


Data	Numer	Autorzy
6 września 2016	13/2016	Aleksander Łaszek Rafał Trzeciakowski Karolina Wąsowska
 <h2 data-bbox="564 338 1358 539">Władza w ręce urzędników, czyli rozwój według planu M. Morawieckiego</h2>		

Faworyzowanie jednych sektorów gospodarki kosztem innych, przekazanie jeszcze większej władzy w ręce polityków i urzędników, głęboka sprzeczność z tym, co rzeczywiście robi rząd, naciągane źródła finansowania – to największe wady tzw. planu wicepremiera Mateusza Morawieckiego. Paradoks polega na tym, że główne cele „Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju” takie jak rozwój polskich przedsiębiorstw czy podniesienie stopy inwestycji są słuszne. Natomiast proponowany sposób realizacji – fatalny. Strategia zakłada promocję i dotowanie modnych w tej chwili, arbitralnie dobranych firm i branż, na przykład sektora audiowizualnego i kosmicznego. Ani politycy, ani urzędnicy nie są w stanie przewidzieć, które firmy w przyszłości odniosą sukces, więc dotacje uzyskają ci, którzy najsprawniej będą lobbować w ministerstwach i parlamencie. Urzędnicy i politycy, w przeciwieństwie do przedsiębiorców, nie będą ryzykować własnych pieniędzy, więc nawet jeśli źle wybiorą przyszłych championów, to zamiast przyznać się do błędu, dalej będą dotować nietrafione projekty na koszt podatnika.

- Słowo-klucz „wspieranie” jest obecne w Strategii 404 razy. Tyle tylko, że pieniądze na wspieranie wybranych przez rząd firm i sektorów będą pochodzić na przykład z obłożenia wyższymi podatkami sektorów niewspieranych. Co więcej, propozycjom wspierania nie towarzyszy nigdzie analiza kosztów i korzyści – ile będzie kosztowało wsparcie i jakie będą jego skutki? **To otwarte zaproszenie do intensywnego lobbingu poszczególnych sektorów, które będą walczyły o wsparcie rządu, kosztem reszty gospodarki.**
- Kolejne znaki zapytania dotyczą źródeł finansowania Strategii. Mamy tutaj do czynienia z żonglowaniem pojęciami. W pierwszej prezentacji „Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” była mowa o ponad

bilionie złotych na inwestycje. **W obecnej wersji Strategii mowa już nie o inwestycjach, lecz o wydatkach rozwojowych. Zostały do nich niespodziewanie zaliczone m.in. wydatki NFZ i znaczna część wydatków samorządów.** Sumowanie tych kwot na przestrzeni 5 lat pozwala uzyskać imponująco wysokie liczby (1,7 biliona zł) i stworzyć całkowicie błędne wrażenie, jakoby na realizację Strategii udało się pozyskać całkiem nowe źródła pieniędzy.

- Lecz, co być może w tej chwili jest najbardziej istotne, cele zawarte w Strategii często są sprzeczne z tym, co robi rząd. W Strategii można na przykład przeczytać o „**wzroście oszczędności i inwestycji**”. Rząd robi coś zupełnie innego: zadłuża Polaków, żeby pobudzić konsumpcję. Strategia podkreśla „**przewidywalność prawa**”, a gabinet Beaty Szydło przemyca projekty nowych ustaw ścieżką poselską w ekspresowym tempie. „**Zmniejszenie represyjności kontroli**”, w praktyce objawia się tym, że rząd otwiera drogę prokuraturze do przejmowania firm. Strategia mówi o poszanowaniu praw akcjonariuszy mniejszościowych, a Ministerstwo Skarbu całkowicie ignoruje ich interesy, podejmując decyzje dotyczące notowanych na giełdzie spółek Skarbu Państwa. To wszystko wygląda tak, jakby Mateusz Morawiecki jednocześnie należał do dwóch rządów z dwoma różnymi, sprzecznymi programami.
- Warto jeszcze wspomnieć o tym, że wielkim nieobecnym Strategii jest prywatyzacja. Polska ma najwyższy wśród krajów OECD udział własności państwowej w gospodarce. Ekonomiści już jakiś czas temu dowiedli, że tak duża rola państwa hamuje rozwój innowacyjności w Polsce, nie mówiąc już o tym, że ma wpływ na słabsze tempo wzrostu naszej gospodarki. Autorzy Strategii doszli widać do wniosku, że samo państwo zmieni na lepsze państwową gospodarkę. A to jest eksperyment, który już przerabialiśmy – zakończył się zupełną porażką ponad ćwierć wieku temu.

Wstęp

Według deklaracji rządu kluczem do rozwoju kraju ma być realizacja Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Jej główne założenie to ręczne sterowanie przez polityków i urzędników rozwojem wybranych przez nich sektorów i firm, które mają się stać narodowymi championami. W lutym 2016 roku wicepremier Mateusz Morawiecki przedstawił pierwsze założenia projektu w postaci 66 slajdów. Ich tytuł brzmiał: Plan na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej w tekście: Plan). W lipcu przedstawiono bardziej obszerny dokument Ministerstwa Rozwoju określony jako Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Choć również ten tekst ma bardzo ogólnikowy charakter, zdecydowaliśmy się, by w dalszej części naszej analizy używać określenia Strategia właśnie w odniesieniu do tego dokumentu. Analiza FOR obejmuje pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy jest poświęcony najpoważniejszemu błędowi Strategii – założeniu, że to urzędnicy najlepiej wiedzą, co chcą kupić konsumenci i mogą dzięki temu zaplanować rozwój gospodarki. W rozdziale drugim zwracamy uwagę na to, że choć w Strategii dużo miejsca zajmuje kwestia wsparcia dla gospodarki i firm, to nie towarzyszy temu żadna dyskusja na temat kosztów tych działań. Wszelka pomoc ze strony państwa, w postaci gwarancji, dotacji, ulg podatkowych, czy poprawy infrastruktury, wiąże się z kosztami dla podatnika. W Strategii te koszty są przemilczane, a bez ich skonfrontowania ze spodziewanymi korzyściami nie można określić celowości proponowanych działań. W rozdziale trzecim analizujemy plany finansowania Strategii. W czwartym pokazujemy sprzeczności – między Strategią a faktycznymi działaniami i zapowiedziami rządu. Ostatni, piąty rozdział, wymienia istotne wyzwania pominięte w dokumencie ministerstwa.

I. Główny błąd Strategii: ręczne sterowanie rozwojem

To konsumenci, kupując albo nie kupując dany produkt, decydują o kierunku rozwoju gospodarki. Konkurencja pozwala odkryć, którzy przedsiębiorcy i w jaki sposób mogą najlepiej zaspokajać ich potrzeby (Hayek, 2002). Fundamentalnym błędem w Strategii jest przekonanie, że to urzędnik może zaplanować rozwój z pominięciem procesu konkurencji. Ani urzędnik, ani przedsiębiorca, ani ekspert nie mogą wiedzieć, czy dany pomysł biznesowy jest trafiony. O tym decyduje rynek. I o ile prywatny przedsiębiorca, którego produkt okaże się nietrafiony, będzie musiał go zmodyfikować lub ryzykować dalsze straty, to urzędnik zamiast przyznać się do błędu, dalej będzie dotował pieniędzmi podatnika wybrane przez siebie firmy. Dlatego pomysł, by urzędnicy

decydowali o wsparciu tych a nie innych gałęzi gospodarki, jest całkowicie chybiony.

