

NASTĘPNE 25 LAT

JAKIE REFORMY MUSIMY PRZEPROWADZIĆ, BY DOGONIĆ ZACHÓD?

Zapowiedź raportu

Nadzór merytoryczny:
Leszek Balcerowicz
Andrzej Rzońca

Autor:
Aleksander Łaszek

Współautorzy:
Damian Olko, Dawid Samoń,
Marek Tatała, Sonja Wap,
Wiktor Wojciechowski

Po imponującym wzroście gospodarczym w minionym ćwierćwieczu, kolejne 25 lat nie zapowiada się już tak dobrze. Jeżeli Polska nie zreformuje rynku pracy, systemu podatkowego i finansów publicznych, będzie rozwijać się znacznie wolniej, niż w latach 1989-2014. Na taki scenariusz nie możemy sobie pozwolić.

Tempo wzrostu gospodarczego ma fundamentalne znaczenie dla poziomu życia, szczególnie w przypadku krajów, które muszą nadrobić stracony czas, takich jak Polska. Tylko wysoki wzrost gospodarczy pozwoli na zaspokojenie materialnych potrzeb, a także na szybsze zbliżenie poziomu życia w naszym kraju do innych państw Europy Zachodniej. Pozycja Polski w świecie zależy przede wszystkim od siły naszej gospodarki. W niespokojnych czasach wzrost gospodarczy jest najlepszą gwarancją poprawy naszego bezpieczeństwa.

W pierwszym kwartale 2015 r. FOR przedstawi raport na temat wzrostu polskiej gospodarki, który będzie zawierał zarówno szczegółową diagnozę jak i rekomendacje zmian. Poniżej sygnalizujemy najważniejsze zagadnienia, jakie znajdują się w raporcie.

NIEBEZPIECZNY BRAK REFORM

Bez dalszych reform grozi nam wyraźne spowolnienie długookresowego tempa wzrostu gospodarczego. Prognozy FOR, a także wielu organizacji i instytucji międzynarodowych, to poważny sygnał ostrzegawczy dla polityków i dla całego społeczeństwa.

- ◆ **Komisja Europejska¹ i OECD prognozują, że polska gospodarka w najbliższych 25 latach będzie rozwijać się znacznie wolniej niż dotychczas - w tempie ok. 2 proc. lub niewiele wyższym wobec średnio 4,2 proc. w ciągu ostatnich 20 lat².** Nawet wyróżniające się największym optymizmem prognozy Ministerstwa Finansów zakładają spowolnienie do ok. 2,8 proc.
- ◆ Bez dodatkowych reform Polska nie osiągnie poziomu życia bogatych państw Europy Zachodniej. **Problem może być dogonienie nawet najbiedniejszych członków starej UE, takich jak Grecja czy Portugalia.**
- ◆ Jeśli utrzymają się duże różnice w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią, wciąż atrakcyjna pozostanie emigracja. Pogłębi to nasze problemy demograficzne i zwiększy kłopoty z utrzymaniem deficytowego systemu emerytalnego (ZUS).

Prognozy trwałego spowolnienia tempa wzrostu polskiej gospodarki w nadchodzących latach mają uzasadnienie w już teraz widocznych trendach: w malejącej liczbie osób w wieku produkcyjnym, niskiej stopie inwestycji oraz w coraz wolniej rosnącej łącznej produktywności.

Coraz mniej pracujących w polskiej gospodarce

Zgodnie z prognozami demograficznymi GUS, do 2040 roku liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie o 2,5 mln (bez ważnej reformy rządu PO-PSL podnoszącej wiek emerytalny spadek ten wyniósłby prawie 5 mln).

W Polsce wśród osób w wieku 20-64 lata pracuje niecałe 65 proc.; w Europie Zachodniej³ odsetek ten jest znacznie wyższy i przekracza 69 proc., a wśród liderów takich, jak Szwecja - prawie 80 proc.⁴. **Jeżeli uda się podnieść odsetek liczby osób pracujących, będziemy mogli osłabić negatywne skutki starzenia się społeczeństwa.**

¹ Ageing Report 2012.

² Pomijamy pierwszych 5 lat transformacji, jako okres dochodzenia gospodarki do nowej równowagi po fundamentalnych zmianach ustrojowych.

³ Europa Zachodnia - państwa UE-15, dane za 2013 rok. Należy zaznaczyć, że wskaźnik dla całej grupy jest zaniżany przez pogrążone w kryzysie kraje Europy Południowej (m.in. Hiszpanię i Grecję).

