

Raport

# PERSPEKTYWY DLA POLSKI

Polska gospodarka  
w latach 2015–2017  
na tle lat wcześniejszych  
i prognozy na przyszłość

Wprowadzenie do raportu  
i koordynacja projektu:  
**Leszek Balcerowicz**

Redakcja i synteza:  
**Witold Gadomski**

Autorzy:  
**Stanisław Gomułka, Aleksander  
Łaszek, Rafał Trzeciakowski, Wiktor  
Wojciechowski, Barbara Błaszczak**

NADZÓR MERYTORYCZNY:

prof. Leszek Balcerowicz

AUTORZY:

prof. Barbara Błaszczyk  
prof. Stanisław Gomułka  
dr Aleksander Łaszek  
Rafał Trzeciakowski  
dr Wiktor Wojciechowski

DZIĘKUJEMY ZA WSPÓŁPRACĘ, RECENZJE I UWAGI:

prof. Piotr Ciżkowicz  
prof. Andrzej Rzońca  
Witold Gadomski  
Jan Toczyński  
Jędrzej Kuskowski  
Marcin Zieliński  
Maciej Husiatyński  
Tomasz Drózdź  
Łukasz Olejnik  
Natalia Wykrota  
Agata Stremecka

OPRACOWANIE REDAKCYJNE:

Witold Gadomski

KOREKTA:

Katarzyna Litwińczuk

PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:

Wit Witerski

Raport

# PERSPEKTYWY DLA POLSKI

Polska gospodarka  
w latach 2015–2017  
na tle lat wcześniejszych  
i prognozy na przyszłość

1. **STANISŁAW GOMUŁKA:** „Wzrost gospodarczy Polski w perspektywie światowej i długofalowej: do roku 2015, ostatnie dwa lata, prognozy”
2. **ALEKSANDER ŁASZEK, RAFAŁ TRZECIAKOWSKI:** „Inwestycje a wzrost polskiej gospodarki. Za mało inwestycji prywatnych”
3. **WIKTOR WOJCIECHOWSKI:** „Rynek pracy. Skutki działań po wyborach w 2015 roku: przyspieszenie spadku liczby pracujących”
4. **ALEKSANDER ŁASZEK, RAFAŁ TRZECIAKOWSKI:** „Finanse publiczne: zamiast naprawy – psucie”
5. **BARBARA BŁASZCZYK:** „Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej, rynku i konkurencji przez państwo w ramach »dobrej zmiany«”



# WPROWADZENIE

*Leszek Balcerowicz*



**R**ozwój gospodarczy Polski trzeba widzieć w perspektywie historycznej. Aż do 1989 r. rosło zacofanie naszego kraju wobec Zachodu. Był to proces wielowiekowy, trwający 300 lat. Kolejne kraje wstępowały na ścieżkę przyspieszonego, nowoczesnego rozwoju, opartą na rozszerzonej wolności gospodarczej, rynkowej konkurencji oraz na zwiększonej przestrzennej i społecznej mobilności ludzi. Natomiast większość obszaru Polski nie nadążała za tymi zmianami. Nasze relatywne zacofanie wzrosło w czasach narzuconego Polsce socjalizmu – ustroju, który zastępował własność prywatną monopolem własności państwowej, a rynek – mechanizmem nakazowo-rozdziałczym (centralnym planowaniem). Ten system wszędzie, bez wyjątku, przyniósł fatalne gospodarcze skutki. Jego największą słabością, obok masowych niedoborów, była niesłuchanie niska innowacyjność, której najważniejszym miernikiem jest wzrost wydajności. Upaństwowienie gospodarki oznacza bowiem dominację decyzji rządzących polityków i podporządkowanych im urzędników w sprawach inwestycji (i bieżącej produkcji), co zabija kreatywność, a tym samym innowacyjność.

Wszystkie kraje obarczone socjalizmem ogromnie cofnęły się w stosunku do porównywalnych państw Zachodu. W 1950 r. Polska miała dochód na głowę jednego mieszkańca taki jak Hiszpania; w 1990 r. mieliśmy tylko 42% hiszpańskiego PKB per capita. Do podobnych wniosków prowadzi porównanie Niemiec Wschodnich i Zachodnich, nie mówiąc już o Korei Północnej i Korei Południowej.

Ustrój, który odbiera ludziom wolność gospodarczą, skazując ich na kolejki i zacofanie, może się utrzymać tylko poprzez ogłupiającą, kłamliwą propagandę i zastraszanie, realizowane przez policję polityczną (UB, SB), zwykłą milicję oraz dyspozycyjnych prokuratorów i sędziów. Innymi słowy: socjalizm był – i musiał być – dyktaturą. Nie dał się pogodzić z rządami prawa

i wolnościami obywatelskimi. Taki ustrój runął w Polsce w czerwcu 1989 r. i nieco później w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

\*

Jeszcze w I połowie 1989 r. nie spodziewałem się, podobnie jak chyba ogromna większość ludzi w Polsce, że socjalizm: represyjny i antyrozwojowy system, zniknie za mojego życia. Jego rozsypanie się oznaczało, że to, co przedtem było niemożliwe: radykalne rozszerzenie indywidualnych wolności, wprowadzenie państwa prawa i – dzięki temu – przyspieszony rozwój Polski, czyli redukcja ogromnego gospodarczego i cywilizacyjnego zapóźnienia wobec Zachodu – stało się możliwe. To była ogromna szansa, którą dała nam historia.

Początkowo wydawało się, że wszystkie kraje dawnego bloku sowieckiego idą tą samą drogą: ku demokracji, państwu prawa i gospodarce rynkowej. Po paru latach ich ustrojowe trajektorie zaczęły się jednak różnicować. Tak np. w 1994 r. Łukaszenka po wygranych wolnych wyborach na Białorusi odwrócił demokratyczne przemiany i zamroził rynkowe reformy, robiąc z tego kraju quasi-socjalistyczną dyktaturę. Podobną drogą poszły kraje Azji Środkowej, zwłaszcza Turkmenistan i Uzbekistan. W Rosji Władimir Putin po wygranych wyborach w 1999 r. stopniowo ograniczał obywatelskie wolności i państwo prawa aż do punktu, gdy niemożliwe stały się rzeczywiście wolne wybory. Jednocześnie rozszerzał zakres własności państwowej, a prywatni przedsiębiorcy wiedzą, że atutem, który przesądzi o ich sukcesie, są powiązania z Kremlem. Oznacza to oligarchizację gospodarki.

Tak zasadniczych odchyłeń od początkowego kierunku zmian nie było w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Od niedawna wyjątkami stają się Węgry (od 2010 r.) i Polska (od 2015 r.).

\*

Jest wiele solidnych porównawczych badań analizujących stabilność i wzrost gospodarki byłych krajów socjalistycznych (zob. np. Åslund, Djankov, 2014). Podstawowe dane na ten temat można też znaleźć w niniejszym opracowaniu. Owe badania i dane nie pozostawiają – o ile ma się dobrą wolę i umiejętność logicznego myślenia – wątpliwości, że na tle innych krajów Polska osiągnęła wielki gospodarczy sukces: nadrobiliśmy dużą część ogromnego dystansu wobec Zachodu, jaki istniał w 1989 r.

Z dostępnych badań można się też dowiedzieć, co zadecydowało o gospodarczym sukcesie naszego kraju. Najważniejszym czynnikiem były wczesne, radykalne i szeroko zakrojone rynkowe reformy połączone ze zdecydowaną makroekonomiczną stabilizacją, niezbędną ze względu na odziedziczoną w 1989 r. galopującą inflację. Te reformy nie były w zasadzie do 2015 r. cofane, ale – choć w różnym tempie – uzupełniane. Równie, a może jeszcze

Ustrój, który odbiera ludziom wolność gospodarczą, skazując ich na kolejki i zacofanie, może się utrzymać tylko poprzez ogłupiającą, kłamliwą propagandę i zastraszanie.



bardziej radykalne rynkowe reformy wprowadziły Estonia, Łotwa i Litwa – z podobnie pozytywnymi skutkami dla wzrostu ich gospodarki.

Inną przyczyną gospodarczego sukcesu Polski był fakt, że – po najmniej-szej wśród byłych krajów socjalistycznych transformacyjnej recesji w latach 1990–1991 – nasza gospodarka nie odnotowała dotąd żadnego załamania. To nas wyróżnia nie tylko spośród krajów postsocjalistycznych, ale i w skali świata: wzrost bez recesji po 1991 r. można zaobserwować wśród bardziej rozwiniętych krajów tylko w Australii. Głównego powodu takiej stabilności wzrostu w Polsce upatruję w tym, że polityka pieniężna i nadzorcza nie dopuściły do zbyt szybkiego wzrostu kredytów bankowych (boomów), które kończą się załamaniem (zob. S. Gomułka w niniejszym opracowaniu).

Sukces Polski po 1989 r. miał nie tylko wymiar gospodarczy. Równoległe radykalnie poprawiły się – w znacznym stopniu dzięki postępom gospodarki – również inne wskaźniki. Ponadczterokrotnie spadła śmiertelność niemowląt. O prawie 7 lat wydłużyła się oczekiwana, przewidywana długość życia w momencie narodzin. Wskaźniki społeczne sytuują Polskę jeszcze wyżej w rankingach międzynarodowych niż wskaźniki ekonomiczne.

\*

Przeszły sukces nie gwarantuje przyszłego sukcesu. Albowiem zdarza się, że siły stabilności i wzrostu gospodarki ulegają osłabieniu, a polityka państwa nie przeciwdziała tym tendencjom lub – co gorsza – je pogłębia. Takie zagrożenie dla Polski można było dostrzec już w 2013 r. (zob. Balcerowicz, 2017). Stawało się ono jeszcze wyraźniejsze w następnych latach. Dlatego eksperci FOR przedstawili w sierpniu 2015 r. raport „Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód”.

Raport przedstawiał główne przyczyny, dla których wzrost gospodarczy naszego kraju będzie – bez odpowiednich działań – słabnąć, a w skrajnym przypadku może się załamać (kryzys fiskalny). Są to: spadająca z przyczyn demograficznych liczba osób w wieku produkcyjnym, zbyt niska stopa inwestycji, zwłaszcza prywatnych i – co się z tym wiąże – obniżone tempo wzrostu wydajności (efektywności) naszej gospodarki. Negatywne skutki tych zjawisk są pogłębiane przez fakt, że wiele proefektywnościowych zmian w naszej gospodarce już się dzięki rynkowym reformom dokonało, a następne wymagają większych prywatnych inwestycji i dalszych reform.

Na tym tle raport przedstawił trzy scenariusze rozwoju polskiej gospodarki:

1. Wariant reform, które podtrzymają jej wzrost.
2. Wariant braku odpowiednich reform, który oznaczałoby stopniowe spowolnienie gospodarki.
3. Wariant braku tych reform połączony z antyreformami, które osłabiają siły wzrostu i stabilności polskiej gospodarki. W tym scenariuszu stopniowe spowolnienie musiałoby być głębsze, a ryzyko kryzysu większe niż w scenariuszu 2, nie mówiąc już o wariantcie 1.



Wraz z objęciem władzy przez PiS jesienią 2015 r. mamy do czynienia z realizacją najgorszego, trzeciego scenariusza. O tym jest mowa w niniejszym raporcie. Polityka gospodarcza, zarówno dobra, jak i zła, przynosi swoje skutki z opóźnieniem. Dobry stan koniunktury odziedziczony przez PiS po poprzednikach i ożywienie w krajach UE dodatkowo odsuwają w czasie ujawnienie się tych szkód. Ale to nie oznacza, że one nie nadejdą.

\*

Częstkowe raporty zawarte w niniejszym opracowaniu zawierają na wstępie wykaz głównych tez. Dlatego tutaj ograniczę się do paru słów komentarza.

Stanisław Gomułka, wybitny znawca problematyki długofalowego wzrostu gospodarczego, podkreśla w swoim opracowaniu kluczową rolę transferu i adaptacji technologii w krajach zacofanych, które chcą doganiać kraje już rozwinięte. To zaś jest możliwe tylko w gospodarce rynkowej opartej na prywatnej własności. Przy takich ramach instytucjonalnych tempo nadganiań będzie tym szybsze, im wyższa jest stopa inwestycji – i związanych z nimi innowacji. Wysoka stopa inwestycji może być finansowana odpowiednio wysokimi krajowymi oszczędnościami. To jest przypadek azjatyckich tygrysów, włącznie z największym i najnowszym z nich – Chinami. Jeśli krajowe oszczędności są niskie, bo rozległe wydatki socjalne zniechęcają do oszczędzania, to szybki wzrost gospodarczy jest możliwy tylko wtedy, gdy owe oszczędności (i inwestycje) są uzupełniane odpowiednio dużym napływem zagranicznego kapitału, najlepiej w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich. To jest przypadek Polski i innych krajów naszego regionu. Działać w kierunku zmniejszania krajowych oszczędności, m.in. przez utrzymywanie dużego, chronicznego deficytu w finansach publicznych, a jednocześnie odpychać kapitał zagraniczny – to recepta na stopniową destrukcję szans na dalszy awans gospodarczy naszego kraju. A taka jest polityka PiS.

Polityka gospodarcza, zarówno dobra, jak i zła, przynosi swoje skutki z opóźnieniem.



Aleksander Łaszek i Rafał Trzeciakowski przedstawiają obszerny i wnikliwy raport nt. inwestycji w Polsce na szerokim tle porównawczym: jeszcze przed zmianą rządu w 2015 r. stopa inwestycji, w tym zwłaszcza najbardziej efektywnych, czyli prywatnych, była niska. Było to jednak kompensowane szybkim wzrostem efektywności uruchomionym przez radykalne rynkowe reformy po 1989 r. Te czynniki przyspieszenia jednak wyczerpują się, a nowe wymagają większych inwestycji prywatnych, co z kolei wymaga kolejnych rynkowych reform.

Tymczasem polityka PiS (inflacja złego prawa i ryzyko arbitralności w jego egzekwowaniu) potęguje niepewność, która osłabia bodźce do prywatnych inwestycji. A jednocześnie następuje wypieranie bardziej efektywnego sektora prywatnego przez mniej efektywny, bo z natury upolityczniony, sektor państwowy, o czym mowa w rozdziale 5.

Wiktor Wojciechowski analizuje zmiany na rynku pracy w Polsce w latach 2015–2017 – na tle wcześniejszych okresów i w zestawieniu z innymi kra-

jami. Pokazuje on, jak dwie reformy – ograniczenie w 2009 r. możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego do 67 lat od 2013 r. – wywołały widoczną do dziś poprawę na rynku pracy: wzrost stopy zatrudnienia i spadek stopy bezrobocia. Polityka PiS, zwłaszcza obniżenie wieku emerytalnego oraz wprowadzenie 500+, działają w przeciwnym kierunku: zwiększania liczby osób niepracujących i zmniejszania liczebności tych, którzy pracują. Musi to osłabiać wzrost gospodarki naszego kraju i potęgować problemy w finansach publicznych, które jeszcze przed objęciem władzy przez PiS wymagały naprawy.

Finansami publicznymi zajmują się Aleksander Łaszek i Rafał Trzeciakowski. W swym opracowaniu pokazują, że mimo iż pewne pozycje wydatków spadały (głównie wydatki na renty oraz na oświatę – bo spadała liczba uczniów i nauczycieli), to w naszych finansach utrzymywał się w latach 2007–2015 duży deficyt – i w efekcie dług publiczny rósł szybciej niż PKB. Nie pomogło, bo nie mogło trwale pomóc, przejęcie dużej części środków z OFE. Stan finansów publicznych był najsłabszym punktem gospodarczego dziedzictwa, jaki PiS przejął po swoich poprzednikach. Zamiast go



Szansą na szybsze doganianie Zachodu są reformy, które usunęłyby nawis etatyzmu.

naprawiać, polityka PiS psuje go, zwiększając wydatki na coroczną sumę, która w 2018 r. zbliży się do 40 mld zł (500+ i skutki obniżenia wieku emerytalnego). Sytuację dodatkowo komplikuje nadchodzące z dużym prawdopodobieństwem spowolnienie wzrostu naszej gospodarki – skutek antyrozwojowej polityki PiS analizowanej w kolejnych częściach. A zatem polityka PiS prowadzi – z jednej strony – do przyspieszania wzrostu

długu publicznego, a z drugiej – do spowolnienia długofalowego wzrostu naszej gospodarki. Takie połączenie jest nie do utrzymania i grozi rosnącymi zaburzeniami.

Mimo wielu reform gospodarka Polski podlegała większemu zakresowi interwencji państwa (głównie w formie własności państwowej oraz antyrynkowych regulacji) niż inne kraje OECD. Szansą na szybsze doganianie Zachodu są reformy, które usunęłyby ten nawis etatyzmu. Ale zamiast nich od końca 2015 r. wprowadzane są antyreformy: zwiększanie udziału sektora państwowego i wypieranie firm prywatnych przez różne formy nacjonalizacji oraz dyskryminacyjne przepisy. Niektóre z nich mają postać regulacyjnego wyłączenia. Towarzyszy temu rozwój państwowych monopolii i tworzenie autarkicznych układów w ramach poszerzającego się sektora państwowego. Te i inne formy cofania ustroju gospodarczego Polski w kierunku modelu wprowadzonego wcześniej przez Władimira Putina opisuje w swojej części Barbara Błaszczuk.

Na to wszystko nakłada się bezprecedensowy w naszej historii po 1989 r. atak na państwo prawa: uchwalanie ustaw sprzecznych z najwyższym prawem – konstytucją, w tym takich, które są wymierzone w podstawowe instytucje państwa prawa – Trybunał Konstytucyjny i sądy. Ten proces zagraża zarówno wolnościom obywatelskim, jak i gospodarce. W tym drugim przypadku głównie dlatego, że potęguje niepewność, która jest zabójcza dla

prywatnych inwestycji (Analiza FOR 12/2017: *Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej i zagrożone są wolności obywatelskie*).

W sumie: Polska wkroczyła w niebezpieczny zakręt swojej historii. Uniknięcie wielkiego historycznego wypadku wymaga jak największej liczby dobrze poinformowanych i aktywnych obywateli. Mam nadzieję, że niniejsze opracowanie się do tego przyczyni.

25 października 2017 r.

#### BIBLIOGRAFIA

Åslund A., Djankov S. (2014), *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, Peterson Institute for International Economics, Waszyngton DC

Balcerowicz L. (2017), *Wolność, rozwój, demokracja*, Czerwone i Czarne, Warszawa



# SYNTEZA

*Witold Gadomski*

W ostatnich 25 latach Polska gospodarka rosła szybciej niż gospodarki krajów Europy Zachodniej, a także USA, dzięki czemu udało się wyraźnie zmniejszyć dystans dzielący nas od krajów bogatszych. Średnioroczny wzrost PKB w latach 1992–2016 wyniósł 4,1%, co było najlepszym wynikiem wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które wraz z Polską rozpoczęły transformację. Ale w drugiej połowie XX wieku kilka krajów osiągało szybszy długookresowy wzrost, który pozwolił im dołączyć do grupy państw wysokorozwiniętych. Także niektóre kraje postkomunistyczne miały okresy szybszego wzrostu niż Polska. To, co wyróżniało dotychczas polską gospodarkę, to wzrost stabilny, bez finansowych kryzysów i recesji. Został osiągnięty mimo relatywnie niskiej stopie oszczędności i stopie inwestycji – niższej niż średnia w Unii Europejskiej i wyraźnie niższej niż średnia w Europie Środkowo-Wschodniej.

\*

Szybki wzrost przy relatywnie niskiej stopie inwestycji był wynikiem strategii radykalnych rynkowych reform i stabilizacji gospodarki, które uruchomiły szeroki transfer technologii i proefektywnościowe zmiany strukturalne. Polska korzystała też z renty zacofania – mało zatrudnienie w niewydajnym rolnictwie, a państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe i wydobywcze, które przynosiły straty, a czasami miały ujemną wartość dodaną, były prywatyzowane lub likwidowane. Ich zasoby były przejmowane przez prywatne podmioty. Kilka milionów pracowników, którzy odeszli z rolnictwa lub przestarzałego przemysłu państwowego, znalazło pracę w dużo wydajniejszych usługach i prywatnych przedsiębiorstwach przemysłowych. Ten proces był możliwy i przebiegał szybciej niż w krajach naszego regionu dzięki dobrze zaprojektowanej i przeprowadzonej liberalizacji, prywatyzacji gospodarki, szybkiemu otwarciu polskiego rynku na konkurencję zagranicznych firm i produktów, powstaniu dobrze funkcjonujących instytucji rynkowych – banków, giełdy papierów wartościowych, nadzoru finansowego.

Kluczową rolę w transferze innowacji odegrał kapitał zagraniczny, który dodatkowo uzupełniał niski poziom krajowych oszczędności. Inwestorzy zagraniczni przywozili do Polski wyższą technologię, bardziej wydajne struktury organizacyjne i wprowadzali ulokowane w Polsce firmy do międzynarodowych sieci dystrybucji i kooperacji. Relatywnie małe inwestycje osiągały wysoki zwrot, co przekładało się na wysokie tempo wzrostu PKB. Dzięki reformom rynkowym, a także otwarciu Polski na rynki zagraniczne polski eksport rósł przez ostatnie 25 lat w tempie średniorocznym 11,6% (w bieżących dolarach) – szybciej niż w tym czasie eksport Korei Południowej.

\*

Zarówno międzynarodowe instytucje finansowe, jak i polscy i zagraniczni ekonomiści są zdania, że czynniki sprzyjające szybkiemu wzrostowi polskiej gospodarki wyczerpują się, co grozi spowolnieniem wzrostu i wydłużeniem okresu doganiania najbogatszych. Kurczą się proste rezerwy polegające na

możliwości przesuwania zasobów do bardziej wydajnych obszarów gospodarki. Coraz wyraźniej uwidoczniają się także bariery rozwojowe, wynikające z niedokończonych reform i skumulowanych przez lata błędów w polityce gospodarczej.

#### ŚREDNI WZROST PKB W POLSCE I NIEMCZECH

	1992–2000	2001–2008	2009–2016
Polska	5,0%	4,0%	3,0%
Niemcy	1,6%	1,3%	1,0%
Nadwyżka wzrostu PKB Polski w punktach	3,4%	2,7%	2,0%

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW (October 2017)

Wyczerpywanie się prostych rezerw wzrostu sprawia, że przy dotychczasowej relatywnie niskiej stopie inwestycji niemożliwe będzie utrzymanie dotychczasowego tempa wzrostu, a tym bardziej jego podniesienie. Konkluzja jest oczywista – polska gospodarka powinna więcej inwestować.

\*

W krótkim okresie nakłady inwestycyjne działają przede wszystkim na popyt – są ważnym składnikiem popytu krajowego i ich wzrost (niezależnie od efektywności i sposobu osiągnięcia) może przyczynić się do wzrostu PKB. Fakt ten skłania niektóre rządy do stymulowania wzrostu PKB poprzez publiczne inwestycje (lub/i wzrost deficytu sektora publicznego). Innym sposobem stymulacji inwestycji mogą być dotacje lub ulgi podatkowe dotyczące niektórych rodzajów inwestycji (np. budownictwa mieszkaniowego), niskie stopy procentowe lub specjalne regulacje pozwalające na finansowanie niektórych inwestycji. Taka polityka może prowadzić do powstania baniek na niektórych rynkach (nieruchomości, akcji). Stymulowanie krótkookresowego wzrostu inwestycji może mieć cel polityczny – poprawę koniunktury przed wyborami.

Krótkookresowy wzrost inwestycji i PKB stymulowany przez rząd często przynosi negatywne skutki w długim okresie.

- Daje złudzenie, że gospodarka jest w dobrym stanie, przez co niezbędne reformy strukturalne odkładane są na czas nieokreślony;
- Spada przeciętna efektywność inwestycji, gdyż decyzje o nakładach podejmowane są w oparciu o arbitralną politykę państwa, nie zaś o sygnały płynące z rynku; tym samym obniża się potencjalny i rzeczywisty długookresowy wzrost PKB.

W długim okresie wpływ inwestycji na wzrost polega na tworzeniu majątku produkcyjnego, co zwiększa potencjał produkcyjny gospodarki. O ile w krótkim okresie efektywność inwestycji (dodatkowa produkcja wytworzona dzięki nakładom inwestycyjnym) nie ma większego znaczenia, o tyle dla wzrostu długookresowego ma znaczenie zasadnicze. Nieefektywne inwestycje na krótką metę pobudzają popyt krajowy, ale w dłuższym okresie

nie przyczyniają się do wzrostu produkcji, pozwalającej na sfinansowanie kredytów zaciągniętych na inwestycje. Są zatem szkodliwe dla długookresowego wzrostu gospodarczego.

Duże nakłady inwestycyjne miały kraje o gospodarce państwowej, centralnie zarządzanej. Przez pewien czas przynosiło to złudzenie szybkiego wzrostu gospodarczego, zwłaszcza produkcji przemysłowej. Brak weryfikacji rynkowej sprawiał, że rząd nie był w stanie ocenić efektywności poszczególnych inwestycji. W rzeczywistości decyzje inwestycyjne miały często charakter polityczny. Chodziło o stworzenie potencjału dla przemysłu zbrojeniowego, zmianę struktury społecznej w konserwatywnych regionach, a także o korzyści dla poszczególnych miast płynące z inwestycji centralnych (np. wzrost liczby ludności, większe przydziały deficytowych towarów, a w konsekwencji wzmocnienie lokalnych władz). W PRL stopa inwestycji wahała się wokół 30%, a w roku 1975 przekraczała 35% (o ile ówczesne statystyki są wiarygodne; w rachunkach narodowych stosowano wówczas inną metodologię). Część przedsięwzięć finansowano kredytami zagranicznymi i warunkiem ich spłaty był wzrost eksportu dewizowego. Ale efektywność inwestycji była tak niska, że spłata relatywnie niewielkiej sumy kredytów (ok. 20 mld dol. w roku 1980) okazała się niemożliwa, zwłaszcza że wzrosło oprocentowanie. Z doświadczeń krajów mających gospodarkę upaństwowioną, centralnie kierowaną, a także niektórych krajów o gospodarce rynkowej, w których polityka rządowa stymulowała inwestycje niemające ekonomicznego uzasadnienia płynie oczywisty wniosek – alokacja kapitału nieuwzględniająca mechanizmów rynkowych prowadzi do marnowania kapitału, kryzysów finansowych, a w konsekwencji do zahamowania wzrostu.

\*

Profesor Stanisław Gomułka, autor raportu „Wzrost gospodarczy Polski w perspektywie światowej i długofalowej: do roku 2015, ostatnie dwa lata, prognozy” kwestionuje wyrażane często poglądy o niskiej innowacyjności polskiej gospodarki i taniej sile roboczej, jako głównym motorze dotychczasowego rozwoju polskiej gospodarki. Wykazuje, że innowacyjność polskiej gospodarki była w ostatnich 25 latach wysoka. Miarą innowacyjności jest bowiem tempo wzrostu PKB na pracownika lub na roboczogodzinę. Ten wskaźnik rósł w Polsce szybciej niż w USA i Europie Zachodniej, choć wydatki na badania i rozwój są tam znacznie wyższe niż w Polsce. Ten wzrost zawdzięczamy głównie transferowi technologii i know-how, które są efektem napływu inwestycji zagranicznych. Profesor Gomułka podaje przykłady krajów, które przez długi czas utrzymały wzrost wyższy niż Polska: Irlandii, Korei Południowej, Japonii, Chin. Wszystkie miały znacznie wyższą stopę inwestycji. Irlandia zawdzięcza to znacznemu napływowi inwestycji zagranicznych, kraje Azji Wschodniej inwestycjom krajowym finansowanym przez krajowe oszczędności. Ani jeden, ani drugi model rozwoju nie jest możliwy do łatwego zaimplementowania w Polsce. Profesor Gomułka zwraca uwagę na niski poziom krajowych oszczędności, który jest jedną z głównych barier rozwoju gospodarczego. Przyczyną niskich oszczędności ogółem są ujemne oszczędności sektora finansów publicznych (wynikające



z deficytu) i bardzo niskie oszczędności gospodarstw domowych. Niemal jedynym źródłem oszczędności krajowych jest sektor przedsiębiorstw. Bez podniesienia stopy oszczędności niemożliwe będzie wyraźne zwiększenie stopy inwestycji. Konieczny jest zatem program, który eliminuje deficyt sektora finansów publicznych, silnie pobudza oszczędności prywatne gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, utrzymuje inwestycje publiczne na obecnym dość wysokim poziomie oraz stymuluje większe niż dotychczas bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

\*

Trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników są jedną z przyczyn utrzymywania się niskiego poziomu inwestycji w Polsce. Wprawdzie przedsiębiorcy w odpowiedzi na deficyt siły roboczej mogą preferować bardziej kapitałochłonne technologie, a tym samym zwiększyć inwestycje, ale wstrzymują się z tym z uwagi na niepewność otoczenia prawnego i instytucjonalnego.

Według raportu Aleksandra Łaszka i Rafała Trzeciakowskiego „Inwestycje a wzrost polskiej gospodarki. Za mało inwestycji prywatnych” niepewność ta znacznie wzrosła na skutek działań obecnego rządu. W obliczu szybko zmieniających się przepisów oraz kolejnych ograniczeń wolności gospodarczej przedsiębiorcy nie są w stanie dobrze ocenić opłacalności poszczególnych projektów i w efekcie wstrzymują się z inwestycjami.

Autorzy przedstawiają wiele działań rządu, które mają negatywny wpływ na stopę inwestycji i długookresowy wzrost PKB. Oprócz decyzji zmniejszających podaż pracy autorzy wymieniają: zakaz handlu ziemią, dopłaty do nierentownych przedsiębiorstw, głównie państwowych, wspieranie małych i niskowydajnych firm, a także całego rolnictwa, kosztem firm dużych, gdzie produktywność oraz nakłady kapitałowe są wyraźnie większe. Łaszek i Trzeciakowski pozytywnie oceniają działania rządu mające uszczelnić system podatkowy, ale niektóre z nich, np. możliwość skonfiskowania przedsiębiorstwa, którego pracownicy są podejrzani o przestępstwa karnoskarbowe, dramatycznie zwiększa ryzyko działalności gospodarczej i inwestowania. Dodatkowo likwidacja niezależności Trybunału Konstytucyjnego i próba przejęcia przez rządzącą partię kontroli nad sądami powszechnymi sprawiają, że prawa własności nie są należycie chronione, co wpływa na wstrzymywanie się z decyzjami o inwestycjach.

\*

Według raportu Wiktora Wojciechowskiego zatytułowanego „Rynek pracy. Skutki działań po wyborach w 2015 r.: przyspieszenie spadku liczby pracujących” liczba osób w wieku produkcyjnym w Polsce maleje od 2012 r. Wynika to z naturalnych procesów demograficznych. W najbliższych dekadach przyrost liczby osób w wieku 65 lat i więcej będzie należał w Polsce do jednych z najwyższych wśród wszystkich krajów UE. Dzięki działaniom podjętym przez poprzedni rząd – ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury i podniesieniu ustawowego wieku emerytalnego,

od 2010 r. rosła stopa zatrudnienia, zwłaszcza osób w wieku przedemerytalnym. Tym samym rósł wskaźnik aktywności zawodowej, dzięki czemu nie obserwowaliśmy głębokiego spadku zatrudnienia i spowolnienia wzrostu gospodarczego. Ale nawet stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego rozpoczęte w 2013 r. nie zapobiegłoby spadkowi liczby osób w wieku produkcyjnym w następnych latach. Tylko do 2025 r. liczba ta zmniejszyłaby się o ponad 1 mln osób. Na skutek przywrócenia dotychczasowego wieku emerytalnego skala spadku liczby osób w wieku produkcyjnym będzie głębsza – do 2025 r. dodatkowo o 0,5 mln osób.

Niemal wszystkie kraje w UE sukcesywnie podnoszą wiek emerytalny, a tymczasem wiek emerytalny dla kobiet w Polsce będzie najniższy w UE. Decyzję rządu o obniżeniu wieku emerytalnego negatywnie oceniają międzynarodowe instytucje i agencje ratingowe.

Obniżenie wieku emerytalnego pogorszy saldo finansów publicznych – w 2020 r. o ok. 0,8% PKB, w 2040 o 1,4% PKB. Zaś skumulowany koszt obniżenia wieku emerytalnego uwzględniający spowolnienie gospodarcze na skutek mniejszego zatrudnienia i inwestycji to 3,6% PKB w ciągu najbliższych 5 lat i ponad 10% PKB do roku 2030.

Problemy kadrowe na rynku pracy potęguje także program świadczeń rodzinnych 500+. Pomimo wyjątkowo korzystnej sytuacji na rynku pracy, w latach 2016–2017 odnotowano w Polsce spadek aktywności zawodowej kobiet w wieku 25–44 lata. Z dużym prawdopodobieństwem spadek ten odzwierciedla skutki wypłacanych świadczeń dla skłonności kobiet do pozostawiania na rynku pracy. Gdyby w połowie 2017 r. współczynniki aktywności zawodowej kobiet w tej grupie wiekowej pozostały na poziomie obserwowanym w połowie 2015 r., to liczba kobiet aktywnych zawodowo byłaby większa o ok. 80 tys. Ryzyko dezaktywizacji zawodowej dotyczy w szczególności kobiet o niskim poziomie wykształcenia, które znacznie częściej rezygnują z poszukiwania pracy niż kobiety lepiej wykształcone.

\*

Według raportu Aleksandra Łaszka i Rafała Trzeciakowskiego „Finanse publiczne: zamiast naprawy – psucie” wiele działań obecnego rządu będzie miało negatywny wpływ na finanse publiczne. Dla rządu priorytetem w dziedzinie finansów publicznych jest uszczelnianie systemu podatkowego i zwiększanie ściągalności, zwłaszcza VAT. Działania te, zapoczątkowane jeszcze przez poprzedni rząd, są słuszne, ale wykorzystywane instrumenty – zwiększanie kar, biurokracji i kontroli skarbowych – niewątpliwie utrudniają działanie przedsiębiorstw. Przed końcem roku trudno jest ocenić, w jakim stopniu działania rządu (przede wszystkim Ministerstwa Finansów) zwiększą dochody podatkowe. Ale wiele innych decyzji – większe wydatki socjalne, obniżony wiek emerytalny, zapowiedź większych wydatków na obronę narodową – wpłynie negatywnie na bilans finansów publicznych.

Unijne dyrektywy zobowiązują Polskę do obniżenia deficytu strukturalnego poniżej 1% PKB. Ten cel (średniookresowy cel budżetowy, czyli *Medium-*

-*Term Budgetary Objective*, MTO) nie jest realizowany, a rząd (także rząd poprzedni) w kolejnych aktualizacjach Planu Konwergencji osiągnięcie go przesuwa na coraz dalszy okres.

Autorzy zauważają, że utrzymujący się deficyt sektora finansów publicznych pogłębia problem niskich oszczędności sektora finansów publicznych w Polsce, a wysoki deficyt strukturalny zwiększa wrażliwość Polski na wstrząsy w gospodarce światowej, które prowadzą do spowolnienia wzrostu PKB.

\*

Proces przejmowania przez polityków kontroli nad gospodarką przedstawia prof. Barbara Błaszczuk w raporcie „Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej i rynku przez państwo w ramach »dobrej zmiany«”. Opisuje proces stopniowej nacjonalizacji, której towarzyszą hasła „polonizacji” lub „udomowienia” przedsiębiorstw należących do zagranicznych właścicieli. „To tylko argumenty dla mas” – stwierdza Barbara Błaszczuk. Chodzi o dalsze powiększenie majątku, nad którym kontrolę sprawuje państwo, dzięki czemu możliwe będzie podejmowanie przez polityków decyzji inwestycyjnych, abstrahujących od warunków rynkowych. Poza jawną nacjonalizacją rząd stosuje sposoby, które autorka raportu określa jako quasi-nacjonalizację – na przykład korzystając z akcji uprzywilejowanych i rozproszonego akcjonariatu niepaństwowego, rząd całkowicie kontroluje organy wykonawcze wielu spółek. Innym sposobem jest wypieranie sektora prywatnego i rynku poprzez antyliberalne regulacje.

Skutki polityki odwracania prywatyzacji będą szkodliwe. Powstają i będą powstawały nieprzejrzyste struktury własności, w których dominującą rolę grają politycy. Postępująca nacjonalizacja zniechęca przedsiębiorców krajowych i zagranicznych do tworzenia nowych firm i zwiększenia inwestycji. Silna ekspansja sektora państwowego oraz regulacje ograniczające swobodne funkcjonowanie biznesu mogą zagrażać normalnemu działaniu sektora prywatnego w gospodarce i jego rozwojowi. Proces ten po osiągnięciu poziomu krytycznego może zmienić charakter całego systemu gospodarczego i zniszczyć jego stabilność.

\*

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która jest gospodarczym programem rządu, zapowiada przyspieszenie wzrostu gospodarczego poprzez wzrost stopy inwestycji do 22–25% w roku 2020 i utrzymanie w 2030 r. po roku 2030 na poziomie 25% oraz skierowanie kapitału do branż, które rząd określa arbitralnie jako innowacyjne, wytwarzające wysoką wartość dodaną. Po dwu latach rządów PiS cel ten jest daleki od wykonania. Średnioroczne tempo wzrostu PKB w okresie od IV kwartału 2015 do II kwartału 2017 wyniosło 3,5%, podczas gdy średnie tempo w latach 2008–2015 (rządy PO-PSL) niewiele mniej – 3,2%. A były to lata światowego kryzysu finansowego i recesji, która dotknęła prawie całą Europę. Od dwóch lat głównym czynnikiem wzrostu PKB jest konsumpcja. Spożycie w gospodarstwach do-

mowych w I półroczu 2017 r. wzrosło o ponad 5%, a nakłady inwestycyjne pozostały na tym samym poziomie co rok wcześniej i są znacznie niższe niż w I półroczu 2015. Takie stymulowanie pozwoliło przyspieszyć w tym roku wzrost PKB, ale bez wzrostu kapitału i zatrudnienia nie będzie on trwały. Główny parametr, pokazujący stopień realizacji założonej strategii – stopa inwestycji – spadł do poziomu najniższego od 20 lat.

Dotychczasowa polityka rządu nie tylko nie prowadzi do realizacji założonych celów – przyspieszenia długookresowego wzrostu PKB, eksportu i wyższych wynagrodzeń, możliwych dzięki wyższej produktywności i innowacyjności – ale stwarza dodatkowe bariery. W dodatku jest wewnętrznie niespójna, gdyż nastawiona jest na wzrost konsumpcji, w tempie szybszym, niż rośnie PKB, gdy jednocześnie rząd deklaruje zamiar podniesienia stopy inwestycji i zmniejszenia napływu kapitału zagranicznego do Polski. Z oczywistych powodów podniesienie udziału konsumpcji, a jednocześnie inwestycji w PKB jest możliwe tylko wówczas, gdy gospodarka będzie w większym stopniu korzystać z oszczędności zagranicznych, uzależniając w większym stopniu wzrost od kapitału zagranicznego. To z kolei jest sprzeczne z deklarowanym przez rząd zamiarem rozwoju gospodarki w oparciu przede wszystkim o krajowy kapitał.

Głównym, o ile nie jedynym pomysłem rządu na podniesienie stopy inwestycji i przyspieszenie wzrostu gospodarczego jest zwiększenie inwestycji podmiotów kontrolowanych przez państwo.

Także w poprzednich latach rządy podejmowały decyzje o inwestycjach podległych sobie spółek, nie bacząc na ich opłacalność. Ale proces politycznych ingerencji przybrał na sile po powstaniu rządu Zjednoczonej Prawicy. W czerwcu 2017 r. PZU i Polski Fundusz Rozwoju sfinalizowały przejęcie pakietu kontrolnego banku Pekao SA, co praktycznie oznacza nacjonalizację drugiego co do wielkości banku komercyjnego i poddanie go politycznej kontroli. Symbolicznym tego sygnałem jest zerwanie przez Pekao SA wieloletniej umowy o współpracy z Wielką Orkiestrą Świątecznej Pomocy – instytucją nielubianą przez rządzących obecnie polityków. Rząd ZP zapowiada podjęcie gigantycznych inwestycji finansowanych przez państwowe banki i fundusze, bez przedstawienia rachunku opłacalności. Ma być zbudowany Centralny Port Lotniczy (koszt 20–30 mld zł), przekopany kanał na Mierzei Wiślanej, ma powstać elektrownia atomowa, promy pasażerskie, fabryki elektrycznych samochodów. Nawet jeżeli większość z tych zapowiedzi nie zostanie zrealizowana z powodu braku funduszy oraz możliwości technicznych, to próby ich podjęcia bez przedstawienia wiarygodnej analizy opłacalności będą prowadzić do marnotrawienia szczyptych zasobów kapitałowych Polski.

Ważnym wehikułem finansowania politycznie determinowanych inwestycji staje się Polski Fundusz Rozwoju, który jeszcze w tym roku ma być dokapitalizowany pieniędzmi z budżetu państwa. Prezes Funduszu Paweł Borys stwierdził, że cała grupa PFR będzie dysponowała kapitałem powyżej 14 mld zł, co według niego pozwoli na wykreowanie aktywów rządu

100 mld zł. PFR zaciąga pożyczki na rynku, emitując obligacje i finansując w ten sposób projekty wskazane przez polityków. Jest to powrót do praktyk z okresu PRL. Jeżeli projekty finansowane przez PFR nie osiągną stopy zwrotu pozwalającej na finansowanie długu, jego spłata będzie obciążała finanse państwa, grożąc niekontrolowanym wzrostem długu publicznego.



**WZROST  
GOSPODARCZY POLSKI  
W PERSPEKTYWIE  
ŚWIATOWEJ  
I DŁUGOFALOWEJ:  
DO ROKU 2015, OSTATNIE  
DWA LATA, PROGNOZY**

*Stanisław Gomułka*

## SYNTEZA

Tempo rozwoju gospodarczego decydują na dłuższą metę głównie dwa czynniki: procentowa zmiana liczby pracujących oraz tempo zmian jakościowych, nazywane też innowacyjnością. Miarą innowacyjności jest tempo wzrostu PKB na pracownika lub na roboczogodzinę. Kraje doganiające światową czołówkę technologiczną mają często wyższą stopę innowacji. Zawdzięczają ją nie wysokim nakładom na badania i rozwój, ale absorpcji zasobu innowacji nagromadzonych w krajach czołówki przez dziesięciolecia. Aby taka absorpcja była możliwa, konieczne są inwestycje w środki trwałe, a także odpowiednie kwalifikacje pracowników i dobra jakość instytucji. Wszystkie te czynniki zależą od polityki gospodarczej.

Wbrew wyrażanym często mylnym poglądom innowacyjność polskiej gospodarki była w ostatnich 25 latach wysoka, a nie niska. Stopa inwestycji była relatywnie niska w porównaniu z krajami naszego regionu, ale wystarczająca do systematycznego zmniejszania procentowego dystansu dochodowego w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych.

Według danych Banku Światowego w roku 1989 poziom PKB (PPP) na mieszkańca Polski wynosił 30,1% poziomu Stanów Zjednoczonych, a w 2016 r. wzrósł do 48,4% poziomu USA. Ten duży sukces w doganianiu jest bezpośrednim efektem transformacji dokonanej po części przed rokiem 1989, ale głównie w latach 1989–1993.

W ostatnich kilkudziesięciu latach są przykłady krajów, które rosły i doganiały światową czołówkę szybciej niż Polska. Irlandia zawdzięcza to ogromnemu napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych, Japonia, Korea Południowa, Chiny i Indie – przede wszystkim bardzo wysokiej stopie oszczędności krajowych i krajowych inwestycji. Strategie tych krajów są trudne do skopiowania, ale obrazują znaczenie inwestycji dla wzrostu innowacyjności i produktywności gospodarki.

W Polsce w okresie 1992–2016 relacja całkowitych oszczędności i inwestycji do PKB wahała się w przedziale między 15% a 25%. Pozwalało to uzyskać średnie tempo roczne wzrostu PKB (także PKB na mieszkańca) 4,1%. Relatywnie niski poziom oszczędności krajowych (zwłaszcza gospodarstw domowych) był uzupełniany oszczędnościami zewnętrznymi – inwestycjami zagranicznymi, a także funduszami Unii Europejskiej, które finansują około 10% krajowych inwestycji. Po roku 2022 napływ tych funduszy może znacznie spaść.

Niektóre kraje postkomunistyczne Europy Środkowo-Wschodniej miały okresy szybszego wzrostu niż Polska, ale ich długookresowe tempo wzrostu spadło na skutek recesji wywołanej światowym kryzysem finansowym. Dotyczy to zwłaszcza krajów bałtyckich, a także Bułgarii i Rumunii. W krajach tych w okresie 2004–2008 nastąpił bardzo szybki wzrost kredytów bankowych, co zakończyło się kryzysem bankowym. W Polsce tempo wzrostu



kredytów było znacznie mniejsze i kraj nasz uniknął kryzysu finansowego, co stało się główną przyczyną utrzymania dodatniego wzrostu PKB w latach 2008–2009.

Dodatkowym czynnikiem, który sprawił, że możliwe było utrzymanie wzrostu w okresie światowego kryzysu, stało się znaczne poluzowanie fiskalne spowodowane decyzjami rządu Jarosława Kaczyńskiego w roku 2007 – w sumie na blisko 3% PKB rocznie. Realizacja tego uchwalonego przed kryzysem pakietu była rozłożona akurat na lata 2008–2009. Pozytywny efekt stymulacyjny wiązał się jednak z negatywnym efektem w postaci znacznego wzrostu długu publicznego. Trudny natomiast do oszacowania jest wpływ znacznej deprecjacji złotego, która wspierała eksport, ale osłabiała import i zwiększała inflację.

Czynniki, które zapewniały relatywnie wysoki długookresowy wzrost PKB Polski, stopniowo zanikają. W szczególności problemami są spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, niska aktywność zawodowa i niskie oszczędności oraz inwestycje krajowe. Rząd Zjednoczonej Prawicy, dostrzegając problem, jakim jest spadająca stopa wzrostu PKB, błędnie zdefiniował jej przyczyny i przedstawił wewnątrznie sprzeczny program gospodarczy.

Według przygotowanej przez rząd Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju polska gospodarka może znaleźć się w „pułapce średniego dochodu”, gdyż jest mało innowacyjna i swój wzrost opierała na taniej sile roboczej, a nie na wytwarzaniu nowoczesnych produktów. Tymczasem dane pokazują, że polska gospodarka jest bardzo innowacyjna, natomiast płace w relacji do produktywności i kosztów wytwarzania wcale nie odbiegają od zachodnioeuropejskich. Obecny rząd błędnie uważa inwestycje zagraniczne za czynnik szkodzący rozwojowi polskiej gospodarki i choć chwali się kolejnymi kontraktami z zagranicznymi koncernami, to rządowa propaganda atakuje zagraniczny kapitał, co daje międzynarodowym inwestorom sprzeczne sygnały.

Rząd, realizując politykę, znacznie zmodyfikował przedwyborczy program – zrezygnował z pomocy dla frankowiczów i z powszechnego podniesienia kwoty wolnej od podatku PIT. To pozwoliło uniknąć natychmiastowej katastrofy finansów publicznych. Niemniej realizowana polityka hamuje długookresowy wzrost gospodarczy, zamiast go wspierać. Deklaratywnym celem jest wzrost stopy inwestycji, ale dotychczasowe działania rządu nastawione są na wzrost konsumpcji. Nie jest możliwe jednoczesne podnoszenie stopy inwestycji i stopy konsumpcji.

Wiele działań rządu – m.in. program 500+, obniżenie wieku emerytalnego – pogłębiają problemy deficytu rąk do pracy. Rząd nie przedstawia żadnych pomysłów (np. dotyczących ułatwień dla imigracji zarobkowej z Ukrainy i Białorusi), które mogłyby złagodzić problemy wynikające z kurczącego się zasobu siły roboczej w Polsce. Utrzymujący się deficyt finansów państwa, który w okresie szybkiego wzrostu PKB powinien spaść do zera, zmniejsza

Realizowana polityka hamuje długookresowy wzrost gospodarczy, zamiast go wspierać.



zasoby krajowych oszczędności, a tym samym zdolność finansowania inwestycji.

W najbliższych 3–5 latach, przy obecnej polityce gospodarczej, należy oczekiwać tempa wzrostu w pobliżu 3% rocznie, spadającego później do ok. 2,5%, a jeszcze później do ok. 1,5%.

W opracowaniu przedstawione są trzy scenariusze długookresowego rozwoju gospodarczego do lat 2030 i 2040. W głównym scenariuszu tempo wzrostu PKB na mieszkańca do roku 2030 wynosi średnio 2,5%, a w latach 2030–2040 -2%. W wariacie optymistycznym te tempa są o 0,5 pkt proc. wyższe, a w wariacie pesymistycznym o 0,5 pkt proc. niższe. Każdemu z wariantów odpowiada inna polityka gospodarcza, mająca wpływ na liczbę pracujących oraz udział inwestycji w dochodzie narodowym. Wszystkie trzy warianty prognozy mają charakter orientacyjny. W wariacie optymistycznym liczba pracujących nie maleje, co oznacza konieczność podniesienia wieku emerytalnego i przyspieszenia imigracji zarobkowej do Polski. Konieczna jest też polityka zerowego deficytu sektora finansów publicznych oraz stymulowania oszczędności gospodarstw domowych.

Polityka rządu ZP jest spójna z pesymistycznym wariantem rozwoju gospodarczego. Sam Jarosław Kaczyński uznał, że dla niego tempo wzrostu niższe nawet o 1 pkt proc. byłoby akceptowalną ceną za „przeforsowanie mojej wizji Polski”. Taka też jest różnica między wariantem I a wariantem III.

## 1. DLACZEGO WZROST GOSPODARCZY W OSTATNICH 25 LATACH BYŁ W POLSCE DUŻO SZYBSZY NIŻ W WYSOKO ROZWIĘTYCH KRAJACH, ALE DUŻO WOLNIEJSZY NIŻ NP. W CHINACH, KOREI CZY INDIACH

**W** krajach światowej czołówki technologicznej o innowacyjności w każdym kraju tej czołówki decyduje globalny strumień innowacji najnowszej generacji. A ten zależy od wielkości światowego sektora R&D, tylko w niewielkim stopniu od inwestycji w narodowych gospodarkach. W rezultacie tempo wzrostu PKB na mieszkańca różni się nieznacznie między takimi krajami. Przez ostatnie dwa wieki to tempo było też dość stabilne w czasie, na poziomie 1–1,5% rocznie (Gomułka, 2014 i 2016). Zatrudnienie w krajach technologicznej czołówki to dzisiaj ok. 15% zatrudnienia globalnego. Pozostałe 85% światowej populacji i zatrudnienia znajduje się w krajach mniej rozwiniętych, w większości doganiających, z tempami wzrostu PKB na mieszkańca w obszernym przedziale od 1 do 10% rocznie.

Stopa innowacji w krajach doganiających zależy głównie od zdolności do transferu i absorpcji zasobu innowacji nagromadzonych w krajach czołówki przez dziesięciolecia. Absorpcja odbywa się zwykle przez inwestycje w kapitał trwały, więc strumień innowacji silnie zależy od inwestycji w środki trwałe, także od kwalifikacji pracowników i jakości instytucji, a wszystkie te czynniki zależą od polityki gospodarczej. W takich okolicznościach stopa innowacyjności w krajach doganiających może być – i często jest – nawet znacznie wyższa niż w krajach technologicznej czołówki.

Według danych MFW w roku 1989 poziom PKB (PPP) na mieszkańca Polski wynosił 30,1% poziomu Stanów Zjednoczonych, podczas gdy analogiczny poziom w Niemczech (wtedy jeszcze bez NRD) wynosił 84,2%. Na początku transformacji Polska była krajem dużo mniej rozwiniętym gospodarczo niż Stany Zjednoczone i kraje Europy Zachodniej. Zmiana systemu gospodarczego, głównie w latach 1990–1993, oraz reorientacja powiązań gospodarczych i technologicznych zmniejszyły bariery ograniczające dopływ do Polski nowszych generacji innowacji technologicznych. Polska stała się krajem doganiającym. O dużym sukcesie w tym doganianiu w okresie po roku 1989 świadczy to, że według danych Banku Światowego w roku 2016 poziom PKB (PPP) na mieszkańca wzrósł do 48,4% odpowiedniego poziomu Stanów Zjednoczonych oraz 57,1% poziomu Niemiec (łącznie z byłym NRD). Ten duży sukces w doganianiu jest bezpośrednim efektem transformacji dokonanej po części przed rokiem 1989, ale głównie w latach 1989–1993.

Strumień innowacji silnie zależy od inwestycji w środki trwałe, także od kwalifikacji pracowników i jakości instytucji.



Porównanie Polski z innymi krajami postsocjalistycznymi w okresie transformacji – patrz: Tabela nr 1.1.

**TABELA 1.1. PKB PER CAPITA (PPP) W RELACJI DO POZIOMU USA**

Kraj	Rok początkowy	Poziom w roku początkowym	Poziom w 2016 r.
EUROPA ŚRODKOWA I ROSJA			
Polska	1989	30,1	48,4
Bułgaria	1990	35,0	35,4
Czechy	1995	48,0	58,0
Estonia	1993	28,0	51,0
Litwa	1995	24,0	52,0
Łotwa	1992	23,0	45,0
Niemcy	1990	86,7	83,8
Rosja <sup>a)</sup>	1992	24,0	46,0
Rumunia	1990	30,8	38,9
Słowacja	1993	31,0	55,0
Słowenia	1992	44,0	56,0
Ukraina <sup>a)</sup>	1992	24,0	14,0
Węgry	1990	46,0	47,8
AZJA CENTRALNA I CHINY			
Chiny	1990	4,1	26,8
Armenia	1992	6,0	15,0
Azerbejdżan	1992	7,0	11,0
Gruzja	1994	6,0	17,0
Kazachstan	1992	28,0	44,0
Kirgistan	1992	7,0	6,0
Tadżykistan	1992	5,0	5,0
Turkmenistan	1992	12,0	30,0
Uzbekistan	1992	7,0	12,0

a) Bank Światowy, najnowsza baza danych, podaje PKB per capita, PPP (constant 2011 international \$) dla Federacji Rosyjskiej w 1990 r. poziom 55,7, a dla Ukrainy 28,2. Te poziomy do roku 2016 są bardzo zbliżone do podanych w tabeli powyżej.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW (najnowsza dostępna baza).

Powyższe dane pokazują bardzo duże zróżnicowanie tempa doganiania w poziomie per capita PKB przez kraje postsocjalistyczne w okresie transformacji. W tej statystyce bezkonkurencyjne są Chiny. W przypadku niektórych krajów pomocą były – oprócz transformacji – bogate zasoby bogactw naturalnych.

Inwestycje są sumą inwestycji krajowych oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Statystycznie podawane bezpośrednie inwestycje zagraniczne obejmują także coś, co nie jest inwestycją z punktu widzenia rachunków narodowych, mianowicie – wydatki na zakup istniejących podmiotów.

Inwestycje zagraniczne bezpośrednio są finansowane oszczędnościami zewnętrznymi, zwykle środkami przedsiębiorstw matek. Natomiast inwestycje krajowe były w Polsce głównie, do czasu wejścia Polski do UE w roku 2004, niemal w całości finansowane środkami krajowymi, czyli oszczędnościami krajowymi. Po wejściu Polski do UE inwestycje krajowe są finansowane w ok. 10% przez nadwyżkę środków przekazywanych Polsce ponad składkę Polski do budżetu UE.

Na oszczędności krajowe składają się przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe oraz sektory rządowy i samorządowy. W sumie mamy zatem cztery dopływy do strumienia całkowitych oszczędności, jeden zagraniczny w postaci BIZ i trzy krajowe (w latach 2004–2024 także drugi strumień zagraniczny w postaci środków publicznych UE). W krajach doganiających notuje się duże zróżnicowanie czynników wpływających na wielkość każdego z tych dopływów. W efekcie mamy też duże zróżnicowanie relacji oszczędności do PKB, więc – automatycznie – także duże zróżnicowanie relacji inwestycji do PKB. To z kolei przekłada się na odpowiednio duże zróżnicowanie tempa wzrostu PKB, także tempa wzrostu PKB na mieszkańca.

W Polsce w okresie 1990–2016 relacja całkowitych oszczędności (i inwestycji) do PKB wahała się w przedziale 15–25%, czyli wokół poziomu ok. 20%. Średnie tempo wzrostu PKB, także PKB na mieszkańca, wynosiło w latach 1992–2016 rocznie 4,1%. W ostatnich 30–40 latach mamy jednak kilka krajów na świecie z wyższymi lub nawet dużo wyższymi niż w Polsce poziomami oszczędności i inwestycji w relacji do PKB, w rezultacie – z dużo wyższymi tempami wzrostu PKB, na ogół także wyższymi tempami wzrostu PKB na mieszkańca. Dane dotyczące stopy oszczędności i tempa wzrostu trzech takich krajów podaję w Tabeli nr 1.2.

TABELA 1.2. STOPY OSZCZĘDNOŚCI I ŚREDNIE ROCZNE TEMPA WZROSTU PKB

		1981–2000	2001–2015
Chiny	Oszczędności, % PKB	35–43	39–52
	Tempo wzrostu PKB	9,9	8,6
Indie	Oszczędności, % PKB	20–28	28–41
	Tempo wzrostu PKB	5,6	7,3
Korea	Oszczędności, % PKB	26–40–34	34
	Tempo wzrostu PKB	8,5	4,0

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW (najnowsza dostępna baza).

Korea w latach 2001–2015 była już krajem stosunkowo wysoko rozwiniętym, więc ten fakt oraz światowy kryzys lat 2009–2011 spowodował tam zmniejszenie tempa wzrostu.

Te wydatki dla uproszczenia pomijam, ponieważ w Polsce stanowiły one niewielką część BIZ. To pominięcie zawiąza nieco znaczenie BIZ. Z drugiej strony oszczędności zagraniczne, o których piszę poniżej, to nie tylko BIZ i środki UE, ale także roczne saldo (publicznego i prywatnego) zadłużenia zagranicznego. Uwzględnienie tego salda podwyższyłoby wielkości oszczędności zagranicznych.

Miarą innowacyjności w każdej gospodarce jest tempo wzrostu PKB na mieszkańca, a dokładniej na pracownika lub na roboczogodzinę. Liczba godzin pracy w tych trzech krajach rosła, zakładam, przeciętnie ok. 3% rocznie w latach 1981–2000 oraz 1% w latach 2001–2015. Przy tym założeniu przeciętne tempo wzrostu PKB na roboczogodzinę wynosiło w Chinach ok. 7%, w Indiach ok. 4% oraz w Korei ok. 6% w latach 1981–2000 i 3% w latach 2001–2015.

W trzech wymienionych wyżej krajach bardzo wysokie oszczędności krajowe były i są nadal podstawowym źródłem finansowania inwestycji. Rola BIZ była tam w ostatnich 20 latach stosunkowo umiarkowana czy wręcz niewielka – średniorocznie ok. 1% PKB w Korei i Indiach, ok. 3% w Chinach.



Bardzo wysokie oszczędności krajowe i stosunkowo niskie BIZ to azjatycki model polityki gospodarczej.

Bardzo wysokie oszczędności krajowe i stosunkowo niskie BIZ to azjatycki model polityki gospodarczej.

W Europie mieliśmy jeden kraj, Republikę Irlandii, w którym rola BIZ była przez ostatnie 20 lat – i jest nadal – wyjątkowo duża w skali światowej, średniorocznie około 15% PKB, a w latach 2013–2015 nawet 40% PKB. W rezultacie od roku 1994 notowano w tym kraju wyjątkowo wysokie tempo wzrostu PKB. W 13 latach przedkryzysowych (1994–2006) tempo to wynosiło średniorocznie 7,5%, znacznie więcej niż w UE, a także w Polsce. Ostry kryzys bankowy, który w latach 2008–2009 objął niemal cały świat, spowodował recesję, a mimo to średnie tempo wzrostu PKB Irlandii w latach 2007–2016 wynosiło 3,7%, wobec tempa 3,5% w Polsce. Irlandzka strategia polityki gospodarczej jest trudna do skopiowania w innych krajach (2), ale silnie demonstrowuje znaczenie inwestycji zagranicznych jako czynnika rozwoju gospodarczego<sup>2</sup>.

## **2. DLACZEGO W POLSCE W LATACH KRYZYSOWYCH 2009–2012 MIAŁO MIEJSCE TYLKO SPOWOLNIENIE WZROSTU GOSPODARCZEGO, A NIE – JAK POWSZECHNIE W EUROPIE – RECESJA**

Ostry kryzys bankowy, jaki wybuchł w połowie roku 2008 w Stanach Zjednoczonych, szybko objął cały system finansowy po obu stronach Atlantyku, wywołując w wyniku reakcji łańcuchowej pojawienie się ryzyka masowego bankructwa banków i innych instytucji finansowych, rzeczywistego bankructwa wielu ważnych podmiotów

<sup>2</sup> Irlandia jest małym krajem, ale z ogromną diasporą w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Inwestorzy w Irlandii pochodzą głównie z tych dwóch krajów. Dla nich unikalną okolicznością jest wspólny język oraz podobny system prawny.

tego rodzaju oraz powodując, pomimo stabilizacyjnych interwencji banków i rządów centralnych, duże spadki popytu na dobra i usługi, w rezultacie recesje w sferze realnej. W roku 2009 PKB krajów UE zmniejszyło się o 4,4%. W porównaniu z trendem ok. 1,5% oznaczało to spadek poziomu PKB o około 6 pkt proc. Duże spadki tempa wzrostu PKB, w niektórych krajach przekraczające nawet 10 pkt proc., miały miejsce we wszystkich krajach członkowskich UE, ale w przypadku Polski spadek wyniósł tylko ok. 2 pkt proc. O ile w 27 krajach UE doszło do recesji, to w Polsce miało miejsce tylko spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Takie dodatnie wyróżnienie Polski dotyczy także okresów kilkuletnich między latami 2008 a 2015. Dla przykładu, w okresie czterech lat 2009–2012 PKB UE zmniejszył się o 1,1%, w przypadku strefy euro nawet o 1,6%, a PKB Polski wzrósł o 13,6%. W okresie tych czterech lat PKB wzrósł także w kilku ważnych krajach UE (Francja, Niemcy, Austria, Belgia, Wielka Brytania), ale były to wzrosty nieznaczne w porównaniu z dość dużym wzrostem w Polsce.

Potrzebne jest poprawne rozumienie tego ekonomicznego fenomenu. Takie rozumienie musi uwzględniać to, że polityka ekonomiczna i realne procesy gospodarcze charakteryzują się dużą inercją. Wybuch kryzysu w roku 2008 był niespodzianką, więc zachowanie gospodarek w odpowiedzi na ten kryzys było zdeterminowane w dużym stopniu, w przypadku Polski i wielu innych krajów niemal całkowicie, polityką gospodarczą i stanem gospodarek w kilku latach poprzedzających rok 2008.

W Tabeli nr 2.3 podaję z tego powodu dane o zmianach PKB nie tylko w okresie 2009–2015, ale także w okresie 2001–2008. W dodatku w latach 2001 i 2002 mieliśmy w Polsce silny spadek inwestycji w środki trwałe i obrotowe, w rezultacie – silne spowolnienie wzrostu gospodarczego, a w budownictwie i przemyśle nawet recesję, w odpowiedzi na bardzo restrykcyjną politykę monetarną w latach 1999–2000 (S. Gomułka, 2002). Dlatego okres I podzieliłem na dwa podokresy: 2001–2004 oraz 2005–2008. Rozwój sytuacji w Polsce porównuję z rozwojem w siedmiu krajach centralnej Europy o podobnym do polskiego poziomie PKB na mieszkańca, a także z całą UE.

TABELA 2.3. PRZYROSTY PKB W PROCENTACH POZIOMÓW POCZĄTKOWYCH

Kraje	IA	IB	I	II	I + II
	2001–2004	2005–2008	2001–2008	2009–2015	2001–2015
Litwa	34,0	31,9	76,7	4,1	83,9
Słowacja	19,8	35,6	62,4	12,3	82,4
Łotwa	33,9	32,2	77,0	-1,9	73,6
Rumunia	27,0	30,6	65,9	3,9	72,4
Bułgaria	23,7	30,2	61,1	5,4	69,8
Polska	12,4	22,2	37,4	22,7	67,9
Estonia	28,8	23,4	58,9	5,2	67,2
Węgry	18,1	30,2	29,8	3,0	33,7
UE	8,2	9,2	18,2	-1,2	16,7

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW (najnowsza dostępna baza).



W okresie 2001–2004 przyrost PKB był w Polsce najniższy w regionie. W okresie 2005–2008 tempo wzrostu PKB w Polsce było już wysokie, wynosiło średniorocznie 5,1%, ale w sześciu krajach regionu było wyższe. Te kraje to Rumunia, Bułgaria, Słowacja oraz 3 kraje bałtyckie. Wszystkie, z wyjątkiem Słowacji, prowadziły w tym okresie niezwykle ekspansywną politykę monetarną. Według danych MFW kredyty bankowe dla sektora prywatnego w tych pięciu krajach silnie wzrosły w latach 2002–2008 w



To, co wyróżniało Polskę to przede wszystkim brak złych długów i – w rezultacie – brak kryzysu bankowego.

relacji do PKB: w Bułgarii z 26,0% do 66,7%; w Rumunii z 7,1% do 37,0%; w Estonii z 36,1% do 90,2%; na Litwie z 13,1% do 61,9%; na Łotwie z 19,0% do 85,6%. Taka polityka prawie na pewno musiałaby się zakończyć eksplozją złych długów, a w rezultacie recesją lub silnym spowolnieniem wzrostu gospodarczego (lata 2009–2015), nawet gdyby nie wybuchł kryzys globalny. Tymczasem w Polsce polityka monetarna została mocno złagodzona w stosunku do lat 1999–2001, ale nie była nadmiernie ekspansywna. Kredyty bankowe dla sektora prywatnego jako % PKB wzrosły z 26,5 w roku 2001 do 47,3 w roku 2008. W rezultacie tej umiarkowanej polityki RPP w okresach 2001–2004 i 2005–2008 kredytobiorcy nie mieli problemów z obsługą swoich finansowych zobowiązań w roku 2008 i później.

To, co wyróżniało Polskę w latach 2008–2011 w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi i krajami UE, to zatem przede wszystkim brak złych długów i – w rezultacie – brak kryzysu bankowego. Ze strony rządu nie było więc potrzeby ratowania banków i innych instytucji finansowych.

Mamy zatem dwa kluczowe powody wyjątkowo korzystnej w porównaniu z innymi krajami UE sytuacji Polski w roku 2008 i później:

- Destabilizacyjna polityka monetarna w większości krajów wokół Polski przed rokiem 2008 oraz
- Poprawna polityka monetarna w Polsce w tym okresie.

Trzeci ważny powód uniknięcia recesji to:

- Polityka bardzo poważnego poluzowania w obszarze fiskalnym, z największymi w okresie transformacji deficytami sektora finansów publicznych w latach 2009 i 2010, poluzowaniem zaprogramowanym w drugiej połowie roku 2007, które w realizacji całkowicie przypadkowo zbiegło się z najbardziej groźną fazą globalnego kryzysu.

W latach 2004–2007, dzięki reformom Hausnera w roku 2004 oraz wyjątkowo dobrej koniunkturze gospodarczej w latach 2006 i 2007, miała miejsce duża poprawa stanu całego sektora finansów publicznych. W rezultacie zarówno deficyt w roku 2007 (2% PKB), jak i dług sektora finansów publicznych pod koniec roku 2007 (44,9% PKB) były stosunkowo niskie. Powstała swego rodzaju rezerwa fiskalna. W 2007 r. parlament z inicjatywy rządu Jarosława Kaczyńskiego, ale z poparciem opozycji PO-PSL, przyjął tzw. pakiet minister Gilowskiej (obniżenie w podatku PIT stawki 40% na 32% oraz



stawki 19% na 18%, obniżenie składki rentowej, podwójne becikowe) podwyższający wydatki publiczne i obniżający dochody podatkowe na w sumie blisko 3% PKB rocznie. Realizacja tego uchwalonego przed kryzysem pakietu była rozłożona akurat na lata 2008–2009.

Skutkiem tej polityki monetarnej i fiskalnej było podtrzymanie wzrostu popytu krajowego na tyle, aby wzrósł także popyt całkowity pomimo spadku popytu zagranicznego. Negatywnym skutkiem tej polityki był silny wzrost długu publicznego w latach 2009–2011 i – w odpowiedzi na ten wzrost – destrukcja II filara (OFE) systemu emerytalnego w roku 2012 i później.

W ograniczeniu kosztu dla Polski światowego kryzysu finansowego jakąś rolę mogła odegrać duża deprecjacja złotego wobec euro i dolara. Ta możliwość jest często podkreślana, np. komisarz Elżbieta Bienkowska w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” (11.09.2017) powiedziała: „To, że nie byliśmy w strefie euro, bardzo nam pomogło, bo nasza gospodarka była bardziej konkurencyjna w stosunku do krajów eurozony”. Ale deprecjacja podraża import, także ten potrzebny eksporterom. O efekcie deprecjacji na bilans płatniczy decyduje warunek Marshalla-Lerner. Ten efekt był dodatni (i silny) dla Polski, tylko jeśli suma elastyczności cenowej eksportu i importu była większa (dużo większa) od jedności. Wobec silnych zależności między eksportem a importem ten warunek mógł nie być spełniony. Tym niemniej deprecjacja mogła mieć przejściowo pozytywny wpływ na finanse dużej grupy przedsiębiorstw. Z drugiej strony silna deprecjacja złotego w kilku kwartałach po wybuchu kryzysu zwiększyła znacznie złotówkową wartość całkowitego (publicznego i prywatnego) długu zagranicznego oraz koszt obsługi tego długu. Ponadto zwiększyła inflację, więc obniżyła realny przyrost dochodów gospodarstw domowych. Efekt netto nie jest łatwy do oszacowania.

Z uwagi na kluczowe znaczenie wydarzeń w okresie kilku lat przed rokiem 2009 porównuję tempo wzrostu gospodarczego Polski na tle innych krajów regionu i UE w okresie od roku 2001 do roku 2015. Ostatnia kolumna tabeli nr 2.3 pokazuje, że liderami rozwoju gospodarczego w tym okresie były Słowacja i Litwa. Lepsze wyniki od Polski miały też Bułgaria, Łotwa oraz Rumunia. Wyraźnym outsiderem były tylko Węgry.

Przyrost PKB Polski w latach 2001–2015 o 67,9% oznacza, że przeciętne roczne tempo wzrostu w tym okresie 15 lat wynosiło 3,5%. Jeśli przyjąć za poprawny szacunek GUS dotyczący PKB w roku 1990 (spadek o 7,2%) oraz w roku 1991 (spadek o 7%), to przeciętne roczne tempo wzrostu w 11 latach 1990–2000 wynosiło 2,7%, ale 5,0% w dziewięciu latach 1992–2000. Jeśli przyjąć poziom PKB w roku 1989 za 100, to poziom ten w roku 2015 wynosił 225,3. Oznacza to, że przeciętne tempo wzrostu PKB w okresie 1990–2015, czyli 26 lat, wynosiło 3,2%.

Szacunki GUS dotyczące lat 1990 oraz 1991 są wyjątkowo niepewne. Ale nawet gdyby były poprawne, to zmiana w tych dwóch latach systemu gospodarczego z centralnie planowanego na rynkowy oraz rynków zagranicznych z ZSRR na UE, oznaczała permanentną degradację części kapitału trwałego

i ludzkiego, w rezultacie – skokowe pomniejszenie wielkości gospodarki. Wielkość tego pomniejszenia mogła być w wysokości ok. 10–15%. Pomijając te dwa lata i przyjmując poziom PKB w roku 1991 za 100, w roku 2016 poziom ten wynosił 260,9. Oznacza to, że przeciętne tempo wzrostu PKB w okresie 1992–2016, czyli 25 lat, wynosiło 4,1%.

### **3. OKOLICZNOŚCI OGRANICZAJĄCE TEMPO WZROSTU GOSPODARCZEGO POLSKI: NISKA SKŁONNOŚĆ GOSPODARSTW DOMOWYCH DO OSZCZĘDZANIA, WYSOKI DEFICYT FINANSÓW PUBLICZNYCH, DUŻA EMIGRACJA ORAZ NISKA AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA**

Zarówno instytucjonalne analizy zewnętrzne (MFW, Banku Światowego, OECD, Komisji Europejskiej, EBRD, agencji ratingowych), jak i ekonomiści krajowi są zgodni co do tego, że główne okoliczności ograniczające tempo wzrostu gospodarczego w Polsce to niska skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych, wysoki deficyt (ujemne oszczędności) sektora rządowego, duża emigracja oraz niska aktywność zawodowa. Zanim przejdę do krótkiego omówienia tych czynników, chciałbym odnotować dwa błędne poglądy spotykane w pracach wielu polskich ekonomistów, szczególnie w kontekście dyskusji o tzw. pułapce średniego dochodu. W pracy „Sukcesy i pułapki po dwudziestu pięciu latach transformacji” (Skiba, 2015) czytamy:


- A. pułapka średniego dochodu wiąże się z wyhamowaniem tempa wzrostu gospodarczego, dla której tania siła robocza przestała być głównym motorem wzrostu, a jednocześnie konkutowanie jakością i zaawansowaniem technologicznym produktów nie jest jeszcze skuteczne, oraz
- B. na zagrożenie pułapką średniego rozwoju wskazują: niska innowacyjność polskiej gospodarki oraz niska stopa inwestycji przedsiębiorstw.

Dobrą miarą innowacyjności gospodarki czy – ogólniej – zmian jakościowych jest tempo wzrostu PKB na pracownika, a ściślej na roboczogodzinę, w Polsce w przybliżeniu na mieszkańca. Bez tych zmian w dłuższej perspektywie długofalowej wzrost PKB na roboczogodzinę byłby praktycznie niemożliwy. W krajach doganiających, m.in. w Polsce w ostatnich 25 latach, to tempo jest wyższe, a często znacznie wyższe niż w krajach technologicznie najbardziej rozwiniętych, głównie na skutek absorpcji innowacji zagranicznych stworzonych w ostatnich dziesięcioleciach. Zatem wbrew pogładowi wyrażonemu w zdaniu B, innowacyjność polskiej gospodarki była w tych latach wysoka, a nie niska. Stopa inwestycji w Polsce była

dotąd tylko umiarkowanie wysoka, ale wystarczająca do systematycznego zmniejszania procentowego dystansu dochodowego w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych. Pułapka średniego dochodu dotyczy możliwości, a nie konieczności tego, że zmniejszanie dystansu może ulec wyhamowaniu, a nawet zatrzymaniu.

W zdaniu A mamy z kolei błędny pogląd, jakoby głównym motorem wzrostu były dotąd w Polsce niskie jednostkowe koszty pracy, a nie innowacje. Tymczasem w Polsce niskie są tylko płace na godzinę pracy, a nie na jednostkę produktu. W przemyśle przetwórczym Niemiec czy Francji wydajność pracy jest kilkakrotnie wyższa niż średnio w przemyśle przetwórczym Polski, więc pomimo dużej różnicy w płacach na jednostkę czasu pracy koszty pracy na jednostkę produktu są w Polsce zbliżone do tych w krajach starej Unii. Wyjątkiem od tej reguły w przemyśle przetwórczym w Polsce są głównie filie przedsiębiorstw zagranicznych działające w oparciu o wysoko wydajną zachodnią technologię oraz w zasadzie polskie płace.

Głównym motorem wzrostu nie była dotąd – i nie będzie w przyszłości – tania siła robocza, ale rosnąca wydajność pracy, czyli zmiany jakościowe, w szczególności innowacje technologiczne oraz rosnące kwalifikacje pracowników. Problem polega na tym, że wraz ze zmniejszaniem się luki dochodowej, ale też z powodu rozlicznych czynników wpływających na zdolność absorpcyjną, maleć może innowacyjność gospodarki i w związku z tym maleć może równocześnie tempo wzrostu realnych płac oraz tempo wzrostu PKB na mieszkańca. Używany często termin „pułapka średniego dochodu” nie oznacza nieuchronności zatrzymania się w doganianiu, ale jedynie większe trudności w tym doganianiu od pewnego, dość wysokiego poziomu rozwoju. Niezależnie od tego, czy rzeczywiście na średnim poziomie dochodu dalszy wzrost jest trudniejszy niż na innych poziomach, powstanie potrzeba większej mobilizacji krajowego wysiłku na rzecz usunięcia luki rozwojowej.



Głównym motorem wzrostu nie była dotąd – i nie będzie w przyszłości – tania siła robocza, ale rosnąca wydajność pracy.


Przykład Irlandii w ostatnich 35 latach pokazuje, że transfer technologii z zewnątrz jest szczególnie intensywny poprzez kanał bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ale z kolei przykłady krajów azjatyckich, w szczególności Chin i Korei, a przedtem Japonii, pokazują, że dostatecznie duże inwestycje krajowe też mogą być efektywne w generowaniu wysokiego dopływu innowacji. W Polsce w ostatnich kilku latach maleją zarówno BIZ, jak i inwestycje krajowe w relacji do PKB. Częścią inwestycji krajowych są inwestycje publiczne. Nieco ponad połowa tych inwestycji jest finansowana transferami netto z budżetu UE. Te transfery po roku 2022 ulegną zmniejszeniu, a z czasem znikną<sup>3</sup>.

3 Wielka Brytania jest teraz podatnikiem netto do budżetu UE w wysokości ok. 10 mld funtów, co po brexicie prawdopodobnie nie będzie kompensowane zwiększonymi wkładami innych państw członkowskich. Mamy też propozycję eliminacji nakładów na modernizację rolnictwa, a te w przypadku Polski są duże, a w przypadku Niemiec i Francji – niewielkie. Prawdopodobne pojawienie się budżetu dla krajów strefy euro zmniejszy wielkość budżetu dla całej UE. Po roku 2020, na skutek wzrostu relacji polskiego do unijnego PKB na mieszkańca, zmniejszy się znacząco także z tego powodu dopływ środków netto do Polski.

Inwestycje krajowe Polski będą więc niemal całkowicie zdeterminowane oszczędnościami krajowymi. Te są niskie z powodu po części wysokiego deficytu sektora finansów publicznych, czyli ujemnych oszczędności, średniorocznie ok. 4% PKB w latach 1991–2016, ale głównie bardzo niskich rocznych oszczędności gospodarstw domowych. W Polsce niemal jedynym źródłem oszczędności krajowych jest sektor przedsiębiorstw (zob. Perspektywy FOR: Łaszek, Trzeciakowski, 2017-a).

Zatem dobry program gospodarczy w obszarze inwestycji to taki, który eliminuje lub niemal eliminuje deficyt sektora finansów publicznych, silnie pobudza oszczędności prywatne gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, utrzymuje inwestycje publiczne na obecnym dość wysokim poziomie oraz utrzymuje BIZ na wysokim poziomie, raczej wyższym niż obecnie.

Tempo wzrostu PKB na mieszkańca zależy także od relacji liczby pracujących do liczby mieszkańców. Na liczbę pracujących wpływały dotąd negatywnie niska aktywność zawodowa w grupie wiekowej 18–70 lat oraz duża emigracja po wejściu Polski do UE w roku 2004, a będzie wpływać negatywnie w przyszłości także zmniejszenie formalnego wieku emerytalnego



32,6% pracodawców nie może zawierać nowych kontraktów z powodu nieobsadzonych miejsc pracy.

z (perspektywicznie) 67 lat do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. MFW (2017) zwraca uwagę, że populacja osób w wieku produkcyjnym maleje już od roku 2012 w tempie 1% rocznie. Czynnikiem pomniejszającym liczbę pracujących jest również bardzo długi w Polsce okres ochronny, niepozwalający pracodawcom zwalniać pracownika w okresie czterech lat przed formalnym wiekiem emerytalnym. Obniżenie formalnego wieku emerytalnego 1 października 2017 r. ma

według oczekiwań rządowych skutkować spadkiem zatrudnienia o 400 tys. pracowników do końca roku 2018, a może skutkować spadkiem o dalsze 400–600 tys. w kilku kolejnych latach. Na podaż pracy wpływają z kolei pozytywnie przepływ mało aktywnej części ludności wiejskiej do miast i zawodów pozarolniczych oraz imigracja.

Aby utrzymać liczbę pracujących w Polsce na stałym poziomie w najbliższych 5–10 latach, potrzebna byłaby imigracja netto, prawdopodobnie głównie z Ukrainy, w wysokości ok. 1 mln pracowników. Wprowadzając reformę emerytalną 1 października, rząd powinien równocześnie zaproponować i wprowadzić w życie plan działań urealnających tak dużą imigrację.

Problem już za rok może być poważny. Według ostatniej publikacji Work Service *Barometr Rynku Pracy VIII. III kwartał 2017 r.* aż 64,9% firm z sektora produkcyjnego ma problemy z dostępnością odpowiednich kandydatów na pracowników, a 32,6% pracodawców nie może zawierać nowych kontraktów z powodu nieobsadzonych miejsc pracy.

## 4. POCZĄTKOWA DOKTRYNA EKONOMICZNA PIS-U I JEJ MODYFIKACJE W OSTATNICH DWÓCH LATACH

**P**rogram wyborczy PiS w swojej części gospodarczej mógł być określany, i często był określany, jako w dużym stopniu populistyczny i socjalistyczny, a ponadto eurosceptyczny. O populizmie – czy też małym realizmie – świadczyły przede wszystkim dwie propozycje:

- podjęcia natychmiastowych działań zwiększających dochody gospodarstw domowych i prywatną konsumpcję, działań dla budżetu państwa bardzo kosztownych, finansowanych głównie zwiększeniem wpływów na dużą skalę poprzez natychmiastowe i radykalne uszczelnienie systemu podatkowego, bez podania metod osiągnięcia tego celu, oraz
- dużego zwiększenia udziału narodowych oszczędności i krajowych inwestycji w PKB, w rezultacie tempa rozwoju gospodarczego, także bez podania metod osiągnięcia tego celu i przy zignorowaniu tego, że nie można zwiększać równocześnie udziałów w PKB konsumpcji i oszczędności.

Zasady konkurencyjnej gospodarki rynkowej miały być przez PiS respektowane. Ale mamy też w programie wyborczym PiS propozycje charakterystyczne dla partii socjaldemokratycznej, a w odniesieniu do poglądów na temat własności państwowej – nawet dla partii socjalistycznych. Sektor państwowy gospodarki miał być bowiem powiększony i poddany ściślejszej kontroli politycznej. Działania w obszarze fiskalnym miały ponadto doprowadzić do znacznej redystrybucji dochodów na rzecz rodzin o niskich dochodach, w szczególności rodzin wielodzietnych. Te działania to dobrze znany program 500+, powrót do niższego formalnego wieku emerytalnego 60/65, podwyższenie kwoty wolnej od podatku PIT o blisko 5000 zł rocznie dla wszystkich podatników, przewalutowanie kredytów frankowych na złotowe po kursie początkowym, nowy program Mieszkanie+ oraz darmowe leki dla seniorów. Potencjalnie najbardziej niebezpieczna dla stabilności sektora bankowego i stabilności finansowego kraju była propozycja adresowana do frankowiczów. W sumie realizacja tych propozycji mogła oznaczać koszt dla budżetu państwa w wysokości 80–120 mld zł, czyli 4–6% PKB. Aby nie doszło do szybkiego kryzysu w finansach publicznych, efekty uszczelnienia musiałyby mieć podobną wielkość.

Program zapewne pomógł Zjednoczonej Prawicy wygrać wybory parlamentarne. Ale duże ryzyko destabilizacji finansowej zmusiło rząd i prezydenta po objęciu władzy do daleko idących modyfikacji obietnic wyborczych. Te modyfikacje to przede wszystkim niemal całkowite wycofanie się z programu pomocowego dla frankowiczów oraz z podniesienia kwoty wolnej od podatku PIT dla wszystkich podatników (która dla podatników

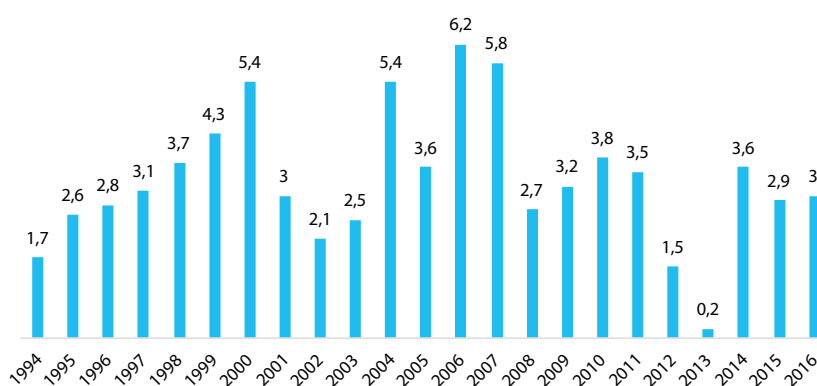
Zasady konkurencyjnej gospodarki rynkowej miały być przez PiS respektowane.



o wysokich dochodach została nawet zmniejszona, w rezultacie – koszt dla budżetu zmian kwoty jest jak dotąd bliski zera). Ponadto zostało przesunięte o dwa lata zmniejszenie wieku emerytalnego i bardzo ograniczony został program darmowych leków dla seniorów. Wreszcie program Mieszkanie+ nie został sprecyzowany. W ciągu ostatnich dwóch lat pomocą dla rządu było to, że miały też miejsce nadzwyczajne dochody w wysokości prawie 30 mld zł (kwota niemal 10 mld zł z przetargu na LTE oraz dochody niepodatkowe w wysokości niemal 20 mld zł w postaci 95% zysku NBP). Pojawiły się ponadto (stosunkowo niewielkie) efekty uszczelnienia systemu podatkowego. Pomimo tych dużych modyfikacji i dodatkowych znacznych dochodów deficyt sektora finansów publicznych w latach 2016 i 2017, liczony według metod unijnych, był bliski maksymalnego dopuszczalnego poziomu 3% PKB. Ponieważ tempo wzrostu było stosunkowo wysokie, to deficyt ten powinien być zerowy.

W Polsce dużą rolę odgrywały od roku 1994 bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). Średnio te inwestycje stanowiły dotąd ok. 15% wszystkich inwestycji. Kapitał zagraniczny wszedł przede wszystkim w obszary zaniedbane, takie jak przemysł środków transportu i części samochodowych, przemysł papierniczy, artykuły gospodarstwa domowego, przemysł spożywczy, handel sieciowy wielkopowierzchniowy, usługi bankowe i ubezpieczeniowe oraz hotele. Według danych GUS około połowa polskiego eksportu produktów i usług pochodzi teraz z firm kontrolowanych przez kapitał zagraniczny (w raporcie Mateusza Morawieckiego szacuje się ten udział nawet na ok. 3/4). To jeden z głównych powodów dość radykalnej poprawy sytuacji Polski na rynkach światowych. Firmy te cechują wysoka wydajność pracy, zaawansowanie technologiczne, oferują też wyższe płace niż średnio firmy krajowe.

**WYKRES 4.1. BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE W POLSCE, % PKB**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego

Technologiczna transformacja polskiej gospodarki może się dokonać głównie w oparciu o bardzo duży napływ z zewnątrz nowoczesnych produktów i nowoczesnych metod ich wytwarzania. Zagraniczne podmioty wywierały i wywierają też nacisk, poprzez konkurencję, na krajowe przedsiębiorstwa państwowe i prywatne, w kierunku wprowadzania nowoczesnych wyrobów




wysokiej jakości. Mamy zatem także wpływ pośredni, poprzez kopiowanie produktów, metod produkcji i zarządzania firm zagranicznych przez firmy polskie.

Pozytywne oddziaływanie obcego kapitału na polską gospodarkę jest w rezultacie niezwykle pożyteczne i ważne. Firmy zagraniczne działające w Polsce opierają się w dużej mierze na zapleczu naukowo-technicznym istniejącym w ich centralach. Dużo nowych technologii (tworzonych w ich ośrodkach badawczo-rozwojowych) trafia do Polski. Nasz sektor B+R był i nadal jest słaby. Wysoka innowacyjność polskiej gospodarki w ciągu ostatniego ćwierćwiecza wynika głównie z transferu innowacji z zewnątrz.

W rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, budowanej z inicjatywy wicepremiera M. Morawieckiego, autorzy informują, że oszczędności roczne gospodarstw domowych wynoszą ok. 2% PKB, a np. w Niemczech 8–10%. Łącznie oszczędności krajowe wynoszą tylko ok. 12–15% PKB, a rząd chciałby, żeby inwestycje były na poziomie 25%, czyli o ok. 7% PKB więcej niż w roku 2016. W dodatku UE finansuje dużą część inwestycji infrastrukturalnych. Tymczasem ma powstać osobny budżet dla państw strefy euro, a Polska może być jedynym dużym krajem członkowskim UE nieobecny w strefie euro. Za kilka lat w rezultacie tej nieobecności oraz z powodu brexitu nastąpi prawdopodobnie drastyczne zmniejszenie roli środków UE w finansowaniu inwestycji w Polsce. Gdyby na to nałożyć ograniczenie BIZ, to – aby podtrzymać tylko aktualny poziom inwestycji – Polska musiałaby zwiększyć o 3 pkt proc. oszczędności krajowe. Aby zwiększyć udział inwestycji w PKB o 7 pkt proc., udział oszczędności krajowych i inwestycji krajowych prywatnych przedsiębiorstw musiałby wzrosnąć aż o ok. 10 pkt proc., z obecnego poziomu 11% PKB. Rząd nie wyjaśnia, jak takie bardzo poważne zwiększenie (niemal podwojenie obecnego poziomu) zamierza osiągnąć. Rezultatem ograniczania inwestycji zagranicznych oraz tych finansowanych przez UE może być wręcz spadek udziału inwestycji w dochodzie narodowym, w rezultacie – zmniejszenie tempa rozwoju gospodarczego i spowolnienie, a nawet zatrzymanie doganiania krajów wysoko rozwiniętych.

Strategia rządowa – ta realizowana, a nie ta deklarowana – urealnia więc możliwość zahamowania nadganiania dystansu w poziomie życia do krajów rozwiniętych czy też wpadnięcia w pułapkę średniego dochodu.

Wraz z likwidacją Ministerstwa Skarbu przedsiębiorstwa państwowe przeszły pod kontrolę poszczególnych ministerstw, a dalsza prywatyzacja została wstrzymana. Rząd nie mówi wprost, że jest przeciwny inwestycjom zagranicznym, nawet o niektóre z nich zabiega, ale jednocześnie twierdzi, że w przeszłości polityka gospodarcza polegała na zbyt dużej ich roli. Sugeruje więc ograniczającą takie inwestycje zmianę polityki gospodarczej. Wraca pytanie: w jaki sposób zwiększyć dość radykalnie inwestycje krajowe?



Strategia rządowa urealnia możliwość zahamowania nadganiania dystansu w poziomie życia do krajów rozwiniętych.

Wstrzymanie prywatyzacji i tzw. repolonizacja oznaczają ponadto częściowy odwrót od konkurencyjnej gospodarki rynkowej na rzecz centralnie zarządzanej<sup>4</sup>.

Nie trzeba mieć większościowego udziału, żeby kontrolować przedsiębiorstwo, bo w wielu przypadkach prywatny właściciel (kapitał) jest „rozproszony” na giełdzie, zatem decydem może być państwowy udziałowiec z pakietem 20–30%. Decydująca rola państwowego współwłaściciela może wynikać także z zapisów w statutach spółek, które dają mu uprzywilejowaną pozycję (np. Orlen). Mniejszościowy państwowy udziałowiec może decydować o wszystkim, także o inwestycjach. Jednym z ważnych celów transformacji było zmniejszenie roli urzędników i polityków w gospodarce. Proponowane przez PiS i obecny rząd zwiększenie tej roli stwarza zagrożenie, że w decyzjach inwestycyjnych rad nadzorczych i zarządach ważną rolę będą odgrywać kryteria polityczne. Inna byłaby sytuacja, gdybyśmy mieli silny krajowy sektor prywatny, który mógłby brać udział w przejmowaniu nie tylko państwowych, ale także zagranicznych przedsiębiorstw. Repolonizacja mogłaby się odbywać wtedy poprzez polski sektor prywatny. Ale repolonizacja poprzez sektor publiczny, czyli w drodze nacjonalizacji, stanowi zagrożenie dla gospodarki – jest więc w przypadku takiej polityki na dużą skalę sprzeczna z interesem narodowym.

W latach 2008–2009 obawiano się w Polsce, że banki zachodnie zaczynają przejmować zyski ich polskich filii, co doprowadziłoby do obniżenia działalności kredytowej. Nie było tego odpływu, doszło nawet na życzenie KNF do dokapitalizowania, bo bardziej ryzykowne kredyty musiały mieć większe zabezpieczenie w bankach. Wiarygodność i zyskowość banków okazała się wysoka ku satysfakcji zagranicznych właścicieli i polskich władz. To powinno uzmysłwić obywatelom i rządzącym, że duży udział własności zagranicznej w sektorze bankowym nie stanowi dużego zagrożenia, natomiast duży udział własności państwowej takie zagrożenie stwarza. Ważne są dobra polityka pieniężna, dobre zarządzanie bankami, sprawne funkcjonowanie KNF. Ideologiczna orientacja obecnie rządzących nie może czerpać uzasadnienia z tego doświadczenia.

Polityka rządu była dotąd wewnętrznie sprzeczna także z tego powodu, że z jednej strony wicepremier Morawiecki głosił konieczność podnoszenia udziału inwestycji w dochodzie narodowym, a z drugiej – rząd realnie zajmuje się stymulacją konsumpcji oraz spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego poprzez obniżenie wieku emerytalnego. W rezultacie udział wszystkich inwestycji w środki trwałe w dochodzie narodowym w roku 2016 spadł znacząco w porównaniu z rokiem 2015, a w I połowie roku 2017 udział ten jest na poziomie wyraźnie niższym niż w I połowie roku 2016.

---

<sup>4</sup> W Polsce największa fala prywatyzacji, mierzona dochodami uzyskanymi ze sprzedaży państwowych przedsiębiorstw, miała miejsce w latach 1997–2001. Druga fala – w latach 2009–2012 (w większości jednak sprzedawano udziały tak, aby politycy nie utracili kontroli nad spółkami, zob. Zając, 2016). Program prywatyzacji drugiej fali objął 800 przedsiębiorstw, w tym całkiem dużą grupę dużych, i wykluczył formalnie tylko 23 duże przedsiębiorstwa (Patena, Błaszczyk, 2016). Wygaszanie prywatyzacji zaczęło się już w roku 2013.



## 5. GŁÓWNY SCENARIUSZ NA NAJBLIŻSZE LATA: NISKIE INWESTYCJE, SPOWOLNIENIE TEMPWA WZROSTU I ROSNĄCE NAPIĘCIA W FINANSACH PUBLICZNYCH, ALE BYĆ MOŻE DUŻA IMIGRACJA NETTO I ZMIANA POLITYKI GOSPODARCZEJ RZĄDU, W REZULTACIE – SZANSA NA DALSZE ZMNIEJSZANIE DYSTANSU DO KRAJÓW ROZWINIĘTYCH

MFW (2017) zwraca uwagę na trzy nowe zjawiska: populacja ludzi w wieku produkcyjnym maleje od roku 2012 w tempie 1% rocznie, inwestycje w środki trwałe krajowego sektora prywatnych przedsiębiorstw wynosiły w latach 2004–2016 tylko ok. 11% PKB, co oznacza poziom wyjątkowo niski w skali całej UE, oraz tempo wzrostu całkowitej produktywności czynników produkcji spadło z poziomu 2,4% w latach 2003–2007 do 1% w latach 2013–2016.

Doktryna ekonomiczno-prawna obecnego rządu zwiększa ryzyko inwestycyjne dla polskich przedsiębiorców, co może spowodować nawet dalszy spadek udziału w PKB ich inwestycji w środki trwałe. W roku 2016 udział w PKB wszystkich inwestycji w środki trwałe wynosił tylko nieco ponad 17%, a w pierwszej połowie roku 2017 już nieco poniżej 17%. Po wejściu Polski do UE w roku 2004 ważną rolę modernizacyjną odgrywało finansowanie, na poziomie ok. 2,5% PKB, ponad połowy inwestycji publicznych przez UE. To finansowanie po roku 2022 ulegnie prawdopodobnie poważnemu zmniejszeniu (zob. przypis nr 3).

Od roku 1994 do 2016 niezwykle ważną rolę w rozwoju sektora eksportowego i dopływie do gospodarki technologicznych innowacji odgrywały bezpośrednie inwestycje zagraniczne, średnio na poziomie 3,3% PKB rocznie. Ale doktryna PiS traktuje te inwestycje jako zagrożenie dla narodowej suwerenności. Rezultatem może być obniżenie wielkości i roli także tego dotąd niezwykle ważnego czynnika wzrostu gospodarczego.

O tempie rozwoju gospodarczego decydują na dłuższą metę głównie dwa czynniki: procentowa zmiana liczby pracujących oraz tempo zmian jakościowych, nazywane też innowacyjnością. Na liczbę pracujących wpływały dotąd negatywnie niska aktywność zawodowa oraz duża emigracja netto, a będzie wpływać negatywnie w przyszłości także malejąca liczba ludności Polski. Z kolei na tempo zmian jakościowych wpływa w krajach doganiających, do których Polska należy, przede wszystkim udział inwestycji w dochodzie narodowym. Jak argumentowałem w częściach 2 i 3, udział ten był dotąd w Polsce tylko dlatego zbliżony do przeciętnego w krajach UE, że ak-

Doktryna ekonomiczno-prawna obecnego rządu zwiększa ryzyko inwestycyjne dla polskich przedsiębiorców.





