję jako instytucję krystalizacji i obrony interesów partykularnych, nie zaś zawierania kompromisów i paktów w imię dobra wspólnego. Do pewnego stopnia taki dialog nadal odgrywał pozytywną rolę, gdyż jego uczestnicy poznawali swoje interesy, wiedzieli, czego można oczekiwać od pozostałych partnerów. Cywilizowało to konflikty, ale było jednak zdecydowanie zbyt skromne.

Trzeba dodać, że w sprawach stosunków pracy osiągnano pewne porozumienia. Nie dotyczyły one jednak spraw zasadniczych dla społeczeństwa i gospodarki. Gdy w 2003 r. podjęto próbę rozpoczęcia prac nad „Paktem dla wzrostu i pracy”, szybko okazało się, że mimo wstępnej zgody uczestnicy dialogu nie są w stanie wznieść się ponad swoje interesy korporacyjne. Stąd rodziły się propozycje uzupełnienia dialogu trójstronnego, z udziałem rządu, organizacji pracodawców i związków zawodowych, o reprezentacje innych grup społecznych (np. samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych) oraz uruchomienia nowych form szerszego dialogu obywatelskiego. Niestety nic takiego nie nastąpiło. Przeciwnie, po 2005 r. doszło do znaczącego osłabienia dialogu trójstronnego, przy braku otwarcia na inne jego formy. W 2009 r. pojawiła się szansa na przełamanie wąskich orientacji partykularnych. Gdy zagrożenie kryzysem stało się realne, strony dialogu – związki zawodowe i organizacje pracodawców, bez udziału strony rządowej – zgodziły się na zawarcie kompromisu na rzecz wyjścia z kryzysu. Było to sygnałem, że w warunkach poważnego zagrożenia istnieje szansa przekroczenia granic myślenia partykularnego. Kiedy jednak bezpośrednie zagrożenie kryzysem ustąpiło, strony zaczęły wycofywać się z kompromisu.

Stając wobec wielu wyzwań rozwojowych, nie będziemy mogli im sprostać bez zasadniczego przeformułowania dialogu społecznego. Zadaniem jest przejście od dialogu korporatystycznego – między bardzo ograniczoną liczbą partnerów i skoncentrowanego na zagadnieniach bieżących – do dialogu otwartego i zorientowanego na kwestie strategiczne i rozwój, w szczególności na problem konkurencyjności gospodarki. Uzupełnieniem dialogu w formie Komisji Trójstronnej powinno być powołanie Krajowej Rady ds. Konkurencyjności Gospodarki, kierowanej przez premiera i skupiającej przedstawicieli środowisk biznesowych, organizacji pracowniczych i konsumenckich oraz ekspertów, także zagranicznych. Rada ta powinna również wyłonić swoje komisje sektorowe, które zajęłyby się uzgadnianiem współdziałania na rzecz promowania konkurencyjności w tych sektorach gospodarki, które zostaną włączone do programu nowej polityki przemysłowej.

Takie przeobrażenie pola i agendy dialogu społecznego nie będzie łatwe, jeżeli weźmiemy pod uwagę następujące czynniki obecnie ograniczające prowadzenie dialogu:

- brak otwartości i gotowości przedstawicieli rządu do realnego prowadzenia dialogu i brak zrozumienia, że jest to realny czynnik prorozwojowy;

- słabość związków zawodowych w ich dotychczasowej postaci, co powoduje, że grożą im różne formy polityzacji i prowadzi do zamiany sporu merytorycznego, z całą ostrością konfliktu dobrze wyartykułowanych interesów, w konflikt o charakterze politycznym, w którym trudno szukać motywów do poszukiwania dobra wspólnego;
- niejasne stanowisko pracodawców, skądinąd najbardziej otwartych na poszukiwanie dialogu i otwartych też na poszukiwanie pól wspólnych – i dobra wspólnego, przy czym zarówno instytucjonalna moc, jak i możliwość zmobilizowania zaplecza społecznego jest stosunkowo nieduża.

