

Irlandia – Polska. Instytucjonalne determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego

"Rozwój wymaga partnerstwa, a dzisiejszy rynek instytucjonalnej obudowy" (J. Hausner)¹.

Celem referatu jest ukazanie - na przykładzie Irlandii i Polski - wpływu narodowych rozwiązań instytucjonalnych (głównie w sferze stosunków przemysłowych) na dobrobyt ekonomiczny i międzynarodową konkurencyjność kraju. Zasadnicze rozważania uzupełnione będą analizą porównawczą czynników, które złożyły się na sukces ekonomiczny Irlandii, natomiast w Polsce w dalszym ciągu stanowią podstawową barierę wzrostu gospodarczego.

Konkurencyjność instytucjonalna Irlandii i Polski

W l. 1995-2003 średnioroczny wzrost PKB Irlandii wyniósł 8.1 proc. podczas gdy np. Wlk. Brytanii -2.7 proc. a USA - 3.3 proc. Obecnie irlandzki PKB per capita jest znacznie wyższy od średniej unijnej i osiągnął wielkość ok.141 procent średniej². W 2005 r. PKB per capita wg PPP wynosił w Irlandii ok. 40 tys. dolarów(czwarte miejsce na świecie), podczas gdy w USA wielkość ta wynosiła ok. 41 tys. dol.(trzecie miejsce), w Wlk. Brytanii – ok. 30 tys. dol.(18 miejsce) a w Polsce ok.13 tys. dol. (44 miejsce na świecie)³.

Czynniki wpływające na międzynarodową konkurencyjność kraju są liczne i zróżnicowane, ewoluują w czasie, dostosowując się do zmian w globalnej gospodarce. Podczas gdy dziś podkreśla się znaczenie nowych technologii, czy zdolności menedżerskich dla wzrostu konkurencyjności, wcześniej wyposażenie w zasoby było decydującym czynnikiem posiadania przewagi konkurencyjnej.

Od 2006 r. World Economic Forum (WEF) stosuje nowy, uaktualniony wskaźnik pomiaru międzynarodowej konkurencyjności – sporządzony przez profesora Columbia University, Xaviera Sala-i Martina, uznanego badacza problemów wzrostu i rozwoju gospodarczego, tzw. indeks globalnej konkurencyjności - GCI. Global Competitiveness Index jest zestawem czynników odgrywających podstawową rolę we wzroście wydajności i

¹ J. Hausner, *Polityka gospodarcza-wokół dylematów i sporów*, „Ekonomista” 2007, nr 6, s. 841.

² Źródło: Eurostat

³ Za: World Economic Forum, Geneva 2006.

konkurencyjności kraju, a jednocześnie uwzględniającym zmiany w światowej gospodarce. (Przy konstruowaniu wskaźnika uwzględniono opinie 11 tys. szefów firm ze 137 krajów). Czynniki te ujęte są w dwanaście zasadniczych grup, które z kolei zawierają się w trzech subindeksach: A, B, C obrazujących stadium rozwoju danego kraju i determinanty uzyskiwanej przez kraj międzynarodowej konkurencyjności. W omawianym rankingu do subindeksu A – "Podstawowe uwarunkowania" zostały włączone następujące czynniki: 1. Jakość instytucji, 2. Infrastruktura, 3. Stabilność makroekonomiczna, 4. Zdrowie i szkolnictwo podstawowe.

Subindeks B – "Usprawnienia efektywnościowe" uwzględnia takie źródła konkurencyjności jak: 5. Szkolnictwo wyższe i szkolenia, 6. Efektywność rynku dóbr, 7. Efektywność rynku pracy, 8. Rozwój rynku finansowego, 9. Gotowość technologiczna, 10. Rozmiar rynku.

Natomiast subindeks C – "Innowacyjność" jako determinanty przewagi konkurencyjnej wskazuje: 11. Kreatywność biznesu oraz 12. Innowacje⁴.

Tabela 1. Global Competitiveness Index: Ireland - Poland - comparisons

Rank (out of 131 countries/economies)	Ireland	Poland
Global Competitiveness Index 2007-2008	22	51
Subindex A: Basic requirements	27	64
1st pillar: Institutions	18	82
2nd pillar: Infrastructure	49	80
3rd pillar: Macroeconomic stability	21	56
4th pillar: Health and primary education	16	36
Subindex B: Efficiency enhancers	19	43
5th pillar: Higher education and training	21	35
6th pillar: Goods market efficiency	4	69
7th pillar: Labor market efficiency	19	49
8th pillar: Financial market sophistication	5	64
9th pillar: Technological readiness	25	51
10th pillar: Market size	46	22
Subindex C: Innovation and sophistication factors	22	61
11th pillar: Business sophistication	22	68
12th pillar: Innovation	19	58

Opracowanie własne na podstawie: *Global Competitiveness Index 2007-2008*.

⁴ *Global Competitiveness Index 2007-2008*.

Jak wynika z tabeli 1 w rankingu międzynarodowej konkurencyjności Irlandia w 2007 r. zajęła 22 miejsce, natomiast Polska 51 (spośród 131 ocenianych krajów). Jako najbardziej uciążliwe do problemu dla prowadzenia biznesu w Irlandii respondenci wskazywali: brak rozwiniętej infrastruktury, nieefektywność administracji publicznej, restrykcyjne regulacje dotyczące czynnika- praca oraz niską etykę pracy irlandzkiej siły roboczej.