Potrzeba działań,  
które zwiększą  
znaczaco krajowe  
oszczędności i inwestycje  
w relacji do PKB.

tywność inwestycyjną podtrzymywały w dość dużym stopniu bezpośrednio inwestycje zagraniczne (Wykres 4.1) oraz dość duży dopływ netto środków z budżetu UE. Ale udział w PKB zagranicznych oszczędności i inwestycji będzie niemal na pewno malał. Stąd potrzeba działań, które zwiększą znacząco krajowe oszczędności i inwestycje w relacji do PKB. W pierwszej kolejności potrzebna jest (niemal) eliminacja deficytu sektora finansów publicznych, czyli trwała poprawa wyniku sektora średnio o ok. 3% PKB. Bez tej poprawy zwiększy się ryzyko zatrzymania się już w ciągu najbliższych 15–20 lat procesu zmniejszania luki dochodowej wobec wysoko rozwiniętej części UE. Wzrośnie także ryzyko, że Polska nie będzie spełniać w sposób trwały kryterium fiskalnego wymaganego wobec członków strefy euro, a więc – że nie będzie mogła wejść do tej strefy.

W obszarze finansów publicznych mamy od wielu lat nie tylko nadmierny deficyt i nadmierny poziom długu publicznego w relacji do PKB, ale także rosnącą presję na stan tych finansów z racji prawdopodobnie silnego wzrostu wydatków publicznych na opiekę zdrowotną, obronę narodową i system emerytalny.

W kontekście wpływu polityki gospodarczej na podaż pracy w najbliższych latach ważną rolę będą odgrywać trzy czynniki:

1. zmniejszenie formalnego wieku emerytalnego z (perspektywicznie) 67 lat dla mężczyzn i kobiet do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn,
2. wielkość imigracji netto oraz
3. szybkość przepływu mało aktywnej części ludności wiejskiej do miast i zawodów pozarolniczych.

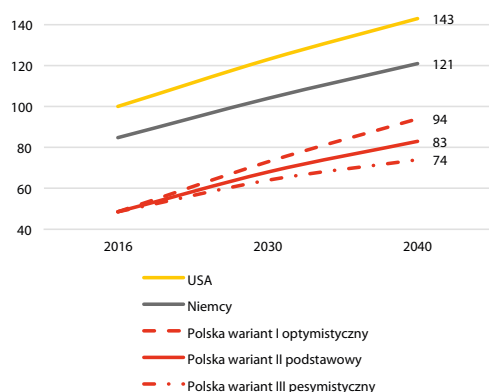
Silnie negatywne skutki obniżenia wieku emerytalnego i niżu demograficznego mogą być kompensowane częściowo lub nawet całkowicie dalszym dużym napływem pracowników z Ukrainy i Białorusi oraz – w stopniu ograniczonym – także przepływem pracowników z rolnictwa (zob. potencjał przepływu pracowników z mniej do bardziej produktywnych sektorów polskiej gospodarki w Perspektywy FOR: Łaszek, Trzeciakowski, 2017-a). Bez tego dopływu z zewnątrz i przepływu wewnątrz mielibyśmy już w najbliższych latach jeszcze silniejsze obniżenie tempa wzrostu, może nawet stagnację, inflacyjny wzrost płac oraz silne pogorszenie sytuacji w finansach publicznych.

W najbliższych latach najbardziej kosztownymi dla rozwoju gospodarczego Polski będą skutki obniżenia wieku emerytalnego oraz wzrostu ryzyka biznesowego dla inwestorów prywatnych, krajowych i zagranicznych, w konsekwencji odejścia od zasady trójpodziału władzy przez częściowe podporządkowanie wymiaru sprawiedliwości władzy wykonawczej. W ostatnich 25 latach przeciętne tempo wzrostu PKB na mieszkańca wynosiło w Polsce ok. 4%, w porównaniu z tempem ok. 1,5% w wysoko rozwiniętych krajach świata. W najbliższych 3–5 latach, przy obecnej polityce gospodarczej,

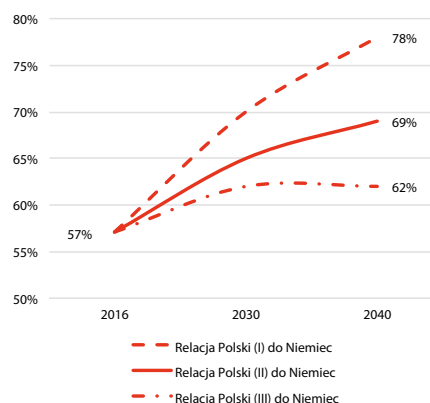
oczekiwać należy tempa wzrostu w pobliżu 3% rocznie, spadającego później do ok. 2,5%, a jeszcze później do ok. 1,5%. Niższe tempo wzrostu będzie po części skutkiem niskich w relacji do PKB inwestycji, w rezultacie także niższego dopływu do gospodarki innowacji technologicznych.

Według danych Banku Światowego w roku 2016 PKB (PPP) na mieszkańca Polski wynosił 48,4% poziomu w Stanach Zjednoczonych oraz 57,1% poziomu w Niemczech. Oczekiwane przez mnie tempo wzrostu PKB na mieszkańca w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Stany Zjednoczone i Niemcy, w ciągu najbliższych dziesięcioleci to nadal ok. 1,5% rocznie. W głównym scenariuszu dla Polski zakładam tempo wzrostu PKB na mieszkańca 2,5% do roku 2030 oraz 2% w latach 2030–2040. W wariantach optymistycznym te tempa są o 0,5 pkt proc. wyższe, to znaczy 3% rocznie w okresie do roku 2030, a w wariantach pesymistycznym o 0,5 pkt proc. niższe, tj. 2% rocznie w tym samym okresie. Przy tych założeniach pozycja Polski byłaby następująca:

WYKRES 5.1. PROGNOZA DOCHODU NA MIESZKAŃCA USA, NIEMIEC I POLSKI (100 = USA 2016)



WYKRES 5.2. PROGNOZA RELACJI DOCHODU NA MIESZKAŃCA POLSKI DO NIEMIEC



Źródło: Obliczenia własne FOR w oparciu o przyjęte założenia oraz dane Banku Światowego z roku 2017.

W wariantach I i II (optymistycznym) Polska przestaje zmniejszać dystans rozwojowy do bogatych krajów już za ok. 15 lat, z dochodem przeciętnym na mieszkańca niewiele ponad 60% dochodu mieszkańca Niemiec. W wariantach I oraz II zmniejszanie luki dochodowej trwa przynajmniej do roku 2040, w którym to roku przeciętny dochód w Polsce wynosiłby blisko 70% dochodu w Niemczech w wariantach I i II (głównym) oraz blisko 80% w wariantach I (optymistycznym).

Każdemu z wariantów na Wykresach 5.1 i 5.2 odpowiada inna polityka gospodarcza, z przełożeniem na liczbę pracujących oraz udział inwestycji w dochodzie narodowym. Wszystkie trzy warianty prognozy mają charakter orientacyjny. Prognoza dotyczy przeciętnych temp wzrostu w okresach: do roku 2030 oraz 2031–2040. Wokół trendu mamy zwykle całkiem duże fluktuacje. Przy trendzie 3,0% rocznie w wariantach I w okresie do roku 2030

rzeczywiste tempa wzrostu byłyby w przedziale od 1% do 5%, zapewne z reguły w przedziale 2–4%.

**WARIANT I.** W tym optymistycznym wariancie liczba pracujących nie maleje. Oznacza to prawdopodobnie konieczność powrotu do zrównywania formalnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat, a później stopniowego podniesienia tego wieku do 67 lat. Drugim warunkiem jest uniknięcie emigracji netto w relacji do sytuacji w roku 2016. Ewentualna dalsza emigracja z Polski musiałaby być kompensowana kontynuacją imigracji do Polski, zapewne głównie z Ukrainy. Liczba pracujących w sektorach pozarolniczych powinna być też podtrzymywana przepływem do miast z obszarów wiejskich. W odniesieniu do oszczędności krajowych i inwestycji krajowych potrzebna byłaby polityka w zasadzie zerowego deficytu sektora finansów publicznych oraz dużo większych niż teraz oszczędności gospodarstw domowych. Taka polityka powinna wystarczyć do utrzymania inwestycji krajowych brutto w środki trwałe na poziomie ok. 20% PKB pomimo mniejszego dopływu środków unijnych.

**WARIANT II.** W tym wariancie dopuszczam umiarkowane odchylenia w dół od założeń wariantu I dotyczących liczby pracujących oraz inwestycji krajowych.

**WARIANT III.** W tym przypadku odchylenia w dół od założeń wariantu I są znaczne.

Realizowany faktycznie przez rząd Beaty Szydło program gospodarczy jest raczej prokonsumpcyjny niż proinwestycyjny. Dzieje się tak pomimo formalnego dostrzegania dużego znaczenia dla rozwoju inwestycji krajowych przez wicepremiera tego rządu ds. gospodarczych. Ponadto obniżenie oficjalnego wieku emerytalnego, zamiast kontynuacji podnoszenia tego wieku, oznacza znaczny spadek liczby pracujących, szacowany na ok. 700 tys. do 1 mln w ciągu najbliższych 5–10 lat. Oznacza także ryzyko konieczności silnego wzrostu dotacji z budżetu państwa do systemu emerytalnego. W takiej sytuacji trudniej będzie sprostać kryteriom budżetowym wejścia do strefy euro. W przypadku obecnego rządu ta data jest dodatkowo odsuwana w daleką przyszłość, prawdopodobnie ze względów ideologicznych.

**TA POLITYKA RZĄDU ZP DOBRZE WIĘC WSPÓŁGRA Z WARIANTEM III.** Sam J. Kaczyński uznał, że dla niego tempo wzrostu niższe nawet o 1 pkt proc. byłoby akceptowalną ceną za „przeforsowanie mojej wizji Polski”. Taka też jest różnica między wariantem I a wariantem III.

Prawdopodobieństwo realizacji jakiegokolwiek prognozy punktowej jest zerowe. Dlatego w prognozach banków centralnych, w tym NBP, podaje się rozkład prawdopodobieństwa możliwości od bardzo niekorzystnych do bardzo korzystnych. Przy pozytywnym zbiegu okoliczności gospodarczych na zewnątrz Polski i politycznych w kraju możliwy jest rozwój gospodarczy szybszy niż w wariancie I. Ale w przypadku poważnego kryzysu na rynkach światowych lub wyjątkowo złej polityki gospodarczej rządu w Polsce możliwy jest rozwój wydarzeń gorszy niż wariant III.

Każdy z wariantów powyżej dotyczy tylko kwestii gospodarczych, w tym – miejsca Polski na mapie gospodarczej Europy i świata. Ale oprócz polityki gospodarczej w kraju istnieje też kwestia relacji politycznych i gospodarczych między Polską a krajami UE. Te relacje będą miały nadal znaczny wpływ na bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz koszt obsługi długu zagranicznego; będą zależą prawdopodobnie głównie od przestrzegania traktatowych zobowiązań dotyczących praworządności oraz daty wejścia Polski do strefy euro.

#### BIBLIOGRAFIA

Gomułka S. (2002), *The Polish conflict*, „Central Banking”, Quarterly Journal, vol. XIII, nr 1, 118–123.

Gomułka S. (2015), *Gospodarka światowa w XXI wieku: czy trendy wieku XX będą kontynuowane?* „Studia Ekonomiczne”, nr 4(LXXXVII), s. 393–400.

Gomułka S. (2016), *Instytucje a mechanizmy długu i średniookresowego wzrostu gospodarczego w skali globalnej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 3(XC), s. 343–352.

Łaszek, A., Trzeciakowski, R. (2017a), *Inwestycje a wzrost polskiej gospodarki. Za mało inwestycji prywatnych*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

MFW (2017), *Republic of Poland: Selected Issues, Country Report No. 17/221*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, July 17, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/17/Republic-of-Poland-Selected-Issues-45092>

Patena W., Błaszczuk B. (2016), *Post-privatization corporate performance: evidence from companies privatized in Poland in 2008–2011*, „Studia Ekonomiczne”, nr 2(LXXXIX), s. 199–221.

Skiba L. (2015), *Sukcesy i pułapki po dwudziestu pięciu latach transformacji*. [w:] *W jaki sposób państwo może wspierać rozwój gospodarczy*, M. Kędzierski (red.), Instytut Sobieskiego, Warszawa.

Analiza FOR 14/2016: Zajac, W., *Upolitycznienie spółek Skarbu Państwa pod dyktando związków zawodowych – przykład PKP Cargo S.A.*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4171,anaiza-142016-upolitycznienie-spolek-skarbu-panstwa-pod-dyktando-zwiazkow-zawodowych-przyklad-pkp-cargo-sa>.

Realizowany faktycznie przez rząd Beaty Szydło program gospodarczy jest raczej prokonsumpcyjny niż proinwestycyjny.





# **INWESTYCJE A WZROST POLSKIEJ GOSPODARKI. ZA MAŁO INWESTYCJI PRYWATNYCH**

*Aleksander Łaszek  
Rafał Trzeciakowski*



## SYNTEZA

**S**topa inwestycji ma wpływ na wzrost gospodarczy zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. W krótkim okresie istotna jest wielkość wydatków inwestycyjnych, które są jedną ze składowych popytu krajowego – liczy się wielkość nakładów. Zdecydowanie ważniejszy jest długi okres, w którym kluczowe znaczenie mają osiągnięte rezultaty – ile produktywnego kapitału zostało wytworzone i w konsekwencji jak wzrosły moce wytwórcze w gospodarce.

W krótkim okresie inwestycje należą do najbardziej zmiennych składników popytu krajowego, a ich wahania są ważnym źródłem boomów prowadzących do późniejszych załamań gospodarczych. Poza wzrostem inwestycji państwowych źródłem boomu i załamania może być także polityka stymulowania inwestycji w wybranych sektorach (polityka przemysłowa) albo inwestycji określonego typu, najczęściej mieszkaniowych. Skalę boomów i załamań dodatkowo często pogłębia polityka utrzymywania zbyt niskich stóp procentowych, czego przykładem w ostatnich latach mogą być Irlandia, Hiszpania czy kraje bałtyckie.

W długim okresie kluczowe znaczenie ma duża efektywność inwestycji, która pozwala nawet przy umiarkowanej stopie inwestycji na istotne zwiększenie zasobu produktywnego kapitału. Silna ochrona prawa własności i ograniczanie wpływu polityków na decyzje gospodarcze, czyli duży zakres wolności gospodarczej, umożliwił wysoką efektywność inwestycji – Gwartney et al., (2006), analizując wpływ inwestycji prywatnych na wzrost gospodarczy w 85 krajach w latach 1980–2000, szacują, że taki sam wzrost inwestycji w krajach o dużym zakresie wolności gospodarczej miał o 74% silniejszy wpływ na wzrost PKB niż w krajach o małym zakresie wolności gospodarczej.

Efektywność inwestycji zależy od tego, kto inwestuje i jakim bodźcom podlega.

- Prywatni inwestorzy, kierując się własnym zyskiem, są zmotywowani, by wybierać możliwie dochodowe inwestycje i realizować je jak najbardziej efektywnie. Zarówno rachunek ekonomiczny, jak i ograniczone środki, jakimi dysponują prywatni inwestorzy, wymuszają też na nich zamykanie inwestycji, które w trakcie realizacji okazały się nietrafione.
- Politycy i urzędnicy decydujący o inwestycjach państwowych nie ryzykują własnym majątkiem i kierują się interesem politycznym, a nie rachunkiem ekonomicznym. Brak sztywnych ograniczeń budżetowych pozwala na ciągle dotowanie projektów, które okazały się nietrafione, ale ich zakończenie mogłoby być kosztowne politycznie, ponieważ oznaczałoby przyznanie się do błędów.

W przypadku inwestycji państwowych (zarówno realizowanych przez sektor publiczny, jak i firmy państwowe) wpływ jest bezpośredni – politycy i urzędnicy decydują o inwestycjach. W przypadku sektora prywatnego po-

lityka gospodarcza może tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi firm (duży zakres wolności gospodarczej) lub próbować pobudzać inwestycje w określonych sektorach przez system dotacji i preferencji (tzw. politykę przemysłową). Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że rozwojowi firm sprzyja duży zakres wolności gospodarczej, stabilne i jasne regulacje, w tym podatkowe, a także sprawny i niezależny wymiar sprawiedliwości. Państwowe plany inwestycyjne (polityka przemysłowa), pomimo jednostkowych sukcesów, poniosły wyraźną porażkę na świecie w drugiej połowie XX w. (Bukowski et al., 2017). Próby przyspieszenia rozwoju przez inwestycje krajowe nastawione na zastępowanie importu w Ameryce Łacińskiej hamowały wzrost produktywności. Francuskie czempiony i wielkie projekty nie przyspieszyły rozwoju względem nieprowadzących takiej polityki Niemiec. Podobnie państwowa koordynacja inwestycji w Korei Południowej sprawdziła się nie lepiej niż jej brak na Tajwanie, a zwiększyła za to wrażliwość gospodarki w trakcie kryzysu azjatyckiego w drugiej połowie lat 90. i do dzisiaj skutkuje niską produktywnością małych i średnich przedsiębiorstw.

Stopa inwestycji w Polsce jest niska na tle państw regionu, za co odpowiada przede wszystkim niska stopa inwestycji przedsiębiorstw – w latach 2000–2015 inwestycje przedsiębiorstw w Polsce były o 5 pkt proc. PKB niższe niż średnia dla krajów regionu (11,2% PKB vs. 16,2% PKB). Małe inwestycje przedsiębiorstw są wprost powiązane z małym rozmiarem sektora przedsiębiorstw w Polsce. Choć sektor przedsiębiorstw w Polsce systematycznie rośnie, to wciąż pozostaje mały na tle państw regionu. W 2014 r. w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 osób lub więcej pracowało tylko 35% pracujących (w tym 5% w przedsiębiorstwach państwowych) w całej gospodarce, co było najniższym wynikiem spośród krajów regionu. W Polsce, w porównaniu do krajów naszego regionu, więcej osób pracuje wciąż poza sektorem przedsiębiorstw: w rolnictwie oraz szarej strefie i nietypowych formach zatrudnienia.

Sektor przedsiębiorstw w Polsce jest bardzo zróżnicowany, zarówno jeśli chodzi o wielkość inwestycji, jak i ich efektywność. Jest to dobrze widoczne w danych za 2015 r.:


- Największy udział w zatrudnieniu mają mikroprzedsiębiorstwa, które formalnie są zaliczane do sektora gospodarstw domowych (3,7 mln osób). Firmy te bardzo mało inwestują (średnio 8 tys. zł rocznie na pracującego) i choć bardzo efektywnie wykorzystują swój niewielki kapitał, to jednak mają bardzo niską wydajność pracy (średnio 72 tys. zł na pracującego).
- Drugą dużą grupą są krajowe przedsiębiorstwa prywatne, zatrudniające 10 osób i więcej, w których pracuje 2,4 mln osób. Ich inwestycje także są niskie (średnio 23 tys. zł na pracującego), ale dzięki ich wysokiej efektywności firmy te są w stanie mieć wysoką wydajność pracy (średnio 113 tys. zł na pracującego).

Stopa inwestycji w Polsce jest niska na tle państw regionu, za co odpowiada przede wszystkim niska stopa inwestycji przedsiębiorstw.



- Firmy zagraniczne, w których pracuje 1,6 mln osób, charakteryzują zarówno wysokie nakłady inwestycyjne (średnio 33 tys. zł na pracującego), jak i wysoka wydajność pracy (średnio 153 tys. zł na pracującego). Ich cechą szczególną jest silna integracja w ramach globalnych łańcuchów dostaw, w efekcie czego odpowiadają za 2/3 polskiego eksportu, choć ich udział w zatrudnieniu wynosi tylko 1/3 (nie wliczając mikroprzedsiębiorstw). Pozytywny wpływ zagranicznych firm nie ogranicza się do wysokiej wydajności pracy – ich współpraca z krajowymi podmiotami oraz rotacja pracowników przyspieszają transfer technologii do polskiej gospodarki. Polityka Insight (2017) szacuje, że łącznie dzięki zagranicznym inwestycjom polska gospodarka w ciągu ostatnich 25 lat urosła o dodatkowe 15,6%.
- Firmy państwowe, czyli takie, w których władze państwowe lub lokalne posiadają 30%, wciąż zatrudniają ponad 0,7 mln osób. Ich trzy razy wyższe w porównaniu do prywatnych firmach krajowych i dwa razy wyższe niż w firmach z kapitałem zagranicznym inwestycje (średnio 67 tys. zł na pracującego) nie przekładają się na proporcjonalnie wyższą produktywność pracy (średnio 161 tys. zł na pracującego). Co więcej, ich łączna produktywność czynników produkcji stanowi zaledwie 0,6 tej, jaką mają przedsiębiorstwa prywatne krajowe i zagraniczne. Część różnicy wynika z sektorów, w których są skoncentrowane firmy państwowe (np. kapitałochłonna energetyka). Jednak porównania międzynarodowe i pogłębione badania uwzględniające różnice sektorowe również wskazują na niską efektywność państwowych firm.

Szybsza i głębsza liberalizacja po 1989 r. w porównaniu do pozostałych krajów regionu umożliwiła Polsce szybki wzrost produktywności, czego efektem był najszybszy wzrost PKB w regionie pomimo niskiej stopy inwestycji. Wzrost ten był wynikiem usuwania nieefektywności odziedziczonych po socjalizmie oraz przepływu pracowników z rolnictwa do bardziej produktywnych sektorów. W latach 1995–2015, za które są dostępne porównywalne dane, ponad 2/3 wzrostu wynikało z przekształceń w sektorze przedsiębiorstw zatrudniających 10 osób i więcej – niewydajne firmy państwowe były zastępowane znacznie efektywniejszymi firmami prywatnymi, zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi.



Możliwość utrzymania dotychczasowego tempa wzrostu gospodarczego przy niskiej stopie inwestycji staje się coraz mniejsza.

Możliwość utrzymania dotychczasowego tempa wzrostu gospodarczego przy niskiej stopie inwestycji staje się coraz mniejsza. Choć wciąż pozostaje pole do

pewnego wzrostu związane z wciąż dużym udziałem zatrudnienia w rolnictwie oraz państwowych firmach, to jego skala jest już znacznie mniejsza niż 25 lat temu, a malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym dodatkowo obniża potencjał polskiej gospodarki. Problemy te pogłębia polityka obecnego rządu, która hamuje dalsze przemiany strukturalne, pogłębia negatywny wpływ demografii na rynek pracy oraz negatywnie wpływa na inwestycje prywatne.

Rozwój przedsiębiorstw prywatnych i ich inwestycje były dotychczas hamowane przez wiele barier, które ograniczały efektywność wykorzystania kapitału i pracy w polskiej gospodarce.

- Subsydia, zarówno w formie dotacji, jak i preferencji podatkowo-składkowych, spowalniają przepływ pracowników z mało rozwiniętych sektorów gospodarki do tych, które się rozwijają. Skrajnym przykładem jest tu ponad 40 mld zł dotacji rocznie do rolnictwa (z czego ponad 2/3 to środki krajowe), w którym wydajność pracy jest siedmiokrotnie niższa niż w sektorze przedsiębiorstw. Pieniądze podatników są też wydawane na zatrzymanie pracowników w nierentownym górnictwie węgla kamiennego i brunatnego, które w latach 1990–2012 otrzymało 136 mld zł dotacji i subsydiów (Bukowski i Śniegocki, 2014). Polityka subsydiowania wybranych sektorów oznacza wyższe obciążenie podatkami reszty gospodarki.
- Duży zakres własności państwowej oraz liczne regulacje ograniczają konkurencję, co hamuje wzrost najbardziej efektywnych przedsiębiorstw. OECD w 2013 r. oceniało, że zakres własności państwowej w Polsce jest największy wśród krajów UE, a ograniczenia konkurencji w usługach są czwarte, najbardziej rygorystyczne. Według szacunków Bouisa i Duvala (2011) w perspektywie 10 lat obniżało to polski PKB nawet o 15%.
- Nieprzewidywalne zmiany prawa, w szczególności podatkowego, wymuszają na przedsiębiorstwach większą ostrożność, co także hamuje ich inwestycje i wzrost. Według szacunków Grant Thornton Polska ma obecnie najbardziej zmiennie prawo ze wszystkich państw Unii Europejskiej – w latach 2012–2014 polskie państwo produkowało średnio w roku prawie 56-krotnie więcej przepisów niż szwedzkie i 11-krotnie więcej niż litewskie. W efekcie w latach 2009–2014 dla ponad 20% przedsiębiorców w Polsce największą barierą w prowadzeniu biznesu były regulacje podatkowe, podczas gdy w krajach naszego regionu wskazywało na nie mniej niż 10% firm.
- W przypadku pokonania wyżej wymienionych barier kolejnym warunkiem ograniczającym inwestycje będzie niska stopa oszczędności krajowych, utrudniająca ich sfinansowanie. Oszczędności krajowe są niskie ze względu na niską stopę oszczędności gospodarstw domowych oraz chroniczny deficyt finansów publicznych (o czym więcej w Perspektywy FOR: Łaszek, Trzeciakowski 2017). Szczupłe oszczędności są uzupełniane przez znaczne transfery z UE, lecz po 2022 r. ulegną one zmniejszeniu i z czasem znikną.

Problem niskiego poziomu inwestycji przedsiębiorstw prywatnych uległ pogłębieniu po 2015 r. Pomimo utrzymującego się wzrostu gospodarczego Polska jest w niechlubnym gronie pięciu krajów UE, w których inwestycje przedsiębiorstw i gospodarstw domowych były w II kw. 2017 r. niższe niż 2 lata wcześniej. Łącznie szacujemy, że w 2017 r. luka w inwestycjach przedsiębiorstw prywatnych i gospodarstw domowych powstała na skutek nieprzewidywalnej polityki rządu wyniesie między 30 a 40 mld zł.

Polityka obecnego rządu negatywnie wpływa na inwestycje przedsiębiorstw prywatnych przez wiele kanałów. I choć niektóre działania mogą mieć wpływ pozytywny (walka z szarą strefą i wyłudzeniami podatku VAT), to zdecydowanie przeważają działania negatywne, wśród których należy wymienić:

- Dalszy spadek jakości stanowionego prawa i wzrost niepewności regulacyjnej. Sejm VIII kadencji bije rekordy w ilości tworzonego prawa – według szacunków Grand Thornton w 2017 r. wejdzie w życie ponad 35 tys. stron prawa wobec niecałych 26 tys. stron w 2014 r. Jednocześnie dzięki obchodzeniu istniejących przepisów (nadużywanie przez rząd ścieżki poselskiej legislacji) nowe ustawy są uchwalane w rekordowym tempie, z pominięciem konsultacji społecznych. Przedsiębiorcy nie wiedząc, jakie przepisy będą obowiązywały za kilka miesięcy, wstrzymują się z inwestycjami.
- Psuciu prawa towarzyszy atak na niezależność wymiaru sprawiedliwości. Zarówno podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego partii rządzącej, jak i ataki na sądy powszechne osłabiają przekonanie przedsiębiorców, że w sporach z państwem mogą liczyć na niezawisłość sądów.
- W inwestycje przedsiębiorstw prywatnych uderza też wypieranie prywatnych firm przez państwowe przedsiębiorstwa, czego przykładami mogą być umacnianie monopolu Poczty Polskiej czy rezygnacja ze współpracy z prywatnymi dostawcami przez MON.
- Polityka rządu wspiera nie tylko firmy państwowe, ale także mało wydajne mikroprzedsiębiorstwa (np. zakazując tworzenia sieci aptek), co osłabia możliwości rozwoju i wzrostu inwestycji najbardziej wydajnych firm.
- Rząd blokuje też przemiany strukturalne, kontynuując politykę subsydiowania rolnictwa i górnictwa, hamując przepływ pracowników z nich do bardziej wydajnych sektorów. W przypadku rolnictwa ta polityka się nawet nasila za sprawą zakazu handlu ziemią, który *de facto* przywiązuje rolników do ziemi, uniemożliwiając im sprzedaż i tym samym ograniczając wartość ich własności.
- Wzrost udziału własności państwowej w sektorze bankowym oraz marginalizowanie giełdy osłabiają rolę prywatnego finansowania, przy jednoczesnej presji rządu na wzrost finansowania uzależnionego od decyzji politycznych, co uderza w efektywność inwestycji. Po nacjonalizacji banku Pekao udział banków państwowych w aktywach sektora wzrósł do prawie 40%, co jest poziomem najwyższym w regionie poza Słowenią, gdzie właśnie upolitycznienie banków doprowadziło do kosztownego kryzysu finansowego. Na giełdzie brak poszanowania praw akcjonariuszy mniejszościowych przez Skarb Państwa oraz niepewna przyszłość OFE zmniejszają jej atrakcyjność jako miejsca inwestowania oraz pozyskania kapitału przez spółki.

- Rekordowe tempo wzrostu wydatków socjalnych o 1,2 pkt proc. PKB między 2015 a 2017 r. związany z wprowadzeniem programu Rodzina 500+ oraz o kolejne 0,4 pkt proc. w 2018 (efekt obniżenia wieku emerytalnego, rosnący w kolejnych latach) oznacza presję na wzrost podatków lub zadłużenia państwa, co utrudnia finansowanie inwestycji prywatnych.
- Z presją na wzrost podatków wiąże się niebezpieczny precedens podatków sektorowych (podatek bankowy, ostatecznie niewprowadzony podatek od handlu). Odejście od ogólnych zasad opodatkowania na rzecz sektorowych domiarów podatkowych oznacza, że inwestorzy w każdym sektorze muszą się liczyć z ryzykiem, że w przyszłości także oni zostaną objęci jakimś podatkiem sektorowym.

Działania rządu miały bezpośredni wpływ na spadek inwestycji w państwowych firmach.



Spadkowi inwestycji przedsiębiorstw prywatnych w 2016 r. towarzyszył spadek inwestycji publicznych, jednak w znacznej mierze wynikał on z końca perspektywy unijnej (podobne spadki odnotowały pozostałe kraje regionu korzystające z funduszy spójności). Działania rządu miały natomiast bezpośredni wpływ na spadek inwestycji w państwowych firmach, których inwestycje w pierwszej połowie 2017 r. były o ponad 5 mld niższe niż 2 lata temu.

*25 października 2017 r.*



*Rozdział pierwszy jest poświęcony szerszemu spojrzeniu na powiązania inwestycji ze wzrostem gospodarczym. Szczególny nacisk kładziemy w nim na rozróżnienie wielkości inwestycji i ich efektywności oraz omawiamy różnice między inwestycjami publicznymi, inwestycjami państwowych firm, inwestycjami prywatnymi i wpływ na nie polityki gospodarczej. W rozdziale drugim pokazujemy, że stopa inwestycji w Polsce jest niska, szczególnie w sektorze przedsiębiorstw, co wiąże się z jego małym rozmiarem. Rozdział trzeci zawiera omówienie zróżnicowania sektora przedsiębiorstw w Polsce, na który składają się firmy zagraniczne, firmy państwowe, mikroprzedsiębiorstwa oraz pozostałe firmy krajowe. W rozdziale czwartym omawiamy, jak niepewność związana z regulacjami podatkowymi, szara strefa, duży udział firm państwowych oraz dotacje do wybranych sektorów osłabiają bodźce do inwestowania i wzrostu dla polskich przedsiębiorstw. W ostatnim rozdziale pokazujemy, jak dotychczasowe strukturalne problemy polskiej gospodarki uległy pogłębieniu po zmianie rządu w 2015 r., co doprowadziło do wyraźnego spadku inwestycji w 2016 r. Załącznik omawia kwestie definicyjne.*



# I. INWESTYCJE A WZROST GOSPODARCZY: DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE

Inwestycje tworzą kapitał, który zwiększa możliwości produkcyjne gospodarki. W krótkim okresie zmiany wielkości inwestycji wpływają przede wszystkim na zmianę popytu krajowego, o czym piszemy w pierwszym podrozdziale. W długim okresie poza samą wielkością nakładów inwestycyjnych kluczowego znaczenia nabiera ich efektywność – ile produktywnego kapitału powstaje przy danej wielkości inwestycji (podrozdział drugi). Wpływ polityki państwa na decyzje inwestycyjne jest różny w sektorze państwowym, gdzie urzędnicy i politycy bezpośrednio podejmują decyzje inwestycyjne, i w sektorze prywatnym, gdzie państwo tworzy środowisko regulacyjne, ale ostatecznie decyzje inwestycyjne podejmują przedsiębiorcy (podrozdział trzeci). Przedsiębiorcy prywatni we własnym interesie starają się inwestować możliwie efektywnie, dlatego zasadnicze pytanie dotyczy warunków, w jakich decydują się na inwestycje (podrozdział czwarty). Za inwestycjami państwowymi stoją decyzje polityczne – w tym przypadku kluczowe staje się pytanie o ich efektywność (podrozdział piąty). Politycy w niektórych krajach próbują także wpływać na decyzje inwestycyjne prywatnych firm, nie poprzez tworzenie ogólnych warunków do ich rozwoju, a dotując i wspierając inwestycje w konkretne branże, licząc, że przyspieszy to rozwój (tzw. polityka przemysłowa). Doświadczenia ze świata pokazują jednak, że tak prowadzona polityka nie sprzyja szybszemu wzrostowi gospodarczemu (podrozdział szósty).

Za inwestycjami państwowymi stoją decyzje polityczne – kluczowe staje się pytanie o ich efektywność.



## 1. WPŁYW INWESTYCJI NA WZROST GOSPODARCZY W KRÓTKIM OKRESIE

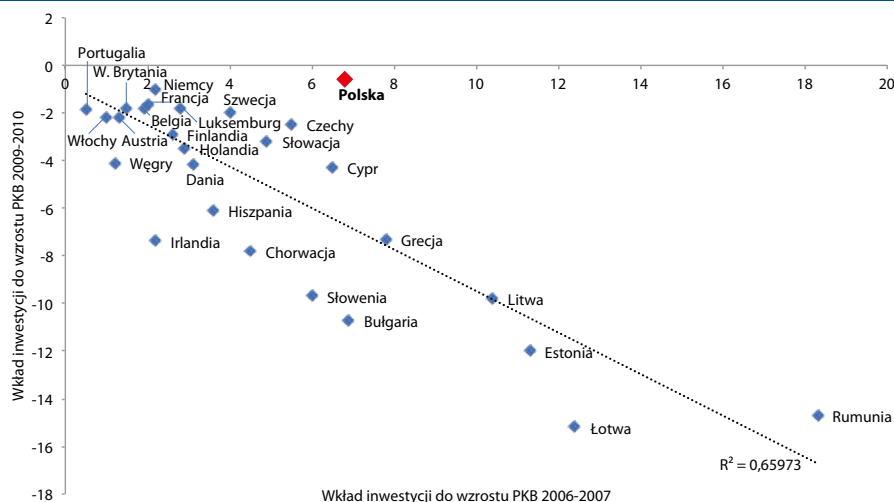
Wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy jest różny w krótkim i długim okresie. W krótkim okresie, czyli w ciągu kilku lat, istotna jest wielkość wydatków inwestycyjnych, które są jedną ze składowych popytu krajowego. W długim okresie natomiast poza wielkością inwestycji kluczowe znaczenie ma ich efektywność – przestają się liczyć bowiem same poniesione nakłady (wydatki inwestycyjne), a kluczowego znaczenia nabierają osiągnięte wyniki (ilość wytworzonego produktywnego kapitału). Niniejszy raport koncentruje się na wpływie inwestycji na długookresowy wzrost gospodarczy,

jednak w tym podrozdziale krótko omówimy także wpływ inwestycji na wzrost w krótkim okresie.

Wkład inwestycji w popyt krajowy podlega dużym wahaniom w trakcie cyklu koniunkturalnego. I tak przykładowo wyhamowanie inwestycji w Polsce w 2001 r. obniżyło popyt krajowy w 2001 r. o 2,5 pkt proc., a ich szybki wzrost w 2007 r. podbił go o 3,9 pkt proc. Żaden inny składnik PKB nie podlegał tak dużym wahaniom<sup>1</sup> jak inwestycje, co zresztą nie jest cechą szczególną Polski – generalnie w cyklu koniunkturalnym inwestycje charakteryzują się większą zmiennością niż pozostałe składowe PKB (Burda i Wyplosz, 2013).

Duża zmienność wkładu inwestycji do wzrostu gospodarczego wynika z boomów inwestycyjnych, które kończą się późniejszym załamaniem inwestycji. Jedną z częstych przyczyn boomów inwestycyjnych są działania państwa – pobudzanie inwestycji w określonym sektorze (np. rynek mieszkaniowy) lub ekspansywna polityka monetarna. Przykładem mogą być państwa UE w latach 2006–2007 (boom) i 2009–2010 (kryzys). Entuzjazm wywołany wejściem do UE krajów postsocjalistycznych oraz członkostwem w strefie euro w krajach Europy Południowej w połączeniu ze zbyt niskimi stopami procentowymi wywołał w obu grupach tych krajów boom, który został przerwany przez globalny kryzys finansowy (patrz m.in. Bakker i Gulde, 2010; Lane, 2012). W krajach, w których inwestycje miały szczególnie duży wpływ na wzrost PKB w czasie boomu, po wybuchu kryzysu ich spadek przyczynił się do głębokiego spadku PKB (Wykres 1.1).

**WYKRES 1.1. WKŁAD INWESTYCJI DO WZROSTU PRZED I W TRAKCIE KRYZYSU ZADŁUŻENIOWEGO W STREFIE EURO**



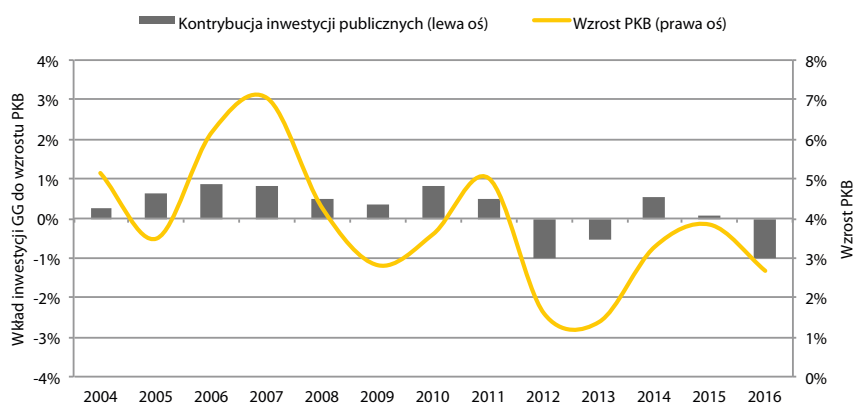
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

Negatywnym skutkiem boomów inwestycyjnych są nie tylko duże wahania tempa wzrostu PKB, ale także niższa efektywność inwestycji. Przykła-

<sup>1</sup> Ekspert i import analizujemy łącznie; choć wahania samego eksportu i samego importu były większe niż w przypadku inwestycji, to łączna zmienność była mniejsza ze względu na powiązania między nimi – szybkiemu wzrostowi importu towarzyszył wzrost eksportu i odwrotnie (polski eksport jest importochłonny).

dem wpływu boomu inwestycyjnego na wahania PKB mogą być inwestycje publiczne realizowane w Polsce przed Euro 2012 (Wykres 1.2). Spiętrzenie inwestycji infrastrukturalnych przed mistrzostwami Europy podbiło PKB w 2010 i 2011 r., jednak po ich zakończeniu w połowie 2012 r. inwestycje publiczne spadły, obniżając wzrost PKB oraz pogłębiając spowolnienie na przełomie lat 2012 i 2013. Jednocześnie taka kumulacja inwestycji w czasie doprowadziła do spadku ich efektywności – wąskie gardła, takie jak dostępność materiałów budowlanych czy wykwalifikowanych pracowników, istotnie podniosły koszty w szczycie boomu. Nieuwzględnienie zmiany kosztów w podpisanych z państwowym inwestorem umowach spowodowało problemy finansowe wielu wykonawców, które pogłębił późniejszy spadek zamówień.

WYKRES 1.2. WKŁAD INWESTYCJI WE WZROST PKB



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

## 2. WPŁYW INWESTYCJI NA WZROST GOSPODARCZY W DŁUGIM OKRESIE: ZNACZENIE WIELKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI

**DŁUGOOKRESOWY WZROST GOSPODARCZY JEST WYPADKOWĄ WIELU CZYNNIKÓW, ALE STOPA INWESTYCJI JEST JEDNYM Z NAJSILNIEJ Z NIM ZWIĄZANYCH.** W badaniach ekonometrycznych analizujących zróżnicowanie długofalowego tempa wzrostu PKB między krajami na świecie stopa inwestycji często pojawia się jako podstawowa zmienna objaśniająca. Barro i Lee (1993) stwierdzają pozytywną korelację pomiędzy poziomem stopy inwestycji w danym kraju a tempem jego wzrostu gospodarczego. Zwracają oni uwagę na współzależność inwestycji i wzrostu – inwestycje, zwiększając moce wytwórcze w gospodarce, mogą napędzać wzrost, a wyższy wzrost może, poprzez oczekiwany wzrost popytu, prowadzić do zwiększenia inwestycji. O tym, jak istotna jest stopa inwestycji, świadczy fakt, że Levine i Renelt (1991), dokonując przeglądu literatury wzrostu, stwierdzają, że

większość z nich uwzględnia stopę inwestycji. W 33 spośród 41 prac została ona wykorzystana jako zmienna objaśniająca poziom wzrostu gospodarczego, z czego w 31 przypadkach stwierdzono pozytywną korelację tych dwóch wielkości. W innej pracy Levine i Renelt (1992) przeprowadzają testy wrażliwości wyników pojawiających się w literaturze regresji wzrostu. Stwierdzają, że jedną z niewielu zmiennych, które przeszły wykorzystany przez nich rygorystyczny test (zobacz dyskusję w Sala-i-Martin 1997), jest właśnie stopa inwestycji. Jednak oprócz stopy inwestycji liczy się też – i to w ogromnym stopniu – ich efektywność.

### **EFEKTYWNE INWESTYCJE POZWALAJĄ NA WYTWORZENIE WIĘKSZEJ ILOŚCI KAPITAŁU I SZYBSZY WZROST GOSPODARCZY.**

Wielkość inwestycji to miara poniesionych nakładów, a nie efektów, czyli ilości wytworzonego w ten sposób produktywnego kapitału. Ponieważ nie ma wiarygodnych miar ilości kapitału w poszczególnych krajach, ekonomiści najczęściej przyjmują, że jego ilość zależy wprost od łatwiejszych do zmierzenia inwestycji. Jest to duże uproszczenie, bo różne kraje, przy tej samej wielkości inwestycji, w zależności od ich efektywności, mogą tworzyć mniej lub więcej kapitału. Niska efektywność inwestycji państwa może skutkować znacznie niższym efektywnym poziomem kapitału państwowego, niż wynikałoby z inwestycji nakładów inwestycyjnych, czego Gupta et al. (2014) dowodzą na przykładzie krajów o niskim i średnim poziomie dochodu. Dobrym przykładem, jak mechaniczne założenie, że inwestycje we wszystkich krajach jednakowo przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, prowadzi do błędnych wniosków, może być podręcznik ekonomii autorstwa późniejszego noblisty Paula Samuelsona. W 1961 r. przewidywał on, że dzięki wyższej stopie inwestycji w ciągu 20–30 lat ZSRR prześcignie gospodarczo USA. Tę prognozę powtarzał w kolejnych edycjach podręcznika aż do upadku komunizmu. Zasadniczym błędem było założenie, że inwestycje dokonywane przez centralnego planistę realizującego cele partyjne będą równie efektywne jak inwestycje konkurujących ze sobą prywatnych przedsiębiorców. Centralni planiści pozbawieni sygnałów cenowych z rynku nie dysponowali wiarygodnymi informacjami o sensowności poszczególnych projektów ani nie mieli bodźców, by przyznać się, że część projektów jest chybionych i trzeba się z nich wycofać. Natomiast w gospodarce rynkowej konsumenci, codziennie kupując towary, dostarczają konkurującym ze sobą przedsiębiorcom informację, co jest potrzebne. Ponieważ zyski przedsiębiorców zależą od tego, jak szybko zareagują na potrzeby konsumentów oraz jak efektywnie będą produkować, we własnym interesie reagują oni możliwie szybko. Niezdolność gospodarek socjalistycznych do efektywnej alokacji zasobów uniemożliwiała weryfikację rynkową i proces „kreatywnej destrukcji”, drastycznie ograniczając produktywność inwestycji. Początkowo nacisk na rozbudowę górnictwa i przemysłu ciężkiego przyniósł umiarkowane pozytywne efekty w postaci 2-, 3-procentowego wzrostu PKB *per capita* w latach 1950–1970. Było to jednak niewystarczające do zmniejszenia dystansu do rozwiniętych gospodarek. Dystans do rozwiniętej Północy zmniejszały natomiast inne europejskie gospodarki peryferyjne – Włochy, Hiszpania, Grecja i Portugalia. Dlatego też nie powiodła się próba skoku rozwojowego

Polski i Rumunii, które w latach 70. rozkręcały krajową produkcję inwestycjami finansowanymi zagranicznymi kredytami. Zakup maszyn i licencji z Zachodu miał być sponażony późniejszym eksportem do krajów rozwiniętych. Krajowa produkcja okazała się jednak niezdolna do osiągnięcia poziomu jakości wymaganego przez odbiorców zachodnich (Bukowski i Śniegocki, 2017), doprowadzając Polskę do bankructwa.

### WIĘKSZA EFEKTYWNOŚĆ INWESTYCJI WYMAGA WIĘKSZEGO ZAKRESU WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ (WŁASNOŚCI PRYWATNEJ I RYNKU) I SILNIEJSZYCH INSTYTUCJI RYNKOWYCH.

Gwartney et al. (2006), analizując wpływ inwestycji prywatnych na wzrost gospodarczy w 85 krajach w latach 1980–2000, szacują, że taki sam wzrost inwestycji w krajach o dużym zakresie wolności gospodarczej miał o 74% silniejszy wpływ na wzrost PKB niż w krajach o małym zakresie wolności gospodarczej. Autorzy jako miarę wolności gospodarczej przyjęli w tym badaniu indeks wolności gospodarczej sporządzany przez Instytut Fraser<sup>2</sup>. Do podobnych wniosków dochodzą Hall et al. (2010) oraz Dort et al. (2014), którzy jako miarę otoczenia instytucjonalnego przyjęli indeksy ICRG (ang. *International Country Risk Guide*). Są one sporządzane przez prywatną firmę na zamówienie inwestorów, którzy chcą ocenić ryzyko inwestycyjne w poszczególnych krajach. Pierwsza praca pokazuje, że w krajach o skrajnie niekorzystnych instytucjach (duże ryzyko wywłaszczenia) inwestycje mogą w ogóle nie mieć pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy. To tłumaczy, dlaczego odgórne plany podnoszenia stopy inwestycji, bez reform instytucjonalnych zapewniających rządy prawa i ład rynkowy, nie przyczyniały się do wzrostu gospodarczego w krajach wschodzących. Jednocześnie w krajach z instytucjami o wysokiej jakości nawet niewielki wzrost inwestycji może mieć silny, pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Hall et al. (2010), również bazując na indeksach ICRG, analizują nie tylko efektywność inwestycji w kapitał trwały, ale także w kapitał ludzki. Wyniki tej pracy są jeszcze dalej idące – w krajach, gdzie ryzyko wywłaszczenia jest duże, wzrost inwestycji może mieć wręcz negatywny wpływ na wzrost PKB. Analizy oparte z kolei na mierzącym jakość instytucji politycznych indeksie Polity IV, a w szczególności sile ograniczeń władzy wykonawczej, nie pokazują istotnego wpływu tak mierzonych instytucji na relację inwestycji i wzrostu gospodarczego (Minier, 2007). Ramka 1.1 na przykładzie wybranych bogatych państw pokazuje, jak wysokość inwestycji i zakres wolności gospodarczej razem oddziałują na wzrost PKB.

W krajach z instytucjami o wysokiej jakości nawet niewielki wzrost inwestycji może mieć silny, pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy.



<sup>2</sup> Jako kraje o dużym zakresie wolności gospodarczej przyjęto kraje o łącznym indeksie 7 i więcej, a kraje o małym zakresie wolności gospodarczej jako te, dla których indeks był poniżej 5.

#### RAMKA 1.1. STYLIZOWANE FAKTY

Wzrost gospodarczy jest wypadkową wielu czynników, jednak wybrane poniżej kraje stanowią dobrą ilustrację zależności między stopą inwestycji, zakresem wolności gospodarczej oraz wzrostem gospodarczym. Wszystkie z nich w 1995 r. należały do 30 najwyższej rozwiniętych państw świata – startowały więc z podobnej pozycji. Połączenie wysokich inwestycji i dużego zakresu wolności gospodarczej pozwoliło na szybki wzrost gospodarczy Hongkongu i Australii. Jednak same wysokie inwestycje były niewystarczające, by pociągnąć wzrost Japonii i Arabii Saudyjskiej, gdzie zakres wolności był dużo mniejszy (warto zauważyć, że zarówno Australia, jak i Arabia Saudyjska to kraje silnie zależne od eksportu surowców). USA i Wielka Brytania były w stanie rozwijać się szybko pomimo niższej stopy inwestycji dzięki dużemu zakresowi wolności gospodarczej i związanej z tym wysokiej efektywności inwestycji. Włochy pomimo stopy inwestycji wyższej od brytyjskiej nie były w stanie się szybko rozwijać – niski poziom wolności gospodarczej hamował efektywność inwestycji.

Stopa inwestycji (średnia 1995–2015)		Wolność gospodarcza (średnia 1995–2014)		Wzrost PKB <i>per capita</i> 1995–2015	
Wysoka	25%	duża	8,95	2,7%	Hongkong
Wysoka	27%	duża	8,12	1,8%	Australia
Wysoka	25%	średnia	7,58	0,8%	Japonia
Wysoka	24%	mała	6,99*	0,6%	Arabia Saudyjska
Średnia	21%	duża	8,20	1,5%	USA
Średnia	18%	duża	8,22	1,5%	Wielka Brytania
Średnia	20%	średnia	7,07	0,2%	Włochy

\*Dane dostępne tylko dla ostatnich 5 lat

Kluczowe znaczenie wolności gospodarczej dla efektywności inwestycji i w konsekwencji wzrostu gospodarczego jest widoczne bez analiz ekonometrycznych nie tylko w 7 powyżej wybranych przykładach, ale także w całej grupie najbogatszych krajów<sup>1</sup>. Po pominięciu krajów naftowych

1 Ograniczenie analizy do najbogatszych krajów pozwala pominąć kwestię konwergencji – przy innych czynnikach niezmiennych kraje biedniejsze rozwijają się szybciej od bogatszych (większe pole do prostego importu technologii i naśladowania); w praktyce ten efekt może być często bardziej widoczny niż wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy.

### 3. POLITYKA PAŃSTWA A DECYZJE INWESTYCYJNE: SEKTOR PRYWATNY I PAŃSTWOWY

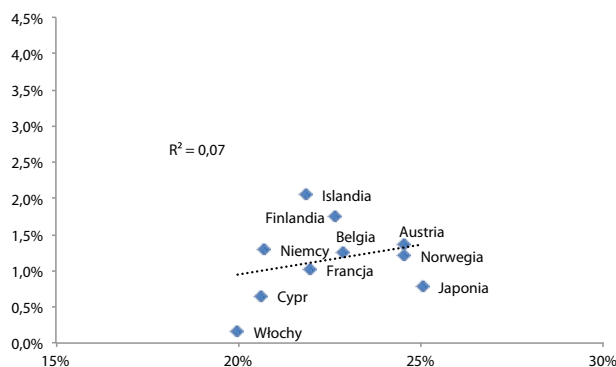
W sektorze państwowym decyzje inwestycyjne podejmują urzędnicy i politycy kierujący się interesem politycznym, a nie rachunkiem ekonomicznym. Nie ponoszą oni negatywnych ani pozytywnych skutków ekonomicznych (w szczególności finansowych) swoich decyzji inwestycyjnych, znaczenie mają tylko koszty albo korzyści polityczne. Takie bodźce sprawiają, że częściej są wybierane projekty dobre wizerunkowo (pod publikę) niż te najbar-



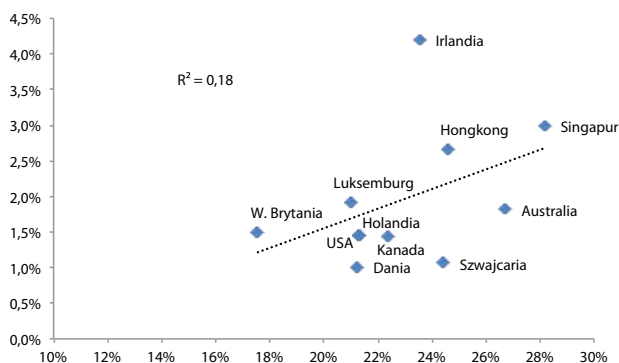
pozostałe 22 kraje podzielono na 2 grupy – o mniejszym zakresie wolności gospodarczej (Wykres 1.3.A) oraz większym zakresie wolności gospodarczej (Wykres 1.3.B). W pierwszej grupie stopa inwestycji niemal w ogóle nie wyjaśnia tempa wzrostu PKB, w drugiej grupie wpływ stopy inwestycji na tempo wzrostu gospodarczego jest już lepiej widoczny. Porównując wykresy A i B, warto zauważyć, że nawet na wykresie B stopa inwestycji wyjaśnia tylko 18% zróżnicowania tempa wzrostu PKB – jak zaznaczaliśmy wcześniej w tekście, wzrost gospodarczy jest wypadkową znacznie większej liczby czynników niż tylko stopy inwestycji. Uważny czytelnik może także zauważyć, że wyłączenie niektórych odstających obserwacji, jak w przypadku Japonii czy Szwajcarii, mogłoby zmienić kształt poniższych wykresów. Należy jednak pamiętać, że mają one charakter ilustracji – wniosek o pozytywnym wpływie wolności gospodarczej na efektywność inwestycji i w konsekwencji na wzrost gospodarczy jest oparty na analizach ekonometrycznych [Gwartney et al. (2006), Hall et al. (2010) oraz Dort et al. (2014)].

**WYKRES 1.3. ŚREDNIA STOPA INWESTYCJI W LATACH 1995–2015 (OŚ X) A PRZECIĘTNE TEMPO WZROSTU PKB PER CAPITA W LATACH 1995–2015 (OŚ Y).**

#### A. Mniejszy zakres wolności gospodarczej



#### B. Większy zakres wolności gospodarczej



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Fraser Institute oraz MFW

dziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Dotyczy to zarówno inwestycji realizowanych przez administrację publiczną (sektor *general government*), jak i przedsiębiorstwa państwowe, których zarządy mogą być w każdej chwili odwołane, jeżeli nie realizują planów rządu. Dlatego w tym przypadku zasadnicze pytanie dotyczy nie samego procesu decyzyjnego, a efektywności tak podejmowanych inwestycji. W sektorze prywatnym przedsiębiorcy samodzielnie podejmują decyzje inwestycyjne, kierując się zyskiem i we własnym interesie starając się realizować je możliwie efektywnie. Dlatego w tym przypadku kluczowe znaczenie ma określenie warunków, w jakich sektor prywatny decyduje się na rozpoczęcie inwestycji. Polityka państwa może podnosić inwestycje prywatne w sposób pośredni, zapewniając duży



zakres wolności gospodarczej (co obejmuje m.in. niezawisłe i efektywne sądy, porządek publiczny czy stabilne ceny – patrz cytowany wcześniej Gwartney et al., 2006). Politycy i urzędnicy często próbują także bezpośrednio zwiększyć inwestycje w określonych sektorach przez system dotacji lub preferencji podatkowych, jednak odbywa się to kosztem ich efektywności.

**TABELA 1.1. WPŁYW PAŃSTWA NA PODMIOTY INWESTUJĄCE W GOSPODARCE**

	Państwo ( <i>general government</i> )	Przedsiębiorstwa niefinansowe i finansowe		Gospodarstwa domowe
		Państwowe	Prywatne	
<b>Wpływ państwa na decyzje inwestycyjne</b>	Bezpośrednia kontrola decyzji inwestycyjnych	Bezpośrednia kontrola decyzji inwestycyjnych państwowych firm	Stopień konkurencji ze strony państwowych firm; ulgi podatkowe, dofinansowanie, preferencyjne kredyty etc.; otoczenie instytucjonalne, infrastruktura	Ulgi podatkowe, dofinansowanie, preferencyjne kredyty etc.; otoczenie instytucjonalne, infrastruktura

Państwo – sektor instytucji rządowych i samorządowych, do którego zaliczono podmioty, które:

- 1) są finansowane przez obowiązkowe płatności ponoszone przez sektor prywatny,
- 2) ich produkcja ma nierynkowy charakter i jest przeznaczona na konsumpcję (zarówno indywidualną, jak i zbiorową); sektor nie obejmuje kontrolowanych przez rząd firm, które działają na konkurencyjnym rynku. Sektor przedsiębiorstw niefinansowych – podmioty gospodarcze wytwarzające towary i niefinansowe usługi rynkowe i prowadzące księgi rachunkowe. Sektor obejmuje także firmy kontrolowane przez państwo, o ile funkcjonują one na konkurencyjnym rynku. Sektor instytucji finansowych – podmioty gospodarcze zajmujące się pośrednictwem finansowym, pomocniczą działalnością finansową oraz działalnością ubezpieczeniową. Sektor gospodarstw domowych oraz instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych – osoby fizyczne, w tym samozatrudnieni nieprowadzący ksiąg rachunkowych. W praktyce oznacza to 99% mikroprzedsiębiorstw, które są zorganizowane jako osoby fizyczne.

Źródło: Opracowanie własne FOR

## 4. DETERMINANTY INWESTYCJI PRYWATNYCH

Znaczenie zakresu wolności gospodarczej i jakości instytucji państwa dla inwestycji jest dobrze widoczne z perspektywy pojedynczego przedsiębiorstwa<sup>3</sup>. Zagregowany poziom inwestycji wynika z indywidualnych decyzji przedsiębiorców. Ponieważ przedsiębiorcy kierują się własnym zyskiem, z założenia starają się realizować inwestycje w sposób możliwie efektywny. Kluczowe w tym przypadku jest pytanie, w jakich warunkach przedsiębiorcy decydują się na rozpoczęcie inwestycji – ich decyzje zależą od potencjalnych przychodów z inwestycji, kosztów z nimi związanych oraz ryzyka i niepewności dotyczącej zarówno przychodów, jak i kosztów.

<sup>3</sup> Choć z punktu widzenia rachunków narodowych mikroprzedsiębiorstwa są zaliczane do sektora gospodarstw domowych, w tym rozdziale omawiamy łącznie determinanty wszystkich przedsiębiorstw prywatnych, niezależnie od ich formalnej klasyfikacji w rachunkach narodowych.

## PRZYCHODY Z INWESTYCJI

Wielkość potencjalnych przychodów z inwestycji określa, jak duże koszty jest skłonny ponieść przedsiębiorca. Potencjalne przychody zależą od wielu czynników, w tym oczekiwań co do sytuacji gospodarczej w przyszłości, poziomu obecnej aktywności gospodarczej, wykorzystania mocy produkcyjnych, zmian technologicznych, a także regulacyjnych ze strony państwa.

- **OCZEKIWANIA CO DO PRZYSZŁEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ** – wzrost zasobu kapitału zwiększa potencjał produkcyjny firm, dlatego oczekiwania przedsiębiorców co do przyszłego popytu wpływają na poziom ich inwestycji.
- **POZIOM AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ I WYKORZYSTANIE MOCY PRODUKCYJNYCH** – jeżeli jest silna koniunktura i duży odsetek zasobu kapitału jest wykorzystywany, to firmy mają bodziec, żeby inwestować i ten zasób powiększać. Wykorzystanie mocy produkcyjnych zmienia się razem z inwestycjami w cyklu koniunkturalnym, rośnie w fazie ożywienia i spada przy spowolnieniu.
- **ZMIANA TECHNOLOGICZNA** – adaptacja nowych technologii może wymagać dodatkowych nakładów kapitałowych, np. rozwój sklepów internetowych tworzy bodziec do zakupu lub modernizacji komputerów i oprogramowania.
- **POLITYKA PAŃSTWA** – decyzje polityczne mogą wpływać na przychody w niemal każdym obszarze działalności. Regulacje państwowe mogą zmniejszać potencjalne zyski przedsiębiorstw, ograniczając skalę ich działalności (np. zakaz otwierania kolejnych aptek albo zakaz handlu w niedzielę) lub je zwiększać (np. dostęp do bezstronnych i sprawnych sądów lub dobrze wykształconej siły roboczej).

## KOSZTY INWESTYCJI

Jeżeli oczekiwane koszty spadają, to dotychczas nieatrakcyjne projekty inwestycyjne mogą stać się opłacalne (i odwrotnie). Do najczęściej wymienianych czynników wpływających na koszty inwestycji firm należą: stopy procentowe, koszt dóbr kapitałowych, koszty innych czynników produkcji i polityka państwa, w szczególności w zakresie wysokości obciążeń podatkowych.

- **STOPA PROCENTOWA** – znaczna część inwestycji jest finansowana kredytem, dlatego stopa procentowa, czyli cena kredytu, wpływa na ich wysokość.
- **KOSZT DÓBR KAPITAŁOWYCH** – koszt samych dóbr kapitałowych, podobnie jak koszt finansowania inwestycji (stopa procentowa), oddziałuje na ich poziom, np. wzrost cen urządzeń, przy innych czynnikach niezmiennych sprawi, że przedsiębiorcy ograniczą ich zakup.
- **KOSZTY INNYCH CZYNNIKÓW PRODUKCJI** – firmy mogą prowadzić działalność produkcyjną, wykorzystując różne połączenia czynników.

Przykładowy wieżowiec można budować, korzystając z dużej liczby maszyn (np. używanych w produkcji gotowych elementów szybko montowanych) lub większymi nakładami pracy (np. murarzy). W takim przypadku spadek kosztów pracy może ograniczyć inwestycje – przedsiębiorcy zamiast inwestować w maszyny będą się trzymali technologii bardziej pracochłonnych.

- **POLITYKA PAŃSTWA** – polityka podatkowa może ograniczać koszty inwestowania, dając firmom bodźce do większych inwestycji. Najprostsze przykłady to: (1) obniżenie efektywnej stawki podatku CIT, co zostawia firmom więcej środków na inwestycje, (2) przyspieszona amortyzacja aktywów do celów podatkowych, co ogranicza koszty ich utrzymania, (3) obniżenie efektywnej stawki podatku od zysków kapitałowych, co podnosi zyski z inwestowania, a (4) podatkowe ulgi inwestycyjne dają bodziec firmom do inwestowania, chociaż w tym wypadku powstaje pytanie, na ile jest to rzeczywisty wzrost inwestycji, a na ile tylko są one wykazywane księgowo w celu obniżenia obciążeń podatkowych firm.

## RYZYKO I NIEPEWNOŚĆ

Zarówno ryzyko (mieralne prawdopodobieństwo), jak i niepewność (niemierzalne) co do przychodów lub kosztów negatywnie odbijają się na poziomie prywatnych inwestycji. Potwierdzają to prace naukowe (Bloom et al., 2016; Baker i Bloom, 2014; Bloom, 2014; Pastor i Veronesi, 2013), choć wciąż jeszcze brak zgody co do prawidłowego pomiaru i kwantyfikacji wpływu tych czynników. Niemniej ankiety firm potwierdzają, że np. duża niepewność co do podatków hamuje ich inwestycje (MFW/OECD, 2017, szerzej w części 2.2 rozdziału IV). Istotne czynniki można podzielić na mierzalne ryzyko wynikające z obiektywnej dynamiki rozwoju gospodarki oraz na niepewność wynikającą z nieprzewidywalnej polityki i niesprawności państwa.

- **RYZYKO CO DO STABILNOŚCI SYTUACJI** gospodarczej wynika przede wszystkim ze skali wahań cyklu koniunkturalnego. W mniejszych gospodarkach, takich jak pozostałe państwa naszego regionu, te wahania będą większe ze względu na relatywnie mniejszą rolę popytu wewnętrznego, co zwiększa ich wrażliwość na zawirowania w gospodarce światowej. Praktycznie każdy czynnik wymieniony przez nas w determinantach przychodów i kosztów inwestycji zmienia się razem z cyklem koniunkturalnym. Po stronie przychodów zdolność przedsiębiorców do formułowania poprawnych oczekiwań co do popytu w przyszłości jest określana przez stabilność wzrostu PKB. Podobnie w cyklu zmienia się wykorzystanie mocy produkcyjnych. Od strony kosztów kluczowa jest zmienność stóp procentowych. Niemniej jednak wraz z cyklem koniunkturalnym zmieniają się też np. ceny innych czynników produkcji, płace mogą rosnąć bardzo szybko w boomie, a następnie spadać w recesji (oczywiście w stopniu, w jakim nie są „lepkie”).
- **ZŁA POLITYKA PAŃSTWA TWORZY NIEPEWNOŚĆ** zarówno co do oczekiwanych przychodów, jak i kosztów inwestycji. Co więcej, ankiety

przedsiębiorców wskazują, że niepewność co do np. polityki podatkowej może mieć większy wpływ na ich decyzje inwestycyjne niż sama wysokość obciążeń podatkowych. Parlament i rząd, zmieniając przepisy podatkowe lub nakładając na przedsiębiorstwa dodatkowe wymogi regulacyjne, widoczne np. w nadprodukcji prawa, mogą stwarzać niepewność co do kosztów inwestycji. W skrajnych przypadkach zmiana regulacji może prowadzić do całkowitej likwidacji prywatnych inwestycji w określonych sektorach, gdy tworzone przez polityków regulacje uniemożliwiają dalsze prowadzenie działalności. Z kolei efektywność wymiaru sprawiedliwości może oddziaływać zarówno na przychody (np. problemy z egzekwowaniem umów od kontrahentów), jak i na koszty (np. przewlekłe procesy sądowe, w których dana firma jest pozwana).

## 5. INWESTYCJE PAŃSTWOWE: PROBLEM EFEKTYWNOŚCI

W przeciwieństwie do inwestycji prywatnych inwestycje publiczne (administracji) i w znacznym stopniu państwowych przedsiębiorstw nie są wynikiem analizy ich opłacalności, a efektem decyzji politycznych. Dlatego w ich przypadku istotniejszym pytaniem od determinant jest kwestia ich efektywności. Obniża ją wiele czynników: miękkie ograniczenie budżetowe, które pozwala lekceważyć stronę kosztów (np. firmy informatyczne największe pieniądze robią na kontraktach państwowych), polityczne kierowanie inwestycji (np. środki na inwestycje w większym stopniu są kierowane do okręgów wyborczych, które są dla polityków szczególnie ważne), brak konkurencji (np. państwowe kopalnie są odizolowane od presji konkurencyjnej) czy finansowanie utrzymania wytworzonego kapitału z podatków ogólnych zamiast z opłat użytkowych, co utrudnia ocenę efektywności (np. bezpłatne autostrady). Dlatego tam, gdzie to możliwe, państwo powinno pozostawić inwestowanie podmiotom prywatnym.

Inwestycje publiczne i spółek państwowych mogą być komplementarne albo substytucyjne w stosunku do inwestycji firm prywatnych. Jeżeli państwo lub państwowe spółki konkurują bezpośrednio z firmami prywatnymi, to mogą im odbierać rynek i w efekcie ograniczać poziom inwestycji przedsiębiorstw prywatnych. Duże inwestycje państwa mogą także podbijać obciążenia podatkowe dla przedsiębiorstw. Mogą one też zwiększać popyt państwa na kapitał i w efekcie podnosić stopy procentowe na rynkach finansowych, co prowadzi do spadku poziomu oszczędności dostępnych dla firm prywatnych i w dalszej kolejności inwestycji. Jednocześnie państwowe inwestycje poprawiające otoczenie biznesowe przedsiębiorstw (szeroko rozumiana infrastruktura, łącznie z infrastrukturą społeczną) mogą sprzyjać wyższym inwestycjom prywatnym.

Porównanie zwrotu z inwestycji firm prywatnych i państwa wymaga rozróżnienia w ramach inwestycji państwa na sektor publiczny oraz państwowe firmy. Sektor publiczny dostarcza usługi na zasadach nierynkowych, a jego pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy wynika przede wszystkim z trudno mierzalnych efektów zewnętrznych, np. publiczne drogi i edukacja przyczyniają się do wzrostu produktywności przedsiębiorstw lub dobrobytu gospodarstw domowych. W tym przypadku kluczowe znaczenie mają koszty alternatywne – porównanie pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji publicznych z negatywnymi skutkami podatków potrzebnych do ich sfinansowania. W przypadku przedsiębiorstw państwowych sprzedających swoją produkcję na rynku ocena efektywności jest prostsza – można porównać efektywność ich produkcji z prywatnymi konkurentami.

### INWESTYCJE SEKTORA PUBLICZNEGO

W wielu krajach inwestycje publiczne skupiają się na infrastrukturze transportowej, sektorze energetycznym czy gospodarki wodnej. Nie oznacza to, że nie mogłyby tam działać same firmy prywatne, jednak współcześnie jest to często obszar głównie działalności państwa. Praktycznie uniemożliwia to empiryczne porównania, na ile lepiej (albo gorzej) poradziłyby sobie w tych zadaniach same firmy prywatne. Jednocześnie często kapitał publiczny jest użytkowany poniżej kosztu, np. droga, z której korzystanie jest darmowe. To naturalnie może powodować, że zwrot z takiej inwestycji będzie niski lub trudny do oszacowania.

Brakuje prac porównujących zwrot z inwestycji sektora publicznego i firm, które mogłyby przybliżyć koszt alternatywny inwestycji publicznych. Afonso i St. Aubyn (2010) szacują makroekonomiczne stopy zwrotu w latach 1960–2005 dla inwestycji publicznych i firm w 14 starych państwach członkowskich UE i 3 innych rozwiniętych gospodarkach. Ich wyniki pokazują, że wpływ inwestycji firm na PKB jest zawsze dodatni i wyższy niż inwestycji publicznych (Tabela 1.2). W aż 14 krajach na 17 inwestycje firm pobudzają zarówno PKB, jak i inwestycje publiczne, podczas gdy inwestycje publiczne mają analogiczny dodatni wpływ na PKB i inwestycje firm jedynie w 8 z 17 badanych gospodarek.

**TABELA 1.2. PODSUMOWANIE EFEKTÓW INWESTYCJI SEKTORA PUBLICZNEGO I FIRM W DANYCH 17 GOSPODAREK Z LAT 1960–2005**

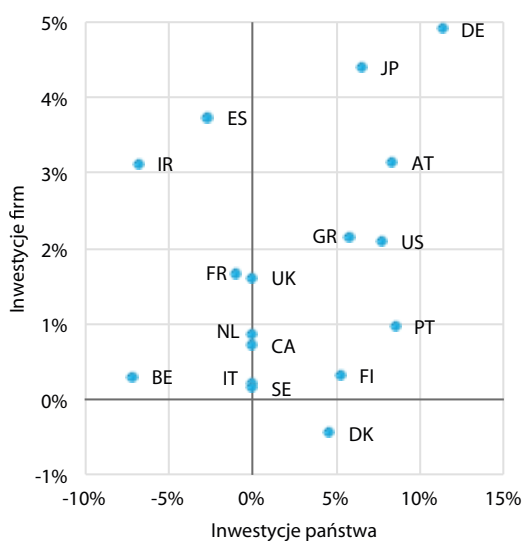
	<b>Efekty inwestycji państwa</b>	
	Pobudzanie inwestycji firm	Wypychanie inwestycji firm
Dodatni wpływ na PKB	8 (AT, DE, DK, FI, GR, JP, PT, US)	4 (BE, ES, FR, IR)
Ujemny wpływ na PKB	1 (SE)	4 (CA, IT, NL, UK)
	<b>Efekty inwestycji firm</b>	
	Pobudzanie inwestycji publicznych	Wypychanie inwestycji publicznych
Dodatni wpływ na PKB	14 (AT, BE, CA, ES, DE, DK, FI, FR, IR, IT, JP, NL, PT, UK)	3 (GR, SE, US)
Ujemny wpływ na PKB	0	0

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Afonso i St. Aubyn (2010)

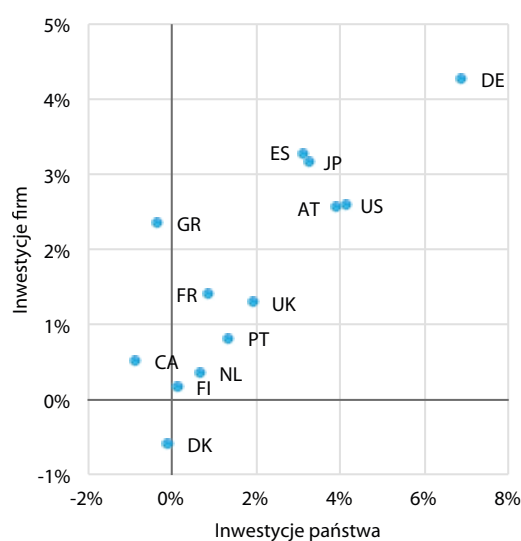
Poza wpływem na PKB ważny jest również zwrot z inwestycji. Afonso i St. Aubyn (2010) pokazują, że zwrot z inwestycji firm jest zwykle niższy niż z inwestycji publicznych, ale za to praktycznie zawsze dodatni (Wykres 2). Makroekonomiczne stopy zwrotu z inwestycji publicznych wykazują większe niż w przypadku firm zróżnicowanie pomiędzy krajami: mogą być znacznie wyższe, ale równocześnie w niektórych krajach są ujemne. Oszacowany zwrot z inwestycji firm jest natomiast umiarkowany, ale prawie zawsze dodatni.

WYKRES 1.4. MAKROEKONOMICZNE STOPY ZWROTU Z INWESTYCJI PUBLICZNYCH I FIRM W LATACH 1960–2005

## A. Częściowa stopa zwrotu



## B. Całkowita stopa zwrotu



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Afonso i St. Aubyn (2010)


Efektywność inwestycji publicznych zależy od jakości instytucji państwa. Chakraborty i Dabla-Norris (2009) budują model wzrostu, na którym pokazują, że rozbieżne oszacowania siły i kierunku wpływu inwestycji publicznych na PKB pomiędzy krajami mogą wynikać ze zróżnicowanej jakości instytucji państwa. Im wyższy poziom korupcji, tym niższa jakość infrastruktury transportowej, stąd autorzy wykorzystują korupcję jako przybliżenie jakości instytucji państwa. Wniosek jest taki, że poza poziomem inwestycji publicznych kluczowa jest również efektywność administracji, która te inwestycje przeprowadza. Do podobnego wniosku empirycznie dochodzą Di Giacinto et al. (2010), pokazując, że zwrot z inwestycji państwa jest wyższy w północnych Włoszech niż w południowych. Oczywiście jednym z głównych problemów instytucji publicznych i jedną z przyczyn korupcji jest zakres arbitralnej władzy urzędników i polityków. To jednak zjawiska trudne do porównania między krajami i w czasie, dlatego często jako przybliżenie wykorzystuje się wskaźniki korupcji.

Dyskusja o efektywności inwestycji publicznych dotyczy też funduszy UE, które stanowią dużą część inwestycji publicznych w Polsce. Badania na



poziomie Unii Europejskiej wskazują, że efektywność wydatkowania środków funduszy strukturalnych może być niska. Marzinotto (2012) zwraca uwagę, że pomimo wzrostu zróżnicowania regionalnego poziomu dochodu wewnątrz państw członkowskich zachodzi w UE konwergencja poziomów dochodu pomiędzy poszczególnymi krajami i euroregionami. Trudno jednak na podstawie literatury pokazać jakikolwiek wpływ europejskich funduszy strukturalnych na tę konwergencję. Oszacowania efektywności wydatkowania środków UE wahają się w zależności od danego przypadku i przyjętej metodologii badania. Efektywność inwestycji ze środków UE, podobnie jak w przypadku pozostałych inwestycji publicznych, jest ograniczana przez decyzje polityczne. Banaszewska i Bischoff (2017) pokazują, że w Polsce więcej środków unijnych kierowanych jest do okręgów wyborczych, gdzie różnica głosów pomiędzy głównymi partiami w wyborach jest mała.

Inwestycje w infrastrukturę są często postrzegane jako rozwiązanie problemów bezrobocia, depopulacji obszarów wiejskich czy sposób na pobudzenie koniunktury. Jednak prace zbiorczo analizujące wiele wcześniejszych badań wskazują, że pozytywny wpływ gospodarczy tego typu wydatków może być niewielki. Holmgren i Merkel (2017) przeprowadzają metaanalizę 776 oszacowań kierunku i siły wpływu na PKB poszczególnych rodzajów inwestycji w infrastrukturę transportową względem produkcji poszczególnych sektorów z 78 artykułów badających głównie USA i Europę. Oszacowania pokazują, że 1-procentowy przyrost infrastruktury podnosi poziom produkcji o od -0,06% (obniżka) do 0,52%. Jednocześnie najbardziej precyzyjne oszacowania dają wyniki zbliżone do zera. Wynik Holmgrena i Merkela (2017) potwierdzają García et al. (2017). Oni analizują z kolei 794 oszacowania z ponad 150 badań. Ich wyniki wahają się od wpływu 0,09% do aż 0,17%. Jednak z ich modelu metaregresji wynika już wpływ bardziej dodatni.



Inwestycje w infrastrukturę są często postrzegane jako rozwiązanie problemów bezrobocia.

Często się mówi o potrzebie inwestowania w badania i rozwój przez państwo. Tymczasem wiele prac empirycznych nie znajduje potwierdzenia pozytywnych dla wzrostu gospodarczego efektów finansowanych przez państwo wydatków na badania i rozwój, podczas gdy znajduje takie efekty w przypadku finansowania przez firmy. Sveikauskas (2007) na podstawie przeglądu literatury (w tym własnych badań) szacuje, że zwrot z wydatków na badania jest bardzo wysoki, prywatny na poziomie 25%, a społeczny na poziomie 65%. Zaznacza jednak, że jest to zwrot jedynie dla badań przedsiębiorstw, bo dla wielu firm państwowego B+R zwrot jest bliski zera. OECD (2003) w danych 14–17 gospodarek OECD (zależnie od specyfikacji modelu) z lat 1981–1999 znalazło znaczący i istotny statystycznie wpływ wydatków przedsiębiorstw na B+R na wzrost gospodarczy, przy jednoczesnym silnym negatywnym wpływie wydatków państwa na B+R. Wynik zaskakuje autorów, którzy starają się go tłumaczyć mniej jasnymi kanałami wpływu badań państwowych w zakresie wojskowości czy ochrony zdrowia, a także potencjalnie dłuższym okresem ich oddziaływania. Park (1995) na danych



10 gospodarek OECD z lat 1970–1987 pokazuje, że wydatki firm na B+R są ważniejszym determinantem wzrostu ich produktywności niż państwowe wydatki na B+R. Możliwe wyjaśnienie jest takie, że wydatki firm są nastawione na wdrożenia, a ośrodków państwowych na badania podstawowe, których wpływ trudno wyłapać empirycznie. Nie jest ono jednak w pełni przekonujące.

## INWESTYCJE FIRM PAŃSTWOWYCH

Ocena efektywności inwestycji państwowych firm wymaga szerszej oceny ich efektywności w porównaniu do firm prywatnych.

W opracowaniu OECD z 2005 r. „Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” stwierdza się, że przedsiębiorstwa państwowe mają stałe problemy ze skutecznym zarządzaniem. Trudności te wynikają z faktu, że teoretycznie ich właścicielem jest państwo, ale w rzeczywistości jest więcej interesariuszy, często o sprzecznych interesach. Kto jest pryncypałem (zleceniodawcą) agentów-menedżerów i jaki ma cel? Pryncypałem może być polityk, a w jedno państwowe przedsiębiorstwo zaangażowanych może być ich kilku. Pryncypałami mogą być ministrowie, ale także parlamentarzyści mający wpływ na rząd. Wielu z nich nie jest zainteresowanych długookresowym wzrostem wartości firmy, a raczej krótkookresowymi celami politycznymi (np. brak sporów ze związkami zawodowymi). Nieunikniony jest konflikt interesów i spory różnych grup, na co zwraca uwagę OECD: „Problemem jest samo zdefiniowanie celu przedsiębiorstwa. Istnieje złożony łańcuch agentów-menedżerów i ukrytych zleceniodawców – polityków, grup interesu, osób związanych po prostu z przedsiębiorstwem. W tej sytuacji nie sposób stwierdzić, czy menedżerowie państwowego przedsiębiorstwa podejmują właściwe decyzje”.


Istotnym problemem jest też brak twardych ograniczeń budżetowych. Menedżerowie państwowych firm mogą się zgadzać na nadmierną ekspansję i nieuzasadnione inwestycje, licząc, że w razie problemów firma otrzyma wsparcie z budżetu państwa. Nie musi to być często bezpośrednia dotacja – państwo, występując w podwójnej roli właściciela przedsiębiorstwa oraz regulatora, może tak manipulować przepisami, by firmy przez nie kontrolowane uzyskały przewagę nad prywatnymi konkurentami. Z drugiej strony menedżerowie państwowych przedsiębiorstw mogą ryzykować utratą stanowiska, jeżeli nie zgadzają się na politycznie motywowane plany inwestycyjne rządu.

Powyższe mechanizmy odciskają negatywne piętno na wydajności państwowych firm i pośrednio na efektywności całej gospodarki. Przeglądy badań, takich jak Megginson i Netter (2001) czy Shirley i Walsh (2000), wskazują na większą produktywność firm prywatnych w porównaniu do firm państwowych. W rozdziale III omawiamy nowsze badania Komisji Europejskiej potwierdzające ten wniosek.

## 6. RZĄDOWE PLANY STYMULOWANIA INWESTYCJI: POLITYKA PRZEMYSŁOWA

Politycy i urzędnicy stają przed dużą pokusą wpływania na kierunki inwestycji nie tylko państwa i firm państwowych, ale także przedsiębiorstw prywatnych. Pod hasłem przyspieszenia rozwoju arbitralnie wybrane sektory otrzymują różnego rodzaju preferencje oraz dotacje, co zwiększa opłacalność inwestycji w nie. Prywatni przedsiębiorcy, kierując się własnym zyskiem, inwestują zgodnie z planami rządowymi, ale ponieważ inwestycje rosną na zamówienie polityczne, a nie w odpowiedzi na potrzeby konsumentów, inwestycje te najczęściej w dłuższym okresie okazują się mało efektywne. Nie zniechęca to jednak polityków od tworzenia kolejnych planów i wybierania przyszłościowo brzmiących branż. W wielu przypadkach politycy nie kierują się kryterium efektywności ekonomicznej i decydują się na wsparcie wybranych gałęzi w celu zdobycia głosów lub ulegają naciskom lobbystów.

Państwowe plany inwestycyjne pomimo jednostkowych sukcesów poniosły wyraźną porażkę na świecie w drugiej połowie XX w., co szczegółowo analizują Bukowski i Śniegocki (2017). Próby przyspieszenia rozwoju przez inwestycje krajowe nastawione na zastępowanie importu w Ameryce Łacińskiej hamowały wzrost produktywności. Francuskie czempiony i wielkie projekty nie przyspieszyły rozwoju względem nieprowadzących takiej polityki Niemiec. Podobnie państwowa koordynacja inwestycji w Korei Południowej sprawdziła się nie lepiej niż jej brak na Tajwanie, a zwiększyła za to wrażliwość gospodarki w trakcie kryzysu azjatyckiego w drugiej połowie



Państwowe plany inwestycyjne pomimo jednostkowych sukcesów poniosły wyraźną porażkę na świecie.

lat 90. i do dzisiaj skutkuje niską produktywnością małych i średnich przedsiębiorstw. W Japonii w latach 50. wspierano przedsiębiorstwa z gałęzi przemysłu stalowego, a po cofnięciu państwowego wsparcia na początku lat 60. nastąpiła fala bankructw przedsiębiorstw pozbawionych wsparcia. W Korei Południowej państwowe banki udzielały korzystnych kredytów przedsiębiorstwom ze wspieranych gałęzi, natomiast przedsiębiorcy z pozostałych gałęzi musieli płacić dużo wyższe odsetki lub wręcz pożyczać pieniądze na czarnym rynku (Dornbusch i Park, 1987). Przy realizacji polityki przemysłowej politycy i urzędnicy popełniali również wiele błędów, czego ilustracją jest uznanie w latach 70. takich firm jak Samsung z Korei Południowej lub Sony z Japonii za nieinnowacyjne i pozbawione szans rozwoju (Olejnik, 2017). W kolejnych dziesięcioleciach stały się one światowymi liderami w dziedzinie elektroniki.

W Ameryce Łacińskiej powojenna polityka rządów skierowana była na inwestycje krajowe – dążono do zastępowania importu produkcją krajową. Polityka państwa była uważana za konieczną do industrializacji gospodarek, które uznawano za uwięzione w tzw. pułapce zależności wobec krajów rozwiniętych. Jednak to sektor dóbr podlegających wymianie handlowej zazwyczaj stymuluje wzrost produktywności w gospodarce dzięki zagranicz-

nej konkurencji. W Ameryce Łacińskiej rządy podkopały jego konkurencyjność poprzez połączenie wsparcia popytu krajowego, ochrony przemysłu przed importem i przewartościowanych kursów walutowych (Sachs, 1986). Ostatecznie ograniczenia konkurencji ze strony importu okazały się ograniczać wzrost produktywności (Bruton, 1998). W połączeniu z łatwym dostępem do kredytu, na skutek liberalizacji przepływów kapitałowych w okresie cyklicznie niskich stóp procentowych na świecie, doprowadziło to do kryzysów zadłużeniowych, m.in. w Argentynie i Brazylii (Devlin i French-Davis, 1995). Olejnik (2017) pokazuje, że wzrost gospodarczy Wenezueli był ze względu na prowadzoną politykę przemysłową wolniejszy niż w liberalnym gospodarzo Chile. Lata 80. zapoczątkowały w Ameryce Łacińskiej, podobnie jak w reszcie świata poza blokiem socjalistycznym, okres liberalizacji (Peres i Primi, 2009).

Dobrym przykładem niepowodzenia polityki przemysłowej jest Francja, której „wielkie projekty” i narodowe czempiony nie przyniosły spodziewanych korzyści. Po wojnie francuski przemysł wymagał inwestycji i modernizacji, w czym widziano rolę państwa. Rządy wbrew mechanizmowi rynkowemu poprzez nacjonalizację i rozwój strategicznych sektorów z pomocą państwowych banków miały doprowadzić do zamknięcia luki technologicznej wobec USA. Wspierane były sektory widziane jako symbole nowoczesności i amerykańskiego sukcesu, takie jak przemysł lotniczo-kosmiczny, motoryzacyjny i elektroniczny. W szczególności lata 60. i 70. były erą narodowych czempionów i „wielkich projektów” (Owen, 2012). Takich ambicji nie miały ordoliberalne rządy Republiki Federalnej Niemiec. Bukowski i Śniegocki (2017) pokazują, że trudno politykę francuskiego *dirigisme* uznać za skuteczną. Na początku lat 60. przemysł francuski był zapóźniony względem niemieckiego i dlatego doświadczał szybszego wzrostu. Wzrost był jednak szybszy w poszczególnych sektorach niezależnie od tego, czy dana branża była wspierana przez rząd jako strategiczna. Sektory, w których skoncentrowane były „wielkie projekty” (przemysł maszynowy i elektryczny), nie wyróżniały się szybszym wzrostem na tle Niemiec od sektorów, w których brakowało państwowych projektów (przemysł mineralny, metalowy, spożywczy, odzieżowy). Od lat 80. trwa liberalizacja francuskiej polityki przemysłowej, jednak w dalszym ciągu należy ona do najbardziej etatystycznych wśród państw OECD. Brak pełnej prywatyzacji dużych przedsiębiorstw powoduje, że państwo zmuszone jest angażować się w restrukturyzację firm wpadających w kłopoty (np. Alstom, Areva) i intensywną dyplomację gospodarczą. Powstałe w toku „wielkich projektów” czempiony bazowały w dużej mierze na zamówieniach publicznych (Cohen, 2007). Bukowski i Śniegocki (2017) zauważają, że państwowe konglomeraty przemysłowe w dalszym ciągu opierają się w znacznej mierze na zamówieniach publicznych, o które politycy francuscy są zmuszeni zabiegać za granicą. To czyni przemysł francuski bardziej wrażliwym na niepowodzenia pojedynczych inicjatyw, w tym decyzje polityczne w innych państwach, np. polskie kontrakty zbrojeniowe.

We Francji  
narodowe czempiony  
nie przyniosły  
spodziewanych korzyści.



Aktywna polityka przemysłowa Korei Południowej nie poprawiła jej wyników gospodarczych względem sąsiadów, natomiast zwiększyła podatność jej gospodarki na zawirowania. Korea Południowa w latach 1960–1980 próbowała koordynować inwestycje sektora prywatnego i kształtować strukturę branżową przemysłu (Chang, 2000). Jednak w następnych dekadach, zgodnie z trendami światowymi, zarzuciła tę politykę na rzecz bardziej horyzontalnego wsparcia badań i rozwoju oraz stymulacji innowacji MŚP. Bukowski i Śniegocki (2017) pokazują, że upodobniło ją to do Tajwanu, który nigdy nie prowadził szeroko zakrojonej polityki przemysłowej, a uzyskał w latach 1950–1990 podobne wyniki gospodarcze. Tajwan osiągnął podobny poziom uprzemysłowienia, innowacyjności i struktury branżowej gospodarki, jednocześnie unikając przy tym przeinwestowania, które doprowadziło Koreę do azjatyckiego kryzysu gospodarczego w latach 1997–1999. W rezultacie zbankrutowała 1/3 koreańskich grup przemysłowych (Bukowski et al., 2015a). Dzisiaj OECD (2016) wskazuje w Korei na podobne problemy co Bukowski i Śniegocki (2017) we Francji: słabość sektora MSP (w przetwórstwie przemysłowym zaledwie 30% poziomu produktywności dużych firm w latach 2011–2013, czyli najmniej w OECD, dla porównania w mającej problemy z produktywnością małych firm Polsce – 51%) i niską produktywność branż usługowych.

## II. INWESTYCJE W POLSCE NA TLE PORÓWNAWCZYM

Stopa inwestycji w Polsce pozostaje niska zarówno w porównaniu do krajów naszego regionu, jak i gospodarek, które startując z naszego poziomu rozwoju, dogoniły kraje rozwinięte (podrozdział pierwszy). Również stopa oszczędności, z której finansowane są inwestycje, pozostaje najniższa w regionie; w polskiej gospodarce oszczędza niemal sam sektor przedsiębiorstw, ponieważ oszczędności gospodarstw domowych są niskie, a sektora publicznego okresami wręcz ujemne (podrozdział drugi). Jedną z przyczyn niskiego udziału inwestycji w PKB jest zaskakująco duży odsetek pracujących poza sektorem przedsiębiorstw, w szczególności w rolnictwie. Jednocześnie wewnątrz sektora przedsiębiorstw wysoki udział w zatrudnieniu mają mało inwestujące mikroprzedsiębiorstwa (podrozdział trzeci). Do tej pory szybki wzrost polskiej gospodarki wynikał w dużej mierze z przepływu pracowników z rolnictwa do bardziej produktywnych sektorów oraz z przedsiębiorstw państwowych do prywatnych. W dalszym ciągu pozostają w tych obszarach rezerwy wzrostu, ale nie są już tak duże jak dotychczas. Spadający potencjał przemian strukturalnych oznacza, że w przyszłości dla utrzymania wzrostu produktywności i dochodu gospodarki coraz istotniejsze będą inwestycje (podrozdział czwarty).

### 1. STOPA INWESTYCJI W POLSCE NA TLE REGIONU

Stopa inwestycji w Polsce w ostatnich 15 latach jest niska nie tylko w porównaniu do krajów naszego regionu (Wykres 2.1), a tym bardziej na tle tygrysów azjatyckich, gdy były na naszym poziomie rozwoju (Wykres 2.2). O niskiej stopie inwestycji w Polsce mówi też MFW w najnowszym raporcie dotyczącym Polski, odnosząc się zarówno do modeli teoretycznych, jak i empirycznych oraz doświadczeń wybranych krajów.

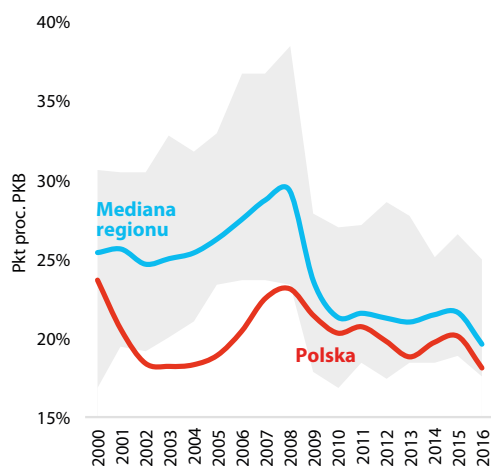
Tygrysy azjatyckie są istotnym punktem odniesienia, ponieważ udało im się, startując z niskiego poziomu, dogonić w krótkim czasie światowych liderów gospodarki – Europę Zachodnią i USA. W przypadku tych krajów wyższą stopę inwestycji miała zarówno prowadząca politykę przemysłową Korea, jak i Tajwan, który takiej polityki nie uprawiał. Kraje naszego regionu (czyli Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Rumunia i Węgry) są natomiast dobrym punktem odniesienia ze względu na podobną do naszej historię i poziom dochodu. Jako zakres czasowy przyjęto okres 2009–2014. Pozwala to już na uzyskanie kilkuletniej średniej, która wygładza cykliczne wahania, a jednocześnie pozwala

Stopa inwestycji w Polsce w ostatnich 15 latach jest niska nie tylko w porównaniu do krajów naszego regionu.



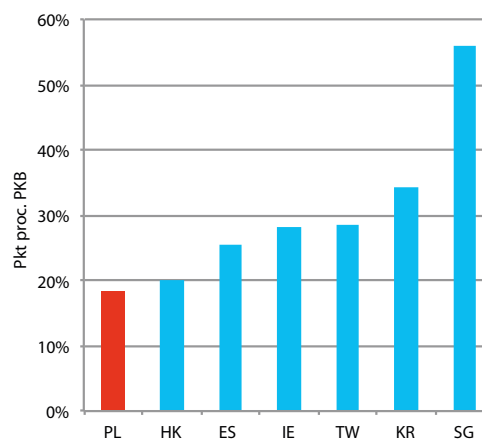
ograniczyć wpływ kryzysu z 2008 r. na uzyskane wyniki. Zakres czasowy siłą rzeczy jest też w wielu miejscach dyktowany dostępnością danych. Z jednej strony część danych dla wcześniejszych lat jest niedostępna ze względu na wprowadzone później zmiany metodologiczne. Z drugiej strony niektóre statystyki strukturalne w sposób porównywalny między krajami (jak np. dane o sektorze przedsiębiorstw w poszczególnych krajach) są publikowane z dużym opóźnieniem. By uniknąć sytuacji, w której część opisów dotyczy np. lat 2009–2016, a część lat 2009–2014, przyjęliśmy najmniejszy wspólny mianownik.

**WYKRES 2.1. STOPA INWESTYCJI POLSKI NA TLE KRAJÓW REGIONU**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

**WYKRES 2.2. HISTORYCZNE ŚREDNIE STOPY INWESTYCJI Z 10 LAT POLSKI I INNYCH KRAJÓW ZANIM OSIĄGNĘŁY DZISIEJSZY POZIOM DOCHODU POLSKI**



Z braku danych wykres pokazuje akumulację brutto (inwestycje powiększone o zapasy).

