

FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU
POLSKA KONFEDERACJA PRACODAWCÓW PRYWATNYCH LEWIATAN

FOR
FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU


Lewiatan
member of **BUSINESSEUROPE**

ILE DZIELI POLSKĘ OD CUDU GOSPODARCZEGO?



Warszawa, listopad 2007

Raport przygotowano przy częściowym wsparciu Foundation Open Society Institute (Zug)

Wstęp		4
CZĘŚĆ I.	Dla kogo ważny jest wzrost gospodarczy?	4
CZĘŚĆ II.	Jak rozwijała się wolna Polska?	6
CZĘŚĆ III.	Skąd się bierze wzrost gospodarczy?	9
CZĘŚĆ IV.	Co musimy zmienić?	15
	Reforma finansów publicznych	16
	Reforma otoczenia regulacyjnego gospodarki	33
CZĘŚĆ V.	Podsumowanie – rekomendacje	37
	Rekomendacje w zakresie finansów publicznych	38
	Rekomendacje w zakresie deregulacji	40
Bibliografia		41

Wstęp

Dyskusji publicznej w Polsce często towarzyszy założenie, że szybki rozwój mamy zapewniony na długie lata, a jedynym naszym problemem jest coś, co niektórzy jej uczestnicy nazywają „sprawiedliwym podziałem owoców wzrostu”. Tymczasem, obecny wysoki wzrost gospodarczy wcale nie oznacza, że nasz kraj będzie równie szybko się rozwijał w dłuższej perspektywie. Polska gospodarka wykazuje oznaki braku równowagi i zadyszki. Powoli wyhamowuje wzrost gospodarczy. Import rośnie szybciej niż eksport. Zwiększa się ryzyko wyraźnego wzrostu inflacji. Pracodawcom coraz trudniej jest znaleźć pracowników nawet w regionach wysokiego bezrobocia i w efekcie płace rosną szybciej od wydajności pracy. Utrzymuje się niski udział produkcji zaawansowanej technologicznie o wysokiej rentowności w łącznej produkcji¹. Zadłużenie państwa narasta, mimo że jesteśmy w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. W ten sposób powielamy błędy innych krajów, które zamiast utrwalać szybki wzrost gospodarki koncentrowały się na podziale dochodu i w efekcie przestały się szybko rozwijać. Dla przykładu, w Meksyku w 1970 roku do władzy doszedł Luis Echevarria pod hasłem „redystrybucja ze wzrostem”. Dziedzictwem jego rządów (i jego następców) były 3 głębokie kryzysy. W ich wyniku przeciętne roczne tempo wzrostu dochodu na mieszkańca w tym kraju, które w latach 1950-1972 wynosiło 3,2 proc. rocznie, w latach 1973-1995 spadło do 1,2 proc. (zob. np. Easterly, 2002, s. 223-226)

Raport stawia diagnozę, ile dzieli nas od cudu gospodarczego, przedstawia receptę na „cud” i uzasadnia, dlaczego ta recepta miałaby być skuteczna...

Ten raport pokazuje, czym różni się polska gospodarka od gospodarek, których tempo wzrostu było w ostatnich kilkudziesięciu latach najwyższe. Przedstawia też reformy, których wprowadzenie powinno te różnice zmniejszyć, a tym samym – pozwolić naszemu krajowi nadal szybko się rozwijać i przybliżyć nas do cudu gospodarczego. Wreszcie, raport wskazuje, w jaki sposób poszczególne proponowane w nim reformy powinny urzeczywistnić cud gospodarczy w naszym kraju.

1. Dla kogo ważny jest wzrost gospodarczy?

Dzięki rozwojowi ludzie mogą pełniej zaspokajać własne potrzeby...

Przyczyny wzrostu gospodarczego są najważniejszym przedmiotem dociekań w ekonomii od początku jej istnienia. Dzieło Adama Smitha z 1776 roku, ojca nowoczesnej ekonomii, nosiło tytuł „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”. W 1817 roku 2 innych wielkich ekonomistów David Ricardo i Thomas Malthus pisało do siebie „Przyczyny bogactwa i nędzy narodów – przedmiot wszystkich dociekań ekonomii”.² W naszych czasach noblista Robert Lucas (1988) powiedział „Kiedy zaczyna się myśleć [o wzroście gospodarki], trudno jest myśleć o czymkolwiek innym”. Dlaczego rozwój jest tak ważny? Bo pozwala pełniej zaspokajać ludzkie potrzeby – od pożywienia do dostępu do kultury. Kto korzysta ze wzrostu gospodarczego? Każdy – służy on tak ludziom zamożnym, jak i biednym. Jednym z tzw. stylizowanych faktów o wzroście gospodarczym, czyli twierdzeń wywodzonych z obserwacji rzeczywistości (a nie z teoretycznych modeli gospodarki), sformułowanych przez wybitnego ekonomistę węgierskiego pochodzenia Nicholasa Kaldora (1957) jest stabilność – w dłuższym okresie – podziału łącznego dochodu wypracowanego w gospodarce między właścicieli kapitału oraz pracowników. Oznacza ona, że w dłuższym okresie dochody kapitalistów

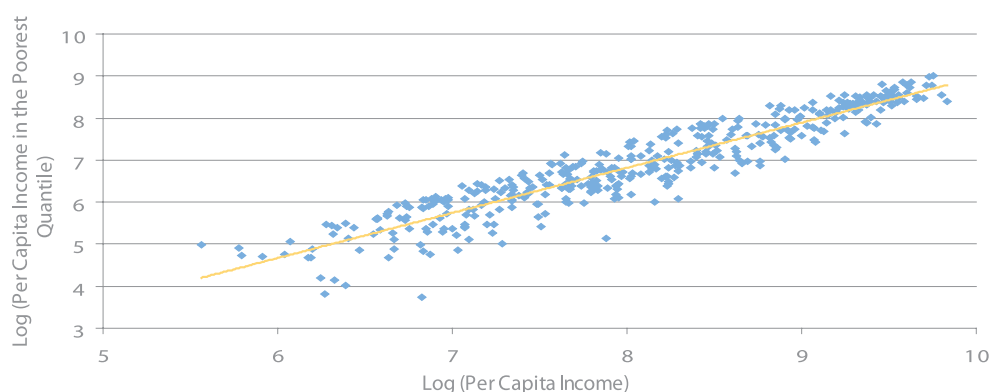
...Dotyczy to także najbiedniejszych, bo również ich dochody rosną w podobnym tempie co gospodarka...

¹ Więcej na temat zagrożeń dla polskiej gospodarki można przeczytać w FOR, FREE, TEP (2006).

² Cytat z listu z 26 stycznia 1817 roku przytaczany za Landesem (2005).

i pracowników w sumie rosną w podobnym tempie. Także dochody osób najbiedniejszych, w tym takich, które nie utrzymują się z pracy podążają za rosnącymi przeciętnymi dochodami w gospodarce (zob. wykres poniżej).

Wykres 1. Zależność między poziomem dochodu na głowę a dochodem uzyskiwanym przez 20 proc. najbiedniejszych obywateli.



Źródło: Dolar i Kraay; relację uzyskano dla próby 137 krajów

Zaobserwowana stabilność w długim okresie udziałów wynagrodzenia, odpowiednio, kapitału i pracy w łącznym dochodzie wytworzonym w gospodarce nie oznacza, że nierówności dochodowe wszędzie są takie same i się nie zmieniają. Na początku rozwojowi towarzyszy zwiększenie nierówności, bo tylko niewielka część społeczeństwa inwestuje w nowoczesne sektory i znajduje w nich zatrudnienie. Z czasem, gdy rośnie znaczenie tych sektorów w gospodarce, nierówności zaczynają maleć (zob. np. Kuznets, 1955).³

Tabela 1. Nierówności dochodowe na świecie¹⁾

Kraje	Indeks Giniego ²⁾	Udział w łącznym dochodzie najbiedniejszych:		Udział w łącznym dochodzie najbogatszych:	
		10% ludzi	20% ludzi	10% ludzi	20% ludzi
I. Polska ³⁾	31,3	3,2	8,2	24,8	39,5
II. Kraje skandynawskie ⁴⁾	25,6	3,5	9,2	22,4	36,6
III. UE-15 ⁵⁾	31,7	2,9	7,7	25,1	40,0
IV. Kraje anglosaskie ⁶⁾	35,8	2,3	6,4	27,3	42,8
V. Tygrysy azjatyckie ⁷⁾	41,1	2,4	6,0	31,9	47,7
VI. Ameryka Łacińska ⁸⁾	53,2	1,1	3,3	41,6	57,7

1) Wszystkie dane są wyrażone w proc.

2) Indeks Giniego przyjmuje wartości od 0 (brak nierówności) do 100 (największe nierówności).

3) Dane dla Polski pochodzą z 2002 roku.

4) Dane dla Danii pochodzą z 1997 roku, a dla pozostałych krajów skandynawskich – z 2000 roku.

5) Dane dla Danii i Portugalii pochodzą z 1997 roku, dla Francji – z 1995 roku, dla Holandii i Wielkiej Brytanii – z 1999 roku, dla pozostałych krajów – z 2000 roku.

6) Dane dla Australii pochodzą z 1994 roku, dla Nowej Zelandii – z 1997 roku, dla Wielkiej Brytanii – z 1999 roku, a dla pozostałych krajów – z 2000 roku.

7) Średnie nie uwzględniają danych dla Tajwanu. Dane dla Hongkongu pochodzą z 1996 roku, dla Malezji – z 1997 roku, dla Singapuru – z 1998 roku, dla Chin – z 2001 roku, a dla pozostałych tygrysów – z 2002 roku.

8) Dane dla Chile i Wenezueli pochodzą z 2000 roku, dla Boliwii, Meksyku, Paragwaju i Peru z 2002 roku, a dla pozostałych krajów – z 2003 roku.

Źródło: Bank Światowy

³ Przeczyć tej obserwacji może wzrost nierówności dochodowych w najbardziej rozwiniętych krajach obserwowany od lat siedemdziesiątych XX wieku (zob. np. Bourguignon i Morrison, 1992). Ten wzrost nierówności można jednak wyjaśnić posługując się podobną logiką, tj. odwołując się do poprawy produktywności dokonującej się początkowo w niewielkiej liczbie sektorów, która następnie rozszerza się na kolejne sektory

Warto zauważyć, że nierówności dochodowe w Polsce wcale nie należą do najwyższych na świecie. Są większe niż w krajach skandynawskich, ale podobne do średniej dla całej „starej” Unii, mniejsze niż w krajach anglosaskich, wyraźnie mniejsze niż w tygrysach azjatyckich i zdecydowanie mniejsze niż w Ameryce Łacińskiej.

Pewien zakres nierówności w dochodach jest niezbędny, bo bez nich niemożliwy byłby szybki wzrost gospodarczy, a w rezultacie wszyscy dzieliliby biedę – znacznie cięższą niż ta, która dotyka niektórych w szybko rozwijającym się kraju. Gdyby wszyscy ludzie uzyskiwali takie same dochody bez względu na ich wkład w łączną produkcję, nie mieliby bodźców do wysiłku. Tymczasem wielkość łącznego dochodu w gospodarce zależy od wysiłku, jaki wszyscy ludzie wkładają w jego wytworzenie. Jednak sam wysiłek jest wielkością nieobserwowalną, a w efekcie – trudną do bezpośredniego kontrolowania (zob. np. Mirrlees, 1971).

W dłuższej perspektywie lepiej jest mieć mniejszą część w dochodzie, który szybko rośnie, niż dużą w dochodzie, który powiększa się powoli. Dla przykładu, gdyby z jednej strony nierówności dochodowe, a z drugiej strony tempo wzrostu gospodarki zmniejszyły się w naszym kraju do poziomu występującego w krajach skandynawskich, to przeciętny dochód uzyskiwany przez 20 proc. najuboższych wzrosłby o 49 proc. w ciągu 10 lat, 81 proc. w ciągu 20 lat, 121 proc. w ciągu 30 lat i 169 proc. w ciągu 40 lat; gdyby natomiast zarówno nierówności dochodowe, jak i dynamika rozwoju zwiększyły się do poziomu obserwowanego w tygrysach azjatyckich, wtedy dochody najbiedniejszych wzrosłyby o 33 proc. w ciągu 10 lat, 121 proc. w ciągu 20 lat, 269 proc. w ciągu 30 lat i 514 proc. w ciągu 40 lat.

Wreszcie, dopóki gospodarka się rozwija, nikt nie jest skazany na pozostawanie w dolnych warstwach dochodowych ani też nikt nie ma gwarancji, że utrzyma się w górnych warstwach. O sukcesie decyduje nie tyle wyjściowy poziom dochodu, co umiejętność ciągłego dostosowywania się do zmian zachodzących w gospodarce. Dla przykładu, spośród 20 proc. ludzi o najniższych dochodach w Stanach Zjednoczonych w 1975 roku, w 1991 roku mniej niż 3 proc. nadal znajdowało się w tej grupie, a 39 proc. przeszło do grupy osób o najwyższych dochodach (Sowell, 2000, s. 173). Z kolei w Polsce spośród 50 najbogatszych z listy „Wprost” za 1990 rok w br. tylko 10 osób nadal znajdowało się na liście 100 najbogatszych. Na marginesie, tak duże zmiany w grupie najzamożniejszych pozwalają wyrobić sobie pogląd, ile fałszu zawiera twierdzenie pojawiające się co jakiś czas w debacie publicznej, że najwięksi polscy przedsiębiorcy to „uwłaszczona nomenklatura”.

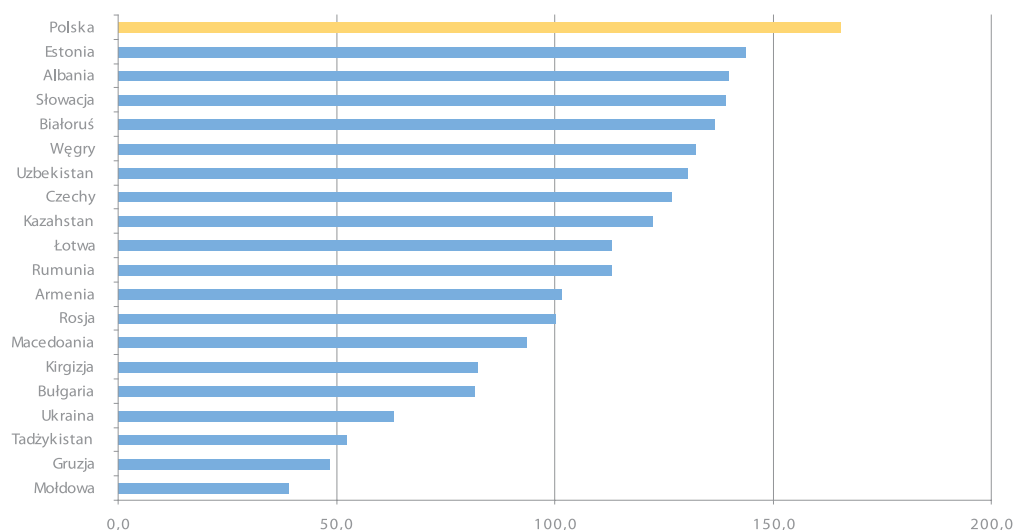
2. Jak rozwijała się wolna Polska?

PKB Polski, czyli wartość wszystkich dóbr wytworzonych w ciągu roku na terenie naszego kraju, był w 2006 roku o 64,6 proc. wyższy niż w 1989 roku – u schyłku socjalizmu. W żadnym kraju posocjalistycznym nie udało się do końca 2006 roku równie silnie zwiększyć produkcji.

Jeżeli wyłączyć lata 1990-1991, w których produkcja się zmniejszała, przeciętne tempo wzrostu PKB na mieszkańca w latach 1992-2006 wyniosło w Polsce 4,5 proc. Nasz kraj rozwijał się szybko nie tylko na tle innych krajów posocjalistycznych, ale również w porównaniu do zdecydowanej większości innych państw na świecie. Według najświeższych danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego obejmujących 154 państwa na świecie, jedynie 10 krajów rozwijało się w ostatnich 15 latach szybciej. Wśród nich była Irlandia, której wyniki gospodarcze były ważnym tematem ostatniej kampanii wyborczej do parlamentu w Polsce. Przeciętna roczna dynamika PKB na mieszkańca wyniosła tam 5,5 proc., co było 6 wynikiem na świecie.

...Po wprowadzeniu wolnorynkowych reform, Polska znalazła się wśród 11 najszybciej rozwijających się krajów świata...

Wykres 2. PKB w 2006 roku w krajach posocjalistycznych (1989 = 100)



Źródło: MFW

Jednak z czasem pozycja Polski się obniżała.

... Ale później było gorzej
– w ostatnich 10 latach
Polskę wyprzedziły pod tym
względem 33 kraje...

- W ostatnich 10 latach 33 państwa rozwijały się szybciej niż nasz kraj, w tym 16 krajów posocjalistycznych. W 2 krajach z tych, które wspólnie z nami przystąpiły do Unii Europejskiej, dochód na mieszkańca zwiększał się szybciej niż w Chinach. Jego przeciętna roczna dynamika w Estonii i na Łotwie wyniosła w tym okresie 8,5 proc., podczas gdy w Chinach 8,4 proc. W rezultacie PKB na mieszkańca w tych dwóch krajach nadbałtyckich, który jeszcze w 1996 roku był, odpowiednio, o 11,9 i 29,4 proc. niższy niż u nas, w 2006 roku był już o 30,0 i 4,3 proc. wyższy. Bardzo szybko rozwijała się także Litwa, w której przeciętna roczna dynamika PKB na mieszkańca w ostatnich dziesięciu latach wyniosła 7,1 proc. W 1996 roku dochód na mieszkańca w tym kraju był o 16,4 proc. niższy niż u nas, a w 2006 roku – o 8,1 proc. wyższy.

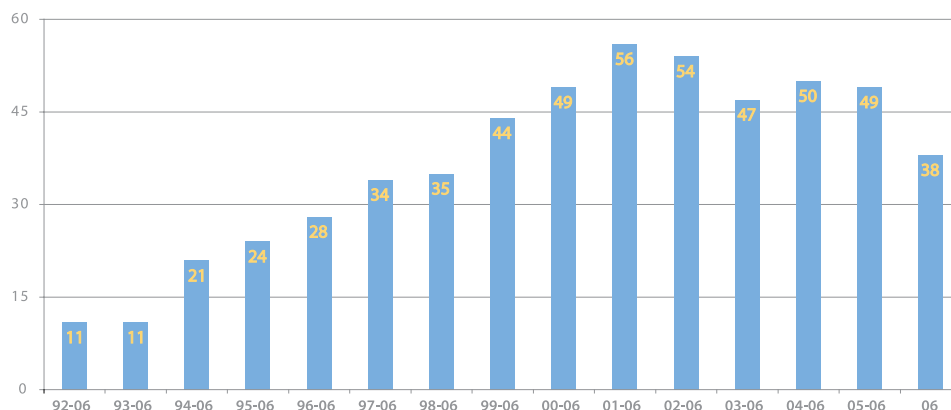
... w ostatnich 5 latach
– 55 krajów...

- W ostatnich 5 latach gospodarki 55 państw rosły szybciej niż Polski, w tym 23 krajów posocjalistycznych. Estonia i Łotwa nadal rozwijały się podobnie jak Chiny (choć trzeba podkreślić, że jednocześnie narastała w nich nierównowaga zewnętrzna, czyli luka między eksportem i importem). Przeciętne roczne tempo wzrostu dochodu na mieszkańca sięgnęło 9,4 proc. na Łotwie i 9,1 proc. w Estonii, a w Chinach 9,2 proc. Na Litwie wyniosło ono 8,3 proc. (ale przy mniejszej nierównowadze zewnętrznej niż w Estonii i na Łotwie).

... a w ostatnim roku
– 37 krajów.

- Wzrost dochodu na mieszkańca w Polsce w ubiegłym roku o 6,2 proc. byłby wysoki, gdyby utrzymał się w dłuższym horyzoncie. Natomiast w pojedynczym roku takie tempo wzrostu trzeba uznać za umiarkowane – szybciej niż Polska rozwijało się w zeszłym roku 37 państw na świecie, w tym 15 krajów posocjalistycznych. Dochód na mieszkańca na Łotwie zwiększył się o 12,5 proc., a w Estonii o 11,4 proc. (choć jednocześnie różnica między eksportem i importem wzrosła w nich do bardzo ryzykownego poziomu – odpowiednio, 21,1 proc. PKB i 15,5 proc. PKB); dla porównania, w Chinach wzrósł on o 10,5 proc. Z kolei na Litwie zwiększył się on o 8,5 proc. (zaś różnica między eksportem a importem, choć także wysoka, była wyraźnie niższa niż na Łotwie i w Estonii, i wyniosła 10,9 proc. PKB).

Wykres 3. Pozycja Polski na świecie pod względem przeciętnego tempa wzrostu między rokiem danym oraz 2006

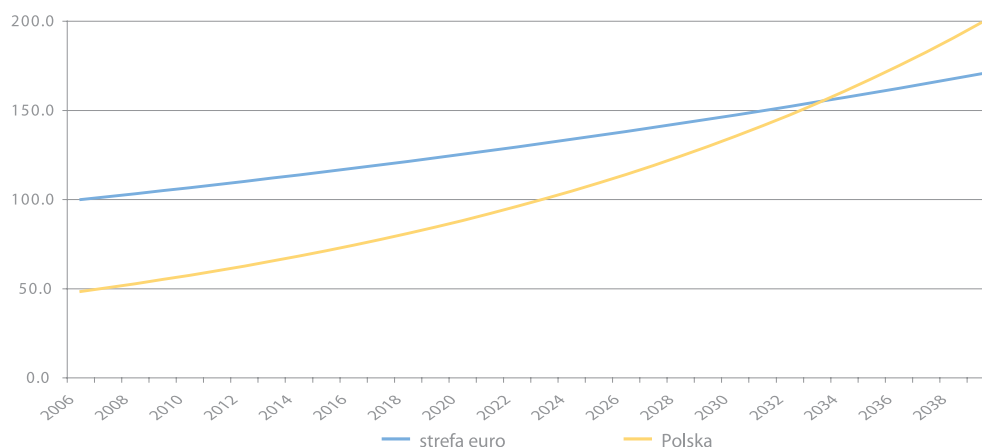


Źródło: MFW

...Przy tempie wzrostu z ostatnich 15 lat osiągnęlibyśmy obecny dochód na mieszkańca w strefie euro po 16 latach...

Gdyby Polsce udało się utrzymać tempo wzrostu PKB na mieszkańca z lat 1992-2006 w długim okresie, to po 16 latach dochód na mieszkańca w naszym kraju osiągnąłby obecny poziom w strefie euro, a po kolejnych 10 latach Polska stałaby się zamożniejsza niż strefa euro – przy założeniu, że kraje strefy euro również rozwijałyby się tak samo, jak w ostatnich 15 latach. Gdyby udało się nam powtórzyć wyczyn Irlandii z ostatnich 15 lat, wtedy pierwszy z tych okresów skróciłby się do 13 lat, a drugi – do 6 lat.