Zdaniem respondentów bariery dla biznesu w Polsce tworzą głównie: uregulowania dotyczące podatków, nieefektywna administracja, brak stabilności politycznej, korupcja i niedorozwój infrastruktury (tabela 2).

Tabela 2. Problematic Factors for Doing Business (according to *Global Competitiveness Index - GC 2007-2008*)

	Ireland	Percent of responses	Poland	Percent of responses
1	Inadequate supply of infrastructure	26.10	Tax regulations	17.60
2	Inflation	16.60	Inefficient government bureaucracy	11.60
3	Inefficient government bureaucracy	15.00	Policy instability	11.10
4	Restrictive labour regulations	12.70	Corruption	10.50
5	Poor work ethic in national labour force	5.90	Inadequate supply of infrastructure	8.70

Opracowanie własne na podstawie: GCI 2007-2008.

W interesującej nas grupie jakości instytucji zauważamy, iż czynnik ten pozytywnie wyróżnia Irlandię w porównaniu z Polską, gdyż Irlandia sklasyfikowana jest na 18 miejscu, a Polska dopiero na miejscu 82 (tabela 1). Problem niskiej jakości instytucji w Polsce jest jeszcze bardziej widoczny w zestawieniach bilansowych raportu, które wykazują, że podczas, gdy irlandzkie instytucje są w dziesięciu przypadkach źródłem przewagi konkurencyjnej, to polskie instytucje odwrotnie, czynnikiem słabości konkurencyjnej. Korzystnie wyróżniają Irlandię następujące instytucje: znaczenie audytu i standardów ujawniania informacji – 8 miejsce, ochrona interesów akcjonariatu mniejszościowego – 9 miejsce, ochrona praw własności – 11 miejsce, niezależność sądownictwa – 15 miejsce, efektywność nadzoru właścicielskiego – 16 miejsce, etyka biznesu – 17 miejsce, zasady podziału funduszy publicznych – 17 miejsce, ochrona własności intelektualnej – 19 miejsce, jawność polityki rządu – 21 miejsce, jakość ustawodawstwa – 21 miejsce (tabela 3).

Tabela 3. Balance sheet (Ireland)

NOTABLE COMPETITIVE ADVANTAGES Rank/131

1st pillar: Institutions

01.16	Strength of auditing and reporting standards	8
01.18	Protection of minority shareholders' interests	9
01.01	Property rights	11
01.05	Judicial independence	15
01.17	Efficacy of corporate boards	16
01.15	Ethical behavior of firms	17
01.03	Diversion of public funds	17
01.02	Intellectual property protection	19
01.10	Transparency of government policymaking	21
01.09	Efficiency of legal framework	21

Źródło: GCI 2007-2008.

Żadna polska instytucja nie zasłużyła na wyróżnienie autorów raportu, gdyż ich jakość oceniona została na miejscach od: 61 do 113. Jak wynika z tabeli 4 najgorzej sklasyfikowany został stan następujących instytucji: jawności polityki rządu (113 – miejsce oznacza faktycznie brak jawności), efektywności nadzoru właścicielskiego – 107 miejsce, marnotrawstwa wydatków publicznych (102 – miejsce), przestępczości zorganizowanej – 101 miejsce. Niska ocena dotyczy także stanu innych, ważnych dla osiągnięcia konkurencyjności, krajowych "reguł gry", np. obciążenia rządową regulacją – 96 miejsce, ochrony praw własności – 90 miejsce, jakości ustawodawstwa – 89 miejsce, czy też zaufania do polityków – 81 miejsce.

Umieszczenie jakości instytucji na czołowym miejscu indeksu GCI nie jest przypadkowe. Instytucje, w definicji czołowego przedstawiciela nowej ekonomii instytucjonalnej, Douglassa C. Northa, to reguły gry obowiązujące w społeczeństwie, to formalne (konstytucje, ustawy, prawa własności) i nieformalne (zwyczaje, konwencje i normy) ograniczenia, które kształtują interakcje ekonomiczne, społeczne i polityczne⁵. W tym sensie, instytucje tworzą podstawowe warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i adaptacji krajowej struktury gospodarczej do kreowania wzrostu w zmieniającym się otoczeniu gospodarki światowej. Znaczenie instytucji powinno się zatem zawierać w dynamicznej koncepcji międzynarodowej zdolności konkurencyjnej gospodarki, rozumianej jako "długofalowa

⁵ D.C.North, *What is Missing from Political Economy*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Economy*, B.R. Weingast, D.A. Wittman [ed.], Oxford University Press, Oxford 2006.

zdolność otwartej gospodarki rynkowej [...] do sprostania międzynarodowej konkurencji"⁶. Jakość i specyfikę szeroko pojmowanego otoczenia instytucjonalnego (formalne reguły gry – ustrój państwa, wymiar sprawiedliwości, biurokracja, prawo umów, prawo własności) w kreowaniu warunków niezbędnych dla uzyskania wysokiej międzynarodowej konkurencyjności kraju najpełniej zatem wyraża pojęcie "konkurencyjność instytucjonalna"⁷.

