

NASTĘPNE 25 LAT

Jakie reformy
musimy
przeprowadzić,
by dogonić
Zachód?

Nadzór merytoryczny:

Leszek Balcerowicz
Andrzej Rzońca

Autor:

Aleksander Łaszek

Współautorzy:

Marek Tatała, Rafał Trzeciakowski, Wiktor Wojciechowski

Damian Olko (*fundusze unijne i inwestycje*)

Grzegorz Keler (*podatki*)

Jędrzej Kuskowski (*miękkie finansowanie*)

Janusz Paczocha* (*reglamentacje*)

Arkadiusz Sieroń (*ostatnich 25 lat*)

Jacek Stachowski (*innowacyjność*)

Olga Zajkowska (*praca*)

Dziękujemy za recenzje i cenne uwagi:

Rafał Antczak, Maria Drozdowicz-Bieć, Piotr Ciżkowicz, Witold Gadomski, Stanisław Gomułka,
Stefan Kawalec, Jeremi Mordasewicz, Jarosław Kantorowicz

Dziękujemy za wkład analityczny:

Hubert Guzera, Błażej Mądrzycki, Piotr Mikusek, Karolina Jaromin, Konrad Pinderak,
Mikołaj Rymarczuk, Tomasz Salis, Dawid Samoń, Sonja Wap, Konrad Wąsikiewicz,
Karolina Wąsowska, Aleksandra Więcek, Martyna Winiarz

Dziękujemy za uwagi podczas seminariów i dyskusji:

Marek Dąbrowski, Tomasz Drózdź, Tomasz Gibas, Andrzej Halesiak,
Marek Radzikowski, Marek Rozkrut, Emilia Skrok, Agata Stremecka, Natalia Wykrota

**Publikacja wyraża własne poglądy autora, a nie instytucji, z którą jest związany*



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A | 02-628 Warszawa

Sierpień 2015 r.

Synteza raportu

Leszek Balcerowicz
Andrzej Rzońca

1. Jak analizować wzrost gospodarczy?

Ścieżka długookresowego wzrostu może zawierać, z jednej strony, krótkie okresy załamania wzrostu (które zwykle negatywnie rzutują na przeciętne tempo wzrostu w dłuższej perspektywie), a z drugiej strony, dłuższe okresy w miarę stabilnej dynamiki gospodarczej.

Załamania są związane z występowaniem rozmaitych wstrząsów makroekonomicznych. Część z nich przychodzi z zewnątrz. Ale wiele wstrząsów jest powodowanych przez krajową politykę gospodarczą. Wpływa ona zarazem na podatność gospodarki na zewnętrzne wstrząsy, jak również jej zdolność do radzenia sobie ze wstrząsami. O jej jakości z kolei decydują, obok osobowościowych cech rządzących, ograniczenia nałożone na ich władze, które są określane jako instytucje stabilizujące.

Za dynamikę gospodarczą poza okresami załamania wzrostu odpowiadają siły, które występują przez dłuższy lub nawet cały czas, nazwane systematycznymi siłami wzrostu. Działają one poprzez zmiany w zatrudnieniu, inwestycje kumulujące się w kapitał oraz zmiany w wydajności pracy i kapitału (czyli zmiany w produkcji osiągnięte bez zmian w zatrudnieniu i inwestycji w zwiększenie zdolności wytwórczych) i zależą przede wszystkim od instytucji, nazywanych napędowymi, oraz polityki gospodarczej kształtowanej pod ich wpływem. Do kluczowych instytucji napędowych w świetle szerokiej literatury dotyczącej wzrostu gospodarczego należą: udział sektora prywatnego we własności przedsiębiorstw; struktura praw własności, w tym zwłaszcza stopień swobody prywatnej przedsiębiorczości; poziom ochrony prywatnych praw własności, w tym wysokość i stabilność podatków; natężenie konkurencji między dostawcami; pozycja fiskalna państwa, zależna głównie od wysokości wydatków socjalnych w relacji do PKB. Są one wzmacniane przez wolnorynkowe reformy rozumiane jako zmiany działalności i struktur państwa sprzyjające wzrostowi legalnego wolnego rynku. Do tych zmian należy zdecydowana poprawa tworzenia i egzekwowania prawa, która ogranicza niepewność bijącą w inwestycje, zwłaszcza te, które są nośnikami innowacji. Antyreformy, czyli przeciwieństwo wolnorynkowych reform, osłabiają instytucje napędowe. Często też, powodując narastanie nierównowag w gospodarce, prowadzą do załamania gospodarczych.

Instytucje te mogą tworzyć instytucjonalne bariery wzrostu, tzn. przybierać stany uniemożliwiające doganianie krajów najzamożniejszych. Natomiast usuwanie takich barier nie tylko wzmacnia systematyczne siły wzrostu, ale też może uruchomić szczególne mechanizmy wzrostu, dzięki którym jego tempo może być przejściowe, ale wyjątkowo szybkie (więcej na ten temat Balcerowicz i Rzońca, 2010).

2. Jak dotychczas rosła polska gospodarka?

Polska osiągnęła olbrzymi sukces w ciągu 25 lat. Przez ponad dwie dekady rozwijała się w tempie przekraczającym średnio 4% rocznie, szybciej niż inne kraje Europy Środkowej. Dochód na mieszkańca po skorygowaniu o różnice w poziomie cen wzrósł z 29% dochodu na mieszkańca w Niemczech w 1992 r. do 55% w br. Dystans dzielący Polskę pod względem tak skorygowanego dochodu na mieszkańca od Hiszpanii, innego kraju Zachodu, jest mniejszy niż dystans dzielący nas na początku lat 90. od Meksyku czy Węgier. Od obu tych krajów Polska jest zamożniejsza. Według prognoz MFW za trzy lata dochód na mieszkańca w naszym kraju ma przewyższyć

dochód na mieszkańca w Portugalii. W Warszawie jest on już wyższy niż w Budapeszcie, Pradze czy Bratysławie, ale też w Berlinie i Wiedniu.

Polska była nie tylko regionalnym tygrysem gospodarczym. Łączny wzrost naszej gospodarki od 1991 r. niewiele odbiegał od wzrostu w Korei Południowej i był szybszy niż w Chile czy Malezji. Podczas gdy Chiny odbierały udział w handlu międzynarodowym nawet Niemcom, Polska trzykrotnie go zwiększyła, odrabiając całość spadku trwającego od połowy lat 70. do upadku socjalizmu. Polski eksport w okresie transformacji росł wyraźnie szybciej nawet niż eksport Korei Południowej. W rezultacie nasza pozycja na rynkach międzynarodowych stała się o jedną trzecią silniejsza, niż wynikałoby to z udziału Polski w światowym PKB. Zasadniczo zmieniła się też struktura polskiego eksportu. Jeszcze w połowie lat 90. odsetek eksportu umiarkowanie lub wysoko zaawansowanego technologicznie wynosił 35%, a obecnie jest to prawie 60%. Zarówno dynamiczny wzrost eksportu, jak i poprawa jego struktury nie byłyby możliwe bez napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Na przedsiębiorstwa z udziałem tego kapitału przypada niemal połowa polskiego eksportu.



Wedle prognoz OECD i Komisji Europejskiej tempo wzrostu ma spaść poniżej 2%. Przy takim spowolnieniu Polska nigdy nie osiągnie poziomu życia bogatych państw Zachodu

Intensywny rozwój sektora eksportowego pozwolił Polsce uniknąć dezindustrializacji. Udział przemysłu w zatrudnieniu jest u nas o ponad połowę większy niż w krajach starej UE, a także nieco większy niż przeciętnie w krajach Europy Środkowej. Tymczasem u progu transformacji Polskę w regionie wyróżniał przede wszystkim wysoki odsetek pracujących w rolnictwie.

Wzrost polskiej gospodarki był nie tylko szybki, ale i bardzo stabilny. W latach 2000–2015 jego tempo było mniej zmienne wśród krajów UE jedynie w Belgii i we Francji. Żadnemu z cyklicznych spowolnień w naszym kraju nie towarzyszył spadek PKB. Polska gospodarka jako jedyna w UE nie skurczyła się nawet podczas globalnego kryzysu finansowego. Sukces ten zawdzięczała w dużym stopniu słabszemu niż w większości krajów Unii i regionu

wzrostowi kredytu i deficytu obrotów bieżących. Nierównowagi te nie narosły do tak dużych rozmiarów jak gdzie indziej, gdyż zaostrzenie polityki pieniężnej i fiskalnej przerwało boom związany z przystąpieniem do Unii Europejskiej, a nadzór bankowy ograniczył możliwości zaciągania kredytów w walutach obcych przez gospodarstwa domowe, wbrew silnej presji politycznej przeciwko takim ograniczeniom. Zdały egzamin instytucje stabilizujące: niezależny bank centralny, limity długu publicznego, jak również płynny kurs złotego (który w odróżnieniu od większości krajów został wprowadzony bez presji na dewaluację). Trzeba jednak nadmienić, że gdyby konserwatywna polityka pieniężna i nadzorcza oraz limity długu publicznego nie przyhamowały boomu kredytowego, to płynny kurs mógłby wzmocnić wstrząs wywołany globalnym kryzysem. Negatywne następstwa wzrostu wartości w złotych zadłużenia w walutach obcych, po osłabieniu złotego, mogłyby przeważać nad pozytywnymi skutkami poprawy cenowej konkurencyjności krajowych dóbr wobec zagranicy.

Sukces Polski w okresie transformacji miał nie tylko wymiar gospodarczy. Na przykład ponadczterokrotnie spadła w tym czasie śmiertelność niemowląt. O prawie siedem lat wydłużyła się oczekiwana przeciętna długość życia w momencie narodzin.

Wskaźniki społeczne sytuują Polskę nawet wyżej w rankingach międzynarodowych niż wskaźniki ekonomiczne.

2.1 **Jakie są prognozy wzrostu polskiej gospodarki?**

Tempo wzrostu polskiej gospodarki było dotychczas podwyższane przez szczególne mechanizmy wzrostu, które zostały uruchomione przez radykalne wolnorynkowe reformy wprowadzone na początku transformacji i kontynuowane w latach następnych. Mechanizmy te obejmowały usuwanie marnotrawstwa charakterystycznego dla centralnego planowania; przenoszenie rozwiązań organizacyjnych z Zachodu, eliminujących wcześniej masowe bumelanctwo (które dobrze oddaje dewiza: „czy się stoi, czy się leży...”); ekspansję sektorów, takich jak handel czy banki, których rozwój był wcześniej blokowany z powodów ideologicznych, a ma istotny wpływ na wydajność pozostałych sektorów oraz skokową poprawę technologii w wielu wcześniej zapóźnionych sektorach, np. w telekomunikacji, ale też przemyśle, którą umożliwiło odblokowanie transferu technologii z zagranicy. Te proste rezerwy są jednak na wyczerpaniu.

Polska potrzebuje dalszych wolnorynkowych reform, jeśli ma nadal zmniejszać dystans dzielący ją od najzamożniejszych krajów. Bez takich reform pozostanie biednym członkiem Unii Europejskiej. Według przewidywań Ministerstwa Finansów, które są najbardziej optymistyczne z dostępnych prognoz, wzrost gospodarczy będzie systematycznie zwalniał. Wedle prognoz OECD i Komisji Europejskiej to spowolnienie ma być dużo głębsze. Tempo wzrostu ma spaść poniżej 2%. Przy takim spowolnieniu Polska nigdy nie osiągnie poziomu życia bogatych państw Zachodu. Problematiczne stanie się dogonienie nawet biedniejszych członków starej UE, takich jak Hiszpania czy Włochy.

2.2 **Dlaczego spowolnienie wzrostu gospodarczego może być głębsze, niż wskazują dostępne prognozy?**

Prognozy Komisji Europejskiej i OECD można określić jako scenariusz status quo. Są one oparte na założeniu braku zarówno wolnorynkowych reform, które wzmocniłyby systematyczne siły wzrostu, jak i antyreform – takich jak obniżenie wieku emerytalnego. Antyreformy nie tylko osłabiłyby systematyczne siły wzrostu, ale też podwyższyły ryzyko załamania.

W polskich warunkach jest ono związane z chronicznym deficytem w finansach publicznych i jego dużą wrażliwością na spowolnienie wzrostu gospodarczego. Wrażliwość ta wynika z szybkiego tempa wzrostu wydatków publicznych, na który pozwalał i do którego przyzwyczał szybki wzrost gospodarki. Przez poprzednie 10 lat rosły one w tempie o ponad 3 p.p. przekraczającym inflację. Wprowadzona w 2013 r. stabilizująca reguła wydatkowa, która ogranicza tempo wzrostu wydatków w czasie dobrej koniunktury oraz przy wysokim deficycie (powyżej 3% PKB) lub długu publicznym (powyżej 43%), powinna zmniejszać tę wrażliwość. Jednak zły precedens z zawieszeniem progów ostrożnościowych dla długu publicznego w sytuacji, w której nie pozwalały one na zwiększenie deficytu, podwyższa ryzyko, że i ona nie będzie przestrzegana. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że ewentualny kryzys fiskalny mógłby trwale obniżyć dochód na mieszkańca o 5–10%.

Ryzyko załamania gospodarczego jest zwiększane przez podatność otoczenia na poważne wstrząsy przy spadku zdolności wielu ważnych gospodarek do radzenia sobie z takimi wstrząsami. Spadek ten wynika, z jednej strony, z niedostatku restrukturyzacji po globalnym kryzysie finansowym na świecie, a z drugiej strony, z wysokiego długu publicznego oraz pozbycia się przestrzeni do konwencjonalnych działań w polityce pieniężnej przez główne banki centralne. Niezależnie od tego, czy w otoczeniu polskiej gospodarki wystąpią poważne wstrząsy, problemy ze wzrostem jej głównych partnerów handlowych, w szczególności strefy euro, będą hamować nasz wzrost gospodarczy. Dynamika PKB jest tam wciąż daleka od powrotu do poziomów sprzed globalnego kryzysu finansowego, mimo upływu siedmiu lat od jego wybuchu.

Również z finansami publicznymi wiąże się ryzyko nie tylko załamania, lecz także dodatkowego osłabienia systematycznych sił wzrostu. Żeby spowolnienie (o dowolnym źródle) nie doprowadziło do podwyższenia ciężarów podatkowych, które dodatkowo zahamowałyby wzrost gospodarczy, rządzący musieliby natychmiast dostosować wzrost wydatków publicznych do obniżonego tempa wzrostu gospodarczego. Im później nastąpi owo dostosowanie, tym silniej wzrosną relacja wydatków publicznych do PKB i – w efekcie – podatki. Przy czym odwlekanie tego dostosowania nie uchroni przed nim rządzących i społeczeństwa. Budżet będzie musiał w końcu stać się dużo bardziej oszczędny, bo bez tego nie da się zatrzymać wzrostu ciężarów podatkowych po spowolnieniu.

Spowolnienie może wreszcie zostać pogłębione przez emigrację, której jedną z kluczowych determinantów są różnice w poziomie życia. Można im np. przypisać w około 70% emigrację z Polski do Wielkiej Brytanii w poprzednich 10 latach. Jeżeli więc wskutek złej polityki gospodarczej nie będzie się zmniejszać wciąż duża różnica w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią, to młodzi Polacy nadal będą masowo emigrować, nasilając negatywny wpływ starzenia się polskiego społeczeństwa na wzrost gospodarki.

Zahamowanie wzrostu lub nawet spadek PKB występowały w wielu gospodarkach przy różnym dochodzie na mieszkańca. Obejmują one również te kraje, które wcześniej uchodziły za przykłady sukcesu, jak Włochy do lat 90. czy Grecja, która w latach 1952–1973 zmniejszała dystans dzielący ją od krajów najzamożniejszych nawet szybciej niż Polska w ciągu poprzednich 25 lat.

3. Dlaczego bez wolnorynkowych reform wzrost gospodarczy spowolni?

Bez wolnorynkowych reform wszystkie czynniki wzrostu gospodarczego będą hamować polską gospodarkę. Po pierwsze, ubywać będzie rąk do pracy, bo polskie społeczeństwo szybko się starzeje. Po drugie, dalej będzie hamować wzrost wydajności, gdyż w dużym stopniu wyczerpały się możliwości jej poprawy bez inwestycji. Po trzecie, w Polsce mało się inwestuje i jeszcze mniej oszczędza.

3.1 **Dlaczego bez wolnorynkowych reform będzie ubywać rąk do pracy?**

Polskie społeczeństwo szybko się starzeje. Pomimo podnoszenia wieku emerytalnego liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie w ciągu najbliższych 25 lat o 2,4 mln. Gdyby wycofano się z podnoszenia wieku emerytalnego, spadek ten sięgnąłby 4,5 mln.

Nie da się uniknąć starzenia polskiego społeczeństwa. Nawet gdyby istniały skuteczne recepty na podniesienie dzietności, nie da się cofnąć czasu do lat 90. XX w. i pierwszej dekady XXI w. i zwiększyć liczby urodzeń w tamtym okresie. W nadchodzących dekadach będzie brakować na rynku pracy osób, które się wtedy nie urodziły.

Lukę tę można jednak zapełnić, wciągając na rynek pracy więcej ludzi i wydłużając okres ich aktywności zawodowej. W Polsce pracuje 67% osób w wieku 20–64 lata wobec 70% w Europie Zachodniej, w tym 78% w Niemczech. Polskę różni od Niemiec zwłaszcza niski odsetek pracujących wśród osób starszych, młodych oraz kobiet. Dorównanie do Niemiec pod względem odsetka pracujących wystarczyłoby, nawet z naddatkiem, do skompensowania ubytku w zatrudnieniu mającego nastąpić w nadchodzących 25 latach na skutek starzenia się polskiego społeczeństwa.

Wzrostowi aktywności zawodowej Polaków powinna sprzyjać poprawa wykształcenia polskiego społeczeństwa. Osoby z wyższym wykształceniem rzadziej znajdują się w sytuacjach grożących dezaktywizacją zawodową niż osoby, które go nie mają: rzadziej tracą pracę, a jeśli stają się bezrobotne, to szybciej znajdują nowe zatrudnienie. Ale nawet wyższe wykształcenie przy jego niewłaściwym profilu nie zapewni pracy. Głębszego zbadania wymaga jednak skala niedopasowań edukacyjnych w Polsce jako czynnik ograniczający zatrudnienie i – w efekcie – wzrost gospodarki.

Ważnym problemem jest też wpływ rewolucji informatycznej na aktywność zawodową Polaków. Rewolucja ta będzie, z jednej strony, zwiększać zapotrzebowanie na pracę osób biegłych w obsłudze technologii ICT, ale z drugiej strony, wypierać prace charakteryzujące się powtarzalnością. Efekt netto tych przeciwstawnych tendencji będzie zależał od stopnia znajomości teleinformatyki w społeczeństwie.

Od wzrostu naszej gospodarki będzie zależeć saldo migracji. Fala powrotów Polaków z zagranicy oraz napływ migrantów z innych krajów chcących pracować w naszym kraju są możliwe, ale tylko wtedy, jeśli zmniejszy się różnica w poziomie życia między Polską a Zachodem. Taki pozytywny scenariusz zrealizował się w Irlandii. Kiedy w latach 90. kraj ten osiągnął około 90% dochodu na mieszkańca w Wielkiej Brytanii (po korekcie o różnicę w poziomie cen), odwróciło się saldo migracji, które w latach 80. było głęboko ujemne. Początkowo w imigracji przeważali Irlandczycy powracający z zagranicy, ale stopniowo wzrastał odsetek imigrantów innych narodowości.

3.2 Dlaczego bez wolnorynkowych reform nie powróci szybki wzrost wydajności?

Wzrost wydajności pracy i kapitału¹, czyli jak wspomniano w punkcie 1, wzrost produkcji uzyskiwany bez zatrudniania nowych pracowników i inwestycji w zwiększenie zdolności wytwórczych, odpowiadał za ponad połowę wzrostu polskiej gospodarki w poprzednich 25 latach, ale stopniowo słabł. Od wybuchu globalnego kryzysu finansowego tak mierzona wydajność poprawia się w przeciętnym tempie zaledwie 0,6% rocznie, a od dwóch lat jest nawet słabsza niż w krajach starej Unii.

Szybka, ale wygasająca poprawa wydajności wskazuje na duży udział szczególnych mechanizmów wzrostu, wspomnianych w punkcie 2.2, w szybkim wzroście polskiej gospodarki w poprzednich 25 latach. Poprawa ta była w dużej części wynikiem przepływu pracowników i kapitału od sektorów o niskiej wydajności, w szczególności rolnictwa, do sektorów, w których jest ona wysoka, tzn. do usług rynkowych, a w pierwszej dekadzie XXI w. także do przemysłu. Od połowy lat 90. odsetek pracujących w rolnictwie spadł z 27% do poniżej 12% w 2014 r. Odpływ pracowników z rolnictwa do innych sektorów nie tylko skokowo zwiększał ich wydajność. Przyczyniał się również do poprawy wydajności w samym rolnictwie, której tempo przekraczało 4% rocznie. Jakkolwiek poziom wydajności w tym sektorze nadal pięciokrotnie ustępuje wydajności w usługach rynkowych. Wyrównał się natomiast poziom wydajności między usługami rynkowymi a przemysłem, w którym wydajność rosła w tempie przekraczającym 5% rocznie, najszybciej w całej gospodarce.



Wydajność w polskich przedsiębiorstwach najbardziej odstaje od wydajności na Zachodzie w przypadku mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do dziewięciu pracowników

Przestrzeń do poprawy wydajności poprzez zmianę struktury sektorowej polskiej gospodarki mocno się zawężała. Odsetek zatrudnionych w usługach rynkowych jest co prawda wciąż o 11 p.p. niższy niż w krajach starej Unii, ale za to przemysł, w którym wydajność jest podobna do wydajności w usługach rynkowych, ma o 8 p.p.

wyższy udział w zatrudnieniu niż na Zachodzie. Wykorzystanie tej przestrzeni jest utrudniane przez subsydiowanie przez państwo sektorów o niskiej produktywności, w szczególności (ale nie wyłącznie) rolnictwa, do którego co roku trafia wsparcie rzędu 40 mld zł (dotacje do KRUS, środki z UE, preferencje podatkowe).

W przyszłości poprawa wydajności w gospodarce będzie zapewne rezultatem głównie wzrostu wydajności wewnątrz poszczególnych sektorów, a nie przepływów między sektorami (jakkolwiek rewolucja informatyczna może wymusić takie przepływy). Żeby zmniejszenie intensywności przepływów między sektorami nie obniżyło tempa tej poprawy, musiałaby wyraźnie szybciej zacząć rosnąć wydajność w największym sektorze, czyli w usługach rynkowych. W poprzednich 20 latach w tym sektorze rosła ona w tempie poniżej 2% rocznie. Musiałoby się też utrzymać wysokie tempo wzrostu wydajności w przemyśle i rolnictwie.

¹ Tzw. łączna produktywność czynników wytwórczych (TFP).

Zwiększanie wydajności powinna ułatwiać rewolucja informacyjna. Pozwala ona na kopiowanie i adaptowanie rozwiązań bez fizycznej obecności w miejscach, w których je opracowano i przetestowano.

Jednocześnie pole do prostej i mocno niedoskonałej imitacji zawężało się (i będzie się zawężać) na skutek zmniejszania różnicy w wydajności między polskimi przedsiębiorstwami a światową granicą technologiczną. Rodzime wynalazki nie staną się raczej głównym źródłem innowacji w naszym kraju i to nawet gdyby ich udział w wynalazkach możliwych do wykorzystania stał się kilkukrotnie większy od udziału polskiej gospodarki w światowym PKB (który jest niższy od 1%). Niemniej od krajowej działalności badawczo-rozwojowej będzie w rosnącym stopniu zależeć nasza zdolność do adaptacji coraz

bardziej zaawansowanych zagranicznych technologii. Jeśli stan tej działalności się nie poprawi, może stać się ona barierą wzrostu. Skala jej finansowego wspierania sytuuje nas na 18. miejscu w UE. Pod względem jakości systemu badań wyprzedzamy tylko Łotwę, Rumunię i Bułgarię. Niewiele artykułów naukowych z Polski jest często cytowanych na świecie. Polskie uczelnie nie przyciągają doktorantów spoza UE. Jeszcze poważniejsze problemy mamy ze współpracą w dziedzinie badań między sektorem prywatnym i publicznym oraz niską innowacyjnością sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W tym wymiarze innowacyjności wyprzedzamy tylko Rumunię i Bułgarię, a luka dzieląca nas od średniej w UE wyraźnie się pogłębiła w ciągu ostatnich ośmiu lat.



Zmniejszanie się luki w wydajności między Polską a Zachodem osłabia presję konkurencyjną z zagranicy, na którą Polska otworzyła się na początku transformacji i którą wzmocniło przystąpienie do Unii Europejskiej

Przyspieszenie wzrostu wydajności wewnątrz sektorów może się dokonać poprzez zmianę struktury polskich przedsiębiorstw pod względem wielkości.

Wydajność w polskich przedsiębiorstwach najbardziej odstaje od wydajności na Zachodzie w przypadku mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do dziewięciu pracowników. W takich podmiotach nie przekracza ona jednej trzeciej wydajności swoich odpowiedników ze starej Unii (z pominięciem krajów peryferyjnych), podczas gdy w małych i średnich firmach (zatrudniających odpowiednio 10–49 i 50–249 pracowników) jest niższa o mniej niż jedną czwartą niż tam, a w dużych przedsiębiorstwach (zatrudniających 250 lub więcej pracowników) jest zbliżona do wydajności dużych firm z Zachodu (sięga 91% ich wydajności). Przy czym stosunkowo wysoka przeciętna wydajność poza mikroprzedsiębiorstwami maskuje istotne zróżnicowanie. W tej grupie podmiotów jest ona o 44% wyższa w firmach z udziałem kapitału zagranicznego niż w przedsiębiorstwach z udziałem wyłącznie krajowym. Tak znacząca różnica wskazuje na ważną rolę bezpośrednich inwestycji zagranicznych w transferze technologii z zagranicy (np. EBOiR, 2014), który jest zasadniczym źródłem wzrostu wydajności we wszystkich małych gospodarkach (bez względu na ich zaawansowanie) i odpowiada za nawet 90% postępu technicznego w krajach doganiających (takich jak Polska). Inwestycje te podnoszą przy tym wydajność w gospodarce nie tylko bezpośrednio, ale i pośrednio: przenoszą wiedzę o nowych technologiach poprzez przepływy pracowników pomiędzy przedsiębiorstwami z kapitałem zagranicznym i krajowym oraz dzięki kooperacji między tymi grupami firm.

Niska wydajność mikroprzedsiębiorstw w Polsce nie jest związana z prowadzeniem przez nie działalności w innych sektorach niż duże firmy. W ramach tych samych branż mają one u nas przeciętnie tylko 36% wydajności dużych przedsiębiorstw. Relacja ta nie jest tak niska nigdzie indziej w UE. Dla porównania w Niemczech wynosi ona 89%.

Trzeba zastrzec, że wydajność mikroprzedsiębiorstw w Polsce jest poważnie zaniżana przez ukrywanie przez nie dużej części działalności w szarej strefie. Wszystkie zarejestrowane firmy wytwarzają w niej ponad 14% PKB. Sygnałem zdominowania szarej strefy przez mikroprzedsiębiorstwa jest wysoki, przekraczający w tych podmiotach połowę, odsetek pracowników, którzy oficjalnie otrzymują minimalne wynagrodzenie (w pozostałych firmach odsetek ten jest niski). Suma oszczędności na podatkach w związku z ukrywaniem działalności w szarej strefie kilkukrotnie przewyższa łączną wartość wszystkich innych form miękkiego finansowania zakłócającego konkurencję (takich jak dotacje, poręczenia czy preferencyjne pożyczki).

Łatwość ukrywania działalności o niewielkiej skali w szarej strefie sprzyja nadreprezentacji mikroprzedsiębiorstw. W naszym kraju przypada na nie 36% pracujących w przemyśle i usługach rynkowych wobec 31% średnio w UE i tylko 18% w Niemczech. Większy udział w zatrudnieniu niż w Polsce mają one tylko w Słowacji oraz krajach Europy Południowej: na Cyprze, w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech. Samo upodobnienie ich udziału w zatrudnieniu u nas do udziału, jaki mają w Niemczech, bez jakiegokolwiek poprawy ich wydajności, podniosłoby wydajność w gospodarce o 12%. Ale owo upodobnianie wymusiłoby wzrost wydajności w mikroprzedsiębiorstwach. Te z nich, które by rosły, odbierałyby pracowników pozostałym, eliminując z rynku podmioty o najniższej wydajności, niezdolne do zaoferowania załodze wyższych wynagrodzeń w celu jej zatrzymania.

Do wzrostu przeciętnego rozmiaru firm potrzebna jest poprawa relacji korzyści ze zwiększenia skali działalności do kosztów i zagrożeń, które się z nim wiążą. Kosztom tym i zagrożeniom więcej uwagi poświęcamy w następnym punkcie, w którym wyjaśniamy niskie inwestycje w Polsce. Tutaj skupiamy się na korzyściach ze zwiększania skali działalności. Oddziałuje na nie przede wszystkim presja konkurencyjna, która zmusza słabe firmy do rozwoju albo je eliminuje. Na niedostatek konkurencji w naszym kraju wskazują, obok silniejszego niż gdzie indziej zróżnicowania wydajności przedsiębiorstw, także wyższe narzuty na koszty niż na Zachodzie i w innych krajach naszego regionu (Egert i Goujar, 2014), niższe wykorzystanie zdolności wytwórczych oraz większe różnice w rentowności (Lewandowska-Kalina, 2012).

Zmniejszanie się luki w wydajności między Polską a Zachodem osłabia presję konkurencyjną z zagranicy, na którą Polska otworzyła się na początku transformacji i którą wzmocniło przystąpienie do Unii Europejskiej. O dużym znaczeniu tej presji dla wzrostu wydajności świadczy jego dużo wyższe tempo w przemyśle niż w pozostałej części gospodarki, słabiej powiązanej z zagranicą niż przemysł. Żeby wydajność nadal szybko się poprawiała, osłabienie presji konkurencyjnej z zagranicy musi zostać skompensowane wzrostem natężenia konkurencji w kraju. Wzrost ten zarazem podniesie znaczenie presji konkurencyjnej z zagranicy. Jeżeli bowiem prowadzenie działalności niewystawionej na konkurencję z zagranicy przestanie być sposobem na unikanie konkurencji, to osłabną bodźce do rozwijania takich rodzajów działalności.

W Polsce występuje więcej ograniczeń konkurencji niż na Zachodzie. Rynek dóbr jest bardziej przeregulowany niż w naszym kraju tylko w 6 na 33 analizowane państwa OECD, jakkolwiek w latach 2008–2013 dokonał się u nas pewien postęp, zwłaszcza w zakresie kosztów rozpoczęcia działalności. Mamy największy zakres własności państwowej w przedsiębiorstwach wśród krajów OECD. Silniej niż w Polsce państwo ingeruje w działalność sektorów sieciowych, oddziałujących na koszty praktycznie każdej firmy, jedynie w Turcji. Sektory te są u nas zarazem bardziej zmonopolizowane niż średnio w UE czy OECD. W każdym z tych sektorów, poza telekomunikacją, Polsce daleko do państw liderów. Szczególnie źle wypadamy pod względem barier dla konkurencji w sektorze gazowym, zmonopolizowanym przez PGNiG (wydobycie, import i dystrybucja) i Gaz System (przesył), oraz w lotnictwie, w którym wciąż niesprywatyzowany LOT co pewien czas jest ratowany przed bankructwem z pieniędzy podatników. Silniejszym regulacjom niż w większości krajów UE i OECD podlegają w Polsce sklepy wielkopowierzchniowe, które u nas są uznawane za takie przy relatywnie niskiej powierzchni. Mają one przy tym duże znaczenie dla wydajności w gospodarce. Handel ma wysoki udział w tworzeniu PKB, sięgający prawie jednej piątej. Może łatwiej niż większość innych sektorów wykorzystać rewolucję informatyczną do poprawy wydajności. Wreszcie, przedsiębiorstwa handlowe są też w stanie wymuszać dostosowania zwiększające wydajność u dostawców (McKinsey, 2006). Rozpoczęcie prawie 300 rodzajów działalności jest utrudniane przez około 1000 różnego rodzaju koncesji, zezwoleń, dopuszczeń, licencji lub certyfikatów. Ich liczba jest dwa razy większa niż po liberalizacji na początku transformacji.

3.3 Dlaczego bez wolnorynkowych reform nadal będzie mało inwestycji?

W Polsce inwestuje się mniejszą część PKB niż w większości krajów naszego regionu. W latach 2005–2014 wynosiła ona 21% wobec średnio 26% w regionie. W krajach, które startując z podobnego poziomu dochodu na mieszkańca co Polska, w ciągu 25 lat nadrobiły dystans dzielący je od Zachodu, stopa inwestycji była większa niż u nas najczęściej od 2 do 8 p.p., a w skrajnych przypadkach (Finlandia i Singapur) nawet od 15 do 30 p.p.

Odstajemy od regionu pod względem zarówno inwestycji budowlanych, jak i – co bardziej niepokojące z perspektywy długofalowego wzrostu (np. DeLong i Summers, 1991) – inwestycji w maszyny. Za relatywnie niską stopę inwestycji odpowiada sektor przedsiębiorstw, którego inwestycje wynosiły w poprzednich 10 latach przeciętnie nieco ponad 10% PKB wobec średniej w regionie przekraczającej 16% PKB. Inwestycje publiczne istotnie wzrosły dzięki funduszom unijnym i po 2008 r. były wyższe niż w większości krajów regionu. Nie zastąpią one jednak inwestycji prywatnych, czego uczą doświadczenia krajów, takich jak Grecja, Hiszpania czy Portugalia. Duża część z inwestycji publicznych nie zwiększa (nawet pośrednio) potencjału wytwórczego gospodarki, a w przyszłości będzie wymagała nakładów na utrzymanie. Jednocześnie fundusze unijne, które umożliwiły ich wzrost, będą się zmniejszać. Możliwości finansowania ich ze środków krajowych zależą od tempa wzrostu gospodarki, a tempo od reform.

Do niskich inwestycji przedsiębiorstw w Polsce przyczynia się mniejszy niż przeciętnie w regionie napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do naszego kraju, który zarazem od wybuchu globalnego kryzysu wyraźnie maleje. W szczególności

inwestycje w nowe zakłady w latach 2008–2013 zmniejszyły się ponadczterokrotnie. Tylko w około połowie można ten spadek wyjaśnić spadkiem tego rodzaju inwestycji na świecie.

Za niskie inwestycje firm w Polsce odpowiada również większy niż w innych krajach regionu odsetek mikroprzedsiębiorstw. Gdyby ich udział w zatrudnieniu był u nas taki jak w regionie albo w Niemczech, to przy braku jakichkolwiek zmian w skłonności firm różnej wielkości do inwestowania inwestycje przedsiębiorstw byłyby wyższe, odpowiednio, o prawie 1% PKB lub 2% PKB.

Zarówno w przypadku inwestorów zagranicznych, jak i krajowych decyzje o inwestycji zależą od tego, czy jest ona w stanie wygenerować wystarczający przychód do pokrycia wszystkich związanych z nią kosztów oraz od niepewności co do przychodów i kosztów. Dodatkowym ograniczeniem dla inwestycji zagranicznych jest restrykcyjność regulacji nakładanych wyłącznie na inwestorów zagranicznych. Na tle regionu Polska negatywnie się wyróżnia w szczególności pod względem limitów udziałów tych inwestorów w wybranych sektorach, np. w transporcie.

Do inwestowania zniechęcały przedsiębiorstwa dotychczas raczej relatywnie wysokie koszty działalności i niepewność co do kosztów niż słabe i niepewne perspektywy zwiększenia przychodów. O perspektywach tych decyduje bowiem wzrost gospodarczy. Przez większość ostatnich 25 lat polska gospodarka rosła zaś zarówno szybciej, jak i bardziej stabilnie niż inne gospodarki regionu. Z kolei perspektywy wzrostu przychodów z eksportu były podobne w całym regionie, jako że cały region kieruje większość swojego eksportu do Europy Zachodniej. Przy obniżonym wzroście – tak w Polsce, jak i za granicą – koszty i niepewność będąca efektem działań państwa jeszcze mocniej będą ważyć na inwestycjach.

Przy małej skali działalności kuszącą alternatywą dla inwestycji, umożliwiającą uniknięcie tych kosztów i niepewności, jest korzystanie z pracy z pogranicza szarej strefy i mikroprzedsiębiorstwa z niej szeroko korzystają (poprzedni punkt). Pozwala im ona na szybkie dostosowanie się do trudnych do przewidzenia zmian w otoczeniu. Firmy te mogą z dnia na dzień zwolnić pracowników niechronionych żadnymi umowami lub ograniczyć im wynagrodzenia (albo nawet ich nie wypłacić, co ułatwia niesprawny wymiar sprawiedliwości). Słabe wyposażenie w maszyny i – w rezultacie – niska wydajność utrudniają co prawda pokrycie kosztów pracy (są one wskazywane jako problem przez dwukrotnie większy odsetek mikroprzedsiębiorstw niż dużych firmach). Unikanie pozapłacowych kosztów pracy, czyli podatku PIT i wszelkich składek, łagodzi jednak te trudności. Jednocześnie bezpośrednio ogranicza dotkliwość głównej bariery, utrudniającej prowadzenie działalności w Polsce, którą, w ocenie przedsiębiorców, jest skomplikowany system podatkowy (taka ocena podatków wyłania się z przeglądu 12 różnych badań na temat barier dla rozwoju przedsiębiorstw w Polsce). Tak więc kluczową reformą, która ograniczyłaby korzyści z opierania działalności firmy na pracy z pogranicza szarej strefy, a – w efekcie – sprzyjałaby wzrostowi inwestycji, byłoby uproszczenie systemu podatkowego.

Ocena systemu podatkowego pogorszyła się w ciągu ostatnich siedmiu lat, jakkolwiek wzrost odsetka przedsiębiorców uznających skomplikowane podatki za główną barierę rozwoju mógł być w części związany z postępowaniem w innych obszarach. W szczególności zmniejszył się odsetek przedsiębiorców zgłaszających problemy

z infrastrukturą i korupcją – do poziomu, odpowiednio, nieco i wyraźnie niższego od średniej w regionie.

Stopień skomplikowania podatków negatywnie odróżnia Polskę od innych krajów regionu. W dużym stopniu odpowiadają one za to, że koszty związane z wymogami administracyjnymi są u nas dużo wyższe niż przeciętnie w innych krajach. Według szacunków Deloitte'a z 2008 r. pochłaniają one 6% PKB wobec 3,5% PKB w innych krajach. 44% tych kosztów jest generowanych przez trzy ustawy podatkowe: o PIT, CIT i VAT. Od 2008 r. koszty te co prawda spadły, ale niewystarczająco, aby sprowadzić ich poziom do poziomu z innych krajów w regionie. Bazując na ocenach skutków regulacji (OSR) z czterech ustaw deregulacyjnych, można szacować ten spadek na ok. 0,5% PKB. Liczba godzin potrzebnych na rozliczenia podatkowe spadła mocniej, bo o 32%, z 418 godzin w 2007 r. do 286 godzin w 2014 r. Niemniej wciąż jest wyższa niż w 25 krajach UE. Wraz z wysoką liczbą wymaganych płatności odpowiada za dalekie 21. miejsce Polski w UE w rankingu Banku Światowego łatwości płacenia podatków.

Koszty przestrzegania skomplikowanych podatków są szczególnie dużym ciężarem dla mniejszych podmiotów, o ile działają one legalnie i mają rozmiary, przy których są objęte tymi samymi przepisami co duże firmy. Na przykład w Kanadzie, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii pochłaniają one 2% rocznej sprzedaży w firmie o przychodach poniżej 50 tys. USD, ale tylko 0,04% w przedsiębiorstwach o sprzedaży powyżej 1 mln USD (GAO, 2011). Zakłócona zostaje więc konkurencja; przewagę zyskują firmy: (1) ukrywające działalność w szarej strefie, (2) mające rozmiary uprawniające do korzystania z uproszczonych form opodatkowania oraz (3) duże podmioty, w tym zwłaszcza te, które korzystają z optymalizacji podatkowej.

Warto nadmienić, że skomplikowany system podatkowy generuje wysokie koszty nie tylko po stronie przedsiębiorców, lecz także administracji skarbowej. W 2011 r. wydatki na jej utrzymanie pochłaniały 2,7% dochodów podatkowych wobec 1% średnio w krajach OECD. Relacja ta była gorsza tylko na Słowacji.

Podatki w Polsce są nie tylko skomplikowane, lecz także niestabilne. Niestabilność ta, wraz z niejasnością co do praktyki egzekwowania podatków, jest zasadniczym źródłem niepewności odnośnie do zysków z inwestycji.

Każda z ustaw podatkowych oraz ordynacja podatkowa były nowelizowane przeciętnie przynajmniej kilka razy do roku. Ministerstwo Finansów wydaje ponad 150 indywidualnych interpretacji podatkowych dziennie. Prawie 3 tys. interpretacji rocznie jest zaskarżanych do sądu administracyjnego, który uwzględnia ponad połowę skarg.

Niestabilność prawa podatkowego jest przejawem szerszego problemu inflacji prawa, która bardzo utrudnia ludziom ocenę, czy działają w zgodzie z przepisami. W zeszłym roku w naszym kraju weszło w życie prawie 26 tys. stron aktów prawnych. Zdystansowaliśmy pod tym względem nie tylko Czechy, Słowację i Węgry, ale nawet Francję czy Włochy, często uchodzące za liderów biurokracji. Gdyby chcieć zapoznać się ze wszystkimi zmianami przepisów wprowadzanymi w Polsce w ciągu roku, trzeba byłoby na to poświęcić ok. 3 godzin i 26 minut każdego dnia (Grant Thornton, 2015).



*Niepewność
powodowana
przez skomplikowane
i niestabilne podatki
jest pogłębianą w naszym
kraju przez przewlekłość
postępowań sądowych*

Skomplikowane i niestabilne przepisy podatkowe wzajemnie wzmacniają swój ujemny wpływ na inwestycje. Z jednej strony, gdyby system podatkowy był skomplikowany, ale stabilny, to jego poznanie wymagałoby poniesienia jednorazowego kosztu. Jeśli natomiast przepisy są ciągle zmieniane, to ponoszenie kosztów ich śledzenia nie ma końca. Z drugiej strony, gdyby podatki były często zmieniane, ale proste, to dawałoby się określić potencjalne scenariusze i przygotować na każdy z nich. Kiedy liczba parametrów w systemie podatkowym podlegających zmianom jest wysoka, to analiza potencjalnych scenariuszy staje się bardzo trudna, jeśli w ogóle możliwa. Trudności te zniechęcają do podejmowania projektów, z których nie da się wycofać bez poważnych strat, czyli w szczególności do inwestowania w maszyny, zwłaszcza nieużywane w innych podmiotach.

Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym opłacalność inwestycji w maszyny w Polsce w porównaniu z regionem jest relatywnie mniej korzystne odpisywanie nakładów na nie w koszty. W rezultacie o ile efektywne opodatkowanie zysków z inwestycji nie różni się u nas znacząco od średniej w regionie (17,5% wobec 15,5%), o tyle różnica ta jest wyraźniejsza w przypadku inwestycji w maszyny (18,4% wobec 13,6%; Spengel et al., 2012).

Niepewność powodowana przez skomplikowane i niestabilne podatki jest pogłębianą w naszym kraju przez przewlekłość postępowań sądowych. niesprawność sądownictwa jako poważną barierę dla rozwoju wskazuje co prawda niezbyt wysoki odsetek przedsiębiorstw (16%). Rośnie on jednak ponaddwukrotnie (do 35%) wśród tych przedsiębiorców, którzy byli stroną procesu sądowego w ciągu ostatnich trzech lat.

Niesprawność sądownictwa powoduje, że w przypadku spraw spornych przedsiębiorca, nawet jeśli ma pewność co do własnych racji, nie może liczyć na szybkie odzyskanie należności od fiskusa. Jest też narażony na poważne problemy z egzekucją należności od niesolidnych partnerów. Utrudniają mu one terminowe wywiązywanie się z własnych zobowiązań, w tym podatkowych. Przeciętny czas egzekwowania kontraktu silnie różni się między regionami (waha się od 328 dni w Olsztynie do 715 dni w Gdańsku), ale wszędzie jest długi (Bank Światowy, 2015). Obniża to poziom zaufania między kontrahentami, a w efekcie zniechęca do specjalizacji oraz prowadzenia działalności na dużą skalę, w której relacje między partnerami są odpersonalizowane. Badania wskazują, że pewność i łatwość egzekucji należności znacząco zwiększa skłonność przedsiębiorstw do inwestowania (np. Bank Światowy, 2005).

Niesprawność sądownictwa w naszym kraju nie wynika z niskich nakładów na sądy. W UE więcej niż Polska (jako % PKB) wydają na nie tylko trzy kraje: Słowenia, Bułgaria i Chorwacja. Przyczynia się do niego natomiast niestabilność prawa, w tym procedur postępowania sądowego. W latach 2002–2012 np. kodeks postępowania cywilnego zmienił się 118 razy. Zapadło 65 wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zmian w k.p.c., które w 25 przypadkach wymagały zmiany w kodeksie (Bank Światowy, 2013).

Mimo niskich inwestycji w Polsce do ich pokrycia nie wystarczają krajowe oszczędności. Luka w finansowaniu inwestycji wynosiła w poprzednich 10 latach ponad 4% PKB – tyle co średnio w regionie – i była pokrywana przez napływ oszczędności zagranicznych. W rezultacie Polska zadłużała się wobec zagranicy. Porównanie kosztów globalnego kryzysu finansowego w poszczególnych krajach w naszym regionie, jak również na Zachodzie, wskazuje, że nie da się bezpiecznie silnie zwiększyć krajowych inwestycji bez odpowiedniego zwiększenia krajowych oszczędności.

Przed 2008 r. za niskie na tle regionu krajowe oszczędności w Polsce odpowiadał głównie sektor publiczny (obejmujący budżet państwa, wszelkie fundusze i agencje państwowe oraz samorządy), który zwykle konsumował część prywatnych oszczędności. Szły one – w tej części – na zakupy obligacji rządowych oraz pożyczki dla samorządów zamiast na finansowanie inwestycji przedsiębiorstw. Obecnie mniej niż w większości innych krajów regionu oszczędza zarówno sektor publiczny, jak i sektor prywatny w naszym kraju. Do niskich oszczędności prywatnych przyczynił się demontaż filara kapitałowego w systemie emerytalnym. Zmiana ta silnie ograniczyła oszczędności przymusowe tego sektora.

4. Co zrobić, żeby Polska dalej zmniejszała dystans dzielący ją od krajów najzamożniejszych?

Polska ma wciąż rezerwy wzrostu, których uruchomienie może znacząco złagodzić wygasanie dotychczasowych szczególnych mechanizmów wzrostu. Do głównych rezerw należą:

- dużo niższy odsetek pracujących niż w krajach takich jak Niemcy czy Szwecja;
- wciąż wysoki odsetek pracujących w rolnictwie, które charakteryzuje się bardzo niską wydajnością;
- najwyższy w OECD odsetek przedsiębiorstw pod kontrolą polityków;
- wysoki odsetek mikroprzedsiębiorstw, których wydajność odstaje od wydajności pozostałych firm bardziej niż w którymkolwiek kraju Unii Europejskiej i które niewiele inwestują;
- wyraźnie niższy udział inwestycji w PKB niż w regionie oraz krajach, które startując z dochodu na mieszkańca podobnego do tego, który ma Polska, zdołały dołączyć do państw najzamożniejszych.

Od tego, czy i w jakim tempie te rezerwy będą uwalniane, będzie zależeć tempo doganiania Zachodu przez nasz kraj. W scenariuszu status quo, czyli bez reform, polska gospodarka będzie rosła w tempie co najwyżej około 2% rocznie i jeśli zmniejszy lukę w dochodzie na mieszkańca w stosunku do krajów najzamożniejszych w nadchodzących 25 latach, to tylko nieznacznie. W scenariuszu antyreform nie będzie żadnego doganiania, a prawdopodobny kryzys fiskalny spowoduje regres w stosunku do Zachodu. Ale Polska nie jest skazana ani na status quo, ani na antyreformy. W scenariuszu reform, zależnie od ich zakresu, nasza gospodarka może rosnąć w tempie 3–4% rocznie, pomimo szybkiego starzenia się polskiego społeczeństwa oraz zmniejszenia luki w wydajności w stosunku do Zachodu, ograniczającego moż-

liwości jej łatwej poprawy (czerpania swoistej renty z zacofania). W tym scenariuszu za 25 lat dochód na mieszkańca byłby, ostrożnie oceniając, wyższy o ponad jedną trzecią niż w scenariuszu status quo i o blisko trzy czwarte wyższy niż w scenariuszu antyreform.

Uruchomienie rezerw wzrostu wymaga możliwie szerokiego zakresu reform ze względu na powiązania pomiędzy zmianami w zatrudnieniu, inwestycjami i zmianami w wydajności. Na przykład nierozwiązanie problemu kurczenia się siły roboczej wywierałoby presję na wzrost wydatków publicznych, co z kolei zwiększałoby niestabilność podatków, zniechęcając do inwestowania i utrudniając poprawę wydajności. Natomiast zapobieżenie kurczeniu się siły roboczej bez zniesienia barier dla inwestowania sprzyjałoby utrzymaniu dużej szarej strefy w zatrudnieniu, w której wydajność jest bardzo niska. Tylko odpowiednio szeroki zakres reform uchroni nas przed działaniem takich błędnych kół.

We wszystkich krajach, które startując z podobnego co Polska dochodu na mieszkańca, w ciągu 25 lat dołączyły do krajów najzamożniejszych, wzrost był napędzany przez przynajmniej dwa z trzech możliwych źródeł szybkiego wzrostu. U nas ze względu na starzenie się społeczeństwa nie ma szans na silny wzrost zatrudnienia. Tym ważniejsze jest, aby zapobiec kurczeniu się liczby pracujących oraz wzmocnić poprawę wydajności wewnątrz sektorów i zwiększyć dotychczas niskie inwestycje.

Reformy, które byłyby na tyle wąskie, że nie usunęłyby wszystkich barier wzrostu, nie przyniosłyby widocznych korzyści. Brak tych korzyści z kolei groziłby zmniejszeniem społecznego poparcia dla następnych reform i zwiększeniem go dla antyreform.

4.1 Co zrobić, żeby utrzymać stabilność polskiej gospodarki?

Utrzymanie stabilności polskiej gospodarki wymaga przede wszystkim uodpornienia finansów publicznych na dwa zjawiska, z których jedno jest pewne, a drugie prawdopodobne.

Zjawiskiem, które na pewno wystąpi, jest szybkie starzenie się polskiego społeczeństwa. Żeby wzmocnić stabilność systemu emerytalnego, potrzebne jest nie tylko podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat, ale i powiązanie go z wydłużającym się trwaniem życia. Poza tym trzeba albo dopuścić ujemną indeksację zapisów księgowych na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS w okresach cyklicznego kurczenia się gospodarki (których należy się spodziewać w związku z osłabieniem tempa jej długofalowego wzrostu), albo obniżyć wskaźnik corocznej indeksacji poniżej dynamiki funduszu płac/wzrostu gospodarki. Bez takich zmian zobowiązania emerytalne ZUS oderwą się od wpływów ze składek, a pokrycie tego niedoboru może pochłonąć do 2060 r. łącznie 25% PKB (MFW, 2014).

Prawdopodobnym zjawiskiem, którego skalę można jednak zdecydowanie ograniczyć poprzez wzmocnienie systematycznych sił wzrostu (opisane w następnych punktach), jest spowolnienie wzrostu polskiej gospodarki w porównaniu z poprzednimi dwoma dekadami. Żeby zabezpieczyć finanse publiczne przed jego skutkami, trzeba obniżyć maksymalne tempo wzrostu wydatków publicznych, wynikające ze stabilizującej reguły wydatkowej, do poziomu spójnego ze wzrostem gospodarki

w scenariuszu status quo, tj. przynajmniej o 1 p.p. Tak obniżone tempo wzrostu wydatków publicznych powinno obowiązywać przynajmniej dopóty, dopóki ich relacja do PKB nie spadnie do 35% PKB, tj. nie zacznie nas pozytywnie wyróżniać w regionie. Taki ich poziom zarazem znacząco wzmocniłby systematyczne siły wzrostu, gdyż tworzyłby przestrzeń do obniżenia opodatkowania w szczególności dochodów z pracy. Warto nadmienić, że byłby on nadal nieco wyższy od tego, co jest wskazywane w literaturze jako wystarczające do wypełniania przez państwo jego podstawowych zadań oraz utrzymania rozsądnych wydatków socjalnych (np. Afonso et al., 2005).

Żeby obniżenie maksymalnego tempa wzrostu wydatków publicznych, wynikającego ze stabilizującej reguły wydatkowej, nie było pustym zapisem, prowadzącym do jej uchylecia lub nieprzestrzegania, musiałyby mu towarzyszyć zmiany systemowe zapewniające jej spełnienie, wykraczające poza przedstawione zmiany w systemie emerytalnym. Jako że większość zmian generujących oszczędności w finansach publicznych wzmocnia zarazem systematyczne siły wzrostu, opisano je w następujących punktach.

4.2 Co zrobić, żeby zapobiec ubywaniu rąk do pracy?

Szybkie starzenie się polskiego społeczeństwa nie skazuje Polski na spadek liczby pracujących. Malejącą liczbę osób w wieku produkcyjnym da się skompensować, wydłużając aktywność zawodową i zwiększając odsetek pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym.

Rezerwa zatrudnienia w Polsce jest niski na tle np. Niemiec odsetek pracujących wśród osób starszych i młodszych oraz kobiet. Na tych trzech grupach powinny koncentrować się reformy wzmocniające bodźce do pracy i zatrudniania. Czwartą grupą, której sytuacja na rynku pracy wymaga poprawy, są osoby o niskiej wydajności, które mają największe problemy ze znalezieniem i utrzymaniem legalnej pracy, niezależnie od wieku i płci.

Reforma z 2013 r., o ile nie zostanie odwrócona, będzie wydłużać aktywność zawodową Polaków. Nie powinniśmy jednak poprzestać na podniesieniu wieku emerytalnego do 67 lat, ale wzorem wielu krajów wysoko rozwiniętych powiązać go z oczekiwanym trwaniem życia. Trzeba również wycofać się ze świadczeń przedemerytalnych lub przynajmniej zaostrzać warunki uprawniające do skorzystania z tych świadczeń w ślad za podnoszeniem wieku emerytalnego. Są one rodzajem wczesnych emerytur dla bezrobotnych, którzy stracili pracę z winy pracodawcy. Stopniowo podnoszony powinien być też wiek uprawniający do otrzymywania renty rodzinnej, którego niski poziom (50 lat) zwiększa bierność zawodową wśród kobiet. Powinno się także dalej ograniczać, a najlepiej zamknąć osobom wchodzącym na rynek pracy, dostęp do specjalnych systemów emerytalnych, które dzisiaj obejmują górników, służby mundurowe oraz sędziów i prokuratorów. Grupy te są co prawda niezbyt liczne, ale ich przywileje stanowią poważny ciężar dla innych pracujących. Niezbędne i pilne jest także dostosowanie systemu rentowego do systemu emerytalnego, żeby renty nie przewyższały emerytur i nie zachęcały do wczesnego opuszczania rynku pracy. Wreszcie, modyfikacji wymaga sposób wyznaczania emerytury minimalnej – tak żeby wzorem rozwiązań z Chile dodatkowy rok składek zawsze podnosił przyszłe świadczenie. Bez takiej zmiany osoby mające bardzo niskie zapisy księgowo na kon-

cie emerytalnym w ZUS nie będą miały bodźców do opóźniania przejścia na emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego.



*Zwiększeniu
popytu
na pracę osób młodych
sprzyjałoby
zwolnienie ich
z obowiązku
płacenia składek
emerytalnych i rentowych
w pierwszym
roku pracy*

Żeby zapewnić popyt na zwiększoną podaż pracy osób starszych, należy wycofać się z okresu ochronnego przed zwolnieniem i zmianami warunków zatrudnienia na cztery lata przed osiągnięciem uprawnień emerytalnych. Obostrzenia te zachęcają do zwalniania osób zbliżających się do wieku przedemerytalnego, a jednocześnie dramatycznie ograniczają ich szanse na zatrudnienie (jak również szanse osób w wieku przedemerytalnym). Wzrost zatrudnienia osób starszych wymaga także poprawy jakości zdrowia, jednak omówienie reformy systemu opieki zdrowotnej wykracza poza ramy tego raportu.

Z kolei zwiększeniu popytu na pracę osób młodych sprzyjałoby zwolnienie ich z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych w pierwszym roku pracy. Rozwiązanie to można sfinansować, rezygnując z rozważanego obecnie subsydiowania pracodawców zatrudniających osoby młode oraz z płatnych staży oferowanych przez urzędy pracy. Podobny jakościowo skutek miałyby znacznie silniejsze, niż ma to miejsce obecnie, uzależnienie wysokości płacy minimalnej od stażu pracy.

Do zmniejszenia niedopasowania kwalifikacji młodych osób do potrzeb pracodawców przyczyniłoby się zapewnienie rzetelnej informacji o karierze zawodowej absolwentów poszczególnych uczelni i kierunków. Zniechęcałaby ona potencjalnych studentów do rozpoczynania nauki na kierunkach, po których absolwenci mają trudności ze znalezieniem dobrze płatnej pracy, oraz wywierała presję na uczelnie, żeby dbały o jakość kształcenia. Niezależnie od wymienionych działań system edukacji wymaga szerszej analizy, która wykracza poza ramy niniejszego raportu.

Zwiększeniu aktywności zawodowej kobiet sprzyjałoby wzrost dostępności żłobków i przedszkoli oraz zinstytucjonalizowanej opieki nad osobami w podeszłym wieku, których liczba będzie bardzo szybko rosła w nadchodzących latach. Częstszemu łączeniu przez kobiety opieki nad dziećmi lub osobami starszymi z pracą zawodową pomogłyby także ułatwienia dla elastycznych form zatrudnienia i pracy na część etatu. Żeby opieka nad małymi dziećmi przestała być domeną niemal wyłącznie kobiet, należałoby wydłużyć urlop ojcowski i odpowiednio skrócić urlop macierzyński.

Zwiększeniu legalnego zatrudnienia osób o niskiej wydajności służyłoby obniżenie klina płacowego, czyli różnicy między pełnymi kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawcę a płacą netto otrzymywaną przez pracownika, dla osób o najniższych dochodach, które są szczególnie czułe na jego wysokość. Dzisiaj jest on w Polsce wyższy od średniej dla krajów OECD. Żeby to zmienić, należałoby radykalnie zwiększyć ryczałtowe koszty uzyskania przychodów. Są one tą częścią kwoty wolnej od PIT, z której mogą korzystać wyłącznie pracujący, nie zaś osoby czerpiące dochody z innych źródeł.

Innym sposobem na aktywizację osób o niskiej wydajności byłaby zmiana sposobu wycofywania zasiłków wraz ze wzrostem dochodów, tak aby utrata zasiłku następowwała stopniowo a nie skokowo. Jednocześnie wprowadzenie kont socjalnych, przez które przechodziłyby wszystkie zasiłki dla danej osoby, wyeliminowałoby możliwość osiągnięcia wysokich dochodów z pracy innych ludzi.

Jeśli miałyby być rozwijane tzw. aktywne programy rynku pracy, to trzeba by położyć nacisk na wspieranie poszukiwania zatrudnienia (w szczególności poprzez indywidualne plany wyjścia z bezrobocia oraz dostarczanie informacji o wakatach). Badania wskazują, że jest to najskuteczniejsza forma takich programów (np. Cardt et al., 2010), która u nas jest wypierana w szczególności przez mało efektywne staże zawodowe.

Żeby zwiększyć szanse osób o niskiej wydajności na znalezienie pracy, należy wystrzegać się jakichkolwiek działań zwiększających koszty pracy bez związku ze wzrostem wydajności. W szczególności wszelkim zmianom podnoszącym koszty pracy

świadczonej na podstawie innych umów niż umowa o pracę na czas nieokreślony (podrozdział 4.4) powinna towarzyszyć odpowiednia liberalizacja kodeksu pracy. Radykalnego skrócenia wymagają przede wszystkim kodeksowe okresy wypowiedziania umów o pracę. W przypadku umów trwających do czterech lat są one u nas znacznie dłuższe niż tam, dokąd Polacy emigrują za pracę. Wynoszą one 3 miesiące wobec 14 dni w Irlandii czy 1 miesiąca w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Potrzebne jest również wyłączenie, wzorem Niemiec, przynajmniej małych przedsiębiorstw z obowiązku podawania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę, który jest istotnym źródłem niechęci pracodawców do zatrudniania pracowników na stałe umowy. Poza tym polskie państwo powinno zaprzestać forsownego podnoszenia płacy minimalnej, w którego wyniku Polska przeszła od 2007 r. z grupy krajów o niskiej jej relacji do przeciętnego wynagrodzenia do grupy krajów, w których ta relacja należy do najwyższych w Europie. W czasie kryzysu i tuż przed rozpoczęciem procesu kurczenia się populacji w wieku aktywności zawodowej zrobiliśmy to, co Węgrzy na początku XXI w. – z opłakanymi późniejszymi skutkami.



*Powinno się
dalej ograniczać,
a najlepiej zamknąć
osobom wchodzącym
na rynek pracy,
dostęp do specjalnych
systemów emerytalnych,
które dzisiaj
obejmują górników,
służby mundurowe
oraz sędziów
i prokuratorów*

4.3

Co zrobić, żeby przywrócić wysokie tempo wzrostu wydajności?

W Polsce wciąż istnieje przestrzeń do poprawy wydajności poprzez zmiany w strukturze sektorowej gospodarki.

Żeby ją wykorzystać, należy przede wszystkim wycofać się z subsydiowania sektorów o niskiej wydajności. Tam, gdzie – jak w rolnictwie – jest to niemożliwe ze względu na środki otrzymywane z UE, powinno się możliwie silnie ograniczyć krajowe subsydia. Takiemu ograniczeniu sprzyjałoby zamknięcie dla osób rozpoczynających

pracę w rolnictwie dostępu do KRUS oraz zróżnicowanie go w przypadku pozostałych rolników w zależności od dochodu (Neneman et al., 2012). Wyłącznie w KRUS pozostaliby jedynie rolnicy o najniższych dochodach, rolnicy o najwyższych dochodach byłiby objęci ZUS, a pozostali – systemem mieszanym. Relatywną opłacalność odchodzenia z rolnictwa do pracy w bardziej wydajnych sektorach poprawiłoby dodatkowo opisane w poprzednim punkcie obniżenie klina płacowego dla osób najmniej zarabiających.

Poza tym należy raz na zawsze zarzucić państwowe programy zwiększające popyt na mieszkania, a w rezultacie prowadzące do wzrostu ich cen, który utrudnia ludziom przeprowadzanie się za pracę. Jeżeli państwo miałyby wspierać budownictwo mieszkaniowe, to nie popyt, ale podaż nowych mieszkań, w szczególności na wynajem. Dzisiaj ich budowa jest zbyt ryzykowna dla inwestorów instytucjonalnych. Ze względu na restrykcyjną ustawę o ochronie lokatorów oraz brak mieszkań socjalnych mają oni bardzo ograniczone możliwości eksmisji osób niepłacących czynszu. Zmniejszeniu ochrony lokatorów musiałaby towarzyszyć zmiana publicznego wsparcia dla części z nich w postaci nierynkowych czynszów. Powinno ono przestać zależeć od tego, czy ktoś zajmuje mieszkanie komunalne, a silniej zależeć od sytuacji materialnej lokatora.

Niemniej, ponieważ większą część przestrzeni do poprawy wydajności poprzez zmiany w strukturze sektorowej gospodarki zagospodarowaliśmy w poprzednich 25 latach, kluczowe dla przyszłego tempa tej poprawy będzie podnoszenie wydajności wewnątrz poszczególnych sektorów, w tym zwłaszcza największych, tzn. w usługach rynkowych oraz przemyśle. Generalny kierunek potrzebnych do tego reform wskazuje poważne różnice w wydajności między przedsiębiorstwami, zwłaszcza dużymi z udziałem kapitału zagranicznego oraz mikroprzedsiębiorstwami. Żeby zmniejszyć te różnice, muszą zostać usunięte bariery ograniczające konkurencję, która zmusza firmy do rozwoju albo je eliminuje. Gdyby to się udało, to wydajność polskiej gospodarki wzrosłaby o 10% w ciągu 10 lat.

Kluczowe dla zwiększenia natężenia konkurencji w Polsce jest dokończenie prywatyzacji. Poza administracją, służbami mundurowymi, ochroną zdrowia i edukacją upolityczniony sektor państwowy nadal zatrudnia około 900 tys. osób. Państwo powinno też wycofać się z budowy „narodowych czempionów”, zwłaszcza w sektorach sieciowych. Sektory te, w tym zwłaszcza sektor gazowy, muszą zostać zdemonopolizowane, bo inaczej nadal będą przerzucać swoją nieefektywność na klientów². Osłabieniu ich pozycji wobec klientów, w tym innych firm, służyłoby również wzmocnienie niezależności regulatorów poprzez wprowadzenie – zgodnie z zaleceniami OECD – nieodwołalności ich prezesów w trakcie kadencji (poza ograniczonym katalogiem sytuacji, jak np. popełnienie przestępstwa) oraz ograniczenie możliwości sprawowania funkcji prezesa tylko przez jedną kadencję. Duże znaczenie dla poprawy wydajności miałyby również złagodzenie bariery dla konkurencji w handlu detalicznym wzorem takich krajów jak Łotwa, Szwecja czy Holandia. Aby zwiększyć presję na istniejące firmy do podnoszenia wydajności, licencjonowanie powinno być zastępowane, w możliwie szerokim zakresie, przez nieobowiązkowe certyfikaty, zaświadczenia o jakości, ale nieograniczające swobody wyboru klienta. Wreszcie, bardzo potrzebny jest przegląd regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw, który

2 W szczególności pogłębionej analizy, wykraczającej poza zakres niniejszego raportu, wymaga energetyka.

skupiałyby się na progach regulacyjnych zniechęcających je do zwiększenia skali działania. Pod tym kątem należy przyrzeć się w szczególności przepisom dotyczącym ryczałtu podatkowego.

Inne reformy, które sprzyjałyby poprawie wydajności, mają jednocześnie zasadnicze znaczenie dla zwiększenia inwestycji. Przedstawiamy je w następnym punkcie.

4.4 Co zrobić, żeby wzrosły inwestycje?

Rezerwą dla wzrostu inwestycji w naszym kraju są niskie inwestycje przedsiębiorstw. Każde spowolnienie wzrostu polskiej gospodarki będzie jednak pogłębiało ich niechęć do inwestowania, jako że tempo tego wzrostu oddziałuje na perspektywy przychodów z inwestycji. Żeby przedsiębiorstwa więcej inwestowały (co jednocześnie spłyczałoby ewentualne spowolnienie), odpowiednio silnie muszą spaść koszty i niepewność zniechęcające do inwestycji. Służyłoby temu: uproszczenie podatków i zmniejszenie innych obciążeń administracyjnych, ograniczenie niepewności co do wymiaru podatku i innych przepisów oraz usprawnienie sądów.

Uproszczenia, a następnie ustabilizowania, wymaga przede wszystkim podatek VAT. Najlepszym sposobem na owo uproszczenie jest ujednoczenie stawek tego podatku. Jednolita stawka powinna być ustalona na poziomie zwiększającym znaczenie VAT w dochodach publicznych, np. na poziomie 20%. Spośród innych podatków VAT wyróżnia to, że jest płacony przez wszystkich, którzy konsumują, niezależnie od tego, co kupują: dobra krajowe czy importowane, oraz z czego finansują zakupy. W rezultacie VAT w mniejszym stopniu niż inne podatki zniekształca decyzje ekonomiczne. Środki uzyskane z wprowadzenia jednolitej stawki VAT na poziomie 20% wystarczyłyby do sfinansowania wszystkich propozycji obniżenia innych podatków, w szczególności opodatkowania pracy, zawartych w tym raporcie, jak również osłon dla najbiedniejszych. Jednocześnie potrzebne są inne uszczelnienia VAT, w tym wspieranie reformy na szczeblu unijnym przepisów w handlu wewnątrzunijnym. Obecnie obowiązują tymczasowe rozwiązania wprowadzone w 1992 r. Od tamtej pory nie udało się wypracować docelowych rozwiązań, mimo że zerowa stawka na eksport jest źródłem licznych nadużyć

Bardzo potrzebne jest również uproszczenie systemu składek na ubezpieczenie społeczne, np. poprzez oskładkowanie umów zleceń w taki sam sposób jak umów o pracę, połączone z likwidacją składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz wprowadzeniem pełnego odliczenia składki zdrowotnej od PIT. Różnice w oskładkowaniu różnych typów umów komplikują system ubezpieczeń społecznych, prowadząc też do licznych wypaczeń, gdy główną przesłanką wyboru danej formy umowy jest jej nieoskładkowanie, a nie prawny i ekonomiczny sens umowy między stronami. Inną patologią wynikającą z istniejącego stanu prawnego jest zawieranie między stronami kilku umów dotyczących faktycznie tego samego stosunku pracy w celu wykorzystania różnic w oskładkowaniu poszczególnych rodzajów umów. Efektem ubocznym jest wzrost kosztów administracyjnych zarówno po stronie pracodawcy, jak i administracji. Jednocześnie unikanie składek przez znaczną część pracujących stwarza istotne ryzyko dla finansów publicznych związane z gwarantowaną wypłatą emerytur minimalnych.

W przypadku podatków dochodowych należałoby objąć całość dochodów z działalności gospodarczej (w tym rolnictwa) jednym podatkiem. Dzięki temu wybór formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej byłby w dużo mniejszym stopniu niż dotychczas zakłócany przez przepisy podatkowe.

Zmniejszeniu innych obciążeń regulacyjnych sprzyjałoby ustalenie liczbowego celu ich redukcji (np. do poziomu 3,5% PKB) oraz wskazanie instytucji odpowiedzialnej za realizację tego celu.

Ograniczenie niepewności co do wymiaru podatków powinno być celem zmian w ordynacji podatkowej. W projekcie nowej ordynacji przedstawionym przez FOR we współpracy z partnerami w marcu 2015 r. zaproponowano w szczególności wprowadzenie zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika oraz odpowiedzialności administracji skarbowej za rozstrzygnięcia wydane z rażącym naruszeniem prawa, jak również ograniczenie możliwości, często nadużywanych, zawieszenia przez nią biegu przedawnienia.

Z kolei aby zahamować inflację prawa trzeba wprowadzić mechanizmy systematycznego sprawdzania, czy regulacje faktycznie przyczyniają się do realizacji celów, dla których zostały wprowadzone, oraz czy ich negatywne konsekwencje w praktyce nie przerastają korzyści z nimi związanych. W przypadku każdej regulacji powinny być definiowane: czas na ich weryfikację, kryteria oceny oraz potrzebne dane. Należałoby też wprowadzić zasadę automatycznego wygasania ustaw, których ocena nie wypadnie pozytywnie.

Zmianom, które podniosłyby sprawność sądownictwa, poświęcony będzie osobny raport FOR.

Żeby można było bezpiecznie sfinansować zwiększone inwestycje, musiałaby wzrosnąć stopa oszczędności. Sposobem na jej podniesienie jest ograniczenie deficytu w finansach publicznych. Żeby redukcja deficytu nie prowadziła do jednoczesnego zmniejszenia inwestycji, nie może się odbywać poprzez cięcia w inwestycjach publicznych lub podniesienie podatków, które obniżyłoby opłacalność inwestowania przez sektor prywatny, ale poprzez utrzymywanie wzrostu wydatków publicznych poniżej wzrostu PKB, zgodnie z propozycją przedstawioną w punkcie 4.1.

Zwiększeniu oszczędności prywatnych sprzyjałyby odbudowa filara kapitałowego w systemie emerytalnym oraz ograniczenie dostępu do różnego rodzaju zasiłków socjalnych.

Tabela 1. Pozytywny wpływ proponowanych reform na zatrudnienie, wydajność i inwestycje oraz stabilność wzrostu gospodarczego (tabela skrócona)

Tabela zawiera najważniejsze rekomendacje omówione w syntezie. Pełną listę rekomendacji wraz z omówieniem zawiera rozdział 7 *Rekomendacje*. Całość propozycji zmian podatkowo-składkowych w momencie wprowadzenia jest neutralna dla budżetu, a na dłuższą metę wzmacnia finanse publiczne poprzez wzmocnienie wzrostu gospodarczego. Dodatkowo z czasem narastają korzyści z proponowanych działań ograniczających wydatki publiczne.

„+++” oznacza bardzo silny pozytywny wpływ

„++” umiarkowany pozytywny wpływ

„+” wciąż pozytywny, ale ograniczony wpływ

Ocenę znaczenia poszczególnych reform oparto na różnych źródłach. Ocenę skutków reform, takich jak: deregulacja, uelastycznienie umów o pracę, obniżenie klina podatkowego sfinansowane wzrostem opodatkowania konsumpcji itp., oparto na badaniach OECD. O ocenie znaczenia pozostałych reform rynku pracy decydował rozmiar populacji osób nimi objętych oraz tam, gdzie to możliwe, doświadczenia innych krajów realizujących podobne reformy. Ocena znaczenia reform zmniejszających koszty inwestowania i niepewność bazuje na przeglądzie literatury oraz natężeniu problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców. Reformy zwiększające możliwość finansowania inwestycji z oszczędności krajowych były oceniane pod kątem skali potencjalnych oszczędności dla sektora finansów publicznych. Pozostałe oceny sporządzono na podstawie przeglądu literatury i/lub doświadczeń innych krajów.