Wykres 4. PKB na mieszkańca (strefa euro = 100)



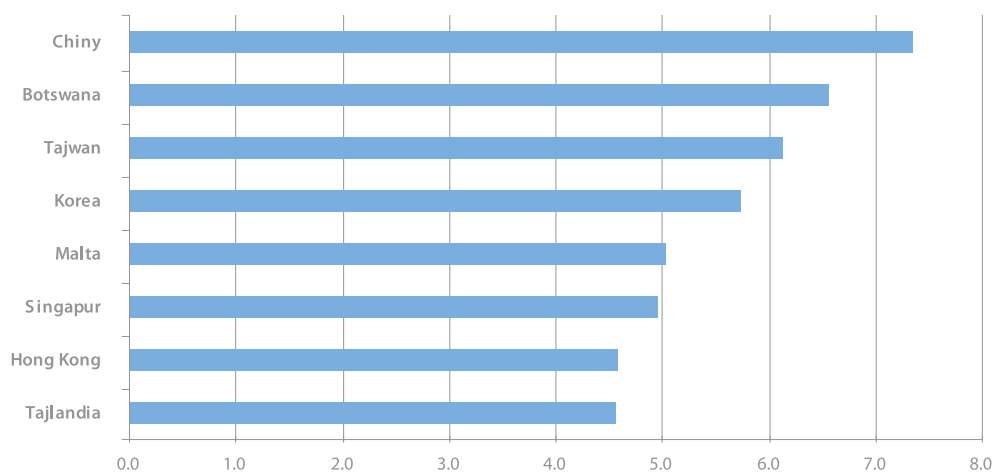
Źródło: Bank Światowy, GUS, MFW

Perspektywa poszukiwania pracy w naszym kraju przez obywateli krajów Europy Zachodniej wcale nie musi być nierealna, jak nam się może dzisiaj wydawać. W Irlandii w 1986 roku taka możliwość wydawała się chyba jeszcze mniej prawdopodobna niż dzisiaj u nas, bo w odróżnieniu od naszej obecnej sytuacji kraj ten znajdował się wtedy w obliczu bankructwa. Jeszcze w styczniu 1988 roku raport „The Economist” na temat tego kraju nosił tytuł „Najbiedniejszy wśród bogatych”. Tymczasem, w 1996 roku, a więc zaledwie 10 lat później, liczba imigrantów szukających pracy w Irlandii przekroczyła liczbę emigrantów. W maju 1997 roku to samo czasopismo określiło Irlandię mianem „jaśniejszego światła Europy”, a 2 lata później – „celtyckim tygrysem”.

...Równie wysokie lub wyższe tempo wzrostu udało się utrzymać przez ponad 30 lat tylko 8 krajom na świecie...

Polacy nie będą musieli szukać pracy w krajach Europy Zachodniej, a obywatele tamtych krajów będą mogli ją znaleźć u nas. To jest możliwe, ale tylko wtedy, gdy uda nam się przyspieszyć tempo wzrostu gospodarki, albo przynajmniej je utrzymać na poziomie z ostatnich 15 lat. Ale nawet jego utrzymanie przez następne 16 lat (nie mówiąc już o 26 latach) nie będzie łatwe. W minionych 3 dekadach podobne lub wyższe tempo wzrostu udało się osiągnąć tylko 8 krajom. Trzeba przy tym dodać, że przeszłe tempo wzrostu gospodarki słabo prognozuje przyszłą dynamikę rozwoju. Dla przykładu, wzrost w szerokiej grupie krajów w latach 1960-1975 wyjaśniał (w sensie statystycznym) zaledwie 7 proc. wzrostu w latach 1975-1990 (zob. np. Easterly, 2002, s. 201).

Wykres 5. Państwa o przeciętnym tempie wzrostu w latach 1972-2004 wyższym niż 4,4 proc.



Źródło: Bank Światowy i MFW

Najszybciej rozwijające się kraje w ostatnich trzech dekadach, w tym Irlandia, która w latach dziewięćdziesiątych zrealizowała to, do czego my aspirujemy, tzn. z jednego z najstabilniej rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej stała się jednym z jej najzamożniejszych, oraz kraje nadbałtyckie, które mimo najtrudniejszej sytuacji gospodarczej na początku okresu transformacji spośród wszystkich krajów Europy Środkowej, odniosły chyba najbardziej spektakularny sukces, przyjęto za punkt odniesienia dalszej analizy.

3. Skąd się bierze wzrost gospodarczy?

Na pytanie: „skąd się bierze wzrost gospodarczy?” można odpowiadać na różnym poziomie głębokości.

Pierwszy, najpłytszy poziom ma charakter rachunkowy. Nie przedstawia żadnych mechanizmów, ale pozwala wyrobić sobie np. pogląd, gdzie leżą najprostsze rezerwy, których uruchomienie powinno przyspieszyć wzrost gospodarczy na jakiś czas.

Od tego zaczniemy. Rachunek wzrostu polega na rozłożeniu jego tempa na 3 części (zob. np. Barro, 1999):

...Rozwój jest napędzany przez wzrost zatrudnienia, inwestycje oraz poprawę produktywności pracy i kapitału...

- część powodowaną przez nakłady pracy, czyli przez zmiany zatrudnienia;
- część powodowaną przez nakłady kapitału, którego źródłem są inwestycje;
- oraz część wyjaśnianą przez wzrost produktywności pracy i kapitału, czyli wzrost produkcji uzyskiwanej z każdej ich jednostki, który z kolei jest napędzany z jednej strony przez postęp techniczny, a z drugiej – przez poprawę efektywności wykorzystania pracy i kapitału.

W żadnym z najszybciej rozwijających się krajów w ostatnich trzech dekadach wzrost zatrudnienia nie wyjaśniał w istotnej części wysokiej dynamiki PKB na mieszkańca. W większości z nich odsetek pracujących w populacji w wieku produkcyjnym już wcześniej, tj. w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, osiągnął wysoki poziom, przejściowo podnosząc tempo wzrostu gospodarki. Dlatego w ostatnim ćwierćwieczu zatrudnienie nie mogło w nich, generalnie, rosnąć w tempie wyraźnie wyższym niż liczba mieszkańców. Gdyby wielkość zatrudnienia trwale rosła szybciej niż liczba ludności, wtedy relacja zatrudnienia do liczby mieszkańców musiałaby w końcu sięgnąć nieskończoności, mimo że fizycznie nie może nawet zbliżyć się do 100 proc. (bo część ludzi – chociażby dzieci i ludzie starsi – nie są zdolni do pracy).

... Praktycznie we wszystkich tygrysach gospodarczych można znaleźć okresy, w których wzrost zatrudnienia zwiększał dynamikę dochodu na mieszkańca...

Fakt, że zatrudnienie nie może w długim okresie rosnąć szybciej niż liczba ludności nie oznacza jednak, że przejściowo jego zmiany nie mogą podnosić albo – odwrotnie – obniżać dynamiki PKB na mieszkańca. Ten przejściowy okres może trwać wiele lat. W ostatnich 24 latach w Korei Południowej dynamika PKB na mieszkańca była przeciętnie o 0,5 pkt proc. wyższa dzięki wzrostowi zatrudnienia. Z kolei w Botswanie, zmagającej się z epidemią AIDS, wzrost zatrudnienia, nie nadążający za szybkim przyrostem naturalnym, obniżył ją o 0,7 pkt proc.⁴

Warto też spojrzeć na wcześniejsze doświadczenia gospodarczych tygrysów. W latach 1966-1990, dzięki szybszemu wzrostowi zatrudnienia niż liczby ludności, dynamika PKB na mieszkańca była w nich wyższa od 1 pkt proc., w Hongkongu do 2,6 pkt proc., w Singapurze (Yong, 1995, s. 642 i 644).

Nie sposób też nie wspomnieć o doświadczeniach Irlandii. Przeciętne roczne tempo wzrostu zatrudnienia w latach dziewięćdziesiątych było w tym kraju o 2,5 pkt proc. wyższe niż przyrost liczby ludności. A jeszcze w latach osiemdziesiątych spadające zatrudnienie obniżało dynamikę PKB na mieszkańca o 1 pkt proc. W 1987 roku stopa bezrobocia sięgnęła 17,6 proc. i za wyjątkiem Hiszpanii była najwyższa w Unii Europejskiej.

Aby wzrost zatrudnienia mógł podnieść dynamikę PKB na mieszkańca, musi zwiększyć się, po pierwsze, udział ludzi w wieku produkcyjnym w ludności lub, po drugie, relacja zatrudnionych do liczby ludzi w wieku produkcyjnym.

Pierwsza zmiana jest wynikiem głównie procesów demograficznych. Państwo może na nią bezpośrednio wpływać praktycznie wyłącznie poprzez zmiany wieku emerytalnego. Zmniejszenie liczby urodzeń i wejście w dorosłość wyżu demograficznego z początku lat osiemdziesiątych zwiększyły u nas odsetek osób w wieku produkcyjnym. Jak dotychczas nie wykorzystaliśmy niestety tej zmiany do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, mimo że w przyszłości przyjdzie nam za nią zapłacić rachunek: na skutek spadku liczby urodzeń zmniejszy się dopływ osób na rynek pracy, a przy braku zmian w wieku emerytalnym stale będzie się zwiększać odsetek osób w wieku poprodukcyjnym.

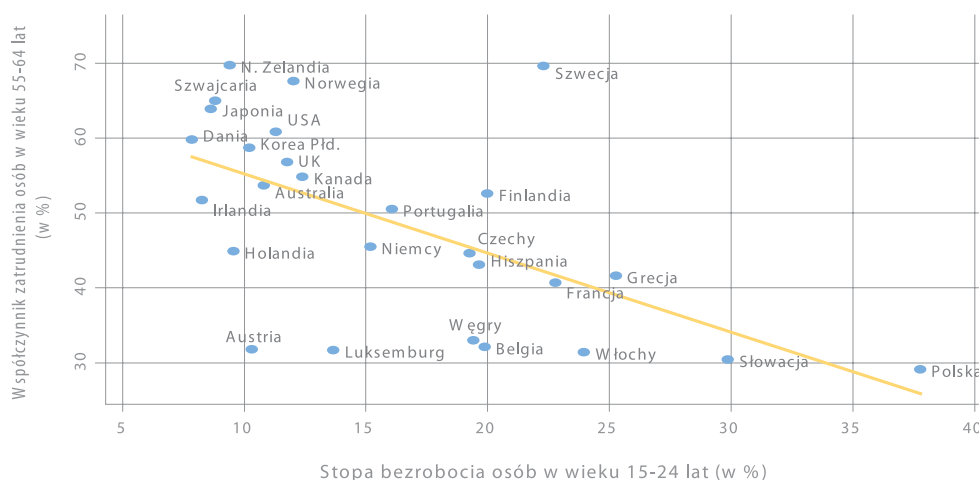
Druga zmiana zależy w dużym stopniu od prowadzonej polityki gospodarczej. W Polsce odsetek osób pracujących w populacji w wieku produkcyjnym (nazywany w ekonomii wskaźnikiem zatrudnienia) przez wiele lat się obniżał i w latach 2000-2004 wyniósł 53,3 proc.

⁴ Przedstawione szacunki są wynikiem założenia, że zmianom zatrudnienia towarzyszyły dostosowania w poziomie kapitału w gospodarce, w efekcie których nowi pracownicy byli wyposażeni w kapitał na podobnym poziomie jak wcześniej zatrudnieni.

Zwiększenie aktywności zawodowej Polaków stanowi rezerwę, która, gdyby ją wykorzystać, mogłaby znacząco przyspieszyć rozwój naszego kraju. Według danych OECD w Polsce w każdej grupie wiekowej pracuje znacznie niższy odsetek osób niż np. w Irlandii. Wśród osób w wieku 15-24 lata u nas pracę ma jedynie 24,0 proc., a w Irlandii 48,0 proc. Tak niski wskaźnik zatrudnienia wśród ludzi młodych w naszym kraju nie może być tłumaczony rewolucją edukacyjną, jaka dokonana się po upadku socjalizmu. Spośród krajów OECD tylko na Węgrzech jest on niższy, a przecież nadal ustępujemy wielu państwom rozwiniętym pod względem powszechności edukacji na poziomie wyższym. Wśród ludzi w wieku 25-54 lata różnica jest mniejsza. U nas pracuje 71,8 proc. tych osób, natomiast w Irlandii 78,4 proc. Największa różnica dotyczy odsetka zatrudnionych wśród osób w wieku 55-64 lata. W naszym kraju wynosi on 28,1 proc., a w Irlandii 53,4 proc.

Nie jest przypadkiem, że niskiej aktywności zawodowej osób starszych towarzyszą problemy ze znalezieniem pracy przez ludzi młodych. Większa liczba emerytów oznacza konieczność zwiększenia podatków na sfinansowanie dodatkowych świadczeń. Młodzi ludzie muszą mieć na tyle wysokie kwalifikacje, aby zarobić na siebie, na młodych emerytów i przynieść zysk przedsiębiorcy. Bez doświadczenia trudno jednak o takie kwalifikacje.

Wykres 6. Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat i stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lat w krajach OECD w 2005 r.



Źródło: Wojciechowski (2007)

... Gdyby w ciągu 16 lat udało się nam zwiększyć wskaźnik zatrudnienia o taką samą wielkość jak Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, to luka dzieląca nas od strefy euro zawęziłaby się o ponad 20 proc...

Pod koniec lat osiemdziesiątych odsetek zatrudnionych wśród osób w wieku produkcyjnym był w Irlandii jeszcze niższy niż u nas. Wynosił wtedy 51,9 proc. W ciągu zaledwie dziesięciu kolejnych lat zwiększył się do 63,8 proc. i to przy bardzo szybkim wzroście liczby osób w wieku produkcyjnym, której relacja do liczby ludności ogółem podniosła się z 60,9 do 66,6 proc. Gdyby w ciągu 16 lat udało się nam podnieść wskaźnik zatrudnienia o taką samą wartość, a jaką udało się go zwiększyć w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, a więc w ciągu 10 lat, to wyłącznie z tego powodu luka w PKB na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o grubo ponad 20 proc. Gdyby dodatkowo udało się skłonić jedną trzecią Polaków pracujących w krajach Unii Europejskiej do powrotu i podjęcia pracy w Polsce, to luka ta zmniejszyłaby się o kolejne ponad 3 proc.

Ważnym źródłem szybkiego wzrostu większości najszybciej rozwijających się krajów była wysoka dynamika inwestycji. Szczególnie duże znaczenie miała ona w przypadku Singapuru (zob. np. Young, 1992). Aby sfinansować duże inwestycje, trzeba dużo oszczędzać. W najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach relacja oszczędności

...Do sfinansowania inwestycji potrzebne są oszczędności. Tymczasem, stopa oszczędności jest u nas około dwukrotnie niższa niż w tygrysach...

narodowych⁵ do PKB zwiększyła się z 27,3 proc. w latach 1972-1976 do 37,7 proc. w latach 2000-2004. Po wyłączeniu Malty (która w latach dziewięćdziesiątych przestała się szybko rozwijać, o czym więcej w dalszej części raportu) najniższa była ona w Tajlandii, gdzie zwiększyła się z 23,6 do 30,2 proc. Dla porównania, w Polsce ostatnich 4 latach wyniosła ona 16,7 proc.

...Niskie oszczędności mogą być uzupełnione przez napływ zagranicznych oszczędności...

Oczywiście, można się szybko rozwijać przy stosunkowo niskiej relacji oszczędności narodowych do PKB. W Irlandii w latach dziewięćdziesiątych wynosiła ona przeciętnie 20,9 proc., a więc niewiele więcej niż w zeszłym roku u nas. Te nieduże w porównaniu do innych tygrysów oszczędności były w dużym stopniu inwestowane w działalność o wysokiej zyskowności. Ponadto, relacja oszczędności do PKB sukcesywnie się podnosiła. Jeszcze w 1985 roku wynosiła ona zaledwie 13,0 proc., podczas gdy pod koniec lat dziewięćdziesiątych sięgnęła prawie 25 proc.

Inwestycje w części można też sfinansować z oszczędności zagranicznych. Szczególnie istotną rolę odegrały one w krajach nadbałtyckich. Udział inwestycji w PKB zwiększył się w Estonii z 26,2 proc. w 1993 roku do 31,8 proc. w 2005 roku, na Łotwie z 9,2 proc. do 34,2 proc., a na Litwie z 19,2 do 25,0 proc. Relacja narodowych oszczędności do PKB również wzrosła, ale później, słabiej i do dużo niższego poziomu – zwiększyła się ona w Estonii z 18,2 proc. w 1996 roku do 21,2 proc. w 2005 roku, na Łotwie z 12,3 proc. do 22,5 proc., a na Litwie z 11,8 do 18,1 proc.

...ale trzeba pamiętać, że zagraniczni właściciele mogą dochód uzyskany u nas ze swojego kapitału wydać u siebie...

W ostatnich kilkunastu latach znacznie zwiększyła się mobilność kapitału, co znalazło odzwierciedlenie w istotnym osłabieniu zależności inwestycji od wielkości narodowych oszczędności (zob. np. Blanchard i Giavazzi, 2002). Jednak generalnie niskie oszczędności narodowe nie są w pełni neutralizowane przez napływ oszczędności zagranicznych. Ludzie dobrze znający lokalne realia wolą lokować swoje oszczędności u siebie, nawet jeżeli za granicą mogłyby im one przynieść większy dochód (zob. np. M. Mussa i M. Goldstein, 1993). Poza tym, z finansowaniem inwestycji z zagranicznych oszczędności wiążą się co najmniej dwa problemy.

Po pierwsze, zagraniczni właściciele kapitału, jak wszyscy inni, oczekują, że będzie on przynosił im dochód. Tak więc jeżeli inwestycje finansuje się z zagranicznych oszczędności, to w dłuższej perspektywie tylko część ze zwiększonego dzięki nim dochodu pozostaje w kraju. Jest to ta część, która służy wynagrodzeniu pracowników zatrudnionych przy produkcji uruchomionej w wyniku nowych inwestycji. Przeciętnie wynosi ona około dwóch trzecich całości dochodu wypracowanego w gospodarce. Pozostałą jedną trzecią dochodu otrzymują zagraniczni właściciele oszczędności. W Irlandii w latach 2001-2005 ponad 16 proc. PKB służyło finansowaniu ich wydatków poza jej granicami.

...a w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji szybko wycofać kapitał...

Po drugie, zagraniczni właściciele mogą – w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji w danym kraju – szybciej zdecydować się na wycofanie z niego swojego kapitału niż właściciele krajowi, pogłębiając tym samym skalę pierwotnych zaburzeń w gospodarce. Najtrudniej szybko wycofać bezpośrednio inwestycje zagraniczne. Ale ich coroczny napływ już teraz, w relacji do PKB, jest u nas całkiem wysoki. Powinniśmy starać się przyciągać ich jak najwięcej, ale jest mało prawdopodobne, aby w takim ujęciu mógł on jeszcze istotnie wzrosnąć bez zwiększenia krajowych oszczędności (zob. np. Aghion, Comin, Howitt, 2006). Co więcej, jak pokazują badania, inwestycje zagraniczne przynoszą najwięcej korzyści gospodarce, gdy są finansowane z krajowych oszczędności, bo są wtedy czystym importem bardziej zaawansowanych technologii i nie powodują dużych wahań kursu walutowego.

...Poza tym, niskie oszczędności zmniejszają korzyści z bezpośrednich inwestycji zagranicznych...

⁵ Oszczędności narodowe są policzone jako różnica produktu narodowego brutto oraz spożycia ogółem powiększona o transfery netto z zagranicy.

...Gdybyśmy w ciągu 16 lat zwiększali oszczędności tak jak Irlandczycy w latach 1985-2000, luka dzieląca nas od krajów strefy euro zmniejszyłaby się o kolejne 13 proc....

Gdyby w ciągu 16 lat udało się nam stopniowo podnosić stopę oszczędności z 17,6 proc. w 2005 roku do 33,3 proc., tj. tak samo jak zwiększyła się ona w Irlandii w latach 1985-2000, to wyłącznie z tego powodu luka w PKB na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o około 12,5 proc. Mogłoby się zwiększyć o ponad 20 proc., gdyby nowe inwestycje lokowano w projekty o wysokiej zyskowności, czego odzwierciedleniem byłby wzrost udziału wynagrodzenia właścicieli kapitału w łącznym dochodzie z około 30 do 50 proc. – podobnie jak stało się to w Irlandii i to przy pominięciu wpływu na rozwój postępu technicznego ucieleśnionego w nowych maszynach, w które lokowanoby część inwestycji. Luka ta zawężyłaby się coraz mocniej w późniejszych latach – ostatecznie zmniejszyłaby się o około 40 proc. (lub nawet o 80 proc., gdyby – przypomnijmy – wzrosło wynagrodzenie kapitału).

Trzeba jednak pamiętać, że inwestycje napędzane przez oszczędności i będący ich skutkiem wzrost nakładów kapitału w gospodarce nie mogą, podobnie jak zwiększenie zatrudnienia, być trwałym źródłem wzrostu gospodarczego (jeśli nie brać pod uwagę postępu technicznego ucieleśnionego w nowych maszynach). Każda dodatkowa jednostka kapitału podnosi poziom produktu w coraz mniejszym stopniu. Np. jeżeli kopacz dołów uzbroimy w rydel, to długość rowu, jaką będzie w stanie wykopać, gwałtownie wzrośnie w stosunku do tego, ile mógł wykopać mając do dyspozycji wyłącznie własne ręce. Jeżeli dodalibyśmy mu kolejny rydel, długość ta ponownie by wzrosła, bo mógłby z niego skorzystać w momencie, w którym stępiłby się mu pierwszy. Ale gdyby otrzymał dziesiąty lub setny, to owa długość nie wzrosłaby w ogóle. Mogłaby nawet się zmniejszyć, jeżeli kopacz zostałby obciążony obowiązkiem pilnowania i konserwowania rydli. Gdyby wzrost nakładów kapitału mógł na trwałe zwiększyć tempo wzrostu gospodarki, ZSRR musiałyby dogonić, a następnie przegonić Stany Zjednoczone, bo inwestował o połowę większy odsetek dochodów wypracowanych w gospodarce.

...Jedynym trwałym źródłem rozwoju jest wzrost produktywności...

Jedynym źródłem trwałego rozwoju jest wzrost produktywności pracy i kapitału, napędzany z jednej strony przez postęp techniczny, a z drugiej strony przez poprawę efektywności wykorzystania istniejących zasobów.