W Strategii jest mowa o „nowej polityce przemysłowej”. Nie ma tu jednak niczego nowego. Niezależnie od tego, ile razy zostały powtórzone mgliste i ogólne pojęcia „identyfikowania potrzeb przemysłu”, „wsparcia nowych produktów i usług wysoko zaawansowanych technologicznie” i „krajowych klastrów kluczowych”, to ostatecznie zalecenia Strategii sprowadzają się do wyboru konkretnych branż, które otrzymają subsydia z pieniędzy podatników. Taka polityka odniosła szereg porażek na świecie. W krajach rozwijających o słabych instytucjach, prowadziła często do przekierowywania zysków do politycznie powiązanych przedsiębiorstw i ich ochronę przed zagraniczną konkurencją (Devarajan, 2016). W Tunezji były to przedsiębiorstwa związane z rodziną prezydenta Ben Ali'ego. Nie tylko osiągnęły one makroekonomicznie znaczącą rolę w gospodarce kraju, ale z ich pozycją w sektorze restauracyjnym wiąże się nawet odmowę przyznania licencji inwestycyjnej McDonald's na wejście do kraju (Rijkers et al., 2014). W Egipcie wsparcie politycznie firm powiązanych z prezydentem Mubarakiem ograniczało wzrost zatrudnienia (Schiffbauer et al., 2009). Ale porażki nie sprowadzały się tylko do korupcji. W Brazylii nie powiodło się utworzenie nowej Doliny Krzemowej (Etzkowitz i Brisollar, 1999), a próba utworzenia kompleksu petrochemicznego z 220 tys. nowych miejsc pracy w 150 tys. mieście skończyła się spektakularną porażką, kiedy rewolucja łąpkowa w USA zmieniła ceny, a w państwowym monopoliście energetycznym wybuchł skandal korupcyjny (Economist 2015). Serię porażek zanotowała również Japonia, pomimo znacznie bardziej rozwiniętych instytucji i profesjonalizmu korpusu urzędniczego. W latach '60 Japonia próbowała konsolidować przemysł samochodowy, przy silnym oporze Mazdy, Hondy i Mitsubishi (Sakoh, 1984), plany ostatecznie porzuciła. W latach '70 starała się odwieść Toyotę i Nissana od ekspansji na rynek amerykański (Miller, 1984). Z kolei Hondzie chciała przeszkodzić w wejściu na rynek motocykli, który w opinii ministerstwa miał już wystarczającą liczbę firm.

McKinsey Global Institute pokazuje, że im bardziej mamy do czynienia z konkurencyjnymi i otwartymi sektorami, tym trudniej rządowi promować narodowych championów. W Japonii, Chinach, Singapurze, Niemczech czy Malezji nie udało się stworzyć konkurencyjnego przemysłu półprzewodników, pomimo wydania wielu miliardów dolarów z pieniędzy podatników. Udało się to wcześniej w USA, Korei Południowej i na Tajwanie¹. Chociaż te przypadki

¹ Ibidem.

sukcesu nie mogą „przykryć” spektakularnych błędów takiej polityki przemysłowej.

Strategia zakłada arbitralne wsparcie dla wybranych sektorów. Nie znajdujemy uzasadnienia, dlaczego należy wspierać branżę kosmiczną albo audiowizualną. Warto jednak przypomnieć, że politycy mają tendencję do promowania tego, co w danej chwili jest modne i popularne w mediach. Próbkę tego mieliśmy po sukcesie gry CD Projekt RED „Wiedźmin 3: Dzikie Gon”. Państwowa Agencja Rozwoju Przemysłu natychmiast stworzyła odpowiednią spółkę do wsparcia branży gier komputerowych. Trudno stwierdzić, dlaczego ARP wspierać będzie gry komputerowe, a nie np. usługi zamawiania wizyt lekarskich i dzielenia się opiniami o lekarzach, w których światowym liderem jest polska spółka DocPlanner. W obu przypadkach należy cieszyć się z sukcesu tych spółek, ale nie należy im dodatkowo pomagać na koszt podatnika.

W przypadku przemysłu stoczniewego autorzy Strategii chcą wspierać branżę, która jak dotąd radzi sobie doskonale bez wsparcia państwa. Zamiast wielkich zakładów z epoki realnego socjalizmu, mamy dzisiaj często mniejsze, wyspecjalizowane zakłady produkujące dobra o wyższej wartości dodanej. Według zeszłorocznej relacji Ministerstwa Gospodarki obecnie polskie stocznie przerabiają pięć razy mniej stali niż przed laty, a wartość ich przychodów jest ok. cztery razy większa (wynika to zarówno ze stosowania nowocześniejszych materiałów, jak i budowania statków o większej wartości dodanej). Podobnie wielkość zatrudnienia wzrosła w ostatnich latach o 39%, odrabiając straty. Roczne przychody polskiego przemysłu stoczniewego, o wartości ok. 10 mld zł, plasują go wśród największych w Europie². Nowym zjawiskiem jest dynamiczny rozwój polskich stocznii jachtowych. Ich eksport w ostatniej dekadzie wzrósł o 83%, osiągając wartość 1,3 mld zł w 2015 roku.

Strategia jest zaproszeniem polskich przedsiębiorców do masowego lobbingu w Ministerstwie Rozwoju. Wymienia szereg nieostrych kryteriów, a następnie listę branż, które według urzędników, je spełniają. Z zaznaczeniem, że katalog pozostaje otwarty. Arbitralność tego typu ocen to zapowiedź wyborów podyktowanych kluczem politycznym lub korupcją. Strategia mówi na przykład o poprawie dostępności transportowej, ale rząd pod wpływem lobbingu drobnych przewoźników rozważa sposoby, jakimi może ich faworyzować względem wygrywającego wśród konsumentów Polskiego Busa – czy to regulacją zezwoleń na świadczenie usług transportowych, czy subsydiowaniem

² Odpowiedź na interpelację nr 33410 w sprawie sytuacji polskich stocznii po konsolidacji, Henclewska, G., podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki, Warszawa, 30-07-2015, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=72BAE095>

zniżkowych biletów. Innymi słowy, zamiast pozwolić konsumentom decydować, z jakich połączeń chcą korzystać, rząd chce regulacyjnie przymuszać ich do korzystania z usług drobnych przewoźników.

II. Za wspieranie wybrańców zapłaci podatnik

Słowem kluczem Strategii jest „wspieranie”. W tekście to słowo występuje 404 razy. Niestety, nigdzie nie ma mowy o tym, że wspieraniu czegokolwiek przez państwo towarzyszą koszty, które oznaczają wyższe podatki. W Strategii można znaleźć ponad 70 haseł, których realizacja wiąże się ze wzrostem wydatków publicznych. Jednak w tekście brakuje analiz kosztów i korzyści poszczególnych działań i otwartego stwierdzenia - kto poniesie ich koszty.

Podział na wspieranych i pozostałych jest dobrze widoczny w przy poszczególnych sektorach gospodarki. Rząd deklaruje specjalne wsparcie dla wybranych branż takich jak:

- 1) środki transportu zbiorowego (np. elektryczne autobusy, pojazdy szynowe, statki morskie specjalistyczne),
- 2) elektronika profesjonalna,
- 3) oprogramowanie specjalistyczne (np. fintech, automatyka maszyn i budynków, cyberbezpieczeństwo, gry komputerowe),
- 4) rozwiązania lotniczo-kosmiczne (np. drony),
- 5) urządzenia medyczne/terapię/e-medycyna/biofarmaceutyki),
- 6) systemy wydobywcze (np. inteligentna kopalnia),
- 7) odzysk materiałowy surowców,
- 8) ekobudownictwo (np. budynki pasywne, pikoenergetyka),
- 9) żywność wysokiej jakości,
- 10) systemy militarne.

Zatem przedsiębiorcy w pozostałych, niestrategicznych sektorach gospodarki muszą liczyć się z wyższymi podatkami potrzebnymi na sfinansowanie wsparcia dla arbitralnie wybranych przyszłych championów.