	Stabilność	Zatrudnienie	Wydajność	Inwestycje
INSTYTUCJE STABILIZUJĄCE				
Wzmocnienie automatycznych bezpieczników w systemie emerytalnym	++	+		
Wzmocnienie reguły wydatkowej	++			++
PRACA				
Zmniejszenie barier wypychających z rynku pracy i powstrzymujących przed wejściem na ten rynek				
Zapobieganie przedwczesnym wyjściom z rynku pracy	+	+++		
Ułatwienie wejścia na rynek pracy		+		
Ułatwienie łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych		+		
Zmniejszenie opodatkowania pracy osób o najniższej produktywności		++		
Uproszczenia w rozwiązywaniu umów o pracę		++		
Uproszczenia w płatnościach składkowo-podatkowych		+	+	
WYDAJNOŚĆ				
Znoszenie barier dla odpływu pracowników z sektorów o niskiej wydajności				
Usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów		+	+	
Zmniejszenie nadmiernej ochrony lokatorów		+	+	++
Eliminacja barier ograniczających działanie konkurencji				
Dokończenie prywatyzacji	+		+++	+
Inne działania deregulacyjne		+	++	+
Przegląd regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw			++	+
Ograniczenie dostępności miękkiego finansowania			+	
Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności regulatorów	+		+	
INWESTYCJE				
Zmniejszenie kosztów inwestowania i niepewności				
Uproszczenie podatków		+	++	+++
Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości			++	++
Ograniczenie liczby przepisów i podniesienie ich jakości			+	++
Redukcja obciążeń administracyjnych			+	+
Zwiększenie możliwości finansowania inwestycji z oszczędności krajowych				
Oszczędności w systemie emerytalnym	+	+		++
Wprowadzenie kont socjalnych i kryteriów majątkowych pomocy społecznej	+	+		
Odbudowa filara kapitałowego	+		+	++

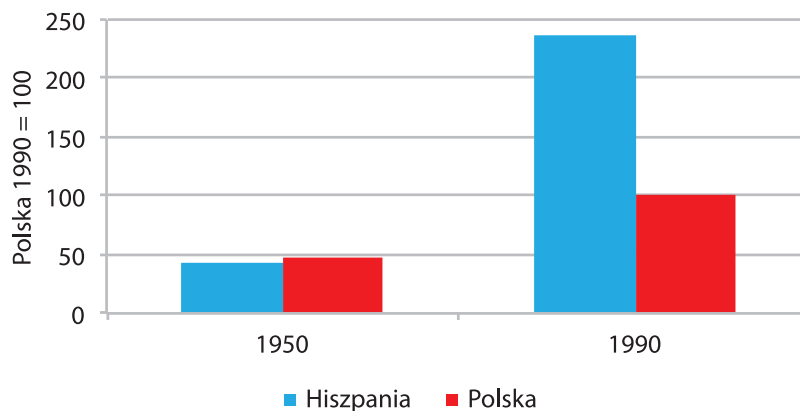
Rozdział 1. **Rozwój Polski po socjalizmie**

Niniejszy rozdział ma charakter wprowadzenia. Pokazujemy ścieżkę wzrostu gospodarczego Polski w ciągu ostatnich 25 lat na tle innych krajów postsocjalistycznych (podrozdział 1.1). Omawiamy również źródła naszego sukcesu w świetle literatury (podrozdział 1.2). W ostatnim podrozdziale (1.3) zwracamy uwagę na to, co można było zrobić lepiej. Podrozdział ten jest jednocześnie wstępem do opisu scenariuszy rozwoju Polski, które przedstawiamy w kolejnych rozdziałach raportu.

1.1 Wyniki gospodarcze Polski na tle innych krajów postsocjalistycznych

- **Niekorzystne warunki początkowe.** Lata socjalizmu przyniosły ogromne straty krajom regionu. Przed 1989 r. doprowadziły do powstania znacznej luki rozwojowej wobec innych gospodarek (np. Orłowski, 2010, wykres 1.1). W 1990 r. Polska była jednym z najbiedniejszych krajów Europy. Według danych Conference Board PKB na osobę wynosił zaledwie 31,8% poziomu niemieckiego. Wskaźnik ten dla Ukrainy wynosił 33,4%, dla Estonii – 40,7%, zaś dla Węgier 54%. Przed transformacją polska gospodarka była podatna na załamania i inne szoki makroekonomiczne w związku z wysokim zadłużeniem zagranicznym. W strukturze PKB i zatrudnienia zbyt małą rolę odgrywały usługi, za to olbrzymią przemysł ciężki. Niewspółmiernie wysokie było również zatrudnienie w rolnictwie.

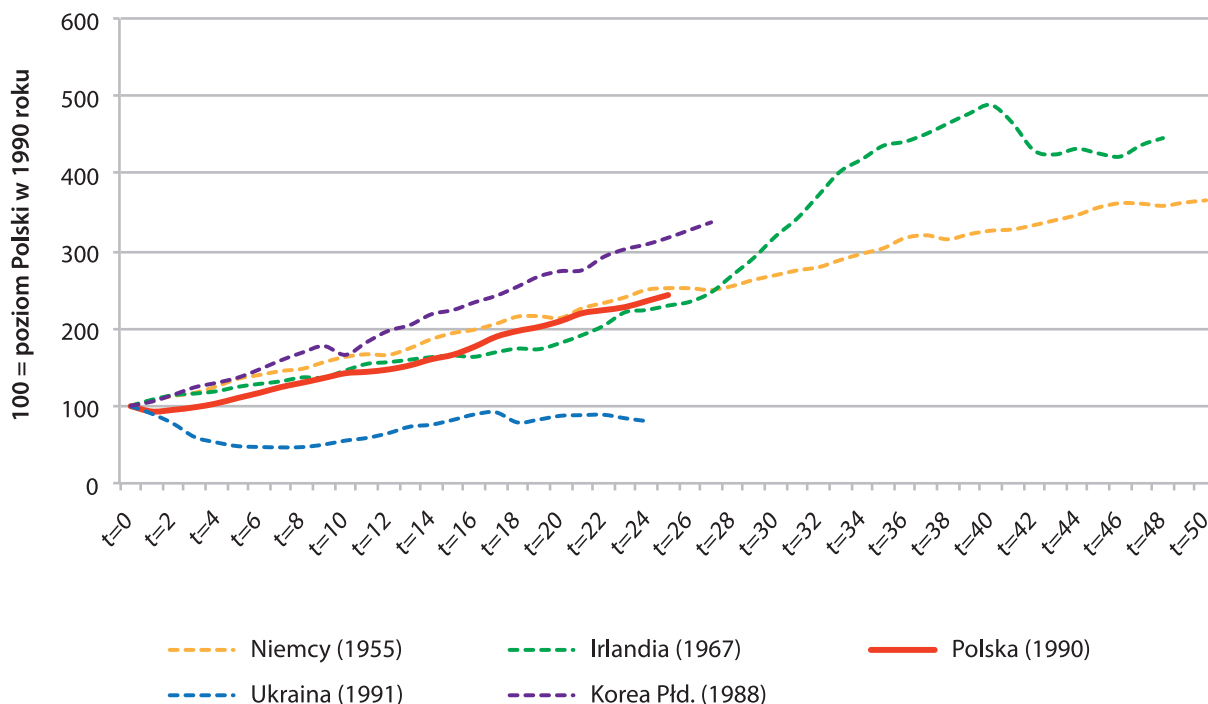
Wykres 1.1. Dochód Polski i Hiszpanii w 1950 i 1990 r.



PKB per capita po uwzględnieniu różnic w poziomie cen
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Maddison Database

- **Najszybszy wzrost gospodarczy w regionie.** W ciągu ostatnich 25 lat polska gospodarka szybko rosła. Według danych Conference Board w latach 1990–2014 PKB zwiększył się o ponad 135%. Był to najlepszy wynik ze wszystkich państw regionu. Polska zanotowała również niebywały wzrost PKB na mieszkańca na tle krajów, które startowały z podobnego poziomu rozwoju w 1990 r. (wykres 1.2), istotnie zmniejszając dystans do państw regionu oraz gospodarek bardziej rozwiniętych. Należy też podkreślić, że w 1990 r. mieszkańcy większości krajów naszego regionu mieli wyższe dochody od Polaków (Czesi o 96%, Węgrzy o 70%). Od tego czasu wyprzedziliśmy Węgry, jednocześnie znacznie zmniejszając dystans do Czech.

Wykres 1.2. Wzrost PKB per capita Polski na tle innych krajów sukcesu

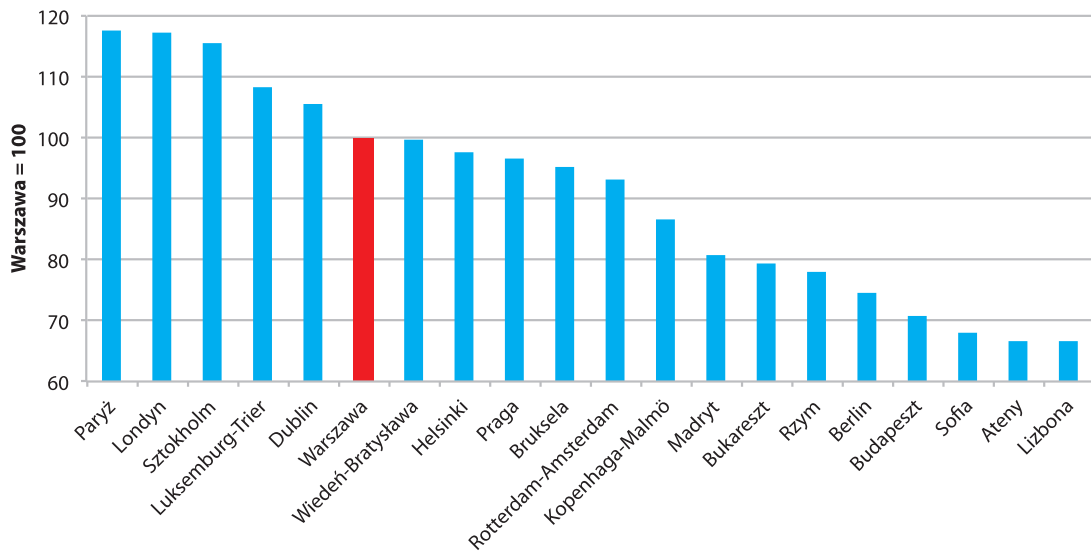


Jako rok zerowy (t=0) przyjęto rok w którym dane państwo było na poziomie rozwoju Polski w 1990 roku (stosowne daty są podane w nawiasach przy nazwie państw). t+1, t+2, t+3 etc. oznacza poziom PKB per capita w kolejnych latach od roku zerowego. Wykres bazuje na danych o PKB per capita po uwzględnieniu różnic w poziomie cen.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Conference Board

- Szybki rozwój Mazowsza i Warszawy.** Po 1989 r. szczególnie dynamicznie rozwijała się Warszawa. Przyczynił się do tego przede wszystkim rozbudowany sektor usługowy generujący dużą wartość dodaną. W latach 1992–1996 ówczesne województwo warszawskie odpowiadało za jedną piątą wzrostu gospodarczego całego kraju (De Broeck, Koen, 2000). W konsekwencji szybkiego wzrostu dochód na mieszkańca w Warszawie w 2014 r. był o 34% wyższy niż w Berlinie, chociaż ciągle o 14% niższy niż w Monachium, które jest najzamożniejszym niemieckim miastem (Brookings, 2015). Tak dobry wynik – mierzony według siły nabywczej – jest spowodowany nie tylko wysokością dochodów, ale również niższym poziomem cen w Warszawie wobec Europy Zachodniej. Dzięki dynamicznemu rozwojowi stolicy również województwo mazowieckie odnotowało znaczny wzrost gospodarczy. Według Eurostatu PKB na osobę w tym regionie wzrósł w latach 2000–2011 z 74% do 107% średniej unijnej (UE-28). W tym samym czasie w Brandenburgii, czyli w byłym regionie NRD, wzrosło z 80% do zaledwie 88% średniej unijnej.

Wykres 1.3. Dochód na mieszkańca w wybranych stolicach UE w 2014 r.

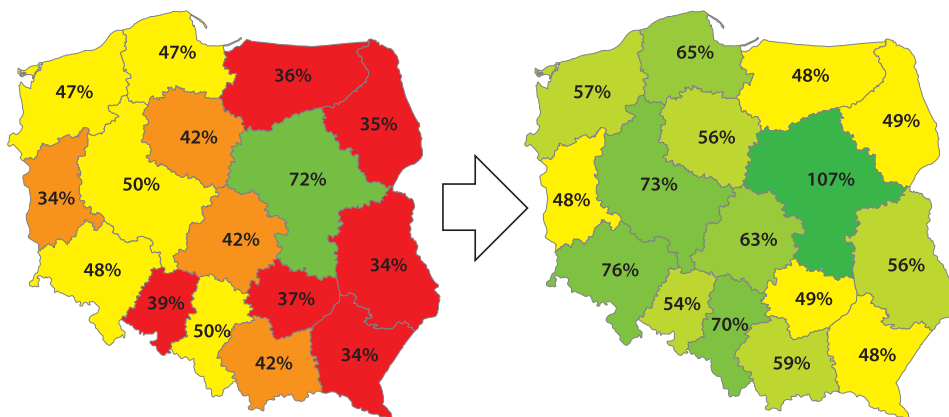


PKB per capita po uwzględnieniu różnic w poziomie cen

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Brookings (2015)

- Dochody wzrosły we wszystkich polskich regionach.** W latach 2000–2013 PKB per capita w Polsce rósł w zróżnicowanym tempie, w zależności od regionu. Poza wymienionym już województwem mazowieckim największy wzrost PKB na głowę mieszkańca nastąpił w dolnośląskim (z 48% średniej UE-28 w 2000 r. do 74% w 2013 r.) oraz śląskim (z 50% do 70%). Najwolniej rozwijało się województwo zachodniopomorskie (wzrost z 47% do 55%). W efekcie różnice w poziomie dochodów pomiędzy regionami wzrosły. Podobne tendencje obserwujemy nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach UE – zmniejszaniu się różnic w poziomie dochodów pomiędzy krajami towarzyszy wzrost różnic wewnątrz krajów (Marzitto, 2012; EBC, 2009; Gorzelak, 2007; Wójcik, 2008).

Wykres 1.4. Dochód polskich regionów w 2000 i 2013 r. (UE-28 = 100%)

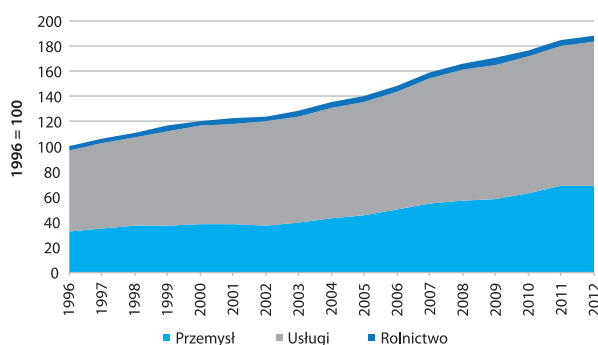


PKB per capita

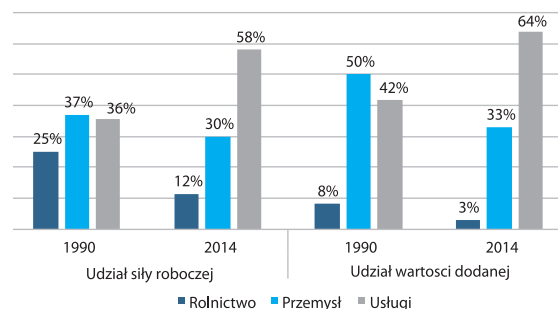
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

- **Zmiany w strukturze produkcji i zatrudnienia.** Przekształcenia własnościowe doprowadziły do wzrostu udziału firm prywatnych w gospodarce. Prywatne przedsiębiorstwa przyczyniły się do zmiany struktury produkcji oraz zatrudnienia. W konsekwencji, jak pokazuje wykres 1.6, spadło znaczenie sektora rolniczego oraz przemysłowego na rzecz usług. Struktura polskiej gospodarki zaczęła się upodabniać do struktury gospodarek krajów UE (Zajdel, 2011).
- **W Polsce nie doszło do dezindustrializacji.** Warto zauważyć, że wbrew popularnym opiniom o upadku polskiego przemysłu na skutek transformacji gospodarczej według danych OECD w latach 1990–2014 produkcja przemysłowa wzrosła o 228%. Komunistyczna Polska była krajem z rozrośniętym sektorem rolniczym, w 1990 r. 25% zatrudnionych pracowało w rolnictwie. To odpływ pracowników z rolnictwa do przemysłu, a przede wszystkim do usług był jednym z głównych czynników napędzających wzrost gospodarczy w III Rzeczypospolitej. W 2012 r. w usługach pracowało 57% wszystkich zatrudnionych przy 30% osób pracujących w przemyśle i 13% w rolnictwie. Co więcej, udział przemysłu w gospodarce po 2000 r. utrzymywał się w Polsce na stałym poziomie, w przeciwieństwie do spadku średniego udziału przemysłu w krajach UE. W 2014 r. udział wartości dodanej przemysłu w Polsce wynosił 33% PKB przy średniej UE na poziomie 24,5% PKB.

Wykres 1.5. Wartość dodana wg sektorów



Wykres 1.6. Struktura zatrudnienia i wartości dodanej wg sektorów

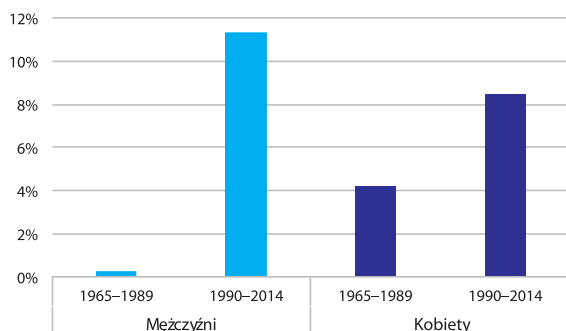


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego

- **Społeczne konsekwencje rozwoju gospodarczego.** Przykładowymi wskaźnikami pokazującymi pozytywne zmiany społeczne w wyniku transformacji są zmiany w umieralności niemowląt i oczekiwanej przeciętnej długości życia. W latach 1990–2014 współczynnik wyrażający liczbę zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych spadł z 19,3‰ do 4,2‰ (GUS, 2015b). Zbliżył się do średniej unijnej, jest niewiele wyższy od niemieckiego i niższy niż na Węgrzech (wykres 1.8. Z kolei wykres 1.7 pokazuje, że oczekiwana przeciętna długość życia w momencie narodzin wzrosła w Polsce z 66,8 do 73,8 roku dla mężczyzn i z 75,5 do 81,6 roku dla kobiet (GUS, 2014b; GUS, 2015c). Jak podkreśla Aslund (2010), „Polska postrzegana jest jako wiodący kraj postkomunistyczny, który doświadczył gwałtownego wzrostu dobrobytu po upadku komunizmu”, co potwierdzają także inne wskaźniki – od tych dotyczących jakości życia po np. liczbę posiadanych samochodów.
- **Korzyści dla środowiska.** Badania pokazują, że gospodarki centralnie planowane wytwarzały więcej CO₂ niż bogatsze od nich gospodarki wolnorynkowe (w przeli-

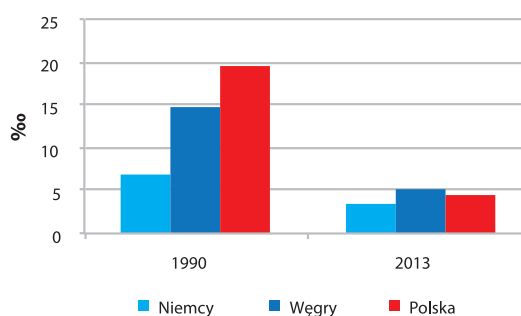
czeniu na 1 USD PKB). Transformacja gospodarcza przyczyniła się do ograniczenia emisji. Przykładowo w Polsce emisja CO₂ spadła w okresie 1989–2003 z 1,3 kg do 0,6 kg na 1 USD PKB (Radzikowski, 2007). Większe zanieczyszczenie środowiska naturalnego w gospodarkach centralnie planowanych wynikało z ich niewydajności oraz marnotrawstwa zasobów. Poza tym do ograniczenia emisji przyczyniła się zmiana struktury gospodarki – wzrost sektora usług i zmniejszenie roli ciężkiego przemysłu.

Wykres 1.7. Wzrost średniej długości życia. Ostatnie i poprzednie 25-lecie



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

Wykres 1.8. Spadek umieralności niemowląt



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

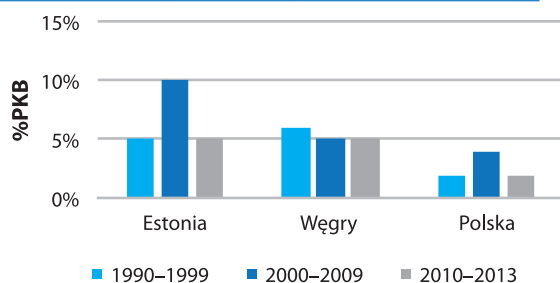
1.2 Źródła sukcesu Polski w okresie transformacji w świetle literatury

- **Kluczowe znaczenie szybko wprowadzanych reform gospodarczych.** Choć część reform wprowadził jeszcze komunistyczny rząd Mieczysława Rakowskiego (np. uchwalając ustawę o działalności gospodarczej), dopiero wprowadzony 1 stycznia 1990 r. pakiet 10 ustaw – składających się na tzw. plan Balcerowicza – był jasno podporządkowany całościowej transformacji gospodarczej (Kaliński, 2015). W wyniku tych (i późniejszych) reform Polska szybko odzyskała trwałą równowagę makroekonomiczną (m.in. hiperinflacja została powstrzymana), co było kluczowe dla późniejszego wzrostu gospodarczego (Bałtowski, Miszewski, 2006). Jak podkreśla Aslund (2010), fundamentalne znaczenie w programie polskich reform miały ich szybkość i wszechstronność. Dzięki temu Polska była pierwszym krajem, który po transformacji wrócił na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego. Ten sam autor podkreśla, że „w wielu obszarach Polska była liderem zmian” (Aslund, 2010).
- **Szybkie tempo zmian.** Niezwykle istotną rolę odegrał tutaj kompleksowy i radykalny charakter reform na początku transformacji. Tak zwane podejście gradualistyczne wymagałoby stopniowych i powolnych reform, podczas gdy efektywność zmian zależała od wielu wzajemnie powiązanych ze sobą elementów składających się na program transformacji. Ich równoczesne wprowadzanie pozwalało uzyskać efekt synergii, natomiast ich radykalny charakter pozwolił na przezwycięzenie narastających oczekiwań inflacyjnych (Jarmołowicz, Piątek, 2013). Ponadto szybkie i zdecydowane wprowadzenie reform było niezbędne ze względu na ryzyko silnej pogoni za rentą (Aslund, 2007) oraz na większe przyzwolenie społeczne dla reform (Balcerowicz, Gelb, 1995). Szybkie zmiany prowadziły także do wcześniejszych zmian w nieefektywnej strukturze gospodarki i w konsekwencji do wyższego tempa

wzrostu gospodarczego w długim okresie (Aslund et al., 1996). Analiza wyników gospodarczych po 1989 r. pokazuje, że dyscyplina i tempo wdrażania rozwiązań stabilizujących gospodarkę pozwoliły na lepsze skutki innych reform i wzrostu gospodarczego (Aslund, 2010).

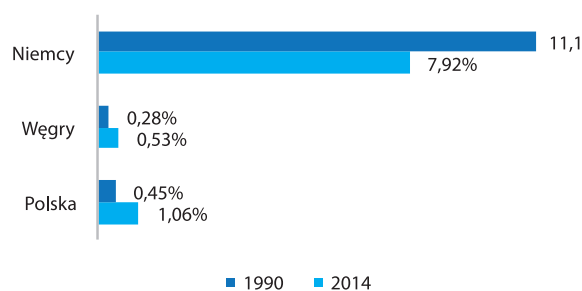
- Rozwój sektora prywatnego.** Według niektórych szacunków w 1989 r. powstało prawie 400 tys. nowych przedsiębiorstw, zaś w latach 1990–1992 przybywało średnio 250–300 tys. spółek cywilnych rocznie (Woźniak, 2009). Rosnąca liczba nowych przedsiębiorstw prywatnych wyjaśnia szybki wzrost udziału sektora prywatnego w PKB (47,5% PKB w 1993 r., 58,7% w 1997 r.) mimo powolnej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Gomułka, 2014). Ponieważ prywatne firmy były bardziej efektywne od przedsiębiorstw państwowych, rozwój sektora prywatnego był istotnym motorem wzrostu gospodarczego.
- Mieszany bilans polityki makroekonomicznej.** Od początku transformacji utrzymuje się w Polsce chroniczny deficyt fiskalny, a całe lata 90. były okresem wysokiej inflacji (MFW). Jednocześnie dzięki rozważnej polityce pieniężnej złoty stał się w pełni wymienialny, zaś Polska, w przeciwieństwie do innych państw regionu, uniknęła kryzysu walutowego (Bałtowski, Miszewski, 2006). Z kolei dzięki niewielkiej ekspansji kredytowej banków komercyjnych w porównaniu z innymi państwami regionu (Égert et al., 2006) udało się uniknąć w Polsce znacznych wahań cyklicznych oraz baniek finansowych (Bakker i Gulde, 2010; Belka, 2013), o czym szerzej piszemy w rozdziale 3 poświęconym odporności Polski na wstrząsy.
- Pozytywna rola kapitału zagranicznego.** Stabilne otoczenie makroekonomiczne zachęcało do inwestowania w Polsce. Od połowy lat 90. zaczął do Polski bardziej intensywnie napływać kapitał zagraniczny. Według danych UNCTAD od 1996 r. Polska utrzymuje większy udział w światowym strumieniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych niż kraje regionu, co naturalnie wynika z większej gospodarki. Trzeba jednak zauważyć, że udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych w PKB w latach 1990–2013 kształtował się na ogół niżej niż w przypadku Węgier czy Estonii (wykres 1.9) i do dzisiaj pozostaje poniżej średniej regionu (podrozdział 6.4). Inwestycje zagraniczne sprzyjały lepszemu wykorzystaniu kapitału i wyższej produktywności pracy (np. Hybel, 2007, również podrozdział 6.4).

Wykres 1.9. Średnioroczna wartość napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (% PKB)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych UNCTAD (2014a)

Wykres 1.10. Udział w światowym eksporcie

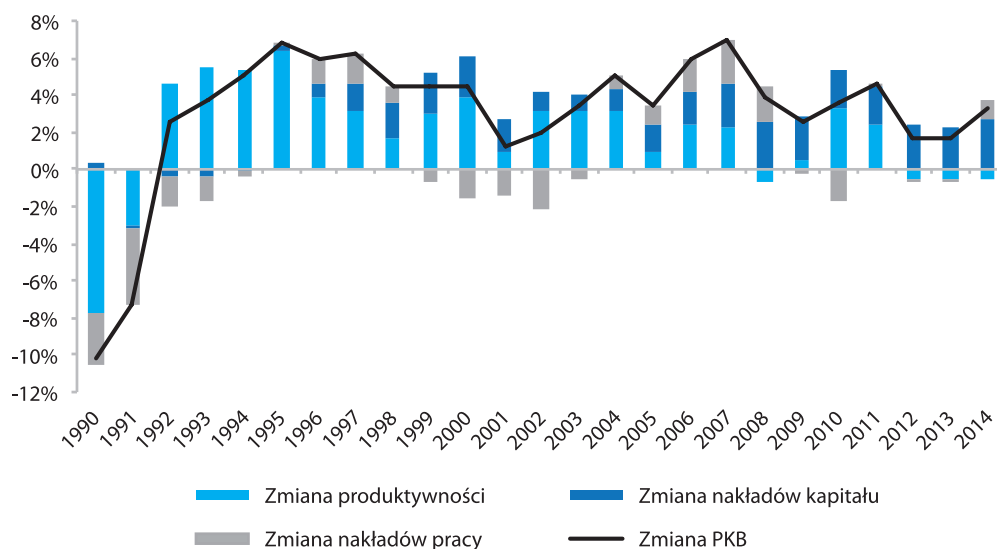


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

- **Otwarcie się na świat.** Jako jedną z przyczyn dynamicznego tempa wzrostu gospodarczego Polski wymienia się szybką liberalizację handlu zagranicznego (De Broeck, Koen, 2000). Dzięki temu stopień otwarcia naszej gospodarki na wymianę międzynarodową stał się w ostatnim ćwierćwieczu wyższy niż wielu gospodarek o podobnej wielkości rynku wewnętrznego. Dowodzi to relatywnej konkurencyjności polskiej gospodarki (Gorynia, 2012). Wzrost stosunku polskiego eksportu dóbr i usług do światowego eksportu w latach 1990–2014 obrazuje wykres 1.10. Wzrost ten jest szczególnie znaczący, jeśli weźmie się pod uwagę zachodzącą wówczas ekspansję eksportową Chin. Liberalizacja handlu zwiększyła też dostępność dóbr i usług na polskim rynku, a także wzmocniła konkurencję i presję na restrukturyzację krajowych przedsiębiorstw (De Broeck, Koen, 2000).
- **Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.** Według Lehmana (2012) utrzymanie wysokiego tempa zmian gospodarczych wynikało z dążenia Polski do jak najszybszego wejścia do Unii Europejskiej. Wymuszało to wdrażanie instytucjonalnych i strukturalnych reform wymaganych przez UE. Belka (2013) zwraca uwagę na pozytywną rolę akcesji do Unii we wzroście gospodarczym, wymieniając takie czynniki, jak korzyści ze wspólnego rynku oraz napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, transferów pieniężnych emigrantów czy funduszy unijnych. Nie należy przy tym przeceniać roli funduszy unijnych – jak pokazujemy w podrozdziale 5.7, ich wpływ na gospodarkę w długim okresie nie jest jednoznacznie pozytywny, a może być wręcz negatywny. W literaturze dotyczącej integracji gospodarczej wymienia się znacznie ważniejsze niż fundusze pomocowe mechanizmy sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, takie jak wzrost otwartości rynku i większa konkurencja oraz napływ nowych technologii. Čihák i Fonteyne (2009) przypisują polskiemu członkostwu w UE stopy wzrostu PKB średnio wyższe o 1–2,5 p.p. w latach 2003–2007, a Campos et al. (2014) wyższy poziom PKB o 6% w latach 1998–2008.
- **Zmiany strukturalne zwiększyły produktywność.** Przesunięcie czynników produkcji, takich jak praca czy kapitał, pomiędzy poszczególnymi sektorami (z rolnictwa i przemysłu do usług) prowadziło do wzrostu produktywności (obecnie to źródło wzrostu już jednak słabnie – podrozdział 5.3). Równie istotne były zmiany wewnątrz sektorów (z górnictwa do przemysłu przetwórczego), a także z przedsiębiorstw państwowych do prywatnych. W konsekwencji produktywność polskiej gospodarki według danych Conference Board w latach 1990–2014 zwiększyła się o 235%. Produktywność pracy w Polsce w przeliczeniu na godzinę wzrosła z niecałych 30% w 1990 r. do niecałych 50% poziomu niemieckiego w 2014 r. Jest to wynik znacznie słabszy niż w Estonii, która osiągnęła już 80% poziomu niemieckiego, ale też tempo wzrostu jest znacznie szybsze niż na Węgrzech czy w Czechach (wykres 1.12). W porównaniu z Niemcami niższą produktywność na godzinę pracy Polacy częściowo kompensują dłuższym czasem pracy (o prawie 50%), co sprawia, że produktywność w przeliczeniu na pracownika wynosi 70% poziomu niemieckiego. Kluczem do dalszego wzrostu gospodarczego będzie jednak podnoszenie produktywności na godzinę pracy.
- **Źródła wzrostu gospodarczego.** Wykres 1.11 pokazuje, że polska gospodarka w minionym ćwierćwieczu rozwijała się przede wszystkim dzięki wzrostowi łącznej produktywności czynników produkcji (z ang. *Total Factor Productivity* – TFP, to ta część wzrostu gospodarczego, którą tłumaczy poprawa organizacji pracy, tj. wykorzystania pracy i kapitału, szerzej opisujemy TFP w podrozdziale 5.1) oraz w mniejszym stopniu dzięki wzrostowi zasobu kapitału (od 1995 r.). Warto przy tym zanna-

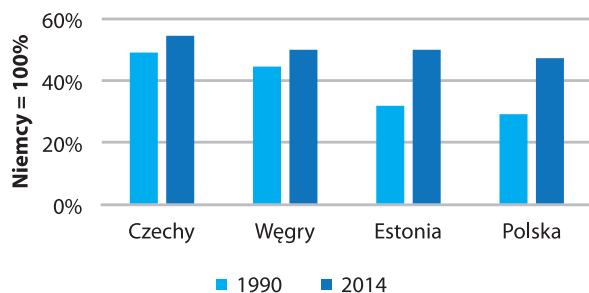
czyć, że obserwowany w 1990 i 1991 r. spadek produktywności to efekt ujawnienia nagromadzonych wcześniej w gospodarce nieefektywności. Ich eliminacja wraz z zachodzącą restrukturyzacją gospodarki zaowocowała w kolejnych latach szybkim wzrostem produktywności.

Wykres 1.11. Wkład produktywności i czynników produkcji we wzrost PKB Polski



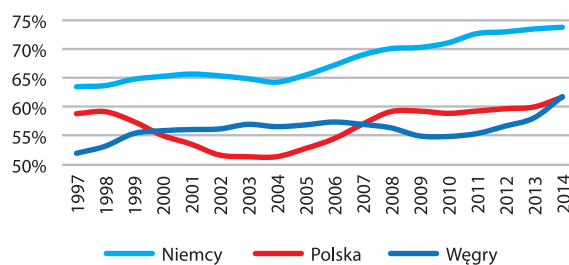
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Conference Board

Wykres 1.12. Produktywność na godzinę pracy (Niemcy = 100)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Conference Board

Wykres 1.13. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 lata



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych ILO

1.3 Co można było zrobić lepiej?

- **Szybsza reforma rynku pracy.** Na początku transformacji zabrakło reform zapobiegających odejściu z rynku pracy znacznej części osób w wieku produkcyjnym. Wprowadzono za to ułatwienia w przechodzeniu na wcześniejszą emeryturę i w przyznawaniu rent inwalidzkich. W związku z tym współczynnik zatrudnienia (w grupie wiekowej 15–64 lata) spadał w latach 1990–2003, osiągając poziom 51,4%. Od 2005 r. stopa zatrudnienia rosła i obecnie wynosi 61,7%, jednak nadal kształtuje się poniżej wartości dla Niemiec (73,8%; ILO, 2015). Szybsze podnie-

sienie wieku emerytalnego oraz likwidacja przywilejów emerytalnych już wcześniej zwiększyłyby poziom zatrudnienia, podnosząc jednocześnie poziom PKB. Szczególnie istotne są opóźnienia w reformach emerytalnych, ponieważ jeszcze w 2007 r. efektywny wiek przejścia na emeryturę dla kobiet w Polsce wynosił tylko 57,5 roku wobec 61,5 roku w Niemczech (w przypadku mężczyzn różnica była mniejsza – 61,4 vs. 62,2 roku; Ageing Report, 2009). W dodatku – jak zauważyli eksperci GUS (2015) – w latach 1990–2010 liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła o niemalże 2,7 mln osób. Jednak z powodu barier strukturalnych ograniczających wzrost zatrudnienia (np. mało elastyczne prawo pracy, łatwy dostęp do świadczeń umożliwiających wcześniejsze wyjście z rynku pracy) wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w niewielkim stopniu przyczyniał się do wzrostu gospodarczego. Jak widać na wykresie 1.11 w latach 1999–2003 negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego wpływała malejąca liczba pracujących. Do atrakcyjności emigracji zarobkowej w tym okresie przyczyniły się bariery krajowych migracji (podrozdziały 4.1 i 4.2). Brakuje jednoznacznego wyjaśnienia wzrostu popularności umów cywilnoprawnych w tym okresie. Boulhol (2014) wskazuje, że było to raczej związane z wysokim bezrobociem strukturalnym, które obniżało siłę negocjacyjną pracowników, niż ze zmianami w prawie pracy.

- **Głębsze zmiany w sektorze rolniczym.** Słabym punktem polskiej transformacji pozostają relatywnie powolne przemiany w sektorze rolniczym. Obserwujemy co prawda istotny spadek udziału zatrudnienia w rolnictwie w zatrudnieniu ogółem z 25% w 1990 r. do 13% w 2012 r. Jednak na przykład w Estonii proces ten przebiegał znacznie szybciej. Niewłączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, nieobejmowanie ich podatkiem dochodowym oraz dopłaty z UE znacznie osłabiły bodźce do przechodzenia do bardziej produktywnych sektorów gospodarki i nadal hamują proces konsolidacji gospodarstw rolnych. W konsekwencji w Polsce istnieje nadmiernie rozdrobniona struktura rolnictwa (Poczta, 2013) oraz panuje przerost zatrudnienia w tym sektorze w porównaniu z państwami wyżej rozwiniętymi, jak również państwami regionu (tabela 1.1). Bariery, które hamują odpływ pracowników z sektorów nieproduktywnych, więcej miejsca poświęcono w podrozdziale 5.3.

Tabela 1.1. Udział zatrudnienia w rolnictwie w wybranych krajach w latach 1990–2012 (%)

Udział zatrudnienia w rolnictwie					
Kraj/Rok	1990	1995	2000	2005	2012
Polska	25%	23%	19%	12%	13%
Niemcy	4%	3%	3%	2%	2%
Węgry	18%	8%	7%	5%	5%
Estonia	21%	10%	7%	5%	5%
Ukraina	20%	23%	23%	19%	17%

Źródło: World Development Indicators (2015)

- **Większa skala prywatyzacji i deregulacji.** Korzystne dla wzrostu gospodarczego zmiany w sferze regulacyjnej zachodziły stosunkowo powoli. Dopiero w 2015 r. w rankingu Index of Economic Freedom (Heritage Foundation) Polska awansowała z krajów w przeważającej mierze niewolnych (*mostly unfree*) do krajów umiarkowanie wolnych. Nasz kraj zajął 42. miejsce, podczas gdy poprzednio zajmował 76. Polska zmniejszyła swój dystans do Niemiec z 59 do 26 miejsc oraz przegoniła Węgry (The Heritage Foundation, 2015). Z kolei według raportów Doing Business z lat 2010–2015 Polska poprawiła swój wynik z 62,35% do 73,56% pod kątem realizacji najlepszych światowych praktyk w dziedzinie przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej (Bank Światowy, 2015). Zarówno poszerzanie wolności gospodarczej, jak i prywatyzacja przebiegały zbyt wolno (np. Aslund, 2010).



*Powstawanie
dużej liczby nowych
przepisów, niestabilność
prawa, czy jego częste
nowelizacje
obniżają efektywność
działania sądów.
Rozstrzygnięcie sporów
gospodarczych trwa w Polsce
przeciętnie 685 dni
czyli znacznie dłużej,
niż wynosi średnia dla krajów
OECD (539,5 dnia)*

Według wskaźników poziomu regulacji rynku produktów (z ang. *Product Market Regulations*) Polska plasuje się istotnie powyżej średniej OECD (Koske et al., 2015). W rankingu ogólnym The Global Competitiveness Index 2014–2015 Polska zajęła dopiero 43. miejsce (na 144 państwa) oraz 117. pod względem obciążeń regulacyjnych (World Economic Forum, 2014). Szczególnie niekorzystny jest wskaźnik zakresu własności publicznej, który w przypadku Polski utrzymuje się na najwyższym poziomie wśród krajów OECD, a także indeks wpływu państwa na działalność przedsiębiorstw, którego wyższy poziom odnotowano tylko w Turcji (Koske et al., 2015). Sektor publiczny w 2013 r. wciąż wytwarzał 17,7% PKB i zatrudniał 23,7% pracujących (GUS, 2014). Jest to więcej niż w wielu państwach regionu i w wielu państwach wyżej rozwiniętych (Gabryś et al., 2012). Jednak te dane nie oddają w pełni skali wpływu własności publicznej na gospodarkę, nie uwzględniają bowiem przedsiębiorstw, w których państwo pomimo sprzedaży 50% udziałów zachowało kontrolę. Szczegółowy opis negatywnych konsekwencji dużej roli własności publicznej oraz przeregulowania dla wzrostu gospodarczego znajduje się w podrozdziale 5.5.1 raportu.

- **Kompleksowa reforma administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości.** Obszarem, w którym zmiany zachodziły znacznie wolniej niż w sektorze przedsiębiorstw, był wymiar sprawiedliwości. Anderson, Bernstein i Gray (2005) pokazują, że ten problem dotknął większość krajów przeprowadzających transformację (Europa Środkowo-Wschodnia i państwa byłego ZSRR), w tym Polskę. Pokazują oni, że państwa te w latach 90. XX w. podczas reform sądownictwa skupiły się na wzmacnianiu niezależności sędziów, a mniej na poprawie efektywności, odpowiedzialności i przejrzystości pracy sądów. Autorzy podkreślają także ważną rolę powiązań pomiędzy zmianami w gospodarce i prawie a sprawnym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Na przykład powstawanie dużej liczby nowych przepisów, niestabilność prawa czy jego częste nowelizacje obniżają efektywność działania sądów. Rozstrzygnięcie sporów gospodarczych trwa w Polsce przeciętnie 685 dni, czyli znacznie dłużej, niż wynosi średnia dla krajów OECD (539,5 dnia) Z tego powodu Polska zajęła dopiero 52. miejsce w tej kategorii we wspomnianym rankingu Doing Business 2015 (Bank Światowy, 2014a) oraz 118. miejsce (na 144 państwa) w rankingu The Global Competitiveness 2014–2015 (World

Economic Forum, 2014). Niekorzystnie kształtowało się także prawo upadłościowe, a procedury były długie i kosztowne (OECD, 2014; Bank Światowy, 2013). Innymi słowy, prawna obsługa procesów gospodarczych w ocenie wielu badaczy jest słabym punktem polskiej transformacji (np. Bałtowski, Miszewski, 2006). Również administracja, a w szczególności administracja skarbowa, mogłaby działać lepiej. Koszty administracji skarbowej w Polsce stanowiły w 2011 r. 2,73% zbieranych przez nią podatków i – pomijając Słowację – był to najgorszy wynik spośród państw OECD (OECD, 2013). Według przeprowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki w 2010 r. badania obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego suma rocznych kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców w Polsce wynosiła 77,6 mld zł, co stanowiło ok. 6,1% PKB Polski (średnio ok. 3,5% w innych krajach UE¹). Znaczenie sprawnie działających instytucji publicznych takich jak administracja czy wymiar sprawiedliwości dla wzrostu gospodarczego analizowane jest w podrozdziałach 6.7 oraz 6.8.

- **Mniejsza zmienność prawa.** Problemem, który wiąże się z pracą sądów i administracji, jest kwestia niskiej jakości i braku przewidywalności polskiego prawa. Jak pokazujemy w rozdziale 5.8, przepisy w Polsce są zmieniane znacznie częściej niż w innych krajach. Na przykład w 2014 r. w Polsce powstało prawie sześciokrotnie więcej stron aktów prawnych niż w Czechach i 7,5-krotnie więcej niż na Słowacji. Zmienność prawa jest źródłem niepewności, która ogranicza rozwój przedsiębiorstw. Jednocześnie dużej liczbie aktów prawnych towarzyszy ich niska jakość (niezrozumiałe i sprzeczne przepisy) oraz brak rzetelnych analiz dotyczących ich skutków.
- **Uproszczenie systemu podatkowego i zmniejszenie opodatkowania pracy.** Choć polski system podatkowy przeszedł duże zmiany w minionym ćwierćwieczu i został przystosowany do wymagań gospodarki rynkowej, to jednak potrzebuje on dalszych reform. Według raportów Doing Business i wielu polskich badań ankietowych system podatkowy od lat pozostaje jedną z głównych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Problemami są komplikacja systemu, jego zmienność oraz wewnętrzne sprzeczności. Z kolei sposób prowadzenia kontroli podatkowych, w tym dostępne w internecie wytyczne, sugerują nadmiernie profiskalne podejście urzędów. Jednocześnie istnieją w Polsce wysokie obciążenia podatkowe, przede wszystkim pracy, które uderzają szczególnie w osoby o najniższych dochodach (Sieroń, 2014). Szczegółowa diagnoza wyzwań w zakresie systemu podatkowego znajduje się w podrozdziale 6.7 raportu.
- **Zbyt niska stopa oszczędności i inwestycji.** Chroniczny deficyt sektora publicznego powoduje, że w Polsce oszczędza niemal wyłącznie sektor prywatny (podrozdział 5.3). Niska na tle regionu krajowa stopa oszczędności ogranicza możliwość finansowania inwestycji i w konsekwencji negatywnie wpływa na tempo wzrostu gospodarczego.

1 Opracowanie własne FOR na podstawie danych SCM Network, <http://www.administrative-burdens.com/> (dostęp: listopad 2014).

Rozdział 2. **Dostępne prognozy wzrostu polskiej gospodarki w nadchodzących latach**

Podrozdział 2.1 przedstawia naszą ocenę prognoz wzrostu gospodarczego autorstwa Ministerstwa Finansów, Komisji Europejskiej i OECD na następne 25 lat. W kolejnym podrozdziale omawiamy ryzyko kryzysu gospodarczego, nieuwzględniane we wspomnianych prognozach. Kolejne dwa podrozdziały omawiają doświadczenia krajów, które powinny być ostrzeżeniem albo przykładem dla Polski. Pierwsza grupa (podrozdział 2.3) obejmuje państwa, które przestały doganiać kraje wysoko rozwinięte pod względem dochodu, a więc i poziomu życia. Jest to ilustracja niebezpieczeństwa, które przedstawiamy w kontekście Polski w scenariuszu kryzysowym. Natomiast druga grupa (podrozdział 2.4) to przykłady krajów, które startując z dzisiejszego poziomu dochodu Polski w ciągu następnego ćwierćwiecza awansowały do poziomu dochodu państw takich jak Francja czy Włochy. Należy przy tym zaznaczyć, że nie przekonują nas twierdzenia o pułapce średniego dochodu. Uważamy, że sukces lub porażka krajów na każdym poziomie rozwoju zależą od jakości ich polityki gospodarczej.

2.1 Scenariusze wzrostu dla Polski

Trzy możliwości. Biorąc pod uwagę dostępne prognozy oraz leżące u ich podstaw tendencje omawiane w następnych rozdziałach, można wskazać na trzy możliwe scenariusze rozwoju Polski w nadchodzących 25 latach.

- **Scenariusz bazowy.** Status quo, w którym przy osłabieniu obecnych silników wzrostu gospodarczego i braku reform wzrost spowolni do 2–2,5% rocznie. W scenariuszu tym Polska tylko nieznacznie zbliża się do poziomu PKB na mieszkańca Niemiec, z obecnych 54% poziomu niemieckiego do 60–70% w 2040 r.
- **Scenariusz kryzysowy.** Widoczne już obecnie negatywne tendencje zostaną pogłębione przez antyreformy i kryzys, co spowoduje spadek średniego tempa wzrostu gospodarczego do 1–1,5%. W scenariuszu tym Polska do 2040 r. nie zmniejsza w sposób zauważalny dystansu do Niemiec.
- **Scenariusz reform.** Dzięki podjętym działaniom wzrost gospodarczy przez następne 25 lat utrzyma się w przedziale 3–4,0%. Realizacja tego scenariusza oznacza, że w 2040 r. Polska osiągnie ponad 80% poziomu PKB na mieszkańca Niemiec.

2.2 Porównanie prognoz na następne 25 lat

Ośrodki analityczne ostrzegają przed spowolnieniem przy braku reform. W scenariuszu bazowym, bez dalszych reform, grozi nam poważne spowolnienie długofalowego tempa wzrostu. Nie jest to odosobnione stanowisko FOR, ale również organizacji i instytucji, zarówno krajowych jak i międzynarodowych i powinno stanowić sygnał ostrzegawczy dla polityków i całego społeczeństwa.

- **Krajowe raporty ostrzegają o spowolnieniu.** Ostrzeżenia dotyczące groźby spowolnienia długofalowego tempa wzrostu zawierają m.in. raporty: zespołu pod red. Jerzego Hausnera, tercetu M. Bukowski, A. Halesiak i R. Petru TEP/Pekao, Instytutu Badań Strukturalnych, Banku Światowego, Młodzi Reformują Polskę, McKinsey, a także dokumenty rządowe – Polska 2020 i Polska 2030.

- **Instytucje międzynarodowe prognozują wolniejszy wzrost Polski.** Komisja Europejska (Ageing Report, 2015) i OECD prognozują, że polska gospodarka w ciągu najbliższych 25 lat będzie się rozwijać znacznie wolniej niż dotychczas – poniżej 2% rocznie wobec średnio 4,2% w ciągu ostatnich 20 lat¹. Nawet wyróżniające się największym optymizmem prognozy Ministerstwa Finansów zakładają spowolnienie tempa wzrostu do ok. 2,8%. Można przypuszczać (prognozy MF ograniczają się do liczb, bez ich uzasadnienia), że głównym źródłem względnego optymizmu resortu są założenia dotyczące szybkiego tempa wzrostu produktywności. Należy przy tym zaznaczyć, że optymizm ten znajduje niewielkie uzasadnienie w świetle widocznych obecnie i omawianych dalej negatywnych trendów.



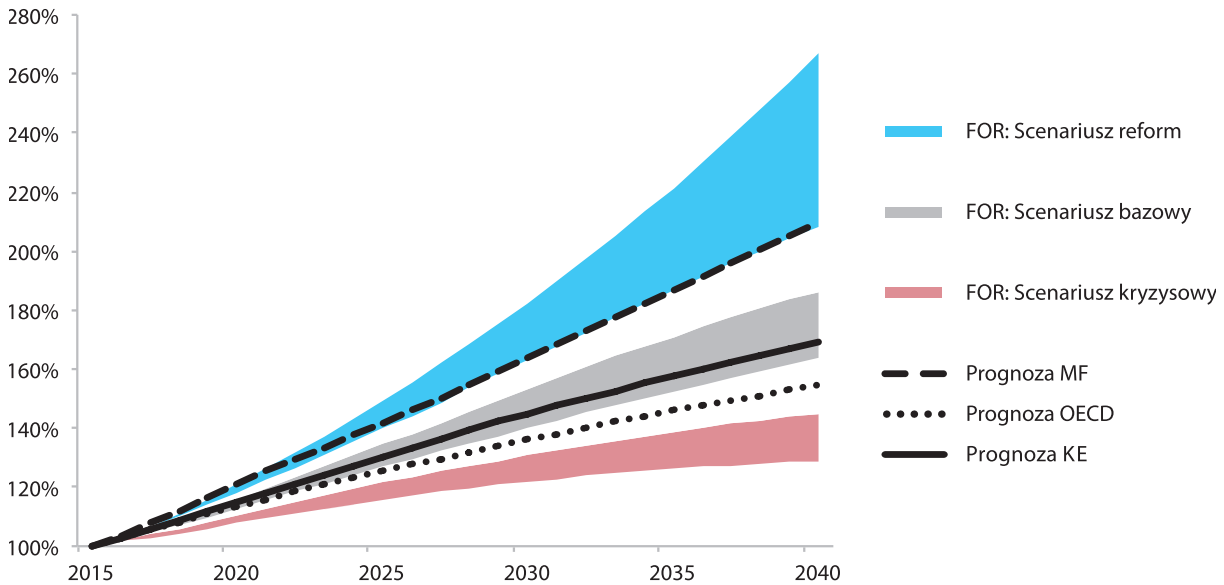
Komisja Europejska i OECD prognozują, że polska gospodarka w ciągu najbliższych 25 lat będzie się rozwijać znacznie wolniej niż dotychczas – poniżej 2% rocznie wobec średnio 4,2% w ciągu ostatnich 25 lat

- **Ocena FOR.** Naszym zdaniem bez dodatkowych reform wzrost gospodarczy na przestrzeni nadchodzących 25 lat w Polsce spowolni do 2–2,5%. W scenariuszu bazowym zakładamy mniejszy spadek zatrudnienia niż Komisja Europejska i OECD. Nasze przekonanie wynika z faktu, że obie instytucje, nie w pełni biorą pod uwagę wpływ wzrostu wykształcenia na wyższą aktywność zawodową Polaków w nadchodzących latach (rozdział 4). Jednocześnie w związku z licznymi barierami ograniczającymi konkurencję (rozdział 5) nie podzielamy optymizmu Ministerstwa Finansów dotyczącego dalszego szybkiego wzrostu produktywności. Przy braku reform nie widzimy też szansy na istotny wzrost wkładu inwestycji do wzrostu gospodarczego (czynniki ograniczające stopę inwestycji są opisane w rozdziale 6).

Podsumowując, bez reform, w scenariuszu status quo, przewidujemy wzrost nieznacznie szybszy niż OECD i KE, jednak zdecydowanie wolniejszy od prognoz Ministerstwa Finansów, co będzie oznaczało istotne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce.

¹ Pomijamy pierwszych pięć lat transformacji, jako okres dochodzenia gospodarki do nowej równowagi po fundamentalnych zmianach ustrojowych.

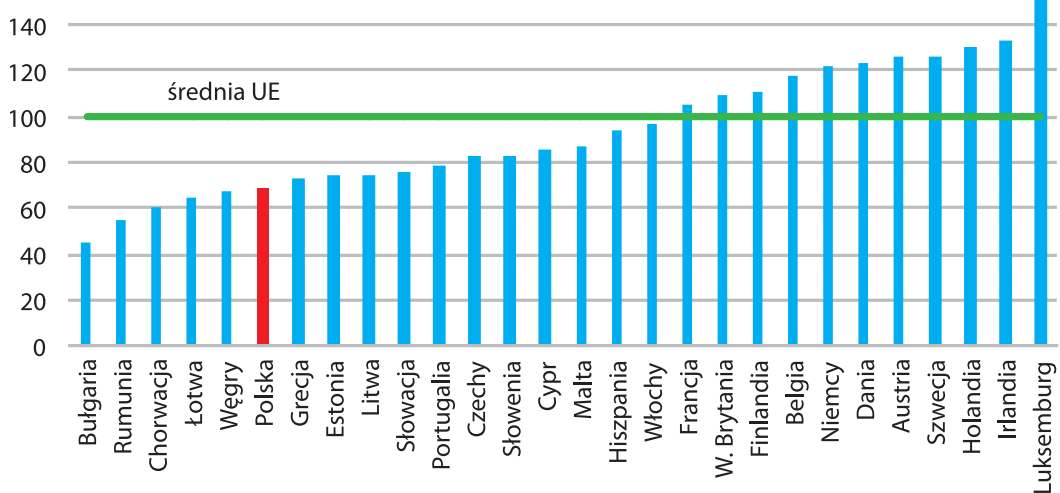
Wykres 2.1. Prognozowane skumulowane tempo wzrostu PKB Polski 2015–2040



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Ageing Report 2015, Ministerstwa Finansów i OECD oraz autorskich wyliczeń

- **Wciąż będziemy biednymi w UE.** Spodziewane silne spowolnienie jest szczególnie niepokojące, ponieważ pomimo sukcesów ostatniego ćwierćwiecza z powodu bardzo niskiego poziomu startu w 1989 r. Polska wciąż jest jednym z biedniejszych członków Unii Europejskiej. W 2014 r. spośród 28 państw UE tylko pięć z nich miało PKB per capita niższy od Polski (Bułgaria, Chorwacja, Łotwa, Rumunia i Węgry).

Wykres 2.2. PKB per capita w UE-28 w 2014 r. po uwzględnieniu różnic w poziomie cen



Luksemburg z ponad 2.5-krotnością średniej unijnej poza skalą.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

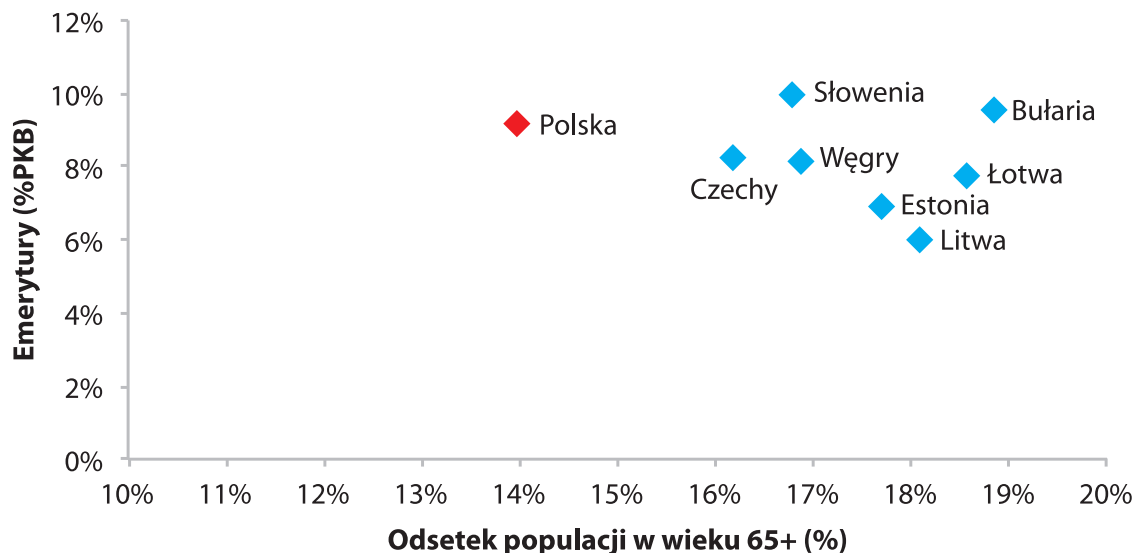
- **Nie dogonimy bogatych.** Prognozy Komisji Europejskiej i OECD, które poza Polską uwzględniają także inne kraje, wskazują, że bez dodatkowych reform Polska nie osiągnie poziomu życia bogatych państw Europy Zachodniej. Problemem może być dogonienie nawet relatywnie biedniejszych członków starej UE, takich jak Hiszpania czy Włochy. Jakkolwiek można oczekiwać, że w 2015 r. poziom życia w Polsce zrówna się z tym w Grecji i zbliży do tego w Portugalii, będzie to spowodowane ekonomiczną degradacją tych krajów, a nie tempem wzrostu PKB Polski.
- **Zagrożenia i szanse migracji.** Jeśli utrzymają się duże różnice w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią, to emigracja wciąż będzie atrakcyjną opcją dla wielu Polaków. A to pogłębi nasze problemy demograficzne i ekonomiczne – częściej wyjeżdżają bowiem osoby młode, aktywne zawodowo i płacące podatki, natomiast w kraju w większym stopniu zostają osoby w wieku emerytalnym, żyjące ze świadczeń. Jednocześnie w obliczu wolniejszego wzrostu gospodarczego i kurczącej się liczby osób pracujących bez dodatkowych reform będą rosły problemy z utrzymaniem systemu emerytalnego i opieką nad osobami starszymi (włącznie z opieką zdrowotną), co może prowadzić do wzrostu podatków i dodatkowo osłabiać wzrost gospodarczy. Efekt netto nie musi być jednak tak negatywny. Szansą dla Polski jest trudny do prognozowania napływ imigrantów zza wschodniej granicy UE. W szczególności od 2014 r. utrzymuje się bardzo wysoka dynamika imigracji z Ukrainy (rozdział 4).

2.3 Zagrożenia dla wzrostu

- **Może być gorzej niż w scenariuszu status quo.** Prognozy Komisji Europejskiej i OECD nie zakładają istotnych zmian w polityce gospodarczej. Oznacza to nie tylko, że nie biorą pod uwagę potencjalnych reform prowadzących do szybszego wzrostu gospodarczego (scenariusz reform), ale także że nie uwzględniają negatywnego wpływu antyreform ani ryzyka wybuchu kryzysu (scenariusz kryzysowy). W scenariuszu bazowym wzrost gospodarczy spowolni przede wszystkim z powodu spadku tempa wzrostu produktywności oraz zmian demograficznych, co opisujemy w następnych rozdziałach. W niniejszym podrozdziale wskazujemy zagrożenia dla wzrostu, które mogą wypchnąć Polskę ze scenariusza bazowego do scenariusza kryzysowego.
- **Ryzyko obniżenia wieku emerytalnego.** Niestety w debacie publicznej powracają postulaty przywrócenia wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, co oznaczałoby cofnięcie jednej z najważniejszych reform ostatnich lat. Według szacunków Ministerstwa Finansów takie działanie obniżyłoby liczbę pracujących do 2040 r. o ponad milion, a PKB o ponad 5%, pogłębiając utrzymujące się od lat problemy sektora finansów publicznych.
- **Poziom zadłużenia spowolni wzrost.** Chroniczny deficyt sektora finansów publicznych stanowi istotne zagrożenie dla wzrostu gospodarczego w naszym kraju. Dotychczas skutki utrzymującego się deficytu były łagodzone przez szybki nominalny wzrost gospodarczy, co zapobiegało wzrostowi relacji długu publicznego do PKB. Jednak przy założeniu udziału deficytu finansów publicznych w PKB takiego jak w okresie przedkryzysowego boomu oraz przy prognozowanym przez OECD niskim wzroście PKB dług publiczny zacznie rosnać poza konstytucyjny próg 60%

PKB. W 2027 r. przekroczy 70%, w 2035 r. 80% i w 2043 r. – 90%. Wysoki poziom zadłużenia będzie systematycznie spowalniał wzrost gospodarczy w Polsce, jednocześnie zwiększając ryzyko wybuchu kryzysu finansów publicznych, który może oznaczać spadek PKB nawet rzędu 5–10% (podrozdział 3.1).

Wykres 2.3. Odsetek osób w wieku 65+ i wydatki publiczne na emerytury w 2012 r.



Wykres uwzględnia tylko kraje regionu (brak danych dla Rumunii i Słowacji). W przypadku bogatszych, wolniej rozwijających się gospodarek Europy Zachodniej obecnie wyższy udział wydatków emerytalnych w PKB jest mniej niepokojący.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu i klasyfikacji COFOG; jako wydatki na emerytury przyjęto social protection, old age.

- **Starzejące się społeczeństwo.** Choć obecnie społeczeństwo polskie jest relatywnie młode na tle społeczeństw Unii Europejskiej, to w ciągu nadchodzących 25 lat będzie jednym z najszybciej się starzejących. Zgodnie z przewidywaniami Ageing Report 2015, o ile w 2013 r. osoby w wieku 65+ stanowiły tylko 14,5% populacji Polski (wobec unijnej średniej 18,4%), to w 2040 r. będą już stanowić 25,1%, co będzie liczbą zbliżoną do unijnej średniej 27%.
- **Niebezpieczeństwa związane z systemem emerytalnym.** Wydatki emerytalne należą w Polsce do najwyższych w regionie (wykres 2.3), jednak dzięki reformie z 1999 r. w nadchodzących latach według prognoz Komisji Europejskiej Polsce nie grozi gwałtowny wzrost wydatków na emerytury, co było zresztą celem reformy. Opierała się ona na dwóch filarach – odejściu od systemu zdefiniowanego świadczenia na rzecz systemu zdefiniowanej składki oraz wprowadzeniu kapitałowego filaru systemu emerytalnego (OFE). Oparcie systemu na dwóch różnych filarach miało zwiększyć bezpieczeństwo systemu emerytalnego, a jednocześnie budowa jego kapitałowej części miała osłabić negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na system emerytalny. Niestety demontaż OFE w latach 2011–2014 sprawił, że polski system emerytalny ponownie opiera się tylko na jednym filarze. Należy zaznaczyć, że dzia-

łania te nie rozwiązały długookresowych problemów polskich finansów publicznych, jednocześnie pogarszając perspektywy systemu emerytalnego. Obecna zasada wyznaczania emerytur w ZUS jest właściwa (suma wpłaconych, indeksowanych składek podzielona przez oczekiwaną dalszą długość trwania życia w momencie przejścia na emeryturę), jednak ryzyko stanowią próby osłabienia zasady zdefiniowanej składki lub zmiany w obszarze stopy waloryzacji emerytur. Znaczenie systemu emerytalnego dla bezpieczeństwa finansów publicznych jest szczególnie duże ze względu na jego rozmiary – już dziś emerytury i renty odpowiadają za 30% wydatków publicznych.

- **Kiedy deficyt FUS stanie się problemem.** Nawet przy braku istotnych zmian w systemie emerytalnym wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego sprawi, że ciężar jego finansowania wzrośnie. Niższy wzrost PKB oznacza, że płace będą niższe i więcej osób będzie unikało płacenia składek emerytalnych. Co za tym idzie – mniej osób zbiera wystarczającą kwotę składek, aby pokryć minimalne świadczenie emerytalne. Ponadto obecnie świadczenia emerytalne waloryzowane są kosztowo, z uwzględnieniem dodatkowo tylko 25-procentowego wzrostu płac. Oznacza to, że w ciągu kilkunastu lat pobierania emerytury jej wysokość w relacji do aktualnego przeciętnego wynagrodzenia spada; im szybszy wzrost PKB, tym spadek ten jest szybszy, a koszty finansowania systemu emerytalnego w relacji do PKB niższe. Wszystkie te kanały sprawiają, że wielkość deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych silnie zależy od tempa wzrostu PKB. Korzystając z modelu iSword IBS można szacować, że w przypadku optymistycznej prognozy wzrostu PKB autorstwa Ministerstwa Finansów FUS bilansuje się w połowie lat 30., a bardziej wyważonego scenariusza Komisji Europejskiej – dopiero pod koniec lat 40. (wykres 2.4). Stąd ewentualne problemy ze wzrostem gospodarczym uległyby pogorszeniu na skutek wzrostu deficytu FUS. Podsumowując – przy założeniu braku szkodliwych zmian i relatywnie szybkim tempie wzrostu gospodarczego (szczególnie szybszego niż w scenariuszu bazowym) system emerytalny nie będzie stanowił dodatkowego hamulca dla wzrostu gospodarczego. Jednak w przypadku antyreform (np. cofnięcia podnoszenia wieku emerytalnego, zmian zasad waloryzacji zwiększających wydatki) i silnego spowolnienia (scenariusz kryzysowy) obciążenie finansów publicznych związane z systemem emerytalnym będzie rosło, dodatkowo pogłębiając problemy ze wzrostem gospodarczym.
- **Wzrost emigracji.** Należy pamiętać, że negatywne skutki silnego spowolnienia gospodarczego lub kryzysu mogą zostać dodatkowo wzmocnione w długim okresie przez emigrację. Jak pokazujemy w podrozdziale 4.3, różnice w poziomie życia są jednym z kluczowych czynników wpływających na decyzje o emigracji. Przy silnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego w Polsce utrzymująca się znaczna różnica w poziomie życia między Polską a krajami Europy Zachodniej będzie powodować nasilenie emigracji, zmniejszając liczbę osób w wieku produkcyjnym, a tym samym perspektywy rozwojowe kraju.
- **Scenariusz kryzysowy zakłada minimalny wzrost.** W scenariuszu kryzysowym, gdy antyreformy (np. cofnięcie podnoszenia wieku emerytalnego oraz szybki wzrost świadczeń emerytalnych) prowadzą najpierw do spowolnienia gospodarczego, a potem kryzysu finansów publicznych (rozdział 3) i licznej migracji z Polski, średnie tempo wzrostu gospodarczego na następnych 25 lat spadnie nie do 2%, jak w prognozach OECD i KE, a raczej do 1–1,5%.

2.4 Porażki krajów sukcesu

- **Kosztowne błędy innych państw.** Przedstawiony w raporcie scenariusz kryzysowy nie jest jedynie rodzajem intelektualnej prowokacji czy wizją teoretycznego zagrożenia. Jednocześnie nie postulujemy zagrożenia tzw. pułapką średniego dochodu, mającą grozić stagnacją gospodarkom, które osiągnęły pewien średni poziom dochodu (Bukowski et al., 2012)². Zjawisko zahamowania lub nawet spadku PKB pojawiało się w wielu gospodarkach na różnych poziomach rozwoju i nie ma niczego szczególnego w danym jego poziomie (The Economist, 2013)³. Zdarzało się to również w takich gospodarkach, które wcześniej były uznawane za kraje sukcesu – jak Polska obecnie. Mając świadomość zagrożenia spowolnieniem, jako ostrzeżenie przedstawiamy przykłady krajów, które przez własne błędy w polityce gospodarczej wypadły ze ścieżki szybkiego wzrostu gospodarczego.
- **Dystans do gospodarki USA.** Gospodarkom na niższym poziomie rozwoju łatwiej jest osiągnąć wysokie stopy wzrostu dzięki imitacji rozwiązań wykorzystywanych za granicą. Dlatego poziom rozwoju będziemy odnosić tutaj do skorygowanego poziomem krajowych cen procentu PKB Stanów Zjednoczonych, uznawanych za najbardziej rozwiniętą gospodarkę świata. Dodatkowo taki wskaźnik koryguje zniekształcenia związane z dynamiką koniunktury światowej. Obecnie Polska osiąga ok. 43% dochodu Stanów Zjednoczonych na mieszkańca. Problemy ze wzrostem firm, które dotyczą również Polski (podrozdział 5.4), sprawiły, że Włochy po okresie dynamicznego rozwoju i osiągnięciu w krótkim czasie ok. 70% PKB Stanów Zjednoczonych na mieszkańca popadły w stagnację, która trwa do dziś. Preregulowanie, pogoń za rentą i niekontrolowany wzrost sektora publicznego sprawiły, że Grecja, zaczynając z poziomu rozwoju niewiele wyższego od dzisiejszej Polski, na następne ćwierćwiecze popadła w stagnację. Szwecja, podobnie jak Włochy, zaczynając z relatywnie wysokiego poziomu rozwoju, z winy rozrastającego się państwa socjalnego oraz preregulowania gospodarki przez kolejne 12 lat przestała zmniejszać dystans do USA. Problemy z preregulowaniem gospodarki już obecnie są widoczne w Polsce (podrozdział 6.5).
- **Gospodarcze hamowanie Italii.** Włochy (w latach 1980–2011) po osiągnięciu ok. 70% poziomu rozwoju Stanów Zjednoczonych zaprzestały dalszego zmniejszania dystansu, a nawet go nieco zwiększyły (68% w 2011 r.). Pomimo że włoski PKB rósł w tym okresie średnio 1,4% rocznie, to tempo to okazało się niewystarczające do doganiania bogatszych krajów. Jego bezpośrednim powodem była stagnacja produktywności (TFP), która według danych Penn World Table w latach 1980–2011 średniorocznie spadała o 0,3%. Stagnacja produktywności (TFP) we Włoszech jest powszechnie przypisywana problemom ze wzrostem firm (Brandolini i Bugamelli, 2009; Fabrizio, 2003). Pellegrino i Zingales (2014) wiążą brak wzrostu produktywności pracy z niezdolnością małych firm do konkurencji z Chinami oraz niewielkim wykorzystaniem rewolucji technologii ICT. Giacomelli i Menon (2013) zbadali empirycznie włoskie instytucje sądownicze. Znaleźli dowody na to, że niewydolny wymiar sprawiedliwości jest odpowiedzialny za hamowanie wzrostu przedsiębiorstw (szerzej o determinantach wzrostu firm w podrozdziale

2 M. Bukowski, A. Szpor, A. Śniegocki (2012), *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

3 The Economist, *Middle-income claptrap*, 14.02.2013, <http://www.economist.com/node/21571863>, dostęp 20.08.2015



*Przy silnym
spowolnieniu
wzrostu gospodarczego
w Polsce utrzymująca się
znaczna różnica w poziomie
życia między Polską
a krajami Europy Zachodniej
będzie powodować nasilenie
emigracji, zmniejszając
liczbę osób w wieku
produkcyjnym, a tym
samym perspektywy
rozwojowe kraju*

5.4). Problemom mikroekonomicznym na poziomie firm we Włoszech towarzyszą problemy makroekonomiczne, w szczególności związane z utrzymującym się permanentnie deficytem sektora finansów publicznych, który według danych Komisji Europejskiej doprowadził do wzrostu zadłużenia państwa w latach 1980–2014 z 54% do 132%. Wzrost ten tylko przejściowo był przerwany tymczasową konsolidacją, która miała miejsce w latach 1996–2007 (AMECO), kiedy Włochy otrzymywały nadzwyczajne korzyści dzięki niższemu odsetkom od długu ze względu na akcesję do strefy euro (Ciżkowicz et al., 2015).

- **Grecka stagnacja.** Grecja w latach 1952–1973 bardzo szybko nadganiała bogate kraje. W tym okresie jej PKB na mieszkańca wzrósł z 19% do 47% poziomu rozwoju Stanów Zjednoczonych. Jednak w następnym ćwierćwieczu popadła w stagnację i nie zmniejszyła swojego dystansu względem USA aż do 1995 r. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę średnioroczny wzrost PKB w wysokości zaledwie 0,7% w latach 1973–1995 według Penn World Table. Do problemów ze wzrostem przyczyniała się ekspansywna polityka fiskalna, której średni deficyt wynosił w latach 1980–1995 prawie 9% PKB (MFW WEO, 2015). Od 1974 r. w wyniku konkurencji pomiędzy dwiema dominującymi partiami powstała kultura polityczna, w której po każdych kolejnych wyborach następowało poluzowanie fiskalne, aby sfinansować redystrybucję na rzecz wyborców (Balcerowicz et al., 2013). W latach 1976–1997 liczba pracujących w sektorze publicznym rosła średniorocznie o 2,3% wobec zaledwie 0,55% w całej gospodarce (Manessiotis i Reischauer, 2001). Pogoń za korzyściami dla grup interesów, od pracowników sektora publicznego po kierowców ciężarówek, dławiła wzrost produktywności (Mitsopoulos i Pelagidis, 2009). W efekcie według Penn World Table w latach 1973–1995 produktywność średniorocznie spadała o 0,8%.

- **Skutki kryzysu bankowego w Szwecji.** Podobnie jak Włochy, Szwecja (1982–1993) napotkała problemy po osiągnięciu wysokiego poziomu rozwoju, ok. 70% Stanów Zjednoczonych. Głównym powodem były ograniczenia konkurencji w wielu sektorach gospodarki (OECD, 1989). Jedynym obszarem poddanym reformie w latach 80. był sektor finansowy, co w warunkach wysokiej inflacji i nie zrównoważonego kursu walutowego doprowadziło do kryzysu bankowego w 1991 r. (Ingves et al., 2009). W efekcie według Penn World Table w 1993 r. poziom rozwoju Szwecji spadł do 65% USA.

2.5 Sukcesy w doganianiu krajów najbogatszych

- **Punkt startu: poziom Polski.** Reformy proponowane w raporcie mają sprawić, że w następnym ćwierćwieczu Polska będzie w dalszym ciągu realizować ambitne cele rozwojowe, doganiając najbardziej rozwinięte gospodarki świata. W tym podrozdziale przedstawiamy przykłady krajów, które zaczynając z dzisiejszego poziomu rozwoju Polski, ten cel zrealizowały. Gospodarkom na niższym poziomie rozwoju

łatwiej osiągnąć wysokie stopy wzrostu dzięki zastosowaniu rozwiązań wykorzystywanych za granicą. Również tutaj rozwój mierzymy dystansem skorygowanego o poziom cen PKB na mieszkańca do gospodarki Stanów Zjednoczonych. Bazując na danych Penn World Table, prezentowane państwa zaczynały z dzisiejszego poziomu Polski, tj. ok. 43% Stanów Zjednoczonych, osiągając w krótkim czasie ok. 70% (lub więcej), czyli poziom rozwoju porównywalny z Francją czy Włochami, niewiele niższy od Wielkiej Brytanii.