⁴ Eurostat

Inwestycje: gorzej niż w regionie

Stopa inwestycji w Polsce na tle krajów regionu (Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry) jest niska, szczególnie w sektorze przedsiębiorstw, gdzie przez ostatnich dziesięć lat wynosiła średnio 10,5 proc. PKB, wobec regionalnej średniej równej 16,2 proc. PKB. Niski poziom inwestycji obserwujemy w Polsce szczególnie w małych przedsiębiorstwach (do 9 pracujących), których udział w zatrudnieniu jest ponadprzeciętnie duży na tle regionu (Polska: 36 proc., region⁵: 30 proc.).

Niewielką skalę inwestycji można wiązać z natężeniem barier tworzonych przez państwo lub zaniechań po jego stronie. Poza tym ważna jest stopa oszczędności, która decyduje o możliwości sfinansowania poszczególnych projektów.

Natomiast pozytywnym sygnałem mającym wpływ na jakość biznesu w Polsce, a tym samym na inwestycje, jest spadek negatywnych ocen dotyczących infrastruktury i korupcji. W ciągu ostatnich ośmiu lat istotnie zmniejszył się odsetek przedsiębiorców w Polsce zgłaszających zastrzeżenia w tych kwestiach. Problemy z infrastrukturą w Polsce nie odbiegają teraz od regionalnej średniej, natomiast w przypadku korupcji jesteśmy oceniani znacznie lepiej od naszych sąsiadów.

Barriere dla prywatnych inwestycji stwarzane przez państwo:

- ◆ Wejście nowych przedsiębiorców na rynek ograniczane jest przez różnego rodzaju koncesje, zezwolenia, dopuszczenia, licencje i certyfikacje dotyczące prawie 1000 rodzajów działalności gospodarczej.⁶
- ◆ Brak planów zagospodarowania przestrzennego oraz kłopoty z pozwoleniami na budowę.
- ◆ Wysokie koszty związane z wymogami administracyjnymi. Deloitte oszacował wysokość tych kosztów na ponad 6 proc. PKB w 2008 roku. Pomimo pewnych obniżek obecnie szacujemy je na ponad 5 proc. PKB, znacznie powyżej porównywalnych danych dla innych krajów⁷.
- ◆ Skomplikowanie i niejednoznaczność polskich przepisów podatkowych jest źródłem niepewności i dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstw.
- ◆ Problem niepewności jest pogłębiany przez przewlekłość postępowań sądowych. Przedsiębiorca nigdy nie ma pewności, jak długo zajmie dochodzenie jego należności przed sądem.
- ◆ Kwestią wymagającą dalszych badań jest pytanie, na ile decyzje o inwestycjach przedsiębiorców są zniekształcane przez różnego rodzaju dotacje i preferencje podatkowe.
- ◆ W części badań ankietowych koszty pracy były zgłaszane jako jeden z najważniejszych problemów związanych z inwestycjami, w innych natomiast okazywały się mało istotne. Najprawdopodobniej wysokie koszty pracy stanowią barierę dla małych i mniej produktywnych firm, które jednak generują prawie 40 proc. PKB⁸. Koszty te są natomiast znacznie mniejszym problemem dla większych i wydajniejszych przedsiębiorstw.
- ◆ Istotnym problemem wymagającym badań jest też restrykcyjność prawa pracy. Zgodnie z wynikami Global Competitiveness Report rośnie w ostatnich latach negatywny wpływ tego prawa na przedsiębiorców.

⁵ Dane z 2012 roku; brak danych dla Węgier i Czech.

⁶ J. Paczocha, Reglamentacja gospodarki w latach 1989–2013, publikacja wyraża własne poglądy autora, a nie instytucji, z którą jest związany.

⁷ Austria 2,8 proc. PKB, Dania 3,2 proc. PKB, Niemcy 4,1 proc. PKB, Włochy 4,6 proc. PKB. Źródło: <http://www.administrative-burdens.com/>

⁸ Udziały w tworzeniu PKB w 2011 roku: mikroprzedsiębiorstwa (do 9 osób): 29,4%, małe (10–49 osób): 7,8%, średnie (50–249 osób): 10,1%, duże (250 osób i więcej): 24,5%, pozostałe podmioty: 16,1%. Źródło: PARP 2013 „Raport o stanie polskich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012”

Zbyt niska stopa oszczędności:

