

Analiza Fundacji Kaleckiego nr 02/2016

# Plan Morawieckiego: fiasko już na starcie?

5.12.2016

Dariusz Standerski

Fundacja Kaleckiego

ul. Madalińskiego 42/20a, 02-540 Warszawa

[www.kalecki.org](http://www.kalecki.org) · email: [fundacja@kalecki.org](mailto:fundacja@kalecki.org) · twitter: [kaleckians](https://twitter.com/kaleckians)

## Wnioski

**Aby osiągnąć w 2030 r. poziom dochodu rozporządzalnego zakładany przez SOR, Polska musiałaby osiągnąć wzrost gospodarczy na poziomie gospodarki chińskiej lub indyjskiej. Jest to raczej mało realny scenariusz, szczególnie po listopadowej korekcie prognozy Komisji Europejskiej.**

---

### Sytuacja międzynarodowa

Polscy przedsiębiorcy odczuwają każdą zmianę w dynamice produkcji lub konsumpcji w UE (80 proc. polskiego eksportu). Brak wzrostu w Unii spowoduje niemożliwość osiągnięcia zakładanych w SOR wskaźników. Im gorzej będą sobie radzić nasi partnerzy z Unii, tym łatwiej będzie ich dogonić. Jednocześnie im gorsze wyniki gospodarcze będą uzyskiwać, tym trudniej będzie z nimi prowadzić wymianę handlową.

---

### Administracja i legislacja

Już teraz powinniśmy obserwować zaawansowane prace legislacyjne i rozpoczęcie nowego cyklu inwestycyjnego związanego ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Tymczasem, po konsultacjach społecznych nastąpiło wyraźne spowolnienie, a rząd realizuje projekty, które często nie są zgodne z planem.

---

### Polityka społeczna

SOR zakłada gwałtowny spadek poziomu ubóstwa w najbliższych trzech latach i zmiany stopniowe potem. Oznacza to konieczność gruntownej zmiany systemu redystrybucji, 500+ to o wiele za mało. Konieczne jest rozbudowanie systemu usług publicznych. Bez tego nawet skromny cel SOR nie ma szans na realizację.

---

### Polityka fiskalna

Poza zapowiedzią uszczelnienia systemu podatkowego trudno doszukać się przejawów wdrażania SOR w finansach publicznych. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski oraz ogólne kierunki polityki fiskalnej nie różnią się istotnie od prezentowanych przez poprzedni rząd PO-PSL. Nie wiadomo, jak przy nowych podatkach ukształtuje się budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W zależności od formy nowej jednolitej daniny, część założeń SOR o uszczelnieniu systemu podatkowego stanie się bezprzedmiotowa lub niemożliwa do wykonania do 2020 roku. Tak jak w przypadku reformy edukacji, czy sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego trudno ocenić wpływ zmian na wskaźniki, poza negatywnym oddziaływaniem w zakresie pewności prawa.

---

### Edukacja

SOR podkreśla znaczenie edukacji dualnej i nowoczesnych programów nauczania, które podwyższą poziom kompetencji i kapitału społecznego. Duże środki zamiast tego angażowane są w likwidację gimnazjów. MEN nie wskazał analiz naukowych, które mogłyby potwierdzić pozytywny efekt dla gospodarki i społeczeństwa kosztownej reformy organizacji oświaty.

## Wprowadzenie

Dobiega końca pierwszy rok budżetowy gabinetu Beaty Szydło. Niecały rok temu Rada Ministrów przyjęła Plan Odpowiedzialnego Rozwoju, który później zamienił się w dokument znany dzisiaj pod nazwą Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Kolejne projekty rządu przedstawiane są jako elementy realizacji Strategii, m.in.: Rodzina 500+, Mieszkanie+, a nawet inwestycja koncernu samochodowego Daimler AG. Najnowszym, kluczowym punktem Strategii jest ogłoszenie założeń tzw. Konstytucji Biznesu.

Autorzy SOR wyznaczyli dwa kluczowe terminy realizacji celów: rok 2020 i 2030. Oznacza to, że pierwsze skonfrontowanie założonych celów z rzeczywistymi wskaźnikami makroekonomicznymi nastąpi już za trzy lata.

Gospodarka i ludzie ją tworzący reagują na nowe narzędzia podatkowe, monetarne i instytucjonalne z opóźnieniem. Dlatego już teraz powinniśmy obserwować zaawansowane prace legislacyjne i rozpoczęcie nowego cyklu inwestycyjnego. Tylko jeśli do 2018 r. wejdą w życie kluczowe ustawy, będzie mogła ruszyć produkcja w nowych sektorach i termin 2020 roku będzie osiągalny. Tymczasem, po konsultacjach społecznych nastąpiło wyraźne spowolnienie, a rząd realizuje projekty, które nie zawsze są zgodne z kierunkiem i duchem SOR.

Kolejne miesiące oczekiwania rodzą pytania: czy istnieje moment, w którym zakładane cele staną się trudne lub niemożliwe do osiągnięcia? Czy można go zlokalizować i czy aby już nie nastąpił? W warunkach nowoczesnej i globalizującej się gospodarki skoki cywilizacyjne i nagły wzrost gospodarczy mogą łatwo prowadzić do nierównowagi i wahań koniunkturalnych. Mogą wystąpić też sektorowe mechanizmy w rodzaju baniek spekulacyjnych. Osiągnięcie wyników za wszelką cenę nie jest zatem dobrym rozwiązaniem z ekonomicznego punktu widzenia.

Z drugiej strony, korekta wskaźników jest bardzo niekorzystna politycznie. SOR, jako dokument na styku ekonomii i polityki, musi jednocześnie odpowiadać na sprzeczne oczekiwania i wyznaczać racjonalne cele.

Analiza Fundacji Kaleckiego dotyczy podstawowych celów SOR: spójności oraz teoretycznej i rzeczywistej możliwości ich wykonania. Oceniamy także zachodzące obecnie zmiany gospodarcze i instytucjonalne w kontekście zgodności z celami SOR.

# I. Rzeczywisty przyrost dobrobytu - dochód do dyspozycji

Pierwszy weryfikowany wskaźnik dotyczy najważniejszego celu dokumentu, którym jest: “zwiększenie przeciętnego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP”<sup>1</sup>. Zgodnie z założeniami, przeciętny dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP ma wynieść 80% przeciętnej europejskiej<sup>2</sup> w 2020 r. i 100% w 2030 r., czyli za 13 lat. Wybór dochodu rozporządzalnego jest trafny.

