

# Państwo i społeczeństwo

Perspektywa dla Polski 2017–2019

## Makroekonomiczne wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego

Po wyraźnym spowolnieniu dynamiki PKB w 2016 r. do 2,9% wobec 3,8% w roku poprzednim, w 2017 r. gospodarka zaczęła powracać na ścieżkę szybszego wzrostu gospodarczego – zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w I kwartale produkt krajowy brutto powiększył się o 4,1%, w II kwartale o 4%, a w III kwartale o 4,9%. Tym samym mamy szansę dołączyć do najszybciej rozwijających się w 2017 r. państw Unii Europejskiej, kontynuując trwający nieprzerwanie od ćwierćwiecza rozwój gospodarczy. Chociaż oczywiście okresy bardzo wysokiej dynamiki PKB (5-7%) przedzielone były latami, w których produkt powiększał się w znacznie mniejszej skali, jak to miało miejsce zwłaszcza po wybuchu w 2007 r. światowego kryzysu gospodarczego i finansowego. Taki stan rzeczy powinien utrzymać się przynajmniej do 2019 r. W warunkach modelu gospodarczego, w którym wiedza, innowacje oraz inwestycje w wysoką technikę wciąż odgrywają małą rolę w pobudzaniu wzrostu PKB, wydaje się jednak, że jest to kres możliwości rozwojowych polskiej gospodarki.

**PAWEŁ WIECZOREK**

Przyspieszenie dynamiki PKB do 4,0-4,9% wraz z wyraźnymi sygnałami wskazującymi na zrównoważenie gospodarki w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym oznacza powstanie uwarunkowań makroekonomicznych sprzyjających zmianom strukturalnym w gospodarce, w szczególności wzmocnienia roli wiedzy, innowacji i inwestycji w zaawansowane technologie, jako podstawy międzynarodowej konkurencyjności polskich przedsiębiorców. Postęp w tych dziedzinach umożliwi stopniowe przewyższanie barier systemowych ciążących na perspektywach rozwojowych kraju, wyrażających się w:

- trudnościach z trwałym przyspieszeniem tempa wzrostu PKB ponad relatywnie niski pułap (pułapka średniego dochodu);
- niewielkim potencjale wytwarzania wyrobów innowacyjnych, o znaczącym udziale wysokiej techniki (pułapka średniego produktu);
- zbyt małej roli, jaką w procesie rozwoju polskiej gospodarki odgrywa kapitał krajowy w odróżnieniu od zagranicznego, będącego nośnikiem wielu znaczących inwestycji oraz powiązanych z nimi zaawansowanych technologii (pułapka braku równowagi);
- niskiej sprawności instytucji państwa oraz niskiej jakości stanowiącego prawa, co powoduje, że w Polsce warunki prowadzenia działalności gospodarczej są – generalnie rzecz biorąc – trudniejsze niż w państwach „piętnastki” (pułapka słabości instytucjonalnej);

- niekorzystnych z punktu widzenia perspektywy rozwoju kraju długookresowych zmianach w strukturze ludności (pułapka demograficzna)<sup>1</sup>.

Od przełomu 2016 i 2017 r. z gospodarki napływa wiele pozytywnych sygnałów: dane rynkowe wyraźnie wskazują, że proces odbudowy koniunktury przebiega na ogół pomyślnie, rośnie eksport, inflacja wydaje się być pod kontrolą, kurs złotego pozostaje stabilny, kondycja ekonomiczno-finansowa firm sukcesywnie się poprawia, warszawska giełda notuje wysokie obroty, a budżet państwa zamknął pierwsze 10 miesięcy 2017 r. nadwyżką dochodów nad wydatkami. Nie oznacza to jednak, że Polska w kolejnych latach będzie mogła rozwijać się w szybkim tempie, porównywalnym z okresami najbardziej dynamicznego wzrostu sprzed globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Zresztą większość prognoz zakłada, iż w 2018 r. stopa PKB może się obniżyć w porównaniu z rokiem 2017, przy czym jest otwartą kwestią, jak kształtować się będzie krzywa wzrostu w latach następnych.

Źródłem obecnego ożywienia polskiej gospodarki jest bowiem przede wszystkim silny wzrost popytu krajowego, w tym zwłaszcza spożycia prywatnego na tle poprawy sytuacji na rynku pracy oraz transferów socjalnych (program „Rodzina 500+” i inne), przy jednak zdecydowanie zbyt niskim w stosunku do potrzeb rozwijającej się gospodarki poziomie inwestycji, w szczególności prywatnych, które wzmocniłyby potencjał produkcyjny i innowacyjny

<sup>1</sup> Istota wspomnianych pułapek została m.in. przedstawiona w dokumencie rządowym pt. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017.

kraju. Postęp pod tym względem stanowi jeden z kluczowych czynników, które determinować będą długookresowy rozwój Polski, także w kontekście niekorzystnych tendencji demograficznych widocznych w polskim społeczeństwie.

Celem niniejszego artykułu jest ocena przewidywanej w 2017 r. oraz prognozowanej na lata 2018–2019 sytuacji makroekonomicznej Polski, a także analiza kluczowych czynników, które będą warunkować perspektywy rozwoju naszej gospodarki. W tym kontekście skupiono uwagę na pięciu kwestiach: skłonności do inwestowania, roli wiedzy i innowacji w pobudzaniu wzrostu gospodarczego, strukturalnych uwarunkowaniach krajowego rynku pracy, stabilności finansów publicznych w perspektywie kilku następnych lat oraz warunkach prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej.

### **Gospodarka w 2017 r. i perspektywy na lata 2018–2019 Wzrost PKB i jego źródła**

W 2017 r. polska gospodarka powinna odnotować wzrost co najmniej w granicach 4% i w kolejnych dwóch latach utrzymać stopę wzrostu na niższym poziomie przekraczającym jednak 3% (tabela 1, s. 110). Głównym czynnikiem wzrostu pozostanie silny popyt konsumpcyjny wspierany przez: korzystną sytuację na rynku pracy (wzrost zatrudnienia i płac), wypłatę świadczeń socjalnych (program „Rodzina 500+” i inne transfery), dostępność względnie taniego kredytu konsumpcyjnego oraz bardzo dobre na tle wymienionych czynników

nastroje konsumentów, przekładające się na wysoką skłonność do zakupów.

W II półroczu 2017 r. zwiększyło się oddziaływanie na wzrost PKB ze strony nakładów na środki trwałe (publicznych i prywatnych), które powiększają się w ślad za napływem pieniędzy z budżetu UE w ramach perspektywy finansowej 2014–2020, a także ustępowaniem widocznej wyraźnie w 2016 r. niepewności przedsiębiorców dotyczącej otoczenia biznesowego oraz perspektyw sprzedaży krajowej i na rynkach eksportowych.

W kolejnych latach perspektywy wzrostu spożycia prywatnego oraz inwestycji pozostaną korzystne, jednak transfery kapitałowe z UE będą przyrastać coraz wolniej, a środki programu „Rodzina 500+” przestaną podwyższać dynamikę popytu konsumpcyjnego. Przełoży się to na obniżenie stopy wzrostu PKB, do którego przyczyni się również prognozowana na lata 2018–2019 relatywnie niska dynamika wzrostu w strefie euro.

### **Handel zagraniczny**

W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2017 r. polski eksport wyniósł 168,54 mld euro i wzrósł o 10,5% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. W tym samym czasie import osiągnął wielkość 166,38 mld euro i zwiększył się o 11,5% w stosunku do importu w okresie styczeń-sierpień 2016 r. W konsekwencji Polska osiągnęła w obrotach towarowych nadwyżkę wynoszącą 2,16 mld euro, podczas gdy w ciągu dziesięciu miesięcy 2016 r. saldo dodatnie było znacząco większe i wyniosło 4,41 mld euro<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń-sierpień 2017 r.*, GUS, Warszawa, 11.12.2017, s. 1 oraz analogiczne opracowanie dotyczące okresu styczeń-październik 2016 r. z 12.12.2016.

Tabela 1. Dynamika PKB Polski w latach 2016–2019 (ceny stałe)

| Źródło danych                                                         | 2016 | 2017             | 2018     | 2019 |
|-----------------------------------------------------------------------|------|------------------|----------|------|
|                                                                       |      | PW <sup>1)</sup> | Prognoza |      |
| <b>1. Ministerstwo Finansów</b>                                       |      |                  |          |      |
| Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2018                         | 2,7  | 3,6              | 3,8      | 3,8  |
| Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017–2020, kwiecień 2017 r. | 2,7  | 3,6              | 3,8      | 3,9  |
| <b>2. Główny Urząd Statystyczny</b>                                   |      |                  |          |      |
| Wstępny szacunek PKB w 2016 r.                                        | 2,8  | x                | x        | x    |
| Skorygowany szacunek PKB w 2016 r.                                    | 2,9  | x                | x        | x    |
| I kwartał                                                             | 3,0  | 4,1              | x        | x    |
| II kwartał                                                            | 3,2  | 4,0              | x        | x    |
| III kwartał                                                           | 2,6  | 4,9              | x        | x    |
| <b>3. Narodowy Bank Polski</b>                                        |      |                  |          |      |
| Raport o inflacji, marzec 2017 r.                                     | 2,8  | 3,7              | 3,3      | 3,2  |
| Raport o inflacji, lipiec 2017 r.                                     | 2,7  | 4,0              | 3,5      | 3,3  |
| Raport o inflacji, listopad 2017 r.                                   | 2,7  | 4,2              | 3,6      | 3,3  |
| <b>4. Komisja Europejska</b>                                          |      |                  |          |      |
| European Economic Forecast, Winter 2017                               | 2,8  | 3,2              | 3,1      | x    |
| European Economic Forecast, Spring 2017                               | 2,7  | 3,5              | 3,2      | x    |
| European Economic Forecast, Autumn 2017                               | 2,9  | 4,2              | 3,8      | 3,4  |
| <b>5. Międzynarodowy Fundusz Walutowy</b>                             |      |                  |          |      |
| World Economic Outlook, April 2017                                    | 2,8  | 3,4              | 3,2      | x    |
| IMF Country Report No. 17/220, July 2017                              | 2,6  | 3,6              | 3,3      | 3,0  |
| World Economic Outlook, October 2017                                  | 2,6  | 3,8              | 3,3      | x    |
| <b>6. World Bank</b>                                                  |      |                  |          |      |
| Global Economic Prospects, June 2017                                  | x    | 3,3              | 3,2      | 3,2  |
| World Bank ECA Economic Update, October 2017                          | x    | 4,0              | 3,6      | 3,4  |
| <b>7. Agencje retingowe</b>                                           |      |                  |          |      |
| <b>Standard&amp;Poor's</b>                                            |      |                  |          |      |
|                                                                       | x    | 3,6              | 3,1      | 3,0  |
|                                                                       | x    | 4,2              | 3,8      | 3,5  |
| <b>Moody's</b>                                                        |      |                  |          |      |
|                                                                       | x    | 3,2              | 3,1      | 3,1  |
|                                                                       | x    | 4,3              | x        | x    |
| <b>Fitch</b>                                                          |      |                  |          |      |
|                                                                       | x    | 3,3              | 3,2      | 3,2  |
| <sup>1)</sup> PW – prawdopodobne wykonanie.                           | x    | 4,0              | x        | x    |

## Źródła:

1. Ustawa budżetowa na 2018 r. Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2017, s. 3 i 211. Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017–2020, kwiecień 2017 r., s. 61.
2. Produkt krajowy brutto. Szacunek wstępny, GUS, Warszawa, 31.1.2017, s. 1. Skorygowany szacunek produktu krajowego brutto za 2016 r., GUS, Warszawa, 23.10.2017, s. 3. Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w III kwartale 2017 r., GUS, Warszawa, 30.11.2017, s. 1.
3. Raport o inflacji. Marzec 2017 r., NBP, Warszawa 2017, s. 71 i 79. Raport o inflacji. Lipiec 2017 r., NBP, Warszawa 2017, s. 74 i 83. Raport o inflacji. Listopad 2017 r., NBP, Warszawa 2017, s. 74.
4. European Economic Forecast – Winter 2017, European Commission, 13 February 2017, s. 146. European Economic Forecast – Spring 2017, European Commission, 11 May 2017, s. 148. European Economic Forecast – Autumn 2017, European Commission, 9 November 2017, s. 160.
5. World Economic Outlook, IMF, April 2017, s. 202. Poland – IMF Country Report No. 17/220, IMF, July 2017. World Economic Outlook 2017, Statistical Appendix, IMF, October 2017.
6. Global Economic Prospects. A Fragile Recovery, World Bank Group, June 2017, s. 117. Migration and Mobility. Europe and Central Asia Economic Update, World Bank Group, October 2017, s. 88.
7. Prognozy agencji S&P, Moody's i Fitch cytowane na portalu Warsaw Business Journal Observer <<http://wbj.pl>>.

Zmniejszenie się nadwyżki w obrotach stanowiło efekt relatywnie wysokiej dynamiki wydatków na towary importowane, w związku z wysoką importochłonnością produkcji krajowej przy jednoczesnym wzroście na początku 2017 r. cen sprowadzanych do Polski surowców. Skala przywozu byłaby jeszcze większa gdyby nie niski popyt inwestycyjny w polskiej gospodarce, który wpłynął hamująco na napływ zagranicznych maszyn i urządzeń. W miarę odbudowy frontu inwestycyjnego zapotrzebowanie polskich firm na importowaną technikę i technologię ponownie się zwiększy, w konsekwencji – jak przewiduje to NBP – w wymiarze całego 2017 r. a także w latach 2018–2019 przywóz będzie rósł szybciej niż wywóz. Różnica w dynamice importu i eksportu pozostanie jednak nie-duża i z czasem ulegnie zatarciu<sup>3</sup>.