Podstawowym źródłem postępu technicznego w naszych warunkach jest transfer technologii z zagranicy. Według niektórych szacunków wyjaśnia on nawet 90 proc. postępu technicznego w krajach na naszym poziomie rozwoju i będzie tak co najmniej tak długo, jak długo nie staniemy się krajem frontu technologicznego. Transfer technologii dokonuje się nie tylko w wyniku inwestycji zagranicznych firm w krajowe przedsiębiorstwa lub zakup licencji za granicą. Ważnym jego źródłem jest międzynarodowa wymiana handlowa i to paradoksalnie nie tyle eksport (choć wymusza on uczenie się zagranicznych standardów), co przede wszystkim import. Import daje krajowym przedsiębiorstwom dostęp z jednej strony do najbardziej zaawansowanych maszyn, a z drugiej strony do komponentów i półproduktów, których w kraju nikt nie potrafi wytworzyć równie tanio lub równie dobrze (Keller, 2005).

Przystąpienie do Unii Europejskiej, podnosząc naszą wiarygodność, przyczyniło się do zwiększenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Dało nam też swobodny dostęp do jednej piątej dóbr wytwarzanych na świecie (taki jest mniej więcej udział UE w globalnej produkcji), poprawiło dostęp do innych rynków oraz zmniejszyło ryzyko wprowadzenia utrudnień w wymianie handlowej.

Jeżeli natomiast chodzi o drugą z sił napędzających wzrost produktywności, tj. poprawę efektywności wykorzystania pracy i kapitału, to jednym ze sposobów na nią jest znoszenie barier utrudniających przepływ pracowników i kapitału z sektorów o niskiej produktywności do sektorów, w którym jest ona wysoka⁶. Większość z tych barier jest tworzona przez pań-

⁶ Rząd powinien znosić bariery dla przepływu kapitału i pracowników między sektorami, ale niekoniecznie stymulować rozwój sektorów wykorzystujących najnowsze technologie, raczej pozostawiając moment ich pojawienia się w gospodarce naturalnemu biegowi rzeczy. Próby podnoszenia produktywności kapitału i pracowników przez państwo mogą przynieść odwrotny rezultat do zamierzonego. Dla przykładu, brak wyraźnej poprawy produktywności czynników wytwórczych w Singapurze bywa wyjaśniana przez stosowane w tym kraju zachęty dla inwestycji zagranicznych w najnowsze technologie. Szybkie pojawianie się nowych sektorów w gospodarce nie pozwalało przedsiębiorcom na pełne korzystanie z wiedzy nabywanej przez praktykę (zob. np. Young, 1992).

...Może się ona zwiększyć na skutek przepływu kapitału i pracowników z sektorów o niskiej produktywności (np. z rolnictwa) do sektorów, w których jest ona wyższa...

...Polska ma taką rezerwę. Rolnictwo wytwarza około 4,5 proc. łącznego produktu, a zatrudnia prawie 14 proc. wszystkich pracujących...

stwo, które nie pozwala upaść lub zmniejszyć zakresu działalności sektorom ponoszącym straty lub o niewielkiej zyskowności, pompując w nie podatki ściągane z sektorów o wysokich zyskach, mimo że te ostatnie mogłyby wytworzyć znacznie więcej, wykorzystując pracę i kapitał używane w tych pierwszych.

W części najszybciej rozwijających się krajów w ostatnich trzech dekadach, w tym w szczególności w Chinach i w Tajlandii, do szybkiego wzrostu gospodarczego przyczynił się przepływ pracowników i kapitału z rolnictwa do bardziej wydajnych sektorów. W Chinach odsetek zatrudnionych w rolnictwie zmniejszył się o ponad 23 pkt proc., a w Tajlandii – o 18 pkt proc. Wydajność pracy w rolnictwie stanowiła w tych krajach, odpowiednio, mniej niż połowę oraz jedną trzecią średniej wydajności w gospodarce.⁷ Także w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych nastąpił odpływ pracowników z rolnictwa do bardziej wydajnych sektorów. Odsetek osób pracujących w tym sektorze obniżył się z 15,2 proc. w roku 1990 do 8,6 proc. w roku 1999, choć głównie nie na skutek odchodzenia ludzi z rolnictwa, co z powodu napływu ludzi wcześniej w ogóle nie pracujących do sektorów poza rolnictwem. Zatrudnienie w rolnictwie zmniejszyło się, ale wyraźnie słabiej – o nieco ponad 18 proc. Wydajność pracy w rolnictwie stanowiła w tym kraju około 55 proc. wydajności pracy poza rolnictwem.

Polska również dysponuje taką rezerwą wzrostu, choć jest ona mniejsza, bo w rolnictwie pracuje niższy niż w tamtych krajach odsetek zatrudnionych. Nadal jednak, według badań ankietowych, sięga on prawie 14 proc., mimo że rolnictwo wytwarza już tylko około 4,5 proc. łącznego produktu gospodarki. Głębsza niż w Polsce przepaść między wydajnością pracy w rolnictwie i poza rolnictwem jest obecnie jedynie w Botswanie. Gdyby w ciągu 16 lat jedna piąta pracujących w rolnictwie znalazła zatrudnienie poza rolnictwem, podobnie jak to się stało w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, to wyłącznie z tego powodu luka w PKB na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o około 3 proc. Szacunek ten trzeba jednak traktować z dużą ostrożnością – ze względu na fakt, że wiele osób pracujących w rolnictwie jednocześnie jest zatrudnionych – często na czarno – poza rolnictwem.

Oprócz barier w przepływie pracowników i kapitału z sektorów o niskiej produktywności do sektorów, w której jest ona wysoka, można wskazać wiele innych źródeł nieefektywności (zob. np. Weil, 2005, s. 280-295):

- po pierwsze, nieproduktywne działania związane z angażowaniem się ludzi nie w pomnażanie łącznego dochodu w gospodarce, a w korzystny dla siebie jego podział;
- po drugie, nie w pełni wykorzystane zasoby pracy i kapitału, czyli moce wytwórcze gospodarki;
- po trzecie, blokowanie przepływu pracowników i kapitału z przedsiębiorstw o niskiej efektywności do firm o wysokiej efektywności;
- po czwarte, ograniczenia we wprowadzaniu nowych technologii.

Jeżeli skutecznie jest chroniona własność i postanowienia umów, radykalnie zawężają się możliwości przywłaszczenia sobie wyników nakładów poniesionych przez inne osoby. W takich warunkach to głównie państwo powoduje powstawanie wymienionych nieefektywności (Hall i Jones, 1999, Krueger, 1974).

- Po pierwsze, jeżeli rozdaje ono przywileje, to ludzie ciężko pracują nad ich uzyskaniem. Uganiam się za zezwoleniami, koncesjami, zamówieniami publicznymi, zasiłkami, pracą w urzędach, czy łapówkami. Żadne z tych zajęć nie zwiększa łącznego dochodu w gospodarce (mimo że każde z nich pochłania wiele ludzkiej energii), a część – samo w sobie ten dochód obniża.

⁷ Zasadnicze znaczenie dla szybkiego wzrostu najszybciej rozwijających się krajów miał nie tyle przepływ pracowników z rolnictwa do sektorów charakteryzujących się wyższą wydajnością pracy, co w ogóle brak większych barier dla przepływu pracowników między sektorami (zob. np. Lucas, 1993).

- Po drugie, państwo nie pilnuje, aby będące w jego gestii zasoby pracy i kapitału były w pełni wykorzystywane. Na pełniących władzę w państwie nie działają bowiem bodźce, które zmuszałyby ich do dbania o zyski kontrolowanych przedsiębiorstw⁸.
- Po trzecie, w kraju, w którym chroniona jest własność, tylko państwo może uchronić przed upadkiem przedsiębiorstwa chronicznie ponoszące straty, a w więc takie, których produkty są dla klientów mniej warte niż koszty użytkowanych przez nie zasobów. Bez państwowych subsydiów czy umorzeń podatków kapitał oraz pracownicy tych przedsiębiorstw przepłynęliby do firm, których produkty są cenione przez klientów na tyle, że mogą one samodzielnie opłacić używany przez siebie kapitał oraz zatrudnionych ludzi.
- Po czwarte, o ile można sobie wyobrazić pewne szczególne przypadki, w których wolny rynek nie doprowadzi do zastąpienia mniej efektywnej technologii przez bardziej efektywną (np. jeżeli korzyści z technologii zależą od powszechności jej stosowania, to o tym, jaka technologia będzie używana, może zadecydować termin jej wprowadzenia (zob. np. Arthur, 1996)), o tyle państwo może zablokować wprowadzenie bardziej efektywnej technologii w każdej sytuacji. Pierwszym z brzegu przykładem takiego blokowania mogą być utrudnienia w budowie hipermarketów. Mogłoby się wydawać, że ta blokada nie ma istotnego znaczenia dla gospodarki – chociażby dlatego, że nakłada się ją na niewielką liczbę firm. Tymczasem jest ona bardzo kosztowna dla rozwoju, bo wpływa na technologie stosowane nie tylko w handlu, ale i w dystrybucji oraz w produkcji; utrudnia rozwijanie takich technologii, które pozwalają na zaspokajanie ludzkich potrzeb po niskich kosztach, ale są tak drogie, że wymagają dużej skali sprzedaży, aby opłacało się w nie inwestować (zob. np. Lewis, 2005)

Członkostwo w Unii Europejskiej mocno utrudniło naszemu państwu subsydiowanie nieren-townych przedsiębiorstw i tworzenie państwowych monopolii. Jednak nadal negatywną rolę odgrywa ono co najmniej w dwóch przypadkach:

- po pierwsze, w pobudzaniu nieproduktywnych działań, bo znacznie hojniej niż najszybciej rozwijające się kraje rozdaje przywileje różnym grupom;
- i po drugie, w tworzeniu warunków do niepełnego wykorzystania mocy wytwórczych, gdyż zatrudnia w różnych urzędach i przedsiębiorstwach państwowych o wiele większy odsetek pracujących niż którykolwiek z najszybciej rozwijających się krajów.

Odpowiednie dane są przedstawione w dalszej części tekstu.

4. Co musimy zmienić?

Polska gospodarka ma rezerwy, które gdyby zostały uruchomione, pozwoliłyby jej bardzo szybko się rozwijać przez dwie – trzy dekady, a nawet dłużej. Odsetek pracujących wśród ludzi w wieku produkcyjnym jest u nas o blisko jedną piątą niższy niż w najszybciej rozwijających się krajach. Społeczeństwo, w którym pracuje zaledwie połowa osób w wieku produkcyjnym nie jest w stanie szybko się bogacić. Stopa oszczędności jest prawie dwa razy mniejsza niż w tamtych państwach. Wciąż niemal ponad jedna siódma zatrudnionych w naszym kraju pracuje w rolnictwie, w którym produkcja na zatrudnionych stanowi jedynie około jednej trzeciej wydajności pracy w pozostałych sektorach gospodarki. Zmiany, które powinny uruchomić te rezerwy, a więc radykalnie podnieść liczbę pracujących i stopę oszczędności

⁸ Jak marny nadzór państwo sprawuje nad swoim majątkiem, dobrze ilustruje dowcip, który krążył po krajach socjalistycznych: do jednego z wielkich kombinatów przybyła z wizytą gospodarską delegacja państw afrykańskich; jej członkowie, pod wrażeniem ogromu kombinatu, spyтали jego dyrektora: „Towarzyszu, a ile ludzie tutaj pracuje”; dyrektor po dłuższym namyśle odpowiedział: „W porównaniu – około połowy”.

oraz ułatwić podejmowanie pracy poza rolnictwem, mogłyby jednocześnie rozciągnąć okres szybkiego wzrostu na lata wykraczające poza dwie czy trzy dekady. Zmiany te, jak pokazano w dalszej części tego opracowania, powinny bowiem przyczynić się również do wzrostu produktywności kapitału i pracy, czyli uruchomić źródło rozwoju, które jako jedyne nie musi wygasnąć po pewnym czasie.

4.1. Reforma finansów publicznych

...Aby nadal szybko się rozwijać, Polska przede wszystkim musi uzdrowić chore finanse publiczne. Zasadniczym elementem reformy powinna być redukcja wydatków publicznych w relacji do PKB...

Kluczem do utrwalenia szybkiego wzrostu gospodarki jest reforma finansów publicznych. Prawdziwa reforma musi polegać na obniżeniu wydatków publicznych w relacji do PKB.

Obecnie są one w takim ujęciu o prawie dwie trzecie wyższe niż były w ostatnim ćwierćwieczu w najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach. Warto dodać, że w czterech z tych państw, tzn. w Chinach, Singapurze, Tajwanie i Tajlandii, wydatki państwa, choć niskie już w punkcie startu, jeszcze się obniżyły w ciągu 25 lat. W jednym kraju, tj. w Hongkongu wydatki te nieznacznie wzrosły w tym okresie, ale nadal są one niższe niż w pozostałych krajach za wyjątkiem Chin. Tylko w Botswanie i na Malcie wydatki publiczne zwiększyły się do poziomu odpowiednio zbliżonego oraz wyższego niż w naszym kraju. W Botswanie rozdęte wydatki publiczne nie oznaczają jednak wysokich podatków, bo czerpie ona olbrzymie dochody ze sprzedaży diamentów. Z kolei Malta okupiła zwiększenie wydatków publicznych istotnym spowolnieniem wzrostu gospodarczego – w ostatnich 15 latach szybciej niż ten kraj rozwijało się 66 państw na świecie.

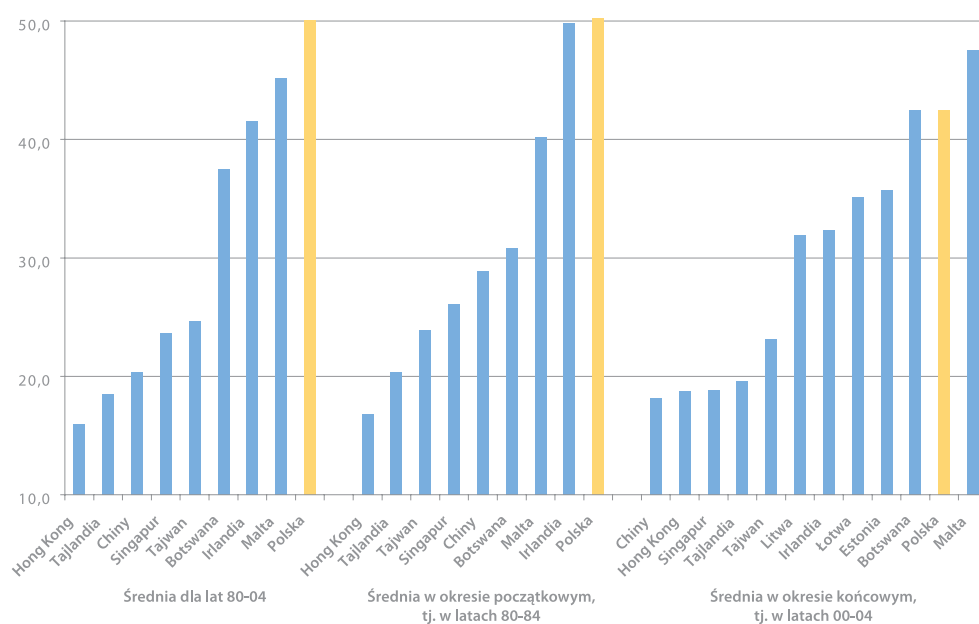
Irlandia jeszcze w latach osiemdziesiątych miała bardzo wysoki poziom wydatków publicznych w relacji do PKB. Nie pozwalało jej to wykorzystać swoich atutów, takich jak członkostwo w Unii Europejskiej, wysoki poziom nauczania, wyż demograficzny wchodzący na rynek pracy, liberalne prawo pracy⁹ czy niskie podatki dochodowe od przedsiębiorstw. Ale w latach 1988-1989 kraj ten zdecydował się na radykalne reformy – relacja wydatków publicznych do PKB zmniejszyła się o prawie 10 pkt proc. z 50,8 proc. w 1987 roku do 41,2 proc. w 1989 roku. To uruchomiło szybki rozwój, któremu towarzyszyło dalsze ograniczanie relacji wydatków publicznych do PKB. W 2006 roku wydatki publiczne wyniosły 34,1 proc. PKB.

Radykalne reformy fiskalne przeprowadziły także kraje nadbałtyckie. W latach 1999-2001, a więc w ciągu zaledwie 2 lat, wydatki publiczne obniżono z 43,5 do 37,8 proc. PKB w Estonii, z 43,9 do 37,5 proc. PKB na Łotwie oraz z 40,3 do 31,7 proc. PKB na Litwie. Dzięki temu udało się im szybko przywrócić wysoką dynamikę rozwoju po jej gwałtownym spadku wywołanym przez kryzys w Rosji w 1998 roku (Rzońca, 2007). Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej determinacja, z jaką wcześniej redukowano rozdęte wydatki, zniknęła. Należy jednak podkreślić, że nie dopuszczono do ich ponownego istotnego wzrostu. W zeszłym roku wyniosły one 35,4 proc. PKB w Estonii, 35,9 proc. PKB na Łotwie i 32,5 proc. PKB na Litwie.

...W Szwecji, kiedy miała poziom dochodu na mieszkańca zbliżony do naszego, wydatki publiczne były o prawie jedną czwartą niższe niż u nas...

Zwolennicy zwiększania wydatków publicznych w naszym kraju lubią powoływać się na przykłady państw rozwiniętych, w których bywają one takie same lub nawet większe niż u nas. Szczególnie często przywołują przykład Szwecji. Ale ten kraj, kiedy znajdował się na naszym obecnym poziomie rozwoju, tj. na początku lat sześćdziesiątych XX wieku, miał o prawie jedną czwartą niższe wydatki niż nasze. Do lat pięćdziesiątych XX wieku Szwecja była najszybciej rozwijającym się krajem na świecie, ale wraz z eksplozją wydatków publicznych jej przewaga nad innymi krajami Europy Zachodniej (w których wydatki publiczne

⁹ Zarówno w późnych latach osiemdziesiątych jak i pod koniec lat dziewięćdziesiątych niewielka skala prawnej ochrony pracujących sytuowała Irlandię na 4-5 miejscu wśród 20 krajów OECD objętych badaniami, uporządkowanych według usztywnień od najmniejszego do największego ich zakresu (zob np. Nicoletti., Scarpetta i Boylaud., 2000, s. 51).

Wykres 7. Wydatki publiczne w najszybciej rozwijających się krajach oraz w Polsce

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

też rosły, ale wolniej) zniknęła. W 1950 roku dochód na mieszkańca w Szwecji był o prawie połowę wyższy od średniej dla pozostałych krajów Europy Zachodniej, a na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy wydatki publiczne w tym kraju osiągnęły swój najwyższy poziom, spadł poniżej tej średniej (Conference Board and GGDC, 2007).

...Do radykalnego obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB wystarczy zahamować ich obecny szybki wzrost...

Aby w ciągu kilkunastu lat radykalnie obniżyć relację wydatków publicznych do PKB, wcale nie trzeba redukować kwot wydawanych przez państwo na poszczególne cele. Wystarczyłoby zahamować ich obecny wzrost. W tym celu należałoby ustalić sztywne reguły, wedle których miałyby one rosnąć.

Tabela 2. Wydatki publiczne w Polsce oraz w krajach rozwiniętych, kiedy miały podobny poziom dochodu na mieszkańca co obecnie nasz kraj

Kraj	Rok, w którym PKB na mieszkańca danego kraju osiągnęło poziom najbliższy poziomowi PKB na mieszkańca Polski z 2005 r.	Poziom PKB na mieszkańca najbliższy poziomowi PKB na mieszkańca Polski w 2005 r. (według parytetu siły nabywczej USD z 2000 r.)	Wydatki sektora finansów publicznych w danym roku (w proc. PKB/ (od najniższej wartości)
Hiszpania	1973	11915	23,6
Norwegia	1963	11442	32,0
Finlandia	1969	11741	32,5
Szwecja	1961	11637	33,4
Włochy	1968	11887	33,5
Francja	1965	11849	38,7
Polska	2005	12052	43,3
Irlandia	1981	11643	54,7 (ale 34,1 w 2006 r.)

Źródło: OECD Economic Outlook i Eurostat

Początkowo mogłyby one być zwiększane o 1 pkt proc. ponad cel inflacyjny. Po spadku relacji wydatków publicznych do PKB do pożądanego poziomu, byłyby one podnoszone w tempie równym dynamice nominalnego PKB sprzed 3 lat. Zmiana reguły po osiągnięciu przez relację wydatków publicznych do PKB pożądanego poziomu byłaby konieczna, bo przy zbyt długim utrzymywaniu dynamiki wydatków publicznych poniżej tempa wzrostu gospodarki, ich relacja do PKB w końcu zaczęłaby się zbliżać do poziomu uniemożliwiającego państwu wypełnianie jego podstawowych funkcji, takich jak ochrona porządku publicznego czy egzekwowanie prawa, zaś bez realizacji tych zadań szybki wzrost jest w ogóle niemożliwy. Pożądaną poziom relacji wydatków publicznych do PKB można byłoby ustalić np. na 30 proc., tj. na wysokości nieco niższej niż w Irlandii, ale umożliwiającej wypełnianie wszystkich funkcji państwa realizowanych obecnie w krajach rozwiniętych (w tym utrzymanie racjonalnego systemu zabezpieczenia społecznego (zob. np. Tanzi i Schuknecht (2004)), albo na 20 proc., tj. na wysokości charakterystycznej dla azjatyckich tygrysów.

... Gdyby np. rosły one w tempie 1 proc. ponad cel inflacyjny, to w ciągu 12 lat spadłyby poniżej 30 proc. PKB...

Zmusiłaby polityków do analizy kosztów i korzyści z poszczególnych wydatków, bo zwiększać jedne wydatki można byłoby tylko przy ograniczeniu innych...

Przy takiej regule wydatki publiczne spadałyby poniżej 30 proc. w ciągu 12 lat, a po 24 latach poniżej 20 proc. i to przy dosyć konserwatywnym założeniu, że spadek fiskalizmu państwa umożliwiłby nam jedynie podtrzymanie tempa wzrostu z ostatnich 15 lat, a nie jego przyspieszenie. Gdyby wydatki publiczne zwiększano co roku o 1 proc. ponad inflację, to w ciągu 16 lat ich relacja do PKB spadałyby poniżej obecnej średniej w najszybciej rozwijających się krajach.

Ponadto reguła poprawiłaby efektywność wydatków publicznych. Każdy kto chciałby zwiększyć wydatki na określony cel bardziej niż dopuszczałaby reguła lub wprowadzić nową kategorię wydatkową, musiałby wskazać inne rodzaje wydatków, które należałoby odpowiednio obniżyć. Dzięki temu na poważnie zaczęłoby się dyskutować o korzyściach i kosztach społecznych poszczególnych wydatków.

