**Czego brakuje planowi Morawieckiego**

**Stanisław Gomułka**

publikacja: 31.08.2016

Dla realizacji celów „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” dotyczących tempa i stabilności rozwoju gospodarczego Polski kluczowa jest realność propozycji wzrostu udziału oszczędności krajowych w PKB o około 10 pkt proc. W tym obszarze mamy poprawę w stosunku do wersji dokumentu z marca, ale poprawę nadal niedostateczną – pisze ekonomista.

W strategii bardzo eksponowana jest rola Polskiego Funduszu Rozwoju. Tymczasem średnioroczne wydatki inwestycyjne tego funduszu w latach 2016–2020 mają wynieść tylko około 5 proc. wszystkich wydatków inwestycyjnych. Zatem rzeczywista rola tego funduszu, całkiem marginalna teraz, będzie marginalna także w przyszłości.

Największym zagrożeniem dla finansowej stabilności i gospodarczego rozwoju w najbliższych latach były dotąd wyborcze propozycje PiS dotyczące frankowiczów, zwiększenia kwoty wolnej od podatku oraz powrotu do wieku emerytalnego 60/65 lat. Status tych propozycji nie jest w tej chwili jasny. Nie wspomina o nich, a powinien, projekt strategii. Tymczasem w okresie do roku 2030 potrzebne jest przynajmniej zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat, a później praktycznie nieuniknione jest stopniowe podnoszenie tego wieku do np. 67 lat.

Potrzebne jest także wycofanie się z wyborczej propozycji dużego podniesienia kwoty wolnej od podatku. Aby wyjść naprzeciw jednego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wystarczy ustawa o zwrocie podatku PIT osobom z dochodami do opodatkowania poniżej minimum socjalnego. Potrzebny jest też program, który zapobiegnie przewidywanemu przez demografów bardzo dużemu i dość szybkiemu spadkowi liczby ludności Polski, program dużo bardziej efektywny niż 500+.

**Kontynuacja dotychczasowych reform**

W komentarzu opublikowanym w „Rzeczpospolitej" 8 marca 2016 r. nie miałem zastrzeżeń do części diagnostycznej. Przypomnę główne części tej diagnozy. Oszczędności narodowe oraz inwestycje krajowe są w relacji do PKB tak niskie, że stanowi to zagrożenie dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansów publicznych; luka podatkowa i szara strefa są około dwukrotnie wyższe niż w starych krajach UE; szkolnictwo zawodowe i nakłady na badania i rozwój (B+R) są wyjątkowo nieadekwatne do potrzeb; koszty biurokracji są nadmiernie wysokie, nazbyt silnie ograniczające przedsiębiorczość; jakość wielu ustaw i praktyka sądownictwa gospodarczego są nagminnie niskiej jakości; zagrożenie demograficzne jest bardzo duże, potencjalnie niebezpieczne dla stabilności gospodarki i pozycji Polski w Europie.

Te problemy były odnotowywane w kolejnych programach rządowych. Obecny dokument nawiązuje po raz pierwszy do tych programów, także do dokumentów programowych UE, a nawet do zaleceń ONZ. W części diagnostycznej mamy także akceptację modelu standardowego gospodarki rynkowej, opartego na zdecydowanie dominującej roli prywatnej własności, na centralnej dla rozwoju roli indywidualnej przedsiębiorczości i innowacyjności, na silnej rynkowej konkurencji i koordynującej roli rynkowych cen oraz na głównie regulacyjnej i redystrybucyjnej, a nie bezpośrednio gospodarczej, roli państwa. Obecny program jest teraz przedstawiany przez rząd nie jako coś radykalnie nowego, ale jako kontynuacja dotychczasowych reform czy w wielu wypadkach raczej prób reform.

Wątpliwości mogą jednak dotyczyć tej ostatniej kwestii, bo przed ogłoszeniem obecnego dokumentu pojawiły się wypowiedzi i sformułowania ważnych polityków PiS o potrzebie znaczącego wzmocnienia roli państwa w bezpośrednim zarządzaniu gospodarką, w tym także w wyborze projektów inwestycyjnych.