Rosnący eksport odzwierciedla korzystne zmiany strukturalne w przemyśle związane m.in. z lokowanymi w Polsce bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi. Zmiany te skutkują poprawą konkurencyjności określonego asortymentu wyrobów finalnych oraz kooperacyjnych dostarczanych przez polskie firmy w ramach udziału w międzynarodowych łańcuchach wartości dodanej (ang. *Global Value Chains* – GVC). Rzecz jednak w tym, że absorpcji technologii zagranicznych na ogół nie towarzyszą własne prace polskich firm zmierzające do dalszego rozwoju wyrobów

wytwarzanych na podstawie pozyskanych technologii. W konsekwencji ważnym atutem polskiego eksportu pozostaje atrakcyjność cenowo-kosztowa przy zbyt małej roli czynników związanych z innowacyjnością i wysoką techniką.

Na wielkość eksportu w latach 2017–2019 wpływ będą miały zwłaszcza trzy następujące czynniki:

- wyczerpywanie się możliwości wzrostu dostaw polskich towarów do państw strefy euro, których gospodarka co prawda przyspieszyła, ale w sumie ożywienie nie będzie jednak zbyt silne (zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej z listopada 2017 r. w latach 2018–2019 średnia stopa PKB w strefie euro wynosić ma tylko 1,9-2,2%);
- możliwość dalszego spadku eksportu do Rosji lub co najwyżej stabilizacja dostaw na rynek rosyjski na poziomie zdecydowanie niższym w porównaniu z okresem sprzed 2015 r., zanim wymiana między Rosją i krajami UE (w tym Polską) objęta została ograniczeniom na tle agresywnej polityki Moskwy w stosunku do Ukrainy i aneksji Krymu oraz Sewastopola<sup>4</sup>. Jednocześnie wzrost ogólnej wartości eksportu wskazuje, że polscy eksporterzy zdołali już, generalnie rzecz biorąc, zamortyzować skutki utrudnionego dostępu do rynku rosyjskiego w drodze rozwoju kontaktów handlowych na kierunkach alternatywnych;
- wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (brexit), co może wpłynąć

<sup>3</sup> *Raport o inflacji*. Lipiec 2017 r. ..., op.cit., s. 83.

<sup>4</sup> O ile w 2014 r. eksport towarów z Polski do Rosji wynosił 7 mld euro i stanowił 4,23% całokształtu polskiego wywozu, o tyle analogiczne dane dla 2016 r. wyniosły 5,2 mld euro (wielkość eksportu) oraz 2,84% (udział w strukturze wywozu). W okresie styczeń–październik 2017 r. eksport do Rosji wyniósł 5,2 mld euro, a więc nieco wzrósł w porównaniu z pierwszymi dziesięcioma miesiącami 2016 r. (4,3 mld euro).

negatywnie na skalę polsko-brytyjskich obrotów handlowych<sup>5</sup>.

### Ceny towarów i usług konsumpcyjnych oraz ceny produkcji sprzedanej

Zgodnie z danymi GUS ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły w okresie styczeń–październik 2017 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, o 1,9%, głównie za sprawą podrożenia żywności (o 4%). Z kolei ceny produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego podniosły się o 3,3%. W odróżnieniu od tego ceny produkcji budowlano-montażowej pozostały niemal na niezmiennym poziomie (wzrost wyniósł tylko 0,4%). Wszystko to razem oznaczało zmianę trendu cen w stosunku do 2016 r., kiedy miała miejsce niewielka deflacja i ceny towarów oraz usług konsumpcyjnych obniżyły się w sumie o 0,6% (z wyjątkiem cen żywności, które wzrosły o 0,8%), a w wypadku cen produkcji sprzedanej przemysłu oraz produkcji budowlano-montażowej spadek wyniósł odpowiednio 0,2% oraz 0,4%<sup>6</sup>.

Z przytoczonych danych dotyczących dziesięciu miesięcy 2017 r. wynika, że ceny towarów oraz usług konsumpcyjnych w całym roku powinny wzrosnąć w umiarkowanym stopniu i zgodnie z prognozami NBP taka sytuacja utrzyma się w latach

2018–2019, chociaż dynamika cen ulegnie zwiększeniu z 1,9% w 2017 r. do 2% w 2018 r. oraz 2,5% w 2019 r.<sup>7</sup>. Oznacza to, że spodziewany ruch cen zmieści się w paśmie średniookresowego celu inflacyjnego, który NBP ustalił na  $2,5\% \pm 1$  punkt procentowy.

Źródłem inflacji w latach 2018–2019 będzie rosnąca presja kosztowa i popytowa. Coraz większe problemy przedsiębiorców ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników w efekcie niewystarczającej podaży pracy przekładać się muszą na wzrost wynagrodzeń. W sytuacji, gdy płace będą rosły szybciej niż wydajność pracy, przyspieszeniu ulegnie wzrost jednostkowych kosztów pracy, chociaż na razie zmiany w tym zakresie nie będą duże. Z kolei presja popytowa, związana ze wzmocnieniem siły nabywczej gospodarstw domowych, pobudzać będzie wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, który jednak, jak już wspomniano, w kolejnych dwóch latach nie przekroczy 2,7%. Wpływ czynników krajowych na dynamikę cen łagodzić będą zwłaszcza trzy zjawiska, a mianowicie: a) niskie tempo wzrostu cen wyrobów importowanych wynikające z ograniczonej inflacji w strefie euro, b) względna stabilizacja cen surowców energetycznych na rynkach światowych, a także c) okresowa aprecjacja złotego<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Według szacunków Euler Hermes, globalnego lidera ubezpieczeń należności handlowych, polski eksport do Wielkiej Brytanii w wyniku spowolnienia wzrostu brytyjskiej gospodarki będącego następstwem brexitu może przejściowo zmniejszyć się o 700 mln euro rocznie, tj. o około 6% w odniesieniu do wartości wywozu w latach 2015–2016. Brexit może wywołać gwałtowny wzrost liczby upadłości przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii i UE, EulerHermes <[http://www.eulerhermes.pl/euler-hermes-w-polsce/centrum-praso-we/wiadomosci/Pages/160609\\_EH-Bre-xit.aspx](http://www.eulerhermes.pl/euler-hermes-w-polsce/centrum-praso-we/wiadomosci/Pages/160609_EH-Bre-xit.aspx)>.

<sup>6</sup> Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 2016 r., GUS, Warszawa, 30.1.2017, s. 36 i 38. Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w październiku 2017 r., GUS, Warszawa, Listopad 2017 r., s.20-25.

<sup>7</sup> Raport o inflacji. Listopad 2017 r.,..., op.cit., s. 74.

<sup>8</sup> W dniu 1.11.2016 r. 1 euro kosztowało 4,4532 zł, natomiast 1.5.2017 – 4,2241 zł, a 1.12.2017 – 4,2139 zł. Portal <<https://pl.investing.com>>, zakładka <Rynki/Forex/kursy krzyżowe>.

## Rynek pracy

Rok 2017 stanowi kolejny rok, w którym następuje systematyczny spadek stopy bezrobocia rejestrowanego. W styczniu tego roku wskaźnik bezrobocia wynosił 8,5%, w kwietniu 7,6% a w październiku 6,6%, co stanowi historycznie niski poziom, poprzednio notowany bardzo dawno temu, bo w pierwszej połowie 1991 roku<sup>9</sup>. Z kolei według statystyk Eurostat stopa bezrobocia w Polsce wynosiła w styczniu 2017 r. 5,2%, w kwietniu obniżyła się do 4,8% i na takim poziomie pozostała do lipca, zaś w październiku wyniosła 4,6%<sup>10</sup>. W ten sposób Polska znalazła się w gronie państw UE o najlepszej sytuacji na rynku pracy, ze stopą bezrobocia kształtującą się znacznie poniżej unijnej średniej wynoszącej 7,4%<sup>11</sup> w sierpniu 2017 r. Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi, na podstawie których skonstruowano budżet państwa na 2018 r., stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2018 r. wynosić ma 6,4% a w końcu 2019 r. 6,1%<sup>12</sup>. Jej spadkowi towarzyszy wzrost liczby pracujących w sektorze przedsiębiorstw, przy czym w wypadku przetwórstwa przemysłowego liczba pracujących zwiększyła się z 2270 tys. we wrześniu 2016 r. do 2359 tys.

we wrześniu 2017 r., tj. o 89 tys. osób<sup>13</sup>. W latach 2018–2019 powinien nastąpić dalszy wzrost liczby pracujących w sektorze przedsiębiorstw, z tym że wspomniane zmiany nie będą duże.

## Sytuacja ekonomiczno-finansowa w sektorze przedsiębiorstw

W okresie styczeń-wrzesień 2017 r. nastąpiła dalsza poprawa wskaźników ekonomiczno-finansowych w grupie przedsiębiorstw niefinansowych jako całości, widoczna już w 2016 r. Czynnikiem sprzyjającym tej poprawie jest oczywiście poszerzenie możliwości zbytu produkcji w warunkach umacniającego się ożywienia koniunktury w Polsce. Obraz kondycji przedsiębiorstw jest jednak niejednoznaczny. Z jednej strony w ciągu pierwszych dziesięciu miesięcy 2017 r. przychody z całokształtu działalności wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o 9,4%, wynik ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów poprawił się o 8,5%, zaś wynik finansowy netto o 7,9%. Z drugiej strony wspomnianym zamianom towarzyszyła jedynie skromna poprawa wskaźnika rentowności obrotu netto (z 5,4% do 5,5%). Płynność firm uległa co prawda wzmocnieniu, ale

<sup>9</sup> Portal GUS <[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)>, zakładka <Obszary tematyczne/Rynek pracy/Stopa bezrobocia w latach 1990-2017>.

<sup>10</sup> Przytoczone dane GUS i Eurostat dotyczące stopy bezrobocia bazują na różniącej się definicji bezrobotnego. Eurostat pod pojęciem bezrobotnego rozumie osobę bez zatrudnienia, która poszukuje aktywnie pracy od przynajmniej 4 tygodni i jest w stanie podjąć ją w ciągu 2 tygodni. Innymi słowy, Eurostat zalicza do osób bezrobotnych tylko takie osoby, które faktycznie szukają pracy i są gotowe szybko ją podjąć. Z kolei stosowana przez GUS kategoria bezrobocia rejestrowanego obejmuje wszystkie osoby w wieku 18-60 (kobiety)/65 (mężczyźni) lat, które zarejestrowały się w urzędzie pracy, bez względu na to, czy faktycznie poszukują one zatrudnienia, czy też nie zamierzają podjąć formalnej pracy, a rejestracja w urzędzie służyła jedynie do uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego.

<sup>11</sup> „Eurostat Newsrelease”, No 182/2017, 30 November 2017.

<sup>12</sup> *Ustawa budżetowa 2018 r. Uzasadnienie...*, op.cit., s. 10.

<sup>13</sup> „Biuletyn Statystyczny”, GUS, nr 10/2017, s. 64.

zmiany w tym zakresie okazały się w sumie niewielkie. Ponadto zmniejszyła się grupa przedsiębiorstw wykazujących zysk netto – w okresie styczeń-wrzesień 2017 r. grupa ta stanowiła 76,3% ogółu, natomiast w okresie styczeń-czerwiec 2016 r. 77,7%<sup>14</sup>.

W sumie kondycja przedsiębiorstw niefinansowych w ciągu trzech kwartałów 2017 r. pozostawała dobra i stabilna, z korzystnymi perspektywami na kolejne miesiące roku. Sprzyjało to optymistycznemu postrzeganiu koniunktury i możliwości działania na polskim rynku. W tej sytuacji coraz więcej firm zaczyna rozważać rozpoczęcie inwestycji rozbudowujących i/lub modernizujących moce produkcyjne, mając na względzie zarówno korzystne w większości branż uwarunkowania popytowe, jak i możliwości finansowania działalności rozwojowej dzięki środkom własnym lub przy wykorzystaniu względnie łatwo dostępnego i niedrogiego kredytu inwestycyjnego. Nadal hamująco na aktywność inwestycyjną działa niepewność przedsiębiorców w związku z otoczeniem prawnopodatkowym, ale wpływ tego czynnika w kolejnych kwartałach powinien słabnąć<sup>15</sup>.

## Budżet państwa

W okresie styczeń-październik 2017 r. budżet państwa odnotował nadwyżkę w wysokości 2,7 mld zł, co zdarzyło się po raz pierwszy po 1989 r., bowiem dotychczas regułą było, iż wydatki budżetowe znacząco przekraczały dochody państwa<sup>16</sup>. Ta niespotykana dotąd sytuacja stanowiła sumaryczny efekt trzech czynników, a mianowicie:

- dużej dyscypliny wydatkowej – w 2016 r. wydatki budżetowe rosły bardzo szybko, natomiast w okresie 10 miesięcy 2017 r. pozostały niemal na niezmiennym poziomie w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, co m.in. wynikało z ograniczenia wydatków na inwestycje publiczne;
- wyraźnego wzrostu wpływów z podatków, które w okresie styczeń-sierpień 2017 r. okazały się o 14,6%, tj. o 26,4 mld zł wyższe niż w tym samym czasie 2016 r., przy czym szczególnie wyraźnie wzrosły dochody z VAT (o 21,7% czyli o 23,9 mld zł). Przyrost wpływów podatkowych stanowił efekt ożywienia działalności gospodarczej, ale także wysiłków na rzecz uszczelnienia systemu podatkowego<sup>17</sup>;

<sup>14</sup> Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w okresie styczeń-wrzesień 2017 roku, GUS, Warszawa, 23.8.2017.

