

# **Krajowy Program Reform i projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013<sup>1</sup> a strategia rozwoju atrakcyjnej i konkurencyjnej gospodarki Polski**

*Jan W. Bossak*

## **9.1. Strategia lizbońska i Zintegrowany Pakiet Wytycznych oraz wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie polityki spójności**

Strategia lizbońska (SL) wyznacza podstawowe kierunki polityk Wspólnot Europejskich. Po wiosennej sesji Rady Europejskiej w 2005 r., na której dokonano przeglądu realizacji SL, Komisja Europejska przygotowała Program Działań SL, będący odpowiedzią na krytyczną ocenę stopnia i sposobu jej realizacji. W czerwcu 2005 r. opublikowano Zintegrowany Pakiet Wytycznych dla Wzrostu Gospodarczego (ZPW) (*Broad Economic Policy Guidelines*) i Wytyczne dla Zatrudnienia (*Employment Guidelines*) na lata 2005-2008. Następnie Rada Europejska zobowiązała państwa członkowskie do opracowania – w oparciu o ZPW – Krajowych Programów Reform na lata 2005-2008 (KPR). Programy te stanowią podstawę harmonizacji wdrażania SL w UE.

W lipcu 2005 r. KE opublikowała projekt realizacji polityki spójności UE na lata 2007-2013 (SWW). Polityka SWW określa trzy priorytety:

1. uczynienie z krajów i regionów państw członkowskich miejsc bardziej atrakcyjnych dla inwestowania i pracy,
2. rozwoju wiedzy i innowacyjności,
3. pobudzeniu przedsiębiorczości i zwiększeniu liczby lepszych miejsc pracy.

KPR i NSRO są narodowymi projektami wdrażania zmodyfikowanej w 2005 r. SL zgodnymi z wytycznymi ZPW i SWW. Zwrócić należy uwagę że horyzont SL określony został na lata 2000-10, ZPW i SWW na lata 2005-08, natomiast, podobnie jak KPR, natomiast horyzont czasowy NSRO obejmuje lata 2007-13.

---

<sup>1</sup> Krajowy Program Reform zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r. i NSRO wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (wstępny projekt zatwierdzony przez Radę Ministrów 14 lutego 2006 r.).

## 11.2. Zgodność Krajowego Programu Reform i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia ze strategią lizbońską

KPR przyjęty został przez Radę Ministrów RP w grudniu 2005 r. Odnosi się on bezpośrednio do SL, natomiast NSRO dotyczy realizacji polityki strukturalnej i spójności (tj. Konwergencji). Celem strategicznym NSRO jest wzrost konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poziomu spójności społecznej i gospodarczej w ramach UE. NSRO na lata 2007-2013 zgodnie z wytycznymi zawartymi w ZPW oraz Krajowym Programie Reform wyróżnia pięć podstawowych celów:

1. tworzenie warunków dla utrzymania trwałego wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
2. wzrost zatrudnienia i rozwój kapitału ludzkiego,
3. podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw,
4. budowa i modernizacja infrastruktury technicznej o podstawowym znaczeniu dla wzrostu konkurencyjności gospodarek,
5. wzrost konkurencyjności polskich regionów.

Polska, podobnie jak każdy kraj aktywnie działający na rzecz realizacji celów SL, ma możliwość ubiegania się o środki unijne z Funduszu Wzrostu. W nowym budżecie UE na lata 2007-2013 na Fundusz ten przypada 14,5% budżetu w porównaniu z 32,5% na politykę regionalną i 42,7% na WPR. To jednak, czy możliwości te będą efektywnie wykorzystane, zależy od jakości przedstawionych przez państwa i przedsiębiorstwa projektów.

Można przyjąć, że nowi członkowie UE mają stosunkowo duże szanse i możliwości takiego ukształtowania procesu reform i polityki, która pozwoli im zwiększyć dostęp do dodatkowych źródeł finansowania rozwoju. Dzięki pozyskaniu dodatkowych środków na korzystnych warunkach umożliwi to osiągnięcie wyższej skuteczności realizacji narodowych strategii. O ile dostęp do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pozwoli Polsce zmniejszyć dystans rozwojowy i zacofanie infrastruktury, o tyle dostęp do Funduszu Wzrostu, wspierającego rozwój nowych technologii i badania naukowe oraz rozwój społeczeństwa informatycznego, ma szczególnie doniosłe znaczenie nie tyle dla nadrobienia zapóźnień rozwojowych, ale przede wszystkim dla konkurencyjnego rozwoju opartego o wiedzę.

Kraje innowacyjne i wysokorozwinięte są lepiej przygotowane, by przedstawić atrakcyjne projekty i absorbować większość tego typu funduszy. Polska powinna podjąć starania zapewniające uzyskanie jak największej pomocy w ramach funduszy strukturalnych i spójności, ale także możliwość jak największego pozyskania środków z Funduszu Wzrostu. Dostęp do Funduszu Wzrostu będzie miał decydujące, strategiczne znaczenie dla realizacji strategii innowacyjnego

rozwoju, zgodnego z celami strategii lizbońskiej. Pozwoli też Polsce uzyskać relatywnie większe środki i efekty związane z integracją<sup>2</sup>.

Aktywny udział w realizacji SL umożliwi Polsce także wydłużenie horyzontu planowania, a zarazem zharmonizowanie procesu reform i realizacji określonych polityk związanych z realizacją Paktu Stabilizacji i Wzrostu, Zatrudnienia i Równowagi Makroekonomicznej.

Cele strategii lizbońskiej obejmują sześć zadań bezpośrednio związanych z budową konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki oraz przejściem do społeczeństwa opartego na wiedzy oraz cztery zadania związane z modernizacją europejskiego modelu społecznego.

Ponieważ strategia rządu i KPR 2005-2008 charakteryzują się stosunkowo krótkim okresem – horyzontem planowania, istotne jest, by w nowej wersji strategii rządowej obejmującej lata 2007-2013 zwrócić szczególną uwagę na jej zgodność z celami strategicznymi Unii Europejskiej.

Strategiczne cele gospodarcze UE powinny jednocześnie stanowić podstawę strategii Polski:

1. utworzenie społeczeństwa informacyjnego,
2. utworzenie Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji,
3. utworzenie środowiska wspierającego innowacyjne przedsiębiorstwa,
4. pełna integracja rynku wewnętrznego UE,
5. integracja i wzrost efektywności rynków finansowych,
6. konsolidacja fiskalna.

Cele modernizacji europejskiego modelu społecznego to:

7. edukacja dla życia i pracy w społeczeństwie wiedzy,
8. aktywna polityka zatrudnienia,
9. modernizacja systemów opieki społecznej,
10. wzmocnienie zaangażowania społecznego.