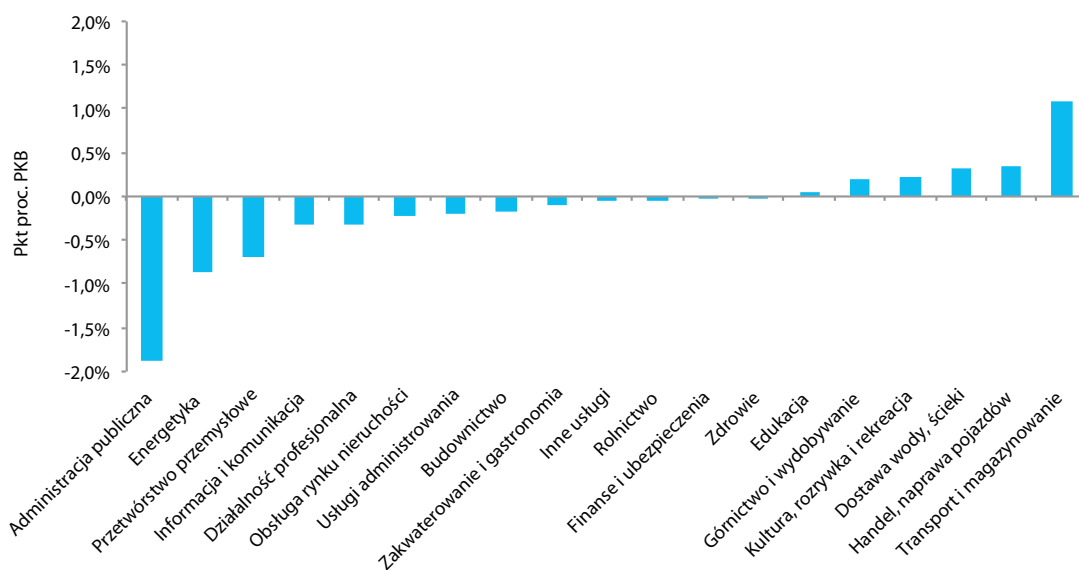
Źródło: Opracowanie własne FOR (2015) na podstawie Penn World Table 8.1

Niska stopa inwestycji w Polsce nie wynika z odmiennej struktury sektorowej gospodarki, ponieważ stopy inwestycji w większości sektorów polskiej gospodarki pozostają niższe od regionalnej średniej. Co prawda pozytywnie wyróżniają Polskę przede wszystkim transport i gospodarka magazynowa (1,1 pkt proc. PKB powyżej regionalnej średniej), co jest związane z państwowymi inwestycjami w infrastrukturę, które odpowiadają za prawie 90% inwestycji sektora. Negatywnie jednak wypadamy pod względem inwestycji administracji (1,9 pkt proc. PKB), energetyki (0,9 pkt proc. PKB), przetwórstwa przemysłowego (0,7 pkt proc. PKB), technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT; 0,3 pkt proc. PKB) oraz działalności profesjonalnej i naukowej (0,3 pkt proc. PKB).

Za niską łączną stopę inwestycji w Polsce w większym stopniu odpowiadają niskie stopy inwestycji w poszczególnych sektorach niż struktura sektoro-



WYKRES 2.3. RÓŻNICA W POZIOMIE INWESTYCJI POLSKI I KRAJÓW REGIONU WG SEKTORÓW W LATACH 2009–2014



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

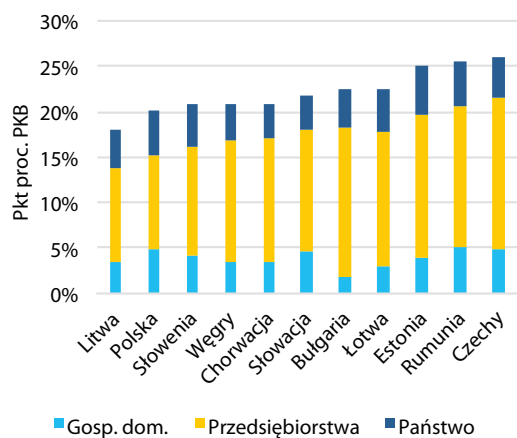
wa gospodarki. Gdyby Polska miała analogiczną strukturę sektorową jak państwa regionu, to stopa inwestycji w Polsce byłaby nieznacznie powyżej regionalnej średniej. Jednak w takim hipotetycznym scenariuszu za cały przyrost stopy inwestycji odpowiadałby wzrost udziału w PKB sektora obsługi rynku nieruchomości. Bez niego ta hipotetyczna stopa inwestycji byłaby nawet niższa niż w rzeczywistości. Jest to spowodowane bardzo wysoką stopą inwestycji sektora nieruchomości i jego niskim udziałem w PKB, co w przypadku Polski wydaje się skutkiem problemów z pomiarem wartości dodanej w tym sektorze<sup>4</sup>. Gdyby pominąć sektor nieruchomości, to analogiczna struktura sektorowa do krajów regionu zamyka jedynie 25% naszej luki w udziale inwestycji w PKB. Gdyby natomiast Polska miała analogiczne sektorowe stopy inwestycji jak państwa regionu, to zamknęlibyśmy 47% naszej luki udziału inwestycji w PKB do średniej regionu.

Gdy rozpatrujemy strukturę inwestycji w Polsce według sektorów instytucjonalnych, to uderzające są małe inwestycje przedsiębiorstw. Ich inwestycje są niskie, zarówno w relacji do PKB, jak i do wartości dodanej wytwarzanej przez sektor przedsiębiorstw. Inwestycje przedsiębiorstw są w Polsce niższe przeciętnie o 3,9 pkt proc. PKB od średniej regionu i pozostają najniższe spośród wszystkich krajów z tej grupy. Jedynie częściowo kompensują to wyższe inwestycje gospodarstw domowych (o 1,1 pkt proc. PKB) i państwa (o 0,5 pkt proc. PKB).

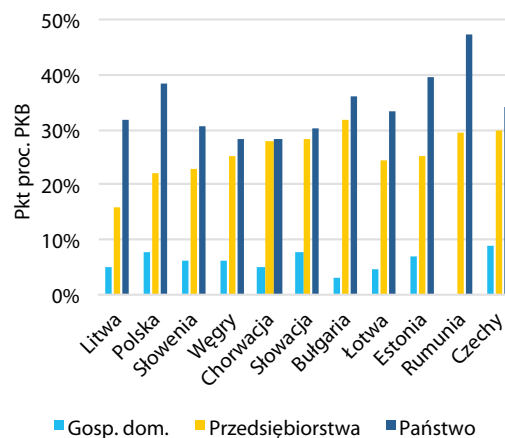
<sup>4</sup> Struktura mieszkaniowa w Polsce jest oparta na mieszkaniach własnościowych, co nie odbiega od pozostałych krajów regionu. Dlatego pozostaje pytanie, na ile za te różnice odpowiada sposób liczenia wartości dodanej w tym sektorze (większość jest szacowana przez urzędy statystyczne).



WYKRES 2.4. UDZIAŁ INWESTYCJI SEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH W PKB W POLSCE I KRAJACH REGIONU W LATACH 2009–2014



WYKRES 2.5. STOPA INWESTYCJI WEDŁUG SEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH W POLSCE I KRAJACH REGIONU W LATACH 2009–2014

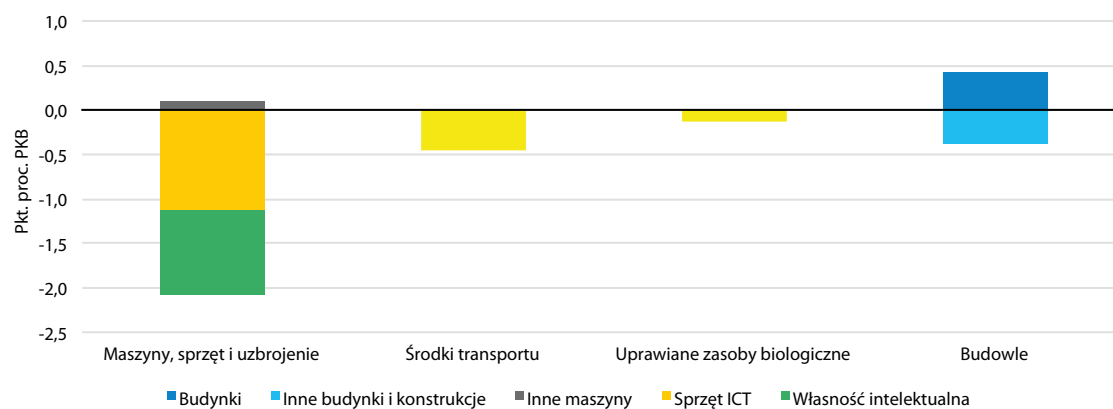


Brak danych o stopie inwestycji gospodarstw domowych w Rumunii.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Nawet jeżeli przyjąć, że część różnicy w stopie inwestycji wynika z klasyfikowania licznych w Polsce przedsiębiorstw zorganizowanych jako osoby fizyczne i zatrudniających poniżej 10 osób do sektora gospodarstw domowych, to nie wyjaśnia to niskiej stopy inwestycji przedsiębiorstw. W Polsce inwestycje gospodarstw domowych wynosiły 4,9% PKB wobec regionalnej średniej 3,8% PKB. W 2015 r. inwestycje mikroprzedsiębiorstw wynosiły tylko 0,7% PKB, więc stanowią zbyt mało, by wyjaśnić ponad 3 pkt proc. różnicy w inwestycjach przedsiębiorstw między Polską a krajami regionu.

WYKRES 2.6. STRUKTURA INWESTYCJI W POLSCE W STOSUNKU DO REGIONU W LATACH 2009–2014



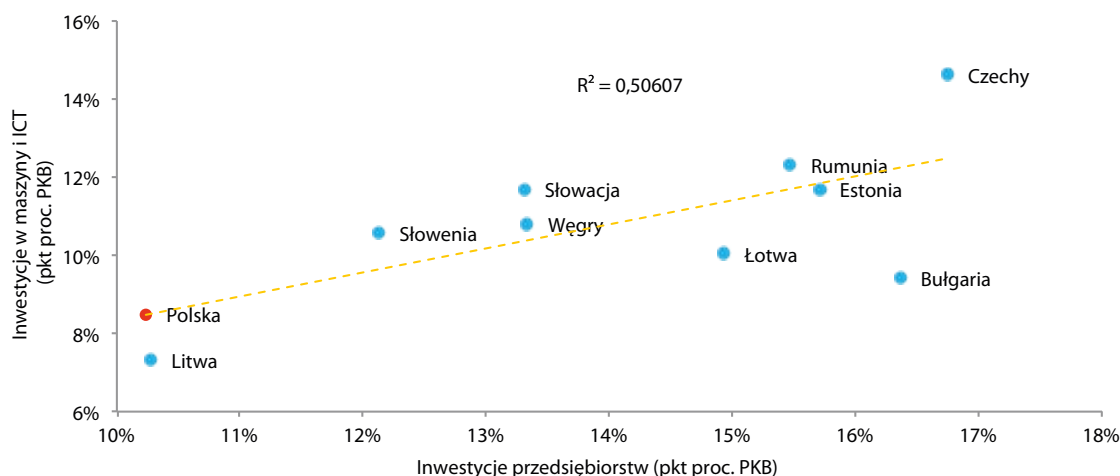
Średnia dla krajów regionu pomija Chorwację, Litwę i Rumunię ze względu na brak danych.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Co ważne – w pozostałych krajach najmniejsze przedsiębiorstwa także są zaliczane do sektora gospodarstw domowych, co dodatkowo zmniejsza wagę tego czynnika.

Inwestycje w Polsce są nie tylko niskie, ale mają też niekorzystną strukturę (Wykres 2.6). Polska odstaje od krajów regionu pod względem inwestycji w maszyny, a więc tych inwestycji, które podnoszą produktywność. Odpowiadają za to niższe niż w regionie inwestycje w ich dwie z trzech składowych, czyli w ICT (1,1 pkt proc. PKB w porównaniu ze średnią regionu) i we własność intelektualną (0,9 pkt proc. PKB). Struktura inwestycji według typu aktywów jest spójna z obrazem według sektorów – to przedsiębiorstwa przede wszystkim inwestują w ICT i własność intelektualną (Wykres 2.7).

WYKRES 2.7. INWESTYCJE PRZEDSIĘBIORSTW A INWESTYCJE W MASZYNY I URZĄDZENIA W KRAJACH REGIONU W LATACH 2009–2014



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

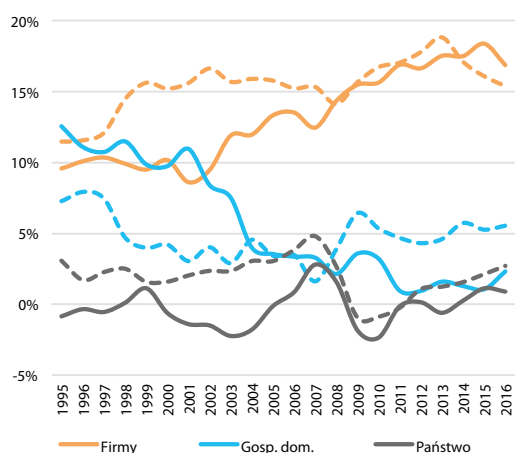
## 2. STOPA OSZCZĘDNOŚCI W POLSCE NA TLE REGIONU

Stopa oszczędności Polski od 25 lat jest jedną z najniższych w regionie, co jest spowodowane niską, a okresami wręcz ujemną stopą oszczędności państwa i niską stopą oszczędności gospodarstw domowych. Wraz ze zmniejszaniem transferów netto z UE i starzeniem społeczeństwa niskie oszczędności krajowe mogą się stać wiążącą barierą dla inwestycji. Konieczna jest konsolidacja finansów publicznych, która podnosząc stopę oszczędności państwa, jako jedyna może podnieść stopę oszczędności krajowych już w krótkim i średnim okresie.

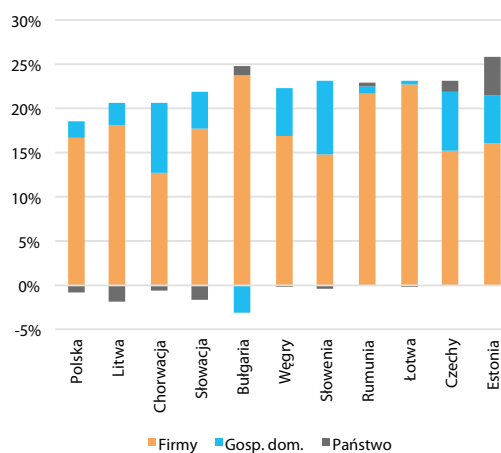
Inwestycje zagraniczne są finansowane zewnętrznymi oszczędnościami, w szczególności środkami przedsiębiorstw matek. Natomiast inwestycje krajowe pozostają w Polsce niemal w całości finansowane oszczędnościami krajowymi (Perspektywy FOR: Gomułka, 2017). Niestety mamy nie tylko jedną z najniższych stóp inwestycji krajowych i zagranicznych w regionie, ale również najniższą stopę oszczędności krajowych.

W Polsce oszczędza niemal jedynie sektor przedsiębiorstw, podczas gdy oszczędności gospodarstw domowych pozostają niskie, a państwa często wręcz ujemne (np. w latach 2009–2011 i 2013). Oszczędności przedsiębiorstw jako jedynego z tych trzech sektorów instytucjonalnych przewyższają w ostatnich latach regionalną medianę, choć MFW (2017) wskazuje, że nie wydają się niskie w relacji do dochodów operacyjnych brutto firm. Natomiast oszczędności gospodarstw domowych pozostają niskie, poniżej mediany krajów regionu, od ponad dwóch dekad. W dodatku utrzymujący się od początku lat 90. deficyt sektora finansów publicznych powoduje, że wkład państwa w oszczędności krajowe jest często ujemny i również utrzymuje się poniżej regionalnej mediany.

**WYKRES 2.8. UDZIAŁ OSZCZĘDNOŚCI SEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH W PKB W POLSCE (LINIE CIĄGŁE) I KRAJACH REGIONU (MEDIANA, LINIE PRZERYWANE) W LATACH 1995–2016**



**WYKRES 2.9. UDZIAŁ OSZCZĘDNOŚCI SEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH W PKB W POLSCE I KRAJACH REGIONU, ŚREDNIA Z LAT 2009–2014**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

Obecnie niskie krajowe oszczędności nie są wiążącą barierą inwestycji: inne czynniki na tyle ograniczają inwestycje prywatne, że nawet obecna niska stopa oszczędności wystarcza do ich sfinansowania (zob. część IV-1). W przypadku inwestycji państwa nieco ponad połowa jest finansowana transferami netto z budżetu UE. Te transfery ulegną zmniejszeniu i z czasem znikną (Perspektywy FOR: Gomułka, 2017). To dodatkowo uzależni inwestycje w gospodarce od zasobu krajowych oszczędności i może powodować, że ich niski poziom stanie się barierą inwestycji. Co więcej,

w dłuższym okresie starzenie się społeczeństwa będzie ograniczało współczynnik zatrudnienia, obniżając tym samym zarówno prywatną, jak i państwową stopę oszczędności. Choć efekt ten może być częściowo skompensowany wzrostem dochodów i poziomu wykształcenia obywateli, to wciąż będzie to za mało, by istotnie podnieść stopę krajowych oszczędności (Bank Światowy, 2014).

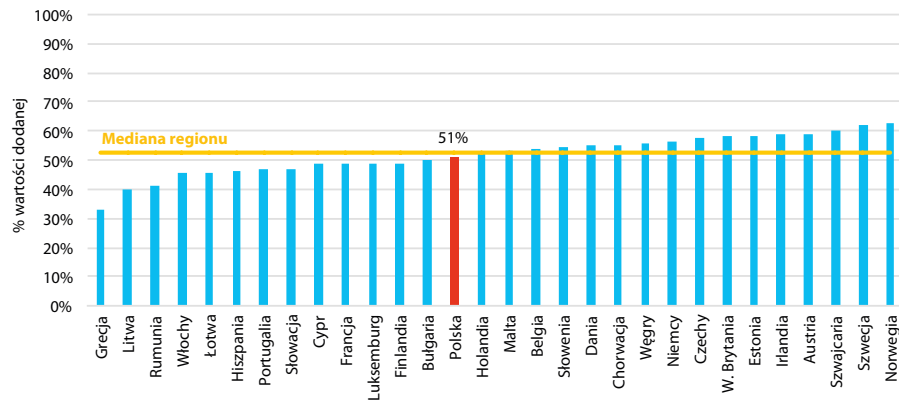
Wyższe oszczędności krajowe mogą okazać się konieczne dla utrzymania dynamicznego wzrostu produktywności po ustaniu dopływu środków unijnych. Bank Światowy (2014) wskazuje, że oszczędności krajowe będą bardziej stabilnym, zdywersyfikowanym i długookresowym źródłem finansowania działalności gospodarczej. Ograniczy to również wrażliwość Polski na wahania koniunktury za granicą.

W celu podniesienia stopy oszczędności krajowych w krótkim i średnim okresie polityka publiczna może oddziaływać jedynie na oszczędności państwa. Oszczędności przedsiębiorstw są już powyżej regionalnego poziomu więc ich dalsze podniesienie może być trudne, a skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych zmienia się dopiero w długim okresie. Dlatego w krótkim i średnim okresie skuteczna może być jedynie konsolidacja finansów publicznych, co podniesie stopę oszczędności państwa. Tworzenie bodźców dla wzrostu stopy oszczędności gospodarstw domowych, np. poprzez umocnienie pozycji OFE i reformę trzeciego filara emerytalnego, będzie w długim okresie ważne dla stabilności systemu emerytalnego, ale da efekty dopiero w dłuższym okresie niż konsolidacja fiskalna.

### **3. MAŁY ROZMIAR SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE NA TLE KRAJÓW REGIONU**

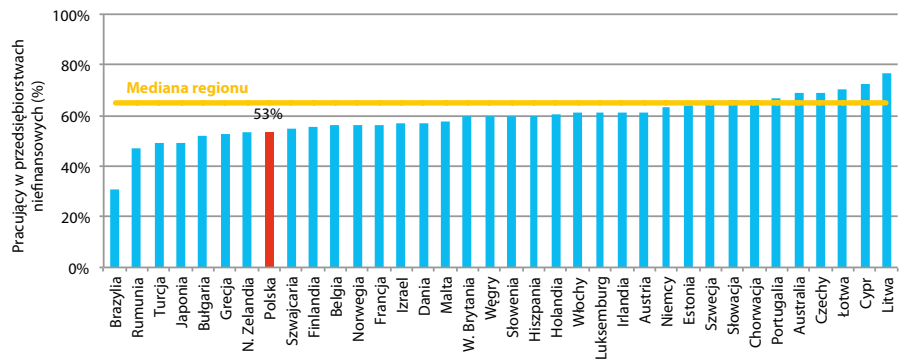
Niskie inwestycje przedsiębiorstw są związane z małym rozmiarem sektora przedsiębiorstw w Polsce. Więcej niż w innych krajach UE aktywności gospodarczej w Polsce odbywa się poza sektorem przedsiębiorstw. Udział sektora przedsiębiorstw w wartości dodanej rośnie powoli zarówno w Polsce, jak i pozostałych krajach regionu od 1995 r., lecz w przypadku naszego kraju wciąż pozostaje niski. W analizowanym okresie 2009–2014 w sektorze przedsiębiorstw w Polsce powstawało 51% wartości dodanej wobec regionalnej mediany 53% (Wykres 2.10). Większe różnice są widoczne w zatrudnieniu – w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób (mniejsze firmy w większości są zaliczane do sektora gospodarstw domowych) pracowało w Polsce tylko 35% (w tym 5% w przedsiębiorstwach państwowych) wobec regionalnej mediany 45% (Wykres 2.11). Bezpośrednią konsekwencją niskich inwestycji przedsiębiorstw są ich niskie aktywa, które w relacji do PKB należą do najniższych w UE (Wykres 2.12).

**WYKRES 2.10. ODSETEK WARTOŚCI DODANEJ WYTWARZANEJ W PRZEDSIĘBIORSTWACH W OECD W LATACH 2009–2014**



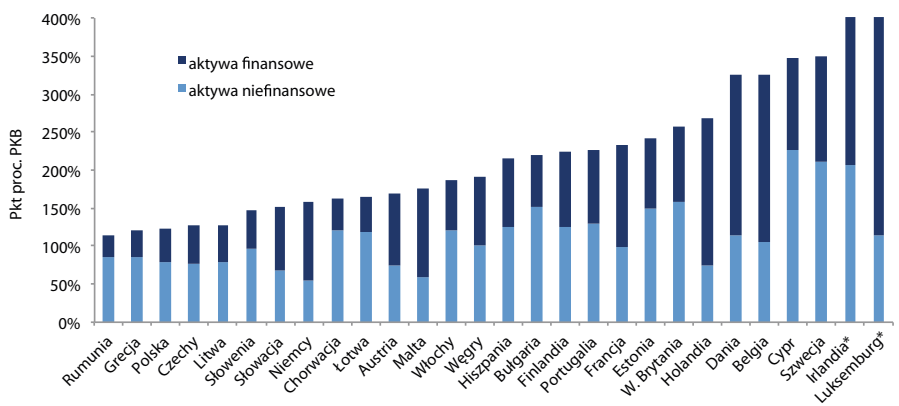
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

**WYKRES 2.11. ODSETEK PRACUJĄCYCH W PRZEDSIĘBIORSTWACH W OECD W LATACH 2010–2014**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD i Penn World Tables 9.0

**WYKRES 2.12. AKTYWA SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW NIEFINANSOWYCH W RELACJI DO PKB W UE W 2015 R.**

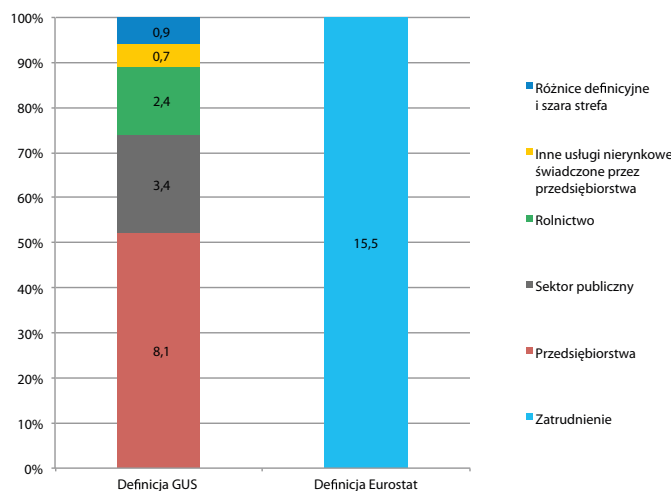


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Skoro sektor przedsiębiorstw jest relatywnie mały, rodzi to naturalne pytanie, gdzie w takim razie aktywność ekonomiczna w Polsce jest większa niż w innych krajach regionu. Najłatwiej odpowiedzieć na to pytanie, analizując strukturę rynku pracy, w przypadku którego dysproporcje między Polską a krajami regionu są największe oraz o którym dostępnym jest znacznie więcej danych statystycznych niż o strukturze tworzenia wartości dodanej.

Poza przedsiębiorstwami zatrudniającymi 10 i więcej osób Polacy pracują przede wszystkim w mikroprzedsiębiorstwach, sektorze publicznym i rolnictwie (Wykres 2.13). Mikroprzedsiębiorstwa, choć ujęte w statystykach przedsiębiorstw GUS, są zaliczane w zdecydowanej większości do sektora gospodarstw domowych i przypada na nie 3,4 mln pracujących. Jakkolwiek ich udział w tworzeniu wartości dodanej spada w regionie od 1995 r., to w Polsce ten spadek jest wolny na tle innych krajów. Drugą dużą pozycją jest sektor publiczny, który na potrzeby niniejszego porównania zdefiniowano jako usługi nierynkowe (ujęcie takie pozwala na porównanie międzynarodowe), na które przypada 2,7 mln osób. Ostatnią pozycją, co do której istnieją duże rozbieżności, w zależności od przyjętej definicji i źródła, jest rolnictwo, gdzie pracuje między 1,9 a 2,4 mln osób<sup>5</sup>, z czego jedynie 40 tys. deklaruje posiadanie drugiego miejsca pracy.

WYKRES 2.13. PRACUJĄCY W PRZEDSIĘBIORSTWACH I INNYCH SEKTORACH W 2014 R.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu i GUS

Porównanie polskiej struktury rynku pracy z krajami regionu sprawia trudności, dlatego korzystamy z innych wskaźników, które przybliżają problem<sup>6</sup>.

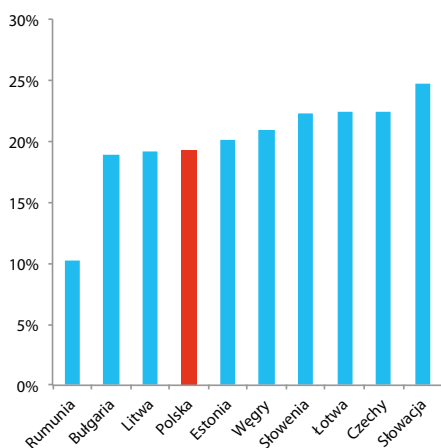
5 Pracujący w kilku miejscach pracy jednocześnie, np. w rolnictwie i w przedsiębiorstwach, są przypisywani na podstawie deklarowanego przez nich głównego miejsca pracy, na podstawie godzin pracy lub wysokości wynagrodzenia. Liczba 2,4 mln osób pracujących w rolnictwie pochodzi z publikacji GUS pracujących w gospodarce narodowej. Według przeprowadzanego przez GUS badania ankietowego BAEL zatrudnienie w rolnictwie jest mniejsze i wynosi niecałe 1,9 mln osób. Tutaj również główne miejsce pracy przypisywane jest na podstawie subiektywnej oceny respondenta. W przypadku wątpliwości decyduje liczba godzin pracy, a w następnej kolejności dochód. Liczba ubezpieczonych w KRUS wynosi niecałe 1,4 mln osób, co można wyjaśnić ostrymi kryteriami rolniczych ubezpieczeń, które wykluczają osoby opłacające składki na jakiegokolwiek inne ubezpieczenie społeczne. Można przyjąć, że różnica pomiędzy BAEL i KRUS to osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach w rolnictwie.

6 Porównanie polskiej struktury rynku pracy z krajami regionu jest obciążone istotnym błędem, ponie-

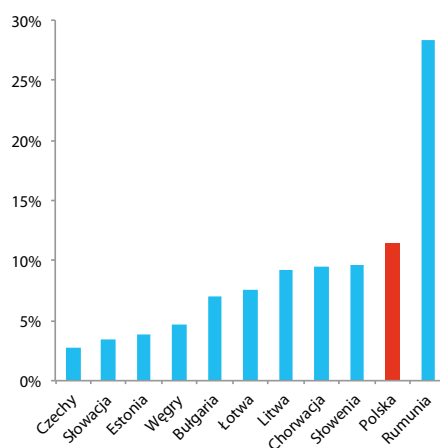
Na tle państw regionu zatrudnienie w usługach nierynkowych w Polsce jest relatywnie niewielkie, więcej Polaków pracuje natomiast w rolnictwie, na umowach cywilnoprawnych i w szarej strefie. Dane o zatrudnieniu w usługach nierynkowych i rolnictwie pochodzą z rachunków narodowych i dzięki temu są wprost porównywalne między krajami. Zatrudnienie w sektorze mikroprzedsiębiorstw w relacji do zatrudnienia ogółem w Polsce nie jest

WYKRESY 2.14. ODSETEK PRACUJĄCYCH W POLSCE NA TLE PAŃSTW REGIONU W 2014 R. W:

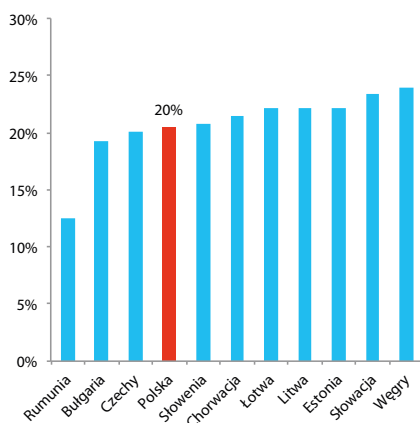
**A. mikroprzedsiębiorstwach**



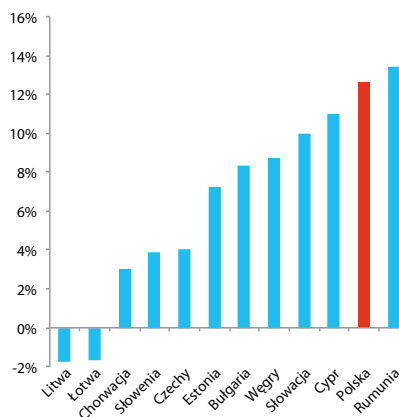
**B. rolnictwie**



**C. usługach nierynkowych**



**D. poza sektorem przedsiębiorstw (łącznie z mikro), rolnictwem i usługami nierynkowymi**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

waż dane o zatrudnieniu w sektorze przedsiębiorstw nie są w pełni kompatybilne z danymi z rachunków narodowych. Wynika to z różnych źródeł danych (dane sprawozdawcze firm, dane ankietowe z gospodarstw domowych) oraz różnych sposobów ich gromadzenia w poszczególnych krajach (np. zakres wykorzystania danych administracyjnych przez poszczególne urzędy statystyczne). Dane o zatrudnieniu w sektorze przedsiębiorstw *business economy* pochodzą ze Structural Business Statistics (w tym także statystyki o zatrudnieniu w sektorze mikroprzedsiębiorstw). Jako przybliżenie wielkości sektora publicznego przyjęliśmy zatrudnienie w usługach nierynkowych (czyli administracja publiczna, edukacja i służba zdrowia). Zarówno dane o zatrudnieniu w usługach nierynkowych, jak i w rolnictwie pochodzą z rachunków narodowych. W większości państw trzy powyższe składniki nie sumują się do łącznej liczby pracujących, co może wynikać z różnic definicyjnych, sposobu przeliczania na pełne etaty, nieuwzględnienia samozatrudnionych czy szarej strefy w sektorze *business economy*.



szczególnie duże (Wykres 2.14.A). W porównaniu do państw regionu wiadać, że raczej rolnictwo (Wykres 2.14.B), a nie zdominowane przez państwo usługi nierynkowe (Wykres 2.14.C) stanowi w Polsce istotniejszą alternatywę dla pracy w sektorze przedsiębiorstw. Większą ostrożność należy zachować przy interpretacji ostatniej kategorii – pracujących niezakwalifikowanych do sektora przedsiębiorstwa ani do rolnictwa i usług nierynkowych (Wykres 2.14.D). W tej kategorii Polska wyróżnia się negatywnie na tle regionu, co może wynikać z dużego odsetka osób na umowach cywilnoprawnych, szarej strefy oraz różnic metodologicznych.

Fakt, że mały rozmiar sektora przedsiębiorstw ogranicza wielkość inwestycji w relacji do PKB, potwierdza weryfikacja ekonometryczna. Udział sektora przedsiębiorstw w zatrudnieniu ma silny dodatni i istotny statystycznie wpływ na poziom inwestycji przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych w stosunku do PKB (Tabela 2.1). Wpływ jest nawet silniejszy niż w przypadku wzrostu PKB *per capita*, które dodajemy ze względu na silne sprzężenia zwrotne między wzrostem PKB a wielkością inwestycji.

TABELA 2.1. INWESTYCJE PRZEDSIĘBIORSTW A UDZIAŁ W ZATRUDNIENIU W LATACH 2005–2014

**Zmienna objaśniana: inwestycje przedsiębiorstw**

	FE	DK	MG
WZROST_PKB	0,223*** (0,031)	0,223** (0,083)	0,092*** (0,034)
ZATRUDNIENIE	0,182*** (0,044)	0,182** (0,078)	0,381*** (0,078)
STAŁA	0,053*** (0,019)	0,053 (0,034)	-0,029 (0,034)
N	246	246	244

\*  $p < 0,1$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$

Regresja została przeprowadzona dla panelu 27 gospodarek UE i EFTA (Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu) z lat 2005–2014, dla których dostępne są dane, w tym Polski. FE oznacza estymator Fixed Effects, DK estimator Driscolla–Kraaya, a MG estimator Mean Group. Zmienna objaśniana to inwestycje przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych z Eurostatu (same niefinansowe są niedostępne). Zmienna WZROST\_PKB to tempo wzrostu PKB *per capita* z Penn World Table 9.0. Zmienna ZATRUDNIENIE to udział pracujących w firmach od 10 pracowników [dane o pracujących w firmach pochodzą z OECD, a w gospodarce z PWT 9.0, wykorzystujemy firmy od 10 pracowników, ponieważ tylko takie zawiera agregat inwestycji przedsiębiorstw, mniejsze zaliczają się do gosp. dom.]. Błędy standardowe podano w nawiasach. Gwiazdki oznaczają istotności odpowiednio na poziomie 1% (\*), 5% (\*\*) i 10% (\*\*\*).

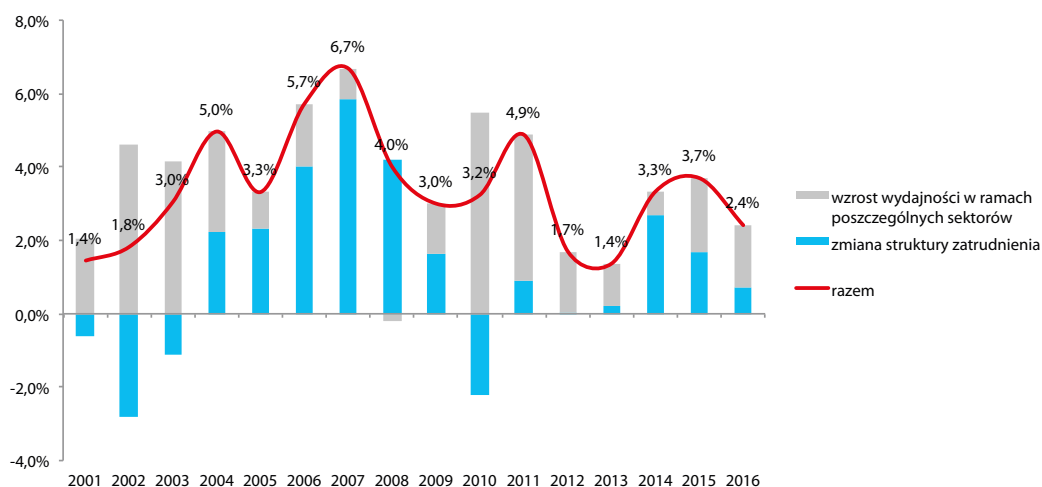
Źródło: Opracowanie własne FOR

## 4. ŹRÓDŁA SZYBKIEGO WZROSTU POLSKIEJ GOSPODARKI PRZY NISKIEJ STOPIE INWESTYCJI

Pomimo relatywnie niskiej stopy inwestycji Polska była najszybciej rozwijającym się krajem naszego regionu po 1989 r. Ten sukces był możliwy dzięki szybszym niż w krajach sąsiednich reformom i stabilizacji makroekonomicznej, które umożliwiły przemiany strukturalne i transfer technologii – rozwój marginalizowanego w socjalizmie sektora usług rynkowych oraz zastąpienie państwowych firm przez firmy prywatne – zarówno krajowe, jak i zagraniczne (szerzej o źródłach sukcesu gospodarczego Polski w Perspektywy FOR: Gomułka, 2017).

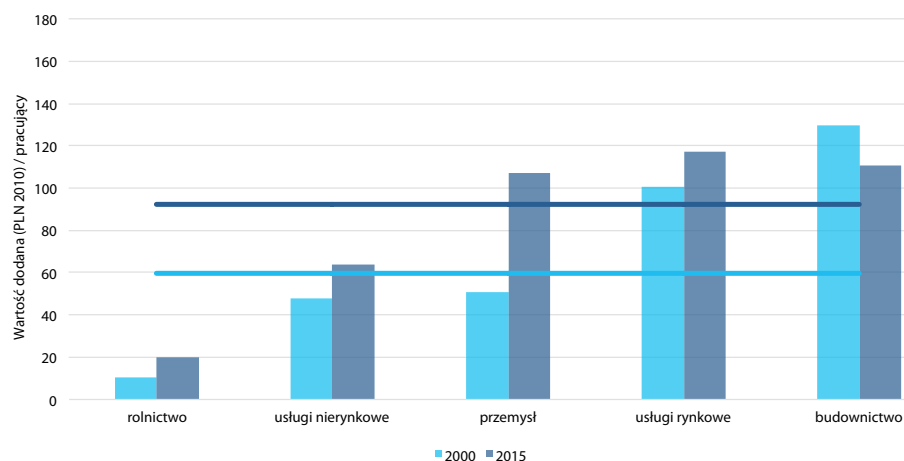
Duże zapotrzebowanie na wcześniej marginalizowane usługi rynkowe sprawiało, że każdy pracownik przechodzący z rolnictwa czy przemysłu do usług rynkowych mógł skokowo zwiększyć swoją produktywność. Jeszcze w 2000 r. wartość dodana na pracującego w przemyśle była znacznie niższa niż w usługach rynkowych (w związku ze zmianami klasyfikacji sektorowych GUS nie publikuje porównywalnych danych dla wcześniejszych lat). Z czasem jednak potencjał do skokowych wzrostów zmalał. Przemysł dzięki inwestycjom i transferowi technologii z zagranicy przegonił usługi, jeśli chodzi o produktywność (Wykres 2.18). Liczba osób zatrudnionych w rolnictwie istotnie zmalała (choć nadal pozostaje znacznie powyżej europejskiej średniej). W końcu sam sektor usług rynkowych stał się największym pod względem zatrudnienia sektorem gospodarki, co ogranicza potencjał do jego dalszego szybkiego wzrostu. Co więcej, w świetle doświadczeń międzynarodowych istotnym problemem stojącym przed gospodarkami średnio- i wysokorozwiniętymi jest relatywnie wolny wzrost produktywności w znacznej części sektora usług (choć do pewnego stopnia może wynikać to z problemów z pomiarem – Wölfel, 2003).

WYKRES 2.15. DEKOMPOZYCJA WZROSTU PKB W LATACH 2001–2016



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

WYKRES 2.16. WARTOŚĆ DODANA NA PRACUJĄCEGO W 2000 I 2015 R.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Kluczowe znaczenie miała prywatyzacja gospodarki – niewydajne państwowe firmy były zastępowane przez firmy prywatne, zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Porównywalne dane o tworzeniu wartości dodanej są dostępne od 1995 r. – w ciągu ostatnich 20 lat wzrosła ona o 122%<sup>7</sup>, z czego ponad 70 pkt proc. przypada na wzrost wartości dodanej w sektorze przedsiębiorstw. Trzeba też pamiętać, że wzrost wartości dodanej w sektorze publicznym (15 pkt proc.) wprost wynika ze wzrostu przedsiębiorstw – wartość dodana w sektorze publicznym jest tam liczona na podstawie zarobków urzędników, a nie sprzedanych dóbr i usług. Administracja, publiczne szkoły czy służba zdrowia nie oferują swoich usług na rynku, co utrudnia ich wycenę, dlatego w rachunkach narodowych przyjmuje się, że wartość dodana tam wytworzona jest proporcjonalna do poniesionych kosztów. W sytuacji, gdy wzrost wartości dodanej w przemyśle i usługach rynkowych podniósł poziom cen w gospodarce, automatycznie rosły też płace w sektorze publicznym i w konsekwencji wartość dodana tam księgowana.

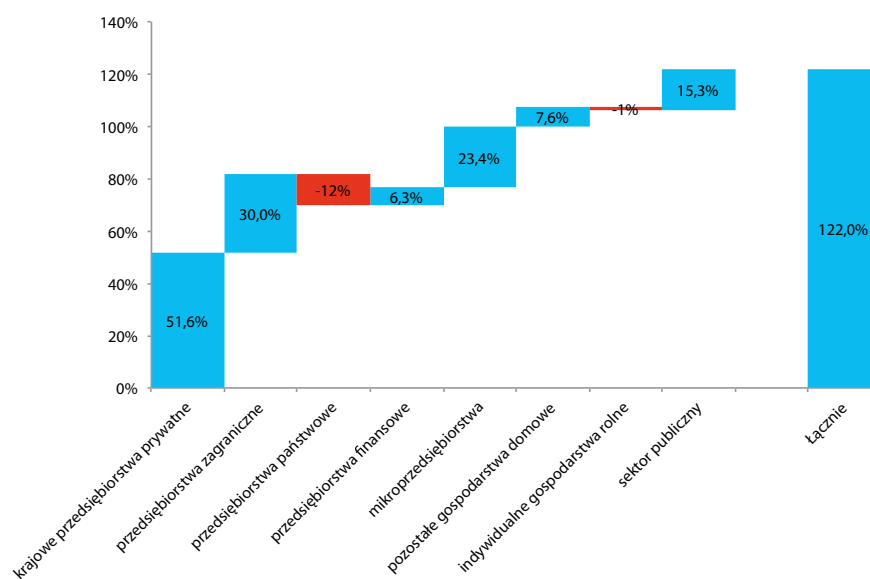
Interpretując zmiany wartości dodanej w sektorze gospodarstw domowych, należy pamiętać, że są one klasyfikowane według głównego źródła dochodów. I tak w przypadku gospodarstw rolniczych czy mikroprzedsiębiorstw nie cała wartość dodana tam wykazana jest wytwarzana odpowiednio w rolnictwie czy mikroprzedsiębiorstwach. To tłumaczy zresztą spadek wartości dodanej wytwarzanej w indywidualnych gospodarstwach rolnych – w 1995 r. gospodarstw domowych, dla których rolnictwo było głównym źródłem dochodów, było więcej. Wartość dodana przez nie wykazywana obejmowała jednak nie tylko dochody z rolnictwa, ale także m.in. pracę poza rolnictwem i czynsze imputowane. Wraz ze zmianą klasyfikacji gospodarstw domowych (coraz mniej żyjących głównie z rolnictwa) te strumienie wartości dodanej zaczęły być wykazywane w innych podsektorach (mikroprzedsiębiorstwach lub pozostałych gospodarstwach domowych), do których

<sup>7</sup> W analizie koncentrujemy się na wartości dodanej wytwarzanej przez poszczególne sektory, pomijając podatki pośrednie, które zgodnie z metodologią rachunków narodowych także są wliczane do PKB.

zostali zakwalifikowani dawni rolnicy. Z tej samej przyczyny nie można traktować całego wzrostu wartości dodanej w sektorze mikroprzedsiębiorstw jako wynikającego z działalności firm. Ten agregat także obejmuje czynsze imputowane oraz inną działalność osób zakwalifikowanych do tego podsektora.

Kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego Polski miał wzrost wydajności w sektorze przedsiębiorstw. I choć poziom zatrudnienia w nim nie ulegał dużym zmianom, oscylując między 5,5 a 6 mln osób, to wartość dodana tam wytwarzana rosła bardzo szybko, co jest miarą przemian strukturalnych wewnątrz sektora i jego innowacyjności. Było to możliwe dzięki prywatyzacji – niewydajne firmy państwowe były zastępowane przez bardziej efektywne firmy krajowe oraz firmy zagraniczne, czemu towarzyszył transfer technologii. I tak spadkowi wartości dodanej w podsektorze firm państwowych o 12 pkt proc. towarzyszył jej wzrost o 51,6 pkt proc. w krajowych firmach prywatnych oraz o 30 pkt proc. w firmach zagranicznych. Spadek udziału firm państwowych miał kilka źródeł: część firm została zamknięta, inne zostały przeklasyfikowane do sektora prywatnego zarówno na skutek prywatyzacji (faktyczne objęcie kontroli nad spółkami przez prywatnych inwestorów), jak i pseudoprywatyzacji (kiedy pomimo sprzedania ponad 50% udziałów państwo zachowało kontrolę).

**WYKRES 2.17. WZROST WARTOŚCI DODANEJ W POLSKIEJ GOSPODARCE W LATACH 1995–2015**



Udziały poszczególnych podsektorów instytucjonalnych w wartości dodanej w 1995 i 2015 obliczono dla każdego roku na podstawie danych w cenach bieżących publikowanych przez GUS.

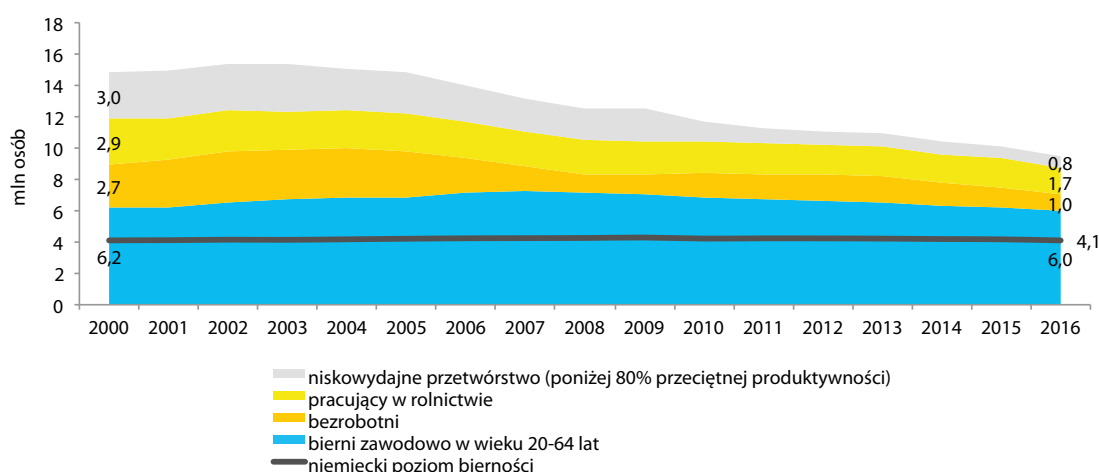
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS i Eurostatu

Dotychczasowe źródła szybkiego wzrostu gospodarczego jednak się kurczą. Dla podniesienia produktywności bardzo ważne jest dokończenie prywatyzacji gospodarki. Jednak skala wzrostu wydajności możliwego do osiągnięcia w ten sposób będzie mniejsza niż w latach 90., ponieważ sektor

przedsiębiorstw jest już obecnie zdominowany przez podmioty prywatne. Maleje też pula potencjalnych pracowników, którzy mogą przejść do sektorów o wyższej produktywności.

W 2000 r., dla którego dostępne są porównywalne dane, prawie 15 mln osób w wieku produkcyjnym nie pracowało bądź pracowało w sektorach o niskiej produktywności. Oczywiście w gospodarce rynkowej nie jest realne, by 100% populacji pracowało. Przyjmując, że co najmniej 18% osób jest biernych zawodowo (obecny poziom bierności zawodowej w Niemczech), wciąż w 2000 r. 10 mln osób było poza rynkiem pracy lub w sektorach o niskiej produktywności. Jednak od tego czasu spadek bezrobocia, bierności zawodowej oraz zatrudnienia w rolnictwie, w połączeniu ze wzrostem wydajności w przemyśle zredukował liczbę osób w nieproduktywnych sektorach do niecałych 5,5 mln osób. Uwzględniając, że ani zatrudnienie w rolnictwie, ani bezrobocie nie spadną do 0%, daje to ok. 4 mln osób, których produktywność można relatywnie łatwo zwiększyć. Dodatkową rezerwą są jeszcze migranci z Ukrainy i osoby po 65. roku życia, lecz wciąż nie zmienia to faktu, że potencjał do dalszego wzrostu PKB poprzez przejście pracowników do bardziej wydajnych sektorów staje się ograniczony.

WYKRES 2.18. OSOBY W NIEWYDAJNYCH SEKTORACH GOSPODARKI

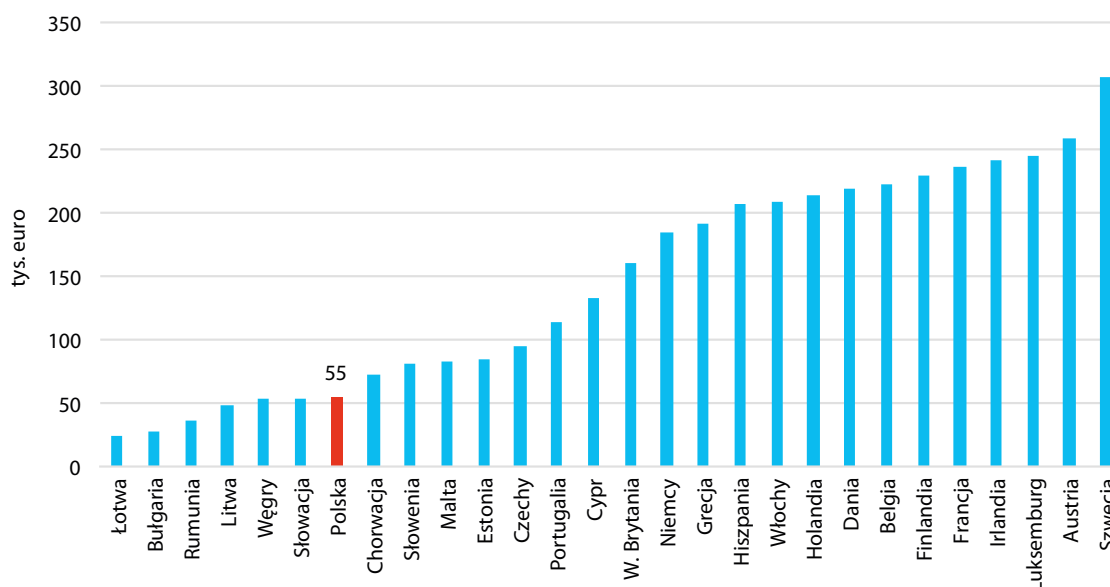


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Eurostatu

W sytuacji, gdy dalszy szybki wzrost PKB związany z dużymi przesunięciami pracowników między sektorami nie jest możliwy, kluczowego znaczenia nabiera wzrost produktywności w ramach poszczególnych sektorów. O produktywności pracy, a w konsekwencji także o płacach decydują dwa częściowo ze sobą powiązane czynniki: uzbrojenie techniczne pracy oraz łączna produktywność czynników produkcji (TFP). Techniczne uzbrojenie pracy, czyli ilość kapitału przypadającego na jednego pracującego w Polsce, wciąż pozostaje znacznie niższa niż w Europie Zachodniej (Wykres 2.19) i bez wyższej stopy inwestycji nie ma możliwości zamknięcia tej luki. Łączna produktywność czynników produkcji (TFP) ma za zadanie mierzyć tę część wzrostu gospodarczego, która nie wynika ze wzrostu nakładów pracy lub

kapitału, a z ich lepszego wykorzystania będącego efektem poprawy organizacji czy szerzej – postępu technicznego. W praktyce jednak we wzroście TFP jest ukryta część korzyści związanych z inwestycjami i wzrostem kapitału. Po pierwsze, przy zmieniającej się jakości dóbr problematyczne staje się stworzenie wiarygodnego indeksu cen. W efekcie uniemożliwia to pełną ocenę, kiedy zastąpienie przez firmę starego zużytego komputera nowym jest inwestycją odtworzeniową, a kiedy wiąże się ze wzrostem jakości zaplecza IT. Po drugie, inwestycje w środki trwałe mogą być komplementarne do wzrostu inwestycji w kapitał ludzki czy postępu organizacyjnego. Innymi słowy – bez zakupu komputerów przedsiębiorstwo nie będzie mogło zmienić swojej organizacji tak, by część sprzedaży realizować przez internet.

WYKRES 2.19. ISTNIEJĄCY ZASÓB KAPITAŁU NA PRACUJĄCEGO W UE W 2016 R.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Eurostatu

W sytuacji starzenia się społeczeństwa i malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym oraz mniejszego pola do prostego transferu technologii z krajów wysoko rozwiniętych dalszy szybki wzrost polskiej gospodarki będzie w rosnącym stopniu zależał od inwestycji. Bez wyższej stopy inwestycji utrzymanie dotychczasowego wysokiego tempa wzrostu produktywności oraz zrekompensowanie negatywnego wpływu demografii na wzrost gospodarczy będą niemożliwe.

### III. SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE A STRUKTURA I EFEKTYWNOŚĆ INWESTYCJI

Polski sektor przedsiębiorstw jest mały, co dodatkowo podnosi wagę efektywności jego inwestycji, która różni się między przedsiębiorstwami różnych typów (podrozdział pierwszy). Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, na które przypada prawie jedna trzecia inwestycji przedsiębiorstw, łączą wysokie nakłady inwestycyjne z ich wysoką efektywnością. Jednocześnie inwestycje zagraniczne stanowią ważny kanał transferu technologii (podrozdział drugi). Największe inwestycje na pracującego mają spółki państwowe, które jednocześnie są najmniej efektywne. Jest to szczególnie niepokojące, ponieważ na spółki te przypada ponad jedna czwarta inwestycji przedsiębiorstw, a ze względu na swoją monopolistyczną siłę mają negatywny wpływ na całą gospodarkę (podrozdział trzeci). Mające ponadprzeciętny udział w zatrudnieniu mikroprzedsiębiorstwa inwestują mało i choć posiadany kapitał wykorzystują efektywnie, to jest go tak mało, że produktywność pracy jest w nich bardzo niska (podrozdział czwarty).

#### 1. ZRÓŻNICOWANIE SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW

Sektor przedsiębiorstw w Polsce jest nie tylko mały, ale także bardzo zróżnicowany. W statystykach sektora przedsiębiorstw niefinansowych sporządzanych przez GUS można wyróżnić 4 zasadnicze podsektory (dane za 2015 r.):

##### FIRMY PAŃSTWOWE:

- Firmy kontrolowane przez państwo (zarówno władze centralne, jak i lokalne), w których pracuje ponad 650 tys. osób; z punktu widzenia rachunków narodowych część z nich jest zaliczana do sektora publicznego, a nie do sektora przedsiębiorstw (dostarczające usługi i towary na nierynkowych warunkach, jak np. Polskie Linie Kolejowe).

##### FIRMY PRYWATNE:

- Firmy zagraniczne, będące najczęściej częścią międzynarodowych koncernów, w których pracuje 1620 tys. osób.
- Krajowe firmy prywatne, stanowiące największą kategorię w sektorze przedsiębiorstw, w których pracuje 2425 tys. osób.



- Mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające ponad 3668 tys. według metodologii rachunków narodowych są zaliczane do sektora gospodarstw domowych.

Ze względu na brak odpowiedzi w formularzach GUS nie był w stanie jednoznacznie przypisać spółek zatrudniających kolejne 674 tys. osób. Ponadto prawie 200 tys. osób było zatrudnionych w działalności finansowej i ubezpieczeniowej, która nie jest objęta sprawozdawczością przedsiębiorstw niefinansowych.

Poszczególne podsektory istotnie różnią się co do podstawowych parametrów ekonomicznych. Przedsiębiorstwa państwowe charakteryzują się nakładami inwestycyjnymi 2–3-krotnie wyższymi niż w firmach prywatnych krajowych oraz zagranicznych przy jednocześnie tylko nieznacznie wyższej wartości dodanej w przeliczeniu na jednego pracownika. Wskazuje to na ograniczoną efektywność inwestycji, która jest widoczna w najniższym spośród analizowanych sektorów wskaźniku łącznej produktywności czynników produkcji (TFP). Firmy zagraniczne osiągają wartość dodaną w przeliczeniu na jednego pracownika tylko nieznacznie niższą od firm państwowych, przy jednocześnie znacznie niższych nakładach inwestycyjnych. Tak wysoka produktywność firm zagranicznych jest związana z ich bardzo wysokim poziomem technologicznym i organizacyjnym, który pozwala na dużą produkcję przy ograniczonych kosztach. Polskie firmy prywatne inwestują w przeliczeniu na pracownika mniej od firm państwowych i zagranicznych, ale również wykazują wysoką produktywność – w przypadku największych firm jest ona nawet minimalnie wyższa niż w firmach zagranicznych. I choć tylko część prywatnych polskich firm osiąga skalę 250



Wysoka produktywność firm zagranicznych jest związana z ich bardzo wysokim poziomem technologicznym i organizacyjnym.

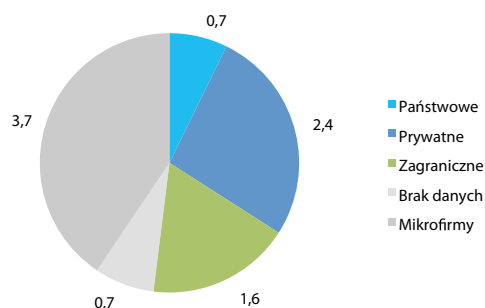
zatrudnionych i więcej (przypada na nie 43% zatrudnienia w prywatnych polskich firmach; dla porównania w zagranicznych firmach 75% zatrudnienia przypada na największe firmy), to pokazuje to, że rodzime firmy także mogą osiągnąć dużą skalę działalności i wysoki poziom efektywności. Mikroprzedsiębiorstwa odróżniają się zdecydowanie od trzech pozostałych podsektorów. Po pierwsze, mają zdecydowanie niższą wartość dodaną na pracującego (ponad 2-krotnie niższą niż firmy zagraniczne i państwowe).

Po drugie, ich inwestycje są ponad 3,5-krotnie niższe niż średnia dla pozostałych firm. Znacznie większa dysproporcja między inwestycjami niż między wartością dodaną w przeliczeniu na zatrudnionego wskazuje, że mikroprzedsiębiorstwa mogą efektywnie wykorzystywać bardzo ograniczony zasób kapitału, jaki posiadają. Jednak policzenie łącznej produktywności czynników produkcji w ich przypadku nie jest możliwe ze względu na metodologiczną trudność odróżnienia dochodów pracy i kapitału, co uniemożliwia policzenie TFP w sposób porównywalny do dużych przedsiębiorstw.

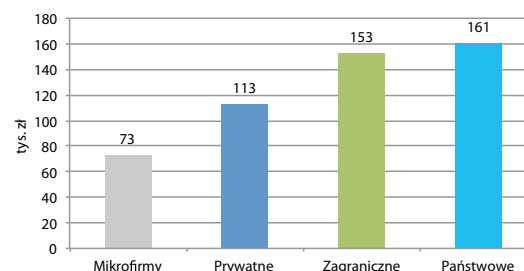
Ze względu na specyfikę firm zagranicznych, firm państwowych oraz mikroprzedsiębiorstw poświęcimy im kolejne podrozdziały.

WYKRES 3.1. SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW W 2015 R.

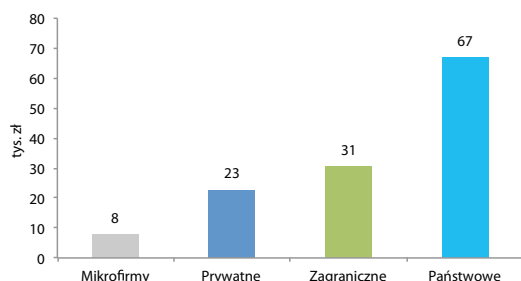
## A. Struktura zatrudnienia (mln osób)



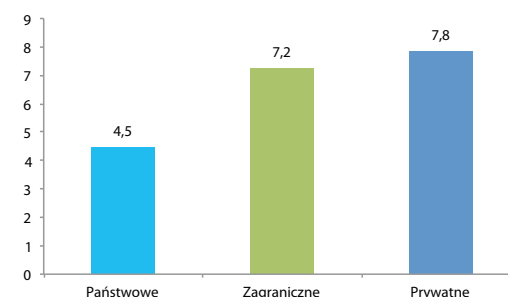
## B. Wartość dodana na zatrudnionego (tys. zł)



## C. Nakłady inwestycyjne na zatrudnionego (tys. zł)



## D. Łączna produktywność czynników produkcji (TFP)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

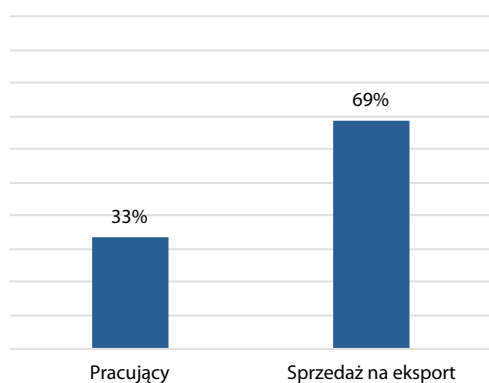
## 2. PRZEDSIĘBIORSTWA ZAGRANICZNE

Napływ zagranicznych inwestycji umożliwia zarówno wzrost krajowej stopy inwestycji, jak i podniesienie produktywności gospodarki, i to ten drugi kanał oddziaływania ma kluczowe znaczenie. Można co prawda argumentować, że bez napływu inwestycji zagranicznych krajowy zasób oszczędności nie wystarczyłby do sfinansowania nawet obecnych, niskich inwestycji, jest to jednak spekulacja – być może lukę między oszczędnościami a inwestycjami można by sfinansować inwestycjami portfelowymi, choć wiązałoby się to ze znacznie większym ryzykiem gwałtownego odpływu kapitału. Inwestycje portfelowe jednak nie dają podstawowej korzyści związanej z inwestycjami zagranicznymi – wzrostu produktywności gospodarki.

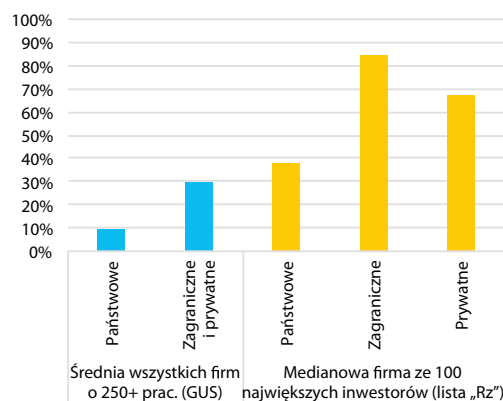
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne podnoszą potencjał produkcyjny gospodarki różnymi kanałami. Po pierwsze, stanowią bezpośredni transfer technologii i know-how do krajowej gospodarki. Współpraca z poddostawcami oraz rotacja pracowników sprzyjają efektom zewnętrznym

– transferowi wiedzy do firm krajowych. Po drugie, międzynarodowe koncerny umożliwiają polskim firmom wejście w skład globalnych łańcuchów dostaw i pośrednio zaistnienie na globalnych rynkach. Dane GUS za 2015 r. pokazują, że spośród podmiotów z 10 pracującymi i więcej przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym zatrudniają 1/3 pracujących, a jednocześnie odpowiadają za aż 2/3 wartości sprzedaży na eksport. Po trzecie, obecność zagranicznych firm na polskim rynku poszerzyła pulę dostępnych dóbr i usług dla polskich firm, pozwalając im szybciej się rozwinąć. Po czwarte, konkurencja ze strony firm zagranicznych wymusza wzrost wydajności na krajowych przedsiębiorstwach<sup>8</sup>. Polityka Insight (2017), uwzględniając poszczególne kanały wpływu inwestycji zagranicznych na wzrost PKB, szacuje, że dzięki ich napływowi Polska gospodarka jest o 15,6% większa niż w scenariuszu bez inwestycji zagranicznych.

**WYKRES 3.2. FIRMY ZAGRANICZNE NA TLE WSZYSTKICH PODMIOTÓW Z 10 PRACUJĄCYMI I WIĘCEJ W 2015 R.**



**WYKRES 3.3. UDZIAŁ EKSPORTU W SPRZEDAŻY W 2016 R.**

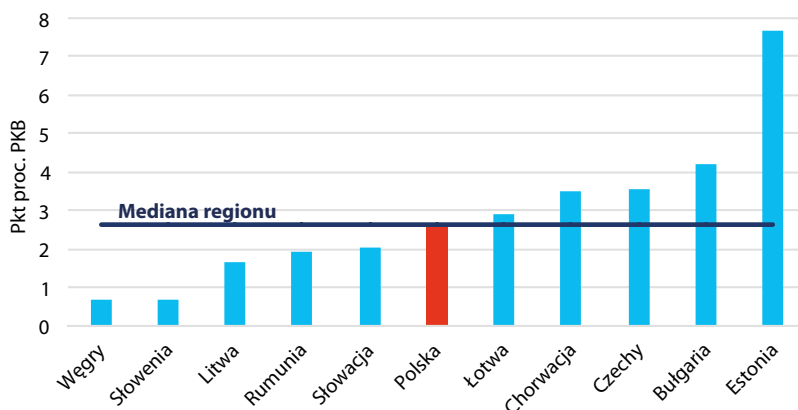


Dane GUS o udziale pracujących i eksportu w firmach zagranicznych za 2015 r. to najnowsze dostępne dane. Dane listy „Rz” za 2015 r. są tego samego rzędu i nie zmieniają naszych wniosków.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie listy 500 największych firm „Rzeczpospolitej”, edycja 2017, oraz publikacji GUS „Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych I–XII 2016” oraz „Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2015 r.”

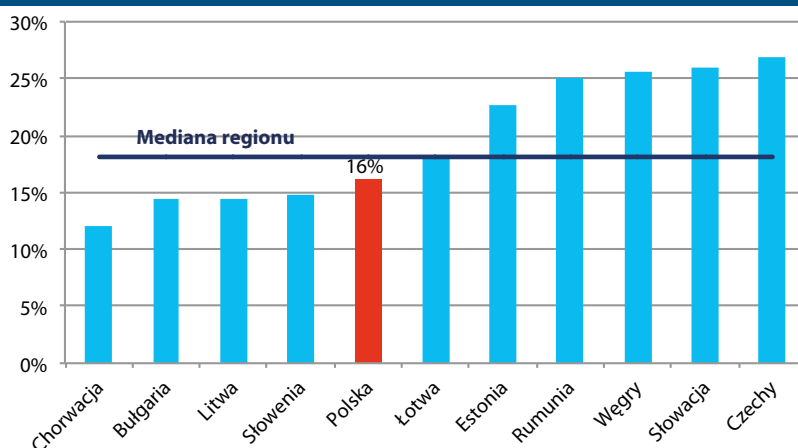
Napływ inwestycji zagranicznych do Polski w okresie 2009–2014 był zbliżony do mediany regionu – nie był to więc czynnik istotnie wyróżniający Polskę. Rola, jaką firmy z kapitałem zagranicznym odgrywają w Polsce, także nie odbiegała silnie od regionalnych standardów, choć ich udział w zatrudnieniu był nieznacznie niższy. Po części może to jednak wynikać z różnic metodologicznych – w Polsce nie wszystkie podmioty z kapitałem zagranicznym wypełniają formularz FATS. Różnica jednak między danymi raportowanymi przez Eurostat (1,5 mln osób w 2014 r., bez sektora finansowego) a danymi podawanymi przez GUS (1,75 mln osób) nie są szczególnie duże.

<sup>8</sup> Z tych powodów produktywność firm krajowych stopniowo zbliża się do podmiotów z kapitałem zagranicznym. Bukowski i Śniegocki (2017) pokazują, że w przetwórstwie przemysłowym luka produktywności firm krajowych w stosunku do zagranicznych, czyli procent, o jaki wartość dodana na pracownika jest wyższa w przedsiębiorstwach z zagranicznym kapitałem, spadła w latach 2008–2015 z 94% do 65%.

**WYKRES 3.4. NAPŁYW BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH NETTO DO KRAJÓW REGIONU W LATACH 2009–2014**


Uwaga: Pokazujemy dane BŚ, ale średnie z danych UCTAD znacząco się od nich różnią dla niektórych krajów. W przypadku Polski wynik jest jednak podobny, również na poziomie mediany regionu (2,3 pkt proc. PKB).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego

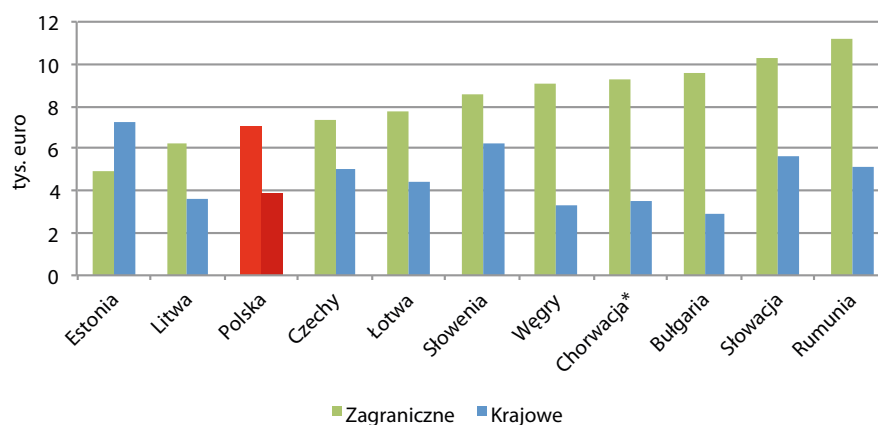
**WYKRES 3.5. UDZIAŁ ZAGRANICZNYCH FIRM W ZATRUDNIENIU W SEKTORZE PRZEDSIĘBIORSTW W KRAJACH REGIONU W LATACH 2009–2014**


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Pomimo wyższych inwestycji w przeliczeniu na pracownika firmy zagraniczne nie mają wyższej stopy inwestycji od firm krajowych (odpowiednio wykresy 3.9 i 3.10). Zależność ta jest widoczna nie tylko w Polsce, ale także w pozostałych krajach regionu (z wyjątkiem Estonii). Ta pozorna sprzeczność wynika z wyższej wydajności pracy w firmach zagranicznych – choć firmy zagraniczne przeciętnie miały wyższe inwestycje w przeliczeniu na jednego pracującego, to także wydajność pracy w nich była wyższa niż w firmach krajowych. W efekcie relacja inwestycji do wartości dodanej w firmach krajowych i zagranicznych była zbliżona. Należy jedynie zrobić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, dane Eurostatu uwzględniają tylko aktywa materialne; w rzeczywistości firmy zagraniczne, które prowadzą działalność badawczo-rozwojową w szerszym zakresie niż firmy krajowe, mają zapewne wyższe inwestycje w aktywa niematerialne. Po drugie, porównujemy firmy

zagraniczne do ogółu firm krajowych, łącznie z mikroprzedsiębiorstwami – część efektu wynika więc z różnic w wielkości firm, a nie ze struktury własności. Niemniej porównanie we wszystkich krajach jest robione w oparciu o te same dane, więc powyższe zastrzeżenia nie zakłócają porównywalności międzynarodowej.

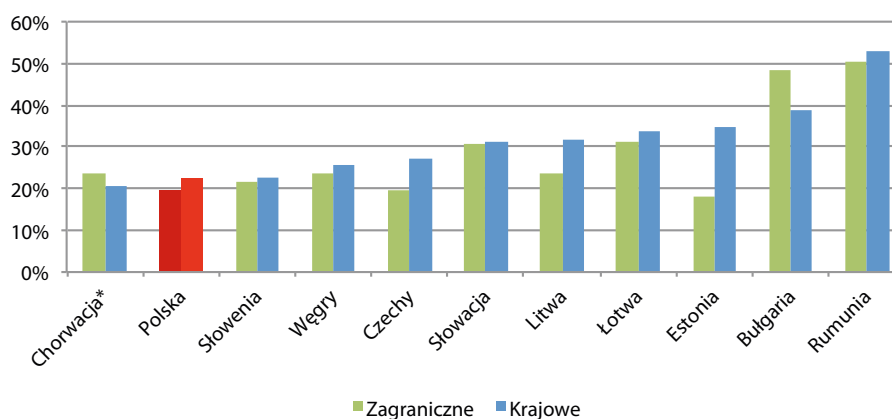
**WYKRES 3.6. INWESTYCJE W AKTYWA MATERIALNE W PRZELICZENIU NA PRACOWNIKA W KRAJACH REGIONU W LATACH 2009–2014**



\* Chorwacja 2010–2014

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

**WYKRES 3.7. STOPA INWESTYCJI W AKTYWA MATERIALNE FIRM KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH W KRAJACH REGIONU W LATACH 2009–2014**



\* Chorwacja 2010–2014

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

### 3. PAŃSTWOWE FIRMY

W 2015 r. ponad jedna czwarta inwestycji przedsiębiorstw była realizowana przez przedsiębiorstwa kontrolowane przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (władze lokalne). Na kwotę 43,9 mld zł inwestycji przedsiębiorstw państwowych składają się nie tylko inwestycje przedsiębiorstw zakwalifikowanych przez GUS jako państwowe (50% lub więcej udziałów), ale także takich firm, jak Orlen, KGHM, Tauron, w których udziały państwa są mniejsze, jednak pozwalają na ich efektywną kontrolę.

Wyniki państwowych firm wskazują na ich monopolistyczną pozycję. Jak już wskazaliśmy, państwowe firmy w 2015 r. inwestowały znacznie więcej od prywatnych (zarówno krajowych, jak i zagranicznych), jednocześnie uzyskując wyższą rentowność sprzedaży, pomimo relatywnie niskich przychodów z całokształtu działalności. Wysokie inwestycje państwowych firm są w części związane z sektorami, w których działają. Wśród tych sektorów jest wytwarzanie energii elektrycznej, rafinacja ropy naftowej, górnictwo czy komunalne spółki wodociągowe, więc branże wymagające ponadprzeciętnych nakładów fizycznego kapitału. Jednak pomimo wyższych o 65% inwestycji państwowe firmy miały wyraźnie niższe (o ponad 30%) przychody w przeliczeniu na jednego pracownika. Choć w wartościach bezwzględnych to firmy prywatne wypracowują wyższe zyski w przeliczeniu na pracownika (z wyjątkiem największych firm), to w relacji do przychodów firmy państwowe mają większą rentowność. Biorąc pod uwagę, że firmy państwowe działają przede wszystkim na rynku krajowym (w 2016 r. miały tylko 3% udziałów w przychodach z eksportu wobec 9% udziałów w rynku krajowym<sup>9</sup>) oraz w sektorach takich jak energetyka czy usługi komunalne, wyższa rentowność może być wynikiem monopolistycznej siły, za którą płać odbiorcy ich usług.

TABELA 3.1. WYNIKI FINANSOWE FIRM PRYWATNYCH (ZARÓWNO KRAJOWYCH, JAK I ZAGRANICZNYCH) I PAŃSTWOWYCH

		Ogółem	Liczba pracujących		
			10–49	50–249	250+
Przychody z całokształtu działalności na pracującego (tys. zł)	publiczne	415	238	296	456
	prywatne	619	634	531	666
Zysk brutto na pracującego (tys. zł)	publiczne	25	7	-3	33
	prywatne	31	33	27	32
Nakłady inwestycyjne na pracującego (tys. zł)	publiczne	38	30	24	42
	prywatne	23	12	17	30
Rentowność sprzedaży (%)	publiczne	6.0	2.8	-1.0	7.2
	prywatne	5.0	5.2	5.1	4.8

Publiczne zdefiniowano jako spółki, w których Skarb Państwa lub samorzady (władze lokalne) mają 50% akcji; tabela nie uwzględnia firm, w których Skarb Państwa lub inne podmioty publiczne zachowały dominujący wpływ na zgromadzeniu akcjonariuszy pomimo posiadania mniej niż 50% akcji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

<sup>9</sup> Dane dla przedsiębiorstw zatrudniających 10 osób i więcej, 2016 rok, państwowe firmy definiowane jako firmy z 50% lub większym udziałem Skarbu Państwa lub samorządów (władz lokalnych).

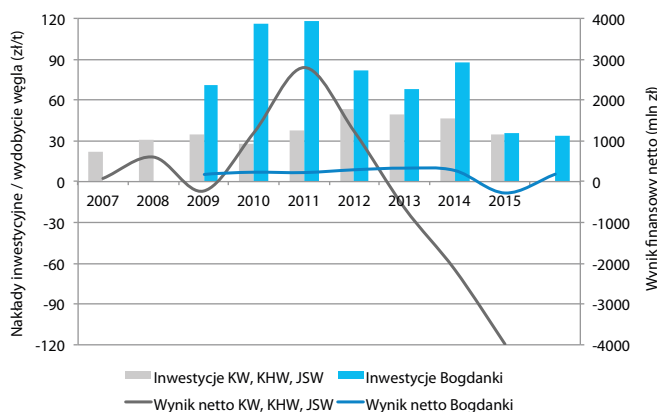
Analiza mikro danych potwierdza wnioski z początku tego rozdziału o niskiej łącznej produktywności czynników produkcji firm państwowych – przedsiębiorstwa państwowe radzą sobie gorzej od prywatnych. Komisja Europejska (2016) przeprowadziła badanie, w którym 25,7 tys. firm państwowych zostało porównanych do 974 tys. firm prywatnych działających w nowych krajach członkowskich. Tak duża liczba firm pozwoliła na analizę wpływu własności państwowej, oczyszczonego z efektów kompozycji sektorowej czy czynników specyficznych dla poszczególnych krajów. Co istotne, w tym badaniu autorzy jako firmy państwowe uznali te, w których państwo posiada 30%. Uzyskane przez autorów wyniki wskazują, że państwowe firmy charakteryzowały się niższą wydajnością – efekt był szczególnie silny w przetwórstwie przemysłowym. Co więcej, autorzy wskazują, że duży odsetek zatrudnionych w firmach państwowych w danym sektorze pogarszał wyniki całego sektora – być może państwo, będąc zarówno właścicielem, jak i regulatorem, tak naginało zasady gry, by pomóc swoim firmom kosztem całej gospodarki. Dobrym przykładem naginania przez państwo zasad, by pomóc niewydajnym państwowym firmom, może być górnictwo i porównanie do niedawna prywatnej kopalni Bogdanka z państwowymi kopalniami.

### RAMKA 3.1. INWESTYCJE PAŃSTWOWYCH I PRYWATNYCH PRZEDSIĘBIORSTW W GÓRNICTWIE WĘGLA KAMIENNEGO

Przykładem szczególnie złej polityki inwestycyjnej spółek kontrolowanych przez państwo jest górnictwo węgla kamiennego. Państwowe kopalnie nie wykorzystały okresu wyjątkowo wysokich cen węgla na inwestycje w podnoszenie produktywności i zabezpieczenie na wypadek dekonunktury, podnosząc zamiast tego wynagrodzenia. Tego błędu nie popełniła sprywatyzowana wcześniej kopalnia Bogdanka, która dzięki podniesieniu inwestycji w okresie silnej koniunktury na światowych rynkach węgla utrzymała zyski nawet po spadku cen. Wydaje się, że państwowe spółki niewiele to nauczyły – Polska Grupa Górnicza w 2016 r. obciąża inwestycje, żeby ograniczyć swoją stratę na koniec roku.

Jak pokazują Bukowski et al. (2015b), geneza problemów państwowego górnictwa węgla kamiennego leży we wzroście jednostkowych kosztów wydobycia w latach 2007–2012. W tym okresie ceny węgla na rynkach światowych były wyjątkowo wysokie, kilkukrotnie wyższe niż dekadę wcześniej. Przecena paliw kopalnych na światowych giełdach w czasie tzw. wielkiej recesji, która dotknęła kraje OECD w latach 2007–2010, miała ograniczony wpływ na polskie kopalnie z powodu osłabienia się złotego względem euro i dolara amerykańskiego. Dzięki temu wzrost cen sprzedaży polskiego węgla utrzymał się aż do 2012 r.

WYKRES 3.8. NATEŻENIE INWESTYCJI A WYNIK FINANSOWY W PAŃSTWOWYCH I PRYWATNYCH KOPALNIACH



Bogdanka została sprywatyzowana w 2009 r., brak publicznie dostępnych porównywalnych danych o wielkości inwestycji sprzed tego okresu. Niestety brak danych państwowych spółek za 2016 r. ze względu na opóźnienia publikacji kwartalnego raportu o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego przez Ministerstwo Gospodarki (w lipcu 2017 ciągle brak raportu za IV kwartał 2016).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych NIK (2017) i raportów okresowych GK LW Bogdanka



Wpływ państwowych firm na gospodarkę jest silniejszy, niż wynikałoby to wprost z ich udziału w tworzeniu wartości dodanej, ze względu na ich wielkość oraz koncentrację w kilku sektorach. Było to widoczne na tle regionu jeszcze przed zmianą rządu w 2015 r. i choć jeszcze nie ma porównywalnych danych, to polityka nowego rządu problem ten tylko pogłębiła. Dane o sektorze przedsiębiorstw państwowych publikuje tylko kilka krajów – Polska z ich udziałem w tworzeniu wartości dodanej na poziomie 5% plasuje się na podobnym poziomie co Czechy i poniżej Słowenii (9%), ale znacznie powyżej Wielkiej Brytanii (1%). Jednak ograniczając analizę do największych spółek, rola państwowej własności rośnie – 12 spośród 20 spółek w WIG20 jest kontrolowanych przez rząd, podobnie jak 18 z 50 największych przedsiębiorstw na liście „Rzeczpospolitej”. Już w 2013 r. OECD, analizując rolę państwowych firm w wybranych sektorach, istotnych dla produktywności gospodarki, wskazywało, że kontrola państwa w Polsce jest najszerza spośród państw UE (Wykres 3.12). Bouis i Duval (2011), analizując zakres własności państwowej oraz poziom przeregulowania rynku produktów w Polsce, wskazywali na silne negatywne efekty zewnętrzne. Nieefektywność państwowych firm, np. energetycznych, pocztowych czy kolejowych,

Mechanizm kursowy przestał być jednak skutecznym buforem chroniącym polskie górnictwo od turbulencji w gospodarce światowej w latach 2013–2014, wraz z zatamaniem się cen surowców na rynku globalnym. Spowolnienie wzrostu gospodarczego i nasycenie popytu rynków wschodzących, w szczególności Chin, przy zwiększeniu podaży węgla ze strony eksporterów, w tym USA, zmuszonych skierować część krajowego wydobycia na eksport, zakończyło okres wysokich cen węgla.

Państwowe górnictwo nie było przygotowane na taki obrót sytuacji. Bukowski et al. (2015b) pokazują, że państwowe kopalnie nie wykorzystywały hossy na rynku węgla na inwestycje podnoszące produktywność wydobycia i zbudowanie buforu na wypadek pogorszenia koniunktury. Nawet w okresie hossy marże kopalń pozostawały na niskim poziomie, ponieważ na wzrost cen reagowały proporcjonalnym wzrostem kosztów, w szczególności wynagrodzeń. Wyższe zarobki górników realizowano kosztem inwestycji. Ten wniosek potwierdza raport NIK (2017) – spóźnione i relatywnie niewysokie wydatki na modernizację i inwestycje były skutkiem nieuzasadnionych wynikami wzrostów kosztów osobowych. Dopiero w latach 2012–2013 państwowe górnictwo nieco zwiększyło inwestycje, kiedy silna koniunktura na rynku dobiegała już końca.

Sprywatyzowana w 2009 r. Bogdanka wykorzystwała wysokie ceny węgla, by dokonać inwestycji. W okresie silnej koniunktury lat 2009–2012 inwestowała przeciętnie 2,7 razy więcej na wydobytą tonę węgla niż spółki państwowe (KW, KHW i JSW). Dzięki temu nawet zakończenie dobrej koniunktury na rynku węgla nie spowodowało zatamania jej zysków. Ujemny wynik finansowy Bogdanki w 2015 r. spowodowany był jednorazową operacją księgową polegającą na aktualizacji wartości aktywów trwałych, bez czego jej zysk byłby podobny do tego z roku poprzedniego.

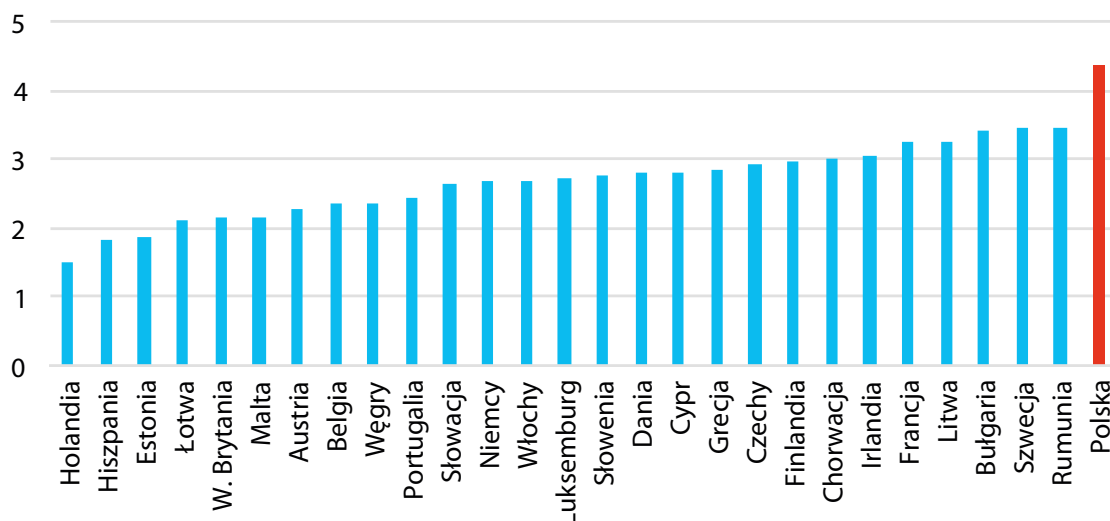
Wydaje się, że państwowe górnictwo w dalszym ciągu nie odrobiło tej lekcji. Kompania Węglowa została przekształcona w Polską Grupę Górniczą i połączona z Katowickim Holdingiem Węglowym, a w 2016 r. dla ograniczenia straty zmniejszyła inwestycje. Według informacji prasowych przez pierwsze pół roku funkcjonowania inwestycje PGG spadły o 36%<sup>1</sup>. Ograniczyło to stratę spółki w 2016 r., ale i tak nie wystarczyło do osiągnięcia zysku.

Źródło: Opracowanie własne FOR

1 „Dziennik Gazeta Prawna”, PGG ścięła inwestycje o 36 proc. To niższe koszty i mniejsza strata. Oraz kłopoty w przyszłości, K. Bac-Pogorzelska, 16.02.2017, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1020272,gornictwo-pgg-inwestycje.html?r=57094>.

jest przenoszona na całą gospodarkę w postaci wyższych kosztów dla pozostałych firm i w konsekwencji mniejszą konkurencyjność gospodarki. Bouis i Duval (2011) szacowali, że prywatyzacja połączona z deregulacją mogłyby podnieść PKB Polski nawet o 15% w perspektywie 10 lat.

**WYKRES 3.9. ZAKRES WŁASNOŚCI PAŃSTWOWEJ W UE W 2013 R. (WYŻSZA WARTOŚĆ TO WIĘKSZY ZAKRES WŁASNOŚCI PAŃSTWOWEJ)**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

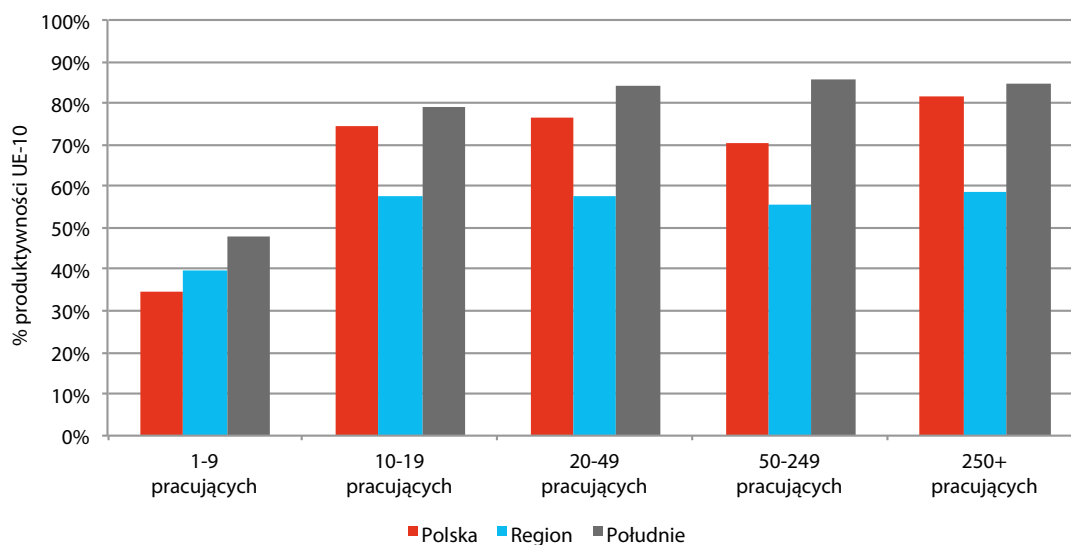
## 4. MIKROPRZEDSIĘBIORSTWA

Mikroprzedsiębiorstwa wyróżnia niska produktywność pracy na tle pozostałych firm. Może to oznaczać, że ich bodźce do inwestycji i wzrostu sprzedaży oraz produktywności są znacznie mniejsze niż w większych przedsiębiorstwach. Polskie mikroprzedsiębiorstwa mają dużo większą lukę produktywności pracy w stosunku do mikroprzedsiębiorstw z rdzennych gospodarek UE-10<sup>10</sup> niż małe, średnie i duże firmy w stosunku do swoich zachodnioeuropejskich odpowiedników. Ponadto ta różnica jest zbyt duża, żeby tłumaczyła ją struktura sektorowa gospodarki. Nie tłumaczy jej też relatywnie mniejszy udział mikroprzedsiębiorstw w sektorach dóbr wymienionych z zagranicą<sup>11</sup>. Produktywność polskich mikroprzedsiębiorstw na tle UE-10 jest niska niezależnie od sektora ich działalności.

10 UE-10: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania.

11 De Gregorio et al. (1994) w klasycznym artykule pokazali, że łączna produktywność czynników produkcji w sektorach dóbr wymienionych z zagranicą rośnie szybciej niż dóbr niewymienionych. Silniejsza konkurencja wywiera większą presję na podnoszenie produktywności.

WYKRES 3.10. PRODUKTYWNOŚĆ PRACY W ZALEŻNOŚCI OD WIELKOŚCI FIRMY JAKO ODSETEK UE-10 W LATACH 2009–2014



Produktywność jest mierzona w wartości dodanej (EUR 2010 PPP) na 1 pracującego.

Region zawiera: Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry.

Południe zawiera: Grecję, Hiszpanię, Portugalię, Włochy.

UE-10 zawiera: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Holandię, Irlandię, Niemcy, Szwecję, Wielką Brytanię.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD, wartość dodana przeliczona z walut krajowych w cenach bieżących na podstawie kursów wymiany, indeksu cen UE i PPP z Eurostatu

Mikroprzedsiębiorstwa w pozostałych krajach naszego regionu i gospodarkach Południa strefy euro wydają się mieć podobny problem. Mają one, podobnie jak w Polsce, znacznie większą lukę produktywności w stosunku do UE-10 niż firmy z większą liczbą pracowników (Wykres 3.13). W Polsce problem ten jednak jest szczególnie istotny ze względu na większy niż w innych krajach regionu udział mikroprzedsiębiorstw w sektorze przedsiębiorstw.

Mniejsze przedsiębiorstwa mają w Polsce stopę inwestycji znacznie niższą niż większe firmy. Niezależnie od tego, czy punktem odniesienia jest liczba pracowników (Wykres 3.14), czy wartość dodana (Wykres 3.15), polskie mikroprzedsiębiorstwa negatywnie wyróżniają się na tle pozostałych. W tym przypadku lepszym punktem odniesienia wydaje się liczba pracujących – wartość dodana może być zaniżana przez ukrycie części dochodów w szarej strefie. Co więcej, mikroprzedsiębiorstwa inwestują relatywnie mało w aktywa najważniejsze dla wzrostu produktywności – szczególnie istotne z tego punktu widzenia maszyny i urządzenia stanowią tylko 21% środków trwałych mikroprzedsiębiorstw, podczas gdy w pozostałych firmach udział ten wynosi 44% (choć ta średnia jest silnie zawyżana przez firmy z ponad 250 pracującymi). Warto też podkreślić, że szczególnie negatywnie wypadają inwestycje firm zorganizowanych jako osoby fizyczne (nieposiadające osobowości prawnej i rozliczające się liniowym PIT). Niestety wedle naszej wiedzy ani Eurostat, ani OECD nie publikują porównywalnych danych o inwestycjach przedsiębiorstw według klas wielkości.

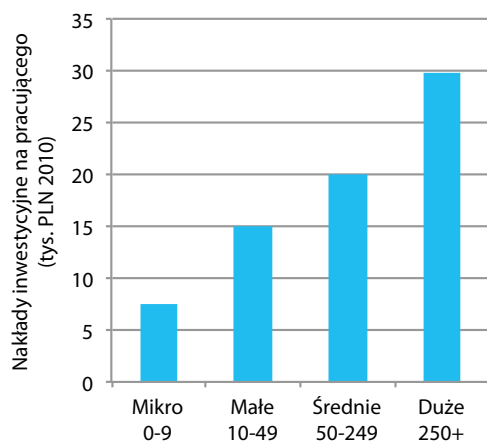
Innym czynnikiem, który może hamować wzrost krajowych przedsiębiorstw prywatnych, jest stosunkowo małe rozpowszechnienie osobowości prawnej. W polskim sektorze przedsiębiorstw tylko połowa osób pracuje w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółkach akcyjnych. Relacja pomiędzy udziałem pracujących w takich firmach w sektorze przedsiębiorstw i udziałem inwestycji firm niefinansowych w PKB w UE jest dość silna (Wykres 3.16). Ponadto, jeżeli ograniczyć próbę do samych 10 gospodarek naszego regionu i Polski, to po wyłączeniu Litwy, która odstaje w tym wypadku od reszty regionu, R-kwadrat rośnie z 18% dla całej UE do aż 45% w regionie. Ograniczona odpowiedzialność ma pozytywny wpływ na stopę



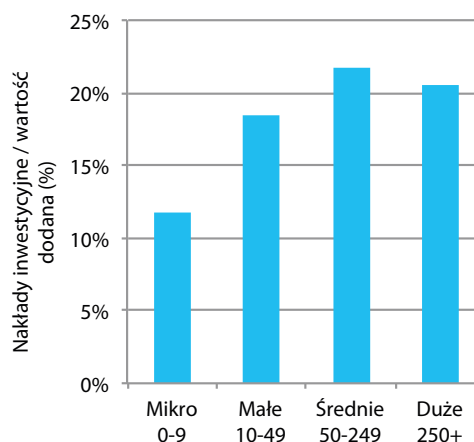
Poziom opodatkowania powinien być niezależny od formy działalności spółki.

inwestycji firm poprzez ograniczenie ryzyka, w jakim działają podmioty. W Polsce takie spółki są niekorzystnie opodatkowane w stosunku do działalności gospodarczej osób fizycznych. Najpierw firma jako osoba prawna płaci 19% podatku CIT, a następnie po wypłaceniu zysków w formie dywidendy właściciel ponownie płaci 19% PIT, co daje łączne opodatkowanie zysków na poziomie 34%. To znacznie więcej niż opodatkowanie liniowe 19-procentowym PIT działalności gospodarczej osób fizycznych i spółek osobowych. Naszym zdaniem poziom opodatkowania powinien być niezależny od formy działalności spółki. Niekiedy wyższe opodatkowanie osobowości prawnych jest uzasadnione jako opłata za możliwość korzystania z ograniczonej odpowiedzialności. Nie zgadzamy się z takim podejściem. Uważamy, że ograniczona odpowiedzialność generuje pozytywne efekty zewnętrzne dla całej gospodarki w postaci wyższych inwestycji i firmy nie powinny być zniechęcane do takiej formy działalności.