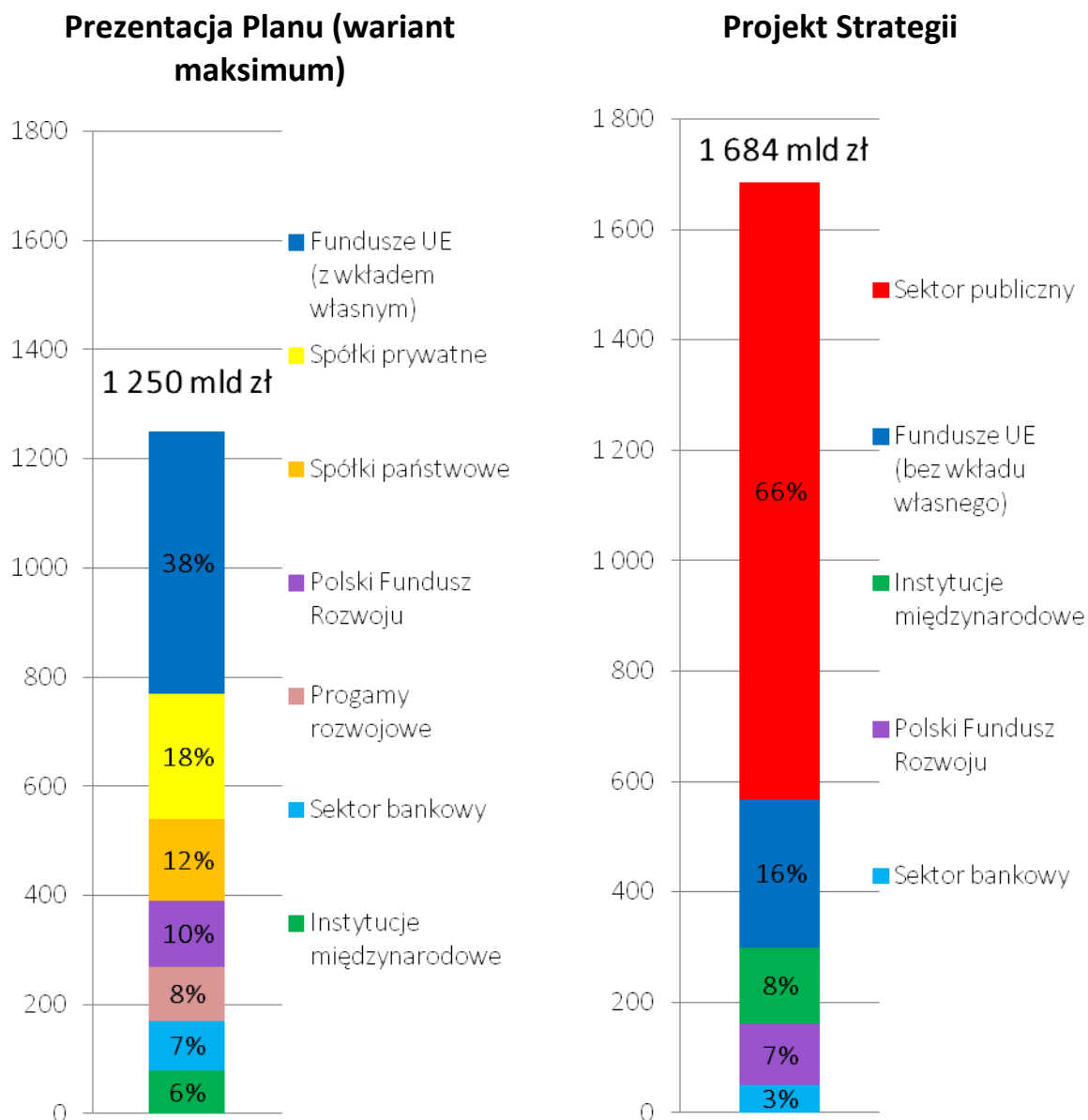
Według autorów Strategii nie tylko określone sektory mogą liczyć na wsparcie rządu. To samo dotyczy m.in. rejonów wiejskich, czy Polski Wschodniej. W przypadku tych pierwszych zakłada się „Poprawę dostępności instytucji otoczenia biznesu dla przedsiębiorców”. Z kolei w kontekście Polski Wschodniej jest mowa m.in. o „poprawie dostępności transportowej i spójności komunikacyjnej poszczególnych regionów Polski Wschodniej i całego

makroregionu, m.in. poprzez dokończenie inwestycji poprawiających powiązania pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi, promowaniu transportu intermodalnego, uzupełnianiu i rozwoju sieci dróg i szlaków kolejowych”. Niestety, ani w jednym, ani w drugim przypadku hasłom tym nie towarzyszy dyskusja o kosztach proponowanych rozwiązań i oczekiwanych skutkach. Podobnie jest z innymi propozycjami zawartymi w Strategii – proponowany wzrost wydatków publicznych nigdzie nie został porównany z oczekiwanymi korzyściami ekonomicznymi bądź społecznymi.

III. Finansowanie strategii: NFZ jako źródło wydatków rozwojowych

Porównanie źródeł finansowania Planu Odpowiedzialnego Rozwoju z projektem Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju wskazuje raczej na desperackie próby wypełnienia politycznej zapowiedzi „biliona złotych na inwestycje” niż przemyślaną koncepcję. W Planie główną składową stanowiły środki UE, pomimo że zasady ich wydatkowania zostały ustalone jeszcze przed stworzeniem samego „planu Morawieckiego” ([zob. FOR Ostrzeżenie nr 70](#)). Do najbardziej niepokojących pomysłów na źródła finansowania należało wykorzystanie pieniędzy zgromadzonych na lokatach bankowych przez firmy prywatne i sektor bankowy. W projekcie Strategii z wykorzystania zasobów firm prywatnych się szczęśliwie wycofano, a środki do uzyskania z banków ograniczono (w końcu mamy już podatek bankowy). Natomiast główną składową są reklasyfikowane wydatki sektora publicznego. Innymi słowy – pieniądze od lat wydawane z budżetu państwa, teraz zostaną zaklasyfikowane jako środki rozwojowe i dzięki takiej zmianie definicji staną się częścią „planu Morawieckiego”. W ten sposób np. cały budżet NFZ został reklasyfikowany jako wydatek rozwojowy (zob. Wykres 2).

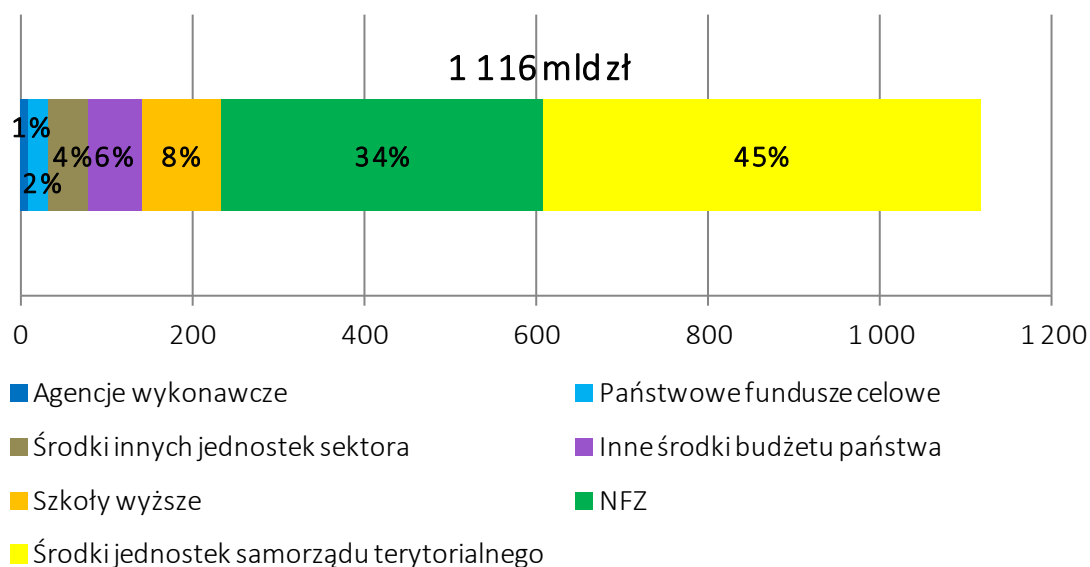
Wykres 1. Źródła finansowania: prezentacja Planu, a projekt Strategii 2016-2020



Projekt Strategii co roku zawyża kwotę jej finansowania o 37,6 mld zł (poszczególne kategorie sumują się do mniejszej liczby niż kwota „RAZEM”). Na wykresie pominięto więc kwotę 188 mld zł.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Prezentacji Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Projektu Strategii Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Wykres 2. Źródła środków sektora publicznego w projekcie Strategii



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Prezentacji Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Projektu Strategii Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

IV 12 największych sprzeczności

Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest w wielu miejscach sprzeczna z działaniami i zapowiedziami rządu, którego członkiem jest Mateusz Morawiecki.

