

# Stefan Krajewski

---

## Konkurencyjność polskiej gospodarki : aspekty etyczne i społeczne

---

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 10/1, 139-149

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **Konkurencyjność polskiej gospodarki. Aspekty etyczne i społeczne**

Problemy konkurencyjności gospodarki rozważane są w Polsce najczęściej z punktu widzenia wąsko ujętych aspektów ekonomicznych. Inne aspekty, np. etyczne i społeczne, które są dostrzegane i doceniane w wielu krajach (m.in. w Unii Europejskiej) w Polsce są prawie pomijane. Konkurencyjność zależy nie tylko od działań samych przedsiębiorstw, ale także od warunków jakie tworzy system gospodarczy danego kraju. Szkodliwe dla długookresowej konkurencyjności jest lekceważenie aspektów etycznych i społecznych związanych z obciążeniami podatkowymi i możliwościami ich uznaniowego unikania, szerokim zakresem szarej strefy, źle adresowaną lub źle wykorzystaną pomocą publiczną i działaniami osłonowymi, nie sprzyjającymi pobudzaniu aktywności pracowników.

### **1. Obciążenia podatkowe**

Związek z aspektami etycznymi i społecznymi wykazuje przede wszystkim system finansów publicznych. Wśród polityków, ekonomistów i w mediach popularny jest pogląd, że zbyt wysokie są w Polsce obciążenia podatkowe przedsiębiorców i obywateli, nadmierne obciążenia kosztów pracy (w tym składki ubezpieczeniowe), za duże wydatki socjalne. Wskazuje się, że utrudnia to (czy wręcz uniemożliwia) osiągnięcie satysfakcjonującej konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki. Wyrażane są przy tym opinie, że to co jest obecnie bezpośrednio korzystne dla przedsiębiorców (daje im większe dochody i większą swobodę działania na rynku pracy), sprzyja konkurencyjności i jest też w konsekwencji korzystne dla społeczeństwa, zwłaszcza w dłuższej perspektywie. Nie należą do rzadkości wypowiedzi, w których państwo traktowane jest jako struktura, podejmująca decyzje szkodliwe dla społeczeństwa, postępująca nieracjonalnie i bezdusznie, zabierająca obywatelom i przedsiębiorcom ich ciężko zapracowane dochody, aby wydać je w sposób niewłaściwy i małoefektywny. Podejście takie sprzyja upowszechnianiu postaw i działań nieetycznych, tworzy atmosferę dla społecznego przyzwolenia dla takich działań, jak unikanie płacenia podatków i ukrywanie się w szarej strefie. Ugruntowuje też przeświadczenie, że gdyby przedsiębiorstwa wypełniały swoje zobowiązania zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, to wysokie obciążenia wyeliminowałyby je z rynku. A to zwiększyłoby i tak bardzo już wysokie bezrobocie.

Trzeba tu zacząć od stwierdzenia, iż przekonanie o bardzo wysokich obciążeniach podatkowych i paropodatkowych polskich przedsiębiorstw nie znajduje potwierdzenia w rze-

czywistości. W 2003 r. spośród państw „starej” UE tylko Irlandia miała mniejsze obciążenia podatkowe niż Polska. Łączne obciążenia podatkami i składkami (w relacji do PKB) w Polsce wynosiły 35,8%, w Irlandii 31,2%, a obciążenia przeciętne w UE 15 stanowiły 41,8%. Wśród nowych krajów Unii (UE 10) obciążenie PKB podatkami było niższe (34,2%), niż w UE 15. Ale udział podatków w PKB, większy niż w Polsce, występował w Słowenii, na Węgrzech i w Czechach, a tylko nieco mniejszy był w Estonii<sup>1</sup>. W 2005 r. stawka CIT wyższa niż w Polsce obowiązywała na Litwie, (33%), w Estonii, (31,6 oraz 0% dla zysku zatrzymanego), Czechach (26%) i w Słowenii (25%), a na Słowacji była taka, jak w Polsce (19%)<sup>2</sup>. Wyniki badań Banku Światowego wskazują jednak, że w krajach tych, przedsiębiorcy nie odczuwają obciążeń podatkowych, jako istotnego hamulca rozwoju<sup>3</sup>.

Takie obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne nie są w Polsce wyższe niż w UE. W 2003 r. w Polsce, składki stanowiły 13,8% PKB, podczas gdy w UE 15, były wyższe – 14,4% PKB, a w UE 8 (bez Cypru i Malty) – 12,3% PKB. Większe obciążenia składkami niż w Polsce notowano w Czechach i Słowenii, a nieco mniejsze na Węgrzech i w Słowacji<sup>4</sup>.

Z powyższych danych wynika, że w Polsce obciążenia podatkowe i składki na ubezpieczenia społeczne nie są wyraźnie wyższe w porównaniu z wieloma krajami UE (zwłaszcza „starej” UE). Są oczywiście kraje o niskich obciążeniach, takie jak: Irlandia, Estonia, Litwa czy Łotwa i w Polsce często przytacza się właśnie te kraje, jako przykłady i wzorce. Jednak trzeba uwzględnić, że nie są to sytuacje typowe dla całej UE.