- **Kto osiągnął imponujący wzrost.** Takimi przykładami w Europie mogą być: Finlandia (1953–1980), Hiszpania (1987–2008), Irlandia (1986–1997) i Włochy (1966–1980). Przykładami nawet bardziej spektakularnymi są azjatyckie tygrysy: Hongkong (1971–1987), Korea Południowa (1993–2011), Singapur (1979–1997) i Tajwan (1984–1997). Pomijamy przy tym takie odległe przypadki, jak Bahrajn, Bermudy, Japonia i Makau, ponieważ są to kraje bardzo małe lub o skrajnie odmiennym kontekście instytucjonalno-historycznym. Brak wśród tych przykładów jednolitej strategii rozwoju, co oznacza, że przy różnych zestawach warunków początkowych możliwe jest znalezienie takiego połączenia polityk publicznych, które umożliwi gospodarce osiągnięcie długookresowego wzrostu.
- **Skuteczność irlandzkich reform.** Irlandia (1986–1997) zaczynała od znacznie gorszego położenia niż dzisiaj Polska – od kryzysu finansów publicznych, niskiego współczynnika zatrudnienia i stagnacji produktywności (TFP). Nieodpowiedzialna polityka deficytów budżetowych doprowadziła do długu publicznego w wysokości 109% PKB, od którego odsetki zbliżały się do 10% PKB. Jednak udana konsolidacja finansów publicznych i polityka gospodarcza – umożliwiające szybki wzrost – spowodowały, że wydatki państwa w latach 1986–1997 spadły z 55% do 39% PKB, a dług publiczny do 62% PKB (Komisja Europejska, MFW WEO, Honohan i Walsh, 2002). Jednocześnie w analizowanym okresie udało się Irlandii podnieść liczbę pracujących o 25%, w szczególności dzięki wzrostowi początkowo bardzo niskiego wskaźnika zatrudnienia kobiet (Penn World Table; WB WDI). Boom gospodarczy poskutkował imigracją, która również przyczyniła się do wzrostu siły roboczej. Atrakcyjny klimat inwestycyjny i spadek udziału rolnictwa w zatrudnieniu z 15,7% do 10,3% sprawiły, że po półtorej dekady stagnacji produktywność (TFP) zaczęła rosnąć o 3,5% rocznie, najszybciej ze wszystkich rozważanych przykładów (WB WDI; Penn World Table).
- **Hiszpański wzrost dzięki nieruchomościom.** Jakkolwiek Hiszpania (1987–2008) osiągnęła sukces, to równocześnie stanowi ostrzeżenie przed wzrostem nieopartym odpowiednim przyrostem produktywności (TFP). Dzięki dużym rezerwom niewykorzystywanej wcześniej siły roboczej i imigracji Hiszpania osiągnęła największy wśród analizowanych gospodarek wzrost zatrudnienia – 65%. Jednak wzrost gospodarczy był napędzany przez boom kredytowy na rynku nieruchomości, możliwy dzięki dużej obniżce stóp procentowych po wejściu do strefy euro. Stąd nawet pomimo spadku zatrudnienia w rolnictwie z 15,1% do 4,5% pracujących Hiszpania jako jedyny z wymienianych w tym podrozdziale krajów notowała spadek produktywności (TFP) o 0,8% rocznie (Penn World Table; WB WDI).
- **Rozwój bez wzrostu zatrudnienia.** Finlandia (1953–1980) i Włochy (1966–1980), jako jedyne z przedstawionej listy, były w stanie zbliżyć się do wysokiego poziomu dochodu bez poprawy wskaźników zatrudnienia. Udało się im jednak osiągnąć bardzo duży wzrost relacji kapitału do PKB (z 272% do 370% PKB w Finlandii i z 283% do 325% PKB we Włoszech) przy jednoczesnej wysokiej dynamice produktywności

(TFP), która rosła o 2,2% rocznie w Finlandii i 2% rocznie we Włoszech. Niestety, jak wspominaliśmy w poprzednim podrozdziale, Włochy w stosunkowo krótkim czasie popadły w stagnację.

- **Spory o przyczyny sukcesu azjatyckich tygrysów.** Wysokie średnioroczne tempo wzrostu tygrysów azjatyckich, 10,3% Hongkongu (1971–1987), 6,5% Korei Południowej (1993–2011), 9,1% Singapuru (1979–1997) i 9,2% Tajwanu (1984–1997), wyraźnie wyróżniały je na tle przedstawionych państw europejskich. Wszystkie te gospodarki odznaczały się niskim udziałem wydatków publicznych w PKB, imigracją (przede wszystkim Singapur i Hongkong) wysokimi wskaźnikami zatrudnienia oraz dynamicznym tempem wzrostu liczby pracujących (szczególnie o 99% w Hongkongu i o 74% w Singapurze). Istotnym czynnikiem był również wzrost relacji kapitału do PKB w przypadku Korei Południowej (o 40%) i Tajwanu (o 38%) (MFW WEO; Penn World Table). Jednocześnie istnieje spór w literaturze co do źródeł ich sukcesu. Young (1995) i Krugman (1994) argumentują, że wzrost produktywności (TFP) tygrysów nie odbiegał od tego w państwach rozwiniętych, a ich sukces nie był efektem cudu gospodarczego, lecz bardzo dużego przyrostu czynników pracy i kapitału. Wskazuje się jednak na problemy z pomiarem – Hsieh (2002) uzyskuje wyższe niż Young (1995) oszacowania produktywności (TFP), a Barro (1998) zauważa, że jeżeli postęp technologiczny nie odgrywałby roli, to tak duża akumulacja kapitału w ogóle nie miałyby miejsca. Easterly (1995) zwraca uwagę, że tak czy inaczej duża część wzrostu azjatyckich tygrysów pozostaje w modelach niewyjaśniona, bo łączą je wyjątkowe na tle świata wyniki i bliskość geograficzna, a niekoniecznie podobieństwa strukturalne. Jego zdaniem jednak wszystkie tygrysy wyróżniały się wysokimi stopami inwestycji, niskimi deficytami budżetowymi, głębokimi rynkami finansowymi i sprawnymi systemami edukacji.
- **Wzrost produktywności najbardziej istotny dla Polski.** Powyższe przykłady wskazują, że nie ma jednego modelu szybkiego wzrostu. Jednocześnie można zauważyć, że w krajach sukcesu szybki wzrost napędzały przynajmniej dwa z trzech tzw. płytkich czynników wzrostu, czyli praca (1), kapitał (2) i produktywność TFP (3). Zarówno droga znaczącego przyrostu liczby pracujących, podobna jak w przypadku Singapuru, Hongkongu, Hiszpanii, Korei Południowej, Tajwanu czy Irlandii, jak i istotnego zwiększenia relacji kapitału do PKB, znana z Finlandii, Włoch, Tajwanu czy Hiszpanii, wydają się w najbliższych latach dla Polski niedostępne. Z kolei demografia i prognozy migracji (podrozdziały 4.2 i 4.3) nie dają nadziei na istotny wzrost liczby pracujących. Czynniki kapitałowy wymagałby bardzo dużego wzrostu obecnej stopy inwestycji, co wydaje się mało realistyczne (rozdział 6). Dlatego choć podnoszenie współczynnika zatrudnienia i stopy inwestycji są ważnymi elementami scenariusza reform, to przyszły wzrost gospodarczy będzie przede wszystkim efektem poprawy produktywności (TFP). Ona odegrała największą rolę w Irlandii, Hongkongu i Finlandii. Ten scenariusz będzie mógł być jednak tylko zrealizowany, jeżeli instytucje stabilizujące w dalszym ciągu będą chroniły polską gospodarkę przed załamaniem wzrostu wynikającymi z kryzysów finansowych, co jest tematem kolejnego rozdziału.

Rozdział 3. Scenariusze rozwoju a groźba kryzysu

Podrozdział 3.1 pokazuje na przykładzie innych krajów, jak silne mogą być negatywne konsekwencje załamań gospodarczych. Przez ostatnich 25 lat Polska gospodarka wykazała się dużą odpornością na tego rodzaju wstrząsy. Kluczem do uniknięcia kryzysu gospodarczego była konserwatywna polityka nadzoru finansowego i monetarna. Dzięki temu ograniczono ryzyko nadmiernego boomu i związanych z nim nierównowag w gospodarce, o czym piszemy w podrozdziale 3.2. Jednocześnie utrzymujące się niezależnie od koniunktury deficyty w sektorze finansów publicznych oraz ich silny wzrost w okresach spowolnienia gospodarczego wskazuje na potrzebę poprawy instytucji stabilizujących w obszarze fiskalnym. Dlatego w podrozdziale 3.3 omawiamy dotychczasowe doświadczenia z regułami fiskalnymi, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach.

3.1 Kosztowne załamania wzrostu gospodarczego

Długotrwałe skutki kryzysów. W poprzednim rozdziale wskazaliśmy, że długo-okresowe prognozy wzrostu gospodarczego Komisji Europejskiej, OECD czy Ministerstwa Finansów nie biorą pod uwagę ryzyka załamania gospodarczego. Materializację takiego ryzyka uwzględniamy w scenariuszu kryzysowym. Doświadczenia innych krajów pokazują, że spadki PKB związane z różnego rodzaju załamaniem gospodarczym są rzadko nadrabiane szybszym wzrostem po zakończeniu kryzysu. W efekcie gwałtowne obniżają jego przeciętne tempo w dłuższej perspektywie. Co więcej, to właśnie dłuższe recesje i związane z nimi głębsze spadki tempa wzrostu PKB tłumaczą w znacznej mierze, czemu kraje rozwijające się nie były w stanie dogonić krajów najwyżej rozwiniętych (Cerra i Saxena, 2005).

Korzyści ze stabilnej ścieżki wzrostu. Koszty załamań gospodarczych podkreślają Balcerowicz i Rzońca (2010), opierając się zarówno na dotychczasowych badaniach, jak i analizie przypadków omawianych w książce *Zagadki wzrostu*. Badania Banku Światowego (2005) wskazują, że wśród krajów o niskim poziomie dochodu 18 państw rozwijających się najszybciej w latach 90. wyróżniało się niewielkimi wahaniami tempa wzrostu. W innym badaniu Hnotkovska i Loayza (2003) na podstawie analizy 79 krajów w latach 1960–2000 stwierdzają, że wysoka zmienność tempa wzrostu ma negatywny wpływ na jego wartość w długim okresie. Załamania tempa wzrostu były szczególnie częste w Afryce. W rezultacie tych załamań wzrost na tym kontynencie ograniczał się do krótkich epizodów (Fosu, 2007). Także we wszystkich parach krajów przeanalizowanych w *Zagadkach wzrostu* gorsze wyniki osiągnęły te kraje, który doświadczały częstszych lub silniejszych załamań (w książce są prezentowane porównania wzrostu, m.in. Nowej Zelandii i Australii, Szwajcarii i Austrii, Meksyku i Hiszpanii). Spośród wszystkich krajów analizowanych w książce najgorsze wyniki miały Haiti i Wenezuela – dwa kraje o najczęstszych i najgłębszych kryzysach. Z kolei Chiny i Indie, dwa kraje, które najszybciej się rozwijały, wyróżniały się także stabilnością swoich ścieżek wzrostu.

Kryzys finansowy jako zagrożenie dla Polski. Załamania wzrostu często występują razem z różnego rodzaju kryzysami takimi jak wojny domowe, gwałtowne zmiany rządów albo kryzysy finansowe (Cerra i Saxena, 2005). W przypadku Polski najbardziej realnym zagrożeniem może być wybuch kryzysu finansowego. Dlatego w dalszej



Nie ma jednego modelu szybkiego wzrostu. Jednocześnie można zauważyć, że w krajach sukcesu szybki wzrost napędzały przynajmniej dwa z trzech tzw. płytkich czynników wzrostu, czyli praca, kapitał i produktywność

części raportu skupiamy się na konsekwencjach dwóch typów kryzysów finansowych – kryzysów bankowych oraz kryzysów finansów publicznych. Pod pojęciem kryzysu bankowego rozumiemy sytuację, w której znaczna część sektora bankowego upada lub jest zmuszona do skorzystania ze znaczącego wsparcia publicznego. Przez pojęcie kryzysu finansów publicznych rozumiemy sytuację, w której państwo albo nie spłaca w całości swoich zobowiązań, albo jest zmuszone skorzystać ze wsparcia międzynarodowych instytucji jak MFW¹. Należy przy tym zauważyć, że obu rodzajom kryzysów często towarzyszy kryzys walutowy (gwałtowne osłabienie się krajowej waluty lub istotny spadek rezerw).

Możliwe ścieżki załamania. W przypadku kryzysów finansowych rodzaju warto rozróżnić dwie możliwe ścieżki rozprzestrzeniania się kryzysów: 1) od kryzysu bankowego do kryzysu finansów publicznych i 2) od kryzysu finansów publicznych do kryzysu bankowego (Balcerowicz, 2012). W pierwszym przypadku to koszty wsparcia z budżetu państwa dla pogrążonego w kryzysie sektora

bankowego powodują problemy w sektorze finansów publicznych. Przykładem takiej sytuacji mogą być m.in. Irlandia czy Hiszpania po 2008 r., gdzie koszty wsparcia sektora bankowego spowodowały potężny wzrost zadłużenia publicznego i obawy o wypłacalność tych państw. W drugim przypadku to ryzyko niewypłacalności państwa związane z jego wysokim zadłużeniem załamują zaufanie do sektora bankowego, który zazwyczaj posiada znaczną pulę obligacji rządowych. Ilustracją tej sytuacji może być przykład Grecji po 2008 r., gdzie obawy o wypłacalność państwa i niespłacenie przez nie części zobowiązań drastycznie pogłębiło wcześniejsze problemy w systemie bankowym.

Wpływ kryzysu bankowego na PKB. Kryzysy bankowe wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy. Problemy w systemie bankowym powodują problemy z dostępem do finansowania dla firm i konsumentów. Szczególnie dotknięte są firmy silnie uzależnione od finansowania zewnętrznego (Dell’Ariccia et al., 2008; Laeven i Valencia, 2011). Przeciętny negatywny wpływ kryzysu bankowego na wzrost gospodarczy różni się w zależności od zastosowanej metody pomiaru oraz uwzględnionych w próbie krajów. Biorąc pod uwagę przeciętne koszty kryzysów bankowych w innych krajach, można przyjąć, że ewentualny wybuch kryzysu bankowego może obniżyć poziom PKB Polski w scenariuszu kryzysowym o 5%–10%².

Wpływ bankructwa państw na PKB. Kryzysy finansów publicznych również mają silnie negatywny wpływ na PKB. Literatura wskazuje na trzy kanały takiego oddziaływania (Furceri i Zdzienicka, 2011)³. Po pierwsze, gospodarka jest odcinana od zagranicznych rynków kapitałowych. Po drugie, bankructwo w krótkim okresie znacząco zwiększa koszty obsługi zadłużenia. Po trzecie, bankructwa prowadzą do

1 Formalne definicje kryzysów można znaleźć w pracach Laeven i Valencia (2012) oraz Reinhard i Rogoff (2008).

2 I tak Hutchison and Noy (2002) szacują, że kryzys obniża PKB średnio o 8%–10% w perspektywie 4 lat, Demirgüç-Kunt et al. (2006) szacują łączny efekt na ok. 7% po dwóch latach, Loayza et al. (2004) na 3%, Eichengreen i Bordo (2002) na 7%, Taylor i Shularick (2009) na 6% w perspektywie 5 lat, a Furceri i Mourougane (2009) na trwały spadek o ok. 2%. Za przeciętnym kosztem kryzysu bankowego kryje się znaczne zróżnicowanie jego konsekwencji w poszczególnych krajach.

3 Furceri D., Zdzienicka A. (2011), *How Costly Are Debt Crises?*, IMF Working Paper WP/11/280, December.

redukcji wymiany handlowej z zagranicą. Łącznie prowadzą one do średniego spadku PKB rządu 5%–8%⁴. Koszty bankructwa państw, podobnie jak koszty kryzysów bankowych, są bardzo zróżnicowane. Ekstremalnym przykładem może być Grecja, gdzie od początku kryzysu finansów publicznych w 2008 r. PKB spadło o 26%⁵. Tak duży spadek był efektem zarówno złej sytuacji początkowej w 2008 r. (olbrzymi deficyt sektora finansów publicznych oraz skrajnie przeregulowana gospodarka), jak i późniejszych błędów w polityce – opóźnieniach w reformach strukturalnych oraz koncentracji pierwszych zmian gospodarczych na podnoszeniu podatków (Rzońca, 2010; Tatała, 2012).

Węgry: ostrzeżenie dla Polski. Innym przykładem są Węgry, gdzie utrzymujące się wysokie deficyty najpierw przez wiele lat stanowiły hamulec dla wzrostu, a w 2008 r. ostatecznie doprowadziły do kryzysu finansów publicznych. Wzrost gospodarczy w tym kraju dodatkowo ucierpiał na skutek problemów w sektorze bankowym, który przed wybuchem kryzysu udzielał dużej liczby mieszkaniowych kredytów walutowych. W konsekwencji kryzysu finansów publicznych węgierski PKB spadł w 2009 r. o 6,6% i pozostawał średnio 5,2% poniżej przedkryzysowego poziomu aż do 2013 r. Trzeba przy tym pamiętać, że taka miara (porównanie do poziomu sprzed kryzysu) zaniża koszty kryzysu, gdyż nie bierze pod uwagę, że w normalnych warunkach w latach 2009–2013 PKB Węgier by wzrósł. W efekcie Polska, która miała w 2008 r. PKB per capita o ponad 12% niższy od Węgier, w 2012 r. już je wyprzedziła (Eurostat). Węgry powinny być ostrzeżeniem dla Polski pokazującym negatywne skutki wysokiego długu publicznego dla wzrostu gospodarczego.

Skutki upolitycznienia banków w Słowenii. Kolejnym przykładem ostrzegawczym może być sytuacja Słowenii po 2008 r. Połączenie wysokiego zadłużenia publicznego oraz silnie upolitycznionego sektora bankowego z dużą rolą banków kontrolowanych przez państwo, doprowadziło do głębokiego kryzysu i recesji. PKB na mieszkańca w Słowenii w 2014 r. było o prawie 10% niższe niż w 2008 r. (Wąsikiewicz mimeo). W efekcie o ile w 2008 roku PKB na mieszkańca w Polsce wynosiło tylko 62% poziomu słoweńskiego, to w 2014 roku dzięki wzrostowi w Polsce i spadkowi w Słowenii proporcja ta wzrosła już do 82%.

3.2 Źródła dotychczasowej odporności Polski na wstrząsy

Korzystne skutki braku boomu w Polsce. Polska należy do państw UE o najbardziej stabilnym wzroście gospodarczym. Ten wzrost podlegał bardzo niewielkim wahaniom na przestrzeni ostatnich 15 lat (wykres 3.1)⁶. Wskazuje to na prawidłowe

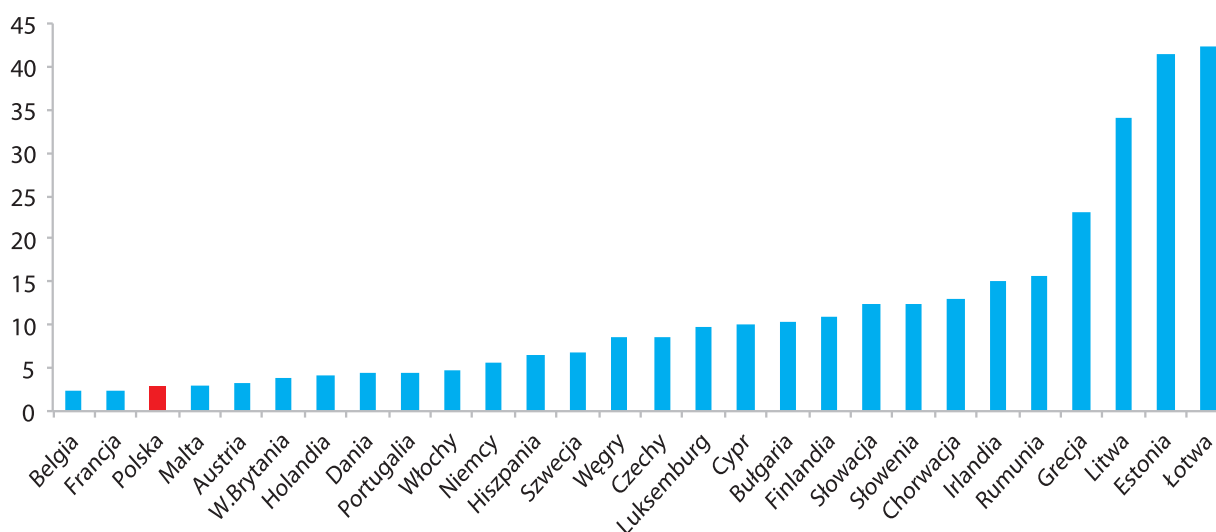
4 Furceri i Zdzenicka (2011) analizują koszty bankructw państw na próbie 154 krajów z lat 1970–2008. Bankructwa, niepowiązane z kryzysami bankowymi ani walutowymi, wiążą się z PKB niższym po ośmiu latach o ok. 8%. Podobnie praca De Paoli et al. (2011) w próbie 39 epizodów kryzysów finansów publicznych z lat 1970–2000 wskazuje, że takie epizody trwają średnio 8–11 lat. W tym czasie PKB pozostaje medianowo 5% poniżej przedkryzysowego trendu. W krótszym okresie Borensztein i Panizza (2009) wskazują na obniżenie stopy wzrostu PKB o 1,2 p.p.

5 Eurostat.

6 Wykres przedstawia dane z lat 2000–2015; wydłużenie szeregu czasowego do 1995–2015 nie zmienia obrazu sprawy. Dopiero włączenie pierwszych 6 lat transformacji (1989–1994) sprawia, że Polska przestaje zaliczać się do krajów o najbardziej stabilnym wzroście. Takie porównanie jednak mało mówi o jakości instytucji stabilizujących; spadki PKB w okresie gwałtownych przemian nie powinny być zaskoczeniem. Właściwe pytanie brzmi, czy po zakończeniu transformacji Polska była w stanie stworzyć instytucje stabilizujące chroniące Polskę przed wpływem wstrząsów. Tak niska wariancja tempa wzrostu PKB, jaką obserwujemy co najmniej od 2000 r., wskazuje, że powstałe w Polsce instytucje stabilizujące prawidłowo spełniają swoją rolę.

funkcjonowanie instytucji stabilizujących. Odporność Polski na wstrząsy stała się szczególnie widoczna w 2009 r., kiedy Polska była jedynym krajem UE, w którym nie doszło do recesji. Zawdzięczamy to splotowi kilku czynników – braku wcześniejszego nadmiernego boomu, płynnemu kursowi walutowemu oraz dużemu rynkowi wewnętrznemu. Wielkość rynku wewnętrznego zależy przede wszystkim od liczby ludności w kraju (oraz ich dochodów), na co rządzący mają ograniczony wpływ. Znacznie bardziej istotna jest odpowiedź na pytanie, dlaczego w Polsce nie doszło do nadmiernego boomu w okresie przedkryzysowym.

Wykres 3.1. Skala wahań tempa wzrostu gospodarczego w latach 2000–2015

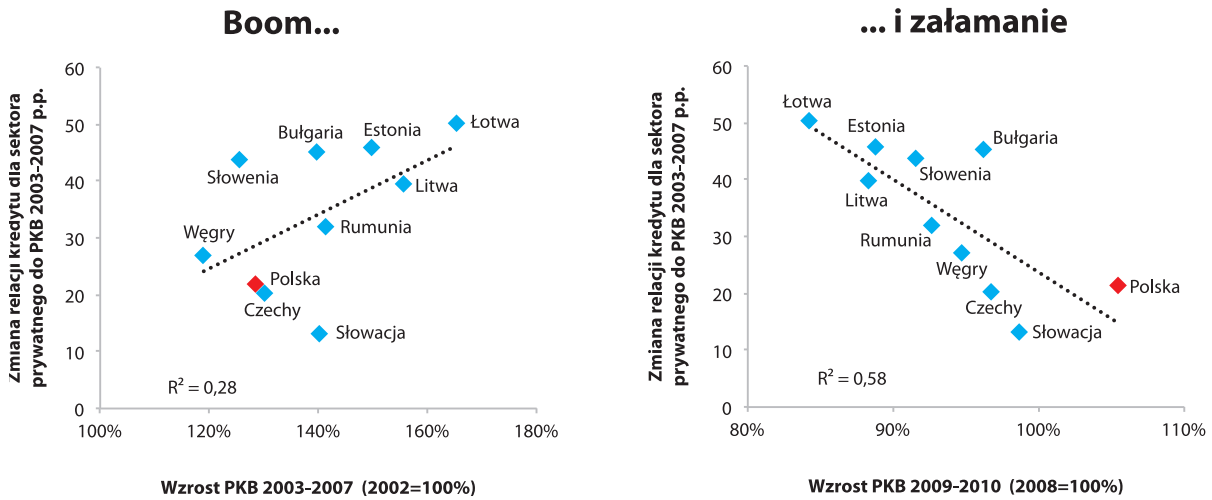


Jako miarę skali wahań przyjęto wariancję tempa wzrostu PKB.

Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW

Czynniki braku równowagi w gospodarce. Znacznie wielkości boomu przed kryzysem dla późniejszego tempa wzrostu gospodarczego ilustrują wykresy 3.2 i 3.3. Największe spadki PKB po 2008 r. odnotowały te spośród nowych krajów członkowskich, które w latach poprzednich miały najszybszy wzrost gospodarczy napędzany bohem kredytowym (także Bakker i Gulde 2010). Należy przy tym pamiętać, że boom kredytowy to tylko jeden z objawów narastającego braku równowagi w gospodarce. Innymi mogą być rosnące zadłużenie publiczne, duży deficyt strukturalny czy szybko pogarszająca się międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (różnica między majątkiem posiadającym przez polskich inwestorów za granicą oraz majątkiem zagranicznych inwestorów w Polsce). Warto więc spojrzeć na szerszą miarę nierównowag, obejmującą także saldo strukturalne sektora publicznego, tempo wzrostu kredytów dla sektora prywatnego, wielkość deficytu obrotów bieżących, zmianę pozycji inwestycyjnej netto oraz stopę oszczędności i stopę inwestycji. Na wykresie 3.4 widać, że syntetyczna miara nierównowag zbudowana w oparciu o wyżej wymienione czynniki stanowi dość dobrą prognozę późniejszych spadków PKB po wybuchu kryzysu (Łaszek mimeo).

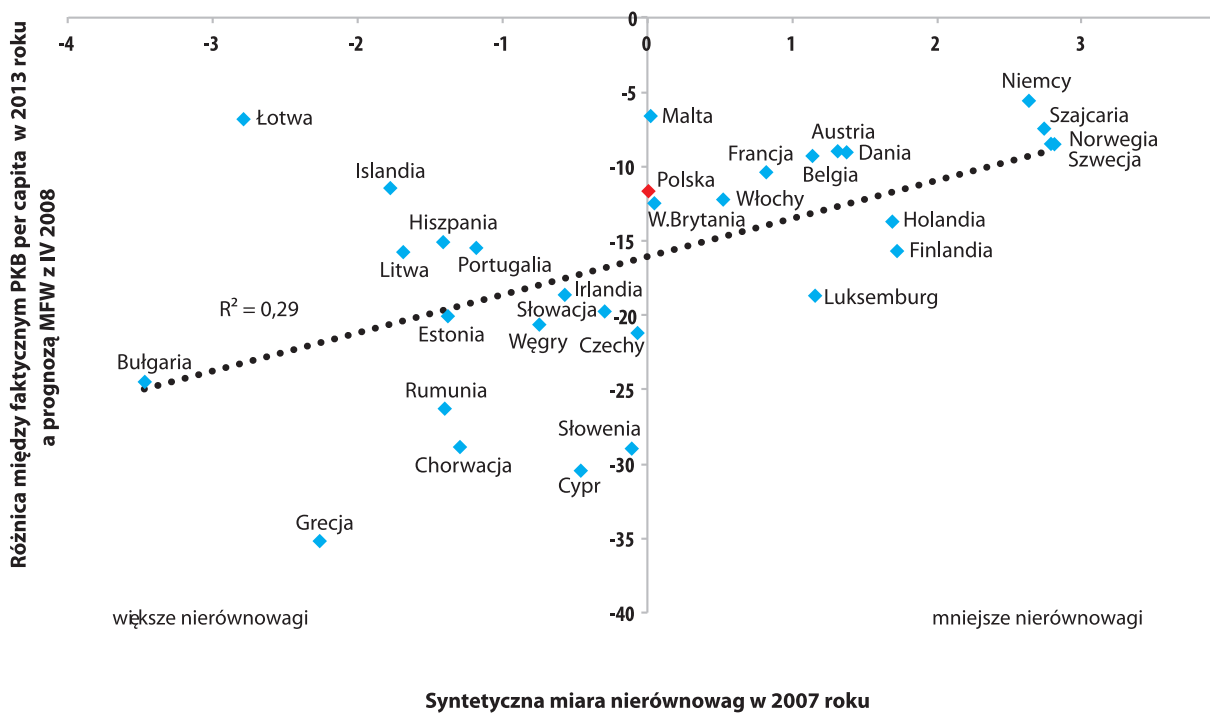
Wykresy 3.2. i 3.3. Szybki wzrost i późniejsze załamania wzrostu w krajach regionu



R^2 – statystyczna miara siły zależności

Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie AMECO i WDI

Wykres 3.4. Nierównowagi makroekonomiczne w 2007 r. a poziom PKB per capita w 2013 roku

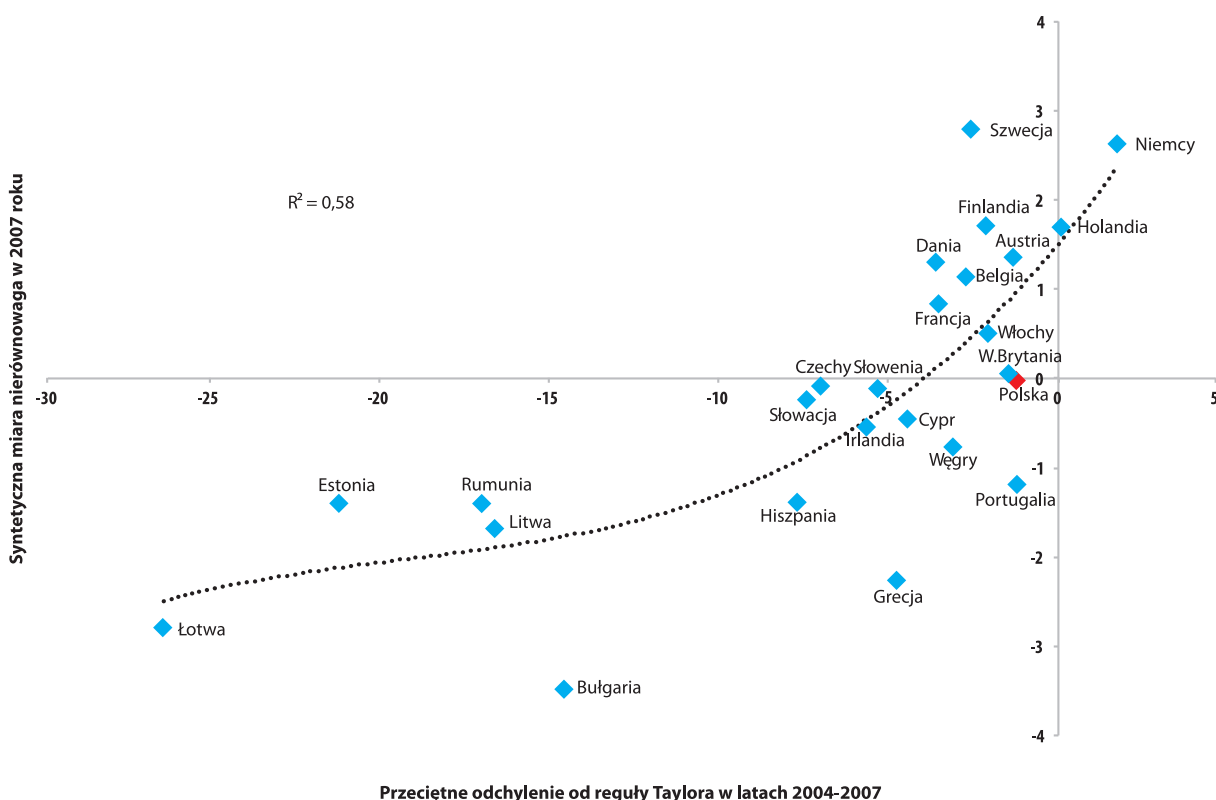


Nierównowagi – syntetyczna miara obejmująca saldo strukturalne sektora publicznego, tempo wzrostu kredytów dla sektora prywatnego, wielkość deficytu obrotów bieżących, zmianę pozycji inwestycyjnej netto oraz stopę oszczędności i stopę inwestycji. R^2 – statystyczna miara siły zależności

Źródło: Łaszek (mimeo)

Instytucje, które zapobiegły nadmiernemu boomowi w Polsce. Ograniczona skala napięć w gospodarce w 2008 r. i związana z tym odporność na wstrząsy zewnętrzne to przede wszystkim zasługa konserwatywnej polityki pieniężnej oraz sprawnego nadzoru bankowego w latach poprzednich. Wykres 3.5 konfrontuje skalę nierównowag w przedkryzysowym 2007 r. w poszczególnych państwach UE z odchyleniem stóp procentowych w danym kraju od reguły Taylora (reguła często przyjmowana do określenia właściwej w danym momencie wysokości stóp procentowych; odchylenia od niej można uznać za miarę restrykcyjności polityki monetarnej). Można zauważyć, że kraje, w których polityka monetarna w latach 2004–2007 (a więc w okresie po wstąpieniu do UE) była prowadzona najluźniej, po wybuchu kryzysu ucierpiały najmocniej. Dodatkowo na skalę boomu miały też wpływ działania nadzoru bankowego. W Polsce działał on sprawnie, pomimo bardzo silnych nacisków politycznych, w szczególności na przykład dotyczących dostępności kredytów frankowych.

Wykres 3.5. Odchylenie stóp procentowych od reguły Taylora w latach 2004-2007 a nierównowagi w 2007 roku



R^2 – statystyczna miara siły zależności

Źródło: Łaszek (mimeo)

Niebezpieczny wzrost deficytu. W analizowanym okresie największym problemem Polski w obszarze instytucji stabilizujących był brak mechanizmów skutecznie ograniczających deficyt sektora finansów publicznych. Deficyt wynoszący prawie 2% PKB utrzymywał się nawet w warunkach dobrej koniunktury w 2007 r., gdy tempo wzrostu PKB przekraczało 7%. Brak rezerwy w postaci nadwyżki wypracowywanej w dobrych czasach sprawiło, że spowolnienie gospodarcze po 2008 r. doprowadziło do niebezpiecznego wzrostu deficytu.

Koniczność utrzymywania nadwyżki budżetowej. Wpływy budżetowe w Polsce są wrażliwe na zmiany tempa wzrostu PKB. W szczególności dotyczy to obecnie podatku VAT, który w 2014 r. zapewniał 42% dochodów budżetowych⁷. MFW (2014)⁸ wskazuje, że wpływy z podatku VAT silniej spadają w razie pogorszenia koniunktury, niż rosną przy jej poprawie. Jak wykazują analizy dotyczące 21 państw UE, w tym Polski, wrażliwość wpływów z podatku VAT wzrosła od czasu kryzysu finansowego w 2008 r. Asymetryczny związek wpływów z podatku VAT ze wzrostem PKB oznacza, że straty dochodów w czasie dekoniunktury mogą być trudne do odrobienia, kiedy sytuacja gospodarcza się poprawi. Jednocześnie wydatki państwa pozostają niewrażliwe na tempo wzrostu gospodarczego (współczynnik korelacji 1995–2014 2%), co oznacza, że w dekoniunkturze są trudniejsze do sfinansowania. Dlatego dla pełnej równowagi fiskalnej priorytetem powinno być utrzymywanie lekkiej nadwyżki budżetowej w „dobrych czasach”. Mechanizmem temu służącym może być wprowadzenie odpowiednich reguł fiskalnych.

3.3 Doświadczenia Polski i innych krajów z regułami fiskalnymi



Niestety w czasach dobrej koniunktury pojawia się silna presja polityczna na zwiększanie wydatków. Przeciwdziałanie temu stanowi jedno z głównych wyzwań stojących przed polityką fiskalną

Polska powinna unikać wysokiego poziomu zadłużenia publicznego. Wysoki dług publiczny obniża tempo wzrostu gospodarczego. W państwach rozwijających się, takich jak Polska, negatywny wpływ długu na wzrost gospodarczy jest już widoczny przy poziomie zadłużenia przekraczającym 60% PKB (Reinhart i Rogoff, 2010)⁹. Gospodarki z wyższym poziomem długu są bardziej wrażliwe na załamania koniunktury gospodarczej. Nieodpowiedzialna skala wydatków publicznych jest wtedy szybko weryfikowana przez mechanizmy rynkowe. W chwili załamania gospodarczego jednocześnie spadają wpływy z podatków, rosną wydatki społeczne, a inwestorzy przenoszą swoje pieniądze do krajów o mniejszym ryzyku. Niestety w czasach dobrej koniunktury pojawia się silna presja polityczna na zwiększenie wydatków. Przeciwdziałanie temu stanowi jedno z głównych wyzwań stojących przed polityką fiskalną. Obecny kryzys zadłużeniowy w strefie euro spowodowany jest uprzednią ekspansywną polityką fiskalną w latach dobrej koniunktury gospodarczej (Ciżkowicz et al., 2015).

Rola reguł fiskalnych. W celu ograniczenia uznaniowości politycznej, poszczególne kraje uchwalają tzw. reguły fiskalne. Są to osadzone w prawie lub zwyczajowe zasady, które wprowadzają określone limity deficytów budżetowych, zadłużenia, skali wydatków lub dochodów (Kantorowicz, 2012).

⁷ Dane MF; W latach 1995–2014, współczynnik korelacji zmian wpływów z podatku VAT oraz tempa wzrostu PKB wynosił w Polsce 67%.

⁸ MFW (2014), Republic of Poland: Selected Issues, IMF Country Report No 14/174, June.

⁹ Choć w niniejszej pracy znaleziono pewne błędy w danych, nie podważały one zasadniczych wniosków dotyczących niższego tempa wzrostu PKB w warunkach wyższego zadłużenia, co potwierdzają także inne prace.

1. Reguły zrównoważonego budżetu nakładają ograniczenie na deficyt budżetowy, który może być definiowany jako saldo ogólne, saldo pierwotne (bez wydatków na obsługę zadłużenia), saldo skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego czy saldo pomijające wydatki inwestycyjne.
2. Reguły długu ustanawiają ograniczenia długu publicznego.
3. Reguły wydatkowe ograniczają poziom wydatków w stosunku do PKB, stopy przyrostu lub np. w relacji do wpływów podatkowych.
4. Reguły dochodowe ustanawiają ograniczenia w wydatkowaniu ponadprzeciętnych dochodów państwa.

Zdaniem MFW (2009) najskuteczniejsze w realizacji celów są reguły zrównoważonego budżetu oparte na saldzie strukturalnym lub cyklu oraz reguły wydatkowe.

Reguły fiskalne w Polsce. W Polsce obowiązującymi regułami fiskalnymi są: konstytucyjny próg zadłużenia, stabilizująca reguła wydatkowa, reguły długu i zrównoważonego budżetu wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu UE oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia władz lokalnych.

- **Konstytucyjnemu progowi 60% PKB** towarzyszą dodatkowe, wcześniejsze progi ustawowe, o rosnącej restrykcyjności. Jeżeli państwowy dług publiczny osiągnie poziom 55% PKB, automatycznie wchodzi w życie wiele kroków oszczędnościowych. Chodzi m.in. o zamrożenie wynagrodzeń pracowników sektora publicznego czy zobowiązanie rządu do przedstawienia planu ograniczenia relacji długu do PKB. Konstytucja natomiast wprost zabrania zadłużania się powyżej 60% PKB („Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”).
- **Stabilizująca reguła wydatkowa** została wprowadzona w 2014 r. i ma za zadanie ograniczać skalę wydatków publicznych w zależności od prognozowanego poziomu zadłużenia, tempa wzrostu PKB i stosunku oczekiwanego salda finansów publicznych względem średniookresowego celu budżetowego (ang. Medium Term Objective, MTO). Cel ten ustalany jest dla państw członkowskich UE przez Komisję Europejską. Mechanizm korygujący zapisany w regule ma za zadanie obniżać tempo wzrostu wydatków poniżej średniookresowego tempa wzrostu PKB w razie odchylenia od tego celu. Zaletą reguły jest to, że obejmuje szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych i poza prognozami makroekonomicznymi trudno nią manipulować. Reguła restrykcyjna ma klauzulę wyjścia w sytuacjach ekstremalnych (np. na wypadek klęski żywiołowej), co ogranicza bodźce do jej doraźnych zmian. Poza tym reguła wydatkowa hamuje dynamikę wydatków publicznych zarówno w złych, jak i dobrych czasach (Rozkrut, 2014).
- **Polska, jako państwo członkowskie UE, podlega także regułom Paktu Stabilności i Wzrostu**, który przewiduje regułę fiskalną składającą się z części (1) prewencyjnej i (2) korygującej. Część prewencyjna ocenia zgodność polityki fiskalnej ze wspomnianym wcześniej średniookresowym celem budżetowym. Natomiast część korygująca ogranicza deficyt sektora finansów publicznych do 3% PKB, a dług do 60% PKB. Przekroczenie limitów części korygującej urucha-

mia tzw. procedurę nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure*), która uniemożliwia przystąpienie do strefy euro, ale nie nakłada kar finansowych na państwa spoza strefy euro.

- **Indywidualny wskaźnik zadłużenia na poziomie samorządów** jest pośrednią regułą, oceniającą możliwość spłaty zobowiązań przez władze lokalne. Nakłada ograniczenie na udział spłacanych zobowiązań i kosztów ich obsługi w dochodach budżetu.

Rekomendujemy
wzmocnienie
reguły
wydatkowej

Groźba manipulacji limitami zadłużenia. Reguły fiskalne obejmują często określone fragmenty finansów publicznych. Dlatego poważnym problemem jest powszechna praktyka rządów, przenoszenia wydatków do części sektora publicznego nieobjętych istniejącymi regułami fiskalnymi. Zaletą istniejącej w Polsce reguły wydatkowej jest jej relatywnie szeroki zakres. Jednak konstytucyjny limit zadłużenia w Polsce był już przedmiotem poważnych manipulacji. Przykładowo przeniesiono zobowiązania emerytalne z jawnej (popartej wyemitowanymi obligacjami) do ukrytej (niewykazanej w bilansie zadłużenia) części długu publicznego w toku tzw. reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych. Poza tym progi zadłużenia dotyczą tzw. państwowego długu publicznego, który np. nie obejmuje Krajowego Funduszu Drogowego, pomimo że Eurostat liczy go do długu zarówno wg metodologii ESA2010, jak i starszej ESA95. Dodatkowo w 2013 r. rząd zawiesił pierwszy próg ostrożnościowy zadłużenia, który wprowadzał ograniczenia wydatków w przypadku osiągnięcia przez państwowy dług publiczny poziomu 50–55% PKB. Rodzi to niebezpieczeństwo, że progi i narzucone ograniczenia fiskalne będą istnieć tylko na papierze i mogą być zawieszane, gdy zechcą tego politycy.

Rozdział 4. Praca

W tym rozdziale przeprowadzamy analizę zatrudnienia w Polsce poprzez pryzmat demografii, migracji i wskaźnika zatrudnienia. Demografię (podrozdział 4.2) traktujemy jako daną, ponieważ większość osób, które wejdą w najbliższych 25 latach na rynek pracy, już się urodziła. Migracja (podrozdział 4.3) silnie zależy od poziomu rozwoju gospodarczego, więc będzie się kształtować jako wypadkowa innych czynników. Zatrudnienie (podrozdział 4.4) natomiast jest jedynym czynnikiem, na który może oddziaływać polityka publiczna, i to na jego poprawie skupiają się rekomendacje.

Wzrost gospodarczy zależy od zmian nakładów pracy oraz zmiany jej produktywności. Produktywności pracy poświęcone są dwa kolejne rozdziały, dotyczące kolejno łącznej produktywności TFP, która mówi, jak efektywnie wykorzystywana jest praca ludzi i maszyn w gospodarce, oraz inwestycji, które decydują o ilości sprzętu dostępnego dla pracowników. W niniejszym rozdziale koncentrujemy się na podaży pracy, którą można zdefiniować jako liczbę pracujących osób lub bardziej szczegółowo jako łączną liczbę przepracowanych godzin w danej gospodarce w określonym czasie. Na podaż pracy składają się następujące czynniki:

- liczba osób w wieku produkcyjnym, który w Polsce obecnie jest stopniowo wydłużany z 18–59/64 lata (kobiety/mężczyźni) do 18–67 dla obu płci. W porównaniach międzynarodowych wykorzystywana jest też liczba osób w wieku 15–64 lata lub 20–64 lata;
- aktywność zawodowa osób w wieku produkcyjnym¹, która mówi, jaki odsetek osób w tym wieku pracuje lub jest bezrobotnych, ale aktywnie poszukują pracy²;
- przeciętna liczba przepracowanych godzin na osobę pracującą.

Ponieważ nasze możliwości wpływu na demografię są ograniczone (osoby rodzące się dzisiaj na rynek pracy wejdą za ok. 20 lat), a liczba godzin w Polsce jest jedną z najwyższych w krajach OECD, więc w rozdziale tym koncentrujemy się przede wszystkim na liczbie pracujących, gdzie widzimy rezerwy dla wzrostu.

4.1 Co wpływa na poziom zatrudnienia

Funkcjonowanie rynku pracy (poziom bezrobocia i zatrudnienia, struktura kontraktów na nim zawieranych, jakości pracy czy uzwiązkowienia) w świetle istniejących badań zależy od całokształtu instytucji rynku pracy (np. Arpaia i Mourre, 2005, 2009). Instytucje te wpływają na bodźce, którym podlegają pracodawcy (np.

1 Część osób pracuje także po osiągnięciu wieku emerytalnego, jednak ich liczba w większości przypadków jest bardzo ograniczona.

2 Zgodnie z definicją GUS osoba pracująca to taka, która w ciągu tygodnia poprzedzającego badanie przepracowała co najmniej jedną godzinę w zamian za wynagrodzenie lub dochód, pracowała w gospodarstwie rolnym, pomagała w jego prowadzeniu lub prowadziła własną działalność gospodarczą, była zatrudniona lub posiadała zatrudnienie, jednak przebywała na urlopie, zwolnieniu lekarskim itp. Z kolei osoba bezrobotna to osoba w wieku produkcyjnym nieposiadająca zatrudnienia, jednak aktywnie poszukująca pracy i gotowa do jej podjęcia w zamian za zaoferowane wynagrodzenie

chęć tworzenia miejsc pracy) i pracownicy (np. chęć podejmowania pracy za określone wynagrodzenie). Doświadczenia udanych reform w innych krajach pokazują, jak ważne jest odpowiednie kształtowanie wspomnianego systemu bodźców (Belot i van Ours, 2004; Blundell, 2004). Należy podkreślić, że istotne są nie tylko poszczególne rozwiązania instytucjonalne, ale też interakcje pomiędzy nimi. Dlatego też najskuteczniejsze są kompleksowe reformy skupiające się na wielu aspektach rynku pracy (np. zmiany w opodatkowaniu pracy połączone ze zmianami w kodeksie pracy). W ten sposób pakiety zmian wzajemnie wzmacniają pozytywny wpływ np. na zatrudnienie (Belot i Van Ours, 2001, 2004). Dlatego w rozdziale z rekomendacjami dotyczącymi rynku pracy proponujemy przyjmowanie tych zmian właśnie w pakietach.

Polityka dotycząca rynku pracy. Wyniki dotychczasowych badań, zarówno teoretycznych, jak i empirycznych, pokazują, że poziom bezrobocia wzrasta wraz hojnością zasiłków dla bezrobotnych i wysokością opodatkowania pracy (Pissarides, 1998). Bezrobocie jest negatywnie powiązane z aktywnością polityki dotyczącej rynku pracy³. Istotny jest jednak typ tej polityki – nie wszystkie działania są tak samo skuteczne, a koszty niektórych przewyższają korzyści, które z nich płyną (Bergman i van

den Berg, 2006; Card et al., 2010). Badania empiryczne nie udzielają jednoznacznej odpowiedzi na temat skuteczności różnych aktywizujących polityk rynku pracy (z ang. ALMP – *active labour market policies*). Pokazują jednak, że zamiast spoglądać na całościowe wydatki na ALMP, należy analizować, na co dokładnie środki te są przeznaczane. Przykładowo polityki te są nieskuteczne, jeśli nie są skierowane do odpowiednich grup docelowych (przykładem nieskutecznej polityki może być powszechne subsydiowanie miejsc pracy). Nieskuteczne ze względu na duże koszty jest też poprawianie sytuacji na rynku pracy poprzez zwiększanie zatrudnienia w sektorze publicznym (Algan et al., 2002).

Konieczność aktywnego poszukiwania pracy. Zmiany w systemie opodatkowania i zasiłków oraz organizacji aktywizacji zawodowej bezrobotnych powinny być realizowane jednocześnie, aby ograniczać zachęty finansowe do pozostawania nieaktywnym zawodowo i ułatwić poszukiwanie pracy. Badania empiryczne pokazują, że powiązanie zasiłków dla bezrobotnych z restrykcyjnymi wymaganiami dotyczącymi aktywnego poszukiwania pracy pozwala na ograniczenie efektu zniechęcenia do podjęcia zatrudnienia (np. Hasselplflug, 2005; Andersen, 2008). Jakkolwiek zasiłki dla bezrobot-

nych nie są w Polsce wysokie, to w połączeniu z innymi świadczeniami oraz relatywnie wysokim opodatkowaniem dochodów z pracy mogą zniechęcać do podejmowania legalnego zatrudnienia. Dotyczy to najmniej zarabiających, np. samotnych rodziców (Boulhol, 2014). W związku z tym ważną rolę odgrywają służby pośrednic-



Zmiana w systemie opodatkowania i zasiłków oraz organizacji aktywizacji zawodowej bezrobotnych powinny być realizowane jednocześnie, aby ograniczać zachęty finansowe do pozostawania nieaktywnym zawodowo i ułatwić poszukiwanie pracy

3 Poprzez aktywne polityki rynku pracy (ang. *active labour market policies*, ALMP) należy rozumieć programy państwa podejmujące interwencję na rynku pracy w celu ograniczenia zjawiska bezrobocia i wsparcia przepływu osób ze stanu bezrobocia do stanu zatrudnienia.

twą pracy, które aktywnie pomagając w poszukiwaniu pracodawcy, są jednocześnie w stanie monitorować wysiłki osób tej pracy poszukujących. Warto podkreślić, że cechą efektywnych urzędów pracy jest nie tylko kontrolowanie osób pobierających zasiłki, ale przede wszystkim skuteczne kojarzenie bezrobotnych z potencjalnymi pracodawcami.

Regulacje zniechęcają firmy do zatrudniania. Jeśli chodzi o poziom zatrudnienia, to na jego wzrost korzystnie wpływają niższe opodatkowanie pracy, słabsza ochrona zatrudnienia (a więc niższy wskaźnik EPL, regulacji zatrudnienia, z ang. *employment protection legislation* – EPL)) i istnienie możliwości swobodnego zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzinowym (Mourre, 2006). Na poziomie firm (Gomez et al., 2004) silniejsze regulacje zatrudnienia, w tym przede wszystkim ochrona przed zwolnieniem, zniechęcają przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Dodatkowo zbyt silna ochrona przed zwolnieniem może wypychać działalność firm w szarą strefę (Hazans, 2011, Packard et al., 2012).



Zgodnie
z prognozami
demograficznymi GUS
do 2040 r.
Liczba osób w wieku
produkcyjnym spadnie
o 2,4 mln. Cofnięcie
zmian podnoszących
wiek emerytalny
powiększyłoby ten spadek
do prawie 4,5 mln

Płaca minimalna ogranicza zatrudnienie. Płaca minimalna oddziałuje negatywnie na popyt na pracę. Zarówno jej poziom, jak i jej tempo wzrostu zniechęcają przedsiębiorców do legalnego zatrudnienia osób o najniższej produktywności a więc takich, które posiadają najmniejsze doświadczenie czy powracają na rynek pracy po długotrwałym bezrobociu (Schneider i Fialova, 2011). Jednocześnie brak geograficznego zróżnicowania stawek płacy minimalnej z jednej strony obniża bodźce do migracji z regionów o słabszych szansach zatrudnienia, wyższych kosztach życia i mniejszej produktywności (Boulhol, 2014), a z drugiej nie pozwala biedniejszym regionom na konkurowanie niższymi kosztami pracy.

Opodatkowanie pracy podnosi bezrobocie. Badania dowodzą, że nadmierne regulacje chroniące zatrudnienie i rozwiązania zniechęcające do podejmowania zatrudnienia obniżają poziom zatrudnienia w Europie (Gill et al., 2013). Sprawność funkcjonowania rynku pracy różni się pomiędzy krajami. Fialova i Schneider (2008, 2011) skupili się w swoich badaniach porównawczych na nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (a więc również na Polsce). Wnioski z ich badań potwierdzają, że stopa bezrobocia jest wyższa przy wyższym poziomie opodatkowania pracy, a niższa przy skutecznie działających aktywnych politykach rynku pracy. Z kolei na poziom zatrudnienia negatywnie wpływają wysokie opodatkowanie pracy i nadmierne regulacje ochrony zatrudnienia (EPL). Również analiza krajów strefy euro pokazuje, że poziom zatrudnienia rósł w krajach, które uelastyczyły rynki pracy poprzez ograniczanie EPL.

Blokowanie konkurencji negatywnie wpływa na rynek pracy. Ważną rolę w kształtowaniu rynku pracy odgrywają także regulacje rynku produktów (omówienie wskaźnika PMR – z ang. *product market regulation* w rozdziale 5 dotyczącym produktywności), które mogą wpływać nie tylko na produktywność, lecz także na rynek pracy. Nadmierne regulacje ograniczają konkurencję, innowacyjność oraz powstawanie nowych firm i rozwój firm już istniejących, a przez to hamują

powstawanie nowych miejsc pracy. Zatem liberalizacja rynku produktów może mieć korzystny wpływ na obniżenie stopy bezrobocia i wzrost zatrudnienia (Blanchard i Giavazzi, 2003).

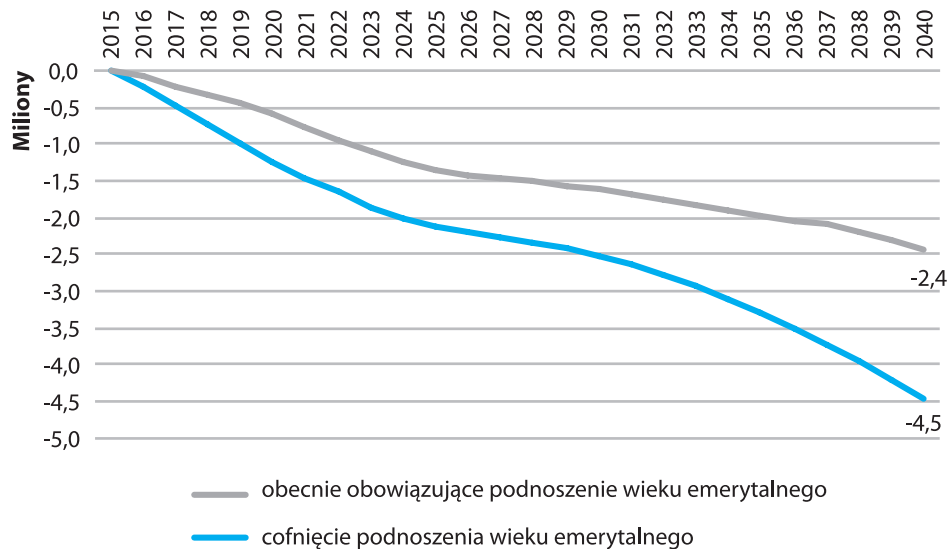
Reformy rynku pracy mogą przynieść duże korzyści – przykład niemiecki. Przykład udanych reform rynku pracy mogliśmy obserwować u naszych zachodnich sąsiadów. W latach 2003–2005 niemiecki rząd przeprowadził liczne reformy, zwane reformami Hartza. Jak stwierdzili Krebs i Scheffel (2013), „reformy Hartza stanowią jedną z najambitniejszych prób restrukturyzacji rynku pracy podjętych w ostatnim okresie w państwie na zaawansowanym poziomie rozwoju gospodarki”. Zmiany w Niemczech były wprowadzane w czterech pakietach. Skupiały się one na ułatwieniu korzystania z elastycznych i mniej obciążonych podatkami form zatrudnienia (tzw. *minijobs* i *midijobs*), ograniczeniu poziomu i czasu otrzymywania zasiłków dla bezrobotnych czy gruntownej reformie urzędów pracy. Na skutek reform bezrobocie spadło z prawie 11% w 2005 r. do 7,5% w 2008 r. i utrzymywało się na niskim poziomie również w czasie globalnego kryzysu finansowego. Reformy Hartza są więc przykładem skutecznie przeprowadzonych zmian na rynku pracy, w których uelastycznianie rynku pracy połączone było z ograniczeniem dostępności zasiłków i usprawnianiem służb pośrednictwa pracy (Krebs i Scheffel, 2013; Gill et al. 2013). Należy jednak pamiętać, że rozwiązania w zakresie rynku pracy są nieprzekładalne bezpośrednio między krajami i wymagają dostosowań do lokalnych uwarunkowań danego kraju. W przypadku Polski, podobnie jak w Niemczech, widoczna jest potrzeba obniżenia opodatkowania osób o najniższej produktywności oraz analiza efektywności urzędów pracy. Badania z 2013 r. (Tyrowicz et al.) wskazują na niską efektywność polskich urzędów pracy, jednak nie uwzględniają one reformy z 2014 r., która wymaga oddzielnej oceny.

4.2 Prognozy demograficzne dla Polski

Polskie społeczeństwo się starzeje. Zgodnie z prognozami demograficznymi GUS do 2040 r. liczba osób w wieku produkcyjnym, spadnie o 2,4 mln. Cofnięcie zmian podnoszących wiek emerytalny powiększyłoby ten spadek do prawie 4,5 mln. Prognozy liczby osób w wieku produkcyjnym są obarczone stosunkowo niewielkim błędem. Większość osób, które przez najbliższych 25 lat będą wchodziły na rynek pracy, już się urodziła, a ewentualny wzrost współczynników dzietności, powyżej obecnej wartości 1,3, znajdzie swoje odzwierciedlenie na rynku pracy ze znacznym opóźnieniem⁴. Zmiany demograficzne oznaczają jednocześnie fundamentalną zmianę struktury populacji osób w wieku produkcyjnym. Liczba osób w wieku 18–44 lata spadnie do 2040 r. o 5,1 mln. Liczba pozostałych osób w wieku produkcyjnym (wiek 45+) wzrośnie o 2,7 mln, pod warunkiem że wiek emerytalny będzie podnoszony zgodnie z planem z ustawy z 2012 r. Jeżeli podniesienie wieku emerytalnego zostanie cofnięte, to zmiana ta wyniesie zaledwie 0,65 mln.

4 Należy jednocześnie podkreślić, że niezależnie od podjętych działań wzrost dzietności do poziomu 2,2, zapewniający prostą zastępowalność pokoleń, nie jest możliwy. Związane jest to ze zjawiskiem tzw. drugiego przejścia demograficznego (Kotowska, 1999).

Wykres 4.1. Zmiana liczby osób w wieku produkcyjnym



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

Rekomendujemy dalsze ograniczenie możliwości przedwczesnego wychodzenia z rynku pracy

Większość Polaków przestaje pracować po osiągnięciu wieku emerytalnego.

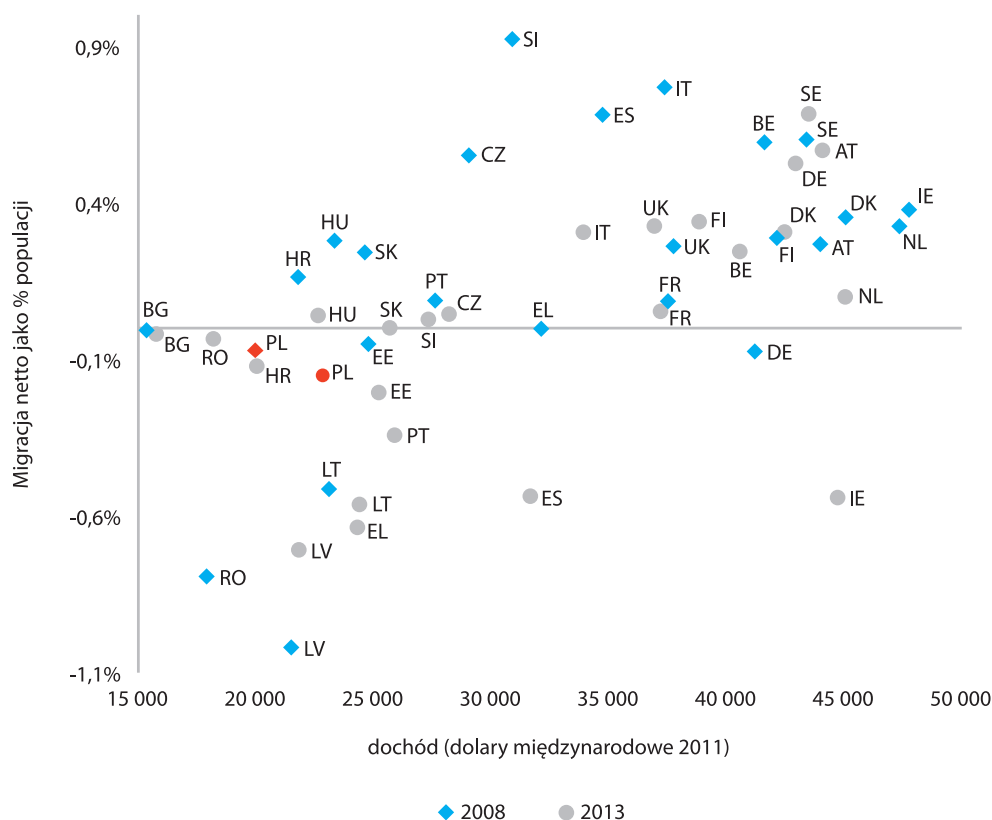
W 2014 r. pracowało mniej niż 0,2 mln mężczyzn w wieku 65 lat i więcej oraz 0,3 mln kobiet w wieku 60 lat i więcej. Pomimo że w polskim systemie emerytalnym dłuższa praca oznacza wyższą emeryturę, to w dalszym ciągu wielu Polaków decyduje się na zakończenie aktywności zawodowej po osiągnięciu minimalnego wieku emerytalnego. Badania pokazują, że w Polsce relatywnie często ludzie decydują się na przejście na emeryturę tak szybko, jak jest to możliwe, czyli w chwili osiągnięcia minimalnego wieku emerytalnego. Spadek wysokości emerytur w relacji do pensji (czyli stopy zastąpienia) przy wczesnym przechodzeniu na emeryturę oraz wzrost wykształcenia Polaków mogą opóźnić opuszczanie rynku pracy przez Polaków (np. Bloom et al., 2009), nie zmieni to jednak generalnej tendencji spadającej liczby osób mogących potencjalnie pracować. Liczbę takich osób w Polsce w perspektywie 25 lat mogą zmienić migracja, o czym piszemy w następnym podrozdziale, niemniej jednak najważniejszą kwestią pozostaje to, jaki odsetek z nich będzie pracował.

4.3 Migracje – zagrożenie czy szansa

Różnice w dochodach powodem emigracji. Źródłem niepewności co do liczby osób w wieku produkcyjnym omawianej w poprzednim podrozdziale jest saldo migracji, a więc różnica pomiędzy liczbą emigrantów wyjeżdżających z Polski i imigrantów, którzy do naszego kraju przyjeżdżają. Od tempa wzrostu polskiej gospodarki będzie zależało, czy saldo będzie dodatnie, czy ujemne i jak bardzo. Z powodu różnic w zarobkach pomiędzy krajami migracje są najprostszym sposobem na znaczącą poprawę osobistego standardu życia (Easterly, 2014), którego przybliżeniem jest poziom dochodu na osobę. Badania pokazują, że dochód ten jest jedną z głównych przyczyn migracji międzynarodowych (Sprenger, 2013; Kahanec i Zimmermann, 2010; Jennissen, 2004). Przykładowo w ostatniej dekadzie różnice w poziomie dochodu na osobę były odpowiedzialne za 70% imigracji z Polski do Wielkiej

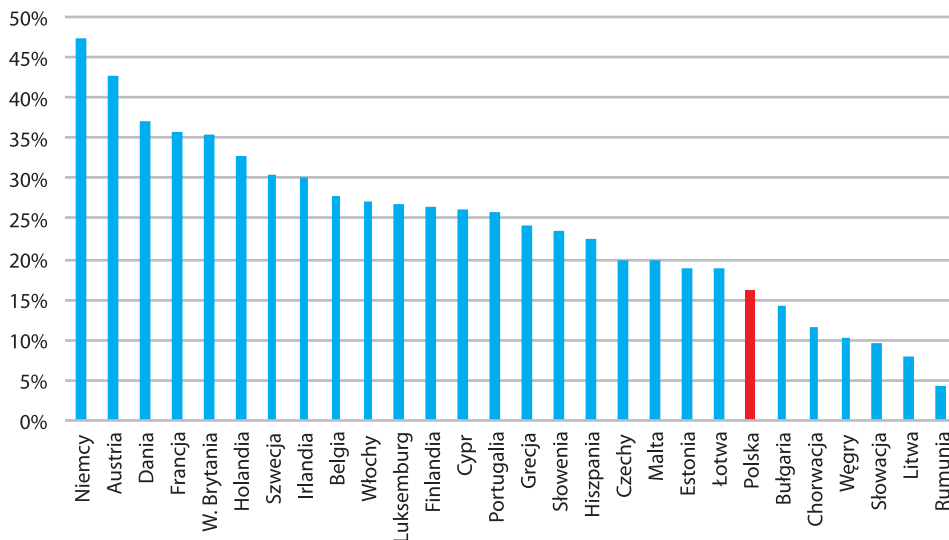
Brytanii⁵. W przypadku krajów o podobnym dochodzie na osobę wpływ na decyzję o migracji ma również wiele czynników pozaekonomicznych, takich jak bliskość kulturowa, klimat, bariery językowe, prawne czy łatwość znalezienia pracy w kraju goszczącym. Tak naprawdę każdy z nich może oddziaływać niekorzystnie w przyszłości. To jednak różnice w poziomie życia mają fundamentalne znaczenie dla osób emigrujących z Polski. Dlatego jeśli chcemy zniechęcić Polaków do wyjazdów oraz zachęcić część emigrantów do powrotów, najważniejsze jest szybsze tempo wzrostu gospodarczego i doganianie poziomu życia krajów bogatszych od nas.

Wykres 4.2 Migracje a dochód w państwach UE-28



Niewielka mobilność wewnątrz kraju. Bank Światowy (2012) słabo ocenia mobilność w wielu europejskich krajach, w tym przede wszystkim w krajach post-socjalistycznych. Mobilność wewnętrzna jest hamowana przez brak inwestycji firm w budowę mieszkań na wynajem. Restrykcyjna ochrona lokatorów, uniemożliwiająca eksmisję nawet osób niepłacących czynszu, i reglamentacja czynszów tworzą niepewność co do stóp zwrotu, która odstrasza prywatnych inwestorów. W konsekwencji w Polsce, podobnie jak w innych postkomunistycznych krajach UE, znacznie mniejszy odsetek populacji wynajmuje mieszkania niż w starej Unii (wykres 4.3).

Wykres 4.3. Udział wynajmujących mieszkania w populacji w 2013 r.



Wynajmujący po czynszach rynkowych i obniżonych

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

**Rekomendujemy
zmniejszenie
nadmiernej
ochrony lokatorów**

Wysokie ceny mieszkań ograniczają rynek pracy. Jakkolwiek szara strefa utrudnia szacunki, to można przyjąć, że liczba wynajmowanych mieszkań w Polsce w 2013 r. wynosiła 440–808 tys.⁶ Młodzi ludzie z gospodarczo zapóźnionych obszarów przejawiają relatywnie większą skłonność do emigracji za granicę. Dlatego często podnoszona jest teza, że wysokie ceny mieszkań ograniczają w Polsce mobilność pracy i były ważnym czynnikiem skłaniającym do emigracji po otwarciu rynków pracy w Europie Zachodniej w 2004 r. (Boulhol, 2014)⁷. Zwracamy na to uwagę w rekomendacjach dotyczących wpływu rozwoju rynku mieszkań na wynajem na rynek pracy, wskazując na nadmierną ochronę lokatorów jako podstawową przyczynę niedorozwoju rynku mieszkań na wynajem w Polsce.

Wpływ rozwoju kraju na imigrację – przykład Irlandii. Irlandia to kraj, w którym saldo migracji stało się dodatnie wraz z doganianiem poziomu dochodu na osobę w państwie będącym lokalnym liderem (Wielka Brytania). Aż do początku lat 90.

6 Dolną granicę uzyskano na podstawie dochodów osiąganych z wynajmu mieszkań, oszacowanych na podstawie danych Ministerstwa Finansów, a górną według odsetka populacji mieszkających w wynajmowanych mieszkaniach (Eurostat) i populacji oraz ogólnej liczby mieszkań (BDL GUS). Górna granica wydaje się znacznie bardziej prawdopodobna w tym przypadku niż dolna, która z założenia nie uwzględnia bardzo ważnej na tym rynku szarej strefy.

7 H. Boulhol (2014), *Making the labour market work better in Poland*, Economics Department Working Papers No 1124, ECO/WKP(2014)20, OECD.

liczba emigrantów z Irlandii przewyższała liczbę imigrantów. Kiedy jednak kraj ten osiągnął ok. 90% dochodu na osobę Wielkiej Brytanii (skorygowanego o siłę nabywczą), to sytuacja uległa zmianie. Początkowo w imigracji przeważali powracający do kraju Irlandczycy przy jednocześnie rosnącym udziale innych narodowości. Po otwarciu rynku pracy na obywateli nowych państw członkowskich UE w 2005 r. miał tam miejsce boom migracyjny (Ruhs i Quinn, 2009), który osiągnął szczyt w 2006 r. przy saldzie migracji netto na poziomie aż 2,3% populacji.

Kiedy imigranci wzmocnią polską gospodarkę. W scenariuszu reform można oczekiwać z czasem fali powrotów Polaków z zagranicy oraz napływu chcących pracować w Polsce migrantów z innych krajów. Wzmocni to naszą gospodarkę. Jeżeli jednak tempo wzrostu gospodarczego w Polsce spadnie, a różnica w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią będzie się utrzymywać lub pogłębiać, jak w scenariuszu status quo lub kryzysowym, Polacy nadal będą emigrować. Nie będziemy też w stanie przyciągnąć do Polski imigrantów, którzy mogliby wypełnić część luki na rynku pracy spowodowanej zmianami demograficznymi.

Ramka 4.1. Część luki na rynku pracy mogłaby zostać wypełniona przez imigrację

Sytuację demograficzną Polski pogarsza wciąż liczna emigracja. Według danych GUS w 2012 r. czasowo poza granicami Polski przebywało 2,13 mln Polaków⁸. Mniejsza liczba potencjalnych pracowników wpływa negatywnie na perspektywy wzrostu gospodarczego. Spadek ten w połączeniu z rosnącą liczbą emerytów będzie dodatkowo obciążać finanse publiczne.

Część ubytku w liczbie osób pracujących w Polsce mogłaby być uzupełniona imigracją, w szczególności bliskich kulturowo krajów Europy Wschodniej. Jaką część luki na rynku pracy mogliby wypełnić imigranci z tych krajów? W odpowiedzi na to pytanie pomocne są szacunki m.in. Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW). Prognozuje on skalę imigracji Białorusinów, Mołdawian i Ukraińców do UE w przypadku zniesienia ograniczeń wizowych⁹. Ośrodek Studiów Wschodnich podkreśla trudności prognozowania tego zjawiska wynikające m.in. z niestabilnej sytuacji politycznej. Przykładowo w pierwszej połowie 2014 roku przedsiębiorcy zgłosili chęć zatrudnienia 191 tys. pracowników zza wschodniej granicy, a w analogicznym okresie 2015 roku już 408 tys.¹⁰ W trzech przedstawionych scenariuszach liczba tych imigrantów na terenie całej UE w 2040 r. miałaby się wahać od 2,2 do 3,1 mln osób. Jeżeli założymy, że w przyszłości utrzyma się odsetek imigrantów z wymienionych krajów osiadających w Polsce (odpowiednio 29,3%, 0,2% i 21,6%)¹¹ i ostrożny wskaźnik zatrudnienia dla populacji urodzonej poza granicami

8 Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, Warszawa 2013

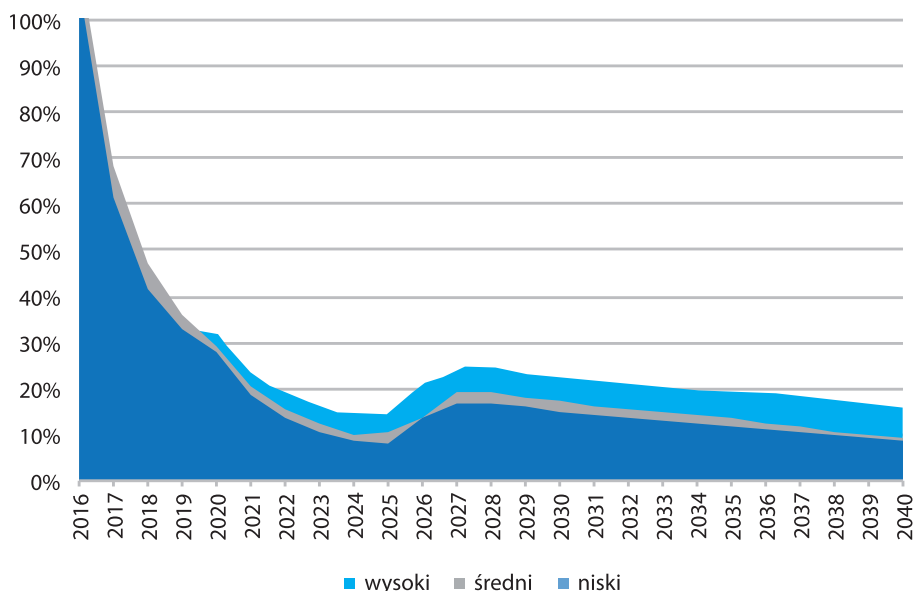
9 Ośrodek Studiów Wschodnich, *Forecasting Migration Between The EU, V4, and Eastern Europe – Impact of Visa Abolition*.

10 <http://forsal.pl/galerie/883998,duze-zdjecie,2,gigantyczna-fala-ukraincow-zalewa-nasz-rynek-pracy.html> (dostęp 28.08.2015). Należy także podkreślić, że prognozowanie migracji jest utrudnione przez brak jednolitej definicji migranta czy szybkie wprowadzenie w prawie zmiany przepisów migracyjnych.

11 Dane Migracy Policy Centre.

kraju (59,2%)¹², w długim okresie możliwe byłoby wypełnienie w ten sposób 10–20% luki powstałej na polskim rynku pracy (wykres 4.4).

Wykres 4.4. Część luki na rynku pracy, jaką może zapełnić imigracja Białorusinów, Mołdawian i Ukraińców w przypadku zniesienia ograniczeń wizowych w 2015 r.