<sup>15</sup> Szybki monitoring NBP... op.cit., nr 03/17 (lipiec 2017 r.) oraz nr 04/17 (październik 2017 r.), s. 1-2.

<sup>16</sup> W okresie styczeń-październik 2016 r. budżet państwa odnotował deficyt w wysokości 24,6 mld zł, zaś w całym 2016 r. nierównowaga budżetowa wyniosła 46,2 mld zł, przy limicie deficytu określonego w ustawie budżetowej na 2016 r. w wysokości 54,7 mld zł. *Sprawozdanie operatywne z wykonaniu budżetu państwa za styczeń-sierpień 2016 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2016 r., s. 7 oraz analogiczne opracowanie dotyczące okresu styczeń-grudzień 2016 r. Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2017 r., s. 8.

<sup>17</sup> Zgodnie z szacunkami firmy konsultingowej PWC, na które powołuje się Ministerstwo Finansów, w 2017 r. luka w VAT stanowiła równowartość 0,6% PKB, natomiast w 2016 r. już 2,9%. Luka podatkowa jest złożonym zjawiskiem i stanowi sumaryczny efekt kilku czynników, w tym: szarej strefy w gospodarce, nieuczciwej optymalizacji podatkowej, błędów przedsiębiorców w ustalaniu wymiaru podatku, niewystarczającej wydajności poboru podatków, upadłości podatników oraz oszustw związanych z VAT. W ocenie PWC działania ukierunkowane na zwiększenie stopnia ściągłości podatków mogą spowodować, iż w 2017 r. luka podatkowa zmniejszy się do 2% PKB. *Wyłudzenia VAT – luka podatkowa w 2016 r. i prognoza na 2017 r.*, PWC, konferencja prasowa 19.10.2017 <<https://www.pwc.pl/pl/media/2017-10-19-pwc-luka-vat-2017.html>>.

• przekazania do budżetu państwa przez NBP zysku za 2016 r. w wysokości 8,7 mld zł<sup>18</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że wspomniana nadwyżka budżetowa jest stanem przejściowym. Pamiętać trzeba bowiem, że budżet państwa czeka wzrost wydatków na inwestycje publiczne, a także konieczność sfinansowania zwiększonej dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w związku z obniżeniem wieku emerytalnego. Mimo tego według szacunków Ministerstwa Finansów całoroczny deficyt budżetu państwa w 2017 r. może zmieścić się w granicach 33 mld zł, a więc znacznie poniżej prognozy określonej w ustawie budżetowej na 2017 r. (59,4 mld zł)<sup>19</sup>. W konsekwencji niższy będzie również deficyt całego sektora finansów publicznych, który w 2017 r. wyniesie około 50 mld zł<sup>20</sup>, przy limicie 64,8 mld zł wynikającym z ustawy budżetowej. W 2018 r. nierównowaga budżetu państwa nie będzie mogła przekroczyć kwoty 41,5 mld zł, zaś sektora finansów publicznych – 49,1 mld zł<sup>21</sup>.

### Giełdowy rynek papierów wartościowych

Od przełomu listopada i grudnia 2016 r. warszawska Giełda Papierów Wartościowych weszła w fazę wzrostu. O ile na przykład 1 września 2016 r. WIG wynosił

47084,9 punktu, o tyle 1 grudnia 2017 r. już 62031 punktu (wzrost o 31,7%), niewiele ustępując dotychczasowemu rekordowemu wynikowi 66077,7 punktu osiągniętemu 1 czerwca 2007 roku<sup>22</sup>.

Impuls do wzrostów na GPW dał kapitał zagraniczny doceniający silne fundamenty polskiej gospodarki, brak nierównowagi makroekonomicznej, a także dobre perspektywy rozwojowe. Inwestorzy uznali, że warto kupować akcje polskich spółek, które w latach 2015–2016 zostały mocno przecenione (jak to się stało na przykład w wypadku spółek sektora energetycznego i bankowego), zwłaszcza że na 2017 r. przypada w Polsce dno czteroletniego cyklu koniunkturalnego (tzw. cyklu Kitchina), co oznacza szanse na odbicie kursów akcji i możliwość osiągnięcia wysokiej stopy zwrotu.

Ponadto z praktyki giełdowej wynika, że reakcje inwestorów wyprzedzają zmiany w realnej gospodarce odzwierciedlane przez PKB i inne wskaźniki makroekonomiczne. Dlatego można przyjąć, że widoczne od końca 2016 r. ożywienie na parkiecie GPW stanowiło symptom dyskontowania przez rynki finansowe oczekiwanego przyspieszenia wzrostu polskiej gospodarki, które faktycznie wkrótce nastąpiło (w I kwartale 2017 r.), a także spodziewanego zwiększenia w IV kwartale

<sup>18</sup> *Sprawozdanie operatywne z wykonaniu budżetu państwa za styczeń-sierpień 2017...*, op.cit., s. 15.

<sup>19</sup> *Ustawa budżetowa na 2018 r. Uzasadnienie...*, op.cit., s. 180.

<sup>20</sup> Wypowiedź, wówczas wicepremiera Mateusza Morawieckiego na antenie TVP Info 16.10.2017 <<http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1127422,morawiecki-deficyt-budzetowy-wyniesie-ponad-30-mld-zl-a-sektora-finansow-ok-50-mld-zl.html>>.

<sup>21</sup> *Ustawa budżetowa na 2018 r. Uzasadnienie...*, op.cit., s. 194.

<sup>22</sup> Portal <pl.investing.com> zakładka <Rynki/Indeksy/Polska – indeksy>. W jeszcze większym stopniu wzrósł WIG 20, który 1.9.2016 wyniósł 1709,5 punktu, zaś 1.12.2017 już 2389,9 punktu, co oznaczało wzrost o 38,8%. W tym samym okresie WIG 30 powiększył się z 1976,6 punktu do 2751,3 punktu, czyli o 39,2%.

2017 r. inwestycji realizowanych dzięki środkom UE, co powinno pozytywnie wpłynąć na dynamikę PKB<sup>23</sup>.

### Równowaga wewnętrzna i zewnętrzna

W 2017 r. Polska zaczęła rozwijać się szybciej i może osiągnąć największy od 2007 r. przyrost PKB, dystansując pod tym względem wiele państw UE.

Co istotne, wzrost polskiej gospodarki ma charakter zrównoważony w wymiarze wewnętrznym wyrażającym się w bardzo małej luce produktowej (wynoszącej w 2016 r. – 0,3% potencjalnego PKB<sup>24</sup>), która w latach 2017–2020 powinna się całkowicie domknąć. Równocześnie zapewniona jest równowaga zewnętrzna, na co wskazuje zadowalający stan salda bilansu obrotów bieżących (1,2% PKB w I kwartale 2017 r. i – 0,8% PKB w II kwartale 2017 r.)<sup>25</sup>.

Ponadto sukcesywnie rosną rezerwy walutowe kraju, wynoszące w listopadzie 2017 r. 95,8 mld euro wobec 44,7 mld euro w końcu 2007 roku<sup>26</sup>. Wszystko to razem prowadzi do wniosku, że fundamenty

gospodarcze Polski zostały wzmocnione w porównaniu z sytuacją w momencie wybuchu w 2007 r. globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego, w konsekwencji czego w pewnym stopniu zwiększyła się odporność polskiej gospodarki na szoki zewnętrzne (przykładem takiego szoku może być recesja w USA, Chinach czy państwach strefy euro)<sup>27</sup>. Nie zmienia to faktu, że polska gospodarka pozostaje wrażliwa na wstrząsy ekonomiczne w gospodarkach globalnych (USA, Chiny) oraz dużych gospodarkach UE (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania)<sup>28</sup>.

Dalsze zmiany strukturalne prowadzące do upowszechnienia wiedzy i innowacji jako podstawy międzynarodowej konkurencyjności uwarunkowane są zwiększeniem inwestycji, zwłaszcza prywatnych. Niska obecnie skłonność przedsiębiorców do inwestowania musi wyraźnie się poprawić, jeśli Polska ma skutecznie przezwyciężyć bariery rozwojowe.

W opinii Komisji Europejskiej w Polsce obecnie nie występuje ryzyko powstania nierównowagi makroekonomicznej mogącej doprowadzić do poważnych perturbacji

<sup>23</sup> D. Szymański: *Na polskiej giełdzie w tym roku szykuje się hossa*, portal <businessinsider.com.pl>, dostęp od 2.1.2017 <<http://businessinsider.com.pl/finanse/polska-gielda-w-2017-r-będzie-rosnac/62c7mc2>>. *Hossa na warszawskiej giełdzie. Zasluga inwestorów zagranicznych?*, Debata Poranka 4.1.2017 w Polskim Radio 24 z udziałem m.in. Małgorzaty Zaleskiej, byłej prezes GPW <[www.polskieradio.pl/130/4503/Artykul/1732737,Hossa-na-warszawskiej-gieldzie-Zasluga-inwestorow-zagranicznych](http://www.polskieradio.pl/130/4503/Artykul/1732737,Hossa-na-warszawskiej-gieldzie-Zasluga-inwestorow-zagranicznych)>.

<sup>24</sup> *Program konwergencji. Aktualizacja 2017*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2017, s. 33.

<sup>25</sup> *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki*, kwiecień 2016 r., Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2016, s. 4-28. *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za I kwartał 2017 r.*, NBP, Warszawa 2017, s. 7. *Bilans płatniczy Polski w II kwartale 2017 r.*, NBP, Warszawa, 29.9.2017.

<sup>26</sup> Portal NBP, Zakładka *Statystyka bilansu płatniczego/Oficjalne aktywa rezerwowe*.

<sup>27</sup> Do takiego wniosku doszli eksperci firmy konsultingowej Deloitte oraz DNB Bank Polski S.A. na podstawie przeprowadzonych w odniesieniu do polskiej gospodarki tzw. *stress-testów* mających na celu określenie wpływu kryzysu gospodarczego w wybranych państwach świata na dynamikę PKB w Polsce. *Raport - Kierunki 2017. Negatywne szoki gospodarcze. Stress-testy polskiej gospodarki w 2017 r.*, Deloitte i DNB Bank Polska S.A., Warszawa 2017.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

gospodarczych i w związku z tym nie ma potrzeby szczegółowego monitorowania sytuacji we wskazanym zakresie. Odróżnia to Polskę od 13 państw UE, w wypadku których monitoring wykrytych w latach 2015–2016 zakłóceń równowagi musi być nadal prowadzony<sup>29</sup>. Na brak ryzyka pojawienia się w Polsce nierównowagi makroekonomicznej wskazują zwłaszcza następujące przesłanki:

- silny wzrost popytu wewnętrznego, będący przede wszystkim efektem zwiększonej siły nabywczej gospodarstw domowych (wzrost zatrudnienia, wzrost płac, program „Rodzina 500+” i inne transfery socjalne, niska inflacja, łatwo dostępny kredyt), a także rozszerzającej się skali aktywności gospodarczej i poprawiającej się kondycji ekonomiczno-finansowej firm;
- wzrost produkcji przemysłowej i budowlano-montażowej, w tym produkcji

eksportowej<sup>30</sup>, potwierdzający atrakcyjność rynkową wytwarzanych w kraju wyrobów oraz wskazujący na znaczący potencjał eksportowy w polskiej gospodarce;

- spadek cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2016 r. (o 0,6%) oraz umiarkowany wzrost cen w 2017 r., który w skali roku ma nie przekroczyć 1,9%;
- relatywnie małe zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, należące do najniższych w UE<sup>31</sup>;
- dodatnie saldo obrotów towarowych handlu zagranicznego wynoszące 4,76 mld euro w 2016 r. oraz 2,16 mld euro w okresie styczeń–październik 2017 r.;
- sukcesywny spadek bezrobocia, przy rosnącym poziomie zatrudnienia i stopniowej poprawie produktywności, a także umiarkowanej – presji płacowej;
- ceny mieszkań pomimo ożywienia na rynku nieruchomości pozostają relatywnie stabilne<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Chodzi o: Bułgarię, Chorwację, Cypr, Finlandię, Francję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Niemcy, Portugalie, Słowenię, Szwecję i Włochy. Z kolei w wypadku Austrii, Belgii, Estonii, Węgier, Rumunii i Wielkiej Brytanii, w których wcześniej również wykryto zakłócenia makroekonomiczne, obecnie stwierdzono, iż takie zakłócenia już nie występują. *Sprawozdanie Komisji przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2017 r.*, Komisja Europejska, COM(2016) 728 final, Bruksela, 16.11.2016, s. 5-6.

<sup>30</sup> W okresie styczeń–październik 2017 r. produkcja sprzedana przemysłu powiększyła się w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o 6,6%, a produkcja budowlano-montażowa o 12,9%. Wyniki te są wyraźnie lepsze niż w ciągu pierwszych trzech kwartałów 2016 r., kiedy wzrost produkcji przemysłu wyniósł 3,1%, a w wypadku produkcji budowlano-montażowej miał miejsce spadek wynoszący 15%. *Dynamika produkcji przemysłowej i budowlano-montażowej w październiku 2017 r.*, GUS, Warszawa, 20.11.2017 oraz analogiczne opracowanie dotyczące września 2016 r. z 21.11.2016.