1. W Strategii są deklaracje dotyczące wzrostu inwestycji, jednak rząd robi coś innego: zadłuża Polaków, by pobudzić konsumpcję

Strategia ostrzega przed zadłużeniem, co nie przeszkadza rządowi w zaciąganiu kolejnych długów. W pierwszej wersji dokumentu bardzo duży nacisk położono na rosnące zadłużenie państwa oraz zadłużenie zagraniczne Polski. W poszerzonej wersji, przedstawionej do konsultacji społecznych, akcenty są już rozłożone inaczej. Po pierwsze, wprost dostrzeżono związek pomiędzy deficytem sektora finansów publicznych, a niedostatkiem środków krajowych na finansowanie inwestycji. Po drugie, odnotowana jest następująca w ostatnich latach poprawa salda finansów publicznych, czyli mówiąc wprost –

zmniejszanie deficytu sektora finansów publicznych przez poprzednią ekipę rządową. Jednocześnie wszystkie ostrzeżenia przed negatywnymi skutkami rosnącego długu publicznego nie przeszkadzają rządowi w jego dalszym zwiększaniu. **Zaprezentowana w aktualizacji Planu Konwergencji ścieżka wydatków i dochodów sektora finansów publicznych pokazuje, że obecny rząd zamierza zadłużać Polaków bardziej niż poprzedni, a oszczędności zostaną wprowadzone dopiero w 2018 i 2019 roku. Zapowiedzi te są mało wiarygodne. Nie tylko odsuwają niewygodne dla rządu decyzje, ale co więcej, zakładają redukcję wydatków publicznych w latach wyborczych, kiedy politycy bardziej myślą o kupowaniu poparcia wyborców za pieniądze podatnika niż o oszczędnościach.**

Jednym z celów deklarowanych w Strategii jest pobudzenie inwestycji, jednak w praktyce rząd przede wszystkim pobudza konsumpcję. Zarówno w Planie jak i w Strategii słusznie dostrzeżono problem niskich inwestycji, który w szczególności dotyczy inwestycji prywatnych. Niestety, działania rządu w żaden sposób tego problemu nie rozwiązują, lecz tylko go pogłębiają. Najbardziej kosztowny program wprowadzony przez rząd po wyborach to wypłata po 500 zł na dziecko. Ten program wprost pobudza konsumpcję, jednocześnie zwiększając deficyt sektora finansów publicznych. **Czyli rząd zadłuża Polaków, żeby pobudzić konsumpcję, jednocześnie utrudniając przedsiębiorcom finansowanie inwestycji.** Konstrukcja podatku bankowego, który jest podatkiem od kredytu, sprawia, że banki wolą pożyczać państwu (od tego nie muszą płacić podatków), niż przedsiębiorcom (od tego muszą płacić podatki). Ta zależność jest dobrze widoczna w danych – w pierwszej połowie 2016 roku banki pożyczyły państwu ponad 57 mld zł, jednocześnie udzielając kredytów inwestycyjnych tylko na 5,7 mld zł. Skrajne upolitycznienie państwowych spółek oraz obawy o los akcji firm pozostających w rękach OFE (czy nie zostaną znacjonalizowane?) negatywnie wpływa na warszawską giełdę, utrudniając przedsiębiorstwom pozyskanie tam kapitału na rozwój. Problemy dodatkowo są pogłębiane przez zmiany prawa ekspresowo uchwalane przez rząd (patrz następny punkt).

Realizowana przez rząd polityka zadłużania kraju stoi w sprzeczności z kolejnym celem deklarowanym w Strategii – solidarnością międzypokoleniową. **Rosnące zadłużenie publiczne wprost obciąża przyszłe pokolenia, które odczują je w wyższych podatkach.** Zarówno w młodych jak i starszych uderzy inna proponowana przez rząd zmiana – obniżenie wieku emerytalnego. Dla młodych niższy wiek emerytalny oznacza wyższe wydatki publiczne konieczne do sfinansowania wyższych wydatków emerytalnych. Dla starszych niższy wiek emerytalny oznacza problemy z utrzymaniem się na rynku pracy i niższe

emerytury. Rząd zapowiada aktywizację zawodową osób 50+, jednak niższy wiek emerytalny to uniemożliwi, także osobom, które chciałyby dłużej pracować. Po pierwsze, pracodawcy będą bardziej skłonni inwestować w szkolenie osób młodszych, wobec których spodziewają się dłuższej aktywności zawodowej. Innymi słowy, pracodawca prędzej wyśle na szkolenie 30-latkę niż 59-letnią kobietę, która za rok może odejść na emeryturę. Po drugie, w przypadku zwolnień zarówno pracodawca, jak i inni pracownicy, będą wywierać presję na to, by zwolnić 61 letnią kobietę (przecież ma już emeryturę) niż 30-latkę. **Obniżenie wieku emerytalnego zamiast przyczyniać się do solidarności pokoleń, będzie w przyszłości źródłem konfliktu pokoleń.** Z czasem rosnąca rzesza przedwczesnych emerytów, otrzymujących bardzo niskie świadczenia, zacznie domagać się podwyżek, których sfinansowanie będzie wymagało podniesienia podatków dla młodych-pracujących.

2. Kolejne hasło w Strategii to lepsze i bardziej przewidywalne prawo, tymczasem rząd idzie na skróty, pomijając konsultacje społeczne i szczegółowe oceny, uchwalając nowe ustawy w ekspresowym tempie

W Strategii słusznie dostrzeżono problem zmienności i nieprzewidywalności prawa w Polsce. Nie przeszkadza to jednak rządowi w dalszym pogłębianiu tego problemu. W Strategii można znaleźć deklaracje o poprawie otoczenia prawnego przedsiębiorców, dodatkowych testach legislacyjnych czy konsultacjach społecznych. Stoją one w sprzeczności z praktyką działań rządu. Wprowadzenie testu innowacyjności, czy testu małych przedsiębiorstw (nowe regulacje miałyby być analizowane pod kątem ich potencjalnego wpływu na innowacyjność czy małe przedsiębiorstwa), nic nie da, jeśli rząd dalej będzie szedł na skróty, korzystając z luk proceduralnych, by pominąć już istniejące mechanizmy oceny regulacji. **Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami pełnej ocenie skutków regulacji są poddawane projekty rządowe, które są analizowane pod kątem ich wpływu m.in. na finanse publiczne, rynek pracy czy konkurencyjność przedsiębiorstw. Z oceny są natomiast zwolnione projekty poselskie i tę lukę wykorzystuje obecny rząd. Prawie połowa uchwalonych w tej kadencji ustaw została zgłoszona przez posłów PiS jako projekty poselskie, dzięki czemu można było pominąć zarówno ocenę regulacji, jak i konsultacje społeczne.**

Wśród uchwalonych „tylnymi drzwiami” ustaw można znaleźć bardzo istotne dla przedsiębiorców regulacje m.in.:

- Ustawa o podatku bankowym,
- Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (tzw. konfiskata rozszerzona),
- Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

Poza praktyką omijania pełnej oceny regulacji uchwalanych ustaw uderza ekspresowe tempo wprowadzania zmian w prawie, co stoi w jawnej sprzeczności z postulatami przewidywalności prawa. Dobrze to ilustruje czas uchwalania wybranych aktów prawnych (czas liczony od dnia wpłynięcia projektu do Sejmu do III czytania tam, gdzie Senat nie zgłaszał poprawek; w przypadku poprawek Senatu głosowanie nad nimi w Sejmie i dzień ich przyjęcia lub odrzucenia):

- Ustawa o zmianie ustawy o administracji podatkowej – 8 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o lasach – 9 dni (projekt rządowy),
- Ustawa o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji – 4 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – 16 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji – 3 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o efektywności energetycznej – 16 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy - Prawo energetyczne – 14 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw – 9 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – 8 dni (projekt poselski),
- Ustawa o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego – 5 dni (projekt poselski).