**Dochód rozporządzalny (do dyspozycji) to “dochód powiększony o transfery rządowe i pomniejszony o podatki”<sup>3</sup>. Jest to zatem kwota, którą gospodarstwo domowe może wydać na konsumpcję, inwestycje lub gromadzić jako oszczędności. Jest to wskaźnik mniej podatny na wahania rynkowe i lepiej obrazujący poziom dobrobytu wśród obywateli danego kraju niż PKB.**

Autorzy SOR założyli, że dochód rozporządzalny w Polsce będzie rósł znacznie szybciej niż średnio w całej Unii Europejskiej. Brakuje jednak jasno wskazanych punktów odniesienia. Przed wyznaczeniem planowanej wartości w danej kategorii należy znaleźć obecne statystyki oraz oszacować przyszłe wartości wzorca, jeżeli - tak jak w tym przypadku - porównujemy Polskę z innym podmiotem. Przeciętny dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego w 2014 r. wyniósł 14 254 według PPS dla Polski i 20 781 według PPS dla Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Eurostat nie publikuje jednak prognoz dochodu rozporządzalnego dla całej Unii Europejskiej, ograniczając się do przewidywań dla strefy euro. Autorzy SOR nie podali źródeł oraz sposobu modelowania przyszłych wyników, należy zatem określić średni wzrost optymalny dla osiągnięcia zakładanych wskaźników w 2020 i 2030 roku. W tym celu przeanalizuję dotychczasowy wzrostu dochodu rozporządzalnego w Polsce i Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Strategia odpowiedzialnego rozwoju. Projekt do konsultacji społecznych, Warszawa 2016, s. 39.

<sup>2</sup> Tj. w odniesieniu do Unii Europejskiej w obecnym składzie 28 państw.

<sup>3</sup> P. Krugman, R. Wells, *Makroekonomia*, Warszawa 2012, s. 678. Podobnie O. Blanchard, *Makroekonomia*, Warszawa 2011, s. 1002 i A. Abel, B. Bernanke, D. Croushore, *Macroeconomics*, Pearson 2014, s. 61.

<sup>4</sup> Eurostat, *Real adjusted gross disposable income of households per capita*, 2016.

**Tabela 1. Realny skorygowany dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych na jednego mieszkańca, 2009-2015**

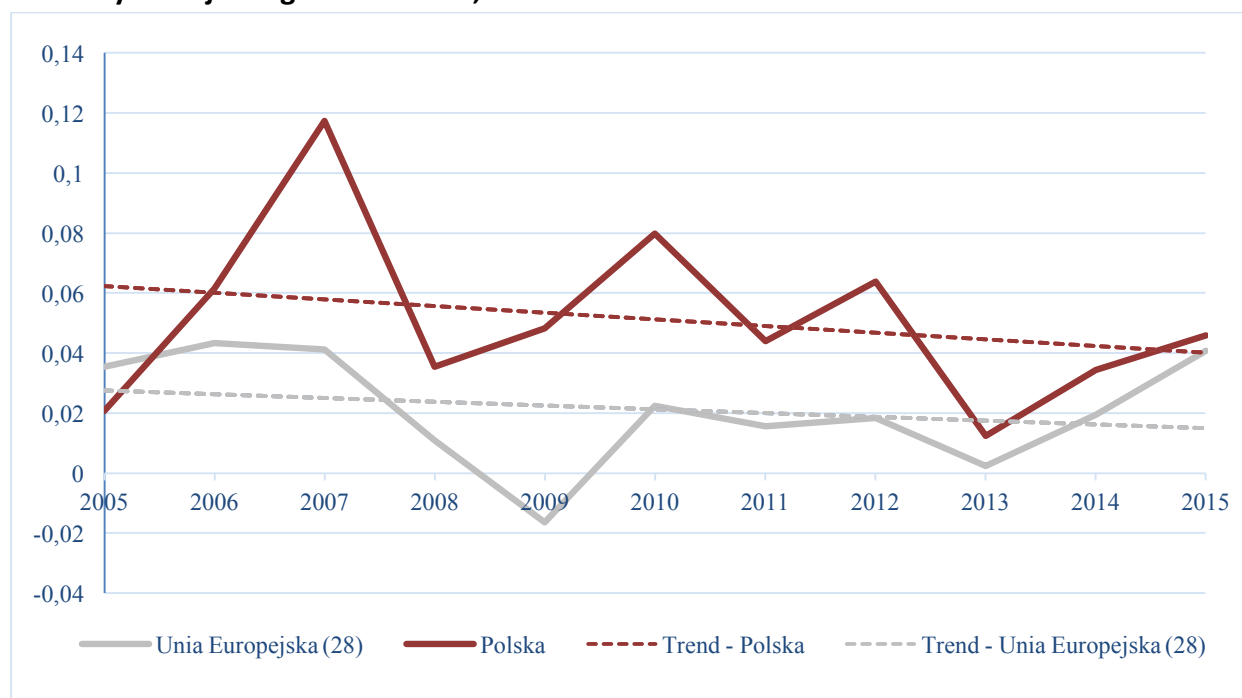
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE 28	19234	19665	19972	20337	20385	20781	21629
Polska	11350	12257	12795	13612	13780	14254	14909

Źródło: Eurostat.

Zarówno w Polsce, jak i na całym terenie Unii Europejskiej można zaobserwować stały wzrost dochodu rozporządzalnego. Jedynym wyjątkiem jest rok 2009, kiedy przeciętny poziom dla Unii Europejskiej zmniejszył się w wyniku spadków w 22 krajach członkowskich. W całym okresie przyrost dochodu w Polsce był większy niż unijna średnia. W 2007 roku - przed kryzysem gospodarczym - Polska zanotowała wzrost o 11,7 %, podczas gdy grupa UE28 - 4,1 %. Różnice w tempie wzrostu są zgodne z teorią konwergencji - regiony biedniejsze rozwijają się szybciej niż te bardziej zamożne<sup>5</sup>. Dzięki temu nasz kraj zmniejszył dystans do średniej europejskiej - w chwili wstąpienia do UE dochód rozporządzalny wynosił 50,2 % przeciętnej unijnej, a w 2015 roku już 68,9 %. Zgodnie z teorią konwergencji, tempo zmniejszania się różnic rozwojowych spada wraz z postępującym rozwojem biedniejszych regionów. Odpowiada to również podstawowym zależnościom gospodarczym i logicznemu rozumowaniu: im kraj jest bogatszy, tym trudniej o szybki wzrost. Wiąże się to m.in. z koniecznością znalezienia nowych źródeł konkurencyjności i większym wynagrodzeniem czynników produkcji. Poniższy wykres przedstawia stopy wzrostu dochodu rozporządzalnego Polski i Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Teoria konwergencji (zwłaszcza koncepcja konwergencji bezwarunkowej) nie znajduje zastosowania ogólnego dla wszystkich przypadków, jednak można stwierdzić, że przypadek Unii Europejskiej jest trafnie opisywany przez mechanizmy przywołanej teorii (zob. także: L. Cavenaile, D. Dubois, *An empirical analysis of income convergence in the European Union*, [w:] "Applied Economics Letters", wyd. 18/2011, s. 1705-1708).