Rozpowszechnione przekonanie o nadmiernych w Polsce obciążeniach, utrudniających osiągnięcia pożądanej konkurencyjności, tworzy atmosferę, w której traktuje się jako zrozumiałe i normalne to, że:

1) nie ma determinacji w walce z szarą strefą, gdyż konsekwentne stosowanie skuteczniejszych metod mogłoby doprowadzić do zamknięcia, bądź ograniczenia zakresu działania wielu przedsiębiorstw, zwłaszcza małych;

2) przyjmuje się ze zrozumieniem i toleruje przenoszenie przedsiębiorstw do rajów podatkowych uznając, że jest to skuteczny sposób na szybką poprawę pozycji konkurencyjnej;

3) należy zwalniać z płacenia podatków niektóre przedsiębiorstwa, i to nie tylko duże państwowe, ale także prywatne. Toleruje się także sytuacje, gdy przedsiębiorstwa (głównie państwowe) nie płacą przez wiele lat składek na ubezpieczenia. Stosowane są przy tym uznaniowe kryteria umarzania obciążeń podatkowych, co tworzy warunki sprzyjające narastaniu korupcji w urzędach państwowych i samorządowych.

Takie postawy i działania, dla których usprawiedliwieniem ma być troska o konkurencyjność, prowadzą w rzeczywistości do podważenia podstawowych zasad polityki konkurencji stosowanych w UE. Różnicuje to pozycję i możliwości konkurowania poszczególnych przedsiębiorstw, chroni nieudolnych i nieefektywnych, zniechęca do wysiłku i aktywności. Nie sprzyja więc poprawie konkurencyjności w dłuższym okresie czasu.

---

<sup>1</sup> K. Wach, *Systemy podatkowe Unii Europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 36.

<sup>2</sup> Tamże, s. 51.

<sup>3</sup> Executive Opinion Survey, World Economic Forum 2004, przytaczam za: D. Walewska, *Konkurencyjność: Drastyczny spadek Polski na liście Światowego Forum Ekonomicznego*, „Rzeczpospolita”, 4.10.2004; *A Better Investment Climate for Everyone*, World Development Report 2005, A Copublication of The World Bank and Oxford University Press, New York 2004, s. 246–247.

<sup>4</sup> K. Wach, *op.cit.*, s. 39.

## 2. Szara strefa w Polsce

W Polsce od lat tolerowane jest łamanie norm prawnych, tolerowanie szarej strefy i nieetyczne postępowanie pod pozorem dbałości o oprawę konkurencyjności i troski o interesy społeczne (utrzymanie zatrudnienia, zapewnienie godziwych dochodów). Jest to podejście nieuzasadnione i nietypowe, przynajmniej w ramach UE. Badania dotyczące transformujących się gospodarek wskazują, że nie ma zależności między rozmiarami szarej strefy, a wysokością obciążeń podatkowych. Podkreśla się raczej, że rozwojowi szarej strefy sprzyjają nierówności dochodowe, zwłaszcza w warunkach destabilizacji makroekonomicznej<sup>5</sup>. Rozmiary szarej strefy są w poważnym stopniu związane z upowszechnionymi w danym społeczeństwie postawami (dotyczącymi m.in. instytucji państwa) oraz z jakością instytucji państwowych. Są na to liczne przykłady. Z jednej strony kraje skandynawskie, w których od dawna występują wysokie podatki płacone przez społeczeństwo w sposób zdyscyplinowany, co nie przeszkadza tym krajom w osiągnięciu czołowej pozycji konkurencyjnej w skali światowej. Z drugiej zaś strony, Hiszpania, w której do niedawna rozpowszechniony był nawyk unikania płacenia podatków i uciekania w szarą strefę. Dzięki konsekwentnym i restrykcyjnym działaniom państwa, prowadzonym przez kilkanaście lat, niezależnie od opcji politycznych sprawujących władzę, Hiszpanie zmienili dawne podejście do podatków. Proces uczenia społeczeństwa postaw prospołecznych i płacenia podatków zaczął się, gdy Hiszpania miała wysoką (około 25%) stopę bezrobocia i słabą jeszcze pozycję konkurencyjną na rynku wspólnotowym. Wymuszona przez państwo zmiana mentalności Hiszpanów traktowana jest jako istotny czynnik, który wpłynął na sukcesy Hiszpanii. Według wielu opinii (także międzynarodowych) było to ekonomicznie najważniejsze osiągnięcie, tak jak politycznie najważniejsze było odcięcie się bardzo grubą kreską od przeszłości – wojny domowej i okresu generała Franco. Respektują to wszystkie główne siły polityczne Hiszpanii.

W Polsce podejście instytucji państwowych do szarej strefy jest zbyt tolerancyjne, a próby jej ograniczenia mają charakter sporadycznych, krótkookresowych i nieskutecznych akcji. Przykładem tego były działania podjęte przez ministra finansów Grzegorza Kołodkę mające na celu wprowadzenie oświadczeń majątkowych i przeprowadzenie abolicji podatkowej. Nie powiodły się, ponieważ:

- nie uzyskały wsparcia legislacyjnego parlamentu,
- nie zwiększono uprawnień służb fiskalnych,
- nie zapewniono współdziałania różnych instytucji,
- nie utworzono lepszego systemu gromadzenia i przepływu informacji,
- nie zwiększono wystarczająco zatrudnienia w służbach fiskalnych.