Raport oceniający stopień realizacji SL przez kraje UE zwraca uwagę, że Polska jest znacznie mniej konkurencyjna, niż pozostali, nowi członkowie UE. Raport Komisji Europejskiej nt. realizacji strategii lizbońskiej stwierdza, że w przyszłych krajach członkowskich SL odegrała rolę katalizatora dla ich dalszych reform systemowych. Jednakże postęp ten był nierówny i że są kraje, których postępy poważnie odbiegają od dokonań innych. Global Competitiveness Report 2006, jak i raport opracowany na zlecenie Komisji przez World Economic Forum oraz World Competitiveness Yearbook 2006, wskazują i potwierdzają opi-

---

<sup>2</sup> W nowym budżecie UE, zwiększeniu środków na cele związane z realizacją SL towarzyszy jednocześnie względne zmniejszenie środków na cele strukturalne i WPR.

nie, że dotychczasowa strategia rozwoju i reform nie przyczyniła się do zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności i zdolności konkurencyjnej gospodarki Polski.

W związku z tym można postawić pytanie: czy KPR i NSRO umożliwią Polsce poprawę konkurencyjności i zdolności konkurencyjnej oraz na ile reformy i polityka społeczno-gospodarcza Polski zgodne są z celami SL. Czy strategia Polski i plany reform oraz polityk gospodarczych umożliwią Polsce aktywne wykorzystanie szans, jakie związane są z harmonizacją reform i narodowych polityk gospodarczych ze SL, czy też wymagają istotnych zmian i uzupełnień? Jeśli tak to, jakie kluczowe założenia należałoby przyjąć przy opracowywaniu strategii rządowej (w kontekście SL) na lata 2007-2013?

### 9.3. Narodowy Plan Rozwoju i Krajowy Program Reform<sup>3</sup>

Strategicznym celem polityki gospodarczej rządu SLD-UP nazwanej „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca” było zahamowanie negatywnych trendów i przywrócenie wysokiego tempa wzrostu polskiej gospodarki. Realizacja tego celu oparta była na:

- » strategii wzrostu gospodarczego,
- » strategii integracji europejskiej,
- » strategii finansów publicznych.

Program NPR<sup>4</sup> stwierdza, że strategiczna rola państwa w gospodarce nie oznacza, że ma ono zastępować rynek i ograniczać działalność sektora prywatnego. Przeciwnie, w strategii założono, że państwo będzie aktywnie pobudzać przedsiębiorczość, wspierać proces prywatyzacji, wzrost, efektywności i konkurencyjności gospodarki. Takiego *explicite* stwierdzenia brakuje w KPR<sup>5</sup>.

Krajowy Program Reform w mniejszym stopniu niż NPR odnosi się do całościowego programu reform systemu gospodarczego kraju. Jest dokumentem bardziej związłym. O ile NPR jest koncepcją strategiczną i swego rodzaju biznes planem, o tyle KPR i NSRO w większym stopniu podkreślają swój związek z ZPW i SPW. Wynika to zapewne z ogłoszenia tych wytycznych w połowie 2005 r. To ściślejsze powiązanie KPR i NSRO z wytycznymi KE ma przede wszystkim charakter formalny. Takie ujęcie podyktowane było niewątpliwie wzglę-

<sup>3</sup> Zawarta w dokumencie „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca” przyjętym przez Radę Ministrów 29 stycznia 2002 r.

<sup>4</sup> NPR 2007-2013 przyjęty we wrześniu 2005 r.

<sup>5</sup> Krajowy Program Reform (KPR) rządu K. Marcinkiewicza przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.

dami pragmatycznymi. Jednakże pomijając formalny podział dokumentów na KPR i NSRO, poprzedni program, tj. NPR 2007-2013 pod względem całościowym jest dokumentem, który w sposób bardziej przejrzysty, kompleksowy odnosi się do celów strategii lizbońskiej.

KPR na lata 2005-2008, podobnie jak strategia rządowa Polski na lata 2002-06, charakteryzuje się znacznie krótszym horyzontem działania niż SL. Podobnie jak ZPW ma ona w istocie charakter planu krótkookresowego, podczas gdy SL – średniookresowego. Oznacza to, że poświęca ona stosunkowo większą wagę zagadnieniom dynamiki i równowagi, niż zmianom systemowym i strukturalnym. Ten odmienny horyzont czasowy dokumentów i ściślejsze formalne związanie go z wytycznymi KE wpłynęły na charakter dokumentu.

#### **9.4. Krajowy Program Reform a strategia wzrostu gospodarczego**

Krajowy Program Reform jest podstawowym dokumentem rządowym określającym działania zamierzone do realizacji SL opracowanym w oparciu o Program Działania Rządu Kazimierza Marcinkiewicza „Solidarne Państwo”. Celem strategicznym tego Programu jest zapewnienie wysokiego, ponad 5% tempa wzrostu PKB. Czynnikiem umożliwiającymi wzrost gospodarczy mają być dynamiczny wzrost eksportu oraz inwestycje krajowe wsparte środkami z funduszy unijnych, jak i inwestycjami zagranicznymi.

Krajowy Program Reform zapowiada usuwanie barier rozwoju, biurokracji i obniżenie tą drogą kosztów transakcyjnych. Strategia rządowa zakłada konieczność pobudzenia aktywności gospodarczej całego społeczeństwa, głównie małych i średnich przedsiębiorstw oraz wszystkich obywateli. Likwidacja barier biurokratycznych, uelastycznienie przepisów prawa pracy i zachęty dla inwestycji mają otworzyć nowe możliwości, szanse rozwojowe, stworzyć pomyślne warunki dla wzrostu inwestycji, które wraz z dodatkowymi środkami z UE pozwolą osiągnąć 5% tempo wzrostu PKB.

KPR określa obszary i priorytety działania na:

1. konsolidację finansów publicznych i poprawę zarządzania finansami publicznymi,
2. rozwój przedsiębiorczości,
3. wzrost innowacyjności przedsiębiorstw,
4. rozwój i modernizacja infrastruktury,
5. tworzenie nowych miejsc pracy i zmniejszenie bezrobocia,
6. poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw.