Tabela 4. Balance sheet (Poland) according to GCI 2007-2008

NOTABLE COMPETITIVE DISADVANTAGES Rank/131

1st pillar: Institutions		
01.10	Transparency of government policymaking	113
01.17	Efficacy of corporate boards	107
01.07	Wastefulness of government spending	102
01.13	Organized crime	101
01.11	Business costs of terrorism	96
01.08	Burden of government regulation	96
01.01	Property rights	90
01.09	Efficiency of legal framework	89
01.04	Public trust of politicians	81
01.12	Business costs of crime and violence	81
01.18	Protection of minority shareholders' interests	77
01.05	Judicial independence	77
01.14	Reliability of police services	77
01.16	Strength of auditing and reporting standards	75
01.03	Diversion of public funds	70
01.02	Intellectual property protection	67
01.06	Favoritism in decisions of government officials	62
01.15	Ethical behavior of firms	61

⁶ Por. J. Kotyński, *Konkurencyjność Polski w UE i szanse jej podniesienia. Strategia dla Polski po wejściu do UE na lata 2004-2015*, Komitet Prognoz "Polska 2000 Plus" PAN, Warszawa 2002, s. 2 oraz na ten temat: J. W. Bossak, *Systemy gospodarcze a globalna konkurencja*, Warszawa 2006, s. 81 i 134–135 a także: J. Wierzbołowski, *Państwo jako aktywny uczestnik kształtowania międzynarodowej konkurencyjności*, „Gospodarka Narodowa”, 1995, nr 10, s. 14–19.

⁷ T. Dołęgowski, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej. Implikacje dla sektora usług*, Monografie i Opracowania 505, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 15, 82–83.

Rezerwy wzrostu gospodarczego w Polsce

Jak pisze A. Rzońca warunkiem przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce jest wykorzystanie – wzorem Irlandii – istniejących rezerw⁸. Po pierwsze, należy zagospodarować niepracujących. W Polsce pracuje ok. 50% osób w wieku produkcyjnym. Irlandia w lat 90. uruchomiła tę rezerwę i zwiększyła dynamikę dochodu na mieszkańca o 2.5 pkt. proc. Po drugie, Polacy muszą zwiększyć skłonność do oszczędzania. Obecnie oszczędzamy dwa razy mniejszy odsetek dochodów niż najszybciej rozwijające się kraje. W latach 1985-2000 w Irlandii odnotowano wzrost oszczędności w relacji do dochodu – wzrost przyspieszył. Po trzecie, należy zwiększyć zatrudnienie w sektorach o wysokiej wydajności pracy a zmniejszyć w sektorach o niskiej wydajności. Obecnie polskie rolnictwo zatrudnia 14 proc. wszystkich pracujących, a wytwarza tylko ok. 4.5 proc. łącznego produktu. Podobnie było w Irlandii jeszcze pod koniec lat 80. W ciągu 10 lat 1/5 tych osób znalazła zatrudnienie w sektorach wydajniejszych. Po czwarte, szansą na przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski jest uzdrowienie finansów publicznych poprzez obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB. Wydatki publiczne w Polsce są prawie o jedną czwartą wyższe niż w Irlandii i dwie trzecie wyższe niż najszybciej rozwijających się krajach. Oszczędności powinny przede wszystkim dotyczyć tych wydatków socjalnych, które powodują bierność zawodową. W Polsce, w grupie osób w wieku 55–64 lata pracuje 28.1 proc. osób podczas gdy w Irlandii – 55.4 proc. Taki stan sprawia, że Polska na utrzymanie młodych emerytów wydaje 20 mld rocznie, natomiast Irlandia – nic. Sposobem na rozwiązanie tego problemu w Polsce jest ograniczenie możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur. Zmiany wymaga również wiek przechodzenia na emeryturę w odniesieniu do kobiet. Obecnie wcześniejsza, niż w przypadku mężczyzn, możliwość przejścia na emeryturę eliminuje kobiety z rynku pracy i skazuje na niższe świadczenia. W Irlandii wiek przechodzenia na emeryturę wynosi przeciętnie dla mężczyzn – 65.2, natomiast dla kobiet – 64.7. Oznacza to, że należy podnieść w Polsce wiek emerytalny kobiet i zrównać go z wiekiem emerytalnym mężczyzn.

Sposobem na zmniejszenie wydatków publicznych jest uzależnienie pomocy społecznej dla osób zdolnych do pracy od ich aktywności w poszukiwaniu zatrudnienia i podnoszeniu kwalifikacji. Obecnie w Polsce wielu zarejestrowanych bezrobotnych odmawia uczestnictwa w szkoleniach i podjęcia pracy.

Ograniczenie wydatków publicznych pozwoliłoby Polsce pozbyć się deficytu budżetowego, co w Irlandii miało miejsce pod koniec lat 80. i spowodowało szybki wzrost

⁸ A. Rzońca, *Ile dzieli Polskę od cudu gospodarczego?* „Rzeczpospolita” z 23 listopada 2007.

gospodarczy. Istnienie deficytu sprawia bowiem, że prywatne oszczędności są zużywane na wydatki państwa zamiast na finansowanie – pobudzających wzrost – inwestycji przedsiębiorstw (efekt "wypychania"). Zmniejszenie deficytu ograniczyłoby także wahania kursu złotego i przybliżyło moment wprowadzenia euro. Zmiany te spowodowałyby wzrost inwestycji i w efekcie wzrost zatrudnienia. Ograniczenie deficytu budżetowego byłoby też sposobem na zmniejszenie nierówności dochodowych w polskim społeczeństwie. Obecnie podatki płacą wszyscy, natomiast państwo wypłaca odsetki zamożniejszej części społeczeństwa, z tytułu zaciąganych pożyczek na sfinansowanie deficytu. Zmniejszenie wydatków publicznych pozwoliłoby w ogóle trwale obniżyć podatki w granicach 3–3.5 proc. PKB, tj. przeciętnie o ok.1000 zł. na osobę⁹.