Jednocześnie, obserwujemy coraz większą potrzebę w przypadku organizacji pozarządowych, aby wpływać na rozwiązania legislacyjne, także poprzez mobilizację internautów oraz odcinkową aktywność obywateli w zabiegach o uzyskanie konkretnych rozwiązań, co wydaje się ważne i ożywiający demokrację bardziej niż tradycyjne formy dialogu społecznego.

Istotne znaczenie dla uruchomienia prokonkurencyjnych i proinnowacyjnych czynników na większą skalę ma wzrost kapitału społecznego, wzrost zaufania. I to kapitału społecznego, który – nie podważając polskiego dorobku w tej dziedzinie (bo mamy w historię wpisany kapitał społeczny przetrwania) czy osiągnięć transformacyjnych (powstało zjawisko, które można byłoby nazwać kapitałem społecznym adaptacji) – w zmieniających się warunkach byłby kapitałem społecznym rozwojowym, zorientowanym w przyszłość, na zmiany.

## B. Rekomendacje

- 7.1. Powołanie Krajowej Rady ds. Konkurencyjności Gospodarki, kierowanej przez premiera i skupiającej przedstawicieli środowisk biznesowych, organizacji pracowniczych i konsumenckich oraz ekspertów, także zagranicznych. Jej zadaniem byłoby przyjęcie planu działania w celu podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz monitorowanie jego realizacji.
- 7.2. Dążenie do wyłonienia wspólnej reprezentacji przedsiębiorców.
- 7.3. Wypracowanie nowej formuły prowadzenia dialogu społecznego na poziomie krajowym, co wymaga pilnej rozmowy i porozumienia wszystkich partnerów, szczególnie tych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

## 8. Nowa narodowa strategia integracji europejskiej i prorozwojowe wykorzystanie środków unijnych

### A. Opis problemu

Formuje się wyraźnie Unia Europejska „zróżnicowanej prędkości”, choć wydaje się nam, że właściwsze jest określenie „zmiennej geometrii”. Określenie to nawiązuje do raportu Leo Tindemansa przedstawionego w połowie lat 70. XX w., który przewidywał, że kolejne rundy rozszerzenia ówczesnej Wspólnoty Europejskiej, włączające również państwa o niższym poziomie rozwoju, spowodują ukształtowanie się kilku kręgów integracji europejskiej. Poszczególne państwa będą przy tym w rozmaitych dziedzinach przynależać do różnych pod względem zaawansowania integracji kręgów. Praktycznie do tego zmierzają propozycje reformowania UE zgłaszane konsekwentnie przez Wielką Brytanię. Taka zmiana Traktatu o Unii Europejskiej wymaga zgody Polski, co otwiera przed nią możliwość korekty niekorzystnych efektów polityki Unii Europejskiej w niektórych strategicznych obszarach, takich jak penalizacja emisji CO<sub>2</sub> ze spalania węgla, próba uniemożliwienia wydobycia gazu łupkowego, czy europeizacja rynku zbrojeniowego dająca możliwość przejmowania przez zagraniczne koncerny sporego polskiego rynku obronnego.

To zmienia sytuację Polski w relacji do UE. Dotychczas mogło się wydawać, że potrafimy – przy współpracy innych państw naszego regionu – nie dopuścić do podziału na Unię dwóch prędkości. To już faktycznie się stało (w momencie utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli strefy euro), a pogłębienie obecnych tendencji doprowadzi z wysokim prawdopodobieństwem do stopniowego urzeczywistnienia się koncepcji zawartej w Raporcie Tindemansa.

Stajemy zatem wobec konieczności opracowania nowej polskiej strategii integracji europejskiej, której sformułowanie musi polegać na rozstrzygnięciu dylematu, czy faktycznie dążymy do przyjęcia wspólnej waluty i wejścia do strefy euro, czy też nie. Nie można jednak dzisiaj rozstrzygać tego dylematu w oderwaniu od wielu innych kwestii dotyczących stosunków międzynarodowych, w tym integracji europejskiej. Z całą pewnością obecnie nie da się sprowadzić problemu wejścia do strefy euro do zagadnienia wypełnienia formalnych kryteriów konwergencji nominalnej i daty przyjęcia wspólnej waluty.

