

Warszawa, dn. 14 maja 2021 r.
Sławomir Dudek, główny ekonomista FOR
Rafał Trzeciakowski, ekonomista FOR
Marcin Zieliński, ekonomista FOR

Komunikat FOR 20/2021: Krajowy Plan Odbudowy – dużo wydatków, mało prawdziwych reform

Synteza:

- Dyskusja nad „Krajowym Planem Odbudowy” skupia się przede wszystkim na wydatkach: na tym, w jakich obszarach wydatki należałoby zwiększyć, a w jakich obciąć. Jednak równie ważnym elementem są reformy rozumiane jako zmiany o znaczącym i długotrwałym wpływie na funkcjonowanie rynku lub politykę w jakimś obszarze.
- KPO zawiera krytyczną diagnozę problemów strukturalnych, przed jakimi stoi nasz kraj. Jednak proponowane przez rząd rozwiązania są niewystarczające. W wielu przypadkach zaplanowane „reformy” to raczej drobne działania, a nie kompleksowe zmiany.
- Ważne jest, by Polska właściwie wykorzystała środki z Funduszu Odbudowy, jednak nie zapobiegnie to spowolnieniu wzrostu gospodarczego, jakie grozi Polsce, jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie reformy, o których pisaliśmy w raporcie FOR *Polska: zastój czy rozwój? Praca, praworzędność, inwestycje, innowacje*.

Dyskusja nad „Krajowym Planem Odbudowy” skupia się przede wszystkim na wydatkach: na tym, w jakich obszarach wydatki należałoby zwiększyć, a w jakich obciąć. Jest to więc bardziej dyskusja o krajowej liście wydatków niż o planie. A w końcu KPO stał się przedmiotem targu politycznego. Na ostatniej prostej wrzucono do niego 75 tys. mieszkań na wynajem (w przeważającej części finansowanych środkami krajowymi). To pokazuje, że politycy traktują KPO jak listę wydatków, a nie plan reform. W końcu opisana powyżej wrzutka nie rozwiązuje strukturalnych problemów mieszkalnictwa.

Niewiele mówi się o warunkach, jakie KPO mu spełnić, by Komisja Europejska go zaakceptowała. Jednym z takich warunków koniecznych jest to, że „plan odbudowy i zwiększania odporności” musi przyczyniać się do „skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom lub znacznej ich części, które zostały wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów” (*Country Specific Recommendations – CSRs*). Temu celowi mają służyć reformy i inwestycje. I chociaż cała uwaga skupia się na inwestycjach, to o wiele istotniejsze dla wzrostu gospodarczego są reformy. Polska ostatecznie zaplanowała wykorzystanie całej puli grantowej (23,9 mld euro) i będzie wnioskowała o 12,1 mld euro z części pożyczkowej. Łącznie daje to ok. 36 mld euro, tj. ok. 160 mld zł, czyli **średnio ok. 1% PKB rocznie do 2026 roku**. Wydatki te rzeczywiście zwiększą poziom PKB, ale jeśli nie przełożą się na wzmocnienie potencjału gospodarki, to wraz

z ich końcem efekt ten zniknie. A ów krótkotrwały efekt będzie o wiele mniejszy niż kompleksowych reform, o których pisaliśmy w naszym raporcie *Polska: zastój czy rozwój? Praca, praworzędność, inwestycje, innowacje*¹.

KPO a zalecenia (CSRs) Rady

W KPO rząd dostrzega np. problemy z jakością funkcjonowania systemu prawnego oraz rządzenia czy niedoskonałość systemu konsultacji społecznych ustaw i innych aktów prawnych. Wskazuje, że „istotną kwestią w otoczeniu przedsiębiorstw jest również sprawność, niezawodność, rzetelność i niezawisłość systemu sądownictwa oraz niezależność i sprawność działania instytucji regulacyjnych”. Innym wymienianym problemem jest niski efektywny wiek emerytalny.