KPR w porównaniu z NPR mniej miejsca poświęca reformom systemu a większą – określonym zadaniom. W NPR reformy i polityka gospodarcza miały ułatwiać podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej m.in. poprzez:

- » wprowadzenie zmian w regulacjach prawnych i mechanizmach ekonomicznych,
- » zmniejszenie obciążeń podatkowych,
- » liberalizację kodeksu pracy,
- » deregulację,
- » umocnienie gospodarczej roli samorządów lokalnych i organizacji małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- » uproszczenie systemu podatkowego i obniżenie poziomu fiskalizmu,
- » obniżenie kosztów pracy oraz uelastycznienie stosunków pracy,
- » uproszczenie systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
- » ograniczenie biurokracji,
- » uproszczenie i przyspieszenie procedur sądowych dotyczących spraw gospodarczych,
- » ograniczenie świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, bądź rentę,
- » obniżenie kosztów zatrudnienia absolwentów przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

Miedzy NPR a KPR widać wyraźne elementy kontynuacji. Oba postulują przyspieszenie zmian w strukturze gospodarczej i proeksportową orientacją gospodarki.

NPR wyraźnie zwracał uwagę, iż proponowane kierunki reform i polityki zgodne są z zasadami mechanizmu rynkowego i konkurencją. Mają one na celu nie tylko promowanie i wspieranie rozwoju nowoczesnych, efektywnych podmiotów i przyszłościowych rozwiązań, ale także jednoczesną eliminacją jednostek, przedsiębiorstw nierentownych. Program rządowy zakłada konieczność przyspieszenia procesów restrukturyzacji gospodarki poprzez tworzenie warunków rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych oraz zmiany własnościowe.

Zgodnie z założeniami rządowymi, problemy te muszą być rozwiązane przez rynek. Rolą państwa będzie stwarzanie warunków, które zapewnią regulacje prawne i finansowanie sprzyjające restrukturyzacji i proeksportowej orientacji gospodarki.

W NPR prywatyzacja gospodarki miała być aktywnym narzędziem polityki gospodarczej, poprawy efektywności gospodarowania i w rezultacie – wzrostu konkurencyjności. Wpływy z prywatyzacji winny zostać przeznaczone na kapitał założycielski instytucji finansowych wspierających przedsiębiorczość. Przewidywano się utworzenie Funduszu Restrukturyzacyjnego z rezerw akcji Skarbu

Państwa zarządzającego mniejszościowymi pakietami akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa. Działania te miały przyspieszyć proces restrukturyzacji i wzrostu wartości przedsiębiorstw, a następnie ich prywatyzację.

Dochody z prywatyzacji w pierwszym rządzie mają służyć zbudowaniu systemu gwarancji i poręczeń kredytowych dla wspierania przedsięwzięć eksportowych oraz wdrażaniem nowych technologii w MSP. W konsekwencji strategia rządowa oznacza wzrost roli „państwa rozwojowego” w miejsce „państwa dystrybucyjnego”.

KPR także zakłada aktywniejszą rolę prorozwojową i zmianę w strukturze wydatków. Znacznie mniej niż NPR poświęca uwagi zagadnieniu prywatyzacji i wykorzystania dochodów z tego tytułu dla działań prorozwojowych. Podkreśla potrzebę i konieczność zmniejszenia nakładów na sektorowe programy restrukturyzacji, a zwiększenia – na cele prorozwojowe.

KPR podobnie jak NPR wychodzi naprzeciw postulatowi budowy społeczeństwa informacyjnego, opartego na wiedzy. Za priorytetowe uznaje przygotowanie zaawansowanej struktury sieci informatycznej wraz z narzędziami dla potrzeb nauki, gospodarki, administracji rządowej i samorządów oraz całego społeczeństwa<sup>6</sup>.

Podstawowym celem strategii gospodarczej Polski jest unowocześnienie infrastruktury i zbliżenie się pod tym względem do standardów UE. Poprawa jakości infrastruktury winna sprzyjać usprawnieniu funkcjonowania gospodarki i zwiększyć zatrudnienie. Ma też duże znaczenie dla zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej kraju i poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Zmniejszy dystans dzielący Polskę od standardów unijnych i przyczyni się do wzrostu jej konkurencyjności, a w szczególności atrakcyjności inwestycyjnej.

Polityka modernizacji infrastruktury skoncentrowana jest na:

- » modernizacji dróg i budowie autostrad<sup>7</sup>, linii kolejowych stanowiących odcinki paneuropejskich korytarzy transportowych, portów morskich i lotniczych,
- » przełamaniu kryzysu mieszkaniowego,
- » rozwoju rynku telekomunikacyjnego,
- » upowszechnianiu technik, technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz rozwoju telewizji i radiofonii cyfrowej,
- » realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach partnerstwa publiczno-prawnego i zaangażowaniu Skarbu Państwa jako gwaranta.

---

<sup>6</sup> Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zreorganizowano i przemianowano na Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.

<sup>7</sup> Co najmniej 400 km autostrad rocznie.

NPR wyraźnie wskazywał, że przewiduje angażowanie w projekty infrastrukturalne środków OFE i funduszy inwestycyjnych. W związku z tym, zapowiadał stworzenie bezpiecznych i długoterminowych warunków korzystnego angażowania się funduszy inwestycyjnych i OFE w te projekty. Pod tym względem KPR jest bardzo ogólny.

KPR podobnie jak NPR zapowiada skrócenie czasu i redukcji ryzyk związanych z procesem projektowania, realizacji i kończenia projektów w budownictwie. Według planów rządowych budownictwo infrastrukturalne i mieszkaniowe ma stać się jedną z podstawowych dźwigni wzrostu gospodarczego.

KPR przewiduje stworzenie warunków zwiększających atrakcyjność inwestycyjną Polski. Wzrost zagranicznych inwestycji bezpośrednich i pomoc strukturalna UE mają zapewnić napływ nowoczesnych technologii, *know-how* w zakresie zarządzania oraz poprawić dostęp do międzynarodowych sieci zaopatrzenia i zbytu. Znaczna część nowoczesnej produkcji z udziałem kapitału zagranicznego – według KPR – przeznaczona zostanie na eksport.

KPR stwierdza, że rezygnacja z wykorzystania kursu walutowego do oddziaływania na konkurencyjność cenową wymiany handlowej z zagranicą, jak i z tradycyjnych instrumentów polityki handlowej, wymaga zwiększenia środków finansowych wspierających eksport.

NPR zwracał uwagę, że ważnym instrumentem rozwoju eksportu są gwarancje eksportowe KUKI (podwojenie wartości transakcji objętych gwarancjami). Planował poprawę stosunków i aktywizację wymiany handlowej z Rosją, Ukrainą i Chinami. Zwiększony eksport do Stanów Zjednoczonych, Kanady i Brazylii, a więc krajów o wielkich rynkach zbytu i co istotne dynamice i potencjale rozwojowym, z którymi Polska notuje znaczne deficyty. Na temat rozwoju eksportu i poprawy stosunków handlowych z Rosją, Chinami, Stanami Zjednoczonymi KPR nie wypowiada się.