Korzystnym aspektem toczącej się debaty jest postawienie przez jej niektórych uczestników problemu wewnętrznych kryteriów gotowości do przyjęcia wspólnej waluty. Rozważane są przez nich m.in. takie kryteria, jak: strukturalne skonsolidowanie finansów publicznych, elastyczny rynek pracy czy skuteczny nadzór finansowy mikro- i makroostrożnościowy. Taki sposób myślenia jest nam bliski, gdyż potwierdza, że wejścia do strefy euro nie można interpretować wyłącznie jako kwestii techniczno-ekonomicznej oraz politycznej (zmiana Konstytucji). To przede wszystkim bardzo poważne, trudne i obarczone niemałym ryzykiem przedsięwzięcie strukturalno-ekonomiczne.

Można oczywiście postawić sprawę inaczej i założyć, że nie ubiegamy się faktycznie o wejście do strefy euro. Oznacza to, że strategicznie dokonujemy wyboru sprowadzającego się do pozostawiania Polski poza trzonem przyszłej Unii Europejskiej, który stanowić będą zapewne

najsilniejsze państwa zreformowanej UGW, z ograniczoną możliwością przyszłego przyłączenia się do tego trzonu. A bez tego nasza reprezentacja w gremiach decyzyjnych UE będzie zawsze ograniczona.

Gdyby jednak przyjąć opcję pozostawania poza strefą euro, to i tak należy określić, jak będziemy sobie radzić z warunkami konkurencji, z którymi Polska zderzy się zwłaszcza po 2020 r., gdy skończy się kolejna unijna perspektywa budżetowa. Kwestia naszego europejskiego i geostrategicznego usytuowania staje obecnie w kontekście konfliktu ukraińskiego i imperialnych aspiracji Rosji.

Byłoby naiwnością sądzić, że ktokolwiek jest obecnie w stanie precyzyjnie przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja w strefie euro, w UE oraz na świecie. Jesteśmy skazani na rozważanie kilku scenariuszy. Niemniej jednak na któryś z nich trzeba postawić. Przyjmując postawę bierną i czekając na rozwój wydarzeń, skazujemy się na bycie przedmiotem oddziaływania innych, a nie podmiotem i partnerem współdziałania. Podmiotowość może nam zapewnić dokonanie strategicznego wyboru, podjęcie koniecznych działań wewnętrznych, które z niego wynikają oraz wyznaczenie strategicznych kierunków polskiej polityki zagranicznej. Tylko w ten sposób możemy świadomie i aktywnie włączyć się w proces formowania nowej Unii Europejskiej, funkcjonującej w regule „zmiennej geometrii”, i określić takie usytuowanie w Unii, które przyniesie nam możliwie najpewniejsze korzyści gospodarcze i polityczne, w tym zwłaszcza umożliwi utrzymanie konkurencyjności polskiej gospodarki.

Wprowadzenie euro, czyli wyrzeczenie się możliwości kształtowania kursu waluty krajowej, oznacza większą otwartość gospodarki i jej silniejszą międzynarodową współzależność. Może to być bardzo korzystne, ale tylko dla gospodarki silnej i konkurencyjnej. Gospodarka słaba musi na tym stracić: wejdzie w stan chronicznej stagnacji i zostanie z czasem speryferyzowana. Nie pomoże jej prowadzenie konserwatywnej polityki fiskalnej (a tylko taki mechanizm makroekonomicznego równoważenia gospodarki pozostanie do dyspozycji). W ten sposób zostanie wystawiona na nacisk konkurencji, której nie sprosta.

