



Ile dzieli Polskę od cudu gospodarczego?

Artykuł ukazał się w Rzeczpospolitej, 23.11.2007 r.

Andrzej Rzońca

Jeżeli nie uda nam się podnieść opłacalności pracy, pracownicy nadal będą wyjeżdżać na Zachód – pisze ekonomista Forum Obywatelskiego Rozwoju

W kampanii wyborczej, składano wiele innych obietnic, m.in. zapowiedziano cud gospodarczy. W interesie nas wszystkich leży, aby akurat ta obietnica została spełniona. Szybki rozwój zwiększa bowiem dochody wszystkich – zarówno bogatych, jak i biednych, a tym samym poszerza możliwości zaspokajania własnych potrzeb.

Gdyby było inaczej, tzn. wzrost gospodarczy nie podnosiłby dochodów ludzi biednych, udział osób najbogatszych w łącznym dochodzie w końcu osiągnąłby 100 proc. Nawet krajom Ameryki Łacińskiej, w których nierówności dochodowe są największe, daleko do takiej sytuacji. U nas są one zdecydowanie mniejsze niż w tamtych krajach, wyraźnie mniejsze niż w tygrysach azjatyckich, mniejsze niż w krajach anglosaskich i podobne do średniej dla starej UE, choć większe niż w krajach skandynawskich. W dłuższej perspektywie lepiej jest mieć mniejszą część w dochodzie, który szybko rośnie, niż dużą w dochodzie, który powiększa się powoli.

Dla przykładu, gdyby z jednej strony nierówności dochodowe, a z drugiej strony tempo wzrostu gospodarki zmniejszyły się w naszym kraju do poziomu występującego w krajach skandynawskich, to przeciętny dochód uzyskiwany przez 20 proc. najuboższych wzrósłby o 49 proc. w ciągu 10 lat, 81 proc. w ciągu 20 lat, 121 proc. w ciągu 30 lat i 169 proc. w ciągu 40 lat; gdyby natomiast zarówno nierówności dochodowe, jak i dynamika rozwoju zwiększyły się do poziomu obserwowanego w tygrysach azjatyckich, wtedy dochody najbiedniejszych wzrosłyby o 33 proc. w ciągu 10 lat, 121 proc. w ciągu 20 lat, 269 proc. w ciągu 30 lat i 514 proc. w ciągu 40 lat.

Czy dużo dzieli nas od cudu gospodarczego? Dotychczasowe wyniki mogłyby sugerować, że nie. W ostatnich 15 latach jedynie dziesięć krajów na 154 państwa, z których odpowiednie dane są dostępne, rozwijało się szybciej niż nasz kraj. Była wśród nich Irlandia. Przeciętne roczne tempo wzrostu dochodu na mieszkańca było w niej o... 1 pkt proc. wyższe niż u nas. Gdyby udało się nam powtórzyć jej wyniki z ostatnich 15 lat, to dochód na mieszkańca w naszym kraju osiągnąłby obecny poziom w strefie euro po zaledwie 13 latach, a po kolejnych sześciu latach Polska stałaby się zamożniejsza niż strefa euro. Przy utrzymaniu naszego tempa rozwoju z ostatnich 15 lat nie trwałoby to dużo dłużej – odpowiednio 16 i 10 lat. Problem w tym, że przeszły wzrost gospodarczy nie prognozuje dobrze przyszłych wyników – np. wzrost w szerokiej grupie krajów w latach 1960 – 1975 wyjaśniał, w sensie statystycznym, zaledwie 7 proc. wzrostu w latach 1975 – 1990. Co więcej, to, co było osiągnięciem w poprzednich 15 latach, w przypadku rozciągnięcia na kolejne 15 (i więcej) lat byłoby nielada wyczynem. W ostatnich trzech dekadach jedynie osiem państw rozwijało się w tempie wyższym niż nasz kraj w latach 1992 – 2006, a cztery – w tempie wyższym niż Irlandia.

Dotychczas mogliśmy się szybko rozwijać w dużym stopniu dzięki prostym rezerwom – usuwaniu marnotrawstwa powszechnego w okresie socjalizmu czy uwalnianiu rozwoju sektorów krępowanych w poprzednim ustroju (jak np. handel). Ale te rezerwy się wyczerpują i trzeba znaleźć inne.