Problem niskiej jakości stanowionego prawa został dodatkowo pogłębiony poprzez upolitycznienie służby cywilnej. Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej wprowadziła zmiany dot. Szefa Służby Cywilnej. Z art. 11 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej zniknął punkt dotyczący doświadczenia, które dotychczas było wymogiem do objęcia tego stanowiska. Od dnia wejścia w życie noweli, Szef Służby Cywilnej nie musi posiadać pięcioletniego doświadczenia na stanowisku

kierowniczym w administracji rządowej, ani siedmioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych.

Nowelizacja ustawy wprowadziła również zmiany w zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Mowa tutaj o dyrektorach generalnych, dyrektorach departamentów, ich zastępcach w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministerstwach, ale także dyrektorach i ich zastępcach wydziałów urzędów wojewódzkich oraz innych podmiotach wskazanych w art. 53 ustawy.

Poprzednia wersja aktu normatywnego przewidywała wybór na powyższe stanowiska w drodze konkursu. Ustawa w nowym kształcie przewiduje objęcie stanowiska w formie powołania, uchylając wymóg posiadania doświadczenia zawodowego. Tym samym stosunek pracy z osobami, które w dniu wejścia w życie nowelizacji zajmują wyższe stanowiska w służbie cywilnej miał ulec wygaśnięciu po 30 dniach od tej daty, z wyjątkiem osób, którym zostały zaproponowane nowe warunki współpracy na tym stanowisku.

3. Strategia mówi o mniejszej represyjności kontroli przedsiębiorców, jednocześnie zapowiadając poddanie ich silniejszej kontroli

Punkty Strategii dotyczące zmniejszenia represyjności kontroli przedsiębiorców są sprzeczne zarówno z innymi postulatami Strategii, jak i z praktyką działań rządu. W ramach poprawy klimatu dla inwestycji deklaruje się zmniejszenie represyjności systemu kontroli przedsiębiorców. Jednocześnie w innych miejscach założono uszczelnienie systemu podatkowego oraz silniejsze egzekwowanie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Oba te cele trudno będzie osiągnąć bez silniejszej kontroli przedsiębiorców.

Jako przykład niskiego zaufania przedsiębiorców do instytucji państwowych, w Strategii są cytowane badania, z których wynika, że przedsiębiorcy mają najmniej zaufania do prokuratury. **Sytuacja ulegnie dalszemu pogorszeniu, ponieważ rząd, wbrew deklaracjom o zaufaniu do przedsiębiorców, przygotowuje bardzo represyjne zmiany w ustawie o konfiskacie rozszerzonej.** Przepisy zaprojektowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości stwarzają duże zagrożenie dla właścicieli przedsiębiorstw (podmiotów gospodarczych). Wprowadzają one nową, nieznaną polskiemu prawu karnemu, formę odpowiedzialności za cudze przestępstwo. Nie wiadomo przy tym, czy właściciele przedsiębiorstw zagrożonych konfiskatą będą mogli skutecznie bronić przysługujących im praw w toku postępowania. W projekcie

przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie przewidziano żadnych rozwiązań zakładających możliwość aktywnego udziału tych osób w postępowaniu karnym toczącym się w sprawie o przestępstwo, które jest zagrożone przepadkiem ich mienia (szerzej – patrz [Analiza FOR 10/2016](#)).

4. Strategia postuluje wzrost innowacyjności, a rząd promuje państwowe monopole, które innowacyjności szkodzą

Samo użycie w Strategii słowa „innowacyjność” ponad 200 razy nie sprawi, że polskie przedsiębiorstwa staną się światowymi liderami. Choć deklarowanym celem Strategii jest właśnie wzrost innowacyjności, to kompletnie ignoruje ona badania naukowe pokazujące, że duży udział własności państwowej negatywnie wpływa na wydatki na badania i rozwój, (Ciriaci et al., 2016). Co więcej, działania rządu stoją w sprzeczności z deklarowanym wzrostem innowacyjności, co najlepiej jest widoczne w przetargach ogłaszanych przez MON. Ministerstwo, ograniczając przetargi do państwowych firm, znacząco osłabia możliwość rozwoju polskich, innowacyjnych firm prywatnych. Mniej konkurencji oznacza brak presji na państwowe firmy do poszukiwania nowych rozwiązań. Natomiast odcięcie od przetargów prywatnych firm, z jednej strony zamyka przed nimi możliwość rozwoju innowacyjnych produktów, a z drugiej strony ogranicza możliwość współpracy z zagranicznymi partnerami. Formuła, w której polskie firmy startowały do przetargu w konsorcjach z zagranicznymi firmami, dawała im nie tylko możliwość zdobycia zamówienia, ale także sprzyjała transferowi wiedzy i rozwojowi.

W Strategii można dostrzec także inne potencjalne sprzeczności dotyczące rozwoju innowacyjności poprzez wsparcie finansowe czy brak refleksji na temat stóp zwrotu oczekiwanych przez inwestorów. Wprost zapowiada się rozbudowę bodźców fiskalnych, mających pobudzić innowacyjność. Tylko jak to się ma do deklarowanego w innym miejscu Strategii uproszczenia systemu podatkowego? Dodatkowe ulgi i wyjątki zamiast uprościć jeszcze bardziej komplikują system podatkowy. Nie ma również dyskusji na temat wysokości stóp zwrotu z projektów innowacyjnych. Ponieważ tylko nieliczne produkty innowacyjne okazują się sukcesem rynkowym, inwestorzy oczekują od nich bardzo wysokich stóp zwrotu. Dzięki temu z nielicznych, udanych komercyjnie projektów są w stanie pokryć straty z poniesionych porażek. Dlatego, by podjąć ryzyko innowacji przedsiębiorcy muszą mieć szanse na bardzo wysokie zarobki w przypadku sukcesu. Jednak **zarówno w pierwszej prezentacji Planu, jak i w późniejszej Strategii, powracają wątki zbyt dużego zróżnicowania**

dochodów i konieczności niwelowania tych różnic, bez refleksji jak pogodzić to z zachętami do podejmowania ryzyka i innowacji.

5. Strategia ostrzega o negatywnych konsekwencjach starzenia się społeczeństwa, a rząd zapowiada obniżenie wieku emerytalnego

Autorzy Strategii dostrzegają negatywne konsekwencje starzenia się społeczeństwa, podczas gdy rząd pogłębia te problemy proponując obniżenie wieku emerytalnego. Obniżenie wieku emerytalnego poza uderzeniem w solidarność międzypokoleniową negatywnie wpłynie też na wzrost gospodarczy. W Strategii jest dostrzeżona zależność między mniejszą liczbą osób w wieku produkcyjnym, a wolniejszym wzrostem gospodarczym. Brakuje jednak refleksji, że obniżenie wieku emerytalnego dodatkowo zwiększy negatywny wpływ demografii na polski rynek pracy. Strategia operuje zmianami demograficznymi do 2050 roku, ale negatywny wpływ demografii na rynek pracy będzie silnie odczuwalny już w ciągu najbliższych 15 lat (więcej o negatywnych skutkach obniżenia wieku emerytalnego patrz np. [Komunikat FOR z 20 VII](#)).

