

# Państwo i społeczeństwo

Wiedza, innowacje, konkurencyjność

## Nowy paradygmat rozwoju gospodarczego Polski

Siły pobudzające długookresowy rozwój Polski są na wyczerpaniu. Polska gospodarka znalazła się w stanie dryfu rozwojowego, będącego konsekwencją ujawnienia się barier strukturalnych, które utrudniają wykorzystanie wiedzy, innowacji oraz zaawansowanych technologii jako dźwigni przyspieszonego rozwoju. Chociaż stabilność makroekonomiczna gospodarki w 2016 r. nie budzi większych zastrzeżeń, powrót Polski na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego uwarunkowany jest przeprowadzeniem reform systemowych, służących rozwojowi przedsiębiorczości, wzmocnieniu innowacyjności firm i zwiększeniu skłonności przedsiębiorców do inwestowania, w tym zwłaszcza w rozwiązania innowacyjne oraz naukochłonne. Stworzy to warunki do wykreowania nowych dziedzin przewagi konkurencyjnej, przy większym i bardziej efektywnym wykorzystywaniu wiedzy, wysokich technologii, kapitału oraz zasobów pracy. Celem artykułu jest ocena sytuacji makroekonomicznej Polski w 2016 r., a także próba wskazania najważniejszych wyzwań determinujących perspektywy rozwojowe kraju oraz kierunków działań.

**PAWEŁ WIECZOREK**

Ukształtowany w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych model rozwoju ekonomicznego zapewnił trwający od 25 lat wzrost gospodarczy, ze stopą produktu krajowego brutto (PKB) sięgającą momentami 5-7%, chociaż ostatnio wyraźnie spowolnioną (tabela 1). Umożliwiło to znaczący postęp w procesie konwergencji Polski z państwami dawnej „piętnastki”, mierzony poprawą relacji nominalnego PKB *per capita* odniesionego do średniej unijnej, z 49% w chwili akcesji Polski do UE w 2004 r. do 69% w 2015 roku<sup>1</sup>. Po okresie falowania tempa wzrostu w konsekwencji światowego kryzysu finansowego 2008+, z przejściowym spadkiem

dynamiki PKB do 1,3-1,6%, od 2014 r. stopa wzrostu utrzymuje się w dosyć przeciętnym paśmie 3,3-3,6%.

Z większości prognoz na 2016 i 2017 r. wynika, że PKB będzie rósł w tempie około 3,5% lub tylko nieznacznie powyżej (tabela 2, s. 122). Jest to dobra wiadomość, bowiem oznacza kontynuację tendencji wzrostowej, zarazem jednak przyrost produktu będzie zbyt mały, aby można było liczyć na szybkie niwelowanie zapóźnienia rozwojowego Polski w stosunku do państw „piętnastki”. Z jednej strony zatem dane rynkowe dotyczące pierwszego półrocza 2016 r. wskazują, że w wielu obszarach gospodarki występują korzystne tendencje, które mogą się umocnić w kolejnych miesiącach roku, z drugiej zaś strony, nie widać

Tabela 1. Stopa wzrostu PKB Polski w latach 1990–2015 (w cenach stałych)

Lata	Dynamika PKB (%)	Lata	Dynamika PKB (%)	Lata	Dynamika PKB (%)
1990	-11,6	1999	4,5	2008	5,1
1991	-7,0	2000	4,3	2009	1,6
1992	2,6	2001	1,2	2010	3,9
1993	3,8	2002	1,4	2011	5,0
1994	5,2	2003	3,9	2012	1,6
1995	7,0	2004	5,3	2013	1,3
1996	6,2	2005	3,6	2014	3,3
1997	7,1	2006	6,2	2015	3,6 <sup>1)</sup>
1998	5,0	2007	6,8		

<sup>1)</sup> Szacunek wstępny.

Źródło: Lata 1990–2015: *Roczniki statystyczne GUS*, odpowiednie lata. *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na 2016 r.*, tablica 1, Rada Ministrów, 21 grudnia 2015 r.

<sup>1</sup> Baza danych Eurostat, tabela tec00114.

Tabela 2. Wybrane prognozy wzrostu PKB w Polsce w latach 2016–2017 (w %)

Źródło prognoz	2016	2017
Ministerstwo Finansów <sup>1)</sup>	3,8	3,9
Narodowy Bank Polski (NBP) <sup>2)</sup>	3,2	3,5
Komisja Europejska <sup>3)</sup>	3,7	3,6
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) <sup>4)</sup>	3,0	3,5
Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) <sup>5)</sup>	3,5	3,7
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) <sup>6)</sup>	3,4	3,1

Źródło:

<sup>1)</sup> Program konwergencji. Aktualizacja 2016, [w:] *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016–2019*, Rada Ministrów, kwiecień 2016, s. 30.

<sup>2)</sup> Raport o inflacji – lipiec 2016 r., NBP, Warszawa 2016, s. 80.

<sup>3)</sup> *Statistical Annex of European Economy. Spring 2016*, European Commission, 22 April 2016, s. 30.

<sup>4)</sup> *Poland – Economic Forecast Summary (June 2016)*, OECD, s. 198.

<sup>5)</sup> *IMF Executive Board Concludes 2016 Article IV. Consultation with Republic of Poland*, IMF, "Press Releases", July 5, 2016.

<sup>6)</sup> Stan i prognoza koniunktury nr 91 z 29 lipca 2016 r., IBnGR, s. 5.

szans na powrót dynamiki wzrostu PKB sprzed kryzysu światowego 2008+.

W tym kontekście stawiana jest teza, że siły pobudzające dotychczasowy rozwój Polski wyraźnie osłabły. Polska gospodarka znalazła się po prostu w stanie swoistego dryfu rozwojowego, będącego następstwem ujawnienia się problemów strukturalnych, które utrudniają wdrożenie w Polsce modelu rozwoju funkcjonującego w państwach „piętnastki”, opartego na wykorzystywaniu wiedzy, innowacji i zaawansowanych technologii jako podstawy wzrostu gospodarczego oraz międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorców. Prowadzi to do zakonserwowania struktury polskiej gospodarki – niedostosowanej do wymogów ostrej rywalizacji na globalizujących się rynkach

– i ułomnych w sferze kreowania wiedzy oraz innowacji mechanizmów jej działania. W efekcie nastąpiło utrwalenie spowolnionego wzrostu gospodarczego i tym samym pod znakiem zapytania stała się możliwość dalszego postępu w procesie konwergencji z państwami „piętnastki”. Powrót na ścieżkę wysokiej dynamiki PKB i uzyskanie przez polskich przedsiębiorców silnej pozycji rynkowej uwarunkowane są zmianą obecnego modelu rozwoju Polski, polegającą w szczególności na wdrożeniu mechanizmów promujących szerokie stosowanie wiedzy, innowacji i zaawansowanych technologii w procesach wytwórczych, przy rosnącej roli w tym względzie potencjału krajowego. Taką optykę prezentują aktualne rządowe dokumenty programowe, określające

zasady, cele i priorytety długookresowego rozwoju kraju<sup>2</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest ocena sytuacji makroekonomicznej Polski w 2016 r., a także próba wskazania najważniejszych wyzwań determinujących perspektywy rozwojowe kraju oraz kierunków działań niezbędnych do przezwyciężenia dryfu rozwojowego, w którym znalazła się Polska. Tak zakreślone ramy obejmują następujące główne obszary problemowe:

- ocena stabilności makroekonomicznej gospodarki narodowej w I półroczu 2016 r.;
- istota dryfu rozwojowego oraz najważniejsze bariery strukturalne (pułapki), spowalniające dynamikę wzrostu gospodarczego Polski, w których zjawisko dryfu znajduje swój praktyczny wyraz;
- pożądane kierunki zmian strukturalnych, które stworzyłyby sprzyjający klimat do powrotu Polski na ścieżkę

szybkiego wzrostu gospodarczego, kreowanego dzięki wykorzystywaniu wiedzy i innowacji.

## Stabilność makroekonomiczna gospodarki Polski w 2016 r.

Po okresie perturbacji związanych ze światowym kryzysem finansowym 2008+ polska gospodarka powróciła na ścieżkę zrównoważonego wzrostu<sup>3</sup>, którego wyrazem w wymiarze wewnętrznym jest niemal zerowa luka produktowa<sup>4</sup>, zaś w wymiarze zewnętrznym dodatnie saldo bilansu obrotów bieżących<sup>5</sup>. Sukcesywnie rosną rezerwy walutowe kraju, wynoszące w grudniu 2015 r. 86,9 mld euro, wobec 44,7 mld euro w końcu 2007 r.<sup>6</sup>. Korzystniej kształtuje się także relacja rezerw walutowych do krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego. Wszystko to razem prowadzi do wniosku, że fundamenty gospodarcze

<sup>2</sup> *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016, s. 12 i n. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016, s. 11 i nast.

<sup>3</sup> W I kw. 2016 r. stopa PKB wyniosła 3,0%, a więc była niższa w porównaniu z I kw. 2015 r. o 0,6 punktu procentowego. W II kw. 2016 r. PKB wzrósł o 3,1%, czyli w podobnej skali, jak w II kw. 2015 r. Ekonomści w tzw. konsensusie rynkowym spodziewali się jednak wzrostu PKB w II kw. 2016 r. na poziomie 3,3%. Por. *Szybki rachunek produktu krajowego brutto za II kwartał 2016 r.*, GUS, Warszawa, 12.08.2016 r., s. 1. Portal [www.gospodarce.pl](http://www.gospodarce.pl), <<http://www.gospodarce.pl/informacje/28497-wzrost-pkb-w-ii-kwartale-nizszy-od-oczekiwan-bez-500-byloby-jeszcze-gorzej>>, dostęp od 12.08.2016 r.

<sup>4</sup> Luka produktowa (popytowa) (ang. *productivity/output gap*) stanowi względną różnicę między rzeczywistym a potencjalnym PKB, który może być wytworzony przy normalnym wykorzystaniu mocy produkcyjnych. Wskaźnik ten pokazuje, czy występujący w danej gospodarce popyt przewyższa jej możliwości wytwórcze. Domykanie się w minionych kilku latach luki popytowej z ok. 3,5% PKB w 2008 r. do 0,2% PKB w 2015 r. świadczy o poprawie warunków cyklicznych dla prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej. *Program konwergencji. Aktualizacja 2016*, [w:] *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016–2019*, Warszawa, kwiecień 2016 r., s. 11.

<sup>5</sup> Saldo obrotów bieżących stanowi sumę sald: a) handlu zagranicznego; b) dochodów z zagranicznych pożyczek i inwestycji; c) dochodów z tytułu pracy za granicą oraz d) transferów prywatnych i oficjalnych. Deficyt obrotów bieżących oznacza, że część towarów i usług została kupiona na kredyt, a zatem stanowi on miarę zapożyczenia się kraju u zagranicznych dostawców. O ile w 2008 r. deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB wahał się w granicach 4,3% (III kw.) – 5,5% (IV kw.), o tyle w IV kw. 2015 r. stanowił już tylko 0,4%, zaś w I kw. 2016 r. odnotowano w tym zakresie nadwyżkę wynoszącą 0,3% PKB. *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za I kwartał 2007 roku*, NBP oraz analogiczne publikacje dotyczące kolejnych kwartałów.