W Polsce stosowana jest trzystopniowa skala podatkowa ze stawkami: 19, 30 i 40 proc. W Irlandii stawki podatku dochodowego od osób fizycznych wynoszą 20 i 41 proc. Stawka 20 proc. dotyczy osób samotnych o dochodach do 34 tys. euro czyli ok.125 tys. zł. rocznie, a w przypadku małżeństw - 43 tys. euro, tj. ok.155 tys. zł. W Polsce przy dochodach powyżej 43 tys. 405 zł. obowiązuje stawka 30 proc., a powyżej 85.tys.528 zł, tj.ok.23.tys.700 euro – 40 proc.

W Irlandii ponadto stosowane są wysokie kwoty wolne od podatku, tj. 5210 euro dla osoby samotnej; w Polsce jest to kwota – 3015 zł., czyli ok.830 euro. Powyżej tej kwoty obowiązuje progresja podatkowa. W Irlandii kwoty wolne od podatku są dodatkowo zwiększane z tytułu posiadania dzieci o 575 euro za każde z dwojga pierwszych dzieci oraz o 830 euro- za trzecie i kolejne dziecko. Od podatku można też odliczyć tzw. *tax credit*, tj.1760 euro – dla osób samotnych i 3520 euro – dla małżeństw.

W Polsce obowiązuje ulga internetowa – 760zł (210 euro) i prorodzinna – 1145.08 zł na dziecko, tj.318 euro. Oznacza to, że pomimo niższych stawek obciążenia podatkowe w Polsce są wyższe niż w Irlandii, z uwagi na niższe progi oraz niską kwotę wolną od podatku. Niższy niż w Polsce jest również w Irlandii podatek od osób prawnych, który wynosi 12.5 proc. (niektóre firmy płacą jedynie 10 proc.). W Polsce podatek CIT, to 19 proc¹⁰.

Z danych Eurostatu wynika, że w Irlandii tzw. klin podatkowy (*tax wedge*) mierzony procentowym udziałem zapłaconych kosztów pracy w łącznych kosztach pracy jest jednym z najniższych w U.E i wynosi ok. 16.7 procent, podczas gdy w Polsce obciążenia podatkowe są jednymi z najwyższych i np. w 2003 r. wynosiły 41.6 procent całkowitych

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Co powinna zrobić Polska, żeby dogonić Irlandię*, „Gazeta Prawna” z 14-16 grudnia 2007.

kosztów pracy (dla osoby samotnej zarabiającej 67% średniej płacy¹¹. Wysokie opodatkowanie płac w Polsce jest skutkiem pokrywania przez pracujących kosztów transferów socjalnych, co trudno ograniczyć ze względu na długookresowe zobowiązania budżetu (tzw. wydatki sztywne). Skala transferów socjalnych w Polsce jest bardzo wysoka (w 2001 r. wynosiła 17.5 % PKB, podczas gdy w socjalnej Szwecji – 17.4% PKB, w Niemczech – 18.9 % PKB, a w UE – 25 ok. 13.7% PKB. Finansowanie transferów socjalnych powoduje ograniczenie możliwości nie tylko godziwego opłacania pracy lecz także finansowania edukacji, zdrowia, infrastruktury.

W Irlandii występuje najniższy w UE poziom transferów socjalnych (8.5.%PKB), co również przyczyniło się do jej sukcesu w przeciwdziałaniu bezrobociu¹². Zmniejszenie kosztów pracy i innych ciężarów podatkowych w Polsce zwiększyłoby skłonność do inwestowania ze strony rodzimych przedsiębiorców, napływ kapitału zagranicznego, a tym samym, powstawanie nowych miejsc pracy.

Problemem w Polsce jest ponadto fakt, że część społeczeństwa, głównie pracująca w rolnictwie, wyłączona jest z powszechnego obowiązku podatkowego choć korzysta z wydatków. Chodzi o KRUS i bogatych rolników. W 2008 r. dotacje do KRUS z budżetu państwa będą wynosiły 15.8 mld zł., co stanowi 5.1 proc. budżetu¹³. W Irlandii rolnicy są opodatkowani według zasady obowiązującej wobec innych samozatrudniających się. (Samozatrudnienie w Irlandii jest definiowane jako najprostsza forma wykonywania działalności gospodarczej - *sole trader*)¹⁴.

Poza uzdrowieniem finansów publicznych, warunkiem powtórzenia sukcesu Irlandii jest poprawa funkcjonowania otoczenia regulacyjnego czyli zmniejszenie obciążeń biurokratycznych krępujących przedsiębiorczość, egzekwowanie umów, ochrona wierzycieli. Na powyższe bariery prowadzenia biznesu w Polsce wskazywali przedsiębiorcy biorący udział w badaniach World Economic Forum 2007 (tabelę: 1, 2, 4). Istniejące w Irlandii rozwiązania promują przedsiębiorczość i sprzyjają działalności gospodarczej. Firmę można zarejestrować przez internet, a dla rejestracji spółki z o.o. nie jest wymagane posiadanie kapitału zakładowego. W Polsce potrzebny kapitał wynosi – 50 tys. zł.

W porównaniu z Irlandią niekorzystnie kształtowana jest w Polsce także polityka edukacyjna. Nie jest ona dostosowana do potrzeb rynku pracy, co szczególnie widoczne jest

¹¹ B. Gawrońska, K. Skorupińska, *Elastyczność rynku pracy a charakter instytucji w krajach europejskich*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 3, s. 28–33.