**WYKRES 3.11. INWESTYCJE W PRZELICZENIU NA JEDNEGO PRACUJĄCEGO W PRZEDSIĘBIORSTWACH WEDŁUG WIELKOŚCI W LATACH 2009–2014**

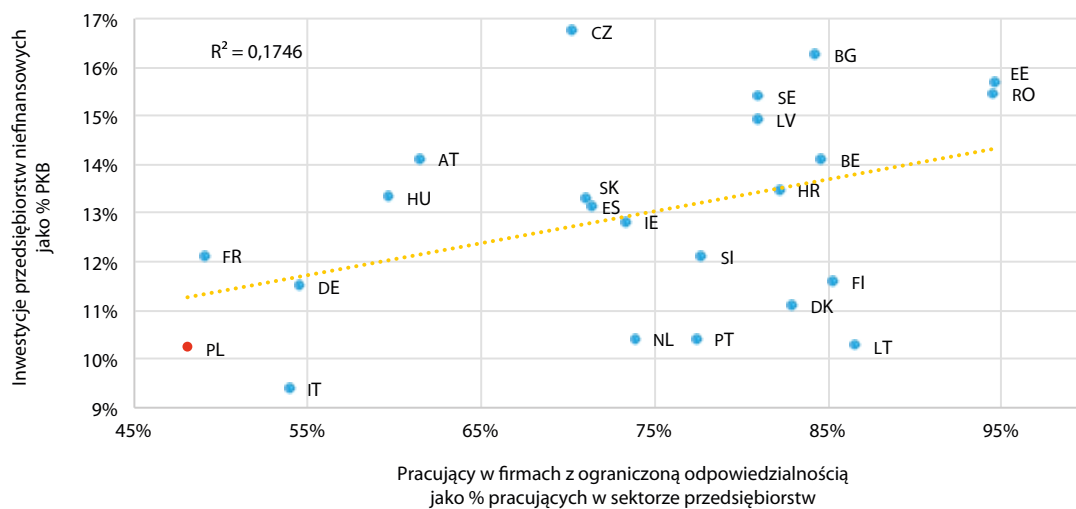


**WYKRES 3.12. STOPY INWESTYCJI W PRZEDSIĘBIORSTWACH WEDŁUG WIELKOŚCI W LATACH 2009–2014**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych kolejnych publikacji GUS „Działalność przedsiębiorstw niefinansowych”

WYKRES 3.13. PRACUJĄCY W FIRMACH Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ A INWESTYCJE W LATACH 2009–2014



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

## IV. BARIERY WZROSTU PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE

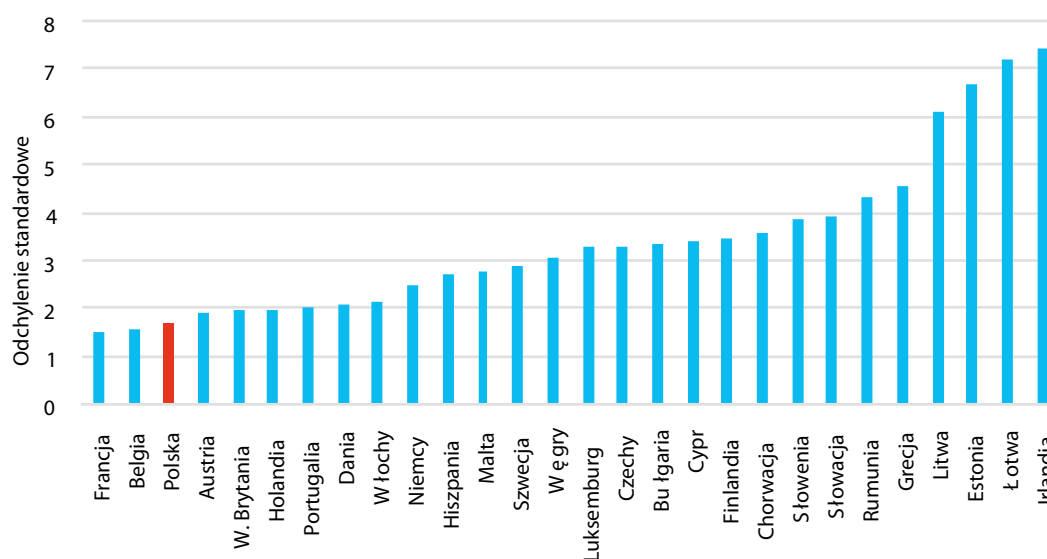
**M**ały sektor przedsiębiorstw tłumaczy niski udział inwestycji w PKB, ale niekoniecznie niskie stopy inwestycji poszczególnych firm. W tym rozdziale rozważamy determinanty inwestycji prywatnych w Polsce na tle pozostałych krajów regionu (podrozdział pierwszy). Wysokie zróżnicowanie produktywności przedsiębiorstw wewnątrz tych samych sektorów prowadzi nas do problemu zniekształconej alokacji zasobów pracy i kapitału oraz rozkładu produktywności pomiędzy firmami w gospodarce. Zniekształcenia powstają na skutek dużego rozpowszechnienia własności państwowej przedsiębiorstw, skomplikowania i zmienności systemu podatkowego, subsydiowania nieefektywnych sektorów gospodarki, rozpowszechnienia nietypowych form zatrudnienia, szarej strefy i regulacji zależnych od wielkości firmy (podrozdział drugi). Wywołuje to efekty statyczne i dynamiczne, które skutkują obniżoną łączną produktywnością czynników produkcji na poziomie gospodarki. Z perspektywy statycznej kapitał i pracownicy pozostają w mało wydajnych firmach, co ogranicza wydajność i efektywność inwestycji całego sektora przedsiębiorstw (podrozdział trzeci). Z perspektywy dynamicznej najsilniej ograniczany jest wzrost najbardziej wydajnych firm, co zniekształca rozkład poziomu produktywności pomiędzy przedsiębiorstwami (podrozdział czwarty).

### 1. CZYNNIKI NEGATYWNIE WYRÓZNIAJĄCE POLSKĘ

Większość najczęściej przytaczanych determinantów inwestycji prywatnych, takich jak potencjalne przychody i dostępność finansowania, nie wyróżnia Polski negatywnie na tle regionu. Negatywnie wypadamy natomiast pod względem niepewności regulacyjnej i rozpowszechnienia państwowych przedsiębiorstw, co może wskazywać na problem zniekształconej alokacji czynników produkcji i rozkładu wydajności w gospodarce.

Potencjalne przychody z inwestycji, pomijając ryzyko i niepewność, nie wydają się obecnie barierą inwestycji w Polsce na tle regionu, zwłaszcza że cała gospodarka rośnie dość stabilnie i szybko. Polska od 1992 r. nie zanotowała ani jednego roku spadku PKB. A od przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 r. zanotowaliśmy trzecie najmniejsze wahania wzrostu wśród wszystkich państw członkowskich. Co więcej, te wahania były znacznie mniejsze niż w pozostałych państwach regionu, chociaż to w dużej mierze wynika z większego rozmiaru polskiej gospodarki. MFW (2017) zwraca z kolei uwagę, że zwrot z inwestycji w Polsce wypada pozytywnie na tle UE, w szczególności wśród krajów naszego regionu.

WYKRES 4.1. WAHANIA TEMPA WZROSTU PKB W UE W LATACH 2004–2016



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW (październik 2017)

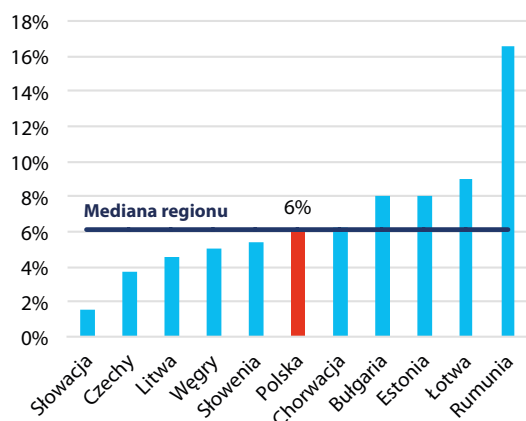
Niepewność utrudnia jednak ocenę oczekiwanych przychodów z inwestycji, jak również kosztów. Polska wyróżnia się negatywnie na tle regionu pod względem nadprodukcji prawa, co omawiamy szczegółowo w rozdziale 5. Zmiany regulacji mogą ograniczać albo podnosić zyskowność poszczególnych inwestycji, ale przede wszystkim są trudne do przewidzenia. Niepewność generuje również niejasność i niestabilność systemu podatkowego. W dodatku interpretacje przepisów podatkowych mogą się różnić pomiędzy poszczególnymi izbami skarbowymi.

Po stronie oczekiwanych kosztów barierą inwestycji nie wydaje się dostęp do finansowania. W raporcie „Global Competitiveness Report 2016/2017” jedynie 6% ankietowanych przedsiębiorców z Polski wskazało na problemy z uzyskaniem finansowania jako główną barierę wzrostu. Polska nie wyróżnia się tutaj negatywnie na tle regionu, plasując się w środku zestawienia. Co więcej, odsetek ankietowanych zgłaszających ten problem od lat wykazuje tendencję malejącą. Wnioski te są spójne z wynikami badania ankietowego FOR (Białowolski i Łaszek, 2017), gdzie problemy z uzyskaniem finansowania były drugą najrzadziej zgłaszaną barierą. Również MFW (2017) zwraca uwagę, że zadłużenie polskich przedsiębiorstw należy do najniższych w UE, a w ciągu dekady spadło o ponad połowę. Wskazuje to, że pomimo niskiej stopy oszczędności krajowych na tle krajów regionu dostęp do finansowania nie jest obecnie ograniczeniem wiążącym. W okresie 1990–2016 udział oszczędności w polskim PKB wahał się w przedziale pomiędzy 15% a 25%, czyli wokół poziomu 20%. To mało, ale wystarczająco do sfinansowania znacznej części, również niskich, inwestycji w polskiej gospodarce. Sytuacja ulegałaby zmianie w sytuacji istotnego wzrostu stopy inwestycji, dlatego

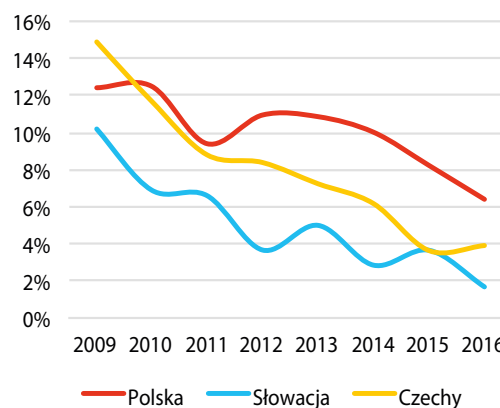


myśląc o podniesieniu stopy inwestycji, należy także pamiętać o działaniach podnoszących stopę oszczędności (przede wszystkim redukcja deficytu sektora finansów publicznych).

**WYKRES 4.2. PRZEDSIĘBIORCY ZGŁASZAJĄCY DOSTĘP DO FINANSOWANIA JAKO BARIERĘ ROZWOJU W KRAJACH REGIONU W 2016 R.**



**WYKRES 4.3. PRZEDSIĘBIORCY ZGŁASZAJĄCY DOSTĘP DO FINANSOWANIA JAKO BARIERĘ ROZWOJU**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych „Global Competitiveness Report”

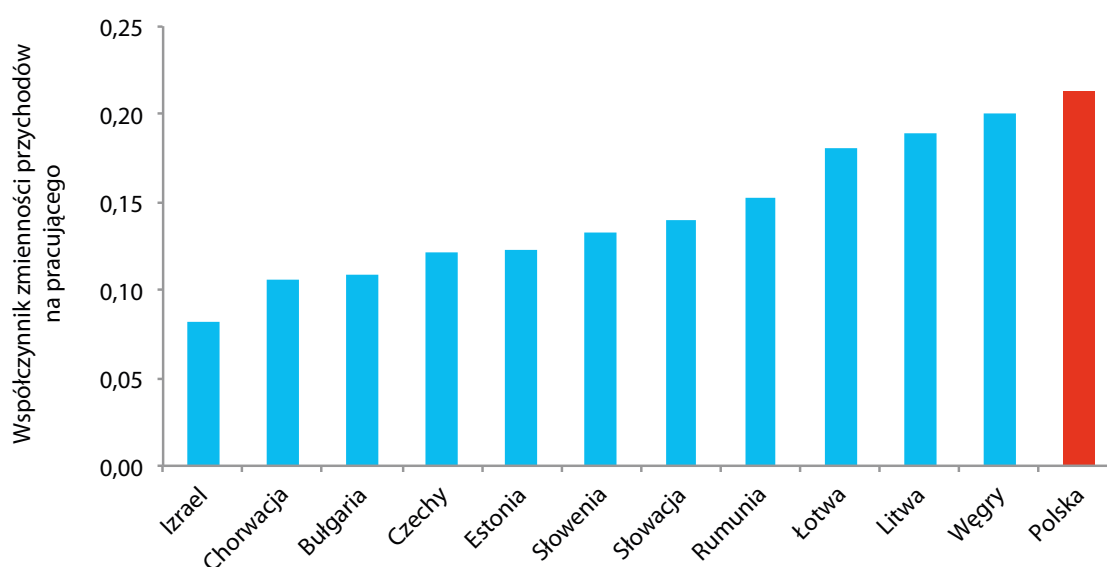
Bariery dla długookresowego poziomu stopy inwestycji w Polsce analizuje MFW (2017), konkludując, że kluczowe są niepewność, regulacje działalności gospodarczej i braki wykwalifikowanej siły roboczej. W ostatnich latach braki pracowników podnoszą koszty pracy w Polsce szybciej niż w UE, co może ograniczać środki firm na inwestycje. To zjawisko dotyczy jednak całego naszego regionu, a problem z niską stopą inwestycji istnieje w Polsce dłużej. Dlatego skupiamy się poniżej na niepewności i regulacjach, które wiążemy z nieefektywnym rozkładem zasobów pracy i kapitału w gospodarce (w dalszej części raportu jest to misalokacja, analogicznie do anglojęzycznej literatury).

Misalokacja zasobów pracy i kapitału oraz rozkładu produktywności pomiędzy firmami w gospodarce negatywnie wpływa na produktywność (TFP). Jones (2016) pokazuje, że jednym z głównych wniosków ekonomii wzrostu z ostatnich 15 lat jest fakt, iż zniekształcenia na poziomie mikro mogą się uwidocznić w ograniczonej produktywności na poziomie makro. Takie zniekształcenia mogą wynikać z systemu podatkowego, regulacji zależnych od rozmiaru firmy czy subsydiowania niewydajnych przedsiębiorstw. Misalokacja może prowadzić z jednej strony do mniejszych inwestycji we wzrost przedsiębiorstw, a z drugiej strony ograniczać bodźce do inwestycji w poprawę produktywności firm.

## 2. PRZYCZYNY NIEEFEKTYWNEGO WYKORZYSTANIA ZASOBÓW W POLSKIEJ GOSPODARCE (MISALOKACJA)

W Polsce na problem misalokacji wskazuje zróżnicowanie produktywności pomiędzy firmami, które jest największe w regionie (FOR, 2015). Zróżnicowanie produktywności poszczególnych przedsiębiorstw w ramach sektorów gospodarki jest znacznie większe niż w Niemczech (Lewandowska-Kalina, 2012).

WYKRES 4.4. ZRÓŻNICOWANIE POZIOMU PRODUKTYWNOŚCI FIRM W 2013 R.



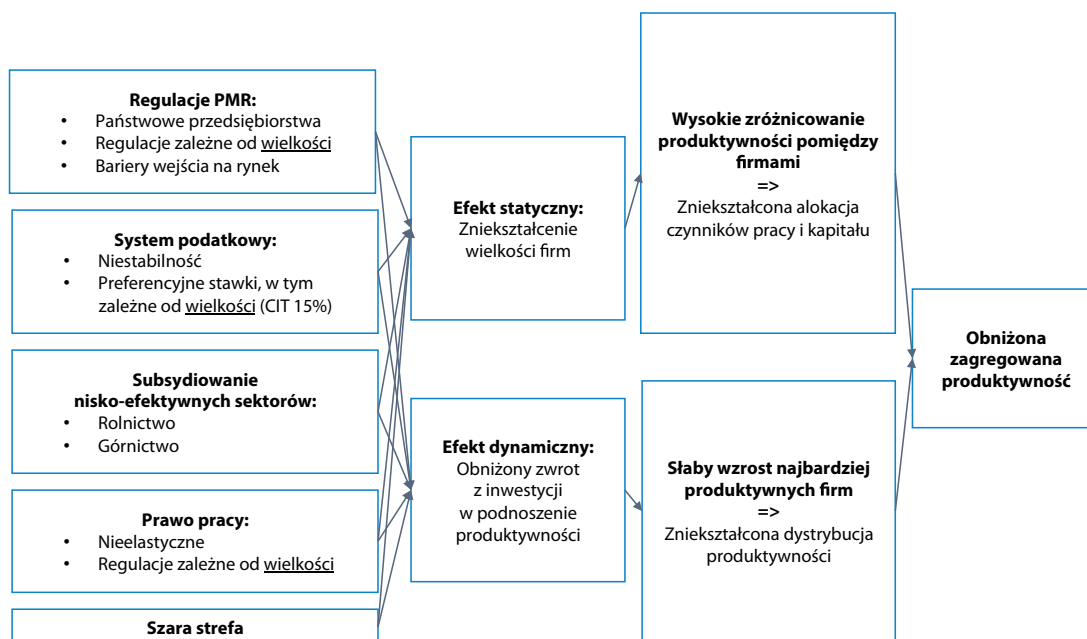
Współczynnik zmienności przychodów na pracującego. Współczynnik zmienności mierzy, jak silnie produktywność przedsiębiorstw odbiega od średniej. Niski współczynnik zmienności wskazuje, że przeważają firmy o produktywności zbliżonej do średniej. Wysoki współczynnik zmienności wskazuje, że w gospodarce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

Źródło: Opracowanie własne FOR (2015) na podstawie BEEPS

Jednocześnie wiele czynników, które uznaje się za przyczyny misalokacji, wyróżnia Polskę negatywnie na tle krajów regionu lub UE. W szczególności restrykcyjność regulacji rynku produktów (głównie przez zaniechanie prywatyzacji), niepewność tworzona przez system podatkowy czy wspierany przez państwo bardzo duży sektor rolniczy.

Zniekształcenia alokacji pracowników i kapitału pomiędzy sektorami oraz firmami ograniczają wielkość i wypaczają strukturę inwestycji przedsiębiorstw. Efektywność alokacyjna to wskaźnik mówiący, w jakim stopniu wewnątrz danego sektora wzrost przedsiębiorstw wynika z poziomu ich produktywności. Ta efektywność jest wypaczana przez m.in. regulacje zależne od wielkości firmy, szarą strefę, subsydiowanie mało produktywnych

**SCHEMAT 4.1. MISALOKACJA A INWESTYCJE FIRM I PRODUKTYWNOŚĆ**



Źródło: Opracowanie własne FOR

sektorów jak rolnictwo i górnictwo oraz subsydiowanie przedsiębiorstw państwowych. Wywołuje to efekty statyczne i dynamiczne. Z perspektywy statycznej kapitał i pracownicy pozostają w mało wydajnych firmach, co ogranicza efektywność całego sektora przedsiębiorstw. Z perspektywy dynamicznej najsilniej jest ograniczany wzrost najbardziej efektywnych firm, co zniekształca dystrybucję poziomu produktywności pomiędzy przedsiębiorstwami. Dobrze ilustruje to przykład rolnictwa. Nieefektywność chińskiego rolnictwa powoduje tego rodzaju efekty. Efekt statyczny, w którym nieefektywne regulacje własności ziemi hamują realokację zasobów do najwydajniejszych rolników, a tym samym poprawę wydajności całego sektora. Jednocześnie działa efekt dynamiczny, w którym te same regulacje zniechęcają najwydajniejszych rolników do prowadzenia działalności rolniczej i rezygnacji z niej na rzecz pracy w innych sektorach (Adamopoulos et al., 2017). Skutkiem jest ograniczona produktywność (TFP) na poziomie makro.

## 2.1. REGULACJE RYNKU PRODUKTÓW: DUŻY ZAKRES WŁASNOŚCI PAŃSTWOWEJ W GOSPODARCE

Deregulacja, w tym prywatyzacja, może mieć pozytywny wpływ zarówno na inwestycje w kapitał materialny, jak i niematerialny. Regulacja może podnosić bariery wejścia na rynek, zwiększając marże. Może również stwarzać dodatkowe koszty powiększania zasobu kapitału, nakładając np. dodatkowe koszty na większe podmioty. Reforma ograniczająca te bariery będzie zwiększać popyt na kapitał i tym samym inwestycje przedsiębiorstw. Prywatyzacja może również ograniczać bariery wejścia, chociaż z drugiej strony menedżerowie państwowych przedsiębiorstw mogą mieć polityczne bodźce


do przeinwestowywania. Jeżeli z kolei regulacje rynku produktów utrudniają realokację z działalności o niskim zwrocie do działalności o wysokim, to mogą ograniczać zwrot z wydatków na B+R. Dlatego deregulacja może mieć pozytywny wpływ na innowacyjność (Schiantarelli, 2016).

Głównym powodem, dla którego Polska negatywnie wyróżnia się pod względem regulacji rynku produktów (ang. *product market regulation*, PMR), jest duży zakres własności państwowej w gospodarce. W poprzednich rozdziałach zwracaliśmy uwagę na jego rozmiar i mniejszą efektywność. Z perspektywy misalokacji ważny jest wpływ na efektywność alokacyjną, czyli stopień, w jakim pracownicy i kapitał przepływają do najbardziej wydajnych przedsiębiorstw. Cytowane wcześniej badanie Komisji Europejskiej (2016) pokazuje negatywny wpływ państwowych firm na efektywność alokacyjną.

KE na danych 8 państw naszego regionu, w tym Polski, z lat 2004–2013 pokazuje, że im większy odsetek pracujących w państwowych firmach w danym sektorze, tym ten sektor ma niższą efektywność alokacyjną. Po pierwsze, państwowe firmy, operujące na innych zasadach niż przedsiębiorstwa prywatne, mogą zabierać im rynek nawet pomimo niższej efektywności. Ogranicza to inwestycje i wzrost efektywnych firm prywatnych. Po drugie, firmy państwowe często inwestują, kierując się logiką polityczną zamiast ekonomicznej. W rezultacie obniża się produktywność inwestycji. Negatywne konsekwencje są przerzucane także na pozostałe sektory gospodarki, które muszą płacić więcej za dobra i usługi produkowane przez sektory z dużym udziałem własności państwowej. I tak obecność państwowych firm wypacza strukturę inwestycji w energetyce, co obniża produktywność całego sektora, ale koszty ponoszą też pozostałe sektory gospodarki w postaci wyższych cen np. prądu.

Niewiele prac bada wpływ deregulacji na inwestycje w kapitał materialny. Alesina et al. (2005) skupiają się na sektorach związanych z elektrycznością, gazem i wodą, komunikacją i pocztą oraz z transportem i magazynowaniem w 21 gospodarkach OECD w latach 1975–1998. Znajdują dowody, że ograniczenie barier wejścia na rynek i, w mniejszym stopniu, prywatyzacja mają pozytywny długookresowy wpływ na stopę inwestycji. Z kolei Schivardi i Viviano (2011) korzystają z reformy z 1998 r. we Włoszech, która delegowała regulację dużych sklepów do władz lokalnych. Dzięki zróżnicowaniu reżimów regulacyjnych pokazują, że deregulacja ma pozytywny wpływ m.in. na inwestycje w kapitał ICT.

Silnie udokumentowany jest pozytywny wpływ deregulacji na intensywność B+R. Bassanini i Ernst (2002) na danych 18 gospodarek OECD z lat 1993–1997 pokazują, że regulacja rynku produktów ogranicza intensywność B+R (relacja wydatków B+R do produktu). Podobnie Barbosa i Faria (2011) na danych przetwórstwa przemysłowego 10 starych państw członkowskich UE pokazują, że w latach 2002–2004 regulacja rynku produktów była negatywnie związana z udziałem innowacyjnych firm w poszczegól-



Głównym powodem, dla którego Polska negatywnie wyróżnia się pod względem regulacji rynku produktów, jest duży zakres własności państwowej w gospodarce.

nych branżach. Schmitt i Kucsera (2014) na danych sektorów energetycznych 8 krajów UE z lat 1985–2010 pokazują negatywny wpływ regulacji na wydatki na B+R, kontrintuicyjnie przy jednoczesnym silnym negatywnym wpływie prywatyzacji. Cambini et al. (2016) otrzymują bardziej jednoznaczne wyniki na danych sektorów energetycznych 16 krajów UE z lat 1990–2009. W ich modelach deregulacja barier wejścia, ograniczenie integracji pionowej i prywatyzacja mają pozytywny wpływ na inwestycje w B+R. Dwa pierwsze czynniki są związane również pozytywnie z aktywnością patentową. Eger i Mahlich (2014) analizują próbę 20 czołowych firm z branży farmaceutycznej w latach 2000–2008. Jako przybliżenie regulacji wykorzystują udział sprzedaży firm generowany w Europie, wyciągając wniosek, że regulacje ograniczają inwestycje w B+R. Ponadto Ciriaci et al. (2016) pokazują, że poziom regulacji rynku produktów (w mniejszym stopniu również regulacji pracy, a także biurokracja i opodatkowanie zysków) w znaczącym stopniu negatywnie wpływają na decyzje lokalizacyjne czołowych światowych biznesowych inwestorów B+R. W szczególności lokalizacja w danym kraju obniża komponenty regulacji rynku produktów – są to bariery handlu i inwestycji oraz kontrola państwa nad przedsiębiorstwami.

Spośród prac opisanych powyżej Alesina et al. (2005), Schmitt i Kucsera (2014) oraz Cambini et al. (2016) pokazują pozytywny wpływ deregulacji na inwestycje w energetyce, chociaż wpływ ten nie jest jednoznaczny w przypadku prywatyzacji. Wynik taki nie podaje w wątpliwość korzyści z prywatyzacji. Państwowe przedsiębiorstwa mogą zarówno inwestować zbyt mało, jak i dużo, ale mało produktywnie. Żadna z prac nie mierzy, ile efektywnie powstaje kapitału produkcyjnego w inwestycjach państwowych spółek. Jednocześnie porównania ilościowe utrudnia fakt, że politycy mogą często kontrolować spółki klasyfikowane zwykle jako prywatne, w których państwo ma mniej niż 50% udziałów, a nawet do pewnego stopnia kontrolować spółki całkowicie prywatne poprzez restrykcyjną regulację całego sektora.

## **2.2. SYSTEM PODATKOWY: SKOMPLIKOWANIE I ZMIENNOŚĆ GENERUJĄ NIEPEWNOŚĆ**

Niestabilność polskiego systemu podatkowego generuje niepewność co do zwrotu z inwestycji przedsiębiorstw, tym samym ograniczając inwestycje i wzrost przedsiębiorstw. Nie mamy tutaj na myśli krótkookresowej niepewności związanej z polityką któregośkolwiek rządu, ale fundamentalną niestabilność systemu podatkowego, która potęguje jego skomplikowanie i ogranicza przewidywalność. Niepewność wynika tu z niejasnej interpretacji przepisów i ich dużej zmienności. Grant Thornton (2017a) zauważa, że 31% wszystkich stron ustaw i rozporządzeń składających się na polski system podatkowy weszło w życie w samym 2016 r. Niestety bardzo niewiele prac empirycznych dotyka tego ważnego w kontekście Polski problemu.

W związku z nakładaniem w Polsce arbitralnych podatków sektorowych od banków czy sprzedaży detalicznej ciekawy jest model teoretyczny Jane-

ba (2000). Autor rozważa wpływ braku wiarygodnego zobowiązania rządu do nienakładania konfiskacyjnych podatków na inwestycje. Jeżeli firmy dostrzegają ryzyko domiarów podatkowych w przyszłości, a tak mogą być interpretowane arbitralne podatki sektorowe (takie jak np. na Węgrzech), to ograniczają swoje inwestycje. Mogą też dywersyfikować to ryzyko, rozdzielając fabryki na różne kraje.


Wśród prac empirycznych na wpływ niepewności podatkowej na bezpośrednio inwestycje zagraniczne uwagę zwracają Edmiston et al. (2003). Na podstawie danych gospodarek w transformacji z lat 90., w tym Polski, autorzy zauważają, że na BIZ negatywnie wpływają stosowanie nadzwyczajnych stawek podatkowych (np. innych dla branży finansowej, rolnictwa, cateringu czy wypożyczania kaset wideo), częstotliwość dwuznacznych sformułowań w prawie podatkowym i zmienność stawek podatkowych w przeciwnych kierunkach.

Edmiston (2004) wskazuje na negatywny wpływ zmienności efektywnych stawek podatkowych na inwestycje. Badanie dotyczy gospodarek UE-15, USA i Japonii. Minusem metodologii jest fakt, że zmienność efektywnych stawek podatkowych może nie być tożsama z niepewnością co do systemu podatkowego czy nawet samej wysokości jego stawek.

Gulen i Ion (2016) naświetlają silnie negatywną relację niepewności co do przyszłej polityki państwa i inwestycji kapitałowych przedsiębiorstw. Autorzy wykorzystują indeks niepewności polityki gospodarczej konstruowany przez Bakera et al. (2016) z trzech komponentów: częstotliwości artykułów prasowych na temat niepewności polityki gospodarczej, liczby regulacji podatkowych wygasających w danym roku oraz rozstrzału prognoz analityków co do wysokości inflacji i konsumpcji państwa. Istotny statystycznie negatywny wpływ na inwestycje amerykańskich spółek giełdowych mają dwa pierwsze komponenty. Odbicie inwestycji firm zajmuje aż 2–3 lata od czasu wystąpienia niepewności.

Devereux (2016) przeanalizował ankietę na temat niepewności podatkowej przeprowadzoną od stycznia do marca 2016 r. wśród 88 ekspertów podatkowych dużych przedsiębiorstw i firm doradczych z 10 różnych krajów rozwiniętych i BRIC. Niepewność co do poziomu opodatkowania zysków przedsiębiorstw została oceniona jako ważniejsza dla inwestycyjnych i lokalizacyjnych decyzji firm niż sam poziom tego opodatkowania. Następnie zadano pytania o to, jakie są powody tej niepewności co do opodatkowania przedsiębiorstw. Najważniejszym i drugim najczęściej występującym czynnikiem (po skomplikowaniu systemu podatkowego) okazały się nieprzewidywalność i niespójne traktowanie przez organy podatkowe.

Wreszcie niedawny raport MFW/OECD (2017) analizuje ankietę przeprowadzoną od października do grudnia 2016 r., pokazując, że firmy zgłaszają niepewność co do podatków CIT i VAT, która ma znaczący wpływ na



Niestabilność polskiego systemu podatkowego generuje niepewność co do zwrotu z inwestycji przedsiębiorstw.



decyzje inwestycyjne i lokalizacyjne. Ponad 60% respondentów w badaniu przedsiębiorstw OECD wskazało te kwestie jako istotne lub bardzo istotne.

### **2.3. SUBSYDIOWANIE NISKOEFEKTYWNYCH SEKTORÓW: ROLNICTWO I GÓRNICTWO**

Inwestycje i wzrost w najbardziej produktywnych branżach są ograniczane przez bodźce do pozostawania w sektorach o niskiej produktywności, takich jak rolnictwo i górnictwo węgla kamiennego.

W raporcie FOR (2015) szacowaliśmy łączne preferencje podatkowe, emerytalne i dotacje unijne dla rolnictwa na ok. 40 mld zł rocznie, czyli połowę całkowitej wartości dodanej tego sektora. Większość dotacji ma przy tym źródła krajowe. Same preferencje podatkowe w 2014 r. były warte ponad 6 mld zł, co jest dolnym szacunkiem, bo nie obejmuje zwolnienia z PIT, a dotacje do KRUS wyniosły w tamtym roku kolejne prawie 17 mld zł. Utrudnia to przenoszenie się pracowników z rolnictwa do 5-krotnie bardziej produktywnego przemysłu i usług rynkowych. W dodatku Polska ma wyjątkowo wysoki udział pracujących w rolnictwie, który w latach 2009–2014 wyniósł 12,5% wobec mediany 7,5% w krajach regionu i 2,4% w gospodarkach UE-10.

Górnictwo węgla kamiennego otrzymuje państwowe wsparcie pod postacią dopłat do wcześniejszych emerytur i dokapitalizowania przez państwowe spółki energetyczne, zmuszone do tego przez rząd. W górnictwie węgla kamiennego i brunatnego w latach 1990–2012 subsydia do emerytur i rent górniczych oraz dotacje i subwencje sięgnęły 136 mld zł (Bukowski i Śniegocki, 2014), podczas gdy w 2013 r. wartość dodana sektora wyniosła tylko 15 mld zł (Bukowski et al., 2015b; wartości w cenach stałych z 2010 r.). Sektor ten pozostaje w Polsce bardzo duży na tle UE, w latach 2009–2014 przeciętnie aż 62% całej unijnej produkcji węgla kamiennego przypadło na Polskę i ten odsetek rósł.

### **2.4. PRAWO PRACY: ARBITRAŻ PODATKOWY I REGULACYJNY MIĘDZY RODZAJAMI UMÓW**

Niewłaściwe instytucje rynku pracy mogą hamować inwestycje w poprawę produktywności i B+R. Zróżnicowanie stawek podatkowych w zależności od rodzaju umowy przy relatywnie wysokim klinie podatkowym poniżej przeciętnego wynagrodzenia i licznych regulacjach klasycznych umów o pracę stwarza silną preferencję do korzystania z umów cywilnoprawnych, samozatrudnienia i umów o pracę na czas określony. Wysoki udział takich umów ogranicza akumulację kapitału ludzkiego, prowadząc tym samym do niższej produktywności i niższego natężenia B+R w przedsiębiorstwach eksportowych (Bogumil, 2015). Problem negatywnego wpływu dualnego rynku pracy, w którym różne grupy pracowników podlegają regulacjom o różnym poziomie restrykcyjności, na inwestycje w kapitał ludzki i pro-



duktywność nie dotyczy tylko Polski – w Europie zjawisko to szczególnie negatywnie dotknęło Hiszpanię (Cabrales et al., 2014, OECD, 2010).

## 2.5. SZARA STREFA: BODZIEC DO UTRZYMYWANIA MAŁEJ SKALI

Do hamowania wzrostu przedsiębiorstw, a tym samym ich inwestycji, może przyczyniać się również szara strefa. Łaszek i Trzeciakowski (2015) zwracają uwagę, że umożliwia ona ukrywanie części dochodów i wynagrodzeń pracujących w szarej strefie przez mikrofirmy, które są trudniejsze do wykrycia dla organów kontrolnych. W rezultacie 57% pracujących w mikroprzedsiębiorstwach poniżej 10 pracowników otrzymuje oficjalnie jedynie płacę minimalną, podczas gdy w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 10 pracowników jest to tylko 4% pracujących. Wskazuje to, że część wynagrodzenia około połowy pracujących w mikroprzedsiębiorstwach wypłacana jest w szarej strefie. Wyżej argumentowaliśmy, że duża zmienność systemu podatkowego generuje niepewność co do zwrotu z inwestycji. Warto zauważyć, że działalność w szarej strefie ogranicza problemy z tym związane.

## 2.6. REGULACJE ZNIECHĘCAJĄCE DO WZROSTU: RYNEK PRODUKTÓW, PODATKI I RYNEK PRACY

Regulacje zależne od wielkości firmy dotyczą rynku produktów, systemu podatkowego i rynku pracy, ograniczając wzrost przedsiębiorstw. Guner et al. (2008) wskazują na potencjalnie duże straty PKB z powodu regulacji uzależnionych od wielkości przedsiębiorstw w handlu detalicznym Francji i Japonii, w ochronie zatrudnienia we Włoszech czy subsydiów dla MSP w Korei. We Francji istnieje wiele regulacji pracy, które zaczynają obowiązywać przedsiębiorstwa zatrudniające od 50 pracowników. Takie bariery ograniczają zwrot z inwestycji we wzrost przedsiębiorstwa i tym samym rozwój firm. Garicano et al. (2016) szacują, że przerwa strukturalna w wielkości przedsiębiorstw powoduje straty dobrobytu we Francji rzędu 3,4 pkt proc. PKB.

W Polsce również istnieją regulacje zależne od wielkości firmy, które są szkodliwe dla wzrostu. Przykładem są preferencje dla sklepów o mniejszych rozmiarach [mniejszych niż w większości innych krajów OECD (OECD PMR)], obniżona stawka CIT dla MSP (Analiza FOR 9/2016: *Jak nie obniżyć podatków, czyli CIT 15% dla MSP*) oraz wiele regulacji pracy (np. obowiązek tworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w firmach zatrudniających 50 pracowników i więcej). Tego typu przepisy powodują, że relatywnie mniej opłacalna staje się ekspansja firmy.

Do hamowania wzrostu przedsiębiorstw, a tym samym ich inwestycji, może przyczyniać się szara strefa.



### 3. MISALOKACJA: EFEKT STATYCZNY

Regulacje hamujące wzrost przedsiębiorstw ograniczają zwrot z inwestycji i tym samym bodźce firm do inwestowania. Jeżeli małe przedsiębiorstwa cieszą się przywilejami podatkowymi, to mogą nie mieć motywacji do rozwoju działalności, bo wiązałoby się to z utratą preferencji podatkowych – jest to tzw. pułapka małego przedsiębiorstwa (ang. *small business trap*). Zjawisko to jest szczególnie szkodliwe dlatego, że proces, w toku którego najbardziej produktywne firmy inwestują i rosną, przejmując rynek, pracowników i kapitał mniej efektywnych przedsiębiorstw, jest kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego (Melitz i Ottaviano, 2008; Melitz, 2003). Rajan i Zingales (1998) pokazują, że w Stanach Zjednoczonych w latach 80. do 2/3 wzrostu gospodarczego przyczynił się rozwój istniejących firm, a tylko w przypadku

Regulacje hamujące wzrost przedsiębiorstw ograniczają zwrot z inwestycji i tym samym bodźce firm do inwestowania

1/3 było to wejście na rynek nowych. Różne czynniki hamują ten mechanizm, szczególnie w gospodarkach na niższym poziomie rozwoju. W Stanach Zjednoczonych 40-letni zakład przemysłowy ma 7-krotnie więcej pracowników niż 5-letni lub młodszy. W Chinach i Indiach w analogicznym czasie liczba pracowników zakładów przemysłowych rośnie jedynie 2-krotnie. Modele teoretyczne przewidują, że sam ten fakt obniża produktywność przetwórstwa przemysłowego w Chinach i Indiach w stosunku do USA o odsetek rzędu 25% (Hsieh i Klenow, 2014). Problemy ze wzrostem firm w gospodarkach nadganiających powodują, że przeciętna wielkość firm w kraju rośnie wraz z PKB *per capita* (Poschke, 2017).

Czynniki hamujące wzrost przedsiębiorstw w rozwiniętych gospodarkach mają szczególnie negatywny wpływ na inwestycje firm w kapitał niematerialny. Kumar et al. (2001) pokazują, że kraje UE-15 o sprawniejszym wymiarze sprawiedliwości charakteryzują się przeciętnie większymi firmami w sektorach mniej uzależnionych od fizycznego kapitału. Przykładowo 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. Fizyczny kapitał jest prostszy w ochronie przez system prawny. Jednocześnie istnieje szeroka literatura pokazująca, że inwestycje firm w B+R rosną wraz ze wzrostem firmy (Di Cintio et al., 2017; Baumann i Kritikos, 2016; Shefer i Frenkel, 2005). W raporcie FOR (2015) sugerujemy, że podobną barierą może być w Polsce działanie systemu podatkowego, którego jakość jest silnie związana z efektywnością sądownictwa.

Mniejsze firmy wykazują również mniejszą zdolność do inwestycji w kapitał ICT. Brak wzrostu produktywności w ostatnich 20 latach we Włoszech jest właśnie w znaczącej części przypisywany nieumiejętności zaadaptowania kapitału ICT przez relatywnie małe i często nieefektywne, rodzinnie zarządzane włoskie przedsiębiorstwa (Schivardi i Schmitz, 2017; Pellegrino i Zingales, 2014). Jednak według Digital Economy and Society Index

Komisji Europejskiej w latach 2013–2016 włoskie firmy zanotowały drugi najszybszy przyrost pod względem absorpcji technologii cyfrowych w UE i obecnie znajdują się na 19. miejscu na 28 państw członkowskich. W tym zestawieniu Polska jest dopiero na miejscu 27., a inwestycje w kapitał ICT są w Polsce znacząco niższe niż w regionie, jak również inwestycje w maszyny i urządzenia.

#### 4. MISALOKACJA: EFEKT DYNAMICZNY

Misalokacja ma nawet większy wpływ, niż wynika to ze statycznego zniekształcenia alokacji pracy i kapitału pomiędzy heterogenicznymi firmami. W większym stopniu jest ograniczany wzrost najbardziej produktywnych przedsiębiorstw, co zniekształca dystrybucję poziomu produktywności i podwaja negatywny wpływ na produkt (Bento i Restuccia, 2016; Restuccia i Rogerson, 2017; Adamopoulos et al., 2017). Daje również bodźce najbardziej efektywnym firmom do przeniesienia działalności do innych sektorów.

Przedstawione w poprzednich akapitach problemy na poziomie mikroekonomicznym ograniczają efektywność alokacyjną, powodując, że najbardziej wydajne przedsiębiorstwa nie rosną najszybciej, co obniża poziom produktywności TFP. Temu efektowi coraz więcej prac przypisuje znaczną część różnic w poziomach produktywności TFP pomiędzy krajami (Jones, 2016). Bento i Restuccia (2016) zauważają, że skoro najbardziej wydajne przedsiębiorstwa rosną wolniej, to spada zwrot z inwestycji w podnoszenie poziomu produktywności. To z kolei tłumaczy zróżnicowanie poziomu inwestycji w kapitał ICT i kapitał niematerialny pomiędzy krajami. Zniekształcenia wynikające z niewłaściwych polityk publicznych i instytucji zniechęcają do inwestycji na poziomie firmy, efektywnie penalizując bardziej produktywne przedsiębiorstwa w stosunku do mniej produktywnych.

## V. INWESTYCJE W POLSCE 2015–2017

**P**olityka rządu Zjednoczonej Prawicy, wbrew deklaracjom (zob. np. *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*), zamiast doprowadzić do wzrostu stopy inwestycji, spowodowała jej dalszy spadek. W 2016 r. doszło do załamania inwestycji państwowych i prywatnych na skutek wzrostu niepewności regulacyjnej, politycznej wymiany kadr w spółkach państwowych i zmiany unijnej perspektywy budżetowej (podrozdział pierwszy). W 2017 r. nie nastąpiło także zdecydowane odbicie, co oznacza utrzymującą się lukę w inwestycjach przedsiębiorstw i gospodarstw domowych (podrozdział drugi). Przyczyną słabości inwestycji pozostaje nieprzewidywalna polityka rządu, która negatywnie wpływa na oczekiwane przychody, koszty i możliwości sfinansowania inwestycji (podrozdział trzeci).

### 1. SPADEK INWESTYCJI W 2016 R.

Strukturalny problem niskich inwestycji przedsiębiorstw omawiany w poprzednich rozdziałach uległ pogorszeniu po zmianie rządu w 2015 r. Niepewność wywołana polityką nowego rządu doprowadziła do nieoczekiwanego spowolnienia PKB i spadku inwestycji w 2016 r.

Tempo wzrostu PKB w 2016 r. wyniosło 2,7% i było istotnie niższe od zdecydowanej większości prognoz. Prognozy na 2016 r. sporządzane na jesieni 2015 r. były do siebie zbliżone. Komisja Europejska i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w swoich prognozach (odpowiednio z listopada 2015 i października 2015) zakładały wzrost na poziomie 3,5%; konsensus wśród krajowych ekonomistów bankowych z grudnia 2015 był minimalnie wyższy – mediana prognoz wynosiła 3,6%. Najbardziej optymistyczny był rząd, który w projekcie budżetu z grudnia 2015 r. zakładał 3,8% wzrostu PKB.

Niższy od prognoz wzrost gospodarczy w 2016 r. wynikał przede wszystkim z załamania inwestycji. O ile Komisja Europejska prognozowała, że wkład inwestycji we wzrost gospodarczy wyniesie 1,2 pkt proc., o tyle w rzeczywistości był on ujemny i wyniósł -1,7 pkt proc. Negatywne skutki spadku inwestycji zostały skompensowane przede wszystkim przez wzrost zapasów (+1,2 pkt proc.), znacznie lepszy wynik eksportu netto (+0,3 pkt proc. zamiast -0,3 pkt proc.) oraz nieznacznie lepszy wynik konsumpcji (2,7 pkt proc. zamiast 2,5 pkt proc.).



Tempo wzrostu PKB w 2016 r. wyniosło 2,7% i było istotnie niższe od zdecydowanej większości prognoz.

TABELA 5.1. WZROST PKB W 2016 R. W PORÓWNANIU DO PROGNOZ Z JESIENI 2015

	Prognoza KE z 2015		Faktyczny wzrost	
	zmiana 2015–2016 mld zł	wkład do wzrostu PKB	zmiana 2015–2016 mld zł	wkład do wzrostu PKB
<b>Inwestycje łącznie</b>	19,9	<b>1,2%</b>	-28,7	<b>-1,7%</b>
inwestycje publiczne	0,9	0,1%	-17,9	-1,1%
inwestycje przedsiębiorstw i gospodarstw domowych	19,0	1,1%	-10,8	-0,6%
<b>Konsumpcja</b>	42,4	<b>2,5%</b>	45,4	<b>2,7%</b>
konsumpcja publiczna	9,2	0,5%	8,1	0,5%
konsumpcja prywatna	33,3	2,0%	37,3	2,2%
<b>Zapasy</b>	0	<b>0</b>	19,7	<b>1,2%</b>
<b>Eksport netto</b>	-5,0	<b>-0,3%</b>	5,0	<b>0,3%</b>
<b>Zaokrąglenia</b>	1,7	<b>0,1%</b>	3,4	<b>0,2%</b>
<b>ŁĄCZNI</b>	<b>59,0</b>	<b>3,5%</b>	<b>4,9</b>	<b>2,7%</b>

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie prognoz KE (Jesień 2015 i Wiosna 2017)

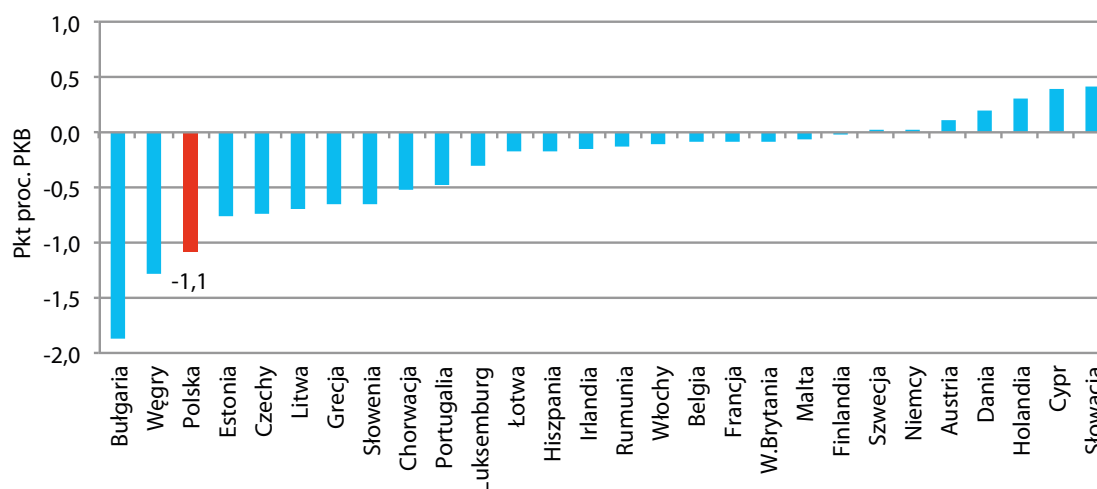
Wzrost gospodarczy niższy od prognoz był wypadkową kilku czynników oddziałujących w przeciwnych kierunkach. Załamanie inwestycji miało dwa źródła: zakończenie projektów z perspektywy unijnej 2007–2013, co uderzyło w inwestycje publiczne, oraz niepewność spowodowana przez politykę gospodarczą nowego rządu, która uderzyła w inwestycje przedsiębiorstw. W kierunku przyspieszenia konsumpcji działań wprowadzony od II kwartału 2016 r. program Rodzina 500+, natomiast w kierunku jej osłabienia wolniejszy wzrost gospodarczy oraz niepewność dotycząca perspektyw rozwojowych polskiej gospodarki. Lepszy wynik eksportu miał dwa źródła: ograniczenie popytu inwestycyjnego oraz osłabienie złotego związane z rosnącą niepewnością w krajowej gospodarce. Jednocześnie zahamowanie inwestycji było najmniejsze w firmach z kapitałem zagranicznym<sup>12</sup>, które są elementem globalnych łańcuchów wartości i częściej produkują na eksport, przez co są mniej zależne od niepewności w gospodarce krajowej.

Spadek inwestycji publicznych dotknął nie tylko Polskę, ale także większość pozostałych nowych krajów członkowskich, które korzystają z unijnych funduszy spójności. Poza Polską znacznie niższe od prognoz inwestycje publiczne były m.in. w Bułgarii, na Węgrzech, w Estonii, Czechach, na Litwie, w Grecji, Słowenii czy Chorwacji (Wykres 5.1). Spośród nowych krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej tylko na Słowacji poziom inwestycji publicznych był wyższy od prognoz, jednak należy zaznaczyć, że wciąż relatywnie niski (3,2% PKB wobec 3,3% PKB zrealizowanych w Polsce). Przeciętna, nieprzewidziana skala spadku inwestycji publicznych w regionie wynosiła 0,7 pkt proc. Jednocześnie jednak warto pamiętać, że przy zakończeniu poprzedniej perspektywy unijnej w 2009 r.

12 Dostępne są dopiero dane za trzy pierwsze kwartały 2016. NBP (2016), *Sytuacja finansowa sektora przedsiębiorstw w III kw. 2016 r.*, Instytut Ekonomiczny, Warszawa, [http://www.nbp.pl/publikacje/przedsiębiorstwa/raport\\_03\\_2016.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/przedsiębiorstwa/raport_03_2016.pdf).

nie nastąpiło załamanie inwestycji publicznych w Polsce, a odnotowano nawet ich wzrost. Po trosze było to częścią rządowego pakietu anty kryzysowego oraz jednocześnie elementem przygotowań do Euro 2012 i jedną z przyczyn gwałtownego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych. Koniec perspektywy unijnej mógłby doprowadzić do mniejszych spadków inwestycji publicznych, gdyby administracja publiczna utrzymała większą ciągłość pracy bez zmian organizacyjnych i personalnych związanych ze zmianą rządu.

WYKRES 5.1. RÓŻNICA MIĘDZY PROGNOZOWANYM A FAKTYCZNYM UDZIAŁEM INWESTYCJI PUBLICZNYCH W PKB W UE W 2016 R.

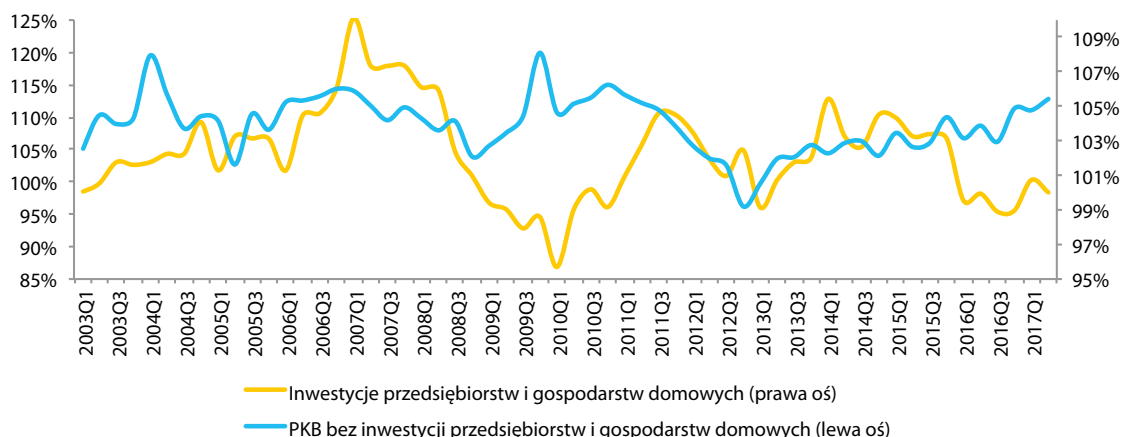


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie prognoz KE (Jesień 2015 i Wiosna 2017)

Spadek inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w 2016 r. w stosunku do prognoz był jeszcze głębszy niż inwestycji publicznych. O ile w przypadku inwestycji publicznych Komisja Europejska oczekiwała, że będą one rosły w tempie zbliżonym do PKB, o tyle w przypadku inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oczekiwane było przyspieszenie i wzrost ich udziału w PKB. Według prognoz Komisji Europejskiej inwestycje te w 2016 r. miały wzrosnąć o prawie 7%, a w rzeczywistości spadły o ponad 3%. Dotychczas najczęściej inwestycje przedsiębiorstw i gospodarstw domowych reagowały z pewnym opóźnieniem na zmiany PKB, jednak w 2016 r. dynamika inwestycji i pozostałych części PKB była odwrotna – PKB rósł, a inwestycje spadały (Wykres 5.2).

Za spadkiem inwestycji przedsiębiorstw stoją trzy czynniki – niepewność związana z polityką nowego rządu, bezpośrednia kontrola rządu nad częścią przedsiębiorstw zaliczanych do sektora przedsiębiorstw oraz przejście do nowej perspektywy unijnej. Zdecydowanie większe znaczenie miał ten pierwszy czynnik – o ile w przypadku inwestycji publicznych można było zaobserwować spadki także w innych krajach korzystających z funduszu spójności, o tyle w przypadku inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych Polska negatywnie wyróżniała się na tle państw UE (Wykres 5.3).

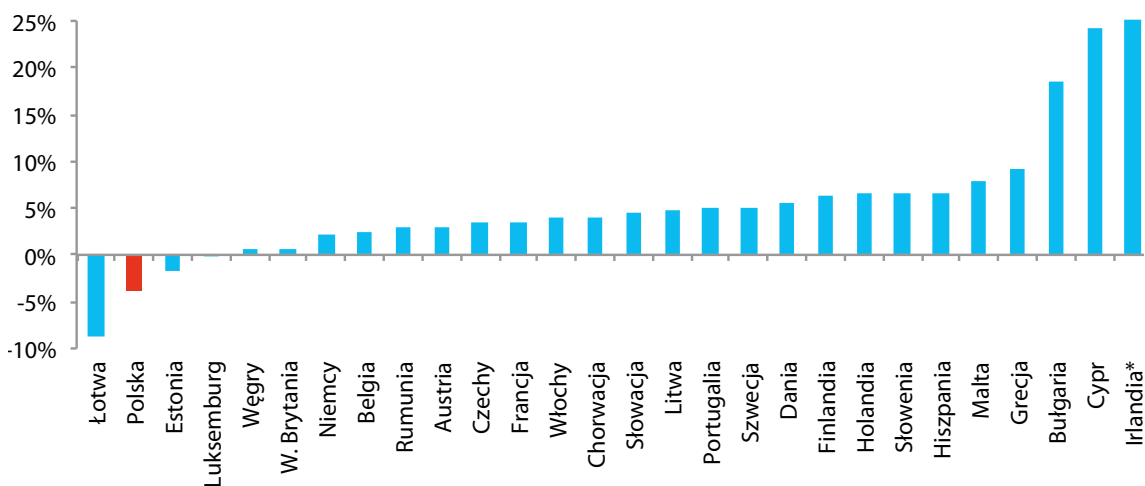
WYKRES 5.2. REALNA DYNAMIKA PKB I INWESTYCJI PRYWATNYCH (PRZEDSIĘBIORSTW I GOSPODARSTW)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Kluczowe znaczenie niepewności spowodowanej przez nowy rząd jest widoczne w ocenach przedsiębiorców, które w czerwcu 2015 r. osiągnęły najniższy obserwowany w ostatnich sześciu latach poziom i od tego czasu rosną<sup>13</sup>. Zarówno koniec perspektywy unijnej, jak i zmiany kadrowe spowodowały załamanie inwestycji w przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo (zarówno Skarb Państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego – władze lokalne) – z 40 mld zł w 2015 r. spadły do niecałych 23 mld zł

WYKRES 5.3. REALNA DYNAMIKA INWESTYCJI PRZEDSIĘBIORSTW I GOSPODARSTW DOMOWYCH W UE W 2016 R.



\* Irlandia z 48% wzrostem poza skalę; tak duży wzrost wynika z działalności międzynarodowych korporacji wykazujących część inwestycji w dobra niematerialne w Irlandii

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

13 Dopiero od 6 lat ta niepewność jest mierzona przez NBP. NBP (2017), *Szybki Monitoring NBP. Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kw. 2016 r. oraz prognoz na I kw. 2017 r.*, Nr 01/17 (styczeń 2017 r.), Biuro Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków, Instytut Ekonomiczny, Warszawa, [http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport\\_1\\_kw\\_2017.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport_1_kw_2017.pdf).



w 2016 r.<sup>14</sup>. Należy zaznaczyć, że część przedsiębiorstw państwowych jest zaliczana do sektora publicznego (*general government*) i spadek inwestycji w nich został już uwzględniony w spadku inwestycji publicznych (dane o wynikach finansowych przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 10 osób oraz dane o inwestycjach publicznych są z różnych publikacji GUS i nie zostały przez nas skonsolidowane).

## 2. UTRZYMUJĄCA SIĘ LUKA W INWESTYCJACH

W pierwszej połowie 2017 r. spadek inwestycji wyhamował, jednak nie towarzyszy temu odbicie potrzebne do nadrobienia strat z 2016 r. Różnice w poziomie inwestycji między 2016 a 2017 r. są na tyle małe, że w zależności od przyjętych cen (średnie ceny roku poprzedniego lub stałe roku 2010) można pokazać stagnację lub nieznaczny wzrost inwestycji. Według wstępnych szacunków po uwzględnieniu różnic w liczbie dni roboczych inwestycje w cenach stałych w drugim kwartale 2017 r. były na tym samym poziomie co w 2016 r., wciąż jednak poniżej poziomów z 2015 i 2014 r. (odpowiednio o -5,9% i -0,2%). Biorąc pod uwagę, że spadkowi inwestycji w wartościach bezwzględnych towarzyszył wzrost PKB, w drugim kwartale 2017 r. relacja inwestycji była najniższa od 15 lat (dla wcześniejszych lat Eurostat nie podaje porównywalnych danych).

W 2017 r. przede wszystkim zaczęły rosnąć inwestycje samorządów (władz lokalnych) przy nieznacznym spadku inwestycji przedsiębiorstw. W cenach bieżących wydatki samorządów w pierwszej połowie roku były o prawie 20% wyższe niż rok wcześniej, należy jednak pamiętać, że tylko niewielka część inwestycji samorządowych jest realizowana w pierwszej połowie roku, dlatego w liczbach bezwzględnych wzrost ten wygląda mniej imponująco i wyniósł niecały 1 mld zł, z 5 mld zł w 2016 r. do 6 mld zł w 2017 r. Wątpliwa jest jednak realizacja planów finansowych jednostek samorządu terytorialnego na cały rok rządu 50 mld zł, bo wymagałoby to podwojenia ich inwestycji w stosunku do PKB. Jednocześnie inwestycje przedsiębiorstw zatrudniających 10 osób i więcej w tym samym czasie spadły o 0,2 mld zł, z 49,4 mld zł w pierwszej połowie 2016 r. do 49,2 mld zł w pierwszej połowie 2017 r., przy czym spadek dotyczył zarówno sektora prywatnego, jak i państwowego. W przedsiębiorstwach państwowych<sup>15</sup> inwestycje spadły z 8,6 mld zł w pierwszej połowie 2016 r. do 8,5 mld zł w pierwszej połowie 2017 r., co pogłębiło wcześniejsze spadki (jeszcze w pierwszej połowie 2015 r. inwestycje przedsiębiorstw państwowych wynosiły 13,3 mld zł). Za

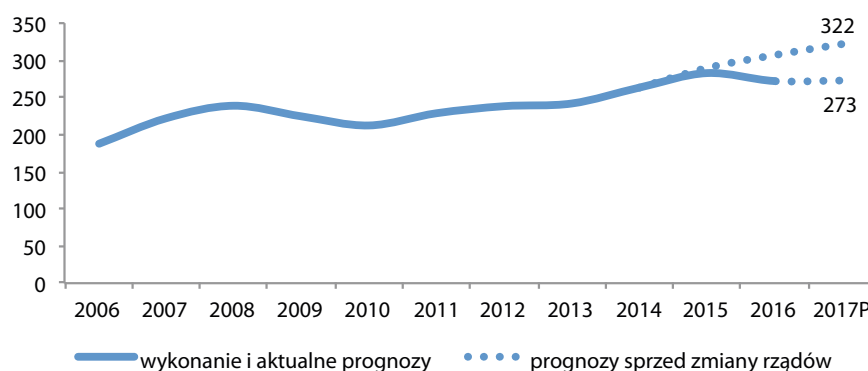
<sup>14</sup> Wartości w cenach bieżących, nie uwzględniają spodziewanego wzrostu – gdyby inwestycje przedsiębiorstw publicznych rosły w realnym tempie 7% prognozowanym dla inwestycji przedsiębiorstw, w 2016 r. wyniosłyby 43 mld zł.

<sup>15</sup> Zgodnie z definicją GUS przedsiębiorstw, w których państwo ma 50% lub więcej udziałów. Statystyka nie obejmuje faktycznie kontrolowanych przez państwo firm jak Orlen czy KGHM.

łącznym spadkiem inwestycji przedsiębiorstw stało duże zróżnicowanie w poszczególnych sekcjach gospodarki: największy spadek nakładów (w cenach bieżących) wystąpił w górnictwie i wydobywaniu (o 24,9% wobec spadku przed rokiem o 2,7%), w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 17,6% wobec spadku przed rokiem o 9,8%). Wzrosły natomiast nakłady m.in. w informacji i komunikacji (o 11,0% wobec wzrostu przed rokiem o 3,2%), obsłudze rynku nieruchomości (o 10,7% wobec spadku przed rokiem o 18,9%), handlu i naprawie pojazdów samochodowych (o 9,7% wobec wzrostu przed rokiem o 0,2%), przetwórstwie przemysłowym (o 5,8% wobec wzrostu o 7,6%). Szczególnie słabo radzą sobie przedsiębiorstwa w sektorach, w których udział własności państwowej jest największy, np. Polska Grupa Górnicza, która zdecydowała się ograniczać straty przez zahamowanie inwestycji.

Utrzymuje się luka pomiędzy prognozami inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych przed i po zmianie rządu. W prognozie wiosennej z maja 2017 r. Komisja Europejska zakłada, że w całym 2017 r. nastąpi nieznaczny wzrost inwestycji w Polsce, związany głównie ze wzrostem inwestycji publicznych. Inwestycje przedsiębiorstw i gospodarstw domowych mają wzrosnąć tylko nieznacznie w stosunku do 2016 r. i pozostać poniżej poziomu z 2015 r. Łączny efekt spadku inwestycji w 2016 r. oraz ich późniejszej stagnacji oznacza, że będą one o 48 mld zł niższe, niż wynikałoby to z prognoz sprzed zmiany rządów w 2015 r. (Wykres 5.4).

WYKRES 5.4. INWESTYCJE PRZEDSIĘBIORSTW I GOSPODARSTW DOMOWYCH



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE i prognoz KE (jesień 2015)

Utrzymująca się luka w inwestycjach kontrastuje z deklaracjami rządu o podniesieniu stopy inwestycji do 25% PKB w 2020 r. Spadające inwestycje w połączeniu z rosnącą konsumpcją sprawiają, że obecnie jesteśmy dalej od deklarowanego przez rząd celu niż w momencie pierwszej prezentacji planu Morawieckiego na początku 2016 r. Przyjmując, zgodnie z rządowym planem konwergencji, że inwestycje publiczne w 2020 r. mają wynieść 4,2%, realizacja planu Morawieckiego wymagałaby wzrostu inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych z obecnego poziomu 14,7% do 20,8%. Przy utrzymującym się 3- lub 4-procentowym tempie wzrostu PKB reali-

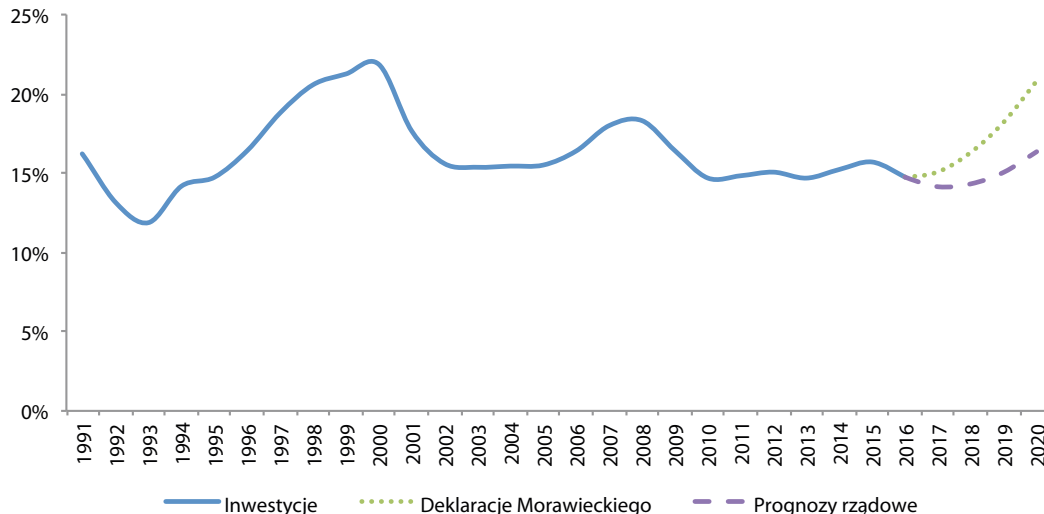
zacja tego celu wymagałaby utrzymania w latach 2018–2020 przeciętnego tempa wzrostu inwestycji prywatnych powyżej 15%. Tymczasem sam rząd w planie konwergencji przyjmuje znacznie ostrożniejsze założenie o przeciętnym wzroście na poziomie 9%, co i tak jest bardzo optymistycznym założeniem wobec dotychczasowego ponad 3-procentowego spadku w 2016 r. oraz stagnacji w 2017 r.

Historia pokazuje, że skokowy wzrost inwestycji prywatnych w Polsce jest możliwy, wymaga jednak zdecydowanych reform lub bardzo dobrej koniunktury w gospodarce na świecie. W ciągu ostatnich 25 lat były dwa okresy zdecydowanego wzrostu inwestycji prywatnych:

- 2005–2008 związany z wcześniejszymi reformami przygotowującymi Polskę do wejścia do Unii Europejskiej oraz poakcesyjnym boorem. Boomowi inwestycyjnemu w Polsce sprzyjała bardzo dobra koniunktura w gospodarce światowej, którą przerwał wybuch globalnego kryzysu finansowego.
- 1993–2001 ze szczególnym przyspieszeniem po 1995 r. związanym z otwarciem Polski na świat oraz reformami lat 90.

Tymczasem polityka obecnego rządu zamiast usuwać bariery hamujące wzrost inwestycji, tworzy nowe przeszkody.

**WYKRES 5.5. RELACJA INWESTYCJI PRZEDSIĘBIORSTW I GOSPODARSTW DOMOWYCH DO PKB**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Wieloletniego Planu Finansowego na lata 2017–2020

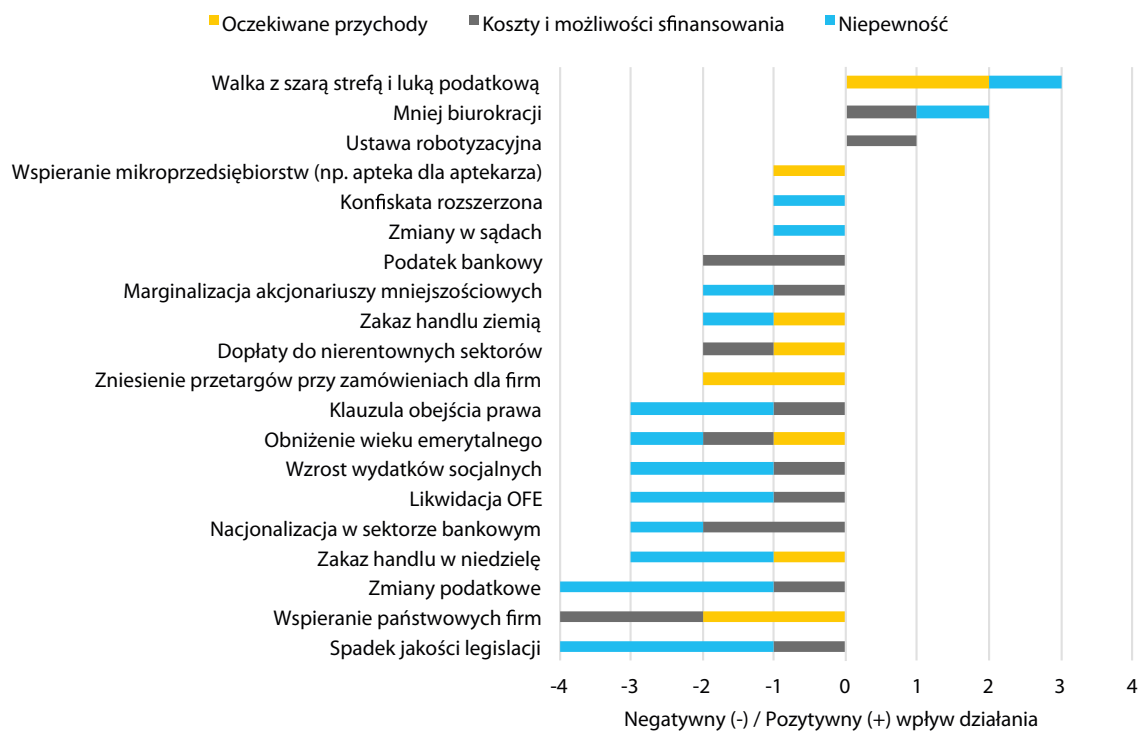
### 3. POLITYKA RZĄDU A INWESTYCJE

Pomimo konieczności podniesienia stopy inwestycji w Polsce działania rządu zmierzają w przeciwną stronę. W opublikowanym jeszcze przed wyborami raporcie FOR (2015) pokazywaliśmy, że proste rezerwy wzrostu polskiej

gospodarki są na wyczerpaniu (przepływ pracowników do efektywniejszych sektorów i do przedsiębiorstw prywatnych) i wskazywaliśmy, że dla utrzymania dynamicznego wzrostu konieczne będzie podniesienie stopy inwestycji, w szczególności przedsiębiorstw prywatnych. Najważniejszymi postulowanymi wtedy działaniami były: reforma systemu podatkowego, ograniczenie przywilejów emerytalnych, poprawa efektywności wymiaru sprawiedliwości, deregulacja i odbudowa filara kapitałowego systemu emerytalnego. Tymczasem nowy rząd zamiast reformować podatki, zwiększa niepewność, wprowadzając podatki sektorowe i klauzulę obejścia prawa podatkowego. Zamiast ograniczenia przywilejów emerytalnych obniża wiek emerytalny, zamiast poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości podważa jego niezależność atakiem na Trybunał Konstytucyjny, upolitycznieniem funkcji prokuratora generalnego i jego kontrolą nad działaniem sądów powszechnych. Zamiast deregulacji mamy nowe regulacje (np. zakaz otwierania nowych aptek, proponowany zakaz handlu w niedziele), a zamiast odbudowy filara kapitałowego w systemie emerytalnym mamy kolejne propozycje nacjonalizacji części oszczędności Polaków pozostałych w OFE.

Spadek inwestycji prywatnych w ciągu ostatnich dwóch lat jest skutkiem działań rządu, które zdecydowanie zwiększyły niepewność. W obliczu szybko zmieniających się przepisów oraz kolejnych ograniczeń wolności gospodarczej przedsiębiorcy nie są w stanie dobrze ocenić opłacalności poszczególnych projektów i w efekcie wstrzymują się z inwestycjami. Wykres 5.6


WYKRES 5.6. WPŁYW DZIAŁAŃ I ZAPOWIEDZI RZĄDU NA STOPE INWESTYCJI (OCENA EKSPERCKA FOR)



Źródło: Opracowanie własne FOR

podsumowuje wpływ najważniejszych działań rządu na potencjalne przychody i koszty z projektów inwestycyjnych oraz niepewność z nimi związaną.

Kolejne ustawy są uchwalane w rekordowym tempie i bez konsultacji społecznych. Nie daje to przedsiębiorcom czasu na przygotowanie się do zmian ani możliwości zgłoszenia uwag – w efekcie przedsiębiorcy muszą się liczyć z tym, że przepisy dotyczące ich działalności w każdej chwili mogą ulec zmianom. Według szacunków firmy Grant Thornton (2017b) w 2017 r. liczba stron uchwalonych aktów prawnych osiągnie poziom prawie 35 tys. stron, przebijając zeszłoroczny rekord 31 tys. stron (dla porównania – średnia z lat 2007–2015 wynosiła 18 tys. stron, choć od 2013 r. widoczna była tendencja rosnąca). Szybkości legislacji towarzyszy spadek jakości procesu tworzenia prawa – skrócenie czasu konsultacji lub ich pominięcie. Brak konsultacji wiąże się z nadużywaniem przez rząd ścieżki poselskiej – rządowe projekty są zgłaszane jako projekty posłów. Umożliwia to obejście licznych wymogów, jakimi są objęte projekty rządowe (konieczność sporządzenia analizy skutków regulacji, przeprowadzenie wielu konsultacji), a z których projekty poselskie są zwolnione. W pierwszym roku obecnego rządu ponad 40% projektów *de facto* rządowych było zgłoszonych jako poselskie, podczas gdy w dwóch poprzednich kadencjach Sejmu wskaźnik ten nie przekraczał 20%



Problem nieprzewidywalnych zmian prawa jest pogłębiany przez atak na niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów.

(Obywatelskie Forum Legislacji, 2016). Wśród projektów poselskich, które zostały uchwalone bez pełnych konsultacji, były tak istotne z punktu widzenia gospodarki ustawy jak dotyczące podatku bankowego, zakazu handlu ziemią czy zmiany w systemie sądowym.

Skrajnym przykładem nieprzewidywalnych zmian w prawie radykalnie zwiększających niepewność dla przedsiębiorców jest ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z 20 maja 2016 r. Poselski projekt wniesiony 19 lutego 2016 r., który został uchwalony w 3 miesiące, *de facto* uniemożliwił budowę nowych elektrowni wiatrowych, jednocześnie radykalnie zwiększając opodatkowanie istniejących, co doprowadziło do zapaści sektora. Jednocześnie od tego czasu uchwalane są kolejne nowelizacje pisane przez rząd i zgłaszane jako projekty poselskie. Jedną z nich była napisana pod państwową Energeę, ułatwiająca jej rozwiązywanie umów z kontrahentami, którymi w większości były prywatne firmy. W rezultacie Energa jednostronnie wycofała się z długoterminowych umów zakupu zielonych certyfikatów od producentów energii z odnawialnych źródeł, które były podpisywane, gdy ceny certyfikatów były wysokie. Energa zyskała w ten sposób możliwość przerzucania ryzyka na w większości prywatnych kontrahentów. Choć regulacja samych elektrowni wiatrowych wykracza poza obszar tego opracowania, przykład ten pokazuje, jak przedsiębiorca rozważający inwestycje w dowolny sektor musi się liczyć z możliwością wprowadzenia radykalnych zmian w prawie, które mogą dotychczas dochodowe projekty uczynić głęboko deficytowymi.

Problem nieprzewidywalnych zmian prawa jest pogłębiany przez atak na niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów. Nieuznanie wyboru

sędziów powołanych przez Sejm poprzedniej kadencji oraz późniejsze ekspresowe zmiany ustawy o Trybunale pozwoliły PiS na obsadzenie tej instytucji osobami związanymi z partią. Zarówno tryb wprowadzania zmian (np. uchwalenie i podpisanie ustawy z 19 listopada 2015 r. trwało tylko 7 dni), jak i dobór sędziów blisko związanych z partią podważają wiarygodność Trybunału jako niezależnej instytucji faktycznie stojącej na straży konstytucji. Z punktu widzenia przedsiębiorców oznacza to, że nawet w przypadku ustaw, które będą naruszały ich konstytucyjne prawa, istnieje uzasadnione zagrożenie, że Trybunał będzie przyjmował wykładnię korzystną dla rządu. Osłabienie ochrony prawa własności zwiększa w istotny sposób ryzyko i zniechęca przedsiębiorców do inwestowania. Podobny skutek ma dążenie do ograniczenia niezależności sądów. Przedsiębiorca, wiedząc, że jego potencjalne spory z administracją publiczną (np. podatkową) czy prokuraturą będzie rozstrzygał sąd podporządkowany prokuratorowi generalnemu, nie może liczyć na jego bezstronność. Jest to szczególnie istotne w świetle rosnących uprawnień prokuratury, takich jak konfiskata rozszerzona (Analiza FOR 10/2016: *Projekt ustawy o tzw. konfiskacie rozszerzonej: zamiast środków do walki z przestępczością, zagrożenie dla praw przedsiębiorców*), pozwalająca prokuratorom przejmować zarząd nad prywatnymi firmami. Doświadczenia innych krajów pokazują, że przedsiębiorcy, którzy są przekonani, że sądy – zamiast być obiektywnym arbitrem – stają po stronie administracji, inwestują mniej (Analiza FOR 12/2017: *Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej i zagrożone są wolności obywatelskie*).

Ograniczeniu niezależności sądów towarzyszyło bezpośrednie uderzenie we własność prywatną – wprowadzenie możliwości nacjonalizacji programów komputerowych obsługujących sądowe systemy informatyczne. Rozwiązanie to tworzy niebezpieczny precedens (państwo może nacjonalizować prywatną własność intelektualną) i zniechęca firmy informatyczne do opracowywania rozwiązań IT dla administracji, bez czego trudno będzie zwiększyć efektywność sądów i innych obszarów administracji. Negatywnie wpływa to na inwestycje prywatne na dwa sposoby – zwiększa niepewność inwestowania w kapitał niematerialny, którego w Polsce brakuje (rozwiązania IT mogą zostać znacjonalizowane), oraz osłabia efektywność administracji, co negatywnie wpływa na otoczenie biznesowe przedsiębiorstw, podnosząc koszty inwestycji.

Osłabienie podziału władzy zbiega się ze wzrostem wpływów państwa w gospodarce kosztem prywatnych przedsiębiorstw. Polityka zastępowania rynku i prywatnych przedsiębiorstw przez państwowe firmy wpływa na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw prywatnych trzema kanałami.

1. Dla firm działających w sektorach aktywności rządu oznacza to spadek oczekiwanych przychodów i – w związku z tym – mniejsze bodźce do inwestowania. Przykładami mogą być prywatni operatorzy pocztowi wypchnięci z rynku regulacjami faworyzującymi Poczta Polską (Analiza FOR 9/2017: *Poczta bardziej państwowa – ekonomia i interes podatnika schodzą na dalszy plan*), prywatne firmy zbrojeniowe, z którymi rozwiązuje kontrakty Ministerstwo Obrony Narodowej na rzecz



państwowej Polskiej Grupy Zbrojeniowej, czy dawni poddostawcy państwowych firm, które zgodnie z wytycznymi rządu mają obecnie przede wszystkim kupować usługi od siebie. Szerszą kwestią są zmiany w ustawie o zamówieniach publicznych pozwalające na przyznawanie przez administrację kontraktów firmom przez nią kontrolowanym bez przetargów (zamówienia *in-house*), co w przypadku samorządów (władz lokalnych) dotyczy przede wszystkim gospodarki odpadami (Komunikat FOR z 18.05.2016: *PiS przywraca monopol. Uderzenie w sektor prywatny*). Choć w krótkim okresie takie rozwiązanie może poprawić wyniki państwowych firm – ich sprzedaż będzie rosła – to w dłuższym okresie ograniczenie konkurencji ze strony prywatnego sektora będzie oznaczało mniejszą presję na wzrost wydajności i w konsekwencji ich wolniejszy rozwój.

2. Dla firm będących klientami państwowych firm polityka budowania państwowych oligopoli będzie oznaczała wyższe koszty i w konsekwencji mniej środków na finansowanie inwestycji oraz niższą rentowność potencjalnych projektów inwestycyjnych. Przykładem już istniejącego oligopolu państwowego może być energetyka. Po przejęciu przez PZU banku Pekao (Komunikat FOR z 9.12.2016: *Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?*) spada też poziom konkurencji na rynku bankowym. Negatywne efekty braku konkurencji w sektorach zdominowanych przez państwo odczuwa cała gospodarka – Bouis i Duval (2011), analizując łącznie wpływ własności państwowej i regulacji ograniczających konkurencję w wybranych sektorach gospodarki, szacowali, że kosztują one Polskę nawet 15% PKB.
3. Rosnąca aktywność państwa w gospodarce oznacza także wzrost niepewności. Przedsiębiorcy rozważający projekty inwestycyjne w sektorach obecnie zdominowanych przez podmioty prywatne muszą się liczyć z rosnącym niebezpieczeństwem, że państwo będzie tworzyło konkurujące z nimi państwowe firmy, cieszące się wsparciem ze strony administracji. Przykładem takich planów jest inicjatywa stworzenia Polskiego Narodowego Holdingu Spożywczego z ok. 70 państwowych spółek skupionych wokół Krajowej Spółki Cukrowej. Obawa przed pojawieniem się nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów państwowych, które mogą być preferowane regulacyjnie lub dotowane przez inne państwowe spółki, może zniechęcać część przedsiębiorców prywatnych do inwestowania.


Regulacje wspierające wybrane przedsiębiorstwa dotyczą nie tylko państwowych firm, ale także mikroprzedsiębiorstw. W tym miejscu należy zrobić rozróżnienie między regulacjami, które, uprzywilejowując mikroprzedsiębiorstwa, będą ograniczały możliwości rozwoju i rentowność inwestycji większych firm, a regulacjami, które mogą przyczynić się do wzrostu mikroprzedsiębiorstw. Do pierwszej grupy regulacji można zaliczyć zakaz tworzenia sieci aptek (apteka dla aptekarza, Analiza FOR 20/2016: *Apteka dla aptekarza – sprzeczna z interesem pacjentów i Konstytucją*), obniżony CIT dla firm o przychodach ze sprzedaży poniżej 1,2 mln euro, który raczej



stwarza bodźce do dzielenia firm i utrzymywaniem ich poniżej ustawowego progu (więcej: Analiza FOR 9/2016: *Jak nie obniżyć podatków, czyli CIT 15% dla MSP*). O ile negatywne skutki ostatniej regulacji będą ograniczone (CIT stanowi niewielką część kosztów przedsiębiorstw), o tyle znacznie groźniejsze mogą być dwie inne rozważane regulacje: zakaz handlu w niedziele (Analiza FOR 12/2016: *Zakaz handlu w niedzielę – szkodliwy dla konsumentów, pracowników i sektora handlu*) oraz obniżony ZUS dla przedsiębiorstw o najniższych dochodach (Komunikat FOR 8/2017: „Mały ZUS” rozwiązuje tylko część problemów, jednocześnie tworząc nowe).

Pierwsza regulacja ograniczy rentowność inwestycji dużych sklepów, jednocześnie ułatwiając trwanie na rynku najmniejszym firmom. Druga rozważana przez rząd regulacja będzie wypychać pracowników na samozatrudnienie, wpływając tym samym na organizację pracy i potencjalnie ograniczając inwestycje przedsiębiorstw. Efekt będzie taki, że firmy zamiast inwestować w urządzenia i szkolenia pracowników, wybiorą bardziej pracochłonne technologie i tańszych samozatrudnionych pracowników. Jednocześnie jednak część działań rządu sprzyja większym inwestycjom przedsiębiorstw i ich wzrostowi. Wśród takich zmian należy wymienić podniesienie liczby pracowników, od którego obowiązkowe jest tworzenie regulaminu pracy i funduszu socjalnego (dotychczasowy próg 19 osób mógł zniechęcać część firm do dalszego wzrostu) czy możliwość jednorazowej amortyzacji inwestycji do 100 tys. zł, co zwiększa opłacalność inwestycji i upraszcza księgowość.

Negatywne skutki działalności państwa wynikają nie tylko z polityki wspierania firm określonych rodzajów (państwowych, mikroprzedsiębiorstw), ale także całych branż, w szczególności rolnictwa i górnictwa, czego koszty ponosi cała gospodarka. Obecny rząd kontynuuje politykę poprzedników, która hamuje przemiany strukturalne w rolnictwie – cały sektor dostaje w państwowych preferencjach podatkowych i emerytalnych oraz unijnych subsydiach drugie tyle, ile sam wytwarza. Dodatkowo rząd wprowadził zakaz handlu ziemią. Rolnicy chcący inwestować w rozwój swoich gospodarstw mają problem z zakupem ziemi albo wzięciem kredytu pod zastaw posiadanych gruntów, a osoby chcące przejść z rolnictwa do innych sektorów mają problem ze sprzedażem ziemi i pozyskaniem w ten sposób kapitału np. na założenie nierolniczej działalności gospodarczej (Komunikat FOR z 24.02.2016: *Politycy chcą zahamować rozwój polskiego rolnictwa*). Również w górnictwie węgla kamiennego mamy do czynienia z kontynuacją szkodliwej polityki, rząd dotuje państwowe kopalnie węgla kamiennego środkami państwowych elektrowni, za co ostateczny rachunek zapłacą ich klienci – gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa. Ogranicza to też środki państwowych koncernów energetycznych na konieczne inwestycje. Do tego rząd hamuje rozwój OZE, które mogłyby stanowić konkurencję dla węgla kamiennego, o czym pisaliśmy wyżej. Dotowanie niewydajnych sektorów oraz blokowanie przemian strukturalnych negatywnie wpływa na inwestycje przedsiębiorstw w całej gospodarce – subsydiowanie firm



Rząd dotuje państwowe kopalnie węgla kamiennego środkami państwowych elektrowni, za co ostateczny rachunek zapłacą ich klienci.

z wybranych sektorów oznacza wyższe podatki lub opłaty dla pozostałych przedsiębiorstw, co zwiększa ich koszty. Natomiast blokowanie przemian strukturalnych obniża perspektywy rozwojowe kraju, tym samym obniżając oczekiwane stopy zwrotów z inwestycji.

Rosnąca od 2015 r. rola państwa w sektorze finansowym daje politykom dodatkowy instrument wspierania faworyzowanych przez nich projektów kosztem reszty gospodarki i zwiększa ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego. Po przejęciu przez PZU Aliora i Pekao udział państwowych banków w aktywach sektora bankowego wzrósł z 24% do 38% (licząc według sumy bilansowej) i należy do najwyższych w regionie (Komunikat FOR z 9.12.2016: *Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?*). Spośród krajów regionu większe znaczenie banki państwowe mają tylko w Słowenii, co doprowadziło w tym kraju do kosztownego kryzysu bankowego (Damijan, 2012). Słowenia nie jest tu odosobnionym przypadkiem. Można też przytoczyć hiszpańskie Cajas, których regionalni politycy używali do finansowania inwestycji, które nie mają uzasadnienia biznesowego, ale mogą przynieść wzrost poparcia wyborców. Wstrząs związany z wybuchem globalnego kryzysu finansowego obnażył bezsens wielu działań Cajas, doprowadzając do ich upadłości, przy czym szczególnie narażone na problemy były Cajas prowadzone przez byłych polityków (Cuñat i Garicano, 2009). Negatywne konsekwencje upolitycznienia można było zaobserwować w silnie dotkniętych globalnym kryzysem finansowym niemieckich Landesbanken (Englmaier i Stowasser, 2013). W krajach naszego regionu (Europa Środkowa) można zauważyć, że w latach wyborów banki państwo-



Rosnąca od 2015 r. rola państwa w sektorze finansowym daje politykom dodatkowy instrument wspierania faworyzowanych przez nich projektów kosztem reszty gospodarki.

we obniżają oprocentowanie kredytów, co obniża ich rentowność (Jackowicz et al., 2013). Podobne zjawiska w krajach rozwijających się dokumentuje Dinç (2005). Szerzej o większej podatności banków państwowych na kryzysy można przeczytać w publikacji Banku Światowego (2001). Poza wzrostem ryzyka kryzysu bankowego państwowa własność banków daje politykom możliwość łatwiejszego finansowania firm i sektorów przez nich wspieranych. Jednocześnie podatek od aktywów bankowych, z którego wyłączone są obligacje skarbowe, zwiększa koszty kredytu dla wszystkich

przedsiębiorstw prywatnych (Komunikat FOR z 14.07.2016: *Zadłużanie państwa zamiast inwestycji*).


Równoległe z rosnącymi wpływami państwa w sektorze bankowym wciąż nierozstrzygnięta pozostaje kwestia przyszłości OFE. W przypadku ich nacjonalizacji państwo przejąłoby wiele firm dotychczas kontrolowanych przez prywatnych właścicieli. Ryzyko przejęcia OFE przez państwo, brak poszanowania praw akcjonariuszy mniejszościowych w spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa (posiadacze akcji firm energetycznych byli zmuszeni uczestniczyć w dotowaniu górnictwa) i zdominowanie polskiej giełdy przez sterowane politycznie spółki państwowe (12 z 20 firm indeksu WIG20 znajduje się pod kontrolą państwa) zmniejsza jej atrakcyjność, tym

samym utrudniając przedsiębiorstwom prywatnym pozyskanie tam środków na finansowanie inwestycji.

W inwestycje przedsiębiorców uderza także dokonany i w dalszym ciągu forsowany przez obecny rząd wzrost wydatków socjalnych (Rodzina 500+, obniżenie wieku emerytalnego). Rosnące wydatki socjalne wymagają wyższych dochodów państwa, co oznacza presję na wzrost podatków i w konsekwencji zmniejszenie opłacalności inwestycji prywatnych. Efekt ten jest pogłębiany przez osłabienie perspektyw rozwojowych kraju – wyższe wydatki socjalne oraz mniej osób na rynku pracy oznacza wolniejszy wzrost gospodarczy i w konsekwencji niższe tempo wzrostu przychodów z inwestycji. Bezpośrednie efekty spadku liczby osób aktywnych mogą być dwójakie. Z jednej strony brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników może utrudniać firmom inwestycje i wzrost mocy produkcyjnych, podnosząc koszty pracy, co ogranicza nadwyżkę pozostającą przedsiębiorstwom na inwestycje. Z drugiej strony jednak możliwe jest, że w sytuacji coraz większych problemów ze znalezieniem pracowników firmy mogą mieć coraz silniejsze bodźce do inwestowania w maszyny i zastępowania nimi pracy ludzi. Zdaniem MFW (2017) obecnie w Polsce dominuje ten pierwszy efekt.

Zmiany w systemie podatkowym negatywnie wpływają na inwestycje przedsiębiorstw nie tylko z powodu wzrostu obciążeń, ale także ze względu na coraz większą nieprzewidywalność systemu podatkowego. Szczególnie negatywnie wyróżniają się w tym miejscu podatki sektorowe – wprowadzony podatek bankowy oraz ostatecznie niewprowadzony podatek od handlu. Odejście od uniwersalnych zasad opodatkowania („wszystkie przedsiębiorstwa płacą podatki na tych samych zasadach”) na rzecz podatków sektorowych jest niebezpiecznym precedensem. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorca rozważający inwestycje w dowolnym sektorze musi brać pod uwagę niebezpieczeństwo wprowadzenia nowych podatków sektorowych (obecnie banki i handel, w następnych latach np. telekomunikacja, gastronomia albo zautomatyzowany przemysł). Istnienie tego ryzyka zmniejsza bodźce przedsiębiorców do inwestowania. Poza potencjalnymi nowymi podatkami sektorowymi niepewność związana z systemem podatkowym wzrosła ze względu na nowe przepisy dotyczące klauzuli obejścia prawa podatkowego (administracja skarbową będzie mogła podważać transakcje zmniejszające opodatkowanie firmy; Analiza FOR 2/2016: *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania – powtarzanie zaklęć zamiast naprawy systemu*) czy rosnące sankcje w ustawie o VAT.

Pozytywnie natomiast z punktu widzenia inwestycji przedsiębiorstw należy ocenić działania rządu nastawione na walkę z szarą strefą oraz ograniczenie wyłudzeń VAT. Choć rozwiązania te często wiążą się ze wzrostem kosztów administracyjnych dla firm, to jednocześnie eliminując z rynku nieuczciwe firmy, ułatwiają inwestycje i wzrost bardziej wydajnym firmom, tym samym przyczyniając się do szybszego wzrostu gospodarczego kraju. Jednak dzia-



Zmiany w systemie podatkowym negatywnie wpływają na inwestycje przedsiębiorstw.

łania te, nawet w połączeniu z pracą na rzecz ograniczenia biurokracji (np. skrócenie czasu przechowywania dokumentacji pracowniczej) czy lepszym dostępem do informacji posiadanych przez urzędy (udostępnienie informacji o publicznych dłużnikach), są zdecydowanie niewystarczające, by zneutralizować negatywny wpływ wszystkich opisanych uprzednio działań rządu.

Łącznym efektem działań rządu jest wzrost niepewności oraz wypieranie sektora prywatnego przez firmy państwowe. Szybkie zmiany w prawie oraz ataki na niezależność wymiaru sprawiedliwości oznaczają, że coraz więcej przedsiębiorstw musi w swoich planach uwzględniać, że warunki ich działalności ulegną gwałtownej zmianie: rząd wprowadzi nowy podatek, zakaze części działalności albo powoła państwową spółkę, która będzie stanowiła dla nich konkurencję. Jednocześnie rosnące wydatki socjalne powodują presję na wzrost dochodów podatkowych, co z punktu widzenia przedsiębiorstwa oznacza ryzyko wprowadzenia nowych podatków oraz ostrzejsze kontrole już istniejących danin. Oznacza to rosnącą niepewność co do stóp zwrotu z projektów inwestycyjnych – przedsiębiorcy liczą się z tym, że obecnie potencjalnie rentowny projekt może zacząć przynosić straty, jeśli rząd zmieni regulacje. W efekcie przedsiębiorcy wstrzymują się z inwestycjami.

## ZAŁĄCZNIK 1. DEFINICJE

**Z**e względu na szeroki zakres pojęcia „inwestycje”, które może dotyczyć przykładowo zarówno wydatków na maszyny, jak i na szkolenia pracowników, jego definicja wymaga doprecyzowania. By uniknąć metodologicznych dyskusji, raport bazuje na powszechnie przyjętych definicjach z rachunków narodowych ESA 2010. W tym rozdziale omawiamy kolejno definicje inwestycji według typów aktywów, sektorów instytucjonalnych oraz rodzajów działalności. Na koniec omawiamy relacje między pojęciami „inwestycje” i „bezpośrednie inwestycje zagraniczne”.

### INWESTYCJE WEDŁUG TYPÓW (KLASYFIKACJA AKTYWÓW)

Zgodnie z ESA 2010 nakłady na środki trwałe są częścią większego agregatu akumulacji, który poza nakładami brutto na środki trwałe obejmuje także zmianę zapasów (najbardziej zmienny agregat w rachunkach narodowych) oraz nabycie pomniejszone o sprzedaż przedmiotów wartościowych (metale szlachetne, dzieła sztuki etc. – dobra kupowane z myślą nie o produkcji bądź konsumpcji, lecz jako nośniki wartości). Ponieważ raport jest skoncentrowany na zależności między inwestycjami a wzrostem możliwości produkcyjnych gospodarki, skupiamy się tylko na nakładach brutto na środki trwałe, pomijając podlegające silnym, cyklicznym wahaniom zapasy oraz niezwiązane z produkcją zakupy przedmiotów wartościowych. W dalszej części tekstu pojęcia „inwestycje” będziemy używali zamiennie z określeniem „nakłady na środki trwałe”.

Zgodnie z systemem rachunków narodowych nakłady brutto na środki trwałe są podzielone na różne klasy wyprodukowanych aktywów trwałych. Aktywa trwałe są przy tym definiowane jako wyprodukowane dobra, które są wykorzystywane później w produkcji przez dłużej niż rok. Aktywa można podzielić na inwestycje budowlane (w obiekty inżynieryjne, budynki niemieszkalne oraz budynki mieszkalne), maszyny i urządzenia, żywy inwentarz, a także nakłady na badania i rozwój oraz inną własność intelektualną. Należy przy tym doprecyzować, że o ile np. sam zakup gruntu w świetle rachunków narodowych nie jest nakładem na środki trwałe, o tyle koszty transakcyjne związane z jego zakupem oraz wydatki związane z jego ulepszeniem (np. melioracja albo rozbudowa infrastruktury) są zaliczane do inwestycji. Ze względu na metodologiczne problemy z wiarygodnym oszacowaniem tempa deprecjacji aktywów w całej gospodarce najczęściej przedmiotem analizy są wydatki inwestycyjne brutto, które obejmują zarówno inwestycje odtworzeniowe, jak i inwestycje w nowe moce produkcyjne.

W ślad za zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą modyfikowane są także rachunki narodowe. W przypadku inwestycji oznacza to uwzględnienie nowych typów aktywów wykorzystywanych przy produkcji. Ostatnie duże zmiany w metodologii rachunków narodowych były związane z przejściem przez Eurostat oraz urzędy statystyczne państw członkowskich

## RAMKA Z.1. DEFINICJA INWESTYCJI

### **Akumulacja brutto (Gross capital formation) składa się z:**

- a. Nakłady brutto na środki trwałe (Gross fixed capital formation) (P.51g);
- b. Zmiany w zapasach (Changes in inventories) (P.52);
- c. Nabytki pomniejszone o sprzedaż aktywów wartościowych (Acquisitions less disposals of valuables) (P.53).