KPR przewiduje poprawę dochodowości produkcji rolnej. Subwencjonowanie postępu biologicznego, ekologicznego, zwiększanie roli grup producenckich, standardów sanitarnych i jakościowych. Konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego wymaga dostosowania do standardów unijnych w zakresie weterynaryjno-sanitarnego, jakości, ekologii.

KPR podobnie jak NPR sprzyja obrotowi ziemią, scalaniu gruntów i ochronie przed wykupem przez zagranicznych inwestorów. Tym samym służyć ma poprawie struktury obszarowej ziemi. Sposobem poprawy sytuacji ekonomicznej wsi jest zwiększenie wsparcia finansowego do produkcji, a nie do obrotu. Program zwraca uwagę na konieczność powstrzymania aprecjacji złotego ze względu na jego niekorzystny wpływ na ceny rolne i dochody rolnictwa. KPR rozważa różne warianty ograniczenia dotacji na KRUS, jak i objęcie podatkiem dochodowym dużych dochodowych gospodarstw.



KPR, podobnie jak NPR, planuje decentralizację finansów publicznych. Trójstopniowy podział administracyjny wymaga bowiem decentralizacji finansów, umożliwiającej samorządom wszystkich szczebli prowadzenie polityki rozwoju regionalnego w oparciu o własne pieniądze i na własną odpowiedzialność. Oznacza to jednocześnie zwiększenie zadań publicznych realizowanych przez samorządy. Regulacje prawne i finansowe mają wspierać rozwój państwa obywatelskiego. Podstawowym źródłem dochodów samorządów terytorialnych mają być dochody własne.

Przekazanie uprawnień, tytułu do dochodów podatkowych i transferów z środków budżetu centralnego ma iść w parze z racjonalizacją i zmianą struktury wydatków. Zwiększony ma zostać udział wydatków rozwojowych i przeznaczonych na współfinansowanie projektów unijnych.

Likwidacja centralnych funduszy i agencji ma umożliwić przejęcie ich środków i funkcji przez samorządy terytorialne. Efektem reformy ma być zwiększenie zaangażowania lokalnych środowisk i dostosowanie wydatków do potrzeb rozwojowych społeczności lokalnych. Czynnikiem ten może pozytywnie wpłynąć na atrakcyjność inwestycyjną regionów. Działalność regionalną mają wspierać: regionalne fundusze inwestycyjne, fundusze subregionalne poręczeń kredytowych i lokalne fundusze kredytowe.

## **9.5. Projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia**

We wrześniu 2005 r. ustępujący rząd premiera M. Belki przyjął projekt strategii NPR na lata 2007-2013. Formułował on cele, środki i działania zmierzające do zapewnienia najbardziej efektywnego wykorzystania członkostwa Polski w UE. Wskazywał na niezbędne działania zapewniające dostęp do i efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych. Określał kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych, a także sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej.

Projekt NSRO 2007-2013 ma po przyjęciu przez Sejm zastąpić NPR 2007-2013.

Według NPR i NSRO niskie tempo wzrostu gospodarczego to podstawowy, strategiczny problem ekonomiczny Polski. Znaczące przyspieszenie dynamiki wzrostu ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia wysokiej stopy bezrobocia, zwiększenia stopnia aktywności zawodowej społeczeństwa i wzrostu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki.

NSRO podkreśla konieczność podniesienia konkurencyjności polskich zasobów pracy na europejskim rynku pracy. Stwierdza się, że czynnikami, które zdecydują o tej poprawie, oprócz wzrostu ogólnego poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, będzie zwiększenie mobilności zawodowej i prze-

strzennej, aktywności, zaradności oraz zdolności dostosowawczej pracowników. Zwraca też uwagę na konieczność zwiększenia gotowości społeczeństwa do nauki, przekwalifikowania się i zdobywania nowych umiejętności, w tym także związanych z postępującą informatyzacją i umiędzynarodowieniem gospodarki. System edukacji, stałego doskonalenia i podnoszenia kwalifikacji oraz zdobywania nowych umiejętności, powinien mieć na celu zwiększenie szans skutecznego konkurowania osób czynnych zawodowo na europejskim rynku pracy.<sup>8</sup>

Znaczący wpływ na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej kraju, oprócz przyjaznej biznesowi polityki makroekonomicznej i zwiększeniu konkurencyjności polskich zasobów pracy, będzie miała poprawa infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. Dodatkowymi czynnikami zwiększającymi atrakcyjność inwestycyjną kraju będzie stworzenie przyjaznych warunków inwestowania, ograniczenie biurokracji, likwidacja korupcji, rozwój infrastruktury komunalnej, a w przypadku realizowania inwestycji typu *greenfield* – tworzenie atrakcyjnych warunków dla osiedlania się zagranicznych wysokokwalifikowanych kadr.

NSRO podkreśla znaczenie rozwoju gospodarki konkurencyjnej opartej o wiedzę, zdolnej do trwałego i zrównoważonego rozwoju wzrostu wydajności pracy oraz zatrudnienia. Podejmowane w ramach tej strategii działania powinny w znaczącym stopniu zwiększyć liczbę przedsiębiorstw i nakładów na działalność innowacyjną.

NPR wyraźnie stwierdzał, że restrukturyzacja gospodarki powinna zapewnić eliminację podmiotów najmniej efektywnych i jednocześnie zwiększyć znaczenie podmiotów konkurencyjnych. Zapowiadał odblokowanie i usprawnienie działania alokacyjnej funkcji mechanizmu rynkowego, przyspieszenie procesu prywatyzacji gospodarki oraz zmniejszenia dotacji dla nierentownych przedsiębiorstw i sektorów oraz przedsiębiorstw strukturalnie zadłużonych i nie obsługujących swoich zobowiązań wobec wierzycieli oraz przyspieszenie procedur upadłościowych.

KPR i NSRO podkreślają konieczność budowy konkurencyjnej gospodarki. Osiągnięcie tego celu wiąże przede wszystkim z polityką makroekonomiczną i budżetową oraz odbiurokratyzowaniem i deregulacją systemu. Jednocześnie mniejszą wagę niż NPR przywiązują do demonopolizacji i zapewnienia wysokiego poziomu konkurencji, jako kluczowego mechanizmu rynkowego wymuszającego poprawę efektywności, innowacyjność i przepływ zasobów pracy i kapitału z przedsiębiorstw i sektorów niekonkurencyjnych do konkurencyjnych.