<sup>31</sup> Zadłużenie sektora prywatnego w Polsce w 2015 r. stanowiło równowartość 79% PKB, podczas gdy wartość progowa ustalona w ramach procesu monitorowania konkurencyjności i nierównowagi zewnętrznej oraz wewnętrznej w państwach UE (element tzw. Semestru Europejskiego) określona została na 133% PKB. Z kolei dług publiczny Polski w 2015 r. stanowił 51,5% PKB przy średniej dla UE wynoszącej wówczas 86,5% PKB i wartości progowej na poziomie 60% PKB. *Sprawozdanie krajowe...*, op.cit., s. 14. *European Economic Forecasts. Spring 2017...*, op.cit., s. 168.

<sup>32</sup> Z danych NBP obejmujących na razie II kwartał 2017 r. wynika, że wzrost ceny mieszkań w głównych miastach Polski w 2016 r. oraz w okresie styczeń–czerwiec 2017 r. nie przekroczył 6% w skali roku, co stanowi wartość progową w ramach monitorowania nierównowagi wewnętrznej w państwach UE (Semestr Europejski). *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w II kwartale 2017 r.*, NBP, wrzesień 2017, s. 28-33. *Raport o inflacji. Lipiec 2017 r.*, ..., op.cit., s. 43.

Jedynym wskaźnikiem, w wypadku którego Polska przekroczyła próg ostrzegawczy ustalony przez Komisję Europejską jest międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI)<sup>33</sup>. Z danych NBP wynika, że MPI netto Polski w końcu 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, była ujemna i w wymiarze bezwzględnym wyniosła 1129 mld zł, zaś w relacji do PKB minus 61,8%<sup>34</sup>. Choć w porównaniu z latami 2014–2015 nastąpiła w tym względzie pewna poprawa (relacja MPI netto do PKB zmniejszyła się w tym czasie w sumie o 7,3 punktu procentowego), to trudno tu mówić o zmianie jakościowej, bowiem wspomniany wskaźnik nadal znacząco przekracza dopuszczalny poziom wyznaczony przez Komisję Europejską (-35% PKB). Co jednak istotne, silnie ujemna MPI netto nie świadczy, iż Polska stoi wobec ryzyka naruszenia równowagi makroekonomicznej<sup>35</sup>. Decydujące znaczenie ma tutaj bezpieczna w wypadku Polski struktura pasywów zagranicznych, na które w 2016 r. w ponad 44% składały się bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a ponadto wysoki udział miały instrumenty niedłużne (kapitały własne i reinwestycje zysków), stanowiące bardzo stabilną formę finansowania zagranicznego. Dodatkowym buforem

ograniczającym ryzyko związane z wysoką ujemną wartością wskaźnika MPI jest znaczący zasób aktywów rezerwowych, jakie posiada Polska.

### Wyzwania dla polskiej gospodarki Niska skłonność przedsiębiorców do inwestowania

Stopa inwestycji<sup>36</sup> w Polsce od dłuższego czasu waha się w granicach 18-20%, sporadycznie tylko (lata 2007–2008) osiągając 22-23% (tabela 2, s. 119). Jeśli za punkt odniesienia przyjąć średnią wartość tego wskaźnika, to w przypadku Polski w okresie 2006–2015 wyniosła ona 20,7%, podczas gdy dla całego regionu Europy Środkowej i Wschodniej kształtowała się przeciętnie na poziomie 23,8%. Również średnia stopa inwestycji dla 35 państw OECD, która w latach 2006–2014 wynosiła 21,1% była o 0,4 punktu procentowego wyższa niż w Polsce. Kluczowym problemem jest zbyt małe zainteresowanie inwestowaniem ze strony przedsiębiorców.

W Polsce udział sektora prywatnego w nakładach inwestycyjnych ogółem w 2015 r. nieznacznie przekraczał 78%, podczas gdy w przypadku Niemiec wynosił 89,3%, we Francji – 83,9% a w Czechach – 80,6%<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Wskaźnik ten pokazuje bilans należności zagranicznych danego kraju oraz jego zobowiązań wobec zagranicy w relacji do PKB.

<sup>34</sup> W innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto jest również tradycyjnie ujemna i w 2015 r. wynosiła w relacji do PKB w przypadku Słowacji 69,6%, Węgier – 64,7%, Bułgarii – 60,7%, Łotwy – 59,3%, Rumunii – 50,2%, Litwy – 45,2%, Estonii – 40,5%, Słowenii – 38,7% oraz Czech – 30,9%. *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2015 r.*, NBP, Warszawa 2016, s. 38.

<sup>35</sup> *Raport o inflacji. Lipiec 2017 r.*, ..., op.cit., s. 34.

<sup>36</sup> Procentowy udział nakładów brutto na środki trwałe w wartości produktu krajowego brutto.

<sup>37</sup> Cyt. za: *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, ..., op.cit., s. 117.

Tabela 2. Stopa inwestycji w Polsce w latach 2004–2016 (w%)

| Lata             | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Stopa inwestycji | 18,3 | 18,9 | 20,4 | 22,5 | 23,1 | 21,4 | 20,3 | 20,7 | 19,8 | 18,8 | 19,8 | 20,1 | 18,5 |

Źródło: Lata 2004–2015: baza danych GUS dotycząca wskaźników zrównoważonego rozwoju. Rok 2016: *Produkt krajowy brutto w 2016 r. Szacunek wstępny*, GUS, Warszawa, 31.1.2017.

W każdym z czterech kwartałów 2016 r. dynamika nakładów brutto na środki trwałe była ujemna, wahając się w porównaniu z odpowiednimi kwartałami roku poprzedniego od – 1,8% do – 7,7%, podczas gdy w skali całego roku spadek wyniósł w stosunku do 2015 r. 7,9% (tabela 3, s. 120). Najważniejszą przyczyną tego stanu rzeczy było zahamowanie inwestycji publicznych, przede wszystkim infrastrukturalnych, w finansowaniu których istotną rolę odgrywają fundusze unijne. Wynikało to z wolnego uruchamiania środków zaplanowanych dla Polski w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020. W konsekwencji, zgodnie z przewidywaniami firmy konsultingowej Grant Thornton, do końca 2017 r. w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych rozdzielone zostaną środki na wsparcie przedsiębiorców w kwocie około 10 mld zł, co stanowić będzie jedynie 22% całej planowanej do 2020 r. na ten cel puli środków<sup>38</sup>.

Poza inwestycjami publicznymi, w 2016 r. zmniejszeniu uległy również nakłady brutto na środki trwałe w sektorze przedsiębiorstw, przy czym – jak ustalił GUS – za niemal cały regres inwestycji w firmach odpowiadały przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa. W wypadku przedsiębiorców prywatnych spadek nakładów brutto na środki trwałe okazał się w sumie stosunkowo niewielki, ale wynikało to w dużym stopniu z tego, iż w 2016 r. miał miejsce wzrost nakładów inwestycyjnych firm z udziałem kapitału obcego. Gdyby nie zainteresowanie inwestycjami ze strony działających w Polsce przedsiębiorstw zagranicznych, spadek nakładów inwestycyjnych firm sektora prywatnego byłby znacznie większy<sup>39</sup>.

Niska skłonność do inwestowania stanowi silny kontrast z licznymi pozytywnymi sygnałami napływającymi z rynku, które powinny raczej zachęcać przedsiębiorców do realizacji inwestycji, niż powodować dokładanie decyzji w tym zakresie<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> *Regiony zbyt wolno uruchamiają unijne dotacje*, Grant Thornton, Warszawa, marzec 2017, s. 6.

<sup>39</sup> A. Popiołek: *Cała prawda o inwestycjach firm* „Gazeta Wyborcza”, 19.5.2017 <<http://wyborcza.pl/7,75248,21828216,cala-prawda-o-inwestycjach-firm-w-2016-r-projekty-inwestycyjne.html>>.

<sup>40</sup> W 2016 r. inwestycjom niewątpliwie powinny sprzyjać korzystne perspektywy popytowe przekładające się na rosnącą sprzedaż towarów (w tym eksportową), poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorców, wysoki stopień wykorzystania posiadanych przez firmy mocy wytwórczych, a także możliwość sfinansowania inwestycji na podstawie łatwo dostępnego i taniego (dzięki m.in. historycznie niskim stopom procentowym) kredytu inwestycyjnego. *Szybki monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*, NBP, kwiecień 2017, s. 37.

Tabela 3. Dynamika nakładów brutto na środki trwałe w Polsce w latach 2015–2017 w ujęciu kwartalnym (analogiczny okres roku poprzedniego = 100%)

| Lata | I kwartał | II kwartał | III kwartał | IV kwartał | I-IV kwartały |
|------|-----------|------------|-------------|------------|---------------|
| 2015 | 11,4      | 6,4        | 4,6         | 4,9        | 6,1           |
| 2016 | -1,8      | -4,9       | -7,7        | -5,8       | -7,9          |
| 2017 | 0,3       | 0,8        | 3,3         | x          | 7,2           |

Źródło: Dane kwartalne: *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w III kwartale 2017 r.*, GUS, Warszawa, 30.11.2017, s. 4 oraz analogiczne opracowania dotyczące poszczególnych kwartałów 2015 i 2016 r. Dane roczne: *Skorygowany szacunek produktu krajowego brutto za 2016 r. ...*, op.cit., s. 3. *Ustawa budżetowa na 2018 r. Uzasadnienie...*, op.cit., s. 211.

W tych warunkach niechęć przedsiębiorców do inwestowania można wytłumaczyć utrzymującym się w kręgach biznesowych poczuciem niepewności w zakresie warunków prowadzenia działalności biznesowej w kontekście częstych zapowiedzi zmian w krajowym otoczeniu prawnofiskalnym<sup>41</sup>. Przy braku jasności co do kierunku i charakteru zmian we wskazanym zakresie przedsiębiorcy mają trudności ze sporządzeniem rzetelnego rachunku ekonomicznego stanowiącego podstawę decyzji inwestycyjnych, zwłaszcza w wypadku przedsięwzięć kapitałochłonnych o długim okresie zwrotu. Pewną rolę w decyzjach o wstrzymaniu się z inwestycjami odgrywają także czynniki kosztowe: wyższe niż w poprzednich latach koszty pracy oraz podniesione ceny surowców<sup>42</sup>.

W I kwartale 2017 r. spadek inwestycji został powstrzymany – co prawda dynamika nakładów brutto na środki trwałe wyniosła zaledwie 0,3%, ale po raz pierwszy od 2015 r. uzyskała wartość dodatnią. Pozytywne tendencje w tym zakresie umocniły się w II i III kw. 2017 r., co urealniło możliwość osiągnięcia w wymiarze całego roku przyrostu nakładów brutto na środki trwałe o 7,2%, jak przewidziano to w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2018 r. W ocenie NBP do poprawy sytuacji przyczyniły się trzy czynniki, a mianowicie: zwiększone zainteresowanie inwestycjami ze strony przedsiębiorstw w związku z rosnącymi możliwościami zbytu produkcji i poprawiającym się standingiem firm; wzrost (na razie niewielki) inwestycji publicznych w następstwie poszerzającego się dopływu środków unijnych oraz wyraźne

<sup>41</sup> *Raport o inflacji. Lipiec 2017...*, op.cit., s. 22-23. W. M. Orłowski: *Niepewność mimo niezłej pogody*, 25.04.2017 <<http://www.rp.pl/Lista-500/304259843-Niepewnosc-mimo-niezlej-pogody.html#ap-1>>. Z danych NBP zamieszczonych w publikowanych raz na kwartał opracowaniach z cyklu „Szybki monitoring NBP. Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw” wynika, że od 2015 r. podatki i przepisy przesunęły się na liście barier rozwoju najczęściej wymienianych przez przedsiębiorców z miejsca piątego (nr 4 z października 2015 r.) na drugie (nr 4 z października 2016 r.) a następnie na miejsce pierwsze (nr 3 z lipca oraz nr 4 z października 2017 r.).

<sup>42</sup> *Raport o inflacji. Lipiec 2017...*, op.cit., s. 23.

zwiększenie dynamiki inwestycji mieszkaniowych, czemu sprzyjała dostępność względnie taniego kredytu.

W końcowych miesiącach 2017 r. spodziewane jest stopniowe ożywienie inwestycji prywatnych. Po pierwsze, sprzyjać temu będzie utrzymujący się silny popyt krajowy. Po drugie, w warunkach wysokiego stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych przedsiębiorcy, którzy planują zwiększenie produkcji będą musieli rozbudować lub zmodernizować posiadany potencjał wytwórczy. Po trzecie wreszcie, ożywieniu inwestycji służyć będzie uruchamianie na coraz szerszą skalę projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków UE. Zgodnie z założeniami *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* stopa inwestycji powinna w Polsce wzrosnąć do poziomu 22% w 2020 r. i 25% w perspektywie 2030 r.<sup>43</sup> Jednocześnie większą niż dotychczas rolę w finansowaniu działalności inwestycyjnej ma odgrywać kapitał krajowy.

### Mała rola wiedzy oraz innowacji

Dotychczas międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu opierała się głównie na korzystnej relacji kosztów oraz wydajności pracy. Koszt 1 roboczogodziny w przemyśle krajowym był w 2016 r.