Reguła zmniejszałaby również cyklicznie powtarzające się wahania aktywności gospodarczej i to zarówno przed, jak i po osiągnięciu przez relację wydatków publicznych do PKB pożądanego poziomu. Z jednej strony, w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego prawdopodobny jest spadek inflacji poniżej celu inflacyjnego, zaś w fazie boomu – jej wzrost powyżej celu. Tym samym reguła oznaczałaby wzrost wydatków po odjęciu inflacji o więcej niż 1 proc. w okresie spowolnienia oraz o mniej niż 1 proc. w fazie rozkwitu. Z drugiej strony, podnoszenie wydatków publicznych po osiągnięciu przez nie pożądanego poziomu w tempie wzrostu PKB sprzed 3 lat powodowałoby, że w okresie spowolnienia wzrostu gospodarki byłyby one zwiększane zgodnie z dynamiką PKB z fazy boomu, a w fazie boomu – zgodnie z dynamiką z okresu spowolnienia. Tym samym, stymulowałyby one łączny popyt w gospodarce wtedy, gdy jest on niedostateczny w stosunku do zdolności wytwórczych w gospodarce, i hamowałyby go, gdy jest on nadmierny.

Wreszcie, dzięki wprowadzeniu do reguły, odpowiednio, celu inflacyjnego (a nie prognoz inflacji Ministerstwa Finansów) oraz przeszłego tempa wzrostu gospodarki (a nie przewidywanego przez MF) trudno byłoby nią manipulować – oczywiście pod warunkiem, że politykom odebrano prawo swobodnego decydowania o tym, co jest wydatkiem publicznym, a co nim nie jest.

... Przy wzroście o 2 proc. ponad cel inflacyjny, poniżej 30 proc. PKB wydatki spadłyby w ciągu 18 lat. Taką regułą należałoby uzupełnić o możliwie szybką likwidację wydatków, które same w sobie szkodzą rozwojowi lub są niesprawiedliwe...

Alternatywnie, można byłoby od razu ustalić maksymalne tempo wzrostu wydatków publicznych na poziomie około 2 pkt proc. ponad cel inflacyjny, tj. na poziomie zbliżonym do długofalowego tempa wzrostu gospodarki obserwowanej w krajach wysoko rozwiniętych, do których Polska miałaby dołączyć (zob. np. Evans, 1996). Najzamożniejszym państwom świata trudno jest rozwijać się szybciej, bo muszą inwestować w wynajdywanie nowych technologii, które słabiej rozwinięte kraje mogą kopiować, „przeskakując” przy okazji pewne etapy rozwoju (zob. np. Parente i Prescott, 1994). Przy takiej regule wydatki publiczne w ciągu 18 lat spadałyby poniżej 30 proc. PKB, a po 35 latach – poniżej 20 proc. PKB, ale pod warunkiem, że udałoby się nam utrzymać tempo wzrostu gospodarki z ostatnich 15 lat, co wcale nie jest

...Luźniejsze reguły wydatkowe mogłyby doprowadzić do dalszego zwiększenia relacji wydatków publicznych do PKB...

pewne przy tak powolnym sprowadzaniu wydatków do rozsądnych rozmiarów. Dlatego tę regułę należałoby uzupełnić o możliwie szybkie zredukowanie do zera tych wydatków, które są, po pierwsze, same w sobie szkodliwe dla rozwoju i, po drugie, niesprawiedliwe (o przykładach takich wydatków za chwilę).

Luźniejsze reguły, polegające np. na zwiększaniu wydatków publicznych co roku o 3 proc. ponad inflację, mogłyby przez pewien czas również skutkować obniżaniem się relacji wydatków do PKB. Byłyby jednak ryzykowne w średnim okresie i destrukcyjne w długim. Bez wyraźnego obniżenia wydatków państwa w relacji do PKB w ciągu kilkunastu lat, tempo wzrostu naszej gospodarki mogłoby spaść poniżej dynamiki wydatków publicznych już w przeciągu takiego okresu (przykład Malty jest tutaj pouczający), a to skutkowałyby ponownym wzrostem tych wydatków w relacji do PKB i w konsekwencji dodatkowo zahamowałyby rozwój.

Wykres 8. Reguły wydatkowe a relacja wydatków publicznych do PKB



* Założono utrzymanie tempa wzrostu z ostatnich 15 lat w horyzoncie symulacji

Źródło: Bank Światowy, MFW i GUS

Gdzie należy szukać oszczędności? Przede wszystkim w tych kategoriach wydatków, których wielkość najbardziej odróżnia nas od najszybciej rozwijających się krajów, czyli w wydatkach socjalnych. Wiele z tych wydatków szkodzi rozwojowi, nawet jeśli pominąć negatywny wpływ na wzrost gospodarki podatków, z których są one finansowane.

...to one w dużym stopniu zniechęcają ludzi do pracy, wpychając ich w pułapkę uzależnienia od pomocy państwa...

Po pierwsze, to one w dużym stopniu odpowiadają za niski odsetek pracujących w naszym społeczeństwie. Takie szkody wyrządzają w szczególności wcześniejsze emerytury lub – ogólniej – wszelkie świadczenia kierowane do osób w wieku produkcyjnym, które są zdolne do pracy, ale ani nie pracują ani nie szukają zatrudnienia. Nie tylko redukują one opłacalność zatrudnienia, ale w ogóle pozwalają na uzyskiwanie dochodu bez jakiegokolwiek pracy. Bez obciążenia tych wydatków, wpychających ludzi w bierność zawodową, nie da się radykalnie zwiększyć liczby pracujących w naszym kraju.

Warto dodać, że wydatki publiczne stwarzające możliwość pozostawania poza zatrudnieniem redukują jednocześnie opłacalność inwestowania we własną edukację. Tymczasem, ciągły postęp techniczny może obniżać produktywność osób o niskich kwalifikacjach, a tym samym zmniejszać ich szanse na znalezienie pracy – szczególnie jeśli państwo narzuca przedsiębiorstwom płacę minimalną i podnosi ją wraz ze wzrostem przeciętnych płac

w gospodarce podążającym za zwiększającą się średnią wydajnością pracy. Np. jeżeli robotnik, zajmujący się wykopami, który nie umie obsługiwać urządzeń technicznych, zamiast łopaty otrzymałby koparkę, jego wydajność spadłaby do zera. Wyposażenie go w łopatę i utrzymanie jego miejsca pracy mogłoby być nieopłacalne dla przedsiębiorstwa, gdyby, w związku z istnieniem płacy minimalnej, musiało ono podnieść mu wynagrodzenie w ślad za wzrostem wydajności pracy i płac u konkurentów, którzy wyposażyliby swoich pracowników w koparki (a ci potrafiliby je obsługiwać). Tym samym, wydatki socjalne, szczególnie jeżeli towarzyszy im sztywne prawo pracy, mogą prowadzić do powstawania grup ludzi w ogóle niezatrudnialnych.

Obniżenie tych wydatków mogłoby uchronić wiele osób przed taką pułapką – i to nie tylko dlatego, że skłoniłoby je do zadbania o własne kwalifikacje. Jest jeszcze co najmniej jeden mechanizm, za którego pośrednictwem zastawiają one na ludzi pułapkę trwałej utraty pracy. Zapewniając dochód bez pracy, pozwalają na odwlekanie rozpoczęcia jej poszukiwania. Tymczasem im dłużej nie ma się pracy, tym mniejsza jest szansa na jej znalezienie. Długie pozostawanie poza zatrudnieniem powoduje utratę części nabytych umiejętności, utrudnia nabywanie nowych kwalifikacji, przyzwyczajają do korzystania z pomocy państwa, wreszcie kieruje energię na wynajdowanie innych niż praca sposobów poprawy warunków życia. Znalezienie pracy przez osobę długo pozostającą poza zatrudnieniem jest dodatkowo utrudnione w związku z asymetrią informacji między pracobiorcą a potencjalnym pracodawcą; sprawdzenie przez przedsiębiorcę, w jakim stopniu osobie poszukującej pracy udało się uniknąć pułapek związanych z długim pozostawaniem poza zatrudnieniem, jest kosztowne.

...osłabiają ważny bodziec do oszczędzania, tj. zapobiegliwość...

Po drugie, wydatki socjalne obniżają stopę oszczędności. Osłabiają bowiem ważny bodziec do ich gromadzenia, tj. ostrożność. Poszczególne osoby nie muszą się zabezpieczać na wypadek skokowego spadku bieżących dochodów, bo państwo przenosi z nich na ogół podatników wiele ryzyk, w tym tak wysokie i absurdalne jak ryzyko niskich dochodów przy braku wysiłku wkładanego w pracę. Ponadto, wydatki te prowadzą do powstania grupy osób, które nie mogą oszczędzać, jeżeli chcą utrzymać dochody – klientowi pomocy społecznej oszczędzanie grozi utratą przynajmniej części otrzymywanych świadczeń¹⁰.

Po trzecie, wydatki socjalne spowalniają zmiany zachodzące na polskiej wsi. Państwo dopłaca do rolnictwa około 2,5 proc. PKB, czyli prawie tyle samo, ile ono wytwarza (zob. np. Markiewicz i Siwińska, 2004). Prawie dwie trzecie tej kwoty pochłaniają emerytury i renty rolnicze. Państwo składa każdemu starszemu rolnikowi ofertę: „nie próbuj szukać pracy poza rolnictwem, bo i tak jej nie znajdziesz; najlepiej przekaz swoje niewielkie gospodarstwo dzieciom – niech i one zostaną rolnikami, a z kieszeni podatników dostaniesz niemal tyle samo, ile ono przynosi”. Z pozostałych wydatków na rolnictwo większość stanowią dopłaty bezpośrednie, które także są swego rodzaju wydatkiem socjalnym. Rolnik dostaje sygnał: „nie sprzedawaj swojego małego gospodarstwa sąsiadowi, jeśli chciałby on powiększyć swoje, a co roku dostaniesz za to żywą gotówkę, z którą przecież jest u ciebie krucho”. Nasze państwo wydaje wiele miliardów, aby nic się nie zmieniło na polskiej wsi.

...odciągają ludzką energię od pomnażania dochodu i kierują ją w stronę walki o przywileje...

Wreszcie, wydatki socjalne wywołują cały szereg nieproduktywnych działań. Ubiegający się o wszelkiego rodzaju świadczenia muszą włożyć nieraz wiele wysiłku i środków, aby przekonać urzędników, że spełniają warunki uzyskania tych świadczeń. Do ich przyznawania i regularnej wypłaty potrzebna jest cała armia urzędników, którzy – choć często ciężko pracują – nie wnoszą niczego do łącznego dochodu w gospodarce. Podobnie żadnego wkładu do łącznego dochodu nie mają kolejni urzędnicy, których zatrudnia się, aby kontrolowali tych, którzy przyznają i wypłacają świadczenia.

¹⁰ Gdyby pomoc socjalna trafiała do najuboższych, nie mających – ze względu na niedoskonałości rynku finansowego – zdolności kredytowej, i była przez nich oszczędzana lub inwestowana, mogłaby prowadzić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, bo dana kwota, przedstawiając większą wartość dla osób biednych niż zamożnych, byłaby przez te pierwsze lokowana z większą starannością niż przez te drugie (zob. np. Benabou, 1996). W praktyce jednak, ani pomoc socjalna nie trafia do najuboższych, ani nie jest przez nich inwestowana.

Ale wiele wydatków socjalnych nie dość, że szkodzi rozwojowi, to jeszcze urąga sprawiedliwości, bo wcale nie trafia do osób najbiedniejszych. Wśród krajów posocjalistycznych są takie, w których praktycznie w ogóle nie ma wydatków socjalnych. W Polsce należą one do najwyższych, pochłaniając około połowy z sięgających 45 proc. PKB wszystkich wydatków. Tymczasem udział osób najbiedniejszych w łącznym dochodzie wytworzonym w gospodarce jest u nas niższy niż przeciętnie w krajach, w których nie wydaje się praktycznie nic na pomoc socjalną.

Tabela 3. Wydatki publiczne a nierówności dochodowe w krajach posocjalistycznych

Grupy krajów	Wydatki publiczne w latach 02-05 (w %PKB)	Dochód uzyskiwany przez najbiedniejsze:		Dochód uzyskiwany przez najbogatsze:	
		10% gospodarstw	20% gospodarstw	10% gospodarstw	20% gospodarstw
Polska	43.9	3.1	7.5	27.0	42.2
UE 8	40.6	3.2	8.2	24.8	39.5
Południowa Europa	39.6	3.4	8.3	24.4	39.3
B. ZSRR o umiarkowanym dochodzie	35.5	3.2	7.8	25.7	41.0
B. ZSRR o niskim dochodzie	23.3	3.4	8.3	25.9	40.7

Źródło: Bank Światowy i MFW

...Irlandia jest jednym z niewielu krajów europejskich, w którym więcej wydatków socjalnych trafia do biednych niż bogatych...

W tym miejscu warto dodać, że w Irlandii system zabezpieczenia społecznego został ograniczony racjonalnie, dzięki czemu odsetek wydatków socjalnych trafiających do 20 proc. najbiedniejszych gospodarstw domowych jest obecnie najwyższy w Europie i wynosi 33,9 proc. Dla porównania, w Unii Europejskiej trafia do nich przeciętnie 19,6 proc. wydatków socjalnych, a do 20 proc. najzamożniejszych gospodarstw domowych – 22,8 proc. We Francji, w której te proporcje są najbardziej zaburzone na niekorzyść biednych, do tych pierwszych trafia 17,2 proc. wydatków socjalnych, natomiast do tych ostatnich – 27,4 proc. (Collado i Iturbe-Ormaetxe, 2006).

Co należałoby więc zrobić?

...Tak więc, po pierwsze, należałoby radykalnie ograniczyć możliwości korzystania z wczesnych emerytur...

Po pierwsze, radykalnie ograniczyć możliwości korzystania z wczesnych emerytur i uzależnić wysokość emerytury od wielkości wkładu do funduszu emerytalnego, co oznacza, że ewentualne prawo do wcześniejszej emerytury powinno być związane z obowiązkiem opłacania dodatkowej składki, która sfinansuje świadczenia wypłacane od momentu przejścia na emeryturę do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Jest to niezbędne, aby powstrzymać dezaktywizację osób w wieku produkcyjnym. Mamy najmłodszych w Europie emerytów – zaledwie co czwarta osoba w wieku 55-65 lat pracuje. Według danych OECD przeciętny wiek rzeczywistego przechodzenia na emeryturę wynosił w naszym kraju w latach 2000-2005 61,3 lata w przypadku mężczyzn i 58 lat w przypadku kobiet. Na początku transformacji, tj. w latach 1990-1995 wynosił on, odpowiednio, 63,8 i 61,4 lata. Utrzymanie młodych emerytów kosztuje podatników 20 mld zł rocznie. Doświadczenia innych krajów pokazują, że wcale tak nie musi być. W Irlandii, w której już na początku lat dziewięćdziesiątych był całkiem wysoki – wynosił 63,2 lata dla mężczyzn i 64,5 lata dla kobiet, jeszcze nieco wzrósł i w ostatnich 6 latach sięgnął, odpowiednio, 65,2 i 64,7 lata. Najwyższy wśród krajów rozwiniętych był w Korei, gdzie wyniósł, odpowiednio, 70,5 i 66,8 lata w latach 1990-1995 oraz 70,4 i 67,9 lat w latach 2000-2005.

...bo utrzymanie młodych emerytów kosztuje nas 20 mld rocznie, a np. Irlandia i Korea nie wydają na to praktycznie nic...

...Po drugie, trzeba podnieść wiek emerytalny kobiet oraz związać go z oczekiwaną długością życia...

Po drugie, należałoby podnieść wiek emerytalny kobiet i zrównać go z wiekiem emerytalnym mężczyzn, który z kolei powinno się na sztywno związać z oczekiwaną długością życia – tak, aby wraz z poprawą zdrowotności społeczeństwa nie wypychać ludzi w pełni sił witalnych poza rynek pracy i skazywać ich na niskie emerytury

...Po trzecie, należy uzależnić pomoc dla osób zdolnych do pracy od ich aktywności w poszukiwaniu zatrudnienia i podnoszeniu kwalifikacji...

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

...Bez racjonalnego ograniczenia wydatków socjalnych, nie da się istotnie obniżyć relacji wydatków publicznych do PKB...

Bez działań zmierzających do racjonalnego ograniczenia wydatków socjalnych wprowadzenie i utrzymanie wyżej wymienionych reguł mogłoby nie przynieść spodziewanych korzyści albo nawet w ogóle być niemożliwe. Wymagałoby bowiem redukcji wydatków na podstawowe funkcje państwa oraz wydatków potencjalnie prorozwojowych w relacji do PKB. Aby te kategorie wydatków mogły być zwiększane w tempie równym dynamice PKB, pozostałe wydatki musiałyby w niektórych latach być zredukowane, w przypadku pierwszej reguły, w wyrażeniu nominalnym, a w przypadku drugiej reguły – w ujęciu realnym. Pewnego buforu w tym względzie dostarczają koszty obsługi długu, na które dzięki przychodom z prywatyzacji i „wyrośnięciu z deficytu”, o czym za chwilę, można byłoby wydawać znacznie mniej niż obecnie, ale jest on niedostateczny i musiałby być uzupełniony wyżej wymienionymi działaniami. Alternatywnym (przynajmniej do pewnego stopnia) rozwiązaniem dla ograniczenia przywilejów emerytalnych mogłoby być szerokie otwarcie granic dla imigracji zarobkowej do Polski. W tym względzie naszą swobodę ogranicza jednak członkostwo w Unii Europejskiej.

...Aby zmniejszyć wydatki państwa w relacji do PKB, trzeba też ograniczyć zatrudnienie w sektorze publicznym...

Nie da się radykalnie ograniczyć wydatków państwa bez jednoczesnego zmniejszenia zatrudnienia w sektorze publicznym. Jego utrzymanie pochłania około jednej trzeciej tych wydatków. Tak więc bezpośrednią konsekwencją zachowania w nim zatrudnienia na obecnym poziomie byłoby wyłączenie z racjonalizacji co trzeciego złotego, wydawanego przez państwo.

Ale byłby i skutek pośredni takiego zaniechania. Zatrudnieni w sektorze publicznym mają duży udział w utrwalaniu przywilejów finansowanych przez państwo. Z jednej strony, w naturalny sposób chcą wierzyć, że ich własna praca jest ważna, a z drugiej mają świadomość, iż likwidacja jakiegokolwiek przywileju wiąże się dla części z nich z ryzykiem utraty pracy (Krueger, 1990, s. 16–17). W tych warunkach niezmnieszenie zatrudnienia byłoby równoznaczne z utrzymaniem silnego oporu przeciwko wszelkim próbom ograniczenia wydatków państwa.

...Zatrudnia on więcej niż co czwartą osobę pracującą w Polsce, tj. niemal cztery razy więcej niż w Hongkongu, czy Tajlandii...

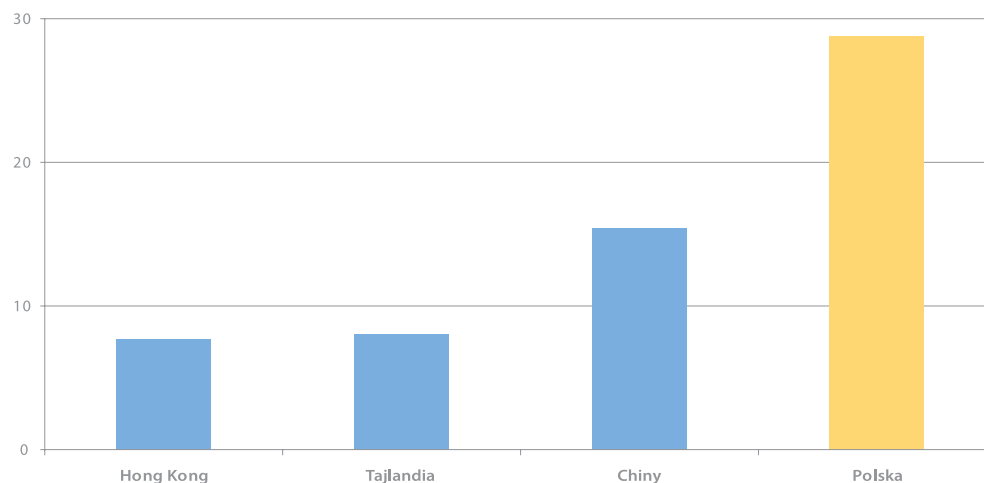
Sposobem na ograniczenie zatrudnienia w sektorze publicznym byłyby prywatyzacja dużej jego części. Ze środków uzyskanych ze sprzedaży samych tylko udziałów w przedsiębiorstwach można byłoby spłacić około jednej trzeciej długów zaciągniętych przez państwo. Co najmniej o tyle samo zmniejszyłyby się wydatki na odsetki od tego długu, które dzisiaj pochłaniają o prawie jedną czwartą więcej środków z podatków niż wydatki na policję, wymiar sprawiedliwości i drogi razem wzięte.

Sektor publiczny nadal zatrudnia więcej niż co czwartą osobę pracującą w naszym kraju (obejmuje on nie tylko urzędy, policję, wojsko, ale i państwowe szkoły, ośrodki zdrowia, szpitale oraz przedsiębiorstwa). Dla porównania, w Hongkongu czy Tajlandii odsetek pracujących w tym sektorze jest o niemal trzy czwarte mniejszy.

...Dzięki zmniejszeniu zatrudnienia w sektorze publicznym wiele dobrze wykształconych osób, które w nim pracują, mogłoby się zająć pomnażaniem łącznego dochodu zamiast walczyć o zwiększenie wydatków publicznych...

Zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym oznaczałoby przede wszystkim ograniczenie nieproduktywnych działań w gospodarce. Z jednej strony, część zatrudnionych np. w administracji, która mimo że często ciężko pracuje, nie wytwarza niczego, co bezpośrednio zwiększałoby łączny dochód społeczeństwa lub byłoby niezbędne do sprawnego funkcjonowania gospodarki, mogłaby przejść do zajęć pomnażających ten dochód. Z drugiej strony, łatwiejsze stałoby się ograniczanie kolejnych przywilejów, bo zmniejszyłaby się liczba ich obrońców.

Wykres 9. Odsetek zatrudnionych w sektorze publicznym w najszybciej rozwijających się krajach oraz w Polsce



Średnia w latach 2000-2004 (dla Chin – w latach 1995-98)

Źródło: LABORSTA

...Przekazanie wielu zadań wykonywanych przez sektor publiczny do sektora prywatnego ukróciłoby marnotrawstwo, bo trudniej byłoby jego koszt przetrzucać na podatników...

Po drugie, zwiększyłyby się wykorzystanie zasobów, które posiada nasza gospodarka. Duża część sektora publicznego (szkoły, ośrodki zdrowia, szpitale, ośrodki badawczo-rozwojowe i przedsiębiorstwa państwowe) wytwarza dobra, których ludzie potrzebują. Tę jego część należałoby w możliwie dużym stopniu sprywatyzować (co nie oznacza, że państwo miałoby się całkowicie wycofać z finansowania usług edukacyjnych czy zdrowotnych lub badań naukowych). Zmusiłoby to ją do ukrócenia marnotrawstwa, bo radykalnie zmniejszyłyby się możliwości przetrzucania kosztów własnej nieefektywności na podatników. O rozwoju poszczególnych jednostek decydowałoby to, czy potrafią zaoferować klientom dobro po kosztach niższych od wartości, jaką ono dla nich przedstawia, a nie – jak obecnie – presja, jaką są w stanie wyrzucić na rządzących przy podziale pieniędzy podatników. Dodatkowo na rynek pracy trafiłoby ludzi, często dobrze wykształceni, których kwalifikacje obecnie marnują się w wielu urzędach, zajmujących się sprawami bez wpływu, w najlepszym razie, na łączny dochód społeczeństwa.