NPR w bardziej zdecydowany sposób niż NSRO wiązał plany przekształceń własnościowych i prywatyzacji, zmniejszenia fiskalizmu i zakresu transferów socjalnych i reform ze stworzeniem przyjaznego otoczenia działalności przed-

<sup>8</sup> Określi też szanse, zwłaszcza młodego pokolenia, podejmowania atrakcyjnej pracy poza granicami kraju w pozostałych krajach członkowskich Unii.

siębiorstw oraz redukcji ich kosztów transakcyjnych i poziomu ryzyka, a w konsekwencji wzrostu ich rentowności i atrakcyjności inwestycyjnej. Wszystkie te działania podejmowane miały być po to, by zwiększyć nakłady inwestycyjne i ich efektywność oraz przyspieszyć proces przebudowy struktury gospodarczej.

Inwestycjom sprzyjać miała poprawa wyników finansowych przedsiębiorstw, redukcja obciążeń podatkowych, obniżka kosztów kredytów, wzrost odpisów amortyzacyjnych, zagranicznych inwestycji bezpośrednich i finansowania projektów z funduszy strukturalnych.

KPR i NSRO korygują błędne założenia NPR 2004-2006, które zakładały silny wzrost deficytu obrotów bieżących i jego udziału w PKB. Rozwój gospodarczy w latach 2004-2006 istotnie różnił się od założeń. Przede wszystkim inwestycje nie zwiększyły się w zakładanym, 13% tempie. Utrzymywały się na niepokojąco niskim poziomie. Nie udało się też zapobiec aprecjacji złotego w stosunku do euro i dolara. Mimo to import wzrastał wolniej a eksport – szybciej. W konsekwencji zamiast dalszego pogorszenia się sytuacji na rachunku bieżącym, odnotowano znaczący postęp.

W najbliższych latach terminowa spłata zobowiązań i długów oraz poprawa sytuacji finansów publicznych, spadek inflacji i realnych stóp procentowych sprzyjać będą poprawie wiarygodności kredytowej Polski i obniżeniu poziomu ryzyka inwestycyjnego, napływowi zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz znacznych środków z funduszy strukturalnych. Zmniejszeniu bezrobocia sprzyjać będzie nie tylko zakładany wzrost dynamiki PKB, ale także zmiany demograficzne.<sup>9</sup> Przystąpienie Polski do Unii otworzyło też nowe możliwości legalnego zatrudnienia w krajach członkowskich, które nie wprowadziły okresów przejściowych dla pracowników z Polski.

Trudna sytuacja na rynku pracy i dążenie przedsiębiorstw do zminimalizowania kosztów osobowych wywiera presję na zmniejszenie jednostkowych kosztów pracy. W konsekwencji szybkemu wzrostowi wydajności pracy towarzyszy stosunkowo niewielki, szacowany na 1,5% wzrost realnych płac. Przy zakładanym ponad 5% wzroście PKB oznaczać to będzie zmniejszenie jednostkowych kosztów pracy i wzrost konkurencyjności polskich zasobów pracy na rynku UE.

## **9.6. Projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju**

Projekt NSRO obejmuje podpunkty: wyzwania, wizja, podstawowe zasady i cele. W istocie nie dotyczy strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a po-

---

<sup>9</sup> Wzrost podaży pracy spadnie z około 265 tys. w 2002 r. do 115 tys. w 2006 r.

lityki spójności i integracji widzianej z perspektywy wykorzystania środków Unijnych z funduszy strukturalnych i spójności. Jakość tego dokumentu, jak i poprzedzającej go diagnozy, a w szczególności analizy SWOT wymaga krytycznej oceny.

Po pierwsze, diagnozę przygotowano przede wszystkim z punktu widzenia sytuacji mikroekonomicznej, a nie systemowych, ekonomicznych i społecznych ram odniesienia dla strategii i biznes planów przedsiębiorstw.

Strategia lizbońska, publikacje Banku Światowego „Doing Business”, Uniwersytetu Harvarda i World Economic Forum „Global Competitiveness Report”, jak i szwajcarskiego IMD „World Competitiveness Yearbook” podkreślają, że plany strategiczne i zarządzanie przedsiębiorstw w 2/3 zależy od ich otoczenia strategicznego. Autorzy NSRO sprawiają wrażenie, że nie znają tych publikacji. Co więcej, taki sposób ujęcia oznacza, że nie mają odpowiedniego przygotowania teoretycznego i metodologicznego.

W NSRO sytuacja mikroekonomiczna przedstawia stan infrastruktury technicznej, zasobów społecznych i sytuacji na rynku pracy oraz poziomu wykształcenia i rozwoju badań oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Ten obszerny, niemal 45 stronicowy tekst jest zbiorem informacji i porównań, a nie diagnozą sytuacji społeczno-gospodarczej. Diagnoza nie jest bowiem przedstawieniem sytuacji, ale propozycją zmian opartą o przeprowadzoną analizę.

Mocne strony polskiej gospodarki analiza SWOT (siła, słabość, szanse, zagrożenia) przedstawia w podziale na cztery grupy:

- » sytuacji makroekonomicznej, innowacyjności i ramowych uwarunkowań,
- » zasobów ludzkich, równości szans i zagadnień społecznych,
- » infrastruktury, aspektów przestrzennych, środowiska,
- » rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybołówstwa.

Analiza strategiczna odnosi się do przyszłości i relacji z otoczeniem. Ma więc charakter diagnozy potencjalnych możliwości oraz szans, siły i słabości. Odnosi się do sfery realnej ekonomicznej, technologicznej, jak i społecznej oraz systemu instytucjonalnego i interakcji podmiotów gospodarujących.

Chociaż Krajowy Program Reform i Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia z założenia powinny wyraźnie odnieść się do działań w sferze instytucji (ładu prawnego, organizacji i strukturze rynku oraz mechanizmów koordynacji działalności gospodarczej) i możliwych interakcji podmiotów gospodarujących, to zawężają analizę do czynników związanych z nakładami i wynikami. Mylą przy tym analizę czynnikową z przejawami, czyli przyczyny ze skutkami.

W luźnym zbiorze obejmującym: sytuację makroekonomiczną, innowacyjność i inne ramowe uwarunkowania nie wymieniono m.in. skali i kompleksowości reform związanych z przystąpieniem do UE, liberalizacją, prywatyzacją, wzrostem otwartości polskiej gospodarki, deregulacją, potencjalnym dostępem

do funduszy i finansowania UE, likwidacją, bądź obniżeniem barier dla przedsiębiorczości, konkurencji oraz redukcją kosztów transakcyjnych i ryzyka systemowego. Pominięto konstytucyjne zagwarantowanie autonomii NBP oraz górnej granicy długu publicznego na poziomie 60%. Nie odnotowano względnie wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski, jak i poprawy notowań w rankingach finansowych agencji ratingowych takich jak Moody's, Standard and Poors, IBCA, Euromoney, Fitch. Nie uwzględniono m.in. siły polskiej złotówki, jej rynkowego kursu oraz wysokiego poziomu rezerw dewizowych.