Istotne jest jednak to, by obok diagnozy znalazły się też odpowiednie środki zaradcze – reformy. Co prawda o „reformach” rząd pisze co chwilę (odmieniane przez przypadki słowo „reformacja” pojawia się w KPO 974 razy na 498 stronach), jednak zaproponowane „reformy” nie odpowiadają definicji, jaką KE przedstawiła w swoich wytycznych². Według tej definicji reforma to działanie lub proces **wprowadzania zmian i ulepszeń o znaczącym i długotrwałym wpływie na funkcjonowanie rynku** lub politykę w jakimś obszarze społeczno-gospodarczym, działanie lub strukturę instytucji lub administracji. Celem reformy jest strukturalna zmiana parametrów, zajęcie się niezbędnymi czynnikami lub usunięcie przeszkód w danym obszarze. Tymczasem większość z założonych 41 „reform” (16 w komponencie gospodarczym), to drobne działania, a nie kompleksowe zmiany. Można odnieść wrażenie, że rząd, pisząc o „reformach” próbuje tylko spełnić oczekiwania UE.

Reformy powinny odpowiadać na ważne zalecenia (CSRs) Rady. Jednak rząd pomija część tych zaleceń, a w przypadku innych proponuje tylko półśrodki.

W pierwszej części CSR4 z 2020 roku Rada rekomenduje Polsce „poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez **ochronę niezależności sądów**”, wskazując wcześniej, że „niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości” są „niezbędne” do zapewnienia „stabilnego i przewidywalnego otoczenia działalności gospodarczej i przyjaznego klimatu inwestycyjnego”, które „odgrywają ważną rolę w ożywieniu gospodarczym po pandemii”. Polski rząd jednak nie proponuje żadnych zmian w tym zakresie. O tym, że reformy sądownictwa można włączyć do „planu odbudowy”, świadczy przypadek Słowacji. Co więcej, w pierwotnej wersji KPO rząd wręcz podważał rekomendację KE, pisząc, że „nie ma wprost powiązania między zmianami w sądownictwie a klimatem inwestycyjnym”.

W pierwszej części CSR2 z 2019 roku Rada rekomenduje Polsce „zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez **wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę**”.

¹ <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/polska-zastoj-czy-rozwoj-praca-praworzadnosc-inwestycje-innowacje>.

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf.

i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych”. Rząd nie proponuje jednak żadnej reformy przywilejów emerytalnych, lakonicznie wskazując tylko na „coraz mniejsze znaczenie” KRUS-u. W celu podwyższenia efektywnego wieku emerytalnego rząd proponuje wprowadzenie ulgi dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny, ale nie przeszły na emeryturę, polegająca na przekazywaniu podatku dochodowego na konto emerytalne – jednak odpowiednią ustawę zaplanował dopiero na pierwszy kwartał 2025 roku.

Nie wydaje się jednak, by ta kosztowna ulga mogła zadziałać. Już dzisiaj każdy rok dodatkowej pracy przekłada się na wzrost emerytury o 8%, a mimo to większość osób odchodzi na emeryturę zaraz po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Zachęta w postaci ulgi PIT będzie znacząco mniejsza. Z drugiej antyzachętą do późniejszego przechodzenia na emeryturę są „trzynastki”, a w przyszłości być może – jeśli wejdą w życie na stałe – „czternastki”.

Ponadto dlaczego młodzi mają finansować ulgę np. kobiecie w relatywnie dobrym zdrowiu, która przepracuje do 61. roku życia, podczas gdy wiek emerytalny kobiet w krajach zachodnich już dzisiaj jest dużo wyższy? To złe i niesprawiedliwe rozwiązanie. Dzisiaj 10 pracujących utrzymuje ok. 3 emerytów, a za kilkadziesiąt lat ta będzie utrzymywać już prawie 10 emerytów. A rząd, żeby sfinansować proponowaną ulgę, będzie musiał jeszcze bardziej obciążyć ich podatkami.