Największą rezerwą do zagospodarowania jest niski, tylko nieznacznie przekraczający 50 proc., odsetek osób pracujących w wieku produkcyjnym. Podobnie

było w Irlandii w latach 80. Ale w latach 90. uruchomiono tam tę rezerwę. Zatrudnienie, rosnące dużo szybciej niż liczba ludności, podniosło dynamikę dochodu na mieszkańca aż o 2,5 pkt proc.

Drugą rezerwą jest niska skłonność polskiego społeczeństwa do oszczędzania. Oszczędzamy przeciętnie dwa razy mniejszy odsetek dochodów, niż najszybciej rozwijające się kraje w ostatnich trzech dekadach. Gdyby w ciągu 16 lat nasze oszczędności w relacji do dochodu zwiększyły się podobnie jak w Irlandii w latach 1985 – 2000, to różnica w poziomie dochodu na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o 12,5 proc., a w kolejnych latach o ok. 40 proc.

Trzecią rezerwą jest duży odsetek w liczbie pracujących osób zatrudnionych w sektorach o niskiej lub wolno rosnącej wydajności pracy. Np. rolnictwo wytwarza u nas około 4,5 proc. łącznego produktu, a zatrudnia 14 proc. wszystkich pracujących. W Irlandii odsetek zatrudnionych w tym sektorze był pod koniec lat osiemdziesiątych jeszcze wyższy – przekraczał 15 proc. W ciągu zaledwie dziesięciu lat jedna piąta tych osób znalazła pracę poza rolnictwem.

Zasadnicze znaczenie dla uruchomienia tych i innych rezerw wzrostu i powtórzenia irlandzkiego sukcesu z lat dziewięćdziesiątych ma obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB. Obecnie są one w takim ujęciu o prawie jedną czwartą wyższe niż w Irlandii i o niemal dwie trzecie niż przeciętnie w najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach.

Tak długo, jak długo utrzymuje się wysoka aktywność gospodarcza, możemy obniżyć relację wydatków publicznych do PKB bez cięć, jedynie w wyniku przyhamowania ich wzrostu. Jeśli nadal byłyby zwiększane w obecnym tempie, to faktyczny deficyt w finansach publicznych mógłby, gdyby nagle skończyła się dobra koniunktura, zwiększyć się z ok. 50 mld zł do 85 – 90 mld zł, czyli 7 – 7,5 proc. PKB. Zmusiłoby to nas do przeprowadzenia bolesnej kuracji – podobnie jak stało się to w Irlandii w latach osiemdziesiątych.

Gdyby wprowadzono regułę, wedle której wydatki mogłyby być zwiększane o 1 proc. ponad cel inflacyjny, to w ciągu 12 lat spadłyby one poniżej 30 proc. PKB, tj. do podobnego poziomu jak w Irlandii pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Przykład Irlandii pokazuje, że taka relacja wydatków do PKB pozwala na utrzymanie racjonalnego systemu pomocy społecznej. W Irlandii do 20 proc. najbiedniejszych gospodarstw domowych trafia największy odsetek wydatków socjalnych w Unii Europejskiej. Wynosi on 33,9 proc. Dla porównania, we Francji trafia do nich 17,2 proc. pomocy, podczas gdy do 20 proc. najzamożniejszych gospodarstw – 27,4 proc.

Gdzie powinniśmy szukać oszczędności? Przede wszystkim w tych wydatkach socjalnych, które wypychają ludzi w bierność zawodową. Wśród ludzi w wieku 55 – 64 lata pracuje u nas 28,1 proc. osób, a w Irlandii – 53,4 proc. Aby zmniejszyć tę różnicę, należałoby, po pierwsze, radykalnie ograniczyć możliwości korzystania z wczesnych emerytur. Na utrzymanie młodych emerytów wydajemy 20 mld zł rocznie, a Irlandia nie wydaje praktycznie nic. Wiek, w którym Irlandczycy przechodzili na emerytury, wynosił w ostatnich sześciu latach przeciętnie 65,2 r. w przypadku mężczyzn i 64,7 r. – kobiet. Ten ostatni fakt wskazuje kierunek drugiej koniecznej zmiany. Wypychanie kobiet poza rynek pracy i skazywanie je na niskie emerytury nie

ma sensu. Powinno się jak najszybciej podnieść ich wiek emerytalny i zrównać go z wiekiem emerytalnym mężczyzn.