### **Nakłady brutto na środki trwałe (dalej „inwestycje”, ang. Gross fixed capital formation; P.51g):**

1. Mieszkania (Dwellings);
2. Pozostałe budynki i budowle, w tym znaczne ulepszenie gruntów (Other buildings and structures; this includes major improvements to land);
3. Maszyny i sprzęt, taki jak statki, samochody, komputery (Machinery and equipment, such as ships, cars and computers);
4. Systemy uzbrojenia (Weapons systems);
5. Kultywowane zasoby biologiczne takie jak drzewa, żywy inwentarz (Cultivated biological resources, e.g. trees and livestock);
6. Koszty związane z przeniesieniem praw własności aktywów nieprodukowanych, takich jak grunty, kontrakty, dzierżawy, licencje (Costs of ownership transfer on non-produced assets, like land, contracts, leases and licenses);
7. Prace badawczo-rozwojowe realizowane na własne potrzeby. Wydatki na prace badawczo-rozwojowe będą rejestrowane jako nakłady na środki trwałe dopiero wtedy, gdy osiągnięty zostanie wystarczająco wysoki poziom wiarygodności i porównywalności szacunków państw członkowskich (R&D, including the production of freely available R&D. Expenditure on R&D will only be treated as fixed capital formation when a high level of reliability and comparability of the estimates by the Member States has been achieved);
8. Badania i ocena minerałów (Mineral exploration and evaluation);
9. Oprogramowanie komputerowe i bazy danych (Computer software and databases);
10. Oryginały przedsięwzięć kulturalnych, dzieł literackich lub artystycznych (Entertainment, literary or artistic originals);
11. Inne prawa własności intelektualnej (Other intellectual property rights).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Eurostatu

z metodologii ESA 95 na ESA 2010. Z punktu widzenia inwestycji najważniejszymi zmianami było zakwalifikowanie jako nakładów brutto na środki trwałe wydatków na badania i rozwój oraz uzbrojenie, które dotychczas były traktowane jako zużycie pośrednie (uzbrojenie było wliczane tylko w takim zakresie, w jakim miało zastosowanie cywilne).

Kwestia, co należy traktować jako wydatki inwestycyjne, pozostaje otwarta. Przegląd dyskusji temu poświęconych można znaleźć w Thum-Thysen et al. (2017). Jak pokazują autorzy, we współczesnej gospodarce rośnie znaczenie wartości niematerialnych i prawnych: oprogramowania komputerowego, baz danych, patentów, licencji, wzorów czy wreszcie wyszkolenia pracowników. Nawet pomijając szeroką dyskusję na temat inwestycji w kapitał ludzki,



nie jest łatwo wyznaczyć granicę, w którym miejscu kończą się wydatki inwestycyjne. Przykładowo zakup sprzętu komputerowego jest klasycznym wydatkiem na dobra materialne, choć opracowanie nowego oprogramowania bądź zakup stosownych licencji jest już inwestycją w dobra niematerialne, które są uwzględnione w metodologii rachunków narodowych. Jednak by uzyskać pełen obraz kosztów związanych z wprowadzeniem nowej technologii, należy jeszcze uwzględnić koszty przeszkolenia pracowników oraz zmian organizacyjnych w firmie; te koszty jednak według metodologii rachunków narodowych nie są zaliczane do nakładów na środki trwałe. Thum-Thysen et al. (2017) na podstawie INTAN-Invest oraz Eurostat/BEA szacuje, że wydatki na aktywa niematerialne nieuwzględniane w metodologii rachunków narodowych w UE-15 i USA są wyższe od wydatków w nich uwzględnionych<sup>16</sup>. Niemniej dyskusja, co należy uznać za inwestycje, jest otwarta i wiąże się z licznymi problemami metodologicznymi, dlatego w niniejszym opracowaniu trzymamy się dobrze zdefiniowanej metodologii rachunków narodowych.

TABELA Z.1. AKTYWA NIEMATERIALNE

	Rodzaj wliczanych aktywów niematerialnych	Uwagi	ESA 2010
Skomputeryzowana informacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprogramowanie</li> <li>Bazy danych</li> </ul>	Zawiera wiedzę zawartą w programach komputerowych i skomputeryzowanych bazach danych	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
Innowacyjna własność	<ul style="list-style-type: none"> <li>B+R</li> <li>Poszukiwania złóż i odwierty mineralne</li> <li>Prawa autorskie i aktywa kreatywne</li> <li>Rozwój nowych produktów usług finansowych</li> <li>Nowe projekty architektoniczne i inżynierskie</li> </ul>	Wiedza naukowa zawarta w patentach, licencjach i ogólnym know-how (naukowe B+R); zawartość artystyczna komercyjnych praw autorskich, licencji i wzorów przemysłowych (włącznie z nowymi filmami i innymi formami rozrywki)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Kompetencje gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reklama budująca markę</li> <li>Badania rynku</li> <li>Szkolenie pracowników</li> <li>Doradztwo zarządcze</li> <li>Własne inwestycje organizacyjne</li> </ul>	Wartość marek i inna wiedza zawarta w szczególnych dla firmy (ang. <i>firm-specific</i> ) zasobach ludzkich i strukturalnych; wydatki na reklamę, badania rynku, kapitał ludzki szczególnie dla firmy i zmianę organizacyjną	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Corrado, et al. (2005)

16 Analogiczne wycienienia dla Polski i nowych krajów członkowskich są dostępne tylko do 2010 r., co, biorąc pod uwagę skalę zmian w tych gospodarkach w ciągu ostatnich 7 lat, sprawia, że są one mało przydatne do porównań.



## INWESTYCJE WEDŁUG SEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH

ESA 2010 wyróżnia 5 krajowych sektorów instytucjonalnych:

**SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW NIEFINANSOWYCH (NON-FINANCIAL CORPORATIONS)**, do którego zaliczono podmioty gospodarcze wytwarzające wyroby i niefinansowe usługi rynkowe i prowadzące księgi rachunkowe. Sektor obejmuje także firmy kontrolowane przez państwo, o ile funkcjonują one na konkurencyjnym rynku.

**SEKTOR INSTYTUCJI FINANSOWYCH**, do którego zaliczono podmioty gospodarcze zajmujące się pośrednictwem finansowym, pomocniczą działalnością finansową oraz działalnością ubezpieczeniową; znaczenie tego sektora z punktu widzenia inwestycji dotyczy przede wszystkim finansowania inwestycji dokonywanych przez podmioty z innych sektorów.

**SEKTOR INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH (DALEJ SEKTOR PUBLICZNY)**, do którego zaliczono podmioty, które:

1. są finansowane przez obowiązkowe płatności ponoszone przez sektor prywatny,
2. ich produkcja ma nierynkowy charakter i jest przeznaczona na konsumpcję (zarówno indywidualną, jak i zbiorową); znaczna część jednostek sektora publicznego jest zaangażowana w redystrybucję dochodów. Sektor nie obejmuje kontrolowanych przez rząd firm, które działają na konkurencyjnym rynku. I tak do sektora publicznego są zaliczane PKP Polskie Linie Kolejowe SA (spółka infrastrukturalna, finansowana z obowiązkowych opłat i dotacji) czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny (finansowany z obowiązkowych składek). Ale już kontrolowane przez państwo firmy, takie jak Orlen, PGE czy PZU, są zaliczane do sektora przedsiębiorstw, odpowiednio niefinansowych i finansowych (ich produkcja ma charakter rynkowy).

**SEKTOR GOSPODARSTW DOMOWYCH**, który tworzą osoby fizyczne, w tym samozatrudnieni nieprowadzący ksiąg rachunkowych. W praktyce oznacza to 99% mikroprzedsiębiorstw, które są zorganizowane jako osoby fizyczne.

**SEKTOR INSTYTUCJI NIEKOMERCYJNYCH DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ GOSPODARSTW DOMOWYCH**, do którego zaliczono organizacje społeczne, partie polityczne, organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia, fundacje oraz jednostki organizacji wyznaniowych; ze względu na jego mały rozmiar najczęściej jest on ujmowany razem z sektorem gospodarstw domowych.

## INWESTYCJE WEDŁUG RODZAJU DZIAŁALNOŚCI

ESA 2010 dzieli podmioty także według ich głównego rodzaju działalności, czemu odpowiada Polska Klasyfikacja Działalności. Warto zwrócić uwagę, że część analiz dotyczy tylko podmiotów funkcjonujących w przemyśle i usługach rynkowych. Takie podejście jest uzasadnione ze względu na specyfikę rolnictwa (indywidualne gospodarstwa rolne, bardzo duża ska-

la dotacji publicznych) oraz usług nierynkowych, świadczonych głównie przez podmioty kontrolowane przez państwo. Finansowanie podatkowe powoduje, że usługi nierynkowe nie są wyceniane na wolnym rynku, przez co trudno jest rzetelnie ocenić ich wartość. O ile w przypadku pozostałych działalności wartość wytworzonej produkcji mierzy się w oparciu o ceny uzyskiwane na rynku, to w przypadku administracji, publicznej edukacji czy służby zdrowia nie jest to możliwe. W rachunkach narodowych, z braku lepszych alternatyw, do szacowania wartości dodanej tych sektorów stosowane jest podejście kosztowe, które jest jednak obarczone oczywistą wadą – sprawia, że wzrost płac jest utożsamiany ze wzrostem produkcji.

TABELA Z.2. PODZIAŁ PODMIOTÓW WEDŁUG RODZAJU DZIAŁALNOŚCI

Rolnictwo	A. Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	„Business Economy”
Przemysł	B. Górnictwo i wydobywanie; C. Przetwórstwo przemysłowe; D. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E. Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F. Budownictwo;	
Usługi rynkowe	G. Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle; H. Transport i gospodarka magazynowa; I. Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; J. Informacja i komunikacja; K. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; L. Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; M. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N. Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca; .... S. Pozostała działalność usługowa;	
Usługi nierynkowe	O. Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P. Edukacja; Q. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna; R. Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; T. Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby; U. Organizacje i zespoły eksterytorialne.	

## BIBLIOGRAFIA

Adamopoulos, T., Brandt, L., Leight, J., & Restuccia, D. (2017), *Misallocation, selection and productivity: A quantitative analysis with panel data from China* (No. w23039), National Bureau of Economic Research.

Adamski, D. (2016), *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania – powtarzanie zakłęb zamiast naprawy systemu*, Analiza FOR 2/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3776,analiza-22016-klauzula-przeciwko-unikaniu-opodatkowania-powtarzanie-zaklec-w-miejsce-naprawy-systemu>.

Afonso, A. & St. Aubyn, M. (2010), Public and private investment rates of return: evidence for industrialized countries. *Applied Economics Letters*, 17, 839-843.

Alesina, A., Ardagna, S., Nicoletti, G., & Schiantarelli, F. (2005), *Regulation and investment*. *Journal of the European Economic Association*, 3(4), 791-825.

Baker, S.R., Bloom, N., & Davis, S.J. (2016), *Measuring economic policy uncertainty*. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593-1636.

Baker, S.R., & Bloom, N. (2014), “*Does Uncertainty Drive Business Cycles? Using Disasters as Natural Experiments.*”. Paper presented at the joint RES-SPR Conference on “Macroeconomic Challenges Facing Low-Income Countries”.

Bakker, B.B., & Gulde, A.M. (2010), *The credit boom in the EU new member states: bad luck or bad policies?*

Banaszewska, M. & Bischoff, I. (2017), *The political economy of EU-funds: Evidence from Poland*. *Journal of Economics and Statistics*, 237(3), 191-224.

Bank Światowy (2001), *Finance for Growth. Policy Choices in a Volatile World*, World Bank, Washington, D.C.

Bank Światowy (2014), *Poland: Saving for Growth and Prosperous Aging*, World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20441>.

Barbosa, N., & Faria, A.P. (2011), *Innovation across Europe: How important are institutional differences?*. *Research Policy*, 40(9), 1157-1169.

Barro, R.J., & Lee, J.W. (1993), *Losers and winners in economic growth*. *The World Bank Economic Review*, 7(suppl 1), 267-298.

Bassanini, A. & Ernst E. (2002), “*Labour Market Institutions, Product Market Regulation, and Innovation: Cross-Country Evidence*”, OECD Economics Department Working Papers, No. 316, OECD Publishing, Paris.

Baumann, J., & Kritikos, A.S. (2016), *The link between R&D, innovation and productivity: Are micro firms different?*. *Research Policy*, 45(6), 1263-1274.

Bento, P., & Restuccia, D. (2016), *Misallocation, establishment size, and productivity*. Working Paper No. w22809. National Bureau of Economic Research.

Białowolski P., & Łaszek A., (2017), *Zatory płatnicze: duży problem dla małych firm*. Raport FOR.

Bloom, N. (2014), *Fluctuations in Uncertainty*. Journal of Economic Perspectives, 28(2), 153-176.

Bogumil, P. (2015), *Securing Poland's economic success II: labour market and product specialisation – is there a link*. ECFIN Country Focus, 12(4).

Bouis, R. & Duval, R. (2011), *Raising potential growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond*, OECD Economics Department Working Papers No. 835.

Bruton, H. J. (1998), *A reconsideration of import substitution*. Journal of economic literature, 36(2), 903-936.

Bukowski, M. & Śniegocki, A. (2014), *Ukryty rachunek za węgiel*. Warszawa: WISE.

Bukowski, M., & Śniegocki, A. (2017), *Made in Europe: polityka przemysłowa wobec wyzwań XXI wieku*. Warszawa: WiseEuropa.

Bukowski, M., Gąska, J. & Koryś, P. (2015a), *Polska uprzemysłowiona na nowo*, [w:] Bukowski, M. (red.) *Zatrudnienie w Polsce 2014. Praca czasu innowacji*, Warszawa: WISE.

Bukowski, M., Maśnicki, J., Śniegocki, A., & Trzeciakowski, R. (2015b), *Polski węgiel: quo vadis? Perspektywy rozwoju górnictwa węgla kamiennego w Polsce*. Warszawa: WISE.

Burda, M. & Wyplosz, Ch. (2000), *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Cabrales, A., Dolado, J.J., & Mora, R. (2014), *Dual labour markets and (lack of) on-the-job training: PIAAC evidence from Spain and other EU countries*.

Cambini, C., Meletiou, A., Bompard, E., & Masera, M. (2016), *Market and regulatory factors influencing smart-grid investment in Europe: Evidence from pilot projects and implications for reform*. Utilities Policy, 40, 36-47.

Chakraborty, S. & Dabla-Norris, E. (2009), *The quality of public investment*. IMF Working Paper WP/09/154.

Chang, H.J. (2000), *The hazard of moral hazard: untangling the Asian crisis*. World Development, 28(4), 775-788.

Ciriaci, D., Grassano, N., & Vezzani, A. (2016), *Regulation, red tape and location choices of top R&D investors*. IPTS Working Papers on Corporate R&D and Innovation No 01/2016, European Commission, Joint Research Centre.

Cohen, E. (2007), *Industrial policies in France: the old and the new*. Journal of Industry, Competition and Trade, 7(3-4), 213-227.

Corrado, C., Hutten, Ch., & Sichel, D. (2006), *Intangible Capital and Economic Growth, Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs*, Federal Reserve Board, 2006-24.

- Cuñat, V., & Garicano, L. (2009), *Did good Cajas extend bad loans? The role of governance and human capital in Cajas portfolios decisions*. FEDEA Monograph, V The Crisis of the Spanish Economy, November.
- Damijan, J. (2012), *What Went Wrong in Slovenia?*, OpEd in Die Presse, September 8th.
- De Gregorio J., Giovannini A., & Wolf H., (1994), *International Evidence on Tradables and Nontradables Inflation*. European Economic Review, 38(6), 1225-1244.
- Devereux, M. (2016), *Measuring corporation tax uncertainty across countries: Evidence from a cross-country survey*.
- Devlin, R., & French-Davis, R. (1994), *The great Latin American debt crisis: a decade of asymmetric adjustment*. Revista de Economía Política, 15(3), 117-142.
- Di Cintio, M., Ghosh, S., & Grassi, E. (2017), *Firm growth, R&D expenditures and exports: An empirical analysis of Italian SMEs*. Research Policy, 46(4), 836-852.
- Dinç, I.S. (2005), *Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets*. Journal of financial economics, 77(2), 453-479.
- Di Giacinto, V., Micucci, G., & Montanaro, P. (2010), *Dynamic macroeconomic effects of public capital: Evidence from regional Italian data*. Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia, 69 (Anno 123) (1), nuova serie, 29-66.
- Dornbusch, R. & Park, Y.C. (1987), *Korean growth policy*. Brookings Papers on Economic Activity, 1987(2), 389-454.
- Dort, T., Méon, P.-G. & Sekkat, K. (2014), *Does investment spur growth everywhere? Not where institutions are weak*. Kyklos, 67, 482–505.
- Edmiston, K. (2004), *Tax Uncertainty and Investment: A Cross-Country Empirical Examination*. Economic Inquiry, 42, 425–440.
- Edmiston, K., Mudd, S., & Valev, N. (2003), *Tax structures and FDI: The deterrent effects of complexity and uncertainty*. Fiscal studies, 24(3), 341-359.
- Eger, S., & Mahlich, J. C. (2014), *Pharmaceutical regulation in Europe and its impact on corporate R&D*. Health economics review, 4(1), 23.
- Englmaier, F., & Stowasser, T. (2017), *Electoral cycles in savings bank lending*. Journal of the European Economic Association, 15(2), 296-354.
- FOR (2015), *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?*. Raport FOR.
- García, V. A., Meseguer, J. A., Ortiz, L. P. & Tuesta, D. (2017), *Infrastructure and economic growth from a meta-analysis approach: do all roads lead to Rome?*, BBVA Research, 17/07 Working Paper.

Garicano, L., Lelarge, C., & Van Reenen, J. (2016), *Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France*. The American Economic Review, 106(11), 3439-3479.

Gomułka, S. (2017), *Wzrost gospodarczy Polski w perspektywie światowej i długofalowej: do roku 2015, ostatnie dwa lata, prognozy*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Grant Thornton (2016), *Barometr Prawa | Polska liderem UE w produkcji prawa*, Grant Thornton, <https://www.slideshare.net/GrantThorntonPL/barometr-prawa-polska-liderem-ue-w-produkcji-prawa>.

Grant Thornton (2017a), *Podatki w Polsce. Czyli 12 liczb, które pokazują, jak polscy przedsiębiorcy zmagają się z przepisami podatkowymi*, Grant Thornton, <https://www.slideshare.net/GrantThorntonPL/podatki-w-polsce>.

Grant Thornton (2017b), *Produkcja prawa w Polsce największa w historii – edycja 2017 r.*, Grant Thornton, <https://www.slideshare.net/GrantThorntonPL/produkcja-prawa-w-polsce-najwiksza-w-historii?ref=http://barometrprawa.pl/>.

Gulen, H., & Ion, M. (2016), *Policy uncertainty and corporate investment*. Review of Financial Studies, 29(3), 523-564.

Guner, N., Ventura, G., & Xu, Y. (2008), *Macroeconomic implications of size-dependent policies*. Review of Economic Dynamics, 11(4), 721-744.

Gupta, G., Kangur, Papageorgiou, C. & Wane, A. (2014), *Efficiency-adjusted public capital and growth*. World Development, 57, 164-178.

Gwartney, J.D., Holcombe, R.G., & Lawson, R.A. (2006), *Institutions and the Impact of Investment on Growth*. Kyklos, 59(2), 255-273.

Hall J. C., Sobel R. S. & Crowley G. R. (2010), *Institutions, capital, and Growth*. Southern Economic Journal, 77(2), 385-405.

Holmgren, J. & Merkel, A. (2017), *Much ado about nothing? – A meta-analysis of the relationship between infrastructure and economic growth*. Research in Transportation Economics, 63, 13-26.

Hsieh, C.T., & Klenow, P.J. (2014), *The life cycle of plants in India and Mexico*. The Quarterly Journal of Economics, 129(3), 1035-1084.

Jackowicz, K., Kowalewski, O., & Kozłowski, Ł. (2013), *The influence of political factors on commercial banks in Central European countries*. Journal of Financial Stability, 9(4), 759-777.

Janeba, E. (2000), *Tax competition when governments lack commitment: Excess capacity as a countervailing threat*. The American Economic Review, 90(5), 1508-1519.

Jones, C.I. (2016), *The Facts of Economic Growth*. W Handbook of Macroeconomics, Volume 2, 3-69.



Kancs, D., & Siliverstovs, B. (2016), *R&D and non-linear productivity growth*. *Research Policy*, 45(3), 634-646.

Komisja Europejska. (2016), *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. Institutional Paper 031.

Kumar, K. B., Rajan, R. G. & Zingales, L. (2001), *What determines firm size?*. CRSP Working Paper No. 496; USC Finance & Business Econ. Working Paper No. 01-1.

Lane, P.R. (2012), *The European Sovereign Debt Crisis*, *Journal of Economic Perspectives*. 26(3): 49-68.

Levine, R., & Renelt, D. (1991), *Cross-country studies of growth and policy*. World Bank working paper, 608.

Levine E., & Renelt D. (1992), *A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*. *The American Economic Review*, 82(4), 942-963.

Lewandowska-Kalina, M. (2012), *Productivity dispersion and misallocation of resources: evidence from Polish industries*, *Applied Econometrics Papers*, 7-12.

Łaszek, A., *Zadłużanie państwa zamiast inwestycji*, Komunikat FOR z 14.07.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4006>, Komunikat-FOR-Zadluzanie-panstwa-zamiast-inwestycji

Łaszek, A., Rzońca, A., Trzeciakowski, R. & Zając, W., *Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?*, Komunikat FOR z 9.12.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5059>, komunikat-for-dlaczego-renacjonalizacja-banku-pekao-to-zly-kierunek

Łaszek, A. & Tatała, M. (2017), *Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej i zagrożone są wolności obywatelskie*, Analiza FOR 12/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5469>, analiza-12/2017-bez-niezaleznych-sadow-gospodarka-rozwija-sie-wolniej-i-zagrozone-sa-wolnosci-obywatelskie

Łaszek, A. & Trzeciakowski, R., *„Mały ZUS” rozwiązuje tylko część problemów, jednocześnie tworząc nowe*, Komunikat FOR 8/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5278>, komunikat-for-8/2017-maly-zus-rozwiazuje-tylko-czesc-problemow-jednoczesnie-tworzac-nowe

Łaszek, A. & Trzeciakowski, R. (2016), *Jak nie obniżyć podatków, czyli CIT 15% dla MSP*, Analiza FOR 9/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3958>, analiza-92016-jak-nie-obnizac-podatkow-czyli-cit-15-dla-msp

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2015), *Vicious Circle of Small Scale, Low Productivity and Shadow Economy in Poland*. *Liberty.eu Review* No.3, November.

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2016), *Jak nie obniżyć podatków, czyli CIT 15% dla MSP*. Analiza FOR 9/2016, Warszawa: FOR.



Łaszek, A. & Trzeciakowski, R. (2017), *Finanse publiczne: zamiast naprawy – psucie*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Magdziak, M. (2016), *Projekt ustawy o tzw. konfiskacie rozszerzonej: zamiast środków do walki z przestępczością, zagrożenie dla praw przedsiębiorców*, Analiza FOR 10/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4026,analiza-102016-projekt-ustawy-o-tzw-konfiskacie-rozszerzonej-zamiast-srodkow-do-walki-z-przestepczoscia-zagrozenie-dla-praw-przedsiębiorcow>.

Marzinotto, B. (2012), *The growth effects of EU cohesion policy: a meta-analysis*. Bruegel Working Paper 2012/14.

Meggison, W.L., & Netter, J.M. (2001), *From state to market: A survey of empirical studies on privatization*. Journal of economic literature, 39(2), 321-389.

Melitz, M.J. (2003), *The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity*, Econometrica, 71(6), 1695-1725.

Melitz, M.J., & Ottaviano, G.I.P. (2008), *Market Size, Trade, and Productivity*. Review of Economic Studies, 75, 295–316.

MFW (2017), *Republic of Poland: Selected Issues, Country Report No. 17/221*, International Monetary Fund, July 17, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/17/Republic-of-Poland-Selected-Issues-45092>

MFW/OECD (2017), *Tax certainty*. IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers.

Minier, J. (2007), *Nonlinearities and robustness in growth regressions*. The American economic review, 97(2), 388-392.

NIK (2016), *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego*. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Katowicach.

Obywatelskie Forum Legislacji (2016), *Obserwacja Praktyki Procesu Legislacyjnego*, VIII komunikat.

OECD (2003), *The sources of economic growth in OECD countries*, Paris.

OECD (2010), *Economic Survey of Poland 2010*, OECD, March.

OECD (2016), *2016 Economic Survey of Korea*. Paris: OECD Publishing.

Olejnik, Ł. (2017), *Analiza skuteczności polityki przemysłowej*, Praca magisterska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Orczyk, M. & Trzeciakowski, R. (2016), *Zakaz handlu w niedzielę – szkodliwy dla konsumentów, pracowników i sektora handlu*, Analiza FOR 12/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4109,Analiza-FOR-Zakaz-handlu-w-niedziele-szkodliwy-dla-konsumentow-pracownikow-i-sektora-handlu>

- Owen, G. (2012), *Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt?*. ECIPE Occasional paper 1. The European Centre for International Political Economy. Brussels.
- Park, W. G. (1995), *International R&D spillovers and OECD economic growth*. *Economic Inquiry*, 33, 571–591.
- Pastor, L., & Veronesi, P. (2013), *Political uncertainty and risk premia*, *Journal of Financial Economics* 110(3):520-545.
- Pellegrino, B., & Zingales, L. (2014), *Diagnosing the Italian disease*. Mimeo, September, <http://faculty.chicagobooth.edu/luigi.zingales/papers/research/Diagnosing.pdf>.
- Peres, N.W. & Primi, A. (2009), *Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience*. Serie Desarrollo Productivo 187.
- Polityka Insight (2017), *Co przyniosły inwestycje zagraniczne. Wpływ na gospodarkę Polski w ostatnim ćwierćwieczu*.
- Poschke, M. (2017), *The firm size distribution across countries and skill-biased change in entrepreneurial technology*. Working Paper, January, [http://markus-poschke.research.mcgill.ca/papers/mposchke\\_skillbias.pdf](http://markus-poschke.research.mcgill.ca/papers/mposchke_skillbias.pdf).
- Prescott, E.C., & Lawrence R. (1998), *Klein lecture 1997: Needed: A theory of total factor productivity*. *International economic review*, 525-551.
- Rajan, R.G., Zingales, L., & Kumar, K.B. (2001), *What determines firm size?*. Mimeo, March, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.24.1384&rep=rep1&type=pdf>.
- Rajan, R.G., & Zingales, L. (1998), *Financial Dependence and Growth*, *The American Economic Review*, 88(3), 559-586.
- Restuccia, D., & Rogerson, R. (2017), *The causes and costs of misallocation*, *Journal of Economic Perspectives* 31(3):151-174.
- Sachs, J. (1986), *Managing the LDC debt crisis*. *Brookings papers on economic activity*, 1986(2), 397-440.
- Sala-i-Martin, X.X. (1997), *I just ran two million regressions*. *The American Economic Review*, 178-183.
- Schiantarelli, F. (2016), *Do product market reforms stimulate employment, investment, and innovation?*. IZA World of Labor.
- Schivardi, F., & Schmitz, T. (2017), *The ICT Revolution and Italy's Two Lost Decades*. Working Paper (Preliminary and Incomplete), May 19 2017, [http://cepr.org/sites/default/files/1884\\_SCHMITZ%20-%20The%20ICT%20Revolution%20and%20Italy%27s%20Two%20Lost%20Decades.pdf](http://cepr.org/sites/default/files/1884_SCHMITZ%20-%20The%20ICT%20Revolution%20and%20Italy%27s%20Two%20Lost%20Decades.pdf).
- Schivardi, F., & Viviano, E. (2011), *Entry barriers in retail trade*. *The Economic Journal*, 121(551), 145-170.

Schmitt, S., & Kucsera, D. (2014), *The Impact of the Regulatory Reform Process on the R&D Investment of European Electricity Utilities*. Review of Network Economics, 13(1), 35-67.

Shefer, D., & Frenkel, A. (2005), *R&D, firm size and innovation: an empirical analysis*. Technovation, 25(1), 25-32.

Shirley, M.M., & Walsh, P. P. (2000), *Public vs. private ownership: the current state of the debate*. World Bank, Development Research Group, Regulation and Competition Policy.

Sveikauskas, L. (2007), *R&D and productivity growth: A review of the literature*, BLS Working Papers, Working Paper 408.

Thum-Thysen, A., Voigt, P., Bilbao-Osorio, B., Maier, C. & Ognyanova, D. (2017), *Unlocking Investment in Intangible Assets*. European Commission Discussion Paper 047.

Trzeciakowski, R., *Politycy chcą zahamować rozwój polskiego rolnictwa*, Komunikat FOR z 24.02.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3814>, Komunikat-FOR Politycy-chca-zahamowac-rozwoj-polskiego-rolnictwa

Trzeciakowski, R., *PiS przywraca monopole. Uderzenie w sektor prywatny*, Komunikat FOR z 18.05.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3914>, pis-przywraca-monopole-uderzenie-w-sektor-prywatny

Trzeciakowski, R. & Wąsowska, K. (2016), *Apteka dla aptekarza – sprzeczna z interesem pacjentów i Konstytucją*, Analiza FOR 20/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5024>, analiza-20/2016-apteka-dla-aptekarza-sprzeczna-z-interesem-pacjentow-i-konstytucja

Wolfl A. (2003), *Productivity Growth in Service Industries: An Assessment of Recent Patterns and the Role of Measurement*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers.

Zieliński, M. (2017), *Poczta bardziej państwowa – ekonomia i interes podatnika schodzą na dalszy plan*, Analiza FOR 9/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5361>, analiza-9/2017-poczta-bardziej-panstwowa-ekonomia-i-interes-podatnika-schodza-na-dalszy-plan



**RYNEK PRACY,  
SKUTKI DZIAŁAŃ  
PO WYBORACH  
W 2015 ROKU:  
PRZYSPIESZENIE SPADKU  
LICZBY PRACUJĄCYCH**

*Wiktor Wojciechowski*

## SYNTEZA

**Z**naczący wpływ na obserwowany wzrost stopy zatrudnienia w Polsce w ostatnich latach, w tym także po wyborach parlamentarnych w 2015 r., miały dwie reformy wydłużające aktywność zawodową, które wprowadzono w życie w okresie rządów koalicji PO-PSL: znaczące ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę od 2009 r. oraz rozpoczęcie stopniowego wydłużania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat od 2013 r.

Bezpośrednim skutkiem ograniczenia dostępności wczesnych emerytur był silny wzrost stóp zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym. Dane z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) pokazują, że w latach 2010–2016 stopa zatrudnienia kobiet w wieku 50–59 lat wzrosła o ponad 13 pkt proc., a stopa zatrudnienia mężczyzn w wieku 55–64 lata o ponad 10 pkt proc. Choć stopy zatrudnienia w Polsce są wciąż niższe niż przeciętnie w krajach UE, to jednak dzięki odnotowanej poprawie dystans dzielący Polskę od krajów unijnych znacząco się zmniejszył.

Z przyczyn demograficznych od 2012 r. liczba osób w wieku produkcyjnym w Polsce maleje. Bez wzrostu aktywności zawodowej już teraz – zamiast wzrostu – obserwowalibyśmy głębokie spadki liczby pracujących. W efekcie nieuniknione byłyby: wolniejszy wzrost gospodarczy, wolniejsze tempo wzrostu dochodów i większe napięcia w finansach publicznych. Od 2010 r. liczba pracujących kobiet i mężczyzn w okresie 10 lat przed dotychczasowym wiekiem emerytalnym (tj. 50–59 lat dla kobiet i 55–64 lat dla mężczyzn) wzrosła w Polsce o 570 tys. Gdyby stopy zatrudnienia w tych najstarszych grupach wiekowych utrzymały się na poziomie notowanym w 2010 r., liczba pracujących w gospodarce spadłaby o 250 tys.

W ostatnich latach – na skutek stopniowego podwyższania wieku emerytalnego – nastąpił także wzrost liczby pracujących powyżej „starego” wieku emerytalnego (tj. kobiet w wieku co najmniej 60 lat i mężczyzn w wieku co najmniej 65 lat). W porównaniu do 2012 r. liczba pracujących w tej grupie wiekowej wzrosła o 200 tys., podczas gdy liczba pracujących w wieku 20 lat i więcej wzrosła o 890 tys. To oznacza, że ponad 1/5 całkowitego przyrostu liczby pracujących w latach 2013–2017 można przypisać podwyższaniu wieku emerytalnego.

Społeczeństwo w Polsce bardzo szybko się starzeje i nawet stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego rozpoczęte od 2013 r. nie zapobiegłoby spadkowi liczby osób w wieku produkcyjnym. Tylko do 2025 r. liczba ta zmniejszyłaby się o ponad 1 mln. Na skutek przywrócenia dotychczasowego wieku emerytalnego skala spadku liczby osób w wieku produkcyjnym będzie znacząco głębsza. Przykładowo, do 2025 r. liczba ta skurczy się o ponad 1,5 mln, czyli dodatkowo o 0,5 mln osób.

W najbliższych dekadach przyrost liczby osób w wieku 65 lat i więcej będzie należał w Polsce do jednych z najwyższych wśród wszystkich krajów

UE. W świetle licznych doświadczeń międzynarodowych i badań empirycznych niski wiek emerytalny obniży aktywność zawodową w Polsce. Niemal wszystkie kraje w UE sukcesywnie podnoszą wiek emerytalny, a tymczasem wiek emerytalny dla kobiet w Polsce będzie najniższy w UE. Organizacje międzynarodowe, w tym np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD czy Komisja Europejska, a także agencje ratingowe zgodnie oceniają, że obniżenie wieku emerytalnego przyczyni się do pogłębienia i tak nieuniknionego spadku liczby pracujących, a w efekcie – do wyhamowania tempa wzrostu polskiej gospodarki i wzrostu napięć w finansach publicznych.

Niższy wiek emerytalny to nie tylko mniej osób pracujących, lecz także więcej emerytów i większe wydatki sektora finansów publicznych. Zmiany te będą następowały bardzo szybko. Już do 2025 r. przyrost liczby osób w wieku emerytalnym będzie o ponad 500 tys. większy, niż gdyby kontynuowano podwyższanie wieku emerytalnego.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że na skutek niższego wieku emerytalnego już w 2020 r. saldo finansów publicznych, głównie przez pogorszenie salda emerytalnego FUS, obniży się o ok. 0,8% PKB (tj. o ok. 16 mld zł w warunkach poziomu cen z 2017 r.), a w 2040 r. o ok. 1,4% PKB (tj. ok. 28 mld zł). W pierwszych latach po obniżeniu wieku emerytalnego pogorszenie salda FUS będzie stosunkowo małe z powodu przejściowego napływu środków z OFE w ramach tzw. mechanizmu suwaka, czyli sukcesywnego przesuwania pieniędzy z OFE do FUS w okresie 10 lat poprzedzających osiągnięcie wieku emerytalnego.

Obniżenie wieku emerytalnego dodatkowo spowoduje znaczący wzrost liczby osób, których stan kont emerytalnych w ZUS nie będzie wystarczająco wysoki, aby wypłacać im nawet emeryturę minimalną. To oznacza, że obniżenie wieku emerytalnego zwiększy wydatki publiczne z tytułu dopłat do najniższych świadczeń. Można szacować, że to dodatkowe obciążenie wyniesie od 0,1% PKB w 2030 r. do 0,4% PKB w 2050 r.

Skumulowany koszt obniżenia wieku emerytalnego tylko w perspektywie najbliższych 5 lat to 3,6% PKB, a do 2030 r. – ponad 10% PKB. Ten szacunek nie uwzględnia dodatkowych kosztów fiskalnych wynikających z podwyższonej rentowności obligacji skarbowych, której z dużym prawdopodobieństwem będą żądać inwestorzy w związku z rosnącym długiem publicznym i gorszymi perspektywami wzrostu gospodarczego.

Należy oczekiwać, że obniżenie wieku emerytalnego nie tylko pogłębi spadek liczby pracujących, ale także będzie hamować dynamikę inwestycji. Obniżenie wieku emerytalnego następuje w momencie, w którym coraz więcej przedsiębiorców sygnalizuje problemy z zatrudnieniem pracowników spowodowane brakiem kandydatów do pracy. Wobec narastających problemów kadrowych i wynikającej z tego podwyższonej presji płacowej przedsiębiorcy będą ograniczali skalę inwestycji, co nieuchronnie obniży także tempo

Niższy wiek emerytalny to nie tylko mniej osób pracujących, lecz także więcej emerytów i większe wydatki sektora finansów publicznych,





wzrostu produktywności. Ostrożny szacunek, w którym nie uwzględniono chociażby negatywnego wpływu podwyższonego długu publicznego na poziom rentowności obligacji, czyli kosztu pozyskania kapitału, pokazuje, że niższy wiek emerytalny znacząco wyhamuje rozwój polskiej gospodarki. Można szacować, że w wyniku obniżenia wieku emerytalnego poziom PKB w 2025 r. będzie niższy o ok. 4%, a w 2050 r. o ok. 11% w porównaniu do wariantu jego wydłużania do 67 lat.

Problemy kadrowe na rynku pracy potęguje także program świadczeń rodzinnych 500+. Pomimo wyjątkowo korzystnej sytuacji na rynku pracy w latach 2016–2017 odnotowano w Polsce spadek aktywności zawodowej



Pomimo wyjątkowo korzystnej sytuacji na rynku pracy w latach 2016–2017 odnotowano w Polsce spadek aktywności zawodowej kobiet.

kobiet w wieku 25–44 lat. Z dużym prawdopodobieństwem spadek ten odzwierciedla wpływ wypłacanych świadczeń na skłonność kobiet do pozostawania na rynku pracy. Gdyby w połowie 2017 r. współczynniki aktywności zawodowej kobiet w tej grupie wiekowej pozostały na poziomie obserwowanym w połowie 2015 r., to liczba kobiet aktywnych zawodowo byłaby większa o ok. 80 tys. Ryzyko dezaktywizacji zawodowej dotyczy w szczególności kobiet o niskim poziomie wykształcenia, które znacznie częściej rezygnują z poszukiwania pracy niż kobiety lepiej wykształcone.

Doświadczenia rozwiniętych krajów europejskich pokazują, że wzrost dzietności nie tylko nie stoi w sprzeczności ze wzrostem aktywności zawodowej kobiet, ale wręcz przeciwnie: kraje, które promowały łączenie aktywności zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi, odniosły największe sukcesy w podnoszeniu wskaźników dzietności. Z tej perspektywy wprowadzony w Polsce program świadczeń wychowawczych Rodzina 500+, hamując aktywność zawodową, może ograniczać także dzietność. To oznacza, że efekty tego programu są sprzeczne z jego założeniami.

## 1. ZMIANY SYTUACJI NA RYNKU PRACY W POLSCE W LATACH 2010–2017 ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM OKRESU PO WYBORACH PARLAMENTARNYCH W 2015 R.

**K**luczowy wpływ na wzrost stopy zatrudnienia, czyli relacji liczby pracujących do wielkości populacji w wieku produkcyjnym, w latach 2010–2017<sup>1</sup> miały dwie reformy wydłużające aktywność zawodową, które wprowadzono w życie w okresie rządów koalicji PO-PSL. Pierwszą z nich było znaczące ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury od 2009 r., a drugą – rozpoczęcie stopniowego wydłużania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat od 2013 r. Posłowie PiS konsekwentnie głosowali przeciwko przyjęciu obu ustaw: w 2008 r. nie poparli ograniczenia wcześniejszych emerytur (razem z SLD), a w 2012 r. wydłużenia wieku emerytalnego.

Obie ustawy przyczyniły się do silnego wzrostu stóp zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym – definiujemy je tutaj jako te, które mają nie więcej niż 10 lat do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. W latach 2010–2016 stopa zatrudnienia kobiet w wieku 50–59 lat wzrosła z 49,7% do 63,0%, czyli o ponad 13 pkt proc., a stopa zatrudnienia mężczyzn w wieku 55–64 lata zwiększyła się z 45,2% do 55,7%, czyli o ponad 10 pkt proc.

Choć stopy zatrudnienia kobiet i mężczyzn są wciąż niższe niż przeciętnie w krajach UE, to jednak dzięki poprawie odnotowanej w ostatnich latach dystans dzielący Polskę od krajów unijnych znacząco się zmniejszył. Przed ograniczeniem dostępu do wcześniejszych emerytur, czyli w 2008 r., stopa zatrudnienia kobiet w wieku 50–59 lat wynosiła w Polsce 44,6% i była aż o 14 pkt proc. niższa od średniej unijnej. W 2016 r. ten dystans zmniejszył się do niecałych 5 pkt proc. O ile w 2008 r. jedynie w Grecji i na Malcie stopa zatrudnienia kobiet w tej grupie wieku była niższa niż w Polsce, to w 2016 r. awansowaliśmy na 9. pozycję, wyprzedzając m.in. Irlandię, Hiszpanię i Włochy. Przed ograniczeniem dostępu do wcześniejszych emerytur Polska znacząco odstawała od innych krajów UE także pod względem stopy zatrudnienia mężczyzn w wieku 55–64 lata. W 2008 r. stopa ta była w Polsce o ponad 10 pkt proc. niższa niż średnio w UE, ale już w 2016 r. dystans ten zmniejszył się do nieco ponad 6 pkt proc.

Ograniczenie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i rozpoczęcie podwyższania wieku emerytalnego było konieczne, aby przeciwdziałać obniżaniu się podaży pracy. Już od 2012 r. obserwuje się dość szybki spadek wielkości populacji osób w wieku produkcyjnym. Tylko w okresie ostatnich

1 Bieżące dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności o liczbie osób o różnym statusie na rynku pracy (pracujący, bezrobotni, bierni zawodowo) nie są w pełni porównywalne z danymi sprzed 2010 r. Wynika to z tego, że po aktualizacji wielkości populacji po ostatnim Narodowym Spisie Powszechnym GUS przeszacował szeregi danych BAEL jedynie do 2010 r.

5 lat liczba ta zmniejszyła się o ponad 730 tys. osób (tj. o 3%). Bez wzrostu aktywności zawodowej już teraz – zamiast wzrostu – obserwowalibyśmy głęboki spadek liczby pracujących. W efekcie nieuniknione byłyby: wolniejszy wzrost gospodarczy, wolniejsze tempo wzrostu dochodów i większe napięcia w finansach publicznych. Od 2010 r. liczba pracujących kobiet i mężczyzn w okresie 10 lat przed dotychczasowym wiekiem emerytalnym wzrosła w Polsce o 570 tys. Gdyby stopy zatrudnienia w tych najstarszych grupach wiekowych utrzymały się na poziomie notowanym w 2010 r., liczba pracujących w gospodarce spadłaby o 250 tys.

W ostatnich latach – na skutek rozpoczęcia podwyższania wieku emerytalnego – nastąpił także wzrost liczby pracujących powyżej „starego” wieku emerytalnego (tj. kobiet w wieku co najmniej 60 lat i mężczyzn w wieku co najmniej 65 lat). W porównaniu do 2012 r. liczba pracujących w tej grupie wiekowej wzrosła o 200 tys. (tj. o 48%), podczas gdy całkowita liczba pracujących w wieku 20 lat i więcej wzrosła o 890 tys. (tj. o 6%). To oznacza, że ponad 1/5 całkowitego przyrostu liczby pracujących w latach 2012–2017 można przypisać podwyższaniu wieku emerytalnego.

Wbrew obawom wysuwanych w okresie prac nad ustawą ograniczającą przechodzenie na wcześniejszą emeryturę i ustawą o podwyższaniu wieku emerytalnego do 67 lat rosnącej stopie zatrudnienia starszych pracowników towarzyszył wzrost stóp zatrudnienia w najmłodszych grupach wiekowych. Przykładowo, wśród osób w wieku 20–29 lat stopa zatrudnienia wzrosła z 58,8% w I kw. 2010 r. do 65,1% w I kw. 2017 r. Warto przypomnieć, że rzekomy wzrost problemów z wchodzeniem osób młodych na rynek pracy w konsekwencji wydłużania aktywności zawodowej osób starszych został użyty jako jeden z głównych argumentów uzasadniających powrót do dotychczasowego, niskiego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.



Ponad 1/5 całkowitego przyrostu liczby pracujących w latach 2012–2017 można przypisać podwyższaniu wieku emerytalnego

O ile jednak stopa zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym rosła w relatywnie systematycznym tempie w całym analizowanym okresie, o tyle stopa zatrudnienia w najmłodszych grupach wiekowych zaczęła się zwiększać dopiero od połowy 2013 r. wraz z ożywieniem koniunktury gospodarczej w Polsce. To

rozróżnienie jest istotne, gdyż pokazuje, że na poprawę wskaźników zatrudnienia starszych pracowników znaczący wpływ miały reformy strukturalne wprowadzone przez rząd koalicji PO-PSL, natomiast poprawa wskaźników zatrudnienia wśród młodych osób wynika z czynników koniunkturalnych zapoczątkowanych grubo przed wyborami parlamentarnymi jesienią 2015 r., które wygrał PiS. Wzrost stóp zatrudnienia i liczby pracujących w latach 2016–2017 jest w dużej mierze konsekwencją ożywienia na rynku pracy, które rozpoczęło się w połowie 2013 r., czyli 2 lata przed wyborami parlamentarnymi.

Oprócz ponadprzeciętnej koniunktury gospodarczej do spadku stopy bezrobocia przyczyniają się także zmiany w strukturze demograficznej osób

w wieku produkcyjnym. Spadkowi liczby osób w najmłodszych grupach wiekowych, w których stopa bezrobocia jest wyższa od przeciętnej, towarzyszył wzrost liczby osób w wieku co najmniej 50 lat, w których stopa bezrobocia jest niższa od średniej.

## **2. WPŁYW ZMIAN PRAWNO-REGULACYJNYCH WPROWADZONYCH W ŻYCIE W LATACH 2015–2017 NA SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY, STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH I DŁUGOFALOWY WZROST GOSPODARKI**

**S**pośród zmian wprowadzonych w życie po wyborach parlamentarnych w 2015 r. największe znaczenie dla funkcjonowania rynku pracy i – szerzej – dla stabilności finansów publicznych oraz perspektyw długofalowego tempa wzrostu polskiej gospodarki ma wycofanie się rządu Zjednoczonej Prawicy ze stopniowego wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn oraz wprowadzenie świadczeń wychowawczych w ramach programu Rodzina 500+. Obie zmiany będą prowadziły do pogłębienia spadku liczby aktywnych zawodowo oraz wzrostu liczby osób uzależnionych od otrzymywania transferów społecznych. Te dwa programy będą prowadziły do trwałego i znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych poprzez nie tylko wzrost wydatków publicznych ogółem, lecz także niekorzystne zmiany w ich strukturze, polegające na wzroście udziału wydatków socjalnych i jednoczesnym spadku udziału wydatków decydujących o tempie wzrostu produktywności, m.in. na inwestycje infrastrukturalne, edukację i ochronę zdrowia. W efekcie te dwie zmiany będą obniżały tempo wzrostu polskiej gospodarki, które decyduje o poziomie dochodów Polaków.

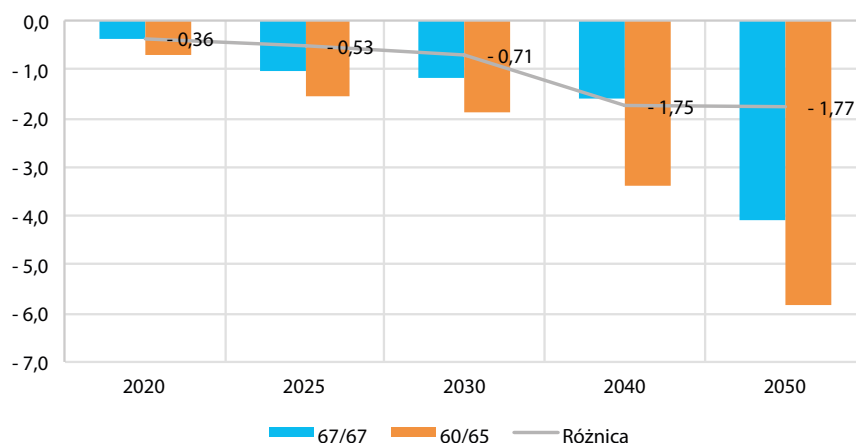
### **2.1. OBNIŻENIE WIEKU EMERYTALNEGO**

#### **WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA LICZBĘ OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM**

Przywrócenie dotychczasowego, niskiego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn pogłębi i tak nieunikniony spadek liczby osób w wieku produkcyjnym (tj. od 18 lat do wieku emerytalnego). W najbliższych dekadach przyrost liczby osób w wieku 65 lat i więcej będzie należał w Polsce do jednych z najwyższych wśród wszystkich krajów UE. Według ostatniej progno-

zy demograficznej GUS na lata 2015–2050<sup>2</sup>, gdyby kontynuowano stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn, to w porównaniu do stanu obecnego liczba osób w wieku produkcyjnym spadłaby o ok. 350 tys. w 2020 r., o ponad 1 mln do 2025 r. i o ponad 4 mln osób do 2050 r. (Wykres 1). Na skutek przywrócenia dotychczasowego, niskiego wieku emerytalnego (tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) skala prognozowanego spadku liczby osób w wieku produkcyjnym będzie znacząco większa. Już bowiem w bardzo krótkiej perspektywie, bo do 2020 r., liczba ta obniży się o dodatkowe 350 tys., a do 2030 r. o dodatkowe 700 tys. osób.

**WYKRES 1. ZMIANA LICZBY OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM W PORÓWNIANIU DO 2017 R. W WARUNKACH WYDŁUŻANIA WIEKU EMERYTALNEGO KOBIECI I MĘŻCZYŹN DO 67 LAT ORAZ PO PRZYWRÓCENIU DOTYCHCZASOWEGO WIEKU EMERYTALNEGO 60 LAT DLA KOBIECI I 65 LAT DLA MĘŻCZYŹN.**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie prognozy demograficznej GUS na lata 2015–2050

W perspektywie 2050 r. liczba osób w obecnym wieku produkcyjnym (18–59/64 lata) obniży się aż o 25% (tj. o 5,8 mln osób), podczas gdy w przypadku kontynuacji stopniowego wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat ten spadek wyniósłby 17% (tj. o 4,1 mln osób). To oznacza, że w wyniku obniżenia wieku emerytalnego liczba osób w wieku produkcyjnym w 2050 r. będzie o blisko 1,8 mln niższa, niż gdyby utrzymano jego stopniowe podwyższanie.

### WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA LICZBĘ EMERYTÓW

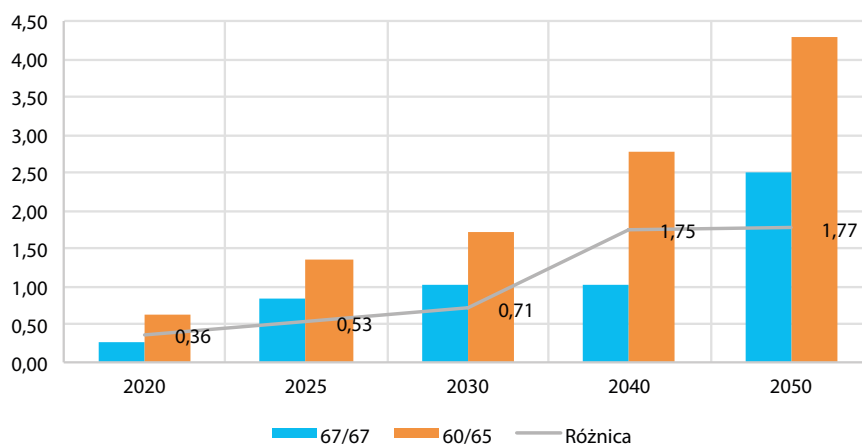
Bezpośrednią konsekwencją obniżenia wieku emerytalnego będzie nie tylko mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym, lecz także odpowiednio większa liczba osób w wieku emerytalnym. Z powodu starzenia się społeczeństwa w kolejnych latach liczba emerytów i tak by rosła, ale niższy wiek emerytalny znacząco zwiększy skalę tego przyrostu. Przykładowo, już w 2020 r. liczba osób w wieku emerytalnym (co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) wzrośnie o ok. 640 tys., podczas gdy w wariantcie wydłużania

<sup>2</sup> Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050, GUS, 11.01.2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-rezydujacej-dla-polski-na-lata-2015-2050,8,1.html>.

wieku emerytalnego do 67 lat liczba ta zwiększyłaby się ok. 280 tys., czyli o przeszło połowę mniej. Na podstawie danych z ostatniej prognozy demograficznej GUS można szacować, że na skutek obniżenia wieku emerytalnego liczba osób w wieku emerytalnym w 2030 r. będzie o ponad 700 tys. większa niż dzisiaj, a po 2040 r. o ponad 1,7 mln osób większa niż dzisiaj. Do 2050 r. liczba osób w wieku emerytalnym zwiększy się o ponad połowę (53%, tj. o 4,3 mln osób), podczas gdy w wariantcie wydłużania wieku emerytalnego liczba ta zwiększyłaby się o ok. 1/3 (o 34%, tj. o 2,5 mln).

W wyniku obniżenia wieku emerytalnego znacznie pogorszy się wskaźnik obciążenia demograficznego, czyli relacja liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku emerytalnym. Obecnie relacja ta wynosi ok. 3,0, co oznacza, że przeciętnie trzy osoby w wieku produkcyjnym przypadają na jedną osobę w wieku emerytalnym. Na skutek obniżenia wieku emerytalnego ta relacja spadnie w 2050 r. do 1,4, podczas gdy w wariantcie wydłużania wieku emerytalnego w połowie stulecia spadłaby do 2,0. Po obniżeniu wieku emerytalnego relację na poziomie 2,0 osiągniemy już ok. 2035 r.

**WYKRES 2. ZMIANA LICZBY OSÓB W WIEKU EMERYTALNYM W PORÓWNANIU DO 2017 R. W WARUNKACH WYDŁUŻANIA WIEKU EMERYTALNEGO Kobiet I MĘŻCZYZN DO 67 LAT ORAZ PO PRZYWRÓCENIU DOTYCHCZASOWEGO WIEKU EMERYTALNEGO 60 LAT DLA Kobiet I 65 LAT DLA MĘŻCZYZN.**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie prognozy demograficznej GUS na lata 2015–2050

### WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA STOPE ZATRUDNIENIA I LICZBĘ PRACUJĄCYCH

Liczne doświadczenia krajów rozwiniętych wskazują jednoznacznie, że osiągnięcie wieku emerytalnego najczęściej skutkuje przejściem z aktywności do bierności zawodowej (np. Blöndal, Scarpetta, 1998). Podobne wzorce zachowań osób osiągniętych wiek uprawniający do przejścia na emeryturę były obserwowane także w Polsce. Przykładowo, badania GUS z 2012 r. pokazały, że ponad 80% osób osiągniętych wiek emerytalny natychmiast zaprzestaje aktywności zawodowej<sup>3</sup>.

3 Przejście z pracy na emeryturę w 2012 r., GUS, 2013.



Obniżenie powszechnego wieku emerytalnego z olbrzymim prawdopodobieństwem spowoduje zatem, że Polacy będą przeciętnie pracować krócej, a liczba pracujących ogółem w gospodarce skurczy się w szybszym tempie niż w wariantcie wydłużania wieku emerytalnego. W niniejszej analizie przyjęto, że w wariantcie stopniowego wydłużania wieku emerytalnego następowalaby obserwowana w ostatnich latach korzystna tendencja polegająca na sukcesywnym wzroście współczynników aktywności zawodowej w kolejnych kohortach niezależnie od posiadanego poziomu wykształcenia



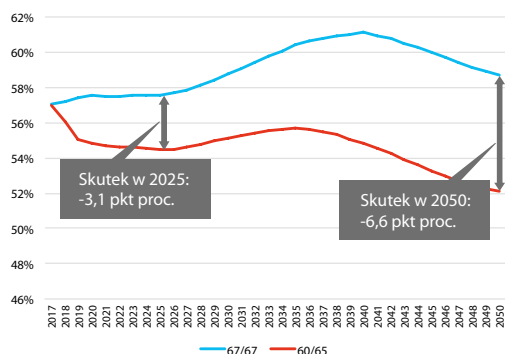
Stopniowo rosnąca aktywność zawodowa nie zrekompensuje prognozowanego ubytku liczby pracujących na skutek obniżenia wieku emerytalnego.

(szerzej na temat założeń w aneksie). Z kolei w wariantcie obniżenia wieku emerytalnego przyjęto, że w ciągu dwóch lat (czyli do 2019 r.) nastąpi powrót do wzorców zachowań charakteryzujących populację w wieku okołomerytalnym przed rozpoczęciem podwyższania wieku emerytalnego, czyli w 2012 r.

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że stopniowo rosnąca aktywność zawodowa nie zrekompensuje prognozowanego ubytku liczby pracujących na skutek obniżenia wieku emerytalnego i wczesnego wycofywania się z rynku pracy do bierności zawodowej. Szacunki

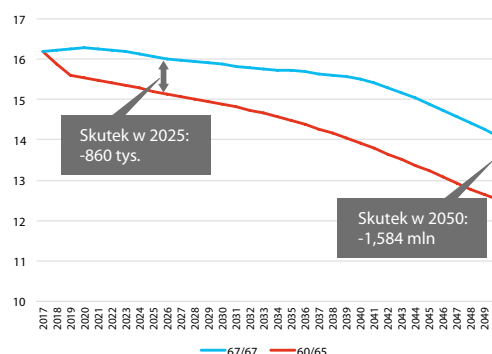
pokazują, że w efekcie obniżenia wieku emerytalnego stopa zatrudnienia osób w wieku 15–74 lat w wariantcie wydłużania wieku emerytalnego stopniowo rośnie z obecnych ok. 57% do 61% w 2040 r., a następnie spada do poziomu trochę wyższego od notowanego obecnie (Wykres 3). Takie kształtowanie się stopy zatrudnienia wynika z jednej strony z wyższego przeciętnie zatrudnienia młodszych roczników z powodu ich wyższego poziomu wykształcenia, z drugiej strony – ze wzrostu udziału osób starszych, które charakteryzuje niższa stopa zatrudnienia niż ogółem w populacji. Po 2040 r. ten drugi efekt zacznie wyraźnie przeważać. Można szacować, że po obniżeniu wieku emerytalnego stopa zatrudnienia będzie szybko spadać już w pierwszych latach z powodu powszechnego korzystania z nowo przyznanych uprawnień i z obniżenia się aktywności zawodowej w oczekiwaniu na zbliżającą się emeryturę. W 2025 r. różnica w wysokości wskaźnika zatrudnienia wyniesie ponad 3 pkt proc. Dalej będzie się jeszcze pogłębiać tak, że w 2050 r. przekroczy 6,5 pkt proc.

WYKRES 3. WSKAŹNIKI ZATRUDNIENIA



Źródło: Bitner et al. (2016)

WYKRES 4. LICZBA PRACUJĄCYCH





Uwzględniając negatywny wpływ obniżenia wieku emerytalnego zarówno na kształtowanie się stóp zatrudnienia, jak i na liczbę osób w wieku produkcyjnym, można szacować, że już w najbliższych latach dojdzie do znaczącego spadku liczby pracujących (Wykres 4). Gdyby wiek emerytalny był wydłużany, to można było oczekiwać, że jeszcze przez ok. trzy lata, tj. do 2020 r., liczba pracujących w Polsce nieznacznie by rosła.

W dłuższej perspektywie spadek liczby pracujących jest nieunikniony, nawet w wariantcie wyższego wieku emerytalnego. Po przywróceniu niskiego wieku emerytalnego skala tego spadku będzie jednak znacząco głębsza. Wyniki symulacji pokazują, że w ok. 2025 r. liczba pracujących będzie o ok. 860 tys. niższa niż w wariantcie wydłużania wieku (ubytek o ponad 5%), a w 2050 r. aż o blisko 1,6 mln (ubytek o ponad 11%).

### WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA POZIOM I DYNAMIKĘ PKB

Silniejszy spadek liczby pracujących po obniżeniu wieku emerytalnego niż w wariantcie jego stopniowego wydłużania do 67 lat będzie hamował długofalowe tempo wzrostu polskiej gospodarki. W długim okresie prognozowanemu spadkowi liczby pracujących może towarzyszyć obniżenie dynamiki inwestycji, a w konsekwencji także niższe tempo wzrostu produktywności i wynagrodzeń. Skala obniżenia poziomu PKB będzie proporcjonalna do prognozowanego spadku liczby pracujących.

W niniejszym szacunku przyjęto, że w scenariuszu bazowym (wydłużanie wieku emerytalnego do 67 lat) realne tempo wzrostu PKB będzie stopniowo hamować z ok. 3,3% rocznie w pierwszych latach prognozy do ok. 2,2% w 2030 r., 1,8% w 2040 r. i 1,4% w 2050 r. Powyższe dynamiki PKB są zbliżone do założeń makroekonomicznych przyjętych w prognozie ZUS dotyczącej wysokości wpływów i wydatków FUS do 2060 r.<sup>4</sup> W wariantcie obniżenia wieku emerytalnego założono, że na skutek niższego tempa wzrostu inwestycji w gospodarce ścieżka produktywności będzie obniżona proporcjonalnie do prognozowanego spadku liczby pracujących. W efekcie głębszego spadku liczby pracujących i niższego tempa wzrostu produktywności po obniżeniu wieku emerytalnego poziom PKB w 2025 r. będzie niższy o ok. 4%, a w 2050 r. o ok. 11% w porównaniu do wariantu wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat. W warunkach 2017 r. oznacza to niższy poziom PKB o ok. 80 mld zł w perspektywie 2015 r. i o ok. 220 mld zł w 2050 r.

### WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH

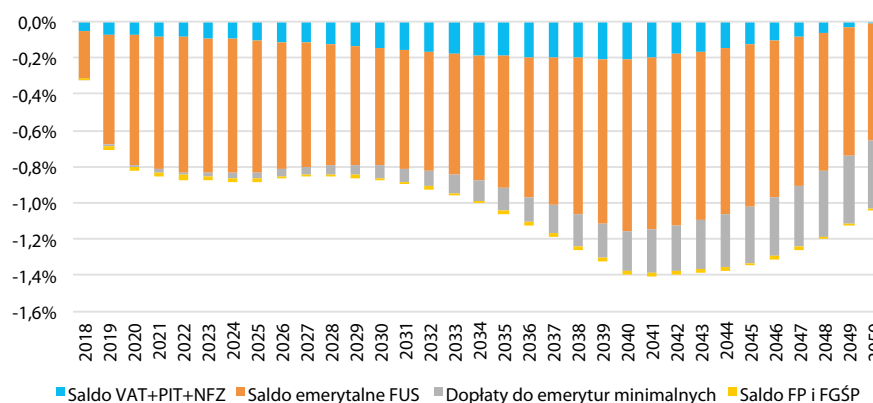
Ograniczenie liczby pracujących obniży wpłaty z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, na Fundusz Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także z tytułu składki zdrowotnej i podatków PIT oraz VAT. Jednocześnie wzrost liczby emerytów spowoduje większe wydatki

4 <http://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6-175c-4b44-80f7-b4580542cff8>.

na wypłatę świadczeń emerytalnych, w tym także wyższe dopłaty do emerytur minimalnych.

Obniżenie wieku emerytalnego niemal natychmiast znacząco pogorszy saldo finansów publicznych. Wyniki przeprowadzonej analizy pokazują, że na skutek niższego wieku emerytalnego już w 2020 r. saldo finansów publicznych obniży się o ok. 0,8% PKB (tj. o ok. 16 mld zł w warunkach poziomu cen z 2017 r.), a w 2040 r. o ok. 1,4% PKB (tj. ok. 28 mld zł) (Wykres 5).

**WYKRES 5. WPŁYW OBNIŻENIA WIEKU EMERYTALNEGO NA SALDO FINANSÓW PUBLICZNYCH (% PKB)**



Źródło: Opracowanie własne FOR

Największy wpływ na to pogorszenie stanu finansów publicznych będzie miał spadek salda funduszu emerytalnego FUS. W następstwie niższego wieku emerytalnego już w 2020 r. saldo funduszu emerytalnego FUS pogorszy się o ok. 0,7% PKB (tj. o ok. 14 mld zł w warunkach poziomu cen 2017 r.), a w 2040 r. o ok. 1,2% PKB (o ok. 24 mld zł) (Wykres 5).

W pierwszych latach po obniżeniu wieku emerytalnego pogorszenie salda FUS będzie stosunkowo małe z powodu przejściowego napływu środków z OFE w ramach tzw. mechanizmu suwaka, czyli sukcesywnego przesuwania pieniędzy z OFE do FUS w okresie 10 lat poprzedzających osiągnięcie wieku emerytalnego.

Największy wpływ na to pogorszenie stanu finansów publicznych będzie miał spadek salda funduszu emerytalnego FUS.

Obniżenie wieku emerytalnego dodatkowo znacząco zwiększy liczbę osób, których stan kont emerytalnych w ZUS nie będzie wystarczająco wysoki, aby wypłacać im nawet emeryturę minimalną (1000 zł brutto od marca 2017 r.). Jeśli osoby te będą posiadały jednak

wymagany staż pracy (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn), ich świadczenie zostanie podwyższone do wysokości emerytury minimalnej z dotacji budżetowej. Jak dotąd koszt dopłat z budżetu w celu podwyższenia świadczeń do wysokości emerytury minimalnej jest niewielki, a jego udział w deficycie funduszu emerytalnego – bardzo niski. Z czasem jednak, w miarę pogarszania się relacji przeciętnych emerytur do przeciętnych płac, coraz większy odsetek emerytur będzie wymagał dopłat z budżetu państwa do

poziomu emerytury minimalnej, a jednocześnie przeciętna wysokość tych dopłat będzie się zwiększać.

Precyzyjne oszacowanie wysokości koniecznych dopłat z budżetu do emerytur minimalnych wymaga przyjęcia szeregu arbitralnych założeń. Z tego powodu dostępne szacunki zarówno liczby osób, którym w przyszłości trzeba będzie dopłacać do wypłacanych świadczeń, jak i ich całkowitego kosztu znacząco się różnią. Poniżej przedstawiono kilka szacunków tych dodatkowych kosztów obciążeń finansów publicznych:

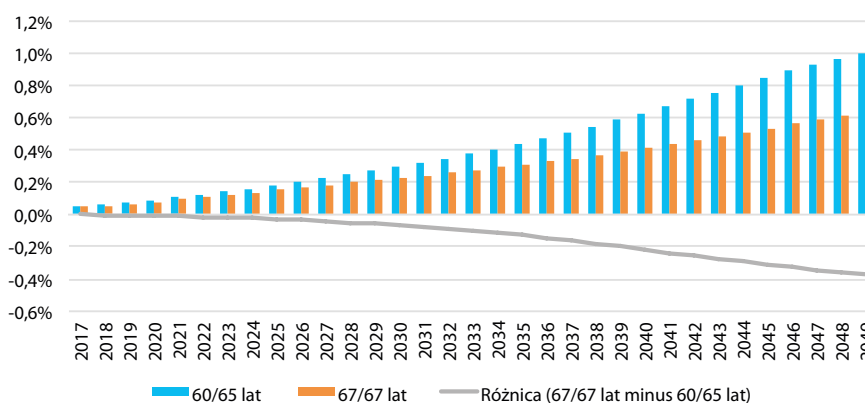
- Według szacunków Bieleckiego et al. (2016) odsetek emerytów, którzy będą otrzymywać jedynie emeryturę minimalną, wzrośnie z obecnych ok. 10% do ok. 25% w 2025 r. Po obniżeniu wieku emerytalnego ten odsetek będzie jednak systematycznie rósł: przekroczy 50% ok. 2040 r. i osiągnie 70% ok. 2075 r. W wariantcie kontynuacji wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat ten odsetek nie przekraczałby jednak 30% przez kolejne 40 lat.
- Według szacunków MFW (lipiec 2017 r.), zakładając utrzymanie relacji emerytur minimalnych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce na poziomie 40%, co zaleca Międzynarodowa Organizacja Pracy, koszt dopłat do najniższych świadczeń będzie stopniowo wzrastał od ok. 0,3% PKB w 2032 r. do 2,7% PKB w 2040 r. Ten dodatkowy koszt związany z wypłatami emerytur minimalnych na poziomie 40% średniej płacy, czyli niezależnie od obowiązkowych składek emerytalnych wpłacanych do ZUS, będzie rósł z poziomu ok. 6 mld zł w 2032 r. do ok. 50 mld zł w 2040 r. (w warunkach poziomu cen z 2017 r.). Założenie o utrzymaniu emerytur minimalnych na poziomie nie niższym niż 40% przeciętnych płac, jakie przyjął MFW, jest bardziej kosztowne dla finansów publicznych, niż przewiduje to obecny stan prawny. Dzisiaj bowiem emerytura minimalna stanowi ok. 25% średniej płacy. Z tego powodu koszty dopłat do emerytur minimalnych oszacowane przez MFW należy uznać za mocno zawyżone.
- Z kolei według Bitnera i Otto (2016) po obniżeniu wieku emerytalnego odsetek osób objętych dopłatami do emerytury minimalnej w 2050 r. wyniesie ok. 47%, podczas gdy w wariantcie wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat wzrósłby do ok. 37%, czyli byłby o 10 pkt proc. niższy. To oznacza, że za nieco ponad 30 lat niemal połowa wypłacanych emerytur będzie wyższa, niż wynikałoby to ze stanu kont emerytalnych. Według ich wyliczeń po obniżeniu wieku emerytalnego dodatkowe obciążenie finansów publicznych z tytułu dopłat do emerytur minimalnych będzie rosło z ok. 0,3% PKB w 2030 r. do ponad 1,0% PKB w 2050 r. (odpowiednio z ok. 6 mld zł w 2030 r. do ponad 20 mld zł w 2050 r. w warunkach poziomu cen z 2017 r.). Gdyby z kolei wiek emerytalny był podwyższony do 67 lat, wysokość dopłat do emerytur minimalnych byłaby o ok. 1/3 niższa i rosłaby od 0,23% PKB w 2030 r. do 0,65% PKB w 2050 r.

Odsetek emerytów, którzy będą otrzymywać jedynie emeryturę minimalną, wzrośnie z obecnych ok. 10% do ok. 25% w 2025 r.



Ponieważ założenia modelowe niniejszej analizy są najbardziej zbliżone do założeń przyjętych przez Bitnera i Otto (2016), można szacować, że dodatkowy koszt obniżenia wieku emerytalnego z tytułu większych dopłat do emerytur minimalnych wyniesie od ok. 0,1% PKB w 2030 r. do 0,4% PKB w 2050 r. (Wykres 6).

**WYKRES 6. WPŁYW OBNIŻENIA WIEKU EMERYTALNEGO NA WYSOKOŚĆ DOPŁAT DO EMERYTUR MINIMALNYCH (% PKB)**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Bitner et al., 2016

Oprócz pogorszenia salda emerytalnego FUS w rachunku skutków fiskalnych obniżenia wieku emerytalnego należy także uwzględnić niższe wpływy sektora finansów publicznych z podatków PIT i VAT oraz z tytułu składki zdrowotnej. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że ten koszt będzie rósł z ok. 0,1% PKB w 2020 r. (ok. 2 mld zł w warunkach 2017 r.) do ok. 0,2% PKB (ok. 4 mld zł) w perspektywie 2040 r.

Skutki obniżenia wieku emerytalnego dla stanu finansów publicznych należy oceniać nie tylko przez pryzmat pogorszenia salda całego sektora finansów publicznych w poszczególnych latach, lecz także przez uwzględnienie wpływu skumulowanych efektów tej decyzji na wielkość długu publicznego w perspektywie długookresowej – szczególnie że pomimo prognozowanej dobrej koniunktury gospodarczej dług publiczny liczony według metodologii unijnej ma w 2018 r. wzrosnąć do 54,2% PKB<sup>5</sup>. Skumulowany koszt obniżenia wieku emerytalnego tylko w perspektywie najbliższych 5 lat to 3,6% PKB, a do 2030 r. ponad 10% PKB. Ten szacunek nie uwzględnia dodatkowych kosztów fiskalnych wynikających z podwyższonej rentowności obligacji skarbowych, której z dużym prawdopodobieństwem będą oczekiwać inwestorzy w związku z rosnącym długiem publicznym i gorszymi perspektywami dynamiki wzrostu gospodarczego.

<sup>5</sup> Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018–2021, MF, wrzesień 2017.

## WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA WYSOKOŚĆ EMERYTUR I SIŁĘ BODŹCÓW PRACOWNIKÓW DO WYDŁUŻANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ

Obniżenie wieku emerytalnego doprowadzi do skrócenia przeciętnej liczby lat aktywności zawodowej, a w efekcie wydłuży przeciętny okres pobierania emerytury. W warunkach nowego systemu emerytalnego, uzależniającego wysokość emerytury od stanu konta emerytalnego i oczekiwanego trwania życia w momencie wyliczenia świadczenia, niski wiek emerytalny będzie skutkował obniżeniem wysokości wypłacanych świadczeń. To znacząco zwiększy ryzyko ubóstwa emerytów.

Choć generalna zasada nowego systemu emerytalnego przewiduje, że dłuższy okres pracy zawodowej i płacenia składek emerytalnych powinien zwiększać wysokość przyszłych świadczeń, to jednak uprawnienia do gwarantowanych przez państwo emerytur minimalnych sprawiają, że wielu pracownikom – niezależnie od ich preferencji – będzie opłacało się rozpocząć pobieranie emerytury tak szybko, jak będzie to tylko możliwe. Dotyczy to w szczególności osób o niskich dochodach. Aby zobrazować skalę tego zjawiska, przeanalizujemy hipotetyczną wysokość emerytur osób otrzymujących wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej (2000 zł brutto) i mediany wynagrodzeń (3200 zł brutto), które rozważają przejście na emeryturę w obecnym, obniżonym wieku emerytalnym.

W poniższych symulacjach założono, że wszyscy pracownicy wchodzi na rynek pracy w wieku 23 lat, pracują przeciętnie przez 80% czasu pozostającego do osiągnięcia wieku emerytalnego, świadczenia emerytalne są waloryzowane o inflację i 20% realnego wzrostu wynagrodzeń, a emerytura minimalna w przyszłości będzie wynosiła – tak jak obecnie – 28% średniego wynagrodzenia w gospodarce.

Gdyby świadczenie kobiet zarabiających płacę minimalną (2000 zł brutto miesięcznie) było wyliczane wyłącznie na podstawie stanu konta emerytalnego, to osiągając wiek 60 lat, powinny one otrzymać emeryturę w wysokości zaledwie 510 zł. Biorąc jednak pod uwagę posiadanie wymaganej liczby lat składkowych, ich świadczenie będzie podwyższone do poziomu emerytury minimalnej (854 zł netto). To oznacza, że aż 40% całego świadczenia dla takich kobiet będzie finansowane dopłatą z budżetu. Istotne w tym przypadku jest to, że kobiety zarabiające płacę minimalną nie ubiegałyby się na emeryturę minimalną, nawet gdyby pracowały do 67. roku życia. To samo dotyczy mężczyzn zarabiających płacę minimalną, którzy rozpatrywaliby wydłużenie pracy zawodowej z 65. do 67. roku życia. To oznacza, że pracownicy uzyskujący najniższe dochody z pracy nie będą mieli żadnych bodźców do tego, aby opóźnić moment rozpoczęcia pobierania emerytur.

Konieczność dopłat do emerytur minimalnych – choć w mniejszym stopniu – będzie dotyczyć także kobiet zarabiających 3200 zł brutto miesięcznie, czyli kwotę odpowiadającą medianie wynagrodzeń w gospodarce. Takie kobiety mogą uzyskać świadczenie symbolicznie wyższe niż emerytura minimalna, ale jedynie wtedy, gdyby pracowały do 63. roku życia. Wów-

czas zamiast emerytury minimalnej w wysokości 854 zł netto otrzymałyby świadczenie w wysokości 886 zł netto, a relacja ich emerytury netto do wynagrodzenia netto wzrosłaby z 37,2% do 38,6%. Trzeba jednak zaznaczyć, że ze względu na mechanizm waloryzacji już przyznanych emerytur (inflacja + 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce), a jednocześnie bardzo prawdopodobne utrzymanie przez kolejne rządy obecnej relacji emerytury minimalnej do przeciętnych płac w gospodarce, ta przewaga finansowa dłuższej pracy zawodowej będzie dość krótkotrwała. Przykładowo, kobieta zarabiająca medianę wynagrodzeń, pracująca do ukończenia 65. roku życia i niepobierająca w tym czasie emerytury początkowo będzie otrzymywała świadczenie o ok. 10% wyższe od emerytury minimalnej, ale już po ok. 7 latach jej świadczenie będzie równe emeryturze minimalnej.

### WPŁYW NISKIEGO WIEKU EMERYTALNEGO NA PRESJĘ PŁACOWĄ

Obniżenie wieku emerytalnego następuje w momencie, w którym coraz więcej przedsiębiorców sygnalizuje problemy z zatrudnieniem pracowników spowodowane brakiem kandydatów do pracy. W badaniach koniunktury GUS w III kw. 2017 r. problemy z zatrudnieniem pracowników o od-



Obniżenie wieku emerytalnego następuje w momencie, w którym coraz więcej przedsiębiorców sygnalizuje problemy z zatrudnieniem pracowników.

powiednich kwalifikacjach zgłaszało blisko 42% firm budowlanych wobec 22% w III kw. 2015 r. Odsetek ten może w niedługim czasie zbliżyć się do poziomu 52%, jaki był notowany w szczytowym okresie koniunktury na rynku budowlanym w latach 2007–2008. W handlu detalicznym problemy z zatrudnianiem pracowników deklaruje ponad 20% firm, podczas gdy w III kw. 2015 r. problem ten zgłaszało jedynie ok. 7% firm.

Dane z badania PMI obrazujące aktywność polskiego przemysłu we wrześniu 2017 r. po raz pierwszy od 4 lat pokazały zahamowanie wzrostu zatrudnienia spowodowane brakiem odpowiednich pracowników.

Ankietowani pracodawcy wskazywali, że nie mogą znaleźć kandydatów na miejsce osób, które odchodzą na emeryturę. W efekcie firmy notują znaczący wzrost zaległości produkcyjnych, a jednocześnie zaczynają coraz silniej przerzucać podwyższone koszty produkcji na ceny dóbr finalnych, które według cytowanego badania we wrześniu wzrosły w najszybszym tempie od ponad 6 lat. To klasyczna ilustracja przegrzania koniunktury w przemyśle prowadząca do narastania presji płacowej, a ostatecznie także do wzrostu inflacji. Biorąc pod uwagę wciąż wysoką aktywność gospodarczą naszych głównych partnerów handlowych, na co wskazują ostatnie wyniki badań koniunktury, a jednocześnie prognozowany znaczący odpływ pracowników na emeryturę związany z obniżeniem wieku emerytalnego, można zakładać, że skala przerzucania rosnących kosztów wytwarzania na ceny dóbr finalnych będzie coraz silniejsza.

Napięcia kadrowe na rynku pracy w Polsce dotychczas częściowo łagodzili imigranci, głównie pracownicy przyjeżdżający z Ukrainy. Według danych Ministerstwa Pracy liczba pozwoleń umożliwiających zatrudnianie obco-



krajowców na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w czasie kolejnych 12 miesięcy wzrosła z ok. 200 tys. w 2013 r. do ok. 1,3 mln w 2016 r. Zakładając, że jedno pozwolenie oznacza legalne zatrudnienie imigranta jedynie przez pół roku, można szacować, że takich osób w 2016 r. pracowało legalnie w Polsce ok. 600–700 tys. Biorąc pod uwagę zatrudnienie nierejestrowane, rzeczywista skala zatrudnienia Ukraińców na polskim rynku pracy jest zapewne większa. Dalszy napływ pracowników z Ukrainy na polski rynek pracy jest bardzo pożądanym z powodu uwarunkowanego demograficznie prognozowanego spadku liczby osób aktywnych zawodowo, dodatkowo pogłębio- nego przez obniżenie wieku emerytalnego. Skala tego napływu jest jednak trudna do oszacowania. Dodatkowo, biorąc pod uwagę zniesienie obowiązku wizowego dla Ukraińców od czerwca 2017 r. (w przypadku pobytu trwającego nie dłużej niż 90 dni w dowolnym kraju UE), należy zakładać, że pracownicy z Ukrainy będą oczekiwali wzrostu ich wynagrodzeń, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pracujących Polaków. Nasilające się napięcia płacowe mogą doprowadzić do przyspieszenia inflacji, przegrzania gospodarki i ostatecznie do osłabienia tempa wzrostu gospodarczego.

## 2.2. ŚWIADCZENIA WYCHOWAWCZE W RAMACH PROGRAMU RODZINA 500+

Doświadczenia rozwiniętych krajów europejskich pokazują, że wzrost dzietności nie tylko nie stoi w sprzeczności ze wzrostem aktywności zawodowej kobiet, ale wręcz przeciwnie: kraje, które promowały łączenie aktywności zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi, odniosły największe sukcesy w podnoszeniu wskaźników dzietności. O ile jeszcze w latach 70. XX w. stopa zatrudnienia kobiet w wieku 25–54 lata w krajach uprzemysłowionych była negatywnie skorelowana ze współczynnikami dzietności, o tyle od końca lat 80. ta tendencja odwróciła się i wyższym stopom zatrudnienia towarzyszą wyższe współczynniki dzietności. Wyniki badań ilościowych prowadzonych w ostatnich latach dla krajów OECD pokazują, że największy pozytywny wpływ na poziom dzietności mają: dobrze rozwinięta i wysokiej jakości instytucjonalna opieka nad dziećmi w postaci żłobków i przedszkoli, elastyczne regulacje prawa pracy w zakresie czasu pracy i podejmowania zatrudnienia na część etatu, niskie opodatkowanie dochodów uzyskiwanych przez drugą osobę w gospodarstwie domowym, odpowiednio wysoko płatne, ale jednocześnie niezbyt długie urlopy macierzyńskie i wychowawcze, a także normy społeczne w największym stopniu akceptujące równy podział obowiązków rodzicielskich pomiędzy obojgiem rodziców (np. d’Addio, d’Ercole, 2005; Matysiak, Węziak-Białowska, 2016). Do krajów, które notują wysokie współczynniki dzietności, a jednocześnie relatywnie wysoką aktywność zawodową młodych matek, należą np. kraje skandynawskie oraz Francja. Ich doświadczenia potwierdzają, że wsparcie finansowe młodych rodzin połączone z zapewnieniem dziennej opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym i szkolnym pozwala na godzenie rodzicielstwa z aktywnością zawodową, a w efekcie sprzyja utrzymaniu wysokiej dzietności.



M. Myck (2016) z ośrodka CenEA ocenia, że na skutek wprowadzenia programu 500+ należy oczekiwać w długim okresie spadku aktywności zawodowej rodziców o ok. 235 tys. osób. Te szacunki przeprowadzone na podstawie danych z badań budżetów gospodarstw domowych wskazują, że w długim okresie z rynku pracy może odejść ok. 25 tys. rodziców samotnie wychowujących dzieci i ok. 210 tys. osób pozostających w związkach małżeńskich – w dużej mierze tych, w których obecnie pracuje oboje rodziców. Odchodzenie do bierności zawodowej będzie z największym prawdopodobieństwem dotyczyć kobiet, osób z niższym lub średnim wykształceniem oraz osób żyjących w miastach do 100 tys. mieszkańców i na wsi. W tym długookresowym szacunku uwzględniono zarówno osoby, które odejdą z aktywności zawodowej do bierności zawodowej, jak i osoby, które w ogóle nie rozpoczną aktywności zawodowej – w obu przypadkach na skutek zniechęcenia do pracy przez wysokość i warunki otrzymywania świadczenia wychowawczego 500+.

Pomimo wyjątkowo korzystnej sytuacji na rynku pracy w latach 2016–2017 odnotowano spadek aktywności zawodowej kobiet w wieku 25–44 lat. Z dużym prawdopodobieństwem może to odzwierciedlać negatywne skutki



Pomimo wyjątkowo korzystnej sytuacji na rynku pracy w latach 2016–2017 odnotowano spadek aktywności zawodowej kobiet w wieku 25–44 lat.

uruchomienia rządowego programu 500+ dla skłonności kobiet do pozostawania na rynku pracy. Według danych BAEL w okresie od II kw. 2015 r. do II kw. 2017 r. współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 25–44 lata obniżył się o 1,5 pkt proc., w tym najsilniej wśród kobiet w wieku 25–29 lat (o 2,6 pkt proc.) i 30–34 lata (o 2,0 pkt proc.). Gdyby w II kw. 2017 r. współczynniki aktywności zawodowej kobiet pozostały na poziomie obserwowanym w analogicznym okresie 2015 r., to liczba aktywnych zawodowo kobiet w wieku 25–44 lat byłaby większa o ok. 80 tys. Ryzyko dezaktywacji zawodowej dotyczy w szczególności kobiet o niskim poziomie wykształcenia.

W okresie ostatnich dwóch lat współczynnik aktywności zawodowej kobiet z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym w wieku 25–44 lata spadł aż o 7 pkt proc. wobec spadku tego współczynnika jedynie o 2,2 pkt proc. wśród kobiet z wykształceniem średnim i o 1,7 pkt proc. wśród kobiet z wykształceniem wyższym.

A. Ruzik–Sierdzińska (2017) szacuje, że na skutek wprowadzenia świadczeń Rodzina 500+ w III kw. 2016 r. liczba kobiet biernych zawodowo w wieku 25–49 lat była o ok. 20–33 tys. większa niż w sytuacji, w której program ten nie zostałby uruchomiony. Dolna wartość tego przedziału to szacunek liczby kobiet, które odeszły z zatrudnienia na skutek uzyskania świadczenia, z kolei górna wartość obejmuje dodatkowo kobiety bezrobotne, które trwale odeszły z rynku pracy, oraz kobiety bierne zawodowo, które zrezygnowały z powrotu na rynek pracy po zakończonym urlopie macierzyńskim lub wychowawczym. Przeprowadzone przez Ruzik–Sierdzińską (2017) pogłębione analizy prawdopodobieństwa przejścia do bierności zawodowej w okresie od III kw. 2015 r. do III kw. 2016 r. wykazały, że najsilniejszy czynnik determinujący odchodzenie kobiet z rynku pracy do bierności zawodowej

stanowiła obecność w gospodarstwie domowym dzieci do lat 15. Ten efekt był najmocniejszy wśród kobiet w wieku 25–34 lata, co potwierdza szczególnie głęboki spadek współczynnika aktywności zawodowej, jaki w latach 2015–2017 odnotowano w tej grupie wiekowej.

Zbliżone szacunki wpływu programu 500+ wynikają z analizy I. Magdy (2017), które pokazują, że w II połowie 2016 r., kiedy zaczęto wypłacać te świadczenia, z aktywności do bierności zawodowej odeszło ok. 40–55 tys. kobiet. W cytowanej analizie podkreśla się, że przed uruchomieniem programu 500+ nie obserwowano istotnych różnic we wzroście aktywności zawodowej kobiet z jednym dzieckiem, które nie spełniły warunków do otrzymywania świadczeń wychowawczych, oraz kobiet z jednym lub dwójkiem dzieci, które zaczęły je otrzymywać. Na tej podstawie autorka twierdzi, że spadek aktywności zawodowej kobiet z dziećmi jest skutkiem wprowadzonych transferów społecznych 500+. Szczegółowa analiza pokazała, że największe spadki aktywności zawodowej wystąpiły wśród kobiet najgorzej wykształconych, tzn. z wykształceniem podstawowym i ukończonym gimnazjum. Wyniki te są spójne z szacunkiem przedstawionym powyżej, zgodnie z którym według danych BAEL w okresie od II kw. 2015 do II kw. 2017 r. z rynku pracy wycofało się ok. 80 tys. kobiet, głównie tych najsłabiej wykształconych.

### 2.3. PODWYŻSZANIE PŁACY MINIMALNEJ

W 2017 r. rząd ZP podwyższył płacę minimalną z 1850 zł do 2000 zł, a jednocześnie godzinową stawkę płac zwiększono z 12 do 13 zł. Warto podkreślić, że podniesienie płacy minimalnej o 150 zł (tj. o 8,1%) przewyższyło oczekiwania związków zawodowych. Wysoka skala wzrostu płacy minimalnej z dużym prawdopodobieństwem przyczyniła się do nasilenia presji płacowej w polskiej gospodarce, która i tak narastała z powodu utrzymującego się od połowy 2013 r. silnego popytu na pracę oraz wypłaty świadczeń rodzinnych w ramach programu Rodzina 500+.

### 2.4. WZROST KWOTY WOLNEJ OD PODATKU DLA OSÓB O DOCHODACH DO 6600 ZŁ ROCZNIE I JEJ STOPNIOWA LIKWIDACJA DLA PODATNIKÓW O DOCHODACH POWYŻEJ 85 TYS. ZŁ ROCZNIE

Pod koniec grudnia 2016 r. parlament wprowadził zmiany w kwocie wolnej od podatku, które obowiązują od 2017 r. Wyższa kwota wolna (6600 zł rocznie) dotyczy jednak tylko osób, które uzyskują dochód do opodatkowania w wysokości nie większej niż 6600 zł rocznie. To oznacza, że podwyższenie kwoty wolnej od podatku nie dotyczy żadnej osoby zatrudnionej za co najmniej płacę minimalną (2000 zł od stycznia 2017 r.) ani żadnej osoby otrzymującej najniższą rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy lub najniższą emeryturę (od marca 2017 r. będą one wynosić 1000 zł brutto

miesięcznie). Wśród pracujących po zmianach kwoty wolnej największy procentowy wzrost dochodów (blisko o 9%) uzyskały osoby zarabiające miesięcznie ok. 766 zł, czyli jedynie ok. 1/3 płacy minimalnej. Wśród świadczeniobiorców, po zmianach kwoty wolnej, największy procentowy wzrost dochodów (o 12%) uzyskały osoby otrzymujące świadczenie miesięcznie w wysokości 550 zł, czyli jedynie ok. 1/2 emerytury minimalnej. Jednocześnie z podwyższeniem kwoty wolnej od podatku dla osób o najniższych dochodach całkowicie zlikwidowano kwotę wolną dla osób o dochodach powyżej ok. 12 tys. zł brutto miesięcznie.

Ponieważ podwyższenie kwoty wolnej od podatku dotyczyło osób o najniższych dochodach, nie miało żadnego wpływu na dochody netto nawet osób zarabiających płacę minimalną.

### **3. OCENA ZMIAN ZWIĄZANYCH Z FUNKCJONOWANIEM RYNKU PRACY W POLSCE PRZEZ INSTYTUCJE MIĘDZYNARODOWE**

#### **STANDARD AND POOR'S (PAŹDZIERNIK 2017 R.)**

**W** swoim ostatnim raporcie dotyczącym oceny ratingowej polskiego długu agencja S&P oceniła, że warunkiem podwyższenia ratingu jest przemodelowanie polityki fiskalnej w taki sposób, aby przygotowywała sektor finansów publicznych w Polsce na skutki starzenia się społeczeństwa oraz prognozowany spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Analitycy agencji podkreślili, że odwrócenie reformy wydłużającej wiek emerytalny do 67 lat ignoruje wyzwania demograficzne i zagraża długoterminowej stabilności sektora finansów publicznych.

#### **MIĘDZYNARODOWY FUNDUSZ WALUTOWY (LIPIEC 2017 R.)**

MFW ocenia, że część kosztów fiskalnych wynikających z obniżenia wieku emerytalnego mogłaby być pokryta z oszczędności możliwych do uzyskania z ograniczenia istniejących przywilejów emerytalnych. W szczególności MFW popiera propozycje ograniczenia łączenia pobierania emerytury i pracy zawodowej. W ocenie rządu takie zmiany nie są jednak potrzebne, gdyż silny popyt na pracę i wynikające z konstrukcji systemu emerytalnego korzyści z tytułu dłuższej pracy zawodowej w postaci wyższego świadczenia powinny wystarczająco silnie wzmocniać bodźce do dłuższego pozostania na rynku pracy.

MFW podkreśla, że kurcząca się podaż pracy będzie hamowała tempo wzrostu łącznej produktywności, a w efekcie – długofalowe tempo wzrostu

polskiej gospodarki. Wśród działań, które mogłyby ograniczyć skalę spadku liczby aktywnych zawodowo, MFW wskazuje na podniesienie efektywności aktywnej polityki rynku pracy (np. szkoleń zawodowych), wprowadzenie dodatkowych zachęt dla starszych pracowników, które miałyby na celu zachęcić ich do dłuższego pozostania na rynku pracy, rozszerzenie instytucjonalnej dziennej opieki nad dziećmi, aby zwiększyć aktywność zawodową kobiet, realizowanie polityki prowadzącej do zwiększonego napływu imigrantów oraz do wzrostu dzietności.

#### KOMISJA EUROPEJSKA (MAJ 2017 R.)<sup>6</sup>

W ocenie KE obniżenie wieku emerytalnego będzie wzmocniać bodźce dla starszych pracowników do wczesnego wycofywania się z rynku pracy. Choć w ostatnich latach efektywny wiek odchodzenia z rynku pracy do bierności zawodowej podniósł się, to jednak wciąż jest znacząco niższy od ustawowego wieku emerytalnego. KE stwierdza, że wyższy efektywny wiek emerytalny jest kluczowy dla wzrostu gospodarki, wysokości emerytur oraz kondycji finansowej systemu emerytalnego. Dodatkowo, świadczenia wychowawcze 500+, choć przyczyniły się do ograniczenia nierówności dochodowych i zakresu biedy, ograniczają aktywność zawodową młodych rodziców, szczególnie kobiet.

KE zaleca, aby Polska wprowadziła reformy, które zwiększą aktywność zawodową – zwłaszcza kobiet, osób o niskich kwalifikacjach zawodowych i starszych pracowników. W tym celu KE rekomenduje podwyższenie efektywnego wieku przechodzenia z aktywności do bierności zawodowej oraz ograniczenie preferencyjnych systemów emerytalnych, zwłaszcza KRUS, który – jej zdaniem – obniża międzysektorową mobilność pracowników i tym samym hamuje wzrost produktywności gospodarki.

#### OECD (2016 R.)<sup>7</sup>

OECD podkreśla, że pomimo znaczącego wzrostu stóp zatrudnienia, jaki miał miejsce w ostatnich latach, wskaźniki aktywności zawodowej i stopy zatrudnienia w Polsce w 2015 r. należą wciąż do jednych z najniższych wśród krajów OECD, zwłaszcza w przypadku kobiet i starszych pracowników. Prognozowany znaczący wzrost udziału osób w wieku emerytalnym w kolejnych dekadach przyczyni się do osłabienia tempa wzrostu gospodarki, utrudni wydolność finansową systemu emerytalnego oraz ograniczy finansowanie wydatków na ochronę zdrowia.

OECD stwierdza, że w świetle doświadczeń międzynarodowych poprawa warunków łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi jest niezbędna, by nastąpił wzrost aktywności zawodowej kobiet, a także wzrost współczynnika dzietności. OECD jednoznacznie podkreśla, że obniżenie wieku emerytalnego będzie miało negatywny wpływ na stopę zatrudnienia

6 European Commission, *Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Poland*, Brussels 2017.

7 OECD, *Economy Surveys: Poland*, Paris 2016.

starszych pracowników, a w efekcie obniży długofalowe tempo wzrostu gospodarki. Choć OECD zaznacza, że dostosowywanie wysokości emerytur do wieku kończenia aktywności zawodowej i oczekiwanej dalszej długości życia prowadzi do wzrostu aktywności zawodowej starszych pracowników w porównaniu do krajów, w których systemy emerytalne nie przewidują takich dostosowań, to mimo to niski wiek emerytalny skutkuje spadkiem aktywności zawodowej i hamuje długofalowe tempo wzrostu gospodarki. Z tego powodu OECD rekomenduje utrzymanie wydłużania wieku emerytalnego zgodnie z reformą wprowadzoną w życie od początku 2013 r., a także ograniczenie istniejących przywilejów emerytalnych, aby bodźce do dezaktywizacji zawodowej były w nich spójne z tymi, jakie obowiązują w powszechnym systemie emerytalnym.

#### BIBLIOGRAFIA

Bielecki M., Makarski K., Tyrowicz J. (2016), *Co dokładnie oznacza obniżanie wieku emerytalnego w Polsce?*, GRAPE, <http://grape.org.pl/blog/co-dokladnie-oznacza-obnizanie-wieku-emerytalnego-w-polsce/>.

Bitner M., Otto W., Radzikowski M., Wojciechowski W. (2016), *Obniżenie wieku emerytalnego. Ocena skutków regulacji wprowadzenia w życie prezydenckiego projektu ustawy*, TEP 2016.

Bitner M., Otto W. (2016), *Konsekwencje obniżenia wieku emerytalnego*, maszynopis.

Björklund A. (2006), *Does Family Policy Affect Fertility? Lessons from Sweden*, „Journal of Population Economics” 19(1), s. 3–24.

Blöndal S., Scarpetta S. (1998), *The Retirement Decision in OECD Countries*, OECD Economics Department, Working Papers No. 98/1998.

d’Addio A.C., d’Ercole M.M. (2005), *Trends and Determinants of Fertility in OECD Countries: The Role of Policies*, OECD, Paris.

Główny Urząd Statystyczny (2016), *Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050*, Warszawa.

Magda I. (2017), *Świadczenie „Rodzina 500+” a aktywność zawodowa kobiet*, IBS, Warszawa.

Matysiak A., Węziak-Białowolska D. (2016), *Country-Specific Conditions for Work and Family Reconciliation: An Attempt at Quantification*, „European Journal of Population”, 32(4), s. 475–510.

MFW (2017), *Republic of Poland, IMF Country Report No. 17/220*, Washington D.C.

Ministerstwo Finansów (2017), *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018–2021*.

Myck M., (2016), *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA, Working Paper No 1.

OECD (2016), *Economy Surveys: Poland*, Paris.