Wyrazem nieskuteczności w ograniczaniu szarej strefy jest to, że rocznie ściąga się za ledwie kilkadziesiąt milionów złotych od podatników ukrywających swoje rzeczywiste dochody i niepłacących od nich podatków. Może to rodzić poczucie bezkarności i zachęcać do działań niezgodnych z prawem.

Podobnie przedstawia się sytuacja w zakresie ograniczania nielegalnego zatrudnienia, chociaż występuje tu może mniej działań o charakterze akcyjnym, a skuteczność jest nieco większa. Łatwe i prawie bezkarne zatrudnianie w szarej strefie jest w wielu regionach Pol-

---

<sup>5</sup> J.B. Rosser, M.V. Rosser, *Another Failure of the Washington Consensus on Transition Countries*, „Challenge” 2001, No. 2.

ski główną przyczyną trudności ze znalezieniem przez przedsiębiorców pracowników (zwłaszcza wykwalifikowanych). Drugą przyczyną tych trudności jest niski poziom kwalifikacji większości bezrobotnych. Przystosowanie ich do aktualnych wymogów rynku pracy wymaga dużych środków, których w budżecie państwa i budżetach samorządowych nie ma. Bardzo duże możliwości dają środki pomocowe UE. Zdolność do ich pełnego i efektywnego wykorzystania będzie w najbliższych latach jednym z mierników oceny instytucji państwowych i samorządowych w Polsce.

Tolerowanie rozległej szarej strefy prowadzi także do negatywnych w długim okresie następstw dotyczących struktury gospodarki:

1. Szara strefa rozwija się szczególnie w dziedzinach niezbyt nowoczesnych, o niskim stopniu przetworzenia, takich jak: rolnictwo, budownictwo, proste usługi, gastronomia, przemysł spożywczy, odzieżowy, dziewiarski, transport. Powstają więc niezamierzone preferencje, które trudno uznać za korzystne dla gospodarki.

2. Firmy ukrywające w szarej strefie swoją działalność uzyskują z tego tytułu korzyści dochodowe, dające im przewagę nad tymi, które funkcjonują uczciwie. Osiągają dodatkowo, niezasłużony zysk i możliwość obniżenia cen. Pozycja konkurencyjna uczciwych przedsiębiorców pogarsza się, co może zachęcać ich do przechodzenia do szarej strefy.

### **3. Raje podatkowe**

Część polskich firm przenosi się do rajów podatkowych, aby uniknąć płacenia podatków w kraju. Wyraźnie wyczuwalna jest (wśród polityków, ekonomistów i w mediach) atmosfera zrozumienia i przyzwolenia na takie działania. Trudno mi zgodzić się z takim podejściem. Oznacza to zgodę na uszczuplanie dochodów budżetu. Zmusza też do większego obciążenia obywateli oraz firm pozostających w kraju, aby zapewnić niezbędne dochody budżetu. Argument, że przedsiębiorcy muszą przenosić swoje firmy za granicę z powodu bardzo wysokich obciążeń podatkowych, jest trudny do zaakceptowania, zważywszy na to, że obciążenia te są niższe od przeciętnych w UE. Zrozumiała jest skłonność przedsiębiorców do unikania podatków, ale czy to ma oznaczać, że obciążenia podatkowe powinny należeć do najniższych w UE? Od przedsiębiorców powinno się oczekiwać zrozumienia potrzeb budżetu i świadomości, że niezbędne są w budżecie poważne środki, aby stworzyć szeroko pojętą infrastrukturę zabezpieczającą sprawne funkcjonowanie biznesu. Wysiłek należy skupić raczej na tym, aby instytucje państwa trafnie umiały określać cele, na realizację których przeznaczają się środki finansowe i na efektywnym wykorzystaniu tych środków. Nie bardzo niski poziom podatków, lecz dobre, także dla przedsiębiorców wykorzystanie środków budżetowych przy średnim (w porównaniu z innymi krajami UE) poziomie obciążeń podatkowych, powinno sprzyjać poprawie konkurencyjności gospodarki.

W prawie wszystkich krajach UE 15 stosuje się różne formy nacisku społecznego i wyrażania dezaprobaty dla przenoszenia siedzib firm do rajów podatkowych. Polska nie włączyła się aktywnie w ten nurt działań, a firmy przenoszące swoje siedziby są pozytywnie oceniane i często otrzymują duże zamówienia rządowe bądź samorządowe. Kraj nasz broni natomiast swojej polityki niskiego poziomu stawek CIT, uznając, że mamy w tym zakresie prawo do pełnej samodzielności.