**Wykres 1. Tempo wzrostu skorygowanego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na jednego mieszkańca, 2005-2015**

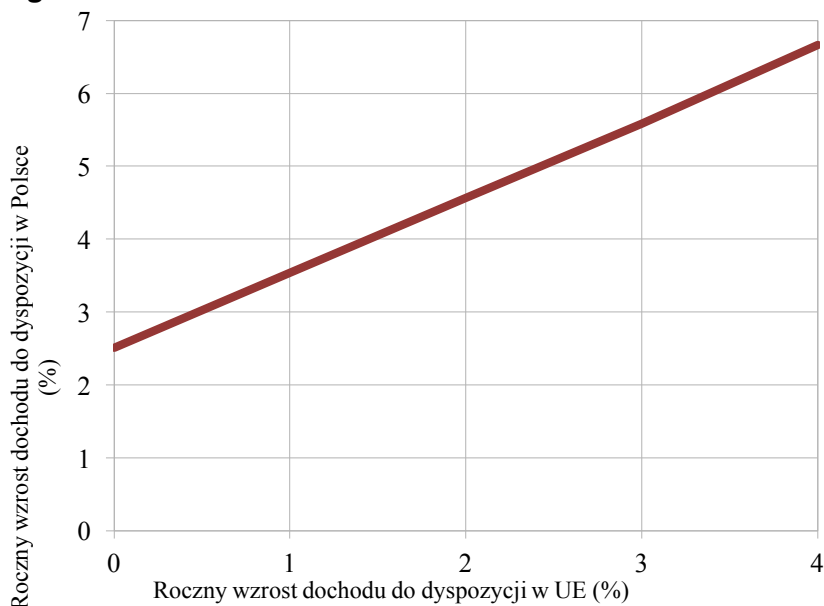


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat

Trendy wzrostu Polski i Unii Europejskiej są zbieżne i wiele wskazuje na to, że w długiej perspektywie wyrównają się. Na przestrzeni ostatnich 11 lat notuje się trend spadkowy dynamiki, co związane jest z światowym kryzysem gospodarczym i kryzysem zadłużeniowym w strefie euro. Zgodnie jednak z teoriami cyklu koniunkturalnego, nie jest to tendencja stała. Niezależnie od kształtu trendu wiele wskazuje na to, że stopy wzrostu dochodu do dyspozycji Polski i UE będą się zbliżać.

SOR zakłada jednak scenariusz szybkiej konwergencji. Na poniższym wykresie zaprezentowano średnie stopy wzrostu dochodu rozporządzalnego, dzięki którym wartości dla Polski i Unii Europejskiej wyrównają się w 2030 roku. Na osi poziomej znajdują się wskazania dla UE, na osi pionowej - stopy wzrostu, które musiałaby odnotować Polska, aby osiągnąć cele SOR.

Wykres 2. Krzywa konwergencji skorygowanego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na jednego mieszkańca do roku 2030



Źródło: opracowanie własne

Z wykresu wynika, że gdyby państwa Unii Europejskiej doświadczyły 14-letniej stagnacji lub kryzysu na tyle poważnego, by poziom dochodu rozporządzalnego wrócił do stanu z 2015 roku<sup>6</sup>, dochód Polek i Polaków musiałby każdego roku rosnąć o 2,51%, aby cele SOR zostały osiągnięte. Państwa Unii Europejskiej w ostatniej dekadzie nie zanotowały wzrostu dochodu rozporządzalnego na poziomie niższym niż 1%, z wyjątkiem lat 2008 i 2013. Średnia wzrostu w tym okresie wyniosła 2,1% rocznie.

W tym przypadku celem Ministerstwa Rozwoju powinno być dokładanie do naszych kieszeni ok. 4,6% rocznie więcej przez najbliższe 14 lat. Można zatem wywnioskować, że **wskazywane celów w liczbach względnych stawia autorów SOR w trudnej sytuacji - im gorzej będą sobie radzić nasi partnerzy z Unii, tym łatwiej będzie ich dogonić. Jednocześnie im gorsze wyniki gospodarcze będą uzyskiwać, tym trudniej będzie z nimi prowadzić wymianę handlową i zwiększać transfery zagraniczne, czyli zmniejszać dystans. Każda zmiana w dynamice produkcji lub konsumpcji w krajach Unii Europejskiej, których udział w wartości polskiego eksportu sięga 80 %<sup>7</sup>, będzie odczuwalna dla polskich przedsiębiorców.** Budzi to uzasadnione obawy nie tylko o stopień i czas realizacji ambitnego planu, ale w ogóle o istnienie możliwości osiągnięcia zakładanych wskaźników w obecnym otoczeniu gospodarczym.