<sup>6</sup> *Stan oficjalnych aktywów rezerwowych w latach 1993–2015 w walutach wymienianych*, baza danych NBP.

Polski, w porównaniu z sytuacją w momencie wybuchu kryzysu 2008+, zostały wzmocnione, co daje większą odporność gospodarki na szoki zewnętrzne (przykładem takiego szoku może być recesja w państwach strefy euro)<sup>7</sup>.

W raporcie przygotowanym w ramach tak zwanego mechanizmu ostrzegawczego (ang. *Alert Mechanism Report* – AMR) Komisja Europejska stwierdziła, że w Polsce, podobnie jak w niektórych innych krajach UE<sup>8</sup>, obecnie nie występuje ryzyko powstania nierównowagi makroekonomicznej, mogącej doprowadzić do poważnych perturbacji gospodarczych, z recesją włącznie<sup>9</sup>.

Na brak tego ryzyka wskazują zwłaszcza następujące przesłanki:

- Silny wzrost popytu wewnętrznego będący efektem ożywienia konsumpcji, która rośnie dzięki poprawie sytuacji na rynku pracy i zwiększonej sile nabywczej gospodarstw domowych (również w następstwie uruchomienia programu 500+ oraz deflacji), a także wysokie

aktywności gospodarczej i dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej firm.

- Wzrost produkcji sprzedanej przemysłu, która w I półroczu 2016 r. zwiększyła się – zgodnie z danymi GUS – o 4,4% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, przy czym przyrost produkcji przetwórstwa przemysłowego wyniósł 5,6%<sup>10</sup>.
- Wzrost wydajności pracy w przemyśle, który w I półroczu 2016 r. wyniósł 2,3% i był nieco wyższy od przyrostu zatrudnienia (2,1%). Widoczny w tym czasie brak presji płacowej<sup>11</sup> hamował wzrost jednostkowych kosztów pracy.
- Wysoka dynamika nakładów brutto na środki trwałe, które w II kwartale 2016 r. wzrosły o 4,0%, podczas gdy w I kwartale zmniejszyły się o 1,8%. Spowolnienie inwestycji w okresie styczeń-marzec 2016 r. okazało się jednak zjawiskiem przejściowym, co nie zmienia faktu, że skala przyrostu nakładów brutto na środki trwałe w II kwartale jest oceniana jako zbyt niska w stosunku do potrzeb inwestycyjnych modernizującej się gospodarki.

<sup>7</sup> *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki*, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa, kwiecień 2016 r., s. 4; Deloitte/DNB: *Polska utknęła w pułapce średniego dochodu*, portal forsal.pl, dostęp od 18.02.2016 r.

<sup>8</sup> Chodzi o Czechy, Danię, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Maltę i Słowację.

<sup>9</sup> *Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Społeczno-ekonomicznego przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania* (2016 r.), Bruksela, 18.03.2016 r., COM(2015) 691 final/2, s. 5.

<sup>10</sup> Wysoka dynamika sprzedaży była widoczna w większości działów przetwórstwa. Wyjątek stanowiła produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej, której sprzedaż w I poł. 2016 r. spadła o 5,4%, produkcja metali ze spadkiem o 0,4% oraz dział produkcji maszyn i urządzeń, gdzie produkcja co prawda powiększyła się, ale tylko o 0,7%. Na tle dobrej na ogół koniunktury w przetwórstwie przemysłowym, mocno *in minus* kontrastowała sytuacja w budownictwie – w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2016 r. produkcja budowlano-montażowa w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego zmniejszyła się o 11,9%, przy czym spadek wystąpił we wszystkich działach budownictwa, a najbardziej w budowie obiektów inżynierii lądowej i wodnej (spadek o 17%). „Biuletyn Statystyczny” nr 6/2016, GUS, s. 160-161.

<sup>11</sup> Spadające bezrobocie oraz wysoki popyt na pracę oddziałują w kierunku poprawy pozycji pracowników i poszukujących pracy w negocjacjach płacowych z pracodawcami. Znajduje to odzwierciedlenie w pewnym nasileniu nacisków na wzrost płac, choć presja ze strony pracowników pozostaje nadal wyraźnie niższa niż w 2008 r. *Raport o inflacji – lipiec 2016 r.*..., op.cit., s. 34.

- Brak presji inflacyjnej, a właściwie utrzymująca się lekka deflacja. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2016 r. były o 0,9% niższe od cen w takim samym okresie 2015 r. W przypadku cen produkcji sprzedanej przemysłu deflacja wyniosła 1,1%.
- Relatywnie małe zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, należące do najniższych w UE.
- Nadwyżka w obrotach handlowych w wysokości 3,68 mld euro w 2015 r. oraz 4,20 mld euro w okresie styczeń-czerwiec 2016 r., co umożliwiło ograniczenie do niewielkich rozmiarów ujemnego salda obrotów bieżących w IV kwartale 2015 r. (minus 0,4% PKB), a następnie uzyskanie dodatniego salda obrotów bieżących w I kwartale 2016 r. (0,3% PKB).
- Sukcesywny spadek bezrobocia, przy rosnącym poziomie zatrudnienia<sup>12</sup>, przyniósł spadek stopy bezrobocia do 8,8% w czerwcu 2016 r. Jest to najniższy poziom od października 2008 r., natomiast biorąc pod uwagę analogiczny miesiąc lat poprzednich – od czerwca 1991 r.
- Utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*) w granicach

dopuszczonych przez prawo wspólnotowe (maksimum 3,0% PKB). Z informacji Ministerstwa Finansów wynika, że w I półroczu 2016 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, odnotowano znaczący wzrost wpływów podatkowych<sup>13</sup>. Dodatkowym czynnikiem, który ułatwi utrzymanie w 2016 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie nieprzekraczającym 3,0% PKB są dochody z tytułu wpłaty z zysku NBP w wysokości 3,2 mld zł, a przede wszystkim wpływy w wysokości 9,2 mld zł z aukcji częstotliwości na potrzeby szerokopasmowego Internetu.

Jedynym wskaźnikiem, w przypadku którego Polska przekroczyła próg ostrzegawczy ustalony przez Komisję Europejską jest międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI)<sup>14</sup>. Z danych NBP wynika, że od 2004 r. wskaźnik MPI systematycznie wzrastał i w 2014 r. wyniósł 1,18 mld zł, co stanowiło równowartość minus 67,4% PKB – przy wielkości granicznej ustalonej przez Komisję Europejską na poziomie minus 35% PKB. W 2015 r. wartość MPI obniżyła się w ujęciu bezwzględny do 1,16 mld zł w I kwartale oraz do 1,12 mld zł w IV kwartale tego roku, zaś w relacji do

<sup>12</sup> W końcu IV kw. 2015 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła 1,56 mln osób, zaś w końcu II kw. 2016 r. – 1,39 mln osób, co oznacza spadek o ok. 171 tys. osób. W tym samym czasie przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło z 5,68 mln osób do 5,75 mln osób, czyli o 74 tys.

<sup>13</sup> W okresie styczeń-czerwiec 2016 r. wpływy podatkowe były wyższe o 7,4% w porównaniu ze stanem za I półr. 2015 r., co oznacza dodatkowe 9,4 mld zł w budżecie państwa. Komunikat Ministerstwa Finansów z 21.07.2016 r.

<sup>14</sup> Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto wyraża różnicę między aktywami i pasywami zagranicznymi wszystkich podmiotów krajowych w relacji do PKB. Wskaźnik ten stanowi zestawienie należności zagranicznych danego kraju oraz jego zobowiązań wobec zagranicy na koniec okresu (najczęściej roku). Jeśli wartość netto MPI jest dodatnia, to znaczy, że kraj jest wierzycielem wobec zagranicy, jeżeli ujemna – że ma więcej zobowiązań.

PKB spadła do 65%<sup>15</sup>. Mimo względnie dużej ujemnej wartości MPI, sytuacja taka nie stanowi istotnego problemu dla polskiej gospodarki, w szczególności nie świadczy o tym, że Polska stoi wobec ryzyka naruszenia równowagi makroekonomicznej. Po pierwsze, w tym kontekście ważne jest, że międzynarodowa konkurencyjność polskiego eksportu umożliwiła wysoki wzrost wywozu, co – wobec niższej dynamiki importu – pozwala na utrzymanie dodatniego, stopniowo rosnącego salda wymiany towarowej. Po drugie, poważną pozycję w bilansie płatniczym stanowią transfery środków strukturalnych UE, dzięki którym możliwe jest zwiększanie potencjału gospodarki krajowej bez generowania zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych. Po trzecie, istotne znaczenie ma tutaj bezpieczna w przypadku Polski struktura pasywów zagranicznych, na którą składają się bezpośrednie inwestycje zagraniczne, stanowiące ponad połowę wartości MPI, oraz instrumenty niedłużone (kapitały własne i reinwestycje zysków), uznawane za bardzo stabilną formę finansowania zagranicznego. Po czwarte, dodatkowym buforem ograniczającym ryzyko związane z silnie ujemną wartością wskaźnika MPI jest wysoki poziom aktywów rezerwowych.

W II półroczu 2016 r. pozytywne tendencje widoczne w pierwszych dwóch

kwartałach roku prawdopodobnie się wzmocnią i nie przewiduje się wystąpienia czynników, które mogłyby spowodować istotne pogorszenie koniunktury na polskim rynku. Głównym motorem wzrostu gospodarczego pozostanie popyt krajowy, w kreowaniu którego coraz większą rolę będą odgrywały nakłady brutto na środki trwałe. Dobra koniunktura przyniesie dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy. Niemal do końca III kwartału 2016 r. deflacja w Polsce powinna się utrzymywać, zaś niewielka inflacja pojawi się dopiero w końcu roku<sup>16</sup>. W konsekwencji w całym 2016 r. ceny zmniejszą się średnio o 0,6% w stosunku do poziomu z roku poprzedniego.

Oceniając przedstawione przez Polskę w kwietniu 2016 r. dokumenty – „Krajowy program reform na 2016 r.” oraz „Program konwergencji. Aktualizacja 2016”, Rada Europejska uznała, że zapisany w „Programie konwergencji” scenariusz makroekonomiczny dotyczący 2016 r.<sup>17</sup> jest możliwy do osiągnięcia, natomiast scenariusze odnoszące się lat 2017–2019 mogą okazać się zbyt optymistyczne i są obarczone ryzykiem, iż Polska nie spełni w tym okresie wymagań paktu stabilności i wzrostu<sup>18</sup>. Ponadto Rada odnotowała, że:

- Polska jest obecnie jedynym państwem UE, w którym nie istnieje w pełni niezależna rada budżetowa;

<sup>15</sup> Baza danych NBP.

<sup>16</sup> Wzrost cen w końcu 2016 r. będzie wynikał z rosnących cen paliw oraz zwiększającej się presji popytowej w związku z pojawieniem się na rynku środków przekazywanych w ramach programu 500+.