Za mocną stroną polskiej gospodarki uznano zasoby ludzkie i „prognozowane zwiększenie liczby osób wchodzących na rynki pracy”. NSRO słusznie zwraca uwagę na postęp w zakresie edukacji, szkolnictwa wyższego oraz wybranych nauk podstawowych i stosowanych. Za mocną stroną należałoby uznać wyższy wzrost wydajności pracy niż kosztów pracy. W analizie brak zwrócenia uwagi na rosnącą elastyczność zatrudniania i zwalniania oraz mobilności pracowników. Za mocną stroną można by uznać wysoką dyscyplinę pracy i dłuższy, roczny czas pracy (w stosunku do UE-15 o ok. 350-500 godzin rocznie).

Do mocnych stron w analizie SWOT w sferze infrastruktury, aspektów przestrzennych i środowiska zalicza głównie walory środowiska naturalnego, ruch turystyczny, sieć kolejową oraz zrównoważony policentryczny układ sieci osadniczej o umiarkowanym stopniu koncentracji. Do mocnych stron zalicza się też różnorodność produkcji rolnej, niskie zanieczyszczenie gleb, zasoby przyrodnicze, turystyczne i konkurencyjność produkcji. Nie dostrzega się możliwości rozwoju produkcji ekologicznej, pracochłonnej, a więc konkurencyjności jakością i ceną.

Także analiza słabych stron polskiej gospodarki wymaga krytycznej oceny. Obok niewątpliwie słusznych, słabych stron związanych z sytuacją finansów publicznych, strukturą wydatków budżetowych, wysokimi pozapłacowymi kosztami pracy, wysokim poziomem fiskalizmu oraz wysokim udziałem rolnictwa i niskim poziomem dochodów, zwraca się uwagę na niski poziom nakładów i innowacyjności gospodarki, dostępu przedsiębiorstw do finansowania oraz słabością administracji i egzekucji prawa. Do słabości gospodarki nie zalicza się niskiego poziomu oszczędności krajowych i inwestycji w PKB. Udział ten w Polsce w porównaniu z krajami UE-15 jest średnio niższy o 2-4 pp, a w porównaniu z nowymi krajami przemysłowymi Azji i Chinami jest on niższy ponad dwukrotnie. Luki tej nie wypełnią inwestycje zagraniczne, ani środki z funduszy UE. To niski poziom oszczędności krajowych wywiera ujemny wpływ na równowagę finansową kraju. Zwiększa koszt i zmniejsza dostępność finansowania dla przedsiębiorstw. Ogranicza też przedsiębiorczość ludności.

W analizie słabych stron pominięto niski poziom egzekucji zobowiązań umownych i niewydolność sądów. Przewlekłe, kosztowne procedury opóźniają przy-

spieszenie obrotu pieniężnego oraz proces restrukturyzacji (eliminacji przedsiębiorstw niekonkurencyjnych i wspierania podmiotów o dobrych perspektywach rozwoju). Autorzy sprawiają wrażenie, że nie znają opracowań Banku Światowego „Doing Business” z 2004 i 2005 r.

W słabych stronach nie uwzględniono braku konkurencji w sektorach energetyczno-paliwowych. Pominięto efekt „wypychania” związany z deficytem budżetowym i długiem publicznym, brak kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital*), niewykorzystywanie przez władze lokalne majątku i zastawów do podejmowania inicjatyw gospodarczych. Do słabości nie zaliczono wysokiego poziomu fiskalizmu i wydatków na cele społeczne.

Analiza SWOT zwraca się uwagę na niski poziom aktywności zawodowej i wysoki poziom bezrobocia oraz małą elastyczność rynku pracy. Zwraca się słusznie uwagę na niski poziom aktywności społecznej i zaangażowania obywatelskiego. Do słabej strony zalicza się wysoki poziom zróżnicowania dochodowego społeczeństwa.

W zakresie infrastruktury wlicza się liczne zapóźnienia i zaniedbania w sieci transportowej, strukturze energetycznej i stanie ochrony środowiska naturalnego. Nie uwzględnia się natomiast słabości sieci telekomunikacyjnych, rozwoju Internetu, infrastruktury naukowej, edukacyjnej, służby zdrowia. Wymienia się natomiast zły stan zabytków, czy peryferyjność obszarów wschodnich.

Za słabość uznaje się niską rentowność, rozdrobnioną strukturę agrarną, nadmierne zatrudnienie, niski poziom wykształcenia i mobilność ludności wiejskiej. Pomija się nierówny dostęp polskich rolników i rolników UE-15 do funduszy rolnych.

#### Szansy i zagrożenia dla Polskiej gospodarki

W szansach podkreśla się korzyści związane z integracją z Unią Europejską. Zaskakujące jest pominięcie dostępu do środków funduszy strukturalnych, spójności i wzrostu. Za szansy nie postrzega się też możliwości rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ani reform systemowych, takich jak prywatyzacja, liberalizacja, otwarcie, deregulacja, wzrost efektywności rynków, które pozwalają nie tylko wskazać co, ale przede wszystkim – jak te cele osiągnąć. Szansy nie upatruje się w rozwoju eksportu do Rosji, Chin i innych dynamicznie rozwijających się krajów.

W całej analizie SWOT brak odniesienia się do polityki kursowej, co można interpretować jako akceptację niezależności NBP w realizacji polityki pieniężnej oraz kursowej.

W zakresie zasobów ludzkich słusznie szansą upatruje się w uelastycznieniu rynku pracy, lepszym wykorzystaniu wykształconej młodzieży i z rozwojem potencjału szkół wyższych. Szansą, którą się pomija, jest możliwość zatrudnienia, uzyskania wyższych dochodów oraz podniesienia kwalifikacji i zdobycia do-

świadczenia w pracy za granicą. Szansą jest także możliwość zdobycia wykształcenia, nauki języków obcych oraz kontaktów, które mogą zaowocować rozwojem współpracy międzynarodowej. W analizie tej powinny być też uwzględnione możliwości i szanse związane z liberalizacją rynku usług w Unii Europejskiej

W sferze infrastruktury szanse dostrzega się w większych nakładach na infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną w tym Internet oraz włączenie Polski do systemu europejskich korytarzy transportowych. W rolnictwie szansą mają być: poprawa opłacalności rolnictwa i wzrost sprzedaży w UE oraz rolnictwo ekologiczne.