Każda gospodarka w strefie wspólnej waluty jest narażona na szoki, zwłaszcza zewnętrzne. Niektóre z nich są asymetryczne. Nie można na nie zareagować na poziomie ugrupowania integracyjnego skutecznie i korzystnie dla każdego państwa członkowskiego. Konieczna jest odpowiednia reakcja po stronie polityki krajowej. Jeśli nie można sięgnąć po mechanizm kursowy, to trzeba tym bardziej dysponować innymi narzędziami polityki gospodarczej, po części o charakterze koniunkturalnym, ale przede wszystkim strukturalnym. Jest to możliwe, ale tylko w gospodarce nowoczesnej i innowacyjnej. I to w naszym przekonaniu jest aktualnie najważniejszy punkt odniesienia w polskiej dyskusji o wejściu do strefy euro.

Nie namawiamy do odsuwania przystąpienia do strefy euro, wręcz przeciwnie – do zdecydowanego, ale wszechstronnego i przemyślanego strategicznego działania. Nie podzielamy opinii tych, którzy sądzą, że wystarczy wstawić nogę w eurounijne drzwi, ale nie trzeba tam wchodzić. Problem w tym, że drzwi, w których trzymamy stopę są właśnie wyjmowane z framugi i odstawiane na bok. Zasada „nie za wcześnie, nie za późno” jest w naszej opinii pustym zaklęciem, świadectwem rezygnacji z prowadzenia długofalowej polityki.

Biorąc pod uwagę, że akumulacja w relacji do całego produktu krajowego w krajach rozwijających się stanowi z reguły 20–30% (w okresie prosperity do 40%), fundusze unijne są poważnym dodatkowym źródłem inwestycji. W Polsce w latach 2007–2011 inwestycje zawierały

się w przedziale 20–25%, zatem roczne alokacje z funduszy strukturalnych rządu 3% PKB to kilkanaście procent rocznej akumulacji brutto.

Korzystny wpływ włączenia do naszego obiegu gospodarczego środków unijnych nie może jednocześnie przesłaniać ich częściowo negatywnego oddziaływania na gospodarkę, w postaci takich zjawisk, jak pogoń za rentą, czyli dążenie do zapewnienia przez beneficjentów wygranej w wyścigu o dotacje, co wiąże się także z obniżeniem konkurencyjności bardziej efektywnych firm, które nie ubiegały się o dotacje. Wystarczy przyrzeć się rynkowi szkoleń czy konferencji, aby natychmiast zdać sobie sprawę z praktycznych konsekwencji wadliwego wykorzystywania tych środków.

Krytykowane jest zatem tzw. „opium absorpcji”, czyli presja na zagospodarowanie wszystkich dostępnych środków unijnych bez względu na efektywność ich wydatkowania. Utworzona krajowa rezerwa wykonania sprzyja takiemu wyścigowi pomiędzy województwami. Co więcej, według analityków administracji publicznej środki europejskiej polityki spójności stają się instrumentem praktycznego przechwytywania i koncentracji władzy.

Sedno w tym, aby wykorzystanie środków unijnych nie było celem samym dla siebie, a wyraźnie i praktycznie zostało podporządkowane kształtowaniu konkurencyjności gospodarki – z myślą o tym, że kiedy tych środków będzie znacznie mniej, też będziemy musieli sobie radzić i na to powinniśmy być przygotowani.

Konieczna jest głęboka nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych, aby w obecnym okresie budżetowym uniknąć problemów, które wystąpiły w realizacji programu budowy autostrad. Korekta tych rozwiązań jest także niezbędna w odniesieniu do sfery nauki i badań rozwojowych. Wadliwe rozwiązania ustawy o zamówieniach publicznych hamują wdrażanie innowacji.

Przełom XX i XXI w. to okres intensywnej rozbudowy infrastruktury komunalnej, co przede wszystkim miało na celu odrobienie deficytów odziedziczonych po poprzednim systemie. Proces ten został przyspieszony w następstwie akcesji Polski do UE oraz po otwarciu dostępu do środków polityki spójności. Zarysowuje się jednak poważne ryzyko jego wyhamowania, powodowanego obecnym pogorszeniem się sytuacji finansowej samorządów lokalnych. Dalsze możliwości modernizacji i rozbudowy inwestycji komunalnych będą ograniczone trudnością generowania środków własnych na zabezpieczenie niezbędnego wkładu w relacji do środków unijnych. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera większe wykorzystanie możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego, które na razie odgrywa rolę marginalną.