## 4. Ulgi i zwolnienia podatkowe

Poważną rolę z punktu widzenia społeczno-etycznego odgrywają zwolnienia, ulgi i odroczenia podatkowe oraz ubezpieczeniowe<sup>6</sup>. W 2003 roku stanowiły one ponad 65% udzielonej pomocy publicznej. Ta forma pomocy dotyczy przedsiębiorstw o słabej pozycji ekonomicznej, niezdolnych do regulowania zobowiązań. Są to z reguły próby podtrzymania egzystencji przedsiębiorstw, które nie potrafią utrzymać się na rynku i nie wykazują zdolności do konkurowania. Jako uzasadnienie decyzji, które sankcjonują niepłacenia podatków i składek ubezpieczeniowych, przyjmuje się najczęściej względy społeczne, chociaż nie zawsze jest to bezpośrednio artykułowane. Ma to pomóc przetrwać konkretnym firmom, przynajmniej przez pewien czas, aby nie dopuścić do ich eliminacji z rynku i masowego zwalniania pracowników. Zwolennicy takiego postępowania argumentują, że koszty społeczne w postaci umorzenia lub odroczenia podatków i składek są znacznie mniejsze niż koszty wynikające z eliminacji przedsiębiorstw i utrzymywania bezrobotnych. Trzeba też brać pod uwagę konsekwencje spadku dochodów obniżenia statusu społecznego osób tracących pracę.

Trudno zgodzić się z takim podejściem, zwłaszcza w odniesieniu do składek ZUS, m.in. z następujących powodów:

1. Umorzenia lub odroczenia składek przez ZUS stanowią poważną część pomocy publicznej w Polsce (około 30%). Są to kwoty sięgające rocznie nawet 7–9 mln zł<sup>7</sup>. Taki ubytek dochodów zmusza do utrzymywania lub podwyższania składek ubezpieczeniowych i wzrostu kosztów pracy w przedsiębiorstwach zachowujących zdolność do ich płacenia. A to obniża zdolność konkurencyjną przedsiębiorstw znajdujących się we względnie dobrej sytuacji finansowej.

2. Pozytywne skutki rezygnowania przez ZUS ze składek są z reguły niewielkie, zwłaszcza w długim okresie. Nie są to przecież wpłaty gotówki na rzecz wybranych przedsiębiorstw, ale umorzenia zaległości publiczno-prawnych. Przedsiębiorstwa nie uzyskują więc środków finansowych na rozwiązanie swoich problemów i poprawę pozycji konkurencyjnej.

3. Przyzwalanie na to, żeby część przedsiębiorstw nie płaciła składek ubezpieczeniowych zachęca pozostałe przedsiębiorstwa do podobnego działania, co prowadzi system gospodarczy do erozji i obniża jego efektywność.

4. Umarzanie składek oparte jest przede wszystkim o kryteria subiektywne, uznaniowe, mające często charakter polityczny (np. presja silnych związków zawodowych). Takie nierówne traktowanie przedsiębiorstw trudno uznać za etyczne.

5. Uznaniowość decyzji urzędników tworzy warunki sprzyjające nadużywaniu władzy i korupcji.

Możliwość umorzenia lub odroczenia składek otrzymują głównie duże przedsiębiorstwa państwowe. Korzyści z tego tytułu uzyskują w praktyce tylko pracownicy tych przedsiębiorstw. Charakter świadczonej w ten sposób pomocy i sytuacji beneficjentów powoduje, że wsparcie to nie prowadzi do odczuwalnej poprawy ich pozycji konkurencyjnej. Natomiast negatywny wpływ odczuwa cała gospodarka (wysokie obciążenia). Nie ma więc podstaw, aby uznać, że taka pomoc publiczna jest etyczna i społecznie zasadna.

---

<sup>6</sup> A. Krakowiak, *Państwo wspiera głównie molochoy*, „Rzeczpospolita”, 1.03.2005.

<sup>7</sup> K. Niklewicz, *Góra publicznych pieniędzy zamieniona w błoto*, „Gazeta Wyborcza”, 24.11.2004.

## 5. Pomoc publiczna

W Polsce większość pomocy otrzymują duże przedsiębiorstwa państwowe (np. górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo), znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej (80% całej pomocy publicznej)<sup>8</sup>. Ale są to też przedsiębiorstwa prywatne (zarówno duże, jak i małe), w tym z kapitałem zagranicznym. Część z nich uzyskuje dobre wyniki finansowe, a środki z tytułu pomocy publicznej mogą być przeznaczane na poprawę pozycji konkurencyjnej. Dotyczy to np. firm zlokalizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych, zatrudniających osoby niepełnosprawne, niektórych inwestorów zagranicznych.