Po trzecie, trzeba uzależnić uzyskiwanie pomocy społecznej przez osoby zdolne do pracy od aktywności w poszukiwaniu zatrudnienia i podnoszeniu kwalifikacji. Znacząca część zarejestrowanych bezrobotnych oraz osób korzystających z pomocy społecznej odmawia uczestnictwa w szkoleniach i podjęcia pracy. Przyznawanie im pomocy ogranicza wielkość pomocy, jaka trafia do osób rzeczywiście na nią zasługujących, prowadzi do demoralizacji i zjawiska dziedziczenia bierności i biedy oraz ogranicza możliwości znalezienia pracowników nawet w regionach wysokiego bezrobocia.

Zahamowanie wzrostu wydatków publicznych pozwoliłoby nam, po pierwsze, pozbyć się deficytu fiskalnego już po 3 – 4 latach. Przy braku zmian w podatkach nadwyżka w finansach publicznych w 2012 r. sięgnęłaby 2 proc. PKB. Brak dyscypliny fiskalnej wyraźnie różni nas od tygrysów gospodarczych, z których niektóre, np. Singapur, przez wiele lat miały większe nadwyżki niż nasz obecny deficyt. W Irlandii to właśnie ograniczenie deficytu pod koniec lat osiemdziesiątych uruchomiło szybki wzrost gospodarczy.

Likwidacja deficytu oznaczałaby zaprzestanie zużywania przez państwo prywatnych oszczędności na własne wydatki. Mogłyby one w całości finansować inwestycje przedsiębiorstw. Zmniejszyłyby się wahania kursu złotego, bo zniknęłyby powtarzające się przyptywy i odpływy kapitału portfelowego, pożyczanego państwu na sfinansowanie jego nadmiernych wydatków. Przybliżyłaby się też perspektywa wprowadzenia euro. Obie te zmiany zachęcałyby do zwiększenia inwestycji, którym powinien towarzyszyć wzrost zatrudnienia. Ktoś w końcu musiałby być zatrudniony do wykonania dodatkowych prac inwestycyjnych, ktoś też musiałby obsługiwać zwiększony majątek produkcyjny. Przynajmniej część nowych inwestycji byłaby kierowana na nowe, bardziej wydajne technologie. Eliminacja deficytu usunęłaby też jedno ze źródeł narastania nierówności dochodowych. Państwo zaprzestałoby nakładać podatki na wszystkich, aby sfinansować odsetki od zaciągniętych wcześniej długów trafiające do kieszeni zamożniejszej części społeczeństwa.

Po drugie, zahamowanie wzrostu wydatków publicznych umożliwiłoby trwałe obniżenie podatków. Tylko do 2012 r. mogłyby one, bez większego ryzyka destabilizacji finansów publicznych, zostać zredukowane o około 3 – 3,5 proc. PKB, tj. przeciętnie o około 1000 zł na osobę. W pierwszym rządzie należałoby obniżyć opodatkowanie pracy, czyli PIT i wszelkiego rodzaju składki. W Irlandii co prawda najwyższa stawka PIT jest nieco wyższa niż u nas (wynosi 41 proc.), ale mało kto jej podlega. W przypadku małżeństwa z dwójką dzieci, w którym tylko jeden rodzic pracuje, zarabiając średnią krajową, na różnego rodzaju podatki i składki idzie zaledwie 6 proc. wydatków przedsiębiorcy na pracownika, podczas gdy u nas – wciąż prawie 40 proc. Odpowiadają za to u nas nie tylko rozdęte wydatki socjalne, ale i to, że duża część społeczeństwa – np. pracujący w rolnictwie – prawie w ogóle nie płaci podatków, a korzysta z wydatków. Wysokie w Polsce jest nie tylko opodatkowanie pracy, ale i zysków, bo państwo nie uznaje wielu nakładów ponoszonych przez przedsiębiorców za koszty, co zawyża zysk do opodatkowania.