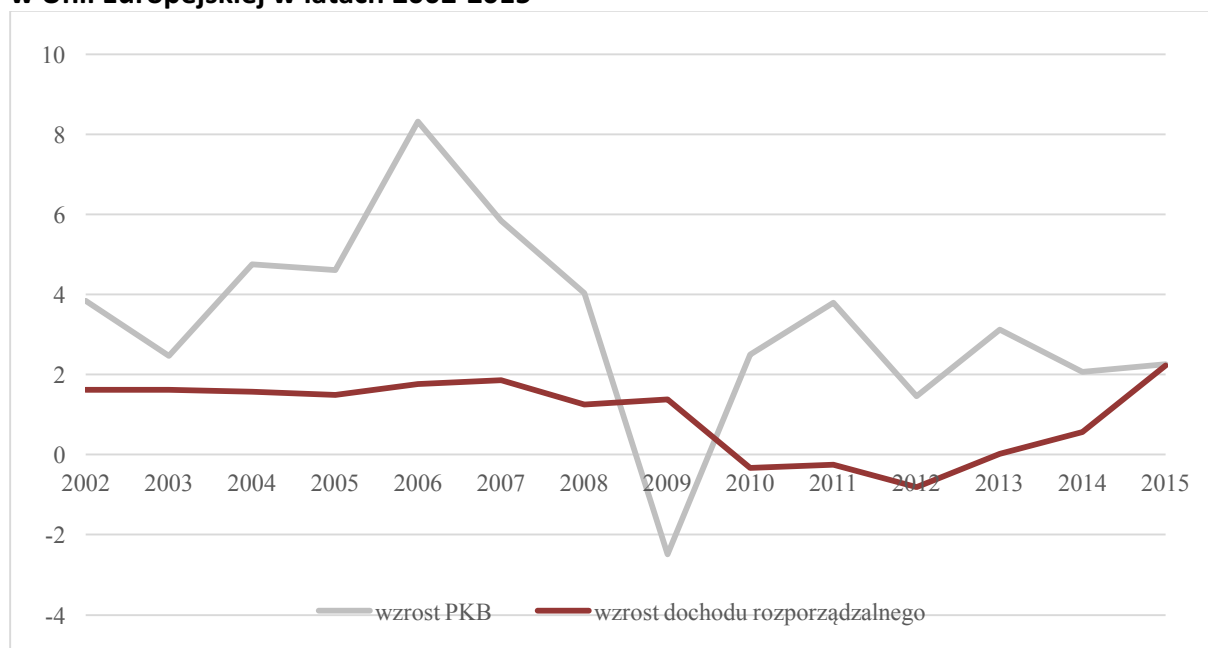
<sup>6</sup> tj. o wiele poważniejszego niż światowy kryzys gospodarczy i europejski kryzys zadłużeniowy.

<sup>7</sup> 79,4 % w 2015 r., 77,5 % w 2014 r. Dane na podstawie: Ministerstwo Rozwoju, *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski. Styczeń-grudzień 2015 w mln euro (dane ostateczne)*, Warszawa, sierpień 2016, tab. nr 3, s. 7.

## II. Rola produktu krajowego brutto

Jak czytamy w komunikacie OECD, dzięki automatycznym stabilizatorom i wspierającym politykom fiskalnym “średni wzrost dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych wyprzedził wzrost PKB w grupie państw OECD w okresie od początku kryzysu w 2007 roku”<sup>8</sup>. To bardzo dobra wiadomość - automatyczne stabilizatory zadziałały i pierwsza fala kryzysu nie odbiła się negatywnie na gospodarstwach domowych większości państw OECD. Jednak jeżeli zaobserwowano łagodzące działanie stabilizatorów w czasie spowolnienia, można spodziewać się symetrycznego wpływu w okresie ożywienia gospodarczego. Teza, że dochód do dyspozycji jest bardziej odporny na wahania niż PKB, została potwierdzona pośrednio przez cytowany raport OECD. Bezpośrednie potwierdzenie znajdziemy natomiast poprzez porównanie poziomu obu wskaźników na przestrzeni ostatnich 13 lat.

**Wykres 3. Stopy wzrostu PKB i dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych w Unii Europejskiej w latach 2002-2015**



Źródło: OECD

Dochód rozporządzalny w państwach Unii Europejskiej w reakcji na recesję w 2009 roku i politykę oszczędności zmniejszył się przez trzy lata,

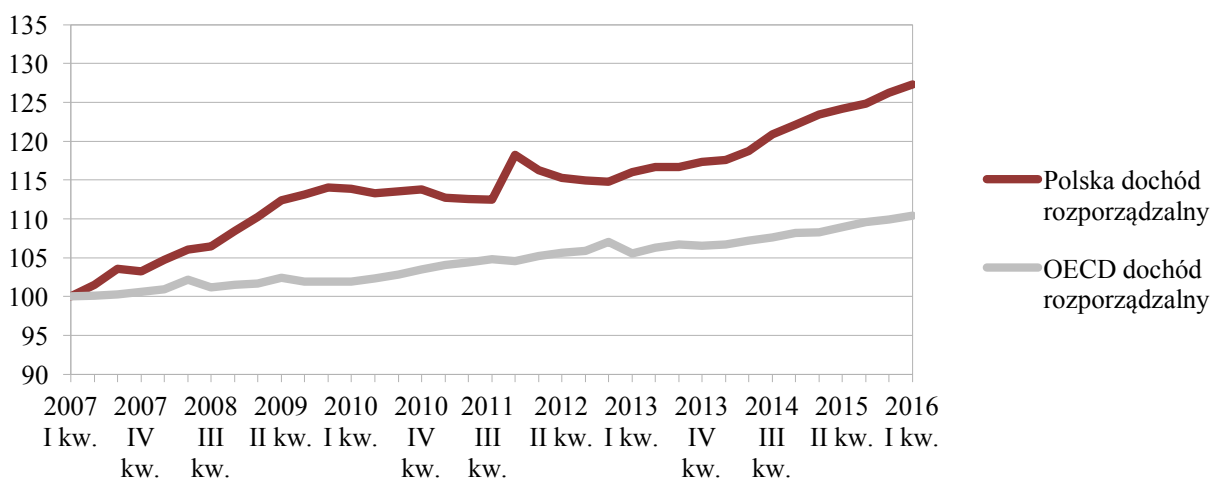
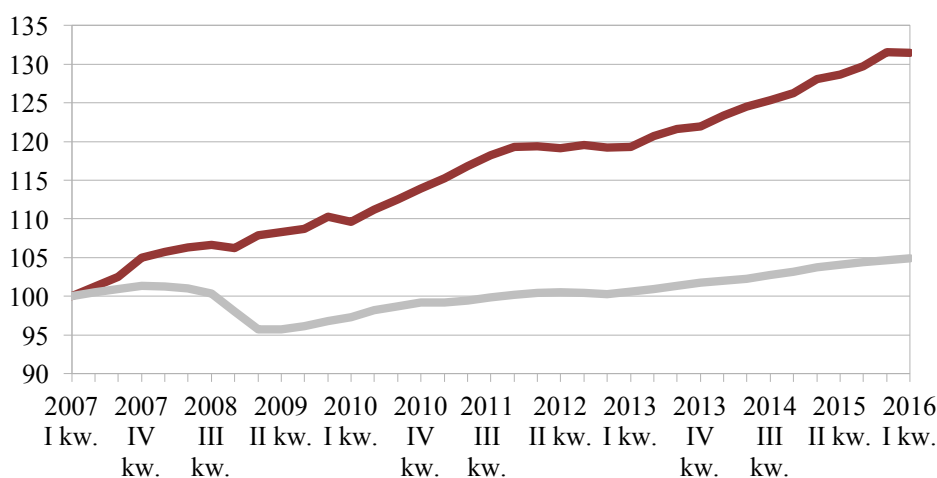
<sup>8</sup> OECD, *Household disposable income has outpaced GDP growth for the OECD area since 2007*, 15.09.2015