...Wzrosłyby też inwestycje, bo przedsiębiorstwa mogłyby na nie przeznaczyć środki, które dziś wydają na konkurowanie o pracowników z sektorem publicznym...

Po trzecie, zwiększyłyby się inwestycje. Osłabłaby presja płacowa, bo państwo w mniejszym stopniu konkurowałoby z przedsiębiorstwami o pracowników. Ponieważ złagodzeniu presji na podwyżki wynagrodzeń towarzyszyłoby¹¹ nie zmniejszenie, a zwiększenie (choćby z powodów opisanych powyżej) dynamiki wydajności pracy, wzrósłby – przynajmniej na pewien czas – udział wynagrodzenia kapitału w łącznym dochodzie, czyli zyskowność przedsiębiorstw, a w efekcie zwiększyłyby się ich zdolność i skłonność do inwestowania. Przy mniejszej presji płacowej niższe byłyby również koszty dostosowań związanych z realizacją inwestycji, wynikające np. z konieczności przeznaczania części zasobów przedsiębiorstw (w tym zasobu pracy) do instalacji nowych maszyn. Wreszcie, inwestycje powinny zwiększyć się także dzięki prywatyzacji. Uwolniłaby ona przepływ kapitału i pracowników z przedsiębiorstw nie potrafiących znaleźć dla nich zyskownego zastosowania do firm, w których znalazłyby takie zastosowanie. Zwiększona w ten sposób suma zysków, wypracowanych w gospodarce, pozwoliłaby na sfinansowanie dodatkowych inwestycji.

...Dzięki zahamowaniu wzrostu wydatków publicznych zniknęłoby deficyt...

Pierwszą konsekwencją zahamowania wzrostu wydatków publicznych w naszym kraju byłoby zrównoważenie finansów państwa.

¹¹ Trzeba jednak zaznaczyć (zob. punkt „Dla kogo ważny jest wzrost gospodarczy?”, że pracownicy, dzięki inwestycjom wyposażeni w bardziej wydajne maszyny, mogliby więcej zarabiać w dłuższej perspektywie.

...Po bankructwie PRL-u udało nam się szybko przywrócić dyscyplinę fiskalną...

Cechą wyróżniającą Polskę, a także pozostałe państwa Europy Środkowej, które w 2004 roku przystąpiły do Unii Europejskiej, na tle reszty krajów posocjalistycznych było szybkie przywrócenie (lub utrzymanie) dyscypliny fiskalnej w początkowym okresie transformacji (w Polsce w 1989 roku, tj. u schyłku socjalizmu deficyt przekroczył 7 proc. PKB, a rok później wypracowano niewielką nadwyżkę). Szybkie uporanie się lub zapobieżenie bankructwu państwa w dużej części wyjaśnia, dlaczego pierwsze kraje członkowskie Unii Europejskiej z Europy Środkowej osiągnęły lepsze wyniki gospodarcze niż większość pozostałych krajów posocjalistycznych. Nasz region był jednak także jedynym, w którym deficyt w finansach publicznych, czyli ta część wydatków publicznych, która nie ma pokrycia w dochodach państwa, zwiększał się z upływem czasu. W innych krajach w końcu zdecydowanie go ograniczono. Obecnie rozwijają się one znacznie szybciej niż nasz region.

Tabela 4. Saldo sektora finansów publicznych i tempo wzrostu gospodarczego w krajach posocjalistycznych

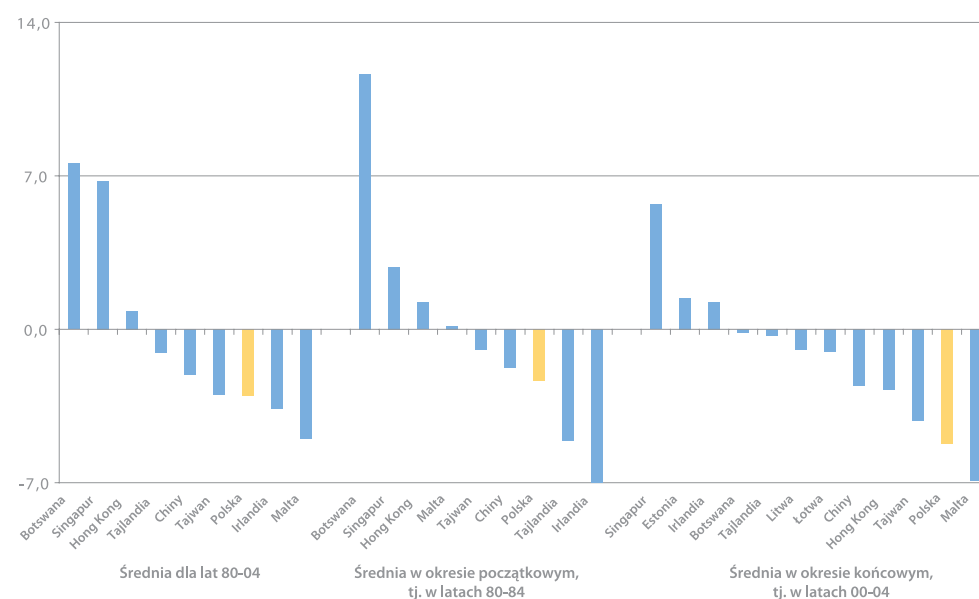
Kraje	Saldo fiskalne (w % PKB)				Przeciętne roczne tempo wzrostu (w %)			
	89-05	89-95	96-01	02-05	89-05	89-95	96-01	02-05
Polska	-4,2	-4,2	-3,3	-5,7	2,9	1,0	4,7	3,4
UE 8	-2,7	-2,4	-2,8	-3,1	1,6	-3,2	4,3	5,2
Kraje Europy Południowej	-4,3	-6,1	-4,4	-2,2	1,6	-2,6	4,3	4,6
Kraje b. ZSRR o umiarkowanym poziomie dochodu	-3,7	-6,9	-3,0	1,0	-0,2	-6,9	2,1	7,9
Kraje b. ZSRR o niskim poziomie dochodu	-5,5	-9,4	-4,3	-1,1	-1,6	-12,3	3,8	8,9

Źródło: Bank Światowy i MFW

...Jednak później znowu zaczęło nam jej brakować...

Polska, obok Węgier, najbardziej cierpi na brak dyscypliny fiskalnej w naszym regionie. Deficyt fiskalny w naszym kraju przekracza o prawie trzy czwarte średnią dla regionu. Ta różnica jest jeszcze wyraźniejsza, jeżeli porównać Polskę do najszybciej rozwijających się krajów na świecie w ostatnich trzech dekadach. Tylko na Malcie deficyt finansów publicznych był w ostatnim ćwierćwieczu zbliżony do występującego obecnie u nas. Pojawił się on jednak dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych, a w punkcie startu finanse tego kraju wykazywały niewielką nadwyżkę. Warto dodać, że Malta mocno ograniczyła nierównowa-

Wykres 10. Saldo sektora finansów publicznych w najszybciej rozwijających się krajach oraz w Polsce



Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

...Brak dyscypliny fiskalnej wyraźnie odróżnia nas od tygrysów gospodarczych, z których niektóre przez wiele lat miały większe nadwyżki niż nasz obecny deficyt...

gę fiskalną w ostatnich latach, dzięki czemu już wkrótce stanie się członkiem strefy euro. Trzy kraje: Botswana, Singapur i Hongkong miały nadwyżkę w finansach publicznych. Oznacza to, że nie tylko nie wydawały one więcej niż uzyskiwały dochodów, ale potrafiły część dochodów publicznych zaoszczędzić. W dwóch pierwszych z tych krajów coroczna nadwyżka była, odpowiednio, o prawie połowę i ponad jedną czwartą wyższa w relacji do PKB niż nasz obecny deficyt. W pozostałych krajach deficyt był albo niski, albo umiarkowany, tzn. nie przekroczył 3 proc. PKB.

Gdyby regułę wydatkową wprowadzono począwszy od 2009 roku, to przy braku zmian w podatkach pierwsza z nich doprowadziłaby do zrównoważenia finansów naszego państwa w 3. roku obowiązywania, a druga – w 4. roku. Nawet gdyby tempo wzrostu gospodarki spadłoby do 3 proc., obie reguły gwarantowałyby systematyczne zmniejszanie się deficytu.

Tabela 5. Saldo sektora finansów publicznych po wprowadzeniu reguły wydatkowej przy braku zmian w podatkach

Rok/ reguła	Scenariusz realistyczny		Scenariusz pesymistyczny	
	cel + 1 pkt proc.	cel + 2 pkt proc.	cel + 1 pkt proc.	cel + 2 pkt proc.
2008	-3,8	-3,8	-3,8	-3,8
2009	-2,3	-2,8	-2,9	-3,4
2010	-0,9	-1,8	-2,1	-2,9
2011	0,5	-0,8	-1,2	-2,5
2012	1,8	0,2	-0,4	-2,1

We wszystkich wariantach przyjęto, że:

- koszt reformy emerytalnej jest ujmowany jako wydatki publiczne (a nie rozchody); innymi słowy, w tabeli pokazano rzeczywiste saldo sektora finansów publicznych – nie zawyżone przez manipulowanie nazewnictwem;
- inflacja w całym okresie będzie równa celowi inflacyjnemu (w rzeczywistości w perspektywie 2 lat bardziej prawdopodobna jest inflacja wyższa od celu: tym samym saldo może być lepsze od prognozowanego);
- nie będzie żadnych zmian w podatkach po 2008 roku (w rzeczywistości 3 stawki PIT mają zostać zastąpione 2 stawkami; z tego powodu saldo może być gorsze od prognozowanego o około 1 proc. PKB);
- relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB utrzyma się na poziomie 41,7 proc. PKB, tj. na poziomie prognozowanym przez MF na 2008 rok (w wariantcie realistycznym – ze względu na szybsze tempo wzrostu popytu krajowego niż PKB – bardziej prawdopodobny jest wzrost relacji dochodów sektora finansów publicznych do PKB; w wariantcie pesymistycznym - odwrotnie).

Źródło: obliczenia własne

...Po przywróceniu równowagi w finansach publicznych państwo przestałoby zużywać prywatne oszczędności na finansowanie swoich wydatków...

Dzięki zrównoważeniu finansów publicznych, po pierwsze, zwiększyłyby się krajowe oszczędności, z których są finansowane inwestycje przedsiębiorstw. Państwo przestałoby bowiem zużywać prywatne oszczędności na własne wydatki nie mające pokrycia w jego dochodach. Ograniczeniu deficytu często towarzyszy co prawda zmniejszenie prywatnych oszczędności, bo część ludzi, świadoma, że niższy deficyt dziś oznacza mniejsze podwyżki podatków w przyszłości, przeznaczają na konsumpcję środki oszczędzane wcześniej na sfinansowanie przyszłych wyższych podatków. Jednak według większości badań empirycznych rozmiary tego spadku prywatnych oszczędności nie powinny przekroczyć połowy skali redukcji deficytu (zob. np. Gale i Orszag, 2003).

...Zmniejszyłyby się wahania kursu złotego i przybliżyła perspektywa wprowadzenia euro, co zachęcałoby do inwestycji...

Po drugie, zwiększyłyby się również napływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych, bo łatwiej byłoby kalkulować opłacalność inwestycji. Z jednej strony, spadłaby niepewność co do wysokości przyszłych podatków. Z drugiej strony powinny zmniejszyć się wahania kursu złotego wywoływane przez powtarzające się przyprawy i odpływy kapitału pożyczanego państwu na sfinansowanie jego nadmiernych wydatków. Ponadto, przybliżyłaby się perspektywa wprowadzenia w Polsce euro i – w efekcie – wyeliminowania wszelkich wahań kur-

...Wzrostowi inwestycji powinno towarzyszyć zwiększenie zatrudnienia...

su w rozliczeniach większości transakcji.¹² Zarówno niższa niepewność co do wysokości podatków w przyszłości, jak i mniejsze wahania kursu złotego, a następnie wprowadzenie euro powinny stanowić bodziec do zwiększenia inwestycji także dla krajowych przedsiębiorstw.

Po trzecie, wzrostowi inwestycji wywołanemu przez przywrócenie równowagi w finansach publicznych powinno towarzyszyć zwiększenie zatrudnienia i płac. Do obsługi dodatkowych maszyn potrzebni są ludzie. Jednocześnie pracownicy, mając do dyspozycji więcej maszyn, więcej wytwarzają i dzięki temu mogą więcej zarabiać.

...oraz wprowadzanie nowych technologii...

Po czwarte, powinien przyspieszyć także postęp techniczny, bo przynajmniej część nowych inwestycji byłaby kierowana na nowe, bardziej wydajne technologie. Przyspieszeniu postępu technicznego (a także poprawie efektywności wykorzystania zasobów istniejących w gospodarce) powinno sprzyjać również pogłębienie międzynarodowej wymiany handlowej na skutek wspomnianego wcześniej zmniejszenia wahań kursu złotego i – następnie – wprowadzenia euro. Obecność na rynkach światowych umożliwia i jednocześnie wymaga uczenia się od zagranicznych konkurentów. Im więcej przedsiębiorstw ma możliwość bezpośrednio kopiowania rozwiązań, które sprawdziły się za granicą, tym wiedza, jak wytwarzać efektywniej, szybciej rozprzestrzenia się po kraju.

Eliminacja deficytu w finansach publicznych nie tylko pozwoliłaby się Polsce szybciej rozwijać. Oznaczałaby również likwidację jednego ze źródeł narastania nierówności w dochodach między bogatymi i biednymi. Dlaczego deficyt pogłębia te nierówności? Otóż z jednej strony, odsetki od długu publicznego, zaciągniętego przez państwo na pokrycie deficytu, trafiają – co oczywiste – wyłącznie do osób, które pożyczyły swoje pieniądze państwu, a więc zazwyczaj do osób zamożnych. Z drugiej strony podatki, które państwo ściąga na opłacenie odsetek od długu publicznego, obciążają wszystkich – w tym również najbiedniejszych (Mankiw, 2000).

...Gdyby zamiast zlikwidować deficyt, na trwałe zakotwiczone go na poziomie 30 mld złotych...

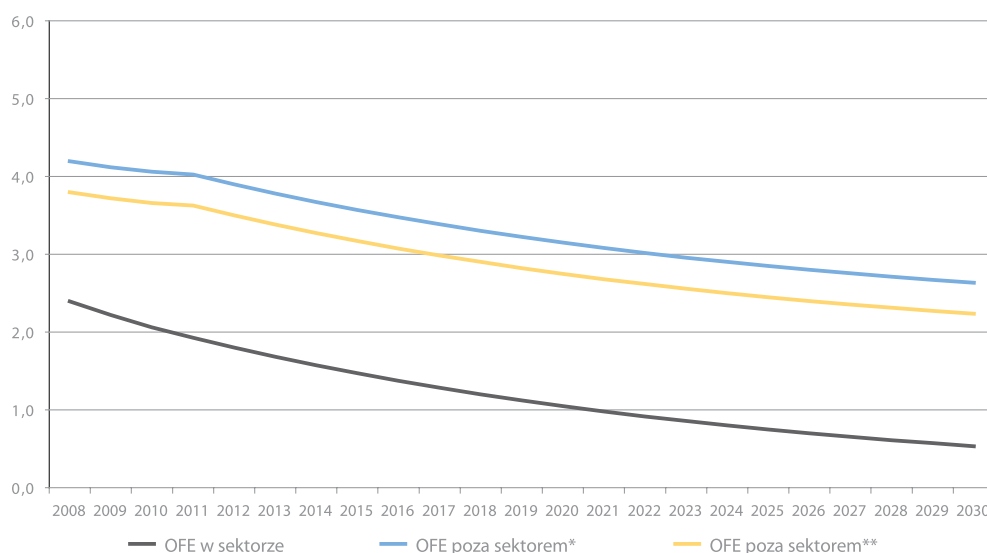
Wprowadzona przez rząd PiS reguła (nazywana kotwicą budżetową), zgodnie z którą deficyt budżetu centralnego ma utrzymywać się na poziomie 30 mld złotych, nie dawała szans na szybkie sprowadzenie jego relacji do PKB do niskiego poziomu. Jest tak przede wszystkim dlatego, że rząd traktuje składki emerytalne, odkładane przez ludzi w otwartych funduszach emerytalnych, a pobierane przez ZUS, jako dochody państwa, ale mimo że ZUS przekazuje następnie te składki do funduszy, nie uznaje ich – dla symetrii – za wydatek państwa. Ta sztuczka księgową, niezgodną z zasadami obliczania salda sektora finansów publicznych ustalonymi przez Eurostat, zaniża deficyt. Faktycznie jest on o około dwie trzecie wyższy niż owe 30 mld zł, a z czasem – wraz ze zwiększaniem się liczby pracujących w gospodarce i poziomu płac, a w efekcie wpływów ze składek emerytalnych, ta rozbieżność będzie narastać. Ponadto reguła ustalona przez rząd dotyczy tylko budżetu centralnego, czyli tylko nieco ponad połowy wydatków publicznych. Nic nie wspomina np. o deficycie w finansach samorządów. Jednak nawet gdyby finanse publiczne poza budżetem centralnym były zrównoważone, trzymanie się tego, co rząd PiS określał mianem kotwicy, oznaczałoby, że deficyt spadnie poniżej 3 proc. PKB dopiero w 2017 lub 2023 roku (w zależności od tego, czy reguła nie obejmowałaby wyłącznie transferów do OFE, jak wskazywałby projekt ustawy budżetowej na 2008 rok, czy również dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie ubytku składek z tytułu przekroczenia przez roczny dochód części podatników 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, jak sugerowałby Plan konwergencji z 2006 roku). Co gorsza, nawet tak późny spadek nastąpiłby tylko przy spełnieniu wątpliwego założenia, że mimo wysokiego deficytu uda nam się podtrzymać szybkie tempo wzrostu gospodarki z lat 1992-2006 w takim horyzoncie. Przy chociażby przejściowym spowolnieniu wzrostu gospodarki i osłabieniu kursu złotego, trzymanie się tej reguły mogłoby doprowadzić do przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnej granicy 60 proc. PKB

... to obniżyłby się on do 3 proc. PKB dopiero w 2023 roku i to pod warunkiem, że wcześniej nasz kraj nie przestałby się szybko rozwijać...

¹² Więcej nt. bilansu korzyści i kosztów z wprowadzenia euro można przeczytać w opracowaniu pod redakcją Borowskiego (2004).

Reguła zaproponowana przez rząd PiS jest szkodliwa dla rozwoju – zarówno ze względu na fakt, że byłaby ona równoznaczna z utrzymywaniem wysokiego deficytu przez wiele lat, jak i na związane z nią ryzyko wymknięcia się długu publicznego spod kontroli. Oznacza też niepotrzebne, bo nie będące (przejściowym) skutkiem wzrostu gospodarczego, pogłębienie nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi. Nie pozwala również na zaprzestanie w rozsądnym czasie naruszania przez Polskę Paktu Stabilności i Wzrostu, do którego przestrzegania zobowiązaliśmy się przystępując do Unii Europejskiej. Wreszcie, nawet gdyby została zmodyfikowana i 30 mld zaczęłoby dotyczyć deficytu całego sektora z uwzględnieniem wszystkich wydatków publicznych – bez żadnych sztuczek księgowych, nadal byłaby nierozsądna. Skutkowałaby bowiem rozrzutnością w okresach cyklicznie powtarzającej się dobrej koniunktury, kiedy państwo uzyskuje wysokie dochody z podatków, i koniecznością zaciskania pasa w okresach recesji, gdy dynamika tych wpływów drastycznie się obniża.

Wykres 11. Zakotwiczenie deficytu budżetu na poziomie 30 mld zł a jego relacja do PKB



* Kotwica nie zawiera transferów na ubytek składki z tytułu przekroczenia 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia

** Kotwica zawiera transfery na ubytek składki z tytułu przekroczenia 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia

Źródło: Bank Światowy, GUS i Ministerstwo Finansów

...Zahamowanie wzrostu wydatków publicznych pozwoliłoby również trwale obniżyć podatki, w tym w pierwszym rządzie opodatkowanie pracy...

Drugą konsekwencją zahamowania wzrostu wydatków publicznych byłaby możliwość trwałego obniżenia podatków. Jak już wspomniano, przy utrzymaniu tempa wzrostu gospodarki na poziomie z ostatnich 15 lat reguła wydatkowa 'cel inflacyjny plus 1 pkt proc.' doprowadziłaby, przy braku zmian w podatkach, do pojawienia się nadwyżki w finansach publicznych, która w 2012 roku sięgnęłaby 1,8 proc. PKB. Tak więc bez większego ryzyka destabilizacji finansów publicznych w ciągu tych 4 lat można byłoby obniżyć ciężary podatkowe łącznie o około 3 do 3,5 proc. PKB.

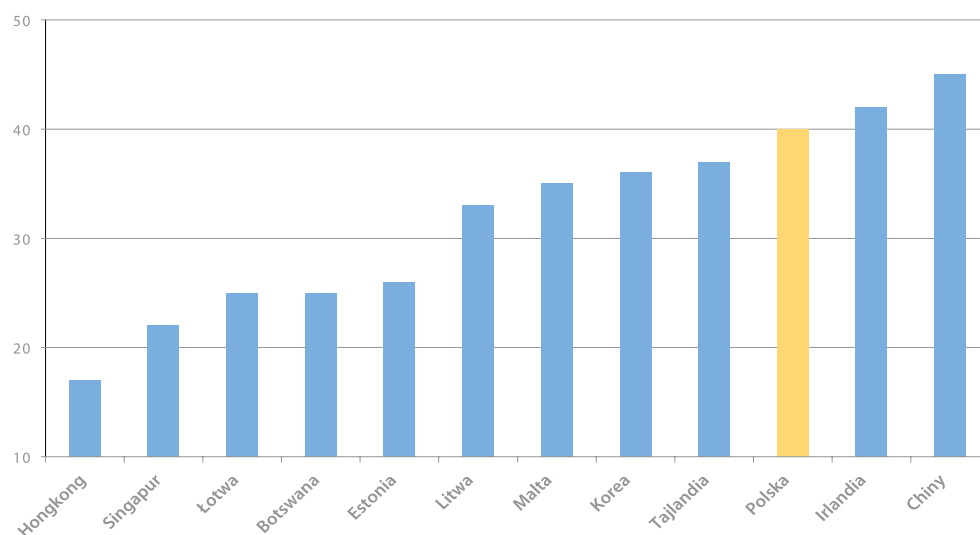
W pierwszym rządzie należałoby zredukować opodatkowanie pracy, na które składają się podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki nakładane na płace.