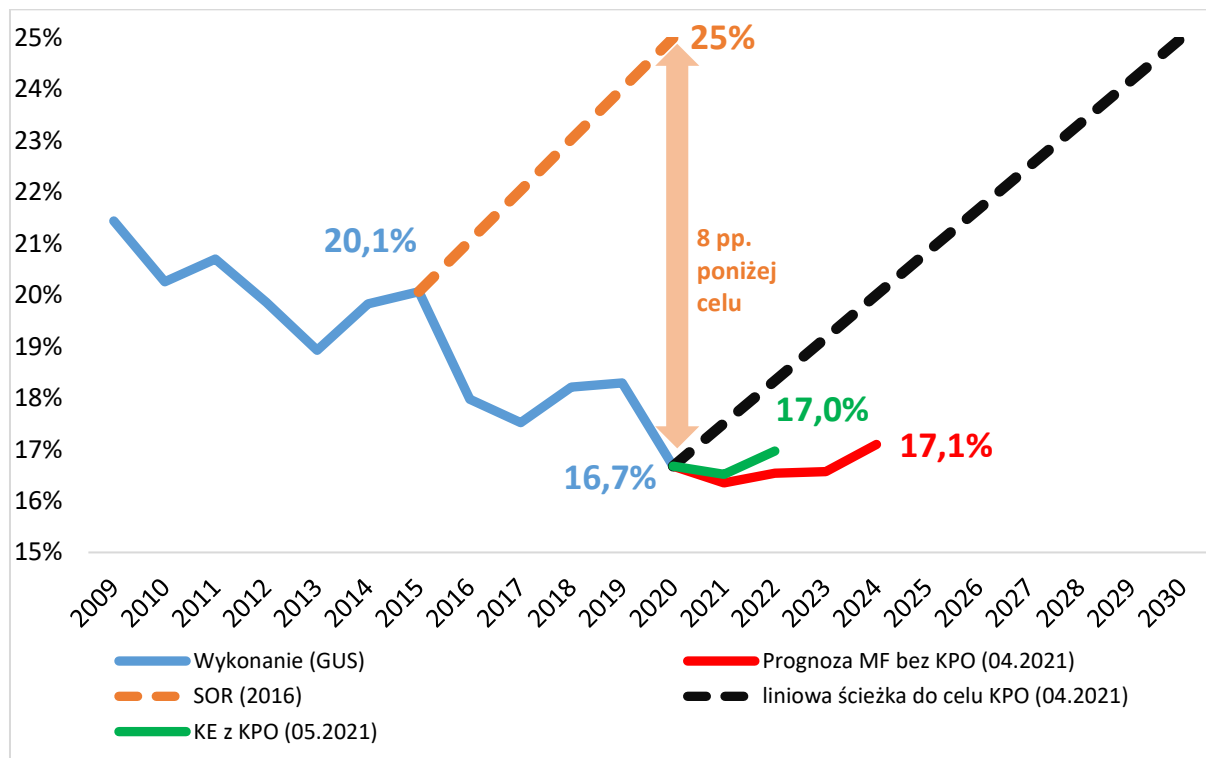
W końcu, w tym samym czasie, gdy rząd wskazuje, że efektywny wiek emerytalny w Polsce jest za niski i próbuje podjąć niewystarczające działania w celu jego podwyższenia, prezydent zapowiada wprowadzenie działających w przeciwnym kierunku preferencyjnych emerytur stażowych.

Wskaźniki KPO

Na początku dokumentu rząd przedstawia wskaźniki do „pomiaru efektów realizacji KPO”. W 2030 roku Polska miałaby osiągnąć 95% średniego PKB *per capita* w UE, produktywność pracy na poziomie 50% średniej unijnej (w cenach stałych w euro z 2015 roku), stopę inwestycji na poziomie 25% oraz wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lata na poziomie 77,3%.

Według Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polska miała osiągnąć stopę inwestycji na poziomie 25% już w 2020 roku, jednak za rządów PiS stopa inwestycji spadała i ostatecznie w 2020 roku wyniosła 17%. Aktualne prognozy Ministerstwa Finansów i KE sugerują, że bez odpowiednich reform osiągnięcie tego celu będzie niemożliwe.