Rostgaard T. (2014), *Family Policies in Scandinavia*, Friedrich–Ebert–Stiftung, Berlin.

Ruzik-Sierdzińska A. (2017), *Czy program „Rodzina 500+” wywołał efekt na rynku pracy?*, Instytut Obywatelski, Analiza 2017/15.

## ANEKS

### ZAŁOŻENIA DOTYCZĄCE KSZTAŁTOWANIA SIĘ WSKAŹNIKÓW ZATRUDNIENIA

Podstawą prognozy wskaźników zatrudnienia, czyli relacji liczby pracujących do wielkości populacji, była prognoza demograficzna ludności oraz szacowane udziały poszczególnych grup wykształcenia w 5-letnich kohortach wiekowych. W wariancie wydłużania wieku emerytalnego założono, że wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 55 lat i więcej w każdej grupie wykształcenia będą rosły stopniowo do poziomu, którym charakteryzują się dziś młodsze roczniki.

- Dla kobiet przyjęto, że wraz z wydłużaniem wieku emerytalnego do 67 lat do 2040 r. przeciętny wskaźnik zatrudnienia w kohorcie wiekowej 55–59 lat rośnie stopniowo do poziomu odpowiadającego dziś średniej dla osób w wieku 50–54 lata (czyli z 55,9% do 71,8%), zaś w kohorcie w wieku 60–64 lata rośnie stopniowo do poziomu, który obecnie charakteryzuje kohortę w wieku 55–59 lat (czyli z 19,8% do 55,9%). Prognozowany wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 65–69 to średnia ważona prognozowanych wskaźników zatrudnienia kobiet w wieku 55–59 lat (waga 2/5) i kobiet w wieku 65–69 lat (waga 3/5).
- Prognozę wskaźników zatrudnienia mężczyzn sporządzono według podobnych założeń. Założono, że wraz z wydłużaniem wieku emerytalnego do 67 lat w 2020 r. przeciętny wskaźnik zatrudnienia w kohorcie wiekowej 55–59 lat rośnie stopniowo do poziomu odpowiadającego dziś średniej dla mężczyzn w wieku 50–54 lata (czyli z 68,0% do 78,2%), zaś w kohorcie w wieku 60–64 lata rośnie stopniowo do poziomu, który obecnie charakteryzuje kohortę mężczyzn w wieku 55–59 lat (czyli z 42,8% do 68,0%). Prognozowany wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 65–69 lat to średnia ważona prognozowanych wskaźników zatrudnienia mężczyzn w wieku 60–64 lat (waga 2/5) i w wieku 65–69 lat (waga 3/5).





# **FINANSE PUBLICZNE: ZAMIAST NAPRAWY – PSUCIE**

*Aleksander Łaszek  
Rafał Trzeciakowski*

## SYNTEZA

**R**ząd Zjednoczonej Prawicy odziedziczył po poprzednikach w 2015 r. finanse publiczne w złym, ale poprawiającym się stanie.

Deficyt strukturalny wynoszący 2,6% PKB był niebezpiecznie wysoki i należał do najwyższych spośród deficytów w państwach UE, ale systematycznie się obniżał.

Luka w VAT należała do największych w państwach UE, ale przyjęty przez Sejm Jednolity Plik Kontrolny stwarzał narzędzie do jej ograniczenia.

Rząd ZP w ciągu 2 lat znacząco zwiększył wydatki publiczne, wprowadzając program Rodzina 500+ oraz obniżając wiek emerytalny. Większość wydatków publicznych rośnie w tempie zbliżonym do PKB, co na przestrzeni ostatnich 2 lat oznaczało wzrost o ponad 50 mld zł. Rząd ZP dodatkowo zwiększył wydatki przede wszystkim poprzez:

- Program Rodzina 500+, który pomimo bardzo dużego obciążenia dla budżetu państwa (24 mld zł rocznie) w świetle doświadczeń innych krajów w znikomym stopniu przyczyni się do deklarowanego celu – wzrostu dzietności.
- Obniżenie wieku emerytalnego, który w przypadku kobiet jest najniższy w Europie, nie tylko pogarsza stan finansów publicznych (tylko w 2018 r. koszt 8 mld zł, rosnący w kolejnych latach), lecz także zmniejszając liczbę potencjalnych pracowników w polskiej gospodarce, pogłębia negatywny wpływ demografii na rynek pracy.

Wzrost wydatków publicznych tylko częściowo ma pokrycie w trwałym wzroście dochodów państwa.

Podatek bankowy zwiększa dochody państwa o 4 mld zł, ale hamuje rozwój sektora bankowego, negatywnie wpływając na wzrost gospodarczy Polski.

Z 30 mld zł wzrostu dochodów z VAT między 2015 a 2017 r. ok. 10 mld zł to czysty efekt wzrostu gospodarczego. Z pozostałej kwoty tylko 5–9 mld zł można bezpiecznie uznać za trwałe. Między 5 a 7 mld zł przypada na czynniki jednorazowe, a trwałość pozostałej części wzrostu wpływów z VAT zweryfikuje dopiero następne spowolnienie gospodarcze.

43 mld zł wzrostu wpływów z podatków dochodowych oraz składek ZUS i NFZ w ponad połowie (25 mld zł) wynika ze wzrostu PKB. Pozostała część to efekt zamrożenia stawek PIT, co jest efektywnym wzrostem podatków (2 mld zł) oraz wyższej ściągalności, której trwałość zweryfikuje spowolnienie gospodarcze (15 mld zł).

Jednocześnie rosnąca represyjność administracji podatkowej oraz nieprzewidywalność prawa (odejście od ogólnych zasad opodatkowania na rzecz arbitralnie ustanawianych podatków sektorowych) zwiększyły niepewność dla firm, czego efektem był spadek inwestycji prywatnych.

Łącznym efektem działań PiS w okresie 2015–2017 jest wedle szacunków MFW z października 2017 r. największy w UE wzrost długu publicznego w relacji do PKB o 3,1 pkt proc. oraz wzrost odziedziczonego po poprzednikach deficytu strukturalnego z 2,6% PKB do 3% PKB. Dobra koniunktura w gospodarce światowej, którą wiele państw UE wykorzystuje do wzmocnienia swoich finansów publicznych, w Polsce tylko maskuje zły stan finansów publicznych.

Wzrost deficytu strukturalnego z 2,6% PKB w 2015 r. do ponad 3% PKB w 2017 r. jest szacunkiem ostrożnym. Szacunki deficytu strukturalnego zależą od założeń dotyczących potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego, a to jest ograniczane przez kolejne działania rządu, takie jak obniżenie wieku emerytalnego, zastępowanie sektora prywatnego przez państwowy czy ograniczenie konkurencji w poszczególnych sektorach gospodarki.

Pogłębiający się deficyt strukturalny ma dwie negatywne konsekwencje:

- Obniża stopę oszczędności krajowych, co utrudnia finansowanie pro-wzrostowych inwestycji przedsiębiorstw. Pogłębia to problem malejącego tempa wzrostu PKB potencjalnego.
- Zwiększa wrażliwość Polski na zewnętrzne wstrząsy, sprawiając, że w przypadku 1–2 lat silnego spowolnienia gospodarczego polski dług publiczny niebezpiecznie zbliży się do konstytucyjnego progu 60% PKB, stawiając rząd przed wyborem ograniczania wydatków i podniesienia podatków w czasie spowolnienia gospodarczego albo łamania konstytucji.

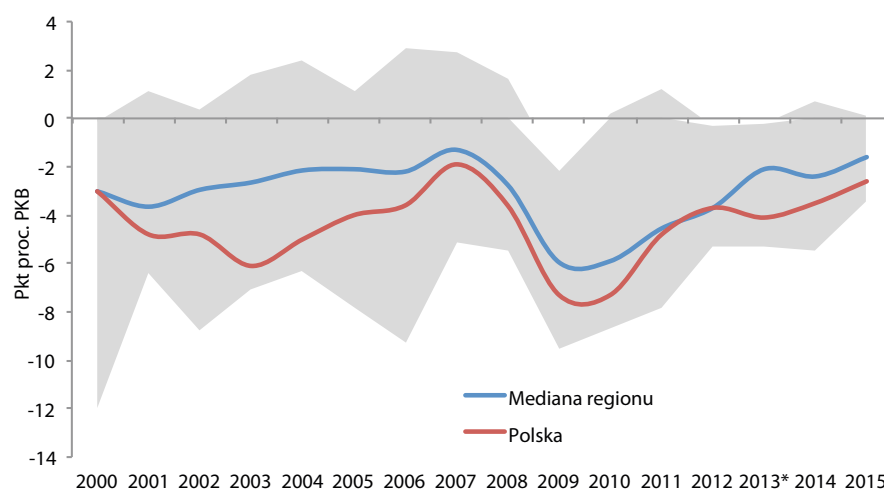
## 1. FINANSE PUBLICZNE 2000–2015<sup>1</sup>

W pierwszym podrozdziale omawiamy chroniczny deficyt polskich finansów publicznych, który dotychczas był częściowo neutralizowany przez szybki wzrost gospodarczy. Od 2010 r. następowała stopniowa poprawa stanu finansów publicznych przede wszystkim dzięki ograniczeniu wydatków w relacji do PKB (podrozdział drugi) przy relatywnie stabilnych dochodach (podrozdział trzeci). Nowy rząd w 2015 r. odziedziczył po poprzednikach duży, ale malejący deficyt sektora finansów publicznych, dużą lukę w VAT (podrozdział czwarty), ale i działania – wprowadzone lub przygotowane do wprowadzenia – mające je ograniczyć.

### 1.1. PERMANENTNY DEFICYT

Polskie finanse publiczne od początku lat 90. charakteryzuje utrzymujący się chroniczny deficyt<sup>2</sup>. W całym okresie 2000–2015 deficyt w Polsce był większy niż w większości państw regionu. Od 2010 r. deficyt sektora finansów publicznych spadał, ale w 2015 r. wciąż pozostawał wysoki – wynosił 2,6% PKB, choć w tej fazie cyklu koniunkturalnego Polska w ogóle nie powinna mieć istotnego deficytu. Biorąc pod uwagę cały analizowany okres, deficyt w Polsce należał do największych w UE.

WYKRES 1.1. DEFICYT FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE I PAŃSTWACH REGIONU



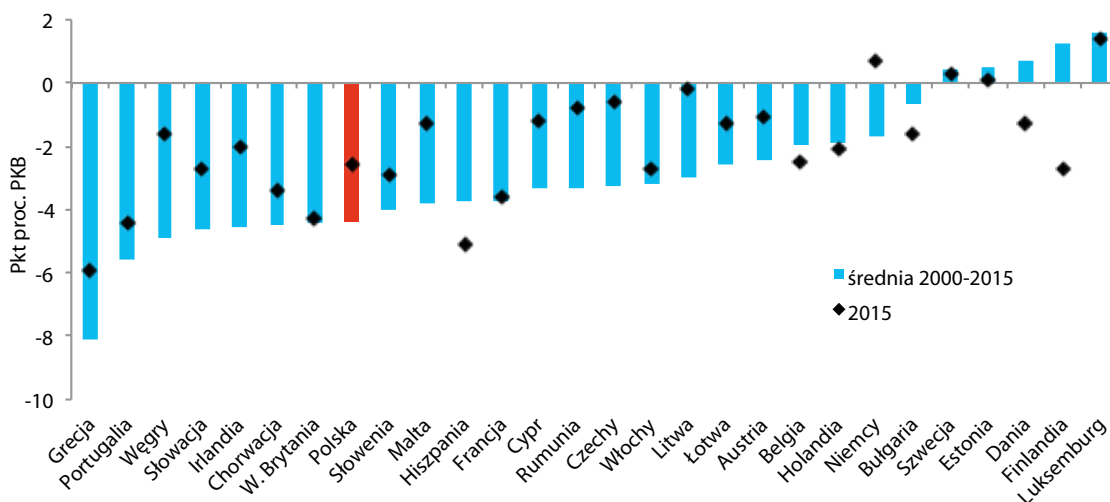
Państwa regionu: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Słowacja, Rumunia, Węgry; \*2013 z pominięciem Słowenii, gdzie wydatki na dokapitalizowanie sektora bankowego podniosły deficyt do ponad 15% PKB.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

<sup>1</sup> Rozdział pierwszy jest rozwinięciem i pogłębieniem materiału zawartego w „Zeszyte MBank-Case” 146/2017: <http://www.case-research.eu/en/economic-policy-the-international-environment-and-the-state-of-polands-public-finances-sce>.

<sup>2</sup> Pod pojęciem sektor finansów publicznych rozumiem sektor instytucji rządowych i samorządowych zgodnych z definicją ESA 2010 (*General Government*).

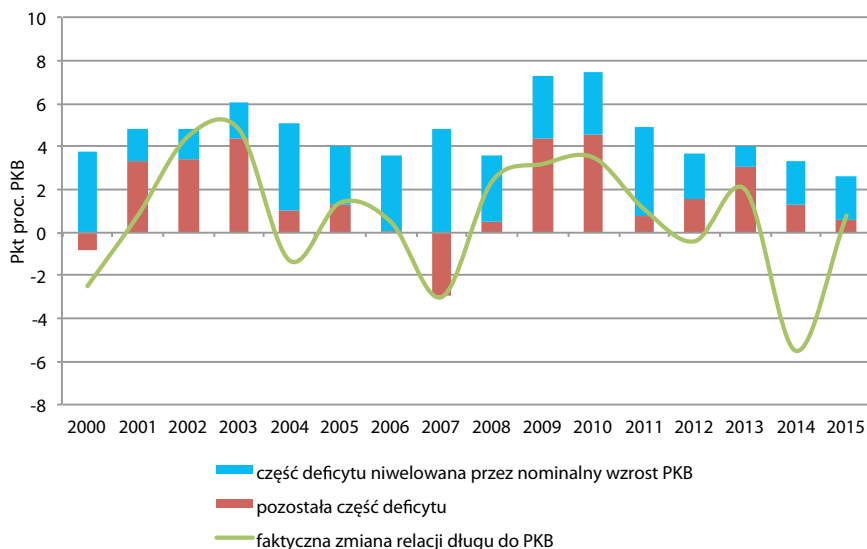
WYKRES 1.2. ŚREDNI DEFICYT SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH 2000–2015



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

Przy permanentnym deficycie sektora finansów publicznych tylko szybki wzrost nominalnego PKB pozwalał dotychczas utrzymać dług publiczny w relacji do PKB poniżej 60%. Z punktu widzenia stabilności gospodarki znacznie ważniejsza od nominalnej wartości długu publicznego jest jego relacja do PKB. Jeszcze w latach 90. za szybkim wzrostem mianownika, czyli nominalnego PKB, stał nie tylko realny wzrost, ale także wysoka inflacja. W późniejszym okresie niższej inflacji dalszy szybki wzrost realnego PKB chronił Polskę przed niebezpiecznym wzrostem relacji długu publicznego do PKB. W latach 2000–2015 deficyt finansów publicznych wynosił przeciętnie 4,4% PKB, ale w tym czasie szybki wzrost PKB corocznie zmniejszał relację długu publicznego do PKB o 2,7 pkt proc.

WYKRES 1.3. WPŁYW WZROSTU PKB I DEFICYTU NA RELACJĘ DŁUGU PUBLICZNEGO DO PKB

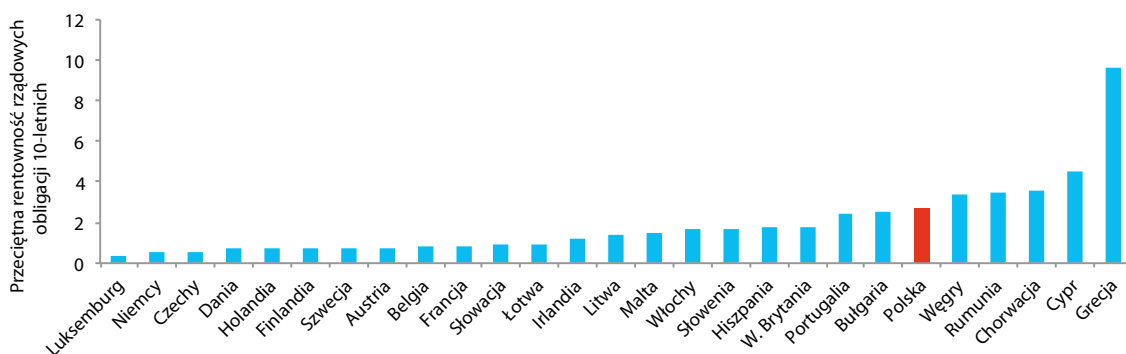


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

Gdyby nie wzrost PKB w Polsce w latach 2000–2015, relacja długu do PKB wzrosłaby o ponad 60 pkt proc.<sup>3</sup>. Polska w tym okresie należała do najszybciej rozwijających się państw UE – nieznacznie szybciej urosły tylko gospodarki Litwy, Łotwy, Rumunii i Słowacji<sup>4</sup>, ale pomimo to relacja długu publicznego do PKB liczona według metodologii unijnej ESA 2010 wzrosła o 14 pkt proc. – z 36,5% PKB w 2000 r. do 51,1% PKB w 2015 r. Według Eurostatu spośród krajów naszego regionu w roku 2015 wyższy dług publiczny miały tylko Słowacja (52,3% PKB), Węgry (74,7% PKB), Słowenia (82,6% PKB) i Chorwacja (85,4% PKB). W przypadku trzech ostatnich zły stan finansów publicznych był źródłem poważnych problemów i doprowadził do silnego spowolnienia wzrostu.

Nie są punktem odniesienia dla Polski bogate państwa Europy Zachodniej, spośród których część ma dług publiczny w relacji do PKB istotnie wyższy niż nasz kraj. Bogate kraje o bardziej zdywersyfikowanej gospodarce mają większą wiarygodność w oczach inwestorów nawet pomimo wyższego poziomu zadłużenia, co jest widoczne w relatywnie niskim oprocentowaniu ich obligacji. W 2015 r. na 28 państw UE więcej od Polski za zaciągane długi płaciły tylko Węgry, Rumunia, Chorwacja, Cypr i Grecja.

WYKRES 1.4. OPROCENTOWANIE OBLIGACJI SKARBOWYCH W UE W 2015 R.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE

## 1.2. SPADAJĄCE OD 2010 R. WYDATKI

Ograniczenie deficytu po 2010 r. wynikało niemal w całości z ograniczenia wydatków. Pomimo spadków wydatki były wciąż wysokie na tle historycznych doświadczeń szybko rozwijających się krajów, takich jak tygrysy azjatyckie czy Irlandia. Spadek dotyczył przede wszystkim wydatków bieżą-

<sup>3</sup> Należy pamiętać także o innych czynnikach wpływających na zmiany relacji długu publicznego do PKB, innych niż deficyt sektora finansów publicznych i nominalny wzrost PKB. Należą do nich m.in. wpływy z prywatyzacji (niewliczane do dochodów i niewpływające na deficyt) oraz zmiany wartości długu zagranicznego związane ze zmianami kursów walutowych.

<sup>4</sup> Według danych Eurostatu wśród najszybciej rosnących gospodarek UE była jeszcze Irlandia, ale przegania ona Polskę tylko dzięki 26% wzrostu w 2015 r., wynikającego z działań koncernów międzynarodowych, które większą część swojej aktywności zaczęły raportować w tym kraju.

cych, które spadły z 39,5% PKB w roku 2010 do 36,8% PKB w 2015. Spadek inwestycji publicznych z 5,6% PKB do 4,4% PKB wynikał w znacznej mierze z wyczerpywania się środków z poprzedniej perspektywy finansowej UE. Ponieważ inwestycje te były współfinansowane z funduszy unijnych, ich spadek miał ograniczony wpływ na spadek deficytu. Należy też podkreślić, że pomimo spadku inwestycje publiczne w Polsce w 2015 r. były znacznie powyżej unijnej średniej wynoszącej 2,9% PKB.

Analiza struktury zmian w wydatkach publicznych wskazuje, że tylko spadek wydatków na edukację można uznać za relatywnie trwały. Porównując wydatki publiczne w 2015 r. z wieloletnią średnią z lat 2002–2010 (brak porównywalnych danych dla wcześniejszych lat), czyli sprzed konsolidacji fiskalnej, można wskazać trzy główne źródła spadku wydatków publicznych:

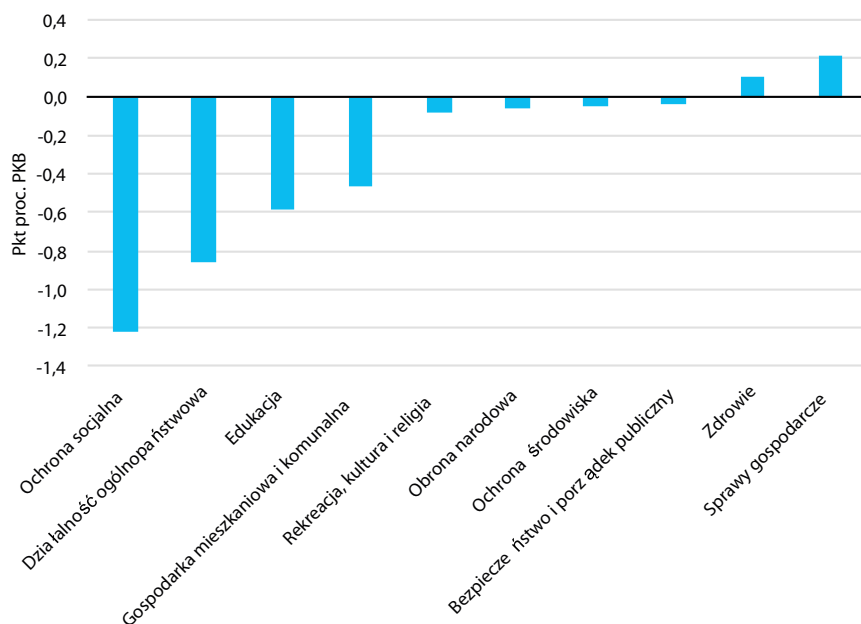
- Spadek wydatków na renty i emerytury o 1,0% PKB to efekt konsekwentnie wprowadzanych reform. Uszczelnienie systemu rentowego pozwoliło na zmniejszenie liczby rencistów, która w ZUS spadła z ponad 2,2 mln osób w 2004 r. do mniej niż miliona w 2015 r. Podobnie spadła liczba świadczeniobiorców w KRUS (zarówno emerytów, jak i rencistów): z 1,7 mln osób w 2004 do 1,2 mln w 2015 r. Ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz stopniowe podniesienie wieku emerytalnego pozwoliły na zmniejszenie skali wzrostu liczby emerytów pomimo starzenia się społeczeństwa. Jednocześnie do wolniejszego wzrostu wydatków emerytalnych przyczyniło się obniżenie wysokości nowo przyznawanych emerytur, będące skutkiem reformy z 1998 r. zmieniającej sposób wyznaczania emerytur. W efekcie relacja wydatków na renty i emerytury do PKB spadła, co chroniło młodsze pracujące osoby przed wzrostem podatków koniecznych do sfinansowania wydatków na renty i emerytury.
- Spadek kosztów obsługi długu (-0,8% PKB) w Polsce wynikał przede wszystkim z dwóch zjawisk – spadku stóp procentowych na światowych rynkach finansowych oraz ze wzrostu wiarygodności Polski będącej pochodną m.in. szybkiego wzrostu gospodarczego na tle państw UE po 2007 r. W 2015 r. rentowność 10-letnich obligacji w Niemczech wynosiła 0,5% wobec przeciętnie 3,8% w latach 2002–2010; podobne spadki dotyczyły też innych rynków – ważona rentowność obligacji państw UE-15 spadła z 4,1% w latach 2002–2010 do 1,2% w 2015 r. W Polsce rentowność obligacji spadła z 6% w latach 2002–2010 do 2,7% w 2015 r.
- Spadek wydatków na edukację (-0,6% PKB) to efekt malejącej liczby uczniów – liczba dzieci w wieku 7–18 lat spada systematycznie z poziomu prawie 7,3 mln w 1999 r. do niecałych 4,6 mln w 2015 r.

Ograniczenie deficytu po 2010 r. wynikało niemal w całości z ograniczenia wydatków.



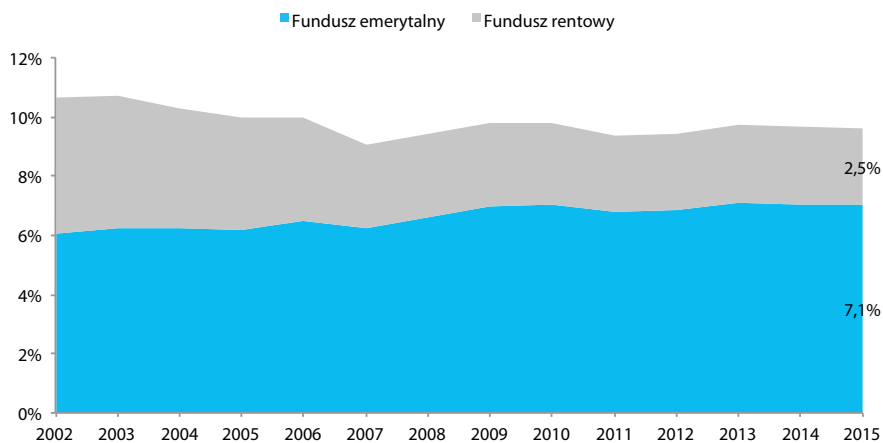


**WYKRES 1.5. ZMIANA WYDATKÓW PUBLICZNYCH NA POSZCZEGÓLNE KATEGORIE: RÓŻNICA MIĘDZY ŚREDNIĄ Z LAT 2002–2010 A POZIOMEM Z 2015 R.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

**WYKRES 1.6. WYDATKI FUNDUSZU RENTOWEGO I EMERYTALNEGO ZUS JAKO % PKB**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie ZUS i KE

Zmiany demograficzne sprawiają, że tylko spadek wydatków na edukację jest relatywnie trwały.

Brak dostosowania systemu rentowego do emerytalnego oraz obniżenie wieku emerytalnego w 2017 r. prowadzi do wzrostu wydatków na renty i emerytury. Choć wbudowany w obecny system emerytalny mechanizm wyznaczania wysokości emerytury w zależności od wpłaconych składek i dalszej oczekiwanej długości trwania życia łagodzi negatywne konsekwencje obniżenia wieku emerytalnego dla finansów publicznych, to dzieje się to

przez spadek wysokości świadczeń. W efekcie będzie to z czasem prowadziło do rosnącej presji politycznej na zmianę sposobu wyznaczania emerytur, za co osoby pracujące zapłacą wyższymi podatkami.

Również nietrwały może się okazać spadek kosztów obsługi długu w przypadku wzrostu stóp procentowych na światowych rynkach lub utraty przez nasz kraj zaufania inwestorów. Polityka polskiego rządu nie ma wpływu na światowe stopy procentowe, a te – przynajmniej w przypadku Stanów Zjednoczonych – zaczęły rosnąć. Ale to od polityki rządu zależy stan finansów publicznych, a jego istotne pogorszenie może oznaczać wzrost oprocentowania, jakiego będą oczekiwać inwestorzy. Znaczenie stanu finansów publicznych jest dobrze widoczne w tym, o ile mniej czeski rząd płaci za obligacje w porównaniu do polskiego. Według najnowszych prognoz MFW (październik 2017) czeska gospodarka będzie się rozwijać w 2017 r. nieznacznie wolniej od polskiej (3,5% wobec 3,8%), przy jednocześnie trochę wyższej inflacji (2,3% wobec 1,8%). Podobne nominalne tempo wzrostu PKB sugerowałoby podobne oprocentowanie obligacji 10-letnich, tymczasem rząd czeski płaci 1,6% wobec 3,4% wymaganego od rządu polskiego. Różnica wynika w znacznej mierze ze stanu finansów publicznych – dług publiczny na koniec tego roku ma wynieść w Czechach ok. 35% PKB przy nieznacznej nadwyżce, wobec 54% PKB długu i prawie 3% deficytu w Polsce.

Brak dostosowania systemu rentowego do emerytalnego oraz obniżenie wieku emerytalnego w 2017 r. prowadzi do wzrostu wydatków na renty i emerytury.



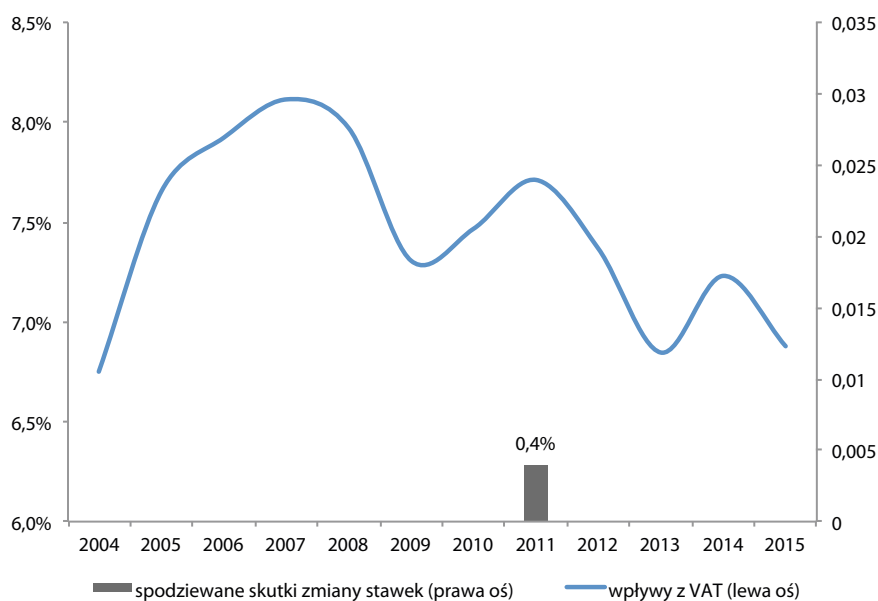
### 1.3. ZMIANY DOCHODÓW: EFEKT ZMIAN PODATKOWYCH ORAZ ROSNĄCEJ LUKI W VAT

Dochody sektora finansów publicznych w 2015 r. mniej odbiegały od długookresowych średnich niż wydatki. O ile wydatki państwa w 2015 r. były o ponad 3 pkt proc. niższe niż wieloletnia średnia (2002–2010), o tyle dochody były niższe tylko o mniej niż 1% PKB. Spadek dochodów państwa był większy, gdy za punkt odniesienia zamiast długookresowej średniej przyjęć lata 2006–2007 – w takim ujęciu spadek dochodów wynosi prawie 2,5% PKB. Ujęcie takie jednak wprowadza w błąd – dochody państwa w tych latach były zawyżone przez trwający wówczas boom gospodarczy. Boomowi towarzyszyły duży popyt krajowy i wysoka konsumpcja, które stanowiły odpowiednio prawie 103% i 79% PKB. Taka struktura PKB sprzyjała wysokim wpływom podatkowym – dobra koniunktura podbijała zyski firm i dochody z CIT, a wysoka konsumpcja zapewniała wysokie wpływy z VAT i akcyzy. W kolejnych latach struktura PKB ulegała zmianie – do 2015 r. udział popytu krajowego w PKB spadł poniżej 97%, a udział konsumpcji do 76%. Za spadkiem dochodów finansów publicznych poza zmianą struktury PKB stały także strukturalne zmiany związane ze zmianami w PIT, VAT i ZUS.

Dochody z VAT w relacji do PKB spadały od 2008 r., choć w 2011 r. Sejm uchwalił „tymczasowe” podniesienie standardowej stawki VAT z 22% do

23%. Spadek wpływów z tego podatku wynikał zarówno ze zmiany struktury PKB (spadek udziału konsumpcji), jak i ze wzrostu luki podatkowej. Możliwą przyczyną były także rosące skomplikowanie i niespójność przepisów o VAT, związane z ciągłymi zmianami w przepisach – zmiana stawek VAT była tylko jedną z prawie 40 nowelizacji ustawy o VAT z lat 2004–2012. Według szacunków CASE (Poniatowski, Bonch-Osmolovsky, Belkindas 2016) w 2015 r. luka w VAT w Polsce była siódmą najwyższą w UE i odpowiadała 1/4 możliwych wpływów z tego podatku. Większą lukę VAT od Polski miały tylko Rumunia, Litwa, Malta, Słowacja, Grecja i Włochy. Choć media dużo uwagi poświęcają karuzelom vatowskim i wyłudzeniom niesłusznych zwrotów podatku, to wedle szacunków CASE (Poniatowski, Neneman, Michalik 2016) głównym źródłem luki w VAT są fałszywe faktury zawyżające koszty przedsiębiorstw i szara strefa. Poprzedni rząd, przygotowując uszczelnienie systemu VAT, doprowadził pod koniec kadencji poprzedniego Sejmu do uchwalenia ustawy o Jednolitym Pliku Kontrolnym mającej umożliwić administracji skarbowej sprawniejsze wychwytywanie oszustw w rozliczeniach VAT.

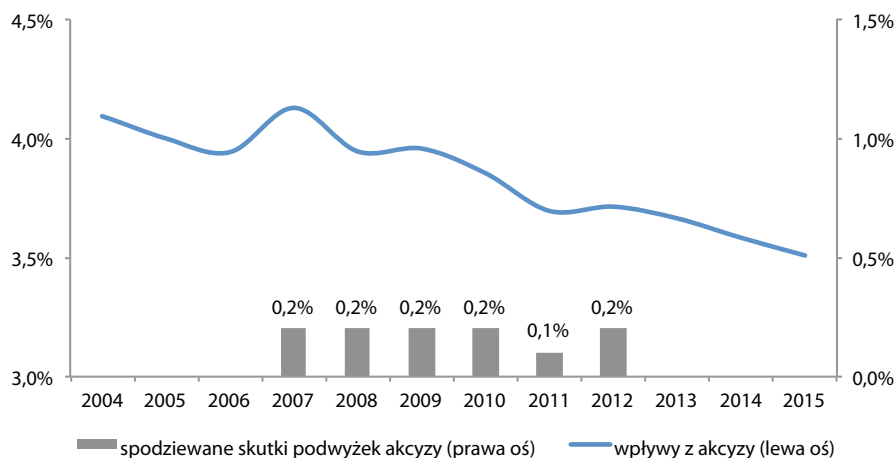
WYKRES 1.7. WPŁYWY Z VAT JAKO PKT PROC. PKB



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

Dochody z akcyzy w relacji do PKB spadają od 2007 r., choć podwyżki z lat 2007–2012 zmierzały do ich zwiększenia. Między 2007 a 2015 r. wpływy z akcyzy spadły z 4,1% do 3,5% PKB, choć wedle założenia Ministerstwa Finansów podnoszenie stawek powinno zwiększyć wpływy z tego podatku o ponad 1% PKB. Poza spadkiem udziału konsumpcji w PKB i malejącej liczbie palących po części spadek ten wynika z kwotowego charakteru stawek akcyzy, co przy braku zmian i rosącym PKB będzie oznaczało relatywny spadek wpływów. Niemniej duża skala spadku wpływów z podatku od tytoniu może wskazywać na istotny wzrost znaczenia szarej strefy, do której wzrostu przyczyniły się właśnie liczne podwyżki tego podatku.

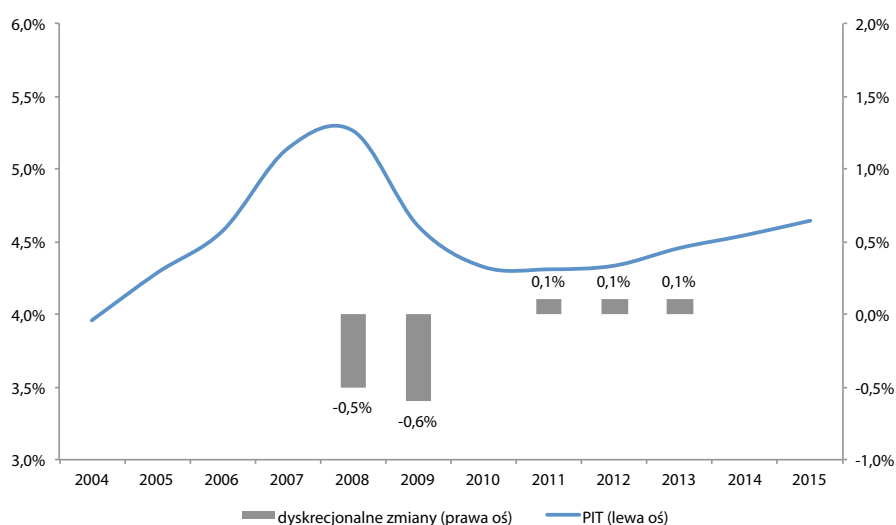
WYKRES 1.8. WPŁYWY Z AKCYZY JAKO PKT PROC. PKB



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

Zmiany dochodów z PIT i składek ZUS można w znacznym stopniu wyjaśnić zmianami w systemie podatkowym. Spadek wpływów z tego podatku z 5,3% w 2007 r. do 4,3% w 2010 r. był związany z wprowadzeniem ulgi na dzieci oraz zmianą stawek podatkowych (przejście ze skali z trzema progami podatkowymi na dwa). Późniejszy wzrost dochodów z tego podatku do 4,6% w 2015 r. wynikał natomiast w znacznym stopniu z zamrożenia progów podatkowych pomimo wzrostu nominalnych płac. Dla osoby zarabiającej przeciętne wynagrodzenie zamrożenie kwoty wolnej od podatku w latach 2007–2015 oznaczało efektywne podniesienie podatku o 169 zł w skali roku. Dla osób o wyższych dochodach znacznie bardziej odczuwalne było zamrożenie drugiego progu podatkowego, w efekcie czego liczba osób nim objęta niemal się podwoiła.

WYKRES 1.9. WPŁYWY Z PIT JAKO PKT PROC. PKB



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

Zmiany wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne wynikają przede wszystkim ze zmian składki rentowej (obniżenie w latach 2007–2008 oraz jej późniejsze podniesienie w 2012 r.) oraz demontażu II filaru systemu emerytalnego (2011 i 2014 r.). Pierwszy skok na OFE w 2011 r. zwiększył dochody ZUS, ale kosztem jego wyższych wydatków w przyszłości, osłabienia giełdy oraz spadku oszczędności prywatnych. W sytuacji, gdy jednym z wyzwań strukturalnych stojących przed polską gospodarką jest niska stopa oszczędności (Perspektywy FOR: Łaszek i Trzeciakowski, 2017), polityka redukcji

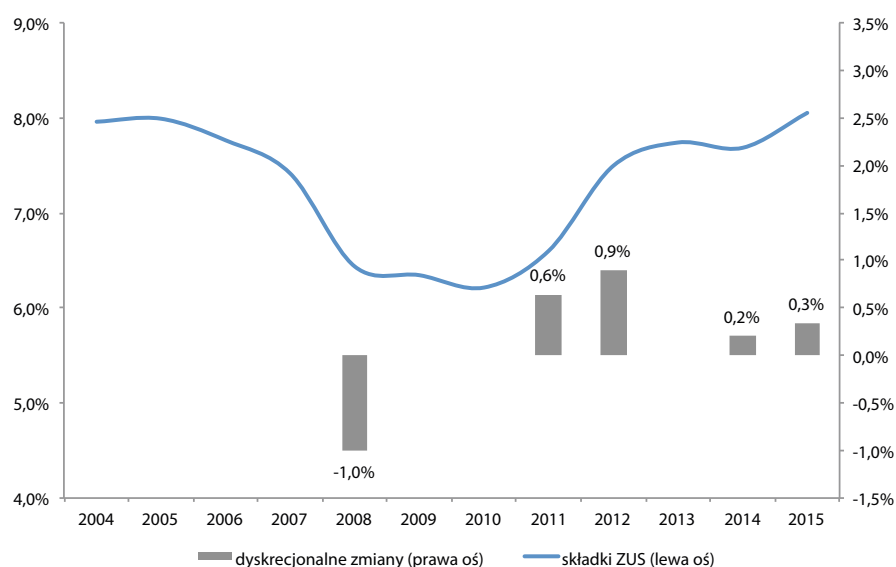


Pierwszy skok na OFE w 2011 r. zwiększył dochody ZUS, ale kosztem jego wyższych wydatków w przyszłości.

deficytu sektora finansów publicznych kosztem prywatnych oszczędności jest polityką krótkowzroczą i złą. Właściwą alternatywą było podjęcie innych działań ograniczających deficyt sektora finansów publicznych przy jednoczesnym kontynuowaniu budowy prywatnych oszczędności Polaków w OFE. FOR w 2011 r. przedstawił listę działań, które nie tylko pozwoliłyby zredukować deficyt sektora finansów publicznych bez naruszania OFE, ale jednocześnie przyczyniłyby się

do szybszego wzrostu gospodarczego kraju poprzez wzrost opłacalności pracy. Drugi skok na OFE w 2014 r. dotyczył przede wszystkim przejścia połowy aktywów OFE przez ZUS. Ówczesny rząd wykorzystał przejściowy spadek jawnego długu publicznego o prawie 10 pkt proc. PKB po przejściu oszczędności emerytalnych Polaków do rezygnacji z wcześniej planowanych działań ograniczających deficyt sektora finansów publicznych, w efekcie czego łączny dług państwa (jawni i ukryty) wzrósł (Balcerowicz, Łaszek, Wojciechowski, 2013).

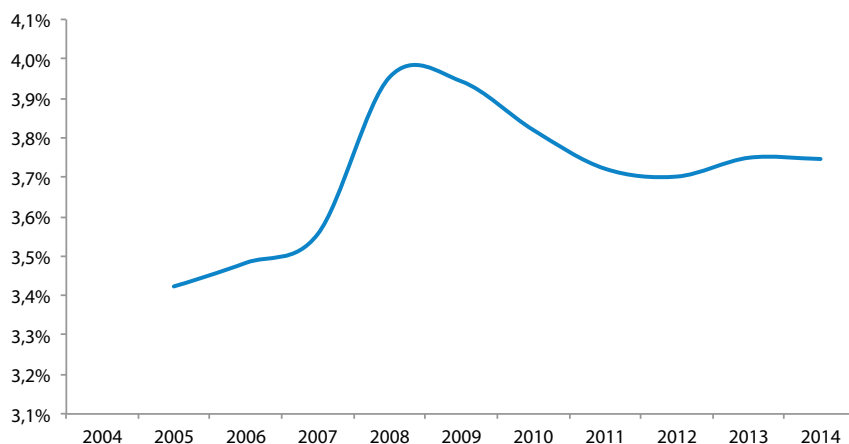
**WYKRES 1.10. WPŁYWY ZE SKŁADEK ZUS JAKO PKT PROC. PKB**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

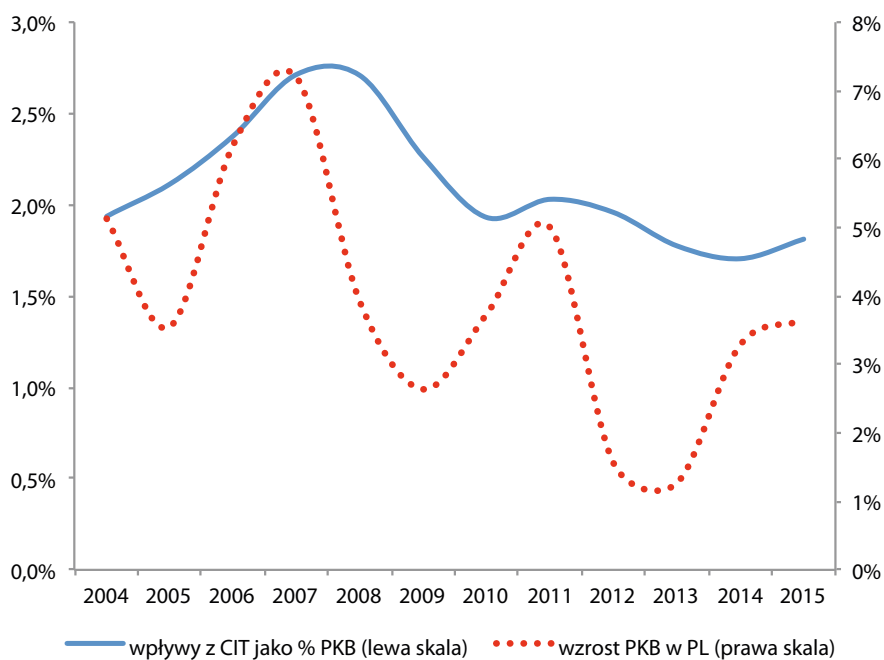
Wpływy ze składki NFZ w analizowanym okresie ulegały znacznie mniejszym wahanom, co wynikało z braku istotnych zmian w przepisach oraz szerszej bazy podatkowej.

WYKRES 1.11. WPŁYWY ZE SKŁADEK NFZ JAKO PKT PROC. PKB



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

WYKRES 1.12. WPŁYWY Z CIT JAKO PKT PROC. PKB



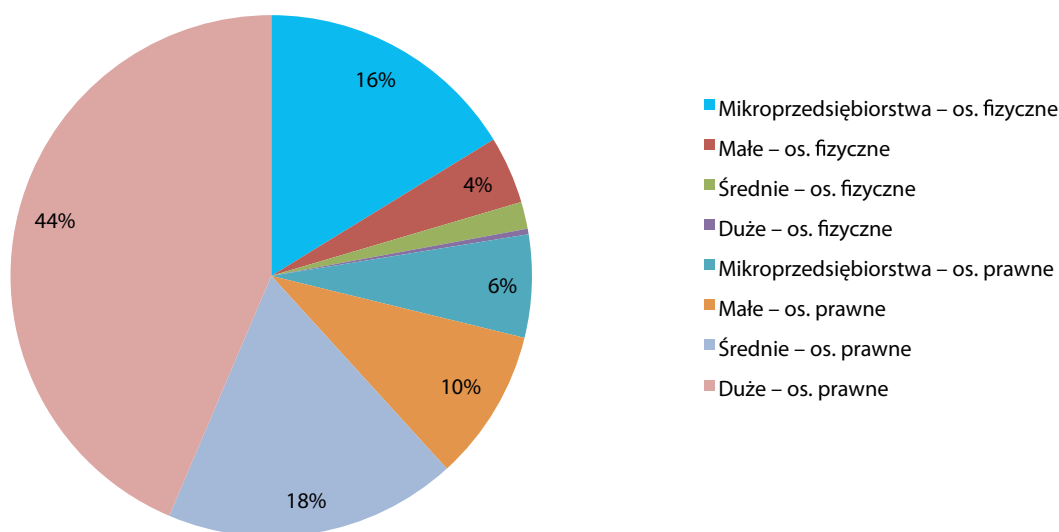
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

Spadek dochodów z CIT po 2008 r. był związany z osłabieniem koniunktury i niższymi zyskami firm. Proste porównanie wpływów z CIT z tempem wzrostu gospodarczego pokazuje silne powiązanie tych dwóch zmiennych, choć należy pamiętać, że pełne skutki spowolnienia gospodarczego ujawniają się z opóźnieniem – firmy mogą rozliczać poniesione straty przez 5 kolejnych lat.

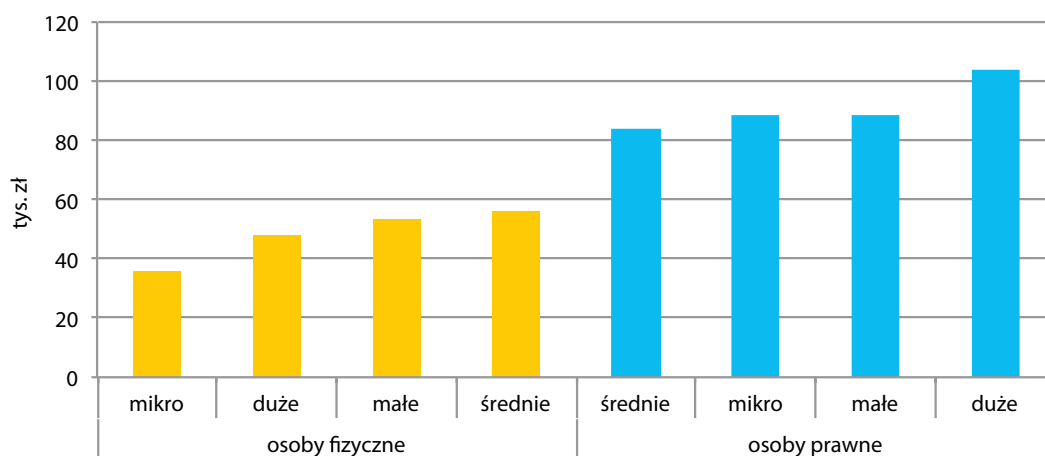
### RAMKA 1.1. ZNACZENIE WPŁYWÓW PODATKOWYCH OD NAJWIĘKSZYCH FIRM

Zbyt często w dyskusji publicznej podatki płacone przez firmy są sprowadzane do samego CIT i problemu unikania tego podatku przez koncerny międzynarodowe. Sprawia to mylne wrażenie, że największe firmy tylko w znikomym stopniu dokładają się do utrzymania państwa. W rzeczywistości jest odwrotnie – duże i średnie firmy mające osobowość prawną (a więc płatnicy CIT) odpowiadają za ponad połowę dochodów sektora finansów publicznych. Z punktu widzenia finansów publicznych istotniejsza jest suma wszystkich danin odprowadzanych przez firmy, czyli także PIT, NFZ i ZUS, które zależą od poziomu płac w firmie, i VAT, który zależy od tworzonej przez te przedsiębiorstwa wartości dodanej. Niska produktywność mikroprzedsiębiorstw sprawia, że firmy te płacą znacznie niższe podatki i składki na jednego zatrudnionego niż duże przedsiębiorstwa. Pewnym wyjątkiem są mikroprzedsiębiorstwa zorganizowane jako osoby prawne, które charakteryzują się już wyższą produktywnością. Trzeba jednak pamiętać, że stanowią one tylko 1/5 mikroprzedsiębiorstw ogółem.

### WYKRES 1.13. SZACUNKOWA STRUKTURA DOCHODÓW PODATKOWYCH I SKŁADKOWYCH PAŃSTWA W 2015 R.



### WYKRES 1.14. SZACUNKOWE ROCZNE WPŁYWY PODATKOWE I SKŁADKOWE W PRZELICZENIU NA 1 PRACUJĄCEGO W 2015 R.



Źródło: Szacunki własne FOR na podstawie danych MF i GUS

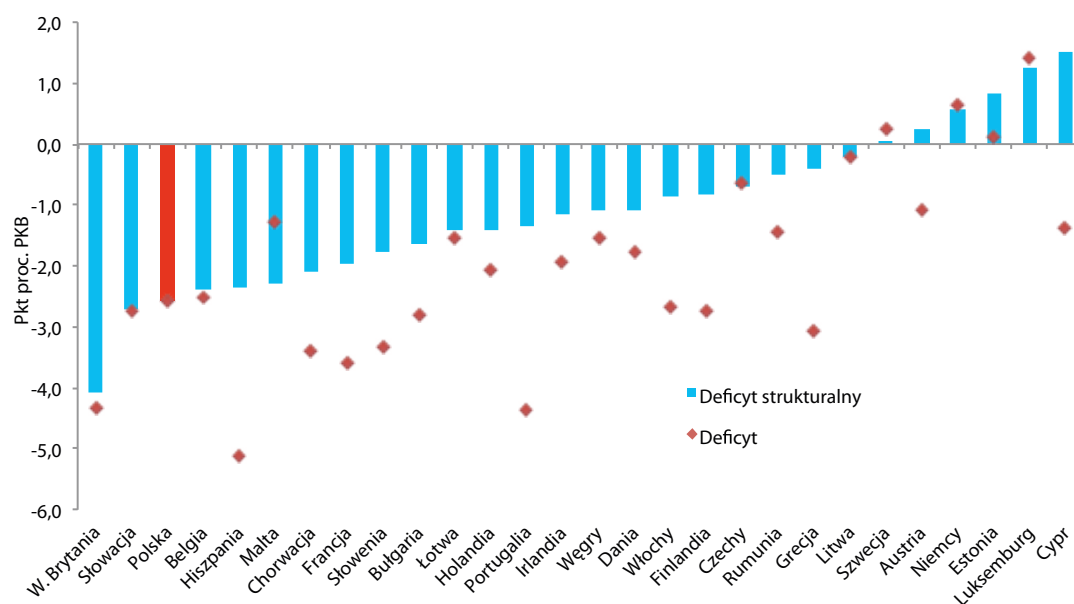


## 1.4. FINANSE PUBLICZNE W 2015 R.: BILANS OTWARCIA NOWEGO RZĄDU

Zaprzysiężenie nowego rządu odbyło się 16 listopada 2015 r., nie dając nowym władzom czasu na istotne zmiany w finansach publicznych w bieżącym roku. Można więc uznać, że stan finansów publicznych w 2015 r. był efektem działań poprzedniego rządu, i przyjąć go za punkt otwarcia nowego rządu. Stan finansów publicznych w 2015 r. był zły. Demontaż OFE, zgodnie z ostrzeżeniami FOR, nie przyczynił się do naprawy stanu finansów publicznych, a tylko pozwolił poprzedniemu rządowi na odsunięcie niezbędnych reform w czasie. Podsumowując stan finansów publicznych w 2015 r., należy zwrócić uwagę na dwie rzeczy:

- Wciąż wysoki deficyt sektora finansów publicznych wynoszący 2,6% PKB; ponieważ gospodarka rozwijała się w tempie odpowiadającym jej potencjałowi<sup>5</sup> deficyt strukturalny (a więc oczyszczony z przejściowego wpływu koniunktury) również wynosił 2,6% PKB i był trzecim, najwyższym w EU.
- Dużą lukę we wpływach z VAT – Polska w 2015 r. miała szóstą najwyższą lukę w VAT spośród państw UE, co obniżało wpływy z tego podatku o 1/4, oraz przygotowane przez poprzedni rząd narzędzia do jej zmniejszenia – Jednolity Plik Kontrolny.

WYKRES 1.15. DEFICYT I DEFICYT STRUKTURALNY W 2015 R.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MFW (październik 2017)

<sup>5</sup> W krótkich okresach do kilku lat gospodarka może rosnać szybciej, niż wynosi jej potencjał, jednak wiąże się to najczęściej z rosnącą inflacją oraz innymi napięciami w gospodarce, które mogą doprowadzić do kosztownych załamania. Wysokie tempo potencjalnego wzrostu PKB łagodzi negatywne konsekwencje utrzymywania dużego deficytu, jednak obecnie w Polsce istnieje ryzyko silnego spowolnienia wzrostu potencjalnego PKB (efekt demografii, słabnącej produktywności oraz niskich inwestycji – patrz: FOR 2017).

## 2. FINANSE PUBLICZNE 2015–2017

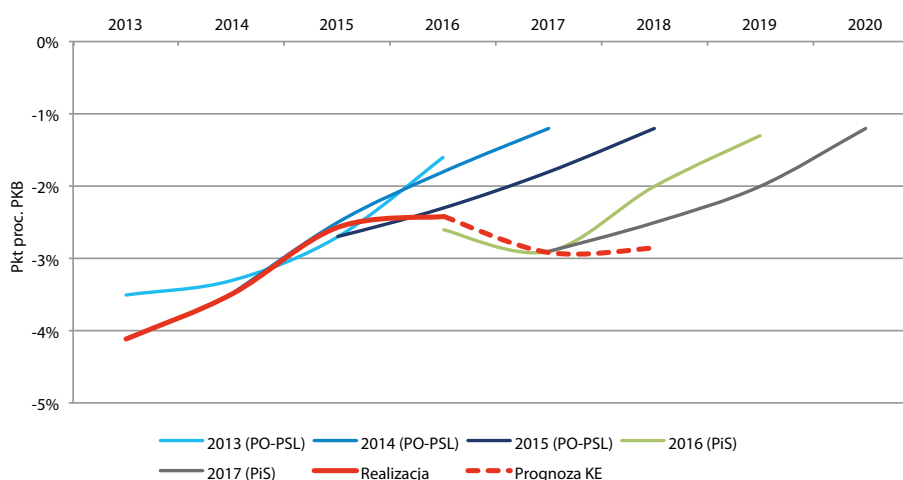
**N**owory rząd po objęciu władzy w 2015 r. odłożył na później politykę poprzedników stopniowego ograniczania deficytu sektora finansów publicznych (podrozdział pierwszy). Było to związane przede wszystkim z realizacją kosztownych obietnic wyborczych (podrozdział drugi), które tylko w niewielkiej części zostały sfinansowane nowymi podatkami (podrozdział trzeci). Istotnym źródłem finansowania nowych wydatków państwa jest ograniczenie luki VAT, jednak wciąż jest za wcześnie, by wiarygodnie ocenić trwałość tych działań (podrozdział czwarty), podobnie zresztą jak w przypadku pozostałych dochodów państwa (podrozdział piąty). Łącznym efektem 2 lat obecnego rządu jest pogłębienie deficytu strukturalnego odziedziczonego po poprzednim rządzie oraz dalszy wzrost długu publicznego (podrozdział szósty).

### 2.1. ODWRÓCENIE KONSOLIDACJI FISKALNEJ A WZROST PODATKÓW I WYDATKÓW

Rząd Zjednoczonej Prawicy po dojściu do władzy istotnie zredukował swoje obietnice wyborcze, jednocześnie rozkładając ich wprowadzanie w czasie. Wciąż jednak oznaczało to odwrócenie polityki stopniowej redukcji deficytu.

Rząd ZP odziedziczył plan budżetu na 2016 r. wraz z planowaną ścieżką redukcji deficytu sektora finansów publicznych. Ta ścieżka była już mniej ambitna od przyjętych przez rząd PO-PSL w latach poprzednich, ale jednak zakładała coroczną poprawę salda finansów publicznych. Deficyt miał spaść o 0,3 pkt. proc. PKB do 2,3 w 2016 r. PiS znacząco okroił swoje plany wydatkowe na 2016 r. w stosunku do obietnic wyborczych, realizując program Rodzina 500+ przez trzy kwartały, przenosząc obniżenie wieku emerytalnego na 2017 r. i rezygnując z podniesienia kwoty wolnej od podatku PIT (symboliczna podwyżka nastąpiła dopiero od 2017 r.). Realizacja wdrażanych wydatków socjalnych, w szczególności programu Rodzina 500+, miała być sfinansowana uszczelnieniem podatku VAT i nowymi podatkami sektorowymi: bankowym i od sprzedaży detalicznej. Uszczelnienie podatku VAT okazało się jednak niemożliwe do zrealizowania w krótkim czasie, a Komisja Europejska zakwestionowała legalność podatku od sprzedaży detalicznej. W rezultacie w 2016 r. rząd nie mógł sfinansować rekordowego wzrostu wydatków socjalnych o 1,1 pkt. proc. PKB dodatkowymi wpływami podatkowymi. Zbiegło się to z końcem perspektywy unijnej, co w całym regionie doprowadziło do spadku inwestycji publicznych. W rezultacie wydatki publiczne na inwestycje spadły o 1,1 pkt. proc. PKB. Należy zaznaczyć, że nie przełożyło się to jednak na proporcjonalną redukcję deficytu, ponieważ w znacznej części inwestycje publiczne są finansowane środkami unijnymi. Realizacja deficytu w 2016 r. była o 0,1 pkt. proc. PKB wyższa od zakładanej przez poprzedni rząd.

**WYKRES 2.1. DEFICYT SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH: RZĄDOWE PROGNOZY Z AKTUALIZACJI PLANÓW KONWERCENCJI, REALIZACJE I PROGNOZY KOMISJI EUROPEJSKIEJ**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Aktualizacji Planów Konwergencji z lat 2013–2017 oraz prognozy KE [Wiosna 2017].

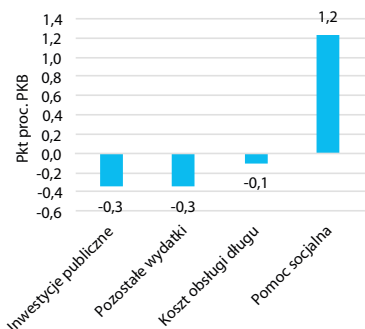
W 2017 i 2018 r. zarówno plany rządu, jak i wiosenna prognoza KE (2017) przewidują wzrost wydatków publicznych, co wynika m.in. z obowiązywania programu Rodzina 500+ przez cztery kwartały i obniżenia wieku emerytalnego od października 2017 r. Według szacunków KE łącznie podniesie to wydatki publiczne z 41,6% PKB w 2015 do 42,1% PKB w 2018 r. pomimo spadku wydatków na inwestycje i kosztu obsługi długu o 0,6 pkt proc. Plan rządu i prognoza KE z pierwszej połowy roku przewidują deficyt sektora finansów publicznych na 2,9 pkt proc. PKB. Jednak lepsze od spodziewanych wyniki podatkowe (zarówno ze względu na silną koniunkturę gospodarczą, jak i wzrost ściągalskości podatku VAT) wskazują, że deficyt na koniec 2017 r. będzie niższy o ok. 0,5 pkt proc. od zakładanego przez rząd. Rząd nie wykorzystuje jednak wyższych dochodów do odgraniczenia deficytu, na 2018 r. ponownie planując jego wzrost do 2,9% PKB.

## 2.2. WZROST WYDATKÓW PUBLICZNYCH, ZWŁASZCZA: RODZINA 500+ ORAZ OBNIŻONY WIEK EMERYTALNY

W pierwszych dwóch latach rządu ZP wyraźnie wzrosły wydatki socjalne przy spadku innych kategorii wydatków sektora finansów publicznych. Według prognozy KE z wiosny 2017 r. w latach 2015–2017 wydatki na pomoc społeczną wzrosną o 1,2 pkt proc. PKB, podczas gdy inwestycje publiczne spadną o 0,3 pkt proc. PKB. Wzrost wydatków na pomoc społeczną jest spowodowany wejściem w życie programu Rodzina 500+, wzrostem pozostałych wydatków na pomoc społeczną (część osób ośmielonych programem 500+ zaczęło wnioskować również o inne rodzaje zasiłków; ponadto w życie weszły uchwalone jeszcze przez poprzedni rząd zmiany w urlopach

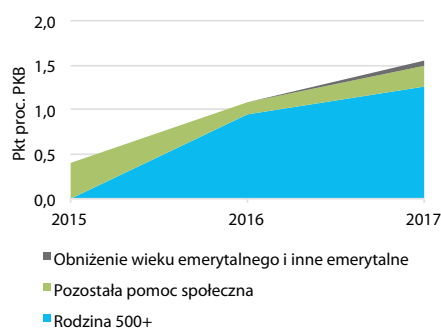
macierzyńskich) i obniżeniem wieku emerytalnego (w 2017 r. negatywny wpływ na finanse publiczne jest ograniczony, ponieważ zmiany obowiązują tylko przez jeden kwartał). Spadek inwestycji publicznych to przede wszystkim efekt przejścia do nowej unijnej perspektywy budżetowej, który wystąpił również w innych państwach członkowskich korzystających na większą skalę z funduszy spójności.

**WYKRES 2.2. PROGNOZA KE ZMIANY WYDATKÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH 2015–2017**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych KE (Wiosna 2017)

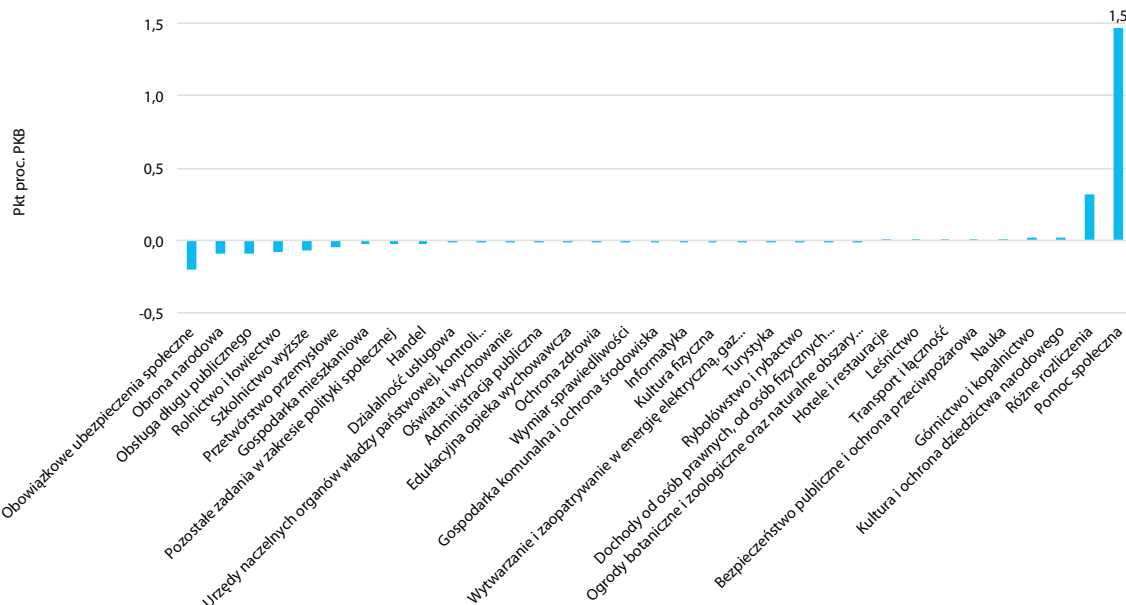
**WYKRES 2.3. SKUMULOWANE WYDATKI SOCJALNE**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i MPiPS

Poza przejściowym spadkiem wydatków inwestycyjnych w 2016 r. największa część zmian w strukturze wydatków w okresie 2015–2017 przypada na budżet centralny, który finansuje program Rodzina 500+. W nieskonsoli-

**WYKRES 2.4. PROGNOZA ZMIANY WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA 2015–2017 (DANE NIEKONSOLIDOWANE)**



Pozycja „Pomoc społeczna” zawiera pozycje budżetowe „Pomoc społeczna” i „Rodzina”. „Rodzina” jest wyróżniana dopiero od 2017 r. (zawiera program Rodzina 500+). Prognozy na 2017 r. dokonano w oparciu o wykonanie budżetu po 8 miesiącach roku w porównaniu do analogicznego okresu 2016 r. z trzema wyjątkami. „Pomoc społeczna” została prognozowana proporcjonalnie według wydatków z 8 miesięcy 2017 r. Pozycje „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne” i „Różne rozliczenia” prognozowano, zakładając, że plan budżetu po zmianach zostanie wykonany w tym samym stopniu co w 2016 r.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE (Wiosna 2017)

dowanych danych te wydatki będą widoczne również w wydatkach władz lokalnych, które ostatecznie wypłacają świadczenie. Poza wydatkami socjalnymi<sup>6</sup> pozostałe pozycje w budżecie państwa nie uległy istotnym zmianom, choć większość z nich rosła wolniej od dynamiki wzrostu gospodarczej, przez co ich udział w PKB zmalał.

**TABELA 2.1. ZMIANA DZIAŁÓW WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA 2015–2017 (DANE NIESKONSOLIDOWANE)**

	2015–2016		Prognoza 2015–2017	
	mld zł	pkt proc. PKB	mld zł	pkt proc. PKB
Rolnictwo i łowiectwo	-0,9	-0,1	-1,0	-0,1
Leśnictwo	0,0	0,0	0,0	0,0
Rybołówstwo i rybactwo	-0,1	0,0	0,0	0,0
Górnictwo i kopalnictwo	0,2	0,0	0,4	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	-0,5	0,0	-0,8	0,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,0	0,0	0,0	0,0
Handel	-0,2	0,0	-0,3	0,0
Hotele i restauracje	0,0	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	0,4	0,0	1,0	0,0
Turystyka	0,0	0,0	0,0	0,0
Gospodarka mieszkaniowa	-0,4	0,0	-0,3	0,0
Działalność usługowa	-0,1	0,0	-0,3	0,0
Informatyka	0,0	0,0	0,0	0,0
Nauka	0,1	0,0	0,6	0,0
Administracja publiczna	0,5	0,0	0,8	0,0
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	-0,2	0,0	-0,1	0,0
Obrona narodowa	-1,1	-0,1	0,5	-0,1
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	2,6	0,0	2,6	-0,2
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	0,5	0,0	1,2	0,0
Wymiar sprawiedliwości	0,5	0,0	0,8	0,0
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,0	0,0	0,0	0,0
Obsługa długu publicznego	2,9	0,1	0,6	-0,1
Różne rozliczenia	2,7	0,0	11,9	0,3
Oświata i wychowanie	0,0	0,0	0,0	0,0
Szkolnictwo wyższe	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Ochrona zdrowia	0,9	0,0	0,5	0,0
Pomoc społeczna	19,5	1,0	29,6	1,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1,2	0,1	-0,1	0,0

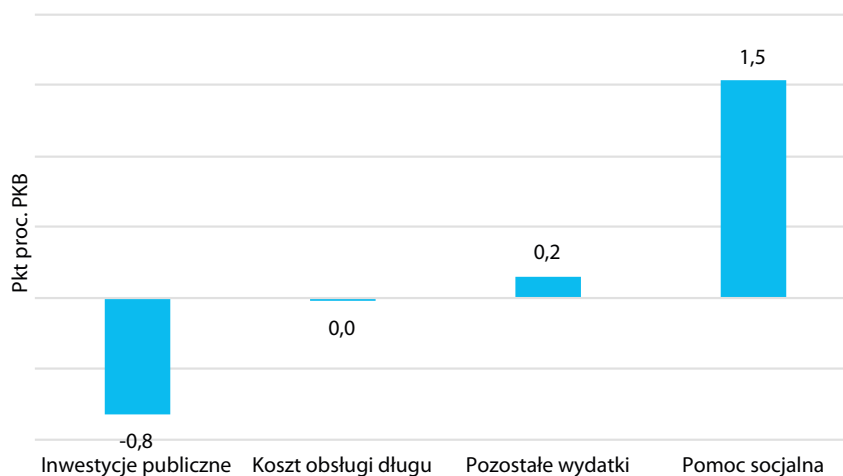
6 Część trafiła do wyszczególnionego w 2017 r. nowego działu budżetu: rodziny.

	2015–2016		Prognoza 2015–2017	
	mld zł	pkt proc. PKB	mld zł	pkt proc. PKB
Edukacyjna opieka wychowawcza	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,1	0,0	0,0	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,7	0,0	0,6	0,0
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,0	0,0	0,0	0,0
Kultura fizyczna	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

Plan po zmianach wydatków JST na 2017 r. zakłada podwojenie inwestycji publicznych w stosunku do realizacji z 2016 r. z 1,3 do 2,6 pkt proc. PKB. Jakkolwiek inwestycje publiczne skupione są zazwyczaj w drugiej połowie roku, to ich wykonanie z pierwszej połowy 2017 r. wzbudza wątpliwości co do wykonania planu na koniec roku. W pierwszej połowie 2017 r. inwestycje JST wyniosły 0,3 pkt proc. PKB, czyli tyle samo co w 2016 r. Dla porównania – w pierwszej połowie 2015 r. było to 0,6 pkt proc.

**WYKRES 2.5. PROGNOZA ZMIANY WYDATKÓW JST 2015–2017 (DANE NIESKONSOLIDOWANE)**




Pomoc socjalna zawiera pozycje agregowane w klasyfikacji budżetowej jako „świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Prognozy dokonano, porównując wykonanie budżetów JST za połowę 2017 r. do połowy 2015 i 2016 r.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i KE

Nowe wydatki socjalne na program Rodzina 500+ i obniżenie wieku emerytalnego są nie tylko bardzo kosztowne fiskalnie, ale i szkodliwe z perspektywy długookresowego wzrostu gospodarczego. W długim okresie wzrost gospodarczy zależy głównie od tego, ile osób pracuje i jak duże są inwestycje. Odsetek pracujących w polskiej gospodarce pozostaje niski na tle najbardziej konkurencyjnych gospodarek Europy Zachodniej (stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w Polsce wynosi tylko 69% wobec 79% w Niemczech czy 81% w Szwecji, a Polacy są jednym z najszybciej

starzejących się społeczeństw w UE. Do 2030 r. odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w społeczeństwie wzrośnie z 17% do 23% – w UE szybszy wzrost liczby osób starszych będzie miał miejsce tylko na Litwie. Zarówno Rodzina 500+, jak i obniżenie wieku emerytalnego działają w kierunku pogłębienia tego strukturalnego problemu (szerzej zob. Perspektywy FOR: Wojciechowski, 2017).

Deklarowany cel programu Rodzina 500+, jakim była poprawa sytuacji demograficznej, wzbudza wątpliwości w świetle doświadczeń ze świata. Przykłady innych krajów wskazują, że tego typu zasiłki mają co najwyżej minimalny wpływ na dzietność, nieproporcjonalny do olbrzymich kosztów dla sektora finansów publicznych (Analiza FOR 16/2015: Program „Rodzina 500+” – *niewielkie korzyści, wysokie koszty*). Problem niskiej liczby rodzących się dzieci jest głównie spowodowany szerszą zmianą kulturową i dotyczy całej UE. Wśród rozwiązań wskazuje się głównie ułatwienie rodzinom łączenia pracy zawodowej z posiadaniem dzieci. Tymczasem program ma silne efekty zniechęcające do pracy zawodowej, w szczególności kobiet. Przed wejściem w życie programu CenEA (Myck, 2016) szacowała, że Rodzina 500+ obniży w długim okresie zatrudnienie o 240 tys. osób, głównie kobiet. IBS (Magda, 2017) potwierdza tę prognozę empirycznie, pokazując, że już po roku obowiązywania programu 40–55 tys. kobiet w wieku 20–49 lat uległo dezaktywacji zawodowej ze względu na działanie programu. Niższe oszacowanie wynika z pominięcia mężczyzn, innych roczników kobiet i osób, które ze względu na program w ogóle nie wejdą na rynek pracy. W dodatku świadczenie w równej wysokości na terenie całego kraju ma wyższą wartość w mniej rozwiniętych gospodarczo regionach, zniechęcając lokalnych pracowników do przeprowadzki do najszybciej rozwijających się miast.



Obniżenie wieku emerytalnego obniża podaż pracy i będzie stwarzać presję na podwyżki podatków dla młodych pracujących.

Obniżenie wieku emerytalnego obniża podaż pracy i będzie stwarzać presję na podwyżki podatków dla młodych pracujących. Po obniżeniu wieku emerytalnego Polska ma najniższy wiek emerytalny kobiet w UE – wszystkie pozostałe kraje mają wyższy albo znajdują się w trakcie jego podnoszenia (Komunikat FOR z 20.7.2016: *Obniżenie wieku emerytalnego: Straty dla przyszłych emerytów, pracujących i gospodarki*). Już w 2017 r. ubędzie aż o 663 tys. więcej osób w wieku produkcyjnym niż w scenariuszu dotychczasowego podnoszenia wieku emerytalnego (Komentarz z 29.09.2017: FOR o obniżeniu wieku emerytalnego), choć należy zaznaczyć, że sam ubytek pracujących będzie mniejszy. Wiek produkcyjny definiowany dotyczy osób w wieku 18–60/65 lat, jednak w praktyce część osób jest objęta różnego rodzaju przywilejami emerytalnymi (np. służby mundurowe, górnicy, sędziowie i prokuratorzy), pobiera renty albo jest bierna zawodowo. Dlatego ZUS szacuje, że obniżenie wieku emerytalnego w 2017 r. zwiększy liczbę osób uprawnionych do emerytury z FUS o ponad 400 tys. (ZUS zakładał, że z uprawnień skorzysta 330 tys. osób). W nowym systemie emerytalnym świadczenia emerytalne zależą od sumy wpłaconych składek i oczekiwanej dalszej długości życia. Dlatego krótszy czas pracy i dłuższe życie na emeryturze ozna-



czają, że świadczenia emerytalne będą niższe i mniej osób będzie w stanie ubierać składki na minimalną emeryturę. Koszt emerytur minimalnych obciąży zmniejszający się odsetek pracujących w gospodarce. To oznacza wyższe opodatkowanie młodych, które będzie ich zniechęcać do pracy i da im dodatkowy bodziec do emigracji (Komunikat FOR z 8.12.2015: *Przywrócenie poprzedniego wieku emerytalnego będzie wypychać młodych Polaków na emigrację*).

#### RAMKA 2.2. NIESPÓJNY SYSTEM ZASIŁKÓW

Zamiast silnie zwiększać wydatki socjalne, rząd powinien poprawić ich efektywność. Największe wydatki socjalne są niejako ukryte w budżecie państwa jako preferencje podatkowe – w 2017 r. będą one kosztowały budżet ok. 43 mld zł, czyli prawie dwukrotność kosztów programu Rodzina 500+.

Wydatki socjalne trafiają nie do tych, którzy najbardziej ich potrzebują, a wysokie podatki konieczne do ich sfinansowania zniechęcają do pracy. Najlepszym przykładem są obniżone stawki VAT – według szacunków CenEA 10% najbiedniejszych gospodarstw domowych, robiąc zakupy, dzięki nim płaci rocznie o 4 mld zł niższe podatki. Jednocześnie 10% najbogatszych gospodarstw domowych zyskuje na nich ponad 10 mld zł. Innymi słowy, żeby obniżyć o 1 zł rachunek najbiedniejszych, rząd obniża rachunki najbogatszych o 2,5 zł. Wynikający z ulg podatkowych ubytek dochodów rząd pokrywa, nakładając liczne podatki i składki na pracujących. I tak nawet osoba zarabiająca pensję minimalną (2000 zł brutto) na rękę dostanie tylko 1459 zł, choć pracodawca za jej pracę będzie musiał zapłacić prawie 2400 zł (płaca brutto plus składki ZUS płacone przez pracodawcę). Symboliczna podwyżka kwoty wolnej od podatku PIT w 2017 r. podniosła dochody jedynie osób o zarobkach mniejszych niż potowa płacy minimalnej, czyli tych, którzy najprawdopodobniej nie pracują w pełnym wymiarze czasowym.

Jednocześnie progi dochodowe, które mają ograniczać zasiłki dla osób potrzebujących, są często źle skonstruowane. W programie Rodzina 500+ zapisano sztywny próg dochodowy, poniżej którego przysługuje świadczenie na pierwsze dziecko. Dlatego część rodzin o dochodach bliskich 800 zł na osobę ogranicza liczbę godzin legalnej pracy, żeby spełnić próg. Zła konstrukcja progu prowadzi do paradoksu, że wzrost zarobków może oznaczać utratę świadczenia i spadek dochodów. Jest to istotne, bo z badań FOR wynika, że właśnie gospodynie domowe szczególnie często wskazują obawę przed utratą zasiłków jako bodziec do pracy w szarej strefie.


Źródło: Opracowanie własne FOR

### 2.3. NOWE PODATKI: PODATEK „BANKOWY” ORAZ PRZEJŚCIOWO ZAWIESZONY PODATEK OD HANDLU

W kampanii wyborczej w 2015 r. PiS zapowiadał, że część obietnic wyborczych sfinansuje wprowadzenie dwóch nowych podatków, które miałyby płacić banki i supermarkety. W programie partii z 2014 r. zakładano, że razem dadzą one 7 mld zł (0,5% PKB) dochodów budżetowych rocznie i podobnie wpisano je do projektu budżetu na 2016 r. (podatek od instytucji finansowych: 5,5 mld zł, podatek od supermarketów: 2 mld zł). W rzeczywistości wpływy okazały się znacznie mniejsze – podatek od supermarketów jest zawieszony, a przychody z bankowego znacznie niższe – w 2016 r. wyniosły 3,5 mld zł, w 2017 r. mają wynieść ok. 4 mld zł.

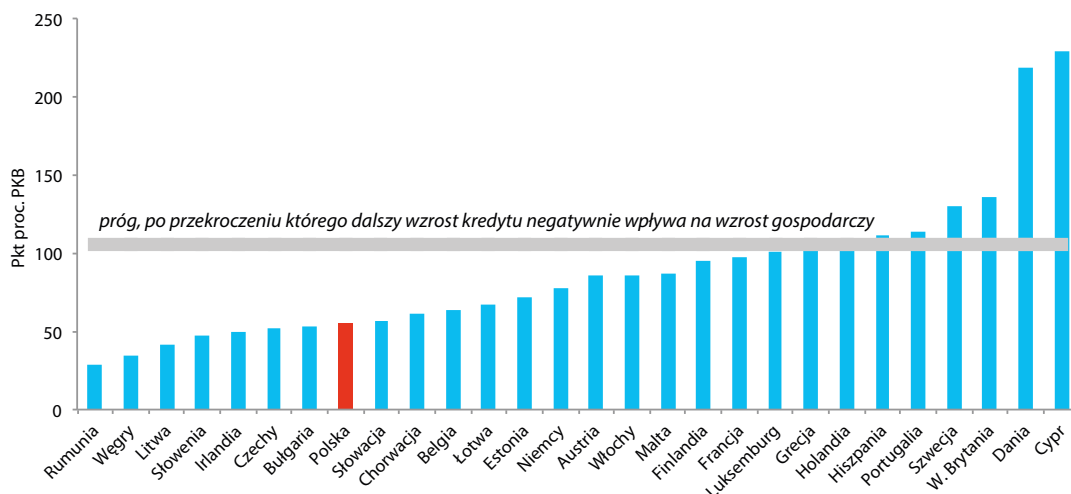
Wprowadzony w lutym 2016 r. podatek „bankowy” uderza w zasady dobrego tworzenia prawa podatkowego, które są znane już od czasów Adama Smitha. Smith słusznie twierdził, że podatki powinny być proporcjonalne do dochodów, jakie podatnicy zawdzięczają ochronie państwa, proste, stabilne i nie powodować niepotrzebnych strat. Podatek bankowy był niespodziewany, dotknął arbitralnie wybrany sektor oraz jednocześnie uderzył w podaż kredytów dla polskich przedsiębiorców. Stawka podatku bankowego jest najwyższa w UE (0,44%), pomimo że w przypadku Polski ten podatek nie ma żadnego uzasadnienia (*Analiza FOR 3/2016: Podatek bankowy – rząd szuka finansowania obietnic wyborczych*). Część państw UE po 2008 r. wprowadziło dodatkowe obciążenia dla banków. Charakter tych obciążeń był zróżnicowany – w części przypadków jest to po prostu dodatkowy podatek zasilający budżet państwa (m.in. Wielka Brytania, Węgry, Portugalia, Francja, Finlandia czy Łotwa), w części krajów natomiast dochody z nowej daniny zasilają dedykowane fundusze stabilizacyjne (m.in. Belgia, Cypr, Niemcy, Słowacja, Szwecja). Zróżnicowane są też podstawy nowych podatków (najczęściej korygowana na różne sposoby wartość aktywów) oraz uzasadnienia. Trzy najczęściej podawane uzasadnienia to: 1) spłata przez sektor bankowy kosztownych programów ratunkowych z czasu kryzysu, 2) zbieranie środków na wypadek kolejnych kosztownych kryzysów, 3) ograniczenie nadmiernie rozrośniętego sektora bankowego. Żaden z tych argumentów nie pasuje do Polski. Polskie banki w przeciwieństwie do banków w wielu krajach UE po 2008 r. nie musiały korzystać z pomocy publicznej – nie może być więc mowy o potrzebie zwrócenia podatnikom nakładów przeznaczonych na ratowanie banków.

Nowy podatek nie pełni też żadnej funkcji stabilizacyjnej – w Polsce środki z nowej daniny są na bieżąco wydawane przez rząd na pobudzenie konsumpcji. Co więcej – banki niezależnie od nowego podatku musiały ponieść koszty ratowania SKOK-ów przez BFG. W końcu, co najważniejsze, polski sektor bankowy nie jest jeszcze nadmiernie rozrośnięty i jego dalszy rozwój sprzyjałby szybszemu tempu wzrostu gospodarczego. Zależność między rozwojem sektora bankowego a wzrostem gospodarczym jest nieliniowa. Początkowo, przy małym systemie bankowym jego rozwój sprzyja szybszemu wzrostowi gospodarczemu dzięki lepszemu pośredniczeniu między posiadającymi oszczędności gospodarstwami domowymi a chcącymi inwestować przedsiębiorstwami. Po przekroczeniu pewnej skali negatywne konsekwencje nadmiernie rozbudowanego sektora bankowego (ryzyko kosztownych kryzysów, odciąganie najzdolniejszych pracowników z innych sektorów) zaczynają przeważać nad korzyściami. O efektach tych piszą m.in. Manganelli i Popov (2013) oraz Cournede i Denk (2014). Arcand, Berkes i Panizza (2011) szacują, że sektor bankowy zaczyna szkodzić wzrostowi gospodarczemu, gdy wielkość kredytu dla sektora prywatnego przekracza 100–110% PKB. Polska wciąż jest daleko od tego poziomu i dalszy wzrost kredytów sprzyjałby szybszemu wzrostowi gospodarczemu.



Smith słusznie twierdził, że podatki powinny być proporcjonalne do dochodów, jakie podatnicy zawdzięczają ochronie państwa.

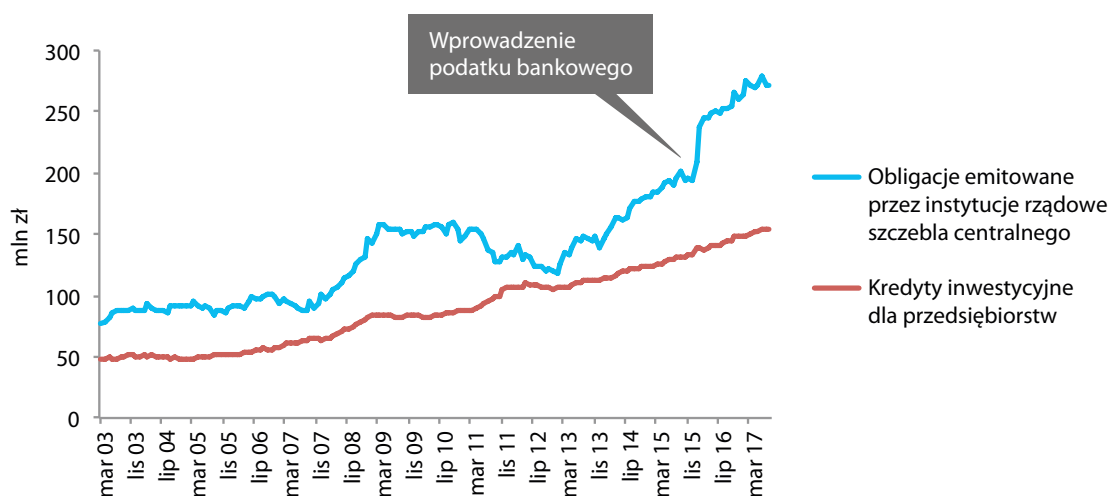
WYKRES 2.6. KREDYT BANKOWY DLA SEKTORA PRYWATNEGO W UE W 2015 R.



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Banku Światowego

Podatek bankowy to podatek od kredytów, który sprawia, że bankom bardziej opłaca się finansować deficyt budżetu państwa niż inwestycje przedsiębiorstw. Podstawą podatku bankowego są aktywa pomniejszone o fundusze własne banku i posiadane przez niego skarbowe papiery wartościowe. W praktyce oznacza to, że od każdego 1000 zł kredytu udzielonego firmie lub gospodarstwu domowemu bank musi zapłacić 4 zł 40 gr podatku rocznie. Kupując państwowe obligacje, bank tego podatku już płacić nie musi. Efektem wdrożenia tak zaprojektowanego podatku jest rekordowy wzrost zakupów obligacji przez banki, które stały się znacznie bardziej opłacalne niż finansowanie inwestycji przedsiębiorstw.

WYKRES 2.7. NALEŻNOŚCI BANKÓW Z TYTUŁU OBLIGACJI PAŃSTWOWYCH ORAZ KREDYTÓW INWESTYCYJNYCH



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych NBP

Podatek od handlu miał realizować dwa cele: poza wzrostem dochodów państwa miał zwiększyć obciążenia dużych, wydajnych sieci handlowych, ułatwiając tym samym konkurowanie z nimi małym sklepom. Było to motywowane rzekomym unikaniem przez duże sieci handlowe podatków w Polsce, co według PiS miało im dawać nieuczciwą przewagę konkurencyjną. Takie rozumowanie pomijało kluczowe źródła wysokiej konkurencyjności dużych sieci handlowych – efekty skali oraz duże inwestycje. W sklepach zatrudniających powyżej 250 osób w 2014 r. inwestycje na pracującego przekraczały 18 tys. zł, wobec mniej niż 4 tys. zł w sklepach zatrudniających do 9 osób. Jednocześnie jako dowód na unikanie podatków była przytaczana niska rentowność sprzedaży (zysk podzielony przez przychody) – nie brano jednak pod uwagę kluczowego dla sklepów wielkopowierzchniowych nastawienia na duży obrót, który nawet przy niskiej rentowności sprzedaży pozwala uzyskać wysokie stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału (Analiza FOR 1/2016: *Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony*).

Sprzeciw Komisji Europejskiej, która słusznie uznała podatek od handlu za dyskryminację większych przedsiębiorstw, doprowadził do zawieszenia już uchwalonego podatku.

Oba podatki nie tylko nie miały merytorycznego uzasadnienia, ale stanowiły też niebezpieczny precedens podatków sektorowych oraz przykład nieprzewidywalności prawa. Z punktu widzenia inwestorów odejście od ogólnych zasad opodatkowania na rzecz podatków sektorowych oznacza ryzyko, że w przyszłości także inne branże mogą zostać objęte podobnymi domiarami podatkowymi (np. podatek od telekomów, od energetyki czy robotów). Problem dodatkowo pogłębiał sam proces procedowania obu ustaw – podatek bankowy był procedowany jako projekt poselski, co oznaczało brak analizy skutków regulacji oraz szerokich konsultacji, natomiast podatek od sprzedaży detalicznej został uchwalony pomimo sprzeczności z prawem unijnym, a później dwukrotnie zawieszany (najpierw do końca 2017 r., potem do końca 2018 r.).

## 2.4. DUŻY, ALE CZĘŚCIOWO NIETRWAŁY WZROST PRZYCHODÓW Z VAT

Eliminacja luki w VAT miała być jednym z głównych źródeł finansowania wydatków socjalnych przez nowy rząd. Jej duża skala w 2015 r. oznaczała dużą skalę możliwej poprawy, która w 2017 r. zaczęła być widoczna.

W 2017 r. dochody budżetu państwa z VAT wzrosną w porównaniu do 2015 r. o ok. 27–33 mld zł; w relacji do PKB oznacza to wzrost z 6,9% PKB w 2015 do 7,7–8,2% PKB w 2017 r. Ostateczny wynik na koniec roku w znacznej mierze będzie zależał od polityki Ministerstwa Finansów, które przesuując zwroty VAT między grudniem a styczniem i lutym, może je istotnie zmienić, nawet o 0,3 pkt proc. lub więcej. Na wynik ten składa się zarówno dobra koniunktura, jak i szereg zmian prawnych wprowadzonych przez obecny rząd obejmujących m.in. pakiet paliwowy, pakiet przewozowy, rozszerzenie

stosowania odwróconego VAT, szersze stosowanie odpowiedzialności solidarnej, stworzenie oprogramowania wykorzystujące dane Jednolitego Pliku Kontrolnego wprowadzonego przez poprzedni rząd, ograniczenie rozliczeń kwartalnych, zaostrzenie weryfikacji płatników VAT, wprowadzenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku VAT oraz kary nawet 25 lat więzienia za fałszowanie faktur o wartości ponad 10 mln zł.

Ilość jednocześnie wprowadzanych zmian utrudnia oddzielną ocenę efektów poszczególnych rozwiązań. Istotne znaczenie ma też poczucie ostrzejszych kontroli i cięższych kar, które przynosi dwojakie skutki. Z jednej strony – zwiększa ryzyko dla uczciwych przedsiębiorców: pomimo że starają się przestrzegać istniejących przepisów, to są one skomplikowane i niejasne, wciąż tworząc wiele potencjalnych obszarów do sporów z administracją skarbową. Efektem jest ograniczanie inwestycji przez przedsiębiorców (Perspektywy FOR: Łaszek, Trzeciakowski, 2017-a). Z drugiej strony – zaostrzone kontrole podnoszą ryzyko wyłudzeń i mogą odstraszać część przestępców.

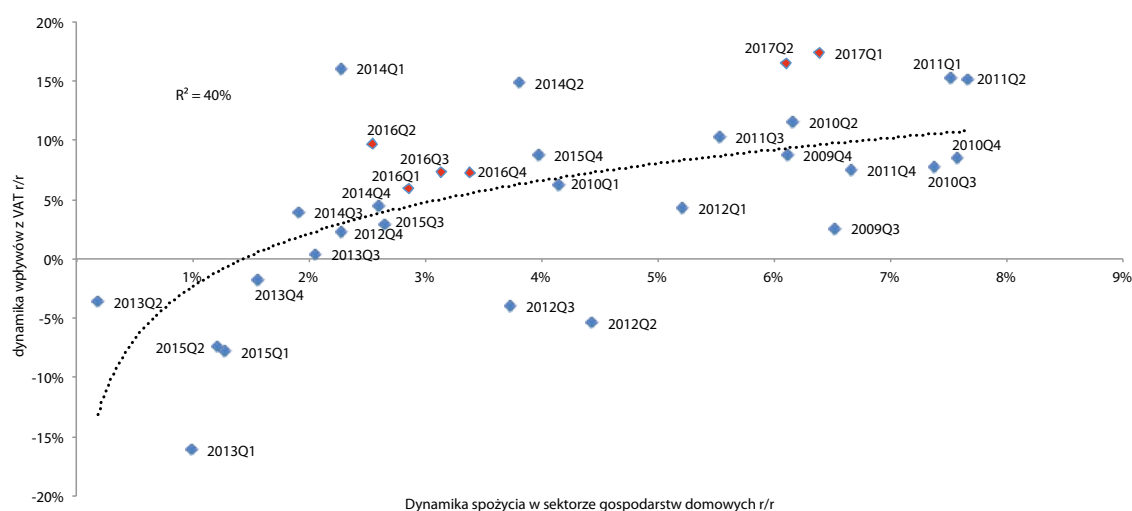
Jest zbyt wcześnie, by móc w pełni ocenić trwałość wzrostu wpływów z VAT. Na chwilę obecną ok. 1/3 wzrostu dochodów z VAT jest trwała (0,2–0,45 pkt proc.) – wynika ze strukturalnych zmian (mniej oszustw karuzelowych, wzrost udziału przedsiębiorstw w PKB, ograniczenie możliwości odliczania VAT przez samorządy). Trwałość pozostałej części wzrostu dochodów zweryfikuje dopiero następne spowolnienie – obecnie nie ma możliwości wiarygodnego rozróżnienia między cyklicznym efektem dobrej koniunktury a strukturalnymi zmianami. Kolejna 1/3 wzrostu dochodów to efekt jednorazowych działań (0,25–0,35 pkt proc.; przesunięcie VAT na początku roku, zmiana terminu rozliczeń z kwartalnych na miesięczne).

W analizowanym okresie wzrost podstawy VAT, czyli przede wszystkim konsumpcji<sup>7</sup>, przyczynił się bezpośrednio do wzrostu dochodów budżetu państwa o 9,5–10,5 mld zł. Ponieważ udział konsumpcji w PKB w tym okresie nie uległ zmianom, było to neutralne dla relacji dochodów z VAT do PKB (spadkowi udziału inwestycji z 20,1% PKB w pierwszej połowie 2015 r. do 17,5% PKB w 2017 r. towarzyszył wzrost udziału zapasów z 0,1% do 2,7% PKB; udział konsumpcji w PKB w dwóch pierwszych kwartałach 2017 r. uległ tylko minimalnej zmianie względem 2015 r. z 80,1% do 80%). Wpływy z VAT podlegają większym wahaniom niż sama podstawa podatku, dlatego szybkiemu wzrostowi konsumpcji towarzyszył jeszcze szybszy wzrost dochodów z VAT. Można wskazać co najmniej dwie przyczyny tego zjawiska. W okresie dobrej koniunktury przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe w mniejszym stopniu ukrywają działalność w szarej strefie (choć problemem jest nawet sam pomiar szarej strefy, nie mówiąc już o pomiarze jej cykliczności). Ponadto przy dobrej koniunkturze gospodarstwa domowe szybciej zwiększają wydatki na dobra objęte standardową stawką VAT, a wolniej na dobra objęte stawkami preferencyjnymi (np. żywność – ilość

<sup>7</sup> VAT jest płacony także od inwestycji samorządów; jednak ich znaczenie dla wpływów z tego podatku jest ograniczone – w 2016 r. spożycie gospodarstw domowych wyniosło 1092 mld zł, podczas gdy inwestycje samorządów 26 mld zł.

konsumowanej żywności nie ulega aż tak dużym wahaniom w zależności od zmiany dochodów); w Polsce efekt ten jest osłabiany przez mało konsekwentne przypisanie obniżonych stawek VAT (np. hotele i gastronomia, a więc pośrednio wyjazdy turystyczne). Oba te efekty oddziałują w przeciwną stronę w okresie spowolnienia gospodarczego. W 2017 r. wzrost wpływów z VAT (już po oczyszczeniu z efektów jednorazowych) był znacznie silniejszy niż miało to miejsce w poprzednich latach – w skali roku podbija to wpływy z VAT o 5,5–6,5 mld zł (0,28–0,34 pkt proc.). Nie wiemy jednak, czy wzrost ściągalskości VAT będzie trwały, gdy gospodarka zacznie hamować.