Niski, średni i wysoki to trzy scenariusze natężenia migracji wg OSW

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OSW (2013), OECD (2014), Migration Policy Centre, Eurostatu i Ageing Report 2015

Również według raportu CEED niedobór rąk do pracy będzie mógł być częściowo ograniczony przyrostem liczby imigrantów¹³. Autorzy przewidują, podobnie jak my, że imigracja może być jedynie częścią policy-mix, do którego zaliczają się także podnoszenie wieku emerytalnego, aktywowanie wyłączonych z rynku pracy, obniżanie wieku szkolnego czy też polityka rodzinna (należy zaznaczyć, że w świetle dostępnych nam badań jesteśmy sceptyczni odnośnie do skuteczności tej ostatniej).

Według danych CEED w 2011 r. w Polsce największą grupą wśród długookresowych rezydentów spoza UE byli Ukraińcy (75% spośród 41 116 osób)¹⁴. 66% ogółu imigrantów spoza UE deklarowało chęć podjęcia pracy. O wiele większą grupę stanowią tymczasowi rezydenci, zatrudnieni przy pracach sezonowych. Angażują one blisko 200 tys. imigrantów, z czego Ukraińcy stanowią ponad 90% całości. W pozostałych 10% dominują obywatele Wietnamu, Armenii i Mołdawii.

12 Dane OECD (2014), International Migration Outlook.

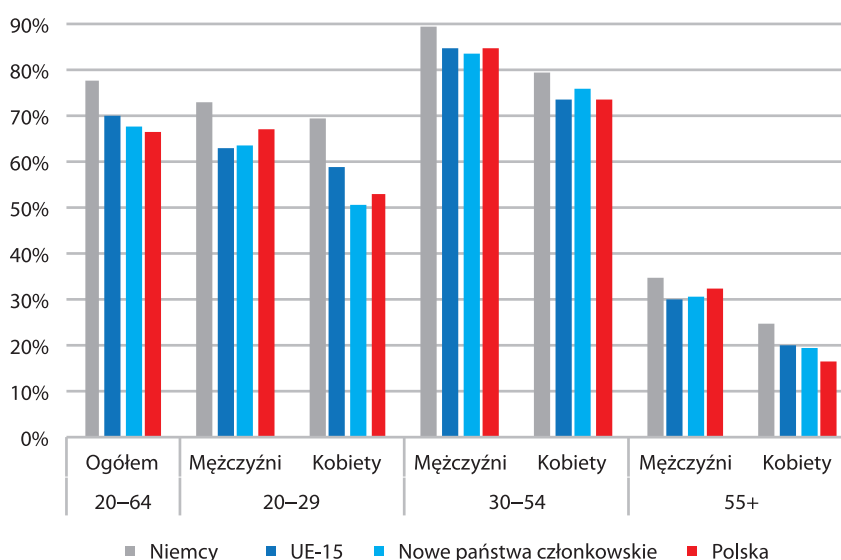
13 Central & Eastern Europe Development Institute, *Migration of 21st century from perspective of CEE countries – an opportunity or a threat?*, Warsaw 2014.

14 Ibidem.

4.4 Luki w zatrudnieniu

Zbyt mało pracujących. Poprzednie dwa podrozdziały wskazują, że w ciągu następnych 25 lat liczba Polaków w wieku produkcyjnym będzie spadać, a migracje mają niewielką szansę na odwrócenie tych tendencji. Dlatego kluczową kwestią jest to, jaki odsetek spośród tych osób będzie pracował. Obecnie (2014) w Polsce pracuje tylko 67% osób w wieku 20–64 lata, co stawia nas nieco poniżej średniej regionu¹⁵. W Europie Zachodniej¹⁶ odsetek ten jest wyższy i wynosi 70%, a wśród liderów takich jak Niemcy – 78% (wykres 4.5). Jeżeli uda się podnieść odsetek liczby osób pracujących, będziemy mogli osłabić negatywny wpływ zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa na wzrost polskiej gospodarki.

Wykres 4.5. Wskaźnik zatrudnienia wg grup wieku w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu; nowe państwa członkowskie nie obejmują Cypru i Malty

Rekomendujemy polityki ułatwiające łączenie obowiązków rodzinnych i zawodowych

Niski poziom zatrudnienia kobiet. Jeżeli przyjąć Niemcy za regionalnego lidera, to widać, że według danych z 2014 r. Polska ma wyjątkowo duże luki we współczynnikach zatrudnienia wśród młodych (20–29) i starszych (55+) kobiet. Luki te wynoszą odpowiednio 16 i 8 p.p. poniżej poziomu niemieckiego. W pozostałych grupach jest to tylko 2–6 p.p. (wykres 4.6). Niższy udział kobiet w rynku pracy w Polsce ma wiele przyczyn. Najważniejszą jest nieskuteczne działanie systemu opieki nad dziećmi i osobami starszymi – zarówno jego elementów publicznych, jak i prywatnych. Przykładowo rozwiązania adresowane do matek powinny ułatwiać utrzymywanie kontaktu z rynkiem pracy, w tym wspierać rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola i inne formy dziennej opieki). Tymczasem pozorne ułatwienia, takie jak wydłużone urlopy macierzyńskie, prowadzą do wypychania kobiet z zatrudnienia (OECD 2007, Michalska 2013). W przypadku osób starszych, którymi także często z braku innych dostępnych rozwiązań opiekują się kobiety, problem

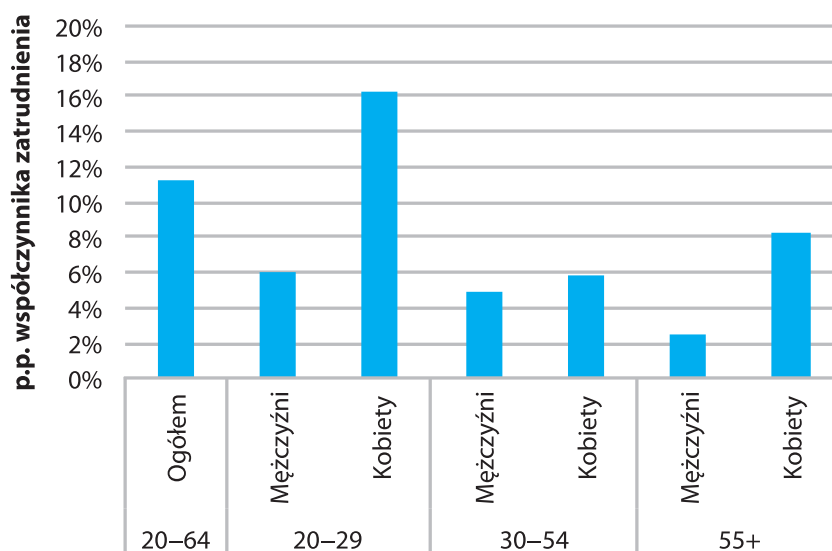
15 Region – nowe państwa członkowskie UE poza Cyprzem i Malcią.

16 Europa Zachodnia – państwa UE-15. Należy zaznaczyć, że wskaźnik dla całej grupy jest zaniżany przez pograżone w kryzysie kraje Europy Południowej (m.in. Hiszpanię i Grecję).

będzie narastał w związku ze starzeniem się społeczeństwa i jak na razie słabo rozwiniętą instytucjonalną opieką nad seniorami. Warto podkreślić, że rozwój takiej opieki powinien być związany ze wzrostem jej efektywności, aby nie utrzymywać modelu, w którym jeden opiekun zajmuje się wyłącznie jednym podopiecznym.

Skutki niskiego wieku emerytalnego. Po drugie niska stopa zatrudnienia wśród starszych kobiet wynika z utrzymywania przez wiele lat niskiego wieku emerytalnego kobiet. Efekt ten jest wzmacniany przez 5-letni okres ochronny przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Dla pracodawców jest to bodziec do rezygnacji z takich pracowników przed ich wejściem w ten okres. Poza tym pracodawcy są mniej skłonni do inwestowania w kwalifikacje starszych kobiet (względem mężczyzn w podobnym wieku przechodzących na emeryturę później), które zbliżają się już do wieku emerytalnego.

Wykres 4.6. Różnica we wskaźnikach zatrudnienia między Polską a Niemcami w poszczególnych grupach wiekowych w 2014 r. (w punktach procentowych)



11 p.p. w kategorii ogółem 20–64 oznacza, że w Niemczech w tej grupie wiekowej pracuje o 11 p.p. więcej osób niż w Polsce (Niemcy 77,7%, Polska 66,5%)

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Rekomendujemy
zmniejszenie
opodatkowania
pracy osób
o najniższej
produktywności,
w szczególności
6-krotne
podniesienie
kosztów uzyskania
przychodu

Wysoki klin podatkowy utrudnia zatrudnianie najmniej produktywnych. Z kolei dla podniesienia zatrudnienia osób najmniej produktywnych (bez doświadczenia, słabiej wykształconych), niezależnie od ich wieku, istotne jest zmniejszenie opodatkowania pracy. Od 2007 r. obniżono w Polsce klin podatkowy, co miało pozytywny wpływ na zatrudnienie. Ciągłe jednak klin podatkowy pozostaje relatywnie wysoki, szczególnie dla osób najmniej produktywnych, a więc o najniższych zarobkach. Pracownik zarabiający pensję minimalną (1750 zł) na rękę dostaje 1285 zł, mimo że jego praca kosztuje pracodawcę 2064 zł. Badania OECD wskazują, że właśnie osoby o najniższej produktywności są najbardziej wrażliwe na wysokość klina podatkowego (OECD, 2006). Dlatego nakierowane na nie zmniejszenie opodatkowania pracy może mieć istotne znaczenie dla podniesienia wskaźników zatrudnienia (Batyra i Sneessens, 2010). Należy pamiętać, że problem niskiej produktywności w szczegól-

ny sposób dotyczy osób młodych, które nie zdążyły wypracować wystarczającego stażu, a zatem i doświadczenia zawodowego warunkującego wzrost produktywności na poziomie jednostki (Mincer, 1958).



Szczególnie istotne dla podniesienia zatrudnienia osób najmniej produktywnych jest wstrzymanie dalszego podnoszenia płacy minimalnej

Negatywny wpływ płacy minimalnej. Szczególnie istotne dla podniesienia zatrudnienia osób najmniej produktywnych jest wstrzymanie dalszego podnoszenia płacy minimalnej. W latach 2002–2013 przeciętnie 116 tys. osób rocznie traciło pracę na skutek podwyżek płacy minimalnej. 39% z nich to osoby młode, poniżej 30. roku życia (Kamińska i Lewandowski, 2015). Również istotne są poprawa dopasowania edukacji do rynku pracy oraz warunkujący ją lepszy monitoring losów absolwentów. Duże znaczenie mają rzetelna diagnoza sytuacji osób wchodzących na rynek pracy, rozpoznanie rzeczywistych problemów i ich skali oraz ocena wdrażanych rozwiązań. Wysoki poziom płacy minimalnej w Polsce jest jednym z powodów, dla których regiony o niższych średnich wynagrodzeniach cechują się również niższym współczynnikiem zatrudnienia. Płaca minimalna jest ustalana na równym poziomie w całym kraju, przez co w niektórych regionach ma znacznie silniejszy negatywny wpływ na zatrudnienie.

Średnie wykształcenie oznacza niewielką atrakcyjność na rynku pracy. Poza wiekiem ważnym czynnikiem różnicującym poziom zatrudnienia i bezrobocia jest wykształcenie. Sytuacja młodych wykształconych Polaków opuszczających mury wyższych uczelni jest lepsza niż ich rówieśników bez wyższego wykształcenia (Bieć, 2014). Chłoń-Domińczak i Strawiński (2015) dochodzą do podobnych wniosków, zwracając jednocześnie uwagę, że obok osób z wyższym wykształceniem mniejsze problemy ze znalezieniem pracy mają osoby z wykształceniem zawodowym. W najgorszej sytuacji natomiast są osoby, które kończą edukację ogólną na poziomie średnim, gimnazjalnym lub podstawowym. Dane statystyczne pokazują, że zwykle odsetek zwolnień w okresach kryzysów gospodarczych jest znacznie większy wśród robotników i pracowników biurowych niż wśród osób z wyższym wykształceniem. Poza tym stopa bezrobocia jest odwrotnie proporcjonalna do wykształcenia, czyli im wyższe wykształcenie, tym stopa bezrobocia niższa. Osoby z wyższym wykształceniem nie tylko rzadziej tracą pracę w okresach spowolnienia gospodarczego, ale też szybciej ją ponownie znajdują niż osoby bez dyplomu wyższej uczelni. Jeśli chodzi o formę zatrudnienia, to osoby z wyższym wykształceniem znacznie rzadziej zatrudnione są na umowach cywilnoprawnych. Jak pokazuje Bieć (2014), jedną z ważnych przyczyn ograniczających powstawanie miejsc pracy dla ludzi młodych i wykształconych jest zbyt niska w Polsce stopa inwestycji sektora prywatnego, o czym więcej w rozdziale 6 raportu.

Rekomendujemy zmiany ułatwiające wejście na rynek pracy

W scenariuszu bazowym zmiany demograficzne będą negatywnie wpływać na tempo wzrostu gospodarczego. Zmiany demograficzne, pomimo ewentualnych zmian we wskaźnikach, oznaczają negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na

wzrost gospodarczy. Komisja Europejska¹⁷ i OECD prognozują spadek liczby osób pracujących w Polsce do 2040 r. o 2,5 mln osób. Ministerstwo Finansów nie publikuje cyklicznie długookresowych prognoz zatrudnienia, a prognoza¹⁸ resortu z 2011 r. zakładała w latach 2015–2040 spadek zatrudnienia o ok. 0,5 mln. Różnice między prognozami wynikają z różnic w prognozowanej stopie zatrudnienia. W scenariuszu bazowym przyjmujemy zmiany zatrudnienia zbliżone do prognozowanych przez Ministerstwo Finansów (naszym zdaniem KE i OECD nie w pełni uwzględniają wpływ wzrostu wykształcenia na wzrost aktywności zawodowej starszych Polaków). Niemniej w scenariuszu kryzysowym spodziewamy się spadku zatrudnienia zbliżonego do prognoz KE i OECD. Scenariusz reform pozwala uniknąć spadku liczby osób pracujących w Polsce.

-
- 17 Ageing Report 2012. W Ageing Report 2015 prognoza mówi o spadku o 2 mln. Należy zaznaczyć, że prognozy KE dotyczą grupy wiekowej 20–64 lata; łączny spadek zatrudnienia może być mniejszy z powodu wzrostu zatrudnienia w grupie 65+. W 2013 r. w Polsce pracowało mniej niż 0,3 mln osób w wieku 65 lat i więcej, jednak do 2040 r. sytuacja ta zapewne ulegnie istotnym zmianom.
- 18 Prognoza przedstawiona w uzasadnieniu do ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z 2011 r. (ustawa zmniejszająca składkę trafiającą do OFE).

Rozdział 5. **Produktywność TFP**

Za miarę rosnącej efektywności polskiej gospodarki przyjmujemy wskaźnik produktywności (TFP). W niniejszym rozdziale wskazujemy na wygasanie dotychczasowych źródeł wzrostu produktywności w Polsce związanych ze zmianami strukturalnymi (skokowy wzrost produktywności pracowników przechodzących z przemysłu do usług i z rolnictwa do innych sektorów, podrozdział 5.3). Szukając potencjalnych źródeł dalszego wzrostu, wskazujemy na występującą w Polsce nadreprezentację niskoproduktywnych mikroprzedsiębiorstw oraz bardzo duże zróżnicowanie rentowności przedsiębiorstw (podrozdział 5.4). Ponieważ wskazuje to na ograniczenia mechanizmów konkurencji, omawiamy ich różne formy (regulacje, własność państwowa, dostępność miękkiego finansowania, podrozdział 5.5). Odnosimy się też do hasła innowacyjności polskiej gospodarki, wskazując na problemy z podażą innowacyjnych projektów na polskich uczelniach oraz barierach, które szczególnie uderzają w innowacyjne przedsiębiorstwa. Na koniec pokazujemy, że unijne fundusze nie zastąpią reform w podnoszeniu tempa wzrostu produktywności; co więcej – ich wpływ na produktywność może być wręcz szkodliwy (podrozdział 5.7).

5.1 Czynniki wpływające na wzrost produktywności w świetle literatury

- **Rosnąca produktywność głównym źródłem wzrostu polskiej gospodarki.** Produktywność jest w długim okresie najważniejszym czynnikiem tłumaczącym zróżnicowanie rozwoju gospodarczego mierzonego za pomocą PKB na mieszkańca (Prescott 1997). Przez pojęcie wzrostu produktywności (TFP, ang. *Total Factor Productivity*) rozumiemy tę część wzrostu gospodarczego, której nie jesteśmy w stanie wyjaśnić rosnącą liczbą pracujących i/lub większym efektywnym poziomem umaszynowania gospodarki. W Polsce na przestrzeni ostatnich 25 lat jej wzrost odpowiadał za ponad połowę naszego wzrostu gospodarczego (podrozdział 5.3).
- **Źródła wzrostu produktywności.** Rosnąca produktywność może być efektem:
 - zastosowania lepszych technologii, co obejmuje wprowadzanie zarówno technologii nowo tworzonych (najnowsze na świecie), jak i już istniejących na świecie.
 - przepływu istniejących czynników produkcji (pracowników i maszyn) z mniej do bardziej wydajnych zastosowań. W praktyce może to być np. przepływ ludzi z rolnictwa (sektor o bardzo niskim poziomie produktywności) do przemysłu (sektor o bardzo wysokim poziomie produktywności) albo przepływ z mniej do bardziej produktywnych firm.
- **Trudności pomiaru.** Wobec trudności zmierzenia rosnącej jakości czynników produkcji, wpływ tych zmian także często jest wykazywany jako wzrost produktywności. Teoretycznie wzrost jakości czynników produkcji powinien być mierzony oddzielnie, jednak w praktyce bywa to trudne, szczególnie w przypadku inwestycji i zmian kapitału; jak np. porównać jakość i związany z nią potencjalny wzrost produktywności w przypadku komputera za 1000 dolarów kupionego dzisiaj i z komputera kupionego za 1000 dolarów 10 lat temu? W przypadku kapitału ludzkiego

(zdrowie i wykształcenie pracowników) porównania są trochę prostsze, wciąż jednak obarczone dużym błędem.

- **Powielanie rozwiązań z zagranicy służy rozwojowi.** Głównym źródłem wzrostu produktywności dla krajów rozwijających się (takich jak Polska) jest przenoszenie technologii i rozwiązań organizacyjnych z krajów liderów¹, czyli najbardziej produktywnych gospodarek świata. Wzrost produktywności może przyjmować formę poprawy organizacji pracy, wprowadzania nowych technologii czy przechodzenia pracowników z mniej do bardziej produktywnych firm korzystających z zagranicznych technologii. Im początkowa różnica produktywności kraju doganiającego i światowych liderów jest większa, tym łatwiej, przy odpowiednim krajowym systemie instytucjonalnym, można osiągnąć wysoki wzrost produktywności dzięki prostej imitacji rozwiązań stosowanych za granicą (Balcerowicz i Rzońca, 2010; McMorrow et al., 2010). Nawet w bogatych krajach, które pozostają małymi gospodarkami, transfer technologii z zagranicy pozostaje podstawowym źródłem postępu technologicznego. W krajach o niskim lub umiarkowanym poziomie rozwoju może on odpowiadać za nawet 90% postępu technologicznego (Keller, 2004).
- **Polski poziom produktywności przestaje rosnąć.** Wraz ze zbliżaniem poziomu produktywności do przodujących gospodarek świata rośnie znaczenie barier regulacyjnych decydujących o tym, czy pełne przeniesienie najlepszych rozwiązań z krajów-liderów jest możliwe. Polska po 1989 r. szybko zmniejszała różnice w poziomie produktywności do regionalnych liderów, m.in. dzięki dynamicznemu wzrostowi sektora usług rynkowych, którego rozwój przedtem był sztucznie blokowany w socjalizmie. Jednak około 2009 r., po osiągnięciu przez Polskę niecałych 70% niemieckiego² poziomu produktywności, luka w produktywności przestała się zmniejszać i według prognoz może pozostać na tym poziomie (podrozdział 5.3.1). Wskazuje to na krajowe bariery dla dalszego wprowadzania najlepszych światowych rozwiązań w polskiej gospodarce.
- O możliwości wprowadzania najlepszych technologii decyduje m.in. regulacja rynków produktów oraz czynników produkcji, kapitał ludzki, wykorzystanie technologii informacyjnych czy krajowa działalność B+R. Wpływ wymienionych czynników pozostaje jednak silnie zróżnicowany pomiędzy sektorami i nadmiernie uzależniony od stosowanej metodologii badawczej (McMorrow et al., 2010). Dlatego w ostatnich latach dynamicznie rozwijane są badania produktywności oparte na danych na poziomie przedsiębiorstw. Jakkolwiek identyfikują one wiele istotnych determinantów produktywności zarówno wewnątrz firm, jak i z ich otoczenia, to waga poszczególnych z nich ciągle pozostaje kwestią otwartą (Syverson, 2011).
- Popularność wśród badaczy zdobywa rozumienie produktywności jako jakości dopasowania czynników produkcji, co wiąże się z barierami dla ich przepływu i od mniej do bardziej produktywnych zastosowań. W myśl tego podejścia, problemem gospodarek rozwijających jest nie tylko niski poziom czynników produkcji (kapitału i pracy), ale również bardzo niewydajne ich wykorzystanie (Jones, 2015). Przykładowo Hsieh i Klenow (2009) szacują, że Chiny mogłyby zwiększyć swoje PKB o 30–50%, a Indie o 40–60%, gdyby rozporządzały swoimi czynnikami produkcji

1 Światowego frontu technologicznego

2 Uznajemy Niemcy, będące największą gospodarką Unii Europejskiej, za lokalnego lidera technologicznego.

tak efektywnie jak Stany Zjednoczone. Z kolei Hsieh i Klenow (2014) w innej pracy pokazują, że Meksyk i Indie mogłyby podnieść produktywność przetwórstwa przemysłowego o 25%, gdyby ich firmy rosły z wiekiem tak szybko jak w Stanach Zjednoczonych. Dlatego w otoczeniu gospodarczym ważna jest (1) konkurencja, która wymusza dostosowywanie do ciągle zmieniających się najlepszych praktyk, zarówno poprzez wypieranie nieefektywnych firm z rynku, jak i wzrost istniejących przedsiębiorstw, oraz (2) brak regulacji rynków produktów, pracy i kapitału, które hamowałyby wzrost produktywności (Syverson, 2011).

- **Przepływy pracowników wzmacniały produktywność.** Polska dotychczas była w stanie odnotowywać szybki wzrost produktywności dzięki przepływowi pracowników z sektorów o niższej produktywności (rolnictwa i w początkowym okresie transformacji z przemysłu) do sektorów o wyższej produktywności (usługi rynkowe i część przemysłu o dużej wartości dodanej). Wraz z szybkim wzrostem produktywności w przemyśle odpływ pracowników z tego sektora przestał przyczyniać się do dalszego wzrostu produktywności w całej gospodarce, natomiast odpływy z rolnictwa wciąż są hamowane przez rozbudowany system dotacji (podrozdział 5.3.).
- **Nadreprezentacja mikroprzedsiębiorstw.** Innym aspektem niedopasowania czynników produkcji jest wysoki na tle pozostałych państw UE udział w zatrudnieniu mikroprzedsiębiorstw (czyli firm zatrudniających do 9 osób). Łączy się on z wyjątkowo dużą w naszym kraju różnicą w produktywności między mikroprzedsiębiorstwami a resztą gospodarki (podrozdział 5.4.1). W świetle dostępnych badań międzynarodowych mniejszy średni rozmiar przedsiębiorstw może wynikać ze słabości systemu sprawiedliwości. Problemy z egzekwowaniem formalnych kontraktów wymuszają na przedsiębiorcach ostrożniejszy dobór kontrahentów i silniejsze bazowanie na relacjach osobistych, co negatywnie odbija się na skali działalności (podrozdział 5.4.2).
- **Liczne ograniczenia konkurencji.** W Polsce zarówno dopasowanie czynników produkcji, jak i wprowadzanie najlepszych technologii jest blokowane przez wiele ograniczeń dotyczących konkurencji. Duże natężenie przepisów wprost ograniczających konkurencję i szeroki zakres własności państwowej, jeden z największych spośród krajów OECD, sprawiają, że w wielu sektorach klienci nie mają realnego wyboru, jeśli chodzi o poddostawców (podrozdział 5.5.1). Równocześnie dostępność miękkich źródeł finansowania sprawia, że część niewydajnych firm kontrolowanych przez Skarb Państwa i władze lokalne jest w stanie utrzymać się na rynku pomimo niższej efektywności związanej z brakiem korzyści skali i zakresu (ang. *economies of scale and scope*). Problem ten wydaje się w szczególności dotyczyć mikrofirm (podrozdział 5.5.2). Kolejnym czynnikiem ograniczającym efektywność alokacji są luki w przepisach podatkowych, pozwalające części firm uzyskać na rynku przewagę, pomimo ich niskiej efektywności (podrozdział 5.5.3).
- **Mieszany obraz krajowej myśli technicznej.** Obraz dotyczący krajowych źródeł postępu technicznego w Polsce jest mieszany. Od 2011 r. szybko rośnie liczba udzielonych patentów Polsce (ponad 2-krotny w porównaniu z amerykańskim urzędem patentowym). Ponieważ czas rozpatrywania aplikacji patentowej wynosi średnio 5 lat, warto także przytoczyć zmianę liczby aplikacji patentowych, która szybciej pokazuje zmiany w gospodarce. Ten wskaźnik pokazuje ponad 4-krotny wzrost liczby

aplikacji od 2006 r. w porównaniu z amerykańskim urzędem patentowym³ i choć pozostaje ona znacznie niższa od unijnej średniej (Polska – 12 aplikacji na milion mieszkańców wobec 112 w UE-28⁴), to dystans do takich państw jak np. Hiszpania (32 aplikacje na milion mieszkańców) uległ już znacznemu zmniejszeniu. Z drugiej strony inne miary, takie jak liczba międzynarodowych cytowań artykułów naukowych, plasują Polskę wśród pięciu najsłabszych państw UE, co wskazuje na problemy polskich uczelni. Niezależnie od koniecznych działań na rzecz poprawy jakości nauki polskiej należy pamiętać, że w krajach średniej wielkości głównym źródłem wzrostu produktywności pozostaje wprowadzanie technologii wytwarzanych w innych krajach świata. Polski wkład w światowy postęp technologiczny raczej nie będzie wielokrotnie wyższy od naszego udziału w globalnej gospodarce (0,9% światowego PKB w 2014 r.⁵).

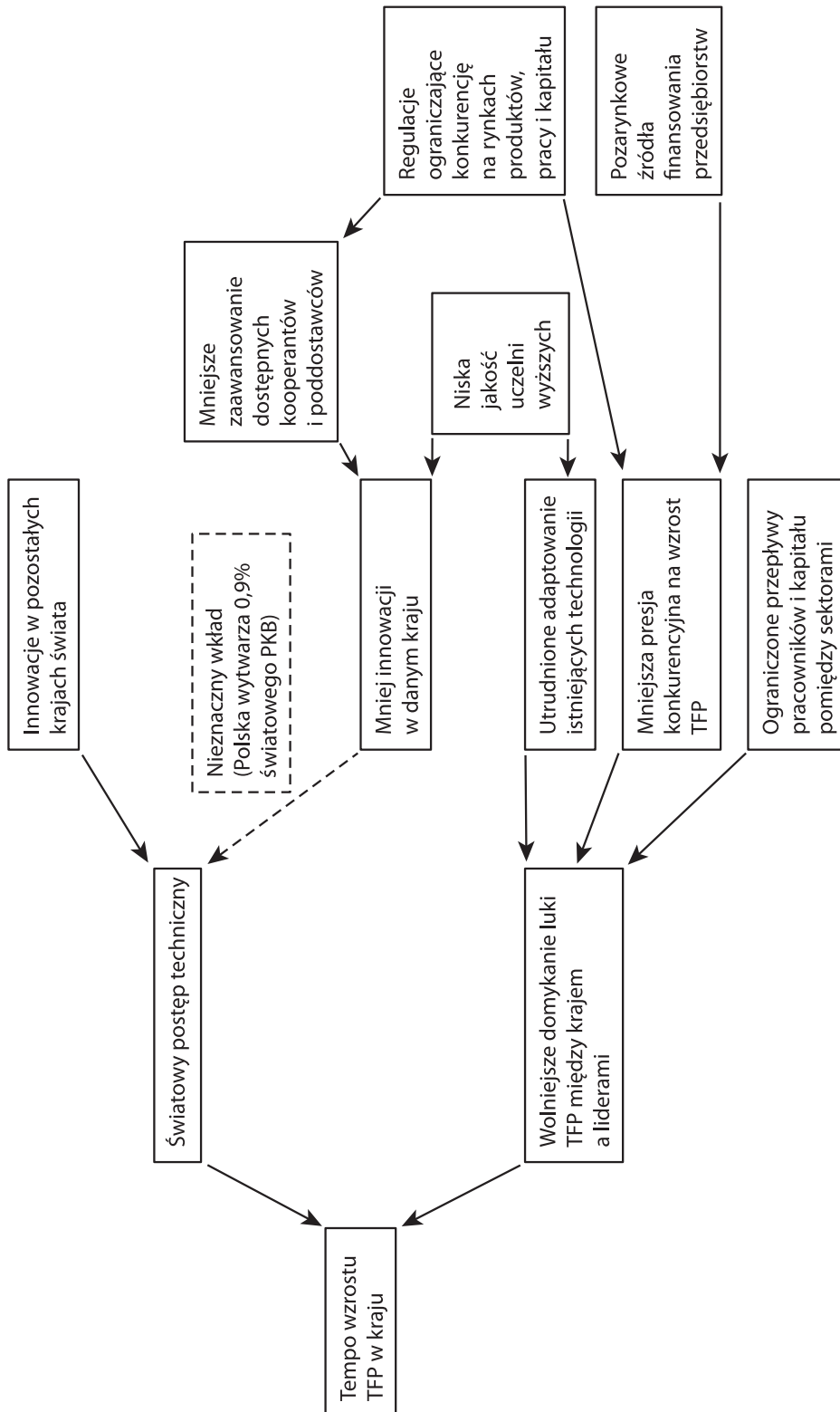
- **Problemy innowacyjnych firm.** Bariery, z którymi borykają się wszystkie przedsiębiorstwa w Polsce, szczególnie uderzają w firmy innowacyjne, które wprowadzają na rynek nowe produkty czy wprowadzają nowe sposoby produkcji (podrozdział 5). Innowacyjne firmy są szczególnie czułe na regulacje ograniczające konkurencję, które mogą wprost nie dopuszczać niestandardowych pomysłów biznesowych albo ograniczać wybór kooperantów. Skomplikowane i zmienne przepisy podatkowe również silnie uderzają w firmy o mało powtarzalnym, nieszablonowym modelu biznesowym, gdzie problem interpretacji przepisów podatkowych jest szczególnie istotny. Badania Komisji Europejskiej wskazują, że problem niskiej innowacyjności firm w Polsce jest szczególnie widoczny w małych i średnich firmach, co jest szczególnie niepokojące w świetle opisywanej powyżej ich nadreprezentacji w polskiej gospodarce. Problemem specyficznym dla innowacyjnych firm jest natomiast niska jakość innowacyjnych projektów tworzonych na polskich uczelniach, związana ze słabymi bodźcami do innowacji oraz słaba współpraca między firmami a uczelniami.
- **Mieszane efekty funduszy unijnych.** Szybkemu zmniejszaniu luki pomiędzy produktywnością Polski a Europą Zachodnią teoretycznie mają służyć fundusze unijne, jednak doświadczenia innych krajów sugerują zachowanie dużej ostrożności (podrozdział 5.6). Badania nie potwierdzają jednoznacznego wpływu funduszy strukturalnych na konwergencję poziomu dochodu pomiędzy krajami ani wewnątrz krajów. Ponadto obok krótkookresowych, pozytywnych efektów popytowych środki unijne mogą pogarszać alokację zasobów w gospodarce. W Polsce przykładem takiego zaburzenia może być hamowanie migracji pracowników do miast i konsolidacji gospodarstw rolnych poprzez dostępność funduszy UE dla rolnictwa.
- **Wzrost produktywności pozwoli doganiać najbogatszych.** Opisane kanały, przez które hamowany jest wzrost produktywności TFP, przedstawiono na schemacie 1. Na obecnym poziomie rozwoju i przy potencjale gospodarczym Polski główną rolę odgrywa doganianie światowych liderów pod względem produktywności. Usunięcie barier blokujących wdrożenie już istniejących na świecie technologii najsilniej i najszybciej przełoży się na tempo wzrostu TFP w najbliższych 25 latach, pozwalając nam doganiać kraje Europy Zachodniej.

3 US USPTO 2006-2014. http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/appl_yr.htm

4 2012 r., Eurostat.

5 Dane IMF WEO oraz Total Economic Database.

Schemat 1. Kanały ograniczające tempo krajowego wzrostu TFP

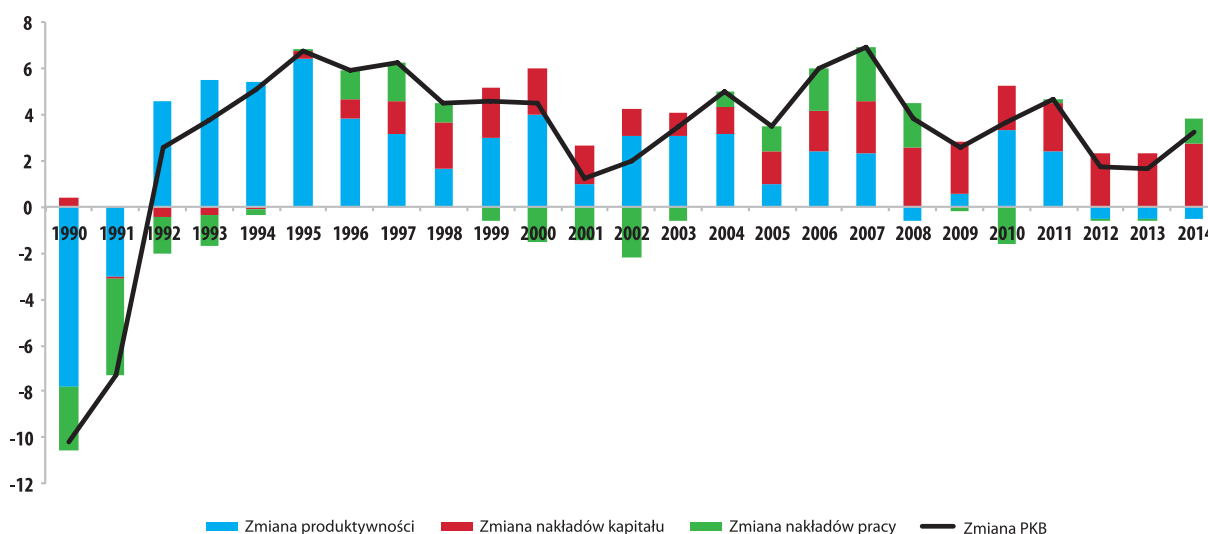


Źródło: Opracowanie własne FOR

5.2 Dotychczasowy wpływ zmian produktywności na wzrost gospodarczy

- Wzrost produktywności (TFP) w minionym ćwierćwieczu był głównym źródłem wzrostu polskiej gospodarki, odpowiadając za ponad połowę wzrostu gospodarczego⁶. Oznaczałoby to, że wzrost PKB wynikał przede wszystkim z lepszego wykorzystania już istniejących czynników produkcji aniżeli z ich przyrostu, co było efektem restrukturyzacji gospodarki socjalistycznej i zmian strukturalnych. Należy jednak pamiętać o wspomnianych na początku rozdziału problemach z pomiarem jakości czynników produkcji. W tym przypadku można przypuszczać, że choć skala inwestycji po 1989 r. była ograniczona (wzrost zasobów kapitału tylko o 3% rocznie⁷), to jednocześnie jakość tak tworzonego kapitału uległa znacznej poprawie.

Wykres 5.1. Dekompozycja wzrostu gospodarczego



Wykres przedstawia, jaki udział miały zmiany poszczególnych czynników (pracy, kapitału i produktywności) we wzroście gospodarczym

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Conference Board

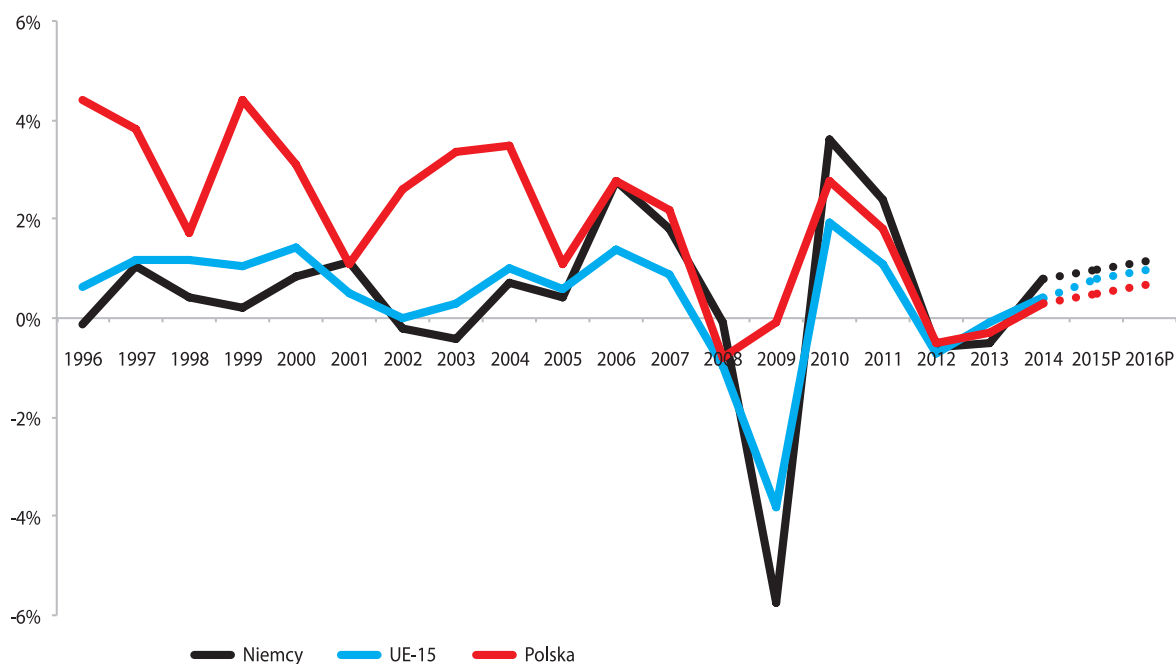
- **Maleje wzrost produktywności.** Niezależnie od cyklicznych wahań, tempo wzrostu produktywności w Polsce przez ostatnie 20 lat malało (wykres 5.2). Do pewnego stopnia był to naturalny proces, gdy wraz ze zmniejszaniem się luki w produktywności między Polską a światowymi liderami coraz trudniej było przeskakiwać etapy rozwoju, wprowadzając już istniejące na świecie od dawna rozwiązania. W efekcie tempo wzrostu produktywności w Polsce w coraz większym stopniu zależało od tempa wzrostu światowego postępu technicznego.
- **Nie zmniejszamy różnicy z Niemcami.** Niepokoi jednak fakt, że po 2008 r. tempo wzrostu produktywności w Polsce spadło do poziomu zbliżonego do amerykańskie-

⁶ W zależności od przyjętych założeń zrównanie produktywności nastąpiło w 2007 lub 2011 r., Growiec J. et al. (2014).

⁷ Usługi nierynkowe są dostarczane przez państwo. Jako że jest ono finansowane wpływami podatkowymi, to zachodzi problem z szacowaniem wartości dodanej tych usług. W przypadku dóbr i usług rynkowych wartością dodaną jest ich cena. Jednak usługi, które nie są dostarczane rynkowo, muszą być wyceniane inaczej, np. na podstawie wynagrodzeń osób je dostarczających.

go (ze względu na poziom rozwoju i wielkość gospodarki tempo wzrostu produktywności USA można traktować jako przybliżenie tempa światowego postępu technicznego), pomimo że produktywność w Polsce osiągnęła dotychczas mniej niż 70% poziomu Niemiec. Oznacza to, że od 2008 r. prawie nie zmniejszamy już różnicy w produktywności, jaka dzieli nas od Niemiec. Bez zmniejszenia luki w produktywności mało realne jest zmniejszenie różnic w poziomie PKB na mieszkańca.

Wykres 5.2. Tempo wzrostu produktywności (TFP)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

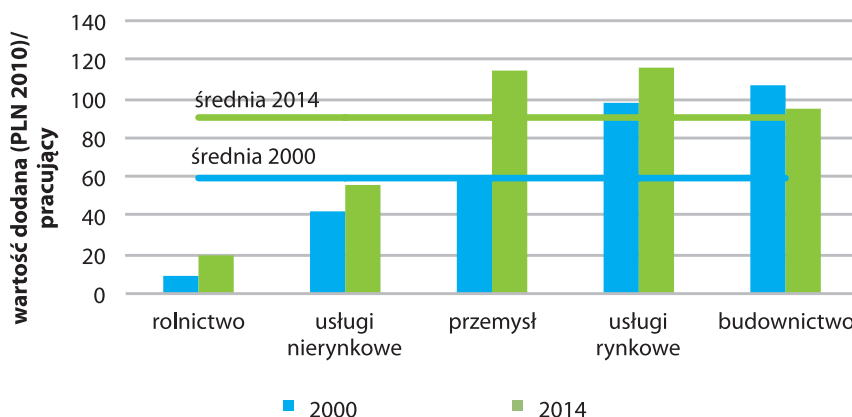
5.3 Wpływ zmian strukturalnych na produktywność

5.3.1. Wzrost zatrudnienia w sektorach o wyższej produktywności

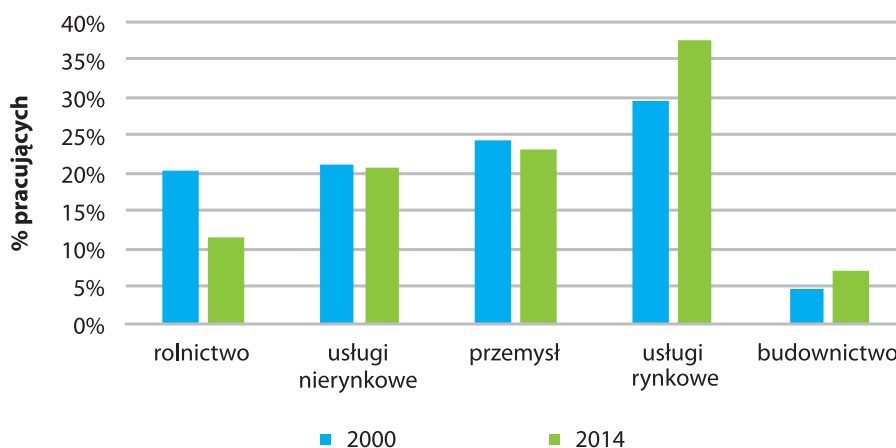
- **Produktywność w przemyśle przegoniła produktywność w usługach.** Jednym ze źródeł spowolnienia tempa wzrostu produktywności w Polsce po 2008 r. jest wyczerpanie prostej rezerwy, jaką był przepływ ludzi z przemysłu, który w latach 90. charakteryzował się niską produktywnością (gwałtowna poprawa nastąpiła później, wykresy 5.3 i 5.4), do usług rynkowych. W latach 90. usługi charakteryzowały się wyższą produktywnością od przemysłu, co sprawiało, że przepływ pracowników z jednego sektora do drugiego skokowo zwiększał ich produktywność (Growiec J. et al. 2014). Ponieważ jednak w całym okresie, dla którego dostępne są porównywalne dane, przemysł (a w szczególności przetwórstwo przemysłowe) wyróżniało szybkie tempo wzrostu produktywności w porównaniu z innymi sekcjami gospodarki, z czasem⁸ nie tylko dogonił on, ale także przegonił sektor usług pod względem produktywności.

⁸ W zależności od przyjętych założeń zrównanie produktywności nastąpiło w 2007 lub 2011 r., Growiec J. et al. (2014).

Wykres 5.3. Produktywność wg sektorów



Wykres 5.4. Zatrudnienie wg sektorów

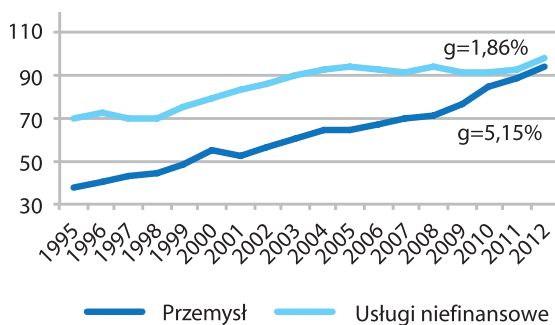


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

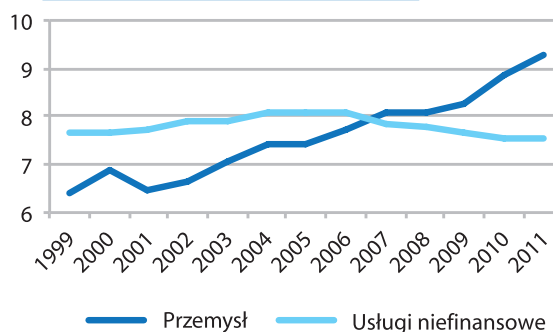
- **Znaczenie przemysłu może jeszcze wzrosnąć.** Obecnie skokowy wzrost produktywności wymagałby przechodzenia pracowników z rolnictwa i usług nierynkowych do przemysłu i usług rynkowych. Odwołując się do trendów widocznych w innych gospodarkach Growiec J. et al. (2014) nie spodziewa się wzrostu zatrudnienia w przemyśle, wskazując, że w przyszłości dzięki rosnącej produktywności i inwestycjom sektor ten będzie zwiększał produkcję bez konieczności wzrostu zatrudnienia. Nie można jednak zapominać, że to od polityki gospodarczej będzie zależała atrakcyjność Polski jako miejsca lokalizacji fabryk przez przedsiębiorstwa (zarówno krajowe, jak i zagraniczne). Ograniczenie barier opisanych w rozdziale 5 oraz wzrost płac nieprzekraczający wzrostu produktywności mogą sprawić, że zatrudnienie w przemyśle jeszcze wzrośnie.
- **Przeptywy z rolnictwa są konieczne.** Istniejącą rezerwą do skokowego wzrostu produktywności jest wciąż utrzymująca się pięciokrotna różnica w produktywności między rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki. Wymaga to jednak usuwania barier blokujących przepływy z rolnictwa do innych sektorów, o czym piszemy

w następnym podrozdziale. Jakkolwiek udział rolnictwa w zatrudnieniu w 2014 r. jest o ponad połowę niższy niż w 1990, to w dalszym ciągu pozostaje prawie 4-krotnie większy niż w UE-15.

Wykres 5.5. Poziom produktywności pracy w tys. PLN na pracownika (ceny stałe z 2005 r.)



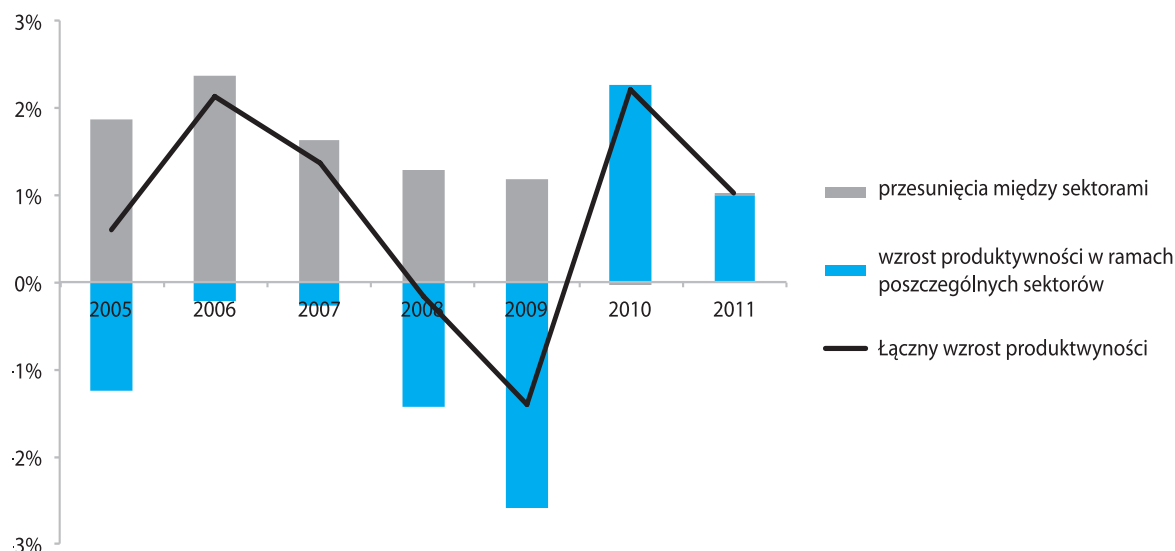
Wykres 5.6. Poziom produktywności TFP



Wykres 5.5 przedstawia produktywność pracy, która jest łącznym efektem produktywności TFP oraz uzbrojenia w kapitał, czyli ilości i maszyn i urządzeń do dyspozycji pracownika. Jest to miara wydajności pracy i można ją wyrazić w tys. PLN wytwarzanych przez pracownika rocznie; g oznaczono roczne stopy wzrostu przemysłu (5.15%) i usług (1.86%). Wykres 5.6 przedstawia produktywność TFP, która pokazuje, jak efektywnie łącznie jest wykorzystywana praca i kapitał.

Źródło: Growiec J. et al. (2014) Rola usług rynkowych w procesach rozwojowych gospodarki Polski. Warszawa: Narodowy Bank Polski

Wykres 5.7. Źródła wzrostu produktywności w Polsce



Wykres zmianę produktywności TFP rozdziela na dwa źródła: wzrost produktywności w ramach poszczególnych sektorów oraz skokowy wzrost produktywności związany z przesuwaniami pracy i kapitału z mniej do bardziej produktywnych sektorów gospodarki.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostat

5.3.2. Bariery odpływu zatrudnienia z niskoproduktywnych sektorów

- **Tworzone przez państwo bariery przepływu pracy i kapitału do bardziej produktywnych sektorów.** Działania państwa, najczęściej przyjmujące formę różnych form subsydiowania, poprzez osłabienie bodźców do przechodzenia pracowników z mniej do bardziej produktywnych sektorów, mają bezpośredni negatywny wpływ na produktywność całej gospodarki. Jednocześnie podatki konieczne do sfinansowania subsydiów sektorowych obciążają pozostałe sektory gospodarki i zmniejszają możliwości rozwoju firm, które w nich funkcjonują. Mechanizmy te pokazujemy na przykładzie dwóch niskoproduktywnych sektorów silnie subsydiowanych przez państwo – górnictwa i rolnictwa.
- **Przerost zatrudnienia w rolnictwie.** Niemal wszystkie raporty dotyczące wyzwań rozwojowych stojących przed Polską wskazują na niską produktywność i przerost zatrudnienia w rolnictwie. Pomimo że jego udział w tworzeniu PKB wynosił w 2013 r. poniżej 4 proc. (co jest porównywalną wartością z innymi krajami UE), to jego udział w zatrudnieniu przekracza 11 proc. (dla porównania: Niemcy 1,5%, Czechy i Słowacja 3%, Węgry 6%)⁹. Przerost zatrudnienia prowadzi do rozdrobnienia gospodarstw rolnych, obniżając ich produktywność. Średnia wielkość gospodarstwa w Polsce jest mała i wynosi ok. 10 hektarów, w porównaniu z 50 hektarami we Francji i 90 hektarami w Danii czy Niemczech; jednocześnie na każde 100 hektarów w Polsce przypada aż 13 traktorów wobec 5 w Danii, co wskazuje na nieefektywność wykorzystania maszyn (McKinsey, 2014).

Rekomendujemy usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów, w szczególności zamknięcie KRUS dla nowych członków.

- **Konieczność ograniczenia środków trafiających do rolnictwa.** Nie można nie zauważyć pozytywnej tendencji, jaką jest znaczny spadek zatrudnienia w rolnictwie z 2,9 mln w 2000 r. do 1,8 mln w 2014 r.¹⁰ (odpowiednio 20% pracujących ogółem w 2000 i 11.5% w 2014 r.). Jednak na przykład w sąsiedniej Litwie spadki te były szybsze (z 18,6% w 2000 do 9.2% w 2014 r.), a w Estonii, Słowacji, Czechach już w 2000 r. rolnictwo zatrudniało mniej niż 10% pracujących. Dlatego polityka państwa powinna wzmacniać tendencje do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów gospodarki, zamiast je osłabiać, jak ma to miejsce obecnie. Zgodnie z naszymi szacunkami rolnictwo co roku jest wspierane kwotą rządu 40 mld zł (dotacje do KRUS, środki unijne, preferencje podatkowe). Jest to równowartość ponad 2% PKB, przy całej wartości dodanej wytwarzanej w rolnictwie nieprzekraczającej 4% PKB. Oszacowanie wielkości wsparcia utrudnia fakt, że rolnicy nie muszą nawet prowadzić rachunkowości (choć jej wprowadzenie było zapowiedziane w exposé premiera Tuska). Poszczególne kanały wsparcia mają różny charakter: część z nich wynika ze wspólnej polityki rolnej; część jest efektem już przyznanych świadczeń; część (nieznaczna) ma zachęcać do podejmowania działalności pozarolniczej. Nie zmienia to jednak ogólnego obrazu, że olbrzymie środki finansowe wydawane są na to, by jak najwięcej osób pracowało w najmniej produktywnym sektorze polskiej gospodarki. Ograniczenie kwoty środków trafiających co roku do rolnictwa przyspieszy przechodzenie pracowników do innych sektorów gospodarki.

⁹ Dane cytowane tym akapicie pochodzą z Eurostatu.

¹⁰ Co istotne, na 1,8 mln deklarujących pracę w rolnictwie tylko 50 tys. osób deklarowało także dodatkową pracę w innych sektorach (GUS 2015).

Rekomendujemy
zmniejszenie
opodatkowania
pracy osób
o najniższej
produktywności,
w szczególności
6-krotne
podniesienie
kosztów uzyskania
przychodu

Rekomendujemy
zmniejszenie
nadmiernej
ochrony lokatorów

- **Ograniczenia przy przechodzeniu z rolnictwa do innych sektorów.** Barię do przechodzenia pracowników z rolnictwa do bardziej produktywnych sektorów gospodarki narodowej jest nie tylko perspektywa utraty subsydiów i preferencji związanych ze statusem rolnika, ale także wysokie koszty przejścia do i rozpoczęcia pracy w innych sektorach gospodarki. Można zakładać, że osoby przechodzące z rolnictwa do innych sektorów nim zdobędą doświadczenie zawodowe, mogą liczyć na relatywnie niskie płace. Jak wskazujemy w rozdziale 4 takie osoby będą szczególnie negatywnie odczuwać prawie 40% klin podatkowy¹¹ obowiązujący już przy poziomie płacy minimalnej.

- **Bariera braku mieszkań.** W sytuacji, gdy przejściu z rolnictwa do innego sektora gospodarki towarzyszy konieczność przeprowadzki, dodatkową barierą stworzoną przez państwo jest brak rozwiniętego rynku mieszkań na wynajem. Restrykcyjna ustawa o ochronie lokatorów oraz brak mieszkań socjalnych sprawiają, że dla inwestorów instytucjonalnych budowa mieszkań na wynajem jest zbyt ryzykowna: w przypadku klientów niepłacących czynszu możliwości jego eksmisji są bardzo ograniczone. Ogranicza to podaż mieszkań na wynajem tylko do osób prywatnych, podbijając tym samym ceny najmu.

- **Korzyści dla gospodarki z odpływu pracowników z rolnictwa.** Przechodzenie pracowników z rolnictwa do innych sektorów gospodarki prowadzi do wzrostu produktywności w gospodarce poprzez dwa kanały. Po pierwsze każda osoba przechodząca z rolnictwa o niskiej produktywności do sektorów o wyższej produktywności skokowo podnosi swoją produktywność. Po drugie spadek przerostów zatrudnienia w samym rolnictwie ułatwia konsolidację gospodarstw rolnych i wzrost produktywności w samym rolnictwie. Można ostrożnie szacować, że przy przejściu 1 mln osób z rolnictwa (ok. połowy obecnie pracujących w rolnictwie) do innych sektorów gospodarki, podniosłoby TFP w całej gospodarce o ponad 5%¹².

- **Irlandia: przykład spadku zatrudnienia w rolnictwie.** Przykładem silnego spadku zatrudnienia w rolnictwie może być Irlandia, gdzie między 1986 a 1996 r. zatrudnienie w rolnictwie spadło o ponad 30%, co w połączeniu ze wzrostem zatrudnienia w innych sektorach gospodarki doprowadziło do spadku udziału zatrudnienia w rolnictwie w zatrudnieniu ogółem z 15,1% do 8,5% (dane Banku Światowego). Jednocześnie było to mniej niż ponad 50% spadek, który dokonał się w Polsce od 1990 r. (ILO, Eurostat).

Rekomendujemy
dokończenie
prywatyzacji

- **Przerost zatrudnienia w górnictwie.** Górnictwo węgla kamiennego w Polsce jest drugim przykładem sektora, w którym przerosty zatrudnienia są utrzymywane dzięki dotacjom publicznym. Choć w latach 1998–2001 zrealizowano olbrzymi program restrukturyzacji górnictwa, w wyniku którego zatrudnienie w sektorze zmniejszyło się o ponad 100 tys. osób (Guzera, 2014), to program w następnych latach nie został zakończony, w szczególności nie sprywatyzowano kopalń, co zablokowało wzrost produktywności. Przez większość ostatniej dekady utrzymywał się boom surowcowy,

11 Czyli różnica między kosztami zatrudnienia po stronie pracodawcy (pensja brutto plus składki płacone przez pracodawcę), a płacą netto, którą pracownik otrzymuje do ręki.

12 Szacunek zakłada odpowiednie dopasowaniu poziomu kapitału w poszczególnych sektorach. Z jednej strony wartość ta może być przeszacowana, ze względu na prawdopodobnie niższy kapitał ludzki i związaną z tym niższą produktywność osób przechodzących z rolnictwa do innych sektorów. Z drugiej strony jednak szacunek ten nie uwzględnia potencjalnego wzrostu TFP w samym rolnictwie związanego z konsolidacją gospodarstw rolnych.

który w 2011 r. podniósł średnie ceny węgla wydobywanego przez polskie górnictwo o 70% w stosunku do 2005 r. Pomimo tego wartość dodana wytwarzana przez ten sektor spadała zarówno jako udział w całej gospodarce, jak i w wartościach realnych i nie miała wkładu we wzrost polskiej gospodarki. W tym samym czasie w przetwórstwie przemysłowym wartość dodana rosła (o 80% w latach 2005–2013) pomimo że ceny produktów tego sektora spadały (Bukowski et al., 2015). Jednocześnie pomimo wysokich cen węgla górnictwo wciąż korzystało z pomocy publicznej – w latach 2002–2010 pomoc bezpośrednia w postaci dotacji i umorzeń wyniosła 25 mld złotych. W ciągu tego okresu największe wsparcie dla górnictwa (34 proc. ogólnej wartości pomocy) popłynęło ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który umorzył zobowiązania publicznoprawne spółek górniczych – przy czym umorzenie to miało zastosowanie jedynie do spółek Skarbu Państwa. OECD szacuje, że rząd już od 1982 r. umarzał składki za ubezpieczenia społeczne bądź odraczał terminy ich płatności¹³; jest to szczególnie bulwersujące, biorąc pod uwagę skalę górniczych przywilejów emerytalnych – koszt samych przywilejów emerytalnych górników węgla kamiennego wyniósł w latach 2011–2013 ok. 4 mld zł (Bukowski et al., 2015). Drugie największe co do wartości dotacje zostały przyznane przez Ministerstwo Gospodarki, w łącznej kwocie 5,8 mld złotych (23% ogółu).

5.4 Zmiana struktury wielkości polskich przedsiębiorstw potencjalnym źródłem wzrostu produktywności

5.4.1. Produktywność małych, średnich i dużych przedsiębiorstw na tle zachodnich odpowiedników

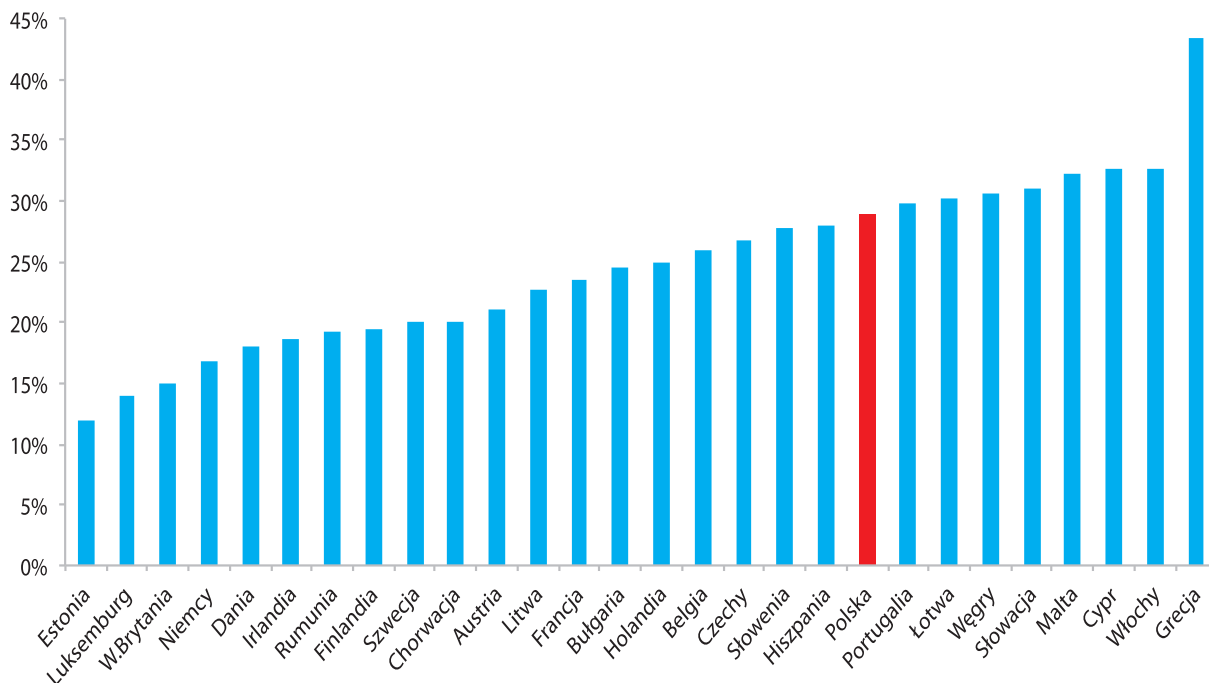
- **Możliwe obszary wzrostu produktywności.** W obliczu opisanego w rozdziale 5.3. wyczerpywania się źródła wzrostu produktywności, jakim było przechodzenie pracowników z przemysłu do usług rynkowych, należy szukać innych mechanizmów mogących podnieść produktywność. W szczególności należy skupić się na obszarach gospodarki o najniższym poziomie produktywności. Jest to jednym z podstawowych wyzwań, ponieważ niski poziom produktywności często oznacza duże możliwości wzrostu – przesunięcie pracowników z obszaru o niskim poziomie produktywności do obszarów o wyższej produktywności powoduje skokowy wzrost ich produktywności. Takim potencjalnym źródłem wzrostu produktywności może być wzrost mikroprzedsiębiorstw lub przechodzenie pracowników z mikroprzedsiębiorstw do większych firm.
- **Duży udział mikroprzedsiębiorstw w zatrudnieniu w Polsce.** Mikroprzedsiębiorstwa mają w Polsce bardzo duży udział w zatrudnieniu w przemyśle i usługach rynkowych (36% w 2012 r. wobec średnio 31% w UE¹⁴). Większy niż w Polsce jest on tylko na Cyprze, w Słowacji, Hiszpanii, Portugalii i Włoszech. Należy zauważyć, że poza Słowacją, są to kraje Europy Południowej, które nie powinny być dla nas

13 Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, uwzględniając koszt przywilejów emerytalnych, szacuje łączne dotacje dla górnictwa w latach 1990–2012 na 136 mld złotych.

14 Eurostat.

wzorcem do naśladowania, ponieważ po osiągnięciu relatywnie wysokiego poziomu dochodu zaprzestali nadganiaania bardziej rozwiniętych gospodarek.

Wykres 5.8. Udział mikroprzedsiębiorstw skorygowany o strukturę gospodarki



Dużą rolę mikroprzedsiębiorstw tylko w niewielkim stopniu tłumaczy struktura sektorowa polskiej gospodarki. Wykres przedstawia udział mikroprzedsiębiorstw w zatrudnieniu jako nieważną średnią ich udziału w poszczególnych branżach. Pozwala to pominąć zróżnicowanie wielkości poszczególnych branż w poszczególnych krajach. Nawet tak skorygowane dane wciąż wskazują na nadreprezentację mikrofirm w Polsce.

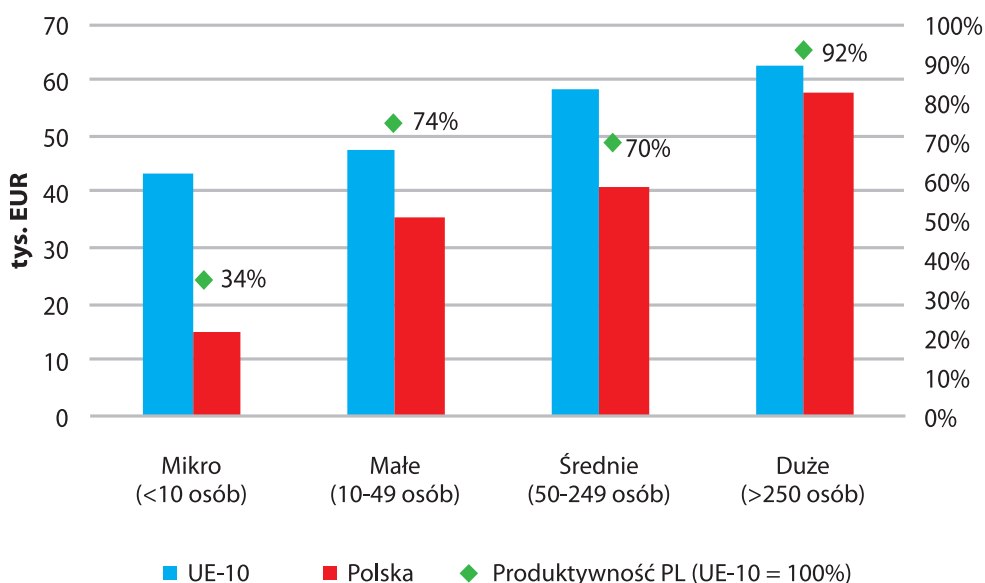
Źródło: opracowanie własne na FOR podstawie danych Eurostat

- **Problem pomiaru produktywności TFP w mikrofirmach.** Specyfika mikroprzedsiębiorstw sprawia, że trudno w nich rozróżnić, co jest dochodem z pracy, a co dochodem z kapitału, ze względu na podwójną rolę właściciela, który zazwyczaj inwestuje w przedsiębiorstwo zarówno swoją pracę, jak i kapitał. Ponieważ tak arbitralnie wyznaczony wskaźnik dochodów z pracy bardzo silnie rzutuje na wyliczenia produktywności (TFP), w tym podrozdziale stosujemy uproszczoną miarę – produktywności pracy. Łączy ona w sobie zarówno produktywność (TFP), jak i uzbrojenie w kapitał.
- **Niska efektywność mikroprzedsiębiorstw.** Mikroprzedsiębiorstwa w Polsce wykazują bardzo niską produktywność pracy zarówno w porównaniu do swoich odpowiedników w Europie Zachodniej, jak i w stosunku do dużych polskich firm. W mikroprzedsiębiorstwach w Polsce produktywność na jednego zatrudnionego wynosi tylko 32% produktywności mikroprzedsiębiorstw UE-10¹⁵. Dla porówna-

15 Austria, Belgia, Dania, Francja, Finlandia, Holandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania; kraje Europy Południowej pominięto, ponieważ uważamy, że Polska powinna porównywać się do znacznie lepiej rozwijających się państw Europy Północnej. Pominięto także Luksemburg, jako obserwację nietypową – państwo-miasto z bardzo dużym sektorem finansowym.

nia nasze duże przedsiębiorstwa (250 osób i więcej) są już na poziomie bardzo zbliżonym do zachodnioeuropejskich dużych firm w grupie krajów porównawczych (91% poziomu UE-10). Luka w produktywności małych (10–49 pracowników) i średnich firm (50–249 pracowników) też nie jest zbyt duża (mają produktywność na poziomie ponad 75% produktywności unijnej). Tak dużej różnicy w produktywności mikrofirm nie tłumaczą różnice sektorowe. Innymi słowy – nie jest to efekt porównania produktywności niemieckiej mikrofirmy z branży IT z polskim szewcem. Porównując produktywność firm różnej wielkości w ramach sektorów w poszczególnych krajach (czyli mikrofirma obuwnicza v. duża firma obuwnicza, mikrofirma informatyczna v. duża firma informatyczna) zobaczymy, że mikroprzedsiębiorstwa w Polsce wykazują przeciętnie tylko 36% produktywności dużych przedsiębiorstw działających w tej samej branży, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla Niemiec wynosi aż 89%. Co więcej – w żadnym innym kraju UE przeciętna różnica między produktywnością mikroprzedsiębiorstw a dużymi firmami w ramach jednej branży nie jest tak duża jak w Polsce. Należy przy tym pamiętać, że omawiane dane pochodzą z formalnych źródeł i są zaniżone z powodu działalności w szarej strefie, która w Polsce jest ponadprzeciętnie duża i szczególnie obejmuje mikrofirmy świadczące usługi dla ludności (szerzej o tym w podrozdziale 4.5).

Wykres 5.9. Produktywność na jednego zatrudnionego (tys. euro) w zależności od wielkości firmy w 2012 r. w Polsce i UE-10



UE-10 Austria, Belgia, Dania, Francja, Finlandia, Holandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania; kraje Europy Południowej pominięto, ponieważ uważamy, że Polska powinna porównywać się do znacznie lepiej rozwijających się państw Europy Północnej. Pominięto także Luksemburg, jako obserwację nietypową – państwo-miasto z bardzo dużym sektorem finansowym

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

- **Mikrofirmy zaniżają produktywność polskiej gospodarki.** Omówiona w poprzednich punktach nadreprezentacja mikrofirm w polskiej gospodarce w połączeniu z ich niską produktywnością pracy ma silny negatywny wpływ na produktywność pracy w całej gospodarce. Gdyby w każdym sektorze struktura wielkości przedsiębiorstw w Polsce była taka jak w Niemczech (czyli więcej osób pracowałoby w średnich i dużych firmach), produktywność wzrosłaby o 12%. Natomiast gdyby luka produktywności mikrofirm w stosunku do EU-10 była taka sama jak nieco większych, zatrudniających 10–19 osób, to produktywność pracy w sektorze przedsiębiorstw wzrosłaby o 17%¹⁶.
- **Niewielkie inwestycje mikroprzedsiębiorstw.** Niska produktywność pracy w mikroprzedsiębiorstwach wynika częściowo z ich bardzo niskich inwestycji. O ile duże firmy średnio inwestują rocznie ok. 30 tys. PLN na pracownika, to w mikroprzedsiębiorstwach kwota ta jest ponad 4 krotnie niższa i wynosi 7 tys. PLN. Dane GUS wskazują na liniowy wzrost inwestycji wraz ze wzrostem zatrudnienia (firmy 10–49 osób inwestują 14 tys. PLN na pracownika, a firmy 50–249 osób 21 tys. PLN na pracownika)¹⁷.
- **Potencjalne korzyści ze wzrostu wielkości przedsiębiorstw.** Gdyby udział mikroprzedsiębiorstw (do 9 osób) w zatrudnieniu Polsce był taki jak w Niemczech (18% zamiast obecnych 37%), to stopa inwestycji byłaby o 20% wyższa. Przy udziale mikroprzedsiębiorstw nawet takim jak w regionie (30% zamiast obecnych 37%), stopa inwestycji też byłaby wyższa o 9%. Temat ten będzie obiektem dalszych badań FOR.

5.4.2 Determinanty struktury przedsiębiorstw wg zatrudnienia

- **Potencjalne korzyści ze wzrostu firm.** Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego istotne jest, by efektywne firmy rozwijały się i rosły. Najprostszą, porównywalną między krajami, miarą wielkości firmy jest liczba pracowników, których zatrudnia, a miarą wzrostu – wzrost zatrudnienia. Wzrost firm ma kluczowe znaczenie dla wzrostu produktywności – małe przedsiębiorstwa odczuwają trudności w ponoszeniu kosztów stałych związanych z handlem międzynarodowym czy w korzystaniu z efektów skali związanych z wydatkami na badania i rozwój (Rubini et al., 2012; Brandolini i Bungamelli, 2009; Pagano i Schivardi, 2003). Stąd cechują się przeciętnie niższą produktywnością, a co za tym idzie niższymi płacami (Garcia-Posada i Mora-Sanguinetti, 2015; Rubini et al., 2012; Ayyagari et al., 2011). Przykładowo niski poziom produktywności w Portugalii w 2007 r. jest m.in. związany ze spadkiem średniej wielkości firm w tym kraju, podczas gdy w znacznie lepiej rozwiniętych krajach jak USA i Dania średnia wielkość firm rosła (Braguinsky et al., 2011). Rosnąc, efektywne firmy rozszerzają produkcję, wypierając z rynku mniej wydajne przedsiębiorstwa. Modele teoretyczne przypisują temu mechanizmowi kluczowe znaczenie dla wzrostu produktywności w otwartych gospodarkach (Melitz i Ottaviano, 2008; Melitz, 2003). W Polsce działanie tego mechanizmu wydaje się być ograniczone, na co wskazują omawiane w podrozdziale 5.5 miary pokazujące bardzo duże zróżnicowanie rentowności firm w polskiej gospodarce.

¹⁶ Obliczenia własne FOR na podstawie danych Eurostatu.

¹⁷ Należy przy tym zaznaczyć, że dane GUS obejmują nieznacznie inny zakres sektorowy, w szczególności dodatkowo zawierają edukację i służbę zdrowia.