- ◆ Niska stopa oszczędności krajowych nie wystarcza na pełne sfinansowanie nawet tak ograniczonych inwestycji jak dotychczas. Brakujące środki są pożyczane za granicą, co jest drogie i zwiększa wrażliwość Polski na zawirowania na światowych rynkach finansowych.
- ◆ Dotychczasowy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do Polski na tle regionu jest niski. Zasób BIZ na koniec 2013 roku w Polsce wyniósł 49 proc. PKB, wobec regionalnej średniej 62 proc. PKB.⁹
- ◆ Przed 2008 rokiem za zbyt niskie na tle regionu krajowe oszczędności w Polsce odpowiadał głównie sektor publiczny, który zwykle konsumował część prywatnych oszczędności. Obecnie – jednak mniej niż w większości innych krajów regionu – oszczędza zarówno sektor publiczny, jak i prywatny. Demontaż filara kapitałowego w systemie emerytalnym silnie ograniczył oszczędności przymusowe sektora prywatnego, jednocześnie pozwalając rządowi na odłożenie w czasie innych reform zmniejszających deficyt sektora finansów publicznych.
- ◆ Likwidacja chronicznego deficytu finansów publicznych może podnieść stopę oszczędności publicznych. Poza tym redukcja szkodliwych wydatków publicznych zniechęcających do pracy będzie wpływać na wzrost liczby pracujących z korzyścią dla wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji także dla oszczędności prywatnych.

Problemy z produktywnością

W ciągu ostatnich pięciu lat łączna produktywność w Polsce rosła w tempie 0,5 proc. rocznie, wobec 2,4 proc. w przedkryzysowym okresie 2003–2007¹⁰ (mierzona jako Total Factor Productivity – TFP). Pomimo działań deregulacyjnych natężenie regulacji ograniczających konkurencję w Polsce nadal należy do najsilniejszych wśród krajów OECD, co wynika ze skali przeregulowania w momencie startu deregulacji.

Indeksy sektorowe OECD pokazują nierówny postęp w poszczególnych przemysłach sieciowych. Widoczna jest liberalizacja na rynku pocztowym, kolejowym i energetycznym oraz brak zmian w transporcie drogowym, lotniczym, przesył gazu i telekomunikacji. Indeksy OECD nie wychwytyją zmian w zawodach regulowanych (prawnicy, księgowi, inżynierowie, architekci), wskazując na bardzo duże bariery wejścia na rynek pracy.

Fundusze Unijne nie zastąpią reform

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że środki europejskie nie zastąpiły reform i nie wystarczyły, by samodzielnie podnieść jakikolwiek kraj do poziomu państw wysoko rozwiniętych. Grecja od czasu wejścia do Unii Europejskiej otrzymywała ogromne środki unijne, ale przy braku niezbędnych reform i bardzo lekkomyślnej polityce fiskalnej nie pozwoliło to dogonić Europy Zachodniej i nie uchroniło tego kraju przed głębokim kryzysem.

W grupie tzw. państw spójności (Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia, Hiszpania) tylko Irlandia zanotowała silną konwergencję i zbliżyła się do poziomu życia USA. Jednak o sukcesie tego państwa nie zdecydowały transfery zewnętrzne, a polityka reform strukturalnych i stabilizacja makroekonomiczna.

⁹ United Nations Conference on Trade and Development

¹⁰ W całym okresie 1996–2007 (dla wcześniejszych lat AMECO nie podaje danych o TFP) wzrost wyniósł 2,7 proc.

CO ZROBIĆ, ŻEBY POLSKA DOGONIŁA NAJZAMOŻNIEJSZE PAŃSTWA

Tabela poniżej prezentuje, oczywiście w dużym uproszczeniu, wpływ reform na zatrudnienie, inwestycje i produktywność. W rzeczywistości obszary te są ze sobą związane i np. wzrost produktywności może prowadzić do zwiększenia inwestycji i zatrudnienia, ze względu na poprawę ich opłacalności.

Wpływ poszczególnych reform na zatrudnienie, inwestycje i produktywność			
Reforma:	Pozytywny wpływ na (większa liczba „+” to silniejszy wpływ)		
	Zatrudnienie	Inwestycje	Produktywność
Reformy rynku pracy	+++		
Reformy w obszarze podatków	++	++	++
Reforma finansów publicznych	+	+	++
Prywatyzacja		+	+++
Deregulacja	+	+	+++

Rynek pracy: większy udział pracujących

Wobec prognozowanego w najbliższych dekadach znaczącego spadku liczby osób w wieku produkcyjnym, wynikającego z niekorzystnych zmian w strukturze demograficznej, głównym kierunkiem reform na rynku pracy powinien być wzrost udziału pracujących w populacji. Największe niewykorzystane rezerwy dla wzrostu liczby pracujących w Polsce występują wśród osób starszych (w wieku powyżej 55 lat), młodych (do 24. roku życia) oraz kobiet.