6. Strategia postuluje wzrost wielkości przedsiębiorstw, a działania rządu zachęcają firmy by pozostawały małymi

Autorzy Strategii słusznie dostrzegają problem zbyt małej skali działalności firm w Polsce, jednak proponowane rozwiązania, zamiast ograniczyć, mogą ów problem pogłębić. Niewątpliwie niewielka skala działalności polskich firm negatywnie odbija się na wielkości ich inwestycji, efektywności i szeroko rozumianej konkurencyjności, co słusznie zostało dostrzeżone w Strategii. Niestety, część proponowanych działań może tylko pogłębić ten problem. Dotyczy to w szczególności wszelkich preferencji dla mniejszych przedsiębiorstw, takich jak np. obniżony CIT. Doświadczenia innych krajów pokazują, że takie rozwiązania zniechęcają firmy do wzrostu powyżej ustawowych progów. Niższa stawka uzależniona od sztywnego progu przychodów ze sprzedaży oraz brak progu dochodowego stwarzają bardzo silne bodźce do optymalizacji podatkowej przez podział firmy lub otrzymywanie przychodów np. w formie przychodów finansowych. Dlatego projekt w takim kształcie będzie wypaczał strukturę przedsiębiorstw. Tak jest w przypadku progów w podatku VAT w Japonii (Onji, 2009), czy skali regulacji pracy jak we Francji (Gourio i Roys, 2014) i Włoszech (Schivardi i Torrini, 2008). W efekcie np. we Francji funkcjonuje bardzo dużo przedsiębiorstw zatrudniających do

50 pracowników, i bardzo mało tych o nieco większym zatrudnieniu. Koszty takiej sytuacji są szacowane nawet na 1-5 p.p. PKB (Garicano, Lelarge i Van Reenen, 2013). Więcej na ten temat można znaleźć w [Analizie FOR 9/2016](#). **Niemniej trzeba zaznaczyć, że w projekcie też są dobre propozycje, jak np. te dotyczące zmniejszenia obciążeń biurokratycznych firm, skrócenia czasu przechowywania dokumentacji pracowniczej, czy ułatwienia w dziedziczeniu firm.**

W swoim zapędzie, by wszędzie wspierać wszystkich, autorzy Strategii zapominają, jak ważną rolę w gospodarce odgrywają upadłości. Słusznie postulowany wzrost przeciętnej wielkości przedsiębiorstwa oznacza, że część najmniejszych firm musi zniknąć z rynku. Jednak w tym samym dokumencie, rząd zapowiada blokowanie tego procesu poprzez pomoc przedsiębiorstwom w problemach. Choć ten wątek nie został rozwinięty, to blokowanie eliminacji z rynku najmniej efektywnych przedsiębiorstw, szczególnie jeśli będzie odbywało się na koszt podatnika (a więc i bardziej wydajnych firm), jest działaniem ograniczającym możliwości wzrostu tych najlepszych.

Potencjalnie bardzo niebezpiecznym rozwiązaniem może być również ryczałtowa podatko-składka dla mikroprzedsiębiorstw, wprowadzona w oderwaniu od innych zmian podatkowych. Obecnie pracownik zarabiający 3 tys. zł netto kosztuje pracodawcę ponad 5 tys. zł. Oznacza to obciążenie pracy 40% klinem podatkowym. Jeżeli podatko-składka będzie miała wysokość np. 20%, to zacznie stwarzać potężne bodźce do przechodzenia na samozatrudnienie. Wracając do powyższego przykładu, pracodawca i pracownik mogą umówić się na 4,5 tys. zł umowy samozatrudnienia. Pracodawca zaoszczędzi 500 zł miesięcznie, a pracownik dostanie do ręki o 600 zł więcej niż na etacie. Próby walczenia z takimi zjawiskami dodatkowymi kontrolami będą stały w sprzeczności z powtarzaniem postulatem zmniejszenia represyjności kontroli. Tworząc znacznie niżej opodatkowane typy umów, nie można naiwnie zakładać, że obywatele nie będą starali się skorzystać z takich preferencji.

7. Strategia postuluje wzrost wielkości gospodarstw rolnych, a rząd zamrażając handel ziemią utrwala rozdrobnienie polskich gospodarstw rolnych

Konkurencyjność gospodarstw rolnych i rozwój wsi pojawiają się w wielu punktach Strategii. Nie są niestety spójne z działaniami rządu w sprawie handlu ziemią (zob. [Komentarz FOR z 24.02.2016](#)), czy brakiem działań w kierunku

reformy rent i emerytur rolniczych. **Podstawowy problem związany z rolnictwem stanowi rozdrobnienie gospodarstw rolnych w Polsce i nadmierny udział tego sektora w zatrudnieniu.** W 2013 roku średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce wynosiła zaledwie 10 ha, wobec 59 ha w Niemczech. Rolnictwo skupiało aż 11,5% pracujących, wobec zaledwie 1,5% w Niemczech. Polskie gospodarstwa najczęściej w UE korzystały również z pracy członków rodziny, co wskazuje na małą skalę działalności. **W rezultacie reszta gospodarki zmuszona jest dopłacać do rolnictwa w preferencjach podatkowych, ubezpieczeniach społecznych i dotacjach.** Ich suma równa jest niemal całej wartości dodanej tego sektora. Usługi i przemysł w Polsce są 5-krotnie bardziej produktywne od rolnictwa, co oznacza, że mogłyby z łatwością zaabsorbować nowych pracowników z korzyścią dla nich i gospodarki, gdyby nie były zmuszane do subsydiowania rolnictwa w jego obecnym nieproduktywnym kształcie.

Radykalne ograniczenie możliwości zakupu ziemi rolnej, do osób posiadających kwalifikacje rolnicze, zamieszkałych w odpowiedniej gminie i zamierzających samodzielnie uprawiać zakupioną ziemię, już doprowadziło do zamrożenia handlu ziemią. Na razie w obliczu braku kupców rolnicy wstrzymują się ze sprzedażą w oczekiwaniu, że rząd zmieni szkodliwe regulacje. Jednak jeśli tak się nie stanie, to z czasem ceny ziemi będą musiały spaść. Tańsza ziemia oznacza trudności z zabezpieczeniem kredytów na inwestycje w gospodarstwo lub działalność pozarolniczą. Najpierw rząd doprowadza do znacznego spadku wartości ziemi, która jest głównym kapitałem rolników, a następnie w ramach projektu strategicznego „Nowe szanse dla wsi”, planuje dawać im premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej.

Strategia w żadnej mierze nie odnosi się do reformy rent i emerytur rolniczych. Preferencyjny system ubezpieczeń w KRUS sprzyja utrzymaniu rozdrobnionej struktury gospodarstw rolnych. Pojedynczy gospodarz płaci symboliczny KRUS, w sytuacji gdy większe wyspecjalizowane spółki opłacają znacznie wyższy ZUS.

8.Strategia postuluje konsolidację agencji wspierających eksport, a spółki kontrolowane przez rząd powołują kolejną fundację

W Strategii dostrzeżony jest problem rozproszenia lub nakładania się zadań instytucji wspierających eksport. Niezależnie od oceny efektywności państwowego wsparcia eksportu, powstanie jednego podmiotu stworzy warunki do łatwiejszej koordynacji działań. Oczywiście zakładamy, że taka agencja nie będzie wykorzystywana do ręcznego wybierania championów przez

urzędników i zaburzania konkurencji. Wcześniej jako przykład błędu polityki przemysłowej podawaliśmy sprzeciw japońskiego rządu wobec wchodzenia koncernów samochodowych na rynek amerykański.

Niestety, konsolidacja agencji jeszcze się nie rozpoczęła, a już premier Beata Szydło ogłosiła, że spółki Skarbu Państwa powołują kolejną agencję wsparcia: Polską Fundację Narodową. W dalszym ciągu mamy więc do czynienia ze zjawiskiem tworzenia kolejnych agencji pod kilkudniowy rozgłos medialny zamiast zapowiadanej długofalowej strategii.

9. Strategia zapowiada harmonizację świadczeń społecznych, a rząd wprowadza w całkowitym oderwaniu od istniejących świadczeń program „Rodzina 500+”

Uporządkowanie systemu usług społecznych i zdrowotnych, może być krokiem w dobrym kierunku. Potrzebna jest harmonizacja systemów świadczeń społecznych i podatkowego, aby uniknąć gwałtownych skoków i spadków świadczeń na różnych poziomach dochodu.