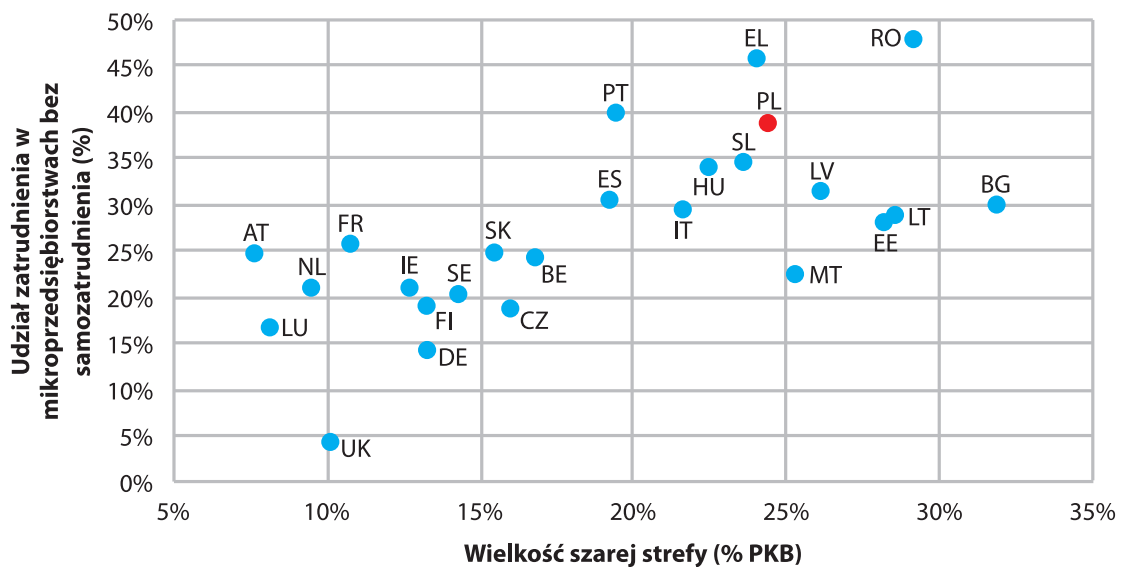
- **Wzrost firm to także wzrost zatrudnienia.** Rajan i Zingales (1998) na próbie 41 krajów szacują, że wzrost istniejących firm odpowiadał za 2/3 przyrostu zatrudnienia w latach 80. Na powstawanie nowych firm przypadła pozostała 1/3 wzrostu zatrudnienia. Pisząc o roli małych firm w tworzeniu miejsc pracy należy zwrócić uwagę, na często pomijany aspekt wieku firm. Ayyagari et al. (2011) w próbie 104 państw rozwijających przypisują kluczowe znaczeniem młodym (a przy tym małym) firmom w kreacji nowych miejsc pracy. Do podobnych wniosków dochodzą Bartelsman et al. (2005). Istnieją znaczące różnice średniej wielkości przedsiębiorstw pomiędzy krajami. Wśród jej determinantów wymieniana są jakość sądownictwa, regulacje dotyczące firm o określonej wielkości zatrudnienia, dostęp do zewnętrznego finansowania czy wielkość rynku. W UE wyjątkowo małymi firmami cechują się kraje południa Europy. Kumar et al. (2001) w próbie 15 starych krajów UE, znaleźli dowody, że firmy są przeciętnie większe w krajach o lepiej rozwiniętych instytucjach (jako miarę rozwoju instytucji przyjęli sprawność sądownictwa). Do podobnych wniosków doszli Beck et al. (2006), badając duże firmy przemysłowe w 44 krajach. Znaczenie efektywności wymiaru sprawiedliwości dla średniej wielkości przedsiębiorstw znalazło potwierdzenie w danych regionalnych Hiszpanii (Garcia-Posada i Mora-Sanguinetti, 2015; Fabbri, 2010), Meksyku (Dougherty, 2014; Leaven i Woodruff, 2007) i Włoch (Giacomelli i Menon, 2013).
- **Sprawne sądownictwo sprzyja innowacyjnemu biznesowi.** Kumar et al. (2001) oraz Rajan i Zingales (2001) zwracają uwagę, że kraje o sprawniejszym sądownictwie cechują się większymi firmami w sektorach mniej uzależnionych od fizycznego kapitału. Przykładowo omawiane przez nich doradztwo i reklama w większym stopniu zależą od reputacji, relacji z klientami, znaków towarowych, procesów innowacyjnych i własności intelektualnej, których ochrona wymaga bardziej wyrafinowanego wymiaru sprawiedliwości. Natomiast branże bardziej uzależnione od fizycznego majątku nie wymagają równie rozwiniętego sądownictwa i są relatywnie mniejsze w krajach, które takie instytucje posiadają.
- **Zależność rozwoju firm od komplikacji systemu podatkowego.** Sprawność wymiaru sprawiedliwości wiąże się również z lepszym funkcjonowaniem innych części aparatu państwowego. Na przykład Friesenbichler et al. (2014) wskazują na silną korelację pomiędzy czasem poświęcanym rocznie na płacenie podatków i czasem potrzebnym na rozwiązanie upadłości, a także negatywną zależność między wydajnością państwa, jakością regulacji, wolnością od korupcji i niezależnością sądownictwa.
- **Przecenione znaczenie dostępu do kredytu.** Liczne prace naukowe wiążą średnią wielkość przedsiębiorstw z dostępem do kredytu (Cabral i Mata, 2003; Copley i Quadri, 2001). Jednak wynik ten wydaje się związany z faktem, że kraje o lepiej rozwiniętych rynkach kapitałowych charakteryzują się jednocześnie większą sprawnością sądownictwa i jakością instytucji, a nie dostępem do kapitału jako takim (Kumar et al., 2001).
- **Czy znani kontrahenci mogą być niebezpieczni.** Część literatury znajduje również powiązanie wielkości firm z wyższymi wskaźnikami zaufania, zarówno na danych międzynarodowych (La Porta et al., 1997), jak i krajowych (Cingano i Pinotti, 2012). Niektóre analizy polskich organizacji pracodawców wskazują, że przedsiębiorcy w Polsce obawiają się najbardziej własnych kontrahentów. Trudno jednak na tej podstawie wyciągać wnioski dla polityki gospodarczej – wzrostu zaufania nie można uchwalić ustawą. Można natomiast reformować wymiar sprawiedliwości tak,

by przedsiębiorcy nawet nie ufając swoim kontrahentom spali spokojnie, wiedząc, że jeśli kontrahent okaże się nierzetelny, to zawsze mogą sprawnie dochodzić swoich roszczeń przed sądem.

Rekomendujemy przegląd regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw, w szczególności aspektów podatkowych

● **Ucieczka w szarą strefę.** Ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost wielkość przedsiębiorstw są dodatkowe regulacje dotyczące firm o zatrudnieniu przekraczającym określone progi. Mogą one przyjmować postać progów w podatku VAT jak w Japonii (Onji, 2009) czy skali regulacji pracy jak we Francji (Gourio i Roys, 2014) i we Włoszech (Schivardi i Torrini, 2008). Przedsiębiorstwa mają tam skłonność do dzielenia zatrudnienia na wiele równoległe funkcjonujących mniejszych firm. Rozmowy z przedsiębiorcami wskazują na istnienie tego zjawiska także w Polsce, co ma na celu m.in. uniknięcie różnego rodzaju czasochłonnych obowiązków sprawozdawczych. Almeida i Carneiro (2009), badając podobne regulacje w Brazylii stawiają tezę, że tego rodzaju kosztowne regulacje, wraz z trudnością monitorowania, skłaniają część firm w krajach rozwijających do przenoszenia zatrudnienia do szarej strefy. Następnie przedsiębiorstwa te unikają zwiększania oficjalnego zatrudnienia, aby nie wystawiać się na większe ryzyko kontroli. Szacunki wielkości szarej strefy pozostają z gruntu niedoskonałe, jednak można przypuszczać, że przynajmniej w części krajów UE ma miejsce podobny mechanizm pomimo wysokiego poziomu rozwoju (wykres 5.10).

Wykres 5.10. Wielkość szarej strefy, a udział zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach* w 2012 roku



*dane dotyczą sektora przedsiębiorstw niefinansowych i rolnictwa z wyłączeniem samozatrudnionych niezatrudniających pracowników, dodano rolnictwo ze względu na przerosty zatrudnienia w rolnictwie będące źródłem pracowników szarej strefy

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu i Schneider (2012)

5.5 Ograniczenia konkurencji hamujące wzrost produktywności

- **Różne oblicza ograniczeń konkurencji.** Ograniczenia konkurencji mogą 1) narzucać klientowi jednego dostawcę (monopol), 2) sprawiać, że nawet pomimo różnych dostawców, wyboru nie ma (obowiązkowa standaryzacja produktów), 3) sprawiać, że wybory klienta nie mają znaczenia, bo firmy przegrywając walkę o klienta i tak utrzymują się na rynku dzięki dostępności miękkiego finansowania (Balcerowicz i Rzońca, 2010). Sytuacje 1) i 2) opisujemy w pierwszym podrozdziale poświęconym antykonkurencyjnym regulacjom; sytuacją 3) zajmujemy się w kolejnym podrozdziale o miękkim finansowaniu. W ostatnim podrozdziale omawiamy sytuację, gdy o sukcesie firmy nie decyduje rynkowa gra, a nieczysta konkurencja związana z licznymi lukami w skomplikowanych i zmiennych przepisach podatkowych.



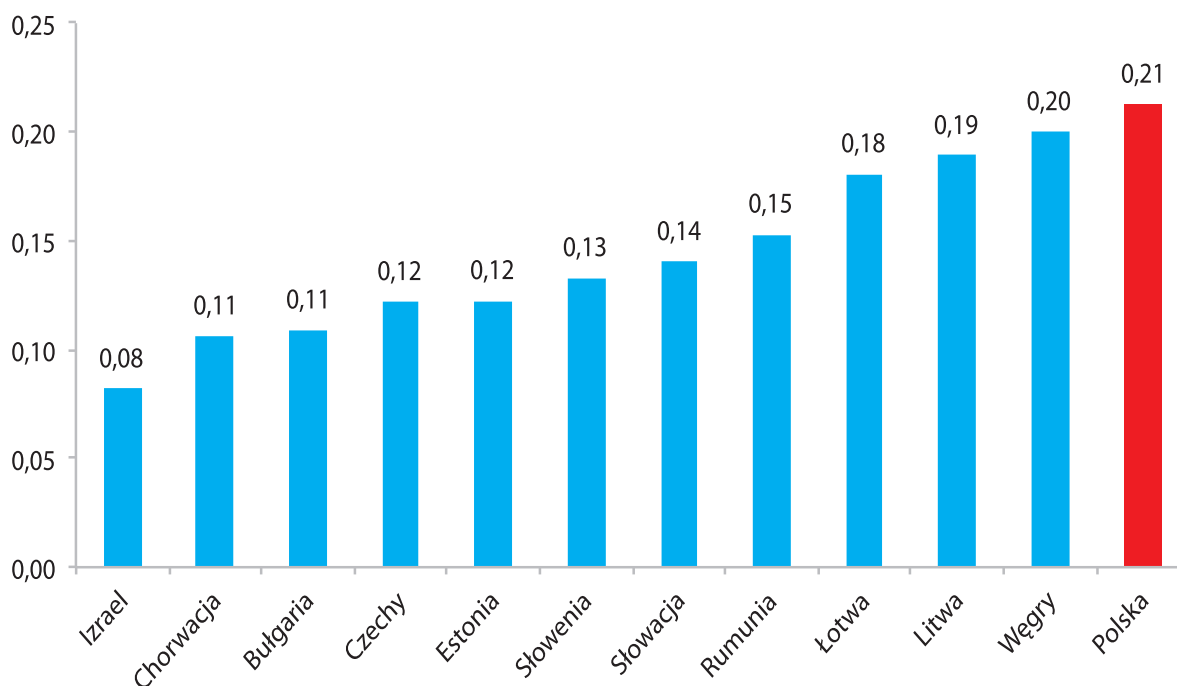
Ograniczenia konkurencji negatywnie wpływają nie tylko na branże, których dotyczą, ale także pośrednio na pozostałe sektory gospodarki. Brak konkurencji w danej branży zmniejsza presję na działające w niej firmy do podnoszenia swojej produktywności. Pośrednio rzutuje to na całą gospodarkę

- **Brak konkurencji negatywnie wpływa na efektywność.** Ograniczenia konkurencji negatywnie wpływają nie tylko na branże, których dotyczą, ale także pośrednio na pozostałe sektory gospodarki. Brak konkurencji w danej branży zmniejsza presję na działające w niej firmy do podnoszenia swojej produktywności. Pośrednio rzutuje to na całą gospodarkę. Firmy z innych sektorów, kupujące nie w pełni dostosowane do ich potrzeb towary i usługi od regulowanych branż, mają mniejszą swobodę w kształtowaniu własnego modelu biznesowego i dopasowywaniu go do potrzeb klientów. Innymi słowy, firma mająca większy wybór wśród konkurujących dostawców prądu, gazu, poczty, usług prawniczych i księgowych (są to przykłady silnie regulowanych rynków), będzie mogła wypracować bardziej efektywne rozwiązania niż firma, która takiego wyboru nie ma.

- **Istotne różnice produktywności.** O silnych barierach ograniczających konkurencję w polskiej gospodarce mogą świadczyć znacznie wyższe marże w Polsce

w porównaniu z krajami regionu czy państw strefy euro, przy czym różnica ta jest szczególnie widoczna w sektorach niepodlegających konkurencji międzynarodowej (ang. *nontradeables*; Égert, i Goujard, 2014). Blokowanie mechanizmów konkurencji jest także widoczne na poziomie firm – zróżnicowanie produktywności poszczególnych przedsiębiorstw w ramach sektorów gospodarki jest znacznie większe niż w Niemczech (Lewandowska-Kalina, 2012) Co więcej zróżnicowanie produktywności firm w Polsce jest największe w regionie (wykres 5.11). Różnice takie świadczą o istnieniu znacznych barier ograniczających przepływ pracowników i kapitału z mniej produktywnych do bardziej produktywnych firm, co negatywnie wpływa na produktywność całej gospodarki. Na brak presji konkurencyjnej wskazuje też utrzymywanie się w Polsce istotnych niewykorzystanych mocy produkcyjnych, co świadczy o tym, że firmy nie mają presji, by bardziej efektywnie wykorzystywać posiadane zasoby.

Wykres 5.11. Zróźnicowanie produktywności firm w 2013 roku



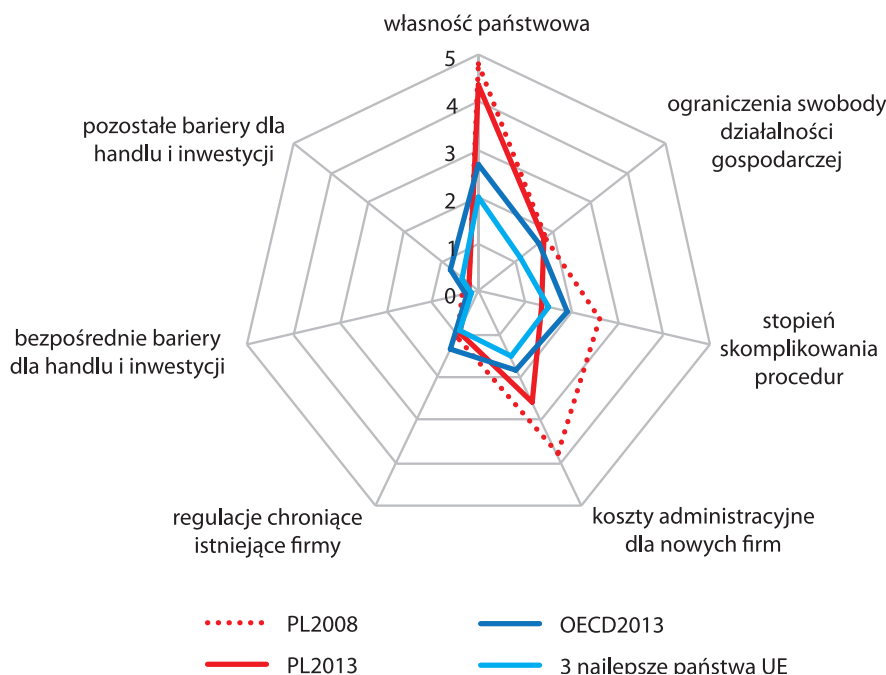
Jako uproszczoną miarę produktywności przyjęto przychody na pracującego. Współczynnik zmienności mierzy, jak silnie przedsiębiorstwa produktywność przedsiębiorstw odbiega od średniej. Niski współczynnik zmienności wskazuje, że przeważają firmy o produktywności zbliżonej do średniej. Wysoki współczynnik zmienności wskazuje, że w gospodarce obok siebie występują firmy o produktywności znacznie poniżej i znacznie powyżej przeciętnej produktywności. Dane dotyczą 2013 roku, Izrael dołączono jako państwo wysoko rozwinięte, w którym przeprowadzono analogiczne badania.

Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie BEEPS

5.5.1 Ograniczenia konkurencji związane z regulacjami i własnością państwową

- Natężenie regulacji ograniczających konkurencję mierzonych opracowywanym przez OECD wskaźnikiem PMR w Polsce należy do najsilniejszych wśród krajów OECD. W rankingu na państwo najmniej ograniczające wolną konkurencję Polska w 2013 r. zajęła dalekie 27. miejsce (na 33 analizowane państwa OECD). Między 2008 a 2013 r. dokonaliśmy postępu, jeśli chodzi o zmniejszenie kosztów, jakie muszą ponieść nowe firmy (postęp przede wszystkim związany jest z łatwiejszą rejestracją działalności; problemem pozostają ograniczenia konkurencji na rynku usług (prawnicy, księgowi, architekci, inżynierowie), z których nowe firmy mogą być zmuszone korzystać, o czym w następnym podpunkcie). Optymistyczna ocena Polski jeśli chodzi o skomplikowanie procedur może wynikać z konstrukcji kwestionariusza OECD – o wysokiej lokacie Polski w tym przypadku decyduje istnienie programów redukcji biurokracji, którego efekty wciąż są ograniczone, a także deklarowane działania w celu ograniczenia liczby potrzebnych licencji, które wciąż są niewystarczające. Tylko minimalny postęp odnotowano w obszarze ograniczania własności państwowej, który negatywnie wyróżnia Polskę na tle innych państw OECD.

Wykres 5.12. Części składowe indeksu PMR 2008 i 2013



Wyższe wartości oznaczają większe natężenie regulacji ograniczających konkurencję;

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD



Duży zakres własności państwowej. Dotyczy to zarówno własności Skarbu Państwa jak i komunalnej. Własność państwową OECD słusznie traktuje jako ograniczenie konkurencji. Znaczna część polskiej gospodarki pozostaje silnie upolityczniona. Zaplanowane na 2015 r. najniższe od 2006 r., przychody z prywatyzacji (1,2 mld zł, wobec 0,6 mld zł we wspomnianym 2006 r.) wskazują, że sytuacja ta nie ulegnie szybko zmianie. Według danych GUS w 2013 r. w sektorze publicznym pracowało prawie 3,4 mln osób, czyli ok. 23% pracujących. Są to jednak dane zaniżone, ponieważ nie uwzględniają firm, w których państwo ma mniej niż 50% udziałów, jednak przy rozproszeniu pozostałych akcjonariuszy nadal jest w stanie sprawować pełną kontrolę. Obarczone podobnym błędem (a więc porównywalne) dane z innych krajów pokazują, że odsetek pracujących w sektorze publicznym w Polsce (23%) jest znacznie większy niż w Niemczech (14%), ale mniejszy niż w Czechach (33%) czy Szwecji (29%)¹⁸. Z tej liczby niecałe 2,5 mln osób przypada na szeroko rozumianą administrację (razem z obroną narodową), służbę zdrowia i edukację¹⁹, natomiast pozostałych 0,9 mln jest rozrzuconych po wszystkich sekcjach Polskiej Klasyfikacji Działalności²⁰. Według danych GUS produkcja napojów jest jedynym obszarem działalności gospodarczej, w której nie funkcjonują państwowe firmy. Oznacza to wciąż duży zakres możliwych działań prywatyzacyjnych, nawet z wyłączeniem kilku wybranych firm, uznanych za strategiczne. Nie sposób przy tym zauważyć, że hasło „strategiczne” firmy jest zdecydowanie nadużywane jako wymówka do zablokowania prywatyzacji.

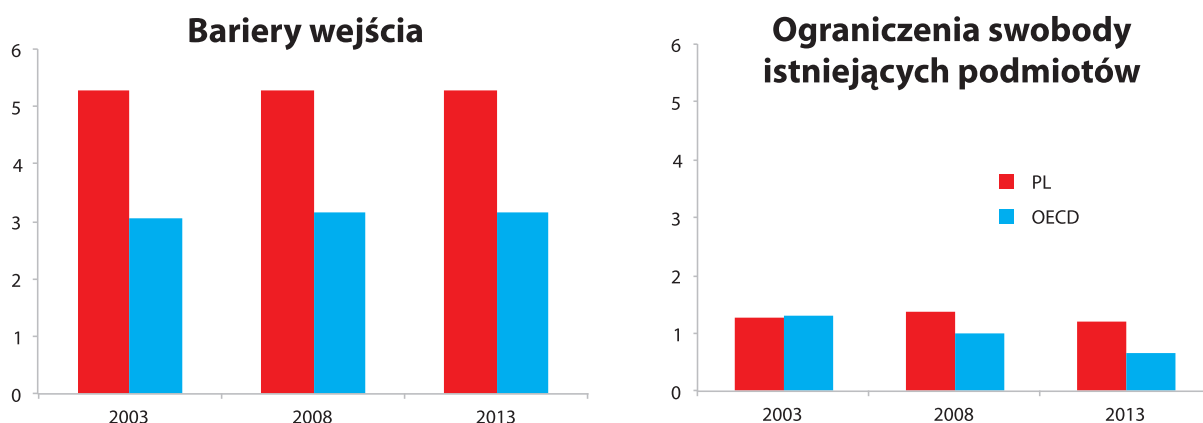
18 Dane ILO za 2010 r.

19 Zarówno w obszarze służby zdrowia i edukacji jest miejsce na wzrost znaczenia publicznie finansowanych świadczeń realizowanych przez prywatne podmioty, jednak temat ten wykracza poza zakres niniejszego raportu.

20 Szerszą analizę struktury zatrudnienia w sektorze publicznym można znaleźć w analizie FOR „Ile zatrudnia państwo polskie” z 2012 r.

- **Bariera dla inwestorów zagranicznych.** Według danych OECD Polska, razem z Chorwacją, Francją, Austrią i Maltą jest wśród 5 krajów UE o największych barierach dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), które narzucają zagranicznym kooperantom w wybranych branżach ostrzejsze kryteria niż krajowym. Jest to szczególnie niepokojące, ponieważ w świetle istniejących badań obecność zagranicznych firm pozytywnie wpływa na produktywność przedsiębiorstw korzystających z ich usług (pozytywny efekt bardziej zaawansowanego kooperanta).
- **Wskaźniki sektorowe potwierdzają silne ograniczenia konkurencji w Polsce.** W analizowanych przez OECD zawodach (prawnicy, księgowi, architekci, inżynierowie) konkurencja w Polsce jest silnie ograniczona, podobnie jak na rynku gazu i transportu lotniczego. Wskaźniki sektorowe OECD podobnie jak zbiorczy indeks PMR koncentrują się na regulacjach ograniczających konkurencję, jednak czynią to przez pryzmat konkretnych wybranych sektorów gospodarki.
- **Zniesienie ograniczeń wpłynie na wzrost PKB.** Ograniczenie konkurencji w poszczególnych sektorach przekłada się na wyższe ceny dla konsumentów i przede wszystkim wyższe koszty dla firm w pozostałych sektorach. Należy pamiętać przede wszystkim o tym drugim aspekcie, często pomijanym w debacie publicznej. A przecież przykładowo wyższe ceny usług prawniczych czy księgowych bezpośrednio przekładają się na wyższe koszty firm korzystających z ich usług, co ogranicza ich konkurencyjność. Ponadto silnie regulowane rynki mogą nie reagować na potrzeby swoich klientów, np. nie dostarczając wystarczająco wyspecjalizowanych usług. Bo-uis i Duval (2011), bazując na tych efektach szacują, że szybkie obniżenie tak mierzonych barier regulacyjnych w Polsce do poziomu trzech najbardziej konkurencyjnych krajów UE może podnieść PKB Polski o prawie 15% w ciągu 10 lat. Choć od tego czasu natężenie regulacji ograniczających konkurencję w Polsce nieznacznie spadło, potencjalne korzyści wciąż przekraczają 10%.

Wykresy 5.13. i 5.14. Ograniczenia konkurencji w wolnych zawodach – Polska na tle państw OECD



OECD ograniczenie konkurencji w wolnych zawodach mierzy w dwóch aspektach – barierach wejścia (czy nowe firmy mogą bez przeszkód wchodzić na rynek) i swobodzie działania istniejących podmiotów (na ile model działania istniejących firm jest ograniczony sztywnymi regulacjami).

6 – najsilniejsze ograniczenie konkurencji, 0 – brak ograniczeń; uwzględniono tylko państwa OECD dla których dane były dostępne dla wszystkich analizowanych lat;

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

Rekomendujemy dalszą deregulację wolnych zawodów, w szczególności dobrowolność przynależności do samorządu zawodowego w części zawodów regulowanych



Barierę ograniczającą swobodę podmiotów już istniejących na rynku mogą wynikać z regulacji cen, ograniczenia swobody reklamy czy braku swobody formy prawnej prowadzenia działalności

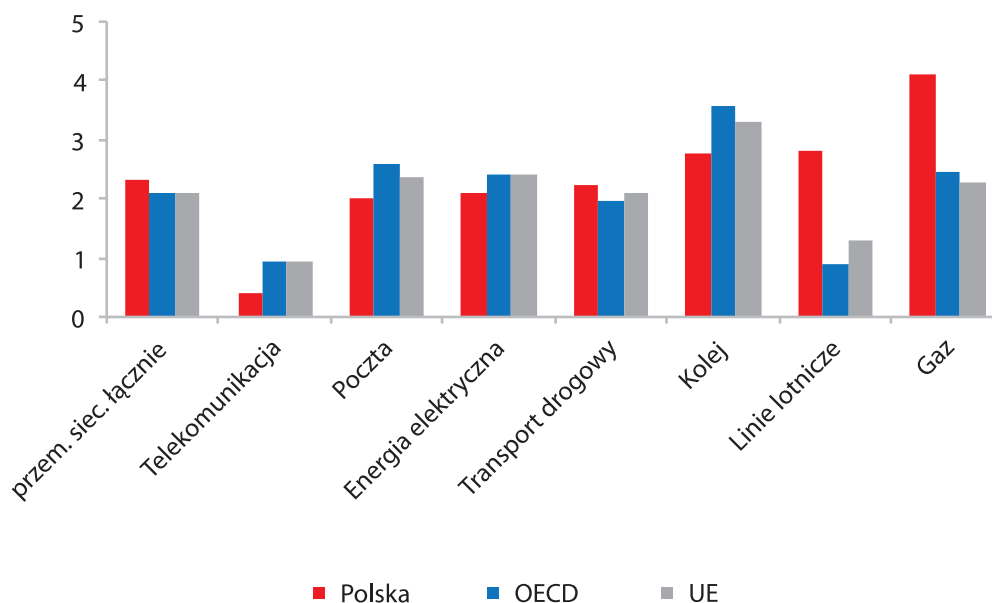
● **Ograniczona konkurencja w wolnych zawodach.** OECD uwzględnia nie tylko regulacje ograniczające dostęp do wybranych zawodów, ale także przepisy ograniczające konkurencję wśród istniejących podmiotów. Wśród barier wejścia wymienia monopol posiadany przez przedstawicieli wybranej profesji na określone czynności, wymogi związane z wykształceniem, obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego, ogólnie ustalane limity liczby osób wykonujących dany zawód. Bariery ograniczające swobodę podmiotów już istniejących na rynku mogą wynikać z regulacji cen, ograniczenia swobody reklamy czy braku swobody formy prawnej prowadzenia działalności (np. dopuszczenie tylko spółek partnerskich). Czemu jest to istotne? Kleiner i Krueger (2008) przeprowadzili badanie w Stanach Zjednoczonych,

w którym pokazują, że sama przynależność do zawodu regulowanego podnosi zarobki o ok. 15%. Podobnie Pagliero (2009) koncentrując się tylko na amerykańskich prawnikach i wykorzystując różnice między poszczególnymi stanami wykazuje, że im trudniej dostać się do zawodu, tym wyższych pensji można się spodziewać. Podobne efekty mają ograniczenia swobody działania podmiotów już dopuszczonych do regulowanego rynku. Stephen (2002) pokazuje, że ograniczenie reklam pozwala prawnikom na utrzymywanie podwyższonych opłat. Schmid et al. (2007) z kolei dokumentują na przykładzie państw UE jak silniejsza regulacja zawodu notariusza przekłada się na wyższe ceny dla klientów. Należy zaznaczyć, że indeksy OECD nie wychwytyją wszystkich zmian, takich jak np. reforma egzaminów aplikanckich dla prawników, dzięki której liczba aplikantów wzrosła z niecałych 5 tys. w 2005 r. do prawie 40 tys. w 2013 r. Choć zmiany te są bardzo istotne, trzeba pamiętać, że dokonują się one w ramach istniejącego restrykcyjnego systemu regulacyjnego.

Rekomendujemy budowę konkurencyjnego rynku gazu

● **Mała konkurencja na rynku gazu i w lotnictwie.** Najnowsze dostępne wskaźniki z 2013 r. pokazują, że Polskę na tle UE i OECD negatywnie wyróżnia duże natężenie regulacji ograniczających konkurencję na rynku gazu i w lotnictwie. OECD poza zawodami regulowanymi mierzy też zakres konkurencji w przemysłach sieciowych (telekomunikacja, poczta, energia elektryczna, transport drogowy, kolej, linie lotnicze, gaz). W tych branżach poza barierami wejścia duże znaczenie ma także dopuszczalny stopień integracji pionowej, czyli na ile jedna firma jest w stanie zdominować wszystkie. Polskę szczególnie negatywnie wyróżnia sektor gazowy, zmonopolizowany przez PGNiG (wydobycie, import i dystrybucja) i Gaz System (przesył gazu). W przypadku lotnictwa o słabym wyniku Polski decyduje wciąż niesprywatyzowany LOT, który tylko od 2013 r. otrzymał już 0,5 mld zł wsparcia na koszt podatników. Warto przy tym zaznaczyć, że badanie OECD nie uwzględnia własności portów lotniczych. Tymczasem w Polsce dominująca pozycja Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” może być czynnikiem ograniczającym konkurencję. Należy także pamiętać, że choć w pozostałych sektorach Polska już nie odstaje tak zdecydowanie od średniej dla OECD czy UE, a nawet w niektórych przypadkach ma lepsze wyniki, to wciąż de facto w każdym sektorze, poza telekomunikacją, istnieje duże pole do poprawy, jeśli będziemy chcieli dorównać do poziomu państw-liderów.

Wykres 5.15. Regulacje w przemysłach sieciowych

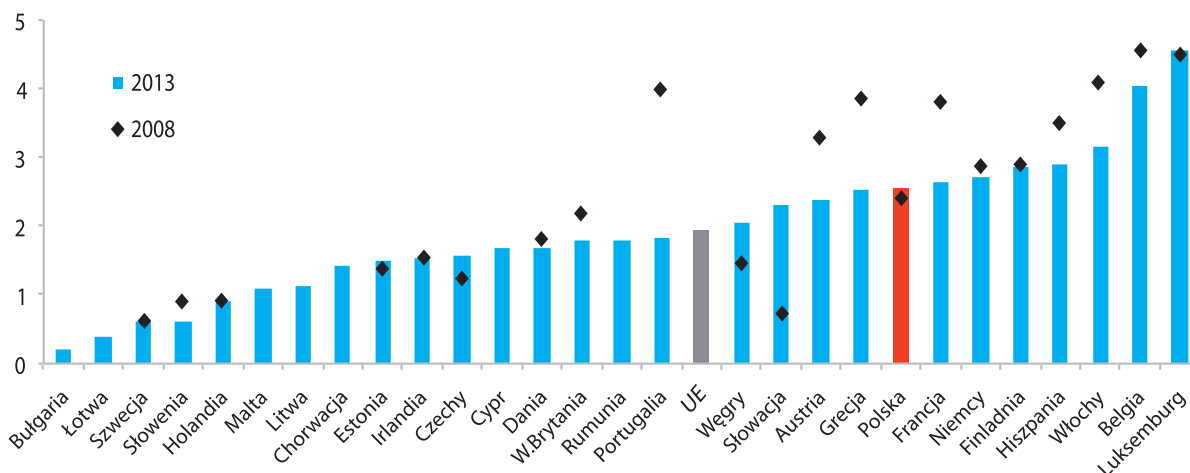


6 – najsilniejsze ograniczenie konkurencji, 0 – brak ograniczeń; uwzględniono tylko państwa OECD, dla których dane były dostępne dla wszystkich analizowanych lat;

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

- Restrykcje w handlu.** Dane o marżach z lat 2008–2011 wskazują, że w Polsce najmniejsza konkurencja panuje w sektorach handlu detalicznego i hurtowego, rolnictwa, a także finansów i ubezpieczeń oraz usług technicznych (Égert i Goujard, 2014). Cechą wspólną tych sektorów jest ich lokalny charakter i ograniczone wystawienie na konkurencję międzynarodową. Handel detaliczny w Polsce według miar OECD podlega dość silnym regulacjom, w szczególności przy niższej niż w innych krajach powierzchni, podlegają regulacji sklepy wielkopowierzchniowe. Dane zebrane przez OECD obejmują zakres potrzebnych pozwoleń (także od tego, czy zależą one od wielkości i typu sklepu), ochrony już istniejących firm, zakresu regulacji cen, swobody organizowania promocji czy regulacji dotyczących godzin otwarcia sklepów. Korzyści z liberalizacji w handlu detalicznym wiążą się nie tylko z lepszym dopasowaniem oferty sklepów do potrzeb klientów, ale są też bodźcem wymuszającym wzrost produktywności u dostawców. Przykładem może być tu Szwecja, gdzie liberalizacja w handlu, w połączeniu z wejściem do Unii Europejskiej wymusiła znaczny wzrost produktywności producentów żywności oraz samego handlu (McKinsey, 2006, Erlandsen i Lundsgaard, 2007).

Wykres 5.16. Regulacje w handlu detalicznym



6 – najsilniejsze ograniczenie konkurencji, 0 – brak ograniczeń; dane za 2008 dostępne tylko dla części krajów;

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

5.5.2 Miękkie finansowanie podtrzymujące niewydajne przedsiębiorstwa

- **Miękkie finansowanie ogranicza działanie konkurencji.** Miękkie finansowanie pozwala utrzymać się na rynku niewydajnym przedsiębiorstwom (np. wspomnianym w poprzednich rozdziałach kopalniom, LOT-owi czy mikroprzedsiębiorstwom), tym samym blokując przepływ ludzi i maszyn do bardziej wydajnych, co blokuje wzrost produktywności w gospodarce.
- **Finansowanie na nierynkowych zasadach.** Przez miękkie formy finansowania rozumiemy finansowanie działalności przedsiębiorstwa na warunkach innych niż rynkowe. Do tej kategorii wliczamy wiele możliwych polityk publicznych, takich jak bezpośrednie dotacje, pożyczki preferencyjne, poręczenia oraz wejścia kapitałowe, a także nieformalne typy finansowania jak unikanie opodatkowania.

Tabela 5.1. Formy finansowania nierynkowego

Forma finansowania nierynkowego	Definicja
Dotacje, w tym dotacje unijne	Bezpośredni transfer z budżetu jednostki publicznej do przedsiębiorstwa.
Preferencje podatkowe	Ulgi, zwolnienia, odliczenia i podobne odstępstwa od standardu podatkowego na korzyść podatnika.
Pożyczki preferencyjne	Pożyczka udzielona przedsiębiorstwu na zasadach bardziej korzystnych niż kredyt komercyjny, np. o niższym oprocentowaniu albo mniej restrykcyjnych warunkach formalnych.
Poręczenia	Publiczne gwarancje spłaty części kredytu bankowego lub pożyczki w przypadku niewypłacalności beneficjenta.
Fundusze kapitałowe	Utworzone częściowo ze środków publicznych fundusze zajmujące się inwestowaniem w ryzykowne przedsiębiorstwa.
Szara strefa	Zaniżanie zatrudnienia i dochodów w informacjach przekazywanych do statystyki, uchylanie się od płacenia podatków.

Źródło: Opracowanie własne FOR

DOPLATY, DOTACJE I PREFERENCJE PODATKOWE

- **Główne kategorie dotacji.** Można wyróżnić 2 główne formy prawne dotacji w polskiej polityce gospodarczej: pomoc publiczną oraz pomoc *de minimis*. Do tej kategorii wliczamy również ulgi podatkowe.
- **Wsparcie *de minimis*.** Pomoc *de minimis* to pomoc ze środków państwowych dla przedsiębiorstw, której wartość w okresie trzech kolejnych lat co do zasady nie przekracza 200 tys. euro, przez co nie wpływa ona na handel między państwami członkowskimi UE i nie zakłóca konkurencji rynkowej. Ze względu na mniejszą wartość środki te są częściej wykorzystywane przez mikro i małe przedsiębiorstwa. Pomocy *de minimis* nie może otrzymać przedsiębiorstwo zagrożone upadłością. Grupą podmiotów publicznych udzielających najwięcej pomocy w tej formie są organy samorządów (35,5% środków w 2013 r.).²¹ Pomoc *de minimis* w okresie 2008–2013 była dla przedsiębiorstw źródłem dofinansowania na kwotę ok. 20,8 mld zł.
- **Pomoc dla dużych przedsiębiorstw.** Pomoc publiczna to pomoc ze środków państwowych dla przedsiębiorstw, której wielkość może zakłócić handel między państwami UE lub naruszyć konkurencję rynkową. Wśród beneficjentów pomocy publicznej dominują duże przedsiębiorstwa²². W latach 2008–2013 wydano 93,4 mld zł w tej formie pomocy dla przedsiębiorstw.
- **Fundusze dla przedsiębiorstw.** Istotnym źródłem środków przeznaczanych na pomoc ze środków publicznych są fundusze strukturalne. W ramach perspektywy finansowej 2008–2013 wydano prawie 100 mld zł na dotacje dla przedsiębiorstw (wkład UE). Z tego ok. 45% przypadało na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), a 31% z tych 100 mld – na małe i mikroprzedsiębiorstwa.

ZWROTNE INSTRUMENTY FINANSOWE

- **Popularność pożyczek dla mikrofirm.** Mikroprzedsiębiorstwa chętniej korzystają z pożyczek niż z poręczeń – w 2013 r. wśród klientów funduszy pożyczkowych 87,9% to były mikrofirmy, podczas gdy odsetek ten dla funduszy poręczeniowych wynosił jedynie 70,8%, a dla poręczenia *de minimis* Banku Gospodarstwa Krajowego – 75%.
- **Sposób na uniknięcie upadłości.** Pożyczki i poręczenia bywają dla przedsiębiorstw sposobem na uniknięcie upadłości – według badania PAG Uniconsult z 2012 r., w opinii przedstawicieli funduszy poręczeniowych w 6% przypadków udzielone wsparcie umożliwiło uniknięcie poważnych problemów, takich jak upadłość. Wśród beneficjentów 5,5% pożyczkobiorców uważało, że pomoc zapewniła dalsze funkcjonowanie firmy, wśród poręczeniobiorców ten odsetek wynosił 2%²³.

SZARA STREFA

- **Wielkość szarej strefy.** Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową szacuje, że w 2014 r. działalność nieformalna odpowiadała za 19,5% polskiego produktu kra-

21 UOKiK (2014), „Raport o pomocy *de minimis*...”.

22 UOKiK (2014), „Raport o pomocy publicznej...”.

23 PAG Uniconsult (2012).

jowego²⁴. Odliczono część szarej strefy, przypisywaną przez IBnGR czarnemu rynkowi (tj. działalności nielegalnej jak handel narkotykami). Następnie na podstawie szacunków szarej strefy GUS w 2012 r. oszacowano udział przedsiębiorstw (przy założeniu, że był podobny w 2012 i 2014 r.). Otrzymana w ten sposób wielkość szarej strefy w sektorze przedsiębiorstw wynosi niecałe 15% PKB. W świetle innych badań (np. Schneider, 2012) można uznać te szacunki za ostrożne. Należy przy tym podkreślić, że szara strefa w sektorze przedsiębiorstw koncentruje się w mikroprzedsiębiorstwach²⁵. Konieczność wychodzenia z szarej strefy wraz ze wzrostem skali działalności firmy jest jednym z czynników zniechęcających przedsiębiorstwa do wzrostu.

- **Jak szara strefa finansuje firmy.** Wielkość szarej strefy nie dostarcza pełni informacji na temat oszczędności, jakie polskie przedsiębiorstwa uzyskują z jej tytułu. Wielkość tę trzeba oszacować przez udział podatków, które przedsiębiorcy musieliby odprowadzać, gdyby legalnie zatrudnili nieformalnych pracowników. Załóżmy, że płace netto w sektorze nieformalnym są podobne do tych dla pracy zarejestrowanej,²⁶ że produkcja nieformalna jest pracochłonna (tzn. 100% produktu jest wypłacone w postaci płac), klin podatkowy wynosi ok. 40%, a całość podatków i składek w praktyce obciąża pracodawcę. Przy takich założeniach otrzymujemy wielkości finansowania przedsiębiorstw za pomocą unikania opodatkowania – w 2014r. rzędu 6% PKB, czyli ponad 100 mld zł. Choć powyższe założenia mogą zawyżać szacunki, więc należy je traktować jako górną granicę prawdopodobnej wartości, to jednocześnie nie uwzględniają one innych korzyści funkcjonowania w szarej strefie, związanych z brakiem różnego rodzaju obowiązków administracyjnych.

SKALA WYKORZYSTANIA NIERYNKOWYCH ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA

Rekomendujemy ograniczenie dostępności miękkiego finansowania

- **Negatywny wpływ na produktywność gospodarki.** Szacunki z poprzednich podrozdziałów pozwalają nam porównać relatywne znaczenie poszczególnych form finansowania nierynkowego. Poniższe wyniki dotyczące szarej strefy należy traktować z dystansem, jako pierwsze przybliżenie skali problemu. Jak widać w tabeli poniżej, szara strefa i dotacje przyćmiewają pozostałe formy finansowania miękkiego pod względem znaczenia jako źródło finansowania przedsiębiorstw. To one pozwalają utrzymać się na rynku firmom o niskiej produktywności, tym samym negatywnie wpływając na poziom produktywności polskiej gospodarki

Tabela 5.2. Względne znaczenie poszczególnych form finansowania miękkiego

Forma finansowania	Szacunkowy udział w PKB
Szara strefa	6,1%
Dotacje	1,3%
Poręczenia	0,1%
Pożyczki preferencyjne	0,03%
Fundusze kapitałowe	0,01%

Źródło: Opracowanie własne FOR

24 IBnGR (2014)

25 Mróz (2012)

26 MPiPS (2008)

5.5.3 Nierówne obciążenia podatkowe ograniczające konkurencję

Rekomendujemy uproszczenie przepisów podatkowych, w szczególności wprowadzenie jednolitej 20% stawki VAT

● **Ile kosztuje brak stabilności przepisów podatkowych.** Skomplikowanie systemu podatkowego ogranicza działanie mechanizmów konkurencji, generując nieproporcjonalnie wysokie koszty dostosowawcze dla mniejszych przedsiębiorstw funkcjonujących legalnie i przewagę konkurencyjną dla firm oszukujących fiskusa lub korzystających z optymalizacji podatkowej. GAO (2011) w Kanadzie, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii szacuje koszty dostosowań do zmian podatkowych na 2% rocznej sprzedaży w firmie o sprzedaży poniżej 50 tys. dolarów, ale tylko 0,04% w przedsiębiorstwach o sprzedaży powyżej miliona dolarów.

● **Luka w VAT.** Skomplikowanie przepisów powoduje, że firmy częściej przechodzą do szarej strefy, żeby uniknąć kosztów dostosowawczych, stwarzane są okazje i pokusy do oszustw, utrudniony jest pobór i kontrola aparatu skarbowego, zwiększana jest liczba luk do wykorzystania w optymalizacji podatkowej i generowane są częstsze pomyłki w samowymiarze podatku. Problem ten jest szczególnie widoczny w podatku VAT, gdzie skala niezapłaconych podatków oraz nienależnych zwrotów jest szacowana na miliardy złotych. Środki te należy traktować jako nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną, jaką firmy oszukujące na VAT zyskują względem uczciwych konkurentów.



Skomplikowanie systemu podatkowego ogranicza działanie mechanizmów konkurencji, generując nieproporcjonalnie wysokie koszty dostosowawcze dla mniejszych przedsiębiorstw funkcjonujących legalnie i przewagę konkurencyjną dla firm oszukujących fiskusa

● **Problem małych i średnich przedsiębiorstw.** Można przypuszczać, że negatywne konsekwencje skomplikowanych i zmiennych przepisów podatkowych szczególnie dyskryminują małe i średnie przedsiębiorstwa. Mikroprzedsiębiorstwa korzystają z preferencyjnych regulacji oraz dzięki ograniczonej skali działalności mogą łatwiej częściowo ukryć się w szarej strefie. Duże firmy z kolei dysponują wystarczającymi zasobami, by śledzić ciągłe zmiany prawa i wykorzystywać je na swoją korzyść. Małe i średnie przedsiębiorstwa natomiast podlegają już prawie wszystkim obowiązkom w pełnym wymiarze, a jednocześnie mają ograniczone zasoby, by szerzej korzystać z kosztownej obsługi prawnej. Przypuszczenia te będą obiektem dalszych badań FOR.

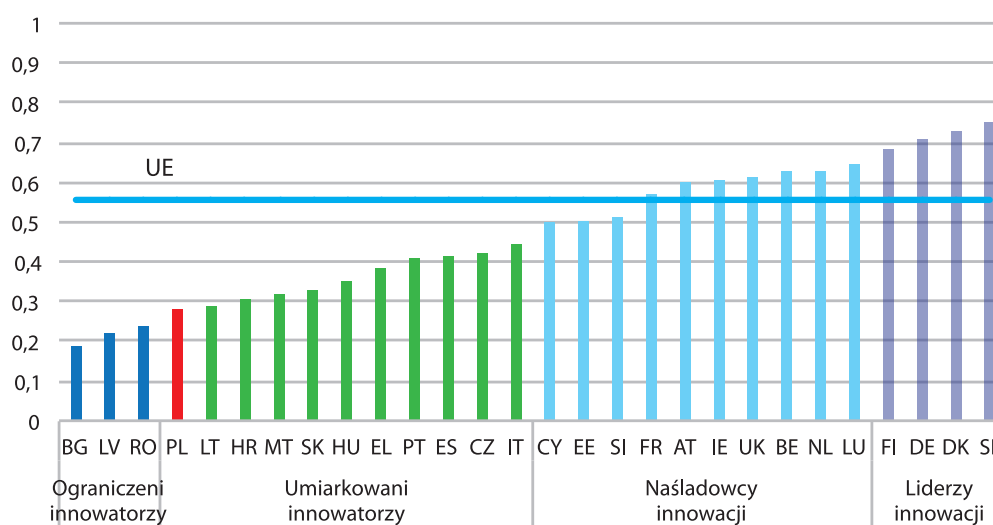
5.6 Innowacyjność polskiej gospodarki

Wzrost produktywności w Polsce napędzany jest przede wszystkim przez adopcję technologii wytwarzanych i stosowanych za granicą (podrozdział 5.1). W poniższym podrozdziale rozważamy część produktywności, która pochodzi z polskiego wkładu w światową innowacyjność, zaczynając od pozycji Polski na tle UE (podrozdział 5.6.1).

5.6.1. Innowacyjność na tle UE

- Indeks *Innovation Scoreboard* Komisji Europejskiej składa się ze wskaźników, które dotyczą zarówno: (1) nakładów na innowacje (np. wydatków przedsiębiorstw na badania i rozwój – B+R, wielkości rynku venture capital czy liczby studentów), jak i (2) wyników (np. publikacji w 10% najczęściej cytowanych czasopism naukowych, odsetka firm wprowadzających nowe produkty czy innowacji procesowych). Łączenie nakładów i wyników w jeden indeks sprawia, że jego interpretacja staje się problematyczna, dlatego w analizie koncentrujemy się na tych elementach składowych indeksu, które naszym zdaniem zawierają istotne informacje odnośnie do innowacyjności polskiej gospodarki.

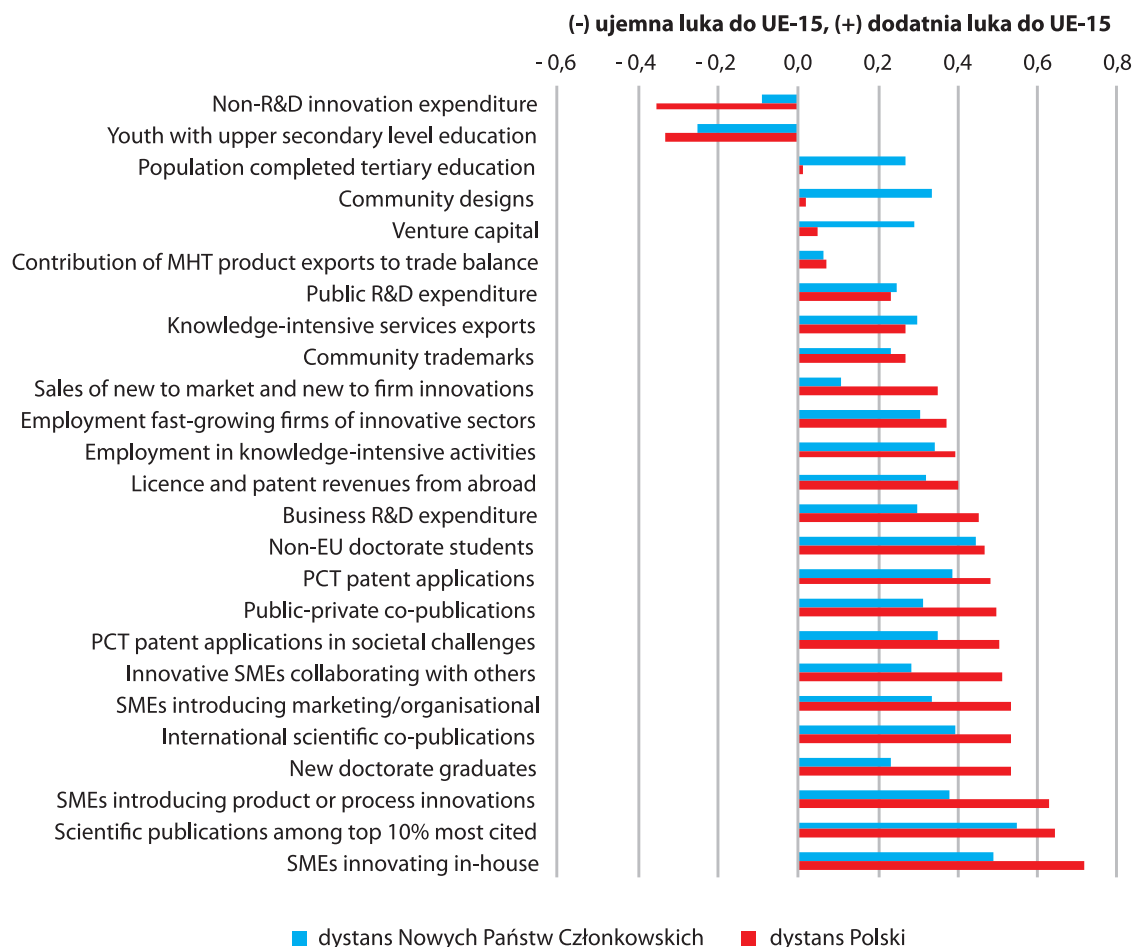
Wykres 5.17. Innovation Scoreboard Index 2014 (UE-28)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Innovation Scoreboard 2014

- Pozycja Polski w *Innovation Scoreboard 2014* pozostaje nieznacznie niższa od innych nowych państw członkowskich (wykres 5.17), jednak zdecydowanie ważniejsze są wyniki Polski w poszczególnych podkategoriach. Najmniejszy dystans dzieli Polskę do starych państw członkowskich w indeksach częściowych *Human resources* (odsetek wykształconych osób w Polsce nie odbiega od średniej UE-15), *Firm investments* (inwestycje firm w B+R i inne innowacje – kupujemy dużo patentów i technologii) i *Finance and support* (wydatki publiczne na B+R nie są niskie, natomiast polski sektor *venture capital* jest relatywnie duży, bowiem kiedy jego udział spadał w Europie Zachodniej po globalnym kryzysie finansowym, rósł jednocześnie w Polsce).

Wykres 5.18. Dystans Polski i nowych państw członkowskich do starych państw członkowskich (podstawowe 25 wskaźników Innovation Scoreboard)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Innovation Scoreboard 2014

- **Atuty polskiej innowacyjności.** Wśród 25 wskaźników, z których składają się indeksy (wykres 5.18), Polska przewyższa średnią starych państw członkowskich tylko w dwóch:
 - wydatkach przedsiębiorstw na innowacje innych niż B+R., co wskazuje na znaczenie zakupu technologii,
 - w udziale młodych ludzi z wykształceniem przynajmniej średnim, niestety zestawienie to nie mówi więcej o jakości wykształcenia,
- **Wzrost wydatków na B+R.** Znacząco szybciej niż w starych państwach członkowskich poprawia się pozycja Polski pod względem liczby nowych wzorów przemysłowych, wydatków firm na B+R, wielkości sektora *venture capital*, populacji z wyższym wykształceniem i liczby nowych znaków handlowych.
- **Wolny wzrost innowacyjności MŚP.** Największa luka dzieli Polskę we wskaźnikach związanych z MŚP (własna działalność innowacyjna MŚP, innowacje produktowe lub procesowe MŚP, innowacje marketingowe i organizacyjne MŚP) i nauką (publi-

kacje naukowe w najbardziej cytowanych czasopismach, liczba nowych doktorów, międzynarodowe publikacje naukowe). Wskaźniki pierwotne dotyczące MŚP i nauki są jednocześnie tymi, które rosną w Polsce najwolniej w stosunku do starych państw członkowskich.

5.6.2. Niewielkie nakłady na innowacyjność

Jedynie 37% pieniędzy na innowacje jest wydawane przez sektor prywatny (średnia OECD to 61%). W Polsce przedsiębiorstwa nie tylko wydają na innowacyjność znacznie mniej niż w UE-27, ale i prowadzą mniejszą część badań finansowanych przez państwo (Bukowski et al., 2012)²⁷. W tym podrozdziale omawiamy funkcjonowanie polskiego systemu innowacji (podrozdział 5.6.2.1) i bariery napotymane przez innowacyjne przedsiębiorstwa (podrozdział 5.6.2.2).

5.6.2.1. Podaż projektów innowacyjnych na polskich uczelniach

Niewielka przydatność innowacji w biznesie. System innowacji na polskich uczelniach jest podzielony między trzy instytucje. Pierwszą z nich są uniwersytety wdrażające początkową fazę badań. Następną instytucją jest Centrum Transferu Technologii (CTT), które zajmuje się przenoszeniem innowacji z uczelni do sektora prywatnego. Ostatnim elementem struktury są parki technologiczne. Organizacje te wynajmują powierzchnie firmom, a ich celem jest wspieranie przepływu wiedzy i technologii pomiędzy szkołami wyższymi, jednostkami badawczymi a firmami (NIK, 2013). Liczba aplikacji patentowych złożonych przez uczelnie wyższe rośnie, jednak cały czas jest na niskim poziomie (Wolszczak-Derlak i Parteka, 2010), natomiast przydatność tych nowych produktów w biznesie jest wątpliwa. Powodem niskiego poziomu innowacyjności są źle skonstruowane systemy zachęt dla pracowników naukowych i nierealizowanie zadań przez wymienione jednostki.

Patenty niskiej jakości. Liczba osób i instytucji otrzymujących patenty w Polsce systematycznie rośnie od 2003 r. Dodatkowo w 2012 r. aż 48% z nich zostało przyznane uczelniom wyższym (światowa średnia wynosi 8% [Tomański, bd.]). Na pierwszy rzut oka wygląda to na sukces polskich uczelni, jednak w rzeczywistości zasięg 72% patentów ogranicza się do Polski. W przypadku patentów zgłoszonych do europejskiego i amerykańskiego urzędu patentowego również widoczne są wzrosty, jednak startujące z niskich poziomów. Od 2006 r. szybko rośnie liczba polskich aplikacji patentowych (ponad 4-krotny do amerykańskiego urzędu patentowego i ponad 3-krotny wzrost do europejskiego urzędu patentowego²⁸). Jednak nie tylko rozdzwięk pomiędzy liczbą patentów polskich (ponad 10 tys.) i międzynarodowych (niecałe 500), ale także ich krótki okres obowiązywania, wskazują na niską jakość patentów. Połowa patentów i praw ochronnych uzyskanych przez szkoły wyższe skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wygasła po upływie trzech lat, co jest najkrótszym możliwym okresem. Uczelnie nie decydują się na przedłużanie czasu ochronnego, ponieważ przydatność patentów dla biznesu jest znikoma, a przysparza szkołom dodatkowych kosztów. Uniwersytety koncentrują się na patentach o wątpliwej wartości, ponieważ są wynagradzane za ilość, nie za jakość pomysłów.

27 Bukowski M., Szpor A. i Śniegocki A. (2012), *Drzemący tygrys, spętany orzeł – dylematy polskiej debaty o polityce innowacyjnej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

28 Dane dla Europy 2006-2012 (najnowsze dostępne), Eurostat, dane dla US USPTO 2006-2014. http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/appl_yr.htm

Co więcej w skontrolowanej przez NIK próbie 16 uczelni wyższych²⁹ prawie 40% patentów zostało otrzymanych przez Politechnikę Wrocławską, co oznacza, że duża część uczelni ma problemy zarówno z jakością, jak i z liczbą patentów.

Nieskuteczny transfer technologii. Szkoły wyższe odpowiedzialne są za stworzenie odpowiednich warunków do odpłatnego lub bezpłatnego przekazu technologii do sektora prywatnego. W tym celu wiele uczelni decyduje się na utworzenie Centrów Transferu Technologii (CTT). Owe centra mają za zadanie łączyć naukowców, którzy mają pomysł na innowacje z firmami. Badane przez NIK uczelnie skomercjalizowały (to znaczy sprzedały lub udzieliły innej jednostce licencję) na około 10% z 906 patentów i praw ochronnych. Podobnie jak w przypadku patentów, dwie uczelnie wdrożyły aż 2/3 wynalazków. Pokazuje to skalę problemu małej liczby istotnych innowacji na polskich uczelniach. Co więcej, w przebadanej przez NIK próbie posiadanie CTT nie miało pozytywnego wpływu na liczbę skomercjalizowanych technologii z powodu nieprawidłowości w działaniu centrów. Na przykład 12 z 17 CTT przebadanych przez NIK koncentrowało się na próbach opłacenia własnej działalności przez wykonywanie projektów dofinansowanych przez Unię Europejską czy organizowanie konferencji. Źródłem nieskuteczności polskich CTT jest nieefektywna organizacja wspomnianych jednostek oraz brak zainteresowania ze strony firm. Centrom brakuje osób ze znajomością lokalnego rynku technologicznego oraz z doświadczeniem w zarządzaniu prywatną spółką. Innym problemem jest znikomy popyt na innowacje wśród firm funkcjonujących w Polsce. Jest on trudniejszy do rozwiązania, ponieważ wymaga poważniejszych zmian systemowych. Małe i średnie firmy w Polsce są niechętnie nastawione do ryzyka. W 2012 r. udział firm w wolumenie pożyczek bankowych wyniósł jedynie 30%, z czego celem aż 2/3 kredytów był zakup nieruchomości i bieżące wydatki. Duże, zagraniczne firmy decydują się zaś na sprowadzanie technologii z krajów, z których się wywodzą (Belderbos et al., 2013). Powody tego zjawiska to między innymi chęć do standaryzacji operacji pomiędzy krajami oraz większa ufność w sprawdzone rozwiązania z macierzystych krajów.

Mało efektywne parki technologiczne. Ostatnim elementem struktury innowacji na uczelniach wyższych są parki technologiczne. Celem tych jednostek jest stworzenie struktur oraz pomocy dla start-upów oraz naukowców wynajmujących powierzchnie w parkach. W tworzenie i zarządzanie parków technologicznych mogą być zaangażowane uczelnie wyższe. Parki, w których aktywne są uczelnie, powinny w teorii być bardziej efektywne, ponieważ mają dostęp do większej liczby naukowców niż jednostki, które nie utrzymują kontaktu z uniwersytetami. Raport NIK (2013) wykazał nieprawidłowości w działalności parków technologicznych, wśród których było nieprzestrzeganie regulaminów działalności, a także brak wystarczającej pomocy w komercjalizacji i zakupie technologii przez firmy. Skutkiem wymienionych problemów może być przekształcenie parku technologicznego w park przemysłowy, gdzie tworzenie innowacji nie jest nadrzędnym celem.

29 Politechnika Poznańska, Uniwersytet Jagielloński, Politechnika Wrocławska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie, Politechnika Świętokrzyska w Kielcach, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza w Rzeszowie, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie, Politechnika Lubelska, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet w Białymstoku, Gdański Uniwersytet Medyczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Politechnika Gdańska

5.6.2.2. Bariery dla innowacyjnych firm

Firmy innowacyjne już na starcie mają trudniejszą drogę do sukcesu niż przedsiębiorstwa działające w tradycyjnych sektorach. Wynika to z dużego ryzyka, które wiąże się z wytworzeniem i skomercjalizowaniem nowego produktu, usługi lub procesu. W Polsce prowadzenie zaawansowanych technologicznie spółek jest dodatkowo utrudnione z powodu złych bodźców finansowych dla innowatorów i aniołów biznesu, uciążliwych regulacji oraz nieprzyjaznych dla innowacji sądów.

Czy ulgi podatkowe pomogą innowacjom. Zachęty finansowe dla firm składają się z grantów, pożyczek i gwarancji pożyczkowych (Deloitte, 2014). Po pierwsze premiuje to krótkoterminowe, mało ryzykowne projekty, ponieważ firma nie może być pewna otrzymania kredytu bądź grantu. Po drugie zachęca do zakupów technologii, a nie do tworzenia innowacji na miejscu. Ulgi podatkowe w Polsce

są natomiast najmniej wykorzystywanym sposobem wspomagania innowacji (Deloitte, 2014). Obecnie firmy mogą odliczyć od wydatków jedynie 50% wydatków na zakup technologii oraz odpisywać od podstawy opodatkowania do 20% przychodów z tytułu działalności B+R³⁰. W Europie Środkowo-Wschodniej ulgi powyżej 100% z tytułu B+R są normą³¹ (Deloitte, 2014). Jakkolwiek wpływ tego rodzaju zachęt na wydatki firm na B+R jest silnie udokumentowany, to ciągle brakuje jednoznacznych dowodów na ile rzeczywiście poprawiają one produktywność (European Commission, 2014)³².



W Polsce prowadzenie zaawansowanych spółek jest dodatkowo utrudnione z powodu złych bodźców finansowych dla innowatorów i aniołów biznesu, uciążliwych regulacji oraz nieprzyjaznych dla innowacji sądów

Zmienne prawo zniechęca do ryzykowniejszych, nowoczesnych rozwiązań. Innowacyjne firmy są zniechęcane przez częste zmiany w prawie podatkowym, które szerzej są omówione w rozdziale poświęconym inwestycjom. Niestabilność przepisów wpływa negatywnie na innowacyjne firmy w większym stopniu niż na tradycyjne, ponieważ ryzyko niepowodzenia projektów, a w konsekwencji koszty, są większe dla innowatorów niż dla reszty przedsiębiorców. Ponadto prawo podatkowe w Polsce nie nadąża za postępem nauki, przez co innowacyjni

przedsiębiorcy albo narażają się na nietrafną interpretację przepisów albo zostają zmuszeni do zakupu dodatkowych porad prawnych. Badania empiryczne Cetto'a et al. (2013) wskazują także na silny negatywny wpływ regulacji omawianych w rozdziale 5.5.1 na działalność badawczo-rozwojową. Kolejną barierą dla innowacyjnych firm jest nadmiar regulacji, który utrudnia codzienną działalność firm i blokuje dostęp do kapitału oraz zasobów ludzkich. Przykładem

30 Tylko jeśli firma ma status Centrum Badawczo-Rozwojowy; w 2014 r. było jedynie 28 takich firm.

31 Czeskie firmy mogą odliczyć od podstawy opodatkowania CIT 300% wydatków na B+R, na Węgrzech wartość ta wynosi 200%, a w Chorwacji 175–250%.

32 European Commission (2014), „A Study on R&D Tax Incentives”, TAXUD/2013/DE/315, ekspertyza konsorcjum przeprowadzonego przez CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

przeregulowania jest prawo dotyczące crowdfundingu³³. Polskie spółki nie mogą sprzedawać swoich udziałów na platformach crowdfundingowych, ponieważ prawo zakłada, że jedynym dozwolonym miejscem na sprzedaż akcji spółek jest biuro notariusza. Innowacyjne firmy są w ten sposób zmuszane do tradycyjnych poszukiwań akcjonariuszy, przez co mają dostęp do wąskiego grona odbiorców, co sztucznie zaniża kapitalizację firm. W kwietniu 2016 r. wchodzi w życie ustawa, która zezwoli na kupno i zbycie akcji, jednak tylko w przypadku użycia przez nabywców i sprzedawców specjalnego wzorca oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Powyższa ustawa zezwalająca na działalność serwisów crowdfundingowych wchodzi w życie za późno i obarcza sprzedających oraz nabywających niepotrzebnymi obowiązkami.

Opieszałość sądów uderza w innowacyjne firmy. Opisana w rozdziale 5 opieszałość sądów jest większym problemem dla firm innowacyjnych niż tradycyjnych, ponieważ ryzyko i koszty (a zatem prawdopodobieństwo porażki) dla tych pierwszych są dużo większe. Praca sądów przeszkadza w zakładaniu i prowadzeniu innowacyjnych firm z dwóch następujących powodów: długiego postępowania o niewypłacalności spółki oraz braku możliwości kontaktu z sądem przez internet. Wiele z innowacyjnych start-upów upada w pierwszych latach swojego istnienia, dlatego dla przedsiębiorców bardzo ważne jest sprawne postępowanie upadłościowe. W Polsce taka sprawa trwa (niezmiennie od 2010 r.) aż trzy lata, rok dłużej niż na Litwie czy Łotwie i ponad dwa i pół roku dłużej niż w Irlandii. Brak możliwości komunikacji przez Internet podnosi koszty, które są bardziej dotkliwe dla mniejszych i mniej tradycyjnych firm.

5.7 Znaczenie funduszy UE dla wzrostu produktywności w Polsce

- W poprzednich podrozdziałach wskazano na utrzymującą się lukę w produktywności polskiej gospodarki w porównaniu z krajami liderów, której bez reform nie będziemy w stanie dalej zmniejszać. Teza taka stoi w sprzeczności z często powtarzaną w obiegu publicznym teorią, że głównym silnikiem naszego skoku cywilizacyjnego będą fundusze unijne. By pokazać, jak niebezpieczna jest ta teoria, w tym podrozdziale prezentujemy przegląd literatury, wskazujący na w najlepszym wypadku bardzo ograniczony pozytywny wpływ funduszy unijnych (a w najgorszym: wpływ wręcz negatywny) na trwały wzrost gospodarczy. Omawiamy też doświadczenia innych państw beneficjentów funduszy UE – w żadnym z nich fundusze unijne nie zastąpiły reform.

5.7.1. Fundusze UE w świetle badań empirycznych

- **Niejasna rola środków unijnych.** W żadnym z państw-beneficjentów funduszy europejskich pieniądze unijne nie zastąpiły strukturalnych reform. Istnieje wśród badaczy konsensus, że występuje konwergencja między krajami członkowskimi oraz regionami z różnych krajów, ale jednocześnie dywergencja wzrasta z różnicowaniem wewnątrz krajów pod względem PKB na osobę (Marzinotto, 2012; EBC 2009; Go-

33 Crowdfunding to platforma internetowa, która łączy przedsiębiorców z inwestorami. Pierwsi z nich przedstawiają swoją firmę, projekty, cenę i liczbę akcji, a drudzy kupują papiery wartościowe firm. W ten sposób firmy mają dostęp do szerokiego grona potencjalnych inwestorów, co pomaga w finansowaniu działań firmy. Największym problemem tego rodzaju platform jest asymetria informacji pomiędzy sprzedającymi a kupującymi akcje.

rzelak, 2007; Wójcik, 2008). Nie ma jednak zgody, w którym kierunku i z jaką siłą oddziałują fundusze UE na procesy konwergencji między krajami i w ramach krajów.

- **Wątpliwy efekt podażowy.** Kontrowersje dotyczą zwłaszcza tzw. efektu podażowego, czyli wpływu funduszy UE na produktywność gospodarek państw-beneficjentów w długim okresie. Przykładowo mimo otrzymania przez Hiszpanię, Portugalię i Grecję w okresie 1980–2012³⁴ ogromnych transferów na inwestycje mające sprzyjać wzrostowi produktywności (infrastruktura, kapitał ludzki, badania i rozwój), luka w PKB między tymi krajami a USA w PKB per capita nie zmniejszyła się.
- **Krótkookresowy efekt popytowy.** Mniej wątpliwości budzi łatwiejszy do zmierzenia efekt popytowy, który wynika z pozytywnego wpływu transferów europejskich na PKB i zatrudnienie w krótkim okresie. Nie jest to jednak cel polityki spójności, co więcej przejściowy wzrost popytu może prowadzić do zaburzeń w poszczególnych sektorach, negatywnie wpływających na wzrost gospodarczy w długim okresie.
- **Niejednoznaczny wpływ środków unijnych na gospodarkę.** Zbiorczy przegląd badań ekonometrycznych wskazuje, że oddziaływanie polityki spójności na tempo wzrostu PKB nie różni się istotnie od 0 (Ederveen et al., 2003).³⁵ Transfery zewnętrzne wywołują wiele zniekształceń rynkowych, np. większa skala redystrybucji negatywnie oddziałuje na tempo wzrostu gospodarczego i nakłady inwestycyjne oraz ogranicza mobilność siły roboczej (Checherita et al., 2009; Canova, Boldrin, 2001). Również nowsza metaanaliza³⁶ z 2012 wskazuje, że trudno jest udowodnić, by fundusze UE miały jakikolwiek wpływ na obserwowane procesy konwergencji w Europie (Marzinotto, 2012). Większość badań uwzględniających wydatki na konkretne cele lub programy wykazuje ich zróżnicowaną efektywność, a nawet negatywny wpływ części z nich (Mohl, Hagen, 2009; Argüelles et al., 2011). Nieefektywność polityki spójności wykazują m.in. Boldrin i Canova (2001) oraz Gardiner et al. (2004). Są też jednak prace wskazujące pozytywny wpływ polityki spójności UE na konwergencję, m.in. Leonardi (2006), Cappelen et al., (2003); J. Varga, J. in't Veld, (2010a, 2010b).

5.7.2. Doświadczenia innych państw-beneficjentów funduszy UE

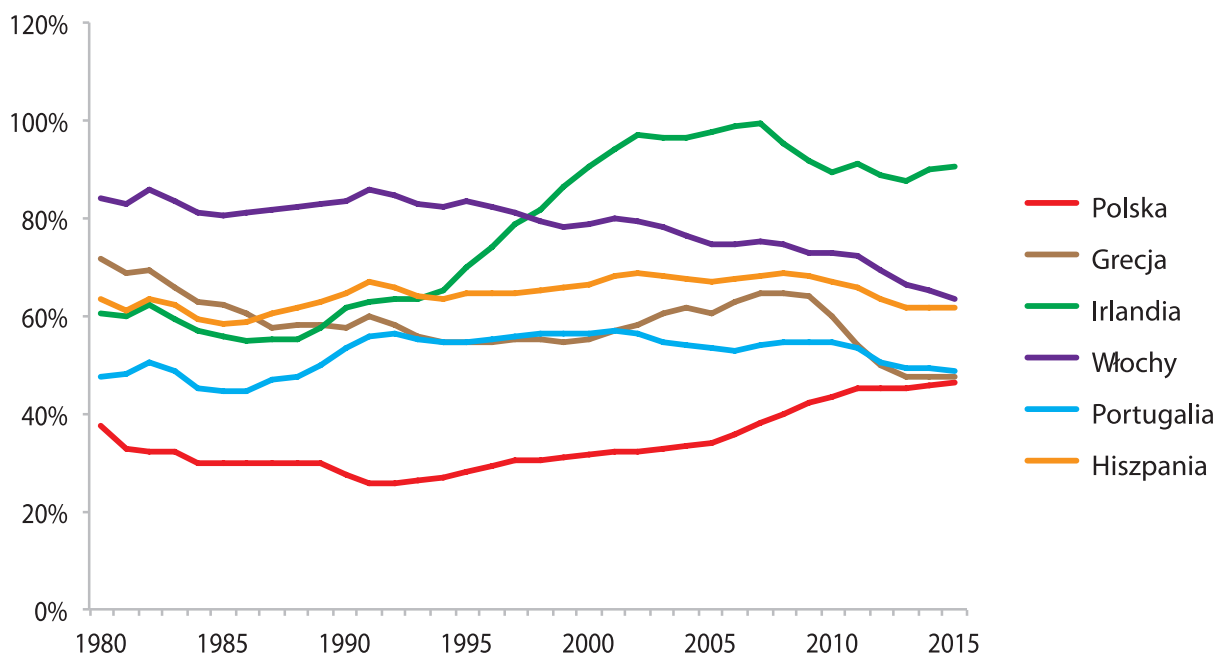
- **Fundusze efektywnie wykorzystała jedynie Irlandia.** Realizacja ambitnego celu w postaci doganiania najbardziej rozwiniętych gospodarek wymaga postawienia właściwej diagnozy i wyboru odpowiednich środków i w tym kontekście należy badać efektywność funduszy strukturalnych. Wykres 5.19. dobitnie pokazuje, że z tzw. państw spójności jedynie Irlandia zanotowała silną konwergencję i zbliżyła się do poziomu życia USA na przestrzeni od 1980 r.. Sam dostęp do funduszy strukturalnych nie jest więc decydujący. W Irlandii kluczowa okazała się konsolidacja finansów publicznych, strukturalne reformy rynku pracy i stworzenie klimatu atrakcyjności dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Whelan, 2010; Honohan i Walsh, 2002).

34 Szerzej o tej kwestii w dalszej części tekstu.

35 Według autorów metaanalizy, elastyczność tempa wzrostu PKB względem pomocy w ramach polityki spójności (mierzonej w % PKB) wynosi od -0,35 do 0,7, w zależności od specyfikacji modelu.