(<http://www.oecd.org/newsroom/household-disposable-income-has-outpaced-gdp-growth-for-the-oecd-area-since-2007.htm>)



przy czym największy roczny spadek wyniósł 0,82%. Nie była to zmiana tak gwałtowna jak spadek PKB. Odwrotnie w ostatnich latach ożywienia - PKB rośnie znacznie szybciej niż dochód do dyspozycji. Korelacja między tymi zmiennymi jest dodatnia, ale słaba - wynosi ok. 0,33<sup>9</sup>. Potwierdza to dwie tezy: prawdopodobieństwo stagnacji w dochodzie gospodarstw domowych w UE jest bardzo niskie, a w warunkach ożywienia PKB rośnie względnie szybciej niż dochód rozporządzalny. Jak dotychczas reagowała gospodarka naszego kraju na zmiany w regionie? Czy przedstawiana zależność jest obserwowana we wszystkich krajach rozwiniętych? Odpowiedź przynosi porównanie do średnich OECD.

**Wykres 4. PKB per capita i dochód rozporządzalny gospodarstw domowych per capita - Polska i kraje OECD**



Źródło: OECD

PKB w okresie między pierwszym kwartałem 2007 r. a pierwszym kwartałem 2016 r. wzrosło o 31 % w Polsce i 5 % w państwach OECD. W tym samym okresie, dochód rozporządzalny wzrósł o 27 % w Polsce

<sup>9</sup> Z przeprowadzonego testu istotności hipotez prostych t wynika również, że zmienne są wzajemnie nieistotne dla poziomów istotności 5%, 8% i 10%.

i o 10 % w państwach OECD. Jest to związane z uniknięciem recesji - nasza gospodarka cały czas funkcjonuje w warunkach ożywienia gospodarczego. Czy w związku z tym względny wzrost PKB musi być silniejszy niż wzrost dochodu rozporządzalnego? Aby osiągnąć w 2030 r. poziom dochodu rozporządzalnego zakładany przez SOR, Polska musiałaby osiągnąć wzrost gospodarczy na poziomie gospodarki chińskiej lub indyjskiej. Jest to raczej mało realny scenariusz, szczególnie po listopadowej korekcie prognozy Komisji Europejskiej <sup>10</sup>. Drugą możliwością jest nieco wolniejszy wzrost, ale z efektywnymi mechanizmami redystrybucji. To prowadzi do trzeciego z kluczowych celów SOR - spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z 24,7 % w 2014 roku do 22 % w roku 2020 i 18 % w 2030 roku.

---

<sup>10</sup> Zmiana prognozy dla 2016 roku z 3,8 % do 3,1 % oraz dla 2017 roku z 3,6 % do 3,4 %. Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast Autumn 2016*, 9 listopada 2016.

### III. nierozwiązany problem ubóstwa

Przewidywania związane z ograniczeniem zagrożenia ubóstwem budzą wątpliwości. Badania wskazują, że wzrost gospodarczy co do zasady nie zmniejsza ubóstwa<sup>11</sup>. Jak zauważył F. Bourguignon, były główny ekonomista Banku Światowego: “W istocie, prawdziwym wyzwaniem we wprowadzaniu strategii rozwoju nakierowanej na zmniejszenie ubóstwa nie są arytmetyczne relacje pomiędzy ubóstwem i wzrostem z jednej strony, a między ubóstwem a nierównością z drugiej. Zamiast tego jest nim związek między dystrybucją a wzrostem”<sup>12</sup>. Dalej przedstawia empiryczny dowód, że poziom ubóstwa jest funkcją wzrostu, dystrybucji i zmian w dystrybucji, która jest specyficzna dla każdego kraju i zależy w dużej mierze od rozwiązań instytucjonalnych. Owoce wzrostu muszą być w odpowiedni sposób podzielone, aby obniżyć ubóstwo. Do oceny tego nie mogą służyć wskaźniki wzrostu PKB per capita i dochodu rozporządzalnego, które mogą rosnąć nawet przy rosnących nierównościach i zwiększającym się ubóstwie. Cel główny SOR w postaci ograniczenia zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z 24,7% w 2014 roku do 20-22% w 2020 i 18% w 2030 roku jest uzupełniany przez cele szczegółowe:

- zmniejszenie stopu ubóstwa skrajnego z 6,5% do 3,5% w 2020 i 3% w 2030 roku;
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu transferów społecznych) z 17% do 14% w 2020 i 12% w 2016.

Zakłada się więc gwałtowny spadek poziomu ubóstwa w najbliższych trzech latach, a potem zmiany mają być bardziej stopniowe. Oznacza to konieczność gruntownej zmiany systemu redystrybucji - nie tylko w kontekście obecnego poziomu dochodu narodowego, ale również projektowanego przyrostu. Bez niej nawet dość asekuracyjny cel SOR nie ma szans na realizację.

---

<sup>11</sup> R. H. Adams, *Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty*, “World Development” t. 32, nr 12, s. 1989–2014, 2004.

<sup>12</sup> F. Bourguignon, *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, [w:] *Poverty, Inequality and Growth Proceedings of the AFD-EUDN Conference*, Paris 2004, s. 71.