Poniżej przedstawiamy wstępną listę proponowanych działań, które zostaną szczegółowo omówione w raporcie FOR.

Jak zwiększyć zatrudnienie osób starszych:

- ◆ Likwidacja lub znaczące ograniczenie dostępu do świadczeń przedemerytalnych, które są rodzajem wczesnych emerytur dla bezrobotnych.
- ◆ Pilne dostosowanie systemu rentowego do zasad nowego systemu emerytalnego.
- ◆ Szybsze od już wprowadzonego podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet.
- ◆ Podniesienie wieku uprawniającego do renty rodzinnej, ponieważ obecna niska cezurą (50 lat) przyczynia się do wzrostu bierności zawodowej wśród kobiet.
- ◆ Dalszy automatyczny wzrost wieku emerytalnego powiązany z wydłużaniem się oczekiwanego trwania życia.
- ◆ Likwidacja 4-letniego okresu ochronnego przed zwolnieniem, który dyskryminuje starszych pracowników powodując, że w praktyce mogą liczyć na zatrudnienie wyłącznie na umowę na czas określony lub na podstawie umowy cywilnoprawnej.
- ◆ Likwidacja przywilejów emerytalnych górników, prokuratorów i sędziów.
- ◆ Dalsze zmniejszenie stopy zastąpienia emerytur mundurowych.
- ◆ Zmiana sposobu wyznaczania emerytury minimalnej tak aby dodatkowe lata pracy wpływały na wysokość świadczenia.

Jak ułatwić wejście osobom młodym na rynek pracy:

- ◆ Wprowadzenie obniżonych stawek płacy minimalnej dla osób wchodzących na rynek pracy po raz pierwszy lub po dłuższej przerwie.
- ◆ Likwidacja obowiązku podawania uzasadnienia wypowiedzenia stałych umów o pracę, aby ograniczyć potencjalne koszty zatrudniania.
- ◆ Poprawa doradztwa zawodowego dla gimnazjalistów i uczniów szkół ponadgimnazjalnych.
- ◆ Śledzenie karier absolwentów.
- ◆ Ważnym tematem, który zostanie omówiony w raporcie FOR będzie kwestia oskładkowania umów cywilnoprawnych.

Wzrost zatrudnienia kobiet: pomoc w łączeniu pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci:

- ◆ Zwiększenie dostępności żłobków i przedszkoli (w tym prywatnych).
- ◆ Promocja elastycznych formy zatrudnienia i pracy na część etatu.

Choć w pozostałych grupach zawodowych dystans dzielący Polskę od krajów o najwyższej stopie zatrudnienia jest znacznie mniejszy, także w tym obszarze można zaproponować zmiany, które poprawią naszą pozycję. Będzie temu sprzyjać np. zwiększenie skuteczności działania pośrednictwa pracy.

Podatki: prostszy system

O łącznej wysokości podatków decyduje wysokość wydatków publicznych. Istotna jest także struktura podatków, a także stopień skomplikowania systemu podatkowego.

Wśród podatków najbardziej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego są podatki od dochodu (PIT, CIT, a także składki na ubezpieczenie społeczne), ponieważ zmniejszają one bodźce do pracy i inwestowania. Wśród podatków mniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego można wymienić podatki od konsumpcji (VAT, akcyza) i podatki od nieruchomości, ponieważ ich wpływ na decyzje dotyczące podjęcia pracy oraz inwestycje jest znacznie mniejszy. System podatkowy w Polsce jest źródłem niepewności dla przedsiębiorców, co ogranicza ich inwestycje.

Zmiany w systemie podatkowym powinny zmierzać w kierunku jego uproszczenia oraz dalszego przesuwania opodatkowania z pracy i kapitału na konsumpcję i nieruchomości.

- ◆ Uproszczeniu przepisów służy eliminacja ulg i preferencji, połączona z obniżeniem stawek podatków i składek.
- ◆ Zmianie struktury opodatkowania służy obniżenie PIT, CIT i składek ZUS, sfinansowane wzrostem VAT, akcyzy i podatku od nieruchomości.
- ◆ Należy wprowadzić nową ordynację podatkową, która uprości system podatkowy i zwiększy przewidywalność prawa podatkowego.