4,1 razy niższy niż w przemyśle francuskim oraz 3,8 razy niższy niż w przemyśle niemieckim<sup>44</sup>, natomiast wydajność w przeliczeniu na 1 roboczogodzinę była w tym czasie niższa niż w przemyśle francuskim i niemieckim tylko o około 2,1 razy<sup>45</sup>. Utrzymanie w Polsce wzrostu wydajności pracy na w miarę wysokim poziomie staje się jednak w obecnych warunkach rynkowych coraz trudniejsze. Świadczą o tym dane dotyczące dynamiki produktywności czynników produkcji (ang. *Total Factor Productivity* – TFP), zgodnie z którymi w latach 2000–2006 średnioroczne tempo wzrostu TFP wynosiło w Polsce 2,9%, ale w okresie 2007–2011 już tylko 1,7%, zaś w latach 2012–2016 jeszcze mniej, bo około 1%<sup>46</sup>. Odwrócenie tendencji spadkowej stopy TFP będzie możliwe tylko w sytuacji zwiększenia roli wiedzy i innowacyjności w pobudzaniu wzrostu gospodarczego.

Również w wypadku drugiej składowej relacji koszt – wydajność pracy, tj. kosztów, jakie ponoszą przedsiębiorcy w związku z zatrudnieniem pracowników, zachodzą zmiany, które przyczyniać się będą do pogorszenia konkurencyjności wytwarzanej w Polsce produkcji. W miarę bowiem doganiania krajów „piętnastki” pod względem wydajności pracy, a ponadto w efekcie

<sup>43</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, op.cit., s. 122 i 397.

<sup>44</sup> W przypadku Polski koszt 1 roboczogodziny w przemyśle wnosił w 2016 r. 8,6 euro, zaś w przypadku przemysłu Francji i Niemiec odpowiednio: 35,6 euro oraz 33 euro. „Eurostat Newsrelease”, No 58/2017, 6 April 2017, s. 3.

<sup>45</sup> Zgodnie z danymi OECD w 2016 r. wydajność pracy w przeliczeniu na 1 roboczogodzinę wynosiła w Polsce 29\$, zaś w przypadku Francji i Niemiec odpowiednio: 61,6\$ oraz 59,5\$. Baza danych OECD <[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#)>.

<sup>46</sup> *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, op.cit., s. 61. *IMF Country Report...*, op.cit., s. 4. Zbliżone dane (średni wzrost TFP w latach 2006–2015 na poziomie 1,4%) podał M. Próchniak: *Changes in Total Factor Productivity*, [w:] M. A. Waresa (red.): *Poland. Competitiveness Report 2016. The role of economic Policy and institutions*, World Economy Research Institute, SGH Warsaw School of Economics, Warsaw 2016, s. 144.

po głębokim deficycie fachowców zaczyna nasilać się w Polsce presja na wzrost płacy, co sygnalizują firmy w badaniach koniunktury. Dynamika nominalnych wynagrodzeń pozostaje jednak na razie umiarkowana, zarówno za sprawą rosnącej liczby pracowników z zagranicy (głównie z Ukrainy), jak i z tego, że wzrost zatrudnienia w coraz większym stopniu dotyczy osób o niskich kwalifikacjach i w konsekwencji – o niskim wynagrodzeniu<sup>47</sup>. Wspomniane długookresowe zmiany w zakresie wydajności pracy oraz kosztów pracy powodują, że pozytywny wpływ relacji między tymi dwoma czynnikami na konkurencyjność polskiego przemysłu będzie malał. Wymusza to konieczność redefinicji źródeł wzrostu polskiej gospodarki ze wskazaniem na szersze wykorzystywanie wiedzy i innowacji, jako najbardziej skutecznego obecnie koła zamachowego gospodarki.

Wejście na ścieżkę wzrostu opartego na wiedzy i innowacjach stanowi oczywiście złożony i wielowątkowy proces, którego efekty pojawią się dopiero po dłuższym czasie. Na razie Polska zajmuje wciąż bardzo odległe miejsca w międzynarodowych rankingach innowacyjności, opracowywanych m.in. pod auspicjami Komisji

Europejskiej<sup>48</sup> oraz Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) w Genewie<sup>49</sup>. Oczywiście trzeba odnotować zmiany świadczące o poprawie w tym zakresie, ale następują one stosunkowo wolno. Dane dotyczące struktury produkcji sprzedanej polskiego przemysłu według poziomu techniki nie pozostawiają wątpliwości, iż Polska nadal należy do państw, które są w stanie wytwarzać przede wszystkim wyroby o niskim i średnim stopniu zaawansowania technologicznego, z bardzo ograniczonymi możliwościami w zakresie produkcji wyrobów wysokiej techniki (tabela 4, s. 123).

Wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce od kilku lat stopniowo rosną w liczbach absolutnych oraz w relacji do PKB (tabela 5, s. 124), przy jednoczesnym zwiększającym się zaangażowaniu finansowym sektora przedsiębiorców w tych wydatkach<sup>50</sup>, jednak dotychczas nie przełożyło się to na istotną poprawę zaawansowania technologicznego i innowacyjności produkcji. W rezultacie Polska wciąż ma wyraźnie ujemne saldo w handlu zagranicznym wyrobami wysokiej techniki, wynoszące w 2015 r. 6,8 mld euro w wymianie z wszystkimi krajami świata

<sup>47</sup> *Raport o inflacji. Lipiec 2016 ...*, op.cit., s. 29.

<sup>48</sup> W rankingu zbudowanym na bazie tzw. *Summary Innowacyjności* (ang. *Summary Innovation Index – SII*) – uwzględniającego blisko 30 wskaźników ilustrujących zasoby, skalę zaangażowania oraz efekty działań ukierunkowanych na innowacyjność – Polska w latach 2010–2016 zajmowała 25 miejsce (26 w 2015 r.), na 28 państw UE objętych tym badaniem. *European Innovation Scoreboard 2017*, European Commission 2017, s. 90.

<sup>49</sup> W Globalnym Indeksie Konkurencyjności (ang. *Global Competitiveness Index – GCI*), obliczanym na podstawie 90 wskaźników pogrupowanych w 12 filarach problemowych (jednym z nich jest *Innowacyjność*) dotyczącym 2017 r. Polska została sklasyfikowana na 39 miejscu (wobec 53 miejsca w 2008 r.), zaś w obszarze *Innowacje* na 59 miejscu, podczas gdy w 2014 r. było to miejsce 72, zaś w 2008 r. – 64. *The Global competitiveness report 2017–2018*, World Economic Forum, Geneva 2017, s. 240.

<sup>50</sup> W 2016 r. udział sektora przedsiębiorstw w strukturze nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe wyniósł 53,1%, wobec 30,1% w 2011 r. *Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2016 r.*, GUS, Warszawa 27.11.2017, s. 2.

Tabela 4. **Struktura produkcji sprzedanej wyrobów przetwórstwa przemysłowego w Polsce w latach 2005–2015 według poziomu techniki (w%)**

| Poziom techniki                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Wysoka technika</b><br>Produkcja wyrobów farmaceutycznych, komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych, statków powietrznych i kosmicznych                                                                                                                                                                                           | 4,5  | 6,8  | 5,4  | 5,0  | 5,2  | 5,3  |
| <b>Średnio-wysoka technika</b><br>Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych, urządzeń elektrycznych, maszyn i urządzeń, pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, pozostałego sprzętu transportowego, a także urządzeń, instrumentów oraz wyrobów medycznych                                                                              | 26,1 | 27,2 | 26,5 | 26,7 | 26,9 | 28,4 |
| <b>Średnio-niska technika</b><br>Reprodukcja zapisanych nośników informacji, produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, metali i wyrobów z metali, statków i łodzi, a także naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń | 32,1 | 32,8 | 35,1 | 34,3 | 33,9 | 32,0 |
| <b>Niska technika</b><br>Produkcja artykułów spożywczych, napojów, wyrobów tytoniowych i tekstylnych, odzieży, skór i wyrobów skórzanych, wyrobów z drewna, korka, słomy i wikliny, papieru i pochodnych, mebli oraz pozostałych wyrobów niewymienionych wyżej, druk i działalność związana z poligrafią                                     | 37,3 | 33,2 | 33,0 | 34,0 | 34,0 | 34,3 |

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, kolejne wydania.

oraz 3,1 mld euro w wymianie z krajami UE (tabela 6, s. 124). Szczególnie duża nierównowaga między eksportem a importem widoczna jest w wypadku wyrobów RTV oraz sprzętu telekomunikacyjnego.

Możliwość poprawy w tym zakresie tylko po części jest kwestią zwiększenia nakładów publicznych na badania naukowe i prace rozwojowe. Słuszna wydaje się

nawet teza, że publiczne wydatki na ten cel w relacji do PKB osiągnęły obecnie w Polsce wysokość, jakiej w zasadzie należałoby się spodziewać, biorąc pod uwagę aktualny poziom rozwoju gospodarczego Polski<sup>51</sup>. Natomiast nadal zdecydowanie za niskie są wydatki na prace rozwojowe ze strony sektora przedsiębiorstw, które w odniesieniu do PKB wyniosły w 2016 r.

<sup>51</sup> W. M. Orłowski: *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, Warszawa 2013, s. 3 i 15.

Tabela 5. **Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce w latach 2009–2015 (w mld zł, ceny bieżące)**

| Wyszczególnienie                                                                |              | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe                                    |              | 10,4 | 11,6 | 14,3 | 14,4 | 16,1 | 18,1 | 17,9 |
| Relacja nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe do PKB (w%) <sup>1)</sup> | Polska       | 0,72 | 0,75 | 0,89 | 0,87 | 0,94 | 1,0  | 0,97 |
|                                                                                 | UE (średnia) | 1,93 | 1,97 | 2,01 | 2,03 | 2,04 | 2,03 | 2,03 |

<sup>1)</sup> Cel wynikający ze *Strategii Europa-2020*: Polska – 1,7%, średnia dla UE – 3,0%.

Źródło: Polska: *Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2016 r.*,... op.cit., GUS, Warszawa 2016, s. 55. UE: Baza danych Eurostat, tablice t2020\_20, tsc00001.

Tabela 6. **Wymiana zagraniczna Polski dotycząca wyrobów wysokiej techniki w 2015 r. (w mln euro)**

| Asortyment wyrobów                      | Wszystkie kraje świata |        |       | Kraje UE |        |       |
|-----------------------------------------|------------------------|--------|-------|----------|--------|-------|
|                                         | Eksport                | Import | Saldo | Eksport  | Import | Saldo |
| Wyroby wysokiej techniki ogółem, w tym: | 15250                  | 22073  | -6823 | 11346    | 14399  | -3053 |
| Komputery i maszyny biurowe             | 4013                   | 4613   | -600  | 3713     | 2518   | 1195  |
| Sprzęt RTV oraz telekomunikacyjny       | 6553                   | 9260   | -2907 | 5275     | 6795   | -1520 |
| Wyroby chemiczne (bez farmaceutyków)    | 401                    | 1249   | -848  | 340      | 1020   | -680  |
| Farmaceutyki                            | 369                    | 1530   | -1161 | 284      | 1254   | -970  |
| Wyroby lotnicze                         | 1705                   | 1228   | 477   | 371      | 307    | 64    |

Źródło: Polska: Baza danych Eurostat, tablica htec\_trd\_group4.

0,63%, przy średniej unijnej na poziomie 1,32%. Pod tym względem Polska zajmuje 18 miejsce w rankingu państw UE<sup>52</sup>.

Trudno uznać, że polscy przedsiębiorcy kompletnie lekceważą rolę wiedzy i innowacji w procesie budowania konkurencyjności oraz pozycji rynkowej, ale

też obraz działalności firm w tym kręgu spraw jest niejednoznaczny. Z badań firmy konsultingowej Deloitte wynika bowiem, że w 2016 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, znacząco zmniejszył się (z 48% do 33%) odsetek przedsiębiorców deklarujących przeznaczanie na działalność

<sup>52</sup> Baza danych Eurostat, tablica tsc00001.

badawczo-rozwojową ponad 3% swoich przychodów i to pomimo wzrostu z 13% do 17% liczby firm, które są gotowe wydać na ten cel powyżej 10% przychodów. Co dziejący przedsiębiorca planuje w perspektywie 1-2 lat ograniczenie wydatków na ten cel, podczas gdy w 2015 r. taką deklarację składała co 20 firma. Ponadto większość podmiotów nie posiada długookresowych planów działań związanych z badaniami, rozwojem i innowacjami. Jednocześnie jednak z 6% w 2015 r. do 2% w 2016 r. spada liczba firm, które w ogóle nie przewidują wydatków na badania i rozwój<sup>53</sup>.