<sup>17</sup> Scenariusz ten zakłada wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB na poziomie odpowiednio minus 2,6% oraz minus 3,1%, a także dług publiczny w relacji do PKB wynoszący 52%. *Program Konwergencji...*, op.cit., s. 29-30.

<sup>18</sup> *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.*, COM(2016) 341 final, Bruksela, 18.05.2016 r., s. 3.

- w grudniu 2015 r. zmodyfikowana została tak zwana stabilizująca reguła wydatkowa, która ma chronić przed naruszeniem bezpieczeństwa finansów publicznych przez nadmierne – w stosunku do dochodów budżetowych – wydatki państwa;
- Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki podatku VAT w odniesieniu do niektórych towarów i usług, co przyczynia się do pomniejszenia wpływów z tytułu tego podatku;
- przed polskim rynkiem pracy stoją poważne wyzwania strukturalne, związane ze starzeniem się siły roboczej, relatywnie niską wydajnością pracy, dużą fragmentacją rynku pracy<sup>19</sup>, słabością systemu edukacji, który w zbyt małym stopniu zapewnia kształcenie i szkolenie zawodowe zgodne z rzeczywistymi potrzebami rynku, a także niską aktywnością zawodową kobiet na tle trudności z pogodzeniem pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi (skutek niedorozwoju rynku usług opieki nad dziećmi i osobami starszymi);
- nadal funkcjonują preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego,

w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników i górników;

- pomimo zrealizowania w minionych latach znaczących inwestycji w rozwój sieci transportu, łączności oraz przesyłu energii, wciąż występują w kraju wąskie gardła w tym zakresie<sup>20</sup>.

Wszystko to razem może rodzić ryzyko dla stabilności finansów publicznych w długim okresie<sup>21</sup>. W związku z tym Rada Europejska przedstawiła trzy zalecenia, z których pierwsze dotyczyło konieczności dokonania rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,5% PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego<sup>22</sup> już w latach 2016 i 2017, podczas gdy w „Programie konwergencji 2016” przyjęto, że nastąpi to po 2019 r. Rada zaleciła również wzmocnienie ram budżetowych, w tym przez ustanowienie niezależnej rady budżetowej, jak również zwiększenie efektywności poboru podatków, zapewnienie respektowania przepisów dotyczących podatku VAT i ograniczenie stosowania obniżonych stawek VAT. Po drugie, należy zapewnić stabilność systemu emerytalnego oraz zwiększyć uczestnictwo

<sup>19</sup> Na tle stosowania różnych form zatrudnienia, z nadużywaniem umów na czas określony oraz umów cywilnoprawnych.

<sup>20</sup> *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform...*, op.cit., s. 3-5.

<sup>21</sup> Taką opinię zdają się podzielać Standard&Poor's oraz Moody's, dwie z trzech najważniejszych agencji ratingowych, których zdaniem, polska gospodarka ma solidne fundamenty dające podstawy do wzrostu gospodarczego, ale w 2016 r. pogorszeniu uległa przewidywalność polityki gospodarczej oraz klimat inwestycyjny w Polsce. W konsekwencji agencja Standard&Poor's zdecydowała w styczniu 2016 r. o obniżeniu ratingu Polski z A minus do BBB plus (co w przypadku Polski zdarzyło się po raz pierwszy od 20 lat) oraz zmianie perspektywy polskiej gospodarki ze stabilnej na negatywną. Z kolei agencja Moody's w maju 2016 r. utrzymała dotychczasowy rating (A2), ale zmieniła perspektywę na negatywną. Agencja Fitch, inaczej niż agencje Moody's i Standard&Poor's, decyzją z lipca 2016 r. utrzymała bez zmian rating (A minus) oraz perspektywę (stabilna).

<sup>22</sup> Średniookresowy cel budżetowy (ang. *medium-term budgetary objective* – MTO) zakłada deficyt strukturalny na poziomie 1% PKB.

w rynku pracy grup zawodowych objętych preferencyjnymi systemami emerytalno-rentowymi przez rozpoczęcie reformy tych systemów. Ponadto powinny zostać usunięte przeszkody zniechęcające pracodawców do stosowania trwałych form zatrudnienia (umów o pracę na czas nieokreślony) oraz należy udoskonalić system kształcenia tak, aby był lepiej dostosowany do potrzeb rynku pracy. Po trzecie, należy podjąć działania w celu usunięcia przeszkód utrudniających inwestycje w infrastrukturę transportową, łącznościową i energetyczną oraz inwestycje infrastrukturalne w sektorze budowlanym. Wzmocnienia wymaga także system planowania zagospodarowania przestrzennego, bowiem w dalszym ciągu wiele gmin w ogóle nie posiada takich planów<sup>23</sup>.

### **Istota dryfu rozwojowego oraz bariery strukturalne**

Dryf rozwojowy oznacza sytuację, w której gospodarka Polski wykorzystuje swój potencjał, w tym fundusze pozyskane w ramach członkostwa w UE, w sposób bardzo ekstensywny, niestwarzający warunków do poszerzenia zdolności wytwórczych w zakresie wyrobów innowacyjnych, o dużym wsadzie wysokiej techniki, umiejscowionych w górnych strefach międzynarodowych łańcuchów wartości dodanej (ang. *global value chains* – GVC). Co prawda znacząca część polskich przedsiębiorców jest już włączona w łańcuchy GVC, ale wytwarzane przez te firmy wyroby

przeważnie lokują się w ich środkowej części. Oznacza to, że Polska zasadniczo nie specjalizuje się ani w produkcji bardzo nisko przetworzonych półproduktów, ani też w wytwarzaniu dóbr i usług finalnych. Nasze obecne miejsce w łańcuchach GVC z jednej strony umożliwia efektywną absorpcję technologii zagranicznych, ale z drugiej strony, niesie ze sobą ryzyko utrwalenia dotychczasowej struktury produkcji ukierunkowanej na wyroby niskokosztowe<sup>24</sup>.

Wzrost innowacyjności polskich przedsiębiorców umożliwiłby przesunięcie się do górnych stref łańcuchów GVC, zapewniających wyższą rentowność produkcji i pozwalających, w większym niż obecnie stopniu, na budowanie konkurencji pozacenowej, opartej na czynnikach technologicznych oraz jakościowych. Dotychczas jednak nie zdołano wdrożyć w polskiej gospodarce mechanizmów sprzyjających wykorzystaniu importowanych technologii do kreowania własnych (krajowych) rozwiązań, które następnie byłyby stosowane w wielu nowych obszarach gospodarki, tworząc jednocześnie impulsy do dalszego rozwoju wiedzy, technologii i innowacji na potrzeby przemysłu i sfery usług. Brak mechanizmów umożliwiających dyfuzję kreatywną, czyli twórcze wzbogacanie technologii pozyskanych za granicą i wprowadzanie na rynek światowy uzyskanych na tej podstawie własnych oryginalnych wyrobów powoduje, że polscy przedsiębiorcy ograniczają się przeważnie do

<sup>23</sup> Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform..., op.cit., s. 6.

<sup>24</sup> Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, perspektywy, NBP, Warszawa, maj 2016 r., s. 92.

powielania dostępnych już rozwiązań, co najwyżej z ewentualnymi ich modyfikacjami. W konsekwencji musi to spowodować coraz wyraźniejszy dystans wobec konkurentów, którzy sukcesywnie wzbogacają swoją ofertę rynkową o wyroby powstałe na bazie nieustannie rozwijanych technologii i innowacji. Utrzymywanie tego stanu rzeczy wpływa hamująco na dynamikę procesów rozwojowych w Polsce i powoduje, że stopa wzrostu nie może przekroczyć relatywnie niskiego pułapu. W konsekwencji, chociaż PKB sukcesywnie rośnie, i to nawet szybciej niż w wielu innych krajach UE, jednak wzrost ten jest zbyt wolny, aby Polska mogła umocnić pozycję w gospodarce europejskiej oraz na wybranych rynkach światowych i tym samym skutecznie nadrabiać zapóźnienie w stosunku do państw „piętnastki”.

Ewidentnym sygnałem, że polska gospodarka natrafiła na bariery strukturalne wpływające hamująco na stopę wzrostu, jest pogorszenie się dynamiki produktywności czynników produkcji (ang. *total factor productivity* – TFP). O ile w latach 2000–2006 średnioroczne tempo wzrostu TFP wynosiło w Polsce 2,9%, o tyle w okresie 2007–2011 już tylko 1,7%, zaś w okresie 2012–2015 jeszcze mniej, bo około 1,0%<sup>25</sup>. Z analiz przeprowadzonych przez DNB Bank Polska SA we współpracy z firmą konsultingową Deloitte wynika, że produktywność czynników produkcji jest w Polsce silnie zróżnicowana w ujęciu sektorowym, przy czym wskaźnik TFP

wykazuje wyraźną tendencję rosnącą w kilku zaledwie branżach (zakwaterowanie i gastronomia, opieka zdrowotna i pomoc społeczna oraz tzw. pozostała działalność usługowa), które łącznie wytwarzają jedynie 10% wartości dodanej brutto powstającej w polskiej gospodarce. Wzrostem TFP, ale z tendencją słabnącą, odznaczają się z kolei sektory odpowiadające za następne 30% wolumenu wartości dodanej brutto, takie jak: przemysł przetwórczy, informacja i komunikacja, działalność finansowa i ubezpieczeniowa oraz administrowanie i działalność wspierająca. Największy udział w tworzeniu wartości dodanej brutto, wynoszący 40%, mają sektory z malejącą stopą TFP (handel, edukacja, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę, administracja publiczna). Pozostałe 20% wartości dodanej brutto powstaje w sektorach, w których od kilku lat wzrost produktywności jest bliski zeru (dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, budownictwo, transport i gospodarka magazynowa oraz obsługa rynku nieruchomości). Wynika z tego, że szansę na przyspieszony wzrost TFP mają jedynie nieliczne sektory, odgrywające w procesie tworzenia wartości dodanej brutto relatywnie małą rolę, przeważają natomiast sektory, które ciągną polską gospodarkę w dół<sup>26</sup>.

Stan dryfu rozwojowego stanowi skumulowany efekt oddziaływania wielu czynników, z których najistotniejsze zostały

<sup>25</sup> *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju...*, op.cit., s. 35.

<sup>26</sup> *Raport – kierunki 2016. Polska w pułapce średniego dochodu.*, DNB Bank Polska SA oraz Deloitte, Warszawa 2016, s. 12-13.

– jak się wydaje trafnie – wskazane w rządowej „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” w formule pięciu pułapek: a) średniego dochodu; b) średniego produktu; c) braku równowagi; d) słabości instytucjonalnej oraz e) demograficznej<sup>27</sup>. Wymienione zjawiska są ze sobą powiązane związkami przyczynowo-skutkowymi oraz wzajemnie się wzmacniają, stanowiąc czynniki utrwalające ograniczenia w procesie rozwoju gospodarczego Polski, czego wyrazem jest spłaszczenie krzywej wzrostu. Należy zgodzić się z autorami „Strategii”, że nadrzędne znacznie ma tutaj pułapka słabości instytucji, gdyż to właśnie nieefektywne państwo jest w istotnym stopniu odpowiedzialne za brak impulsów powiększających polski kapitał w gospodarce, za niską innowacyjność przedsiębiorców, za budowanie konkurencyjności głównie na podstawie czynnika kosztów, a nie wiedzy, innowacyjności i jakości wyrobów, a także za brak aktywnej polityki demograficznej<sup>28</sup>.