- ◆ Liczbę stron dokumentacji podatku od towarów i usług (VAT) w Polsce szacuje się na 12 tysięcy. Przy takiej skali niemożliwe staje się uniknięcie niejasnych bądź sprzecznych zapisów (np. kopytka chłodzone i mrożone są objęte inną stawką VAT; przypisanie wafli do konkretnych stawek VAT zależy od zawartości w nich wody; występy estradowe są objęte różną stawką VAT, w zależności od tego czy świadczy je sam artysta, czy agencja koncertowa). Należy więc zmierzać w kierunku ujednoczenia stawek VAT. Dodatkowe wpływy, które w związku z tym się pojawiają, należy przeznaczyć na wynagrodzenie osobom najuboższym wzrostu cen dóbr pierwszej potrzeby oraz na obniżenie kosztów pracy.
- ◆ Kierunkiem zmian w PIT i CIT powinna być eliminacja ulg i preferencji oraz uproszczenie systemu tak, aby opierał się na powszechnych i jednolitych stawkach podatkowych. Pozwoli to na ograniczenia sytuacji, w których wysokość podatku najbardziej zależy od wybranej formy opodatkowania.
- ◆ Podobnie jak w przypadku PIT i CIT, należy dążyć do zwiększenia bazy oskładkowania i powiązania wysokości składki NFZ z dochodami ubezpieczonych. Można rozważyć wyższą składkę NFZ dla osób nie wykonujących badań okresowych.
- ◆ W raporcie FOR odniesiemy się również do kwestii związanych z opodatkowaniem nieruchomości.

Finanse publiczne: nadal można ograniczać wydatki

Wielkość wydatków publicznych decyduje o wysokości podatków, które są potrzebne na ich sfinansowanie. Nadal istnieje duże pole do działań ograniczających wydatki publiczne (i w konsekwencji pozwalających na obniżenie podatków), jednocześnie bezpośrednio przyczyniających się do szybszego wzrostu gospodarczego.

- ◆ Zmiany w systemie emerytalnym i rentowym, w tym dostosowanie systemu rentowego do emerytalnego – poza bezpośrednim zwiększeniem liczby pracujących – doprowadzą do spadku wydatków publicznych na renty i emerytury.
- ◆ Dopuszczenie ujemnej indeksacji kont w ZUS, ponieważ brak ujemnej waloryzacji składek w przypadku recesji prowadzi do oderwania zobowiązań ZUS od jego wpływów.
- ◆ Wprowadzenie indywidualnych kont socjalnych, przez które przechodzą wszystkie zasiłki dla danej osoby ułatwi kontrolę łącznej kwoty wsparcia, ograniczając pole do nadużyć.
- ◆ Szersze stosowanie nieizolacyjnych środków karnych .
- ◆ Rozwój centrów usług wspólnych w sektorze publicznym.
- ◆ Dokonanie przeglądu dotacji dla poszczególnych sektorów i firm.

Deregulacja i prywatyzacja: szybciej i skuteczniej

Według wszystkich dostępnych opracowań, polska gospodarka potrzebuje deregulacji. Opinię tą podziela także rząd. Kolejne pakiety deregulacyjne i ułatwienia dostępu do wybranych zawodów są działaniami w dobrym kierunku, wciąż jednak niewystarczającymi.

- ◆ Ustalenie liczbowego celu redukcji kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa do 3,5 proc. PKB i określenie instytucji odpowiedzialnej za jego realizację.
- ◆ Budowa konkurencyjnego rynku gazu.
- ◆ Ograniczanie antykonkurencyjnych regulacji w przemysłach sieciowych.
- ◆ Dalsza deregulacja zawodów prawniczych, księgowych, architektów i inżynierów.
- ◆ Usystematyzowanie kwestii pojęciowych i likwidacja zbędnych reglamentacji.
- ◆ Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności regulatorów w trakcie trwania kadencji.
- ◆ Wprowadzenie obowiązku analizy skutków regulacji ex post, tzn. sprawdzających czy już uchwalone regulacje faktycznie przyczyniają się do realizacji celów, dla których zostały wprowadzone.

Należy przyspieszyć tempo prywatyzacji zarówno jeśli chodzi o spółki z udziałami Skarbu Państwa jak również spółki kontrolowane przez władze lokalne. Pozwoli to na ograniczenie nacisków polityków na te przedsiębiorstwa.

Przedstawione analizy i propozycje działań to wstępne przybliżenie tego, co należy zrobić, aby Polska – po wielkim sukcesie gospodarczym ostatnich 25 lat – nie zmarnowała najbliższego ćwierćwiecza i nie przestała doganiać Zachodu.

W raporcie FOR pt. „Następne 25 lat”, nad którym trwają prace, rozwiniemy diagnozę oraz zasygnalizowane rekomendacje. Dodatkowo raport FOR zawierać będzie analizę tak ważnych sektorów, jak ochrona zdrowia, edukacja i energetyka. Osobne opracowania FOR, które ukaza się w 2015 r., będą poświęcone ocenie i propozycjom zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości oraz deregulacji.