W sumie powyższe dane oznaczają, że dla części przedsiębiorców badania i rozwój oraz innowacje nadal pozostają drugoplanowym obszarem zainteresowania. W tej sytuacji nie powinno dziwić, że krajowi przedsiębiorcy raczej niechętnie sięgają po nowatorskie projekty techniczne i technologiczne, najczęściej szukając szans rynkowych w powielaniu sprawdzonych już rozwiązań. Dzieje się tak dlatego, że realizacja przedsięwzięć w tej dziedzinie jest związana z podwyższonym ryzykiem ekonomicznym, co skutecznie zniechęca do zaangażowania. W tym kontekście trzeba wskazać zwłaszcza na następujące czynniki:

1. Trudności, jakie ma większość działających w Polsce przedsiębiorców ze sfinansowaniem prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych dzięki środkom własnym przy jednoczesnym ograniczonym dostępie – zwłaszcza w wypadku firm średnich i małych – do kredytu na tego rodzaju

przedsięwzięcia. W krajach „piętnastki” istotną rolę odgrywają fundusze *venture capital/private equity* (VC/PE), zorientowane na projekty o podwyższonym ryzyku ekonomicznym. W Polsce rynek funduszy VC/PE jest wciąż słabo rozwinięty – w 2016 r. inwestycje typu VC/PE wyniosły zaledwie 725 mln euro, a więc stanowiły równowartość 0,172% PKB<sup>54</sup>. Co prawda sytuuje to Polskę na pierwszym miejscu wśród nowych członków UE z Europy Środkowej i Wschodniej, ale zarazem oznacza bardzo daleką pozycję w zestawieniu z większością krajów „piętnastki”;

2. Wysoką cenę usług oferowanych przez krajowe ośrodki naukowe i badawczo-rozwojowe, z których wiele wciąż nie potrafi zracjonalizować kosztów prowadzonej działalności, tak aby były one mocniej osadzone w realiach rynkowych;

3. Niedostosowanie oferty w obszarze badań i rozwoju do faktycznych potrzeb przedsiębiorców. Główną przyczyną jest brak głębszego rozeznania uczelni oraz ośrodków badawczych – najchętniej podejmujących badania podstawowe, znacznie rzadziej decydujących się na prace rozwojowe i wdrożeniowe – w problemach technicznych i technologicznych, z którymi muszą się zmierzyć firmy wdrażające nowe lub zmodyfikowane wyroby. Sytuacja wynika także po części z braku specjalistycznego wyposażenia badawczego, ograniczeń w dostępie do najnowszych rozwiązań stosowanych na świecie, jak również spadku jakości kapitału ludzkiego w instytucjach naukowych;

<sup>53</sup> Polska. *Badania i rozwój w przedsiębiorstwach 2016*, Deloitte Polska, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>54</sup> *Central and Eastern Europe Private Equity Statistics 2016*, Invest Europe, August 2017, s. 15 i 18.

4. Bariery o charakterze systemowym polegające m.in. na niewystarczającej koordynacji działań i instrumentów wsparcia publicznego (na szczeblu krajowym i regionalnym), zbyt szerokim definiowaniu priorytetów w obszarze badań naukowych i prac rozwojowych objętych pomocą państwa, a także zbyt słabym rozpropagowaniu wiedzy o mechanizmach takiego wsparcia. Problem stanowią również: niewystarczająca współpraca instytucji realizujących zamówienia publiczne w dziedzinie innowacji, powielanie zakresów zadań i odpowiedzialności tych instytucji oraz niedoskonałe procedury oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań. W listopadzie 2016 r. weszła w życie tzw. mała ustawa o innowacyjności<sup>55</sup>, która – przez zmiany w ustawach o podatku od osób fizycznych i od osób prawnych – powinna wpłynąć na rozwój działalności innowacyjnej w sektorze gospodarki i nauki. Stanowi ona punkt wyjścia do zmian o znacznie szerszym i bardziej systemowym charakterze, które zostaną wprowadzone w 2018 r. na mocy tzw. dużej ustawy o innowacyjności<sup>56</sup>.

#### Długookresowa stabilność finansów publicznych w Polsce

Zgodnie z prognozą Ministerstwa Finansów deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*) w relacji do PKB, po przejściowym wzroście z 2,5% w 2016 r.<sup>57</sup> do 2,7% w 2017 r.<sup>58</sup>, ma się sukcesywnie zmniejszać do 1,2% w 2020 r.<sup>59</sup>. Powinno to przyczynić się do obniżenia we wspomnianym okresie wskaźnika długu publicznego wyrażonego w procentach PKB z 54,4% do 52,1%. Uzyskany w 2016 r. wynik sektora *general government* w relacji do PKB był o 0,1 punktu procentowego lepszy od wyniku z roku poprzedniego (2,6%), w czym pomogło zasilenie budżetu państwa przychodami z tytułu sprzedaży częstotliwości na potrzeby mobilnego internetu (LTE) w łącznej wysokości 9,2 mld zł (równowartość 0,5% PKB) oraz przekazanym przez NBP zyskiem w wysokości 7,9 mld zł (0,43% PKB)<sup>60</sup> przy jednoczesnym znacznym spadku publicznych wydatków inwestycyjnych. Zejście z deficytem sektora *general government* w relacji

<sup>55</sup> Ustawa z 4.11.2016 o zmianie ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej, „Dziennik Ustaw” z 2016 r. poz. 1933.

<sup>56</sup> Celem ustawy jest usprawnienie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych ze strony ośrodków naukowych i instytucji, ułatwienie komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych oraz zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców w tego rodzaju działalność. Najważniejsze zmiany wprowadzone przez wspomnianą ustawę mają obejmować: zwiększenie wysokości ulgi podatkowej na działalność badawczo-rozwojową do 100% ponoszonych w tym celu kosztów (150% w wypadku centrów badawczo-rozwojowych), doprecyzowanie i rozszerzenie katalogu kosztów kwalifikowanych do ulgi na badania i rozwój, obniżenie kosztów związanych z uzyskaniem ochrony patentowej dla akademickich inkubatorów przedsiębiorczości oraz uczelni.

<sup>57</sup> Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r., GUS, Warszawa, 23.10.2017, s. 1.

<sup>58</sup> Przy założeniu, że faktyczny deficyt sektora finansów publicznych wyniesie około 50 mld zł. Gdyby deficyt osiągnął poziom przewidziany w ustawie budżetowej na 2018 r. (64,8 mld zł) wówczas stanowiłby równowartość 3,3% PKB. Ustawa budżetowa na 2018 r. Uzasadnienie..., op.cit., s. 194.

<sup>59</sup> Program konwergencji..., op.cit., s.33.

<sup>60</sup> Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń-sierpień 2016 r., Ministerstwo Finansów, Komunikat z 19.8.2016.

do PKB do 1,2% w 2020 r. oznaczać będzie, iż Polska z niewielkim opóźnieniem (prawdopodobnie tylko jednorocznym) osiągnie średniookresowy cel budżetowy (ang. *Medium-term budgetary objective* – MTO), zakładający deficyt strukturalny na poziomie nieprzekraczającym 1% PKB.

Oceniając przedstawione przez Polskę w kwietniu 2017 r. dwa dokumenty: „Krajowy program reform Polski na 2017 r.” oraz „Program konwergencji. Aktualizacja 2017”, Rada Europejska uznała, że założenia makroekonomiczne, na których oparto prognozy przewidujące stopniową poprawę salda nominalnego sektora *general government* z 2,4% PKB w 2016 r. do 1,2% PKB w 2020 r. należy traktować jako scenariusz optymistyczny. Dlatego w celu zmniejszenia ryzyka przekroczenia przez deficyt prognozy 3% PKB, Polska powinna kontynuować dostosowania fiskalne zmierzające do osiągnięcia MTO w 2020 r., a więc nieco szybciej niż zakłada to „Program konwergencji” z 2017 r.<sup>61</sup>. Dostosowania te w warunkach ożywienia gospodarki powinny możliwie szybko doprowadzić do uzyskania dodatniego salda sektora *general government*, co stworzy swoistą rezerwę na okres słabej koniunktury, kiedy z reguły wynik sektora ulega

pogorszeniu w następstwie wzrostu wydatków publicznych, któremu na ogół towarzyszy zmniejszenie dochodów państwa<sup>62</sup>.

W końcowym okresie 2017 r. w sektorze finansów publicznych uwidocznić się mogą pewne napięcia na tle spodziewanego wzrostu wydatków na inwestycje publiczne, których realizacja – jak wynika z wieloletnich obserwacji – koncentruje się w III i IV kwartale kolejnych lat.

Ponadto negatywny wpływ będzie miało obniżenie powszechnego wieku emerytalnego (do poziomu 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), a także koszty programu „Rodzina 500+”, który w 2017 r. funkcjonował będzie przez cały rok, a więc o kilka miesięcy dłużej niż w 2016 r.<sup>63</sup> Wspomniane czynniki nie zagrażają jednak stabilności sektora *general government* w 2017 r. Generalnie, Komisja Europejska uznała, że w krótkim okresie finanse publiczne w Polsce nie będą wystawione na poważne ryzyko zakłóceń<sup>64</sup>.

Zasadniczo inaczej Komisja Europejska ocenia perspektywę sektora finansów publicznych w Polsce w wymiarze średnioterminowym, wskazując zwłaszcza na ryzyko pogorszenia się ich kondycji w konsekwencji procesu starzenia się polskiego społeczeństwa<sup>65</sup>. Sukcesywny

<sup>61</sup> Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r., COM(2017) 520 final, Bruksela, 22.5.2017, s. 6-7.

<sup>62</sup> Zob. np. S. Gomułka: *Jak rozwiązać problemy w podatkach*, „Rzeczpospolita” z 22.6.2017.

<sup>63</sup> *Raport o inflacji. Lipiec 2017...*, op.cit., s. 23.

<sup>64</sup> *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r.*, Dokument Roboczy Służb Komisji, SWD(2017) 86 final, Bruksela 22.2.2017, s. 2.

<sup>65</sup> Zgodnie z prognozami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w 2022 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadają 397 osób w wieku poprodukcyjnym, tj. o 72 osoby więcej niż przypadają w 2016 r. Pogorszeniu ulegnie również relacja populacji osób w wieku nieprodukcyjnym (czyli przed i poprodukcyjnym łącznie) do liczby osób w wieku produkcyjnym. W 2016 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadają 618 w wieku

spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w powiązaniu ze wzrostem populacji osób w wieku poprodukcyjnym oznaczać będzie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) ogromny niedobór środków, który będzie musiał być pokrywany w formie corocznych dotacji z budżetu państwa. ZUS szacuje, że wsparcie to powinno wynieść rocznie od 47,0-79,7 mld zł (licząc w cenach 2016 r.), w zależności od przyjętych założeń makroekonomicznych oraz demograficznych<sup>66</sup>. W odniesieniu do PKB chodzi o kwoty stanowiące równowartość od 2-3,9% produktu Polski w 2016 r. Sytuację pogorszyć może jeszcze decyzja o obniżeniu wieku emerytalnego<sup>67</sup>, chyba że podjęte zostaną skuteczne działania zachęcające liczną grupę potencjalnych emerytów do kontynuowania pracy zawodowej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego.

Ryzyko dla stabilności finansów publicznych stwarza także przewidywany spadek współczynnika adekwatności świadczeń emerytalnych. Ponieważ wysokość prognozowanego na 2050 r. świadczenia emerytalnego ma nie przekraczać 25% ostatniego wynagrodzenia z tytułu pracy, duża grupa emerytów – zwłaszcza otrzymujących w okresie aktywności zawodowej wynagrodzenie nieprzekraczające średniej krajowej – może uzyskać emeryturę

w wysokości poniżej gwarantowanego minimum takich świadczeń. W tej sytuacji niezbędne będą dodatkowe środki z budżetu państwa, umożliwiające podwyższenie emerytury do poziomu minimalnego<sup>68</sup>.

Podsumowując, można powiedzieć, że skala zagrożeń dla stabilności sektora *general government* w okresie 2018–2022 i latach następnym stanowić będzie funkcję:

- dynamiki wzrostu gospodarczego;
- przestrzegania dyscypliny finansowej oraz poprawy efektywności zarządzania środkami finansowymi; służyć temu będzie zapowiadane wzmocnienie procedury budżetowej, obejmujące m.in. reformę średniookresowych ram budżetowych, ściślejsze powiązanie rocznego budżetowania z planowaniem w perspektywie średniookresowej oraz włączenie do procedury budżetowej przeglądu wydatków;
- postępów w uszczelnianiu systemu podatkowego (zwłaszcza w odniesieniu do podatku VAT) i ograniczaniu szarej strefy; eksperci PWC obliczyli, że gdyby tylko udało się ograniczyć lukę w podatku VAT do poziomu z 2007 r., kiedy stanowiła ona równowartość 0,6% PKB, budżet państwa mógłby uzyskać w 2017 r. dodatkowe wpływy podatkowe wynoszące 27,3 mld zł<sup>69</sup>;
- faktycznego przebiegu procesów demograficznych, w szczególności kształtowania

---

nieprodukcyjnym, z kolei w 2022 r. populacja osób w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 1000 w wieku produkcyjnym liczyć będzie 707 osób. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2018-2022*, ZUS, Warszawa, marzec 2017, s. 12.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>67</sup> Według niektórych ocen wymagać to będzie przekazania FUS dodatkowych środków budżetowych stanowiących równowartość 0,4-0,9% PKB rocznie do 2050 r. *Sprawozdanie krajowe ...*, op.cit., s. 20-21.

<sup>68</sup> *Sprawozdanie krajowe ...*, op.cit., s. 21.

<sup>69</sup> *Wyludzenia VAT – luka podatkowa w 2016 r. ...*, op.cit.

się relacji między populacjami osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym;

- skali społecznego zainteresowania kontynuowaniem pracy zawodowej bez przechodzenia na emeryturę mimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego;
- ewentualnych zmian w systemie emerytalnym zmierzających do zreformowania preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, z których korzystają rolnicy oraz górnicy.

### Strukturalne słabości krajowego rynku pracy

Wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy, widoczna od II połowy 2016 r. nie może przesłonić tego, że rynek ten cechuje kilka poważnych ułomności, w tym zwłaszcza:

- relatywnie niska wartość współczynnika aktywności zawodowej niektórych grup społecznych, w szczególności kobiet, osób w wieku 60+ oraz osób młodych do 25 roku życia;
- utrzymująca się segmentacja rynku pracy;
- niewielka mobilność przestrzenna oraz zawodowa pracowników;
- nadmierna sztywność prawa pracy;
- funkcjonowanie preferencyjnych systemów zabezpieczenia społecznego rolników oraz górników.