## IV. Relacja bieżących polityk rządowych do SOR

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2017 czytamy, że “rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w tym działania, które będzie realizować Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju będą implementowane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych”<sup>13</sup>. Jednak poza zapowiedzią uszczelnienia systemu podatkowego trudno doszukać się przejawów wdrażania SOR. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski oraz ogólne kierunki polityki fiskalnej nie różnią się istotnie od prezentowanych przez poprzedni rząd. Głównym źródłem wzrostu gospodarczego nadal ma być konsumpcja. Poza tym Rada Ministrów wskazała trzy elementy wpływające na poprawę dynamiki wzrostu:

- 1. Przyspieszenie tempa wzrostu produktywności czynników produkcji,**
- 2. Zmniejszenie bezrobocia,**
- 3. Stopniowe zwiększanie się udziału kapitału w PKB<sup>14</sup>.**

Jeżeli “udział kapitału w PKB” rozumieć jako udział dochodu z kapitału w PKB, projektowana w budżecie zmiana nastąpi kosztem udziału wynagrodzeń lub dochodów podatkowych. SOR przewiduje jednak zwiększenie wpływów z podatków, a także ucieczkę z pułapki średniego dochodu: “Kontynuowanie wzrostu produktywności przy zasadniczym zwiększeniu poziomu wynagrodzeń, bez znaczącej utraty konkurencyjności, jest istotą wyzwania, które należy podjąć”<sup>15</sup>. Warto przy tym przypomnieć, że w obecnym modelu gospodarki rynkowej zależnej głównymi przewagami komparatywnymi Polski są “niskie koszty pracy, relatywnie dobrze wykształcona siła robocza, łatwość dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu oraz otoczenie instytucjonalne sprzyjające inwestycjom zagranicznym”<sup>16</sup>. Można wnioskować, że w dwóch dokumentach, które planują rozwój gospodarki w krótkim i średnim okresie, znajdujemy zapowiedzi zwiększania i zmniejszania różnicy w wynagrodzeniach pracy i kapitału.

<sup>13</sup> Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2017, druk nr 881, Uzasadnienie, Sejm RP VIII Kadencji, s. 13.

<sup>14</sup> Tamże, s. 8.

<sup>15</sup> Strategia..., s. 15.

<sup>16</sup> K. Muszyński, T. Janyst, *Regulacje w służbie najsilniejszych: Praca i Kapitał*, Warszawa 2015, s. 5.

W scenariuszu optymistycznym rezultatem zapowiedzi będzie zniesienie obu efektów bez negatywnych wstrząsów dla gospodarki. Polityk kreślonych w SOR i budżecie nie da się realizować jednocześnie.

Dalej czytamy: “Przyjęty na potrzeby uzasadnienia ustawy budżetowej na 2017 r. scenariusz wzrostu gospodarczego zakłada, że po przejściowym obniżeniu w 2016 r. udziału inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB, w kolejnym roku powróci on do poziomu z 2015 r. (4,4%)”<sup>17</sup>. W tabelach budżetowych zauważalny jest wzrost nakładów inwestycyjnych w porównaniu z rokiem 2016, jednak nie wyznacza trendu zapowiadającego znaczne zwiększenie aktywności inwestycyjnej w kraju, dzięki któremu gospodarka przyspieszy do poziomów przewidywanych w SOR. Co więcej, w prognozie na kluczowe dla Strategii lata 2018-2020 projektodawcy budżetu wskazują raczej na kontynuację ustabilizowanego trendu: “Pozwoli to na stabilizację realnego tempa wzrostu PKB w Polsce na poziomie ok. 3,8-3,9%. (...) Oczekuje się, że wraz ze stabilizacją sytuacji w otoczeniu zewnętrznym w kolejnych latach zwiększy się dynamika inwestycji w sektorze rynkowym”<sup>18</sup>. Nie jest to scenariusz spójny z narracją SOR oraz celami na rok 2020. Co więcej, nowelizacja ustawy budżetowej w ciągu roku nie przyniesie poprawy synchronizacji z SOR, jeżeli rząd nie chce pisać budżetu de facto od początku. Zbyt duże zmiany w trakcie roku budżetowego oznaczają wzrost niepewności na rynku i w konsekwencji ograniczenie tempa konsumpcji i inwestycji prywatnych, co byłoby efektem przeciwnym do zamierzonego.

---

## Rodzina 500+

Najpoważniejszym działaniem rządu, które bezpośrednio wpłynie na wysokość dochodu do dyspozycji, jest wprowadzenie programu Rodzina 500+. Mimo przedstawiania programu jako narzędzia polityki prorodzinnej<sup>19</sup>, w rzeczywistości jest to środek redystrybucji dochodów. Jak wynika z oceny skutków regulacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu się 16,93 mld zł, w latach następnych - nie więcej niż 22,5 mld zł. Jeżeli przyjąć, że mnożnik wydatków państwowych może wynosić nawet 1,7, jak wskazują K. Łaski, J. Osiatyński i J. Zięba<sup>20</sup>, całkowity wzrost dochodu rozporządzalnego w 2016 roku może wynieść nawet 8,6%. W następnych latach wpływ programu Rodzina 500+ na dalszy wzrost będzie względnie niewielki.

---

<sup>17</sup> Rządowy projekt ustawy budżetowej..., s. 8.

<sup>18</sup> Tamże, s. 11.

<sup>19</sup> m.in. w expose Prezes Rady Ministrów B. Szydło, Stenogram obrad Sejmu RP, 18 listopada 2015 r.

<sup>20</sup> K. Łaski, J. Osiatyński, J. Zięba, *Mnożnik wydatków państwowych i szacunki jego wielkości dla Polski*, Warszawa 2010. Prezentowany w przywoływanej publikacji mnożnik przybiera wartość zdecydowanie wyższą niż w badaniach O. Blancharda i R. Perottiego z 2002 r. czy R. Barro z 1981 r.

---

## Reforma edukacji

Trudno jednoznacznie ocenić związki reformy przeprowadzanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej ze Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju. Można wskazać, że na obecnym etapie oba pakiety dokumentów mówią o innych kategoriach. SOR podkreśla znaczenie edukacji dualnej i nowoczesnych programów nauczania, które podwyższą poziom kompetencji i kapitału społecznego. Ministerstwo Edukacji Narodowej jest natomiast dopiero na etapie krótkich prekonsultacji podstawy programowej i ramowych planów nauczania. Sporo uwagi poświęca się natomiast podstawowej strukturze organizacyjnej szkół, która z punktu widzenia rozwoju gospodarczego ma znaczenie drugorzędne. MEN nie wskazał również analiz naukowych, które mogłyby potwierdzić znaczną zmianę w dynamice gospodarczej i cywilizacyjnej w ramach proponowanego lub jakiegokolwiek innego podziału lat nauki pomiędzy różne rodzaje placówek. Jeżeli obecne tempo i sposób wprowadzania zmian utrzyma się, reformę można ocenić za neutralną dla osiągnięcia zakładanych celów do 2030 roku i negatywną w kontekście pewności prawa (wskazywanej jako jeden z filarów Konstytucji Biznesu) oraz w kontekście finansowania. Koszty reorganizacji systemu oświaty będą zapisane w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, a subwencja budżetowa nie pokrywa takich kategorii wydatków. Oznacza to, że środki na pokrycie kosztów związanych z reformą będą przesunięte z części inwestycyjnej budżetów lokalnych.