**Większa rola inwestycji i badań**

Sam dokument niestety nie dystansuje się wobec takich poglądów. Strategia ma reprezentować tzw. nowy model rozwoju. Ma on polegać na „selektywnym podejściu", co ma oznaczać „koncentrację na produktach, technologiach, branżach i sektorach, które mają istotne znaczenie dla realizacji celów Strategii w dłuższej perspektywie czasowej". Kto ma dokonywać takiej selekcji? Urzędnicy? Kto ma realizować takie decyzje? W polskiej gospodarce dominuje przecież sektor prywatny, a nie państwowy, dominują przedsiębiorcy, a nie urzędnicy. Dokument zapowiada „stworzenie listy sektorów/technologii z perspektywą wzrostu". Dawne Ministerstwo Gospodarki utworzyło listę tzw. krajowych inteligentnych specjalizacji. Opisane zostały w obszernym, 70-stronicowym dokumencie. Obecny dokument włącza część tych specjalizacji.

Celem może najważniejszym dla autorów obecnej wersji „Strategii" jest utrzymanie do roku 2030 tempa wzrostu gospodarczego około 4 proc., czyli podtrzymanie dotychczasowego średniego tempa rozwoju. Ten cel jest jednak bardzo ambitny, bo wraz ze zmniejszaniem się luki technologicznej do najbardziej rozwiniętej części świata, a takie bardzo znaczne zmniejszenie miało miejsce w ostatnich 25 latach, maleć musi też tempo wzrostu gospodarczego. Autorzy dokumentu rządowego zauważyli więc, że do podtrzymania dotychczasowego tempa rozwoju potrzebny będzie znaczny wzrost udziału w PKB nakładów inwestycyjnych oraz nakładów na badania i rozwój (B+R). Potrzebny przyrost udziału nakładów inwestycyjnych został oceniony na około 5–7 p.p. PKB, a wzrost nakładów na B+R na co najmniej 1 p.p. PKB. Nie miałem i nadal nie mam jakichś zasadniczych zastrzeżeń do tej oceny.

Istotnym, wręcz najważniejszym elementem proponowanej polityki gospodarczej rządu jest decyzja, że ten wzrost nakładów na inwestycje w środki trwałe oraz na B+R będzie finansowany nie większym niż dotąd napływem kapitału zagranicznego, ale silnym wzrostem oszczędności krajowych. Ponieważ po roku 2022 Polska nie będzie beneficjentem netto środków UE, to od strony finansowej realizacja tego kluczowego elementu „Strategii" wymaga dużego zwiększenia udziału oszczędności krajowych w PKB. Podzielam opinię autorów dokumentu, że to zwiększenie powinno wynieść około 10 p.p. PKB, czyli z poziomu około 15 proc. PKB do poziomu około 25 proc. To automatycznie oznacza konieczność zmniejszenia udziału konsumpcji w PKB o 10 p.p.

W porównaniu z dokumentem z marca zarówno diagnoza, jak i cele zostały praktycznie utrzymane bez zmian, chociaż są teraz opisane dużo bardziej szczegółowo.

**Bez metod osiągnięcia celów**

Zasadnicza część każdego dobrego programu gospodarczego to jednak przede wszystkim sformułowanie metod realizacji postawionych celów oraz przedstawienie analiz wskazujących na to, że zaproponowane działania są w stanie te rządowe cele osiągnąć. W krańcowym przypadku, bez takich metod i bez takiej analizy, po prostu nie ma programu, nie ma strategii. Na marcowym spotkaniu Narodowej Rady Rozwoju uznałem, że tej zasadniczej części niemal całkowicie brakuje. Dotychczasowe inicjatywy programowe rządu szły wręcz w odwrotnym kierunku, bo program 500+, obniżenie wieku emerytalnego czy podwyższenie kwoty wolnej od podatku zwiększają, a nie zmniejszają udział konsumpcji w dochodzie narodowym. Obecna wersja częściowo próbuje wychodzić naprzeciw temu centralnemu zadaniu, ale nadal brakuje pokazania, że proponowane działania są w stanie rządowe cele osiągnąć.

W efekcie podstawowe źródła finansowania strategii do roku 2020 i później są nadal niejasne. Jedna z tabel (na stronie 217 dokumentu) jest zatytułowana „Źródła finansowania Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 r.". Tabela pokazuje duże wydatki i dochody, głównie publiczne, już w roku 2015, a więc przed pojawieniem się projektu strategii. Są tam bowiem m.in. wydatki na projekty finansowane ze środków unijnych oraz wydatki budżetowe na służbę zdrowia finansowane składką zdrowotną i wydatki na szkolnictwo finansowane podatkami. Ta tabela świadczy niestety o kompletnie niepoważnym potraktowaniu problemu finansowania strategii. Poprawne podejście powinno wycenić koszt inicjatyw wydatkowych ściśle związanych z proponowaną strategią i pokazać nowe źródła dochodów, dzięki którym ten koszt jest finansowalny bez wzrostu zadłużenia. Punktem wyjścia powinna być „Strategia", a ściślej nowe elementy w tej strategii po stronie dochodów i wydatków, a nie dochody i wydatki, które miały miejsce i miałyby miejsce, gdyby tej strategii nie było.