36 Inaczej: przegląd wniosków z literatury wraz z ich statystyczną analizą.

Wykres 5.19. Konwergencja PKB per capita według parytetu siły nabywczej, USA = 100%



Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW

- **Ryzyko nieprzemyślanych inwestycji w infrastrukturę.** Irlandia już od 1990 r. prowadziła politykę regionalną, która realizowała wiele postulatów tzw. nowego paradygmatu³⁷. Głównym czynnikiem mającym zwiększyć zarówno potencjał rozwoju, jak i spójność, były inwestycje w kapitał ludzki (Shankar, Shah, 2009). Przeciwną strategię przyjęła Hiszpania, gdzie relacja nakładów na infrastrukturę w stosunku do kapitału ludzkiego była znacznie wyższa niż w Irlandii (Farrell, 2004). Bardzo istotną cechą polityki regionalnej w wyspiarskim państwie był także warunek minimalizacji negatywnych efektów interwencji publicznych.
- **Mało widoczne w krótkim okresie negatywne konsekwencje.** Wydatki publiczne współfinansowane przez UE obok potencjalnych korzyści generują koszty i ryzyka. Co więcej, w krótkim okresie łatwiejsze do zidentyfikowania są pozytywne efekty, co zachęca administrację do maksymalizacji absorpcji funduszy UE, często kosztem jakości projektów. W krótkim okresie po stronie kosztów ujawniają się przede wszystkim rosnące koszty administracyjne. Koszty związane ze zniekształceniami rynków dóbr i czynników produkcji (np. wypieranie inwestycji prywatnych przez publiczne) ujawniają się tylko częściowo i znacznie wolniej.
- **Niekorzystny wpływ na rolnictwo.** W długim okresie dochodzi do kumulacji zaburzeń rynkowych z powodu interwencji, ponadto istnieje ryzyko zniekształceń polityki gospodarczej i instytucji (np. zaniechanie reform dzięki krótkookresowej poprawie koniunktury). Wśród zniekształceń rynkowych należy wymienić zwłaszcza zaburzenie konkurencji, co skutkuje pogorszeniem alokacji zasobów w gospodarce.

37 Można tu wymienić m.in. reformy otoczenia instytucjonalnego; długoterminowy charakter; zasięg obejmujący wszystkie regiony (w tym tzw. bieguny wzrostu) czy też stymulowanie przepływów w przestrzeni.

W Polsce szczególnie poważny może być efekt finansowania unijnego dostępnego dla rolników. Problem nadmiernego zatrudnienia i niskiej produktywności w rolnictwie był zaznaczony już w poprzednim podrozdziale (podrozdział 5.3.2). Finansowanie UE jest kolejnym czynnikiem, który osłabia bodźce do podnoszenia produktywności poprzez migrację pracowników ze wsi do miast, oraz konsolidację gospodarstw rolnych.

- **To wspólny rynek, a nie fundusze unijne są główną korzyścią z członkostwa w UE.** Jednak efekty członkostwa w UE są dużo bardziej złożone niż sam tylko niejasny wpływ funduszy unijnych, w szczególności ze względu na pozytywne skutki wspólnego rynku. W pracy Campos et al. (2014), na podstawie scenariuszy kontrfaktycznych (pozostawania państwa poza UE) autorzy szacują korzyści dochodowe z członkostwa państwa w UE. W przypadku Polski szacowane korzyści z członkostwa wyniosły 6% PKB.

Rozdział 6. Inwestycje

Niska stopa inwestycji w Polsce ogranicza tempo wzrostu polskiej gospodarki. W tym rozdziale pokazujemy, że zarówno stopa inwestycji (podrozdział 6.2), jak i napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (podrozdział 6.4), są w Polsce niskie w porównaniu do państw regionu. Analizując czynniki wpływające na decyzje przedsiębiorstw o inwestycjach (potencjalne przychody – podrozdział 6.6, koszty – podrozdział 6.7 oraz niepewność – podrozdział 6.8) wskazujemy, że obecnie największym problemem dla wzrostu inwestycji w Polsce jest niepewność co do stanu prawa i regulacji, także ich złożoność).

6.1 Czynniki wpływające na inwestycje

Niewielki kapitał przypadający na polskiego pracownika. W nadchodzących latach produktywność pracy będzie najważniejszym potencjalnym źródłem wzrostu gospodarczego w Polsce. Aby tak się stało, konieczna będzie wyższa stopa inwestycji. W rozdziale 4 pokazaliśmy, że przy obecnych uwarunkowaniach demograficznych w ciągu następnych 25 lat Polskę w scenariuszu bazowym czeka spadek liczby pracujących. Potencjalne reformy mogą co prawda zmniejszyć skalę tego spadku, ale gwałtowny wzrost liczby pracujących jest bardzo mało prawdopodobny. Oznacza to, że głównym źródłem wzrostu będzie produktywność pracy, która wynika z dwóch czynników: uzbrojenia w kapitał oraz tzw. łącznej produktywności TFP, omówionej w poprzednim rozdziale. W tym rozdziale koncentrujemy się na uzbrojeniu w kapitał. Polscy pracownicy mają do dyspozycji efektywnie znacznie mniej maszyn niż pracownicy na Zachodzie. W 2014 r. kapitał na pracującego w Polsce wynosił poniżej 47 tys. euro wobec 135 tys. euro w Niemczech¹; bez wyeliminowania tej różnicy Polska nie ma realnych szans na osiągnięcie poziomu życia Niemiec. Baker et al. (2015) pokazują na danych amerykańskich przedsiębiorstw, że w okresach niepewności politycznej zredukowane są inwestycje i zatrudnienie w sektorach uzależnionych od państwa, takich jak obrona, budownictwo i służba zdrowia. Ten efekt może być potencjalnie silniejszy w Polsce ze względu na największy udział własności państwowej wśród gospodarek OECD (podrozdział 5.5.2). Giełda jest jednym z mechanizmów alokujących kapitał na inwestycje firm. Pastor i Veronesi (2012) pokazują w pracy teoretycznej, a Baker et al. (2015) potwierdzają na danych 12 krajów, że niepewność polityczna podnosi chwiejność kursów giełdowych.

Co rozumiemy pod pojęciem inwestycji. Inwestycje definiujemy jako nakłady na kapitał trwały, czyli m.in. maszyny i urządzenia, który będzie w przyszłości generował wartość. Stosujemy tym samym definicję z rachunków narodowych, zgodnie z którą inwestycje nie obejmują m.in. inwestycji w kapitał ludzki. Wzrost zasobów kapitału w gospodarce szacujemy jako wypadkową inwestycji (czyli nowo wytworzony kapitał) oraz deprecjacji (czyli zużycie już istniejącego kapitału). Przyjmujemy następnie, że to właśnie zmiany w zasobach kapitału wpływają na wzrost gospodarczy. To powszechnie stosowane w literaturze uproszczenie nie uwzględnienia w peł-

¹ Po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej różnica maleje do 109 tys. w Polsce i 173 tys. w Niemczech, jednak porównanie takie zaniża skalę różnic – można spodziewać się, że ceny dóbr inwestycyjnych, będących w większości przedmiotem obrotu międzynarodowego, są mniej zróżnicowane niż koszyk dóbr wykorzystywany przy wyliczaniu PPP.

ni poprawy jakości kapitału. Konwencja przyjęta w większości prac dotyczących rachunku wzrostu nakazywałaby ująć w szacunkach wkładu nakładów kapitału do wzrostu gospodarki: (i) wkład kapitału identycznego pod względem technicznym oraz (ii) wkład tej części postępu technicznego, która jest ucieleśniona w nowym kapitale. Ze względu na trudności z oceną poprawy jakości kapitału (problem deflatorów i stóp deprecjacji) wkład nakładów kapitału do wzrostu uwzględnia tylko część postępu technicznego ucieleśnionego w nowym kapitale. Reszta jest wykazywana w produktywności omawianej w rozdziale 5.

Niski poziom inwestycji w Polsce. Istotny wzrost kapitału na pracującego wymaga wieloletnich inwestycji. Jak pokazujemy w podrozdziale 6.2 wysokość stopy inwestycji w Polsce od lat jest niska, zarówno w porównaniu do krajów naszego regionu², jak i w odniesieniu do krajów, które startowały z podobnego poziomu rozwoju

jak Polska i dogoniły państwa Europy Zachodniej (rozdział 2.4). Niska na tle regionu stopa oszczędności nie pozwala na sfinansowanie nawet obecnej, niewysokiej stopy inwestycji (podrozdział 6.3). Dotychczas nie było to istotnym ograniczeniem, ponieważ Polska przyciągała inwestycje zagraniczne, ale sytuacja może ulec zmianie. Badania międzynarodowe wskazują na niedoskonałą międzynarodową mobilność kapitału (Mussa i Goldstein, 1993). Szczególnie w przypadku realizacji scenariusza kryzysowego przyciągnięcie zagranicznych oszczędności będzie stanowić poważny problem. Ponadto Polska przyciąga mniej bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) niż reszta regionu (podrozdział 6.4). Jednocześnie przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego odgrywają ważną rolę w gospodarce i odpowiadają np. za większość krajowego eksportu.



W 2014 r. kapitał na pracującego w Polsce wynosił poniżej 47 tys. euro wobec 135 tys. euro w Niemczech; bez wyeliminowania tej różnicy Polska nie ma realnych szans na osiągnięcie poziomu życia Niemiec

Obawy przed niejasnym systemem podatkowym.

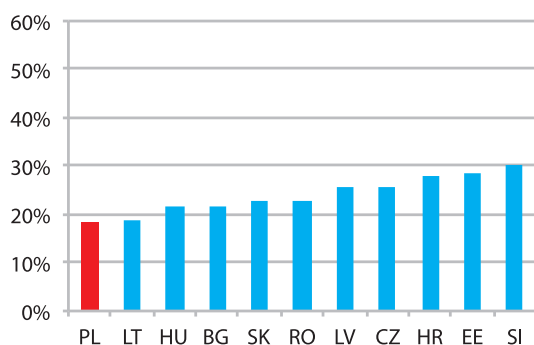
To nie zbyt niski potencjalny wzrost przychodów z inwestycji w Polsce odpowiada za niską stopę inwestycji i przyciąganie relatywnie mniejszej ilości BIZ (podrozdział 6.6). Wskazuje to na problemy po stronie kosztów (podrozdział 6.7) lub niepewności (podrozdział 6.8). Firmy w badaniach ankietowych wskazują, że główną barierą działalności w Polsce jest system podatkowy (podrozdział 6.1). Z perspektywy przedsiębiorstwa, dostosowanie do skomplikowanego systemu podatkowego (podrozdział 6.2.1) i bepodstawna przewaga konkurencyjna ze strony firm, którym system podatkowy ułatwia łamanie prawa (podrozdział 6.2.2), stanowią koszty obniżające zyskowność inwestycji. Natomiast niestabilność przepisów podatkowych (podrozdział 6.1) i administracyjnych (podrozdział 6.2) wraz z niejasnościami co do praktyki ich egzekwowania, a także niesprawnością wymiaru sprawiedliwości (podrozdział 6.3), wprowadzają niepewność co do przewidywanych zysków. Utrudnia to przedsiębiorstwom planowanie.

2 Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Słowacja, Rumunia, Węgry.

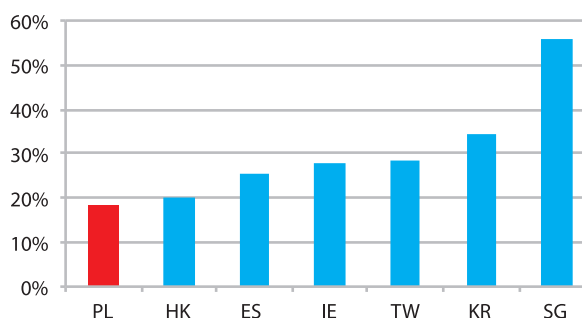
6.2 Stopa i struktura inwestycji w Polsce na tle innych krajów

Konieczność zwiększenia poziomu inwestycji. Stopa inwestycji w Polsce należy do najniższych wśród krajów regionu³. Polska, podobnie jak kraje regionu, odziedziczyła po socjalizmie duże zasoby mało efektywnie wykorzystywanego kapitału trwałego, którego jakość była trudna do oceny. Wzrost efektywności wykorzystania istniejącego kapitału był jednym z najważniejszych czynników wzrostu w latach 90. Jednak bez zwiększenia inwestycji w nowe maszyny, budynki i infrastrukturę Polska nie osiągnie poziomu rozwoju Europy Zachodniej. Przez ostatnich 10 lat (2005–2014) Polska inwestowała przeciętnie 21,4% PKB. Podobną wysokość stopy inwestycji zanotowano tylko na Litwie i Węgrzech (w obu przypadkach nieznacznie powyżej 22%). Było to znacznie poniżej regionalnej średniej 26% PKB.

Wykres 6.1. Średnie stopy inwestycji w krajach regionu 2002-2011



Wykres 6.2. Historyczne średnie stopy inwestycji z 10 lat Polski i innych krajów zanim osiągnęły dzisiejszy poziom dochodu Polski



Dla porównywalności, na obu wykresach zamiast inwestycji, wykorzystano akumulację brutto (inwestycje powiększone o zapasy), ze względu na dostępność danych dla wykresu 6.2.

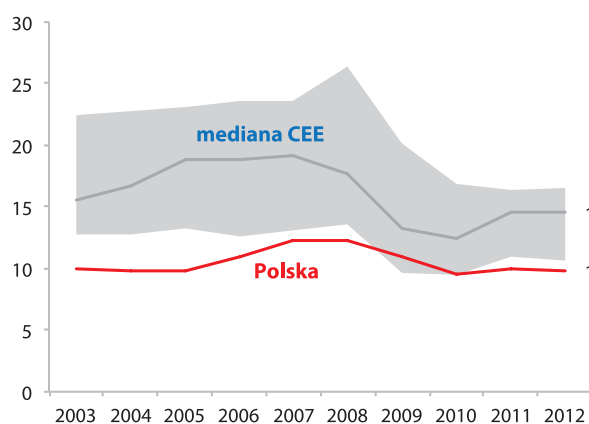
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Penn World Table 8.1

Stopa inwestycji w Polsce jest niska nie tylko na tle regionu (wykres 6.1). Także w odniesieniu do krajów, które w przeszłości startowały z podobnego poziomu jak Polska, i dogoniły w ciągu ćwierćwiecza gospodarki Europy Zachodniej (wykres 6.2). Innymi słowy azjatyckie tygrysy⁴, podobnie jak Irlandia czy Hiszpania, inwestowały więcej (rozdział 2.4). W przypadku Hongkongu, Irlandii, Tajwanu i Hiszpanii stopy inwestycji były od 2 do 8 p.p. wyższe od notowanych w Polsce w 2011 r., a w Korei, Finlandii i Singapurze wyższe aż o 15–30 p.p.

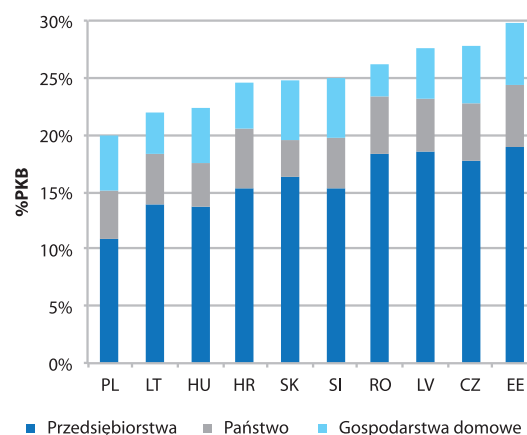
³ Region: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

⁴ Hongkong, Tajwan, Korea Południowa, Singapur.

Wykres 6.3. Inwestycje przedsiębiorstw (%PKB)
Polska na tle państw regionu



Wykres 6.4. Inwestycje według sektorów instytucjonalnych w latach
2003–2012



Szare pole na wykresie 6.3 reprezentuje zakres stopy inwestycji w krajach regionu, czyli przedział od krajów o najniższej, do krajów o najwyższej stopie inwestycji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Przedsiębiorstwa zbyt mało inwestują. Szczególnie niepokoją niskie inwestycje przedsiębiorstw. Niestety brak danych na temat różnicy inwestycji firm prywatnych i tych z udziałem Skarbu Państwa, chociaż np. w sektorze górnictwa węgla kamiennego inwestycje kopalń prywatnych są wyraźnie wyższe (Bukowski et al., 2015). W ostatnich 10 latach inwestycje przedsiębiorstw wynosiły średnio 10,5% PKB, wobec regionalnej⁵ średniej równej 16,2% PKB. Z niskimi inwestycjami przedsiębiorstw związane są niskie inwestycje w maszyny⁶, co z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego jest szczególnie niepokojące, bo ten typ inwestycji silnie wpływa na efektywną podaż kapitału (DeLong i Summers, 1991)⁷. Szacunki skali tego wpływu różnią się w zależności od przyjętej metodologii, ale pozostają znaczące. Sakellaris i Wilson (2004) przebadali próbę ponad 24 tysięcy fabryk w przetwórstwie przemysłowym w USA z lat 1972–1996. Z analizy wynika średnioroczna stopa wzrostu produktywności kapitału w wysokości aż 8–17%. Korzystająca z podobnej metodologii praca Tokui et al. (2008) otrzymała średnioroczną stopę wzrostu 8–22% na danych firm w japońskim przetwórstwie przemysłowym z lat 1997–2002. Niższej stopy inwestycji przedsiębiorstw w Polsce nie można tłumaczyć odmienną sektorową strukturą gospodarki, czyli dużym znaczeniem sektorów o naturalnie niskiej stopie inwestycji. Z danych Eurostatu wynika, że gdyby Polska miała identyczną strukturę sektorową zatrudnienia jak regionalna średnia, to przy obecnej stopie inwestycji na jednego pracownika w poszczególnych sektorach, łączne inwestycje nie uległyby znaczącym zmianom.

Problem inwestycji mikroprzedsiębiorstw. Można jednak zauważyć w naszej gospodarce negatywny związek dużej roli mikroprzedsiębiorstw z łączną wysokością

5 Region: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

6 Średnio 8,3% PKB w latach 2003–2012, wobec regionalnej średniej 10,6% PKB (brak danych dla Łotwy).

7 Inwestycje w maszyny poprawiają jakość kapitału, która co do zasady poprawia podaż kapitału. W produktywności (TFP) dokonuje się korekt o jakość kapitału za pomocą deflatorów (poziomów cen), jednak nie zawsze można w ten sposób wyłapać całą zmianę.

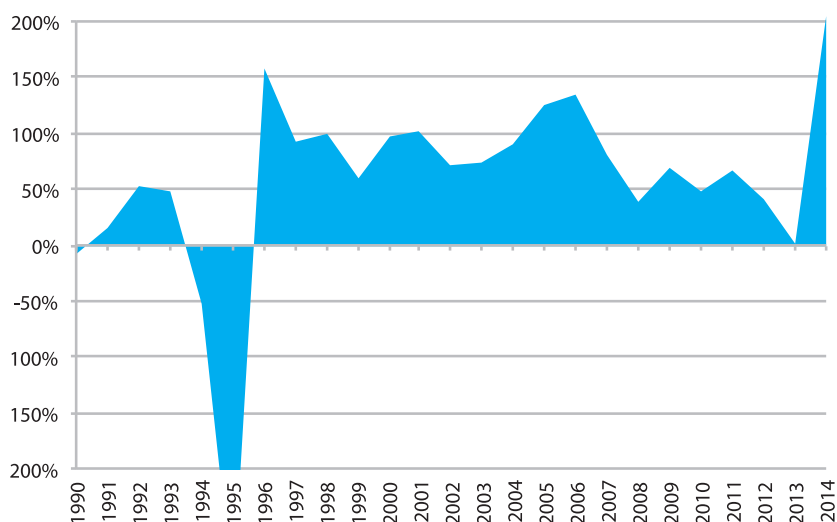
inwestycji. Mikroprzedsiębiorstwa (do 9 pracujących), których udział w zatrudnieniu w Polsce jest ponadprzeciętnie duży na tle regionu (Polska: 36%, region⁸: 30%), inwestują znacznie mniej niż większe firmy. Ponieważ problem nadreprezentacji mikroprzedsiębiorstw silnie łączy się z problemem produktywności, więcej na ten temat piszemy w rozdziale 6.

Rozwój firm prywatnych zadecyduje o wzroście. Wysokość inwestycji publicznych nie wyróżnia Polski tak negatywnie na tle regionu jak ma to miejsce w przypadku inwestycji prywatnych. Co więcej, obserwowany w Polsce w latach 2004–2012 szybki wzrost inwestycji publicznych sprawił, że w latach 2011–2012 były one najwyższe w regionie. I choć w następnych latach kilka krajów regionu nas wyprzedziło, to wciąż stopa inwestycji publicznych w Polsce jest powyżej regionalnej średniej. Inwestycje publiczne nie mogą jednak zastąpić inwestycji prywatnych jako źródło wzrostu gospodarczego, mogą mieć tylko charakter komplementarny. W długim okresie inwestycje i związane z nimi rozwój prywatnych, reagujących na sygnały rynkowe firm, jest czynnikiem decydującym o wzroście gospodarczym.

6.3 Możliwości sfinansowania inwestycji z krajowych oszczędności

Niewystarczające oszczędności krajowe. Pomimo niskiej stopy inwestycji, oszczędności krajowe nie wystarczały do ich sfinansowania. Według danych MFW, luka pomiędzy stopą oszczędności a stopą inwestycji w Polsce (4,0% PKB w okresie 2005–2014) nie odbiega od regionalnej średniej (również 4,1%, bez Litwy, która bardzo odstaje). W Polsce luka ta podlegała znacznie mniejszym wahaniom niż w regionie. W okresie przedkryzysowego boomu 2005–2009 średnia różnica między inwestycjami a oszczędnościami w nowych państwach członkowskich wynosiła 7,8% PKB (w Polsce: 4,7%), ale potem została gwałtownie zredukowana (średnia 2010–2014 region: 0,4% PKB, Polska: 3,4% PKB).

Wykres 6.5. BIZ jako odsetek luki pomiędzy inwestycjami a oszczędnościami w Polsce



8 Dane z 2012 r.; brak danych dla Węgier i Czech.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW i UNCTAD

Ryzyko powrotu oszczędności za granicę. Deficyt oszczędności jest w Polsce pokrywany przez kapitał zagraniczny, w znacznej mierze napływający w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych (wykres 6.5). Choć sam napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wiąże się z licznymi korzyściami, to deficyt krajowych oszczędności jest zjawiskiem niepożądanym. Inwestycje podnoszą produktywność pracy i tym samym płace, niezależnie od tego, czy są finansowane z oszczędności krajowych, czy zagranicznych (szerzej temat produktywności jest omawiany w rozdziale 5). Jednocześnie jednak zagraniczni właściciele oszczędności oczekują wynagrodzenia za zrealizowane projekty, co sprawia, że część zysków może być transferowana za granicę. Z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego mamy do czynienia z najkorzystniejszą sytuacją, kiedy krajowe i zagraniczne firmy realizują w Polsce projekty inwestycyjne finansowane krajowymi oszczędnościami. Dobrym przykładem może być zagraniczna firma budująca fabrykę, sfinansowaną kredytem z banku działającego w Polsce. Obecność zagranicznej firmy przyczyni się do transferu know-how i technologii, a odsetki od kredytu trafią do krajowych właścicieli oszczędności.

Przypadki podniesienia stopy oszczędności. Poleganie na zagranicznych oszczędnościach jest ryzykowne w warunkach wstrząsów, które mogą spowodować ich nagły odpływ, co sygnalizowaliśmy już w rozdziale 3 w kontekście zagrożenia kryzysem. Dlatego z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego korzystne byłoby podniesienie krajowej stopy oszczędności. MFW (2014) przeanalizował dane 135 krajów na przestrzeni lat 1960–2012, znajdując przypadki przynajmniej jednego epizodu szybkiego wzrostu stopy oszczędności w aż 69 gospodarkach. Większość z tych przypadków dotyczyła gospodarek, które podobnie jak Polska, dopiero dążyły do wysokiego poziomu dochodu i standardu życia krajów rozwiniętych. Epizody wzrostu stopy oszczędności były w zdecydowanej większości konsekwencją przyspieszenia tempa wzrostu dochodu, a nie jego przyczyną. Jednak podniesiona stopa oszczędności pozwalała później podtrzymać wyższe tempo wzrostu gospodarczego. Kraje, w których udało się podnieść stopę oszczędności odznaczały się nie tylko wysokimi stopami wzrostu gospodarczego, ale także niskimi stopami bezrobocia i zbilansowanymi finansami publicznymi. Dlatego spełnienie tych warunków powinno być celem reform strukturalnych w Polsce, co pośrednio także powinno doprowadzić do wzrostu stopy oszczędności.

Rekomendujemy
zmniejszenie
wydatków
publicznych poprzez
ograniczenie
przywilejów
emerytalnych,
szersze
wykorzystanie
centrów usług
wspólnych przez
administrację
publiczną,
wprowadzenie
kont socjalnych
i kryteriów
majątkowych
pomocy społecznej

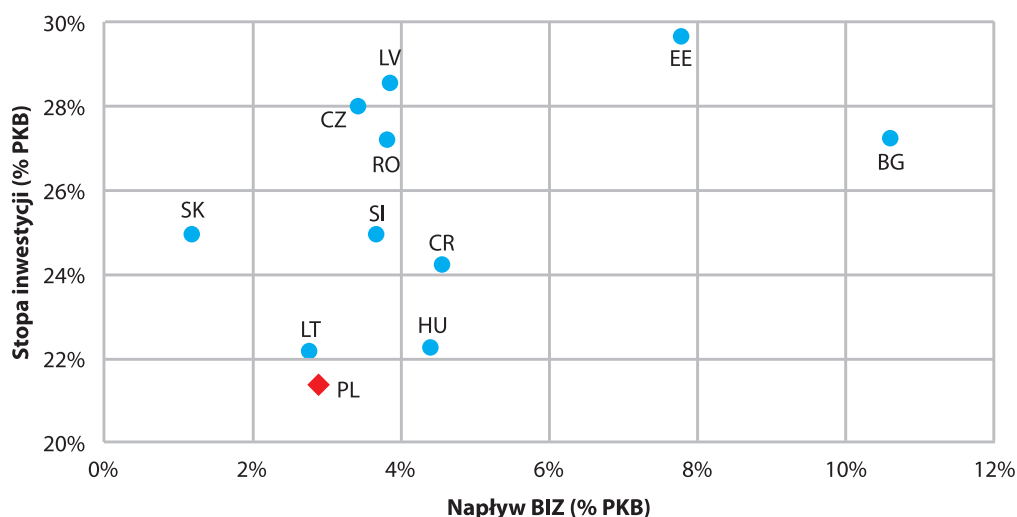
Konieczność konsolidacji finansów publicznych. Szczególnie istotna dla podniesienia stopy oszczędności krajowych będzie konsolidacja finansów publicznych, bowiem w Polsce oszczędza jedynie sektor prywatny. Ze względu na chroniczny deficyt sektor publiczny notował w przedkryzysowym okresie 2004–2009 stopy oszczędności nieznacznie wyższe od zera⁹ na tle wyraźnie dodatnich stóp w regionie. Natomiast w latach 2010–2014 po wybuchu europejskiego kryzysu zadłużeniowego, według danych KE, Polska notuje stopy ujemne na tle nieznacznie dodatnich stóp w regionie. Oznacza to, że skromne oszczędności prywatne musiały w części być przeznaczone na pokrycie deficytu, co ograniczało możliwości finansowania inwestycji prywatnych.

⁹ Chroniczny deficyt obniżał stopę oszczędności publicznych, za ich dodatni poziom odpowiadały inwestycje publiczne, które radykalnie wzrosły po przystąpieniu do UE.

6.4 Znaczenie i struktura inwestycji zagranicznych

Mniejszy strumień inwestycji w Polsce. Postkomunistyczne kraje członkowskie Unii były atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych. W latach 2005–2010 udział regionu w światowym strumieniu BIZ plasował się 61% powyżej udziału w światowym PKB. Atrakcyjność ta zmniejszyła się po wybuchu globalnego kryzysu finansowego i europejskiego kryzysu zadłużeniowego – udział w światowym strumieniu BIZ spadł. To załamanie miało mniejszą skalę w Polsce, jednak cały czas nasz kraj plasuje się poniżej średniej regionu i w latach 2005–2014 miał udział w światowym strumieniu BIZ jedynie na poziomie udziału w PKB, a w ostatnich latach poniżej.

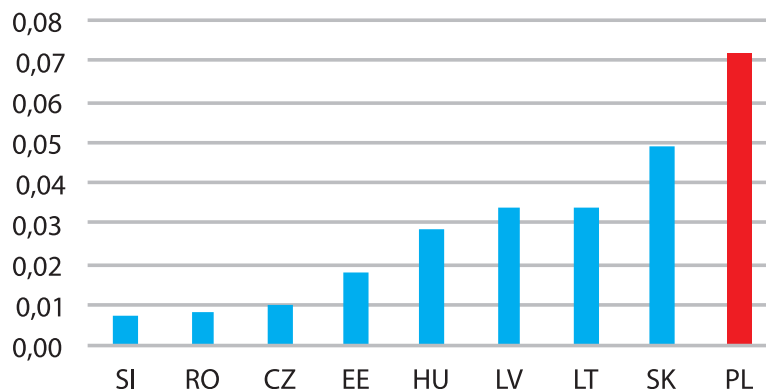
Wykres 6.6. Napływ BIZ a stopa inwestycji w regionie w latach 2005-2014



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW i UNCTAD

Niewiele atrakcyjnych projektów. Polska na tle regionu ma nie tylko niską stopę krajowych inwestycji, ale również przyciąga mniej bezpośrednich inwestycji zagranicznych niż większość krajów regionu (wykres 6.6). Skoro luka pomiędzy inwestycjami i oszczędnościami musi być finansowana przez kapitał zagraniczny, a jej wielkość nie odbiega w Polsce od krajów regionu, to wskazuje to na relatywnie niekorzystną strukturę napływającego kapitału. Do Polski napływa więcej kapitału portfelowego, lokowanego np. w obligacjach Skarbu Państwa, a mniej BIZ niż w regionie. Świadczy to o niewielkiej puli atrakcyjnych do realizacji projektów inwestycyjnych. BIZ mogą być również dodatkowo ograniczane przez relatywnie wysoką na tle regionu restrykcyjność regulacyjną (wykres 6.7). Jej indeks szacowany jest przez OECD, które sprawdza, czy istnieją przepisy traktujące inwestorów zagranicznych inaczej niż krajowych w obszarach limitów udziałów (ang. *equity restriction*), weryfikacji i zatwierdzeń, kluczowego personelu zagranicznego oraz innych. Polska wyróżnia się wyraźnie negatywnie tylko w pierwszej z tych dziedzin, konkretnie w sektorach nieruchomości, radia i telewizji, mediów, transportu lotniczego, edukacji wyższej i transportu.

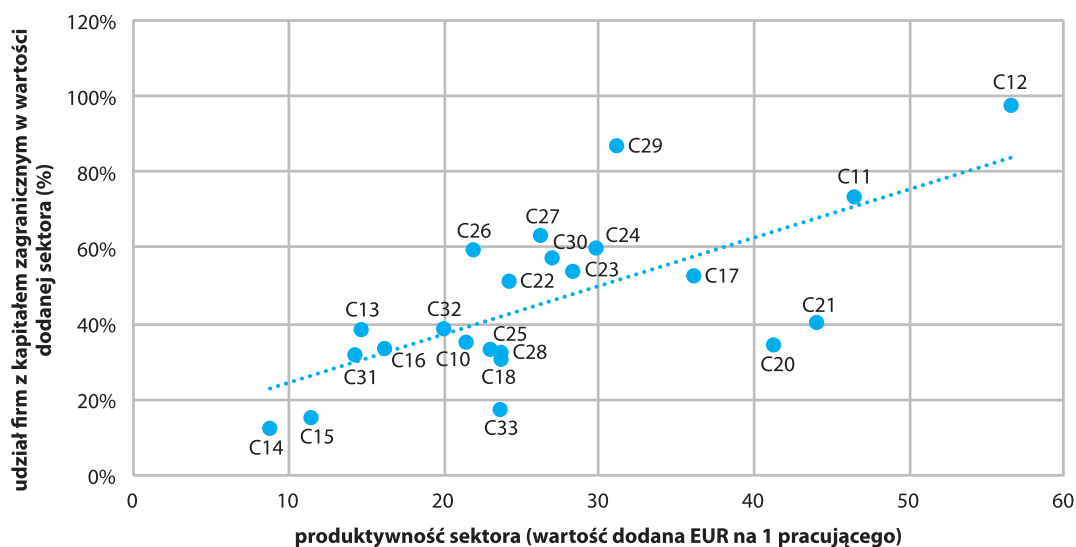
Wykres 6.7. Indeks restrykcyjności regulacyjnej BIZ w regionie w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

Wpływ kapitału zagranicznego na produktywność. Inwestycje zagraniczne po pierwsze tworzą miejsca pracy w firmach, w których są lokowane, a po drugie podnoszą w nich wydajność pracy. Według danych GUS, w 2013 r. wśród przedsiębiorstw o wielkości 10 i więcej pracowników 31% osób pracowało w firmach z udziałem kapitału zagranicznego. Te firmy zapewniały swoim pracownikom 4% wyższe uzbrojenie pracy w kapitał rzeczowy, czyli maszyny i urządzenia zwiększające produktywność pracy niż przedsiębiorstwa z samym kapitałem krajowym. Pomimo tej niewielkiej różnicy, pracujący w firmach z kapitałem zagranicznym przejawiali aż o 43% wyższą wydajność pracy. Nieproporcjonalnie wyższa wydajność pracy w porównaniu do uzbrojenia w kapitał rzeczowy wskazuje, że BIZ towarzyszy znaczący transfer technologii, czyli poprawa jakości kapitału, a nie jedynie zwiększenie jego ilości.

Wykres 6.8. Produktywność pracy w sektorach przetwórstwa przemysłowego, a udział przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w latach 2005–2014



Kod	Pełna nazwa sektora	Kod	Pełna nazwa sektora
C10	Produkcja artykułów spożywczych	C23	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych
C11	Produkcja napojów	C24	Produkcja metali
C12	Produkcja wyrobów tytoniowych	C25	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń
C13	Produkcja wyrobów tekstylnych	C26	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych
C14	Produkcja odzieży	C27	Produkcja urządzeń elektrycznych
C15	Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych	C28	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana
C16	Produkcja wyrobów z drewna i korka, z wyłączeniem mebli; produkcja wyrobów ze słomy i materiałów używanych do wyplatania	C29	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep
C17	Produkcja papieru i wyrobów z papieru	C30	Produkcja pozostałego sprzętu transportowego
C18	Poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji	C31	Produkcja mebli
C20	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	C32	Produkcja wyrobów, pozostała
C21	Produkcja podstawowych substancji farmaceutycznych oraz leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych	C33	Naprawa i instalowanie maszyn i urządzeń
C22	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych		

Sektor C19 (Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej) został pominięty jako odstająca obserwacja;
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

6.5 Bariery dla inwestycji zgłaszane przez przedsiębiorców

Czynniki hamujące inwestycje. Zarówno przedsiębiorcy krajowi, jak i zagraniczni zgłaszają problemy z różnymi barierami ograniczającymi rozwój ich firm i zakres inwestycji. Przegląd 10 różnych badań ankietowych na temat barier dla przedsiębiorstw w Polsce wskazuje na duże problemy związane ze skomplikowaniem i niestabilnością systemu podatkowego. Problemy z systemem podatkowym zgłaszane przez przedsiębiorców potwierdzają także inne badania, omówione w rozdziale 6.6.2. Kolejne miejsca zajmują odpowiednio: nadmierna biurokracja, wysokie koszty pracy, zmienność i niska jakość prawa oraz wysokie podatki. W przypadku wysokich kosztów pracy, oceny z poszczególnych rankingów znacznie się różnią.

WYBRANE BADANIA ANKIETOWE DOTYCZĄCE BARIER DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Z każdego z dziewięciu badań wybrano pięć barier, które były w nim uznane za największe. Poszczególne badania różnią się odnośnie do dokładnego celu sondażu (bariery dla przedsiębiorstw ogółem, bariery dla MŚP, bariery po stronie administracji), sformułowania pytań, wielkości próby czy sposobu sumowania wyników. Dokładny opis metodologii poszczególnych badań zawiera załącznik 1.

5 największych barier zgłaszanych przez przedsiębiorców – wyniki zbiorcze	
1. skomplikowanie systemu podatkowego	28%
2. administracja i biurokracja	24%
3. koszty pracy	22%
4. zmienność i niska jakość prawa	16%
5. wysokość podatków	11%

W każdym z dziewięciu badań uwzględnionych w przeglądzie najważniejszej barierze przypisano wartość 5, drugiej w kolejności – 4, trzeciej – 3, czwartej – 2, piątej i kolejnym – 1); sumując tak przekodowane wartości dla każdej wartości uzyskano łączny indeks

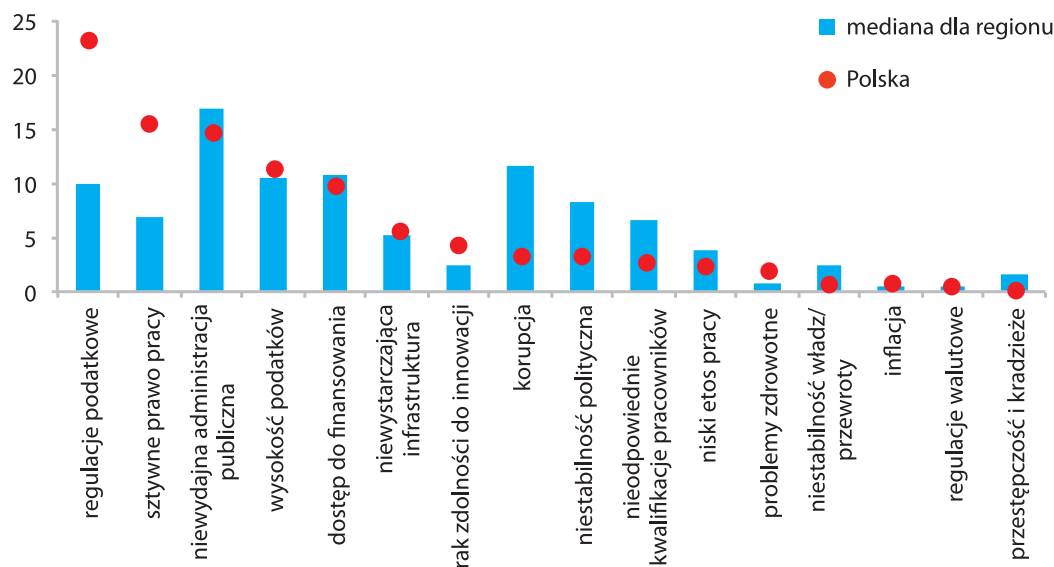
Wyniki poszczególnych ankiet

BCC (2014)	BCC i GfK Polonia (2014)	KIG (2013)
<ol style="list-style-type: none"> ograniczona odpowiedzialność urzędników za decyzje administracyjne (93%) możliwość interpretacji przez urzędników przepisów prawa (91%) zbyt długie postępowania sądowe (87%) biurokracja i obowiązki sprawozdawcze (również 87%) skomplikowane, powolne i kosztowne procedury ściągania należności od dłużników (77%) 	<ul style="list-style-type: none"> brak ujednoliconej interpretacji przepisów podatkowych (94%) nieprecyzyjne przepisy (93%) częstotliwość zmiany przepisów prawa podatkowego (90%) sposób rozstrzygania wątpliwości w przepisach podatkowych (87%) brak stałych terminów wprowadzania w życie zmian przepisów (83%) 	<ol style="list-style-type: none"> zawiły system podatkowy (83%) skomplikowane procedury administracyjne (50%) niepewność gospodarcza (40%) wysokie koszty finansowania (38%) niski popyt (34%)
MŚP pod lupą (2011)	BCC i GfK Polonia (2011)	CBOS (2010)
<ol style="list-style-type: none"> skomplikowane procedury administracyjne (35%), niejasne i niespójne przepisy prawne (33%), wysokie podatki i zawiły system podatkowy (29%) wysokie koszty pracy (16%) wysokie koszty finansowania (14%) 	<ol style="list-style-type: none"> zbyt wysokie koszty pracy (57%) nieprecyzyjne przepisy (53%) niestabilne prawo (41%) zawiły system podatkowy (38%) niedostosowanie przepisów prawa pracy do realiów funkcjonowania (32%) 	<ol style="list-style-type: none"> Wysokie koszty pracy (71%) Wysokie podatki od dochodów dla firm (47%) Skomplikowane procedury administracyjne (41%) Drogie kredyty (29%) Nierzetelność kontrahentów (20%)

FOR – badanie przez MillwardBrown SMG/KRC (2008)	PKPP Lewiatan dla Biura Analiz Sejmowych (2008)	„Potencjał rozwojowy polskich MŚP” (2008)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Zawity system podatkowy (50%) 2. Skomplikowane procedury administracyjne (33%) 3. Zmienność przepisów prawa (31%) 4. Brak własnych zasobów finansowych (27%) 5. Niska jakość prawa (16%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wysokie koszty pracy (80%) 2. Zawity system podatkowy (70%) 3. Nieelastyczne prawo pracy (63,5%) 4. Szara strefa (59,4%) 5. Brak możliwości stosowania elastycznego zatrudnienia (58%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. wysokie pozapłacowe koszty pracy (79,9%) 2. brak przejrzystości i jednoznaczności podatków pośrednich, w tym przede wszystkim VAT (71,8%), 3. brak przejrzystości i jednoznaczności systemu podatku dochodowego (71%) 4. zbyt wysokie stawki podatku dochodowego od działalności gospodarczej (69,3%), 5. nieelastyczne prawo pracy (63,5%)

Do podobnych wniosków prowadzi analiza porównywalnych między krajami badań ankietowych Global Competitiveness Report (wykres 6.9). Wynika z niego, że niska jakość polskiego systemu podatkowego i regulacji pracy negatywnie wyróżniają Polskę na tle krajów regionu.

Wykres 6.9. Główne bariery dla przedsiębiorców w Polsce na tle regionu, GCR 2014/2015

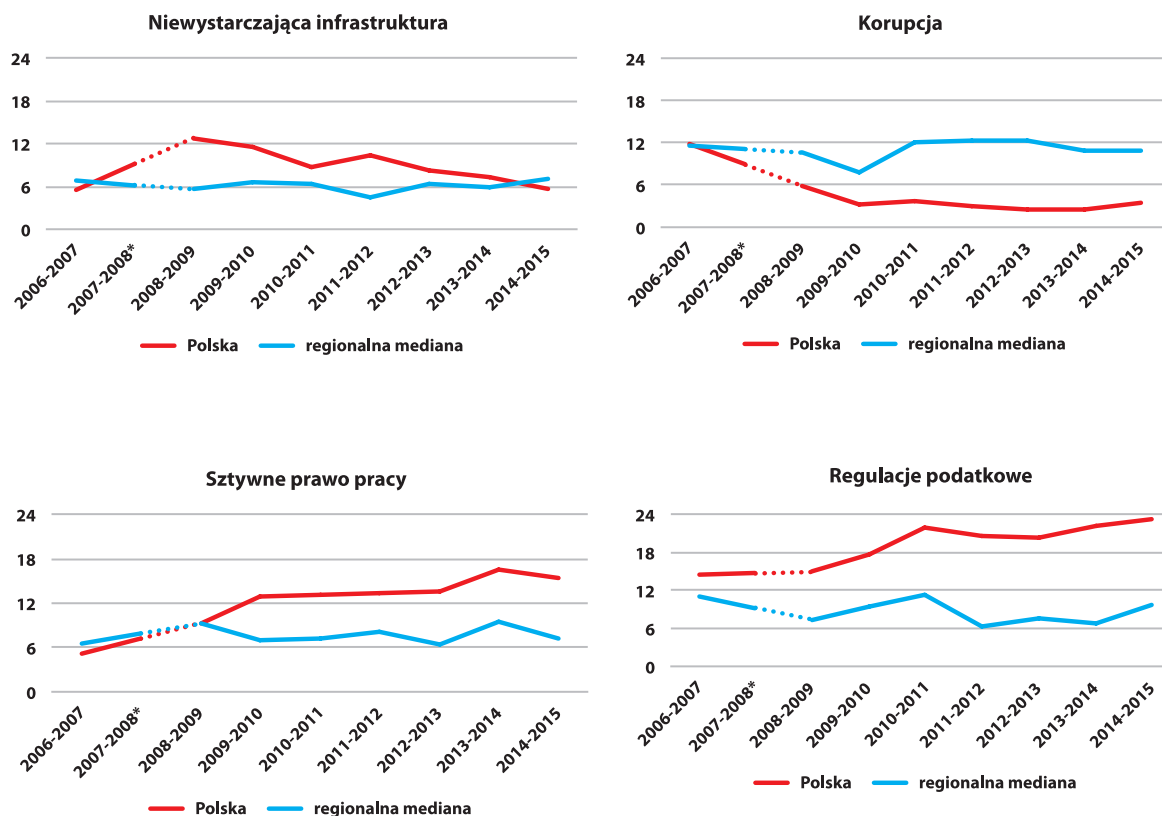


Odsetek respondentów zgłaszających problem w danym obszarze

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Global Competitiveness Report 2014/2015

Relatywny wzrost znaczenia (wykres 6.10) skomplikowania systemu podatkowego jest po części związany z postępowaniem w innych obszarach (w tym czasie istotnie spadł odsetek przedsiębiorców w Polsce zgłaszających problemy z korupcją i jakością infrastruktury). Znaczenie bariery – problemy z infrastrukturą – nie odbiegają teraz od regionalnej średniej, natomiast w przypadku korupcji jesteśmy oceniani znacznie lepiej od pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej, z wyjątkiem Estonii (Global Competitiveness Report).

Wykres 6.10. Bariery zgłaszane przez przedsiębiorców, Polska na tle regionu



*brak danych dla lat 2008–2007

Odsetek respondentów zgłaszających problem w danym obszarze

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Global Competitiveness Report

- W dalszej części rozdziału bariery zgłaszane przez przedsiębiorców, wraz z innymi potencjalnymi czynnikami, analizujemy przez pryzmat ich potencjalnego wpływu na decyzje inwestycyjne. Wykorzystujemy do tego prosty schemat, w którym decyzje inwestycyjne zależą od potencjalnych przychodów z inwestycji (podrozdział 6.6), kosztów z nią związanych (6.7) oraz niepewności dotyczącej zarówno kosztów, jak i przychodów (6.8).

6.6 Przychody z inwestycji w Polsce

- **Korzyści z niewielkich wahań PKB w Polsce.** W skali makro jednym z podstawowych czynników decydujących o opłacalności inwestycji jest tempo wzrostu gospodarczego. Jeżeli podzielimy kraje regionu¹⁰ na dwie grupy, o wzroście szybszym od regionalnej mediany i te o wzroście od niej wolniejszym, to Polska od 1990 r. przez 70 procent tego okresu znajdowała się w tej pierwszej grupie (wyjątek stanowiły lata 2001–2006). MFW na najbliższe pięć lat prognozuje, że Polska wraz z krajami bałtyckimi i Rumunią będzie regionalnym liderem wzrostu. Co więcej, według danych MFW, wzrost gospodarczy w Polsce był dotychczas wyjątkowo stabilny – od mo-

10 Bułgaria, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

mentu wstąpienia do Unii Europejskiej Polska odnotowywała najmniejsze wahania tempa wzrostu PKB (odchylenie standardowe tempa wzrostu gospodarczego w Polsce: 1,7 p.p., przy regionalnej średniej 4,9 p.p.).

- **Pozytywne oczekiwania.** Przedsiębiorcy w momencie podejmowania decyzji nie mieli wiedzy o przyszłym tempie wzrostu PKB Polski, jednak analiza prognoz MFOW z lat 2003, 2006, 2009, 2012 i 2014 wskazuje, że poza prognozą z 2006 r. prognozy wzrostu dla Polski były co najmniej w okolicach regionalnej średniej lub lepsze. Nie można więc tłumaczyć wyjątkowo niskiej na tle regionu stopy inwestycji w Polsce niskim oczekiwanym tempem wzrostu przychodów.
- **Jakie rezerwy ma Polska.** Warto pamiętać, że pogarszająca się sytuacja demograficzna i wyczerpywanie prostych rezerw podnoszenia produktywności zakładane w scenariuszu bazowym będą w nadchodzących latach działały w kierunku spadku oczekiwanej przychodowości inwestycji. Tym samym jeżeli nie spadnie niepewność lub koszty (kolejne podrozdziały) inwestowania w Polsce, to negatywny wpływ tych czynników na wzrost produktywności (TFP) zostanie wzmocniony przez negatywny wpływ na inwestycje i w konsekwencji wkład nakładów kapitału do wzrostu.

6.7 Koszty inwestowania w Polsce

Opierając się na wynikach badań ankietowych przedstawionych w podrozdziale 6.5 analizę kosztów inwestowania w Polsce koncentrujemy na kosztach związanych z systemem podatkowym (6.7.1) i obciążeniami administracyjnymi (6.7.2). Ponadto odnosimy się do kwestii związanej z kosztami pracy i wysokością podatków (6.7.3). Wychodząc poza bariery najczęściej zgłaszane w ankietach odnosimy się jeszcze dodatkowo do kwestii kosztów finansowania (6.7.4), które w świetle literatury mogą także mieć istotny wpływ na decyzje przedsiębiorstw. Zmienność i niską jakość prawa jako czynniki nie tyle wpływające na koszty, a przede wszystkim na niepewność, omawiamy w kolejnym podrozdziale (6.8).

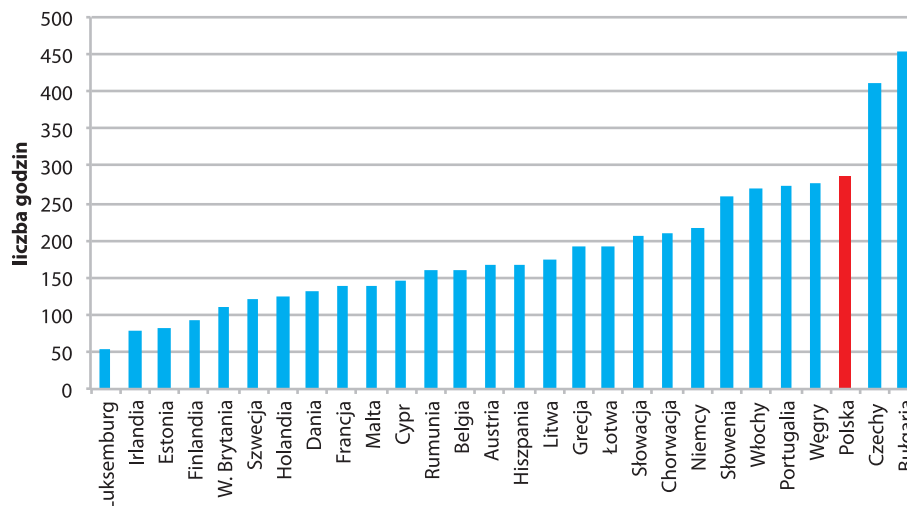
6.7.1 Skomplikowanie i niestabilność prawa podatkowego

Jak pokazaliśmy w podrozdziale 6.5., skomplikowanie i zmienność systemu podatkowego jest najczęściej zgłaszaną przeszkodą przez polskich przedsiębiorców w badaniach barier dla przedsiębiorczości. Po pierwsze, skomplikowanie wpływa bezpośrednio na koszty potencjalnych inwestycji (dłuższy czas potrzebny na wypełnianie obowiązków podatkowych). Po drugie zmienność wpływa na niepewność ich zyskowności (niemożliwość przewidzenia wysokości podatków od przyszłych zysków). Efekty te wzajemnie się wzmacniają, ponieważ zmienność potęguje koszty związane z ciągłym śledzeniem zmian w systemie, a skomplikowanie sprawia, że nie można zmienności sprowadzić do kilku prawdopodobnych scenariuszy. Skomplikowany i zmienny system podatkowy tworzy zaś liczne pola do nadużyć, premiując tym samym nieuczciwe firmy, które bardziej niż na inwestycjach skupiają się np. na wyłudzeniu nienależnego zwrotu podatku. Kolejne podrozdziały opisują trzy zasygnalizowane w tym miejscu kanały wpływu przepisów podatkowych na inwestycje.

Polska zajmuje dalekie 21. miejsce (na 28 państw członkowskich UE) w rankingu łatwości płacenia podatków Doing Business 2015 Banku Światowego. Tak daleka pozycja nie wynika z samej wysokości podatków płaconych przez przedsiębiorców (10.

miejsce), ale z czasochłonności procesu (26. miejsce; wykres 6.12) i liczby wymaganych płatności (24. miejsce).

Wykres 6.11. Godziny spędzone rocznie nad przygotowaniem zeznań podatkowych przez średniej wielkości przedsiębiorstwo



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Doing Business 2015

Rekomendujemy uproszczenie przepisów podatkowych, w szczególności wprowadzenie jednolitej 20% stawki VAT

Niepewność podatkowa. Na niepewność co do opłacalności inwestycji w przyszłości, wpływającą z długotrwałych postępowań podatkowych i niejasnych zasad przedawnień spraw podatkowych, nakłada się na ogólne skomplikowanie systemu, które utrudnia prawidłowe obliczenie wysokości podatku. Najlepszym przykładem jest tu podatek VAT, w którym przypisania produktów do poszczególnych stawek opierają się na kategoriach statystycznych określanych przez GUS. Jednak towar lub usługa może pasować do kilku klasyfikacji jednocześnie, co skutkuje możliwością zastosowania różnych stawek. Przedsiębiorca może wtedy wnioskować do GUS o informację statystyczną odnośnie do przypisania produktu do kategorii. Jednak opinie GUS nie są wiążące. Dlatego jeśli po wydaniu informacji statystycznej GUS zmieni klasyfikację danego produktu w taki sposób, że zostanie on przypisany do wyższej stawki podatku VAT, organ będzie mógł naliczyć płatnikowi 5 lat zaległego podatku. Analogiczny problem zachodzi w przypadku podatku akcyzowego.

Ramka 6.1. Kontrowersyjne klasyfikacje towarów i usług do stawek podatku VAT

W Polsce ten sam produkt może być opodatkowany różnymi stawkami podatku VAT w zależności od przeznaczenia, rodzaju działalności sprzedającego, niewielkich różnic w składzie lub stanu, w jakim się znajduje. Istnienie wielu stawek VAT tworzy problemy nie tylko w Polsce, np. w Szwecji obniżona stawka VAT na książki, doprowadziła do objęcia nią również map i dylematu, czy powinna obejmować również globusy.

Produkt może być wymieniony w załączniku numer 3 ustawy o podatku od towarów i usług, który przewiduje stawkę w wysokości 7%, ale która według tekstu ustawy wynosi 8%. Jednocześnie produkt może występować

w załączniku numer 10, który uchyla tę stawkę na rzecz stawki w wysokości 5%. Pomimo tego może być następnie zupełnie zniesiona w tekście ustawy bądź jedno z rozporządzeń wykonawczych.

Zróznicowanie stawek podatku VAT może wypaczać zarówno wybory konsumentów, jak i dostawców. Pierwszy przypadek dobrze ilustrują przepisy, które rząd skorygował w 2013 r., a przez które kawa była opodatkowana trzema różnymi stawkami, w zależności od zawartości mleka i serwowania na miejscu lub na wynos. W drugim przypadku można przytoczyć potencjalnie obniżające efektywność opodatkowanie obniżoną stawką występów świadczonych przez artystę, a pełną przez agencję koncertową.

Niekiedy trudno zrozumieć motywację ustawodawcy. Przykładowo w interpretacji bydgoskiej izby skarbowej zajęcia kulturalne na uniwersytetach trzeciego wieku dla osób w wieku 55+, np. kurs origami, są opodatkowane niższą stawką VAT, a kursy komputerowe lub ekonomii pełną stawką.

Skomplikowanie przepisów zwiększa też podatność na niekorzystny lobbging. Problem dobrze ilustruje przykład z branży cukrowniczej. Świeże ciastka, typowo sprzedawane przez cukierników, obłożone były obniżoną stawką 5%, a ciastka zawierające konserwanty, w większości produkowane przez duże przedsiębiorstwa, standardową stawką 23% podatku. Na skutek nowelizacji świeże ciastka zostały zdefiniowane jako przydatne do spożycia do 14 dni. Jako że w rzeczywistości ciastka trafiają na półki sklepowe dopiero po 20–25 dniach, efektem było znaczne podniesienie opodatkowania produktów cukierników, którzy uznali to za skutek lobbingu firm przemysłowo produkujących ciastka.¹¹

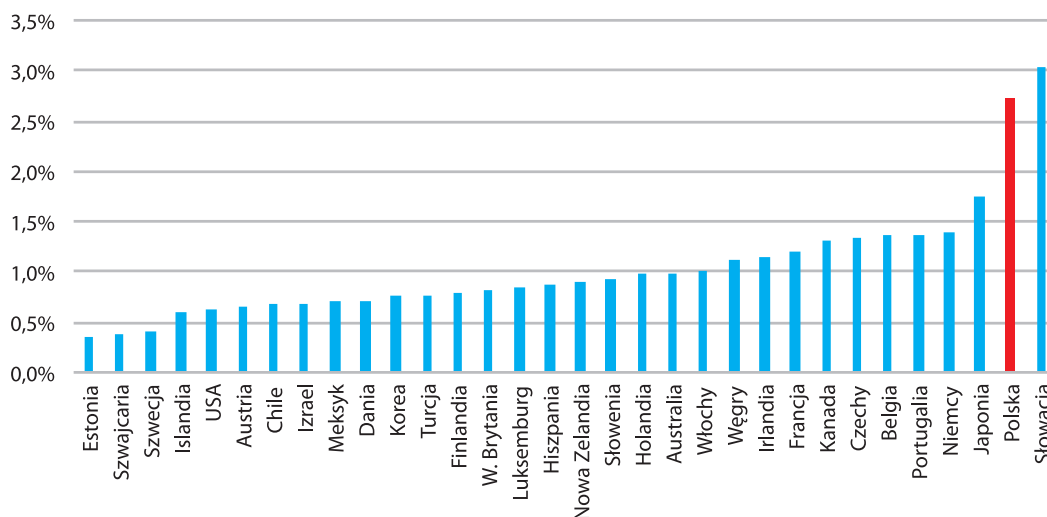
Rekomendujemy
uchwalenie
nowej ordynacji
podatkowej oraz
uproszczenie
i skrócenie
postępowania
w organach
skarbowych
i sądach
administracyjnych

Zbyt wysokie koszty naszego systemu podatkowego. Polski system podatkowy jest kosztowny zarówno dla przedsiębiorców, jak i administracji skarbowej. Poza kosztami związanymi z samym prowadzeniem dokumentacji (następny podpunkt) dochodzą jeszcze koszty związane z przewlekłymi postępowaniami przed organami skarbowymi i sądami administracyjnymi. Organy podatkowe dysponują całym szeregiem środków, które pozwalają im zawieszać bieg przedawnienia sprawy poprzez m.in. wszczęcie postępowania „w sprawie” o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, oraz nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Jeżeli decyzja o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności okaże się błędna i zostanie usunięta z obrotu prawnego, to przerwanie biegu przedawnienia i tak nie zostanie anulowane. Pozwala to organom podatkowym realizować cel fiskalny ze świadomym naruszeniem prawa (HFPCz, 2014; Kosikowski et al., 2013; Pietrasz, 2010). Koszty administracji rosną również poprzez brak liniowości postępowań podatkowych. Izba skarbową (lub celna), będąca organem odwoławczym, uchyla decyzję urzędu skarbowego (celnego), będącego organem pierwszej instancji, i przekazuje mu ją do ponownego rozpatrzenia lub zleca mu przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego. Pozostawienie takiej możliwości organom odwoławczym tworzy bezproduktywne postępowania skarbowe, windując koszty. Dodatkowo rozmyta odpowiedzialność skutkuje niższą jakością decyzji. Odwołanie od organów podatkowych do sądów

¹¹ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9169578,Swieze_ciastka_i_pieczyno_potanieja__bo_parlament.html

administracyjnych również wydłuża postępowanie bardziej niż to konieczne, ponieważ nie mają one ograniczone możliwości orzekania merytorycznego i kwestionując rozstrzygnięcia organów podatkowych zwykle jedynie je uchylają.

Wykres 6.12. Stosunek kosztu administracji skarbowej do zebranych podatków w 2011 roku w państwach OECD



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD (2013)

- **Drogi aparat skarbowy.** W 2011 r. pod względem kosztu administracji skarbowej spośród państw OECD tylko Słowacja wypadła gorzej od Polski (wykres 6.13). Stosunek kosztu administracji do przychodów podatkowych wyniósł w Polsce 2,73%, przy średniej OECD 1,04%. Różnicy tej nie tłumaczy wysokość podatków – teoretycznie można argumentować, że administracja podatkowa to koszt stały. Gdyby tak było, kraje o wyższych podatkach wypadałyby lepiej w zestawieniach, rozkładając stały koszt administracji na wyższą kwotę ściągniętych podatków. Jednak przykłady krajów takich jak Irlandia, Estonia czy Szwajcaria, które w podatkach i składkach zbierają podobną część PKB co Polska, przy znacznie niższych kosztach pokazują, że koszt poboru podatków może być niższy. Oznacza to, że nie tylko przedsiębiorcy, ale także państwo ponoszą zbyt wysokie wydatki na biurokrację związaną z systemem podatkowym, co zmniejsza dostępną dla nich wielkość środków na inwestycje.

6.7.2 Obciążenia administracyjne negatywnie wpływające na inwestycje

- **Nadmierne koszty administracyjne.** Najprostszą miarą wpływu regulacji jest związana z nimi konieczność prowadzenia dokumentacji i udzielania informacji urzędowi. W badaniu przeprowadzonym przez Deloitte'a na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w 2010 r. zidentyfikowano prawie 4 tys. obowiązków informacyjnych, którym podlegają przedsiębiorstwa. Koszty administracyjne, czyli łączny koszt samego zbierania i dostarczania wymaganych informacji urzędowi, oszacowano z wy-

korzystaniem modelu kosztu standardowego na 6,1% PKB¹². Te koszty nie obejmują wydatków na dostosowanie do obowiązujących przepisów.

Rekomendujemy
redukcję obciążeń
administracyjnych
do 3,5% PKB
i określenie
instytucji
odpowiedzialnej
za jej realizację

- **Wysokie obciążenia w Polsce.** Koszty administracyjne (6,1% PKB) to koszty wszystkich działań przedsiębiorców związanych ze zbieraniem, przechowywaniem i dostarczaniem urzędом prawnie wymaganych informacji. Obciążenie administracyjne (2,9% PKB) to z kolei koszty działań podejmowanych tylko i wyłącznie z powodu przepisów prawa. Pomijane są koszty działań, które przedsiębiorcy powzięliby nawet gdyby nie były prawnie wymagane (*business as usual*). Niemniej w każdym ujęciu Polska wyróżnia się negatywnie. Koszty administracyjne w pozostałych krajach oscylują wokół 3,5% PKB (Polska – ponad 6%), a obciążenia administracyjne wokół 1,5%–2% PKB (Polska – prawie 3% PKB)^{13,14}. Wyniki te są zgodne omawianymi w poprzednim rozdziale badaniami Banku Światowego i OECD.
- **Które ustawy generują koszty.** Podobnie jak w innych krajach, w Polsce większość kosztów wynika z kilku najważniejszych ustaw. W 2008 r. 80% kosztów administracyjnych i 82% obciążeń administracyjnych było generowanych przez 9 ustaw (Deloitte, 2010). Po ustawie o rachunkowości największe koszty administracyjne wynikały z przepisów podatkowych. Razem ustawy o CIT, PIT i VAT generowały ponad 30 mld zł kosztów administracyjnych (44% kosztów ogółem). Ustawa o CIT generuje koszty, które w 2013 r. sięgały aż 54% wpływów z tego podatku (najniższe wpływy i najwyższe koszty), w przypadku PIT jest to 19%, a VAT 6%.
- **Próba redukcji obciążeń.** Podjęte dotychczas działania tylko w ograniczonym stopniu zmniejszyły nadmierne koszty administracyjne ponoszone przez przedsiębiorstwa. Bazując na Ocenach Skutków Regulacji z czterech ustaw deregulacyjnych można szacować redukcję kosztów administracyjnych na ok. 0,5% PKB. Alternatywna miara, czyli czasochłonność systemu podatkowego, która obejmuje tylko wyliczenia (ale najistotniejszy) obciążeń biurokratycznych, wskazuje na większą poprawę (spadek liczby godzin potrzebnych na rozliczenia podatkowe o 32%, z 418 godzin w 2007 r. do 286 godzin w 2014 r.), jednak wciąż jest to znacznie powyżej średniej dla UE czy OECD. Oczywistą konsekwencją niepotrzebnych obciążeń biurokratycznych są wysokie koszty działania przedsiębiorstw, rzutujące na ich międzynarodową konkurencyjność.

12 Zasadność tego rozróżnienia jest jednak wątpliwa, ponieważ nie uwzględnia dynamiki i innowacyjności sektora prywatnego. Nawet jeżeli obecnie przedsiębiorcy deklarują, że bez obowiązku ustawowego nadal będą gromadzić informacje danego rodzaju (czyli czynność będzie tylko kosztem administracyjnym, ale już nie obciążeniem), nie oznacza, że nieskrępowani ustawą w przyszłości nie zmieniliby zdania. Sposoby organizacji i zarządzania w przedsiębiorstwach ulegają nieustannym zmianom i bez narzuconych regulacjami obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy mieliby znacznie większe pole szukania optymalnych dla siebie rozwiązań. Dlatego też w raporcie FOR koncentrujemy się na całości kosztów administracyjnych, nie wdając się w rozważania, czy zwolnieni z danego obowiązku informacyjnego przedsiębiorcy za 5 lat nadal zbieraliby określone w nim informacje na własne potrzeby.

13 Opracowanie własne FOR na podstawie danych SCM Network <http://www.administrative-burdens.com/> (dostęp: listopad 2014)

14 Pomimo prostoty modelu kosztu standardowego należy zachować ostrożność w porównaniach międzynarodowych. Metodologie stosowane w poszczególnych krajach różnią się co do zakresu analizowanych obowiązków informacyjnych; część krajów podaje tylko koszty administracyjne, część tylko obciążenia administracyjne.

- **Zmienność przepisów.** Kolejnym problemem generowanym przez przepisy i administrację są ciągle zmieniające się różnego rodzaju reglamentacje działalności gospodarczej lub zawodowej polegające na formalnym uzależnieniu prawa do jej rozpoczęcia od uzyskania zgody w postaci decyzji uprawnionego organu albo też od dokonania zgłoszenia właściwym służbom kontrolno-inspekcyjnym (nadzorczym).
- **Brak precyzji w terminologii prawniczej.** Przepisy pozwalające organom administracyjnym na zgłaszanie sprzeciwu, nieprecyzyjność przepisów w zakresie zawartości wniosku zgłoszeniowego lub otwarte katalogi załączników sprawiają, że różnica między zgłoszeniami, dopuszczeniami, zezwoleniami, licencjami i koncesjami jest płynna. Co więcej, używana w ustawach terminologia nie bazuje na spójnym zbiorze pojęć podstawowych (tzw. definicji legalnych). Nazewnictwo reglamentacyjne, stosowane w ustawach, cechuje się dużą niekonsekwencją i dowolnością. Przykładowo, decyzja przyzwalająca na rozpoczęcie działalności gospodarczej bywa określana jako koncesja, zezwolenie, dopuszczenie, upoważnienie, zgoda, licencja, akredytacja, rejestracja itp.
- **Coraz więcej regulacji dla biznesu.** Wyniki analizy natężenia reglamentacji autorstwa J. Paczochy (tabela 6.1) pokazują, że jej łączny poziom (abstrahując od zróżnicowania uciążliwości jej rodzajów), w całym okresie transformacji wykazuje tendencję wzrostową. Tendencja ta okazuje się silniejsza niż kolejne wysiłki deregulacyjne. Ocena tych zjawisk będzie przedmiotem oddzielnej publikacji FOR.

Rekomendujemy
usystematyzowa-
nie kwestii
pojęciowych
i likwidację
zbędnych
reglamentacji

Tabela 6.1. Poziom reglamentacji gospodarki w latach 1989–2014

Rodzaj reglamentacji	1989	1993	1997	2001	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A. Koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej												
Liczba rodzajów	56	75	84	36	34	34	35	35	35	35	38	38
Liczba obszarów	20	23	27	9	7	7	7	7	7	7	7	7
B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej												
Liczba rodzajów	130	139	175	251	263	268	271	273	279	337	357	363
Liczba obszarów	42	47	59	83	78	82	83	82	83	84	86	86
B2. Dopuszczenia produktów i wyrobów do obrotu												
Liczba rodzajów	53	57	67	94	109	113	114	114	114	131	131	131
Liczba obszarów	19	21	23	29	33	34	35	35	35	36	36	36
B3. Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji												
Liczba rodzajów	21	22	31	38	46	47	47	47	47	47	47	48
Liczba obszarów	10	11	12	16	15	16	15	15	15	15	15	16
B4. Limitowanie produkcji i obrotu												
Liczba rodzajów	1	1	3	11	14	14	14	14	14	13	13	13
Liczba obszarów	1	1	2	7	7	7	7	7	7	6	6	6
B5. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej, wykonywanie zawodu												
Liczba rodzajów	20	20	27	35	44	45	46	43	45	45	39	38
Liczba obszarów	2	2	6	8	10	11	12	11	11	11	9	9
B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu												
Liczba rodzajów	104	116	141	136	155	156	156	158	177	177	177	175
Liczba obszarów	25	31	40	50	53	52	53	54	55	55	56	55
C. Zgłoszenia działalności gospodarczej, zawodów, produktów i wyrobów												
Liczba rodzajów	6	7	30	76	104	108	111	111	121	96	103	105
Liczba obszarów	6	7	14	34	46	48	49	49	53	51	54	55
D. Rejestracja działalności regulowanej												
Liczba rodzajów	0	0	0	0	41	45	50	50	56	56	61	63
Liczba obszarów	0	0	0	0	23	25	27	27	30	29	29	30
łącznie: liczba rodzajów	391	437	558	677	810	830	844	845	888	937	966	974
łącznie: liczba obszarów	125	143	183	236	272	282	288	287	296	294	298	300

Uwagi do Tabeli nr 1:

1. Dane zawarte w tabeli należy traktować jako minimalne, bo na poziomie ustawowym nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie np. wszystkich rodzajów wyrobów dopuszczanych do obrotu, dopuszczanych urządzeń, czy liczby zawodów (stanowiska w nomenklaturze niektórych zawodów są określone w rozporządzeniach wykonawczych).

2. Liczby obszarów reglamentacji są niższe niż liczby rodzajów reglamentacji. Wynika to z faktu, że w danym obszarze gospodarki mogą być reglamentowane różne rodzaje działalności gospodarczej. Na przykład w górnictwie (zarówno głębinowym, jak i odkrywkowym), funkcjonuje obecnie 6 rodzajów koncesji.

Źródło: badania J. Paczocha

6.7.3 Wysokość podatków

- **Wysokość kosztów pracy w Polsce.** W przypadku wysokich kosztów pracy ocenę z poszczególnych rankingów omawianych w podpunkcie 6.5 znacznie się różnią. Może to wynikać z różnicy w próbie poszczególnych ankiet. Można się spodziewać, że większe problemy z kosztami pracy będą zgłaszały mniejsze, mniej wydajne firmy; rozumowanie takie potwierdzają wyniki badań GUS, dotyczące barier dla przedsiębiorstw przemysłowych. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat wysokie koszty zatrudnienia wskazywało średnio prawie 60% małych przedsiębiorstw (10–49 osób) i mniej

niż 30% dużych (powyżej 250 osób). Ani obecne nominalne stawki płac w Polsce ani dynamika jednostkowych kosztów pracy na przestrzeni ostatnich 10 lat nie wyróżniają Polski negatywnie na tle państw regionu.

- **Ponadprzeciętne opodatkowanie inwestycji w maszyny.** Cytowany już raport Doing Business nie wskazuje, by opodatkowanie przedsiębiorstw w Polsce było wysokie na tle państw regionu. Polska z efektywnym opodatkowaniem wyliczonym według metodologii Banku Światowego (zawiera także część składek na ubezpieczenie społeczne pracowników) wynoszącym 39% znalazła się w 2015 r. się nieznacznie poniżej regionalnej mediany równej 43%. Nieco inne wyniki przedstawia Spengel et al. 2012, koncentrując się na samym podatku CIT wskazuje, że jego efektywna stawka w Polsce (17,5%) była nieznacznie wyższa niż regionalna średnia (15,5 %). Co warto podkreślić, niekorzystna różnica była większa dla Polski w przypadku opodatkowania inwestycji w maszynę (18,4% w Polsce, v. 13,6% region, Spengel et al., 2012).
- **Zagadka niskich inwestycji.** Podsumowując – różnice w wysokości kosztów płacy oraz podatków nie są w stanie w pełni wyjaśnić znacznie niskich inwestycji w Polsce na tle pozostałych państw regionu.

6.7.4 Koszty finansowe przedsiębiorstw

- **Niewielkie zadłużenie firm.** Wyższej zyskowności inwestycji może sprzyjać zastosowanie dźwigni finansowej. Polskie przedsiębiorstwa są jednak relatywnie mało zadłużone. W 2013 r. relacja długu do nadwyżki operacyjnej brutto w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych wyniosła niecałe 70% średniej pozostałych krajów OECD w regionie, co również odpowiada relacji w przypadku zadłużenia do PKB¹⁵. Według J. F. Staniłko (2014) ponad połowa spółek notowanych na GPW ma relację długu do kapitału własnego niższą niż 10%, co sugeruje istnienie niewykorzystanego potencjału wzrostu wartości spółek poprzez realizację nowych inwestycji. Niechęć do korzystania z zewnętrznego kapitału jest częściej spotykana wśród MŚP niż dużych firm, co wynika z ich okresowo pogarszającej się wypłacalności. Cecha ta jest spowodowana niewielkim majątkiem oraz brakiem wymaganej historii kredytowej (Sawicka, Tymoczko, 2014). Według cytowanej analizy, aż 40% firm funkcjonuje w sposób ciągły bez korzystania z jakichkolwiek kredytów bankowych, co jest efektem także preferencji ich właścicieli, którzy wybierają konserwatywne strategie rozwoju. MFW (2014) jest bardziej konserwatywny i określa poziom zadłużenia polskich przedsiębiorstw jako wysoki, chociaż niewyróżniający się na tle regionu i akceptowalny wobec czynników łagodzących. Według MFW jakkolwiek zadłużenie zagraniczne jest wysokie, to przede wszystkim składa się z pożyczek pomiędzy firmami, które są mniej wrażliwe na wstrząsy. Co więcej ryzyko bankructwa spadło w większości sektorów, podobnie jak zadłużenie kapitału własnego i więcej pożyczkobiorców jest w stanie zadłużyć się w krajowej walucie.
- **Niski popyt na kredyt wśród firm.** Dostępne dane z polskiej gospodarki (m.in. cykliczne opracowania NBP) wskazują, że problemem nie jest dostępność finansowania zewnętrznego. Mimo jego dostępności przedsiębiorstwa zgłaszają niski popyt na kredyt. Prawdopodobnie jest to związane ze zmianą percepcji poziomu ryzyka w gospodarce, która miała miejsce na całym świecie po 2008 r. Nie można również wykluczyć

15 Dane OECD, średnia oparta o dane Czech, Estonii, Słowacji, Słowenii i Węgier.

także efektów psychologicznych – wpływu negatywnych doświadczeń i napływających informacji od innych kontrahentów czy gospodarek (np. w strefie euro) zmagających się z problemem nadmiernego zadłużenia. Zaostrzenie się zjawiska zatorów płatniczych w polskiej gospodarce z pewnością zmusiło wiele firm do utrzymywania poduszki płynnościowej kosztem nakładów inwestycyjnych. Wciąż istnieje duża przestrzeń do rozwoju rynku kapitałowego jako źródła finansowania inwestycji. Według szacunków PwC (2015), nawet 900 dużych polskich firm ma potencjał do wejścia na giełdę. Podsumowując, kredyty w Polsce są łatwo dostępne – według danych KE w 2014 r. odsetek zaakceptowanych przez banki wniosków kredytowych spośród krajów w regionie był najwyższy właśnie w Polsce i Czechach. Nie można więc tłumaczyć niskiej stopy inwestycji w Polsce trudnością z dostępem do finansowania.