Środki unijne są wielką szansą dla Polski. Kluczowe jest jednak zrozumienie, że unijne wsparcie finansowe ma pobudzać a nie wypierać inwestycje prywatne. Organy ustalające zasady przyznawania wsparcia unijnego muszą brać pod uwagę fakt, że priorytetem zawsze powinny być inwestycje komercyjne. Pomoc publiczna jest uzasadniona i należyte wykorzystana tylko tam, gdzie prywatne podmioty nie są w stanie samodzielnie inwestować. Praktyka ostatnich lat pokazuje, że dotychczas stosowane kryteria udzielania pomocy europejskiej prowadziły do takich paradoksów, że na wybudowanej przy udziale funduszy unijnych infrastrukturze telekomunikacyjnej świadczone są usługi po cenach niższych niż realny koszt ich wytworzenia.

Przy okazji warto rozpatrzyć ogólny problem naszego stosunku do członkostwa w Unii Europejskiej. Powszechnie panuje postawa „jazdy na gapę”, tj. deklaratywnego poparcia dla podstawowych kierunków unijnej polityki, ale nieakceptowania towarzyszących jej kosztów.



Popieramy zatem walkę z ociepleniem, ale nie pakiet klimatyczny, popieramy spójność społeczną, ale nie walkę z dumpingiem socjalnym, popieramy ochronę zdrowia, ale nie eliminację niektórych rodzajów papierosów. Jest to odbierane przez naszych partnerów z Europy Zachodniej jako zachowania niezrozumiałe lub niepoważne. Ma to też demoralizujący wpływ na debatę publiczną w kraju.

W ramach nowej narodowej polityki europejskiej jedno z ważniejszych miejsc powinna zajmować polityka klimatyczna. Głosując samotnie przeciwko celom polityki klimatycznej UE na 2030 r., Polska niewiele może już uzyskać. Czysto proceduralnie dlatego, że decyzje będą zapadać większością głosów. Co jednak istotniejsze, będzie to w kontrze do realnych procesów gospodarczych i realizowanej już strategii wiodących krajów członkowskich UE, a także innych dużych gospodarek światowych kreujących mniej emisyjną energetykę i przemysł. Brak decyzji i odpowiednich regulacji powoduje paraliż polskiej energetyki, co docelowo będzie negatywnie wpływać na przemysł (nie wiadomo w co inwestować, jaka będzie cena energii i czy nie dojdzie do *blackoutów*). Geograficzna koncentracja dostaw ropy i gazu oraz stan polskiego górnictwa w połączeniu z niechęcią społeczeństw lokalnych do nowych odkrywek węglowych pokazuje, że niezbędna jest dywersyfikacja paliw energetycznych. Dywersyfikacja mądra, rozłożona w czasie tak, aby nie zaburzać zdolności polskiej gospodarki do konkurencyjności. Równoległe, decyzje i regulacje potrzebne są po stronie popytowej (eliminacja strat ciepła w budynkach, lepsze zarządzanie energią z wykorzystaniem ICT itd.). UE chciałaby osiągnąć konsensus przed globalną konferencją klimatyczną w Paryżu w grudniu 2015 r. i zadeklarować na forum ONZ redukcję emisji o 40% w stosunku do 2005 r. Decyzja na Radzie UE powinna zapaść już jesienią bieżącego roku. Stwarza to Polsce możliwość drogiego sprzedania swojego kompromisu. Redukcja emisji o 40% w Polsce jest ekonomicznie bezzasadna, ale możemy zgodzić się na cel ogólnounijny przedstawiając swój niższy wkład w jego realizację i w zamian żądając środków kompensacyjnych. Otwarcie negocjacji jest polska koncepcja Europejskiej Unii Energetycznej, która zawiera m.in. postulaty wspólnych zakupów gazu (tańszy gaz dla Polski), dodatkowych środków na połączenia transgraniczne i wewnętrzną infrastrukturę przesyłową, kontynuacja integracji rynku energetycznego. Ten pakiet musi być uzupełniony o instrumenty (jak np. derogacje, fundusz transformacji energetycznej, mechanizmy offsetowe, proefektywnościowe) wspomagające/umożliwiające transformację głównych sektorów gospodarki (energetyki, ciepłownictwa, przemysłu, budownictwa, transportu, rolnictwa) na niższe emisyjne i mniej energochłonne. Właściwym krokiem było utworzenie w 2013 r. Centrum Analiz Klimatycznych i możliwość modelowania w sposób pogłębiony skutków różnych wariantów polityki klimatycznej.