Istotą *pułapki średniego dochodu* jest ujawnienie się barier strukturalnych,

które – w momencie gdy zanika przewaga konkurencyjna w postaci relatywnie niskich kosztów pracy oraz rezerw w zakresie wzrostu wydajności pracy<sup>29</sup> – utrudniają przejście gospodarki od imitacyjnego modelu rozwoju, opartego na prostym wdrażaniu pozyskanych w państwach zachodnich nowoczesnych (ale z reguły nienajnowszych) technologii, do modelu kreatywnego, którego podstawę stanowi sukcesywnie wzbogacany wewnętrzny potencjał produkcyjny, naukowo-badawczy i innowacyjny. W tym wypadku importowane technologie stanowią jedynie punkt wyjścia do dalszego twórczego ich przekształcania w kraju, a także inspirację dla przedsiębiorców do poszukiwania nowatorskich rozwiązań technologicznych. Sumarycznym tego efektem jest wykształcanie się nowych dziedzin przewagi konkurencyjnej, opartych na wiedzy oraz innowacjach, adekwatnych do wymagań współczesnych rynków, gdzie rywalizacja oparta na niskiej cenie wyraźnie traci na znaczeniu. W sytuacji słabnięcia dotychczasowych dźwigni wzrostu i konkurencyjności Polska musi zbudować

<sup>27</sup> *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju...*, op.cit., s. 11-12.

<sup>28</sup> Tamże, s. 12. Zob. także: M. Grodzicki (red.), T. Janyst, K. Muszyński: *Wyzwania rozwojowe Polski. Czy plan Morawieckiego może im zarządzić?*, Analiza Fundacji Kaleckiego, nr 1/2016, Warszawa, 18 kwietnia 2016 r., s. 16.

<sup>29</sup> Na początku transformacji systemowej godzina pracy polskiego robotnika przemysłowego kosztowała poniżej 1 euro, w 2004 r. – 4,8 euro, zaś w 2015 r. – 8,6 euro. Mimo że w porównaniu z kosztami roboczogodziny w przemyśle Niemiec (w 2015 r. – 41,3 euro) czy Francji (35,1 euro) praca robotnika w Polsce jest nadal bardzo tania, to jednak obecnie pojawili się – także w Europie – konkurenci, którzy mają niższe koszty pracy niż w Polsce (na przykład w Bułgarii roboczogodzina w przemyśle kosztowała w 2015 r. 4,1 euro, w Rumunii – 5,0 euro, na Litwie – 6,8 euro, na Łotwie – 7,1 euro oraz na Węgrzech – 7,5 euro). Jednocześnie wyczerpały się już w Polsce rezerwy wzrostu wydajności pracy, które można było łatwo uruchomić dzięki prywatyzacji, unowocześnieniu technologii (głównie przez ich import), poprawie organizacji produkcji i marketingu oraz włączeniu polskich przedsiębiorców do światowych sieci dystrybucji. Dane dotyczące kosztów pracy – „Eurostat Pressrelease” nr 61/2016, 1 April 2016, s. 2. W.M. Orłowski: *Pod szklanym sufitem. Czym jest pułapka średniego rozwoju i czy Polska musi w niej utknąć?*, portal [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl), dostęp od 16.02.2016 r.

nowe formy przewagi w wybranych obszarach specjalizacji produktowej, w przeciwnym bowiem razie utknę w grupie krajów o średnim dochodzie, z których część co prawda uzyskuje licząc się miejsce na gospodarczej mapie świata, ale wspólną ich cechą jest to, że nie są w stanie zmniejszyć dystansu do państw najwyższej rozwiniętych, a z czasem ten dystans zaczynają tracić.

*Pułapka przeciętnego produktu* wyraża się w tym, że wiele polskich firm jest w stanie wytwarzać jedynie relatywnie proste w sensie technologicznym, mało innowacyjne wyroby, których największy atut stanowią niskie koszty produkcji. Jedną z głównych tego przyczyn jest funkcjonowanie w otoczeniu gospodarczym kształtowanym przez prymat najniższej ceny (czego najlepszym przykładem są przetargi publiczne), a nie przez kryteria zaawansowania technologicznego, innowacyjności oraz jakości wyrobów. Dominacja zasady najniższej ceny podważa sens konkurencyjności na podstawie kryterium kompetencji oraz unikatowych umiejętności przedsiębiorców. W konsekwencji w strukturze produkcji sprzedanej przemysłu dominują wyroby niskiej techniki (według GUS, w 2014 r. 34% wolumenu sprzedaży) oraz średnio-niskiej techniki (33,9%),

przy niewielkim udziale wyrobów wysokiej techniki (5,2%). Niezbyt silna jest również skłonność polskich przedsiębiorców do wdrażania innowacji – w grupie firm przemysłowych aktywnością w tym zakresie odznaczało się w latach 2012–2014 jedynie 18,6% podmiotów, a w grupie przedsiębiorstw usługowych – 12,3% podmiotów<sup>30</sup>. W tej sytuacji nie może dziwić, że, w ocenie Ministerstwa Rozwoju, na status światowych czempionów zasługują tylko sześciu przedsiębiorców z Polski<sup>31</sup>.

Mimo że wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce w minionych kilku latach systematycznie rosły w liczbach absolutnych oraz w relacji do PKB (tabela 3, s. 132), to jednak dotychczas nie przyniosło to istotnej poprawy w zakresie zaawansowania technologicznego i innowacyjności wytwarzanych w kraju wyrobów. W rezultacie Polska wciąż ma mocno ujemne saldo w wymianie zagranicznej w dziedzinie wyrobów wysokiej techniki<sup>32</sup>, a także nadal jest klasyfikowana na odległych miejscach w międzynarodowych rankingach innowacyjności (tabela 4, s. 132).

*Pułapka braku równowagi* związana jest z zachwianiem balansu pomiędzy rolą kapitału zagranicznego i kapitału krajowego w procesie wzrostu polskiej gospodarki. Chodzi o to, że w wyniku transformacji

<sup>30</sup> *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014*, GUS, Warszawa, 22 grudnia 2015 r., s. 9, 31 i 36.

<sup>31</sup> Są to: KGHM Polska Miedź SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA, PKO Bank Polski SA, Polski Koncern Naftowy Orlen SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA oraz Grupa Lotos SA. Zob. wypowiedź M. Morawieckiego, wicepremiera i ministra gospodarki, cytowana na łamach portalu forsal.pl., dostęp od 26.02.2016 r.

<sup>32</sup> W 2015 r. wspomniany deficyt wyniósł 3,1 mld euro w wymianie z krajami UE oraz 6,8 mld euro, jeśli pod uwagę weźmie się wszystkie kraje świata. Oznacza to pewną poprawę w stosunku do okresu 2008–2012, kiedy nierównowaga w tym zakresie sięgała w niektórych latach 6,5 mld euro (kraje UE) oraz 9,3 mld euro (wszystkie kraje świata). Baza danych Eurostat, tabela htec\_trd\_group4.

Tabela 3. Wysokość i struktura nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce w latach 2009–2014 (w cenach bieżących)

Wyszczególnienie		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe (w mld zł)		9,07	10,42	11,69	14,35	14,42	16,17
Relacja nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe do PKB (w %)	Polska	0,67	0,72	0,75	0,89	0,87	0,94
	Średnia dla UE	1,94	1,93	1,97	2,01	2,01	2,03

Cel dla Polski wynikający ze strategii Europa 2020 – 1,7%; cel dla UE-28 – 3,0% PKB.

Źródło: *Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa, 14.10.2015 r., s. 1. Baza danych Eurostat, tabela t2020\_20.

Tabela 4. Miejsce Polski w wybranych międzynarodowych rankingach innowacyjności w 2015 r.

Ranking innowacyjności	Państwa objęte badaniem	Miejsce Polski w rankingu	Kryteria (czynniki) brane pod uwagę przy ustalaniu miejsca państw objętych badaniem
Innovation Union Scoreboard 2015	28 krajów UE	24	25 wskaźników w ramach 8 obszarów problemowych (zasoby ludzkie, system B+R, finansowanie B+R, inwestycje, aktywność firm, aktywność patentowa, innowatorzy wśród MSP, efekty ekonomiczne)
Global Competitiveness Index 2015–2016	140 krajów świata	41 64	Wskaźniki w filarze <i>Innovation and sophistication factors</i> , w tym wskaźnik <i>innovations</i>
The Bloomberg Innovation Index 2016	50 najbardziej innowacyjnych krajów świata	23	6 obszarów problemowych (badania i rozwój, innowacyjna produkcja, firmy wysokiej techniki, edukacja, personel naukowy oraz system patentowy)
The Global Innovation Index 2015	141 krajów świata	46	84 wskaźniki w ramach 7 filarów (instytucje, kapitał ludzki i badania, infrastruktura, poziom rozwoju rynku, poziom rozwoju biznesu, tworzenie wiedzy i technologii, kreatywna produkcja)

ustrojowej w Polsce ukształtowała się specyficzna odmiana kapitalizmu, której widoczną cechą jest silna zależność procesów rozwojowych od napływu zagranicznych inwestycji oraz technologii<sup>33</sup>. Oczywiście obecność kapitału zagranicznego w polskiej

gospodarce jest niezbędna, bowiem pozwoliła na uzupełnienie niedostatków w zakresie kapitału i technologii. Bez inwestycji zagranicznych uzyskanie długookresowego wzrostu PKB w powiązaniu z ekspansją eksportową, a także przeprowadzenie

<sup>33</sup> T. Grosse: *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, Uniwersytet Rzeszowski, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, zeszyt nr 24/2012, s. 16.

gruntownej restrukturyzacji i modernizacji gospodarki, nie byłyby po prostu możliwe. O znaczącej roli kapitału obcego w polskiej gospodarce dobitnie świadczy fakt, że obecnie 2/3 polskiego eksportu i połowę produkcji przemysłowej tworzą firmy z udziałem zagranicznym.

Po dwudziestu pięciu latach budowy nowoczesnej gospodarki rynkowej brak dostatecznie silnego krajowego zaplecza kapitałowego może jednak rodzić obawy o długookresową stabilność polskiej gospodarki, a także o jej pozycję w gospodarce europejskiej i światowej<sup>34</sup>. Nie ulega wątpliwości, że kapitał krajowy stanowi podstawę stabilności makroekonomicznej wszystkich państw „piętnastki” i jego wzmacnianie jest z reguły traktowane przez poszczególne kraje jako ważny kierunek polityki ekonomicznej. Nie znaczy to, że należy tworzyć bariery dla napływu kapitału zagranicznego do Polski, zwłaszcza że jego strumień w minionych kilku latach uległ zmniejszeniu<sup>35</sup>. Spadek ten jest także widoczny w 2016 r., w związku z pogorszeniem się klimatu inwestycyjnego w kraju na tle obaw o stabilność finansów publicznych oraz wskutek mniejszej czytelności polityki

gospodarczej<sup>36</sup>. Generalnie więc obecność kapitału zagranicznego jest w Polsce bardzo pożądana, ale jednocześnie należy dążyć do odpowiedniego sterowania strumieniami tego kapitału, tak aby płynął on przede wszystkim do sektorów objętych preferencjami polityki gospodarczej państwa, przy mocno akcentowanej potrzebie budowy krajowego zaplecza kapitałowego z wykorzystaniem zasobów wewnętrznych oraz polonijnych.