Poza tym niezbędna jest poprawa jakości kapitału ludzkiego, co wiąże się bezpośrednio z efektywnością kształcenia

ogólnego i zawodowego przyszłych pracowników oraz podnoszenia/zmiany kwalifikacji osób wcześniej już zatrudnionych, które ewidentnie nie jest dostosowane do zmieniających się potrzeb pracodawców. W coraz większym stopniu na perspektywach rynku pracy ciąży proces starzenia się społeczeństwa, skutkujący pogarszaniem się współczynnika obciążenia demograficznego. Osobny wątek stanowi kwestia emigracji zarobkowej Polaków, prowadzącej do uszczuplenia podaży pracy o pokaźną grupę osób aktywnych pod względem życiowym i zawodowym<sup>70</sup>. Powstałą wskutek emigracji lukę w podaży pracy w Polsce, zwłaszcza jeśli chodzi o zawody niewymagające wysokich kwalifikacji, stopniowo wypełniają przybysze zarobkowi z państw Europy Wschodniej (w tym głównie z Ukrainy), których liczbę w 2016 r. oceniano na 1,3 mln osób<sup>71</sup>. Bez rozwiązania zasygnalizowanych wyżej problemów – z których część wykracza poza ramy niniejszego artykułu (kwestie skutków starzenia się społeczeństwa, emigracji zarobkowej oraz jakości edukacji) – trudno będzie zbudować w Polsce wysoce konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy i innowacjach.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 7, s. 130 wskaźnik zatrudnienia ogółem wzrósł w okresie między I kw. 2015 r. i III kw. 2017 r. o 2,9 punktu procentowego, do poziomu 54%, zaś wskaźnik zatrudnienia

<sup>70</sup> Zgodnie z szacunkami GUS w końcu 2016 r. poza granicami kraju przebywało czasowo około 2,52 mln mieszkańców Polski. Można przypuszcza, że zdecydowaną większość spośród tych osób stanowią emigranci zarobkowi. *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2016*, GUS, Warszawa, 16.10.2017.

<sup>71</sup> Cyt. za: A. Błaszczak: *Rekord imigracji zarobkowej*, „Rzeczpospolita” z 23.1.2017 <<http://www.rp.pl/Rynek-pracy/301239893-Rekord-imigracji-zarobkowej.html#ap-1>>.

Tabela 7. Wskaźnik zatrudnienia<sup>1)</sup> w Polsce w latach 2015–2017 w ujęciu kwartalnym (w%)

| Wskaźnik zatrudnienia | 2015  |        |         |        | 2016  |        |         |        | 2017  |        |         |
|-----------------------|-------|--------|---------|--------|-------|--------|---------|--------|-------|--------|---------|
|                       | I kw. | II kw. | III kw. | IV kw. | I kw. | II kw. | III kw. | IV kw. | I kw. | II kw. | III kw. |
| Ogółem                | 51,1  | 51,6   | 52,4    | 52,6   | 52,1  | 52,7   | 53,0    | 53,2   | 53,2  | 53,9   | 54,0    |
| W wieku produkcyjnym  | 67,7  | 68,4   | 69,3    | 69,5   | 69,6  | 70,3   | 70,8    | 71,0   | 71,3  | 72,1   | 72,4    |

<sup>1)</sup> Odsetek osób w wieku 15-64 lat pracujących zawodowo w ogólnej liczbie osób w takim wieku.

Źródło: *Kwartalna informacja o rynku pracy w III kwartale 2017 r.*, GUS, Warszawa, 24.11.2017, s. 7 oraz analogiczne opracowania dotyczące poszczególnych kwartałów 2015 i 2016 r.

dotyczący osób w wieku produkcyjnym zwiększył się o 4,7 punktu procentowego, do poziomu 72,4%<sup>72</sup>. Poprawa wskaźnika dotyczącego mężczyzn (+3,9 punktu procentowego) była większa niż wskaźnika odnoszącego się kobiet (+2 punktu procentowego), w rezultacie czego dotychczasowe dysproporcje zostały utrzymane. Uczestnictwo kobiet w rynku pracy – mimo niewątpliwie pozytywnych zmian pod tym względem – po prostu wciąż napotyka na istotne przeszkody, z których najważniejsza związana jest z trudnościami w zapewnieniu opieki nad dziećmi oraz osobami starszymi. W konsekwencji przeciętny okres aktywności zawodowej kobiet jest wyraźnie krótszy w porównaniu z mężczyznami, co niekorzystnie wpływa na wysokość ich emerytur.

Poprawa wskaźników zatrudnienia jest mniejsza niż sugerować to może skala spadku stopy bezrobocia. Rzecz w tym, iż wspomniany wskaźnik obniża się także dlatego, że pewna część dotychczasowych bezrobotnych staje się bierna zawodowo i nie zasila szeregów zatrudnionych<sup>73</sup>. Wskazuje na to relatywnie niewielka zmiana współczynnika aktywności zawodowej, który w III kwartale 2017 r. wyniósł 56,7%, co oznacza poprawę w stosunku do III kwartału 2016 r. zaledwie o 0,4 punktu procentowego, przy czym w porównaniu z IV kwartałem 2016 r. (56,8%) współczynnik ten zmalał (o 0,1 punktu procentowego)<sup>74</sup>.

Szczególne problemy ze znalezieniem pracy mają osoby w wieku 60+, w tym zwłaszcza kobiety, a także osoby młode<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Wskaźniki zatrudnienia w Polsce nadal są wyraźnie niższe od średnich unijnych. W 2016 r. różnica w wypadku wskaźnika zatrudnienia ogółem wynosiła 1,8 pkt. proc. (69,3% w Polsce wobec 71,1% średnio w UE), w wypadku wskaźnika zatrudnienia kobiet 3,1 pkt. proc. (odpowiednio 62,2% wobec 65,3%), zaś w wypadku wskaźnika zatrudnienia mężczyzn 0,5 pkt. proc. (76,4% wobec 76,9%). Przytoczone dane zostały obliczone zgodnie z metodologią stosowaną przez Eurostat, a więc w odniesieniu do osób w wieku 20-64 lat. „Eurostat Newsrelease” No 69/201, 25 April 2017, s. 3.

<sup>73</sup> Ł. K. Kozłowski: *Zatrudnienie przestaje rosnać, ale poprawia się jego struktura*, Portal <www.obserwatorfinansowy.pl>, dostęp od 28.2.2017 <<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/zatrudnienie-przestaje-rosnac-ale-poprawia-sie-jego-struktura>>.

<sup>74</sup> *Kwartalna informacja o rynku pracy w III kwartale 2017 r.*..., op.cit.

<sup>75</sup> Co prawda stopa bezrobocia wśród osób do 25 roku życia uległa w okresie I kw. 2015 r. – III kw. 2017 r. wyraźnemu obniżeniu (z 23,3% do 14,7%), ale nadal pozostaje ponadprzeciętnie wysoka.

Dotychczasowe środki aktywizacji zawodowej osób starszych przyniosły na razie ograniczone rezultaty, co może skłaniać te, które osiągnęły wiek emerytalny do przechodzenia od razu na emeryturę. Obniżenie wieku emerytalnego spowoduje, że większa niż dotychczas grupa zatrudnionych z prawem do emerytury stanie przed dylematem, czy od razu skorzystać z nabytych uprawnień, czy też odłożyć moment przejścia na emeryturę i kontynuować karierę zawodową<sup>76</sup>.

Charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy jest jego segmentacja wyrażająca się w:

- wysokim, najwyższym wśród państw „piętnastki”, odsetku osób zatrudnionych na czas określony;
- niskim odsetku osób przechodzących od zatrudnienia na czas określony do zatrudnienia stałego;
- dużej różnicy (najwyższej w UE) między średnim wynagrodzeniem osób zatrudnionych na czas określony i nieokreślony.

Czynnikiem, który zniechęca przedsiębiorców do zatrudniania pracowników na czas nieokreślony jest sztywność kodeksu pracy. Trudności z ich zwolnieniem, na przykład w związku z pogorszeniem się koniunktury, oznaczające długotrwałe procesy przed sądem pracy, a także duże obciążenia administracyjne związane

z zatrudnieniem pracowników na podstawie kodeksu pracy, skłania pracodawców do szukania innych formuł zatrudnienia. Efektem tego były do niedawna bardzo popularne w Polsce tzw. śmieciowe umowy o pracę. Segmentacja rynku pracy utrudnia rozwój zawodowy, szczególnie osób młodych i w konsekwencji wpływa negatywnie na jakość kapitału ludzkiego.

Polscy pracownicy odznaczają się niską mobilnością przestrzenną i zawodową, co m.in. wynika z problemów ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania, a także trudności w dojazdach do nowego miejsca pracy (malejąca liczba połączeń komunikacyjnych, wysokie koszty podróży). Skutkuje to daleko idącym – w niektórych regionach Polski oraz zawodach – niedopasowaniem podaży i popytu na pracę, jak również niewłaściwą alokacją zasobów pracy. W wypadku rolników i górników czynnikiem dodatkowo obniżającym mobilność jest możliwość korzystania z preferencyjnych systemów zabezpieczenia społecznego.

W konsekwencji wspomnianego niedopasowania struktury popytu i podaży pracy jest bardzo prawdopodobne, iż spadek stopy bezrobocia będzie w Polsce następował coraz wolniej i na mniejszą skalę, w miarę zbliżania się do tzw. naturalnej stopy bezrobocia. W ocenie NBP stopa bezrobocia niepociągająca za sobą wzrostu płac

<sup>76</sup> Zgodnie z prognozami ZUS w 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy obniżającej wiek emerytalny dodatkowo zostanie złożonych 331,3 tys. wniosków o przejście na emeryturę. W kolejnych latach napływ takich dodatkowych wniosków będzie stopniowo malał i wyniesie: 148 tys. w 2018 r., 90 tys. w 2019 r., 92 tys. w 2020 r. oraz 54 tys. w 2021 r. Oznacza to, że w perspektywie 5-letniej o status emeryta wystąpi o 715,3 tys. osób więcej w porównaniu z sytuacją, gdy ustawowy wiek emerytalny pozostałby na poziomie 67 lat. Odpowiedź udzieloną w 23 sierpnia 2017 r. przez Marcina Zielenieckiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na interpelację poselską nr 141162 w sprawie sytuacji w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych <<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=393374C9>>.

(ang. *non-accelerating wages rate unemployment* – NAWRU) wynieść ma 5,3% w 2018 r. oraz 5,0% w 2019 r.<sup>77</sup>

### Bariery utrudniające rozwój przedsiębiorczości w Polsce

Wiele badań przekrojowych realizowanych przez Bank Światowy (w ramach projektów *Doing Business* i *Paying Taxes*) oraz OECD (w związku z publikacjami z serii *Economic Outlook*) wskazuje, że w przypadku Polski prowadzenie działalności gospodarczej oraz przedsiębiorczość napotykają poważne przeszkody. W tym kontekście wymienić należy zwłaszcza:

1. Przewlekłość i wysoki koszt procedur administracyjnych związanych z inwestowaniem w Polsce lub wejściem na polski rynek nowych przedsiębiorców. Według raportu *Doing Business 2017* przedsiębiorca, który chce założyć firmę w Polsce musi wypełnić 4 procedury, co pochłania przeciętnie 37 dni (średnia dla państw OECD wynosi 8,3 dnia). Z kolei uzyskanie pozwolenia na budowę związane jest z 12 procedurami, których dopełnienie zajmuje średnio 153 dni, a więc znacznie dłużej niż przeciętnie w krajach OECD<sup>78</sup>;

2. Bardzo rozbudowane obowiązki w zakresie sprawozdawczości związanej

z prowadzeniem działalności biznesowej, z czym z kolei związane są liczne procedury kontrolne pozostające w kompetencjach poszczególnych organów administracji w celu weryfikacji sporządzanych przez firmy informacji;

3. Wysoce skomplikowane, i przy tym mało stabilne, regulacje dotyczące prawa gospodarczego, w tym zwłaszcza przepisy podatkowe<sup>79</sup>. Czynnikiem wzmacniającym poczucie niepewności przedsiębiorców w kwestii warunków prawno-instytucjonalnych, w których wykonywać będą działalność gospodarczą są mało precyzyjne i niedostatecznie skoordynowane ze sobą zapowiedzi przedstawicieli resortów gospodarczych dotyczące wprowadzenia istotnych zmian w obszarze polityki fiskalnej.

Według raportu *Paying Taxes 2017*, przygotowanego przez firmę doradczą PwC we współpracy z Bankiem Światowym – Polska zajmuje 47 miejsce (na 189 państw objętych badaniem) pod względem przejrzystości i racjonalności systemu podatkowego. Oznacza to duży awans w stosunku do edycji rankingu z lat 2015–2016, kiedy Polska była klasyfikowana odpowiednio na 87 oraz 58 miejscu, chociaż miejsce przyznane w 2017 r. nadal jest bardzo odległe od światowej czołówki. Co

<sup>77</sup> *Raport o inflacji. Lipiec 2017 r....*, op.cit., s. 83.

<sup>78</sup> *Doing Business 2017. Equal opportunity for All*, World Bank Group, Washington 2017, s. 232.