Zmniejszenie ciężarów podatkowych nakładanych na pracę zwiększyłyby opłacalność zarówno tworzenia miejsc pracy, jak i jej podejmowania. Stanowiłyby też dodatkową zachętę do przenoszenia produkcji do Polski, bo obniżyłyby się łączny koszt pracy w naszym kraju. Zdolność i skłonność do inwestowania zwiększyłyby się także w wyniku uproszczenia i obniżenia podatku od przedsiębiorstw. Dodatkowo Polska mogłaby stać się miejscem, w którym firmy międzynarodowe chciałyby wykazywać zyski i płacić dużą część podatków – kosztem państw, które wysoko opodatkowują zyski. Przy niskich i prostych podatkach mniej ludzi traciłoby energię na ich omijanie. Także ci, którzy starają się rzetelnie je płacić, ponosiliby znacznie mniej zbędnych nakładów na wywiązanie się ze swoich zobowiązań wobec państwa. Ludzie bez obawy przed fiskusem mogliby inwestować w rozwój firm. Wreszcie rządziej dochodziłoby do zaburzeń w finansach przedsiębiorstw i – w rezultacie – w ich działalności na skutek sporów z aparatem skarbowym.

Uzdrowienie finansów publicznych nie jest jedyną reformą potrzebną do utrzymania szybkiego rozwoju w dłuższej perspektywie. Aby powtórzyć sukces Irlandii, musielibyśmy także poprawić otoczenie regulacyjne gospodarki. Po pierwsze, trzeba byłoby ułatwić ludziom zakładanie firm, tak aby ich przedsiębiorczość przestała być marnowana na walkę o przywileje, a istniejące firmy musiały stale poszukiwać efektywnych sposobów produkcji, chcąc poszerzyć lub chociażby zachować swoją pozycję na rynku. Obecnie założenie firmy kosztuje u nas, w relacji do dochodu na mieszkańca... 71 razy więcej niż w Irlandii.

Po drugie, konieczne byłoby ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej. Ważnym elementem takiej zmiany byłoby wspomniane uproszczenie i obniżenie podatków. Dodatkowo należałoby zmniejszyć liczbę ciężarów biurokratycznych, przez które trzeba przebrnąć, aby z jednej strony cokolwiek wybudować naszym kraju, a z drugiej strony – zatrudnić lub zwolnić pracownika. Pierwsze z tych ciężarów ograniczają wielkość inwestycji, bo firmy mają ograniczone możliwości przesuwania funduszy z projektów, które zostały opóźnione lub zatrzymane przez urzędników, na realizację innych inwestycji. Ponadto, ślimaczące się inwestycje (wybudowanie najprostszego magazynu trwa u nas prawie dwa razy dłużej niż w Irlandii) dużo kosztują, a w rezultacie pozostawiają mniej funduszy na inne projekty. Drugie z tych ciężarów hamują wzrost zatrudnienia, bo podnoszą jego koszt oraz ryzyko dużych problemów, jeśli nagle zmniejszy się zapotrzebowanie na dobra wytwarzane przez firmy. Wreszcie państwo powinno zacząć chronić wierzycieli, zamiast niesolidnych dłużników. Wyegzekwowanie umowy trwa w naszym kraju przeciętnie prawie pięć razy dłużej niż w Irlandii. Gdy notorycznie łamane są umowy, zmniejszają się środki, które przedsiębiorstwa mogłyby przeznaczyć na inwestycje. Zwiększa się też ryzyko ich podejmowania. Firmy niechętnie do zawierania umów z wieloma kontrahentami nie mogą czerpać korzyści ze specjalizacji i skali działalności.

Co się stanie, jeżeli opisanych słabości nie usuniemy? Zagrożenia widać już w krótkiej perspektywie. Polska gospodarka wykazuje oznaki braku równowagi i zadyszki. Powoli wyhamowuje wzrost produkcji. Import rośnie szybciej niż eksport. Zwiększa się ryzyko wyraźnego wzrostu inflacji. Pracodawcom coraz trudniej jest znaleźć pracowników. W efekcie płace rosną szybciej niż wydajność. Utrzymuje się niski udział produkcji zaawansowanej technologicznie o wysokiej rentowności w łącznej produkcji. Zadłużenie państwa narasta, mimo że jesteśmy w okresie dobrej

koniunktury. W dłuższym okresie może być gorzej. Jeżeli nie uda nam się podnieść opłacalności pracy i uruchomić modernizacji gospodarki, pracownicy nadal będą wyjeżdżać na Zachód, a produkcja, która obecnie jest lokowana u nas, zacznie być przenoszona na Wschód.

Artykuł powstał na podstawie wspólnego raportu FOR i PKPP Lewiatan „Ile dzieli Polskę od cudu gospodarczego?”