W Polsce najwyższa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi 40 proc. Wyższa jest ona w Irlandii (41 proc.¹³) oraz w Chinach (45 proc.). Na drugim krańcu jest Hong-

¹³ Podstawowa stawka wynosi 20 proc.

kong, w którym w 1947 roku wprowadzono podatek płaski (zob. np. Mitchel, 2006). Jego stawka wynosi zaledwie 16 proc. niezależnie od uzyskiwanych dochodów¹⁴. Podatek liniowy wprowadzono również we wszystkich krajach nadbałtyckich – w Estonii i na Litwie w 1994 roku oraz na Łotwie w 1997 roku.

Wykres 12. Najwyższa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych w najszybciej rozwijających się krajach oraz w Polsce



Źródło: Bank Światowy

...Opodatkowanie pracy jest dziś u nas wyższe nie tylko niż w krajach o niskich lub umiarkowanych wydatkach publicznych w relacji do PKB, jak np. w Irlandii...

Ale o wysokim opodatkowaniu pracy w Polsce nie decyduje sam PIT, ale różnego rodzaju składki. Wysokie wydatki socjalne, na których sfinansowanie pobiera się owe składki, w powiązaniu z niskim odsetkiem pracujących, a więc niskim odsetkiem finansujących te wydatki, który co gorsza jest dodatkowo redukowany przez wysoki odsetek osób, z jednej strony, zwolnionych z większości podatków (jak np. rolnicy), a z drugiej strony, zatrudnionych w sektorze publicznym, za których państwo samo sobie płaci podatki, powodują, że opodatkowanie pracy w Polsce jest dużo wyższe niż np. w Irlandii. Chociaż najwyższa stawka PIT w tym kraju jest wyższa niż u nas, to mało kto jej podlega. Łączne opodatkowanie pracy, obejmujące PIT i wszelkiego rodzaju składki, w przypadku małżeństwa z dwójką dzieci, w którym tylko jeden rodzic pracuje, zarabiając średnią krajową, wynosi tam mniej niż 6 proc., dla porównania – u nas jest to nadal około 40 proc. Tak więc podczas gdy w Irlandii z każdego euro przeznaczonego przez przedsiębiorcę na pracownika trafia do kieszeni tego ostatniego ponad 94 eurocenty; to u nas z każdego złotego – około 60 groszy. Gdyby kiedyś zrównała się produkcja na zatrudnionego w naszych krajach, a w rezultacie – wydatki przedsiębiorców na pracowników, to dzięki niskim podatkom w Irlandii nadal na rękę zarabiałoby się o prawie dwie trzecie więcej niż u nas. Ta różnica sięgałaby prawie 90 proc. w przypadku osób najsłabiej zarabiających, bo w Irlandii takie osoby, obok pensji, otrzymują dodatkowe środki od rządu, który poprzez ujemne opodatkowanie pracy najsłabiej zarabiających redukuje bodźce do bezczynności. Wprowadzenie w naszym kraju od przyszłego roku ulg na dzieci oraz obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne tę różnicę zmniejszy, ale nadal pozostanie ona ogromna. Ale opodatkowanie pracy w Irlandii nie zawsze było niskie.

¹⁴ Precyzyjniej, mieszkańcy Hongkongu mogą wybrać, czy wolą, aby ich dochody były opodatkowane podatkiem płaskim bez ulg, czy podatkiem progresywnym z czterema stawkami (2 proc., 8 proc., 14 proc. i 20 proc.) oraz ulgami i zwolnieniami (zob. np. Reynolds, 2005).

... ale i w wielu państwach o wysokich wydatkach...

Dopiero ograniczanie wydatków publicznych w relacji do PKB pozwoliło na jego radykalne obniżenie. Np. sukcesywnie obniżano podstawową stawkę PIT z 35 proc. w 1987 roku do 22 proc. w 2000 roku (i 20 proc. obecnie); od 1990 roku co roku podnoszono próg, powyżej którego płacono wyższy podatek, a niemal co roku kwotę wolną od opodatkowania i limity zwolnień podatkowych; nieco obniżono składkę na ubezpieczenie społeczne oraz wprowadzono kwotę wolną od składki płatnej przez pracownika.

...Wysokie jest również faktyczne opodatkowanie zysków...

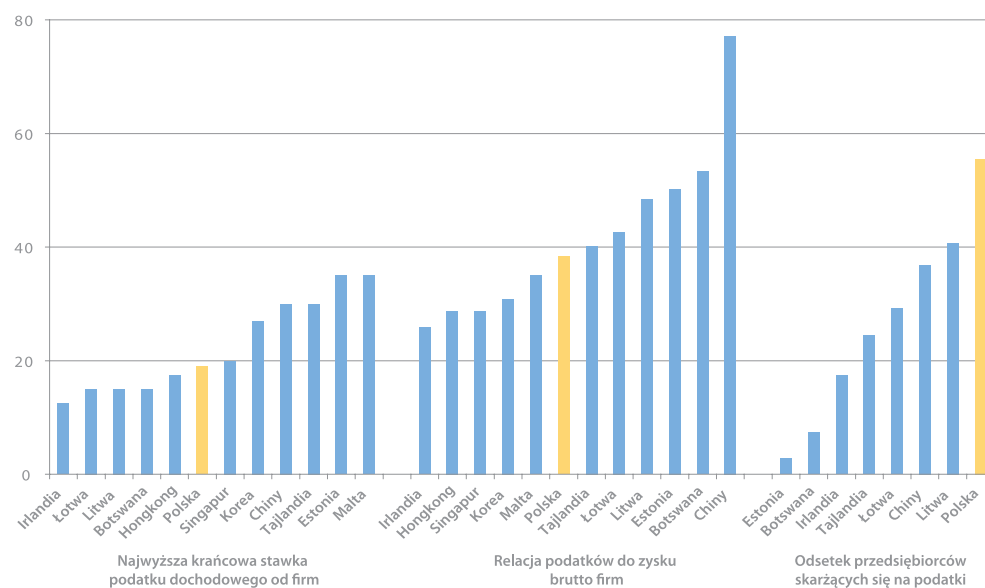
Opodatkowanie pracy w Polsce jest wysokie w porównaniu nie tylko do krajów o niskich lub umiarkowanych wydatkach publicznych w relacji do PKB, ale i do wielu takich państw, w których są one wyższe niż u nas. Dla przykładu, każdy złoty, który trafia do kieszeni pracownika w naszym kraju oznacza dla przedsiębiorcy koszt o ponad 70 groszy większy; w Norwegii ten narzut na płace jest o prawie jedną czwartą mniejszy, a w przypadku pracownika mającego na utrzymaniu rodzinę – nawet o ponad jedną trzecią (OECD, 2006). Tej różnicy nie da się wyjaśnić wysokimi dochodami Norwegii z ropy naftowej.

W Polsce wysokie jest nie tylko opodatkowanie pracy, ale i podatki płacone od zysków. Stawka podatku dochodowego od przedsiębiorstw w naszym kraju nie jest wysoka. Jest ona co prawda wyższa niż w Irlandii (12,5 proc.) oraz na Litwie i Łotwie (15 proc.) lub w Estonii (0 proc. w przypadku reinwestowanych zysków). Ale wśród najszybciej rozwijających się krajów w ostatnich trzech dekadach tylko w Botswanie i w Hongkongu jest ona niższa. Tyle tylko, że księgowość prowadzona dla celów podatkowych ma u nas niewiele wspólnego z zasadami rachunkowości, w tym w szczególności z zasadą ostrożności. Zasada ta polega na możliwie wysokim (ale uzasadnionym) wycenieniu kosztów i strat oraz bardzo ostrożnym wycenieniu przychodów i zysków (Gmytrasiewicz, Karmańska i Olchowicz, 1999, s. 35). Przedsiębiorcy w naszym kraju muszą przedzierać się przez gąszcz przepisów, aby określić, które z poniesionych nakładów mogą zaliczyć do kosztów. Istnieje wiele kategorii faktycznych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, których nasze prawo podatkowe nie uznaje – przy czym ich liczba stale wzrasta – z około 20 na początku lat dziewięćdziesiątych do ponad 70 obecnie (Blikle, 2007). W rezultacie zysk do opodatkowania jest przeciętnie ponad dwukrotnie wyższy od faktycznego. Wyższa niż u nas różnica między teoretyczną a faktyczną stawką podatku występuje w Botswanie i w Chinach oraz w krajach nadbałtyckich. Podatek od przedsiębiorstw jest więc w rzeczywistości zarówno skomplikowany, jak i wysoki. Z tej perspektywy nie może dziwić fakt, że nigdzie tak wiele przedsiębiorstw jak w Polsce nie ocenia podatków jako poważnej bariery dla rozwijania działalności. Aby to zmienić, trzeba zredukować koszty wykonania obowiązku podatkowego i zmniejszyć ryzyko z nim związane:

...bo fiskus nie uznaje wielu nakładów ponoszonych przez przedsiębiorców za koszty...

- wprowadzić zasadę niewykonywania decyzji podatkowej do czasu jej uprawomocnienia;
- wydłużyć *vacatio legis* ustaw podatkowych pogarszających sytuację chociażby części podatników;
- wprowadzić jedną służbę uprawnioną do kontroli podatkowej (obecny dualizm w zakresie kontroli i orzekania o zobowiązaniach podatkowych skutkuje zróżnicowaniem orzecznictwa i zwiększeniem ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej);
- uściślić zasady przedawniania zobowiązań podatkowych;
- wprowadzić elektroniczne faktury i elektroniczną archiwizację kwitów kasowych.

Wykres 13. Opodatkowanie firm w najszybciej rozwijających się krajach oraz w Polsce



Źródło: Bank Światowy

...Redukcja opodatkowania pracy zwiększyłaby opłacalność zarówno tworzenia miejsc pracy, jak i jej podejmowania...

...Aby radykalnie zmniejszyć ten rodzaj podatków, trzeba byłoby poszerzyć krąg osób zobowiązanych do ich płacenia ...

... Jednak, aby odpływ ludzi z rolnictwa nie uległ spowolnieniu, powinno się opodatkować większość rolników...

...Obniżenie kosztów pracy na skutek redukcji jej opodatkowania stanowiłoby dodatkową zachętę do przenoszenia produkcji do Polski...

Redukcja opodatkowania pracy przyczyniłaby się do zwiększenia zatrudnienia. Pracowników interesują nie tyle koszty, jakie w związku z ich zatrudnieniem ponoszą przedsiębiorcy, co wysokość wynagrodzenia, które mogą otrzymać na rękę za swoją pracę. Z kolei dla przedsiębiorcy przy kalkulowaniu opłacalności zatrudnienia dodatkowego pracownika ważne są nie nakłady na wynagrodzenia pobierane przez pracowników, a łączne koszty pracy. Zmniejszenie klina podatkowego, czyli różnicy między łącznym kosztem zatrudnienia pracownika a jego płacą na rękę, powinna zwiększyć liczbę, z jednej strony, przedsiębiorców, którym opłacałoby się zatrudnić dodatkowych pracowników, bo koszty ich pracy byłyby niższe, a z drugiej strony, chętnych do pracy, gdyż praca przynosiłaby większe dochody (a dodatkowo – przy niższych wydatkach socjalnych – możliwości uzyskiwania dochodów bez pracy byłyby bardziej ograniczone). Ten wzrost zatrudnienia byłby tym silniejszy, im mocniej udałoby się ograniczyć klin podatkowy. Skala redukcji klina zależałaby z kolei od rozmiarów ograniczenia wydatków publicznych w relacji do PKB oraz od zakresu poszerzenia kręgu osób zobowiązanych do płacenia podatków.

Gdyby zdecydowano się wprowadzić w rolnictwie podobne obowiązki podatkowe i ubezpieczeniowe, jakie ciążą na pracujących w innych sektorach gospodarki, to powinno się nimi objąć możliwie szeroką grupę gospodarstw. Zastosowania standardowych zasad wyłącznie do dużych gospodarstw zniechęcałoby rolników do powiększania swoich gospodarstw, a w rezultacie – mogłoby spowolnić ten proces i, będący jego skutkiem z jednej strony odpływ ludzi z rolnictwa do innych, bardziej wydajnych sektorów gospodarki oraz, z drugiej strony, wzrost wydajności pracy w samym rolnictwie. Tym samym ta prosta rezerwa pozwalająca na dostrzegalne zmniejszenie luki dzielącej nas od państw najzamożniejszych, byłaby wykorzystywana w jeszcze mniejszym stopniu niż obecnie.

pozytywny wpływ zmniejszenia klina podatkowego na liczbę miejsc pracy mógłby zostać wzmocniony przez napływ kapitału zagranicznego. Przy dużej swobodzie przepływu kapitałów między państwami zapotrzebowanie przedsiębiorstw na pracowników charakteryzuje się dużo większą wrażliwością na zmiany kosztów pracy niż w przeciwnym przypadku. Firmy starają się lokować produkcję tam, gdzie przynosi im ona największe korzyści, a przenosiny produkcji z kraju do kraju stają się coraz prostsze (zob. np. OECD, 2000, s. 102–103).

...Dzięki uproszczeniu i obniżeniu podatku od przedsiębiorstw, firmy byłyby bardziej skłonne do inwestowania i miałyby więcej środków na sfinansowanie inwestycji...

...Polska mogłaby stać się miejscem, w którym firmy międzynarodowe chciałyby wykazywać zyski i płacić dużą część podatków – tak jak się to dzieje od dłuższego czasu np. w Irlandii...

...Przy niskich i prostych podatkach nie warto byłoby tracić energii na ich omijanie...

...Także płacenie podatków przestałoby się wiązać z koniecznością poniesienia dużych zbędnych nakładów...

...Ludzie mogliby bez obaw przed fiskusem inwestować w technologie o wysokiej wydajności...

Podporządkowanie prawa podatkowego zasadom rachunkowości powinno z kolei, upraszczając sposób naliczania podatku dochodowego od przedsiębiorstw i łagodząc jego ciężar, zwiększyć ich zdolność i skłonność do inwestowania. Podobne skutki przyniosłoby dodatkowe obniżenie stawki podatku. Zdolność firm do inwestowania poszerzyłaby się, bo miałyby one więcej wolnych środków na inwestycje (dodatkowo tę zdolność podnosiłby spadek kosztów pracy po redukcji jej opodatkowania). Z kolei ich skłonność do inwestowania powinna wzrosnąć, gdyż przy niższym faktycznym opodatkowaniu zysków przynosiłoby ono większe dochody – przedsiębiorstwa mogłyby podjąć część projektów, które przy wyższym opodatkowaniu zysków była nieopłacalna.

Trzeba dodać, że w warunkach niższego opodatkowania pracy, a w rezultacie niższych jej kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców dodatkowe inwestycje byłyby kierowane na zwiększenie zdolności wytwórczych gospodarki, nie zaś – jak bywa to często obecnie – na zastąpienie drogiej pracy (w stosunku do jej wydajności) tanim kapitałem.

Proste i niskie opodatkowanie zysków zachęcałoby do inwestycji u nas nie tylko krajowe przedsiębiorstwa, ale i zagraniczne. Ponadto Polska mogłaby zamiast tracić zacząć korzystać z cen transferowych stosowanych przez przedsiębiorstwa ponadnarodowe – tak jak od dłuższego czasu korzysta na nich np. Irlandia. Gdyby faktyczne opodatkowanie zysków w Polsce było niższe niż w innych państwach, w których te firmy działają, wtedy starałyby się one zawyżać przychody i zaniżać koszty w naszym kraju oraz zaniżać przychody i zawyżać koszty gdzie indziej. Wykazując duże zyski w naszym kraju oraz niewielkie zyski lub straty – w pozostałych krajach, przedsiębiorstwa te minimalizowałyby łączną wielkość zapłaconych podatków. Jednocześnie jednak mocno zasilałyby nasz budżet; trafiałaby do niego znacznie większa część płaconych przez nie podatków niż ta, która wynikałaby z rzeczywistej skali ich działalności w naszym kraju, a wszystko kosztem tych państw, które wysoko opodatkowują zyski. Dzięki korzyściom z cen transferowych można byłoby dodatkowo obniżyć opodatkowanie zysków, a w rezultacie – zwiększyć zdolność i skłonność przedsiębiorstw do inwestowania (oraz zachęcić je do stosowania cen transferowych korzystnych dla naszego budżetu).

Obniżenie opodatkowania zarówno pracy, jak i zysków przedsiębiorstw powinno ograniczyć zakres nieproduktywnych działań w gospodarce. Przy niższych i prostszych podatkach ludzie mieliby mniej bodźców oraz sposobności do wyszukiwania metod na niepłacenie podatków. Traciłoby więc mniej czasu i energii na tego rodzaju działania. Nie tylko uchylanie się od płacenia, ale i dopełnianie obowiązków podatkowych wymaga poniesienia zbędnych nakładów, które w przeciwnym razie mogłyby zostać wykorzystane w produktywny sposób. Przy prostych podatkach mniej uciążliwe byłoby prowadzenie odpowiedniej dokumentacji. Mniej byłoby niejasnych lub spornych spraw. Rzadsze i krótsze byłyby więc kontrole podatkowe. Rzadziej też podatnicy musieliby się odwoływać do sądów od niekorzystnych dla siebie decyzji kontroli skarbowej. Wreszcie, także wydatki państwa na kontrolę podatników mogłyby być mniejsze – bez ryzyka nasilenia się oszustw podatkowych.

Wraz ze zmniejszeniem się atrakcyjności prowadzenia działalności w szarej strefie spadłoby znaczenie jednej z barier blokujących rozprzestrzenianie się technologii o wysokiej wydajności. Prowadząc działalność w szarej strefie nie sposób inwestować w najbardziej wydajne technologie co najmniej z dwóch powodów. Z jednej strony taka działalność nie może być prowadzona na dużą skalę, bo zwiększałoby to ryzyko wykrycia przez aparat skarbowy, a wysoko wydajne technologie często potrzebują dużej skali produkcji, aby opłacało się w nie inwestować. Skalę produkcji w szarej strefie ogranicza także i to, że działając w niej nie można zwrócić się do państwa o wyegzekwowanie należności od nierzetelnych kontrahentów. Dlatego, interesy prowadzi się w niej głównie albo bez odraczania płatności, albo z klientami, których dobrze się zna i ma się do nich zaufanie. Pierwsza z tych cech ogranicza wielkość poszczególnych transakcji, natomiast druga – krąg klientów. Z drugiej strony, działając w szarej strefie, wiele się ryzykuje, a ryzyko nie sprzyja inwestycjom, koniecznym do uruchomienia

technologii o wysokiej wydajności. W przypadku wykrycia oszustw podatkowych przez aparat skarbowy jest się narażonym na wysokie kary. Racjonalnym jest więc nieposiadanie dużego majątku trwałego, który łatwo mógłby zostać przejęty przez Skarb Państwa na poczet kar, bo trudno go zarówno ukryć, jak i szybko spieniężyć. Ponadto, z powodu ryzyka tak wykrycia, jak i trafienia na nierzetelnego klienta praktycznie niemożliwe jest zawieranie dużych lub długookresowych kontraktów, które gwarantowałyby odzyskanie przynajmniej części nakładów potrzebnych do uruchomienia technologii o wysokiej wydajności.

...Na znaczenie poszczególnych sektorów w gospodarce przestałyby wpływać łatwość unikania podatków...

Skutkiem zmniejszenia się szarej strefy, powiązanej z opisanym powyżej, byłby przepływ kapitału i pracowników z sektorów o niskiej produktywności do sektorów, w których jest ona wysoka. Możliwość unikania podatków różni się między rodzajami działalności gospodarczej. Jeżeli podatki są skomplikowane i wysokie, rozrastają się sektory gospodarki o relatywnie niskiej produktywności, bo w takich sektorach łatwiej się ich unika: inwestycje konieczne do uruchomienia i rozwijania działalności są w nich co najwyżej niewielkie, a opłacalność nie zwiększa się istotnie wraz ze skalą wytwarzania. Spełniają więc one dwa podstawowe warunki skutecznego unikania podatków – istniejące w nich firmy mają niewielki, a przez to trudny do wykrycia majątek oraz prowadzą działalność na niewielką skalę, a tym samym nie rzucają się w oczy. Rozrostowi sektorów o niskiej produktywności towarzyszy kurczenie się sektorów, w których jest ona wysoka – z natury ograniczone zasoby gospodarki nie mogą być jednocześnie wykorzystywane w obu rodzajach sektorów. Ponadto, im większy jest udział szarej strefy w gospodarce, tym mocniej państwo musi opodatkowywać sektory o wysokiej produktywności, aby uzyskać planowane dochody. W ten sposób jednak dodatkowo zwiększa bodźce do przenoszenia działalności przez przedsiębiorców do sektorów o niskiej produktywności, w których łatwiej unika się płacenia podatków. Obniżka i uproszczenie podatków zamieniłaby to błędne koło gospodarczej stagnacji w koło gospodarczego sukcesu. Przepływ pracowników i kapitału z sektorów o niskiej produktywności do sektorów, w których jest ona wysoka, zwiększałby dochody państwa z podatków, a tym samym umożliwiał kolejne ich redukcje, dodatkowo osłabiając bodźce do prowadzenia działalności w szarej strefie.

...oraz niejednolite traktowanie podatników przez fiskusa...

Przepływ kapitału i pracowników z mniej do bardziej produktywnych sektorów zostałby wzmocniony przez poszerzenie kręgu osób objętych obowiązkiem płacenia podatków, czy – ogólniej – przez ujednoczenie zasad, wedle których są one naliczane. Na to, jakie dobra są wytwarzane, przestałyby wpływać różnice w wielkości ciężarów podatkowych nakładanych na poszczególne sektory gospodarki, pracowników oraz właścicieli kapitału. Zaczęłyby o tym decydować (prawie¹⁵) wyłącznie preferencje klientów. Podatki nadal uszczuplałyby środki, którymi poszczególne osoby i firmy mogłyby swobodnie dysponować. Jednak nie obniżałyby dłużej opłacalności prowadzenia jednych rodzajów działalności bardziej niż innych.

...Mniej byłoby przypadków upadku przedsiębiorstw i zmarnowania ich zasobów na skutek nałożenia na nie kar za niepłacenie podatków...

Skurczenie się szarej strefy oraz liczby sporów między przedsiębiorcami i aparatem skarbowym na skutek obniżki i uproszczenia podatków, oznaczałoby również zwiększenie stopnia wykorzystania zasobów istniejących w gospodarce. Przynajmniej część oszustw podatkowych jest wykrywana, a to często ogranicza zakres działalności przedsiębiorców, którzy się ich dopuszczają lub nawet kładzie jej kres. Bywa, że tak samo kończą się spory podatników z fiskusem, w których to podatnicy mają rację. Tymczasem część z posiadanych przez nich zasobów (np. wiedza na temat sposobów docierania do klientów) może być na tyle specyficzna, że innym firmom trudno jest je przejąć i w pełni wykorzystać. Ponadto mogą one być niechętnie do zawierania transakcji z przedsiębiorcami mającymi poważne problemy z aparatem skarbowym. Z chwilą zaś, gdy majątek przedsiębiorstw nie będących w stanie zapłacić nałożonych na nie kar przejmują państwo, słabnie sprawowany nad nim nadzór właścicielski, a w efekcie – dbałość o to, jak jest on wykorzystywany.