Stopa inwestycji (%PKB)

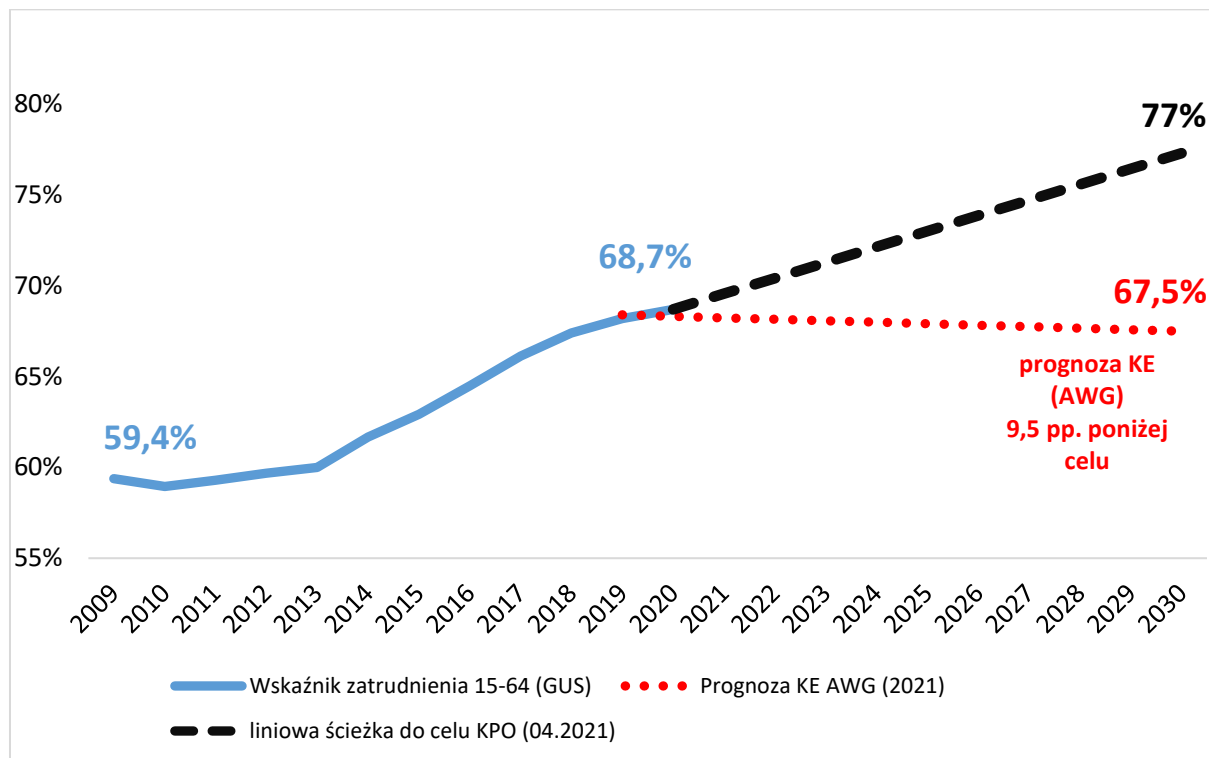


Źródło: Opracowanie własne FOR

Co więcej, osiągnięcie tego celu oznaczałoby, że nakłady kapitału na pracującego w 2030 roku będą o połowę większe niż w projekcji KE. Zarazem rząd za cel stawia wzrost produktywności pracy do poziomu wynikającego z tej projekcji. Przyrost kapitału wynikający ze wzrostu stopy inwestycji do 25% PKB implikowałby, że nawet przy wypełnieniu rządowego celu wzrostu stopy zatrudnienia do 77,3% ilość kapitału przypadającego na jednego pracującego w 2030 roku będzie o ponad połowę wyższa niż w projekcjach KE. Jednocześnie z tych projekcji wynika, że Polska nawet bez żadnych dodatkowych reform osiągnie w 2030 roku produktywność pracy na poziomie 50% średniej unijnej. Dlaczego w takim razie rząd zakłada, że produktywność nie wzrośnie w stosunku do projekcji KE? Czy dodatkowe inwestycje mają zostać zmarnowane? To wzbudza wątpliwości, czy rządowe cele są w ogóle spójne.

