# Stanisław Gomułka

członek krajowy PAN, członek NRR, główny ekonomista BCC

Konferencja Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 31. 08. 2016 r., dotycząca rządowego projektu dokumentu pt. „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” .

Dyskusja panelowa na temat „oceny przyjętego modelu i mechanizmów rozwojowych oraz trafności i kierunków działań”.

1. **Uwagi wstępne**

Pierwsza wersja omawianego dzisiaj dokumentu została przedstawiona przez wicepremiera Morawieckiego na spotkaniu Narodowej Rady Rozwoju 7-go marca. Na prośbę Prezydenta Dudy miałem wtedy okazję skomentować tę wersję.

W swoim komentarzu (Rzeczpospolita, 8. 03.2016) 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 są dobrze znane od wielu lat i były odnotowywane w kolejnych programach rządowych . Obecny dokument nawiązuje do tych dotychczasowych programów, także do dokumentów programowych UE , a nawet do zaleceń ONZ. Mamy także, sądzę, 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. Wątpliwości mogą dotyczyć tej ostatniej kwestii, bo przed ogłoszeniem obecnego dokumentu pojawiły się wypowiedzi i sformułowania ważnych polityków PiS-u o potrzebie znaczącego wzmocnienia roli państwa w bezpośrednim zarządzaniu gospodarką, w tym także w wyborze projektów inwestycyjnych.

Dokument w szeregu miejscach utrzymuje wprost, że Strategia ma reprezentować tzw. „nowy model rozwoju”. Ma on polegać m. inn. na, cytuję, „*selektywnym podejściu*”, co ma oznaczać , znów cytuję, „*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-cio stronicowym dokumencie. Obecny dokument włącza część tych specjalizacji.

Odpowiadając na jedno z pytań dla panelistów, nie mam zastrzeżeń do większości wymienionych w dokumencie celów polityki gospodarczej. Celem może najważniejszym jest utrzymanie do roku 2030 tempa wzrostu gospodarczego około 4%, czyli podtrzymanie dotychczasowego średniego tempa rozwoju. Ten cel jest 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, coraz trudniej jest utrzymać wysokie 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 pp PKB, a wzrost nakładów na B+R na co najmniej 1 pp. 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 dużo większym niż dotąd** napływem kapitału zagranicznego, ale **silnym wzrostem oszczędności krajowych**. Ponieważ z czasem Polska już 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 być o około 10 pp. PKB, czyli z poziomu około 15% PKB do poziomu około 25%. To automatycznie oznacza konieczność zmniejszenia udziału konsumpcji w PKB o 10 pp.

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

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. W spotkaniu marcowym NRR 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. W odpowiedzi wicepremier Morawiecki poinformował, że ta zasadnicza część pojawi się mniej więcej we wrześniu. Zatem pytanie dla nas wszystkich, także dla rządu, jest takie , czy obecna wersja istotnie wychodzi naprzeciw temu centralnemu zadaniu. W mojej ocenie częściowo próbuje wychodzić, ale **nadal brakuje pokazania, że proponowane działania są w stanie rządowe cele osiągnąć.**

1. **Innowacyjność polskiej gospodarki była i jest wysoka, nie niska**

Zanim przejdę do kwestii metod realizacji wybranych celów , to chciałbym odnotować dwa błędy analityczne. Pierwszy błąd dotyczy rozumienia kluczowego w dokumencie pojęcia „innowacyjność gospodarki”, a dokładniej mierzenia i oceny wielkości w Polsce tego rodzaju innowacyjności.

Innowacje w gospodarce to przede wszystkim wprowadzane przez przedsiębiorstwa nowe produkty i nowe metody ich wytwarzania. Te nowe innowacyjne produkty i metody mogły być wynalezione w stosunkowo odległej przeszłości lub są wytwarzane w ostatnich latach przez światowy sektor B+R . Tymczasem autorzy „Strategii” przez innowacyjność gospodarki rozumieją udział nakładów krajowych na B+R w PKB (s. 106) lub udział nowych polskich patentów w relacji do światowej produkcji patentów (s. 52). To są jednak miary innowacyjności samego polskiego sektora B+R a nie miary innowacyjności polskiej gospodarki . Polski sektor B+R jest bowiem drobną częścią światowego sektora, bo nakłady w Polsce na B+R to oko³o ½ procenta wiatowych nak³adów . Zatem **mamy w Polsce bardzo dużą różnicę miedzy innowacyjnością gospodarki a innowacyjnością sektora B+R.** Tę różnicę dokument całkowicie pomija.