¹⁵ Zasady ujednoczenia ciężarów podatkowych nie należałyby stosować do dóbr społecznie szkodliwych – takich jak papierosy lub alkohol.

4.2. Reforma otoczenia regulacyjnego gospodarki

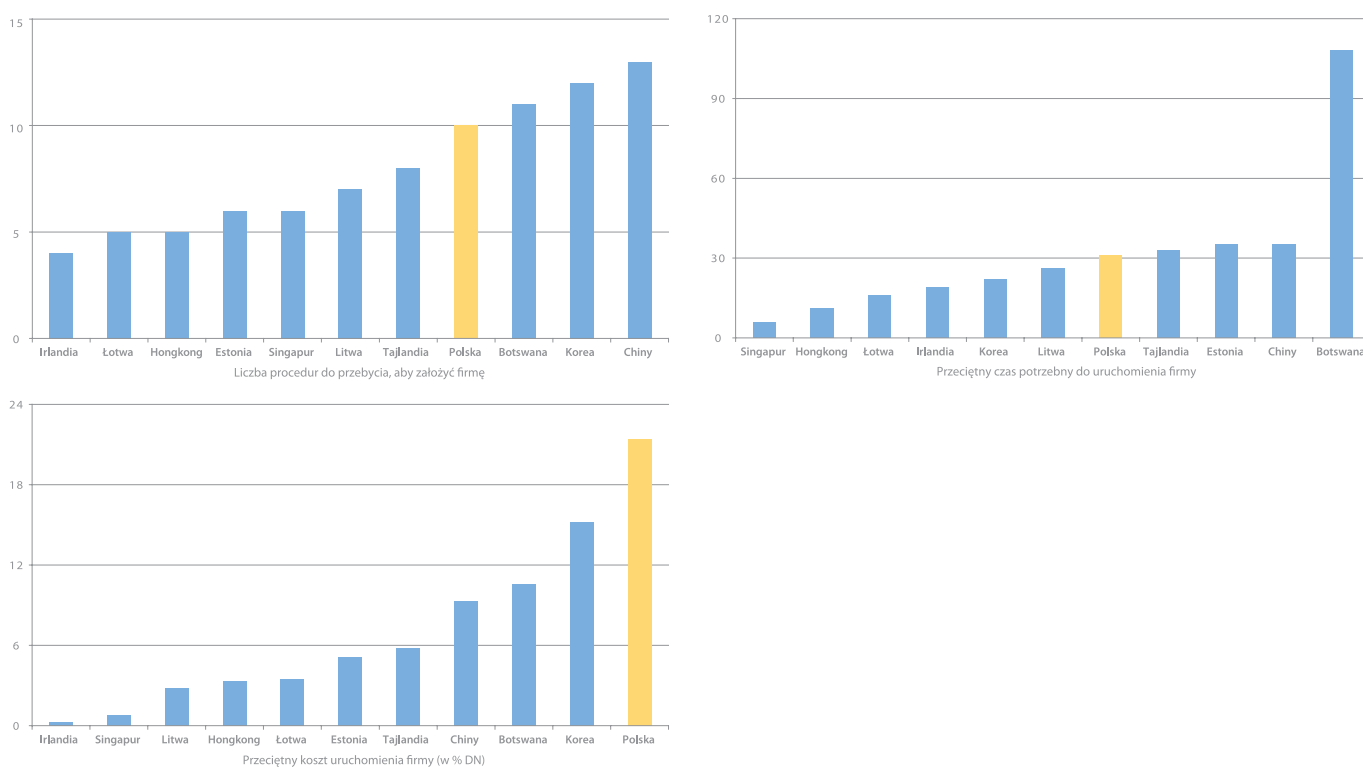
...Aby Polska mogła się nadal szybko rozwijać...

...trzeba także ułatwić ludziom zakładanie firm...

Uzdrowienie finansów publicznych nie jest jedyną reformą państwa niezbędną do utrzymania szybkiego rozwoju naszego kraju w długim okresie. Potrzebna jest także poprawa otoczenia regulacyjnego gospodarki.

Jednym z podstawowych elementów tej poprawy powinno być ułatwienie zakładania firm. Dyskusja w naszym kraju toczy się wokół zmniejszenia liczby formalności koniecznych do spełnienia, aby założyć firmę. Im mniej by ich było, tym w mniejszym stopniu energia ludzka byłaby kierowana na nieproduktywne działania; od wypełniania formularzy i ich sprawdzania, czy wydawania różnego rodzaju potwierdzeń, ich gromadzenia i weryfikowania jeszcze w żadnym kraju nie zwiększył się łączny dochód. Jednak to nie liczba formalności, ani czas potrzebny do ich przebycia stanowi główną barierę dla powstawania nowych firm w naszym kraju. Najpoważniejszą barierą jest koszt założenia firmy. U nas jest on wyraźnie wyższy niż w Irlandii, w krajach nadbałtyckich oraz we wszystkich najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach¹⁶. Szczególnie wiele dzieli nas w tym względzie od Irlandii i Singapuru. W tych dwóch krajach koszt ten jest w relacji do dochodu na mieszkańca, odpowiednio, ponad 71-krotnie oraz 26-krotnie wyższy niż u nas. Ale skorzystanie z rozwiązań wprowadzonych w krajach nadbałtyckich już byłoby ogromnym postępowaniem. Tam ten koszt jest niższy niż w Polsce, od ponad 4 razy w Estonii, do prawie 8 razy na Litwie.

Wykres 14. Bariery przy zakładaniu firmy



Źródło: Bank Światowy

¹⁶ Przedstawione miary dotyczą rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

...tak, aby ich przedsiębiorczość przestała być marnowana na walkę o przywileje...

...a istniejące firmy musiały stale poszukiwać bardziej efektywnych sposobów produkcji, chcąc utrzymać się na rynku...

...Dla utrzymania szybkiego rozwoju, konieczne jest ułatwienie nie tylko zakładania, ale i późniejszego prowadzenia działalności gospodarczej...

...Inwestycje przedsiębiorstw w naszym kraju są blokowane w szczególności przez masę biurokratycznych ciężarów, przez które trzeba przebrnąć, aby cokolwiek wybudować ...

Jeżeli obniżenie kosztów założenia firmy jest ważne dla szybkiego rozwoju, to nie dlatego, że koszty te mogą wpływać na liczbę osób przedsiębiorczych, ale dlatego że dzięki takiemu obniżeniu ludzie w mniejszym stopniu kierowaliby swoją energią na działania nieproduktywne, a w większym zajęliby się pomnażaniem dochodów (zob. np. Baumol, 2002).

Możliwie niskie koszty rozpoczęcia działalności w dowolnym sektorze sprzyjałyby również podejmowaniu innowacji, a więc postępowi technicznemu, bo utrzymanie się poszczególnych firm przy życiu w większym stopniu niż obecnie zależałoby od wynajdywania bardziej wydajnych sposobów produkcji od stosowanych w przeszłości oraz przez konkurencję (zob. np. Porter, 1990). Z tego samego powodu powinien zwiększyć się stopień wykorzystania zasobów istniejących w gospodarce. Obniżenie kosztów zakładania nowych firm ułatwiłoby również przepływ kapitału i pracowników do najbardziej produktywnych zastosowań. Oznaczałoby bowiem redukcję jednego z kosztów blokujących takie przepływy. Badania empiryczne dowodzą jednoznacznie pozytywnego wpływu konkurencji na wzrost gospodarki (zob. np. Nickell, 1996).

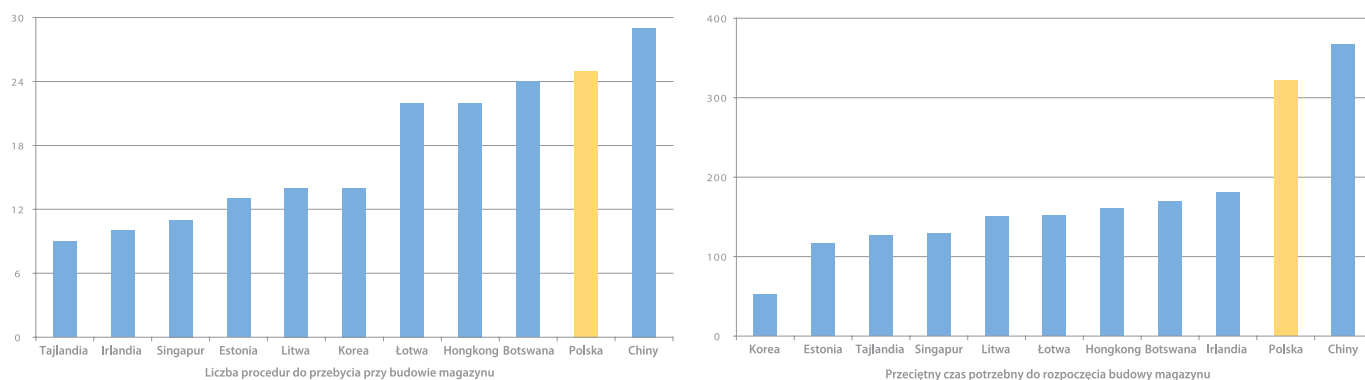
Jeżeli Polska ma się nadal szybko rozwijać, usuwanie utrudnień nie powinno dotyczyć tylko zakładania firm, ale i ich późniejszego rozwijania. Ulgą dla przedsiębiorstw byłoby wspomniane wcześniej uproszczenie podatków w ramach kompleksowej reformy finansów publicznych. Ale likwidacja ciężarów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej nie powinna się ograniczać do uproszczenia podatków. Oprócz skomplikowanego systemu podatkowego, który hamuje rozwój przedsiębiorstw, istnieje również wiele innych barier.

Negatywny wpływ na inwestycje ma w szczególności masa biurokratycznych obciążeń, które muszą pokonywać przedsiębiorcy, jeżeli chcą cokolwiek wybudować. Dla przykładu, przy budowie magazynu muszą oni przebrnąć przez 25 procedur. Nie to jednak najbardziej różni nas od najszybciej rozwijających krajów. Można znaleźć wśród nich takie, gdzie formalności do przebycia jest jeszcze więcej (Chiny i Botswana). Najpoważniejszym problemem, jeżeli chodzi o inwestycje budowlane jest u nas to, że uporanie się z dużą częścią biurokratycznych ciężarów zależy od dobrej woli urzędników, którzy mają wiele swobody przy ustalaniu, co może powstać na danym terenie. Bywa, że część z nich próbuje wykorzystać tę swobodę do wymuszania na przedsiębiorcach łapówek. Wielu innych z kolei odmawia wydania odpowiednich decyzji lub je opóźnia, bojąc się oskarżenia o korupcję. W rezultacie, rozpoczęcie budowy najprostszego magazynu, która w krajach nadbałtyckich trwa średnio nieco ponad 4 miesiące, w najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach – przeciętnie około 5 miesięcy (w tym w Korei, gdzie ten okres jest najkrótszy – tylko 2 miesiące), w Irlandii – 6 miesięcy, u nas zabiera ponad 11 miesięcy. Trzeba przy tym pamiętać, że wiele rodzajów inwestycji się uzupełnia. Przedsiębiorstwa mają ograniczone możliwości przesuwania funduszy z projektów, które zostały opóźnione lub zablokowane przez urzędników, na realizację innych inwestycji. Jeżeli nie mogą wybudować magazynów, to mniej będą także inwestować np. w maszyny, bo nie będą miały gdzie składować zwiększonej produkcji. Jeśli uda im się w końcu dokończyć budowę, to i tak będą musieli ograniczyć nakłady na inne cele, bo ślimacząca się inwestycja dużo kosztuje, a w rezultacie – pozostawia mniej funduszy na inne projekty.

Aby zmniejszyć zakres uznaniowości urzędniczej i skrócić okres uzyskiwania pozwoleń na budowę, należałoby:

- wprowadzić obowiązek pokrycia całego obszaru każdej gminy planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego, którego zakres byłby ograniczony do ustalenia przeznaczenia terenów, ustalenia układu podstawowej infrastruktury technicznej (drogi, sieć energetyczna, wodociągowa, kanalizacyjna), wskazania obszarów obowiązkowego sporządzenia planu szczegółowego, ustalenia harmonogramu realizacji infrastruktury technicznej; w przypadku niewywiązania się z obowiązku przez gminę plan mógłby sporządzać samorząd województwa i obciążyć gminę kosztami; jednocześnie gminy mogłyby obejmować wybrane tereny planami szczegółowymi; ułatwić procedury tworzenia planów np. poprzez zawężenie możliwości zgłaszania uwag;

Wykres 15. Zakres regulacji rynku nieruchomości



Źródło: Bank Światowy

- ustanowić na poziomie kraju standardy zabudowy, zawierające minimalne wskaźniki kształtowania zabudowy; wraz z planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego stanowiłyby one podstawę dla decyzji o pozwoleniu na budowę (dla terenów nie objętych planem szczegółowym zagospodarowania przestrzennego ani standardami gminnymi);
- ustanowić fundusz powierniczy, w którym deponowane byłyby środki ze sprzedaży nieruchomości o nieuregulowanym prawie własności;
- określić w przepisach powszechnie obowiązujących precyzyjne kryteria kwalifikowania inwestycji do wymagających przeprowadzenia procedury oddziaływania na środowisko, w tym sporządzenia raportu oddziaływania inwestycji na środowisko;
- wyeliminować powtarzanie procedur oceny oddziaływania inwestycji na środowisko.

...Z kolei na zatrudnienie ujemnie wpływa sztywne prawo pracy...

Z kolei wzrost zatrudnienia jest hamowany przez sztywne prawo pracy, które zawęża możliwości samodzielnego ustalania przez pracowników i pracodawców warunków pracy i jej wynagradzania. Polska szczególnie mocno różni się od najszybciej rozwijających się krajów pod względem kształtowania czasu pracy oraz warunków zatrudniania i zwalniania pracowników.

Wysokie koszty zatrudniania i zwalniania pracowników sprawiają, że nawet w okresie dobrej koniunktury gospodarczej przedsiębiorcy niechętnie zwiększają zatrudnianie, szczególnie osób cechujących się niską produktywnością i wysoką rotacją (tj. osób młodych, nie posiadających odpowiednich kwalifikacji oraz długotrwale bezrobotnych – Di Tella i MacCulloch, 2005). Niemożność elastycznego dostosowywania zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji na rynku powoduje, że przeciętny czas poszukiwania pracy przez bezrobotnych wydłuża się, co zwiększa bezrobocie długookresowe (Layard i Nickell, 1999).

Aby upodobnić się pod względem elastyczności rynku pracy do tygrysów gospodarczych, nasze państwo musiałyby m.in.:

- ułatwić stosowanie elastycznych form organizacji pracy takich jak indywidualne konta czasu pracy, dzielenie stanowiska pracy, itp.;
- dać większą swobodę pracy w godzinach nadliczbowych poprzez wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy, zmniejszenie wysokości dodatków za godziny nadliczbowe oraz uelastycznienie zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych;
- ograniczyć obowiązki przedsiębiorców w zakresie przechowywania dokumentacji pracowniczej i umożliwienie archiwizacji elektronicznej (pełna archiwizacja elektroniczna akt personalnych zmniejszyłaby koszty funkcjonowania przedsiębiorstw oraz ułatwiłaby pracownikom i emerytom dostęp do danych);
- wprowadzić sankcje za nieuzasadnione porzucenie pracy przez pracownika;
- znieść obowiązek określania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę;

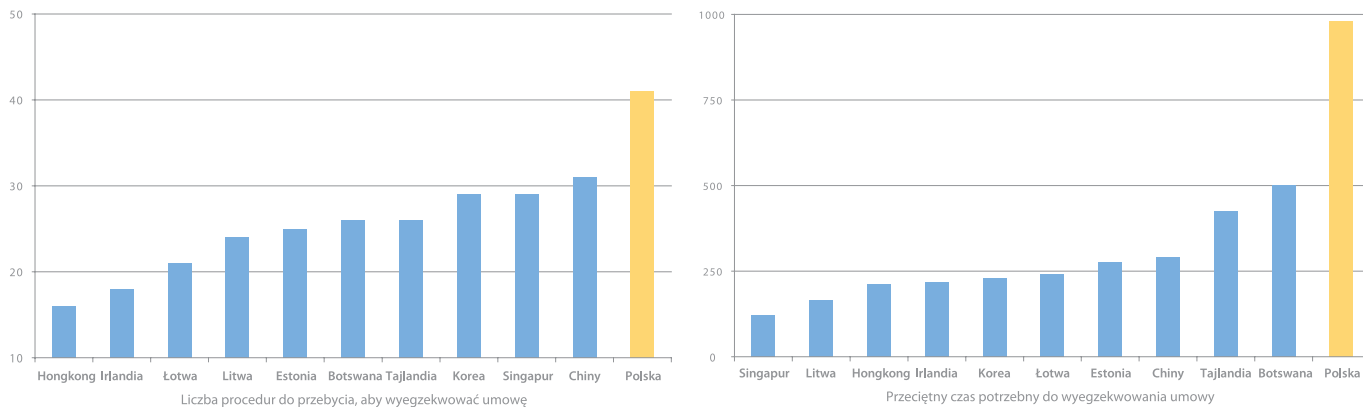
...Aby utrzymać wysokie tempo wzrostu gospodarki, musimy wzmocnić ochronę praw własności...

...Teraz wyegzekwowanie umowy od niesolidnego kontrahenta trwa u nas ponad 14 raz dłużej niż w Singapurze...

- znieść obowiązek informowania związków zawodowych o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę;
- ograniczyć zakres szczególnej ochrony pracowników przed rozwiązaniem umowy o pracę;
- umożliwić przedsiębiorcy obronę przed nielegalnym strajkiem poprzez wprowadzenie sądowej kontroli legalności sporu zbiorowego oraz wprowadzenie prawa do lokautu defensywnego (Europejska Karta Socjalna dopuszcza takie rozwiązanie w odniesieniu do strajków nielegalnych).

Innym ważnym elementem poprawy otoczenia regulacyjnego byłoby wzmocnienie ochrony praw własności. Obecnie, przedsiębiorcy muszą przebrnąć przez 41 procedur, aby wyegzekwować umowę, od której wypełnienia uchyla się nierzetelny kontrahent. W Irlandii takich procedur jest ponad dwa razy mniej, a w krajach nadbałtyckich – prawie dwa razy mniej. W najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach ich liczba jest mniejsza przeciętnie o ponad jedną trzecią, a u lidera pod tym względem, tj. w Hongkongu – o prawie dwie trzecie. Odzyskanie należności od nieuczciwego dłużnika jest u nas trudne nie tylko na skutek masy formalności, które trzeba wypełnić aby odzyskać swoją własność, ale i ze względu na długi czas, jaki pochłania przejście przez każdą z nich. W sumie wyegzekwowanie umowy zabiera w naszym kraju przeciętnie ponad dwa lata i osiem miesięcy, podczas gdy w Irlandii i krajach nadbałtyckich – około 7 miesięcy, a w najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach – nieco ponad sześć miesięcy. Aby dorównać Singapurowi, w którym najsprawniej egzekwuje się umowę, musielibyśmy skrócić okres rozpatrywania roszczeń o ... dwa lata i sześć miesięcy.

Wykres 16. Prawna ochrona umów



Źródło: Bank Światowy

...co stwarza silną pokusę do niespłacania długów, czyli życia kosztem wysiłku innych osób...

...utrudnia przejście majątku firm chronicznie ponoszących straty przez przedsiębiorstwa potrafiące efektywnie go wykorzystać...

Wzmocnienie ochrony praw własności wyeliminowałoby wiele nieproduktywnych działań. Z jednej strony, zmalałyby możliwości przechwytywania korzyści z nakładów nie ponoszonych przez siebie. Tym samym, osłabły również bodźce do prowadzenia takiego procederu. Z drugiej strony, nie trzeba byłoby tracić tyle energii i środków co obecnie na dokładne zabezpieczanie swojej własności. Rządziej też konieczne byłoby ponoszenie nakładów na jej odzyskiwanie (zamiast na jej powiększanie).

Takie wzmocnienie oznaczałoby także usunięcie poważnej bariery blokującej przepływ kapitału i zatrudnionych z firm chronicznie ponoszących straty do przedsiębiorstw potrafiących zyskownie używać zasobów. Te pierwsze, tracąc możliwość niepłacenia przez lata za zakupione dobra, nie mogłyby dłużej przerzucać ciężaru własnej nieefektywności na te drugie. Nie potrafiąc spłacać swoich długów z pieniędzy uzyskanych ze sprzedaży oferowanych przez siebie towarów lub usług, musiałyby pozbywać się majątku, który gdzie indziej mógłby znaleźć zyskowne zastosowanie.

...zmniejsza fundusze na inwestycje i zwiększa ryzyko inwestowania...

Po trzecie, powinny wzrosnąć inwestycje. Z jednej strony, przedsiębiorstwa miałyby na nie więcej środków, bo ich zasoby byłyby w dużo mniejszej części przechwytywane i marnowane przez niesolidnych dłużników. Z drugiej strony, bardziej opłacałoby się podejmowanie inwestycji, bo zmalałoby ryzyko przywłaszczenia sobie płynących z nich korzyści przez nieuczciwych kontrahentów. Z tego samego powodu, powinna się zwiększyć skłonność przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy oraz do innowacji.

...osłabia dyscyplinę w zarządzaniu własnym majątkiem...

Po czwarte, wzrósłby stopień wykorzystania zasobów istniejących w gospodarce. Ryzyko szybkiej eliminacji z rynku w przypadku niepełnego wykorzystania majątku produkcyjnego dyscyplinowałoby większość przedsiębiorstw. Te firmy, na które ten bodziec by nie zadziałał i nadal marnowałyby swoje zasoby, prędko by je straciły (zob. punkt wcześniej).

...utrudnia czerpanie korzyści ze specjalizacji i dużej skali działalności...

Po piąte, zwiększyłyby się znaczenie w gospodarce sektorów o wysokiej produktywności. Przedsiębiorcy mogliby bez większych obaw angażować się w te rodzaje działalności, które wymagają zawierania umów z wieloma partnerami oraz stosowania odroczonej płatności. Tym samym, zaczęliby w większym niż obecnie stopniu czerpać korzyści, jakie niesie za sobą specjalizacja oraz duża skala działalności.