¹² M. Góra, *Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Wyjaśnienia i propozycje*. „Ekonomista” 2005, nr 1, s. 38–40.

¹³ E. Glapiak, *Podatki na wsi za 2 lata*, Rzeczpospolita z 16 maja 2008.

¹⁴ *Co powinna zrobić Polska...op.cit.*

w kształceniu specjalistów z dziedziny nauk technicznych, matematycznych czy przyrodniczych. Podczas gdy w Irlandii na 10 tys. mieszkańców aż 24.2 to absolwenci wymienionych kierunków, dla porównania w Polsce zaledwie 9 (w UE – 12.3)¹⁵. Skale problemu pogłębia dodatkowo występująca w Polsce asymetria między kształceniem a możliwościami zatrudnienia. Likwidacja wielu branż w przemysłach wysokiej techniki (m.in. elektroniki, sprzętu telekomunikacyjnego czy wyposażenia elektrowni) spowodowała brak możliwości znalezienia pracy w kraju¹⁶.

Źródła ekonomicznych sukcesów Irlandii.

Istnieje wiele teorii wyjaśniających cud gospodarczy Irlandii. Jedna z nich wskazuje na znaczenie inwestycji zagranicznych np. Intela czy Microsoftu, które przełożyły się na zmiany w strukturze zatrudnienia, tworzeniu i unowocześnianiu miejsc pracy, przede wszystkim w sektorze wytwórczym i usługach. Interpretacja liberalna natomiast podkreśla znaczenie obniżki podatków, dyscypliny budżetowej i wolności gospodarczej. Interpretacja unijna z kolei zwraca uwagę na wpływ funduszy strukturalnych dla rozwoju Irlandii i szerzej członkostwa w WE/UE, czyli funkcjonowania w ramach wspólnego rynku. Związane z tym są: zaniechanie polityki protekcyjnej i liberalizacja handlu zagranicznego a także stabilizacja makroekonomiczna wynikająca z polityki fiskalnej i monetarnej w ramach członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej. Istnieje jeszcze jedna, interesująca interpretacja przyczyn sukcesu Irlandii zwracająca uwagę na istotną rolę irlandzkiego partnerstwa społecznego¹⁷. Partnerstwo społeczne w Irlandii polega na współdziałaniu, czyli negocjowaniu ważnych spraw gospodarczych i społecznych wspólnie: przez rząd, organizacje związkowe, organizacje pracodawców, rolników, a także przedstawicieli środowisk samorządowych i obywatelskich. W wyniku prowadzonych konsultacji zawierana jest umowa społeczna obowiązująca wszystkich partnerów społecznych, której przesłaniem jest równowaga celów gospodarczych i społecznych.

Pakty społeczne Irlandii są wyrazem narodowej tożsamości i obowiązującej kultury politycznej nastawionej na osiąganie konsensusu. Charakterystyczną cechą ukształtowanego poprzez partnerstwo społeczne ładu społeczno-ekonomicznego Irlandii jest szerokie pojmowanie konkurencyjności. Strony paktów społecznych konkurencyjność odnoszą nie

¹⁵ I. Dryll, *Edukacja dla pracy*, „Dialog” 2007, nr 4, s. 64–65.

¹⁶ A. Karpiński, *Rola dialogu w tworzeniu innowacyjnej Polski*, „Dialog”, 2007, nr 3, s. 41.

¹⁷ Por. *Irlandzka ścieżka sukcesu i dialogu, rozmowa A. Zybąły z dr. Rory O' Donnell, dyrektorem Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (NESCS)*, „Dialog”, 2007, nr 1, s. 72.

tylko do sfery gospodarki ale i jej otoczenia, tj. edukacji, doksztalcania, organizacji pomocy społecznej itp. Uznano bowiem, że konkurencyjność jako niezbędny warunek rozwoju gospodarczego nie może być jedynie problemem pracodawców. Dotyczyć powinien także pracowników i powodować określone rozwiązania w zakresie polityki społecznej a także polityki rynku pracy.

Należy jednak podkreślić, że porządek społeczno-ekonomiczny uwzględniający interesy wszystkich partnerów społecznych został poprzedzony okresem, w którym przewagę uzyskały interesy przedsiębiorców. Interesy, głównie biznesu zostały uwzględnione w pierwszym irlandzkim pakcie z 1987 r. zatytułowanym "Program Narodowego Ożywienia". Przewidziane w pakcie obniżki podatków, składek emerytalnych oraz znaczna deregulacja rynku pracy miały być zachętą dla przedsiębiorców w celu wydzwignięcia kraju z głębokiego kryzysu ekonomicznego. W tym czasie bezrobocie w Irlandii wynosiło 18.5%, a dochód PKB *per capita* zaledwie 60 proc. średniej unijnej, co powodowało rocznie emigrację 44 tys. Irlandczyków. Trudności pogłębiała niska stopa inwestycji i stan finansów publicznych; zadłużenie było równe 150 proc. PKB, co w konsekwencji powodowało, że jego obsługa obejmowała rocznie około jedną trzecią przychodów budżetu państwa¹⁸. W pakcie z 1987 r. pt. Program Narodowego Ożywienia (*Programme for National Recovery*) partnerzy uzgodnili strategiczne kierunki rozwoju kraju. W ramach społecznego konsensusu zaprojektowano następujące działania:

- określenie roli i miejsca Irlandii w międzynarodowej gospodarce i Wspólnocie Europejskiej,
- równoważenie finansów publicznych,
- wypracowanie modelu polityki płac,
- zwiększenie sprawiedliwości systemu poprzez poprawę ściągalności podatków,
- zwiększenie świadczeń dla osób o najniższych wynagrodzeniach,
- zwalczanie szarej strefy,
- rozwój lokalnego biznesu,
- tworzenie nowych miejsc pracy .