Na długą metę dobrą miarą innowacyjności gospodarki jest tempo wzrostu PKB na roboczogodzinę , czyli tempo wzrostu wydajności pracy. To tempo było w ostatnich 25 latach około dwukrotnie wyższe niż w krajach wysokorozwiniętych. Zatem **innowacyjność polskiej gospodarki była i jest nadal wysoka, dużo wyższa niż krajów takich jak Niemcy, Japonia czy Stany Zjednoczone.** Taka sytuacja jest normą wśród krajów mniej rozwiniętych technologicznie, ale doganiających kraje najbardziej rozwinięte**. Bardzo niska, niemal zerowa, jest natomiast innowacyjność polskiego sektora B+R.**

W krajach doganiających, szczególnie na początkowym i średnim etapie doganiania, nie ma znaczącej zależności między tymi dwoma rodzajami innowacyjności. Ten związek pojawia się dopiero na zaawansowanym etapie rozwoju. W Polsce zasadniczym celem sektora B+R jest, i jeszcze przez wiele lat będzie, pomoc przedsiębiorstwom w absorbowaniu zagranicznej produkcji innowacyjnej, a nie znaczący wkład do światowej produkcji innowacji.

1. **O konkurencyjności decydują płace na jednostkę produktu, nie za godzinę pracy**

Początkowo wymienia się poprawnie te czynniki, które dotąd decydowały o szybkim wzroście gospodarczym Polski (s.7). Tam niskich płac się nie wymienia. Ale w póżniejszych częściach dokumentu pojawia się dość często błąd polegający na nierozróżnianiu między płacami za godzinę pracy , które są istotnie niskie w Polsce w porównaniu np. z Niemcami, a kosztami pracy na jednostkę produktu, które nie są niskie. O konkurencyjności decydują nie średnie płace a właśnie średnie jednostkowe koszty pracy, które w przypadku produktów przemysłowych są podobne we wszystkich krajach UE, w tym w Polsce i w Niemczech. Zróżnicowanie średnich płac jest generowane zróżnicowaniem średniej wydajności pracy. Ten fakt powinien być podkreślany przez autorów Strategii, bo jest mało znany wśród polityków i wyborców.

O płacach decyduje rynek pracy, więc ich zmieniać szybko nie można. Przedsiębiorstwa zagraniczne , wprowadzając do Polski wysoko wydajne metody wytwarzania , obniżają silnie i szybko jednostkowe koszty pracy. To przekłada się na (przejściowo) wysoką zyskowność , wyższą niż w firmach krajowych, więc także na ich wysoką konkurencyjność, z której i Polska korzysta.

1. **Podstawowe żródła finansowania strategii do roku 2020**

Dokument programowy był przygotowywany przez 12 zespołów tematycznych (s.3, przypis 1). Moje uwagi ograniczę do propozycji realizacyjnych tylko w dwóch obszarach:

1. Kapitał dla rozwoju, strony 73-82 i podstawowe żródła finansowania strategii do roku 2020, cz. VII, strony 214-2018, oraz
2. Finanse publiczne , strony 153-157

Tabela 4 na stronie 217 jest zatytułowana „Żródła 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. inn. 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** żródła 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.**

W rozdziale o kapitale dla rozwoju, autorzy przywołują bardzo ważne fakty:

*„W latach 2004-2014 stopa oszczędności brutto wynosiła w Polsce średnio 17,8%, podczas gdy w Niemczech 26,2%, a w Czechach 24,2%. Szczególnie niski jest poziom oszczędności gospodarstw domowych. W latach 2006-2014 sięgał on 2,2% PKB, podczas gdy w Czechach wynosił 6,5%, a w Niemczech 11,1%. Średnia dla UE wynosiła 7,4%”.*

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

Wicepremier Morawiecki często zauważa, że inwestycje zagraniczne i zobowiązania kapitałowe Polski wobec zagranicy to aż około 100% PKB. Gdyby oszczędności gospodarstw domowych były przez ostatnie 25 lat o 6 pp. PKB wyższe niż były w rzeczywistości, to kapitał krajowy byłby wyższy o 150% 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.**

W dokumentach ministerstwa rozwoju po raz pierwszy pojawiły się propozycje działań nakierowanych na stymulowanie oszczędności gospodarstw domowych. Omówienie tych propozycji zajmuje niewiele miejsca, ale to potencjalnie najważniejsza część całej Strategii. Ta część wymaga jednak dużo solidniejszej analizy. Autorzy strategii proponują założyć spadek deficytu sektora finansów publicznych, ale spadek powolny i do roku 2020 niewielki . W dodatku nie ma w dokumencie pokazania, że taki umiarkowany spadek jest możliwy. Obawiam się, że ta część strategii wisi niemal całkowicie na sukcesie w uszczelnianiu systemu podatkowego.

W pytaniach organizatorów konferencji do panelistów oraz w samym dokumencie bardzo eksponowana jest rola Polskiego Funduszu Rozwoju. Tymczasem według Tabeli 4 dokumentu „Strategii” średnioroczne wydatki inwestycyjne tego funduszu w latach 2016-2020 mają wynieść około 22 mld zł, czyli około 5% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Zatem rzeczywista rola tego funduszu , całkiem marginesowa teraz, ma i musi pozostać marginesowa także w przyszłości.