Na pomoc dla firm dysponujących już obecnie (lub w przyszłości) poważnym potencjałem konkurencyjnym przeznaczają się zbyt mało środków finansowych. W 2003 r. na całą pomoc publiczną przeznaczono 28,6 mld zł. Stanowiło to 3,5% PKB, czyli kilka razy więcej niż w większości państw Unii Europejskiej. Na wsparcie nowych inwestycji wyodrębniono z tego zaledwie 729 mln zł, a na prace badawczo-rozwojowe 105,6 mln zł<sup>9</sup>. Były to najkorzystniejsze formy pomocy z punktu widzenia wpływu na wzrost konkurencyjności. Miały one postać bezpośrednich dotacji na konkretne przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe i inwestycyjne. Ale w takiej formie udziela się w Polsce zaledwie 9% pomocy publicznej. Najwięcej środków pomocy publicznej przeznaczają się w Polsce na refundację bieżących wydatków, co na ogół nie wpływa w sposób wyraźny na wzrost pozycji konkurencyjnej. Tak np. największy beneficjent pomocy publicznej w 2004 r., (PKP), otrzymał 6,5 mld zł. Dyrektor finansowy PKP, Janusz Lach przyznał, że z tej kwoty nawet złotówka nie została przeznaczona na inwestycje. Kolejni, najwięksi beneficjenci pomocy publicznej, to spółki węglowe. Tylko w 2003 r. Rybnicka Spółka Węglowa otrzymała 2962,4 mln zł, Nadwiślańska Spółka Węglowa 2760,9 mln zł, a Kompania Węglowa 2487,9 mln zł<sup>10</sup>. Także w górnictwie pieniądze te przeznaczono głównie na bieżące wydatki, a znaczną część na wysokie odprawy dla odchodzących z pracy w kopalniach. Rząd zobowiązał spółki węglowe do wypłacania takich odpraw.

Z punktu widzenia społecznego i etycznego (ale także ekonomicznego) zasadność takiej polityki budzi poważne wątpliwości. Dlaczego proces zmniejszania potencjału produkcyjnego w górnictwie węgla jest tak powolny, chociaż kopalnie (spółki) są przez wiele lat deficytowe (z wyjątkiem sporadycznych okresów wysokich cen na rynkach światowych, wywołanych kryzysami na rynkach ropy i gazu)? Obecnie Polska produkuje więcej węgla niż wszystkie pozostałe kraje Unii Europejskiej, chociaż nie wynika to z wyjątkowo korzystnych w Polsce kosztów wydobycia. Narzuca się przypuszczenie, że przyczyny tej sytuacji mają charakter polityczny (silne lobby w elitach władzy, potężne związki zawodowe w dużych zakładach). Dzięki temu podtrzymuje się zbyt wysokie zatrudnienie i duże wynagrodzenia. W 2004 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce wynosiło 2273 zł, a w górnictwie węgla kamiennego i brunatnego 4046 zł<sup>11</sup>. Jest charakterystyczne, że ukształtowała się pewna relacja wynagrodzenia w górnictwie do średniej krajowej (1,8–1,9), która występuje od wielu lat (przed transformacją i w okresie transformacji).

---

<sup>8</sup> A. Krakowiak, *op.cit.*

<sup>9</sup> Dane Komisji Europejskiej, przytaczam za: K. Niklewicz, *Raport Komisji Europejskiej. Tak pomaga Unia*, „Gazeta Wyborcza”, 21.04.2005.

<sup>10</sup> A. Krakowiak, *op.cit.*

<sup>11</sup> Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 264.

Problem polega na tym, że w większości sekcji i działów gospodarki, wynagrodzenia są wyraźniej związane z sytuacją finansową funkcjonujących tam podmiotów, a większość tych podmiotów osiąga zysk. Natomiast w górnictwie węgla z reguły występuje deficyt. Ta nietypowość górnictwa widoczna jest także w świadczeniach z ubezpieczeń społecznych. W 2004 r. przeciętna emerytura w Polsce wynosiła 1289 zł, a w górnictwie 2260 zł. W 2004 r. przeciętna emerytura w Polsce wynosiła 1289 zł, a w górnictwie 2495 zł (1,94 średniej krajowej). W tym samym roku przeciętna renta osiągnęła 898 zł, a w górnictwie 2260 zł, czyli była 2,5 raza wyższa. Nie były to lata wyjątkowe, np. w 1995 r. relacje między emeryturami krajowymi i górniczymi wynosiły 2,0, a między rentami 2,4, zaś w 2000 r., odpowiednio 2,0 i 2,5<sup>12</sup>. Tak więc w 2004 r. renta górnicza kształtowała się na poziomie przeciętnego w kraju wynagrodzenia, a emerytury były wyższe o 10% od przeciętnego wynagrodzenia. Trzeba też wziąć pod uwagę, że górnicy przechodzą na emeryturę znacznie wcześniej niż przedstawiciele innych zawodów. Równocześnie górnictwo jest na czołowym miejscu wśród działów gospodarki, które nie wywiązują się z zobowiązań wobec ZUS.

