

Syntezy raportu

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**

WPROWADZENIE

Leszek Balcerowicz

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.





Rozwój 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-rozdzielczym (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, Djan-kov, 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 na-



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

prawiać, 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 RAPORTU

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 – malało 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 NIEMCZACH

	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, pozwalając 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 płynnie 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 poległych 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 nie lubianą 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 szczupłych 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.

SYNTEZY RAPORTU: PERSPEKTYWY DLA POLSKI

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

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

Stanisław Gomułka

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.



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 wewnętrznym 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.

SYNTEZY RAPORTU: PERSPEKTYWY DLA POLSKI

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

INWESTYCJE A WZROST POLSKIEJ GOSPODARKI. ZA MAŁO INWESTYCJI PRYWATNYCH

*Aleksander Łaszek
Rafał Trzeciakowski*

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”.



SYNTEZA

Stopa 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.

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

Wiktor Wojciechowski

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.



SYNTEZA

Znaczący 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.

SYNTEZY RAPORTU: PERSPEKTYWY DLA POLSKI

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

FINANSE PUBLICZNE: ZAMIAST NAPRAWY – PSUCIE

*Aleksander Łaszek
Rafał Trzeciakowski*

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”.



SYNTEZA

Rząd 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 podnoszenia podatków w czasie spowolnienia gospodarczego albo łamania konstytucji.

ZMIANY W SYSTEMIE INSTYTUCJONALNYM POLSKIEJ GOSPODARKI.

**WYPIERANIE WŁASNOŚCI
PRYWATNEJ I RYNKU PRZEZ
PAŃSTWO W RAMACH
„DOBREJ ZMIANY”**

Barbara Błaszczuk

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.



SYNTEZA¹

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 zakupu 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.

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

www.for.org.pl

 /FundacjaFOR

 @FundacjaFOR

Numer rachunku bankowego:

68 1090 1883 0000 0001 0689 0629