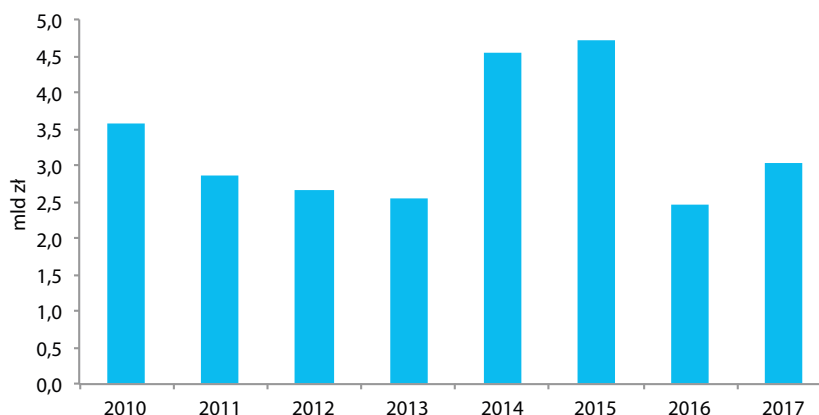
WYKRES 2.8. DYNAMIKA KONSUMPCJI A DYNAMIKA WPŁYWÓW Z VAT



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS i MF

Do trwałego wzrostu dochodów z VAT rzędu 2–4,4 mld zł (0,1–0,24 pkt proc. PKB) przyczynia się ograniczenie skali karuzel vatowskich. Spośród oszustw vatowskich skala karuzel jest relatywnie łatwa do odnotowania poprzez porównanie wielkości deklarowanego przez przedsiębiorstwa eksportu z Polski do poszczególnych państw UE z wielkością raportowanego w tych państwach importu z Polski. Choć przyczyny różnic w raportowanych wielkościach mogą być różne (np. błędy), to jednak systematyczne zawyżanie eksportu wskazuje na wyłudzenie nienależnych zwrotów VAT (eksport do państw UE jest objęty 0% stawką VAT). W pierwszym półroczu 2017 r. różnica między deklarowanym z Polski eksportem a importem z Polski zarejestrowanym w państwach UE była o 1,6 mld euro niższa niż w 2015 r. W skali roku daje to ponad 14 mld zł różnicy, co w zależności od przyjętej stawki VAT może oznaczać między 2 a 4 mld zł mniej nieuzasadnionych zwrotów.

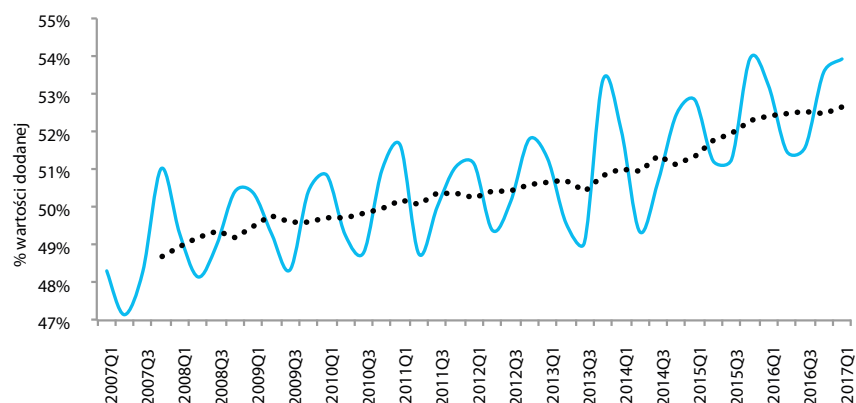
**WYKRES 2.9. RÓŻNICA MIĘDZY DEKLAROWANYM EKSPORTEM Z POLSKI A IMPORTEM Z POLSKI ODNOTOWANYM W PAŃSTWACH UE (PIERWSZA POŁOWA ROKU)**



Źródło: Opracowanie własne FOR

Strukturalna zmiana, jaką jest wzrost udziału sektora przedsiębiorstw w tworzeniu PKB między 2015 a 2017 r., przyczyniła się do wzrostu wpływów z VAT o 1,5–3 mld zł (0,08–0,15 pkt proc. PKB). Rola sektora przedsiębiorstw w polskiej gospodarce rośnie od 1995 r., jednak po 2015 r. dobra koniunktura przyczyniła się do przyspieszenia tego procesu (Wykres 3), czemu towarzyszy przede wszystkim relatywny spadek wartości dodanej wytwarzanej w sektorze gospodarstw domowych. Ma to dwa skutki. Pierwszym, bezpośrednim, jest wzrost wartości dodanej w sektorze objętym podatkiem VAT (przedsiębiorstwa są płatnikami VAT, a gospodarstwa domowe nie; spośród mikroprzedsiębiorstw zaliczanych do sektora gospodarstw domowych tylko część jest płatnikami VAT). Po drugie szara strefa jest skoncentrowana w sektorze mikroprzedsiębiorstw; szybszy wzrost większych przedsiębiorstw oznacza relatywne zmniejszenie rozmiarów szarej strefy.

**WYKRES 2.10. UDZIAŁ SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW W TWORZENIU WARTOŚCI DODANEJ**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Za trwałe można uznać wzrost wpływów z VAT związany ze zmianą przepisów oraz orzecznictwa sądów dotyczącego odliczania VAT przez samorządy. Choć w porównaniu do konsumpcji (1092 mld zł w 2016 r.) wydatki



inwestycyjne samorządów są niewielkie (26 mld zł), to należy pamiętać, że także są objęte podatkiem VAT. Ograniczenie możliwości otrzymywania zwrotów VAT przez samorzady efektywnie podniosło wpływy z VAT o 1–2 mld zł (0,05–0,1 pkt proc. PKB).

Spadek inwestycji przedsiębiorstw również przyczynił się do wzrostu dochodów z VAT – w pierwszej połowie 2017 r. inwestycje przedsiębiorstw zatrudniających 50 osób i więcej w cenach bieżących były o 2,5 mld zł niższe niż 2 lata temu. W skali roku oznacza to różnicę 5–6 mld zł (ze względu na pogodę w drugiej połowie roku inwestycje przedsiębiorstw są wyższe niż w pierwszej połowie roku). Niższe inwestycje przedsiębiorstw oznaczają niższe odliczenia podatku i – w efekcie – wyższe wpływy. Trwałość wzrostu wpływów z VAT z tego powodu zależy wprost od dalszej dynamiki inwestycji przedsiębiorstw – czy pozostaną one na rekordowo niskim poziomie, czy nastąpi ich odbicie.

Jednorazowe czynniki podniosły wpływy z VAT w 2017 r. o 4,8–6,8 mld zł (0,25–0,35 pkt proc. PKB). Po pierwsze – przyspieszone zwroty VAT w grudniu 2016 r. ograniczyły skalę zwrotów w styczniu i lutym 2017 r., efektywnie podnosząc dochody o ok. 6 mld zł. W ujęciu porównawczym, między poszczególnymi latami, efekt jest jednak trochę mniejszy, bo także w poprzednich latach Ministerstwo Finansów stosowało podobny manewr, choć nie na taką skalę. Niemniej próba takiego podbicia wpływów podatkowych w 2018 r. będzie się automatycznie wiązała z koniecznością ich obniżenia w końcu 2017 r. Objęcie części przedsiębiorstw dotychczas rozliczających VAT kwartalnie obowiązkiem comiesięcznego rozliczania podatku podniosła wpływy z VAT o kolejne 0,8 mld zł. Ta zmiana oznaczała, że pieniądze, które wpłynęłyby do budżetu państwa w marcu br., trafiły do niego już w styczniu – trwałe przesunięcie terminów rozliczania VAT oznaczało jednorazowy wzrost dochodów budżetu państwa.

Rząd ZP wysokie wpływy z VAT przypisuje działaniom uszczelniającym system. W rzeczywistości szybki wzrost wpływów z VAT jest wypadkową dobrej koniunktury, czynników jednorazowych oraz przemian strukturalnych i działań władzy publicznej. Około 10 mld wzrostu dochodów z VAT w okresie 2015–2017 wynika wprost ze wzrostu PKB. Jeżeli chodzi o pozostałe 20 mld zł, to w obecnej chwili tylko między 4 a 9 mld zł można uznać za trwałe efekty zmiany polityki państwa i przemian strukturalnych. Między 4,8 mld zł a 6,8 mld zł to efekty jednorazowe, które w kolejnych latach nie wystąpią.

## **2.5. WZROST DOCHODÓW PUBLICZNYCH Z PIT, CIT, NFZ, ZUS, AKCZY**

Dobra koniunktura gospodarcza przyczyniła się nie tylko do szybkiego wzrostu dochodów budżetu państwa z VAT, lecz także wzrostu dochodów z innych podatków. Jednocześnie rząd na razie de facto wycofał się z obietnicy wyborczej podniesienia kwoty wolnej od podatków do 8 tys. zł, wpro-

wadzając ją w skrajnie okrojonym zakresie, co zmniejszyło ubytek dochodów sektora finansów publicznych z 16 mld zł do mniej niż 1 mld zł.

Według aktualnych szacunków Ministerstwa Finansów w 2017 r. dochody finansów publicznych z PIT i CIT będą o odpowiednio o 14 i 5 mld zł wyższe niż w 2015 r. W relacji do PKB oznacza to wzrost o 0,4 i 0,2 pkt proc. Rząd ZP kontynuuje politykę poprzedników zamrażania progów podatkowych, co według szacunków CenEA w okresie 2016–2017 będzie oznaczało o 2,3 mld zł wyższe podatki dla gospodarstw domowych. Wpływy z akcyzy mają wzrosnąć o ok. 5 mld zł, ale ich relacja do PKB nie ulegnie zmianie.

Wpływy ze składek ZUS i NFZ mają wzrosnąć łącznie o prawie 24 mld zł. Według wstępnych danych wyniki za 2017 r. będą lepsze od założonych. W efekcie składki w relacji do PKB wzrosną o 0,4 pkt proc.

Część wzrostu wynika ze zmian regulacyjnych (wprowadzenie przez obecny rząd klauzuli obejścia prawa zwiększającej restrykcyjność CIT, wprowadzone jeszcze przez poprzedni rząd przepisy dotyczące raportowania dla podmiotów powiązanych, co miało utrudnić transfer zysków przez ceny transferowe, oraz szersze oskładkowanie umów–zleceń, również uchwalone przez poprzedni rząd). Jest zbyt wcześnie, by móc ocenić ich trwałe efekty. W przypadku składek ZUS za trwałością wzrostu wpływów przemawiają przemiany strukturalne na rynku pracy – wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach zatrudniających 9 osób i więcej, gdzie pensje są wyższe, a szara strefa mniejsza. Dodatkowo wyższym wpływom ZUS sprzyja też rosnąca liczba Ukraińców legalnie pracujących w Polsce.

## **2.6. ŁĄCZNY EFEKT ZMIAN: WZROST DEFICYTU FINANSÓW PUBLICZNYCH I WZROST DŁUGU PUBLICZNEGO**

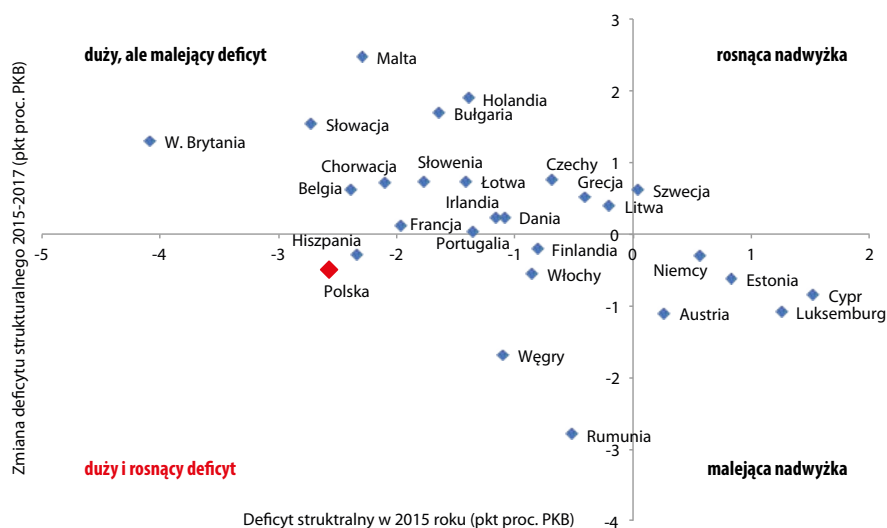
Bezpieczeństwo finansów publicznych jest funkcją dwóch zmiennych: tempa wzrostu PKB oraz dynamiki długu publicznego. Szybki wzrost gospodarczy pozwala utrzymać relację długu publicznego do PKB pod kontrolą nawet w warunkach rosnącego nominalnie długu publicznego. Działania PiS jednak negatywnie wpływają na obie zmienne. Wzrost deficytu w okresie dobrej koniunktury oznacza jeszcze głębsze problemy finansów publicznych w okresie spowolnienia.

Działania rządu ZP przyczyniły się do pogłębienia odziedziczonego po poprzednikach strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych. Negatywne skutki nie są obecnie w pełni widoczne dzięki dobrej koniunkturze, jednak MFW (październik 2017) szacuje skalę pogorszenia deficytu strukturalnego w okresie 2015–2017 na 0,5 pkt proc. – z 2,6% PKB na ponad 3%. Trwały wzrost wydatków o 1,2% PKB na program Rodzina 500+ oraz o 0,4% PKB na obniżony wiek emerytalny (pełne skutki widoczne dopiero w 2018 r.) tylko w nieco ponad połowie ma pokrycie w pewnym, trwałym wzroście dochodów państwa. W obecnej chwili za trwały wzrost docho-

dów państwa można uznać podatek bankowy (0,2% PKB), część wzrostu wpływów z VAT (0,3–0,5% PKB) oraz część wzrostu wpływów z podatków dochodowych i składek (0,4–0,7%) PKB. Przy relatywnie konserwatywnych założeniach daje to 0,9–1,4% PKB, co jest o 0,2–0,5% wielkością niższą niż wzrost wydatków.

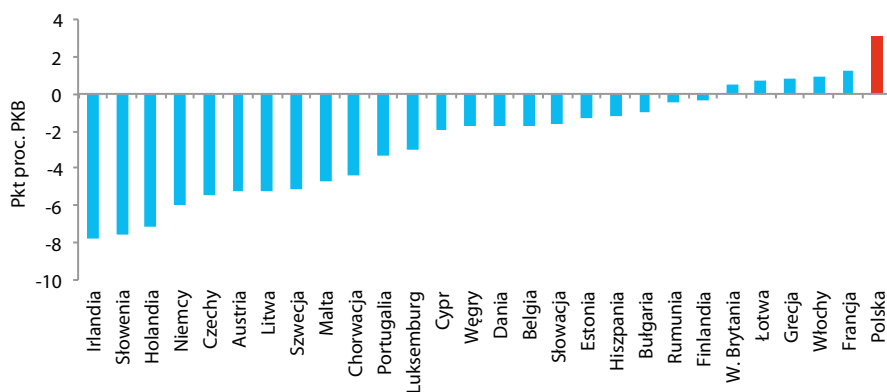
Polityka polskiego rządu negatywnie wyróżnia się na tle pozostałych państw UE, które – korzystając z dobrej koniunktury – ograniczają deficyt i dług. Według szacunków MFW w okresie 2015–2017 17 z 27 państw UE zmniejszyło swój deficyt strukturalny. Polska natomiast znalazła się w grupie krajów o dużym i pogłębiającym się deficycie i jest niechlubnym liderem wzrostu długu publicznego w relacji do PKB – według aktualnych prognoz MFW przyrost długu w Polsce w latach 2015–2017 będzie najszybszy ze wszystkich państw UE.

WYKRES 2.11. DEFICYT STRUKTURALNY W 2015 R. ORAZ JEGO ZMIANA 2015–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MFW (październik 2017 r.)

WYKRES 2.12. ZMIANA DŁUGU W RELACJI DO PKB 2015–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MFW (październik 2017 r.)

### 3. NEGATYWNE KONSEKWENCJE UTRZYMYWANIA DEFICYTU ORAZ ROSNAĆEGO DŁUGU PUBLICZNEGO

**P**olityka utrzymywania wysokiego deficytu strukturalnego ma dwie negatywne konsekwencje: obniżając stopę oszczędności narodowych, ogranicza możliwość wzrostu inwestycji oraz zwiększa wrażliwość polskiej gospodarki na zewnętrzne wstrząsy.

Utrzymujący się deficyt sektora finansów publicznych pogłębia problem niskich oszczędności sektora finansów publicznych w Polsce. Obecnie inwestycje prywatne są hamowane głównie przez dużą nieprzewidywalność polityki rządu (Perspektywy FOR: Łaszek i Trzeciakowski, 2017), ale niska stopa oszczędności w pewnym momencie stanie się czynnikiem ograniczającym wzrost inwestycji. O ile możliwości wpływu polityki rządu na zachowania sektora prywatnego są ograniczone (wspieranie oszczędności często prowadzi do zmiany ich struktury, a nie wysokości), o tyle w przypadku sektora publicznego rząd ograniczając deficyt, może wprost się przyczynić do wzrostu stopy oszczędności.

Utrzymujący się strukturalny deficyt zwiększa wrażliwość Polski na wstrząsy w gospodarce światowej, które prowadzą do spowolnienia wzrostu PKB. Strukturalny deficyt powyżej 3 pkt proc. PKB oznacza, że w warunkach spowolnienia realnego tempa wzrostu do 1–2% nominalny deficyt wyniesie 4 pkt proc. lub więcej. Dotychczas wzrost długu publicznego w relacji do PKB był hamowany przez szybki wzrost mianownika, który w latach 2000–2016 obniżał tę relację średnio o 2,6 pkt proc. Przy silnym spowolnieniu wzrostu efekt ten spadnie do 1 pkt proc. lub niżej. Już samo to będzie oznaczało przyrost długu publicznego w relacji do PKB o 3 pkt proc., a uwzględnienie dodatkowych czynników, takich jak wzrost kosztów obsługi długu czy osłabienie złotego, zwiększy ten efekt do 4 pkt proc. lub więcej. Przy relacji długu publicznego do PKB powyżej 50% oznacza to, że nawet jeden rok spowolnienia gospodarczego niebezpiecznie zbliża nas do konstytucyjnej granicy 60%, stawiając rząd przed wyborem ograniczania wydatków i podnoszenia podatków w trakcie spowolnienia lub łamania konstytucji i unijnego limitu.

Problemy te dodatkowo pogłębiają pozostałe działania rządu obniżające potencjał wzrostu polskiej gospodarki. Należy wśród nich wymienić coraz trudniejsze warunki dla inwestycji prywatnych, zniechęcanie ludzi do pracy i rosnące wpływy państwa w gospodarce (Perspektywy FOR: Błaszczyk, 2017; Łaszek, Trzeciakowski, 2017, Wojciechowski, 2017).

Rząd w przesłanym do Sejmu projekcie budżetu na 2018 r. zakłada, że do 2021 r. Polska gospodarka będzie rozwijała się w tempie 3,6–3,8% PKB, nie zostawiając marginesu błędu na spowolnienie, nie mówiąc już o recesji. Tymczasem gospodarka światowa rozwija się cyklicznie, co wprost przekłada się na wzrost gospodarczy w Polsce. Doświadczenie pokazuje, że spowol-

nienie w światowej gospodarce nadzieje, choć nikt nie jest w stanie wiarygodnie powiedzieć kiedy. Dlatego polityka gospodarcza państwa powinna być prowadzona także z myślą o trudniejszych czasach, a nie zakładać, że jakoś to będzie.

## BIBLIOGRAFIA

Arcand, J.-L., Berkes, E. & Panizza, U. (2015), *Too much fnance?*, Journal of Economic Growth, Springer, 20(2): 105–148, June.

Balcerowicz, L., Łaszek, A., & Wojciechowski, W. (2013), *Falszywa nadwyżka jest gorsza od prawdziwego deficytu. Dlaczego kolejne uzasadnienie projektu zabrania oszczędności emerytalnych z OFE jest fałszywe?*, Prezentacja, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Błaszczuk, B., (2017), *Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej, rynku i konkurencji przez państwo w ramach „dobrej zmiany”*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Cournède, B. & Denk, O., (2015), “*Finance and economic growth in OECD and G20 countries,*” OECD Economics Department Working Papers 1223, OECD Publishing.

Gomułka, S., (2017), *Wzrost gospodarczy Polski w perspektywie światowej i długofalowej: do roku 2015, ostatnie dwa lata, prognozy*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2015), *Przywrócenie poprzedniego wieku emerytalnego będzie wypychać młodych Polaków na emigrację*, Komunikat FOR z 8.12.2015, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3712>, Komunikat-FOR-Przywrocenie-poprzedniego-wieku-emerytalnego-bedzie-wypychac-mlodych-Polakow-na-emigracje.

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2016), *Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony*, Analiza FOR 1/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3769>, Analiza-12016-Podatek-od-sprzedazy-detalicznej-szkodliwy-i-nieuzasadniony.

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2016), *Obniżenie wieku emerytalnego: Straty dla przyszłych emerytów, pracujących i gospodarki*, Komunikat FOR z 20.07.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4015>, Komunikat-FOR-Obnizenie-wieku-emerytalnego-Straty-dla-przyszlych-emerytow-pracujacych-i-gospodarki.

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2016), *Podatek bankowy – rząd szuka finansowania obietnic wyborczych*, Analiza FOR 3/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3784>, Analiza-32016-Podatek-bankowy-rzad-szuka-finansowania-obietnic-wyborczych.

Łaszek, A., & Trzeciakowski, R. (2017), *FOR o obniżeniu wieku emerytalnego, Komentarz FOR*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 29.09.2017, <https://for.org.pl/pl/a/5514,komunikat-for-16/2017-for-o-obnizeniu-wieku-emerytalnego>.

Łaszek, A. & Trzeciakowski, R., *Przywrócenie poprzedniego wieku emerytalnego będzie wypychać młodych Polaków na emigrację*, Komunikat FOR z 8.12.2015, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3712,Komunikat-FOR-Przywrocenie-poprzedniego-wieku-emerytalnego-bedzie-wypychac-mlodych-Polakow-na-emigracje>

Łaszek, A. & Trzeciakowski, R., *Obniżenie wieku emerytalnego: Straty dla przyszłych emerytów, pracujących i gospodarki*, Komunikat FOR z 20.7.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4015,komunikat-for-obnizenie-wieku-emerytalnego-straty-dla-przyszlych-emerytow-pracujacych-i-gospodarki>

Łaszek, A. & Trzeciakowski, R., *FOR o obniżeniu wieku emerytalnego*, Komentarz z 29.09.2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5514,komunikat-for-16/2017-for-o-obnizeniu-wieku-emerytalnego>

Łaszek, A., Rzońca, A., & Wojciechowski, W. (2011), *Jest inne wyjście. Aktualizacja planu naprawy finansów publicznych: Ryzyko przekroczenia przez dług publiczny 55% PKB oraz procedura nadmiernego deficytu nie mogą uzasadniać amputacji składki do OFE*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, [https://for.org.pl/upload/File/OFE\\_15\\_03\\_2011/Ryzykoprzekroczeniaprzedlugpubliczny55procPKBA.LaszekA.RzoncaW.Wojciechowski15032011.pdf](https://for.org.pl/upload/File/OFE_15_03_2011/Ryzykoprzekroczeniaprzedlugpubliczny55procPKBA.LaszekA.RzoncaW.Wojciechowski15032011.pdf).

Łaszek, A., Trzeciakowski, R. (2017a), *Inwestycje a wzrost polskiej gospodarki. Za mało inwestycji prywatnych*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Magda, I. (2017), *Family 500+ And Womens' Labour Market Participation*, Prezentacja 24.10.2017, Instytut Badań Strukturalnych, <http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/10/2.-I.Magda-Family-500-benefit-24.10.2017.pdf>.

Manganelli, S. & Popov, A. (2013), *Financial dependence, global growth opportunities, and growth revisited*, Economics Letters, Elsevier, 120(1): 123–125.

Myck, M. (2016), *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CENEA Working Paper 01/16.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., & Oczkowska, M. (2016), *Zamrożony PIT i utrzymane wyższe stawki VAT – jak brak zmian w podatkach wpłynie na budżety gospodarstw domowych?*, Komentarze CenEA, 05.10.2016, [http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/komentarz\\_05102016.pdf](http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/komentarz_05102016.pdf).

Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M. & Belkindas, M. (2016b), *Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU Member States: 2016 Final Report*, CASE Network Studies and Analyses 0483, CASE-Center for Social and Economic Research.



Poniatowski, G., Neneman, J. & Michalik, T. (2016a), *VAT non-compliance in Poland under scrutiny (Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą)*, mBank – CASE Seminar Proceedings 142, CASE-Center for Social and Economic Research.

Trzeciakowski, R. & Zajkowska, O. (2015), *Program „Rodzina 500+” – niewielkie korzyści, wysokie koszty*, Analiza FOR 16/2015, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3708,analiza-for-162015-program-rodzina-500-niewielkie-korzysci-wysokie-koszty>.

Wojciechowski, W. (2017), *Rynek pracy. Skutki działań po wyborach w 2015 r: przyspieszenie spadku liczby pracujących*, Perspektywy dla Polski, Forum Obywatelskiego Rozwoju.





# **ZMIANY W SYSTEMIE INSTYTUCJONALNYM POLSKIEJ GOSPODARKI.**

**WYPIERANIE WŁASNOŚCI  
PRYWATNEJ I RYNKU PRZEZ  
PAŃSTWO W RAMACH  
„DOBREJ ZMIANY”**

*Barbara Błaszczuk*

## SYNTEZA<sup>1</sup>

W ostatnim okresie możemy zaobserwować w Polsce proces odwracania prywatyzacji i odchodzenia od prywatnej gospodarki rynkowej, co w gruncie rzeczy stanowi niszczenie dorobku ponad 25 lat naszej transformacji ustrojowej. W tym artykule opisuję działania zmierzające do zmniejszenia udziału sektora prywatnego w gospodarce, wspierające wzrost domeny państwowej bądź to w postaci poszerzenia obszaru i intensywności bezpośredniego nadzoru właścicielskiego państwa, bądź też poprzez zwiększanie kontroli państwa nad funkcjonowaniem podmiotów niepaństwowych drogą specjalnych regulacji i innych instrumentów polityki gospodarczej oraz ograniczania konkurencji rynkowej.

Jednym ze sposobów zwiększenia sektora państwowego jest **nacjonalizacja** bezpośrednio zmniejszająca udział sektora prywatnego w gospodarce. Mimo że państwo polskie na szczęście nie stosuje przymusowych wywłaszczeń, to bardzo chętnie korzysta z możliwości zakupienia przedsiębiorstw od spółek wycofujących się z polskiego rynku. Za tymi zakupami kryje się świadoma polityka rządu, aby poszerzać swoją domenę własnościową,

przede wszystkim w sektorach energetycznym, bankowym i infrastrukturalnym, a także w innych branżach. Towarzyszą temu hasła „polonizacji” lub „udomowienia” przedsiębiorstw należących do zagranicznych właścicieli. Analiza pokazuje, że głoszone podczas opisanych wyżej fuzji i przejęć hasła „patriotyzmu gospodarczego” są tylko argumentami dla mas. Prawdziwą intencją ze strony państwa jest dalsze skoncentrowanie własności i w ten sposób stopniowe uniezależnianie się od rynku oraz uzależnienie gospodarki od decyzji rządowych i wykorzystywanie jej zasobów do realizacji innych celów polityczno-gospodarczych.

Innym sposobem jest zwiększanie interwencji państwa w spółkach tylko częściowo będących własnością Skarbu Państwa, co określam jako **quasi-nacjonalizację**. Państwo, korzystając z uprzywilejowania swoich akcji pod względem prawa głosu oraz ze specjalnych upraw-

nień do mianowania członków zarządów i rad nadzorczych spółek, działa na szkodę akcjonariuszy mniejszościowych. Tak samo działa na ich szkodę, kiedy wykorzystuje spółki, w których ma większościowe udziały, do dotowania nieefektywnego państwowego górnictwa, odwołując tym samym konieczną restrukturyzację, i wspierania prorządowych prywatnych mediów przez wykupywanie w nich nieuzasadnionych z punktu widzenia rachunku ekonomicznego reklam. Wszystko to prowadzi do zastępowania dobrych obyczajów i zasad ładu korporacyjnego czymś, co można określić jako „wzorzec



Państwo, korzystając z uprzywilejowania swoich akcji pod względem prawa głosu oraz ze specjalnych uprawnień do mianowania członków zarządów i rad nadzorczych spółek, działa na szkodę akcjonariuszy mniejszościowych.

1 Dziękuję panu Marcinowi Zielińskiemu za pomoc w zbieraniu materiałów i w pracach redakcyjnych.

nieładu korporacyjnego”. Ceną, jaką trzeba za to zapłacić, jest utrata zaufania inwestorów do polskich akcji, w tym szczególnie do akcji spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Kolejnym sposobem jest wypieranie sektora prywatnego i rynku poprzez **antyliberalne regulacje**. W tej kategorii mieści się kilka typów działań regulacyjnych państwa, które zasadniczo utrudniają działalność sektora prywatnego w gospodarce, zmieniają drastycznie reguły jego działania, a w niektórych przypadkach fizycznie likwidują część tego sektora. Pierwszy typ polega na wprowadzaniu takich regulacji, które znacznie utrudniają normalną działalność firm prywatnych, obciążają je dodatkowymi kosztami i obniżają ich opłacalność. Drugi typ to regulacje ograniczające dostęp do rynku niektórym podmiotom lub wykluczające z rynku podmioty niepaństwowe. Trzeci typ polega na drastycznych zmianach regulacyjnych ram działania pewnych segmentów rynku lub nawet całych sektorów, które zasadniczo podważają ich rachunek ekonomiczny i zakłócają dotychczasowe warunki działania oraz rujnują ich długoterminowe plany inwestycyjne. Działania takie mogą prowadzić do tzw. regulacyjnego wywłaszczenia polegającego na dobrowolnej rezygnacji firm z funkcjonowania na danym rynku ze względu na nieopłacalne warunki funkcjonowania.

Realizowana polityka odwracania prywatyzacji może się okazać bardzo szkodliwa z kilku powodów. Po pierwsze, jej realizacja na początku pogarsza warunki uprawiania biznesu w spółkach o mieszanej formie własności z udziałem państwa (i w ich otoczeniu rynkowym) przez wprowadzanie rozmytych, nieprzejrzystych struktur własności i nierzadko narzucanie spółkom celów pozabiznesowych, co narusza ich integralność i doprowadza do pogorszenia ładu korporacyjnego oraz idącego w ślad za tym spadku efektywności. Po drugie, działania o kierunku nacjonalizacyjnym mogą zniechęcać inwestorów (zagranicznych i krajowych) do tworzenia nowych firm, a inwestorów już u nas działających skłaniać do opuszczenia kraju. Może to doprowadzić do obniżenia wiarygodności Polski, gdyż podważa zaufanie do stabilnych i prawnie chronionych praw własności prywatnej. Po trzecie, silna ekspansja sektora państwowego oraz regulacje ograniczające swobodne funkcjonowanie biznesu mogą zagrażać normalnemu działaniu sektora prywatnego w gospodarce i jego rozwojowi. W wyniku połączenia tych wszystkich procesów skutki odwracania prywatyzacji po osiągnięciu poziomu krytycznego mogą zmienić charakter całego systemu gospodarczego i zniszczyć jego stabilność.

## 1. UWAGI WSTĘPNE<sup>1</sup>

W poniższej pracy koncentruję się na tych zmianach instytucjonalnych w polskiej gospodarce, które dotyczą proporcji między rynkiem a państwem. Są to w moim ujęciu wszelkie działania zmierzające do zmniejszenia udziału sektora prywatnego w gospodarce, wspierające wzrost domeny państwowej bądź to w postaci poszerzania obszaru i intensywności bezpośredniego nadzoru właścicielskiego państwa, bądź też poprzez zwiększanie kontroli państwa nad funkcjonowaniem podmiotów niepaństwowych drogą specjalnych regulacji i innych instrumentów polityki gospodarczej oraz ograniczania konkurencji rynkowej.

W pracy jest mowa o:

- zwiększaniu sektora państwowego gospodarki poprzez nacjonalizację i inne metody,
- wzroście interwencji państwa w sektorze będącym przezeń tylko częściowo kontrolowanym z racji własności,
- wypieraniu sektora prywatnego i rynku poprzez antyliberalne regulacje.

Wymieniając te trzy typy działań, należy dodać, że w wielu przypadkach występują one równocześnie i są ze sobą sprzężone, co tylko potęguje ich szkodliwe efekty wynikające z ograniczania normalnej konkurencji rynkowej i zastępowania mechanizmów rynkowych upolitycznionym systemem państwowego zarządzania.



Działania antyliberalizacyjne wraz z destrukcją niektórych instytucji rynkowych wspierają działania nacjonalizacyjne.


Proces transformacji ustrojowej dawnych krajów socjalistycznych we wczesnych latach 90. opierał się na silnie wzajemnie sprzężonych czterech członach: stabilizacji, liberalizacji, prywatyzacji i budowie nowych instytucji rynkowych. W szczególności prywatyzacja nie mogła się udać bez liberalizacji – i odwrotnie – a obie nie mogły się zakorzenić bez zbudowania nowych instytucji rynkowych i instytucji państwa prawa. Obecnie odnotowujemy w Polsce i niektórych innych krajach analogiczne sprzężenia w przeciwnym kierunku: działania antyliberalizacyjne wraz z destrukcją niektórych instytucji rynkowych wspierają działania nacjonalizacyjne.

Szczególna uwaga w tym opracowaniu jest poświęcona procesom prywatyzacji i nacjonalizacji, a także problematyce ochrony praw własności. Jak wiadomo, rozwinięta gospodarka rynkowa opiera się na jasno określonych prawach własności i ich gwarancjach prawnych. Państwa, które nie potra-

<sup>1</sup> W rozdziale tym wykorzystuję niektóre wątki i fragmenty mojego artykułu pt. *Syndrom odwracania prywatyzacji w niektórych krajach transformacji*, [w:] *Państwo a gospodarka*, red. S. Owsiak, PTE, Warszawa 2017; oraz wcześniejszego artykułu pt. *Odwracanie prywatyzacji w Polsce i na Węgrzech*, „Studia Ekonomiczne” 4/2016, s. 527–554.

fiły stworzyć takich gwarancji, nie są w stanie zbudować zdrowej gospodarki i osiągnąć stabilnego wzrostu. Gwarancje, o jakich mówię, dotyczą wszystkich typów własności, jednak własność prywatna znajduje wśród nich szczególne miejsce. Ten typ własności jest w rozwiniętych, demokratycznych gospodarkach rynkowych regułą, a nie wyjątkiem. Odwrotnie, to własność państwowa jest tam wyjątkiem i jej tworzenie bądź utrzymywanie musi być uzasadniane. Tak było też w II Rzeczypospolitej, kiedy to w Konstytucji (z 1921 r., a następnie z 1935 r.) obok gwarancji państwa dla wszelkiej własności i uznaniu jej za podstawę ustroju społecznego i porządku prawnego oraz poręczenia ochrony mienia i dopuszczenia zniesienia czy ograniczenia własności jedynie na podstawie ustawy, ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem zapisano: „Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność państwa oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia”<sup>2</sup>. Tak więc uważano wtedy, że własność prywatna obywateli jest zasadą, i tylko względy wyższej konieczności, które trzeba jednak wykazać, uzasadniają to, że coś ma być własnością państwa. Ten typ myślenia jest nadal obecny w wielu krajach Zachodu. W Niemczech konstytucja określa, że państwo może mieć udziały w przedsiębiorstwie dopiero wtedy, gdy cel, któremu to ma służyć, nie może być zrealizowany w inny sposób. Polityka tego kraju oparta na priorytecie własności prywatnej wymaga też, aby rząd corocznie w specjalnym audycie uzasadniał potrzebę istnienia przedsiębiorstw państwowych, jak również utrzymywania udziału państwa we własności spółek<sup>3</sup>.

W naszym przypadku życie przez niemal pół wieku w systemie realnego socjalizmu, gdzie władza państwowa była wszechmocna, a jej własność dominująca, w jakimś stopniu wykreśliło ze świadomości obywateli taki typ myślenia, dając przewagę przeświadczeniu, że to państwo jest suwerenem i ma prawo decydować o tym, co może być prywatne. Jednakże polska Konstytucja z 1997 r. w art. 20 wyraźnie mówi, że podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zaś art. 21 oraz art. 64 mówią o powszechnym prawie do własności, równej dla wszystkich ochronie prawnej własności, innych praw majątkowych oraz praw do dziedziczenia oraz o tym, że własność może być ograniczona tylko w drodze



Konstytucja z 1997 r. w art. 20 wyraźnie mówi, że podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

2 Cyt. za: T. Luterek *Reprywatyzacja. Źródła problemu*, ISPPAN, Warszawa 2016, s. 95.

3 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf>, cyt. za: G. Kwiatkowski, *Zakres, struktura i znaczenie sektora przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach*, rozprawa doktorska, UMCS, Lublin 2016, s. 115.

ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, a wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Natomiast według art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przepisy najwyższego aktu prawnego w Polsce oznaczają jednocześnie ochronę prawa własności prywatnej i wolności gospodarczej.

Zanim przejdziemy do praktyki rozwiniętych państw rynkowych w dziedzinie kształtowania proporcji między sektorami prywatnym i państwowym w gospodarce, przydatnych będzie kilka uwag wstępnych. Struktura własnościowa poszczególnych gospodarek ukształtowała się historycznie i w każdym przypadku ma związek z uwarunkowaniami społecznymi, ekonomicznymi, geopolitycznymi i kulturowymi. Istnieją jednak też czynniki uniwersalne, które miały wpływ na podobną ewolucję struktury własnościowej wielu krajów w pewnych okresach. O tych czynnikach poniżej.

## 2. PRZESŁANKI PRYWATYZACJI NA ŚWIECIE NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU<sup>4</sup>

W ostatnim 20-leciu ubiegłego wieku praktycznie we wszystkich rozwiniętych gospodarczo krajach świata przeprowadzono intensywną prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Przełom prywatyzacyjny rozpoczął się w Wielkiej Brytanii w latach 70., w ślad za nią poszły w latach 80. i 90. wszystkie inne kraje rozwinięte gospodarczo i kraje rozwijające się, a od początku lat 90. dołączyły kraje

postsocjalistyczne przechodzące transformację ustrojową. Prywatyzacja osiągnęła swój szczyt i ogarnęła największą liczbę krajów w połowie lat 90. i występowała z dużym nasileniem do 2003 r. Według raportów OECD (2003 i 2010) w trakcie ostatnich dwóch dekad XX w. sprywatyzowano w 100 krajach przedsiębiorstwa o wartości ok. 1 bln<sup>5</sup> dol. amerykańskich, z tego przedsiębiorstwa w krajach OECD stanowiły niemal 80% tej sumy.

Tło ideowe dla prywatyzacji na tak szeroką skalę stanowiła koncepcja liberalna, która zdobyła wówczas rozgłos i szerokie poparcie polityczne. Jednak było też wiele obiektywnych przesłanek prywatyzacji. Należały do nich np. zmiany technologiczne w sektorach sieciowych (telekomunikacja, energetyka)

Według raportów OECD (2003 i 2010) w trakcie ostatnich dwóch dekad XX w. sprywatyzowano w 100 krajach przedsiębiorstwa o wartości ok. 1 bln dol. amerykańskich.

<sup>4</sup> W tym akapicie wykorzystuję niektóre wątki i fragmenty mojego tekstu: *Podsumowanie i wnioski*, [w:] B. Błaszczuk, P. Kozarzewski (red.), *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, „Raporty CASE” 70/2007, s. 307–311.

<sup>5</sup> Bilion w interpretacji europejskiej, tzn. jeden tysiąc miliardów.



i rewolucja informatyczna, które spowodowały, że monopol w dostarczaniu tych usług stracił rację bytu. Monopol państwa w tych dziedzinach w wielu krajach istniał wcześniej po to, żeby zapewnić dostępność usług.

Innym, późniejszym argumentem skłaniającym rządy europejskie do prywatyzacji była konieczność osiągnięcia wyższej dyscypliny finansów publicznych w ramach integracji europejskiej. Kryteria konwergencji konieczne do spełnienia przy wstępowaniu do Unii Gospodarczej i Walutowej wymagały szybkiego i trwałego zmniejszenia długu publicznego i deficytu budżetowego. W tym celu mogły być pomocne wpływy z prywatyzacji, ponadto pozbycie się przedsiębiorstw państwowych zmniejszało zagrożenie dla budżetu na przyszłość. Wcielanie idei wspólnego rynku w Unii Europejskiej, liberalizacja i globalizacja rynków finansowych nie mogły się też w pełni dokonać bez likwidacji niektórych barier przepływu towarów, usług i kapitału wynikających z własności państwowej (Tanzi, 2006).

Najważniejszą przesłanką fali prywatyzacji najpierw w krajach rozwiniętych, a w ślad za nimi w krajach rozwijających się, były uporczywe problemy z niską efektywnością przedsiębiorstw (i spółek) państwowych. Praktycznie w żadnym kraju<sup>6</sup> nie udało się stworzyć racjonalnego i skutecznego systemu nadzoru państwa nad tymi przedsiębiorstwami. Zagadnieniu temu poświęcę nieco więcej miejsca, gdyż wydaje się, że w Polsce wiedza o nim nie jest dostatecznie szeroko rozpowszechniona. Kolejne rozczarowania związane z próbami tworzenia takiego systemu i jego reformowania przez całe dziesięciolecie skłoniły Bank Światowy, który w latach 60. i 70. usilnie wspierał merytorycznie i finansowo powstawanie przedsiębiorstw państwowych w krajach Trzeciego Świata, do rezygnacji z tej koncepcji w połowie lat 80. i uznania, że prywatyzacja jest dla tych przedsiębiorstw jedynym rozsądnym wyjściem (Nellis, 2002, s. 2–6)<sup>7</sup>. Wnioski z tych długoletnich doświadczeń brzmiały następująco: „Przedsiębiorstwa państwowe nie funkcjonują dobrze i jest prawie niemożliwe doprowadzenie do ich dobrego funkcjonowania”<sup>8</sup>.

Przedsiębiorstwa państwowe nie funkcjonują dobrze i jest prawie niemożliwe doprowadzenie do ich dobrego funkcjonowania.




6 Jak się wydaje, jednym z niewielu wyjątków jest Norwegia, w której ze względu na dawniejsze wybory polityczne ważne sektory gospodarki (w tym wydobywanie i przetwórstwo ropy naftowej) pozostają w rękach państwa, ale udało się stworzyć cywilizowany system nadzoru nad spółkami państwowymi, który jest stale modyfikowany i w ramach którego państwo nie ingeruje w procesy zarządcze firm, a także istnieją mechanizmy przepływu profesjonalnych kadr menedżerskich do tych spółek. System ten spełnia wszystkie wymogi zasad nadzoru zaproponowanych przez OECD, o których piszę dalej.

7 Bank Światowy wyłożył wcześniej w krajach rozwijających się pokaźne sumy na tworzenie i finansowanie przedsiębiorstw publicznych (głównie w sektorach infrastrukturalnych, ale także w przemyśle i handlu), a później na ich wzmacnianie i reformowanie. Główne cele, które przyświecały Bankowi w tej działalności, to dostarczanie podstawowych dóbr i usług w sposób tani i efektywny, zapełnianie luk przedsiębiorczości, wzmacnianie słabej ekonomicznie części społeczeństwa, utrzymywanie poziomu zatrudnienia, wzrost poziomu oszczędności i inwestycji oraz rozwój sektorów strategicznych. Na początku lat 80. stało się już oczywiste, że mimo licznych, wielokrotnie powtarzanych, pomysłowych i kosztownych reform sektora publicznego – cele te nie były realizowane zgodnie z oczekiwaniami.

8 Opis patologii przedsiębiorstw państwowych w krajach rozwijających się brzmi dla nas bardzo znajomo: „Wyniki finansowe i operacyjne przedsiębiorstw państwowych były złe i pogarszające się, ciężar finansowy wynikający ze strat tych przedsiębiorstw obciążał rządy, a następnie też systemy bankowe, następowało «wypychanie» innych potrzebnych wydatków rządowych i nigdy nie udało się zdobyć potrzebnych funduszy na inwestycje. Powstawały silne grupy interesu związane z przedsiębiorstwami państwowymi i korzystające

Co gorsza, w większości krajów wysiłki związane z komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych i ich reformą<sup>9</sup> nie dały rezultatów albo poprawiły sytuację tylko na krótki czas, prowadząc do nawrotu złych praktyk, gdy tylko państwo z jakichś powodów poluzowało wymogi komercyjne wobec przedsiębiorstw. Jako jedyny wyjątek od tej reguły cytowany autor podaje Nową Zelandię, która w 1984 r. z powodzeniem skomercjalizowała grupę przedsiębiorstw państwowych<sup>10</sup>. Skutki tej reformy były obiecujące, ale widocznie rząd nie do końca wierzył w ich trwałość, skoro dość szybko zdecydował się na prywatyzację tak zreformowanych firm.

Podstawowym problemem w budowaniu nadzoru właścicielskiego państwa nad należącymi do niego przedsiębiorstwami jest niemożliwość pełnego oddzielenia przedsiębiorstw od aparatu urzędniczego państwa i rządzących w kraju sił politycznych. Powodem tego jest fakt, że aspektów politycznych nadzoru państwowego nie da się nigdy do końca usunąć. Nawet przy bardzo wymyślnych strukturach zarządzania i motywowania kierownictwa zawsze dojdziemy w końcu do szczebla, na którym nadzór jest sprawowany przez urzędnika państwowego, a następnie przez polityków (Błaszczuk, 1993). Wiado-



Nawet najlepszy urzędnik państwowy kieruje się innymi motywami niż menedżer.

mo z bogatej literatury z dziedziny zarządzania, że nawet najlepszy urzędnik państwowy kieruje się innymi motywami niż menedżer, przejawia się to m.in. w niechęci do podejmowania ryzyka czy w uwzględnianiu w podejmowanych decyzjach innych kryteriów obok/zamiast ekonomicznych. Jeszcze inne motywy rządzą na szczeblu politycznym. Zaczynają tu działać mechanizmy mające niewiele wspólnego z racjonalnością ekonomiczną, a dominują motywy oportunistyczne, np. utrzymanie władzy czy wygrana w przyszłych wyborach. Gdy takie motywy stają się wiodące w decyzjach dotyczących przedsiębiorstw, tracą na tym przedsiębiorstwa i cała gospodarka. Istnienie państwowego nadzoru nad „własnymi” przedsiębiorstwami daje też okazję do powstawania poważnych patologii społecznych i ekonomicznych. W wielu przypadkach zaobserwowano zjawisko traktowania przez polityków przedsiębiorstw i spółek państwowych jak łupu wojennego partii rządzącej, a stanowisk w zarządach i radach nadzorczych spółek należących do państwa jako słusznie należących się partii rządzącej do rozdysponowania między swoich zwolenników<sup>11</sup>. Na tym tle powstaje z jednej strony szkodliwe zjawisko politycznego klientelizmu, a z drugiej osłabiona zostaje niezależ-

---

z nich. To z kolei rodziło inne poważne patologie, w tym korupcję” (Nellis, 2002).

9 Środki stosowane przez Bank Światowy w tych reformach to np. zawieranie kontraktów wynikowych między rządem a kierownictwem, audyty finansowe i zarządcze, jednolite schematy restrukturyzacji i sanacji, jednolite mechanizmy kontroli i wytyczne dla rządów, jak poprawić nadzór.

10 Środki wprowadzone w Nowej Zelandii obejmowały: zredukowanie kontroli politycznej nad firmami, zapewnienie autonomii menedżerów i odpowiednie ich wynagradzanie, ustanowienie rentowności jako głównego celu i stosowanie zmian w wartości aktywów netto jako miernika sukcesu oraz wymaganie zgody parlamentu na każde subsydlum czy odejście od zasad komercyjnych w stosunku do przedsiębiorstw.

11 Zjawisko to nie jest w Polsce nowe, a po ostatnich wyborach w 2015 r. jest zupełnie otwarcie demonstrowane. We wszystkich większych spółkach Skarbu Państwa stanowiska w zarządach i radach nadzorczych zostały obsadzone przez zwolenników politycznych partii rządzącej lub nawet przez samych polityków, a poprzednich menedżerów pozbyto się bez skrępowań, nie biorąc pod uwagę ich dotychczasowych osiągnięć w kierowaniu spółką. Podstawowym kryterium wyboru do władz spółek stała się polityczna lojalność, a nie merytoryczna kompetencja.

ność nadzorowanych przez państwo podmiotów gospodarczych i zachwiana stabilność ich działania. Jedyną w pełni skuteczną metodą przecięcia zależności między państwem a przedsiębiorstwem jest więc pełna prywatyzacja, tzn. przekazanie praw własności i zarządzania w ręce prywatne.

Toteż liczne rządy i społeczeństwa uznały, że najlepszym rozwiązaniem będzie uznanie prymatu prywatyzacji i rezygnacji państwa z funkcji właściciela przedsiębiorstw jako reguły postępowania. W rozwiniętych gospodarczo demokratycznych krajach, gdzie z ważnych względów (np. związanych z zawodnością rynku, geopolitycznych czy innych strategicznych) postanowiono zrobić ustępstwa od tej reguły i zachować część przedsiębiorstw jako w pełni państwowe lub o mieszanej własności z udziałem państwa, starano się ustanowić nad nimi jasny i przejrzysty system nadzoru, który nie pozwala rządowi i politykom ingerować w proces bieżącego zarządzania tymi przedsiębiorstwami, zapewnia profesjonalną i nieupolitycznioną obsadę ich kadr kierowniczych i gwarantuje równe prawa akcjonariuszom mniejszościowym w spółkach o mieszanej własności<sup>12</sup>.

Polityka wspierania prywatyzacji z gospodarczego punktu widzenia okazała się w dużym stopniu słuszna i udana. Przedsiębiorstwa po dobrze przeprowadzonej prywatyzacji funkcjonowały lepiej, a tam, gdzie towarzyszyła temu demonopolizacja, cała gospodarka rozwijała się szybciej<sup>13</sup>. Prywatyzacja wywarła istotny pozytywny wpływ na finanse publiczne, wyniki efektywnościowe przedsiębiorstw, podniosła poziom konkurencyjności rynku, obniżyła ceny dla konsumentów, wpłynęła też na rozwój rynków kapitałowych, pozwoliła wprowadzić w wielu krajach reformy strukturalne i unowocześnić działalność aparatu państwowego (OECD 2003 i 2010). Na temat wpływu prywatyzacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw i całych gospodarek powstała na świecie bogata literatura, a S. Guriev i W. Megginson (2006), dokonując jej szerokiego przeglądu, w którym uwzględnili również kraje transformacji i kraje rozwijające się, próbowali pokazać, dlaczego w jednych krajach prywatyzacja przynosi lepsze efekty makro- i mikroekonomiczne, a w innych słabsze. Generalną odpowiedzią na to pytanie jest stwierdzenie w badaniach silna komplementarność między prywatyzacją a innymi reformami instytucjonalnymi, m.in. zmierzającymi do umacniania państwa prawa, wprowadzania twardych ograniczeń budżetowych i ochrony inwestorów, rozwoju konkurencji i dobrej regulacji. Według autorów wymienione elementy nawzajem się wzmacniają i wywierają razem pozytywny wpływ na działanie podmiotów gospodarczych. I odwrotnie, brak tych uzupełniających reform może powodować nieskuteczność prywatyzacji dla poprawy funkcjonowania firm, a często idzie on też w parze z niechęcią do prywatyzacji.

12 Zasady dobrego i cywilizowanego nadzoru nad sektorem publicznym były przedmiotem kilku specjalnych opracowań OECD, które posłużyły jako wzorzec do ustanawiania takich zasad w wielu krajach (OECD 2004 i 2005). Jednakże ich wdrożenie w życie może natrafić na liczne przeszkody, biorąc pod uwagę czynniki kulturowe decydujące w dużym stopniu o zachowaniu osób stosujących te zasady.

13 Istnieje cały nurt badań empirycznych poświęcony mikroekonomicznym efektom prywatyzacji. Nurt ten został zapoczątkowany w pracy J. D'Souzy i W. Megginsona *Financial and operating performance of privatized firms during the '90s*, „Journal of Finance” 4(54)/1999. Liczne inne pozycje tego nurtu zostały cytowane w: W. Patena, B. Błaszczak, *Post-privatization corporate performance: Evidence from companies privatized in Poland in 2008–2011*, „Studia Ekonomiczne” 2/2016 (LXXXIX), s. 199–221.

Szczególnie istotną rolę odegrała prywatyzacja w transformujących się krajach postsocjalistycznych. Oprócz stworzenia warunków do przełomowej poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw miała ona na celu przede wszystkim przywrócić tym gospodarkom normalnej logiki rynkowej opartej na prywatnych, komercyjnych decyzjach oraz wsparcie nowej grupy społecznej przedsiębiorców. W krajach, w których równoległe do prywatyzacji zbudowano właściwe otoczenie systemowe i regulacyjne przedsiębiorstw, realizacja celów efektywnościowych była szybko widoczna. Ponadto prywatyzacja znacznej części byłego sektora państwowego stworzyła przestrzeń dla oddolnego budowania nowego sektora prywatnego, który w wielu krajach stał się głównym źródłem rozwoju.

Po zakończeniu wielkiej fali prywatyzacji w pierwszych latach obecnego stulecia udział sektora przedsiębiorstw państwowych w gospodarkach istotnie zmalał, z tym że zachowane zostało zróżnicowanie między jego skalą i znaczeniem w różnych typach gospodarek. Udział ten, mierzony tworzeniem PKB i zatrudnieniem, wynosił (w latach 2005–2008) w najbardziej rozwiniętych krajach Zachodu kilka procent (wyjątkowo do 10%<sup>14</sup>), w europejskich krajach postsocjalistycznych do kilkunastu procent (z wyjątkiem Rosji, gdzie stanowił ok. 30%), w Afryce 15–20%, a w Azji ok. 8%, z wyjątkiem Chin i Wietnamu, gdzie sięga 30% (bez uwzględnienia sektora finansowego) (Robinett, 2006; Christiansen, 2011).

Ze względu na ważne znaczenie polityczne i fiskalne sektora surowców energetycznych wiele państw sprawuje kontrolę nad tymi sektorami bądź to poprzez własność największych przedsiębiorstw, bądź innymi metodami quasi-właścicielskimi<sup>15</sup>. Model taki nie obowiązuje w rozwiniętych krajach zachodnich (poza Norwegią), lecz w rozwijających się krajach Azji i Afryki, głównie w Chinach. Silne właścicielskie zaangażowanie niektórych państw w wielkie firmy surowcowe kryje w sobie duże ryzyko wystąpienia patologii ekonomicznych i politycznych, z przyczyn opisanych wcześniej.

Innym czynnikiem, który miał pewien wpływ na obecny zakres i znaczenie sektora państwowego, były skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, który trwał od 2007 do 2009 r. i do dziś odczuwamy niektóre jego konsekwencje. W licznych krajach Zachodu – najpierw w USA, a później w Europie – sięgano po instrument **ratunkowej nacjonalizacji** przedsiębiorstw, szczególnie banków, aby uchronić je przed upadłością i zapobiec eskalacji kryzysu. Jednak w większości tych przypadków wykup takich instytucji czy ich udziałów przez państwo był traktowany jako tymczasowe przedsięwzięcie i gdy niebezpieczeństwo minęło, państwo pozbywało się tych udziałów, niekiedy nawet z zyskiem (Voszka, 2016). Porównanie skali

14 Norwegia i Francja

15 Według „Financial Times” w 2007 r. siedem największych państwowych lub kontrolowanych przez państwo koncernów petrochemicznych wytwarzało 1/3 światowej produkcji ropy i gazu oraz kontrolowało 1/3 ich zasobów (C. Hoyos, *The new Seven Sisters: oil and gas giants dwarf Western rivals*, „The Financial Times”, 27/2007, cyt. za: Kwiatkowski, 2016). Były to koncerny z krajów spoza OECD: z Arabii Saudyjskiej, Rosji, Chin, Iranu, Wenezueli, Brazylii i Malezji (Kwiatkowski, 2016). W 2012 r., według MFW, 15 z 20 największych przedsiębiorstw i ok. 80% zasobów ropy naftowej pozostawało pod kontrolą państwową (MFW, 2012).

prywatyzacji i nacjonalizacji na świecie (mierzonych wartością transakcji) w latach 1990–2012, dokonane przez W. Megginsona, pokazuje, że w całym tym okresie prywatyzacja i nacjonalizacja dokonywały się równocześnie, ale ich skala była różna. Tylko w latach 2007–2009 skala nacjonalizacji przewyższała znacznie skalę prywatyzacji, a w latach po kryzysie prywatyzacja ponownie się ożywiła (Megginson, 2013).

Podsumowując, mimo występujących obecnie procesów wzrostu skali i znaczenia sektora państwowego w wybranych krajach świata w krajach rozwiniętej demokracji zachodniej regułą jest niski poziom udziału sektora państwowego w gospodarce. Europejskie kraje postsocjalistyczne będące członkami Unii Europejskiej w dużym stopniu upodobniły się w swojej strukturze gospodarki własnościowej do krajów Europy Zachodniej (w odróżnieniu od Rosji i innych krajów byłego ZSRR, z wyjątkiem krajów bałtyckich). Jednak w ostatnich latach w wyniku nagłej zmiany doktryny politycznej obserwujemy w dwóch z tych krajów (Węgry i Polska) tendencję do radykalnej zmiany polityki własnościowej na strategię zmierzającą do zmniejszenia sektora prywatnego, zwiększenia państwowego i „udomowienia” przedsiębiorstw zagranicznych. Jej charakterystyce w naszym kraju poświęcone są dalsze fragmenty tego rozdziału.

### 3. UPAŃSTWOWIENIE GOSPODARKI W POLSCE

Za polityką upaństwowienia stoi doktryna, która postuluje, aby państwo stało się ponownie silnym graczem gospodarczym i kontroloowało wszystkie ważniejsze procesy i kierunki rozwojowe, a w sferze polityki własnościowej deklaruje jako cel „odzyskiwanie” przez państwo „utraconych” w wyniku prywatyzacji obszarów. Wszystkie ważne dla gospodarki firmy powinny – zdaniem rządzących – stać się znów państwowe. Otwarcie deklarują to politycy i członkowie rządu Zjednoczonej Prawicy przy okazji okolicznościowych wystąpień<sup>16</sup>. Nie można wykluczyć, że te deklaracje mają – przynajmniej u niektórych czołowych polityków PiS – przysłonić faktyczny cel, jakim jest uzyskanie większej władzy nad społeczeństwem kosztem rozwoju gospodarki. Im więcej jest bowiem firm państwowych, tym więcej możliwości karania jednych ludzi przez pozbawianie ich posad i nagradzania innych – przez przydzielanie im stanowisk oraz awanse.

16 Np. na konferencji „Odpowiedzialność przedsiębiorców za Polskę”, która odbyła się 4 lutego 2017 r. w Wyższej Szkole Komunikacji Społecznej i Mediów w Toruniu z udziałem najważniejszych polityków rządzącej partii PiS, padały słowa o wielkiej szkodliwości prywatyzacji, o potrzebie odbudowania majątku spółek Skarbu Państwa, których „najważniejszym celem jest realizowanie monopolu naturalnego” (Henryk Kowalczyk), oraz o tym, że „tak długo, jak zostawimy trzy czwarte Polski na pastwę krwiożerczego kapitalizmu, będziemy mieli niespodzianki w rozwoju społecznym i gospodarczym” (Mateusz Morawiecki), cyt. za: „Newsletter WSKSiM”, wydanie specjalne nr 3(8)/2017.



Odwrót od prywatyzacji firm państwowych jest w naszym kraju o tyle ułatwiony, że była ona w momencie startu obecnej koalicji rządzącej mniej zaawansowana niż w większości sąsiadujących z Polską krajów – innych krajów Europy Środkowej i krajów bałtyckich. Udział sektora państwowego w gospodarce polskiej według różnych szacunków (OECD, EBRD, Eurostat) utrzymuje się stale na wyższym poziomie niż w większości tych krajów i na dużo wyższym niż w rozwiniętych gospodarczo krajach zachodnich (Bałtowski, Kozarzewski, 2016; Kozarzewski, 2016, s. 555–578). Np. udział przedsiębiorstw będących we władaniu państwa w tworzeniu wartości dodanej brutto jest obecnie szacowany w Polsce na ok. 13%, a we Francji w 2015 r. na ok. 5,5% (Kozarzewski, 2016, s. 559). Przychody przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo (bez sektora finansowego) stanowiły w 2013 r. 16,1% przychodów ogółem, a zatrudnienie w tych samych podmiotach 15,1% zatrudnienia ogółem. Do tej grupy przedsiębiorstw zostały zaliczone spółki z całkowitym i większościowym udziałem państwa oraz spółki z mniejszościowym udziałem, kontrolowane przez Skarb Państwa innymi metodami prawnymi i pozaprawnymi (Bałtowski, Kozarzewski, 2016, s. 32).



Udział przedsiębiorstw będących we władaniu państwa w tworzeniu wartości dodanej brutto jest obecnie szacowany w Polsce na ok. 13%, a we Francji w 2015 r. na ok. 5,5%.

Wyróżniający jest też bardzo wysoki udział przedsiębiorstw należących do państwa w grupie największych przedsiębiorstw kraju (Bałtowski, Kozarzewski, 2016). Np. w zbiorze 25 największych pod względem sprzedaży firm niefinansowych w Polsce aż 12 jest kontrolowanych przez Skarb Państwa. Ich udział w przychodach całej grupy wynosi 64,4%, a udział w zatrudnieniu 62,3% (Bałtowski, Kozarzewski, 2016, s. 36). Ponadto rzuca się w oczy nierównomierny postęp prywatyzacji w różnych sektorach gospodarki i w zależności od wielkości przedsiębiorstw. U źródeł tego stanu rzeczy leżą zaszłości historyczne odnoszące się do przebiegu prywatyzacji w Polsce i priorytetów politycznych z nią

związanych. W naszym kraju prawie w całym okresie transformacji (z nielicznymi wyjątkami) obserwowaliśmy pewien typ inercji dotyczący prywatyzacji największych przedsiębiorstw. W nielicznych krótkich okresach, kiedy władza państwowa była zdecydowana na przyspieszenie prywatyzacji<sup>17</sup>, udawało się ją rozpocząć w niektórych dużych firmach lub uruchomić obszerne programy prywatyzacji całych sektorów, ale w wielu przypadkach działania te nie zostały doprowadzone do końca<sup>18</sup>. W ten sposób powstały liczne spółki częściowo sprywatyzowane, a państwo mogło wykorzystać ten fakt do wykonywania w nich władztwa korporacyjnego niewynikającego wprost proporcjonalnie z tytułu własności, ale przy użyciu innych narzędzi, o czym piszę bardziej szczegółowo dalej. Stan ten wynikał w pewnym

17 Można tu wymienić początek lat 90., lata 1997–2000 oraz 2008–2011.

18 Ewolucja polityki własnościowej (dotyczącej przekształceń własnościowych) i właścicielskiej (dotyczącej zarządzania sektorem państwowym) państwa polskiego do roku 2013 została najpełniej opisana w: M. Bałtowski, P. Kozarzewski *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, PWE, Warszawa 2014, s. 159–210, 319–338.

stopniu z celowych działań dużej części polskich polityków, którzy starali się przeprowadzić prywatyzację największych przedsiębiorstw w sposób cząstkowy, zapewniający z jednej strony wpływy do budżetu, ale z drugiej – niepozbawiający Skarbu Państwa wpływu na te spółki. Jest to typowy obraz tzw. prywatyzacji niechętniej czy odpornej (*reluctant privatization* – Bor-tolotti, Faccio, 2004, s. 1–39), która, mówiąc w skrócie, ma na celu „zjeść ciastko i mieć ciastko”.

Przełomem miał się stać ambitny rządowy<sup>19</sup> program prywatyzacji (w latach 2008–2011) mający za zadanie dokończenie procesu prywatyzacji w Polsce, kiedy to przeznaczono do sprzedaży udziały w większości (ponad 900) przedsiębiorstw i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Założono w nim, że pod znaczącą lub całkowitą kontrolą państwa ma pozostać tylko dwadzieścia kilka uznanych za strategiczne podmiotów<sup>20</sup>. Zadeklarowano wówczas, że własność państwowa ma być wyjątkiem, a nie regułą, i ma dotyczyć jedynie firm o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i obronności kraju – i z rozmachem zabrano się do realizacji tej idei.

Pod koniec realizacji tego dość udanego programu<sup>21</sup>, na przełomie lat 2011 i 2012, wraz z początkiem drugiej kadencji ówczesnej centrowej koalicji rządzącej i zmianą na stanowisku ministra Skarbu Państwa<sup>22</sup> nastąpił widoczny odwrót od tej polityki. Wydłużono listę firm strategicznych, zrezygnowano z prywatyzacji licznych firm wcześniej do niej wytypowanych, a jeśli wprowadzano duże państwowe spółki na Giełdę, to była to prywatyzacja pozorna, bo w rękach Skarbu Państwa utrzymywano większościowe pakiety akcji<sup>23</sup>. Zaprzestano sprzedawania pozostałych pakietów akcji wielkich spółek (m.in. w sektorze energetycznym i chemicznym) i wzorem dawnych lat rozpoczęto wspieranie idei konsolidacji oraz promowania „narodowych czempionów”, a także zaczęto powiększać domenę państwową poprzez wykup aktywów zagranicznych spółek opuszczających nasz rynek, a później stworzenie państwowej spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe, która miała realizować wielkie inwestycje państwowe z udziałem inwestorów prywatnych<sup>24</sup>. Zaczęto też wymuszać na spółkach będących pod kontrolą państwa decyzje zarządcze o strategicznym znaczeniu, które początkowo były opro-

19 Za czasów pierwszej kadencji koalicji PO-PSL. Autorem i propagatorem tego programu był ówczesny minister Skarbu Państwa, Aleksander Grad.

20 M.in. spółki przesyłu energii elektrycznej, gazu i ropy, dwie największe spółki paliwowe (Orlen i Lotos), KGHM Polska Miedź, PKP, PWPW, jeden holding produkujący broń (Bumar), jeden bank państwowy (BGK), zarządy portów morskich, media publiczne, Totalizator Sportowy i dwie agencje państwowe (ARP i PAIZ) (MSP 2008).

21 Szerzej o tym programie i ocenie jego realizacji w: Patena i Błaszczuk, 2016.

22 Ministra Grada zastąpił jesienią 2011 r. Mikołaj Budzanowski, a w kwietniu 2013 r. ministrem został Włodzimierz Karpiński, który zadeklarował jako swój cel umacnianie sektora państwowego i planował tworzenie wielkich państwowych koncernów.

23 Przykładowo w lutym 2013 r. wprowadzono na giełdę Polski Holding Nieruchomości, w którym Skarb Państwa zachował 73% akcji, a jesienią tego samego roku PKP Cargo, w którym jego państwowa spółka matka PKP zachowała 51% akcji, oraz spółkę Energa SA, w której Skarb Państwa zachował 50% akcji. Zob. Baltowski, Kozarzewski, 2014, s. 208–209.

24 Symbolem nowego podejścia rządu do prywatyzacji była wypowiedź ministra finansów i późniejszego wicepremiera Jacka V. Rostowskiego z października 2012 r.: „Chcemy prywatyzować spółki Skarbu Państwa, ale w strategicznych zostawimy sobie pakiet kontrolny. To wybór między włożeniem pieniędzy do szuflady a zainwestowaniem ich i pomnożeniem” (Gazeta.pl, wiadomości, 13.10.2012).



testowywane przez niektórych menedżerów tych spółek jako działające na szkodę spółki<sup>25</sup>.

Opory takie zostały całkowicie przewyciężone w trakcie pełnej wymiany kadr kierowniczych wszystkich państwowych spółek po ostatnich wyborach i objęciu rządów przez PiS. Obecnie dyktowanie przez rząd polityki i strategii poszczególnych spółek zależnych od Skarbu Państwa jest uznawane za coś naturalnego, a niekiedy nawet pożądanego. Wiąże się to z wprowadzaną od nowa polityką konsolidacji polegającą na wzajemnym wiązaniu ze sobą różnych spółek zdominowanych przez państwo, w szczególności energetycznych i węglowych, i uzależniania ich losów wzajemnie od siebie. W efekcie tego procesu mamy do czynienia z hybrydyzacją (powstawaniem nieprzejrzystych, splątanych struktur własności i wzajemnych zależności) oraz z podważaniem roli i praw akcjonariuszy mniejszościowych w tych spółkach, o czym piszę bardziej szczegółowo dalej.

Po wyborach w październiku 2015 r. zwycięska partia rządząca PiS ogłosiła nowe otwarcie w kwestii polityki właścicielskiej państwa, po czym nastąpiły znaczne przyspieszenie i intensyfikacja upaństwowienia gospodarki. W lutym 2016 r. nowy minister Skarbu Państwa<sup>26</sup> zapowiedział „wygaszanie pry-

watyzacji”, a na potwierdzenie tej decyzji pod koniec tego roku zostało zlikwidowane Ministerstwo Skarbu Państwa.



Po wyborach w październiku 2015 r. zwycięska partia rządząca PiS ogłosiła nowe otwarcie w kwestii polityki właścicielskiej państwa, po czym nastąpiły znaczne przyspieszenie i intensyfikacja upaństwowienia gospodarki.

6 lipca 2016 r. została uchwalona krótka nowelizacja<sup>27</sup> Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z 1996 r. poświęcona zasadam gospodarowania środkami z Funduszu Reprywatyzacji. Fundusz ten gromadził 5% środków ze sprzedaży akcji każdej ze spółek powstałej w wyniku komercjalizacji, które miały być przeznaczone na rekompensaty dla osób pokrzywdzonych w wyniku nacjonalizacji po uchwaleniu odpowiedniej ustawy. Omawiana nowelizacja rozszerza katalog celów, na których wydatkowanie rząd może przeznaczyć środki z tego Funduszu poza dziedzinę jego przeznaczenia. Według art. 56 ust. 4c mogą one być przeznaczone na sfinansowanie nabycia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa,

akcji spółek publicznych. Ponadto, art. 69g wyraźnie specyfikuje, że „Środki Funduszu, w kwocie nieprzekraczającej łącznie 30 mln zł, mogą zostać w roku 2016 przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego spółek «Telewizja Polska – Spółka Akcyjna», «Polskie Radio – Spółka Akcyjna» oraz spółek radiofonii regionalnej”.

<sup>25</sup> Pierwszym głośnym tego przykładem była wymuszona rezygnacja z pracy prezesa największej spółki energetycznej PGE SA w październiku 2013 r., byłego znanego polityka, Krzysztofa Kiliana, który nie zgadzał się na – jego zdaniem – nierentowne i szkodliwe dla spółki projekty inwestycji w elektrowni Opole.

<sup>26</sup> Jackiewicz: *Wygaszamy proces prywatyzacji*, „Rzeczpospolita”, 26.02.2016. Minister Dawid Jackiewicz został zdymisjonowany po półrocznym sprawowaniu tej funkcji.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 2016 r., poz. 1174.

Po ponad roku rządów PiS, w grudniu 2016 r., w trakcie pamiętnego posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej została na nowo skodyfikowana polityka rządu dotycząca zakresu własności państwowej w gospodarce i sposobu jej nadzorowania oraz kontrolowania sektorów gospodarki uznanych za strategiczne. Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>28</sup> definiuje i porządkuje status różnych kategorii podmiotów państwowych i ustala relacje między nimi a aparatem państwa<sup>29</sup>.


Ustawa ta przede wszystkim **zakazuje (art. 13) zbywania akcji Skarbu Państwa w grupie imiennie wymienionych 24 spółek**, z których część stanowią podmioty w 100% państwowe (jak ARP, PFR, PWPW), lub z większościami udziałami Skarbu Państwa (jak Enea, Energa, PGE, PGNiG, Lotos), ale należą do niej też wszystkie duże spółki notowane na GPW w Warszawie z mniejszościowymi udziałami państwa – spółki paliwowe, surowcowe i z sektora finansowego (np. Orlen, PKO BP, PZU SA, KGHM Polska Miedź SA, Tauron, Grupa Azoty i jej spółki zależne). Oznacza to, że stan posiadania Skarbu Państwa w tych spółkach w żadnym wypadku nie może zostać zmniejszony.

Po drugie, omawiana ustawa grupuje podmioty państwowe w trzech kategoriach: państwowe osoby prawne, spółki realizujące misję publiczną i spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, oraz nakreśla ich status. Jak się wydaje, podział ten nie jest w pełni rozłączny (niektóre podmioty mogą być jednocześnie zaliczane do dwóch z wymienionych kategorii). Jednak przynależność do każdej z tych trzech grup oznacza, że podmiot ten jest poddany w swoich decyzjach daleko idącej ingerencji państwa.

Do pierwszej grupy zaliczone zostały różnego typu podmioty o charakterze urzędów centralnych, instytucje naukowe, kulturalne, NFZ, ZUS, NFOŚiGW oraz przedsiębiorstwa państwowe (nie spółki) będące w 100% własnością państwa lub innych państwowych osób prawnych.

Do drugiej grupy – spółek realizujących misję publiczną – zaliczono spółki radiowe, telewizyjne, zarządzające infrastrukturą lotniskową, kolejową, drogową, portową i systemów przesyłowych oraz zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi, spółkę gier hazardowych, spółkę rozliczeń kosztów długoterminowych umów sprzedaży mocy i energii elektrycznej, Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polski Fundusz Rozwoju SA, Agencję Rozwoju Przemysłu SA oraz Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Trzecią grupę – spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa – potraktowano bardzo szeroko, poświęcając jej cały rozdz. V ustawy. Zgodnie



Ustawa w sposób bardzo ogólny formułuje bowiem cele i metody nadzoru państwowego nad spółkami i kryteria oceny ich działalności.

28 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2259).

29 Pomoc w analizie tej ustawy zawdzięczam prof. M. Bałtowskiemu.


z art. 31 pkt 1 za spełniającą ten wymóg może być uznana spółka z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej z aż 23 obszarów (branż) działalności wymienionych w ustawie. Do tych branż zaliczono nie tylko sektor finansowy i energetyczny oraz wytwarzanie i obrót bronią, materiałami wybuchowymi i amunicją, lecz także takie branże jak: produkcja wyrobów chemicznych, nawozów, wydobywanie węgla kamiennego, działalność związana z obrotem nieruchomościami czy wreszcie produkcja artykułów spożywczych. Rozporządzeniem z 13 stycznia 2017 r. prezes Rady Ministrów określił obowiązujący wykaz 30 spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, do których zaliczono nie tylko podmioty ze stu-procentowym udziałem państwa (jak PKP, Poczta Polska, Polska Grupa Zbrojeniowa, Polskie Radio i Telewizja) i z większościami udziałem państwa (jak PGE, PGNiG, Lotos, Krajowa Spółka Cukrowa), ale także spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa (jak Orlen, KGHM, PKO BP, PZU, Grupa Azoty).

Omawiana ustawa reguluje też sposób nadzoru właścicielskiego państwa. Wykonanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa zostało powierzone prezesowi Rady Ministrów, który może te uprawnienia przekazać innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi rządu lub państwowej osobie prawnej. Już trzeciego dnia obowiązywania tej ustawy, tj. 3 stycznia 2017 r., na mocy rozporządzenia Rady Ministrów wykonywanie praw z akcji 432 spółek z udziałem Skarbu Państwa zostało scedowane na rzecz 10 (!) różnych ministrów branżowych, funkcjonalnych, a nawet ministra rozwoju i finansów oraz ministra obrony narodowej. Podczas gdy od 1996 r.<sup>30</sup> system ten był scentralizowany w rękach ministra Skarbu Państwa, który nadzorował wszystkie spółki zależne od Skarbu Państwa pod względem własnościowym i finansowym oraz decydował o obsadzie personalnej ich kierownictw, obecny rząd zrezygnował z dużego zasobu doświadczeń i kompetencji zgromadzonego przez personel tego ministerstwa oraz zdecydował o jego likwidacji i zupełnym rozproszeniu nadzoru, przydzielając po kilkanaście do kilkudziesięciu przedsiębiorstw do nadzoru poszczególnym ministrom. Oznacza to brak spójnej polityki własnościowej i nadzorczej wobec tych spółek i odrodzenie się „udzielnych księstw” resortowych, a w praktyce możliwość zupełnej samowoli w wykorzystywaniu majątku państwowego i decyzjach personalnych. Ustawa w sposób bardzo ogólny formułuje bowiem cele i metody nadzoru państwowego nad spółkami i kryteria oceny ich działalności. Sprawy te od stycznia do września 2017 r. nie doczekały się konkretyzacji w aktach niższego rządu. Za to rozporządzenie przydzielające konkretnym ministrom poszczególne spółki do nadzorowania doczekało się już kilkakrotnej nowelizacji z powodu tarć międzyresortowych<sup>31</sup>.

30 Na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa zastąpionej później ustawą z dnia 7 września 1997 r. o działach administracji państwowej (Dz.U. nr 141, poz. 943).

31 Najbardziej znana jest nowelizacja z 19 czerwca 2017 r., zgodnie z którą odebrano nadzór nad PZU SA ministrowi rozwoju i finansów i przekazano ponownie premierowi. W październiku 2017 r. premier Szydło zmieniła poprzednie rozporządzenie, przejmując osobiście nadzór na spółkami. Oczywiście tylko formalnie, bo nie dysponuje instrumentami realnego nadzoru.

Gdyby ktoś miał wątpliwości, jakie były intencje ustawodawcy przy tworzeniu omawianej ustawy, rozwiewa je lektura przepisów do niej wprowadzających<sup>32</sup>. W art. 14 omawianej ustawy zawarte są zmiany dotychczasowej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Po pierwsze **dokonano zmiany nazwy tej ustawy – na Ustawę o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników**. W ślad za tym uchylone zostały wszystkie działy i artykuły poprzedniej ustawy mówiące o prywatyzacji. Za to rozwinięto fragmenty ustawy mówiące o uprawnieniach pracowników do nabywania akcji komercjalizowanych przedsiębiorstw oraz wspomniany wcześniej art. 56 dotyczący Funduszu Reprywatyzacji. Dysponentem tego Funduszu stał się minister właściwy ds. finansów publicznych, a środki z Funduszu mogą być wydatkowane na cele niezwiązane z reprywatyzacją, np. na zakup akcji spółek publicznych lub spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedmiotem dominującym, a także na udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek na rzecz spółek z udziałem Skarbu Państwa lub przedsiębiorstw im podporządkowanych na uprzywilejowanych warunkach. Lektura ujednoliconej wersji omawianej ustawy i jej porównanie z ustawą z 1996 r. wyraźnie pokazuje odwrócenie logiki w intencjach ich autorów. W poprzedniej wersji ustawy komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych służyć miała ich późniejszej prywatyzacji i temu była podporządkowana (choć nie narzucała terminu prywatyzacji jak jej poprzedniczka, Ustawa o przekształceniach własnościowych z 1991 r.). Obecna ustawa służy umocnieniu własności państwowej, ułatwieniu przelewania pieniędzy z jednej kieszeni państwowej do drugiej i obłaskawieniu pracowników spółek, którzy wcześniej byli zwolennikami prywatyzacji swoich przedsiębiorstw.



Obecna ustawa służy umocnieniu własności państwowej, ułatwieniu przelewania pieniędzy z jednej kieszeni państwowej do drugiej i obłaskawieniu pracowników spółek, którzy wcześniej byli zwolennikami prywatyzacji swoich przedsiębiorstw.

Niezależnie od postanowień omówionych wyżej ustaw polityka reetatyżacji gospodarki (ponownego upaństwowienia) była wprowadzana metodą faktów dokonanych przez cały dotychczasowy okres rządów PiS, a kilka jej niechlubnych przykładów ma na koncie już poprzedni rząd. Jak powiedziano wcześniej, polityka reetatyżacji realizowana jest w dwóch głównych nurtach. Pierwszy z nich to fizyczne poszerzanie domeny własnościowej państwa, czyli nacjonalizacja, a drugi to zwiększanie władczej kontroli rządu nad przedsiębiorstwami będącymi częściową własnością państwa bez formalnego powiększania jego własności, nazwany dalej w skrócie quasi-nacjonalizacją. Poniżej przedstawiam przykłady realizacji ważniejszych przedsięwzięć z obu tych nurtów.

32 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 2260.

## NACJONALIZACJA

Katalog możliwych działań w ramach nacjonalizacji jest bogaty.

- Najdrastyczniejszą formą, znaną dobrze z przeszłości, jest konfiskata (wywłaszczenie bez odszkodowania), następnie wywłaszczenie za odszkodowaniem, kolejno bezpośredni zakup przez państwo (agendy rządowe) prywatnych akcji, udziałów czy całych przedsiębiorstw za cenę rynkową lub w drodze nieekwiwalentnej transakcji. Zakup ten może dotyczyć dawnej własności państwowej (renacjonalizacja) lub też prywatnego podmiotu gospodarczego.
- Inną formą jest państwowy zakup pośredni, kiedy spółka będąca własnością państwa czy koncern lub holding państwowy zakupuje prywatne spółki lub ich aktywa na rynku. Takie operacje biznesowe zwiększają rozmiar sektora publicznego w gospodarce, a więc jest to forma nacjonalizacji.
- Podobnie należy potraktować tworzenie nowych państwowych podmiotów o różnej formie prawnej mających podejmować działalność gospodarczą.
- Jeszcze inną formą mogą być administracyjne i prawne działania zmierzające do unieważnienia wcześniejszych transakcji prywatyzacyjnych.

Przymusowych wywłaszczeń w Polsce na razie nie odnotowano, choć został już do tego przygotowany instrument prawny. 25 kwietnia 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy – Kodeks karny i innych ustaw zawierająca m.in. tzw. konfiskatę rozszerzoną polegającą na możliwości skonfiskowania majątku przedsiębiorstwa lub wyznaczenia mu przymusowego nadzoru komisarycznego na podstawie **podejrzenia**, że jego przedstawiciele (np. pracownicy) mogli wykorzystywać swoją pozycję do przestępstwa. Taka konfiskata mogłaby nastąpić **bez decyzji sądu**.

W sferze werbalnej zapowiadane są też przez Zbigniewa Ziobrę, ministra sprawiedliwości – prokuratora generalnego, działania zmierzające do unieważnienia transakcji prywatyzacyjnych, które rzekomo doprowadziły do sprzedaży majątku za zaniżoną cenę lub naruszyły polski interes narodowy. Sposób procedowania w takich przypadkach nie został jednak jeszcze określony<sup>33</sup>.

Pierwszą próbą renacjonalizacji przez unieważnienie transakcji prywatyzacyjnych jest podane 17 września 2016 r. do wiadomości publicznej zaskarżenie do sądu sprzedaży przez Polskie Koleje Państwowe w 2015 r. 100% akcji spółki PKP Energetyka funduszowi CVC Capital Partners za 1,41 mld zł. Mimo potwierdzenia legalności tej transakcji przez Najwyższą Izbę Kontroli nowi ministrowie – minister energii Krzysztof Tchórzewski oraz minister infrastruktury i budownictwa Andrzej Adamczyk – uważają, że transakcja

33 Sudak I., *PiS rozliczy prywatyzację poprzedników*, Wyborcza.biz, 19.12.2015



była niezgodna z prawem i powinna zostać unieważniona<sup>34</sup>. Zapowiadane są też rewizje innych transakcji prywatyzacyjnych dokonanych przez poprzedni rząd.

W ramach nurtu nacjonalizacyjnego jak dotąd dominują zakupy pośrednie, tzn. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub spółki zależne od państwa wykupują podmioty prywatne, które z jakichś powodów są oferowane do sprzedaży (np. ich właściciel wychodzi z polskiego rynku albo firma restrukturyzuje się). Jednak nie są to rozwiązania przejściowe, nastawione na późniejszą prywatyzację. Za tymi zakupami kryje się świadoma polityka rządu, aby poszerzać swoją domenę własnościową, przede wszystkim w sektorach energetycznym, bankowym i infrastrukturalnym, a także w innych branżach. Towarzyszą temu hasła „polonizacji” lub „udomowienia” przedsiębiorstw należących do zagranicznych właścicieli.

Przykładowo: dwie wielkie spółki energetyczne kontrolowane przez państwo (Tauron SA i PGNiG SA) odkupiły w 2011 r. od szwedzkiej spółki Vattenfall dwie kilka lat wcześniej sprywatyzowane elektrociepłownie, będące największymi dostawcami ciepła w Warszawie i na Śląsku. Koncern Vattenfall ogłosił rok wcześniej zamiar opuszczenia polskiego rynku w związku z przyjęciem przez siebie nowej strategii zakładającej odwrót od energetyki opartej na węglu i rozwijanie alternatywnych źródeł energii. Strategia polskiego rządu zakładająca do roku 2050 dominację „brudnej” energii (węglowej) była nie do pogodzenia z preferencjami tego inwestora<sup>35</sup>.

W górnictwie węglowym deprimującym przykładem była nacjonalizacja w 2015 r. kopalni węgla Bogdanka położonej we wschodniej Polsce, w okolicy Lublina. Była to pierwsza w Polsce kopalnia węgla kamiennego, która w odróżnieniu od całej reszty swojego sektora (zlokalizowanego na południu Polski, na Śląsku) odniosła sukces rynkowy, została z powodzeniem sprywatyzowana przez ofertę publiczną i wprowadzona na giełdę w 2009 r. Koszty tej kopalni okazały się znacząco niższe niż wszędzie indziej, co powodowało, że była silnie konkurencyjna w stosunku do innych kopalń<sup>36</sup>. Po prywatyzacji spółka nadal szyb-

Świadoma polityka rządu, aby poszerzać swoją domenę własnościową, przede wszystkim w sektorach energetycznym, bankowym i infrastrukturalnym, a także w innych branżach. Towarzyszą temu hasła „polonizacji” lub „udomowienia” przedsiębiorstw należących do zagranicznych właścicieli.



34 „Gazeta Wyborcza”, 17–18.09.2016

35 Vattenfall był w tym czasie największym zagranicznym inwestorem na rynku polskiej energii, największym producentem ciepła i siódmym pod względem produkcji energii elektrycznej (7-procentowy udział w rynku energii). Grupa Vattenfall, własność szwedzkiego skarbu państwa, była w 2011 r. piątym w Europie producentem energii elektrycznej i największym wytwórcą ciepła ([www.newsweek.pl](http://www.newsweek.pl), 23.09.2010). Transakcja sprzedaży 99,98% akcji należącego do Grupy Vattenfall Górnośląskiego Zakładu Energetycznego polskiej spółce Tauron w sierpniu 2011 r. opiewała na 4,6 mld zł ([www.media.tauron.pl](http://www.media.tauron.pl), 23.08.2011). Druga transakcja między Vattenfallem a PGNiG dotycząca sprzedaży kilku największych elektrociepłowni obsługujących Warszawę i okolice została zawarta 23 sierpnia 2011 r., a sfinalizowana 11 stycznia 2012 r., i opiewała na 3 mld zł ([www.wirtualnemedial.pl](http://www.wirtualnemedial.pl), 11.01.2011).

36 Wiązało się to z normalną pozycją związków zawodowych w Bogdancie, w odróżnieniu od kopalń na Śląsku, gdzie związki zawodowe posiadają liczne przywileje, np. są właścicielami większości małych firm dostarczających usługi dla kopalni z ominięciem procedur zamówień publicznych i blokują wszelkie zmiany

ko się rozwijała i planowała uruchomienie pozyskiwania następnych złóż. Jednak głównym nabywcą jej węgla była Elektrownia Kozienice należąca do kontrolowanej przez państwo spółki energetycznej Enea. Gdy chory sektor węglowy zaczął przeżywać w okresie spadku cen surowców w 2015 r.<sup>37</sup> ostre trudności ze zbytem drogo produkowanego węgla, rząd zaingerował, zmuszając zależne od siebie spółki energetyczne do zakupu zalegającego na składowiskach węgla. W tym momencie Enea nie przedłużyła kontraktu z Bogdanką na zakup węgla dla Elektrowni Kozienice i ceny akcji kopalni zaczęły gwałtownie spadać. Towarzyszący temu ostry spadek wartości tej spółki pozwolił na przejęcie jej na własność przez Eneę<sup>38</sup>. Ingerencja państwa w normalne procesy rynkowe doprowadziła do renacjonalizacji Bogdanki i zlikwidowania niechcianego przykładu właściwej drogi sukcesu dla całego sektora węglowego. Pogorszyła się też znacznie kondycja Bogdanki, która walczy w ramach nowego holdingu o utrzymanie dotychczasowego poziomu wydobycia i o to, aby nie być włączona poprzez swoją spółkę-matkę do programu ratowania nierentownych spółek węglowych należących do państwa<sup>39</sup>.

Innym przykładem jest zablokowanie przez obecny polski rząd pod koniec 2016 r. udzielenia zgody dwóm francuskim firmom energetycznym (EdF i Engie) na sprzedaż ich aktywów w sektorze energetycznym innym zagranicznym inwestorom, preferując wykup tych aktywów przez krajowe spółki energetyczne będące pod kontrolą rządu. Oba te koncerny dostarczały w 2015 r. łącznie 14% produkcji energii elektrycznej całego kraju<sup>40</sup>, a spółki samego koncernu EdF, który był właścicielem Elektrowni Rybnik i ośmiu elektrociepłowni w największych polskich aglomeracjach oraz 400 km sieci ciepłowniczej, były warte łącznie ok. 1 mld euro<sup>41</sup>. Koncerny francuskie już wcześniej zapowiadały wycofanie się z Polski ze względu na zmianę swojej strategii energetycznej, jednak nasz rząd nie podjął żadnych działań, aby zachęcić je do pozostania lub pozostawienia w Polsce przynajmniej ich segmentu ciepłowniczego, który opierał się na nowoczesnych technologiach i korzystał z know-how spółek-matek w dziedzinie badań i rozwoju oraz zarządzania. Kilka polskich spółek energetycznych działających pod kuratelą ministra energii (Enea, PGE, Energa i PGNiG Termika) zamierzało początkowo wspólnie odkupić aktywa EdF znajdujące się w Polsce. Tym sa-

---

dotyczące racjonalizacji kosztów, broniąc swoich interesów grupowych (zob. „Kompania otoczona hienami”, wywiad z Mirosławem Tarasem, byłym wieloletnim prezesem Bogdanki, a później krótkotrwałym prezesem Katowickiego Holdingu Węglowego, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22–24.07.2016).

37 W marcu 2015 r. cena tony węgla na rynkach światowych spadła do 49 dol. za tonę. W przeliczeniu na złote cena ta wynosiła ok. 200 zł, zaś koszty produkcji tony węgla np. w Kompanii Węglowej wynosiły 245 zł (www.money.pl, 7.10.2015).

38 Enea (spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa) ogłosiła wezwanie na zakup akcji Bogdanki w kilka dni po wypowiedzeniu jej kontraktu na zakup węgla. W efekcie jesienią 2015 r. Enea stała się właścicielem 66% akcji Bogdanki, za co zapłaciła 1,4 mld zł („Dziennik Gazeta Prawna”, 22–24.07.2016 i 22.08.2016). Nie będzie przesadą nazwanie tego aktu wrogim przejęciem. W sierpniu 2016 r. do grona kontrolowanych przez państwo akcjonariuszy Bogdanki dołączyła największa firma ubezpieczeniowa PZU, nabywając 5% jej akcji („Puls Biznesu”, 10.08.2016).

39 Chodzi o poziom wydobycia 8,5–9 mln ton rocznie, który wymaga inwestycji. Problemem jest zaangażowanie spółki matki Enea w ratowanie sektora węglowego, co może się odbić negatywnie na sytuacji Bogdanki („Dziennik Gazeta Prawna”, 22.08.2016).

40 „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.11.2016.

41 „Gazeta Wyborcza”, 17–18.09.2016; „Puls Biznesu”, 26.10.2016.



mym zwiększyłyby swój stan posiadania, a zarazem powiększyłyby znacznie państwowy sektor energetyczny w Polsce, który już pod koniec 2016 r. produkował ponad 60% energii elektrycznej<sup>42</sup>. Francuski koncern co prawda początkowo nie dopuścił konsorcjum polskich spółek do przetargu, mając już wyłonionego własnego kandydata na spółki i sieci ciepłownicze<sup>43</sup>, a elektrownię w Rybniku zamierzał sprzedać czeskiemu koncernowi EPH, który zainwestował wcześniej w Polsce ponad 1 mld zł w upadającą kopalnię węgla Silesia<sup>44</sup> w Czechowicach-Dziedzicach i poszukiwał stałego odbiorcy na jej węgiel.

Jednak zgodnie z ustawą z 24 lipca 2016 r. o kontroli niektórych inwestycji (której treść omawiam dalej) polski minister energii miał tu ostatnie słowo, mogąc zgłosić weto co do kierunku sprzedaży aktywów wpisanych na listę obiektów chronionych wspomnianą ustawą. Na liście tej znalazło się tylko siedem podmiotów, w tym dziwnym trafem EdF i Engie<sup>45</sup>. Decyzja została więc zablokowana na kilka miesięcy i ostatecznie wszystkie polskie aktywa EdF (elektrownię i elektrociepłownię) nabyła samodzielnie największa polska spółka energetyczna PGE z udziałem większościowym Skarbu Państwa<sup>46</sup>, która po tym zakupie będzie producentem niemal 50% energii elektrycznej w kraju (ok. 70 TWh rocznie)<sup>47</sup> i zwiększy zainstalowane moce ciepłone o 100%. Ta rekordowa transakcja o wartości 4,5 mld zł została zawarta 19 maja 2017 r. warunkowo, ze względu na konieczność uzyskania zgody Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>48</sup>. UOKiK zgłosił we wrześniu 2017 r. istotne zastrzeżenia do tej transakcji, obawiając się negatywnego wpływu dominującej pozycji PGE w produkcji i obrocie energii elektrycznej na konkurencję rynkową, w tym na obniżenie obrotów na Towarowej Giełdzie Energii. Jednak już 5 października 2017 r. UOKiK wydał zgodę na tę transakcję, pod warunkiem przeznaczenia przez PGE całego wolumenu sprzedaży energii elektrycznej z Elektrowni Rybnik przez cztery następne lata na sprzedaż giełdową<sup>49</sup>. Transakcja ma zostać sfinalizowana w grudniu 2017 r.

42 Stan na początek listopada 2016 r. Obecnie odsetek ten sięga 75% („Dziennik Gazeta Prawna”, 2.11.2016).

43 Był nim jeden z największych funduszy infrastrukturalnych na świecie, australijski fundusz IFM Investors, który zarządza aktywami o wartości 52 mld dol., w większości funduszy emerytalnych, instytucji publicznych i agend rządowych („Puls Biznesu”, 26.10.2016).

44 *Silesia ściga się z czasem. Czesi chcą rozmawiać*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.02.2017. Kopalnia Silesia jest w tej chwili jedyną prywatną kopalnią węgla w Polsce o znaczącym wydobyciu. Jej historia jest ciekawa, bo to determinacja załogi Silesii nie dopuściła do jej likwidacji. Załoga na własną rękę poszukiwała prywatnego inwestora i zgodziła się na jego warunki (likwidacja czternastej pensji, siedmiodniowy tydzień pracy itp.), co pozwoliło kopalni osiągnąć konkurencyjność na rynku.

45 Oprócz tych dwóch spółek w wykazie podmiotów podlegających ochronie znalazły się: Grupa Azoty SA, KGHM Polska Miedź SA, Polski Koncern Naftowy Orlen SA, PKP Energetyka SA i Tauron Polska Energia SA. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2016 r. oraz z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie, Dz.U. z 23 sierpnia 2016 r., poz. 1316, i z 20 grudnia 2016 r., poz. 2088.

46 58% udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym spółki.

47 [www.wysokienapiecie.pl](http://www.wysokienapiecie.pl), 9.08.2017 i 15.09.2017. Według danych z URE za 2013 r. PGE miała udział w produkcji energii elektrycznej w Polsce na poziomie 37,9%, a EdF na poziomie 9,9%, co daje razem 48,8%, [www.wysokienapiecie.pl](http://www.wysokienapiecie.pl), 19.09.2016.

48 [www.wiadomości.stockwatch.pl](http://www.wiadomości.stockwatch.pl), 19.05.2017.

49 *Grupa PGE otrzymała zgodę na przejęcie EDF Polska*, [www.gkpgc.pl/biuro-prasowe/pdf/21233](http://www.gkpgc.pl/biuro-prasowe/pdf/21233), 5.10.2017.

Podobne działania zostały podjęte wobec zamiaru sprzedaży zagranicznym inwestorom nowoczesnej Elektrowni Połaniec przez drugi francuski koncern energetyczny Engie (dawniej GDF Suez). W ich rezultacie pod koniec grudnia 2016 r. została zawarta transakcja zakupu Elektrowni Połaniec przez trzecią co do wielkości państwową spółkę energetyczną Eneę na kwotę nieco ponad 1 mld zł<sup>50</sup>. Dzięki tym dwóm wielkim transakcjom znacznie zwiększono udział krajowych producentów w produkcji i dystrybucji energii elektrycznej i ciepłej, decydując się w istocie na jej nacjonalizację i znaczącą koncentrację. Warto tu zwrócić uwagę, że gdy rząd poprzedniej koalicji próbował odgórnie przeprowadzić koncentrację sektora energetycznego na podobną skalę (proponowane było połączenie PGE i Energi oraz Tauronu z Eneą), spotkał się ze zdecydowaną odmową UOKiK ze względu na negatywne skutki takiej koncentracji w sferze ograniczenia konkurencji i musiał z tych planów zrezygnować<sup>51</sup>. Obecny rząd nie traktuje takich argumentów zbyt poważnie, a konsolidacja sektora energetycznego jest dla niego głównym priorytetem.