Kolejnych sześć paktów społecznych zawieranych na trzy lata (ostatni z 2006 r. – na okres dziesięciu lat) w znacznie większym stopniu podkreślało znaczenie równowagi celów ekonomicznych i społecznych i uwzględniało interesy związków zawodowych. Znalazło to wyraz już w nazwach powyższych paktów:

¹⁸ A. Zybala, *Irlandzkie paktowanie. Najnowszy pakt i najstarszy*, „Dialog”, 2006, nr 3, s. 51–58.

- Program na rzecz Postępu Ekonomicznego i Społecznego (*Programme for Economic and Social Progress*), 1990- 1993,
- Program na rzecz Konkurencyjności i Pracy (*Programme for Competitiveness and Work*), 1994- 1996,
- Partnerstwo 2000 (*Partnership 2000*), 1997- 2000,
- Program na rzecz Koniunktury i Sprawiedliwości (*Programme for Prosperity and Fairness*), 2000- 2003,
- Podtrzymanie Postępu (*Sustaining Progress*), 2003-2005,
- W stronę roku 2016 – Dziesięcioletni Społeczny Pakt Ramowy (*Towards 2016*), 2006– 2015.

Tematyka wymienionych paktów dotyczyła problemów rynku pracy, polityki społecznej, edukacji, doksztalcania, polityki prorodzinnej. W każdym porozumieniu ustalone były procentowe normy wzrostu płac wynegocjowane na szczeblu centralnym¹⁹. Należy podkreślić, że w Irlandii także polityka imigracyjna jest przedmiotem konsultacji trójstronnych, co oznacza, że rząd konsultuje problemy polityki imigracyjnej i jej wpływ na rynek pracy z organizacjami pracodawców i pracowników²⁰. Partnerstwo społeczne w Irlandii poprzez upowszechnienie pokojowych stosunków pracy zapewniło stabilne warunki działalności gospodarczej i było jednym ze źródeł spektakularnego sukcesu ekonomicznego tego niewielkiego kraju (ok.4.8 mln mieszkańców).Zrównoważenie finansów publicznych zaprojektowane w pierwszym pakcie pozwoliło Irlandii wejść w struktury Wspólnoty Europejskiej i stać się beneficjentem funduszy strukturalnych.

Znaczenie dialogu społecznego w Irlandii i Polsce

W latach 80. XX w. wyniku kompromisu społecznego Irlandczycy ukształtowali nowy model stosunków przemysłowych oparty na idei partnerstwa narodowego i współdziałania społecznego. W zawartym przez rząd Irlandii i partnerów społecznych w 2006 r. ostatnim pakcie społecznym "W stronę roku 2016" przedstawiona jest koncepcja Irlandii jako tzw. .rozwojowego państwa społecznego uwzględniająca specyficzne problemy irlandzkiej gospodarki i społeczeństwa. Koncepcja ta w zasadniczy sposób różni się od tradycyjnych modeli społeczno-gospodarczych, tj. zarówno uniwersalistycznego modelu skandynawskiego,

¹⁹ *Ibidem*, s.53.

²⁰ I. Grabowska-Lusińska, *Migracje zarobkowe Polaków do Irlandii - fakty i mity*, „Polityka Społeczna”, 2007, nr 1, s.20.

w którym ceną za większą równość społeczną są wysokie podatki jak i ubezpieczeniowego modelu niemieckiego, którego mankamentem, poza wysokimi podatkami, jest sztywność rynku pracy ale też odróżnia się od modelu liberalnego, czy jego neoliberalnych wariantów. W koncepcji irlandzkiej dużą rolę przypisuje się państwu, szczególnie w zakresie rozwoju przemysłu, promocji inwestycji wewnętrznych oraz subsydiowania powiązań irlandzkich firm z zagranicznymi. Sposobem realizacji wyznaczonych celów jest tworzenie sieci instytucji rozwoju, których istota wyraża się we współdziałaniu przemysłu, szkół wyższych, instytutów technologicznych, sektora rządowego itp.²¹

Doświadczenia wielu krajów, które dokonały przełomu w innowacyjności wskazują, że osiągnięty sukces był wynikiem strategii wspólnie uzgodnionej przez przedstawicieli biznesu, państwa i nauki²².

Ważne znaczenie irlandzkiego państwa jako twórcy środowiska regulacyjnego budzi skojarzenia z powstałymi w Stanach Zjednoczonych koncepcjami państwa konkurencyjnego (*The Competition State*) czy też nowej administracji publicznej (*New Public Management*), które to koncepcje są zaprzeczeniem doktryny "niewidzialnej ręki rynku" i przypisują państwu aktywną rolę w kreowaniu niezbędnych zmian w instytucjonalnym i społecznym otoczeniu gospodarki²³.