5. Podsumowanie – rekomendacje

Wzrost gospodarczy, dopóki się utrzymuje, przynosi korzyści zarówno bogatym, jak i biednym, niezależnie od tego, czy państwo zajmuje się „dzieleniem owoców wzrostu”, czy też nie. Jak pokazuje doświadczenie międzynarodowe, w dłuższym okresie dochody obu grup we wszystkich krajach zwiększają się w podobnym tempie, co powoduje, że stosunek uzyskiwanych przez nie dochodów waha się w niewielkim stopniu. Dzięki rozwojowi, po pewnym czasie poziom życia biednych ludzi staje się wyższy niż w przeszłości osób całkiem zamożnych. Rozwój skutkuje nie tylko wzrostem poziomu życia wszystkich grup dochodowych w społeczeństwie, ale i ciągłą zmianą ich składu. Osoby z dolnych grup dochodowych mają szansę przeskoczyć do górnych warstw, a osoby z górnych grup ryzykują spadek w dół, jeżeli przestają się wysilać, a nie przestają wydawać.

Po wprowadzeniu wolnorynkowych reform Polska należała do najszybciej rozwijających się krajów. W latach 1992-2006 jedynie 10 państw osiągnęło wyższe tempo wzrostu dochodu na mieszkańca. W tej grupie nie było ani jednego kraju z dawnego bloku wschodniego. Gdyby nasz kraj nadal tak szybko się rozwijał, to po 16 latach dochód na mieszkańca zrównałby się u nas z obserwowanym obecnie w strefie euro. Po kolejnych 10 latach Polska stałaby się zamożniejsza niż kraje strefy euro.

Równie wysokie lub wyższe tempo wzrostu gospodarki niż to, które zapewniłoby nam szybkie dołączenie do grupy krajów najwyżej rozwiniętych, udało się w poprzednich trzech dekadach utrzymać jedynie 8 państwom. Polska znacząco się od nich różni. Różni się też od Irlandii w okresie, w którym doganiała ona bogate kraje Unii Europejskiej. Wreszcie, różni się od krajów nadbałtyckich, które startując z najtrudniejszej pozycji odniosły najbardziej spektakularny sukces spośród krajów Europy Środkowej. Wszystko to zmniejsza nasze szanse na powtórzenie ich osiągnięć.

- **Po pierwsze, aby Polska mogła nadal szybko się rozwijać, więcej Polaków musi pracować.** Obecnie odsetek pracujących tylko nieznacznie przekracza 50 proc. i jest o około jedną piątą niższy niż średnio w tygrysach i o jedną trzecią niż w Chinach i Tajlandii, gdzie jest on najwyższy w tej grupie państw. Gdyby w ciągu 16 lat wskaźnik ten wzrósł do nieco ponad 65 proc., tj. o taką samą wielkość jak w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, luka w poziomie dochodu na mieszkańca dzieląca nas od strefy euro zawęziłaby się o ponad 20 proc.
- **Po drugie, musimy więcej oszczędzać, aby móc sfinansować niezbędne inwestycje i przyciągnąć dużo zagranicznego kapitału.** Obecnie oszczędzamy prawie dwa razy mniejszy odsetek łącznego dochodu wypracowanego w gospodarce niż tygrysy i niemal dwa i pół raza

mniejszy – niż Singapur, w którym skłonność do oszczędzania jest największa. Gdybyśmy w ciągu 16 lat zwiększyli nasze oszczędności podobnie jak Irlandczycy w latach 1985-2000, tj. podnieśli ich relację do PKB z około 18 do 33 proc., to różnica w poziomie dochodu na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o 12,5 proc., a w kolejnych latach w sumie o około 40 proc. i to pomijając wpływ nowych inwestycji na postęp techniczny.

- **Po trzecie, musimy usuwać źródła nieefektywności wykorzystania kapitału i pracy, co pozwoli nam podnieść ich produktywność, czyli wielkość produkcji uzyskiwanej z każdej ich jednostki.** W szczególności powinniśmy znieść bariery ograniczające przepływ kapitału i pracowników z sektorów o niskiej produktywności do sektorów, w których jest ona wysoka. Sektorem o niskiej produktywności, w którym na dodatek pracuje u nas wielu ludzi jest rolnictwo. Wytwarza ono około 4,5 proc. łącznego produktu, a zatrudnia 14 proc. wszystkich pracujących. Wśród tygrysów głębszą niż w Polsce przepaść między wydajnością pracy w rolnictwie i poza rolnictwem można znaleźć jedynie w Botswanie. Gdyby jedna piąta pracujących w naszym rolnictwie znalazła pracę poza rolnictwem, tak jak się to stało w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, to wyłącznie z tego powodu luka w dochodzie na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o około 3 proc.

5.1. Rekomendacje w zakresie finansów publicznych

Zasadnicze znaczenie dla uruchomienia tych rezerw wzrostu i powtórzenia irlandzkiego sukcesu z lat dziewięćdziesiątych ma obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB. Obecnie są one w takim ujęciu o prawie dwie trzecie wyższe niż były w najszybciej rozwijających się krajach w ostatnich trzech dekadach i prawie dwukrotnie – niż w Hongkongu, gdzie były one najniższe. Są one również o prawie jedną czwartą wyższe niż w Irlandii i krajach nadbałtyckich.

Tak długo, jak długo utrzymuje się wysoka aktywność gospodarcza, do obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB niepotrzebne są cięcia w wydatkach, a wystarczy jedynie zahamowanie ich zwiększania. Przy ich obecnym tempie wzrostu, faktyczny deficyt w finansach publicznych mógłby, gdyby nagle skończyła się dobra koniunktura, zwiększyć się z około 50 mld zł do 85-90 mld zł, czyli 7-7,5 proc. PKB. Tak więc, jeśli teraz nie zahamujemy wzrostu wydatków, to później będziemy zmuszeni – podobnie jak Irlandia w latach osiemdziesiątych oraz kraje nadbałtyckie po kryzysie rosyjskim – poddać się bolesnej kuracji.

Gdyby wprowadzono regułę, wedle której wydatki mogłyby być zwiększane o 2 proc. ponad cel inflacyjny, to w ciągu 18 lat spadłyby one poniżej 30 proc. PKB, tj. do poziomu nieco niższego niż w Irlandii i w krajach nadbałtyckich, ale pozwalającego na wypełnianie wszystkich funkcji państwa realizowanych w krajach wysoko rozwiniętych, a po 35 latach – poniżej 20 proc. PKB, tj. do poziomu charakteryzującego tygrysy azjatyckie. Ten spadek byłby znacznie szybszy, gdyby tę regułę stosowano wyłącznie do wydatków, które same w sobie nie szkodzą rozwojowi lub nie są niesprawiedliwe, a wydatki mające obie te cechy naraz – możliwie szybko zlikwidowano. Luźniejsze reguły wydatkowe mogłyby doprowadzić do dalszego zwiększenia relacji wydatków publicznych do PKB, bo bez wyraźnego jej obniżenia w ciągu kilkunastu lat, mogłyby dojść do znacznego spowolnienia tempa wzrostu naszej gospodarki.

Reguła ustalająca górną granicę zwiększania wydatków publicznych powinna szybko zastąpić wprowadzoną przez rząd PiS zasadę utrzymywania deficytu na poziomie 30 mld zł. Stabilizowanie deficytu nie dotyka źródła choroby polskich finansów publicznych, czyli rozdętych wydatków. Co gorsza, ponieważ rząd, wbrew interpretacji Eurostatu, nie uznaje składek przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych za wydatek państwa, ta tzw. kotwica nie daje też nadziei na szybkie ograniczenie relacji deficytu do PKB do rozmiarów nie zagrażających stabilności makroekonomicznej kraju. Gdyby trzymać się tej „kotwicy”, to deficyt spadłby poniżej 3 proc. PKB po 2017 lub nawet 2023 roku i to przy wątpliwym założeniu, że wcześniej nasza gospodarka nie przestałaby się szybko rozwijać.

Oszczędności należy przede wszystkim szukać w tych wydatkach socjalnych, które wypychają ludzi w bierność zawodową, bo to głównie wielkość tych wydatków różni nas od tygrysów gospodarczych, szkodząc rozwojowi. Wydatki socjalne kierowane do osób zdolnych do pracy zniechęcają ich do poszukiwania zatrudnienia, osłabiają ważny bodziec do oszczędzania, tj. zapobiegliwość, konserwują zacofanie polskiej wsi oraz kierują wysiłki ludzi na walkę o przywileje zamiast na pomnażanie łącznego dochodu. Wiele wydatków socjalnych nie tylko szkodzi rozwojowi, ale jest też niesprawiedliwych. Nie trafiają bowiem do osób biednych – udział tych osób w łącznym dochodzie wytworzonym w gospodarce jest u nas niższy niż przeciętnie w krajach posocjalistycznych, w których nie wydaje się praktycznie nic na pomoc socjalną.

Do radykalnego obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB konieczne jest również przesunięcie części zatrudnienia z sektora publicznego do sektora prywatnego. Obecnie jest w nim zatrudniona więcej niż co czwarta osoba pracująca w naszym kraju. W Hongkongu i Tajlandii ten odsetek jest prawie cztery razy niższy.

Na skutek zmniejszenia zatrudnienia w tym sektorze, wiele dobrze wykształconych osób mogłoby włączyć się do pomnażania łącznego dochodu. Osłabłaby presja na zwiększanie wydatków publicznych, bo zmalałaby liczba ich obrońców. Zmniejszyłoby się marnotrawstwo, bo po przekazaniu wielu zadań sektorowi prywatnemu, które dziś stara się wykonywać państwo, trudniej byłoby sięgać do kieszeni podatników, aby sfinansować nadmierne koszty. Wreszcie, powinny także wzrosnąć inwestycje, bo firmy mogłyby je sfinansować ze środków, które dziś wydają na podatki utrzymujące pracowników w sektorze publicznym.

Zahamowanie wzrostu wydatków publicznych pozwoliłoby, pozbyć się nam deficytu już po 3-4 latach. Brak dyscypliny fiskalnej wyraźnie różni nas od tygrysów gospodarczych, z których niektóre (Botswana i Singapur) przez wiele lat miały większe nadwyżki niż nasz obecny deficyt.

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

Zahamowanie wzrostu wydatków publicznych umożliwiłoby trwale obniżenie podatków, w tym przede wszystkim opodatkowania pracy, które dziś jest nie tylko wyższe niż w tygryсах, ale i w większości państw rozwiniętych – jak np. Norwegia, w których istnieje rozbudowana pomoc socjalna. Za wysokie podatki nakładane na pracę odpowiadają u nas nie tylko rozdęte wydatki socjalne, finansowane z tych podatków, ale i to, że duża część społeczeństwa – np. pracujący w rolnictwie – ich nie płaci. Wysokie jest jednak nie tylko opodatkowanie pracy, ale również faktyczne opodatkowanie zysków, bo państwo nie uznaje wielu nakładów ponoszonych przez przedsiębiorców za koszty, co zawyża zysk do opodatkowania.

Zmniejszenie ciężarów podatkowych nakładanych na pracę zwiększyłoby opłacalność zarówno tworzenia miejsc pracy, jak i jej podejmowania. Stanowiłoby też dodatkową zachętę do przenoszenia produkcji do Polski, bo obniżyłby się łączny koszt pracy w naszym kraju. Zdolność i skłonność do inwestowania – tak przedsiębiorstw zagranicznych, jak i krajowych – zwiększyłaby się także wyniku uproszczenia i obniżenia podatku od przedsiębiorstw. Dodatkowo, Polska mogłaby stać się miejscem, w którym firmy międzynarodowe chciałyby wy-

kazywać zyski i płacić dużą część podatków – kosztem państw, które wysoko opodatkowują zyski. Przy niskich i prostych podatkach mniej ludzi traciłoby energię na ich omijanie. Także ci, którzy starają się rzetelnie je płacić, ponosiliby znacznie mniej zbędnych nakładów na wywiązanie się ze swoich zobowiązań wobec państwa. Ludzie mogliby bez obawy przed fiskusem inwestować w rozwój swoich firm. Na znaczenie poszczególnych sektorów w gospodarce przestałaby wpływać łatwość unikania podatków oraz niejednolite traktowanie podatników przez fiskusa. Wreszcie, rzadziej dochodziłoby do zaburzeń w finansach przedsiębiorstw i – w rezultacie – w ich działalności na skutek sporów z aparatem skarbowym.

5.2. Rekomendacje w zakresie deregulacji

Uzdrowienie finansów publicznych nie jest jedyną reformą państwa potrzebną do utrzymania szybkiego rozwoju naszego kraju w dłuższej perspektywie. Aby powtórzyć sukces Irlandii, musielibyśmy także poprawić otoczenia regulacyjnego gospodarki.

Trzeba byłoby ułatwić zakładanie firm tak, aby przedsiębiorczość przestała być marnowana na walkę o przywileje, a istniejące firmy musiały stale poszukiwać bardziej efektywnych sposobów produkcji, chcąc poszerzyć lub chociażby zachować swoją pozycję na rynku. Zmniejszenie liczby formalności, przez które trzeba przebrnąć zanim rozpocznie się działalność gospodarczą byłoby wskazane. Jednak najważniejsze byłoby obniżenie kosztów zakładania firmy. Odpowiednie zmiany możemy wzorować na wprowadzonych w krajach nadbałtyckich.

Ale same ułatwienia w zakładaniu firm nie wystarczą; później trzeba ludziom pozwolić swobodnie je rozwijać. Ważnym elementem poprawy warunków działania przedsiębiorstw byłoby wspomniane uproszczenie i obniżenie podatków. Dodatkowo, **należałoby zmniejszyć liczbę ciężarów biurokratycznych, przez które trzeba przebrnąć, aby np. cokolwiek wybudować w naszym kraju.** Ciężary te ograniczają wielkość inwestycji, bo przedsiębiorstwa mają ograniczone możliwości przesuwania funduszy z projektów, które zostały opóźnione lub zatrzymane przez urzędników, na realizację innych inwestycji. Ponadto, ślimaczące się inwestycje dużo kosztują, a w rezultacie – pozostawiają mniej funduszy na inne projekty.

Aby ułatwić realizację inwestycji budowlanych należałoby m.in. uprościć procedury tworzenia planów (np. uwagi mógłby wносить tylko radny) - tak aby były nimi objęte całe obszary gmin, a tym samym zmniejszyło się pole do uznaniowości urzędniczej, wprowadzić kary za niewywiązywanie się przez gminy z obowiązków planistycznych oraz utworzyć fundusz powierniczy, gromadzący środki ze sprzedaży gruntów o nieuregulowanej własności.

Z kolei upodobnienie się naszego państwa do najszybciej rozwijających się krajów w ostatnich trzech dekadach pod względem elastyczności rynku pracy, wymagałoby m. in. umożliwienia przedsiębiorcom i pracownikom bardziej elastycznego kształtowania czasu pracy, zniesienia obowiązku opiniowania przez związki zawodowe zamiaru wypowiedzenia przez przedsiębiorcę umowy o pracę, skrócenia okresu wypowiedzenia i wypłaty odpraw w przypadku zwolnień grupowych. Te rozwiązania obniżyłyby koszt zatrudniania oraz ryzyko dużych problemów w przypadku pogorszenia się sytuacji na rynku, a tym samym zachęcałyby firmy do tworzenia nowych miejsc pracy.

Wreszcie, państwo powinno zacząć lepiej niż obecnie chronić własność. Wyegzekwowanie umowy trwa w naszym kraju przeciętnie ponad pięć razy dłużej niż w tygrysach i 14 razy dłużej niż w Singapurze, w którym własność jest chroniona najlepiej. Trudności z egzekwowaniem umów stwarzają silną pokusę do ich łamania, co osłabia dyscyplinę w zarządzaniu własnym majątkiem. Gdy notorycznie łamane są umowy, zmniejszają się środki, które przedsiębiorstwa mogłyby przeznaczyć na inwestycje. Zwiększa się też ryzyko ich podejmowania. Firmy niechętnie do zawierania umów z wieloma kontrahentami nie mogą czerpać korzyści ze specjalizacji i dużej skali działalności.

Bibliografia

- Aghion P, Howitt P, 1992, A model of growth through creative destruction, *Econometrica*, Vol. 60, pp. 323-351
- Aghion P, Comin D., Howitt P, 2006, When Does Domestic Saving Matter for Economic Growth?, NBER Working Paper No. W12275, June
- Arthur B. W., 1996, Increasing returns and new world of business, *Harvard Business Review*, July-August, pp. 100-109
- Azariadis C., Drazen A., 1990, Threshold externalities in economic development, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 05, No. 2, pp. 501-526
- Barro J., 1999, Notes on growth accounting, *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, Issue 2, June, pp. 119-37
- Baumol W. J., 2002, The free-market innovation machine. Analyzing the growth miracle of capitalism, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Benabou R., 1996, Inequality and growth, NBER Macroeconomic Annual
- Benhabib J., Spiegel M. M., 1994, The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross country data, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, No. 2, pp. 143-173
- Blanchard O. J., Giavazzi F., Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle?, MIT Department of Economics Working Paper, No. 03-05, Cambridge, September, 2002
- Borowski J. /red./ (2004), Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro, Narodowy Bank Polski, Warszawa, luty
- Collado, M.D., Iturbe-Ormaetxe I., 2006, Public Transfers to the Poor: Is really Europe more Generous than the United States?, Working Paper, May
- Conference Board and GGDC, 2007, Total Economy Database, January, <http://www.ggdc.net>
- Easterly W., 2002, The Elusive quest for growth, Economists' adventures and misadventures in the tropics, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
- Evans, 1996 Using cross country variances to evaluate growth theories, *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 20, pp. 1027-1049
- Gmytrasiewicz M., Karmańska A. i Olchowicz I., 1999, Rachunkowość finansowa. Część I. Wykład, Difin, Warszawa
- Hall R. E., Jones Ch. I, 1999, Why do some countries produce so much more output per worker than others?, *Quarterly Journal of Economics*, February, pp. 83-116
- Hanushek, 1986, The economics of schooling: production and efficiency in public schools, *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, pp. 1141-1177
- Herrera S., Pang G., 2005, Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach, World Bank Policy Research Working Paper No. 3645, June
- Jarmin R. S., 1996, Learning by Doing and Plant Characteristics, CES Working Paper 96-5, Center for Economic Studies, Washington, August
- Jones , 1995, R&D-based models of economic growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 102, pp. 759-84
- Jovanovic B., 1995, Learning and Growth. NBER Working Paper 5383, Cambridge, December.
- Kaldor N. (1957), A model of economic growth, *Economic Journal*, Vol. 57, pp. 591-624
- Keller W., 2004, International Technology Diffusion, *Journal of Economic Literature*, Vol XLII, September, pp. 752-782
- Krueger A., 1974, The political economy of the rent seeking society, *American Economic Review*, Vol. 64, pp. 291-303
- Kuznets S., 1955, Economic growth and income inequality, *American Economic Review*, Vol. 45, pp. 1-228
- Landes D. S., 2005, Bogactwo i nędza narodów, Warszawskie wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa
- Lewis W., 2005, Potęga wydajności, CeDeWu, Warszawa
- Lucas R. E., 1988, On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, pp. 3-42
- Lucas R. E., 1993, Making a miracle, *Econometrica*, Vol. 61, pp. 251-272
- Mirrlees J., 1971, An exploration In the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, Vol. 38, No. 2, April, pp. 175-208
- Mitchel D., 2006,, Flat Tax is the Way of the Future, The Heritage Foundation, Washington D.C. March 20, 2006
- Mussa M., Goldstein M., "The integration of world capital markets", in: Changing capital markets: implications for monetary policy, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, 1993
- Nelson R., Phelps E., 1966, Investment in humans, technological diffusion, and economic growth, *American Economic Review*, Vol. 61, pp. 69-75
- Nickell S. J., 1996, Competition and corporate performance, *Journal of Political Economy*, Vol. 104, No. 4, pp. 724-746
- Nicoletti G., Scarpetta S., Boylaud O., Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, OECD, Paris, 21 April 2000
- OECD, 2006, Taxing wages 2006, OECD, Paris
- Parente S. L., Prescott E. C., 1994, Barriers to technology adoption and development, *Journal of Political Economy*, Vol 52, pp. 298-321
- Porter M., 1990, The competitive advantage of nations, Free Press, New York
- Reynolds A., 2005, Hong Kong's Excellent Taxes, CATO Institute, Washington D.C., June 6
- Rzońca A., 2007, Czy Keynes się pomylił? Skutki zacieśnienia polityki fiskalnej w Europie Środkowej, Wydawnictwo Scholar, Warszawa
- Sowell T. (2000), *Ekonomia dla każdego*, Fijorr Publishing Company, Warszawa
- Tanzi V., Schuknecht L., 2004, Public spending In the 20th century. A global perspective, Cambridge University Press, Cambridge
- Wojciechowski W., 2007, Skąd się bierze bezrobocie?, Zeszyt FOR, Warszawa, październik
- Young A., 1992, A tale of two cities: factor accumulation and technical change in Hong Kong and Singapore, NBER Macroeconomics Annual, pp. 13-54.
- Young A., 1995, The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experiences, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 641-680



Lewiatan

member of **BUSINESSEUROPE**

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan powstała w styczniu 1999 r. Skupia dziś 57 branżowych i regionalnych związków pracodawców oraz 15 członków indywidualnych. W sumie reprezentujemy około 3000 firm, zatrudniających ponad 600 tys. pracowników. Nasz główny cel to konkurencyjność polskiej gospodarki i sukces polskich przedsiębiorstw.

Najważniejsze postulaty PKPP Lewiatan to:

- Niższe i prostsze podatki
- Niższe koszty pracy
- Liberalizacja prawa pracy
- Ograniczenie biurokracji
- Lepsze prawo gospodarcze
- Przyjazny klimat dla przedsiębiorczości
- Tańsze i sprawniejsze państwo
- Rozwój dialogu społecznego

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan skutecznie wykorzystuje uprawnienia, jakie przysługują organizacjom pracodawców w Polsce. Od początku istnienia członkowie i eksperci PKPP Lewiatan zaopiniowali ponad 1400 projektów ustaw i rozporządzeń z różnych sfer prawa gospodarczego, podatkowego, finansowego, stosunków pracy, ubezpieczeń, prawa branżowego, zabiegając o uwzględnienie postulatów przedsiębiorców na wszystkich etapach procesu legislacyjnego.

PKPP Lewiatan jako członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych opiniuje tak ważne regulacje gospodarcze, jak budżet, prawo pracy, prawo gospodarcze, a także zgłasza pod obrady Komisji najważniejsze dla jej członków sprawy.

Jesteśmy jedyną polską organizacją pracodawców należącą do BUSINESSEUROPE, największego reprezentanta europejskiego biznesu. Wiceprezydentem tej organizacji jest Henryka Bochniarz, prezydent PKPP Lewiatan. Utrzymujemy też własne biuro przedstawicielskie w Brukseli. Dzięki temu mamy znaczący wpływ na ustawodawstwo unijne.



Forum Obywatelskiego Rozwoju

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