Zagrożenia upatruje się w braku powodzenia w reformowaniu finansów publicznych, niskim poziomie inwestycji krajowych i zagranicznych, zwłaszcza w sferze innowacji, braku postępu w dywersyfikacji źródeł energii, ochłodzeniu stosunków gospodarczych z Rosją, koncentracji pomocy publicznej na tradycyjnych sektorach i braku poprawy jakości służby cywilnej.

Za zagrożenie uznano starzenie się społeczeństwa, utrzymywanie wysokiego poziomu bezrobocia, brak reform uelastyczniających rynek i stosunki pracy oraz odpływ kwalifikowanych kadr za granicę; w sferze infrastruktury – brak postępu w rozwoju i modernizacji sieci transportowej.

Do zagrożeń nie zaliczono m.in. braku istotnej poprawy w efektywności, koszcie i czasie egzekucji prawa i umów gospodarczych.

### **9.7. Krajowy Program Reform a opcje strategiczne rozwoju atrakcyjnej i konkurencyjnej gospodarki Polski**

KPR pomija możliwe scenariusze rozwoju samej Unii, jak i różne warianty możliwych reform, poczynając od Traktatu Konstytucyjnego, reformy budżetowej, Wspólnej Polityki Rolnej, europejskiego modelu społecznego. Kierunki tych zmian mogą mieć różne konsekwencje zarówno finansowe, jak i związane z zasadami i mechanizmami oraz strukturą organizacyjną rynku krajów Unii. Można przypuszczać, że autorzy przyjmują milczące założenie ich neutralnego wpływu na perspektywy rozwoju Polski.

Doświadczenia Hiszpanii, Portugalii, Grecji i Irlandii wskazują też, że ich dynamika rozwojowa w znacznym stopniu uzależniona była od głębokości reform i zmian strukturalnych oraz jakości polityki ekonomicznej. Irlandia w pełni wykorzystała szansę, jaką uzyskała dzięki członkostwu w Unii. Inne kraje uzyskały mniej imponujące wyniki. Dlatego ważne jest nie tyle samo członkostwo, lecz przede wszystkim głębokość i jakość reform, skala zmian strukturalnych i polityki gospodarczej krajów przystępujących do UE oraz podporządkowanie ich wymogom konkurencji globalnej.

W KPR autorzy przyjmują milczące założenie, że doświadczenie i procedury unijne umożliwią wybór projektów inwestycyjnych charakteryzujących się najwyższą użytecznością. Strategia KPR i NSRO mają zasadniczo charakter dostosowawczy.

**Drugi scenariusz** różni się od pierwszego tym, że nie ogranicza się do dostosowania systemu prawnego i polityki gospodarczej do wymogów SL i maksymalnego wykorzystania w ramach programów operacyjnych funduszy strukturalnych i spójności. To scenariusz reform sprzyjających nie tylko zwiększeniu zdolności absorpcyjnej środków pochodzących z funduszy strukturalnych, ale także mobilizujący wzrost oszczędności krajowych i inwestycji oraz sprzyjający poprawie efektywności ich wykorzystania. To scenariusz wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej Polski dla zagranicznego kapitału. Zakłada też wyższą dynamikę wzrostu eksportu.

**Trzeci scenariusz** wyróżnia się nie tylko reformami systemowymi i polityką, które zwiększają poziom oszczędności krajowych i zagranicznych oraz inwestycji w PKB powyżej 30% PKB, ale podporządkowaniem ich budowie konkurencyjnej, proeksportowej gospodarki. W scenariuszu tym zmniejsza się poziom fiskalizmu, a eksport staje się istotnym elementem dynamiki i umacniania międzynarodowej pozycji gospodarczej Polski.

Scenariusz opiera się na założeniu, że reformy systemowe i strategie rozwoju w większym stopniu ukierunkowane na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjność gospodarki zwiększą prawdopodobieństwo osiągnięcia wyższej i ustabilizowanej dynamiki wzrostu PKB, niż polityka ukierunkowana zasadniczo na dostosowanie się i wykorzystanie funduszy strukturalnych. Scenariusz reform zapewnia wyższy stopień wykorzystania szans związanych z pomyslnym rozwojem instytucjonalnym i koniunkturalnym w gospodarce światowej, w tym zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej. Zwiększając otwartość i elastyczność oraz zdolność konkurencyjną, zmniejsza zagrożenia i koszty związane z niekorzystnym rozwojem sytuacji w gospodarce światowej.

Tezą rozdziału jest stwierdzenie, że skala korzyści, jakie Polska odniesie z uczestnictwa w integracji ekonomicznej z krajami Unii Europejskiej, zależy przede wszystkim od zakresu i jakości reform oraz polityki społeczno-gospodarczej Polski. Im więcej wysiłku włożymy nie tylko w maksymalizację dostępu do środków pomocowych, ale także mobilizację i optymalizację wykorzystania krajowego kapitału, pracy oraz przebudowę struktury gospodarczej i pobudzenie przedsiębiorczości i innowacyjnego rozwoju, tym bardziej zwiększymy atrakcyjność i konkurencyjność gospodarki.

KPR i projekt NSRO nazwaliśmy dostosowawczym, pasywnym. Ogranicza się on, bowiem do wariantu opartego o założenia makroekonomiczne, które z jednej strony zapewniają stopniowe wypełnienie zobowiązań wynikających z Paktu Stabilizacji i Wzrostu, a z drugiej – przyjmuje stosunkowo wysoki poziom



wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Zakładany jest też stosunkowo wysoki napływ zagranicznych inwestycji.

KPR i projekt NSRO zakłada, że do 2013 roku przeciętna dynamika wzrostu PKB Polski wyniesie ok. 5,0% rocznie. Ma ona umożliwić zmniejszenie luki dochodowej wynoszącej obecnie ok. 50% średniej krajów Unii Europejskiej do 58% w końcu okresu. Dynamika ta nie zapewni szybkiego wzrostu zatrudnienia i istotnego zmniejszenia bezrobocia. Opiera się przede wszystkim na założeniu zwiększenia nakładów inwestycyjnych pochodzących z funduszy strukturalnych i zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz umiarkowanym krajowych.

Drugi scenariusz opiera się na założeniu zwiększenia dynamiki wzrostu PKB do ok. 6% rocznie. Przyspieszenie dynamiki wzrostu gospodarczego związane jest z efektem reform, stabilizacją finansów państwa, pobudzeniem przedsiębiorczości, optymalizacją wykorzystania funduszy strukturalnych i wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej. W scenariuszu tym istotnym założeniem jest wzrost poziomu oszczędności krajowych i napływu zagranicznych do ok. 28% PKB i odpowiednio wyższej dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych. Zakłada się nie tylko wyższy poziom krajowych oszczędności i inwestycji, ale – co istotne – poprawy ich efektywności m.in. w wyniku przyspieszenia procesu prywatyzacji, deregulacji, liberalizacji i zmian strukturalnych.