## 6. Dysproporcje gałęziowe i regionalne

Opiekuńczość państwa i wrażliwość na potrzeby społeczne jest w Polsce wyraźnie zróżnicowana w przekroju gałęziowym i regionalnym, a przy tym często nietypowa w porównaniu z tym, co przyjęte jest powszechnie w Unii Europejskiej. Pomoc kierowana jest w Polsce bardziej do tych, którzy są względnie bogaci, niż do najbiedniejszych. Najbardziej drastycznie widać to na przykładzie PGR-ów. Zostały one wyeliminowane z rynku w ciągu kilku lat na początku transformacji, ponieważ były nieefektywne. Dawni pracownicy PGR są w wyjątkowo trudnej sytuacji materialnej, bardzo wielu z nich nie ma pracy, pomoc socjalna jest niewielka, nie podejmuje się poważnych działań, aby dostosować ich do obecnych wymogów rynku pracy. Może mniej drastycznie widać to na przykładzie tzw. Ściany Wschodniej. Dopiero wejście Polski do UE spowodowało, że te dziwne priorytety, które dotychczas obowiązywały zaczynają się zmieniać. To Unia Europejska zmusza polskie władze do ograniczania wydatków na podtrzymanie zbyt dużego potencjału w nieefektywnych kopalniach i skłania do znacznie większego wsparcia dla regionów najbiedniejszych.

Ciągle jednak w Polskim systemie władzy widoczne są schematy z przeszłości. Widać to w treści dokumentów, które będą podstawą kształtowania pomocy publicznej w najbliższych latach. Tak np. zaakceptowany 14 lutego 2006 r. przez Radę Ministrów projekt „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie”<sup>13</sup>, przewiduje skupienie pomocy na terenie Polski Wschodniej i Śląska<sup>14</sup>. Wybór Polski Wschodniej został narzucony przez UE, ponieważ pięć województw z tej części naszego kraju to najbiedniejsze regiony w całej Unii i według kryteriów unijnych muszą one dostać dużą pomoc. Ale wybór Śląska jest już dokonany przez władze naszego kraju

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 278.

<sup>13</sup> Wstępny projekt przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 14 luty 2006 r.

<sup>14</sup> Do opracowania takiego dokumentu Komisja Europejska zobowiązała każdy kraj członkowski, będący beneficjentem funduszy pomocowych.



i ma wynikać z potrzeb restrukturyzacyjnych regionu zależnego od przemysłu tradycyjnego (górnictwa węgla).

Narzuca się tu porównanie sytuacji na Śląsku z sytuacją w regionie łódzkim, który też charakteryzował się na początku okresu transformacji systemowej monokulturą, tyle, że włókienniczą. O ile w „Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia” wielokrotnie podkreśla się potrzebę pomocy dla górnictwa węglowego, to o potrzebie pomocy dla upadającego przemysłu włókienniczego nie wspomina się nigdzie. W 1988 r. w górnictwie węgla zatrudniano 480 tys. osób, a w przemyśle włókienniczym 335 tys.<sup>15</sup>. W 2004 r. w górnictwie zatrudnienie spadło do 152 tys. osób, a w przemyśle włókienniczym do 90 tys.<sup>16</sup>. To znaczy, że w 2004 r. w górnictwie węgla zostało 31,7% stanu zatrudnienia z 1988 r., a w przemyśle włókienniczym zaledwie 26,8%. W 1988 r. wynagrodzenie miesięczne w górnictwie węgla kamiennego wynosiło 210% przeciętnego wynagrodzenia w przemyśle włókienniczym, a w 2004 r. 261%. W 2004 r. nominalne dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych plasowały woj. śląskie na drugim miejscu (po mazowieckim), a woj. łódzkie poniżej średniej krajowej<sup>17</sup>. W końcu kwietnia 2006 r. stopa bezrobocia w woj. śląskim wynosiła 15,2%, a w woj. łódzkim 17,4%<sup>18</sup>. Te informacje nie potwierdzają zasadności szczególnego traktowania Śląska.

## 7. Działania osłonowe

Duże środki finansowe przeznaczają się w Polsce na świadczenie mające charakter przywilejów zabezpieczających starszych pracowników przed utratą pracy. Są to przede wszystkim wcześniejsze emerytury oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Z samych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych korzystało w 2004 r. ponad 600 tys. osób. W tym czasie zasiłki dla bezrobotnych otrzymywało zaledwie 436 tys. osób<sup>19</sup>. Dzięki przyjętym rozwiązaniom systemowym (wprowadzonym głównie w pierwszych latach transformacji), Polska ma najniższy wiek przechodzenia na emeryturę. Zmniejsza to formalnie liczbę bezrobotnych, ale zwiększa nakłady ponoszone przez państwo. W 2004 r. przeciętny zasiłek przedemerytalny wynosił 664 zł, świadczenie przedemerytalne 947 zł, a zasiłek dla bezrobotnych tylko 494 zł. Na zasiłki dla bezrobotnych przeznaczono 2585 mln zł<sup>20</sup>. Powstałe w ten sposób dodatkowe obciążenia powodują, że trzeba utrzymywać dosyć wysokie składki ubezpieczeniowe. Podejście takie nie sprzyja wzrostowi konkurencyjności, chociaż społecznie i etycznie jest usprawiedliwione.

Nie ma już takiego wyraźnego uzasadnienia społecznego, a tym bardziej etycznego, dla przywilejów polegających na gwarancjach zatrudnienia oraz jednorazowych odpraw dla odchodzących pracowników. Przywilej te mają najczęściej zakres branżowy. Zostały wymuszone przez silne związki zawodowe w górnictwie, hutnictwie, energetyce. Niekiedy dotyczy to także pojedynczych firm z innych branż. Zwłaszcza w fazie negocjacji prywatyzacyjnych z inwestorami zagranicznymi załogi uzależniają swoją akceptację od włączenia

---

<sup>15</sup> Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa 1989, s. 237.