---

## Jednolity podatek

Zapowiedzi wprowadzenia jednolitego podatku - czy też ściślej: jednolitej daniny<sup>21</sup> - są podstawą do wielu spekulacji na temat jego struktury i wpływu ogóle nastąpią. Rzecznik prasowy rządu 25 października potwierdził, że wprowadzenie jednolitej daniny jest przesądzone<sup>22</sup>, jednak już po miesiącu Prezes Rady Ministrów wskazała, że decyzja nie została jeszcze podjęta<sup>23</sup>. W związku z tym nie można określić żadnego elementu reformy, ponieważ prace nad jej założeniami są na zbyt podstawowym poziomie zaawansowania.

Co więcej, jednolita danina w rozumieniu powszechnego systemu nie jest częścią SOR. Strategia przewiduje jedynie wprowadzenie systemu jednego zobowiązania dla przedsiębiorstw osiągających przychód niższy niż szesnastokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę w ramach projektu "Mała działalność gospodarcza"<sup>24</sup>. Analiza

---

<sup>21</sup> Zgodnie z niektórymi przewidywaniami, nowe zobowiązanie ma obejmować również daniny niepodatkowe, np. składki ZUS.

<sup>22</sup> Audycja "Gość Radia ZET", Radio ZET, 25 października 2016.

<sup>23</sup> "Zdecydujemy się na wprowadzenie jednolitego podatku tylko wtedy, kiedy nie będzie to uderzało w przedsiębiorców". B. Szydło, audycja "Poranna rozmowa RMF FM", 17 listopada 2016.

<sup>24</sup> SOR, s. 87.

istniejącego systemu podatkowego i poprawienie jego funkcjonowania jest natomiast przedmiotem zapowiadanych zmian systemowych w obszarze finansów publicznych do 2020 roku. W zależności od formy nowej jednolitej daniny, część założeń SOR o uszczelnieniu systemu podatkowego stanie się bezprzedmiotowa lub niemożliwa do wykonania do 2020 roku. Nie wiadomo, jak ukształtuje się budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Również - jak w przypadku reformy edukacji - trudno ocenić wpływ zmian na wskaźniki, poza negatywnym oddziaływaniem w zakresie pewności prawa.

## IV. Rekomendacje

Przedstawiona analiza wykonalności Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju prowadzi do negatywnych wniosków. Ze względu na niespójność metodologiczną, sprzeczność z innymi działaniami rządu oraz krótką perspektywę czasową, prawdopodobieństwo wykonania SOR jest niskie. Jeżeli rząd zdecyduje się na gruntowne zmiany w obecnej Strategii lub w przyszłości będzie pracował nad podobnymi dokumentami, można wskazać kilka podstawowych rekomendacji, które zwiększą możliwość osiągnięcia zakładanych celów.

### 1. ZMIANA PERSPEKTYWY CZASOWEJ

Każda strategia gospodarcza powinna programować działania państwa w średnim i długim okresie. W odmiennym przypadku obserwowane będą sprzeczności z bieżącymi dokumentami, które nie ulegają automatycznemu dostosowaniu. W przypadku ambitnego planu rozwoju, jakim jest SOR, terminami realizacji powinny być lata 2030-2050. Jak wskazuje O. Williamson, zmiana instytucjonalna w zakresie podstawowych reguł obrotu gospodarczego może nastąpić po około 10 latach<sup>25</sup>. W związku z tym, przy założeniu natychmiastowego rozpoczęcia procesu implementacji polityk, dopiero około roku 2026 zauważalibyśmy rzeczywiste zmiany, o których mówi m.in. SOR i Konstytucja Biznesu. Wówczas badanie efektów w roku 2030 i później w roku 2040 lub 2050 miałyby podstawy metodologiczne.

### 2. ODNIESIENIE ROZWOJU ŚWIATOWEJ GOSPODARKI DO WARUNKÓW ROZWOJOWYCH POLSKI

Punktem odniesienia SOR powinny być przewidywania co do rozwoju gospodarki europejskiej i światowej. Pozwoliłoby to na odpowiednią reakcję w przypadku, gdy sprawy przybrałyby odmienny obrót. Ponadto weryfikacja realizacji zakładanych celów w przyszłości będzie możliwa jedynie, jeśli będziemy dysponować diagnozą co do wzrostu określonych współczynników. Wówczas nieprzewidziane czynniki (takie jak odkrycie surowców, nagła zmiana klimatu, katastrofy naturalne, itp.) będą analizowane jako odchylenia od prognozy dla gospodarki europejskiej i nie sprawią, że ewaluacja SOR stanie się niemożliwa.

---

<sup>25</sup> O. Williamson, *The new institutional economics: taking stock, looking ahead*, [w:] *Journal of Economic Literature*, wyd. 83 nr 3, s. 597 i n. Należy tu wskazać nie tylko proces wprowadzania nowych instytucji formalnych, ale także czas do ich sprawnego wykorzystywania (najczęściej dookreślenie instytucji w wyrokach sądowych, ukształtowanie praktyki stosowania przez organy administracji, rozpowszechnienie rozwiązania itp.).



### **3. KLAROWNE WSKAZANIE ZMIAN SYSTEMOWYCH I INSTYTUCJONALNYCH SPÓJNYCH Z OBECNĄ POLITYKĄ RZĄDU**

Jak pokazał niniejszy raport, aktualnie prowadzone przez rząd i SOR są ze sobą sprzeczne. Jasne wskazanie działań popieranych przez całą Radę Ministrów jest warunkiem wiarygodności Strategii i zwiększa prawdopodobieństwo jej wykonania. Polityki publiczne muszą być spójne ze Strategią nawet w czasie pomiędzy przyjęciem ogólnego Planu a zaakceptowaniem szczegółów Strategii.