W koncepcji Irlandii jako rozwojowego państwa społecznego można także dostrzec podobieństwa do instytucjonalnego podejścia w kwestii roli państwa w gospodarce, w tym wypadku reprezentowanego przez wspomnianego już D.C. Northa. Choć program badawczy Northa zachowuje podstawowe cechy ekonomii neoklasycznej, tj. efektywność ekonomiczną jako kryterium analizy oraz ujmowanie ekonomii jako teorii wyboru, to jednocześnie North przekracza granice współczesnej ekonomii. Wprowadza bowiem pojęcie efektywności adaptacyjnej (w miejsce wykorzystywanej w ekonomii neoklasycznej efektywności alokacyjnej), którą definiuje jako elastyczność struktury instytucjonalnej w kreowaniu takich form społecznej współpracy, która prowadzi do wzrostu produktywności. W ujęciu Northa ekonomia jest zatem teorią dotyczącą wyborów nie tylko w zakresie alokacji zasobów lecz także instytucji czyli odpowiednich reguł gry, które North traktuje jako dobro rzadkie, podobnie jak racjonalność. North jednocześnie podkreśla, że struktura instytucjonalna zapewniająca efektywność adaptacyjną nie może powstać – jak zakładał A.F. Hayek – w wyniku spontanicznej, społecznej ewolucji instytucji. Przesądzają o tym występujące w

²¹ Por. *Irlandzka ścieżka sukcesu...*, *op.cit.*, s.68–75.

²² A. Karpiński, *Rola dialogu ..op.cit.*, s.40

²³ K. Jasiołkowski, *Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego*, "Dialog", 2006, nr 3, s.18–19.

rzeczywistym świecie m.in.: niedoskonałość i asymetria informacji, efekty zewnętrzne oraz nierównomierność rozwoju. Oznacza to, że taką rolę należy przypisać państwu, które choć ograniczone w swoim zakresie musi być wystarczająco silne, by skutecznie walczyć z oportunistycznym urzędnikami, a przede wszystkim być promotorem zmian instytucji zapewniających efektywność rynku (przy uwzględnieniu prawidłowości, że normy formalne tworzone przez państwo będą zgodne z historycznie odziedziczonymi normami nieformalnymi)²⁴.

Głównym przesłaniem rozwojowego państwa społecznego w Irlandii jest idea zrównoważonego wzrostu gospodarczego i społecznego. Zasada ta m.in. oznacza oparcie polityki społecznej na cyklu życiowym obywateli tj. istnienia programów pomocy w najważniejszych okresach życia: dzieciństwie, pracy, starości i niepełnosprawności. Należy jednakże wyraźnie podkreślić, że, podobnie jak w poprzednich paktach, również w pakcie *Towards 2016* zachowane jest podstawowe założenie irlandzkiego partnerstwa społecznego jakim jest koncentracja na czynnikach, które prowadzą do "powiększania przewagi irlandzkiej konkurencyjności w zmieniającej się gospodarce światowej". Oryginalną cechą partnerstwa społecznego w Irlandii jest bowiem szerokie pojmowanie konkurencyjności. Jak już wspomniano, paradygmat ten dotyczy nie tylko gospodarki, ale też jej otoczenia, tj. edukacji, kształcenia, pomocy społecznej itp.²⁵ W ostatnim pakcie społecznym "W stronę roku 2016" znalazła ponadto wyraz reforma irlandzkiego rynku pracy, będąca odpowiedzią na politykę otwartych granic po 2004 r. i prawdopodobieństwo związanych z nią nadużyć, tj. zaniżaniem standardów zatrudnienia, płac i warunków zatrudnienia. Pakt jest zatem odzwierciedleniem konsensusu osiągniętego przez stronę związkową i pracodawców w kwestii stosunku do zagranicznych pracowników z nowych państw członkowskich. Strony porozumienia uznały, że polityka otwartych granic musi być dopełniona mocnymi regulacjami rynku pracy i ich przestrzeganiem. W ostatnim pakcie irlandzkim znalazły się rozwiązania, które w odróżnieniu od globalnych trendów wzmacniają prawa pracownicze, poprawiają warunki pracy i zawierają gwarancje przestrzegania prawa pracy. Zgoda pracodawców na warunki paktu wynikała z ich poczucia odpowiedzialności za rozwój kraju oraz przekonania, że najlepiej temu służy pokój społeczny i brak konfliktów²⁶. W porównaniu z Irlandią w Polsce nie osiągnięto konsensusu w kwestii określonego modelu

²⁴ D.C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2005, s.18, recenzja J. Godłów-Legiędź, "Ekonomista" 2006, nr 3, s. 257–260.

²⁵ A. Zybala, *Irlandzkie paktowanie...*, op.cit., s. 54.

²⁶ *Sztuka równowagi, rozmowa A. Zybaly z Macdara Doyle z Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych*, „Dialog”, 2007, nr 1, s. 76–77.

stosunków przemysłowych. Dialog społeczny cechuje "płytką instytucjonalizacją", co oznacza, że choć w Polsce istnieją instytucje formalne dialogu (Trójstronna Komisja), to w rzeczywistości zjawiska społeczne kształtują się spontanicznie a nie według reguł konsensusu²⁷. Jak piszą socjologowie A. Zybertowicz i M. Szałowski "słabość mechanizmów dialogu społecznego lub jego fasadowość sprawiają, że tworzone są alternatywne rozwiązania i mechanizmy, w wielu wypadkach oparte na przemocy"²⁸.