Kontynuacja procesu konwergencji wymaga wzmocnienia potencjału wzrostu polskiej gospodarki i co za tym idzie, wyraźnego zwiększenia nakładów inwestycyjnych, które w minionych latach były ewidentnie zbyt niskie. Wskazuje na to udział nakładów inwestycyjnych w PKB oscylujący w okresie 2005–2015 wokół 20% (tabela 5, s. 134). Zwiększenie inwestycji nie będzie jednak łatwe z uwagi na relatywnie niski poziom dochodu *per capita*, a jednocześnie rozbudowane aspiracje konsumpcyjne gospodarstw domowych, czego łącznym skutkiem są stosunkowo małe zasoby oszczędności, które może zmobilizować krajowa gospodarka pod inwestycje<sup>37</sup>. W dodatku, zarówno w przypadku oszczędności

<sup>34</sup> Pogląd ten zdają się podzielać np. eksperci DNB Bank Polska SA oraz Deloitte, stawiający tezę, że finansowanie luki inwestycji i oszczędności musi w ¾ pochodzić ze źródeł krajowych, a tylko w ¼ ze źródeł zagranicznych. Brak wystarczającego krajowego zaplecza kapitałowego stwarza ryzyko kryzysu bilansu płatniczego w efekcie wzrostu zadłużenia zagranicznego. *Raport – kierunki 2016. Polska w pułapce...*, op.cit., s. 7-8.

<sup>35</sup> Z danych NBP wynika, że o ile w latach 2005–2010 wartość napływającego średniorocznie do Polski kapitału obcego odpowiadała ok. 4% PKB, o tyle w latach 2010–2015 już tylko 3% PKB. *Sytuacja finansowa sektora...*, op.cit., s. 14.

<sup>36</sup> Wyrazem tego rodzaju obaw było zaliczenie Polski w 2016 r. przez agencje ratingowe Standard&Poor's i Moody's do państw o negatywnej perspektywie.

<sup>37</sup> *Raport o stanie równowagi...*, op.cit., s. 68. W latach 2004–2014 stopa oszczędności brutto wynosiła w Polsce średnio 17,8%, podczas gdy w Niemczech 26,2%, a w Czechach 24,2%. Szczególnie niski jest poziom oszczędności gospodarstw domowych. W latach 2006–2014 stanowił równowartość 2,2% PKB, natomiast w Czechach 6,5% PKB, a w Niemczech 11,1%, przy średniej dla UE na poziomie 7,4%. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju...*, op.cit., s. 73.

Tabela 5. **Udział nakładów inwestycyjnych w PKB w Polsce w latach 2005–2015 (w %)**

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Relacja inwestycji do PKB	18,2	19,7	21,6	22,3	21,2	20,3	20,7	19,8	18,8	19,6	20,2

Źródło: Baza danych GUS, zakładka „Obszary tematyczne/Rachunki narodowe”.

przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych, do finansowania potrzeb inwestycyjnych w praktyce można wykorzystać jedynie część zgromadzonych środków<sup>38</sup>.

*Pułapka słabości instytucjonalnej* odzwierciedla generalnie niską efektywność administracji publicznej przy jednocześnie wysokich kosztach jej funkcjonowania. Symptomatyczne jest, że zdecydowana większość instytucji państwa nie cieszy się zaufaniem przedsiębiorców<sup>39</sup>. Niewątpliwym wyzwaniem pozostaje niewystarczająca koordynacja działań instytucji publicznych, za mało klarowny podział kompetencji między organami

rządowymi i samorządowymi, a także zbyt słabe powiązanie polityki publicznej z instrumentami finansowymi. Mimo wielu pozytywnych zmian będących efektem między innymi ustaw deregulacyjnych<sup>40</sup>, polscy przedsiębiorcy działają w otoczeniu prawno-instytucjonalnym, które w niewystarczający sposób wspiera i zachęca firmy do angażowania się w projekty obciążone ponadprzeciętnym ryzykiem ekonomicznym, w tym zwłaszcza dotyczące wysokich technologii i innowacji.

Przedsiębiorczości w ogóle, a innowacyjności w szczególności, nie sprzyjają:

- Uciążliwości administracyjno-biurokratyczne, utrudniające realizację inwestycji

<sup>38</sup> Głównym powodem, dla którego przedsiębiorcy gromadzą oszczędności nie jest finansowanie inwestycji, lecz chęć zabezpieczenia się przed skutkami szoków makroekonomicznych oraz utratą dobrej opinii u kontrahentów i dostawców na skutek zatorów płatniczych. Z kolei wykorzystanie oszczędności zgromadzonych przez gospodarstwa domowe (w końcu 2015 r. wynosiły one 1082 mld zł netto) jako podstawy kredytów inwestycyjnych dla firm czy też do finansowania potrzeb pożyczkowych państwa ogranicza struktura tych oszczędności, z dominującym udziałem gotówki i depozytów krótkoterminowych (w sumie 46,5% oszczędności netto) i ze znacznie mniejszym udziałem depozytów długoterminowych (32,4%). *Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w IV kw. 2015 r.*, nr 02/16, NBP, Warszawa, lipiec 2016 r., s. 28. N. Nehrebecka, A. Białek-Jaworska: *Determinanty oszczędności i nadpłynności przedsiębiorstw w Polsce*, „Bank i Kredyt” nr 47, 2016, s. 169.

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat w: *Przedsiębiorcy a państwo – wzajemny poziom zaufania. Raport z Badania*. Raport został zaprezentowany podczas IV Kongresu Rzetelnych Firm w październiku 2015 r. i udostępniony pod adresem: <<http://docplayer.pl/7092300-Raport-z-badania-przedsiębiorcy-a-państwo-wzajemny-poziom-zaufania-iv-kongres-rzetelnych-firm-pazdziernik-2015-r.html>>.

<sup>40</sup> Dotychczas weszły w życie cztery tego rodzaju ustawy. W wyniku podjętych działań legislacyjnych dokonano łącznie ponad 300 zmian w 109 ustawach, a korzyści finansowe dla przedsiębiorców z wprowadzonych rozwiązań mogą sięgać kwoty nawet kilku miliardów złotych rocznie, głównie w postaci zaoszczędzonych środków wynikających z redukcji obciążeń biurokratycznych. Wypowiedź M. Haładyja, podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju, w: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, Warszawa 2016, s. 25.

lub wejście na polski rynek nowych firm. Według przygotowanego pod auspicjami Banku Światowego raportu „Doing Business 2016”, oceniającego warunki prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych państwach, Polska została sklasyfikowana na 25. miejscu, siedem miejsc wyżej niż w 2015 r. Oczywiście, biorąc pod uwagę dużą liczbę państw objętych badaniem (189), można by sądzić, iż przyznane Polsce miejsce w rankingu jest całkiem dobre, jednak gdy pod uwagę weźmie się oceny cząstkowe, wówczas wyraźnie widać, że pod wieloma względami (np. w przypadku procedur związanych z zakładaniem firmy, uzyskiwaniem pozwoleń na budowę, egzekwowaniem należności oraz płaceniem podatków) Polska nadal zajmuje odległą pozycję (52-85)<sup>41</sup>.

- Rozbudowane obowiązki przedsiębiorców w zakresie sprawozdawczości z prowadzonej działalności biznesowej, z czym z kolei związane są liczne procedury kontrolne mające na celu weryfikację sporządzanych przez firmy informacji.
- Wysoce skomplikowany, i przy tym mało stabilny, system podatkowy<sup>42</sup>. Według raportu „Paying Taxes 2016”, przygotowanego przez firmę doradcą PwC we

współpracy z Bankiem Światowym, Polska zajmuje 58. miejsce (na 189 państw objętych badaniem) pod względem przejrzystości i racjonalności systemu podatkowego. Co prawda oznacza to istotny postęp w stosunku do 2015 r., kiedy Polska była sklasyfikowana na 87. miejscu<sup>43</sup>, ale można mieć jednak wątpliwości, czy poprawa jest faktycznie tak duża – na przykład liczba płatności związanych z uiszczaniem należnych podatków uległa w stosunku do 2015 r. wyraźnemu zmniejszeniu (z 18 do 7), ale czas potrzebny na ich wykonanie niewiele się skrócił (z 286 do 271 roboczogodzin w ciągu roku)<sup>44</sup>. Fakt, że obowiązuje szereg wyjątków od podstawowej stawki VAT (23,0%) – dotyczących artykułów żywnościowych, farmaceutyków oraz niektórych rodzajów usług objętych stawką obniżoną do 5-8% – wpływa negatywnie na przejrzystość systemu podatkowego, a ponadto oznacza zmniejszone wpływy do budżetu państwa. Duży problem w polskim systemie podatkowym stanowią wyłudzenia VAT, możliwe dzięki istniejącym lukom w prawie podatkowym. Straty budżetu państwa z tytułu zaniżania VAT oceniane są na 26% potencjalnych wpływów z tego podatku<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> *Doing Business 2016*, The World Bank, Washington 2016, s. 227.

<sup>42</sup> Dobrym przykładem może być tutaj ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (VAT), która była już zmieniana blisko pięćdziesiąt razy.

<sup>43</sup> Przesunięcie się w rankingu o 29 miejsc związane jest m.in. z wprowadzeniem na szeroką skalę elektronicznych rozliczeń z fiskusem w ramach programu e-podatki.

<sup>44</sup> *Paying Taxes 2015*, PwC, World Bank Group, 2015, s. 154, 161 i 165; *Paying Taxes 2016*, PwC, World Bank Group, 2016, s. 132, 139 i 143.

<sup>45</sup> Komunikat Ministerstwa Finansów po zorganizowanej 7.04.2016 r. konferencji pt. *Przeciwdziałanie szarej strefie*, portal [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), dostęp od 7.04.2016 r. Można przypuszczać, że Ministerstwo Finansów przywołało tutaj szacunki Komisji Europejskiej, zgodnie z którymi, luka w podatku VAT wynosiła w Polsce w 2013 r. 26,7% możliwych do uzyskania wpływów z tego podatku. *Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU Member States 2015*, Report, European Commission, May 2015, s. 4, 15 i 17.