## B. Rekomendacje

- 8.1. Doprowadzenie do objęcia przez przedstawiciela Polski kluczowych dla naszych interesów pozycji w strukturach UE, np. komisarza ds. rynku wewnętrznego. Konsekwentna polityka kadrowa (przygotowanie kadr, silniejsza reprezentacja Polski w strukturach KE). Współpraca przedstawicieli administracji i przemysłu przy opracowywaniu, wdrożeniu regulacji europejskich.
- 8.2. Wypracowanie zaktualizowanej narodowej strategii wejścia Polski do strefy euro.

- 8.3. Dążenie do rewizji polityki klimatycznej Unii Europejskiej, tak aby lepiej równoważyła ona interesy państw członkowskich o odmiennej strukturze bilansu energetycznego. Negocjując politykę klimatyczną UE do 2030 r., Polska powinna przygotować pozytywną propozycję swojego udziału w realizacji unijnego celu redukcyjnego razem z niezbędnymi mechanizmami kompensacyjnymi, minimalizującymi negatywne skutki pakietu dla gospodarki. W tym celu należy przygotować rzetelne analizy oraz strategię rozwoju gospodarki w kierunku mniej emisyjnej. Celem jest wykorzystanie polityki energetyczno-klimatycznej UE jako wsparcia rozwoju Polski do i poza 2030 r.
- 8.4. Wypracowanie rzeczywistego połączenia polityki przemysłowej, energetycznej i klimatycznej na poziomie UE i krajowym.
- 8.5. Silna ochrona konkurencyjności europejskiego przemysłu w przypadku braku lub jedynie słabego globalnego porozumienia klimatycznego i utrzymujących się niekorzystnych różnic cen energii pomiędzy UE a globalnymi konkurentami gospodarczymi.
- 8.6. Wypracowanie umowy Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (ang. Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) chroniącej interesy i sprzyjającej rozwojowi polskiego przemysłu i energetyki.
- 8.7. Przyjęcie generalnych kryteriów wyodrębnienia działań (i projektów) w ramach programów operacyjnych dotyczących gospodarki, które powinny zostać objęte unijną interwencją. Powinny nimi być:
  - wpływ działań/projektów na rozwiązanie określonych, wcześniej zdefiniowanych (wybranych) problemów społecznych i gospodarczych;
  - zdolność do osiągnięcia globalnego sukcesu dzięki realizacji projektów w ramach zaplanowanych działań w poszczególnych programach operacyjnych;
  - zdolność do dyfuzji rezultatów realizowanych projektów.
- 8.8. Zarządzanie środkami unijnymi powinno być w gestii tylko tych podmiotów, które posiadają (zweryfikowaną) zdolność instytucjonalną do realizacji tych zadań. Powinny one podlegać systematycznej ocenie zgodnie z kryteriami dotyczącymi jakości usług świadczonych na rzecz wnioskodawców i beneficjentów.
- 8.9. Zmiana podejścia do ryzyka przy wykorzystaniu środków unijnych (generalnie – środków publicznych) na realizację projektów B+R+I. W przypadku projektów innowacyjnych i B+R instytucje publiczne powinny akceptować wyższy od przeciętnego poziom ryzyka, w tym ryzyka nieosiągnięcia wskaźników rezultatu.
- 8.10. Ograniczenie zakresu wykorzystywania instrumentów dotacyjnych i rozszerzenie zakresu stosowania instrumentów zwrotnych. Dotacje powinny być wykorzystywane jedynie przy wspieraniu projektów charakteryzujących się wyższym od normalnego ryzykiem (ryzyko normalne to ryzyko tkwiące w naturze procesów gospodarczych). Projekty o ryzyku normalnym powinny być finansowane wyłącznie instrumentami zwrotnymi.