Niestety w oderwaniu od takiej harmonizacji rząd wprowadził program 500 zł na dziecko. Pomijając brak koordynacji z systemami świadczeń społecznych i podatkowym, „Rodzina 500+” wprowadza sztywny próg 800 zł dochodu na członka gospodarstwa domowego w przypadku świadczenia na pierwsze dziecko. Powoduje to, że świadczeniobiorcom może nie opłacać się zwiększanie legalnego dochodu powyżej 800 zł, aby nie utracić 500 zł świadczenia na pierwsze dziecko. Łatwo to zobrazować przykładem rodziny z dwójką dzieci i jednym pracującym rodzicem z płacą netto 3100 zł, co daje 775 zł na osobę i uprawnia do świadczenia na pierwsze dziecko. Pójście do pracy drugiego z rodziców na ćwierć etatu za płacę zbliżoną do płacy minimalnej (np. 400 zł miesięcznie) będzie ekonomicznie nieopłacalne. Wzrost dochodów związany z pracą (400 zł) będzie mniejszy niż strata związana z utratą zasiłków w sytuacji przekroczenia progu dochodowego. Rozwiązaniem byłaby tu zasada „złotówka za złotówkę” albo nawet lepiej „50 groszy za złotówkę” polegająca na stopniowym wycofywaniu świadczenia na pierwsze dziecko przy wzroście dochodu.

10. Strategia zapowiada przyciągnięcie do Polski wysoce wykwalifikowanych ekspertów, jednocześnie rząd przymierza się do wyższego opodatkowania takich osób

W Strategii jest mowa o tworzeniu miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów, w tym udziale Polski w międzynarodowej cyrkulacji talentów. Po pierwsze, postulat jest niespójny z deklaracjami w sprawie limitu składek ZUS, a po drugie, pozostaje niejasne, dlaczego do przyjazdu mieliby być zachęceni jedynie imigranci wysoko wykwalifikowani.

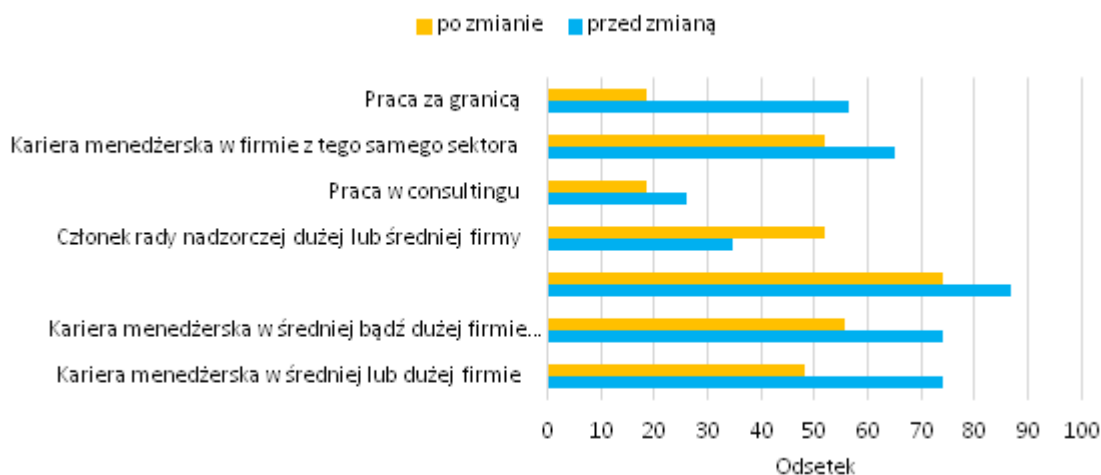
W wypowiedziach przedstawicieli rządu regularnie powraca pomysł zniesienia limitu składek ZUS, co w praktyce będzie oznaczało podwyższenie opodatkowania dochodów powyżej drugiego progu podatkowego z obecnych prawie 38% do ponad 52%. Zniechęci to najbardziej produktywnych specjalistów do pracy w Polsce.

Ponadto niewykwalifikowani imigranci również wpłynęliby pozytywnie na polski wzrost gospodarczy. Jeżeli będzie rosła produktywność polskich pracowników, to coraz mniej będzie się opłacać, aby wykonywali proste prace.

11. Strategia mówi o budowie wartości spółek Skarbu Państwa oraz poszanowaniu praw akcjonariuszy mniejszościowych, podczas gdy rząd podejmuje decyzje na szkodę spółek przez siebie kontrolowanych i ich pozostałych akcjonariuszy

Deklarowana budowa wartości spółek Skarbu Państwa jest niespójna z dotychczasową polityką PiS. Po pierwsze podobnie jak poprzednia ekipa, obecny rząd wykorzystuje spółki Skarbu Państwa do realizacji własnych interesów politycznych, często kosztem samych spółek. Dobrym przykładem jest zmuszenie spółek energetycznych do kupna niezrestrukturyzowanych kopalń i zapowiedzi rządu, że żadne kopalnie nie zostaną zamknięte. Sprawia to, że inwestorzy, którzy kupowali akcje firm energetycznych, teraz dowiadują się, że zostaną też właścicielami kopalń, których pomimo strat nie będzie można zamknąć. Po drugie delegowanie polityków bez doświadczenia biznesowego do kierowania spółkami Skarbu odbywa się wbrew interesom mniejszościowych akcjonariuszy. W ostatnich miesiącach najbardziej jaskrawym przykładem było mianowanie wieloletniego posła PiS, Wojciecha Jasińskiego, na prezesa PKN Orlen.

Wykres 3. Doświadczenie członków zarządów spółek Skarbu Państwa przed i po zmianach personalnych rządu



Źródło: „Spółki państwowe po wygranej PiS” (Raport FOR w przygotowaniu). Opracowanie na podstawie danych uzyskanych z oficjalnych biografii członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa notowanych na GPW.

Akcjonariusze mniejszościowi już odczuwają skutki decyzji i zapowiedzi rządu PiS. Od wygranej Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich, akcje państwowych spółek spadają. Ponadto karuzela kadrowa hamuje ich inwestycje. Co więcej, wzmacnianie powiązań pomiędzy nimi, przez np. wspólne ubezpieczanie podmiotów w państwowym PZU zamiast w różnych firmach prywatnych, może szkodzić wartości państwowych i prywatnych spółek jednocześnie.

12. Strategia zachęca do zamieszkania w małym mieście, a gospodarka potrzebuje migracji do największych miast

Niejasne pozostają deklaracje odnośnie aktywizacji wyludniających się średnich miast. Jeżeli działania takie jak projekt strategiczny „Zamieszkać w małym mieście” będą hamować odpływ pracowników z mniejszych ośrodków to okażą się wprost anty-rozwojowe. Jeżeli natomiast propozycje skoncentrują się na migracji ze wsi do ośrodków miejskich, ich skutek może być korzystny. Niemniej biorąc pod uwagę propozycje dążące do zamrożenia zatrudnienia w rolnictwie (patrz punkt 7) można mieć obawy, że faktycznym skutkiem pomysłów zawartych w Strategii będzie blokowanie migracji do większych ośrodków.

We wszystkich gospodarkach kapitał dąży do koncentracji regionalnej, ponieważ jest to efektywne. Więcej kapitału przypadającego na pracownika pozwala na wyższą produktywność pracy i wyższy standard życia. Koncentracja pozwala MŚP częściowo korzystać z efektów skali normalnie zarezerwowanych dla dużych przedsiębiorstw. To między innymi dostęp do większej puli wiedzy i wielu wykwalifikowanych pracowników. Silnym kanałem rozprzestrzeniania innowacji są wtedy migracje pracowników pomiędzy firmami.

V Czego brakuje w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju?

Wśród postulatów zawartych w Strategii brak najważniejszych działań zmierzających do poprawy dynamiki polskiej gospodarki naświetlonych przez FOR w [raporcie Następne 25 lat](#) (zob. Tabela 1).

W tej chwili barierami poprawy produktywności gospodarki są niewystarczająca konkurencja oraz utrudnienia przepływu pracowników pomiędzy regionami i sektorami. W obszarze konkurencji kluczowa jest prywatyzacja (brak w Strategii) i deregulacja (brak poza deklaracjami o ograniczeniu biurokracji). W kwestiach dotyczących przepływu pracowników ważne jest ograniczenie nadmiernej ochrony lokatorów (Strategia wspomina o reformie, ale nie jej kierunku) i umożliwienie konsolidacji gospodarstw rolnych (obecnie blokowane przez zamrożenie handlu ziemią). Jakkolwiek poprawa produktywności była głównym źródłem polskiego wzrostu gospodarczego, to niestety w ostatnich latach wyhamowała.