- Inflacja prawa, w tym obfitość przepisów regulujących działalność gospodarczą. W 2015 r. „produkcja” prawa była w Polsce zdecydowanie najwyższa od początku transformacji – ukazały się 2372 nowe ustawy i rozporządzenia, liczące w sumie niemal 30 tys. stron (z tego 1/3 stanowiły przepisy gospodarcze). Rzecz nie tylko w tym, że Polska pod względem liczby oraz objętości przyjmowanych aktów prawnych należy do ścisłej czołówki europejskiej (3. i 4. miejsce), ale przede wszystkim w tym, iż polskie prawo jest najbardziej chwiejne spośród wszystkich państw UE. Jak wynika z obliczeń firmy konsultingowej Grant Thornton Frąckowiak Sp. z o.o. sp.k., Polska w 2014 r. wprowadziła w życie 56-krotnie więcej regulacji niż Szwecja i 43-krotnie więcej niż Belgia, uznawane w Unii za kraje o najbardziej stabilnym systemie prawnym. Tak obfita działalność legislacyjna stanowi efekt niskiej jakości stanowionego prawa, które często jest tworzone w pośpiechu i przez osoby zbyt słabo

do tego przygotowane, w konsekwencji czego konieczne są korekty wprowadzonych w życie przepisów<sup>46</sup>.

- Nieefektywnie działające sądy gospodarcze, przez co egzekucja należności należy w Polsce 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 2016”, rozstrzygnięcie w Polsce sporu przez sąd gospodarczy wymaga dopełnienia procedur trwających przeciętnie 685 dni i kosztuje 19,4% wartości roszczenia<sup>47</sup>.

Ewidentnym wyrazem słabości instytucjonalnej państwa jest istnienie w Polsce relatywnie dużej szarej strefy<sup>48</sup>, której udział w tworzeniu PKB, według różnych szacunków, wynosi od 12,4%<sup>49</sup> do 19,7%<sup>50</sup>, a nawet do 23,3%<sup>51</sup>. Całkowite jej wyeliminowanie umożliwiłoby wzrost dochodów sektora finansów publicznych,

---

<sup>46</sup> *Polska liderem produkcji prawa w Unii Europejskiej. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2016*, Grant Thornton 2016, <<http://www.pb.pl/atta/2912-raport-gt-barometr-stabilnosc-i-otoczenia-prawnego-2016.pdf.pdf>>.

<sup>47</sup> *Doing Business 2016...*, op. cit., s. 227.

<sup>48</sup> Zjawisko prowadzenia działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa. W tym kontekście Komisja Europejska używa określenia gospodarka nieobserwowana (ang. *non-observed economy*). Szara strefa jest najbardziej rozwinięta w sektorze paliw ciekłych, sektorze zakładów bukmacherskich i automatów do gry, branży tytoniowej oraz spirytusowej.

<sup>49</sup> Szacunki firmy konsultingowej EY (dawniej Ernst&Young) dotyczące 2014 r. *Przeciwdziałanie szarej strefie...*, op. cit., s. 55.

<sup>50</sup> Szacunki IBnGR dotyczące 2016 r. J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz: *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 r.*, IBnGR, Warszawa, marzec 2016 r., s. 20.

<sup>51</sup> Szacunki Friedricha Schneidera z Uniwersytetu J. Keplera w Linzu dotyczące 2015 r. F. Schneider: *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2015: different developments*, <<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>>

który tylko z tytułu podatków CIT i VAT mógłby w 2014 r. wynieść co najmniej 40,3 mld zł, to jest 2,3% PKB. Dla porównania, deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29 mld zł, a całego sektora finansów publicznych – 56,8 mld zł. Osobnym źródłem strat budżetu państwa są wyłudzenia podatkowe, których wartość w odniesieniu tylko do podatku VAT eksperci EY oszacowali w 2013 r. na 15,3 mld zł<sup>52</sup>.

Podstawowymi przyczynami utrzymywania się w Polsce szarej strefy są zbyt wysokie pozapłacowe koszty pracy, a także przeregulowanie gospodarki. Negatywne skutki tego zjawiska w postaci obniżenia wpływów odczuwa budżet państwa, a także legalnie działający przedsiębiorcy, dla których szara strefa oznacza nieuczciwą konkurencję<sup>53</sup>. Jest to także istotny problem społeczny, bowiem osoby zatrudnione „na czarno” – których liczba szacowana była przez GUS w odniesieniu do 2014 r. na co najmniej 711 tys. osób (4,5% liczby pracujących ogółem)<sup>54</sup> – nie płacą składek emerytalnych, co będzie skutkowało niższą emeryturą, a może nawet całkowitym jej brakiem. Osoby takie nie są również objęte ubezpieczeniem zdrowotnym.

*Pułapka demograficzna* stanowi z jednej strony konsekwencję starzenia się polskiego społeczeństwa, z drugiej zaś strony – ukształtowanego w Polsce modelu konkurencyjności gospodarki opartej na

niskich kosztach pracy. Niskie zarobki utrudniały młodym ludziom założenie rodziny i podjęcie decyzji o posiadaniu więcej niż jednego dziecka, a jednocześnie skłaniały wielu wykształconych i przedsiębiorczych ludzi do emigracji zarobkowej. W konsekwencji Polska notowała duże ubytki młodej, wysoko kwalifikowanej kadry pracowniczej oraz niską dzietność. Te dwa czynniki mogą w najbliższych dekadach doprowadzić zarówno do silnego deficytu rąk do pracy, jak i do kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z prognozą demograficzną GUS dla Polski na lata 2015–2050, liczba ludności kraju w tym okresie ma się zmniejszyć z 38,44 mln do 35,29 mln, a więc o 3,15 mln osób (8,3%)<sup>55</sup>. Jednocześnie nastąpią daleko idące zmiany w strukturze ludności według funkcjonalnych grup wieku<sup>56</sup>:

- liczba osób w wieku przedprodukcyjnym zmniejszy się o 1,61 mln (z 6,9 mln do 5,29 mln);
- liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 4,36 mln (z 24,0 mln do 19,65 mln), z tym, że liczba osób w wieku mobilnym (18-44 lata) zmniejszy się o 5,09 mln (z 15,15 mln do 10,07 mln), zaś liczba osób w wieku niemobilnym wzrośnie o 0,73 mln osób (z 8,85 mln do 10,18 mln);
- liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o 2,8 mln (z 7,53 mln do 10,35 mln).

<sup>52</sup> *Przeciwdziałanie szarej strefie...*, op.cit., s. 59.

<sup>53</sup> *Raport. Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, kwiecień 2016 r., s. 21.

<sup>54</sup> *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>55</sup> *Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015–2050*, GUS, Warszawa, 11 stycznia 2016 r., s. 4.

<sup>56</sup> Baza danych GUS, zakładka „Obszary tematyczne/Ludność”; *Prognoza ludności rezydującej...*, op.cit., s. 6.

W 2015 r. mieszkało w Polsce dwa razy więcej osób w wieku produkcyjnym mobilnym niż w wieku poprodukcyjnym. Aby przy wskazanych tendencjach w zakresie struktury ludności utrzymać tę proporcję w 2050 r., zasób osób w wieku produkcyjnym mobilnym musiałby zostać dodatkowo zwiększony o 10,63 mln, co pokazuje skalę groźących Polsce braków w zakresie siły roboczej<sup>57</sup>. Przewidywany deficyt rąk do pracy można jednak istotnie zmniejszyć, o ile: krajowe zasoby siły roboczej będą efektywnie wykorzystane (co m.in. wymaga wzrostu aktywności zawodowej Polaków), nastąpi wzrost liczby urodzeń o około 50% w stosunku do poziomu z 2015 r. (369,3 tys.) oraz nie zmniejszy się występująca w latach 2013–2015 dynamika imigracji zarobkowej do Polski, w szczególności obywateli Ukrainy<sup>58</sup>. Ponadto w związku z *Brexitem* do Polski może wrócić pewna liczba Polaków obecnie pracujących w Wielkiej Brytanii. W efekcie tego wszystkiego deficyt siły roboczej mógłby zostać ograniczony do 2,9-3,5 mln osób, co złagodziłoby wyzwania demograficzne, przed którymi stanie Polska, chociaż nadal pozostałyby one poważne.

Poza wspomnianymi pułapkami, generalnym problemem, z którym Polska będzie musiała się zmierzyć w nadchodzących

latach jest utrzymanie stabilności finansów publicznych. W czerwcu 2015 r. – wobec ograniczenia nierównowagi sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3,0% PKB – zamknięta została w stosunku do Polski procedura nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure* – EDP). Zejście z deficytem do poziomu dopuszczonego przez prawo wspólnotowe było możliwe dzięki prowadzeniu w latach 2012–2014 bardzo restrykcyjnej polityki fiskalnej. Sytuacja finansów publicznych w Polsce w 2016 r. zasadniczo nie budzi obaw ekspertów Komisji Europejskiej oraz Rady Europejskiej, a także zdecydowanej większości ekspertów krajowych. Wynika to z wpływu dużych środków do budżetu państwa z aukcji częstotliwości na potrzeby szerokopasmowego Internetu, jak również z wyższych w I połowie 2016 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, wpływów z tytułu podatków<sup>59</sup>.

Wątpliwości w kwestii możliwości uniknięcia wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej 3,0% budzą jednak lata następne, w których wydatki państwa na realizację programów rządowych mogą się zwiększyć przy braku pewności, kiedy i w jakim zakresie działania na rzecz ściągalności podatków przyniosą wymierne efekty. Dlatego Rada Europejska w zaleceniach z maja 2016 r.

<sup>57</sup> Raport – kierunki 2016. Polska w pułapce..., op.cit., s. 5.

<sup>58</sup> Tamże, s. 6.

<sup>59</sup> Może to świadczyć o zapoczątkowaniu poprawy ściągalności podatków, w tym zwłaszcza podatku VAT, co jest celem Ministerstwa Finansów. Zgodnie jednak z zapowiedzią ministra finansów, Pawła Szałamachy, na konferencji pt. *Przeciwdziałanie szarej strefie* (7.04.2016 r.), zmniejszenie luki w ściągalności podatku VAT, wynoszącej w Polsce 26,7% możliwych do uzyskania wpływów z tego podatku do średniego dla UE poziomu 15,2%, ma zająć trzy lata.

zwróciła uwagę na potrzebę korekty nierównowagi budżetu o 0,5% PKB rocznie, dzięki czemu będzie można szybciej osiągnąć bezpieczny poziom zadłużenia wewnętrznego określony przez średniookresowy cel budżetowy. W przeciwnym razie Polska może zostać ponownie objęta procedurą EDP i zobowiązana do prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej. Na ryzyko pogorszenia się stanu finansów publicznych w 2017 r. (i kolejnych latach) zwracają także uwagę niektórzy eksperci krajowi, podkreślając, że dla utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w granicach 3,0% PKB decydujące znaczenie będzie miał uzyskany wzrost gospodarki, a ponadto faktyczne postępy w uszczelnianiu systemu podatkowego<sup>60</sup>. Z kolei Ministerstwo Finansów deklaruje, że rząd jest zdeterminowany, by deficyt finansów publicznych w 2017 r. nie przekroczył tego pułapu<sup>61</sup>.

### **W kierunku nowego modelu rozwoju gospodarczego Polski**

Aby wzrost gospodarczy Polski mógł przyspieszyć, niezbędne jest wykreowanie nowych dziedzin przewagi konkurencyjnej w obszarach przynoszących wysoką wartość dodaną, przy większym i bardziej efektywnym wykorzystaniu wiedzy, wysokich technologii, kapitału oraz zasobów

pracy. Zgodnie ze „Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, przyczynić się do tego powinny wskazane poniżej działania w pięciu obszarach problemowych.