- 8.11. Instrumenty zwrotne powinny być dostępne dla szerokich grup beneficjentów w trybie ciągłym i bez skomplikowanych procedur aplikacyjnych. Inaczej nie będą stanowiły zachęty dla potencjalnych beneficjentów.
- 8.12. Środki unijne powinny być wykorzystywane kompleksowo – wspierać projekt od procesów B+R, poprzez ochronę własności intelektualnej, doradztwo, wdrożenie, internacjonalizację. Do każdego z tych „etapów” projektu muszą być dostosowane, według kryterium ryzyka, instrumenty finansowe.
- 8.13. Zbudowanie nowego systemu oceny projektów, zwłaszcza tych z obszaru B+R+I, wykorzystującego najlepsze praktyki PO 2007-2013 oraz programów unijnych (7 PR, Horyzont 2020). Celem tej przebudowy powinno być stworzenie warunków do wyboru najlepszych projektów, których realizacja jest gwarantowana przez zespoły zarządzające posiadające odpowiednie ku temu kompetencje, ale także motywacje (wykraczające poza chęć pozyskania „darmowego” kapitału).
- 8.14. Kryterium wyboru (formalnym) projektów badawczych jednostek naukowych powinno być komercyjne uzasadnienie potwierdzone współpracą (sformalizowaną deklaracją) ze strony przedsiębiorców i/lub inwestorów, w tym funduszy podwyższonego ryzyka.
- 8.15. Narzędziem oceny potencjału komercyjnego badań, które mają być sfinansowane ze środków unijnych, może być w wielu przypadkach badanie patentowe (ten jego rodzaj, który bada stan techniki).
- 8.16. Kryterium oceny oraz wyboru projektów badawczych i wdrożeniowych realizowanych przez przedsiębiorstwa powinny być kompetencje menedżerskie zarządu przedsiębiorstwa i kompetencje zespołu, który projekt będzie realizował. Podobne kryterium powinno być zastosowane przy ocenie i wyborze projektów badawczych i infrastrukturalnych w sektorze nauki – powinny być oceniane kwalifikacje menedżerskie osób koordynujących projekt oraz osób, które będą zarządzały infrastrukturą badawczą.
- 8.17. Większość środków unijnych kierowanych bezpośrednio do przedsiębiorstw będzie przeznaczona dla firm z sektora MMŚP. To uzasadniona decyzja, bowiem mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom trudno jest podejmować podwyższone ryzyko inwestycji w przedsięwzięcia B+R+I przy ich potencjale kapitałowym i menedżerskim. Jednak ten strumień środków może trafiać do MMŚP także pośrednio – przez projekty realizowane przez duże przedsiębiorstwa, ale we współpracy z firmami z sektora MMŚP. Mniejsze podmioty zyskiwałyby wtedy nie tylko szanse na finansowanie z funduszy unijnych projektów realizowanych we współpracy z dużymi podmiotami, ale i mentorów pomagających im rozwijać kompetencje zarządcze i strategiczne.
- 8.18. Głęboka nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych. Powołanie wyspecjalizowanej agencji doradczej dla jednostek rządowych i samorządowych zajmującej się rozwojem infrastruktury w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przygotowaniem i aktualizowaniem Narodowego Planu Infrastrukturalnego.

- 8.19. Zastąpienie bezpośredniego finansowania usług szkoleniowych i doradczych (wsparcie podaży) refundacją lub finansowaniem części kosztów ponoszonych przez korzystającego z tych usług (wsparcie popytu), np. w postaci bonów szkoleniowych lub zwrotu części poniesionego wydatku.