**Ważne fakty...**

Z kolei w rozdziale o kapitale dla rozwoju autorzy przywołują bardzo ważne fakty. Czytamy w nim: „W latach 2004–2014 stopa oszczędności brutto wynosiła w Polsce średnio 17,8 proc., podczas gdy w Niemczech 26,2 proc., a w Czechach 24,2 proc. Szczególnie niski jest poziom oszczędności gospodarstw domowych. W latach 2006–2014 sięgał on 2,2 proc. PKB, podczas gdy w Czechach wynosił 6,5 proc., a w Niemczech 11,1 proc. Średnia dla UE wynosiła 7,4 proc.".

Oszczędności krajowe pochodzą z trzech źródeł: gospodarstwa domowe, sektor rządowy oraz sektor przedsiębiorstw. W Polsce gospodarstwa domowe oszczędzają bardzo niewiele, a sektor rządowy ma wręcz systematycznie oszczędności ujemne, wynoszące w okresie transformacji średnio około 4 proc. PKB rocznie. Oszczędzają tylko przedsiębiorstwa, ale część tych oszczędności przejmuje sektor rządowy. Aby zwiększyć oszczędności krajowe o 10 p.p. PKB, co proponuje strategia, wystarczy wyeliminować deficyt sektora finansów publicznych oraz spowodować, aby gospodarstwa domowe zwiększyły własną stopę oszczędności o 6 p.p. PKB. Te oszczędności trafiłyby do firm rodzinnych, finansowałyby większe budownictwo mieszkaniowe oraz inwestycje średnich i dużych firm przez sektor bankowy oraz giełdę papierów wartościowych.

Wicepremier Mateusz Morawiecki często zauważa, że inwestycje zagraniczne i zobowiązania kapitałowe Polski wobec zagranicy to aż około 100 proc. PKB. Gdyby oszczędności gospodarstw domowych były przez ostatnie 25 lat o 6 p.p. PKB wyższe, niż były w rzeczywistości, to kapitał krajowy byłby wyższy o 150 proc. PKB. W takiej sytuacji rola kapitału zagranicznego mogłaby być dużo mniejsza. Te liczby pokazują, że sukces strategii obecnego rządu w perspektywie długofalowej zależy w bardzo wysokim stopniu od tego, czy uda się doprowadzić do znacznego wzrostu skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych oraz do eliminacji deficytu w finansach publicznych.

**...i ważne braki**

Projekt nie zajmuje stanowiska, chociaż powinien, w następujących ważnych kwestiach:

- deficyt sektora finansów publicznych powinien oscylować w przedziale od nadwyżki 3 proc. PKB do deficytu 3 proc. PKB, a nie, jak dotąd od roku 1991, w przedziale od deficytu 2 proc. PKB do deficytu 8 proc. PKB;

- dług publiczny Polski jest w zbyt wysokim stopniu długiem zagranicznym, co zwiększa ryzyko niestabilności;

- wysokie rentowności skarbowych papierów wartościowych, dużo wyższe niż w przypadku krajów sąsiednich należących do UE, świadczą o niskim kapitale zaufania do Polski na światowych rynkach finansowych i wymagają znacznego obniżenia w najbliższych 10–15 latach relacji rynkowego długu publicznego do PKB, perspektywicznie najlepiej do poziomu poniżej 30 proc., przynajmniej do poziomu poniżej 40 proc.;

- eskalacja sporu z TK i generalnie władzą sądowniczą zwiększa niepewność, obniża wiarygodność kredytową Polski i podwyższa ryzyko inwestycyjne, w rezultacie zniechęca do inwestycji;

- krajowe reguły liczenia deficytu państwa i rynkowego długu publicznego powinny być zmienione na takie same jak ESA 2010, przyjęte przez Eurostat w roku 2013 dla krajów UE.

*Stanisław Gomułka jest członkiem krajowym PAN, członkiem NRR, głównym ekonomistą BCC.*

*Tekst jest skróconą wersją wystąpienia autora na konferencji Ministerstwa Rozwoju z 31 sierpnia.*

*Tytuł i śródtytuły pochodzą od redakcji.*