Po głębszej analizie przedstawionych przypadków nie ulega wątpliwości, że hasła „patriotyzmu gospodarczego” towarzyszące opisanym wyżej fuzjom i przejęciom są tylko argumentami dla mas, podobnie jak lansowanie



Ze strony rządu, jak można sądzić, intencją jest uzależnienie sektora energetycznego od decyzji rządowych i wykorzystywanie jego zasobów do realizacji innych celów polityczno-gospodarczych.

gigantomanii i wspierania „narodowych czempionów”. Prawdziwymi intencjami ze strony potężnych spółek energetycznych jest dokonanie dalszej koncentracji (w tym koncentracji pionowej) i w ten sposób stopniowe uniezależnianie się od rynku. Ze strony rządu, jak można sądzić, intencją jest uzależnienie sektora energetycznego od decyzji rządowych i wykorzystywanie jego zasobów do realizacji innych celów polityczno-gospodarczych, o czym piszę dalej.

Również w sektorze finansowym w Polsce mamy w ostatnich dwóch latach do czynienia z postulowanym „udomowieniem” banków. „Udomowienie” to oznacza w praktyce nacjonalizację. Największa w Polsce


spółka ubezpieczeniowa Powszechny Zakład Ubezpieczeń, kontrolowana przez państwo, tworzy od dwóch lat nowy holding finansowy. PZU w maju 2015 r. odkupił od prywatnych właścicieli pakiet kontrolny akcji notowanego na GPW Alior Banku. Po przejściu jesienią 2016 r. przez Alior Bank wydzielonej części dawnego Banku BPH 9 grudnia 2016 r. ogłoszona została transakcja odkupienia przez PZU wspólnie z Polskim Funduszem Rozwoju drugiego co do wielkości prywatnego banku w Polsce, Pekao SA, sprywatyzowanego w 1999 roku, którego włoski właściciel UniCredit przeżywał poważne problemy finansowe<sup>52</sup>. Transakcję tę można by potraktować jako

50 Biznes.interia.pl, 27.12.2017. Skarb Państwa ma w tej spółce 51,5% udziału w kapitale zakładowym, a wraz z innymi państwowymi udziałowcami ponad 60%.

51 T. Józwik, Państwowy monopol energetyczny: rządowe spółki współpracują zamiast konkurować, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.11.2016.

52 Bank ten przez cały okres po prywatyzacji był jednym z najlepiej zarządzanych i najzyskowniejszych banków w Polsce. Na zakup 32,8% akcji Banku Pekao SA wyasygnowano 10,6 mld zł, przy czym PZU zapła-

skorzystanie przez rząd z dobrej okazji biznesowej w celu pozostawienia Banku Pekao w polskich rękach, gdyby rząd – podobnie jak jego odpowiednicy na Zachodzie – ogłosił, że w późniejszym terminie akcje banku będą udostępnione szerokim kręgom społecznym w ofercie publicznej. Takiego komunikatu jednak nie było<sup>53</sup>. Po tej transakcji rząd z satysfakcją ogłosił, że kapitał krajowy posiada już 52,2% sektora bankowego<sup>54</sup>. Według najnowszego raportu KNF udział państwa w sektorze bankowym po „polonizacji” Pekao SA wzrósł o 10%, a więc osiągnął poziom 42–46% aktywów sektora bankowego (czyli niemal 700 mld z 1600 mld). Według raportu Raiffeisen Bank z czerwca br. udział aktywów kontrolowanych przez państwo w polskim sektorze bankowym należy do jednego z najwyższych w regionie; więcej mają tylko Białoruś, Rosja, Ukraina i Słowenia (odpowiednio 67%, 56%, 51% i 48%)<sup>55</sup>. Uzależnienie dwóch największych banków w Polsce – PKO BP i Pekao SA – od państwowego właściciela, czyli od polityków, naraża nasz system bankowy na znacznie większe ryzyko systemowe, nie wróży też dobrze rozwojowi konkurencji na rynku finansowym i, w konsekwencji, odbije się niekorzystnie na kieszeniach klientów tych i innych banków.



Uzależnienie dwóch największych banków w Polsce – PKO BP i Pekao SA – od państwowego właściciela, czyli od polityków, naraża nasz system bankowy na znacznie większe ryzyko systemowe.

Podsumowując pod względem finansowym opisane wyżej największe transakcje zakupu aktywów firm prywatnych poprzez firmy kontrolowane przez państwo, tylko w ciągu ostatnich dwóch lat dochodzimy do sumy ponad 17 mld zł. Następne pokaźne kwoty zostały wyłożone na podtrzymanie podupadających firm z sektora państwowego, co relacjonuję dalej. Przedstawione wyżej przykłady nacjonalizacji dotyczące największych firm tylko z dwóch sektorów gospodarki można by mnożyć, pokazując przykłady upaństwowienia lub niedopuszczania do prywatyzacji przedsiębiorstw z innych sektorów. W tym opracowaniu ograniczyłam się do pokazania, jak funkcjonują te mechanizmy na przykładzie kilku z nich.

## QUASI-NACJONALIZACJA I OGRANICZANIE KONKURENCJI

Działania polegające na zwiększaniu roli państwa we władztwie korporacyjnym bez formalnego przenoszenia tytułów własności z sektora prywatnego do państwowego nazywam quasi-nacjonalizacją. Polega ona na prawnych i pozaprawnych metodach zwiększania władczej kontroli państwa nad

cił 6,46 mld zł, a Polski Fundusz Rozwoju pozostałą sumę (sfinansowaną kredytem).

53 Charakterystyczną cechą postępowania rządu w tej dziedzinie jest szeroka eksploatacja hasła „udomowienia banków” w innym znaczeniu, niż było ono zaproponowane przez jego twórcę, Stefana Kawalca. Kawalec proponował, aby w sytuacji, gdy zagraniczny inwestor chce sprzedać kontrolny pakiet akcji banku, regulator skłaniał go do sprzedaży akcji przez giełdę w formule rozproszonej, przy uprzednim zabezpieczeniu statutowym przed ponowną ich koncentracją. W ten sposób postulował rozpowszechnianie w Polsce modelu banku z rozproszonym kapitałem prywatnym, który dominuje w świecie zachodnim. Koncepcja udomowienia nie zakładała w żadnym wypadku przejścia kontroli nad bankami przez instytucje zależne od państwa. Jednak tak została przedstawiona przez decydentów. Por. wystąpienie S. Kawalca w debacie: Potrzebujemy oszczędności i zaufania inwestorów, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.10.2017, s. A11.

54 „Puls Biznesu”, 9–11.12.2016.

55 T. Dróżdź, *Przeciw upolitycznieniu gospodarki*, „Rzeczpospolita”, 24.10.2017.

spółkami z częściowym udziałem własnościowym Skarbu Państwa. Drugą stroną quasi-nacjonalizacji jest więc umniejszanie roli prywatnych akcjonariuszy w spółkach będących częściową własnością Skarbu Państwa. Eleganckim określeniem takich działań jest „lewarowanie” kontroli (Bałtowski, 2017), a potocznie można by je określić „rozpychaniem się” państwa w spółkach. Głównymi narzędziami rozszerzania tej kontroli są specyficzne instrumenty prawne, jak do roku 2004 status „złotej akcji” (wycofany z powodu oprostowania przez UE), a następnie indywidualne zapisy statutowe poszczególnych spółek gwarantujące Skarbowi Państwa specjalne prawa, przekraczające uprawnienia wynikające z wielkości posiadanego pakietu akcji, np. dające Skarbowi Państwa większe prawo głosu lub ograniczające prawo głosu innych akcjonariuszy.

Furtką prawną pozwalającą obecnie na uprzywilejowanie akcji Skarbu Państwa pod względem prawa głosu i pod względem specjalnych uprawnień do mianowania członków zarządów i rad nadzorczych spółek są art. 351–354 i 625 Kodeksu spółek handlowych (2000). Skarb Państwa wykorzystuje też fakt, że w przypadku spółek giełdowych o rozproszonym akcjonariacie trzydziestokilkuprocentowy udział w kapitale zakładowym daje bezwzględnie większość w głosowaniu na walnych zgromadzeniach. Ponadto ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (znowelizowana 29 stycznia 2016 r.) daje rządowi prawo zawetowania kupna i sprzedaży akcji i udziałów spółek należących do kontrolowanych sektorów (energetyka, przemysł paliwowy, chemia, przemysł zbrojeniowy, produkcja wybranych metali, telekomunikacja) bez względu na ich formę własności (nawet w 100% prywatnych). Intencją uchwalenia tej ustawy w 2015 r. była chęć przeciwdziałania wrogim przejęciom spółek o ważnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Jednak nie uchwalono wówczas aktu wykonawczego ustanawiającego wykaz takich spółek, każdy przypadek miał być ustalany po konsultacji ze specjalnie powołaną do tego celu radą. Wykazy takie zostały sporządzone dopiero po roku, za to trzykrotnie w 2016 r. (w czerwcu, lipcu i grudniu) i zawierały jedynie listę siedmiu spółek, określoną, jak się wydaje, przynajmniej w części w celach doraźnych.

Przepisy ustawy z grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (omówionej wcześniej) dają zaś Skarbowi Państwa nowe możliwości ingerowania w decyzje sprzedażowe, majątkowe i kadrowe spółek będących tylko częściowo własnością państwa (spółek realizujących misję publiczną i spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki). Z kolei przepisy wprowadzające do tej ustawy, które zmieniają dawną ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji w ustawę o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników – jak już pisałam wcześniej – dają możliwość swobodnego zakupu przez rząd akcji spółek publicznych będących w obrocie giełdowym. Ustawa nie wyjaśnia, czy idzie tu o zakupy akcji spółek kontrolowanych przez państwo, aby np. powiększyć portfel własnościowy Skarbu Państwa lub przekazywać akcje jednych spółek innym (co grozi rozszerzeniem szkodliwego zjawiska hybrydyzacji, o czym piszę dalej), czy też o zakupy spółek giełdowych całkowicie prywatnych, co oznaczałoby dalsze ingerencje własnościowe w sektorze prywatnym.

Przypadki quasi-nacjonalizacji najczęściej dotyczą w Polsce spółek częściowo sprywatyzowanych z mniejszościowym, lecz znaczącym (od 26 do 49%) udziałem Skarbu Państwa. Obecnie, wg szacunków M. Bałtowskiego i P. Kozarzewskiego (2016), można wyróżnić trzy główne grupy spółek, w których Skarb Państwa (SP) posiada udziały (pomijając spółki z udziałem niższym niż 25%):

- jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – ok. 120 podmiotów,
- spółki z udziałem większościowym (ponad 50% akcji) – ok. 30 podmiotów,
- spółki z udziałem mniejszościowym, ale znaczącym, określanym też jako dominujący (25–50% akcji) – ok. 50 podmiotów.

Oprócz tego istnieje duża grupa mniejszych przedsiębiorstw należących do miast i gmin – ok. 1800 podmiotów, i trudna do oszacowania grupa należąca do innych przedsiębiorstw państwowych i państwowych osób prawnych – prawdopodobnie ok. 180 podmiotów<sup>56</sup>. Spółkami będącymi w 100% własnością Skarbu Państwa są np.: Polska Grupa Górnicza (dawniej Kompania Węglowa i Katowicki Holding Węglowy), Węglokoks, Grupa PKP, Polski Holding Obronny. Wśród największych spółek o większościowym udziale SP są m.in.: PGNiG SA, PGE SA, Enea SA, Energa SA, Jastrzębska Spółka Węglowa, Lotos SA, PLL LOT i Krajowa Spółka Cukrowa. Wśród największych spółek o mniejszościowym, ale znaczącym udziale SP (od 27,5 do 38,7%) są: PKN Orlen SA, KGHM PM SA, Tauron SA, Grupa Azoty SA, PZU SA, PKO BP SA i PKP Cargo, a od niedawna też Pekao SA.

We wszystkich trzech grupach spółek, **niezależnie od udziału kapitałowego**, władztwo korporacyjne (powoływanie władz, decyzje strategiczne) należy do nadzorującego ministra (dawniej ministra Skarbu Państwa). Niedawno przeprowadzone przez M. Bałtowskiego badania dotyczące sześciu największych spółek giełdowych (poza sektorem finansowym) o mniejszościowym, lecz dominującym udziale Skarbu Państwa udowodniły, że w każdej z tych spółek istnieją i są wykorzystywane wewnętrzne regulacje statutowe pozwalające na absolutną przewagę właściciela państwowego nad pozostałymi inwestorami w głosowaniach na walnych zebraniach akcjonariuszy, ostatnio dotyczących niemal całkowitej wymiany członków zarządów i rad nadzorczych tych firm. Świadczy to o traktowaniu tych spółek jako własności państwowej mimo istnienia innych akcjonariuszy (Bałtowski, 2017)<sup>57</sup>. Jak zauważa ten Autor, jeśli zaliczymy do sektora państwowego spółki, nad którymi państwo ma całkowitą kontrolę, a które są formalnie

W każdej z tych spółek istnieją i są wykorzystywane wewnętrzne regulacje statutowe pozwalające na absolutną przewagę właściciela państwowego nad pozostałymi inwestorami w głosowaniach na walnych zebraniach akcjonariuszy.



56 Dane na koniec 2014 r. Ze względu na wstrzymanie prywatyzacji w następnych latach dane te można uznać za aktualne.

57 M. Bałtowski, *Więcej władzy niż własności – Skarb Państwa jako szczególny inwestor na GPW w Warszawie*, „Studia Ekonomiczne”, 1(XCII)/2017, str. 27–45.



prywatne (i jako takie są wykazywane w statystyce krajowej i międzynarodowej), to zmienia się istotnie obraz tych statystyk: zamiast udziału podmiotów sektora publicznego<sup>58</sup> na poziomie 9,65% przychodów wszystkich przedsiębiorstw otrzymujemy udział na poziomie 14,7% przychodów (Bałtowski, 2017)<sup>59</sup>. Dane te potwierdzają, że ogół spółek z udziałem Skarbu Państwa stanowi znaczącą część gospodarki Polski. Według innych statystyk całkowita wartość udziałów kapitałowych należących do polskich instytucji państwowych (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych) w stosunku do PKB w 2015 r. wyniosła 15,7%<sup>60</sup>. Przed rozpoczęciem programu prywatyzacji w 2008 r. było to aż 26,7%<sup>61</sup>, a więc pozostało sporo „do odzyskania”. Jaki poziom osiągnie ten wskaźnik na skutek realizacji programu odwracania prywatyzacji, okaże się po kilku latach.

Charakterystycznym symptomem towarzyszącym opisanemu wyżej zjawisku quasi-nacjonalizacji jest hybrydyzacja, która polega na tworzeniu przez rząd niejasnych, rozmytych struktur własności w spółkach częściowo sprywatyzowanych oraz między tymi spółkami a spółkami będącymi pod pełną kontrolą państwa. Np. przekazywanie państwowym spółkom przeżywającym trudności akcji innych częściowo sprywatyzowanych spółek, tworzenie holdingów nadzorowanych przez państwo z częściowo sprywatyzowanych i państwowych przedsiębiorstw, tworzenie mieszanych form własności, takich jak własność kilku państwowych osób prawnych itp. Szczególnym przypadkiem jest tworzenie przez państwo nowych instytucji o charakterze hybrydowym wyposażonych w majątek państwowy, które mają spełniać jednocześnie zadania nadzorcze i komercyjne, a niekiedy też regulacyjne. Tworzenie rozmytych struktur własności i niejasnych wzajemnych powiązań między spółkami w różnym stopniu zależnymi od państwa może być uznane za polską specjalność, ostatnio w szczególności w sektorze węgla kamiennego i energetyki, a dawniej też w innych sektorach<sup>62</sup>. Sektor węgla kamiennego okazał się najtrudniej reformowalnym, a jednocześnie przysparzającym najwięcej problemów politycznych w naszym kraju. Wydobywanie węgla, szczególnie w okresach spadania światowych cen surowców, staje się coraz bardziej nieopłacalne<sup>63</sup>. Górnictwo pochłonęło też przed wstąpieniem do Unii Europejskiej i później olbrzymie kwoty pomocy publicznej<sup>64</sup>.

58 Sektor publiczny dotyczy w tych kalkulacjach tylko przedsiębiorstw. Nie obejmuje sektora opieki zdrowotnej, edukacji, obronności itp. Razem z tymi sektorami udział sektora publicznego w produkcji i zatrudnieniu w Polsce wynosi ponad 20%.

59 Bałtowski, 2017, s. 43. Dane dla roku 2014 dotyczą podmiotów z sektora przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 9 osób.

60 É. Voszka, *Nacjonalizacja na Węgrzech w kontekście międzynarodowym*, „Studia Ekonomiczne”, 4(XCI)/2016, s. 617–634; Kwiatkowski, 2016.

61 Voszka, 2016; Kwiatkowski, 2016.

62 Np. w sektorze chemicznym stworzono w latach 90. skomplikowane powiązania kapitałowe między Polską Chemią a firmą Ciechu, których przez wiele lat nie udawało się rozwikłać, co uniemożliwiało prywatyzację Ciechu.

63 Według podanych przez Ministerstwo Energii danych średnia strata na jednej tonie wydobytego węgla w Polsce w 2015 r. wynosiła 27 zł, a w kopalniach najgorszych sięgnęła aż 87 zł na tonę („Dziennik Gazeta Prawna”, 2.08.2016).

64 Według think tanku Wise Europa skumulowane dotacje dla górnictwa węglowego i energetyki węglowej wyniosły w latach 1990–2012 ok. 170 mld zł („Gazeta Wyborcza”, 28–29.05.2016). Raport NIK z 12 czerwca 2017 r. podaje, że w latach 2007–2015 na wsparcie dla sektora górnictwa z budżetu państwa

Kolejne polskie rządy zmagają się z przeprowadzeniem restrukturyzacji górnictwa mającej na celu jego ograniczenie do rozsądnych rozmiarów i utrzymanie w nim tylko podmiotów zdolnych do rozwoju i przynoszenia zysku. Obecnie, mimo obietnic wyborczych PiS, raczej nie da się już dłużej uniknąć głębokiej restrukturyzacji tego sektora, bo w innym przypadku grozi mu w całości szybkie bankructwo. Pomoc publiczna z UE może być udzielana tylko na restrukturyzację kopalń, a nie na podtrzymywanie ich przy życiu i może zostać przyznana tylko do 2018 r. Dzisiejszy plan restrukturyzacji górnictwa – opracowany częściowo przez poprzedni rząd, a rozwijany przez rząd ZP – opiera się na konsolidacji kopalń w ramach większych podmiotów i na wygaszaniu kopalń przynoszących największe straty (Baca-Pogorzelska, 2016).

Nowość polega na tym, że sektor węglowy decyzją rządu jest dofinansowywany przez spółki energetyczne, w których Skarb Państwa ma większościowe lub dominujące udziały. Największe spółki energetyczne zależne od państwa zostały decyzją władz resortowych przypisane do ratowania wybranych spółek węglowych i ich reanimacji. Oprócz tego, że mają one obowiązek kupowania węgla od polskich kopalń, uczestniczą w dokapitalizowaniu spółek węglowych (ze swoich funduszy), wchodząc z nimi w związki kapitałowe. Np. utworzony w kwietniu 2016 r. w miejsce upadającej państwowej Kompanii Węglowej koncern Polska Grupa Górnicza (PGG), którego udziałowcami stały się największe spółki energetyczne, został dokapitalizowany kwotą 1,8 mld zł pochodzącą od tychże spółek, a ponadto pięć banków (w tym dwa państwowe) objęło obligacje dla pokrycia zadłużenia Kompanii Węglowej<sup>65</sup>. Cała transakcja łącznie z konwersją wierzytelności była warta 3,4 mld zł. Polska Grupa Górnicza w momencie jej utworzenia posiadała 11 kopalń i 4 zakłady, zatrudniała 32 tys. pracowników, miała 4 mld zł zobowiązań, a jej poprzedniczka (Kompania Węgla) notowała w pierwszym półroczu 2016 r. stratę na poziomie ok. 700 mln zł<sup>66</sup>.

Zamiast planowanego w drugim etapie restrukturyzacji górnictwa dokapitalizowania drugiego bliskiego załamania giganta – Katowickiego Holdingu

---

przeznaczono prawie 66 mld zł, z czego aż 58,4 mld zł na pokrycie deficytu FUS na wypłacanie emerytur i rent górniczych (Wyborcza.biz, 13.06.2017).

65 Polska Grupa Górnicza jest spółką celową założoną w miejsce upadającej Kompanii Handlowej na podstawie porozumienia z 26 kwietnia 2016 r. następujących podmiotów: Kompania Węgla SA, Energa SA, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, PGNiG Termika SA, Węglokoks SA, Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o. (TFS), Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych (FIPP FIZAN – fundusz stworzony przez BGK i Polskie Inwestycje Rozwojowe, obecnie Polski Fundusz Rozwoju), pięć banków (BGK, PKO BP, Alior Bank, BGŻ BNP Paribas i BZ WBK) oraz 13 organizacji związkowych zawodowych. Inwestorzy zadeklarowali objęcie nowych udziałów w PGG na łączną kwotę 2 mld 417 mln zł, z czego 1,8 mld zł jest wkładem gotówkowym, a pozostałe 617 mln to konwersja wierzytelności Towarzystwa Finansowego Silesia oraz Węglokoksu. Grupy Energa, PGE i PGNiG zainwestowały po 500 mln zł, a FIPP FIZAN – 300 mln zł (w gotówce), TFS – 400 mln zł, a Węglokoks – 217 mln zł (w formie konwersji wierzytelności). Węglokoks wcześniej zaangażował się w PGG kwotą 500 mln zł, więc łączne zaangażowanie spółki wyniesie 717 mln zł. W ramach refinansowania programu obligacji w Kompanii Węglowej banki oraz Węglokoks zadeklarowały objęcie nowych obligacji wyemitowanych przez PGG na kwotę 1037 mln zł (banki 615,5 mln zł, a Węglokoks 421,5 mln zł) spłacanych w trzech transzach w latach 2019–2026 („Polska Grupa Węgla”, gazeta firmowa 1/2016). Cała transakcja (wkłady gotówkowe, konwersja wierzytelności i obligacje) była więc warta razem 3,4 mld zł. Kolejne 3,5 mld zł to kredyty kupieckie u poddostawców PGG (B. Derski, www.wysokienapiecie.pl, 27.04.2016).

66 www.wysokienapiecie.pl, 27.04.2017.



Węglowego (KWH) – zdecydowano się rok później, na początku kwietnia 2017 r., na połączenie KWH z PGG (co wymaga poniesienia następujących poważnych kosztów)<sup>67</sup>.

Skutki ekonomiczne zabiegów ratowania przemysłu węglowego przez energetykę nie dają na siebie długo czekać, co można sprawdzić w wynikach rocznych tych firm za 2016 r. Wiadomo też, że firmy energetyczne pilnie wymagają poważnych inwestycji odtworzeniowych i rozwojowych. Wymuszone wydatki na górnictwo znacznie osłabiają potencjał inwestycyjny tego sektora. Biorąc pod uwagę, że wszystkie te spółki są obecne na giełdzie, trzeba zapytać: jak to się ma do zasad Kodeksu spółek handlowych<sup>68</sup>, jak w tych decyzjach są uwzględniane interesy ich mniejszościowych akcjonariuszy? Reakcją Skarbu Państwa na pogarszające się wyniki spółek energetycznych było wyrażenie zgody w 2016 r. na niższą niż co roku i zaplanowaną wcześniej na ten rok dywidendę od tych firm<sup>69</sup>, ale sądzić można, że to nie zrównoważy ich strat. Można tu dodać, że wcześniejsze programowe wstrzymanie prywatyzacji tych spółek nie daje szans na dofinansowanie ich inwestycji przez prywatnych inwestorów i rynek kapitałowy. Co gorsza, po półtora roku funkcjonowania Polskiej Grupy Górniczej okazuje się, że nie odnotowano w niej oczekiwanej poprawy, plany produkcyjne nie są



Wymuszone wydatki na górnictwo znacznie osłabiają potencjał inwestycyjny tego sektora.

wykonywane, a na polskim rynku zabrakło węgla dla odbiorców detalicznych i dla niektórych elektrowni, przy stałym wzroście cen. Wynika to prawdopodobnie z braku inwestycji w wydobywanie w poprzednich kilku latach, kiedy to koncentrowano się na ratowaniu kopalń i „zabezpieczeniu” spokoju społecznego, a nie na przeprowadzeniu dogłębnej restrukturyzacji połączonej z zamknięciem nierentownych zakładów. Jak donosi ostatnio prasa, akcjonariuszom PGG (spółkom energetycznym) kończy się cierpliwość i zaczynają się domagać zmian w zarządzie i radzie nadzorczej spółki PGG<sup>70</sup>.

Scharakteryzowana wyżej konsolidacyjna polityka państwa zachęca spółki energetyczne i węglowe do zawierania sojuszy z ominięciem procedur zamówień publicznych i zagrażających konkurencji. Np. koncerny energetyczne Enea i Energa zamierzają wspólnie budować nową elektrownię w Ostrołęce o mocy 1000 MW, wartą 5–6 mld zł. Z tej okazji spółki podpisały list intencyjny z Polską Grupą Górniczą (której Energa jest udziałowcem) w sprawie dostaw węgla na okres 30–40 lat. Tak długi okres zawieranej umowy jest czymś zaskakującym i nie do pogodzenia z konkurencją rynkową oraz ze

67 Według wypowiedzi ministra energii K. Tchórzewskiego połączona firma będzie wymagała zainwestowania 3 mld zł. Związki zawodowe Katowickiego Holdingu Węglowego do ostatniej chwili nie chciały zaakceptować tej fuzji, gdyż wcześniej wynegocjowały lepsze warunki finansowe, niż ustalono dla PGG. W końcu zostały do tego zmuszone widmem braku pieniędzy na wypłaty („Puls Biznesu”, 16.02.2017).

68 Art. 20 ksh mówi o „jednakowym traktowaniu wszystkich akcjonariuszy spółek kapitałowych”.

69 Zamiast 4,5 mld zł tylko 430 mln zł od wszystkich spółek Skarbu Państwa, z czego 36% od spółek energetycznych („Dziennik Gazeta Prawna”, 25–26.05.2016).

70 Akcjonariuszom PGG kończy się cierpliwość, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.10.2017.

zmieniającymi się warunkami gospodarczymi<sup>71</sup>. Zasadność i opłacalność budowy tej elektrowni, będącej oczkiem w głowie ministra energii, zostały zresztą zakwestionowane przez wielu ekspertów i NIK<sup>72</sup>.

Polityka konsolidacji sektora państwowego na koszt rynku prowadzona jest ostatnio na wielu frontach. Innym przykładem są postępy w odbudowie monopolu przemysłu zbrojeniowego w ramach Polskiej Grupy Zbrojeniowej (PGZ) podległej Ministerstwu Obrony Narodowej. Odbywa się to poprzez różne operacje kapitałowe, łączenie i dokupywanie spółek z innych branż i przekazywanie temu koncernowi do wykonania zadań w zakresie produkcji uzbrojenia, z równoczesnym eliminowaniem podmiotów prywatnych jako wykonawców.

PGZ liczy dziś 64 podmioty i zatrudnia 20 tys. ludzi. Charakterystycznym zakupem tego koncernu była Stocznia Szczecińska nabyta od państwowego funduszu inwestycyjnego Silesia z myślą o produkcji w niej promów pasażerskich, a w przyszłości – według wypowiedzi ministra obrony narodowej – okrętów podwodnych. Do tego koncernu należy spora liczba firm, które wymagają restrukturyzacji finansowej i technologicznej. Mogą być teraz ratowane przez PGZ za pieniądze z budżetu państwa przeznaczone na uzbrojenie armii. Przetargi są więc – zdaniem ekspertów – formułowane tak, aby dać szansę firmom kontrolowanym przez PGZ kosztem innych producentów prywatnych, krajowych i zagranicznych, co może się odbić negatywnie na poziomie technicznym i niezawodności uzbrojenia<sup>73</sup>.

Konsolidacyjna polityka państwa zachęca spółki energetyczne i węglowe do zawierania sojuszy z ominięciem procedur zamówień publicznych i zagrażających konkurencji.




Obserwując tę odgórną konsolidację i coraz ściślejsze wielokierunkowe powiązania między największymi spółkami kontrolowanymi przez państwo, ich wzajemne uzależnienie od siebie w ramach zamkniętych dla innych enklaw i coraz większe lekceważenie zasad konkurencji (a podobnie dzieje się też w innych sektorach oprócz tych opisanych wyżej, np. w sektorze paliwowym i chemicznym), trzeba się obawiać o przyszłość gospodarki, w której podmioty o dominującym znaczeniu nie są zdecydowanie powściągane w swoich działaniach, a wejście nowych podmiotów na rynek jest utrudnione poprzez nieprzyjazne regulacje lub działania administracyjne. Bez konkurencji trudno się spodziewać dążenia do wzrostu efektywności, w tym wprowadzania innowacji. Innym zagrożeniem jest też silny wzrost cen dla konsumentów. Jeśli zasygnalizowane wyżej zmiany w usytuowaniu i wzajemnych powiązaniach największych podmiotów gospodarczych wystąpią na dużą skalę, to powstanie gospodarka dualna i instytucje gospodarki rynkowej przestaną działać skutecznie.

71 *Węgiel na wieczność*, „Gazeta Wyborcza”, 20.09.2016.

72 R. Zasuń, *Nowa Ostrołęka – elektrownia, która się słupkom nie klania*, [www.wysokienapiecie.pl](http://www.wysokienapiecie.pl), 26.12.2016.

73 R. Omachel, D. Ćwiklak, *Czy PeGaZ rozwinie skrzydła? Państwo kolonizuje branżę zbrojeniową*, „Newweek” 9/2017, s. 58–62.

W tym kontekście można dodać, że państwowy gigant ubezpieczeniowy PZU realizuje za zgodą byłego Ministerstwa Skarbu Państwa swoiście pojętą repolonizację ubezpieczeń. Ma ona polegać w skrócie na tym, aby wszystkie spółki zależne od państwa i samorządy lokalne ubezpieczały swój majątek tylko w państwowym PZU, rezygnując z usług innych ubezpieczycieli, przy czym znaleziono drogę prawną, aby umowy takie były podpisywane bez procedur przetargowych<sup>74</sup>. Rynek ubezpieczeń spółek Skarbu Państwa i samorządów jest wart około 1 mld rocznie, więc przejęcie go przez jednego państwowego ubezpieczyciela może mieć wpływ na przetrwanie na polskim rynku krajowych i zagranicznych prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych. Podobnie usługi prawne na rzecz spółek z udziałem Skarbu Państwa mają być zgodnie z najnowszymi zaleceniami wykonywane przez Prokuraturę Generalną, a nie przez prywatne kancelarie prawne. Również w dziedzinie usług audytorskich i doradczych zalecono spółkom z sektora energetycznego, aby nie korzystały z pomocy zewnętrznych doradców, przede wszystkim tych najbardziej renomowanych<sup>75</sup>.



Rynek ubezpieczeń spółek Skarbu Państwa i samorządów jest wart około 1 mld rocznie.

W tym miejscu należy też wspomnieć o założeniu przez wszystkie największe spółki zależne od państwa Polskiej Fundacji Narodowej<sup>76</sup>, której celem miało być dbanie o wizerunek Polski za granicą, na co spółki wyłożyły wspólnie 100 mln zł. Inicjatywa ta mogła od początku dziwić, jako że istnieje co najmniej kilka instytucji państwowych utrzymywanych przez budżet państwa, odpowiedzialnych za kształtowanie wizerunku kraju za granicą (nie licząc przedstawicielstw dyplomatycznych). Po roku istnienia tej fundacji okazało się, że jest ona potrzebna do realizowania propagandy rządowej wewnątrz kraju przeciwko wyimaginowanym przeciwnikom politycznym (sędziom). Przypadek Polskiej Fundacji Narodowej stanowi klasyczny przykład wykorzystywania spółek zależnych od Skarbu Państwa do celów politycznych.

Innym przykładem nadużywania spółek państwowych do celów politycznych są olbrzymie wydatki ponoszone przez te spółki na reklamę w mediach prywatnych przychylnych rządowi oraz mediach publicznych. Jak wynika z analizy medioznawcy prof. Tadeusza Kowalskiego opartej na oficjalnych danych firmy Kantar Media na temat wydatków ponoszonych na reklamę, w ciągu ostatnich dwóch lat radykalnie zmieniła się grupa beneficjentów reklam zamawianych przez spółki Skarbu Państwa. Wydatki te zostały w dużym stopniu wycofane z gazet, magazynów i kanałów telewizyjnych przychylnych obecnej opozycji, a przetransferowane do mediów prorządo-

74 Dzięki tworzeniu towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, które nie podlegają obowiązkowi przetargów.

75 A. Grzeszak, *Kraj cudów*, „Polityka” 8/2017, s. 26.

76 List intencyjny w sprawie wspólnego przedsięwzięcia został podpisany w obecności premier Beaty Szydło i ministra Skarbu Państwa Dawida Jackiewicza 13 lipca 2016 r. przez następujące podmioty: PGE, Enea, Energa, Tauron, PGNiG, PKN Orlen, Grupa Lotos, PZU, PKO BP, Giełda Papierów Wartościowych, Totalizator Sportowy, KGHM, Grupa Azoty, Polska Grupa Zbrojeniowa, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych, Polski Holding Nieruchomości, Polskie Koleje Państwowe („Gazeta Wyborcza”, 14.07.2016).

wych i publicznych oraz znacznie zwiększone<sup>77</sup>. Jak zauważa autor tej analizy, spółki Skarbu Państwa przy zamawianiu reklam nie stosują zasad ekonomicznej racjonalności, gdyż zwiększają wydatki na reklamę w mediach, które tracą udział w rynku, a zmniejszają nakłady w mediach zwiększających swój udział. Jak można sądzić, rzeczywistym celem tych reklam nie jest promowanie wizerunku państwowych spółek czy ich produktów, lecz dotowanie mediów uprawiających propagandę rządową. Jaki może być np. sens szerokiego reklamowania w mediach przeznaczonych dla masowego odbiorcy czołgów czy innej broni, co czyni regularnie Polska Grupa Zbrojeniowa? Spółka ta zanotowała w 2016 r. wzrost wydatków na reklamę o 746% (do 1 mln zł) i była jednym z liderów wzrostu w tej dziedzinie. Niekwestionowanym liderem okazała się w tym roku Giełda Papierów Wartościowych (GPW), która odnotowała wzrost wydatków na ten cel o 1700% (z 320 tys. do 2,5 mln zł), a trzecie miejsce zajęła Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych (1,7 mln zł). Jak ocenia autor, o zakupach reklam decydują sympatie polityczne, a nie racjonalność ekonomiczna<sup>78</sup>. Nie wiadomo, na ile wydatki te są wymuszane na spółkach, a w jakim stopniu czynią to one z własnej nadgorliwości politycznej, ale w obu wypadkach świadczy to źle o ich zarządzaniu.

Spółki Skarbu Państwa dotowały też hojnie publiczną Telewizję Polską i Polskie Radio, mimo że podmioty te otrzymały już inne możliwości finansowania bezpośrednio przez rząd z budżetu Funduszu Reprywatyzacji, co zostało zapewnione zmianami w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, o których pisałam wcześniej. Wspomniane przepisy zostały w roku 2016 skonsumentowane w postaci dotacji o łącznej wartości 30 mln zł na podwyższenie kapitału zakładowego dla Telewizji Polskiej, Polskiego Radia i Radia Kraków, co potwierdza sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej<sup>79</sup>. W ciągu następnych trzech lat wydatki na ten cel mają być znacznie wyższe. Rząd podjął decyzję o udzieleniu TVP z Funduszu Reprywatyzacji pożyczki w wysokości 800 mln zł płatnej w czterech transzach (w tym 500 mln w bieżącym roku). Umowa z 21 lipca 2017 r. ustaliła końcowy termin jej spłaty na 30 grudnia 2023 r.<sup>80</sup>. Nie trzeba objaśniać, jaki jest związek tej pożyczki z terminami przyszłych wyborów samorządowych, parlamentarnych i pre-

77 Np. wydatki spółek zależnych od Skarbu Państwa na reklamę w „Gazecie Polskiej Codziennie” wzrosły między 2015 a 2016 r. o 1900% (z 0,2 do 4 mln zł), w dzienniku „Fakt” o 56% (z 9 do 14 mln zł), w tygodniku „wSieci” o 1000% (z 1 do 11 mln zł), w tygodniku „Do Rzeczy” o 700% (z 1 do 8 mln zł), a w tygodniku „Wprost” o 71% (z 7 do 12 mln zł). Za to wydatki tych samych spółek na reklamę w „Gazecie Wyborczej”, „Dzienniku Gazecie Prawnej” i „Rzeczpospolitej” zmalały w badanym okresie odpowiednio o 79%, 50% i 11%, a w tygodnikach „Newsweek Polska” i „Polityka” o 85% i 57%.

78 I. Sudak, *Państwowe spółki nieracjonalnie wydają pieniądze na reklamę w mediach*, „Gazeta Wyborcza”, 4.07.2017.

79 [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531\\_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf), s. 239.

80 Wiceminister kultury Jarosław Sellin potwierdził, że kwota pożyczki sięgnęła 800 mln zł i jest wypłacana w czterech transzach. Poinformował, że pierwsza z nich, w wysokości 200 mln zł, została już wypłacona. Druga transza – 300 mln zł – ma zostać wypłacona do 30 listopada 2017 r., trzecia – 100 mln zł – do czerwca 2018 r., a ostatnia – 200 mln zł – do czerwca 2019 r. Jak dodał, te transze – druga, trzecia i czwarta – będą wypłacane w całości lub w częściach na wniosek telewizji publicznej. Podkreślił również, że zgodnie z zawartą umową TVP została zobowiązana do przekazywania premier i ministrowi finansów kwartalnych sprawozdań wykorzystania pożyczki (<http://www.rp.pl/Media/171019605-Jaroslaw-Sellin-wyjasnia-cel-pożyczki-dla-TVP.html>).

zydenckich. W październiku 2017 r. rząd podjął decyzję o nowelizacji budżetu na rok 2017. W znowelizowanym budżecie znalazł się zapis o dotacji w wysokości 980 zł dla spółek TVP SA i Polskie Radio SA.

Wracając do tematu quasi-nacjonalizacji, trzeba jeszcze poruszyć ważny temat, jakim jest zmniejszanie roli prywatnych akcjonariuszy w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Zrelacjonowane wcześniej fakty wskazują, jaki jest stopień zdominowania mniejszościowych akcjonariuszy spółek giełdowych przez państwowego właściciela. Wymuszona konsolidacja spółek i ich wzajemne powiązania finansowo-kapitałowe, w tym zwłaszcza finansowanie słabszych podmiotów przez zdrowe i dobrze prosperujące spółki, jest zawsze wbrew interesom mniejszościowych akcjonariuszy, gdyż drenuje finansowo te lepsze spółki i obniża kurs i ich wycenę rynkową. Jednak w ostatnim czasie spotkaliśmy się z jaskrawymi dowodami lekceważenia mniejszościowych akcjonariuszy prywatnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, czego przykładem może być wydarzenie z początku września 2016 r., kiedy minister energii nadzorujący spółki energetyczne zlecił podwyższenie kapitału w jednej z tych spółek (PGE), transferując pokaźną sumę<sup>81</sup> z jej kapitału zapasowego do kapitału zakładowego spółki i jednocześnie podnosząc nominalną cenę akcji. Od różnicy w podwyższonym kapitale zakładowym, mimo że jest to operacja czysto księgową, spółka musiała odprowadzić podatek do budżetu. W ten sposób państwo jako główny akcjonariusz spółki wypłaciło sobie swoistą dywidendę, dyskryminując innych akcjonariuszy. Jest to nowy pomysł na wydrenowanie spółek kontrolowanych przez państwo z pieniędzy przy użyciu narzędzi quasi-kodeksowych kosztem mniejszościowych akcjonariuszy<sup>82</sup>. Krytycy tej metody mówią o złamaniu dobrych obyczajów i zasad ładu korporacyjnego, choć wiadomo, że obecnie w całym obszarze podlegającym władztwu korporacyjnemu państwa obowiązuje raczej „wzorzec nieładu korporacyjnego”<sup>83</sup>, w którym tzw. dobre praktyki nie mają nic do powiedzenia. Ceną, jaką trzeba za to zapłacić, jest utrata zaufania inwestorów do polskich akcji, w tym szczególnie do akcji spółek z udziałem Skarbu Państwa.

81 Ostatecznie było to 467 mln zł zamiast pierwotnie planowanych 5,6 mld zł. Budżet otrzymał od tej sumy ok. 100 mln podatku. Zob. „Dziennik Gazeta Prawna”, 7 i 8.09.2016.

82 Minister energii zasygnalizował w swoim wrześniowym wystąpieniu w Sejmie, że rząd zamierza wykorzystać to samo narzędzie w innych wielkich spółkach z kapitałem państwowym (nie tylko w energetyce) i podnieść nominalną wartość akcji tych spółek o 50 mld zł, a wpływy do budżetu z tego tytułu powinny osiągnąć ok. 10 mld zł. W kilka godzin po tym wystąpieniu wartość giełdowa spółek z udziałem Skarbu Państwa spadła o 2,5 mld zł (wypowiedź byłego wieloletniego prezesa GPW Wiesława Rozłuckiego w audycji „EKG” Radia TOK FM, 25.09.2016).

83 Termin ukuty przez Jacka Zalewskiego w komentarzu „Pulsu Biznesu” odnoszący się do metod nadzoru stosowanych w telewizji państwowej i radiu, 4.08.2016.



## 4. WYPIERANIE SEKTORA PRYWATNEGO I RYNKU PRZEZ REGULACJE

**R**egulacje, o których mowa, to po pierwsze swoiste urządzenie rynku po swojemu, czyli wykorzystywanie uprawnień państwa jako regulatora do dowolnego i uznaniowego kształtowania struktury podmiotowej gospodarki. Po drugie, służą one łupieniu tych sektorów czy grup podmiotów, którym – zdaniem rządzących – za dobrze się powodzi i osiągają „nadmierne” zyski (szczególnie dotyczy to podmiotów zagranicznych, które miałyby zyski te ukrywać i transferować w nie do końca legalny sposób za granicę; trudno jednak znaleźć dowody na tę tezę). Przykłady wielu takich „wycelowanych” regulacji obserwujemy od 2010 r. na Węgrzech, gdzie doprowadziły one do istotnych zmian w gospodarce (Błaszczuk, 2016).

W tej kategorii mieści się kilka typów działań regulacyjnych państwa, które zasadniczo utrudniają działalność sektora prywatnego w gospodarce, zmieniają drastycznie reguły jego działania, a w niektórych przypadkach fizycznie likwidują część tego sektora.

Pierwszy typ działań polega na wprowadzaniu takich regulacji, które znacznie utrudniają normalną działalność firm prywatnych, obciążają je dodatkowymi kosztami i obniżają ich opłacalność.

Drugi typ działań wypierających podmioty prywatne z rynku to antyliberalne regulacje, które ograniczają dostęp do rynku niektórym podmiotom lub wykluczają z rynku podmioty niepaństwowe.

Trzeci typ polega na drastycznych zmianach regulacyjnych ram działania pewnych segmentów rynku lub nawet całych sektorów, które zasadniczo podważają ich rachunek ekonomiczny i zakłócają dotychczasowe warunki działania oraz rujną ich długoterminowe plany inwestycyjne. Działania takie mogą prowadzić do tzw. regulatory taking (regulacyjnego wywłaszczenia) polegającego na dobrowolnej rezygnacji firm z funkcjonowania na danym rynku ze względu na nieopłacalne warunki funkcjonowania (liczne przykłady takich sytuacji zaobserwowaliśmy na Węgrzech). Mogą też kończyć się bankrutstwem. Poniżej podaję przykłady wszystkich trzech typów regulacji w Polsce w ostatnich dwóch latach.

Za podatkami sektorowymi kryje się, oprócz rosnących potrzeb budżetu, chęć pokazania inwestorom zagranicznym, że nie są tu mile widziani.



### REGULACJE ANTYEFEKTYWNOŚCIOWE I UTRUDNIAJĄCE DZIAŁALNOŚĆ

Do pierwszej z omówionych grup działań regulacyjnych należą podatki sektorowe. Są to podatki nieobowiązujące powszechnie, lecz zaadresowane do wybranych grup podmiotów, które – zdaniem państwa – zbyt dużo zarabiają lub których ekspansję należy z innych powodów ograniczyć. Nie trudno zauważyć, że za podatkami sektorowymi kryje się, oprócz rosnących

potrzeb budżetu, chęć pokazania inwestorom zagranicznym, że nie są tu mile widziani, co może być też wykorzystywane w populistycznej polityce informacyjnej rządu.

Wzorem Węgier wprowadzono w Polsce od połowy 2016 r. specjalny podatek bankowy, mimo że banki musiały nieco wcześniej wpłacić pokaźne sumy na Bankowy Fundusz Gwarancyjny tytułem ratowania zagrożonych SKOK-ów<sup>84</sup>. Wprowadzając te podatki, nie wzięto pod uwagę, że polski sektor bankowy nie jest studnią bez dna i że nakładanie na niego tak wysokich obciążeń może zagrozić jego stabilności. Jak dotąd sektor ten był oceniany jako dobrze zarządzany i konkurencyjny oraz bezpieczny dla deponentów, a także oferujący wysokie standardy obsługi; jako jedyny w krajach Europy Środkowo-Wschodniej uniknął kryzysu w całym okresie transformacji i nie musiał być dofinansowany przez państwo (Analiza FOR 3/2016: *Podatek bankowy – rząd szuka finansowania obietnic wyborczych*). Wciąż trwają prace nad następną regulacją dotyczącą odwrócenia negatywnych skutków dla kredytobiorców tzw. kredytów frankowych. Podczas gdy pierwsze daleko idące propozycje, oparte na obietnicach wyborczych prezydenta zostały ocenione nie tylko przez banki, ale również przez KNF i NBP jako rujnujące dla sektora i całej gospodarki, obecnie trwają prace nad mniej ambitnymi rozwiązaniami, które jednak wciąż będą stanowiły poważny koszt dla banków. Wszystkie te działania odbijają się negatywnie na wynikach banków i podważają stabilność ich działania.

Inny przykład zaczerpnięty z Węgier skłonił polski rząd do przygotowania specjalnego podatku handlowego dla sklepów wielkopowierzchniowych, który został uchwalony i miał być wprowadzony od 1 września 2016 r., ale został oprotestowany przez Komisję Europejską jako dyskryminujący jednych przedsiębiorców kosztem innych i tym samym naruszający zasady pomocy publicznej (Analiza FOR 1/2016: *Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony*; Komunikat FOR: *Podatek od sprzedaży detalicznej: co się zmieniło?*). Wobec tego rząd zadeklarował, że zawiesza pobór tej daniny i pracuje nad nową wersją tego podatku („Dziennik Gazeta Prawna”, 20.09.2016). Obecnie w przygotowaniu jest jego nowa wersja, nazwana potocznie podatkiem galeryjnym, która miałaby być wprowadzona w ramach nowelizacji podatku PIT i CIT. Byłby to „podatek dochodowy dotyczący nieruchomości komercyjnych o znacznej wartości”<sup>85</sup>. Stawka tego podatku wynosiłaby rocznie 0,42% wartości obiektu powyżej 10 mln zł. Ekspertcy oceniają, że przeciwko temu podatkowi można będzie postawić te same zarzuty, które Komisja Europejska postawiła przeciwko poprzedniej jego wersji: selektywnego traktowania podmiotów gospodarczych uzyskujących przychody z tego samego tytułu, a różniących się jedynie skalą działalności<sup>86</sup>.

84 W 2017 r. notujemy upadłości kolejnych SKOK-ów, które wymagają następnych wydatków z tego funduszu.

85 To dość dziwna konstrukcja, gdyż oznaczałaby wprowadzenie podatku dochodowego od majątku! Zwróciła na to uwagę Konfederacja Lewiatan (<http://www.rp.pl/Komercyjne/307149997-Opodatkowanie-nieruchomosci-komercyjnych-Podatek-galeryjny-nie-zbiera-pochlebnych-opinii.html>).

86 M. Chądzyński, G. Osiecki, *Podatek galeryjny może iść w ślady handlowego*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.10.2017.



Trwają też prace sejmowe nad wprowadzeniem zakazu handlu w niedzielę<sup>87</sup>. Projekt został złożony do Sejmu latem 2016 r. – jako obywatelski – przez Związek Zawodowy „Solidarność”. Argumenty za jego wprowadzeniem miały głównie charakter społeczny („pracownicy handlu powinni mieć raz w tygodniu czas dla swoich rodzin”) z wątkiem edukacyjnym odnoszącym się do szkodliwości spędzania wolnego czasu w galeriach handlowych („konsumpcjonizm”) oraz z podtekstem religijnym („trzeba dzień święty święcić”). Podczas gdy do tego ostatniego argumentu nie można się odnieść w sposób racjonalny, zarzut szkodliwego konsumpcjonizmu można łatwo zbić, przypominając, że w ustroju demokratycznym państwo nie może narzucać swoim obywatelom sposobów spędzania wolnego czasu. Co do głównego argumentu – odwołującego się do przymusu, jakiemu są poddawani pracownicy handlu zobligowani do pracy w niedzielę – należałoby go pociągnąć i zapytać: czy w niedzielę powinny zostać zamknięte wszystkie szpitale, zatrzymane pociągi, powinny odpoczywać straż pożarna, policja i inne dyżurujące instytucje oraz winna być przerwana każda produkcja odbywająca się w ruchu ciągłym? Pracownicy tamtych zawodów nie wysuwają takich żądań, bo byłyby one uznane za absurdalne (Analiza FOR 12/2016: *Zakaz handlu w niedzielę – szkodliwy dla konsumentów, pracowników i sektora handlu*). Podobnie handel, a szczególnie sprzedaż dóbr trwałego użytku, nie powinien podlegać takim ograniczeniom administracyjnym, dopóki istnieje silny popyt ze strony polskiego społeczeństwa na świadczenie tych usług w dni wolne od pracy. Z ostatnich badań opinii publicznej wynika, że 47% badanych jest przeciwnych temu zakazowi<sup>88</sup>.

Argumenty mówiące o tym, że w wielu krajach europejskich istnieje zakaz handlu w niedzielę (Niemcy, Austria) lub jego ograniczenie (Belgia, Francja, Luksemburg), nie uwzględniają faktu, że polscy pracownicy, żyjąc w kraju na dorobku, spędzają znacznie więcej godzin w pracy niż ich koledzy z najbogatszych krajów Europy i często pracują także w soboty, więc potrzebują dostępu do handlu w niedzielę. Ponadto nie pokazano w tej dyskusji, jaki był kontekst historyczny wprowadzenia zakazu handlu w niedzielę (a często też przez pół soboty) w niektórych spośród tych bogatych krajów, i tego, że raz wprowadzony zakaz – mimo zmiany kontekstu – bywa trudny do usunięcia przez całe dziesięciolecia, gdyż jest traktowany przez związki zawodowe jako prawo nabyte<sup>89</sup>. Last but not least, projektodawcy zakazu nie wzięli pod uwagę interesów tych pracowników handlu, którym odpowiada praca w niedzielę, bo w inne dni są zajęci czym innym (np. studenci pracujący dorywczo w handlu).

Na wniosek przewodniczącego specjalnej podkomisji sejmowej zajmującej się tym tematem, Janusza Śniadka, projekt ustawy został ostatnio złago-

87 Chociaż Węgrzy, którzy wprowadzili taki zakaz w marcu 2015 r., rok później odstąpili od tego pomysłu.

88 P. Otto, *Wolnej niedzieli od handlu chce coraz mniej osób*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.10.2017.

89 Np. w Niemczech Zachodnich wprowadzony pod wielką presją związków zawodowych zakaz handlu we wszystkie niedziele, a także w soboty po godz. 14 i w dni powszednie po 18.30, na podstawie ustawy z 1956 r. (tzw. Ladenschlussgesetz), przetrwał niemal bez szwanku przez 40 lat mimo wielu protestów. Obecnie, od 2006 r., kwestia godzin pracy handlu jest regulowana w poszczególnych landach i w wielu została znacznie zliberalizowana, ale wolne niedziele pozostały regułą.

dzony i zakłada wprowadzenie zakazu pracy w dwie niedziele w miesiącu oraz wyłączenie z niego ok. 20 rodzajów placówek handlowych. Jednak organizacje grupujące przedsiębiorców zarówno z wielkich, jak i małych sklepów są nadal przeciwne temu zakazowi, wskazując na przewidywane znaczne straty w przychodach i zatrudnieniu, i proponują zamiast tego nowy przepis w ramach Kodeksu pracy, gwarantujący dwie wolne niedziele w miesiącu każdemu pracującemu. Na ostatnim posiedzeniu podkomisji również Ministerstwo Rozwoju skrytykowało projekt ustawy, wskazując na jej negatywne skutki nie tylko dla handlu, ale i dla powiązanych z nim usług i gastronomii<sup>90</sup>. W ostatnich dniach Nowoczesna ogłosiła, że przygotowała projekt ustawy zawierający rozwiązania kodeksowe proponowane przez handlowców i rozciągający je na innych pracujących w handlu, także w systemie umów cywilnoprawnych. Trzeba mieć nadzieję, że w tej sprawie wygrają zdrowy rozsądek i kalkulacja ekonomiczna, a nie argumenty populistyczne.

### REGULACJE ZAMYKAJĄCE DOSTĘP DO RYNKU

Głównym przykładem jest tu wprowadzona 25 czerwca 2017 r. nowelizacja Prawa farmaceutycznego zwana potocznie Apteką dla aptekarza (AdA). Regulacja ta uprzywilejowuje jedną grupę zawodową (farmaceutów posiadających apteki) kosztem innych grup (Analiza FOR 20/2016: *Apteka dla aptekarza – sprzeczna z interesem pacjentów i Konstytucją*). Omawiana ustawa ogranicza dostęp do rynku niektórym nowym podmiotom, sztucznie zabetonowując rynek, a więc ogranicza konkurencję. Nowelizacja ta sprawiła, że tylko farmaceuci lub zakładane przez samych farmaceutów spółki otrzymają zezwolenie na otwieranie nowych aptek (do czterech placówek), ponadto o możliwości ich otwierania decyduje oddalenie od istniejących już aptek (co najmniej 500 m) oraz gęstość zaludnienia na danym terenie (co najmniej 3 tys. mieszkańców gminy przypadających na jedną aptekę). Ostrze tej ustawy zostało skierowane przeciwko prężnie rozwijającym się sieciom aptecznym (częściowo zagranicznym), które częstokroć oferowały tańsze leki i większy ich asortyment. Oficjalnym uzasadnieniem tej nowelizacji była chęć niedopuszczenia do monopolizacji rynku przez te sieci oraz wyeliminowania patologii, np. dumpingu cenowego i nielegalnego eksportu leków. Argumenty przeciwne wskazywały na chęć zabetonowania rynku przez istniejących aptekarzy (nawet przeciwko swoim młodszym kolegom) i niedopuszczania przez nich do obniżki cen wynikającej z większej skali działania firm sieciowych. Za przypisywane sieciom patologie są zaś – zdaniem przeciwników ustawy – odpowiedzialne inne czynniki (przede wszystkim nietrafne regulacje dotyczące refinansowania leków). Ustawa została jednak uchwalona pod presją polityczną, a jej skutki, szczególnie odnośnie wzrostu cen leków, poznamy niedługo<sup>91</sup>.

90 M. Zatoński, *Posłowie wolą dwie niedziele*, „Puls Biznesu”, 12.10.2017.

91 Badania przeprowadzone przez PEX Pharma Sequence wskazują, że w ostatnim kwartale ceny leków bez recepty wzrosły o 4,1% rok do roku, a ceny leków refundowanych na receptę o 6,4%. M. Zatoński, *Apteka dla aptekarza dzieli aptekarzy*, „Puls Biznesu”, 5.10.2017.

Kolejnym przykładem regulacji ustawowej jaskrawo ograniczającej dostęp do rynku osobom fizycznym i podmiotom gospodarczym oraz faworyzującym kilka grup interesu kosztem całego społeczeństwa jest ustawa dotycząca sprzedaży ziemi rolnej, zarówno państwowej, jak i prywatnej, która obowiązuje od 30 kwietnia 2016 r.<sup>92</sup>. Wprowadza ona nowe zasady sprzedaży państwowej ziemi rolnej, ale dotyczy także wszystkich transakcji ziemią prywatną dotyczących działek większych niż 3 tys. mkw. (0,3 ha). Ustawa nowelizuje wiele innych obowiązujących dotychczas ustaw, przede wszystkim zmieniając Ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. Przede wszystkim znacznie ogranicza ona swobodny obrót ziemią przez osoby fizyczne. Do momentu uchwalenia tej ustawy prywatny właściciel ziemi mógł ją sprzedać dowolnej osobie. Obecnie można sprzedać ziemię tylko rolnikowi indywidualnemu spełniającemu ustalone w ustawie kryteria. Rolnik taki nie może posiadać więcej niż 300 ha użytków rolnych, powinien mieć wykształcenie rolnicze, osobiście prowadzić gospodarstwo rolne i zamieszkiwać co najmniej przez pięć lat w gminie, na której terenie leży dana nieruchomości. Ziemię mogą też nabyć bez specjalnych zezwoleń osoba bliska zbywcy (bliska rodzina), Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, kościelna osoba prawna lub związek wyznaniowy. Jeżeli taki nabywca się nie znajdzie, można sprzedać ziemię innej osobie niebędącej rolnikiem indywidualnym tylko za zgodą prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR)<sup>93</sup> przy spełnieniu dodatkowych warunków. Nabywca musi dawać rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, a transakcja nie może doprowadzić do nadmiernej koncentracji ziemi rolnej. Agencja może dać zgodę na nabycie nieruchomości rolnej osobie już posiadającej kwalifikacje lub chcącej je uzupełnić, zamieszkującej na danym terenie lub zobowiązującej się do zamieszkania na 5 lat i zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne. Nietrudno zauważyć, że warunki tak sformułowane dają decydentom pole do dużej uznaniowości, co jest korupcyjnym. Transakcje sprzedaży ziemi z pominięciem powyższych wymogów są ustawowo nieważne i podlegają zaskarżeniu. Tak więc swobodny dostęp do rynku ziemi rolnej został w naszym kraju ograniczony, a jej nabycie zależy od uznaniowych decyzji urzędników. Ponadto założone w ustawie cele dotyczące „ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej” wraz z utrudnieniem powiększania gospodarstw petryfikują istniejącą strukturę rolnictwa w Polsce, faworyzując małe, nieefektywne gospodarstwa.

Ustawa wstrzymuje też sprzedaż nieruchomości wchodzących w skład zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 5 lat, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (wyspecyfikowane w ustawie), a zgodę na sprzedaż nieruchomości rolnych może wydać jedynie minister właściwy ds. rozwoju wsi na wniosek prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych.

92 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 2016, poz. 585.

93 Obecnie zgody takie udziela nowa instytucja: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Oprócz tego ustawa ta daje nieuzasadnioną przewagę w nabywaniu ziemi podmiotom państwowym. Na jej podstawie ANR ma pierwszeństwo w nabywaniu nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 0,3 ha oraz udziałów i akcji w każdej spółce prawa handlowego, która jest właścicielem ziemi. Oznacza to w praktyce, że np. każda spółka chcąca wejść na giełdę lub chcąca sprzedać swoje udziały, a posiadająca nieruchomość zaliczoną do ziemi rolnej, musi uzyskać na każdą swoją transakcję kapitałową zgodę Agencji. Stanowi to poważne utrudnienie w codziennej działalności wielu spółek. 8 lutego 2017 r. Agencja skorzystała po raz pierwszy z prawa pierwokupu akcji, nabywając 5% akcji Krajowej Spółki Cukrowej (Polski Cukier) za 40 mln zł. Warto dodać, że Skarb Państwa już wcześniej w pełni kontrolował tę spółkę wpisaną na listę podmiotów o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, posiadając w niej 80% akcji<sup>94</sup>.

Osobna regulacja w omawianej nowelizacji sprzedaży ziemi dotyczy działek zakwalifikowanych jako leśne. Sprzedaż każdej nieruchomości położonej na takiej działce podlega prawu pierwokupu przez Lasy Państwowe. Ocena



W naszym kraju rozszerza się monopol państwa w obszarach już i tak zdominowanych przez instytucje państwowe.

skutków działania omawianej ustawy ogranicza się na razie do stwierdzenia znacznego spadku liczby transakcji ziemią w pierwszym półroczu 2017 r. w stosunku do pierwszego półrocza 2016 r. (o ok. 40%) oraz silnego wyhamowania dynamiki wzrostu cen ziemi rolnej. Agencja otrzymała od wejścia w życie ustawy do sierpnia 2017 r. 18,5 tys. wniosków o zgodę na nabycie nieruchomości rolnych i wydała 12 399 decyzji pozytywnych oraz 203 negatywne i umorzyła sprawy w 846 przypadkach<sup>95</sup>. Komisja Europejska zgłaszała wiele zastrzeżeń, ale nie ustosunkowała się do tej pory wiążąco do polskiej ustawy ograniczającej sprzedaż nieruchomości rolnych. W ostatnich miesiącach opublikowała ona jednak projekt zaleceń mówiących o tym, jakie ograniczenia w handlu ziemią są dopuszczalne z punktu widzenia prawa unijnego. W świetle tego dokumentu co najmniej wymogi zamieszkiwania przez 5 lat na danym terenie, osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz posiadania kwalifikacji rolniczych będą zakwestionowane przez Komisję Europejską przy okazji rozpatrywania tej sprawy<sup>96</sup>.

Omawiając przykłady regulacji ograniczających dostęp nowych podmiotów do rynku, należy zaznaczyć, że w naszym kraju rozszerza się monopol państwa w obszarach już i tak zdominowanych przez instytucje państwowe, które poprzednio próbowano liberalizować i stopniowo wprowadzać w nich zasady rynkowe. Np. Poczta Polska dzięki nowelizacji ustawy miałaby odzyskać monopol na wysyłanie listów urzędowych. W ten sposób wstrzymano by liberalizację usług pocztowych i zapewniono by Poczcie Polskiej dochody, o które wcześniej musiała konkurować z nowymi uczestnikami

94 *Polski Cukier jeszcze bardziej polski*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.02.2017.

95 *Ceny zwolniły, ale nie spadły*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27.09.2016.

96 Wywiad z dr. Piotrem Bogdanowiczem, *Problem z polskimi przepisami o ziemi wciąż jest aktualny*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.10.2017, s. B4.

rynku (Analiza FOR 9/2017: *Poczta bardziej państwowa – ekonomia i interes podatnika schodzą na dalszy plan*)<sup>97</sup>. Rozumiejąc argumenty za potrzebą wyboru raz na kilka lat zaufanego dostawcy listów urzędowych (co zyskało akceptację Komisji Europejskiej), należałoby wzmocnić instytucjonalne metody wymuszające kontrolę kosztów i jakości usług Poczty. Również Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych ma wkrótce otrzymać status Narodowej Drukarni i uzyskać ustawowy monopol na produkcję dokumentów oficjalnych i osobistych oraz druków, więc nie będzie musiała się starać o te zamówienia w drodze przetargu i konkurować z innymi dostawcami. Uwagę krytyków (w tym UOKiK) wzbudziła bardzo szeroka lista dokumentów tzw. pierwszej kategorii wymagających wysokiego zabezpieczenia, na których produkcję PWPW ma mieć w przyszłości wyłączność, np. zaliczono do nich dyplomy wyższych uczelni, legitymacje szkolne, karty wyborcze, a nawet świadectwa fitosanitarne<sup>98</sup>. Od 1 kwietnia br. weszły też w życie przepisy na monopol państwowy na automaty do hazardu i gry hazardowe w internecie.

#### REGULACJE ZAGRAŻAJĄCE CAŁYM SEKTOROM GOSPODARKI

Przykładem nowych regulacji trzeciego typu, zmieniających w sposób zasadniczy warunki funkcjonowania całej branży w Polsce, są dwie nowelizacje Ustawy o odnawialnych źródłach energii<sup>99</sup> oraz nowa ustawa dotycząca inwestycji w elektrownie wiatrowe, które poprzez zmiany systemu aukcji, systemu zakupu tzw. zielonych certyfikatów, metod obliczania tzw. opłaty zastępczej w stosunku do cen certyfikatów i ograniczenia w warunkach budowy wiatraków oraz poprzez nowy sposób obliczania podatków płaconych za te urządzenia prowadzą – zdaniem ekspertów i przedstawicieli branży odnawialnych źródeł energii – do znacznego pogorszenia ich warunków funkcjonowania, a nawet bankructwa. Wszystkie omawiane ustawy były uchwalane w niezwykłym pośpiechu w trybie specjalnym (jako poselskie) bez konsultacji.

Celem pierwszej z wprowadzanych ustaw była przede wszystkim promocja tych form produkcji zielonej energii, które mogą być wykorzystane przez istniejące elektrownie węglowe (tzw. współspalanie biomasy z węglem) kosztem energii wiatrowej. Następną nowelizacją zmieniła zasady gry w energetyce odnawialnej. Dotąd właściciele zielonych elektrowni oprócz sprzedaży

---

97 Projektodawca ustawy przewiduje, że zastrzeżoną dla Poczty Polskiej korespondencją ta miałaby dostarczać według taryfikatora powszechnego, co przełożyłoby się na wzrost cen dla sądów i urzędów, a za kilka lat miałoby przynieść Poczcie wzrost przychodów o ok. 1 mld zł (Ocena skutków regulacji, załącznik do pkt 6), i nie kryje się z tym, że jednym z celów ustawy jest „poprawa wyniku Spółki z działalności pocztowej”: „Z uwagi na tendencję spadkową wolumenów w zakresie przesyłek listowych i jednocześnie wynikającą z przepisów ustawy – Prawo pocztowe konieczność zachowania rentowności usług powszechnych oraz niedopuszczenie do powstania straty na usługach powszechnych lub maksymalne ograniczenie jej wymiaru, Poczta Polska przewiduje, że po wejściu w życie projektowanych zmian będzie proponowała doręczanie ww. przesyłek wyłącznie w ramach usług powszechnych” (OSR, pkt 6).

98 *Monopol na setne urodziny. PWPW otrzyma status Drukarni Narodowej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22.02.2017.

99 Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii i niektórych innych ustaw, Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o tym samym tytule oraz Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.



prądu zarabiali na przyznawanych im zielonych certyfikatach (świadczeniach pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych). Certyfikaty te podlegają obrotowi na Towarowej Giełdzie Energii. Spółki produkujące energię z węgla miały obowiązek odkupywania certyfikatów od producentów odnawialnej energii (lub poprzez Giełdę) w określonym stosunku do sprzedawanej przez siebie energii (w 2017 r. było to 15,4%). Zamiast tego mogły wносить do Funduszu Ochrony Środowiska opłatę zastępczą o określonej cenie za megawatogodzinę, co jednak było znacznie droższe. W najnowszej nowelizacji ustawy jest zapis, że cena opłaty zastępczej nie może przekraczać 25% przeciętnej ceny zielonych certyfikatów z poprzedniego roku. Manipulowanie przez legislatora różnicą ceny między certyfikatami a opłatą zastępczą doprowadziło do tego, że kupowanie certyfikatów od producentów alternatywnej energii stało się mniej opłacalne, a ich ceny gwałtownie spadały. Część producentów energii wiatrowej miała zawarte długoletnie umowy ze spółkami energetycznymi na sprzedaż certyfikatów po cenach ustalonych z góry. Toteż obecnie niektóre państwowe spółki (np. Energa) próbują zrywać te umowy pod różnymi pozorami – i toczą się liczne sprawy sądowe. Omawiana nowelizacja ustawy z 2017 r. nie bez powodu została nazwana „Lex Energa”, bo właśnie spółka energetyczna o tej nazwie jest uznawana za jej głównego beneficjenta – wiadomo też, że spółka ta otwarcie lobbowała za uchwaleniem tej nowelizacji i wpływała na jej kształt. W obawie przed całkowitym załamaniem rynku zielonych certyfikatów Urząd Regulacji Energetyki (URE) oraz Ministerstwo Energii zastosowały ostatnio pewne kroki korekcyjne prowadzące do wzrostu ich ceny rynkowej<sup>100</sup>.

Następną istotną zmianą była tzw. ustawa odległościowa<sup>101</sup> określająca warunki przestrzenne inwestowania w elektrownie wiatrowe, która także została uchwalona w pośpiechu bez uwzględnienia jakichkolwiek opinii zewnętrznych. Zawiera ona dość kuriozalne postanowienie, że w odległości będącej 10-krotnością wysokości wiatraków nie wolno wznosić żadnych budynków – i odwrotnie: w takiej samej odległości od budynków nie wolno wznosić wiatraków. Według ekspertów zakaz budowania nowych domów dotknie 4% terytorium Polski, a wartość działek budowlanych objętych tym zakazem może przekraczać 7 mld zł<sup>102</sup>. Oznacza to dla właścicieli tych działek faktyczne wywłaszczenie i zablokowanie rozwoju w wielkiej liczbie gmin. Ponadto konsekwencją tej nowelizacji będzie budowanie niskich wiatraków, w których są stosowane starsze technologie, co spowoduje, że ich wydajność energetyczna okaże się dużo niższa niż w tych największych z dużymi i cichymi turbinami.

Do omówionych niekorzystnych regulacji dochodzi zmiana interpretacji, czym jest w przypadku wiatraka budowla, od której należy zapłacić podatek

100 Zdjęcie przez URE z rynku części nawisu certyfikatów poprzez specjalne aukcje warte do 6 mld zł na zakup zielonej energii oraz ustalenie przez ministra energii wyższych kwot obowiązujących zakupów certyfikatów dla spółek energetycznych na następne dwa lata (z 15,4% dziś do 17,5% w 2018 r. i 18,5% w 2019 r.). Dzięki temu cena certyfikatów wzrosła z 22,5 zł w czerwcu do 49 zł pod koniec sierpnia 2017 r. (ale w maju 2016 r. – przed nowelizacją wynosiła 216 zł), [www.wysokienapiecie.pl](http://www.wysokienapiecie.pl), 29.08.2017 i 30.08.2017.

101 Ustawa z 20 maja 2016 r.

102 [www.wysokienapiecie.pl](http://www.wysokienapiecie.pl), 12.04.2016.

od nieruchomości. Dotąd nie zaliczono do niej samych urządzeń, które stanowią zasadniczą część wartości tych obiektów. Wszystkie te zmiany razem wzięte doprowadziły do tego, że duża część inwestorów ma już poważne problemy finansowe. W 2016 r. aż 70% farm wiatrowych wygenerowało straty o łącznej wysokości 3 mld zł. Istnieje groźba załamania całej branży wiatrowej w wyniku wprowadzonych zmian. W branżę tę sektor prywatny zainwestował ok. 30 mld zł, zatrudnia ona ponad 8 tys. pracowników i produkuje 6% energii zużywanej w kraju<sup>103</sup>. Jeśli spełnią się najbardziej pesymistyczne przewidywania, z polskiej mapy gospodarczej zniknie duża część prywatnego sektora energii odnawialnej. A branża ta jest przecież nośnikiem nowoczesnych technologii i innowacji.

Autorzy uchwalonej w ekspresowym trybie ustawy nie zadali sobie pytania, w jakim stopniu ograniczy ona budownictwo w całym kraju, na jakim obszarze będzie mogła się rozwijać energetyka odnawialna, jak ich decyzje wpłyną na realizację naszego zobowiązania rozwoju energetyki odnawialnej, czy i w jakim stopniu należy się liczyć ze spadkiem opłacalności produkcji i bankructwami inwestorów. Taki sposób tworzenia legislacji jest najskuteczniejszym sposobem na odstraszenie inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Pierwsze oskarżenie, z którym zagraniczny inwestor wystąpił do państwa polskiego, opiewa na 700 mln dol. Jest nim firma Invenergy będąca największym inwestorem w amerykańskim sektorze energii odnawialnej<sup>104</sup>. Paradoks polega na tym, że zagraniczne firmy mogą się odwoływać do dwustronnych umów między krajami o ochronie inwestycji, a polskie firmy nie mają takiej ochrony.

Na tym jednak tworzenie nowych regulacji energetycznych się nie skończyło. Obecnie trwają prace nad ustawą o rynku mocy, która lada chwila ma wejść pod obrady Sejmu. Intencją tej ustawy jest zapewnienie elektrowniom węglowym dodatkowych opłat za utrzymywanie gotowości. Ekspertcy oceniają, że ustawa ta dodatkowo spetryfikuje strukturę sektora energetycznego, dając przewagę energii węglowej, i że mocno obciąży kosztami odbiorców energii, w tym konsumentów<sup>105</sup>. Pośrednim skutkiem jednostronnego wspierania energetyki węglowej kosztem rozwoju energii odnawialnej może być dalej pogarszający się stan zanieczyszczenia powietrza, którego alarmująco wysoki poziom zaczęliśmy już odczuwać we wszystkich większych miastach Polski.

103 [www.wysokienapiecie.pl](http://www.wysokienapiecie.pl), 30.03.2017.

104 „Puls Biznesu”, 17.10.2017 oraz „Dziennik Gazeta Prawna”, 18.10.2017.

105 J. Popczyk, *Rynek mocy: kolejna zrzutka na węgiel*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.09.2017. Koszt wprowadzenia tej ustawy według OSR to 26,9 mld zł, z czego 6,9 mld zł mają zapłacić odbiorcy indywidualni w ramach tzw. opłaty mocowej.



## 5. SPECJALNE PRZEDSIĘWZIĘCIA WZMACNIAJĄCE DOMENĘ PAŃSTWOWĄ KOSZTEM RYNKU

Do takich specjalnych przedsięwzięć zaliczam jednocześnie, skoordynowane ze sobą nawzajem działania w sferze zmian własności i w sferze regulacji. Najważniejszym przykładem jest tu drastyczne ograniczenie kapitałowych ubezpieczeń emerytalnych jeszcze za koalicji PO-PSL. Na Węgrzech drugi, prywatny filar emerytalny zlikwidowano za jednym zamachem, wkrótce po rozpoczęciu przez rząd Orbána drugiej kadencji w 2014 r. Obywatele zostali postawieni przed wyborem wycofania się z prywatnych funduszy lub utraty państwowej części emerytury w przyszłości, więc wybrali w większości pierwszą opcję. Celem tego działania rządu było zmniejszenie długu publicznego (wartość funduszy emerytalnych wynosiła 10% PKB – Mihályi, 2016, s. 579–597), a argumen-

ty użyte w państwowej propagandzie miały charakter populistyczny i antykapitalistyczny (Szanyi, 2016, s. 33–55).



Przy ewentualnej dalszej nacjonalizacji otwartych funduszy emerytalnych doszłoby przy okazji do częściowego upaństwowienia całkowicie prywatnych, osiągających sukcesy rynkowe spółek giełdowych.

Zmiany systemu emerytalnego w Polsce nie były jak dotąd tak radykalne, ale szły w kierunku podobnym do węgierskiego i przyniosły duże szkody. Decyzje poprzedniego rządu – najpierw o zmniejszeniu składki na rzecz drugiego filara (w 2011 r.), a później o jego częściowej likwidacji<sup>106</sup> (w grudniu 2014 r.) poprzez przeniesienie części funduszy emerytalnych zainwestowanych w obligacje do państwowego filara – okazały się dalekosiężne i rujnujące dla rynku kapitałowego oraz uczestniczących w nim inwestorów. Fundusze emerytalne były głównymi kupującymi akcje z nowych ofert publicznych i posiadały w swoich zasobach pokaźne udziały spółek notowanych na Warszawskiej Giełdzie

Papierów Wartościowych. Decyzja o ich częściowym wywłaszczeniu doprowadziła do ostrego spadku cen akcji funduszy, a następnie spowodowała gwałtowny i stały (nieprzerwanie do końca 2016 r.) spadek wartości akcji spółek notowanych na GPW, których poziom do tej pory nie został odbudowany.

Rząd ZP, nie licząc się z akcjonariuszami giełdowymi i tymi klientami otwartych funduszy emerytalnych, którzy nie skorzystali z opcji dobrowolnego przeniesienia swoich pozostałych składek do państwowego ZUS, zamierza nadal „reformować” drugi filar. Nie jest jeszcze znana ostateczna koncepcja tej zmiany. Przy ewentualnej dalszej nacjonalizacji otwartych funduszy emerytalnych doszłoby przy okazji do częściowego upaństwowienia całkowicie prywatnych, osiągających sukcesy rynkowe spółek giełdo-

106 Uzasadniano je wtedy pilną potrzebą zrównoważenia finansów publicznych.

wych, w których fundusze emerytalne mają spore udziały. Ponadto otwarte fundusze emerytalne są w tej chwili udziałowcami ok. 300 firm notowanych na giełdach światowych, a ich udziały w tych firmach były warte w połowie 2016 r. ok. 9 mld zł (Chądzyński, Kwiatkowska, 2016). Rozmontowanie sektora otwartych funduszy emerytalnych upaństwowiłoby następny duży fragment prywatnej gospodarki, dalej podważając zaufanie do państwa.

Rozważane są dwie opcje przekształcenia sektora OFE. Według jednej, reprezentowanej przez ministra Morawieckiego i jego zwolenników należy stworzyć trzeci, całkowicie prywatny (i nienaruszalny) filar oszczędzania na emerytury i do tego filara przenieść na indywidualne konta oszczędności obecnych uczestników otwartych funduszy emerytalnych, zabierając z nich przedtem 25% na konto Funduszu Rezerwy Demograficznej. Do tego prywatnego filara dokładałyby się oszczędności emerytalne gromadzone w pracowniczych planach kapitałowych, których utworzenie postuluje minister. Drugi wariant popierany przez innych członków rządu głosi, że fundusze w OFE powinny zostać po prostu przejęte przez ZUS, czyli ostatecznie – zlikwidować cały filar kapitałowy w naszym systemie emerytalnym. Eksperti ostrzegają, że takie rozwiązanie spowodowałoby załamanie na giełdzie, ucieczkę funduszy inwestycyjnych i podważenie zaufania do systemu finansowego<sup>107</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

Baca-Pogorzelska K. (2016), *Zamknąć kopalnie, znaleźć wymówki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.08.2016 oraz inne artykuły na temat górnictwa i energetyki w tej gazecie w okresie 2016–2017.

Bałtowski M. (2017), *Więcej władzy niż własności – Skarb Państwa jako szczególny inwestor na GPW w Warszawie*, „Studia Ekonomiczne” 1(XCII).

Bałtowski M., & Kozarzewski P. (2014), *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, PWE, Warszawa.

Bałtowski M., & Kozarzewski P. (2016), *Formal and real ownership structure of the Polish economy. State-owned versus state-controlled enterprises*, „Post-Communist Economies” 3(28).

Błaszczak B. (1993), *Dyskusja nad komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych*, [w:] B. Błaszczak, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989–1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, „Studia Ekonomiczne INEPAN” 30.

Błaszczak B. (2007), *Podsumowanie i wnioski*, [w:] B. Błaszczak, P. Kozarzewski (red.), *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, „Raporty CASE” 70.

107 *Potrzebujemy oszczędności i zaufania inwestorów, dyskusja redakcyjna*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.10.2017.

Błaszczyk B. (2016), *Odwracanie prywatyzacji w Polsce i na Węgrzech*, „Studia Ekonomiczne” 4(XCI).

Błaszczyk B. (2017), *Syndrom odwracania prywatyzacji w niektórych krajach transformacji*, [w:] S. Owsiak (red.), *Państwo a gospodarka*, PTE, Warszawa.

Bortolotti B., Faccio M. (2004), *Reluctant privatization*, *Fondazione Eni Enrico Mattei*, Working Papers 130.

Bortolotti B., Pinotti P. (2008), *Delayed privatization*, *Temi di discussione*, Working Papers 66.

Chądzyński M., & Kwiatkowska M. (2014), *Zagraniczna wyprzedaż naszego majątku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.07.2016.

Christiansen H. (2011), *The size and composition of the SOE sector in OECD countries*, OECD Publishing 2011.

D'Souza J., & Megginson W.L. (1999), *Financial and operating performance of privatized firms during the '90s*, „Journal of Finance” 54(4).

Guriev S., & Megginson W.L. (2006), *Privatization: What Have We Learned*, World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), Petersburg, 18–19.01.2006.

Hoyos C. (2007), *The new Seven Sisters: oil and gas giants dwarf Western rivals*, „The Financial Times”, 27.03.2007.

*Kodeks spółek handlowych. Teksty ustaw*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Kowalski P. i in. (2013), *State-owned enterprises: trade effects and policy implications*, OECD Trade Policy Papers 147.

Kozarzewski P. (2007), *Zarządzanie i nadzór korporacyjny w sektorze publicznym*, [w:] B. Błaszczyk, P. Kozarzewski (red.), *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, „Raporty CASE” 70.

Kozarzewski P. (2016), *Zmiany w polityce własnościowej państwa polskiego*, *Studia Ekonomiczne*, nr 4(XCI).

Kwiatkowski G. (2016), *Zakres, struktura i znaczenie sektora przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach*, rozprawa doktorska, UMCS, Lublin.

Luterek T. (2016), *Reprywatyzacja. Źródła problemu*, ISPPAN, Warszawa 2016.

Łaszek, A., Trzeciakowski, R. *Podatek bankowy – rząd szuka finansowania obietnic wyborczych*, Analiza FOR 3/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3784,Analiza-32016-Podatek-bankowy-rzad-szuka-finansowania-obietnic-wyborczych>

Meggison W.L. (2013), *Privatization Trends and Major Deals in 2012 and 1H 2013*.

MFW (2012), *Fiscal regimes for extractive industries: design and implementation*, Washington 2012.

Mihályi P. (2016), *Renacjonalizacja i recentralizacja w gospodarce Węgier 2010–2016*, „Studia Ekonomiczne” 4(XCI).

Ministerstwo Skarbu Państwa (2008), *Plan prywatyzacji na lata 2008–2011*, Warszawa, kwiecień, załącznik nr 2 *Lista podmiotów nieprzeznaczonych do kontynuowania lub rozpoczęcia prywatyzacji*.

Ministerstwo Skarbu Państwa (2012), *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, Warszawa, marzec.

Nellis J. (2002), *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis*, Center for Global Development, Washington 2002.

OECD (2003), *Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Center for Global Development, Washington 2003.

OECD (2004), *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

OECD (2005), *Wytyczne dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

OECD, (2010), *Privatisation in the 21st Century. Summary of Recent Experiences*.

Orczyk, M., Trzeciakowski, R., *Zakaz handlu w niedzielę – szkodliwy dla konsumentów, pracowników i sektora handlu*, Analiza FOR 12/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4109,Analiza-FOR-Zakaz-handlu-w-niedziele-szkodliwy-dla-konsumentow-pracownikow-i-sektora-handlu>

Patena W., & Błaszczuk B. (2016), *Post-privatization corporate performance: Evidence from companies privatized in Poland in 2008–2011*, „Studia Ekonomiczne” 2(LXXXIX).

Robinett D. (2006), *Held by the visible hand: the challenge of SOE corporate governance for emerging markets*, World Bank, Working Papers.

Somai M. (2016), *Ewolucja interwencji państwa w gospodarce – na przykładzie Francji i Słowenii*, „Studia Ekonomiczne” 4(XCI).

Szablewski A.T. (2003), *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych: na przykładzie energetyki*, DIG, Łódź–Warszawa.

Szanyi M. (2016a), *The reversal of the privatisation logic in Central European transition economies (An essay)*, „Acta Oeconomica” 66(1).

Tanzi V. (2006), *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, Materiały i Studia NBP, 204.

Trzeciakowski, R. & Wąsowska, K., *Apteka dla aptekarza – sprzeczna z interesem pacjentów i Konstytucją*, Analiza FOR 20/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5024,analiza-20/2016-apteka-dla-aptekarza-sprzeczna-z-interesem-pacjentow-i-konstytucja>

Voszka É. (2016), *Nacjonalizacja na Węgrzech w kontekście międzynarodowym*, „Studia Ekonomiczne”, 4(XCI).

Zieliński, M., *Poczta bardziej państwowa – ekonomia i interes podatnika schodzą na dalszy plan*, Analiza FOR 9/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5361,analiza-9/2017-poczta-bardziej-panstwowa-ekonomia-i-interes-podatnika-schodza-na-dalszy-plan>

Zieliński, M., *Podatek od sprzedaży detalicznej: co się zmieniło?*, Komunikat FOR z 3.06.2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3932,Komunikat-FOR-Podatek-od-sprzedazy-detalicznej-co-sie-zmienilo>

Zieliński, M., Łaszek, A., *Dodatkowy podatek od handlu – szkodliwy i nieuzasadniony*, Analiza FOR 1/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/3769,Analiza-12016-Podatek-od-sprzedazy-detalicznej-szkodliwy-i-nieuzasadniony>



# BIOGRAMY

## LESZEK BALCEROWICZ

Profesor Szkoły Głównej Handlowej (SGH) w Warszawie; wicepremier i minister finansów w pierwszych dwóch niekomunistycznych rządach III RP oraz w latach 1997–2000; prezes Narodowego Banku Polskiego w latach 2001–2007; doctor honoris causa 31 uczelni krajowych i zagranicznych; wyróżniany prestiżowymi nagrodami i odznaczeniami – w Polsce: m.in. Orderem Orła Białego (2005 r.), najwyższym odznaczeniem państwowym, które otrzymał za wkład w transformację ustrojową naszego kraju, oraz za granicą: m.in. nagrodami im. Milтона Friedmana, Ludwika Erharda, Friedricha von Hayeka, przyznawanymi mu za promowanie wolności; honorowy przewodniczący brukselskiego think tanku im. Bruegla. Mistrz Polski juniorów w biegach przełajowych w 1965 roku. Założyciel i przewodniczący think tanku Forum Obywatelskiego Rozwoju.



## BARBARA BŁASZCZYK

Absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego w 1970 r. Uzyskała dyplom doktora nauk humanistycznych w 1975 r. Od 1983 r. związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. Od 1989 doktor habilitowany ekonomii, w 1996 r. uzyskała tytuł profesora. W latach 1989–1990 ekspert podkomisji sejmowej ds. prywatyzacji, w latach 1991–1996 wiceprzewodnicząca Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów. Współzałożycielka CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Fundacji Naukowej w Warszawie i prezes CASE w latach 1991–2004, od 2006 r. wiceprzewodnicząca Rady Fundacji CASE. W latach 2003–2012 wykładowca w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu. Od maja 2015 przewodnicząca Rady Naukowej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN.



## STANISŁAW GOMUŁKA

Ekonomista, w latach 1970–2005 wykładowca London School of Economics and Political Sciences, członek krajowy Polskiej Akademii Nauk, w latach 1989–2002 doradca kolejnych ministrów finansów Polski. Negocjator Polski z Klubami Paryskim i Londyńskim w sprawie zmniejszenia polskiego długu zagranicznego i członek tzw. Grupy Strategicznej wicepremiera Balcerowicza. Były wiceminister finansów, konsultant m.in. OECD, MFW, Komisji Europejskiej ds. Europy Wschodniej, główny ekonomista BCC.





**ALEKSANDER ŁASZEK**

Doktor nauk ekonomicznych, absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, główny ekonomista i wiceprezes zarządu FOR. W swoich pracach koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z długookresowym wzrostem gospodarczym i zmianami strukturalnymi. Od lat związany z FOR, autor licznych analiz dla FOR, a także projektów edukacyjnych, takich jak rachunek od państwa czy szacunki długu ukrytego (zobowiązań emerytalnych państwa). Ponadto autor i współautor tekstów i analiz m.in. dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Lisbon Council, Institute for Research in Economics and Fiscal Issues (IREF) i Banku Światowego.

**RAFAŁ TRZECIAKOWSKI**

Ekonomista FOR, członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich, doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Absolwent ekonomii i ekonomicznej analizy prawa w SGH. Stypendysta na University of Wisconsin-Madison w USA i Fudan University w Chinach. Autor i współautor licznych analiz FOR, a także tekstów m.in. dla Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, w ramach Siódmego Programu Ramowego UE i w czasopiśmie naukowym „Kyklos”.

**WIKTOR WOJCIECHOWSKI**

Absolwent i wykładowca Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, w latach 2004–2008 pracownik Narodowego Banku Polskiego, w którym kierował Zespołem ds. Badań Rynku Pracy, w latach 2008–2011 ekonomista i członek zarządu fundacji FOR, od 2011 r. główny ekonomista Plus Banku. Członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich. Specjalizuje się w analizach rynku pracy, systemów emerytalnych oraz wpływu polityki fiskalnej i reform strukturalnych na tempo wzrostu gospodarki.



## SPIS TREŚCI

<b>WPROWADZENIE</b>	<b>5</b>
<b>SYNTEZA</b>	<b>13</b>
<b>WZROST GOSPODARCZY POLSKI W PERSPEKTYWIE ŚWIATOWEJ I DŁUGOFALOWEJ: DO ROKU 2015, OSTATNIE DWA LATA, PROGNOZY</b>	<b>23</b>
Synteza .....	24
1. Dlaczego wzrost gospodarczy w ostatnich 25 latach był w Polsce dużo szybszy niż w wysoko rozwiniętych krajach, ale dużo wolniejszy niż np. w Chinach, Korei czy Indiach .....	27
2. Dlaczego w Polsce w latach kryzysowych 2009–2012 miało miejsce tylko spowolnienie wzrostu gospodarczego, a nie – jak powszechnie w Europie – recesja.....	30
3. Okoliczności ograniczające tempo wzrostu gospodarczego Polski: niska skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania, wysoki deficyt finansów publicznych, duża emigracja oraz niska aktywność zawodowa.....	34
4. Początkowa doktryna ekonomiczna PiS-u i jej modyfikacje w ostatnich dwóch latach.....	37
5. Główny scenariusz na najbliższe lata: niskie inwestycje, spowolnienie tempa wzrostu i rosnące napięcia w finansach publicznych, ale być może duża imigracja netto i zmiana polityki gospodarczej rządu, w rezultacie – szansa na dalsze zmniejszanie dystansu do krajów rozwiniętych.....	41
<b>INWESTYCJE A WZROST POLSKIEJ GOSPODARKI. ZA MAŁO INWESTYCJI PRYWATNYCH</b>	<b>47</b>
Synteza .....	48
<b>I. INWESTYCJE A WZROST GOSPODARCZY: DOŚWIADCZENIA MIĘDZYKRAJOWE</b>	
1. Wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy w krótkim okresie .....	55
2. Wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy w długim okresie: znaczenie wielkości i efektywności .....	57
3. Polityka państwa a decyzje inwestycyjne: sektor prywatny i państwowy .....	60
4. Determinanty inwestycji prywatnych.....	62
5. Inwestycje państwowe: problem efektywności .....	65
6. Rządowe plany stymulowania inwestycji: polityka przemysłowa .....	70
<b>II. INWESTYCJE W POLSCE NA TLE PORÓWNAWCZYM</b>	
1. Stopa inwestycji w Polsce na tle regionu .....	73
2. Stopa oszczędności w Polsce na tle regionu.....	77
3. Mały rozmiar sektora przedsiębiorstw w Polsce na tle krajów regionu .....	79
4. Źródła szybkiego wzrostu polskiej gospodarki przy niskiej stopie inwestycji .....	84
<b>III. SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE A STRUKTURA I EFEKTYWNOŚĆ INWESTYCJI</b>	
1. Zróżnicowanie sektora przedsiębiorstw .....	89
2. Przedsiębiorstwa zagraniczne .....	91
3. Państwowe firmy.....	95
4. Mikroprzedsiębiorstwa .....	98
<b>IV. BARIERY WZROSTU PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE</b>	
1. Czynniki negatywnie wyróżniające Polskę .....	102
2. Przyczyny nieefektywnego wykorzystania zasobów w polskiej gospodarce (misalokacja).....	105
2.1. Regulacje rynku produktów: duży zakres własności państwowej w gospodarce.....	106
2.2. System podatkowy: skomplikowanie i zmienność generują niepewność .....	108
2.3. Subsydiowanie niskoeffektywnych sektorów: rolnictwo i górnictwo .....	110
2.4. Prawo pracy: arbitraż podatkowy i regulacyjny między rodzajami umów.....	110
2.5. Szara strefa: bodziec do utrzymywania małej skali.....	111
2.6. Regulacje zniechęcające do wzrostu: rynek produktów, podatki i rynek pracy .....	111

3. Misalokacja: efekt statyczny .....	112
4. Misalokacja: efekt dynamiczny .....	113

#### V. INWESTYCJE W POLSCE 2015–2017

1. Spadek inwestycji w 2016 r. ....	114
2. Utrzymująca się luka w inwestycjach.....	118
3. Polityka rządu a inwestycje .....	120
Załącznik 1. Definicje .....	129

### RYNEK PRACY. SKUTKI DZIAŁAŃ PO WYBORACH W 2015 ROKU: PRZYSPIESZENIE SPADKU LICZBY PRACUJĄCYCH 143

Synteza .....	144
1. Zmiany sytuacji na rynku pracy w Polsce w latach 2010–2017 ze szczególnym uwzględnieniem okresu po wyborach parlamentarnych w 2015 r. ....	147
2. Wpływ zmian prawno-regulacyjnych wprowadzonych w życie w latach 2015–2017 na sytuację na rynku pracy, stan finansów publicznych i długofalowy wzrost gospodarki .....	149
2.1. Obniżenie wieku emerytalnego .....	149
2.2. Świadczenia wychowawcze w ramach programu Rodzina 500+ .....	159
2.3. Podwyższanie płacy minimalnej.....	161
2.4. Wzrost kwoty wolnej od podatku dla osób o dochodach do 6600 zł rocznie i jej stopniowa likwidacja dla podatników o dochodach powyżej 85 tys. zł rocznie .....	161
3. Ocena zmian związanych z funkcjonowaniem rynku pracy w Polsce przez instytucje międzynarodowe .....	162
Aneks.....	165

### FINANSE PUBLICZNE: ZAMIAST NAPRAWY – PSUCIE 167

Synteza .....	168
1. Finanse publiczne 2000–2015 .....	170
1.1. Permanentny deficyt .....	170
1.2. Spadające od 2010 r. wydatki .....	172
1.3. Zmiany dochodów: efekt zmian podatkowych oraz rosnącej luki w VAT.....	175
1.4. Finanse publiczne w 2015 r.: bilans otwarcia nowego rządu.....	181
2. Finanse publiczne 2015–2017 .....	182
2.1. Odwrócenie konsolidacji fiskalnej a wzrost podatków i wydatków .....	182
2.2. Wzrost wydatków publicznych, zwłaszcza: Rodzina 500+ oraz obniżony wiek emerytalny .....	183
2.3. Nowe podatki: podatek „bankowy” oraz przejściowo zawieszony podatek od handlu .....	188
2.4. Duży, ale częściowo nietrwały wzrost przychodów z VAT .....	191
2.5. Wzrost dochodów publicznych z PIT, CIT, NFZ, ZUS, akcyzy.....	195
2.6. Łączny efekt zmian: wzrost deficytu finansów publicznych i wzrost długu publicznego .....	196
3. Negatywne konsekwencje utrzymywania deficytu oraz rosnącego długu publicznego.....	198

### ZMIANY W SYSTEMIE INSTYTUCJONALNYM POLSKIEJ GOSPODARKI. WYPIERANIE WŁASNOŚCI PRYWATNEJ, RYNKU I KONKURENCJI PRZEZ PAŃSTWO W RAMACH „DOBREJ ZMIANY” 203

Synteza .....	204
1. Uwagi wstępne .....	206
2. Przesłanki prywatyzacji na świecie na przełomie XX i XXI wieku.....	208
3. Upaństwowienie gospodarki w Polsce.....	213
4. Wypieranie sektora prywatnego i rynku przez regulacje .....	235
5. Specjalne przedsięwzięcia wzmacniające domenę państwową kosztem rynku .....	244

### BIOGRAMY 250

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) została założona w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w debacie publicznej.**

Naszym celem jest zwiększenie świadomości ekonomicznej Polaków, ich aktywnego poparcia dla wolności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu praworządności w państwie.

Realizujemy nasze cele poprzez działania analityczne (publikacja raportów i analiz), edukacyjne (edukacja ekonomiczna na podstawie projektów FOR) oraz komunikacyjne (organizowanie kampanii informacyjnych). To z inicjatywy FOR uruchomiony został licznik długu publicznego zwracający uwagę na stale rosnące zadłużenie państwa.

Aktywnie współpracujemy z organizacjami pozarządowymi w Polsce i poza granicami kraju. W naszej działalności przestrzegamy zasad jawności, bezpartyjności i rzetelności.

FOR nie korzysta z dotacji instytucji ani firm państwowych. Uważamy, że działalność obywatelska, jaką prowadzimy, znajdzie źródło finansowania w aktywnej postawie członków naszego społeczeństwa.

To dzięki Darczyńcom Fundacja FOR ma możliwość działania. Nawet niewielkie, lecz regularne wpłaty są potwierdzeniem słuszności naszej codziennej pracy.



## Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A, 02-628 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

 /FundacjaFOR

 @FundacjaFOR

Numer rachunku bankowego:

68 1090 1883 0000 0001 0689 0629