<sup>16</sup> Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2005, GUS 2005, s. 235.

<sup>17</sup> Tamże, *op. cit.*, s. 86–89

<sup>18</sup> Biuletyn Statystyczny GUS, Warszawa 2006, Nr 4 (582), s. 178.

<sup>19</sup> Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS Warszawa 2005, s. 282.

<sup>20</sup> Tamże, s. 283.

tego rodzaju gwarancji do pakietów socjalnych. Przywileje te nie mają tak wyraźnie charakteru rozwiązań systemowych, ale i one są możliwe dzięki akceptacji centralnych instytucji państwowych, chociażby dlatego, że dotyczą spółek Skarbu Państwa. Odchodzący z pracy pod ziemią górnik otrzymywał w połowie lat dziewięćdziesiątych około 50 tys. zł brutto. W przygotowywanej obecnie w Ministerstwie Gospodarki strategii dla górnictwa przewiduje się rozszerzenie zakresu przywilejów także na pracowników kopalni zatrudnionych na powierzchni. Mają oni otrzymywać oprócz stypendiów na przekwalifikowanie i pożyczek na prowadzenie działalności gospodarczej, także jednorazowe odprawy sięgające 75 tys. zł brutto<sup>21</sup>. Odprawy te mają być wypłacane nie z budżetu państwa, ale z funduszy spółek węglowych, jednak wielokrotne doświadczenia pokazują, że w przypadkach, gdy spółki nie mają na takie cele pieniędzy, otrzymują wsparcie państwa (umorzenia, zwolnienia, bezpośrednie dotacje).

Odprawy większe niż w górnictwie wypłacane są hutnikom z koncernu Mittal Steel Poland. Wynoszą one około 90 tys. zł. Podobne sumy proponowane są w energetyce, np. w BOT, gdzie ponadto pracownicy uzyskali gwarancję 10-letniego zatrudnienia (ci, którzy nie chcą odejść z pracy z odprawą). Spółki energetyczne mają dostateczne środki własne na wypłatę odpraw. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że odprawy zmniejszają możliwości finansowania przedsięwzięć rozwojowych, które polepszałyby pozycję konkurencyjną i obniżają wysokość dywidendy właściciela – Skarbu Państwa. Zgoda państwa na utrzymywanie dotychczasowych i wprowadzanie nowych przywilejów prowadzi do nasilania procesów dezintegracji społecznej i jest przyzwoleniem na postępowanie nieetyczne, dzielące pracowników (obywateli) na lepszych i gorszych. Z logiki osłon socjalnych i z praktyki rozwiniętych krajów mających demokratyczne systemy władzy wynika, że bronić (osłaniać) trzeba słabszych i przenosić działania osłonowe z przedsiębiorstw do instytucji państwowych i samorządowych. W Polsce często wzmacnia się osłonę najsilniejszych, umieszczając ją przy tym w miejscach pracy (przedsiębiorstwach). Trudno zgodzić się z takim postępowaniem i uznać, że świadczy to o dużej opiekuńczości państwa w Polsce. Można raczej przyjąć, że jest to wypaczenie istoty opiekuńczego państwa.

Poważny wpływ na wysokość składek ubezpieczeniowych (i koszty pracy) wywierają wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy. W 2004 r. było w Polsce 2860 tys. osób pobierających takie renty. Ze względu na udział rencistów w zatrudnieniu ogółem Polska zajmuje czołowe miejsce w UE. Na renty z tytułu niezdolności do pracy przeznaczono w 2004 r. 29120 mln zł<sup>22</sup>. Te środki nadmiernie obciążają finanse państwa, ograniczając możliwości podejmowania przedsięwzięć prorozwojowych. Nie można jednak ograniczyć tych wydatków, nie eliminując przyczyn, które do obecnej sytuacji doprowadziły, tzn. niedostatecznej opieki zdrowotnej oraz nieprawidłowości w systemie przeznaczania rent.

Na usunięcie tych przyczyn trzeba dosyć długiego czasu, co wyraźnie pokazują próby reformy służby zdrowia. Wyeliminowanie drugiej przyczyny (korupcja, protekcja, błędne decyzje) może być równie trudne, gdyż wymaga podjęcia konsekwentnych, długookresowych działań prowadzących do radykalnej poprawy funkcjonowania wielu instytucji.

---

<sup>21</sup> T. Głogowski, *Kopalnie zapłacą wysokie odprawy?* „Gazeta Wyborcza”, 3.08.2006.

<sup>22</sup> Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2005, s. 274–275.