#### **1. Reindustrializacja**

Na wstępie warto zwrócić uwagę na cztery następujące fakty: po pierwsze – Polska należy do państw UE, które charakteryzują się ponadprzeciętnym udziałem przemysłu w PKB, wynoszącym w 2014 r. 22,2% wobec średniej unijnej na poziomie 17,1%; po drugie – w latach 2005–2014 przeciętne roczne tempo wzrostu produkcji przemysłowej wyniosło w Polsce 5,7%, podczas gdy w całej Unii tylko 0,3%; po trzecie – odsetek mikroprzedsiębiorstw w populacji przedsiębiorców jest w Polsce o 2-3 punkty procentowe wyższy niż w Unii; po czwarte – TFP co prawda wciąż jeszcze rośnie, ale z wyraźnie malejącą dynamiką. Wynika z tego, że przemysł nadal odgrywa w polskiej gospodarce istotną rolę, dotychczas w przetwórstwie przeważała dobra koniunktura, natomiast perspektywy rozwojowe tego działu stoją pod znakiem zapytania.

Polski przemysł boryka się z wieloma problemami strukturalnymi, takimi jak: stosunkowo zdywersyfikowana struktura przetwórstwa opartego na tradycyjnych sektorach; niewystarczający udział

<sup>60</sup> Zob. np. wypowiedzi Stanisława Gomułki, głównego ekonomisty Business Centre Club, na portalu [www.forbes.pl](http://www.forbes.pl), dostęp od 5.01.2016 r., <[www.PolskieRadio.pl](http://www.forbes.pl/prof-s-gomulka-w-2017-r-rzad-bedzie-musial-ograniczyc-obietnice,artykuly,201622,1,1,1.html#></a>, a także Grzegorza Maliszewskiego, głównego ekonomisty banku Milenium na portalu <a href=), dostęp od 23.08.2016 r., <[<sup>61</sup> Zob. wypowiedź Leszka Skiby, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów i głównego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych, przytoczona przez PAP w komunikacie z 27.06.2016 r.](http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1658045,MF-deficyt-w-2017-r-nie-wiekszy-niz-593-ml-dl-Ekonomisci-wszystko-zalezy-od-wzrostu-PKB-i-sciagalnosci-podatkow></a>.</p></div><div data-bbox=)

przemysłów wysokiej techniki w produkcji, eksporcie i zatrudnieniu; daleko idąca zależność od importu technologii; brak silnego krajowego zaplecza kapitałowego; relatywnie mała złożoność techniczna i technologiczna wytwarzanych wyrobów; niska w przypadku większości branż produktywność; niska innowacyjność technologii wytwarzania i samych wyrobów; nasilający się niedostatek wysoko kwalifikowanych pracowników.

Odpowiedzią na wskazane problemy powinien być pakiet działań obejmujący:

- rozwój nowoczesnego przemysłu; pod tym hasłem kryje się zwłaszcza przygotowanie nowej polityki przemysłowej wdrażającej inteligentną reindustrializację, dającej impuls do rozwoju nowych gałęzi przetwórstwa, wymagających dużego zaangażowania nauki i wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników;
- przygotowanie infrastruktury technicznej dla projektu „Przemysł 4.0”<sup>62</sup>;
- opracowanie i wdrożenie koncepcji zmian otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego przemysłu;
- przygotowanie i wdrożenie spójnej oraz kompleksowej polityki państwa

w zakresie surowców nieenergetycznych dla przemysłu;

- wdrożenie kompleksowej polityki rozwoju kwalifikacji i umiejętności zawodowych (stworzenie nowego modelu szkolnictwa zawodowego).

## 2. Rozwój innowacyjnych firm

Zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw stanowi warunek zmian strukturalnych w gospodarce, prowadzących do wzrostu udziału przemysłów i usług wiedzochłonnych i w konsekwencji do przesuwania się polskich firm w górę łańcuchów wartości dodanej. Poprawa w tym zakresie – zwłaszcza w wybranych obszarach i technologiach, które mają istotne znaczenie dla gospodarki<sup>63</sup> – wymaga następujących działań horyzontalnych:

- Podniesienia jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, czemu ma służyć między innymi przygotowanie kompleksowego systemu kształcenia innowatorów, obejmującego różne szczeble edukacji, a także opracowanie nowej ustawy o szkolnictwie wyższym.
- Wzmocnienia otoczenia prawno-instytucjonalnego przedsiębiorstw, w szczególności firm innowacyjnych.

<sup>62</sup> Projekt *Przemysł 4.0* (niem. *Industrie 4.0*) z jego główną ideą *Smart Factory* zakłada, że technologie cybernetyczne będą sterować w pełni zautomatyzowanymi liniami produkcyjnymi oraz podejmować decyzje produkcyjne z niewielkim udziałem człowieka. Internet rzeczy umożliwi komunikowanie się ze sobą przedsiębiorców oraz odbiorców wyrobów w czasie rzeczywistym, natomiast dzięki przetwarzaniu w chmurze – będą mogły być oferowane wszelkie niezbędne usługi związane z procesem projektowania, wytwarzania i dystrybucji wyrobów. Kluczowym elementem projektu *Przemysł 4.0* jest kształtowanie inteligentnych łańcuchów wytwórczych, łączących dostawców półproduktów, wytwórców wyrobów finalnych oraz ich konsumentów. Tak zbudowane sieci będą zdecydowanie bardziej wydajne i elastyczne w porównaniu z procesem produkcji w tradycyjnych fabrykach.

<sup>63</sup> Pierwszym krokiem w kierunku realizacji koncepcji koncentracji dostępnych zasobów na priorytetowych obszarach badań naukowych i prac rozwojowych było określenie 19 krajowych inteligentnych specjalizacji (KIS). Wykaz KIS jest otwarty i będzie podlegał aktualizacji.

Najważniejszym w tym kontekście przedsięwzięciem będzie opracowanie „konstytucji dla biznesu”, która w sposób przejrzysty oraz przyjazny dla przedsiębiorców ureguluje całokształt zasad prowadzenia działalności gospodarczej, także na styku z nauką.

- Mobilizacji kapitału prywatnego na rzecz prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, zwiększenia potencjału rynkowego prowadzonych badań oraz stopnia komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych. W tym celu, poza reformą instytutów badawczych, przewiduje się utworzenie funduszu gwarancyjnego dla innowacyjnych MŚP oraz uruchomienie nowego instrumentu wsparcia – rządowego programu Start in Poland; opracowana ma zostać również narodowa strategia kosmiczna.
- Stymulowania zewnętrznego popytu na innowacje przez zwiększenie zdolności i skłonności firm do eksportu oraz lokowania bezpośrednich inwestycji za granicą. Służyć temu będzie m.in. wdrożenie programu GLOBAL Inno-STARs, mającego ułatwić firmom wejście na rynki zagraniczne w formie partnerstwa strategicznego bądź zaangażowania kapitałowego.

### 3. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)

W 2014 r. w Polsce było aktywnych 1,84 mln przedsiębiorstw niefinansowych, spośród których 99% stanowiły firmy mikro i małe, a jedynie 0,8%

przedsiębiorstwa średnie oraz 0,2% przedsiębiorstwa duże<sup>64</sup>. Odsetek firm mikro w zbiorowości podmiotów gospodarczych jest w Polsce wyższy niż średnia unijna, co wynika głównie z dużego udziału osób samozatrudnionych, decydujących się na tę formę ze względu na niższą niż w przypadku umów o pracę wysokość klina podatkowego. Jest to o tyle istotne, że możliwości inwestycyjne zależą od wielkości przedsiębiorstwa i dlatego udział firm prowadzących działalność inwestycyjną w populacji podmiotów gospodarczych w Polsce kształtuje się poniżej średniej unijnej. Zmiana tego stanu rzeczy i pobudzenie aktywności inwestycyjnej MŚP uzależnione jest między innymi od usunięcia barier utrudniających wzrost potencjału gospodarczego firm oraz skali prowadzonego przez nie biznesu.

Działania państwa wobec MŚP powinny uwzględniać następujące przedsięwzięcia:

- polepszenie otoczenia prawnego, w tym opracowanie wspomnianej już „konstytucji dla biznesu”, a także wdrożenie nowego pakietu zmian deregulujących gospodarkę pod hasłem „100 zmian dla polskich firm”;
- reformę otoczenia instytucjonalnego, polegającą na opracowaniu nowego systemu informacyjnego dla podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić działalność eksportową;
- finansowanie inwestycji i rozwój skali działalności gospodarczej MŚP przez wdrożenie uproszczonej formy rozliczania danin publicznych dla

<sup>64</sup> *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 22.

tego rodzaju firm, wprowadzenie niższej stawki podatku CIT dla mikroprzedsiębiorców, stworzenie systemowego instrumentu wspierania rozwoju MŚP oraz rozwój akcjonariatu pracowniczego;

- wsparcie przedsiębiorczości oraz kompetencji zawodowych; w tym celu ma zostać uruchomiony program wsparcia dla właścicieli i menedżerów firm MŚP pn. „Akademia przedsiębiorczości”; planuje się także utworzenie systemu szkoleń i doradztwa dla firm rodzinnych oraz wdrożenie systemu wsparcia dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

#### 4. Kapitał dla rozwoju

W celu przewyższenia dryfu rozwojowego konieczne jest zwiększenie skali inwestycji, przede wszystkim w branżach najbardziej wzmacniających potencjał rozwojowy gospodarki, przy czym szczególnie pożądane są krajowe inwestycje prywatne związane z produkcją innowacyjnych wyrobów średniej oraz wysokiej techniki, cieszących się dużym zainteresowaniem w kraju i na rynkach międzynarodowych. Dlatego, według szacunków Ministerstwa Rozwoju, stopa inwestycji

powinna wzrosnąć przynajmniej do 25,5% w 2030 r.<sup>65</sup> Warunkiem zwiększenia nakładów inwestycyjnych w takiej skali jest zmobilizowanie wszystkich dostępnych źródeł finansowania<sup>66</sup>, a przede wszystkim podjęcie działań przyczyniających się do budowania w Polsce słabo dotychczas rozwiniętej kultury oszczędzania, w tym zwłaszcza pod kątem realizacji potrzeb inwestycyjnych<sup>67</sup>. Podejmowane będą również inicjatywy w kierunku wzmocnienia koordynacji działań instytucji przyciągających i obsługujących inwestorów zagranicznych, w celu podniesienia jakości oferowanych przez nie usług.

Z punktu widzenia finansowania inwestycji istotną kwestią jest niski w Polsce, w porównaniu z innymi krajami UE, poziom oszczędności. Osobny problem stanowi mobilizacja kapitału krajowego, który jedynie w części jest wykorzystywany na potrzeby finansowania działalności inwestycyjnej. W powyższym kontekście „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” przewiduje następujące działania:

- Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych realizowanego przez różne agendy rządowe<sup>68</sup>, przy wykorzystaniu utworzonego w tym celu

<sup>65</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, op.cit., s. 31.