W scenariuszu tym reforma finansów publicznych ma umożliwić nie tylko zmniejszenie wielkości deficytu budżetowego w stosunku do PKB, ale także przyczynić się do stopniowego zmniejszenia poziomu fiskalizmu i udziału wydatków budżetowych do ok. 40-42%.

W scenariuszu tym istotnym czynnikiem zwiększenia dynamiki, oprócz ekspansywnego wzrostu inwestycji, jest także wzrost eksportu. W wariantcie tym niezbędny jest silny wzrost poziomu oszczędności krajowych i zagranicznych, jeśli wzrost popytu inwestycyjnego i eksportowego nie ma przyczynić się do pobudzenia inflacji popytowej.

Scenariusz trzeci oparty jest o założenie możliwości zwiększenia dzięki prywatyzacji, deregulacji i liberalizacji obszaru oddziaływania rynku, zmniejszenia fiskalizmu i funkcji redystrybucyjnych państwa, przy jednoczesnym zwiększeniu funkcji rozwojowych i poziomu oszczędności wewnętrznych powyżej 25% PKB. Po uwzględnieniu środków z funduszy strukturalnych i zagranicznych inwestycji bezpośrednich szacowanych na ok. 7,5% PKB, zakłada on zwiększenie oszczędności brutto do ok. 32% PKB.

W scenariuszu tym zakłada się postęp nie tylko w zmniejszeniu wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego w stosunku do PKB, ale także obniżenie poziomu fiskalizmu i spadek udziału wydatków budżetowych poniżej 40% PKB. W scenariuszu tym spadkowi udziału wydatków transferowych w budżecie państwa towarzyszy jednoczesny wzrost udziału wydatków na cele rozwojowe z obecnych 3-4% do około 7-8%.

Zakłada się też wysoką dynamikę wzrostu eksportu sięgającą ok. 15% przy wyraźnie niższej dynamice importu. Ekspansywnemu rozwojowi eksportu sprzyjałby kurs złotego na poziomie 4,2-4,5 złotego za euro oraz poprawa koniunktury międzynarodowej i postępy w liberalizacji światowego handlu. Początkowy deficytu handlowego w PKB pod koniec okresu przekształciłby się w niewielką nadwyżkę.

Scenariusz ten opiera się na założeniu dynamicznego 8-10% wzrostu wydajności pracy i stosunkowo szybkiego wzrostu rentowności i akumulacji przedsiębiorstw – wyraźnie powyżej średniej dla najbardziej dynamicznych krajów UE. Charakteryzuje się też wysoką dynamiką wzrostu dochodów realnych i zatrudnienia, a w konsekwencji – popytu konsumpcyjnego.

W wariacie tym szybko rośnie zatrudnienie, spada bezrobocie, zwiększa się stopień aktywności zawodowej społeczeństwa i zmniejsza współczynnik „zależności” (*dependency ratio*).

Ten trzeci scenariusz strategii można by określić jako „irlandzki”: Bez wątpienia jest on najtrudniejszy do zrealizowania i tym samym najmniej prawdopodobny. Tym niemniej interesujące jest rozważenie warunków „brzegowych”, jakie musiałyby zostać spełnione, by miał on szanse powodzenia. W scenariuszu tym przyjmuje się średnioroczną dynamikę wzrostu PKB w wysokości ok. 7%. Wyższą dynamikę osiągnęły nie tylko nowe kraje przemysłowe Azji Wschodniej, Chiny czy w przeszłości Japonia, a spośród krajów europejskich – Irlandia. W rzeczywistości kraj ten w ostatnich 15 latach osiągnął jeszcze wyższą dynamikę PKB i ekspansywny – podobnie jak i kraje azjatyckie – wzrost eksportu. Siedmioprocentowe wysokie tempo wzrostu PKB Polski umożliwiłoby zmniejszenie luki dochodowej w stosunku do średniej krajów Unii Europejskiej z obecnych 49% do ok. 75% (według metody siły nabywczej pieniądza – PPP).

„Scenariusz irlandzki” charakteryzuje się znacznym zmniejszeniem poziomu fiskalizmu, ograniczeniem udziału wydatków budżetowych do poziomu poniżej 40% PKB. Drugą cechą jest silny wzrost powiązań gospodarczych z zagranicą i otwartość na konkurencję globalną. Zwraca też uwagę wysoka dynamika nakładów na edukację, badania i rozwój.

Podstawą tego **scenariusza** powinien być pakt między elitami politycznymi, przedsiębiorcami i związkami zawodowymi i zgoda na radykalną reformę finansów publicznych i ograniczenie redystrybucyjnej funkcji państwa, w tym transferów socjalnych i dalszą liberalizację kodeksu pracy oraz prywatyzację gospodarki.

Zrealizowanie takiego scenariusza wymagałoby zwiększenia stopy inwestycji do 12-13% rocznie i eksportu do poziomu ok. 15% rocznie. W konsekwencji pod koniec okresu saldo obrotów handlowych z ujemnego przekształca się w dodatnie. Tylko ten scenariusz umożliwia likwidację wysokiej stopy bezrobocia i istotną poprawę dochodów społeczeństwa oraz realizację celów SL.

**Bibliografia**

1. Bossak J., W. Bieńkowski (2004), *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna raju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI w.*, SGH, Warszawa.
2. Bossak J., W. Bieńkowski (2002) (red.), *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa.
3. *Krajowy Program Reform*, przyjęty w grudniu 2005 r. przez Radę Ministrów.
4. *Projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*, przyjęty w lutym 2006 r. przez Radę Ministrów.
5. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*.
6. *Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013*.
7. *Global Competitiveness Report 2006*, The World Economic Forum, Genewa.
8. *World Competitiveness Yearbook 2006*, International Institute for Management Development, Lozanna.
9. Bossak J. (2006), *Systemy gospodarcze a globalna konkurencja*, SGH, Warszawa.
10. *Doing Business 2006. Creating Jobs*, The World Bank, Washington
11. *Doing Business 2005. Usuwanie barier wzrostu*, The World Bank, Washington.
12. *World Development Report. Building Institutions for Markets*, The World Bank, Washington.
13. *The Lisbon Strategy Assessment*, WEF for European Commission 2005.
14. *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, program przyjęty przez Radę Ministrów w 2002 r.
15. *Solidarna Polska*, dokument programowy PIS, 2005.