Mająca miejsce w Polsce w ostatnim czasie fala sporów zbiorowych i strajków oznacza faktycznie porażkę dialogu społecznego²⁹. Zdaniem byłego wicepremiera J. Hausnera stan ten jest wynikiem utraty przez każdą ze stron dialogu trójstronnego zaufania społecznego a przede wszystkim poparcia własnej bazy.

J. Hausner negatywnie ocenia instytucję dialogu w obecnej postaci, twierdząc, że dialog "...utrwała układy resortowo-korporacyjne oraz paternalistyczne zasady reprezentowania interesów". Jako alternatywę dialogu korporacyjnego widzi szeroki dialog obywatelski, który na wzór irlandzki włączałby do grona partnerów społecznych samorządy, organizacje pozarządowe i charytatywne celem uwzględniania interesów grup najślabszych³⁰. H. Bochniarz, prezes PKPP Lewiatan, wiceprezes BUSINESSEUROPE oraz wiceprzewodnicząca Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych podkreśla, że dialog społeczny jest jednym z filarów państwa o wysokim kapitale społecznych. "Kapitał społeczny to ogół norm, sieci wzajemnego zaufania, lojalności, poziomych sieci zależności w danej grupie społecznej. Oznacza on umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji dla realizacji własnych interesów". W tym sensie, kapitał społeczny jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Poziom kapitału społecznego jest również dodatnio skorelowany z poziomem rozwoju mierzonym PKB *per capita*. W przeciwnym wypadku, niski poziom kapitału społecznego jest barierą rozwoju. W opublikowanym *European Social Survey*, pod względem poziomu zaufania Polska, spośród krajów objętych badaniem, notowana jest na ostatnim miejscu, a w ocenie Komisji Europejskiej nie spełniamy żadnego z kryteriów społeczeństwa obywatelskiego³¹.

²⁷ Por. Grzech pierworodny w dialogu. Dyskusja panelowa na temat stanu dialogu społecznego w Polsce. „Dialog”, 2006, nr 3, s. 2–10.

²⁸ A. Zybertowicz, M. Szałowski, *Dialog społeczny "obcym ciałem" w polskim życiu społecznym?* „Dialog”, 2006, nr 2, s. 19.

²⁹ Por. I. Dryll, *Dialog po polsku z Europą w tle*, „Dialog”, 2006, nr 4, s. 94.

³⁰ A. Zybala, *Dialog do remontu, recenzja książki J. Hausnera pt. "Pętla czasu. O polityce gospodarczej 2001–2005"*, „Dialog”, 2007, nr 3, s. 77–80.

³¹ H. Bochniarz, *Zbudujmy państwo obywatelskie*, „Rzeczpospolita” z 4 lutego 2008.

W Polsce mechanizmy dialogu wymagają korekt instytucjonalnych. Przede wszystkim niezbędne jest zawarcie umowy społecznej, w której partnerzy społeczni uzgodnią – na wzór Irlandii – główne wartości, cele i zasady długofalowych reform (m.in. w oświacie, ochronie zdrowia) oraz reguły dystrybucji dochodu narodowego³². W zalecanej umowie społecznej związki zawodowe zaniechałyby wygórowanych żądań płacowych, a pracodawcy zobowiązaliby się do przestrzegania praw pracowniczych. W pakcie społecznym powinny być także zawarte regulacje dotyczące dynamiki wzrostu płac³³.

Zakończenie

Jeśli przyjmiemy za J. Hausnerem, że "gospodarka, to układ zinstytucjonalizowanych zachowań i reakcji społecznych", to zadaniem polityków gospodarczych jest organizowanie procesu społecznej komunikacji. Oznacza to, że proponowane przez polityków koncepcje rozwoju oraz zmian strukturalnych jako czynników konkurencyjności i wzrostu muszą być poddane społecznej debacie z wieloma partnerami rządu, tj. nie tylko przedsiębiorcami czy związkami zawodowymi, ale też przedstawicielami samorządów oraz organizacji pozarządowych. Dialog, czyli kreowanie partnerstwa dla rozwoju, ma obecnie szerokie uzasadnienie zarówno w koncepcji kapitału ludzkiego, jak i społecznego. Współdziałanie partnerów społecznych w kształtowaniu polityki strukturalnej powinien także dotyczyć wdrażania zmian systemowych, tj. głównie związanych z legislacją oraz wyznaczaniem strategii rozwoju gospodarczego³⁴.

Obowiązek państw w zakresie racjonalnego kształtowania procesów rozwoju poprzez współdziałanie polityki gospodarczej, społecznej i ekologicznej, to istota tzw. koncepcji trwałego rozwoju. Konieczność tę uznała Unia Europejska, przyjmując w 2001 r. strategię trwałego rozwoju stanowiącą element realizacji strategii lizbońskiej³⁵. Również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który to organ postrzega się ostatnio jako rozstrzygający o przyszłym modelu Europy podkreśla, że "Wspólnota Europejska ma na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz też społeczny, a prawa o swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej"³⁶.

³² J. Żakowski, *Zwołajmy nowy okrągły stół*, „Rzeczpospolita” z 5 lutego 2008.

³³ Por. *Co powinna zrobić Polska...* op.cit.

³⁴ J. Hausner, *Polityka gospodarcza...* op.cit., s. 839–842.

³⁵ Z. Sadowski, *Od sporu o transformację do strategii rozwoju*, „Ekonomista”, 2007, nr 6, s.777.

³⁶ J. Beldowski, *Sędziowie zdecydują o przyszłości gospodarczej Europy*, „Rzeczpospolita” z 21 grudnia 2007.