<sup>66</sup> Jednym z takich źródeł może być rynek kapitałowy, który w Polsce odgrywał dotąd zbyt małą rolę w finansowaniu przedsiębiorstw. Udział akcji będących w obrocie giełdowym oraz instrumentów dłużnych zapewniał dotychczas ok. 30% finansowania, wobec średniej dla UE na poziomie 42%. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego rozwoju...*, op.cit., s. 72.

<sup>67</sup> Według danych Europejskiego Banku Centralnego, Polska odznacza się najwyższym w UE udziałem kredytów dla gospodarstw domowych w ogólnej wartości kredytów udzielonych przez sektor bankowy (w 2015 r. 28%, przy średniej dla UE na poziomie ok. 18%). Z kolei udział kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych jest w Polsce zbliżony do średniej UE, wynoszącej ok. 16%. Taka struktura kredytowania świadczy o tym, że polski sektor bankowy jest obecnie bardziej ukierunkowany na finansowanie nieruchomości i konsumpcji niż inwestycji. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju...*, op.cit., s. 72.

<sup>68</sup> Agencję Rozwoju Przemysłu, Bank Gospodarstwa Krajowego, Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), którego misją będą inwestycje w zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Polski uzupełniająca działalność sektora prywatnego<sup>69</sup>.

- Rozwój rynku kapitałowego i szerzej – rynku finansowego. W szczególności chodzi o uruchomienie środków finansowych polskich przedsiębiorstw ulokowanych w depozytach bankowych przez przejście od nich części ryzyka inwestycyjnego. Ponadto planuje się program zmian regulacyjnych i instytucjonalnych, skutkujący wzrostem znaczenia finansowania udziałowego oraz emisji instrumentów dłużnych w polskiej gospodarce, jak również utworzenie centrum ratingu i analiz.
- Zwiększenie wykorzystania publicznych źródeł współfinansowania do stymulowania prywatnych nakładów inwestycyjnych. Działania w tym zakresie obejmą zwłaszcza opracowanie planu przedsięwzięć mających na celu zwiększenie efektywności i przyspieszenie realizacji programów operacyjnych w ramach polityki spójności na lata 2014–2020, a także rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.
- Budowa długoterminowego kapitału Polaków. Służyć temu będzie opracowanie

i realizacja planu tworzenia dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania w Polsce oraz długoterminowych produktów inwestycyjnych, a ponadto reforma otwartych funduszy emerytalnych, mająca na celu zmniejszenie kosztu funkcjonowania II filaru.

## 5. Ekspansja zagraniczna polskich przedsiębiorców

W latach 2004–2015 nastąpiło zdecydowane umocnienie pozycji Polski w gospodarce światowej, w tym między innymi przez udział w międzynarodowej wymianie handlowej – w 2015 r. relacja eksportu towarów i usług do PKB wyniosła około 50% wobec 33,1% w 2003 r., a więc bezpośrednio przed akcesją Polski do UE<sup>70</sup>. Należy jednak zauważyć, że notowany w ostatnich latach relatywnie szybki wzrost eksportu wynikał w głównej mierze z niskich kosztów pracy, czego efektem był dominujący udział w produkcji eksportowej wyrobów średniej i niskiej techniki, podczas gdy odsetek wyrobów wysokiej techniki wynosił zaledwie 8,5%. Inną cechą charakterystyczną polskiego eksportu jest silna i rosnąca koncentracja na rynkach państw UE (blisko 80% w 2015 r.), przy niewielkim i malejącym w ostatnich latach udziale państw pozaunijnych.

<sup>69</sup> PFR ma stanowić wehikuł realizacji kluczowych programów rządowych wspierających rozwój Polski (program *Start in Poland*, program rozwoju eksportu, program gwarancji dla MŚP, program rozwoju kapitału, program *Mieszkanie+* oraz program elektromobilności).

<sup>70</sup> Nie zmienia to faktu, że w gronie unijnych gospodarek Polska jest krajem o stosunkowo niskim poziomie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw – zaledwie co piąta polska firma (21,4%) jest w jakikolwiek sposób powiązana z rynkami zagranicznymi. Odzwierciedleniem stanu internacjonalizacji polskich przedsiębiorców jest również dominacja prostych form współpracy z zagranicą. Dziewięć na dziesięć polskich przedsiębiorców działających na rynkach międzynarodowych prowadzi działalność *stricte* handlową, natomiast niewielu polskich przedsiębiorców angażuje się we współpracę np. w zakresie podwykonawstwa, prac badawczo-rozwojowych czy *joint venture*.

Zwiększeniu obecności polskich firm na rynkach międzynarodowych będą służyć wymienione niżej działania:

- Wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów oraz Marki Polskiej Gospodarki przez utworzony w tym celu zintegrowany system promocji gospodarki.
- Zwiększenie stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw, do czego będzie się przyczyniał utworzony spójny system informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą.
- Unowocześnienie oferty eksportowej. Wymaga to ściślejszego powiązania polityki państwa w obszarze promocji eksportu z działaniami nakierowanymi na rozwój badań, innowacyjności oraz polityki klastrowej. Ponadto niezbędne jest wspieranie firm działających w obszarach inteligentnej specjalizacji, w tym wykazujących aktywność na rynkach międzynarodowych.
- Wspieranie nowych kierunków ekspansji polskich firm przez odpowiednio ukierunkowane przedsięwzięcia informacyjno-promocyjne, prezentujące potencjał Polski i polskiej gospodarki w ramach dużych wydarzeń promocyjnych, targów i wystaw na świecie.

Zaszczepieniu w polskiej gospodarce nowego modelu rozwoju powinna towarzyszyć korekta filozofii w zakresie roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Oczywiście

niepodważalnym kanonem musi pozostać zachowanie konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej, natomiast – w odróżnieniu od dotychczasowej praktyki rządzenia z dominacją działań *ad hoc* w ślad za pojawianiem się niepożądanych zjawisk społecznych i ekonomicznych – większy nacisk należy położyć na działania wyprzedzające wystąpienie negatywnych sytuacji oraz wskazujące kierunki i sposoby rozwoju poszczególnych sfer życia społeczno-gospodarczego, tak aby w maksymalnym stopniu wykorzystany został wewnętrzny potencjał Polski. Inaczej mówiąc, chodzi o zwiększenie odpowiedzialności instytucji państwa za kształtowanie warunków rozwoju oraz tworzenie klimatu sprzyjającego innowacyjności i przedsiębiorczości. Za decyzje biznesowe wyłączną odpowiedzialność ponoszą podmioty gospodarcze, z kolei instytucje państwowe mogą stać się inspiratorem odpowiednich zachowań (postaw) przedsiębiorców w zakresie inwestowania, budowania oszczędności, współpracy z nauką, a także wykorzystywania rynkowych mechanizmów kreowania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych i budowania w ten sposób nowych możliwości przewagi konkurencyjnej<sup>71</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że polska gospodarka weszła w stan dryfu rozwojowego. Można się zastanawiać, czy w latach 2016–2017 stopa PKB będzie się

<sup>71</sup> *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju...*, op.cit., s. 13.

mieściła w granicach 3,6-3,7% – jak przewiduje Komisja Europejska, czy raczej należy mówić o wzroście 3,2-3,5% (NBP) lub nawet 3,1-3,4% (IBnGR). Ważniejsza jest jednak kwestia, czy możliwe jest generalne przyspieszenie rozwoju kraju, tak aby proces doganiania przez Polskę najwyższej rozwiniętych państw UE nabrał bardziej realnego wymiaru. Obecnie w tej sprawie zdecydowanie przeważa pogląd, że siły pobudzające wzrost PKB, bazujące na ukształtowanym po 1989 r. modelu gospodarczym, wyraźnie się wyczerpują. Jednym z istotnych aspektów tego zjawiska jest słabnięcie dotychczasowych obszarów przewagi konkurencyjnej polskiej gospodarki, opartych głównie na niskich kosztach pracy.

W tej sytuacji dalszy rozwój Polski jest uwarunkowany intensywnym wykorzystywaniem wiedzy i innowacji następującym w ramach niejako samoczynnego mechanizmu zapewniającego nieustanne kreowanie impulsów technologicznych, stopniowo rozprzestrzeniających się na całą gospodarkę i stymulujących postęp techniczny w coraz to nowych gałęziach produkcji i usług.

Zakres niezbędnych reform musi być jednak znacznie szerszy i powinien objąć działania ukierunkowane na:

- podniesienie jakości kapitału ludzkiego,
- uelastycznienie rynku pracy,
- obniżenie fiskalizmu państwa, którego jednym z przejawów są wysokie poza-płacowe koszty pracy,
- przeprowadzenie daleko idącej deregulacji gospodarki, w tym zwłaszcza uproszczenia prawa podatkowego oraz procedur administracyjnych związanych z zakładaniem firm i prowadzeniem działalności gospodarczej.

Postęp w tych obszarach będzie sprzyjać generalnemu rozwojowi przedsiębiorczości w Polsce, 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. W ten sposób stworzone zostaną podwaliny rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, jako podstawy do skutecznego rywalizowania polskich firm na konkurencyjnych rynkach światowych, w tym także na rynku krajowym.

Aby Polska mogła przezwyciężyć dryf rozwojowy, oznaczający długookresową stagnację i pogrzebanie szans na dogonienie światowej czołówki, muszą być spełnione łącznie przynajmniej cztery następujące warunki:

- Poprawa jakości otoczenia prawno-instytucjonalnego, w jakim działają przedsiębiorcy w Polsce, w tym odbiurokratyzowanie i uczynienie tworem bardziej przyjaznym administracji publicznej. W przypadku organów rządowych ważnym aspektem poprawy musi być przezwyciężenie dotychczasowego schematu Polski „resortowej”, który obniża efektywność działań horyzontalnych, wymagających zjednoczenia się wokół wspólnego celu kilku instytucji państwowych.
- Utrzymanie deficytu finansów publicznych w granicach dopuszczonych przez prawo wspólnotowe, jako jednej z kluczowych przesłanek stabilności makroekonomicznej polskiej gospodarki.
- Zwiększenie skłonności przedsiębiorców do inwestowania, co będzie możliwe,

- o ile nastąpi odpowiedni rozwój rynku kapitałowego. Wyższe inwestycje uwarunkowane są wzmocnieniem oszczędności krajowych, bez których wzrost inwestycji wiązałby z ryzykiem pogorszenia się bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto.
- Brak szoków zewnętrznych – takich, jak: nawrót światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, recesja w strefie euro, drastyczny wzrost cen surowców

energetycznych – których wystąpienie mogłoby działać hamująco na rozwój polskiej gospodarki.

dr PAWEŁ WIECZOREK,  
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

**Słowa kluczowe:** dryf rozwojowy, konkurencyjność gospodarki, innowacyjność przedsiębiorców, gospodarka oparta na wiedzy i innowacjach, stabilność makroekonomiczna

**Key words:** drift development, competitiveness of entrepreneurs, highly developed countries, use of knowledge, macroeconomic stabilisation, globalisation