### **4. STWORZENIE KILKU SCENARIUSZY ROZWOJU PRZY UWZGLĘDNIENIU SPODZIEWANYCH SZOKÓW W GOSPODARCE WYWOŁANYCH CZYNNIKAMI ZEWNĘTRZNYMI**

Przygotowanie się na różne scenariusze miałyby przełożenie na zwiększenie elastyczności SOR. Zakładanie tylko jednej ścieżki rozwoju uniemożliwia przyjęcie, że jakkolwiek z wprowadzanych zmian może mieć inny niż zakładany wpływ na ogólny wzrost gospodarczy. Wówczas efektywność Strategii zostanie zakwestionowana. Podobny mechanizm można zauważyć w przypadku omawianej już oceny rozwoju gospodarki światowej. SOR na przykład przewidywał, że umowa TTIP zostanie zawarta. Obecnie jednak nie ma podstaw do takich prognoz, a w międzyczasie zawarto Kompleksową umowę gospodarczo-handlową (CETA), o której Strategia nie wspomina. Wyznaczenie ustalonego przedziału wartości dla niektórych wskaźników w zależności od warunków zewnętrznych byłoby właściwą odpowiedzią na wskazywaną przez SOR niepewność gospodarczą.

### **5. ZMIERZENIE WPŁYWU POSZCZEGÓLNYCH POLITYK NA PODSTAWOWE WSKAŹNIKI ROZWOJU**

Dzisiejsze narzędzia ekonometryczne, a w szczególności wykorzystywanie właściwości szeregów czasowych i modele prognozowania, dają możliwości zaprojektowania wpływu danego rozwiązania instytucjonalnego na zmienne makroekonomiczne. Z takich narzędzi korzysta m.in OECD, także w rekomendacjach dla Polski<sup>26</sup>. Wówczas suma pozytywnych i negatywnych oddziaływań planowanych działań, po dodaniu do bazowej wartości, pozwala oszacować zakładany wzrost. Taki sposób umożliwiłby prognozowanie oparte na badaniach, a nie tylko na decyzjach politycznych.

---

<sup>26</sup> OECD, *Priorytety polityczne dla Polski. W kierunku inkluzywnej gospodarki opartej na wiedzy*, listopad 2016.

## Bibliografia:

1. A. Abel, B. Bernanke, D. Croushore, *Macroeconomics*, Pearson 2014.
2. R. H. Adams, *Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty*, "World Development" t. 32, nr 12, s.1989–2014, 2004.
3. O. Blanchard, *Makroekonomia*, Warszawa 2011.
4. F. Bourguignon, *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, [w:] *Poverty, Inequality and Growth Proceedings of the AFD-EUDN Conference*, Paris 2004.
5. L. Cavenaile, D. Dubois, *An empirical analysis of income convergence in the European Union*, [w:] "Applied Economics Letters", wyd. 18/2011.
6. Komisja Europejska, *European Economic Forecast Autumn 2016*, 9 listopada 2016.
7. P. Krugman, R. Wells, *Makroekonomia*, Warszawa 2012.
8. K. Łaski, J. Osiatyński, J. Zięba, *Mnożnik wydatków państwowych i szacunki jego wielkości dla Polski*, Warszawa 2010.
9. K. Muszyński, T. Janyst, *Regulacje w służbie najsilniejszych: Praca i Kapitał*, Warszawa 2015.
10. OECD, *Priorytety polityczne dla Polski. W kierunku inkluzywnej gospodarki opartej na wiedzy*, listopad 2016.
11. *Strategia odpowiedzialnego rozwoju. Projekt do konsultacji społecznych*, Warszawa 2016.
12. O. Williamson, *The new institutional economics: taking stock, looking ahead*, [w:] *Journal of Economic Literature*, wyd. 83 nr 3.

---

## Fundacja Kaleckiego

Fundacja Kaleckiego jest niezależnym think tankiem, założonym w 2014 roku w Warszawie.

Naszym celem jest poszerzenie debaty publicznej o wątki wykraczające poza dominujące sposoby myślenia o gospodarce. Analizujemy procesy ekonomiczne w duchu koncepcji hetero-doksyjnych, takich jak ekonomia postkeynesowska, instytucjonalna i behawioralna. Jednocześnie kładziemy nacisk na badania empiryczne, uzupełniając metody nauk ekonomicznych metodologią socjologiczną, historyczną i prawną. W naszym polu zainteresowań znajdują się zagadnienia takie jak wpływ regulacji na rozwój gospodarczy, polityczne uwarunkowania ekonomii oraz problem nierówności socjoekonomicznych.

Stoimy na stanowisku, że potrzebne jest otwarcie debaty o państwie i gospodarce w duchu demokratycznym, dopuszczającym do dyskusji nie tylko ekonomistów, ale także specjalistów z innych dziedzin oraz szerokie grono obywateli. Uważamy bowiem, że wiedza o procesach ekonomicznych i umiejętność krytycznej oceny rozwiązań gospodarczych są konieczne do podejmowania świadomych decyzji politycznych i powinny być udziałem ogółu społeczeństwa.

---

## DZIAŁALNOŚĆ FUNDACJI

Przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje, seminaria i wykłady oraz inicjujemy i realizujemy projekty badawcze. Jednocześnie popularyzujemy wyniki naszych badań oraz poglądy i analizy bliskich nam ideowo instytucji i ekspertów, aby zwiększać społeczną świadomość zagadnień gospodarczych.

---

## DANE KONTAKTOWE FUNDACJI

Fundacja Kaleckiego  
ul. Madalińskiego 42/20a 02-540 Warszawa  
strona: [www.kalecki.org](http://www.kalecki.org)  
e-mail: [fundacja@kalecki.org](mailto:fundacja@kalecki.org)  
twitter: [kaleckians](https://twitter.com/kaleckians)

---

**AUTORZY**

**Dariusz Standerski**

ekonomista, Wydział Nauk Ekonomicznych UW,  
analityk Fundacji Kaleckiego,  
Przewodniczący Stowarzyszenia Kooperacja  
e-mail: [dariusz.standerski@kalecki.org](mailto:dariusz.standerski@kalecki.org)

Korekta merytoryczna:

**Anna Gromada**

ekonomistka i socjolożka,  
Członkini Zarządu Fundacji Kaleckiego  
pracownik naukowy Instytutu Filozofii i Socjologii  
Polskiej Akademii Nauk  
e-mail: [anna.gromada@kalecki.org](mailto:anna.gromada@kalecki.org)

**Karol Muszyński**

socjolog i prawnik  
Członek Zarządu Fundacji Kaleckiego  
doktorant na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego  
e-mail: [karol.muszynski@kalecki.org](mailto:karol.muszynski@kalecki.org)