1. **Finanse publiczne**  
   Punktem wyjścia do propozycji w obszarze finansów publicznych jest projekt budżetu państwa na rok 2017. Projekt ten zakłada stosunkowo wysoki  wzrost realnego PKB, połączony z szybkim wzrostem przeciętnego wynagrodzenia oraz znacznym wzrostem zatrudnienia. W takich stosunkowo dobrych okolicznościach powinniśmy mieć budżet zrównoważony albo nawet nadwyżkę budżetową . Tymczasem   rząd proponuje ustalić  wydatki  całego sektora finansów publicznych na poziomie  o blisko 3% PKB  przewyższającym dochody.  3% niedoboru to w UE  maksymalny poziom deficytu, akceptowany w  sytuacji  niemal zerowego wzrostu lub recesji .  Unikamy   wejścia w procedurę nadmiernego deficytu  tylko  przez  przyjęcie założenia, że  uszczelnianie systemu podatkowego przyniesie  10 mld zł. Wyniki uszczelniania są jednak niepewne.

 Od  dużego kryzysu w finansach publicznych w roku 2017  będą  chronić  nas decyzje o faktycznym wycofaniu przez Pana Prezydenta  swojego wyborczego  projektu pomocowego dla frankowiczów  oraz  o przesunięciu  w czasie  dwóch innych kosztownych propozycji:  podniesienia kwoty wolnej od podatku oraz  obniżenia wieku emerytalnego  do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.  W rezultacie w finansach publicznych możemy mieć w przyszłym roku  kłopoty,  ale jeszcze nie otwarty kryzys. Tym niemniej ze strony niektórych ministrów mamy kilka nowych mocno wydatkowych propozycji, m. inn. wzrostu wydatków na zdrowie o 2pp PKB oraz wzrostu wydatków na obronę narodową o 1 pp PKB.

Dług publiczny Polski w postaci rynkowych obligacji Skarbu Państwa wynosi dzisiaj około 975 mld zł. W relacji do PKB oznacza to zadłużenie na poziomie 53,6%, czyli już powyżej pierwszego progu ostrożnościowego 52%. Mamy rosnące ryzyko przekroczenia drugiego ważnego progu ostrożnościowego 55% PKB, co może zmusić większość parlamentarną do zawieszenia tego progu. Kryzys w finansach publicznych mielibyśmy po przekroczeniu konstytucyjnego progu 60%. Ten poziom byłby już przekroczony w tym roku, gdyby rząd Tuska nie przejął około 150 mld zł środków OFE dwa lata temu. Dla krajów zaawansowanych gospodarczo z dużym kapitałem zaufania, takich jak USA czy Niemcy, poziom zadłużenia 60% PKB nie jest problemem. Dla krajów doganiających, tzw. emerging markets, do których należy Polska, negatywny wpływ długu publicznego na inwestycje i wzrost gospodarczy zaczyna się już po przekroczeniu poziomu zadłużenia 30% PKB.

Autorzy projektu Strategii ograniczają swoją projekcję deficytu sektora finansów publicznych do lat 2017-2020, chociaż dokument dotyczy także lat 2020-2030. Projekt nie może rozstrzygać losu wyborczych propozycji PiS-u, ale powinien zająć wyrażne stanowisko w następujących kwestiach:

- deficyt sektora finansów publicznych powinien oscylować w przedziale od nadwyżki 3% PKB do deficytu 3% PKB, a nie , jak dotąd od roku 1991, w przedziale od deficytu 2% PKB do deficytu 8% 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%, przynajmniej do poziomu poniżej 40%;

- eskalacja sporu wobec TK i generalnie władzy sądowniczej 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, być taka same jak ESA 2010 , przyjęte przez Eurostat w roku 2013 dla krajów UE;

Dokument „Strategia” powinien też poinformować i poddać dyskusji publicznej dane - na dzisiaj i prognozowanych do roku 2030 - w odniesieniu do państwowego systemu emerytalnego o tzw. *implicit public debt* .

1. **Uwagi końcowe**

Największym zagrożeniem dla finansowej stabilności i gospodarczego rozwoju w najbliższych latach były dotąd wyborcze propozycje PiS-u 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, dyskutowany przez nas projekt „Strategii”. Tymczasem w okresie do roku 2030 potrzebne jest przynajmniej zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzna na poziomie 65 lat, a póżniej praktycznie nieuniknione jest stopniowe podnoszenie tego wieku do np. 67 lat. Potrzebne jest także wycofanie się z wyborczej propozycji silnego podniesienia kwoty wolnej od podatku. Aby wyjść naprzeciw jednego z orzeczeń Trybunałui 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 w latach do połowy obecnego wieku spadkowi liczby ludności Polski, program dużo bardziej efektywny niż 500+.

Ale dla realizacji ambitnych celów „Strategii” w obszarze tempa i stabilności rozwoju gospodarczego kluczowa jest realność propozycji wzrostu udziału oszczędności krajowych w PKB o około 10 pp. W tym obszarze potrzebne jest przejście od okrągłych sformułowań do przedstawienia ilościowych symulacji dotyczących proponowanego silnego zwiększenia skłonności do oszczędzania przez gospodarstwa domowe oraz poprawy finansowania budżetu państwa . W tym obszarze mamy poprawę w stosunku do wersji „Strategii” z marca , ale poprawę nadal całkowicie niedostateczną.