Nierealistyczny jest też oczekiwany przez rząd wskaźnik zatrudnienia. Warto przypomnieć, że według aktualnej prognozy Aging Working Group, opublikowanej w maju br., wskaźnik zatrudnienia w Polsce spadnie w 2030 roku do 67,5%. Rządowy cel z KPO jest więc wyższy aż o 9,5 pp. Takie wskaźniki zatrudnienia osiągają kraje nordyckie, w których wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest identyczny i już dzisiaj wyższy niż w Polsce. Osiągnięcie takiego wskaźnika zatrudnienia wymagałoby radykalnych reform, w tym podniesienia ustawowego wieku emerytalnego.

Wskaźnik zatrudnienia w grupie 15–64 lata



Źródło: Opracowanie własne FOR

Rząd tym samym stawia za cel wzrost zatrudnienia do 2030 roku o prawie 1 mln osób, podczas gdy najnowsza projekcja KE przewiduje spadek o prawie 1,4 mln osób. Proponowane przez rząd w KPO działania aktywizacyjne nie implikują jednak takiego dużego efektu (różnica 2,3 mln osób):

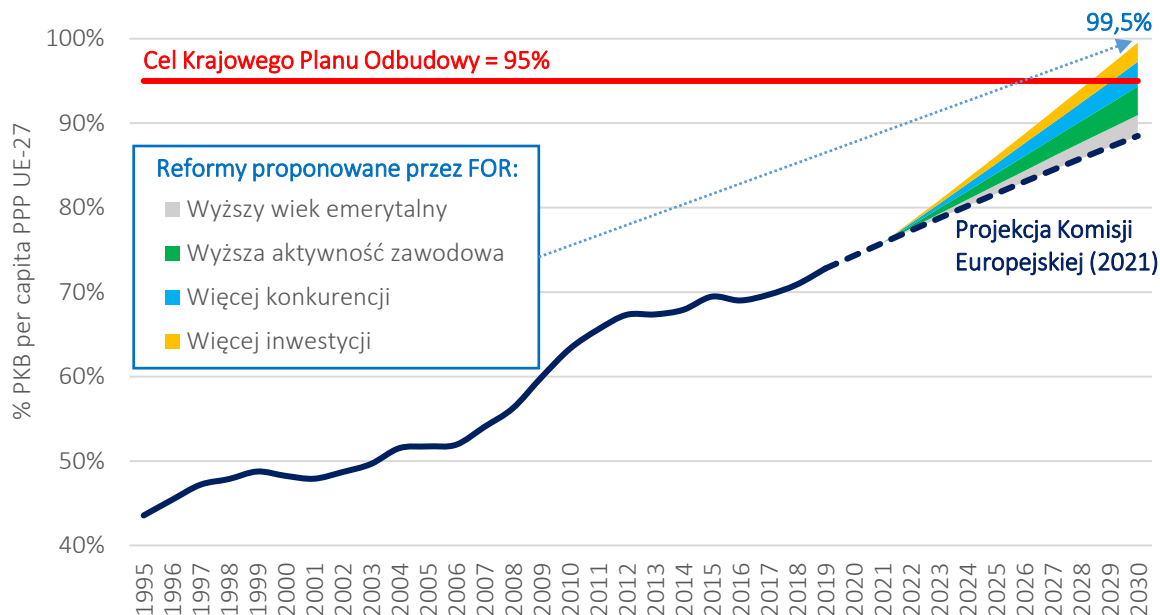
- **Inwestycje w infrastrukturę żłobkową.** Rząd do końca drugiego kwartału 2026 roku planuje stworzyć 36 tys. miejsc w żłobkach. Przełożyłoby się to na wzrost udziału dzieci do 3 lat objętych instytucjonalną opieką z 17,7% w 2020 roku do ok. 20%. Jednocześnie rząd w KPO nie mówi nic o koszcie utrzymania tych miejsc co roku, tylko o jednorazowym koszcie stworzenia. OECD w grudniu 2020 roku rekomendowało Polsce podniesienie rocznych wydatków na usługi opieki nad dziećmi o 1,4% PKB (finansowane cięciem zasiłków na dzieci istniejących przed 500+ i ograniczeniem jego rozszerzenia na pierwsze dziecko), podczas gdy rząd w KPO zapowiada tylko ten jednorazowy wydatek na poziomie 381 mln euro, czyli 0,07% PKB.
- **Inwestycje w rozwój Państwowych Służb Zatrudnienia (cyfryzacja, szkolenia pracowników, analizy), dotacje do podmiotów ekonomii społecznej i promocja pracy zdalnej (szkolenia, doradztwo)** miałyby kosztować odpowiednio 52 mln euro, 45 mln euro i 44 mln euro, czyli w sumie 0,03% PKB. OECD w grudniu 2020 roku rekomendowało Polsce podniesienie rocznych wydatków na aktywne polityki rynku pracy dla osób o niskich umiejętnościach