6.8 Źródła niepewności inwestowania w Polsce

Rekomendujemy ograniczenie liczby powstających przepisów i podniesienie ich jakości, w szczególności poprawę standardów oceny ustaw ex post

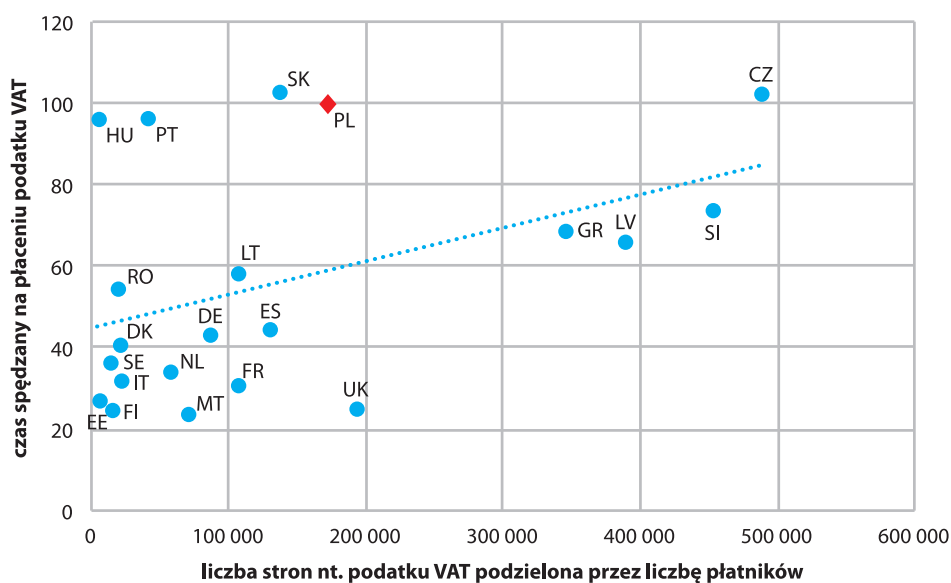
- **Zmiany przepisów prawa.** Częste zmiany prawa oraz niesprawne sądy generują niepewność zarówno dotyczącą przychodów, jak i kosztów przedsiębiorstw. I tak na przykład parlament pozbawia przychodów księgarń i wydawców poprzez niespodziewane wprowadzenie do szkół bezpłatnych podręczników. Z drugiej strony parlament zmieniając przepisy podatkowe lub nakładając na przedsiębiorstwa dodatkowe wymogi może niespodziewanie podbijać ich koszty. Przewlekłość postępowań sądowych również tworzy niepewność zarówno po stronie przychodów (np. problemy z egzekwowaniem umów od niepłacących kontrahentów), jak i kosztów (przeciągające się procesy, w których to dana firma jest stroną pozwaną). W sytuacji gdy w każdej chwili parlament może zmienić zasady gry, które dodatkowo trudno egzekwować w powolnie działających sądach przedsiębiorcy wstrzymują się z inwestycjami.
- **Nadprodukcja prawa.** W Polsce w 2014 r. weszło w życie więcej stron aktów prawnych niż we Francji, prawie 1,7 razy tyle co we Włoszech, prawie 6-krotnie więcej niż w Czechach i 7,5-krotnie więcej niż na Słowacji. Niezwykle dynamiczny wzrost liczby przepisów powoduje, że gdyby przedsiębiorca lub konsument chciał się zapoznać ze wszystkimi zmianami przepisów zachodzącymi w ciągu roku, to musiałby na to codziennie poświęcić ok. 3 godziny i 26 minut (Grant Thornton, 2015). Taka inflacja prawa stwarza obywatelom niepewność co do tego, czy działają zgodnie z przepisami, już z samego tego powodu, że nie są w stanie się z nimi samodzielnie zapoznać. Jednak nawet sama znajomość pisanego prawa nie wystarcza do ograniczenia niepewności, bowiem równie ważna może być praktyka ich stosowania przez organy administracyjne i w orzecznictwie sądów. Na ten problem nakładają się przewlekłe procedury i niejasność co do czasu przedawnień. Według danych EBOiR polskich firm poświęcają aż 23% czasu na zajmowanie się rządowymi regulacjami w porównaniu do 13% w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

6.8.1 Niestabilność przepisów podatkowych

- **Lawina nowych przepisów i nowelizacji.** Problem niestabilności przepisów podatkowych nie tylko podnosi koszty stosowania się do i tak skomplikowanych przepisów (podrozdział 6.6.2), lecz także generuje znaczną niepewność co do ich znaczenia i wykładni. Jak dotąd ustawa o podatku dochodowym była nowelizowana średnio

10 razy rocznie, ordynacja podatkowa – 6 razy, a ustawa o podatku VAT – 4 razy¹⁶. Aby łączyć powstałe niezgodności, Ministerstwo Finansów wydaje indywidualne interpretacje podatkowe, których liczba w samym 2014 r. wyniosła prawie 38 tys. Oznacza to, że w każdym kolejnym dniu roboczym wydawano ich ponad 150. Również w 2014 r. zaskarżono do sądów administracyjnych prawie 3 tys. interpretacji podatkowych, z których sądy uwzględniły 55%. Szczególne trudności są związane z podatkiem VAT, którego skomplikowanie potwierdzają nie tylko raporty Doing Business, ale i liczba stron internetowych z nim związanych (wykres 6.13).

Wykres 6.13. Strony internetowe nt. podatku VAT, a średni czas spędzany rocznie na jego płaceniu w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie wyszukiwań Google w lutym 2015, OECD i Doing Business 2015

- **Wątpliwości nie są rozstrzygane na korzyść podatnika.** Obawy podatników podsygnowane są konstrukcją systemu podatkowego oraz sposobem funkcjonowania administracji podatkowej. W polskim systemie podatkowym samowymiar podatku skupia ryzyko związane z błędną interpretacją przepisów na płatniku (Mariański, 2011). Ryzyko to mogłoby być ograniczane przez stosowanie zasady *in dubio pro tributario*, rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika. Zasada ta jest obecna zarówno w prawodawstwie państw *common law*, jak i prawa stanowionego, aczkolwiek nie jest zazwyczaj sformułowana *explicite* (Mariański, 2011). Tak jest m.in. w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych (Brzeziński, 2003), a także w Belgii (Kalinowski, 2004a) i Francji (Kalinowski, 2004b), przy czym w Stanach Zjednoczonych i Belgii formułowana jest w bliźniaczej formie *in dubio contra fisco*, na niekorzyść fiskusa, a w Kanadzie i Francji zakres jej stosowania jest istotnie zawężony. W Polsce status tej zasady jest niejasny, a stosowanie bardzo ograniczone. Przykładowo Mariański (2014) przytacza dane, według których w latach 2005–2013 do Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowano 540 skarg kasacyjnych, zarzucających Wojewódzkim Sądom Administracyjnym naruszenie tej zasady. W 432 (80%) przypadkach NSA odrzucił, a w 106 (19,5%) całkowicie zignorował ten argument. WSA częściej uwzględniały tę

16 Obliczenia własne FOR na podstawie ISAP (czerwiec 2015).

zasadę, jednak również w bardzo dużej części ją ignorowały, w części przypadków całkowicie negując podstawy do jej stosowania (Marianiński, 2011).

- **Efekt: ostrożność przedsiębiorców.** W warunkach tak dużej niepewności odnośnie do wysokości przyszłych podatków przedsiębiorcy rezygnują z części projektów inwestycyjnych, które w warunkach bardziej stabilnych przepisów podatkowych zostałyby wdrożone.

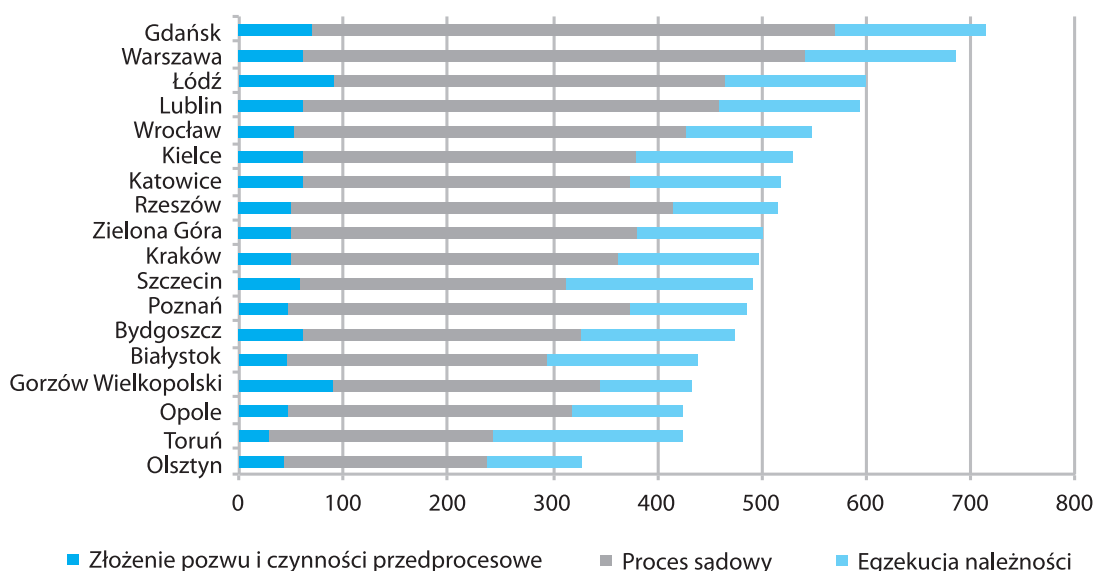
6.8.2 Wymiar sprawiedliwości w kontekście bezpieczeństwa inwestycji

- **Przedsiębiorcy krytyczni wobec sądów.** Jednym z determinantów stopy inwestycji omawianym w literaturze jest ochrona praw własności, co wiąże się z jakością wymiaru sprawiedliwości. Problemy z sądownictwem nie są tak często zgłaszane jako bariera dla prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, jak omówione już kwestie podatkowe czy administracyjne. Może to wiązać się z faktem, że przedsiębiorcy kontakt z urzędami podatkowymi mają znacznie częściej niż z sądami. Przedsiębiorcy, którzy mają kontakt z sądami, są znacznie bardziej krytyczni. Wśród przedsiębiorców, którzy w ciągu ostatnich 3 lat nie byli stroną procesu sądowego odsetek osób uważających, że sądownictwo stanowi barierę dla wzrostu wynosi 16%, natomiast wśród przedsiębiorców mających proces w tym okresie odsetek ten rośnie do 35% (obliczenia własne na podstawie BEEPS 2014). Ponieważ dostępne badania wskazują, że sądy w Polsce nie działają sprawnie, w niniejszym rozdziale omówimy skalę problemu oraz jego potencjalne przyczyny.
- **Wpływ sprawności sądów na inwestycje.** W ostatnim rankingu Doing Business pokazano, że jakość wymiaru sprawiedliwości jest skorelowana z jego sprawnością (World Bank, 2014, *Fig. 1.9 Better courts, faster courts*). Poza tym badania Banku Światowego podkreślają, że sprawne sądy są ważnym czynnikiem wpływającym na pewność w obrocie gospodarczym. Przedsiębiorcy, którzy mają gwarancję, że ich prawa własności będą przestrzegane i łatwo egzekwowane, mają skłonność reinwestowania od 14 do 40% więcej dochodów od przedsiębiorców niepewnych swoich praw (World Bank, 2005). Innym problemem w Polsce jest cały czas nieskuteczność w zbieraniu pełnych danych statystycznych i niedostępność tych danych dla opinii publicznej¹⁷. Badania pokazują, że jest związek pomiędzy dostępnością danych statystycznych o działaniu wymiaru sprawiedliwości a sprawnością jego działania.
- **Przewlekłość postępowań sądowych.** W corocznym raporcie amerykańskiego Departamentu Stanu na temat przestrzegania praw człowieka na świecie możemy przeczytać, że głównym źródłem nieefektywności jest przewlekłość postępowań. Jej źródeł można doszukiwać się m.in. w złej strukturze organizacyjnej i nierównym obciążeniu sądów pracą. Autorzy raportu zwracają uwagę, że niesprawny wymiar sprawiedliwości może zniechęcać część osób do korzystania z sądów (U.S. Department of State, 2014, s. 9). Eksperti Banku Światowego (World Bank, 2013) również podkreślają problem nierównomiernego rozłożenia zasobów, a tym samym obciąże-

¹⁷ Przykładowo w ostatnim badaniu scoreboard Komisji Europejskiej (2015) na temat europejskich wymiarów sprawiedliwości nie ma pełnych danych dla Polski za 2013 r. (w przeciwieństwie do większości krajów UE), które do KE dostarcza polski rząd.

nia postępowaniami w sądach w Polsce. To z kolei wpływa na zróżnicowanie czasu rozstrzygnięcia sporów. Potwierdzają to ostatnie badania Banku Światowego (2015), które pokazują duże regionalne różnice jeśli chodzi o czas egzekwowania kontraktów¹⁸ w różnych miastach wojewódzkich w Polsce – od 328 dni w Olsztynie do 715 dni w Gdańsku. Istotnym składnikiem egzekwowania kontraktów jest sam czas procesu sądowego.

Wykres 6.14. Czas trwania egzekwowania kontraktów w Polsce



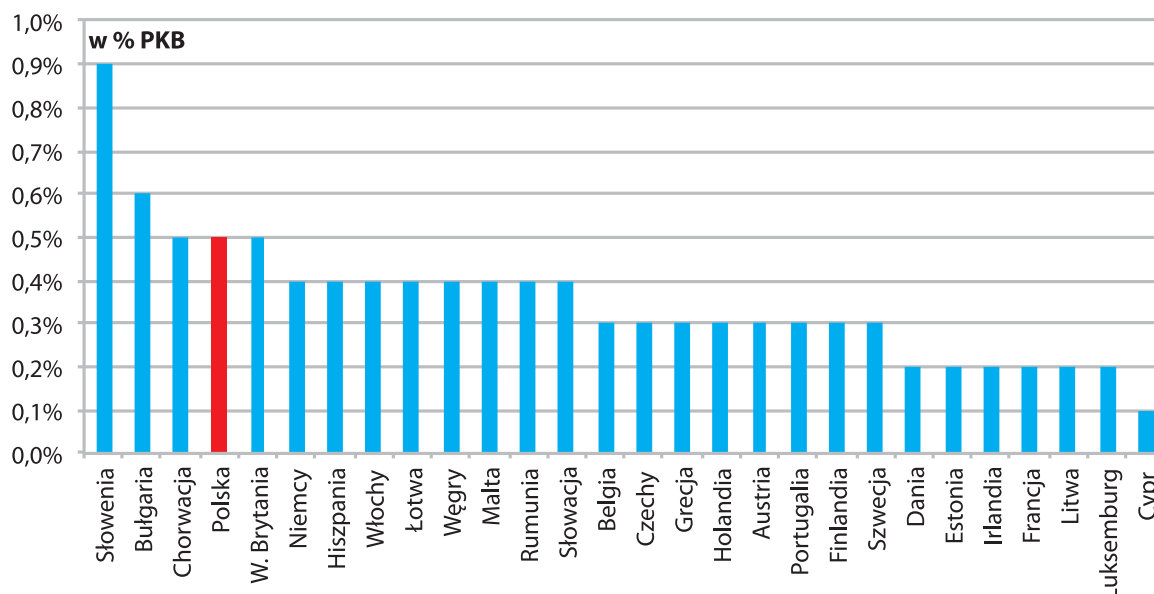
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Bank Światowy (2015)

Rekomendujemy
lepsze
dostosowanie
zasobów
sądowych do
potrzeb lokalnych

- **Zmienność prawa utrudnia pracę samym sądom.** W innym raporcie Banku Światowego (2013) zwrócono uwagę na dużą niestabilność proceduralną, która utrudnia pracę sędziom, stronom postępowania i ich reprezentantom (np. prawnikom). Przykładowo w latach 2002–2012 kodeks postępowania cywilnego zmienił się 118 razy, było 65 wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zmian w k.p.c., co wymagało zmiany w kodeksie w 25 przypadkach (Bank Światowy, 2013). Istotny związek pomiędzy zmianami prawa (np. nowe przepisy, niestabilność przepisów, złe przepisy) a obciążeniem i efektywnością działania sądów podkreślają również inni autorzy (np. Anderson et al., 2005 na podstawie analizy krajów transformacji; Cabrillo i Fitzpatrick, 2008), a także sami sędziowie.
- **Problemem sądów nie jest brak pieniędzy.** Należy podkreślić, że głównym źródłem problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości nie jest, jak uważają niektórzy przedstawiciele sądownictwa, brak finansowania. Ostatnie dane Eurostatu pokazują, że wydatki na sądy wynosiły w 2013 r. 0,5% PKB. Tylko w trzech krajach UE było one wyższe. Problemem, co potwierdzają cytowane powyżej badania, jest przede wszystkim złe wykorzystanie tych środków i innych zasobów wewnątrz systemu.

18 Wskaźnik enforcing contracts badany w ramach Doing Business.

Wykres 6.15. Wydatki na sądy (z wyłączeniem pomocy prawnej i prokuratury) jako % PKB w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

- **Niewielka rola internetu w sądownictwie.** Jednocześnie sądy nie przenoszą swojej działalności do internetu, co mogłoby usprawnić kontakt z zaangażowanymi stronami i obniżyć jego koszty. Jedynie około jedna czwarta sądów jest przygotowana na przyjmowanie wniosków drogą elektroniczną. Sądy źle wypadają także jeśli chodzi o komunikację między stronami przez internet: w czterostopniowej skali (gdzie 4 oznacza najsprawniejszą komunikację drogą elektroniczną) Polska otrzymała w 2014 r. 2,1 (CEPEJ, 2014), co pokazuje, że sądownictwo w Polsce wymaga wielu zmian.
- **Sprawność sądów zachęca do inwestowania.** System wymiaru sprawiedliwości ma, jak pokazują badania, duże znaczenie dla stopy inwestycji, wzrostu gospodarczego i rozwoju przedsiębiorstw. OECD i inne organizacje podkreślają istotną rolę sprawnych sądów w gwarantowaniu praw własności i tworzeniu bodźców do oszczędzania i inwestowania. Dobrze funkcjonujące sądownictwo wzmacnia poziom zaufania między kontrahentami i ogranicza koszty transakcyjne, co z kolei sprzyja konkurencji, specjalizacji, innowacjom czy rozwojowi rynku kapitałowego. Ze względu na istotną rolę wymiaru sprawiedliwości w sprawnym działaniu rozwijającej się gospodarki a nie docenianie tego problemu w naszym kraju Forum Obywatelskiego Rozwoju pracuje nad raportem, który zawierać będzie szczegółową diagnozę problemów, jak i rekomendacje zmian.

Załącznik 1. **Metodologia poszczególnych badań na temat barier dla przedsiębiorców:**

BCC (2014): Dane jako procent ankietowanych. Badanie wykonane przez GfK Polonia na zlecenie BCC w I połowie 2014 r., na ogólnopolskiej, grupie 800 przedsiębiorców. Cytaty pochodzą z badania jakościowego poprzedzającego badanie ilościowe.

KIG (2013): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. Badanie ankietowe przeprowadzone wśród 200 przedsiębiorców. Raport jest podsumowaniem bada-

nia ankietowego przeprowadzonego wśród 200 przedsiębiorców podczas II Forum Przedsiębiorców Grant Thornton.

„MŚP pod lupą” (2011): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. „MŚP pod lupą”, badanie TNS Pentor dla EFL przeprowadzone w dniach 9-23.08.2011 na próbie 600 małych i średnich przedsiębiorstw dobranych metodą losowo-kwotową.

BCC i Instytutu GfK Polonia (2011): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. Badanie realizowane jest raz w roku na kwotowej próbie przedsiębiorstw z uwzględnieniem klasy wielkości zatrudnienia, sektora własności, regionu oraz branży. Próba badawcza liczy 2000 przedsiębiorstw (1757 firm) i administracji, w tym około 1000 małych firm o rocznych obrotach do 10 mln PLN i około 1000 dużych przedsiębiorstw o obrotach powyżej 10 mln PLN. Metoda badawcza: wywiad bezpośredni (face-to-face).

CBOS (2010): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” przeprowadzono w dniach 7 – 13 października 2010 roku na liczącej 1035 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

FOR przez firmę MillwardBrown SMG/KRC (2008): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. Badanie zostało przeprowadzone przez firmę MillwardBrown SMG/KRC na potrzeby niniejszego raportu w październiku 2008 roku na reprezentatywnej próbie respondentów w wieku 8-75 lat liczącej 937 osób.

Konfederacja Lewiatan (2008): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. Badanie zostało przygotowane przez ekspertów Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan i zrealizowane na zlecenie PKPP przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w okresie 19 lipca – 5 września 2007 r.) Badanie przeprowadzono na ogólnopolskiej losowej próbie 1093 aktywnych przedsiębiorstw prywatnych, czyli firm będących własnością osób fizycznych lub spółek z większościami udziałem kapitału prywatnego, w tym także sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Badane były przedsiębiorstwa zatrudniające 2 lub więcej pracowników, gdzie tytułem prawnym zatrudnienia jest terminowa lub bezterminowa umowa o pracę. Wywiady z respondentami były realizowane metodą wywiadu bezpośredniego (face-to-face) przez ankieterów CBOS. Ankieter przeprowadzał wywiad w jednej firmie z kilkoma osobami najbardziej kompetentnymi w danej tematyce. W praktyce najczęściej respondentami byli właściciele lub współwłaściciele przedsiębiorstw. Badanie objęło okres styczeń 2006 – czerwiec 2007 (część pytań i odpowiedzi dotyczy tylko 2006 r.)

„Potencjał rozwojowy polskich MŚP” (2008): Dane jako procent ankietowanych. Badanie zrealizowane na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w okresie kwiecień-czerwiec 2008 roku na ogólnopolskiej próbie 802 polskich małych i średnich przedsiębiorstw.

Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych (2012): Badania przeprowadzone w oparciu o bezpośrednie wywiady z inwestorami w ramach opieki poinwestycyjnej (spotkania z przedstawicielami ok. 100 inwestorów zagranicznych)

Enterprise Survey (2013): Dane przedstawione jako procent ankietowanych. Badanie, w którym udział wzięli właściciele i menedżerowie 542 firm, odbyło się między lutym a listopadem 2013.

Rozdział 7. **Rekomendacje: reformy niezbędne, by wzrost gospodarczy w Polsce trwale nie zwolnił**

Rekomendacje odpowiadają na problemy zidentyfikowane w diagnozie i są uporządkowane analogicznie do poprzednich rozdziałów.

W rozdziale 2 przedstawiono trzy możliwe scenariusze rozwoju Polski na następnych 25 lat:

- Scenariusz bazowy, status quo, w którym przy słabnięciu obecnych silników wzrostu gospodarczego i braku reform wzrost spowolni do 2.0%–2.5% rocznie. W scenariuszu tym Polska tylko nieznacznie zbliży się do poziomu PKB na mieszkańca Niemiec, z obecnych 54% poziomu niemieckiego do 60%–70% w 2040 r.
- Scenariusz kryzysowy, w którym widoczne już obecnie negatywne tendencje zostaną pogłębione przez antyreformy i kryzys, co spowoduje spadek średniego tempa wzrostu gospodarczego do 1.0%–1.5%. W scenariuszu tym Polska do 2040 r. nie zmniejsza w sposób zauważalny dystansu do Niemiec.
- Scenariusz reform, w którym dzięki podjętym działaniom wzrost gospodarczy przez następne 25 lat utrzyma się w przedziale 3.0%–4.0%. Realizacja tego scenariusza oznacza, że w 2040 r. Polska osiągnie ponad 80% poziomu PKB na mieszkańca Niemiec.

Zmniejszanie ryzyka kryzysu. Rekomendacje dotyczące instytucji stabilizujących, mających uchronić Polskę przed realizacją scenariusza kryzysowego, są jednoznaczne i dotyczą przede wszystkim wzmocnienia zabezpieczeń przed wzrostem długu publicznego. Ryzyko kryzysu zmniejszają także wymienione dalej reformy wzmacniające wzrost gospodarczy. Ich kompleksowe wdrożenie powinno łącznie zaowocować podniesieniem średniego tempa wzrostu gospodarczego o ponad 1 p.p. rocznie, co po upływie 25 lat zaowocuje poziomem PKB wyższym o ok. jedną trzecią. Ponieważ oddziaływanie poszczególnych reform często wykracza poza wpływ tylko na jeden czynnik (pracę, inwestycje, produktywność), poniżej przedstawiamy zestawienie podsumowujące rekomendacje i kanały ich oddziaływania. W rekomendacjach koncentrujemy się na obszarach, w których potencjalne korzyści z reform są największe.

Tabela 7.1. Pozytywny wpływ proponowanych reform na zatrudnienie, wydajność i inwestycje oraz stabilność wzrostu gospodarczego

	Stabilność	Zatrudnienie	Wydajność	Inwestycje
INSTYTUCJE STABILIZUJĄCE				
Wzmocnienie automatycznych bezpieczników w systemie emerytalnym	++	+		
Wzmocnienie reguły wydatkowej	++			++
Wzmocnienie niezależności nadzoru bankowego	+			
Ciągłość pracy RPP	+			
PRACA				
Zmniejszenie barier wypychających i powstrzymujących przed wejściem na rynek pracy				
Zapobieganie przedwczesnym wyjściom z rynku pracy	+	+++		
Ułatwienie wejścia na rynek pracy		+		
Ułatwienie łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych		+		
Zmniejszenie opodatkowania pracy osób o najniższej produktywności			++	
Uproszczenie w rozwiązywania umów o pracę			++	
Uproszczenia w płatnościach składkowo-podatkowych		+	+	
WYDAJNOŚĆ (PRODUKTYWNOŚĆ)				
Znoszenie barier dla odpływu pracowników z sektorów o niskiej wydajności				
Usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów		+	+	
Zmniejszenie nadmiernej ochrony lokatorów		+	+	++
Wzrost swobody jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu podatków od nieruchomości			+	
Eliminacja barier ograniczających działanie konkurencji				
Dokończenie prywatyzacji	+		+++	+
Inne działania deregulacyjne		+	++	+
Przeгляд regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw			++	+
Ograniczenie dostępności miękkiego finansowania			+	
Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności regulatorów	+		+	
INWESTYCJE				
Zmniejszenie kosztów inwestowania i niepewności				
Uproszczenie podatków		+	++	+++
Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości			++	++
Ograniczenie liczby przepisów i podniesienie ich jakości			+	++
Redukcja obciążeń administracyjnych			+	+
Zwiększenie możliwości finansowania inwestycji z oszczędności krajowych				
Oszczędności w systemie emerytalnym	+	+		++
Wprowadzenie kont socjalnych i kryteriów majątkowych pomocy społecznej	+	+		
Szersze wykorzystanie centrów usług wspólnych w sektorze publicznym			+	+
Szersze stosowanie nieizolacyjnych środków karnych		+		
Odbudowa filara kapitałowego	+		+	++

- „+++” oznacza bardzo silny pozytywny wpływ
- „++” umiarkowany pozytywny wpływ
- „+” wciąż pozytywny, ale ograniczony wpływ

Ocenę znaczenia poszczególnych reform oparto na różnych źródłach. Ocenę skutków reform takich jak deregulacja, uelastycznienie umów o pracę, obniżenie klina podatkowego sfinansowane wzrostem opodatkowania konsumpcji itp. oparto na badaniach OECD. O ocenie znaczenia pozostałych reform rynku pracy decydował rozmiar populacji osób nimi objętych oraz tam, gdzie to możliwe doświadczenia innych krajów realizujących podobne reformy. Ocena znaczenia reform zmniejszających koszty inwestowania i niepewność bazuje na przeglądzie literatury oraz natężeniu problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców. Reformy zwiększające możliwość finansowania inwestycji z oszczędności krajowych były oceniane pod kątem skali potencjalnych oszczędności dla sektora finansów publicznych. Pozostałe oceny sporządzono na podstawie przeglądu literatury i/lub doświadczeń innych krajów.

W obszarze pracy największy wzrost można osiągnąć poprzez:

- **Dłuższy okres zatrudnienia.** Ograniczenie możliwości przedwczesnego opuszczania rynku pracy przez osoby w wieku 55+, czemu będzie służyć ograniczenie dostępu do świadczeń przedemerytalnych, dostosowanie systemu rentowego do emerytalnego, podniesienie kryteriów wieku uprawniających do renty rodzinnej, likwidacja przywilejów emerytalnych, zmiany sposobu wyznaczania emerytury minimalnej połączone z działaniami na rzecz wzrostu popytu na pracę osób w tej grupie wiekowej (likwidacja przedemerytalnego okresu ochronnego). Duża i (rosnąca) liczebność tej grupy wiekowej oznacza duże potencjalne korzyści z reformy, które szacujemy na co najmniej 3% wzrost zatrudnienia.
- **Obniżenie opodatkowania pracy osób o najniższej produktywności.** Osoby takie silnie reagują na zmianę wysokości opodatkowania, dlatego w przypadku jego obniżenia z obecnego wysokiego poziomu należy spodziewać się silnego wzrostu zatrudnienia. Efekt można dodatkowo wzmocnić, upraszczając przepisy dotyczące rozwiązywania umów o pracę i tym samym zwiększając popyt na pracowników, co razem może podnieść zatrudnienie o kolejne 3%–4%.

W obszarze produktywności najwyższy wzrost można osiągnąć poprzez:

- **Mniejsze różnice w opodatkowaniu i większy rynek mieszkań na wynajem.** Zmniejszenie olbrzymich różnic w ciężarze opodatkowania między KRUS i ZUS oraz likwidację nadmiernej ochrony lokatorów, blokującej rynek mieszkań na wynajem pozwoli na wzrost mobilności Polaków. Dotyczy to zarówno ujęcia sektorowego (przepływy z rolnictwa do innych sektorów gospodarki), jak i przestrzennego (przepływ pracowników do najszybciej rozwijających się miast). Efekt ten można dodatkowo wzmocnić takimi zmianami w podatkach od nieruchomości, które zwiększą bodźce do efektywnego wykorzystywania terenów w miastach.

- **Eliminację barier ograniczających konkurencję.** Bariery te obejmują m.in.: regulacje sektorowe, duży udział własności państwowej (jeden z najwyższych wśród krajów OECD), dostępność do źródeł miękkiego finansowania oraz zmienne i skomplikowane przepisy podatkowe, pozwalające niektórym firmom osiągać nieuzasadnioną przewagę nad konkurentami. Łącznie działania te mogą podnieść produktywność o co najmniej 10%.

W obszarze inwestycji największy wzrost można osiągnąć poprzez:

- **Ograniczenie niepewności związanej z tworzeniem i egzekwowaniem prawa.** Tę niepewność uznajemy za główną przeszkodę dla wzrostu inwestycji. W szczególności wymaga to ograniczenia zmienności i poprawę jakości prawa podatkowego, wskazywanych przez przedsiębiorców jako największe bariery dla wzrostu. Ograniczenia niepewności będą też wynikać ze wzrostu jakości prawa, której będą sprzyjać regularne oceny istniejących przepisów. Do spadku niepewności przyczyni się także sprawniejsze egzekwowanie prawa, związane z bardziej efektywną pracą sądów.



Dotychczasowe doświadczenia polskiej polityki fiskalnej wskazują, że rządzący chętnie zadłużają się w okresach dobrej koniunktury, gdy limity zadłużenia nie stanowią żadnego ograniczenia

- **Redukcję obciążeń administracyjnych.** Są one w Polsce wyjątkowo wysokie, niepotrzebnie podnosząc koszty funkcjonowania firm.

- **Eliminację utrzymującego się od lat deficytu sektora finansów publicznych.** Zmniejsza on pulę środków mogących finansować inwestycje podmiotów prywatnych.

Skutki naszych rekomendacji dla budżetu państwa.

Całość propozycji w momencie wprowadzenia jest neutralna dla budżetu. Ubytek dochodów związanych ze zmniejszeniem opodatkowania osób najmniej produktywnych oraz likwidacją części składek ZUS jest pokrywany przez wyższe wpływy z ujednoliconego VAT (wzrost wpływów uwzględnia koszt kompensat dla najbiedniejszych) i podatku od nieruchomości. Na dłuższą metę proponowane reformy wzmacniają finanse publiczne poprzez wzmocnienie wzrostu gospodarczego oraz narastające z czasem korzyści z proponowanych

działań ograniczających wydatki publiczne (likwidacja przywilejów emerytalnych, szersze zastosowanie centrów usług wspólnych).

Bezpośredni wpływ proponowanych zmian podatkowo-składkowych na finanse publiczne w mld zł

Zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób wchodzących na rynek pracy przez pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę	-3.0
Zwiększenie 6-krotne kosztów uzyskania przychodów (z 1335 zł do 8000 zł rocznie)	-10.0
Zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób długotrwale bezrobotnych (>12 miesięcy) przez pierwsze 6 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub	-1.0
Objęcie dochodów z umów o dzieło obowiązkiem opłacania wyłączenie składki emerytalnej	+3.5-4.5
Likwidacja składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	-7.0-8.0
Zrównanie podstaw składek NFZ i PIT oraz wprowadzenie pełnego odliczania składek NFZ od PIT	-2.0
zmiany w KRUS	+2.0 – 2.5
Wzrost swobody samorządów w ustalaniu podatków od nieruchomości	+ 2.5- 4.0
Jednolita stawka VAT 20%	+25.0-30.0
Świadczenia kompensujące najuboższym zmiany w VAT	-10.0-15.0
Suma (w tym efekt zmian VAT i kompensacji 15 mld zł)	od (-1mld zł) do (+3 mld zł)

Rekomendacje na poziomie unijnym. Największe wyzwania stojące przed Polską gospodarką wymagają rozwiązań na poziomie krajowym i nie zastąpią ich działania na poziomie Unii Europejskiej. Niemniej działania na rzecz wzmocnienia wspólnego rynku mogą być czynnikiem wzmocniającym pozytywne efekty krajowych reform. W ostatnim punkcie wskazujemy istotne działania na poziomie unijnym, o które Polska powinna zabiegać z myślą o szybszym wzroście gospodarczym zarówno Polski, jak i całej UE.

7.1 Jak zapobiegać załamaniom i zwiększać stabilność polskiej gospodarki?

Finanse publiczne

Wzmocnienie reguł wydatkowych. Polskie finanse publiczne są zabezpieczone przed nadmiernym wzrostem zadłużenia przez konstytucyjny limit wynoszący 60% długu w relacji do PKB. Polska była jednym z pionierów tak silnie umocowanych prawnie (czyli w konstytucji) limitów zadłużenia. Próg ten, podobnie jak dodatkowe

progi zapisane w ustawach, stają się jednak wiążące najczęściej dopiero w sytuacji spowolnienia lub kryzysu i dopiero wtedy wymusza bardziej zdecydowane działania oszczędnościowe. Dotychczasowe doświadczenia polskiej polityki fiskalnej wskazują, że rządzący chętnie zadłużają się w okresach dobrej koniunktury, gdy limity zadłużenia nie stanowią żadnego ograniczenia. Dlatego cennym uzupełnieniem istniejących ograniczeń fiskalnych jest wprowadzona w 2013 r. stabilizująca reguła wydatkowa, której konstrukcja w czasie dobrej koniunktury ogranicza tempo wzrostu wydatków publicznych. Ponadto reguła nakazuje wolniejszy wzrost wydatków w sytuacji gdy dług publiczny lub deficyt są wysokie (odpowiednio przekraczają 43% lub 3% PKB). Szybszemu wzrostowi gospodarczemu będzie sprzyjało dodanie do niej zasady nakazującej wolniejszy wzrost wydatków publicznych w sytuacji gdy wydatki publiczne przekraczają 35% PKB. Jednak reguła wydatkowa poprzez powiązanie tempa wzrostu wydatków w nadchodzącym roku z tempem wzrostu PKB na przestrzeni sześciu poprzednich lat (i dwóch przyszłych) może być niewystarczająco skuteczna w warunkach silnego spowolnienia gospodarczego. Wzmocnieniu reguł fiskalnych w Polsce powinno służyć powiązanie ich z definicjami długu stosowanymi przez Eurostat. Obecnie reguły fiskalne odwołują się do polskich definicji długu publicznego; pozwala to rządowi na obchodzenie reguł poprzez zmianę definicji długu publicznego. Przykładem takiego działania było wyłączenie przez rząd w 2009 r. Krajowego Funduszu Drogowego z definicji państwowego długu publicznego; w efekcie tych zmian pomimo rosnącego zadłużenia państwa ustawy próg 55% nie został przekroczony.

Wprowadzenie bezpieczników w systemie emerytalnym. Obecnie największą część wydatków publicznych stanowią wydatki na renty i emerytury (30% wydatków ogółem), i to w tym obszarze należy wzmocnić instytucje stabilizujące, tak aby uniknąć przyszłych kryzysów. Reforma emerytalna z 1999 r., odchodząc od systemu zdefiniowanego świadczenia na rzecz systemu zdefiniowanej składki zapobiegła niekontrolowanej eksplozji wydatków emerytalnych. Jednocześnie wprowadzenie kapitałowego filara systemu emerytalnego (OFE) miało zwiększyć jego bezpieczeństwo poprzez oparcie się na dwóch różnych filarach, jednocześnie zmniejszając negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na system emerytalny. Niestety demontaż OFE w latach 2011–2014 sprawił, że polski system emerytalny ponownie opiera się tylko na jednym filarze. Choć sama zasada wyznaczania emerytur w ZUS jest właściwa (suma wpłaconych, indeksowanych składek podzielona przez oczekiwaną dalszą długość trwania życia w momencie przejścia na emeryturę), to w systemie tym wciąż brakuje dwóch bezpieczników. Po pierwsze, należy dopuścić ujemną indeksację zapisanych w ZUS zobowiązań emerytalnych. Jej brak w przypadku recesji prowadzi do spadku wpływów ZUS, któremu nie towarzyszy symetryczny spadek zobowiązań tej instytucji. W perspektywie 25 lat stwarza to istotne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. MFW szacuje, że w przypadku silnego spowolnienia gospodarczego brak ujemnej indeksacji może oznaczać skumulowane koszty dla sektora publicznego rzędu 25% PKB do 2060 r. (MFW, 2014). Po drugie, w obliczu rosnącej długości życia (z czego należy się cieszyć) nie można ograniczyć się do podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat. Wzorem wielu rozwiniętych krajów UE należy automatycznie powiązać wiek emerytalny z wydłużającym się oczekiwanym trwaniem życia. Uznanie, że wraz z rosnącą długością życia rosnąć powinien także okres aktywności zawodowej, pozwoli na uniknięcie kolejnych trudnych politycznie debat na temat wysokości wieku emerytalnego.

Polityka monetarna

Zapewnienie stabilności Rady Polityki Pieniężnej. Problemem polityki monetarnej jest brak ciągłości pracy Rady Polityki Pieniężnej (RPP). Przejściowe zwiększenie liczby członków RPP przy wprowadzaniu mechanizmu ich stopniowego systemu wymiany może stworzyć niebezpieczny precedens wprowadzania dodatkowych członków do Rady. Dlatego postulujemy inne rozwiązanie: wprowadzenie do rady wiceprezesów NBP, których kadencje nie pokrywają się z kadencjami członków RPP.

Nadzór bankowy

Większa niezależność nadzoru. Dotychczasowe doświadczenia z pracą nadzoru bankowego w Polsce są pozytywne. Ewentualne zmiany powinny iść w kierunku dalszego zwiększania niezależności nadzoru. Należy przy tym pamiętać, że sprawny nadzór bankowy oraz popularna obecnie polityka makroostrożnościowa nie zastąpią konserwatywnej polityki monetarnej zapobiegającej powstaniu w gospodarce nadmiernych napięć wynikających z szybko rosnącego zadłużenia w sytuacji gdy można się zadłużać zbyt tanio.

7.2 Jak wzmacniać siły napędzające długookresowe tempo wzrostu polskiej gospodarki?

Praca

Więcej pracujących. Tylko poprzez podniesienie wskaźnika zatrudnienia, czyli odsetka pracujących w wieku produkcyjnym, unikniemy negatywnego wpływu zmian demograficznych na wzrost gospodarczy. Prognozy demograficzne przedstawione w rozdziale 4 są jednoznaczne. Obecna struktura demograficzna Polski jest znana, a osoby, które przez najbliższe 25 lat będą wchodzić na rynek pracy, w większości już się urodziły. Przy braku podnoszenia poziomu zatrudnienia starzenie się społeczeństwa będzie oznaczać spadek liczby pracujących, co negatywnie wpłynie na tempo wzrostu gospodarczego. Zjawisko to można jednak zneutralizować. Nawet przy malejącej liczbie osób w wieku produkcyjnym, podnosząc wśród nich odsetek osób, które pracują, można zdecydowanie ograniczyć spadek liczby pracujących.

Gdzie szukać rezerw zatrudnienia. Biorąc pod uwagę przedziały wiekowe, największe rezerwy dla wzrostu liczby pracujących w Polsce występują wśród¹:

- osób starszych (w wieku powyżej 55–64 lata) – w Polsce pracuje tylko 42,5% osób w wieku 55–64 lata, wobec 66% w Niemczech czy 74% w Szwecji (jeden z krajów o najwyższym odsetku pracujących);
- kobiet – w Polsce pracuje 74% kobiet w wieku 30–54 lata; wobec 80% w Niemczech i 84% w Szwecji;
- osób młodych (do 20–29 lat) – w Polsce pracuje tylko 60% wobec 71% w Niemczech i 69% w Szwecji.

¹ Wszystkie dane pochodzą z Eurostatu i dotyczą 2014 r.

Jak zwiększyłaby się liczba pracujących. W grupie mężczyzn w wieku 30–54 lata wynik Polski (84%) jest już bardziej zbliżony do szwedzkiego (89%) czy niemieckiego (również 89%). Relatywne znaczenie poszczególnych grup wiekowych dla zatrudnienia można zilustrować prostym przykładem. W 2014 roku w grupie wiekowej 20–64 lata pracowało w Polsce 15,5 mln osób. Gdyby wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata był taki jak w Szwecji, liczba pracujących wzrosłaby o 1,7 mln osób. Podniesienie wskaźnika zatrudnienia dla kobiet (30–54 lata) do poziomu szwedzkiego zwiększyłoby liczbę pracujących o 0,65 mln osób, a analogiczny wzrost dla osób młodych (obojsza płci, 20–29 lat) dałby kolejne 0,45 mln. Najmniejszy wzrost byłby w przypadku mężczyzn w wieku 30–54 lata, bo wyniósłby tylko 0,32 mln. Należy przy tym zauważyć, że również duży wzrost zatrudnienia można uzyskać w grupie osób o najmniejszej produktywności, które można znaleźć wśród wszystkich wyżej wymienionych grup wiekowych. Łącznie oznaczałoby to o 3,1 mln więcej pracujących Polaków i o 10% wyższe PKB².

ZMNIJSZENIE BARIER WYPYCHAJĄCYCH I POWSTRZYMUJĄCYCH PRZED WEJŚCIEM NA RYNEK PRACY

Poniżej przedstawiamy kolejno pakiety rekomendacji mające na celu podniesienie stóp zatrudnienia w grupie osób starszych, osób najmniej produktywnych (niezależnie od wieku i płci) oraz kobiet i młodych.

1. **Zapobieganie przedwczesnemu wyjściu z rynku pracy.** Niskie wskaźniki zatrudnienia w starszej grupie wiekowej oraz jej duża liczebność tworzą duży potencjał do wzrostu zatrudnienia.
 - a. **Likwidacja lub znaczące ograniczenie dostępu do świadczeń przedemerytalnych.** Świadczenia te to rodzaj wczesnych emerytur dla bezrobotnych, którzy stracili pracę z winy pracodawcy. Minimalny wiek uprawniający do świadczenia przedemerytalnego to 56 lat dla kobiety i 61 lat dla mężczyzn, pod warunkiem stażu pracy wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. W warunkach podwyższania wieku emerytalnego kryteria uprawniające do świadczeń przedemerytalnych są bardzo niskie, co będzie w najbliższych latach ograniczać wzrost zatrudnienia osób starszych.
 - b. **Pilne dostosowanie systemu rentowego do zasad nowego systemu emerytalnego.** Choć od wprowadzenia w życie reformy emerytalnej minęło już blisko 15 lat, wysokość rent chorobowych jest wciąż ustalana według zasad funkcjonujących w poprzednim systemie ubezpieczeniowym. W efekcie w nieodległej przyszłości wysokość rent chorobowych będzie wyższa od emerytur wyliczanych według nowych zasad. To może wzmocnić bodźce starszych pracowników do odchodzenia z rynku pracy na renty.
 - c. **Podniesienie wieku uprawniającego do renty rodzinnej.** Obecny niski wiek uprawniający do renty rodzinnej (50 lat) przyczynia się do wzrostu bierności zawodowej wśród kobiet.

2 Przy optymistycznym założeniu, że produktywność tych 3,1 mln osób jest taka, jak pozostałych 15,5 mln, co zawyża potencjalny wpływ na PKB oraz przy założeniu braku dostosowań w zasobie kapitału, co z kolei zaniża wpływ na PKB. Przy tak prostym ćwiczeniu można założyć, że oba efekty się znoszą.

- d. **Dalszy automatyczny wzrost wieku emerytalnego wraz z wydłużaniem się oczekiwanego trwania życia.** Wzorem wielu rozwiniętych krajów UE należałoby już obecnie zaplanować dalsze podwyższanie wieku emerytalnego ponad 67 lat i powiązać wiek emerytalny z wydłużaniem się oczekiwanego trwania życia.
- e. **Likwidacja 4-letniego okresu ochronnego przed zwolnieniem i zmianami warunków zatrudnienia.** Wiele badań ankietowych prowadzonych wśród pracodawców wskazuje, że ochrona przed zwolnieniem pracowników zatrudnionych na czas niekreślony na 4 lata przed osiągnięciem przez nich uprawnień emerytalnych ogranicza zatrudnienie osób starszych. Ochrona ta w rzeczywistości dyskryminuje starszych pracowników, powodując, że w praktyce mogą liczyć na zatrudnienie wyłącznie na umowę na czas określony lub na podstawie umowy cywilnoprawnej.
- f. **Zmiana sposobu wyznaczania emerytury minimalnej.** Formuła wyznaczania emerytury minimalnej powinna być zmieniona tak, aby dodatkowy rok pracy zawsze prowadził do wzrostu wysokości świadczenia. W przypadku osób o wymaganym okresie składkowym (kobiety – 20 lat, mężczyźni – 25 lat) i niskim stanie konta emerytalnego dodatkowe lata pracy nie wpływają na wysokość świadczenia. Dlatego należy zastąpić sztywną kwotę emerytury minimalnej formułą wzorowaną na rozwiązaniu chilijskim, gdzie państwo gwarantuje pewną kwotę minimalną, ale jednocześnie zawsze każdy dodatkowy rok składek podnosi wartość przyszłej emerytury (Iglesias-Palau, 2009).
- g. **Likwidacja przywilejów emerytalnych.** Przywileje emerytalne górników, służb mundurowych, sędziów i prokuratorów przede wszystkim stanowią nieuzasadniony koszt dla budżetu państwa i podatników. Ich negatywny wpływ na wskaźniki zatrudnienia, ze względu na niewielką liczebność tych grup, jest ograniczony. Dlatego problem jest szerzej omawiany w podpunkcie poświęconym rekomendacjom dotyczącym finansów publicznych, w podrozdziale o inwestycjach.

2. **Ułatwienie wejścia na rynek pracy.** Problemy w znalezieniu pracy w początkowym okresie kariery zawodowej utrudniają zdobywanie doświadczenia. Hamuje to podnoszenie wydajności i może trwale obniżyć wysokość przyszłych wynagrodzeń. Zwiększenie stopy zatrudnienia osób młodych w Polsce wymaga dodatkowych reform.

- a. **Zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób wchodzących na rynek pracy przez pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę zlecenie.** Uzasadnieniem dla preferencyjnego traktowania osób wchodzących na rynek pracy jest olbrzymie znaczenie doświadczenia zawodowego dla perspektyw ich zatrudnienia i wzrostu dochodów w przyszłości. Szacujemy, że taka ulga zmniejszyłaby dochody państwa o ok. 3,0 mld zł rocznie. Byłoby to znacznie bardziej efektywne narzędzie aktywizacji zawodowej młodzieży niż rozważane obecnie subsydiowanie pracodawców zatrudniających osoby młode lub płatne staże oferowane przez urzędy pracy.
- b. **Wprowadzenie obniżonych stawek płacy minimalnej.** Niższe stawki płacy minimalnej powinny dotyczyć osób wchodzących na rynek pracy po raz pierwszy lub po dłuższej przerwie. Można dodatkowo rozważyć zróżnicowanie regionalne płacy

minimalnej na poziomie powiatów, o ile wprowadzenie takiego rozwiązania będzie zgodne z Konstytucją.

- c. **Śledzenie karier absolwentów.** Rzetelna informacja o karierze zawodowej absolwentów poszczególnych instytucji pomoże uczniom w wyborze uczelni i kierunku, który może ułatwić dalszą karierę zawodową. Powszechnie dostępne informacje o długotrwałym bezrobociu czy niskich zarobkach absolwentów danego kierunku na danej uczelni będą zniechęcały potencjalnych studentów. Dostępność takich informacji także pozwoli na zwiększenie skuteczności doradztwa zawodowego.

3. Ułatwienie łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych. Stopa zatrudnienia kobiet w Polsce jest niższa niż w krajach skandynawskich czy Holandii. Są to kraje, którym udało się wprowadzić rozwiązania pozwalające kobietom łączyć karierę zawodową z wychowaniem dzieci.

- a. **Żłobki i przedszkola.** Jak pokazują wyniki symulacji makroekonomicznych dofinansowywanie rodzicom kosztów opieki przedszkolnej jest zdecydowanie bardziej efektywne w zwiększaniu zatrudnienia niż ogólne obniżki podatków (Kurowska, 2011). Należy przy tym zaznaczyć, że na przestrzeni ostatnich lat sytuacja z dostępnością miejsc w żłobkach i przedszkolach uległa istotnej poprawie.
- b. **Różnorodność form opieki nad osobami starszymi.** Do 2040 r. znacznie przybędzie też osób najstarszych. Liczba osób w wieku 80 lat i więcej wzrośnie o prawie 1,9 mln (z obecnych 1,5 mln do 3,4 mln w 2040 r.). Jednocześnie liczba osób najstarszych (90 lat i więcej) wzrośnie prawie 4-krotnie, z obecnych niecałych 0,2 mln do ponad 0,6 mln w 2040 r. Znaczna część z tych osób może wymagać opieki, co przy braku rozwoju opieki instytucjonalnej może skutkować szybszą dezaktywizacją zawodową kobiet (a także w mniejszym stopniu mężczyzn), odchodzących z rynku pracy, by opiekować się starszymi rodzicami.
- c. **Elastyczne formy zatrudnienia.** Promowanie elastycznych form zatrudnienia i pracy na część etatu ułatwi łączenie pracy z opieką nad dziećmi. Wśród zmian ułatwiających pracę zdalną należy wymienić także zmianę w ustawie o ochronie danych osobowych, która w obecnej postaci znacznie utrudnia wnoszenie części informacji z biura do domu.
- d. **Zmiany w urloпах rodzicielskich.** Należy wydłużyć urlop przypadający na ojca przy jednoczesnym skróceniu długości urlopu macierzyńskiego. Zmiana będzie neutralna z punktu widzenia finansów publicznych, jednocześnie poprawiając relatywną sytuację kobiet na rynku pracy.

4. Zmniejszenie opodatkowania pracy osób o najniższej produktywności. Jest to pakiet działań, które zwiększą bodźce do podejmowania pracy przez wszystkie osoby o najniższej produktywności, czyli osoby o niskich kwalifikacjach czy bez doświadczenia zawodowego. W tej grupie znajdują się zarówno osoby ludzie młodzi dopiero wchodzący na rynek pracy, jak i osoby bierne zawodowo bądź dotychczas pracujące w szarej strefie.

- a. **Zwiększenie 6-krotne kosztów uzyskania przychodów (z 1335 zł do 8000 zł rocznie).** Skala zmiany jest podyktowana możliwościami finansów publicznych oraz jest tak przemyślana, by sprawić, że osoby zarabiające pensję minimalną przestaną

płacić PIT. Osoby o niskiej produktywności są szczególnie czułe na wysokość klina podatkowego (czyli różnicę między pełnymi kosztami pracy płaconymi przez pracodawcę a pensją netto otrzymywaną przez pracownika). Polskę na tle państw OECD negatywnie wyróżnia wysoki klin podatkowy już przy zarobkach na poziomie płacy minimalnej. W efekcie proponowanej zmiany dochód na rękę osób zatrudnionych na poziomie płacy minimalnej (1750 zł w 2015 r.) wzrósłby o ok. 120 zł. Nasza propozycja, choć kosztowna dla finansów publicznych (ubytek dochodów rządu 10 mld zł – rekomendacja ta nie może być wdrożona w oderwaniu od innych reform, które pozwolą pokryć ten ubytek), istotnie wzmocni bodźce do podjęcia legalnej pracy dla osób obecnie biernych zawodowo i pracujących w szarej strefie. Dodatkowo zmiana taka sprawi, że przejście z rolnictwa (KRUS i brak PIT) do pozostałych sektorów gospodarki (ZUS i PIT) stanie się łatwiejsze.

- b. **Wzrost znaczenia usług pośrednictwa pracy.** Badania przedstawione w diagnozie wskazują, że usługi pośrednictwa pracy są najbardziej efektywnym sposobem aktywizacji bezrobotnych, znacznie skuteczniejszym niż np. kosztowne staże. Wydatki na pośrednictwo pracy w Polsce w przeliczeniu na punkt procentowy stopy bezrobocia są niższe niż w wielu krajach OECD, a jednocześnie wydatki na mało efektywne staże zawodowe są wyższe niż w krajach OECD. Proponujemy odchodzenie od finansowania staży na rzecz wzmocnienia pośrednictwa pracy, czemu służyć też powinno szersze korzystanie z usług prywatnych firm. Jednocześnie podkreślamy konieczność szczegółowej oceny ostatnich reform urzędów pracy.
- c. **Zwolnienie z obowiązku płacenia składek emerytalnych i rentowych osób długotrwale bezrobotnych (>12 miesięcy) przez pierwsze 6 miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę lub umowę zlecenie.** Szacujemy, że ta ulga zmniejszyłaby dochody państwa o nie więcej niż 1 mld zł. Mogłaby być, tak jak wcześniejsza propozycja, dużo bardziej efektywnym narzędziem aktywizacji dla długotrwale bezrobotnych niż większość dotychczasowych programów urzędów pracy.
- d. **Zaprzestanie forsownego podnoszenia płacy minimalnej.** Popyt na pracę osób o niskiej produktywności jest szczególnie czuły na zmiany w wysokości płacy minimalnej. Jej wyższy poziom sprawia, że rośnie odsetek osób, których legalne zatrudnienie traci ekonomiczny sens, ponieważ ich płace nie mają pokrycia w tworzonej przez nie wartości.

5. **Uproszczenie w rozwiązywaniu umów o pracę.** Pracodawca, który wie, że raz przyjętego pracownika będzie mu trudno zwolnić, jest znacznie ostrożniejszy w zwiększaniu zatrudnienia. Dlatego w celu zwiększenia chęci pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy proponujemy zmiany, które uproszą zwalnianie.

- a. **Skrócenie długości kodeksowych okresów wypowiedzenia umów o pracę.** Projekt nowelizacji kodeksu pracy, nad którym pracuje obecnie Senat, zakłada, że okresy wypowiedzenia umów o pracę na czas określony i nieokreślony mają być ujednocnione od 2016 r. Według danych OECD długość okresu wypowiedzenia umów o pracę trwających do 4 lat (3 miesiące) są w Polsce dłuższe niż w krajach będących częstym celem emigracji zarobkowej, np. Irlandii (14 dni), Wielkiej Brytanii (miesiąc) czy Niemiec (miesiąc). Proponujemy, aby w przypadku zatrudnienia u danego pracodawcy trwającego nie dłużej niż rok ustawowy okres wypowiedzenia wynosił 2 tygodnie, czyli tyle, ile obecnie stosuje się w Polsce w przypadku umów na czas określony.

W przypadku stażu pracy dłuższego niż rok ustawowy okres wypowiedzenia nie powinien przekraczać jednego miesiąca. Rozwiązanie to zmierza w kierunku ograniczenia do minimum różnic pomiędzy stałymi i czasowymi umowami o pracę, czyli wprowadzenia tzw. jednolitej umowy o pracę (ang. *single labour market contract*).

- b. **Uelastycznienie rozwiązywania stałych umów o pracę.** Jedną z istotnych przyczyn niechęci pracodawców do zatrudniania osób na stałe umowy o pracę jest konieczność podawania na piśmie przyczyny wypowiedzenia. Pracownik może próbować podważać tę przyczynę w sądzie pracy, a obowiązek dowodowy w przypadku takiego sporu spoczywa na pracodawcy. W wariantcie minimum proponujemy zniesienie obowiązku informowania związków zawodowych jeszcze przed wręczeniem zwolnienia. Zmiana ta nadal pozwoli im na kontrolę zwolnień już po ich wręczeniu. Jednocześnie uniemożliwi nadużycia, jakimi było nieformalne informowanie pracowników o szykowanych zwolnieniach, co pozwalało im na ucieczkę na zwolnienie lekarskie.

Zależy nam na zniesieniu formalnych przeszkód związanych z wypowiedzaniem umów o pracę, a nie odbieraniu pracownikom prawa do sądu. Obecnie sądy pracy często koncentrują się na tym, czy wypowiedzenie jest zgodne z wymogami formalnoprawnymi, a nie na tym, czy pracownik z należytą dbałością wykonywał swoje obowiązki lub czy jest zwyczajnie uczciwy. W wariantcie maksimum można rozważyć generalne zniesienie obowiązku uzasadniania wypowiedzenia, co jednak może być skomplikowane pod względem prawnym. Wówczas ochrona pracownika sprowadzałaby się do głównie do długości okresu wypowiedzenia.

6. **Uproszczenia w płatnościach składkowo-podatkowych.** Duże zróżnicowanie oskładkowania między różnymi typami umów oraz różne podstawy obliczania poszczególnych składek i podatku niepotrzebnie komplikują system podatkowy. Po pierwsze generuje to zbędne koszty administracyjne. Po drugie negatywnie wpływa na konkurencję, sprawiając, że wygrywają nie przedsiębiorstwa o najlepszych produktach, a te, które najsprawniej minimalizują obciążenia składkowo-rentowe. Proponowane zmiany w dłuższym okresie wpłyną więc pozytywnie nie tylko na zatrudnienie, ale także na produktywność.

- a. **Obowiązkowe obciążenie składkami emerytalno-rentowymi wszystkich dochodów z umów zlecenia w takim samym zakresie, jaki stosuje się w przypadku kodeksowych umów o pracę.** Sprawi to, że o typie umowy będzie decydował jej ekonomiczny sens, a nie różnice podatkowo-składkowe. Jednocześnie objęcie osób pracujących na umowach zlecenia składkami emerytalnymi zmniejszy długookresowe ryzyko dla finansów publicznych związane z potencjalnymi dopłatami do emerytur minimalnych.
- b. **Objęcie dochodów z umów o dzieło obowiązkiem opłacania wyłącznie składki emerytalnej.** Dochody z tego tytułu będą więc powiększały przyszłą emeryturę w identyczny sposób jak kodeksowe umowy o pracę. Umowa o dzieło jest umową zakładającą osiągnięcie pewnego rezultatu, natomiast umowy zlecenia i kodeksowe umowy o pracę przewidują jedynie staranne wykonanie pracy w określonym czasie. Ponieważ w przypadku umów o dzieło trudno byłoby określić czas pracy, nie postulujemy ich objęcia pozostałymi składkami ubezpieczeniowymi. Łączne dodatkowe dochody finansów publicznych z tytułu pełnego oskładkowania umów zlece-

nia i umów o dzieło (tych drugich tylko składką emerytalną) można szacować na ok 3,5–4,5 mld zł rocznie.

- c. **Likwidacja składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych** dla wszystkich pracowników i przeniesienie ciężaru finansowania tych funduszy na budżet centralny. Taka zmiana zmniejszy dochody finansów publicznych netto o ok. 7–8 mld zł, pozwoli jednak na obniżenie klina podatkowego oraz uproszczenie systemu ubezpieczeń dla pracodawców (eliminacja dwóch comiesięcznych płatności za prawie każdego pracownika). Ta zmiana także jest możliwa do wprowadzenia tylko w połączeniu ze wzrostem wpływów z VAT.
- d. **Likwidacja zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu** dla umów zlecenia (20 proc.) i dla umów o dzieło (50 proc.), tak aby kwota pomniejszająca podstawę opodatkowania była identyczna dla wszystkich umów o pracę, czyli 8000 zł rocznie.
- e. **Zrównanie podstaw składek NFZ i PIT oraz wprowadzenie pełnego odliczenia składek NFZ od PIT.** Podstawy składek PIT i NFZ są bardzo podobne, ale nieidentyczne. Wyliczenia dodatkowo komplikuje sztuczny podział składki NFZ na dwie części: 7,75% podstawy wymiaru składki, którą można odliczyć od podatku PIT, oraz nieodliczane 1,25%. Proponujemy zdecydowane uproszczenie systemu poprzez naliczenia składek NFZ od tej samej podstawy co PIT oraz wprowadzenie pełnego odliczenia składek NFZ od PIT. Przy zachowaniu obecnej skali podatkowej (18%–32%) samo wprowadzenie pełnego odliczenia składki NFZ od PIT zmniejszy dochody sektora finansów publicznych o 7,6 mld zł (Myck et al., 2015). W obecnej sytuacji bardziej realistyczne jest połączenie proponowanych zmian ze zmianami w skali PIT na 19%–33%, co zmniejszy spadek dochodów sektora finansów publicznych do ok. 2 mld zł.

Łączny koszt proponowanych zmian składkowo-podatkowych dla sektora finansów publicznych wyniósłby w warunkach 2014 r. między 19 a 26 mld zł. Ubytek ten w pełni można pokryć wyższymi wpływami z innych podatków, mniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego. Jako główne źródło finansowania w szczególności widzimy ujednoczenie stawek VAT na poziomie 20%, co poza wzrostem dochodów sektora finansów publicznych istotnie uprości system podatkowy i uczyni go bardziej przewidywalnym.

Produktywność

Przez następne 25 lat produktywność będzie najważniejszym źródłem wzrostu gospodarczego w Polsce. Dlatego kluczowe znaczenie ma eliminowanie barier, które hamują jej wzrost. Przedstawiamy kolejno rekomendacje dotyczące usunięcia barier przepływu pracowników z nisko do wyżej produktywnych sektorów oraz barier ograniczających konkurencję.

OSŁABIENIE BARIER ODPLYWU ZATRUDNIENIA Z NISKO PRODUKTYWNYCH SEKTORÓW

1. **Usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów.** Warunki ubezpieczenia w KRUS są znacznie bardziej korzystne niż w ZUS. Według wyliczeń³ Nene-

³ Założono 2% stopę zwrotu.

man et al. (rok) przykładowy rolnik odchodzący po 45 latach pracy na emeryturę w wieku 45 lat otrzymałby świadczenie wynoszące 947 zł. Gdyby świadczenie odpowiadało aktuarialnej wartości składek, wynosiłoby tylko 280 zł (choć trzeba zaznaczyć, że ZUS podniósłby takie świadczenie do wysokości emerytury minimalnej). Obecna formuła KRUS jest problemem nie tylko z punktu widzenia sprawiedliwości i wysokich kosztów fiskalnych (składki KRUS pokrywają tylko 15% wydatków). Równie istotnym problemem z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego jest zniechęcanie ludzi do przechodzenia z rolnictwa do bardziej produktywnych sektorów gospodarki. Dla osób rozpoczynających pracę rozwiązaniem może być zamknięcie KRUS i objęcie ich od razu ZUS. Bardziej skomplikowane jest przeniesienie osób już objętych KRUS do ZUS, co byłoby szczególnym problemem w przypadku osób o najniższych dochodach. W tej sytuacji rozsądnym kompromisem jest propozycja Neneman et al. (2012) tworząca system stopniowego przechodzenia wraz ze wzrostem dochodów od ubezpieczenia w KRUS, przez system mieszany, po ubezpieczenie w ZUS. Rozwiązanie to pozwala uniknąć sztywnych progów, zaburzających bodźce do pracy ubezpieczonych. Jednocześnie zwiększy ono dochody sektora finansów publicznych o ok. 2–2,5 mld zł rocznie. Działaniem powiązanim z tym powinno być objęcie rolników podatkiem PIT.

2. **Zmniejszenie nadmiernej ochrony lokatorów.** W Polsce nie ma rozbudowanego rynku mieszkań na wynajem, co ogranicza mobilność Polaków i jest też kolejną barierą dla osób chcących przejść z rolnictwa do innych sektorów gospodarki. Inwestorzy nie są zainteresowani budową mieszkań na wynajem ze względu na nadmierną ochronę lokatorów, która znacznie podnosi ryzyko takich projektów. Należy także pamiętać, że zmniejszeniu ochrony lokatorów musi towarzyszyć zmiana systemu wsparcia dla osób mniej zamożnych i reforma zasiłków mieszkaniowych. Obecnie wsparcie publiczne w postaci nierynkowych czynszów trafia przede wszystkim do osób mieszkających w mieszkaniach komunalnych, bez względu na ich faktyczną sytuację materialną. Docelowo wsparcie powinno trafiać do osób najbiedniejszych, niezależnie od tego, czy wynajmują mieszkania w zasobie prywatnym czy publicznym. Stworzenie funkcjonującego rynku mieszkań na wynajem, poza ograniczeniem nadmiernej ochrony lokatorów, wymaga też zmian podatkowych. Budowa mieszkań wiąże się z bardzo dużym kosztem początkowym, który zwraca się dopiero po upływie wielu lat. W celu zwiększenia atrakcyjności takich projektów w wielu krajach stosuje się przyspieszoną amortyzację, co znacznie podnosi rentowność projektów tego typu. Wprowadzenie takiej preferencji jest uzasadnione niskim poziomem rozwoju rynku mieszkań na wynajem w Polsce, ograniczającym mobilność Polaków.
3. **Wzrost swobody samorządów w ustalaniu podatków od nieruchomości.** W 2014 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatku od nieruchomości wyniosły 19,5 mld zł, z czego zdecydowana większość była związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. Według szacunków Swianiewicz et al. (2012)⁴ w 2009 r. za 85% wpływów podatku od nieruchomości odpowiadały podmioty prowadzące działalność gospodarczą; brak przesłanek wskazujących, by proporcje te uległy istotnej zmianie. O ile w przypadku podatku od budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej można uznać, że jest on na właściwym poziomie, to w przypadku budynków mieszkaniowych i gruntów z nimi związanych jest on bardzo niski – pokrywa zaledwie kilka procent kosztu budowy i utrzymania ulic, nie mówiąc o pozostałej infrastrukturze miejskiej. Powiązanie wpływów podatkowych z wartością nieruchomości na terenie danej gminy tworzy silne bodźce dla władz samorządowych do dbania o rozwój regionu i zwiększa ich odpowiedzialność przed wyborcami. Opodatkowanie nieruchomości wiąże też w sposób bardziej sprawiedliwy wysokość opodatkowania z jakością dostępnej infrastruktury publicznej (centrum miasta, z dostępem do dróg, komunikacji publicznej, mediów – wysoki podatek; dale-

4 Swianiewicz, Neneman i Łukomska (2012).

kie obrzeża, słabo skomunikowane – niski podatek). Wysokość podatku powinna przede wszystkim być powiązana z wartością gruntu, a nie z wartością całej nieruchomości, by nie tworzyć negatywnych bodźców skłaniających do rezygnacji z remontów (remont podnosi wartość nieruchomości, w przypadku gdy podatek jest powiązany z wartością nieruchomości, oznacza to od razu wyższe zobowiązania podatkowe). Wysokość podatku silnie powiązana z wartością gruntów pełniłaby też funkcję regulacyjną, stwarzając silne bodźce do bardziej produktywnego wykorzystania centrów miast. Jednocześnie podatek od nieruchomości, w przeciwieństwie do PIT i CIT, nie zakłóca bodźców do pracy i oszczędzania i jest jednym z podatków najbardziej przyjaznych dla długookresowego wzrostu gospodarczego. Punktem wyjścia do dyskusji o szczegółowych rozwiązaniach mogą być propozycje Swianiewicz et al. (2012). Zgodnie z nimi, w zależności od przyjętego wariantu, dochody samorządów mogą wzrosnąć między 2,5 mld zł a 4 mld zł⁵.

ELIMINACJA BARIER OGRANICZAJĄCYCH DZIAŁANIE KONKURENCJI

Bazując na metodologii OECD, można ostrożnie szacować, że usunięcie barier dla konkurencji, będących efektem regulacji bądź własności państwowej (jeżeli państwo jest właścicielem, regulacje są mniej istotne, gdy minister może ręcznie ingerować w spółki), może podnieść produktywność w Polsce o co najmniej 10% na przestrzeni 10 lat.

1. **Dokończenie prywatyzacji.** Według danych GUS w 2013 r. w sektorze publicznym pracowało prawie 3,4 mln osób. Z tej liczby niecałe 2,5 mln osób przypada na szeroko rozumianą administrację (razem z obroną narodową), służbę zdrowia i edukację⁶, natomiast pozostałych 0,9 mln jest rozrzuconych po wszystkich sekcjach PKD (klasyfikacja typów działalności). Spośród państw OECD tylko w Turcji rola państwowych firm w przemysłach sieciowych jest większa niż w Polsce. Własność publiczna jest szczególnie negatywnym czynnikiem ograniczającym działanie konkurencji. W przypadku firm z udziałem państwa politycy nie muszą nawet tworzyć przepisów wymuszających na nich określone działania. Zamiast tego mogą wprost naciskać podległe im zarządy firm.
2. **Inne działania deregulacyjne.** OECD wskazuje także na istnienie innych regulacji, poza własnością państwową, które ograniczają konkurencję w Polsce, tym samym blokując wzrost produktywności.
 - a. **Budowa konkurencyjnego rynku gazu.** Polski rynek gazu jest jednym z najmniej konkurencyjnych wśród krajów OECD. Nasze uczestnictwo w jednolitym unijnym rynku gazu jest również silnie ograniczone, ponieważ ceny pozostają regulowane i ustalone poniżej cen rynkowych w UE. Samo uwolnienie cen jest wymagane prawem wspólnotowym, ale może nie rozwiązać problemu tak długo, jak infrastruktura dystrybucyjna i magazynowa jest zarządzana przez spółki zależne od PGNiG. Należy się zastanowić nad prywatyzacją i przymusowym uniezależnieniem tych i innych spółek posiadających infrastrukturę w sposób, który uniemożliwi pionową integrację łańcucha wartości. Na potrzebę liberalizacji rynku gazu i połączenie go z rynkiem unijnym wskazują m.in. Lewiatan, OECD i Komisja Europejska.

5 Liczby odwołują się do dwóch dalej idących modeli rozpatrywanych przez Swianiewicz et al. (2012). Jednocześnie w wariantcie FOR, w przeciwieństwie do autorów, nie zakładalibyśmy żadnych dodatkowych odliczeń w PIT związanych z podatkiem od nieruchomości.

6 Zarówno w obszarze służby zdrowia i edukacji jest miejsce na wzrost znaczenia publicznie finansowanych świadczeń realizowanych przez prywatne podmioty, jednak temat ten wykracza poza zakres niniejszego raportu.

- b. **Ograniczanie antykonkurencyjnych regulacji w przemysłach sieciowych.** Choć w pozostałych przemysłach sieciowych Polska nie odstaje od innych krajów UE tak bardzo jak w przypadku rynku gazu, to także tam wciąż jest istotne pole do poprawy, z korzyścią dla konsumentów i konkurencyjności polskiej gospodarki.
 - c. **Deregulacja zawodów prawniczych, księgowych, architektów i inżynierów.** W ostatnich 10 latach bariery wejścia do tych sektorów pozostały niemal niezmiennione i wciąż są jednymi z większych wśród krajów OECD. Należy zaznaczyć, że indeksy OECD nie wychwytyją wszystkich zmian, takich jak np. reforma egzaminów aplikanckich dla prawników, dzięki której liczba aplikantów wzrosła z niecałych 5 tys. w 2005 r. do prawie 40 tys. w 2013 r. Choć zmiany te są istotne, trzeba pamiętać, że dokonują się one w ramach istniejącego restrykcyjnego systemu regulacji. Łączny wymagany czas edukacji i praktyki w Polsce dla prawników (ponad 8 lat) nadal należy do najdłuższych w OECD. Istnieje także pole do poprawy w zakresie regulacji ograniczających swobodę funkcjonowania już istniejących podmiotów (np. znoszenie zakazów reklamy). Możliwym rozwiązaniem do rozważania jest wprowadzenie dobrowolności przynależności do samorządu zawodowego w części zawodów regulowanych oraz wymienionego już w punkcie dotyczącym barier administracyjnych przechodzenia z modelu licencjonowania na model certyfikacji.
3. **Przegląd regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw.** Pokazana w rozdziale 5 nadreprezentacja w Polsce mikroprzedsiębiorstw na tle UE wskazuje na konieczność krytycznej analizy regulacji dotyczących najmniejszych firm. Przegląd powinien skupiać się na progach regulacyjnych zniechęcających mikroprzedsiębiorstwa do dalszego wzrostu. Szczegółnej analizie należy poddać przepisy dotyczące różnych form opodatkowania, w tym ryczałt podatkowy.
4. **Ograniczenie dostępności miękkiego finansowania.** W rozdziale 5.5.2 wskazujemy, że jednym z czynników ograniczających funkcjonowanie konkurencji jest łatwa dostępność do różnych kanałów miękkiego finansowania, które sprawia, że niewydajne firmy są w stanie utrzymać się na rynku. Ograniczenie dostępności miękkiego finansowania wymaga działań wielotorowych:
- a. **Ograniczenie publicznych dotacji** (omawiane w podpunkcie o finansach publicznych)
 - b. **Uproszczenie systemu podatkowego i związana z tym eliminacja luk**, co wiąże się przede wszystkim z proponowanymi zmianami w VAT
 - c. **Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy**, czemu sprzyjać będzie już omawiane ograniczenie kosztów pracy oraz uszczelnienie systemu VAT. Dodatkowo efekt ograniczania szarej strefy można wzmocnić, wprowadzając płatności elektroniczne przez przedsiębiorców, niezależnie od wielkości transakcji.
5. **Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności regulatorów.** OECD w swoich rekomendacjach dla Polski słusznie zwraca uwagę, że możliwość odwołania przez rząd prezesów regulatorów (UOKiK, URE, UTK, UKE) znacznie ogranicza ich niezależność. OECD proponuje jej wzmocnienie poprzez zniesienie możliwości odwołania prezesów (poza ograniczonym katalogiem sytuacji, jak np. popełnienie przestępstwa) oraz ustalenie limitu jednej kadencji, co uczyni ich znacznie mniej podatnymi na naciski polityczne.