<sup>79</sup> Jak obliczyli eksperci firmy konsultingowej Grant Thornton w Polsce w 2016 r. w życie weszły przepisy zajmujące 14,1 tys. stron znormalizowanego tekstu, z czego 1,8 tys. stron dotyczyło bezpośrednio kwestii podatkowych. W Polsce każdego roku około 1/3 przepisów podatkowych jest całkowicie zmieniana lub modyfikowana. *Produkcja prawa w Polsce największa w historii. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Grant Thornton, 2017 r., s. 7-8. Według raportu z VII Kongresu Podatków i Rachunkowości, zorganizowanego w 2017 r. przez KPMG, uczestnicy kongresu (m.in. dyrektorzy finansowi i główni księgowi) bardzo nisko ocenili jakość polskiego systemu podatkowego oraz stabilność krajowych przepisów podatkowych (2,2 punktu w pięciostopniowej skali). *Polski system podatkowy według uczestników VII Kongresu Podatków i Rachunkowości KPMG*, KPMG, Warszawa 2017, s. 3.

prawda w Polsce całkowita stopa podatkowa wynosząca 40,4% niemal pokrywa się z przeciętną dla państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG<sup>80</sup>) wynoszącą 40,3%, uiszczanie należnych podatków wymaga dokonania 7 płatności w ciągu roku, a to oznacza wynik lepszy od przeciętnej dla EOG (11,8 płatności), jednak całokształt działań związanych z obowiązkami fiskalnymi pochłania w przypadku naszego kraju w sumie 271 roboczogodzin, przy średniej dla EOG wynoszącej 164 roboczogodzin<sup>81</sup>. Obowiązująca w Polsce (od stycznia 2011 r.) podstawowa stawka VAT wynosi 23% i należy do najwyższych w Unii<sup>82</sup>. Jednocześnie w odniesieniu do artykułów żywnościowych, farmaceutyków oraz niektórych rodzajów usług stosowana jest stawka VAT obniżona do 5-8%. Dostyc liczne wyjątki od podstawowej stawki VAT komplikują system podatkowy oraz czynią go mniej przejrzystym, a ponadto oznaczają zmniejszone wpływy do budżetu państwa. Duży problem w polskim systemie podatkowym stanowią wyłudzenia VAT oraz inne nieprawidłowości związane z regulowaniem należności podatkowych, co potwierdzają kontrole skarbowe<sup>83</sup>. Działania zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego zaczęły jednak

przynosić efekty, czego potwierdzeniem mogą być zwiększone wpływy z tytułu podatków;

4. Nieefektywnie działające sądy gospodarcze, przez co egzekucja należności należy do najwolniejszych i najmniej efektywnych w krajach OECD, a szansa na przeprowadzenie szybkiej i efektywnej ekonomicznie procedury upadłościowej, która doprowadziłaby do sanacji firmy znajdującej się w kłopotach, a nie do jej likwidacji, jest w praktyce znikoma. Według raportu *Doing Business 2017* rozstrzygnięcie w Polsce sporu przez sąd gospodarczy wymaga dopełnienia 33 procedur, trwających przeciętnie 685 dni i kosztuje 19,4% wartości roszczenia;

5. Wysokie pozapłacowe koszty pracy. Z przygotowanego przez ekspertów OECD raportu *Taxing Wages 2015–2016* wynika, że Polska z tego rodzaju kosztami na poziomie 35,8% całkowitych kosztów pracy (przy bardzo zbliżonej do średniej dla 35 państw OECD wynoszącej 36%) zajmuje 22 miejsce w rankingu. Rzecz jednak w tym, iż od 2009 r. tzw. klin podatkowy<sup>84</sup> wzrósł w przypadku Polski o 1,7 punktu procentowego, co oznacza odwrócenie pozytywnej tendencji z lat 2007–2008, kiedy został obniżony o 4,9 punktu<sup>85</sup>. Mimo, że

<sup>80</sup> Państwa członkowskie UE oraz Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA).

<sup>81</sup> *Paying Taxes 2017*, PwC. World Bank Group, 2017, s. 115-116.

<sup>82</sup> Równie wysoka jak w Polsce stawka VAT obowiązuje w Grecji, Portugalii i Irlandii, natomiast w Finlandii i Rumunii podstawowa stawka VAT wynosi 24%, w Chorwacji, Danii i Szwecji – 25%, a na Węgrzech – 27% <[www.vatline.com/vat-rates/european-vat-rates/eu-vat-rates](http://www.vatline.com/vat-rates/european-vat-rates/eu-vat-rates)>.

<sup>83</sup> Z informacji Ministerstwa Finansów wynika, że w wyniku przeprowadzonych w 2016 r. kontroli skarbowych wykryto nieprawidłowości skutkujące uszczupleniami podatkowymi na łączną kwotę 22,2 mld zł. *Sprawozdanie roczne. Kontrola skarbową w 2016 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2017 r., s. 2-3.

<sup>84</sup> Różnica między wydatkami pracodawcy na wynagrodzenie danego pracownika uwzględniającymi wszystkie obciążenia podatkowe i parapodatkowe a wynagrodzeniem faktycznie otrzymywanym przez pracownika.

<sup>85</sup> *Taxing Wages – Poland*, OECD, 2017.

Polska nie odbiega pod tym względem od standardów OECD, jednak wspomniany wskaźnik w naszych warunkach jest na tyle wysoki, iż wpływa negatywnie na skłonność przedsiębiorców do zatrudniania dodatkowych pracowników, zwłaszcza o niskich kwalifikacjach. Tym samym stanowi jeden z istotnych powodów, dla których wskaźnik zatrudnienia w Polsce kształtuje się poniżej średniej unijnej. Podobny efekt wywołuje kształtowana ustawowo płaca minimalna (w 2017 r. – 2000 zł brutto), tym bardziej że w ciągu minionych kilku

lat rosła ona szybciej od przeciętnego wynagrodzenia krajowego w sektorze przedsiębiorstw.

Dla szerszego obrazu barier utrudniających rozwój przedsiębiorczości w Polsce warto również przytoczyć wyniki badań ankietowych prowadzonych przez ekspertów Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) w Genewie wśród reprezentatywnej grupy firm działających m.in. w Polsce. W badaniach tych uczestniczy także NBP, a syntezę otrzymanych odpowiedzi przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Bariery utrudniające rozwój przedsiębiorczości w Polsce 2010–2016 i ich trwałość

| Rodzaj barier                            | 2010 | 2012 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|
| Przepisy podatkowe                       | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Bariery wynikające z prawa pracy         | 3    | 2    | 2    | 2    |
| Niestabilna polityka gospodarcza         | 10   | 12   | 9    | 3    |
| Nadmierny fiskalizm                      | 5    | 4    | 3    | 4    |
| Nieefektywna administracja publiczna     | 2    | 3    | 4    | 5    |
| Nieodpowiednie kwalifikacje pracowników  | 8    | 8    | 8    | 6    |
| Utrudniony dostęp do źródeł finansowania | 4    | 5    | 5    | 7    |
| Zła infrastruktura                       | 6    | 6    | 6    | 8    |
| Niska innowacyjność                      | 16   | 7    | 7    | 9    |
| Niewłaściwa etyka pracy                  | 7    | 9    | 10   | 10   |
| Niestabilność ustrojowa państwa          | 12   | 14   | 12   | 13   |
| Zła ochrona zdrowia                      | 13   | 13   | 11   | 12   |
| Korupcja                                 | 9    | 10   | 12   | 13   |
| Inflacja                                 | 14   | 11   | 15   | 14   |
| Przestępczość                            | 15   | 15   | 14   | 15   |
| Nieprzyjazne prawo dewizowe              | 11   | 16   | 16   | 16   |

Źródło: P. Boguszewski: *Globalny raport konkurencyjności 2016–17 Światowego Forum Ekonomicznego*, NBP, Warszawa, 28.9.2016, s. 24.

Z przedstawionych danych wynika, że – po pierwsze – czołowe miejsca w rankingu zajmują bariery odzwierciedlające słabości otoczenia prawno-instytucjonalnego dla działalności gospodarczej w Polsce, a po drugie – odznaczają się one dużą trwałością bowiem ich hierarchia zmieniała się w latach 2010–2016 tylko w niewielkim zakresie.

Wszystko to razem zwiększa ryzyko prowadzenia działalności biznesowej w Polsce i obniża rentowność wielu projektów inwestycyjnych, a to hamuje przedsiębiorczość oraz zniechęca do inwestowania w ogóle, zaś w przedsięwzięcia dotyczące badań naukowych i prac rozwojowych oraz innowacji – w szczególności.

Znamienne jest, iż eksperci *Heritage Foundation* i *Wall Street Journal* w ramach tzw. indeksu wolności gospodarczej (ang. *Economic Freedom Index*) za 2017 r. sklasyfikowali Polskę na 45 miejscu, co z jednej strony oznacza istotną poprawę w stosunku do pozycji zajmowanych w poprzednich edycjach tego rankingu, z drugiej jednak strony pokazuje dystans, jaki wciąż dzieli nas od państw, które stwarzają przedsiębiorcom najdogodniejsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej<sup>86</sup>. Dlatego konieczne są działania

ukierunkowane na odbiurokratyzowanie gospodarki, podniesienie jakości działania instytucji publicznych na styku z biznesem oraz uproszczenie systemu podatkowego. Służyć temu mają zmiany zawarte w pakiecie ustaw składających się na tzw. Konstytucję dla biznesu, która w grudniu 2017 r. znajdowała się w końcowej fazie ścieżki legislacyjnej<sup>87</sup>. Pewne zmiany usprawniające prowadzenie działalności gospodarczej zostały już wprowadzone 1 stycznia 2017 r. w ramach tzw. pakietu 100 zmian dla firm<sup>88</sup>.

Faktem pozostaje, że polska gospodarka wróciła na ścieżkę zrównoważonego wzrostu o wyższej niż w 2016 r. dynamice i taki stan rzeczy powinien utrzymać się przynajmniej do 2019 r. W warunkach modelu gospodarczego, w którym wiedza, innowacje oraz inwestycje w wysoką technikę wciąż odgrywają małą rolę w pobudzaniu wzrostu PKB, wydaje się, że jest to kres możliwości rozwojowych naszej gospodarki. W sytuacji słabnięcia dotychczasowej przewagi konkurencyjnej, jaką dysponują firmy krajowe, opartej głównie na niskich kosztach pracy, a także coraz większych trudności z uzyskaniem znaczącej poprawy wydajności pracy, możliwość

<sup>86</sup> 2017 *Economic Freedom Index* – Poland, s. 361-362 <[www.heritage.org/index/pdf/2015/countries/poland.pdf](http://www.heritage.org/index/pdf/2015/countries/poland.pdf)>. Badaniem objętych zostało 178 krajów.

<sup>87</sup> Popularna nazwa ustawy *Prawo przedsiębiorców*, która ma całościowo regulować zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i zastąpi obowiązującą obecnie ustawę z 2.7.2004 o *swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.). *Konstytucja dla biznesu* wyznaczy standardy działania administracji publicznej w sprawach przedsiębiorców, w tym takie jak: zasada wolności gospodarczej (podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach), zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (na przedsiębiorcę nie można nakładać żadnych innych obowiązków niż te, które wyraźnie wynikają z obowiązujących przepisów, zasada uczciwej konkurencji, zasada pewności prawa (organy bez uzasadnionej przyczyny nie będą mogły odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym).

<sup>88</sup> Ustawa z 16.12.2016 o *zmianie ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców* (Dz.U. z 2016 r. poz. 2255).

utrzymania w dłuższym okresie wzrostu gospodarczego na poziomie około 4%, nie mówiąc już o podwyższeniu stopy PKB, uwarunkowana jest zbudowaniem rynku bazującego na szerokim wykorzystywaniu wiedzy, innowacji oraz zaawansowanych technologii. Wymaga to usunięcia barier hamujących aktywność głównych aktorów tego rynku, a więc ośrodków badawczo-rozwojowych dostarczających wiedzę i innowacje, przedsiębiorców wdrażających na tej podstawie nowe lub zmodyfikowane wyroby, a także organów państwa odpowiedzialnych za rozwiązania regulacyjne sprzyjające twórczemu rozwojowi techniki i technologii. Zakres niezbędnych reform musi być jednak znacznie szerszy i objąć działania ukierunkowane na:

- uelastycznienie rynku pracy,
- podniesienie jakości kapitału ludzkiego,
- przeprowadzenie daleko idącej deregulacji gospodarki, w tym zwłaszcza uproszczenie prawa podatkowego, a także procedur administracyjnych związanych

z zakładaniem firm i prowadzeniem działalności gospodarczej.

Postęp w tych obszarach sprzyjać będzie generalnemu rozwojowi przedsiębiorczości, wzrostowi aktywności ekonomicznej Polaków oraz zwiększeniu skłonności przedsiębiorców do inwestowania, co z kolei stworzy korzystniejszy klimat dla angażowania się firm w projekty z zakresu wysokiej techniki i innowacji. Tylko w ten sposób Polska będzie mogła przezwyciężyć pułapki rozwojowe, z którymi obecnie się boryka, oznaczające ugrzęźnięcie polskiej gospodarki we względnie niskim paśmie wzrostu i pogrzebanie szans na dogonienie światowej czołówki.

dr PAWEŁ WIECZOREK

specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

**Słowa kluczowe:** rozwój społeczno-gospodarczy, wyzwania makroekonomiczne, dynamika PKB, światowy kryzys gospodarczy i finansowy, zrównoważona gospodarka, innowacje.

**Key words:** social and economic development, macroeconomic challenges, GDP growth, world economic crisis, balanced economy, innovations