i bezrobotnych o 0,1% PKB, co implikowałoby (nieznacznie) wyższą stopę zatrudnienia po 10 latach o ok. 0,3 pp.³

- **Rozwiązania na rzecz dłuższego pozostawania na rynku pracy osób 50+** są tylko mgliście opisane w KPO, część opodatkowania pracy tych osób miałaby być przekazywana na ich konta emerytalne. Można się spodziewać, że efekt będzie ponownie znacznie mniejszy, niż byłoby to konieczne do osiągnięcia stopy zatrudnienia 77,3% w grupie wiekowej 15–64 lata. Nawet gdyby stopa zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (55–64 lata) w 2030 roku wzrosła z 55,2% zakładanych przez Komisję do 77,3%, to dałoby to tylko niecały 1 mln pracujących więcej, a nie 2,3 mln.

Zrealizowanie ambitnych celów wymaga reform, których rząd nie przedstawia. W świetle najnowszej projekcji Komisji Europejskiej (2021) w 2030 roku osiągamy jedynie 89% średniego PKB *per capita* UE. Dlatego do wypełnienia rządowego celu 95% potrzebne są reformy. Niestety próżno szukać ich w KPO. W raporcie FOR *Polska: zastój czy rozwój? Praca, praworzędność, inwestycje, innowacje* zaproponowaliśmy pakiet reform, którego wprowadzenie życie w perspektywie 2030 roku umożliwiłoby Polsce osiągnięcie nawet 99,5% PKB *per capita* średniej Unii Europejskiej.

PKB *per capita* Polski na tle Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

³ https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-quantification-of-structural-reforms-in-oecd-countries-a-new-framework_eco_studies-2016-51g1lqspxtvk.

Ważne jest, by Polska właściwie wykorzystała środki z Funduszu Odbudowy, jednak nie zapobiegnie to spowolnieniu wzrostu gospodarczego, jakie grozi Polsce, jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie reformy, o których pisaliśmy w raporcie FOR *Polska: zastój czy rozwój? Praca, praworządność, inwestycje, innowacje*. Kwota, jaką otrzyma Polska (36 mld euro), sporo mniejsza niż w ramach normalnego unijnego budżetu, przekłada się średnio na ok. 1% PKB rocznie do 2026 roku. Wydatki te mogą chwilowo podnieść PKB, ale efekt ten bez odpowiednich reform nie zwiększy potencjału polskiej gospodarki.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW

Dr Sławomir Dudek, główny ekonomista FOR

e-mail: slawomir.dudek@for.org.pl

Twitter: [@DudSlaw](https://twitter.com/DudSlaw)

Rafał Trzeciakowski, ekonomista FOR

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Twitter: [@ratrzeci](https://twitter.com/ratrzeci)

Marcin Zieliński, ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Twitter: [@MA_Zielinski](https://twitter.com/MA_Zielinski)