## 8. Zakończenie

Badania przeprowadzone przez instytucje międzynarodowe (m.in. Bank Światowy, Transparency International, Światowe Forum Ekonomiczne, Deloitte, GFK, IBM Business Consulting Services) dotyczące warunków i barier prowadzenia działalności gospodarczej wyraźnie wskazują na słabości instytucji ważnych dla funkcjonowania biznesu i nieprawidłowości występujące w relacjach biznesu z tymi instytucjami. Najczęściej jako główne problemy dla biznesu uznaje się niewydolne władze, korupcję, długi czas i wysokie koszty obsługi administracyjnej, długi okres trwania postępowania sądowego, przerost uregulowań prawnych, często różnie interpretowanych. Niedostateczna jest sprawność działania urzędów. Zatrudnieni w nich pracownicy nie mają często odpowiednich kwalifikacji, są skorumpowani, pracują opieszale, unikają podejmowania decyzji i wydłużają czas ich podejmowania, uznaniowo interpretują przepisy. Z większości badań wynika, że sytuacja w Polsce raczej pogarsza się, m.in. w zakresie korupcji<sup>23</sup>. Taka sytuacja tworzy warunki sprzyjające podejmowaniu – na styku administracji i biznesu – decyzji nieetycznych, nieuwzględniających interesów społecznych, a zabezpieczających partykularne interesy grup mających duże możliwości wpływania na urzędników.

Dotychczasowe rozważania skłaniają do wysunięcia tezy że w Polsce nie traktuje się postępowania etycznego, jako istotnego elementu wzmocniającego konkurencyjność gospodarki. Nie przywiązuje się też należytej uwagi do właściwej realizacji celów społecznych, traktując je jako przeszkody w osiągnięciu pożądanej konkurencyjności. Postawy takie upowszechnione są zwłaszcza wśród przedsiębiorców, ale także w mediach i elitach władzy. Pracownicy (związki zawodowe) zbyt często starają się zastąpić dbałość o cele społeczne dążeniem do realizacji wąskich, partykularnych interesów.

W Polsce potrzebna jest fundamentalna dyskusja nad głównymi problemami modelu społecznego, takiego, który pozwalałby realizować idee solidarnego państwa i spójności społecznej, tworząc zarazem korzystne warunki dla rozwoju gospodarki i jej konkurencyjności. W ramach takiej dyskusji należałoby zapewne postawić pytania dotyczące:

- zakresu finansowania przez budżet wydatków socjalnych;
- odchodzenia od tych rozwiązań, które pochłaniają dużo środków budżetowych, a nie służą realizacji interesów społecznych i utrudniają podnoszenie konkurencyjności gospodarki;
- dopuszczalnego (pożądanego) zróżnicowania dochodów, a w tym np. wprowadzenia liniowego opodatkowania dochodów osobistych. Trzeba przy tym pamiętać, że podatek taki nie został wprowadzony w żadnym rozwiniętym kraju demokratycznie rządzonym. Mają go tylko niektóre kraje postsocjalistyczne i raje podatkowe. Powodem wstrzeźliwości w krajach demokratycznych jest w dużym stopniu obawa, że podatek liniowy naruszy równowagę społeczną;
- elastyczności rynku pracy – w UE ukształtowały się pewne rozwiązania na rynku pracy i próby ich zmian wywołują gwałtowny opór związków zawodowych (przykłady Francji, Włoch, Niemiec);

---

<sup>23</sup> *Opinion Survey, World Economic Forum 2004..., op.cit., A Better Investment Climate..., op.cit.*

– podziału korzyści z tytułu wzrostu wydajności pracy. Należy tu uwzględnić, że wbrew dosyć rozpowszechnionym opiniom, w Polsce występuje w ostatnich latach (dane dla 2000–2004) jeden z największych w UE spadek jednostkowych kosztów pracy<sup>24</sup>, zaś udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB należy do najniższych w UE<sup>25</sup>.

Przykład państw skandynawskich wskazuje, że można mieć duże podatki, rozwiniętą opiekę finansowaną z budżetu, dbać o etyczne postępowanie w biznesie i być zarazem bardzo konkurencyjnym. Wszystkie kraje skandynawskie, we wszelkich rankingach konkurencyjności, mieszczą się z reguły na czołowych miejscach.

## Competitiveness of Poland's Economy – Ethical and Social Aspects

### Summary

Problems of competitiveness of economy are viewed in Poland most frequently from the point of view of narrowly apprehended economic aspects. Other aspects e. g. ethical and social ones, highly recognized and perceived in many European Union countries, are neglected in Poland. They are considered unimportant or even disturbing since they can hamper reaching a better competitive position by a particular enterprise or the whole economy. Such approach is too narrow and short-term; it hinders the possibility of gaining satisfactory and stable competitive position in the long term.

Competitiveness is determined not only by enterprise activities but also by conditions created by an economic system of a given country. Therefore, disregard of ethical and social aspects, connected with tax burdens and possibilities of their avoidance, a wide range of black economy, improperly addressed or improperly used public aid as well as social welfare activities unfavourable to stimulating workers' activity, is harmful to long-term competitiveness.

**Key words:** *competitiveness, taxes, black economy, public aid, social welfare*

---

<sup>24</sup> OECD Economic Outlook 2005, przytaczam za *Zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju Polski wobec Unii Europejskiej*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, kwiecień 2005, s. 45.

<sup>25</sup> Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 871.