Inwestycje

W części raportu dotyczącej inwestycji (rozdział 6) pokazujemy, że wpływ na ich poziom mają przede wszystkim potencjalne zyski, koszty i niepewność. Na tle państw regionu Polskę negatywnie wyróżnia przede wszystkim duża niepewność, której głównym źródłem są działania lub zaniechania państwa. Odnośnie do zyskowności inwestycji nie formułujemy oddzielnych rekomendacji, ponieważ zależy ona przede wszystkim od tempa rozwoju polskiej gospodarki. Wszystkie rekomendacje raportu, jak i każde działanie, które przyczynia się do szybszego wzrostu polskiej gospodarki, prowadzi więc jednocześnie do poprawy zyskowności inwestycji w Polsce. W rozdziale 6 zwracaliśmy uwagę, że koszty i niepewność inwestycji są zwiększane przez koszty administracyjne (podrozdział 6.7) oraz niepewność wynikającą ze skomplikowania, zmienności legislacji i niejasnej praktyki stosowania prawa przez organy podatkowe i administrację (podrozdział 6.8). Dodatkowym problemem zwiększającym niepewność jest przewlekłość w egzekwowaniu prawa przez wymiar sprawiedliwości. Dlatego nasze rekomendacje zmierzają w stronę ograniczenia niepewności co do interpretacji przepisów i ich stosowania. Jednocześnie proponowane zmiany ograniczają koszty inwestycji, ponieważ stosowanie się do prostych przepisów jest tańsze, zarówno dla inwestujących, jak i administracji publicznej. Poza tym finansowanie przyszłych inwestycji zależy także od stopy oszczędności. Utrzymywanie przez rządzących trwałego deficytu finansów publicznych będzie obniżać stopę oszczędności, co może w przyszłości utrudniać finansowanie inwestycji (podrozdział 6.3). Dlatego w punkcie drugim zawarliśmy rekomendacje ograniczające deficyt finansów publicznych.

ZMNIJSZENIE NIEPEWNOŚCI ZWIĄZANEJ Z TWORZENIEM I EGZEKOWANIEM PRAWA W POLSCE

Niepewność regulacyjna tworzy nie tylko dodatkowe koszty inwestycyjne, związane z koniecznością dostosowania się do przepisów, ale przede wszystkim utrudnia oszacowanie ryzyka inwestycji. Wynika to przede wszystkim z nadmiernego tempa tworzenia nowych przepisów, a także zmienności, skomplikowania i niejasności co do praktyki stosowania systemu podatkowego, obciążeń administracyjnych i systemu wymiaru sprawiedliwości.

1. **Uproszczenie podatków.** Przedsiębiorcy najczęściej wskazują system podatkowy jako największą przeszkodę dla prowadzenia działalności (podrozdział 6.5). Propozycje FOR zmierzają do uproszczenia systemu, aby zmniejszyć niepewność inwestycji i ograniczyć koszty ponoszone przez przedsiębiorców. Część z nich była już omawiana w rekomendacjach dotyczących rynku pracy, ze względu na ich wpływ na zatrudnienie (likwidację Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jednolite oskładkowanie wszystkich umów oraz ujednoczenie składki NFZ i PIT).
 - a. **Wprowadzenie jednolitej stawki VAT.** Ujednoczenie stawek VAT istotnie uprości system podatkowy, zmniejszając koszty administracyjne zarówno po stronie przedsiębiorstw, jak i państwa. Ponadto znacznie ograniczy to możliwości nadużyć związane ze stosowaniem niewłaściwych stawek VAT. Wzrost dochodów sektora finansów publicznych po wprowadzeniu jednolitej stawki VAT 20% szacujemy na minimum 15 mld zł, już po odliczeniu kosztów działań osłonowych dla osób najuboższych i wynikającej ze zmian w VAT waloryzacji rent i emerytur. Docelowo postulujemy stawkę VAT na poziomie 25%, co pozwoli na zlikwidowanie składki

rentowej i dalsze obniżanie opodatkowania pracy. Jednak by wprowadzenie tak wysokich obciążeń VAT nie doprowadziło do niekontrolowanego wzrostu szarej strefy i wyłudzeń zwrotów VAT, konieczne jest wcześniejsze uszczelnienie systemu, o czym w następnym punkcie.

- b. **Uszczelnienie podatku VAT.** Ponieważ podatek VAT jest relatywnie mało szkodliwy dla wzrostu, należy go ujednolnić na wyższym poziomie. Dodatkowe wpływy szacujemy na ok. 25 mld zł, z czego ok. 10 mld zł przeznaczone zostanie na działania osłonowe dla osób najuboższych (emeryci, renciści, rodziny wielodzietne). Pozostałe 15 mld zł należy wykorzystać na sfinansowanie obniżki bardziej szkodliwych form opodatkowania, np. pracy (w tym składek). Dlatego eliminacja składek obciążających pracę mogłaby następować w toku stopniowego podnoszenia podatku VAT, w miarę jego uszczelniania. Narzędzia pozwalające na uszczelnienie systemu to m.in. wprowadzenie w transakcjach VAT np. *split payment*, czyli dedykowanych kont do przekazywania kwoty opodatkowania VAT, czy centralnej bazy faktur, umożliwiającej służbom skarbowym szybkie identyfikowanie transakcji mających na celu wyłudzenia.



Nowa ordynacja powinna kształtować relacje między podatnikiem a państwem w sposób znacznie bardziej zrównoważony, np. poprzez wprowadzenie do niej zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika

- c. **Uchwalenie nowej ordynacji podatkowej.** Proponujemy stworzenie nowej ustawy, zawierającej klarowny katalog praw i obowiązków podatników. Nowa ordynacja powinna kształtować relacje między podatnikiem a państwem w sposób znacznie bardziej zrównoważony, np. poprzez wprowadzenie do niej zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika czy też odpowiedzialności organu za rozstrzygnięcie wydane z rażącym naruszeniem prawa. Nowa ordynacja powinna także zwiększać pewność co do zaistnienia przedawnienia podatkowego poprzez ograniczenie możliwości jego zawieszania. W tym kierunku idą założenia nowej ordynacji podatkowej zaprezentowane przez FOR we współpracy z partnerami w marcu 2015 r.

- d. **Osobne ustawy o opodatkowaniu działalności gospodarczej i opodatkowaniu dochodów osobistych.** Obecne zasady opodatkowania przedsiębiorców podatkami CIT i PIT są zróżnicowane. Zależą od wielu czynników, m.in. od formy prawnej, w jakiej działa przedsiębiorca, przedmiotu i rozmiaru prowadzonej przez niego działalności, wysokości osiągniętych przychodów, jak również – w pewnym zakresie – od jego własnej woli. Regulowane są przez dwie ustawy, których przepisy wzajemnie się pokrywają. Stworzenie jednej ustawy o podatku dochodowym dla przedsiębiorców obejmującej zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne zwiększy przejrzystość systemu, a także ograniczy potencjalne korzyści ze zmian formy opodatkowania. Jednocześnie odrębna ustawa powinna regulować kwestie opodatkowania dochodów osobistych. Taka zmiana może także zmniejszyć koszty administracyjne dla aparatu skarbowego. FOR jest obecnie w trakcie przygotowywania szczegółowych założeń takiej reformy.

- e. **Uproszczenie i skrócenie postępowania w organach skarbowych i sądach administracyjnych.** Propozycja zmierza do ograniczenia przewlekłości postępowań podatkowych, która powstaje w wyniku zwracania spraw z instancji odwoławczych do tych, które już rozpatrywały daną sprawę. Ograniczy to koszty administracji i podmiotów prywatnych. Poza tym realizacja tej rekomendacji ogranicza rozmywanie odpowiedzialności i poprawi bodźce do wydawania wysokiej jakości orzeczeń. W przypadku odwoławczych organów podatkowych postulujemy cofnięcie możliwości: (1) uchylania zaskarżonych decyzji i przekazywania do ponownego rozpatrzenia, oraz (2) zlecenia przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego organowi, który wydał decyzję. Natomiast w sądach administracyjnych postulujemy: (3) przyznanie kompetencji orzekania co do istoty sprawy, przy jednoczesnym (4) ograniczeniu możliwości uchylania spraw i przekazywania ich z powrotem do rozpatrzenia przez administrację skarbową.
- f. **Zbliżanie rachunkowości finansowej do rachunkowości podatkowej oraz rozszerzenie obowiązku stosowania Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.** Rachunkowość finansowa dość znacząco odbiega od rachunkowości podatkowej, co generuje niepotrzebne dodatkowe koszty obsługi księgowej podmiotów zobowiązanych do prowadzenia księgowości. Konieczne jest zbliżenie zasad tych dwóch rodzajów rachunkowości oraz możliwe uproszczenie prowadzenia rachunkowości dla przedsiębiorstw oraz wzrost jej przejrzystości. Bank Światowy pracuje nad rekomendacjami w tym zakresie. Istotnym rozwiązaniem, które może znacząco przyczynić się do poprawy pozycji polskich przedsiębiorstw z punktu widzenia inwestorów, jest rozszerzenie obowiązku stosowania Międzynarodowych Standardów Rachunkowości na kolejne podmioty (obecnie dotyczy to głównie banków i spółek giełdowych). Dzięki temu polska gospodarka zostanie w większym stopniu zintegrowana z gospodarką Unii Europejskiej. Przy wprowadzeniu powyższych zmian należy jednak pamiętać o ich potencjalnym wpływie na przychody podatkowe z CIT.

2. **Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości.** System wymiaru sprawiedliwości ma, jak pokazują badania, duże znaczenie dla wzrostu gospodarczego i rozwoju przedsiębiorstw⁷. Dobrze funkcjonujące sądownictwo sprzyja inwestycjom, wzmacniając poziom zaufania między kontrahentami i ograniczając koszty transakcyjne, co z kolei sprzyja konkurencji, specjalizacji, innowacjom czy rozwojowi rynku kapitałowego. Polska wydawała na sądy w 2013 r. aż 0,5 proc. PKB. Tylko w trzech krajach UE te wydatki były wyższe. Dlatego proponujemy lepiej dostosować istniejące zasoby sądowe do potrzeb lokalnych, zamiast mnożyć dodatkowe wydatki. Poza tym rekomendacje zmierzają do odciążenia sądownictwa od spraw, które mogą być rozwiązywane poza nim. FOR pracuje nad osobnym raportem poświęconym usprawnieniu wymiaru sprawiedliwości, wstępne wyniki wskazują na następujące możliwości:

- a. **Lepsze dostosowanie zasobów** sądowych do potrzeb lokalnych – analiza rozkładu zasobów (w tym zasobów ludzkich) w wymiarze sprawiedliwości i zmiany w kierunku lepszego dostosowania zasobów sądowych do potrzeb lokalnych (w tym m.in. skali aktywności gospodarczej czy liczby spraw). Polska mapa sądów jest wciąż silnie związana z podziałem administracyjnym kraju. Rekomendowany kierunek zmian, który staje się coraz bardziej popularnym trendem w Europie, to odejście od systemu

⁷ OECD i inne organizacje podkreślają istotną rolę sprawnych sądów w gwarantowaniu praw własności i tworzeniu bodźców do oszczędzania i inwestowania.

organizacji sądów opartego na położeniu geograficznym na rzecz funkcjonalności, w tym wymaganej w sądach specjalizacji (Bank Światowy, 2013).

- b. **Lepsze bodźce zarządcze w sądach** – identyfikacja najlepszych proefektywnościowych praktyk w zarządzaniu sądami w Polsce i za granicą i ich rozpowszechnianie we wszystkich sądach w Polsce. Stworzenie systemu bodźców i narzędzi do lepszego zarządzania sprawami (z ang. *case management*) przez sędziów.
 - c. **Bodźce do rozwiązywania sporów poza sądami** – wzmacnianie bodźców do stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz promocja stosowania tych metod w polskim systemie prawnym. Przykładem takiej metody może być mediacja. Wprowadzenie mediacji do codziennej praktyki rozwiązywania sporów to sposób na odciążenie wymiaru sprawiedliwości, a tym samym na oszczędności i możliwość lepszego wykorzystania zasobów wewnątrz wymiaru sprawiedliwości. Poza tym mediacja może zapobiegać bankructwom przedsiębiorców uwikłanych w wieloletnie procesy sądowe. Dodatkowo zaletą mediacji jest zwiększanie poziomu zaufania pomiędzy stronami, w tym zaufania pomiędzy przedsiębiorcami.
 - d. **Wyłączenie części spraw z wymiaru sprawiedliwości** – np. Krajowego Rejestru Sądowego – w wielu krajach obowiązki rejestracyjne pozostają w gestii administracji publicznej, a nie sądów.
 - e. **Reforma prokuratury** – rekomendacje dotyczące niezbędnych zmian w prokuraturze wynikają m.in. z badania tej instytucji przeprowadzonego przez Kremens i Jasińskiego (2013). Dotyczą one m.in.: (1) zlikwidowania albo ograniczenia do niezbędnego minimum sytuacji, w których przed sądem odwoławczym występuje prokurator, który nie prowadził lub nadzorował danej sprawy; (2) modyfikację systemu dystrybucji spraw pomiędzy prokuratury rejonowe i okręgowe, aby zlikwidować arbitralność wyboru; (3) wprowadzenie mechanizmów pozwalających na specjalizację prokuratorów; (4) zmiana modelu nadzoru na taki, który jest zorientowany na indywidualną odpowiedzialność prokuratora za prowadzoną przez niego sprawę. Reforma prokuratury jest szczególnie istotna w związku z wprowadzoną 1 lipca 2015 r. reformą Kodeksu postępowania karnego.
3. **Ograniczenie liczby powstających przepisów i podniesienie ich jakości.** Duża inflacja prawodawstwa to większa zmienność i trudności z zachowaniem spójności poszczególnych zapisów. Dlatego postulujemy obowiązek oceny skutków regulacji *ex post* (po wejściu w życie przepisów) i umożliwienie automatycznego wygasania ustaw po określonym czasie.
- a. **Wprowadzenie obowiązku analizy skutków regulacji *ex post*.** Brakuje mechanizmów weryfikacji określających, czy negatywne konsekwencje regulacji nie przerastają korzyści z nimi związanych. Dlatego już w momencie uchwalania nowych regulacji powinny być definiowane: czas na ich weryfikację, kryteria oceny oraz potrzebne dane.
 - b. **Zbieranie danych o liczbie osób obejmowanych przez regulacje.** Brakuje danych dla ocen długookresowych skutków regulacji. W tym celu należy przeprojektować/zmodernizować system informatyczny oraz system raportowania, zbierania i przechowywania danych w ZUS, KRUS oraz urzędach skarbowych tak, aby umożliwiała rzetelną ocenę liczby osób obejmowanych przez poszczególne regulacje.

- c. **Zmodernizowanie standardów ewaluacji.** Niska jakość przeprowadzanych ewaluacji uniemożliwia prowadzenie polityki publicznej opartej na dowodach. Należy je zmodernizować, korzystając z postępu, jakiego dokonały statystyka i ekonometria w tym obszarze w ciągu ostatnich 20 lat (np. Imbens i Woolridge, 2009).
- d. **Umożliwienie zbierania koniecznych danych po ich anonimizacji.** W obecnym kształcie ustawa o ochronie danych osobowych uniemożliwia wykorzystywanie danych indywidualnych przez pracowników instytucji rządowych oraz jednostek badawczych. Należy zmienić ustawę, uzupełniając ją regulacją/rozporządzeniem wyznaczającym standardy anonimizacji danych indywidualnych oraz rozporządzeniem określającym zasady udzielania dostępu do danych wymienionym instytucjom.
- e. **Umożliwienie automatycznego wygasania ustaw (*ang. sunset clauses*).** Oznacza to, że po określonym czasie obowiązujące ustawy będą wygasać, o ile nie zostaną ponownie przegłosowane przez parlament, w celu ich przedłużenia. Łatwiejsze zniesienie niepotrzebnych ustaw pozwoli ograniczyć tempo nawarstwiania się nowych przepisów. Rekomendację tę można połączyć z poprzednimi podpunktami, wprowadzając przepisy, że ustawa automatycznie wygasa, chyba że ocena ex post wykaże jej pozytywne skutki. Jednocześnie można np. wymagać od każdej agencji rządowej, aby co dekadę przedstawiała koszty i korzyści swojej działalności dla podatników i na tej podstawie jej działalność była przedłużana lub nie.

ZMNIJSZENIE KOSZTÓW INWESTOWANIA

- 1. **Redukcja obciążeń administracyjnych.** W badaniu Deloitte na zlecenie Ministerstwa Gospodarki z 2010 r. oszacowano łączny koszt 4 tys. zidentyfikowanych obciążeń administracyjnych w polskiej gospodarce na 6,1% PKB. Poza wysokim kosztem nakładanym na przedsiębiorców zmienność tak dużej liczby regulacji powoduje dodatkową niepewność, obniżając tym samym skłonność do inwestycji. Dlatego propozycje FOR idą w kierunku zarówno ograniczenia kosztów, jak i poprawy przejrzystości i przewidywalności zapisów dotyczących obciążeń administracyjnych.
 - a. **Ustalenie liczbowego celu redukcji obciążeń administracyjnych do 3,5% PKB i określenie instytucji odpowiedzialnej za jego realizację.** Ministerstwo Gospodarki dokonało już pomiaru kosztów administracyjnych. W opracowaniach rządowych opisane są też możliwości ich redukcji (likwidacja obowiązków informacyjnych, zmniejszenie ich zakresu lub częstotliwości, lepszy obieg informacji wewnątrz instytucji publicznych, szersze zastosowanie drogi elektronicznej). Brakuje jednak jasnego celu redukcji obciążeń i ośrodka za nią odpowiedzialnego. W obliczu oporu ministerstw odpowiedzialnych za poszczególne obowiązki informacyjne i braku jasnego celu redukcja kosztów administracyjnych ugrzęzła. Rekomendacje dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych można znaleźć m.in. w raportach OECD, Komisji Europejskiej, Banku Światowego, TEP, KIG, Lewiatana czy strategiach rządowych Polska 2020 i Polska 2030, jednak dokumenty te nie podają konkretnego celu tych działań.
 - b. **Usystematyzowanie kwestii pojęciowych i likwidacja zbędnych reglamentacji.** Według szacunków FOR (nadchodzący raport FOR poświęcony ocenie deregulacji) w Polsce prawie 300 obszarów podlega prawie 1000 różnego rodzaju reglamentacji. Zmiany powinny iść w kierunku przejścia od licencjonowania (licencja wymagana do prowadzenia danej działalności) do modelu certyfikacji (certyfikaty nieobowiązkowe, zaświadczenia o jakości, ale nieograniczające swobody wyboru klienta).

ZWIĘKSZENIE MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA INWESTYCJI Z OSZCZĘDNOŚCI KRAJOWYCH

Deficyt sektora finansów publicznych ma swoje źródło w wysokości wydatków publicznych, która jest niewspółmierna do zbieranych podatków. Wedle szacunków Komisji Europejskiej w 2014 r. wydatki publiczne w Polsce będą jednymi z najniższych w ciągu ostatnich 25 lat i wyniosą ok. 41,5% PKB. Choć jest to wielkość zbliżona do regionalnej⁸ średniej (41,6% PKB), to wciąż wydajemy istotnie więcej niż liderzy tacy jak państwa nadbałtyckie (średnia: 37% PKB). Tygrysy azjatyckie, kiedy doganiały bogate gospodarki Europy Zachodniej, startując z dzisiejszego poziomu dochodu Polski, miały niższy udział wydatków publicznych w PKB. W Hongkongu, Singapurze i Korei Południowej było to mniej niż 20% PKB, a na Tajwanie 20–30% PKB⁹. Cały czas istnieje duże pole do działań ograniczających wydatki publiczne, w szczególności w systemie, gdzie zmiany będą miały również pozytywny wpływ na zatrudnienie. Poza oszczędnościami dla budżetu ograniczenie dotacji do poszczególnych sektorów i firm ułatwiłoby odpływ kapitału i pracowników z niekonkurencyjnych sektorów i przedsiębiorstw, a rozwój centrów usług wspólnych poprawiłby efektywność sektora publicznego. Wszystko to będzie miało pozytywny wpływ na produktywność. Również szersze stosowanie nieizolacyjnych środków karnych poza oszczędnościami przyniosłoby niewielki dodatni wpływ na zatrudnienie. Proponujemy również oszczędności poprzez wprowadzenie kont socjalnych i kryteriów majątkowych pomocy społecznej, co również może dodatkowo wspierać wzrost zatrudnienia.

1. **Oszczędności w systemie emerytalnym.** Wydatki w systemie emerytalnym i rentowym stanowią 30% wszystkich wydatków publicznych w Polsce i są ich największą kategorią. Ten koszt można ograniczyć poprzez szybsze podnoszenie wieku emerytalnego kobiet i ograniczenie przywilejów emerytalnych.
 - a. **Likwidacja wczesnych emerytur dla górników.** Same przywileje emerytalne tej grupy zawodowej kosztowały w 2013 r. ok. 4 mld (Bukowski et al., 2015)¹⁰. Zamiast utrzymywania kosztownych przywilejów emerytalnych dla górników należy wspierać ich wczesne przekwalifikowywanie zawodowe.
 - b. **Włączenie funkcjonariuszy służb mundurowych do powszechnego systemu emerytalnego.** Wprowadzona w 2012 r. reforma emerytur mundurowych zakłada, że wysokość świadczeń wypłacanych z tego systemu dla osób dopiero wstępujących do służby po 25 latach pracy wyniesie 75 proc. średniej z ich ostatnich wynagrodzeń. W porównaniu do emerytur z ZUS, które dla osób z 40-letnim stażem pracy będą wyniosły ok. 40 proc. ostatniego wynagrodzenia. Zreformowany system emerytur mundurowych jest wciąż nadmiernie hojny, dlatego postulujemy jego zamknięcie dla funkcjonariuszy rozpoczynających służbę.
 - c. **Likwidacja lub znaczące ograniczenie dostępu do świadczeń przedemerytalnych.** Świadczenia te to rodzaj wczesnych emerytur dla bezrobotnych, którzy stracili pracę z winy pracodawcy. Minimalny wiek uprawniający do świadczenia przedeme-

8 Bułgaria (41%), Czechy (42%), Chorwacja (48%), Estonia (39%), Litwa (36%), Łotwa (35%), Rumunia (35%), Słowacja (41%), Słowenia (50%), Węgry (50%).

9 Dane IMF WEO (2015).

10 Bukowski M., Maśnicki J., Śniegocki A., Trzeciakowski R. (2015), *Polski węgiel: quo vadis? Perspektywy rozwoju górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych.

rytalnego to 56 lat dla kobiety i 61 lat dla mężczyzn pod warunkiem stażu pracy wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. W warunkach podwyższenia wieku emerytalnego kryteria uprawniające do świadczeń przedemerytalnych są bardzo niskie, co będzie w najbliższych latach ograniczać wzrost zatrudnienia osób starszych.

d. **Przegląd i ograniczenie dotacji dla poszczególnych sektorów i firm.** Górnictwo i rolnictwo nie są jedynymi sektorami, gdzie wsparcie publiczne nie tylko są niepotrzebnym kosztem dla podatnika, to jeszcze dodatkowo blokuje bodźce do koniecznych zmian. Przegląd musi dotyczyć nie tylko szczebla centralnego, ale także samorządowego.

2. **Szersze wykorzystanie centrów usług wspólnych w sektorze publicznym.** Sektor publiczny wciąż nie wykorzystuje możliwości, jakie dają te instytucje. Centralizacja części procesów takich jak księgowość, wsparcie IT, prowadzenie dokumentacji itp. w wyspecjalizowanych centrach obsługujących wiele jednostek sektora publicznego dzięki korzyściom skali i specjalizacji pozwala na istotne oszczędności, które w ocenie PwC mogą sięgnąć od 20% do 50%. Rozwiązania takie skutecznie funkcjonują w m.in. w USA, Australii, Kanadzie i Europie Zachodniej. Centralizacja usług powinna odbywać się zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.
3. **Szersze stosowanie nieizolacyjnych środków karnych.** Utrzymanie osób w więzieniach jest kosztowne dla podatnika. W przypadku mniej groźnych skazanych środki takie jak elektroniczny dozór są znacznie mniej kosztowne, a przy tym zapewniają istotne ograniczenie swobody skazanego (aspekt kary). Poza tym mogą być tak zaprogramowane, że zapewnią mu możliwość uczęszczania do pracy, z korzyścią dla niego i społeczeństwa.
4. **Wprowadzenie kont socjalnych i kryteriów majątkowych pomocy społecznej.** Wprowadzenie indywidualnych kont, przez które przechodzą wszystkie zasiłki dla danej osoby, ułatwi kontrolę łącznej kwoty wsparcia, ograniczając pole do nadużyć, jednocześnie pozytywnie wpływając na podaż pracy.
5. **Odbudowa filara kapitałowego** – zwiększenie części składek emerytalnych przekazywanych do filara kapitałowego zwiększy zasób oszczędności prywatnych. Sfinansowanie powstałego ubytku dochodów sektora finansów publicznych poprzez obniżenie bieżących wydatków zaowocuje wzrostem krajowej stopy oszczędności.

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ NA POZIOMIE UNIJNYM

Największe wyzwania stojące przed Polską gospodarką wymagają rozwiązań na poziomie krajowym i nie zastąpią ich działania na poziomie Unii Europejskiej. Niemniej działania na poziomie unijnym mogą być czynnikiem wzmacniającym pozytywne efekty krajowych reform, których propozycje omówiono powyżej. W tym podpunkcie krótko przedstawiamy wybrane działania na poziomie Unii Europejskiej, których realizacja będzie korzystna dla wzrostu gospodarczego w Polsce. Należy też podkreślić, że nie uznajemy dążenia do wejścia do strefy euro za działanie priorytetowe, które w dostrzegalnej przyszłości uznajemy politycznie za nierealne. Przede wszystkim jednak koncentracja na takim celu może być szkodliwa, odwracając uwagę od znacznie ważniejszego zadania, jakim jest przyspieszenie krajowych reform koniecznych dla uniknięcia trwałego spowolnienia gospodarczego.

1. **Działania na rzecz reformy VAT na poziomie unijnym.** Największym źródłem nadużyć w systemie VAT jest zerowa stawka na eksport wewnątrzspółnotowy, umożliwiająca karuzele VAT-owskie i oszustwa znikającego płatnika. Obecnie na poziomie unijnym dyskutowanych jest pięć propozycji zmian w systemie VAT: 1) eksporter płaci VAT według stawek i zasad kraju, do którego dostarcza; 2) eksporter płaci VAT według stawek i zasad kraju importera (niezależnie od miejsca fizycznej dostawy); 3) importer płaci VAT według zasad i kraju dostawy; 4) importer płaci VAT według stawek i zasad kraju, do którego jest dostawa; 5) usprawnienie istniejących przepisów (EC 2014). Nie przesądzając, które rozwiązanie jest najlepsze, w interesie Polski leży szybkie zastąpienie obecnych, obowiązujących od 1992 r. „tymczasowych” rozwiązań, których efektem są liczne wyłudzenia zwrotu VAT.
2. **Działania wzmacniające wspólny rynek.** Najważniejszy mechanizm wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, jakim jest wspólny rynek, wciąż nie jest w pełni wykorzystany. Polska powinna promować dalsze poszerzenie wspólnego rynku na obszary dotąd nie w pełni nim objęte (m.in. rynek usług czy rynek energii).
3. **Lepsze wykorzystanie funduszy unijnych.** Jak wskazano w rozdziale 5.7 fundusze unijne nie zastąpią krajowych reform. Jednakże zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym należy podejmować działania, by miały one charakter pro wzrostowy i były możliwie efektywnie wykorzystywane zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Fundusze powinny wspierać działanie wspólnego rynku (np. rozwój połączeń infrastrukturalnych), a nie subsydiować wybrane grupy interesów, ograniczając tym samym działanie mechanizmów rynkowych (np. wspólna polityka rolna).
4. **Pozostanie Wielkiej Brytanii w UE.** W interesie Polski jest pozostanie w Unii Europejskiej Wielkiej Brytanii jako kraju sprzyjającego wolnorynkowym rozwiązaniom korzystnym dla wzrostu gospodarczego. Dlatego Polska powinna popierać działania, które będą wspierać pozostanie tego państwa w Unii.

Bibliografia

- Afonso, António, Ludger Schuknecht i Vito Tanzi, 2005, „Public sector efficiency: An international comparison,” *Public Choice*, Springer, vol. 123(3), s. 321-347.”
- Algan, Y., Cahuc, P., Zylberberg, A., Pischke, J.S. i Verdier, Th., 2002, *Public Employment and Labour Market Performance*, *Economic Policy*, 17(34): 7-65.
- Almeida, R. i Carneiro, P., 2009, *Enforcement of labor regulation and firm size*, SP Discussion Paper No. 0814.
- Anderson, J. H., Bernstein, D. S. i Gray, C. W., 2005 *Judicial Systems in Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future*, World Bank Publications.
- Argüelles, M., Benavides, C. i Mayor, M., 2011, *Regional Policy in the EU Less Favoured Regions For the Period 2000 - 2006: an Assessment of the Expenditure Allocation and Governance*, *Regional and Sectoral Economic Studies*, 11(1): 64-79.
- Arpaia, A. i Mourre, G., 2005, *Labour market institutions and labour market performance: A survey of the literature*, *European Economy. Economic Papers* 238.
- Arpaia, A. i Mourre, G., 2009, *Institutions and performance in European labour markets: taking a fresh look at evidence*, *European Economy. Economic Papers* 391.
- Aslund A., 2007, *Europe after Enlargement*, *Economica*, 76(304).
- Aslund, A., 2010, *The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis*, Peterson Institute for International Economics.
- Aslund, A., Boone, P. i Johnson, S., 1996, *How to Stabilize: Lessons from Post -communist Countries*, *Brookings Papers on Economic Activity*, *Economic Studies Program*, The Brookings Institution, 27(1).
- Ayyagari, M., Demircuc-Kunt, A. i Maksimovic, V. (2011), *Small vs. Young Firms across the World: Contribution to Employment, Job Creation, and Growth*, *Policy Research Working Paper 5631*, April
- Ayyagari, M., Demircuc-Kunt, A. i Maksimovic, V., 2011, *Young Firms across the World: Contribution to Employment, Job Creation, and Growth*, *Policy Research Working Papers*, April, The World Bank.
- Baker, S.R., Bloom, N. i Davis, S.J., 2015, *Measuring Economic Policy Uncertainty*, Kellogg School of Management, Stanford University and Chicago Booth School of Business Working Paper, March.
- Bakker, B.B. i Gulde, A.M., 2010, *The Credit Boom in the EU New Member States; Bad Luck or Bad Policies?*, *IMF Working Papers 10/130*, International Monetary Fund.
- Balcerowicz, L. i Gelb, A., 1995, *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 14418, marzec.
- Balcerowicz, L. i Rzońca, A. (red.), Berkowski, F., Cwalina, P., Czop, K., Hołda, M., Kozub, P., Kurowska, A., Łaszek, A., Łyniewska, A., Szeliga, J., 2010, *Zagadki wzrostu Gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy*, C.H. Beck.
- Balcerowicz, L., 2012, „On the Prevention of Crisis in the Eurozone” w Allen, F., Carletti, E. i Simonetti, S. (red.) *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, 75–86, Florence: European University Institute.
- Balcerowicz, L., Rzońca, A., Kalina, L. i Łaszek, A., 2013, *Economic Growth in the European Union*, Lisbon Council, Brussels.
- Bałtowski M., Miszewski M., 2006, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Warszawa: PWN
- Bank Światowy, 2005, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington DC
- Bank Światowy, 2005, *Poland: Legal Barriers to Contract Enforcement*, The World Bank Groups, Washington D.C.
- Bank Światowy, 2014, *Doing Business 2015*, The World Bank Groups, Washington D.C.
- Bank Światowy, 2014, *Poland - Country economic memorandum: saving for growth and prosperous aging*, Report No 88624-PL.
- Bank Światowy, 2015, *Doing Business in Poland 2015*, Washington, DC: World Bank.
- Bank Światowy, 2015, *Doing Business. Historical Data Sets and Trends Data*, <http://www.doingbusiness.org/custom-query/>, data dostępu: 12.07.2015 r.
- Bank Światowy, 2013, *The Status of Contract Enforcement in Poland*, The World Bank Groups, Washington D.C.
- Barro, R.J., 1998, *The East Asian Tigers Have Plenty to Roar About*, *Business Week*.
- Batyra.Sneessens.A, Henri R., 2010. *Selective reductions in labor taxation: Labor market adjustments and macro-economic performance*, *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, 32(4): 531-543, July.

- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. i Maksimovic, V., 2006, «Financial and legal constraints to growth: does firm size matter?» w Claessens, S. i Laeven, L. (red.), *A Reader in International Corporate Finance*, 2, The World Bank.
- Belderbos, R., Roy, V. i Duvivier, F., 2013, International and domestic technology transfers and productivity growth: firm level evidence, *Industrial and Corporate Change*, 22(1): 1-32.
- Belka M., 2013, How Poland's EU Membership Helped Transform its Economy, *The Group of Thirty Occasional Paper* 88.
- Belot, M. i van Ours, J.C., 2001, Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis, *Journal of the Japanese and International Economies*, 15(4): 403-418, December.
- Belot, M. i van Ours, J.C., 2004, Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?, *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, 56(4): 621-642, October.
- Bergemann, A. i Van Den Berg, G., 2006, Active labour market policy effects for women in Europe - a survey, IFS Working Papers W06/26, Institute for Fiscal Studies.
- Bieć, M., 2014, Młodzi wykształceni, ale bezrobotni. Fakty i mity, *Analiza* 09/2014, FOR.
- Blanchard, O., Giavazzi, F., 2003, Macroeconomic Effects Of Regulation And Deregulation In Goods And Labor Markets, *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, 118(3)
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G., Finlay, J.E., 2009, The Effect of Social Security Reform on Male Retirement in High and Middle Income Countries, *Program on the Global Demography of Aging Working Paper* No. 48.
- Blundell, R., 2004, Labour Market Policy and Welfare Reform: Meeting Distribution and Efficiency Objectives, *De Economist*, 152(2): 233-250.
- Boeri, T., Van Ours, J., 2013, *The economics of imperfect labor markets*, Princeton University Press
- Boldrin, M. i Canova, F., 2001, Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, *Economic policy* 2001, 16: 206-253.
- Boni, M. (red.), 2009, *Polska 2030*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Borensztein, E. i Panizza, U., 2008, The Costs of Sovereign Default, *IMF Working Paper*, WP/08/238.
- Bouis, R. i Raising, D., 2011, Potential growth after the crisis, OECD.
- Boulhol, H., 2014, Making the labour market work better in Poland, *Economics Department Working Papers* No. 1124, ECO/WKP(2014)20, OECD.
- Braguinsky, S., Branstetter, L. i Regaterio, A., 2011, The Incredible Shrinking Portuguese Firm, *NBER Working Paper* No. 17265.
- Brandolini, A. i Bugamelli, M. (red.), Barone, G., Bassanetti, A., Bianco, M., Breda, E., Ciapanna, E., Cingano, F., D'Amuri, F., D'Aurizio, L., Di Nino, V., Federico, S., Generale, A., Lagna, F., Lotti, F., Palumbo, G., Sette, E., Staderini, A. i Szego, B., 2009, Report on trends in the Italian productive system, *Occasional Papers*, Nr 45, Bank of Italy.
- Brookings Institution, 2015, *Global MetroMonitor: An Uncertain Recovery 2014*, Metropolitan Policy Program, Brookings Institution.
- Brzeziński, B. 2003, „Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika jako zasada wykładni prawa podatkowego. Próba analizy” w Gomulowicz, A. i Małecki, J. (red) 2003, *Ex iniuria non oritur ius : księga ku czci profesora Wojciecha Łączkowskiego*, UAM, Poznań.
- Bukowski, M., Gąska, J. i Śniegocki, A., 2014, *Między Północą a Południem - pułapki status quo i wyzwania modernizacji Polski do roku 2050*, Instytut Badań Strukturalnych.
- Bukowski, M., Halesiak, A. i Petru, R., 2014, 25+ od podwykonawcy do kreatora, czyli jak zapewnić Polsce kolejne 25 lat sukcesu, *Towarzystwo Ekonomistów Polskich*.
- Bukowski, M., Maśnicki, J., Śniegocki, A. i Trzeciakowski, R., 2015, *Polski węgiel: quo vadis? Perspektywy rozwoju górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, Warszawa.
- Bukowski, M., Szpor, A. i Śniegocki, A., 2012, *Drzemiący tygrys, spętany orzeł – dylematy polskiej debaty o polityce innowacyjnej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Cabral, L.M. i Mata, J., 2003, On the Evolution of the Firm Size Distribution: Facts and Theory, *The American Economic Review*, 93(4): 1075-1090.
- Cabrillo, F. i Fitzpatrick, S., 2008, *The economics of courts and litigation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Campos, N, F Coricelli and L Moretti , 2014, “Economic Growth and Political Integration: Synthetic Counterfactuals Evidence from Europe, mimeo.

- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. i Verspagen, B., 2003, The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, Statistics Norway University of Oslo, JCMS 2003, 41(4): 621-644.
- Card D., Kluve, J., Weber, A., 2010, Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, Economic Journal, Royal Economic Society, 120(548): F452-F477, November.
- Card, D., Mas, A., Moretti, E. i Saez, E., 2010, Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction, NBER Working Paper No. 16396.
- CEPEJ, 2014, Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice, CEPEJ - The European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe.
- Cerra, V., Panizza, U., Saxena, C., 2009, International Evidence on Recovery from Recessions , IMF Working Paper.
- Cette, G., Lopez, J. i Mairesse, J., 2013, Upstream Product Market Regulations, ICT, R&D and Productivity, NBER Working Paper No. 19488.
- Checherita, C., Nickel, C. i Rother, P., 2009, The role of fiscal transfers for regional economic convergence in Europe, European Central Bank, s. 11-26.
- Chłoń-Domińczak A., Strawński P., 2015, Wchodzenie osób młodych na rynek pracy w Polsce, referat z IX Kongresu Ekonomistów Polskich
- Čihák, M. i Fonteyne, W. 2009, Five Years After: European Union Membership and Macro-Financial Stability in the New Member States, IMF Working Paper, WP/09/68, March.
- Cingano, F. i Pinotti, P., 2012, Trust, firm organization and the structure of production: Evidence from countries and regions, Working Paper, 53, Università Bocconi.
- Ciżkowicz, P. i Rzońca, A., 2009, The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?, mBank – CASE Seminar Proceedings No. 131.
- Ciżkowicz, P., Ciżkowicz-Pekala, M., Pękała, P. i Rzońca, A., 2015, The Effects of Polish Special Economic Zones on Employment and Investment: Spatial Panel Modelling Perspective , Warsaw School of Economics, National Bank of Poland, MPRA paper No. 63176.
- Ciżkowicz, P., Rzońca, A. i Trzeciakowski, R., 2015, Windfall of low interest payments and fiscal sustainability in the Euro area. Analysis through panel fiscal reaction functions, Kyklos [w druku].
- Cooley, T.F. i Quadrini, V., 2001, Financial Markets and Firm Dynamics, American Economic Review, 91(5): 1286-1310.
- De Broeck M., Koen V., 2000, “The ‘Soaring Eagle’: Anatomy of the Polish Take-Off in the 1990s, IMF Working Paper, WP/00/6.
- De Long, J. Bradford, and Lawrence Summers. 1991. Equipment Investment and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 106(2):445-502.
- De Paoli, B., Hoggarth, G., Glenn, Saporta, V., 2009, Output Costs of Sovereign Crises: Some Empirical Estimates, Bank of England Working Paper No. 36.
- Dell’Ariccia, G., Detragiache, E. i Rajan, R., 2008, The Real Effect of Banking Crises , 17(1): 89-112.
- Deloitte, 2010, Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego, Deloitte Business Consulting S.A., Ministerstwo Gospodarki.
- Deloitte, 2014, Poland Corporate R&D Report 2014, July.
- Deloitte, 2014, Przegląd zachęt na działalność B+R na świecie w 2014 r., kwiecień.
- Dougherty, S.M., 2014, Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico, Review of International Economics, 22(4): 825–844.
- Easterly, W., 1995, „Explaining Miracles: Growth Regressions Meet the Gang of Four”, w Ito, T. i Krueger, A.O. Growth Theories in Light of the East Asian Experience, 4, University of Chicago Press.
- Easterly, W., 2014, The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor, Basic Books, New York.
- EBOiR, 2014, Transition Report 2013. Stuck in transition?, EBRD publications.
- EBOiR, 2015, Transition Report 2014. Innovation in Transition, EBRD publications
- Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. i Nahuis, R., 2003, Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy, ENEPRI Occasional Paper, 3: 12-46.
- Égert, B. i Goujard, A., 2014, Strengthening Competition in Poland, OECD Economics Department Working Papers, No. 1125, OECD Publishing.
- Égert, B., Backé, P. i Zumer, T., 2006, Credit growth in central and eastern Europe. New over shooting stars?, European Central Bank Working Paper Series 687.

- Eichengreen, B. i Bordo, M., 2002, Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization, NBER Working Paper No. 8716.
- Erlandsen, E., Lundsgaard, J., 2007, HOW REGULATORY REFORMS IN SWEDEN HAVE BOOSTED PRODUCTIVITY OECD ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPER No. 577
- European Comision, 2009, The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States 2008-2060
- European Comision, 2015, The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States 2013-2060.
- European Commission, 2014, A Study on R&D Tax Incentives, TAXUD/2013/DE/315, ekspertyza konsorcjum przewodzonego przez CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Fabbri, D., 2010, Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence, Journal of the European Economic Association, 8(4): 776-816.
- Fabrizio, O., 2003, Growth, competitiveness and firm size: factors shaping the role of Italy's productive system in the world arena, Working Paper No. 144, Universita Bocconi.
- Farrell, M., 2004, Regional integration and cohesion—lessons from Spain and Ireland in the EU, Journal of Asian Economics, 14(6): 927–946.
- Fialova, K. i Schneider, O., 2011, Labor institutions and their impact on shadow economies in Europe, Policy Research Working Paper Series 5913, The World Bank.
- Fosu, A.K., 2007, Wider Angle, World Institute for Development Economics Research, 1: 1-3.
- Friesenbichler, K., Fritz, O., Hölzl, W., Misch, F., Streicher, G. i Yeter, M., 2014, The efficiency of EU public administration in helping firms grow, Carried out for the European Commission, Directorate-General Enterprise and Industry, within the Framework Service Contract No. ENTR/2009/033.
- Furceri D. i Zdzienicka A., 2011, How Costly Are Debt Crises?, IMF Working Paper WP/11/280, December.
- Furceri, D., Mourougane, A., 2009, The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 699, OECD Publishing.
- Gabryś, M., Lang, J., Łaszek, A. i Pawłowska, D. 2012, Ile osób zatrudnia państwo polskie?, analiza FOR, nr 14/2012, 19 lipca.
- GAO, 2011, Value-added taxes. Potential Lessons for the United States from Other Countries' Experiences, United States Government Accountability Office.
- García-Posada, M. i Mora-Sanguinetti, J.S., 2015, Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth, Small Business Economics, 44(3): 639-669.
- Gardiner, B. Martin, R. i Tyler, P., 2004, Competitiveness, productivity and economic growth across the European regions, Regional Studies, 38: 1037- 1059.
- Giacomelli, S. i Menon, C., 2013, Firm size and judicial efficiency: evidence from the neighbour's Court, Working Papers No. 898, Bank of Italy.
- Gill, I., Koettl, J. i Packard, T., 2013, Full employment: a distant dream for Europe, IZA Journal of European Labor Studies, 2(1): 19, December.
- Gómez-Salvador, R., Messina, J. i Vallanti, G., 2004, Gross job flows and institutions in Europe, Labour Economics, 11(4): 469-485.
- Gomułka S., 2014, Transformacja gospodarczo-społeczna Polski 1989-2014 i współczesne wyzwania, Nauka, nr 3
- Gorynia M., 2012, Ewolucja pozycji gospodarki polskiej w gospodarce światowej, Ekonomista, nr 4, s. 403-425.
- Gorzelałak M., 2007, Fiscal Costs of Delaying the EMU Accession - Medium Term Fiscal Projection for Selected New EU Members; Fiscal Costs of Delaying the EMU Accession - Medium Term Fiscal Projection for Selected New EU Members
- Gourio, F. i Roys, N., 2014, Size-dependent regulations, firmsize distribution, and reallocation, Quantitative Economics 5: 377–416.
- Grant Thornton, 2015, Urzędy zasypują przedsiębiorców stertą formularzy: Badanie skali obowiązków sprawozdawczych polskich przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych
- Growiec, J., Gradzewicz, M., Hagemeyer, J., Jankiewicz, Z., Popowski, P., Puchalska, K., Strzelecki, P. i Tyrowicz, J., 2014, Rola usług rynkowych w procesach rozwojowych gospodarki Polski, Materiały i Studia nr 308, Narodowy Bank Polski.
- Guzera, H., 2014, Problemy Kompanii Węglowej przykładem społecznych kosztów odkładania reform, Analiza FOR Nr 14/2014, Listopad.
- Hasselplflug, S., 2005, Availability Criteria in 25 Countries, Danish Ministry of Finance Working Paper No. 12, Copenhagen.

- Hausner, J. (red.), 2013, *Konkurencyjna Polska, Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Raport KIG.
- Hazans, M., 2011, *What explains prevalence of informal employment in European countries: the role of labor institutions, governance, immigrants, and growth*, Policy Research Working Paper Series 5917, The World Bank.
- HFPCz, 2014, *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (druk senacki nr 596), z dn. 18.04.2014.*
- Hnatkowska, V. i Loayza, N., 2003, *Volatility and Growth*, World Bank, Washington, DC.
- Honohan, P., Walsh, B., 2002, *Catching Up with the Leaders: The Irish Hare*, Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution, 33(1): 1-78.
- Hsieh, Ch.-T., 2002, *What Explains the Industrial Revolution in East Asia? Evidence From the Factor Markets*, American Economic Review, 92(3): 502-526.
- Hutchison, M. i Noy, I., 2002, *How Bad Are twins? Output Costs of Currency and Banking Crises*, Journal of Money, Credit, and Banking, 37(4), 725-52.
- Hybel J., 2007, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na zatrudnienie i produktywność pracy*, Zeszyty Naukowe SGGW, 63: 23-33.
- IBnGR, 2014, *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Warszawa.
- Iglesias-Palau, A., 2009, *Pension Reform in Chile Revisited: What Has Been Learned?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 86, OECD Publishing.
- Imbens, G. W. i Wooldridge, J.M., 2009, *Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation*, Journal of Economic Literature, 47(1): 5-86.
- Ingves, S., Lind, G., Shirakawa, M., Caruana, J. i Martínez, G.O., 2009, *Lessons Learned from Previous Banking Crises: Sweden, Japan, Spain and Mexico*, Group of Thirty Occasional Paper 79.
- Jarmołowicz W., Piątek D., 2013, *Economy of Poland, the Czech Republic and Hungary after 20 years of transition*, Transformations in Business & Economics, 12(2B):293-304.
- Jennissen, R.P.W., 2004, *Macro-economic Determinants of International Migration in Europe*, Praca doktorska, Uniwersytet Groningen.
- Johansson, Å. et al., 2013, *Long-Term Growth Scenarios*, OECD Economics Department Working Papers No. 1000, OECD Publishing, Paris.
- Jones, Ch.I., 2015, *The Facts of Economic Growth*, NBER Working Paper No. 21142.
- Jonung, L. i Larch, M., 2004, *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts*, European Economy - Economic Papers 210, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Kahanec, M. i Zimmermann, K.F., 2010, *Migration in an Enlarged EU: A Challenging Solution?*, w Keereman, F. i Szekely, I. *Five Years of an Enlarged EU: A Positive Sum Game*, Springer
- Kalinowski, M. 2004, *Wykładnia prawa podatkowego w Belgii*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, Nr 4, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych, Łódź
- Kalinowski, M. 2004b, *Wykładnia prawa podatkowego we Francji*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, Nr 4, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych, Łódź.
- Kaliński J., 2015, *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?*, Optimum. Studia ekonomiczne, 73(1)
- Kantorowicz, 2012, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, Analiza 3/2012, FOR.
- Keller, W., 2004, *International Technology Diffusion*, Journal of Economic Literature, 42(3): 752-782.
- Kleiner, M., Krueger, A. 2008, *The Prevalence and Effects of Occupational Licensing*, NBER Working Paper No. 14308
- Klenow, P.J. i Hsieh, Ch.-T., 2009, *Misallocation and Manufacturing TFP in China and India*, The Quarterly Journal of Economics, 129.
- Kosikowski, C., Etel, L., Brolik, J., Dowgier, R., Pietrasz, P., Popławski, M., Presnarowicz i S., Stachurski, W., 2013, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. V.
- Koske I., Wanner I., Bitteti R., Barbiero O., 2015, *The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, 1200, OECD Publishing.
- Krebs, T. i Scheffel, M., 2013, *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*, IMF Working Paper No. 13/42.
- Kremens, K. i Jasiński, W., 2013, *Obciążenie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi w 2011 r.*, Wrocław.

- Krugman, P., 1994, *The Myth of Asia's Miracle*, *Foreign Affairs*, 73(6).
- Kumar, K.B., Rajan, R.G. i Zingales, L., 2001, *What Determines Firm Size?*, SSRN Electronic Journal, May.
- Kurowska A., 2011, *Matka-Polka pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?*, Raport FOR.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, Shleifer, A. i Vishny, R.W., 1997, *Trust in Large Organizations*, *American Economic Review*, 87(2): 333-38.
- Laeven, L. i Valencia, F., 2011, *The Real Effects of Financial Sector Interventions during Crises*, Working Paper No. 11/45 2011
- Laeven, L. i Woodruff, Ch., 2007, *The Quality of the Legal System, Firm Ownership, and Firm Size*, *The Review of Economics and Statistics*, 89(4): 601-614, MIT Press Journals.
- Łaszek, A., *Wpływ kryzysów bankowych na długookresowe tempo wzrostu gospodarczego*, rozprawa doktorska w przygotowaniu
- Lee, S. I Devaney, S., 2002, *The Cyclical Behaviour of Sector and Regional Diversification Benefits: 1987-2002*, Working Papers in Real Estate & Planning. 08/04.
- Lehmann, H., 2012, *The Polish Growth Miracle: Outcome of Persistent Reform Efforts*, IZA Policy Papers 40, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Leonardi, R., 2006, *Cohesion in the European Union*, *Regional Studies*, 40(02): 155-166.
- Lewandowska-Kalina, M., 2012, *Productivity dispersion and misallocation of resources: evidence from Polish industries*, *Applied Econometrics Papers*, 7-12.
- Lewiatan, 2011, *Biała księga, 35 rekomendacji, do realizacji których nowy rząd powinien przystąpić w pierwszym roku działalności.*
- Lewiatan, 2014, *Biała księga bis, 13 rekomendacji dla rządu na ostatni rok działalności.*
- Loayza, N., Fajnzylber, P. i Calderon, C., 2004, *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*; Central Bank of Chile Working Papers No. 265.
- Manessiotis, V.G. i Reischauer, R.D., 2001, «Greek Fiscal and Budget Policy and EMU» w Bryant, R.C., Garganas, N.C. and Tavlas, G.S. (eds), *Greece's Economic Performance and Prospects* (Athens: Bank of Greece and Washington: Brookings Institution, 2001).
- Mariański, A., 2011, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Wolters Kluwer Polska.
- Mariański, A., 2014, „Zasada in dubio pro tributario w orzecznictwie NSA oraz Trybunału Konstytucyjnego”, w Ofiarski, Z. (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 501-508.
- Marzinotto, B., 2012, *The growth effects of EU cohesion policy: a meta-analysis*, Bruegel Working Paper 2012, 14: 2-17.
- McKinsey, 2006, *Growth and renewal i the Swedish economy, Development, current situation and priorities for the future*, McKinsey Global Institute.
- McKinsey, 2014, *Global Media Report, Global Industry Overview*, McKinsey & Company, September.
- McKinsey, 2015, *Poland 2025: Europe's new growth engine.*
- McMorrow, K., Röger, W. i Turrini, A., 2010, *Determinants of TFP growth: A close look at industries driving the EU-US TFP gap*, *Structural Change and Economic Dynamics*, 21: 165-180.
- Melitz, M.J. i Ottaviano, G.I.P., 2008, *Market Size, Trade, and Productivity*, *Review of Economic Studies*, 75: 295-316.
- Melitz, M.J., 2003, *The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity*, 71(6): 1695-1725.
- MFW, 2014, *Selected Issues: Republic of Poland*, IMF Country Report No. 14/174, Washington
- Mincer, J., 1958, *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*, *Journal of Political Economy*, 66(4): 281-302.
- Mitsopoulos, M. i Pelagidis, Th., 2009, *Vikings in Greece: Kleptocratic Interest Groups in a Closed, Rent-Seeking Economy*, *Cato Journal*, 29 (3).
- Młodzi Reformują Polskę, 2014, *W jaki sposób Polska może uniknąć pułapki średniego dochodu i awansować do pierwszej ligi gospodarczej?*
- Mohl, P. i Hagen T., 2011, *Do EU structural funds promote regional employment? Evidence from dynamic panel data models*, Working Paper Series 1403, European Central Bank.
- Mourre, G., 2006, *Did the pattern of aggregate employment growth change in the euro area in the late 1990s?*, *Applied Economics*, 38(15): 1783-1807.

- MPiPS (2008), Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Mróz, B., 2012, Konsumenci i gospodarstwa domowe na nieformalnym rynku pracy w Polsce, *Konsumpcja i Rozwój*, nr 1/2012 (2), Warszawa.
- Mussa, M. i Goldstein, M., 1993, The integration of world capital markets, *Proceedings - Economic Policy Symposium - Jackson Hole*, Federal Reserve Bank of Kansas City, str. 245-330.
- Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M. i Oczkowska, M., 2015, Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć, II Raport Przedwyborczy CenEA 28/05/2015.
- Neneman J., Plich M., Zagóski M., 2012 *Koncepcja reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, EFRWP
- North, D.C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD, 1989, *Economic Surveys: Sweden*, Paris.
- OECD, 2006, *Boosting jobs and incomes*, Paris.
- Onji, K., 2009, The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese value-added tax, *Journal of Public Economics*, 93: 766-775.
- Orłowski L. T., 2010, Proliferation of risk and policy responses in the EU financial markets, *European Economy - Economic Papers* 416
- Packard, T., Koettl, J. i Montenegro, C.E., 2012. In *From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*, Washington DC: World Bank.
- PAG Uniconsult, 2012, *Oceny efektywności wykorzystania RPO i JEREMIE w działalności funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz rozwoju przedsiębiorczości: Raport z badania*, Warszawa.
- Pagaliero, M., 2009, Licensing Exam Difficulty and Entry Salaries in the US Market for Lawyers, *British Journal of Industrial Relations (Impact Factor: 0.75)*. 11/2010; 48(4):726 - 739.
- Pagano, P. i Schivardi, F., 2003, Firm Size Distribution and Growth, *Scand. J. of Economics*, 105(2): 255-274.
- Pastor, L. i Veronesi, P., 2012, Uncertainty about Government Policy and Stock Prices. *The Journal of Finance*, 67: 1219-1264.
- Pellegrino, B., Zingales, L., 2014, *Diagnosing the Italian Disease*, Chicago Booth Working Paper, September
- Pietrasz, P., 2010, Rygor natychmiastowej wykonalności a przerwanie biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego, *Przegląd Podatkowy*, 4.
- Pissarides, Ch. A., 1998, The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structure, *European Economic Review*, Elsevier, 42(1): 155-183, January.
- Poczta W., 2013, *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*. Powszechny spis rolny, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny
- Prescott, E.C, 1997, *Needed: A Theory of Total Factor Productivity*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report 242.
- PwC, 2015, *Rynek kapitałowy jako narzędzie finansowania rozwoju polskich regionów*, PricewaterhouseCoopers.
- Rajan, R.G. i Zingales, L., 1998, Financial Dependence and Growth, *The American Economic Review*, 88(3): 559-586.
- Rajan, R.G. i Zingales, L., 2001, *Financial Systems, Industrial Structure, and Growth*, Chicago Booth Working Paper.
- Reinhart, M. i Rogoff, S., 2008, *Banking Crises: an Equal Opportunity Menace*, Working Paper 14587.
- Reinhart, M. i Rogoff, S., 2009, *The Aftermath of Financial Crises*, NBER Working Papers 14656, National Bureau of Economic Research.
- Reinhart, M. i Rogoff, S., 2010, *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper No. 15639.
- Reinhart, M. i Rogoff, S., 2011, *This time is different Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton.
- Rozkrut, M., 2014, *Stabilizująca reguła wydatkowa*, Prezentacja 22.01.2014, Katedra Finansów Międzynarodowych SGH.
- Rubini, L., Desmet, K., Piguillem, F. i Crespo, A., 2012, *Breaking down the barriers to firm growth in Europe: The fourth EFIGE policy report*, Bruegel Blueprint Series, Bruegel.
- Rzońca, A., 2010, *Jak Grecja padła na popytowym dopingu*, Analiza 1/2010, FOR.
- Sakellaris, P. i Wilson, D.J, 2004, *Quantifying Embodied Technological Change*, *Review of Economic Dynamics*, Elsevier for the Society for Economic Dynamics, 7(1): 1-26, January.
- Sawicka, A. i Tymoczko, I.D., 2014, *Dlaczego polskie przedsiębiorstwa nie korzystają z kredytu? Zjawisko zniechęconego kredyto(nie)biorcy*, *Materiały i Studia* nr 310, NBP.
- Schivardi, F. i Torrini, R., 2008, Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation, *Labour Economics*, 15: 482-511.

- Schmid, Ch., Sebastian, S., Lee, G., Fink, M., Paterson, I., 2007, Study COMP/2006/D3/003 Conveyancing Services Market
- Schularick, M. i Taylor, A., 2009, Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870-2008, NBER Working Paper 15512.
- Shankar, R. i Shah, A., 2009, Lessons from European Union Policies for Regional Development, Policy Research Working Paper 4977, The World Bank, June.
- Sieroń, A. 2015, Polski system podatkowy: diagnoza problemów oraz propozycja reformy, *Ekonomia*. Wrocław Economic Review, artykuł otrzymał pozytywną recenzję i oczekuje na publikację.
- Smarzynska Javorcik, B., 2004, Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages, *American Economic Review*, 94(3): 605-627.
- Smarzynska Javorcik, B., 2008, Can survey evidence shed light on spillovers from foreign direct investment?, *The World Bank Research Observer*, 23(2): 139-159. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/06/17618012/can-survey-evidence-shed-light-spillovers-foreign-direct-investment>
- Spengel, Ch., Elschner, Ch. i Endres, D., 2012, Effective Tax Levels Usint the Devereux/Griffith Methodology, Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Zentrum fuer Europaeische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, October.
- Sprenger, E., 2013, .The Determinants of International Migration in the European Union: An Empirical Analysis, Working Papers 325, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (Institute for East and South-East European Studies)
- Staniłko, J.F., 2014, W poszukiwaniu dynamiki i skali. Strategie wzrostu i transformacji polskich przedsiębiorstw przemysłowych, *Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych*.
- Swenson, D.L., 2007, Multinationals and the Creation of Chinese Trade Linkages, NBER Working Paper 13271.
- Swianiewicz, P., Neneman, J. i Łukomska, J., 2012, Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości, opracowanie BGK.
- Syverson, Ch., 2011, What Determines Productivity?, *Journal of Economic Literature*, 49(2): 326-365.
- Tatała, M., 2012, Prezentacja: Grecja - sytuacja bieżąca, Prezentacja 30.05.2012, FOR.
- Tatsiramos, K., 2010, Job displacement and the transitions to re-employment and early retirement for non-employed older workers, *European Economic Review*, Elsevier, 54(4): 517-535, May.
- Tokui, J., Inui, T. i Kim, Y.G., 2008, Embodied Technological Progress and the Productivity Slowdown in Japan, RIETI Discussion Paper Series 08-E-017.
- Tullock, G. , 1967, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, *Western Economic Journal*, 5: 224-232.
- Tyrowicz, J. (red.), 2013, Dlaczego w Polsce nie działa pośrednictwo pracy? Wyniki badania eksperymentalnego, PKPP Lewiatan, Warszawa.
- U.S. Department of State, 2014, Poland 2014 Human Rights Report.
- UOKiK, 2014, Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2013 roku, Warszawa.
- Varga, J. i in' t Veld, J., 2009, Programming Period: A Model-Based Analysis of The Impact of Cohesion Policy expenditure 2000-2006: Simulation with QUEST III endogenous R&D model, *European Economy. Economic Papers* 387.
- Varga, J. in't Veld, J., 2010, The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis, *European Economy. Economic Papers* 422.
- Wąsikiewicz, K., Kryzys bankowy w Słowenii, Analiza FOR w przygotowaniu
- Whelan, K., 2010, Policy Lessons from Ireland's Latest Depression, *The Economic and Social Review*, Economic and Social Studies, 41(2).
- Wójcik, P., 2008, Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów, *Studia regionalne i lokalne*, 32(2): 41-60.
- Wolszczak-Derlacz, J., Parteka, A., 2010, Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza
- World Economic Forum, 2014, Competitiveness Report 2014-2015.
- Woźniak, M.G., 2009, Zmiany strukturalne gospodarki Polski po 19990 roku, *Prace Komisji Geografii Przemysłu*, 12: 33-43.
- Zajdel M., 2011, Trójsektorowa struktura gospodarcza w Polsce jako miernik rozwoju wybrane aspekty , *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 18.

Słowniczek

Instytucje

Instytucje są „regułami gry” według których funkcjonuje społeczeństwo i gospodarka. Są to stworzone przez ludzi prawidłowości, które kształtują ludzkie interakcje. Ich kształt określa bodźce, jakie napotykać ludzie w sferze politycznej, społecznej, czy gospodarczej (North, 1990). Szczególne znaczenie dla rozwoju gospodarczego mają opisywane niżej instytucje napędzające i stabilizujące.

Instytucje napędzające

Instytucje, które wraz z polityką gospodarczą kształtują natężenie systematycznych sił rozwoju, a więc tempo wzrostu gospodarki. Systematyczne siły wzrostu działają poprzez zmiany w zatrudnieniu, inwestycje kumulujące się w kapitał oraz zmiany w wydajności pracy i kapitału (czyli zmiany w produkcji osiągnięte bez zmian w zatrudnieniu i inwestycji w zwiększenie zdolności wytwórczych). Do kluczowych instytucji napędowych w świetle szerokiej literatury dotyczącej wzrostu gospodarczego należą: udział sektora prywatnego we własności przedsiębiorstw; struktura praw własności, w tym zwłaszcza stopień swobody prywatnej przedsiębiorczości; poziom ochrony prywatnych praw własności, w tym wysokość i stabilność podatków; natężenie konkurencji między dostawcami; pozycja fiskalna państwa, zależna głównie od wysokości wydatków socjalnych w relacji do PKB. Są one wzmacniane przez wolnorynkowe reformy rozumiane jako zmiany działalności i struktur państwa sprzyjające wzrostowi legalnego wolnego rynku. Do tych zmian należy jakość prawa i sprawność jego egzekwowania prawa, która ogranicza niepewność bijącą w inwestycje, zwłaszcza te, które są nośnikiem innowacji. Antyreformy, czyli przeciwieństwo wolnorynkowych reform, osłabiają instytucje napędowe. Często też, powodując narastanie nierównowag w gospodarce, prowadzą do załamania gospodarczych. Wadliwe instytucje napędzające mogą tworzyć bariery wzrostu, tzn. przybierać stany uniemożliwiające doganianie krajów najzamożniejszych. Natomiast usuwanie takich barier nie tylko wzmacnia systematyczne siły wzrostu, ale też może uruchomić szczególne mechanizmy wzrostu, dzięki którym jego tempo może być przejściowo wyjątkowo szybkie (więcej na ten temat Balcerowicz i Rzońca, 2010).

Instytucje stabilizujące

Wiele wstrząsów gospodarczych ma źródło w niewłaściwie prowadzonej polityce gospodarczej. Instytucje stabilizujące są ograniczeniami nałożonymi na władzę, które wpływają na jakość prowadzonej polityki gospodarczej. Tym samym są ważnym determinantem podatności i odporności gospodarki na wstrząsy. Do instytucji stabilizujących należą np. reguły fiskalne (podrozdział 3.3).

Inwestycje

Nakłady na kapitał trwałe, czyli m.in. maszyny i urządzenia, który będzie w przyszłości generował wartość. Stosujemy tym samym definicję z rachunków narodowych, zgodnie z którą inwestycje nie obejmują m.in. inwestycji w kapitał ludzki. Wzrost zasobów kapitału w gospodarce szacujemy jako wypadkową inwestycji (czyli nowo wytworzony kapitał) oraz deprecjacji (czyli zużycie już istniejącego kapitału). Przyjmujemy następnie, że to właśnie zmiany w zasobach kapitału wpływają na wzrost gospodarczy. To powszechnie stosowane w literaturze uproszczenie nie uwzględnienia w pełni poprawy jakości kapitału. Konwencja przyjęta w większości prac dotyczących rachunku wzrostu nakazywałaby ująć w szacunkach wkładu nakładów kapitału do wzrostu gospodarki: (i) wkład kapitału identycznego pod względem technicznym oraz (ii) wkład tej części postępu technicznego, która jest ucieleśniona w nowym kapitale. Ze względu na trudności z oceną poprawy jakości kapitału (problem deflatorów i stóp deprecjacji) wkład nakładów kapitału do wzrostu uwzględnia tylko część postępu technicznego ucieleśnionego w nowym kapitale. Reszta jest wykazywana w produktywności omawianej w rozdziale 5.

Państwa regionu

W raporcie jako region definiujemy państwa post-komunistyczne, które należą do UE. Są to, w miarę dostępności danych, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Pogoń za rentą (ang. *rent seeking*)

Pojęcie charakteryzuje, opisane w przełomowej pracy Tullock (1967), działania zmierzające do osiągnięcia korzyści poprzez działania na arenie politycznej, zamiast gry rynkowej. Osiągane w ten sposób zyski, w przeciwieństwie do tych na rynku, nie stwarzają równoważnej korzyści dla społeczeństwa. Przykłady są bardzo liczne i obejmują m.in. korzyści osiągnięte dzięki regulacjom, które faworyzują konkretne branże wobec podatników, czy firmy wobec konkurencji. Innymi przykładami mogą być etaty w państwowych przedsiębiorstwach, czy przywileje emerytalne. Dyskusyjna jest także kwestia ochrony własności intelektualnej.

Praca

Efektywna podaż pracy to liczba godzin przepracowanych w gospodarce w określonym czasie. Zależy od liczby osób pracujących w gospodarce i wymiaru ich pracy. Liczba pracujących jest wypadkową wielkości populacji w wieku produkcyjnym i odsetka w niej pracujących (współczynnika zatrudnienia). Średni czas pracy jest wyższy w gospodarkach, w których panuje preferencja dla wyższego poziomu dochodów niż wynikają z samej produktywności TFP (np. znacznie wyższy w Polsce niż w Niemczech). Mniejszą rolę odgrywa ujemna zależność pomiędzy średnim czasem pracy, a współczynnikiem zatrudnienia, kiedy jest on zwiększany poprzez wciąganie na rynek pracy osób pracujących w niepełnym wymiarze pracy.

Produktywność TFP (wydajność, łączna produktywność czynników)

Najważniejszy czynnik tłumaczący w długim okresie różnicowanie rozwoju gospodarczego mierzonego za pomocą PKB per capita (Prescott, 1997). Wzrost produktywności wynika z lepszego wykorzystania czynników pracy i kapitału (Jones, 2015). Silnie na produktywność oddziałuje przepływ pracowników i kapitału do bardziej produktywnych firm, branż i sektorów gospodarki, w tym odpływ z przedsiębiorstw państwowych. W Polsce na przestrzeni ostatnich 25 lat taki wzrost wydajności odpowiadał za ponad połowę wzrostu gospodarczego (podrozdział 5.3).

Produktywność pracy

Produktywność pracy najczęściej jest mierzona w przeliczeniu na pracującego lub na godzinę pracy. W pierwszym ujęciu miara ta mówi, o wartości dóbr i usług, które jest w stanie w ciągu roku wytworzyć pracująca osoba. W drugim ujęciu wartość dóbr i usług przeliczana jest na przepracowane godziny; taka zmiana pozwala uwzględnić różnice w czasie pracy i rozróżnić sytuację, w której dwóch pracowników wytwarza dobra i usługi o tej samej wartości, ale jednemu z nich zajmuje to np. o połowę mniej czasu. Produktywność pracy jest łącznym efektem produktywności TFP oraz uzbrojenia w kapitał, czyli ilości i maszyn i urządzeń do dyspozycji pracownika. To właśnie produktywność pracy determinuje zarobki indywidualnych pracowników i różnice w zarobkach pomiędzy krajami, m.in. adekwatnie oddając poziom płac w Polsce.¹

Wstrząs (gospodarczy)

Nagle zdarzenie w gospodarce, silnie wpływające na podstawowe zmienne makroekonomiczne, wzrost gospodarczy, zatrudnienie, inflację.

¹ Bukowski, M., 23.07.2015, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, <https://twitter.com/mbukowski/status/624217703021158400>

Spis treści

SYNTEZA	2
1. Jak analizować wzrost gospodarczy?.....	4
2. Jak dotychczas rosła polska gospodarka?.....	4
2.1 Jakie są prognozy wzrostu polskiej gospodarki?.....	6
2.2 Dlaczego spowolnienie wzrostu gospodarczego może być głębsze, niż wskazują dostępne prognozy?.....	6
3. Dlaczego bez wolnorynkowych reform wzrost gospodarczy spowolni?.....	7
3.1 Dlaczego bez wolnorynkowych reform będzie ubywać rąk do pracy?.....	8
3.2 Dlaczego bez wolnorynkowych reform nie powróci szybki wzrost wydajności?.....	9
3.3 Dlaczego bez wolnorynkowych reform nadal będzie mało inwestycji?.....	12
4. Co zrobić, żeby Polska dalej zmniejszała dystans dzielący ją od krajów najzamożniejszych?.....	16
4.1 Co zrobić, żeby utrzymać stabilność polskiej gospodarki?.....	17
4.2 Co zrobić, żeby zapobiec ubywaniu rąk do pracy?.....	18
4.3 Co zrobić, żeby przywrócić wysokie tempo wzrostu wydajności?.....	20
4.4 Co zrobić, żeby wzrosły inwestycje?.....	22
Rozdział 1. Rozwój Polski po socjalizmie	26
1.1 Wyniki gospodarcze Polski na tle innych krajów postsocjalistycznych.....	26
1.2 Źródła sukcesu Polski w okresie transformacji w świetle literatury	30
1.3 Co można było zrobić lepiej?.....	33
Rozdział 2. Dostępne prognozy wzrostu polskiej gospodarki w nadchodzących latach	38
2.1 Scenariusze wzrostu dla Polski.....	38
2.2 Porównanie prognoz na następne 25 lat.....	38
2.3 Zagrożenia dla wzrostu.....	41
2.4 Porażki krajów sukcesu	44
2.5 Sukcesy w doganianiu krajów najbogatszych	45
Rozdział 3. Scenariusze rozwoju a groźba kryzysu	48
3.1 Kosztowne załamania wzrostu gospodarczego.....	48
3.2 Źródła dotychczasowej odporności Polski na wstrząsy.....	50
3.3 Doświadczenia Polski i innych krajów z regułami fiskalnymi.....	54
Rozdział 4. Praca	58
4.1 Co wpływa na poziom zatrudnienia.....	58
4.2 Prognozy demograficzne dla Polski.....	61
4.3 Migracje – zagrożenie czy szansa.....	62
4.4 Luki w zatrudnieniu.....	67
Rozdział 5. Produktywność TFP	72
5.1 Czynniki wpływające na wzrost produktywności w świetle literatury.....	72
5.2 Dotychczasowy wpływ zmian produktywności na wzrost gospodarczy.....	77
5.3 Wpływ zmian strukturalnych na produktywność.....	78
5.4 Zmiana struktury wielkości polskich przedsiębiorstw potencjalnym źródłem wzrostu produktywności.....	83
5.5 Ograniczenia konkurencji hamujące wzrost produktywności.....	89
5.6 Innowacyjność polskiej gospodarki.....	98
5.7 Znaczenie funduszy UE dla wzrostu produktywności w Polsce.....	104
Rozdział 6. Inwestycje	108
6.1 Czynniki wpływające na inwestycje	108
6.2 Stopa i struktura inwestycji w Polsce na tle innych krajów.....	110
6.3 Możliwości sfinansowania inwestycji z krajowych oszczędności.....	112
6.4 Znaczenie i struktura inwestycji zagranicznych.....	114
6.5 Bariery dla inwestycji zgłaszane przez przedsiębiorców.....	116
6.6 Przychody z inwestycji w Polsce.....	119
6.7 Koszty inwestowania w Polsce.....	120
6.8 Źródła niepewności inwestowania w Polsce.....	128
Rozdział 7. Rekomendacje: reformy niezbędne, by wzrost gospodarczy w Polsce trwale nie zwołał	134
7.1 Jak zapobiegać załamaniom i zwiększać stabilność polskiej gospodarki?.....	138
7.2 Jak wzmacniać siły napędzające długookresowe tempo wzrostu polskiej gospodarki?.....	140
Bibliografia.....	158
Słowniczek.....	166

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju została założona w 2007 r. przez profesora Leszka Balcerowicza jako liberalny think-tank. Jej celem jest uczestniczenie w debacie publicznej oraz mobilizacja obywatelska w sprawach istotnych z punktu widzenia wolności oraz wzrostu gospodarczego.

„Celem FOR jest zwiększanie w społeczeństwie aktywnego poparcia dla szerokiego zakresu indywidualnych wolności oraz – co się z tym wiąże – dla podnoszenia poziomu praworządności w państwie. Nowym celem jest też odpowiednio zmniejszanie poparcia i wzmocnianie w społeczeństwie oporu wobec rozwiązań idących w przeciwnych kierunkach.”

– Leszek Balcerowicz

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A | 02-628 Warszawa

Nr konta: 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

tel. +48 22 628 85 11 | e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

facebook.com/FundacjaFOR

RAPORT POWSTAŁ DZIĘKI WSPARCIU:



PRESSGLASS