Barierami dla wzrostu inwestycji są natomiast niepewność i niewystarczające oszczędności krajowe. Niepewność można ograniczyć poprzez naprawę systemu podatkowego i usprawnienie wymiaru sprawiedliwości. **Strategia mówi o lepszym otoczeniu biznesowym, ale jednocześnie rząd bardzo szybko wprowadza nowe zmiany podatkowe, a zapowiedzi poprawy efektywności sądów gospodarczych są bardzo ogólne. Stopień komplikacji polskiego prawa podatkowego i tempo jego zmian powodują u przedsiębiorców niepewność i trudności z szacunkami zwrotu z inwestycji.**

W obszarze pracy bariery sprowadzają się do ograniczeń - wypychających i powstrzymujących przed wejściem na rynek pracy. Strategia wspomina o solidarności 50+, ale takie założenie jest niespójne z pomysłem obniżenia wieku emerytalnego, który będzie sprzyjał przedwczesnemu wypychaniu pracowników z rynku pracy. **W obliczu starzenia się społeczeństwa powinniśmy dbać o to, żeby jak najwięcej Polaków pracowało.**

Wielkim nieobecnym w zaprezentowanym projekcie Strategii jest prywatyzacja. W Polsce według OECD utrzymuje się największy zakres państwowej własności przedsiębiorstw wśród wszystkich krajów OECD i UE-28 (zob. [Analiza FOR 8/2016](#)). Połowę indeksu WIG-20 stanowią państwowe spółki. Udziałowcem 17 spośród 50 największych firm w Polsce na liście „Rzeczpospolitej” w 2015 roku pozostawał Skarb Państwa, a zatrudnienie w tych firmach sięgało aż 425 tys. osób.

Ciriaci et al. (2016) zbadali wpływ regulacji na prawdopodobieństwo lokalizacji w danym kraju spółek zależnych 2288 głównych światowych przedsiębiorstw inwestujących w badania i rozwój. Wykazali, że pogorszenie cytowanego wyżej wskaźnika państwowej kontroli przedsiębiorstw OECD o jednostkę obniża to prawdopodobieństwo o 9,5%. Wskaźnik ten jest również jest składową indeksu PMR, który pokazuje skalę ograniczeń konkurencji w poszczególnych sektorach. Mniejsza konkurencja to wyższe ceny dla konsumentów i przede wszystkim firm działających w pozostałych branżach gospodarki. Przedsiębiorstwa na silnie regulowanych rynkach mogą również słabiej reagować na potrzeby klientów, np. nie dostarczając wystarczająco wyspecjalizowanych usług. Bouis i Duval (2011), bazując na tych efektach, oszacowali, że szybkie obniżenie tak mierzonych barier regulacyjnych w Polsce do poziomu trzech najbardziej konkurencyjnych krajów UE może podnieść PKB Polski o prawie 15% w ciągu 10 lat. Choć od tego czasu natężenie regulacji ograniczających konkurencję w Polsce nieznacznie spadło, potencjalne korzyści wciąż przekraczają 10% PKB.

Tabela 1. Pozytywny wpływ proponowanych przez FOR reform na zatrudnienie, wydajność i inwestycje oraz stabilność wzrostu gospodarczego

	Stabilność	Zatrudnienie	Wydajność	Inwestycje
Instytucje stabilizujące				
Zmniejszenie barier wypychających i powstrzymujących przed wejściem na rynek pracy				
Wzmocnienie automatycznych bezpieczników w systemie emerytalnym	++	+		
Wzmocnienie reguły wydatkowej	++			++
Wzmocnienie niezależności nadzoru bankowego	+			
Ciągłość pracy RPP	+			
Praca				
Zmniejszenie barier wypychających i powstrzymujących przed wejściem na rynek pracy				
Zapobieganie przedwczesnym wyjściom z rynku pracy	+	+++		
Ułatwienie wejścia na rynek pracy		+		
Ułatwienie łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych		+		
Zmniejszenie opodatkowania pracy osób o najniższej produktywności.		++		
Uproszczenie w rozwiązywaniu umów o pracę.		++		
Uproszczenia w płatnościach składkowo-podatkowych		+	+	
Wydajność (produktywność)				
Znoszenie barier dla odpływu pracowników z sektorów o niskiej wydajności				
Usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów		+	+	
Zmniejszenie nadmiernej ochrony lokatorów		+	+	++
Wzrost swobody jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu podatków od nieruchomości			+	
Eliminacja barier ograniczających działanie konkurencji				
Dokończenie prywatyzacji.	+		+++	+
Inne działania de regulacyjne		+	++	+
Przeгляд regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw			++	+
Ograniczenie dostępności miękkiego finansowania			+	
Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności regulatorów	+		+	
Inwestycje				
Zmniejszenie kosztów inwestowania i niepewności				
Uproszczenie podatków		+	++	+++
Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości			++	++
Ograniczenie liczby przepisów i podniesienie ich jakości			+	++
Redukcja obciążeń administracyjnych			+	+
Zwiększenie możliwości finansowania inwestycji z oszczędności krajowych				
Oszczędności w systemie emerytalnym	+	+		++
Wprowadzenie kont socjalnych i kryteriów majątkowych pomocy społecznej	+	+		
Szersze wykorzystanie centrów usług wspólnych w sektorze publicznym			+	+
Szersze stosowanie nieizolacyjnych środków karnych		+		
Odbudowa filara kapitałowego	+		+	++

Źródło: Raport FOR „Następne 25 lat”

Literatura

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

Ciriaci, D., Grassano, N., Vezzani, A. (2016), *Regulation, Red Tape and Location Choices of Top R&D Investors*, Discussion Papers 031, May

Devarajan, Sh. (2016), Three reasons why industrial policy fails, Future Development Blog, Brookings Institution, 14.01.2016, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/01/14/three-reasons-why-industrial-policy-fails/>

Etzkowitz, H., Brisollar, S.N. (1999), Failure and success: the fate of industrial policy in Latin America and South East Asia, *Research Policy* 28:337–350

FOR (2015), *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, <https://www.for.org.pl/pl/a/3559,Raport-Nastepne-25-lat-Jakie-reformy-musimy-przeprowadzic-by-dogonic-Zachod>

Garicano, L., Lelarge, C., Van Reenen, J. (2013), *Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France*, IZA Discussion Papers 7241, Institute for the Study of Labor (IZA).

Gourio, F. i Roys, N., 2014, *Size-dependent regulations, firmsize distribution, and reallocation*, *Quantitative Economics* 5: 377–416.

Hayek, F.A. (2002), *Competition as a Discovery Procedure*, *The Quarterly Journal of Austrian Economics* 5(3): 9-23. Tłumaczenie Marcellus S. Snow na podstawie Hayek (1968).

Miller, J.C. III (1984), *The Case Against "Industrial Policy"*, *Cato Journal*, 4(2), Fall

Onji, K., 2009, *The response of firms to eligibility thresholds: Evidence from the Japanese value-added tax*, *Journal of Public Economics*, 93: 766–775.

Rijkers, B., Freund, C.L., Nucifora, A. (2014) All in the Family: State Capture in Tunisia, World Bank Policy Research Working Paper No. 6810

Sakoh, K. (1984), *Japanese Economic Success Industrial Policy Or Free Market?*, *Cato Journal*, 4(2), Fall

Schiffbauer, M., Sy, A., Hussain, S., Sahnoun, H., Keefer, Ph. (2009), Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa, World Bank

Schivardi, F. i Torrini, R., 2008, *Identifying the effects of firing restrictions through sizecontingent differences in regulation*, *Labour Economics*, 15: 482–511.

The Economist, Learning the lessons of stagnation, 27.06.2015, <http://www.economist.com/news/americas/21656201-memories-galloping-growth-fade-it-time-tough-thinking-about-future-learning>



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, **wesprzyj finansowo nasze działania**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORÓW



Aleksander Łaszek

Główny Ekonomista

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl



Karolina Wąsowska

Młodszy Analityk, Prawnik

e-mail: karolina.wasowska@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR · [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR