

STANISŁAW GOMUŁKA
ORCID: 0000-0002-6718-0988

TRANSFORMACJA W POLSCE: FAKTY I MITY DOTYCZĄCE LAT 1990–2020 ORAZ SZANSE GOSPODARCZEGO DOGONIENIA USA I NIEMIEC PO ROKU 2020*

TRZY REWOLUCYJNE ZMIANY GOSPODARCZE W ŚWIECIE

Około roku 1990 dokonały się dwie duże, wręcz rewolucyjne, zmiany gospodarcze w wymiarze globalnym. Pierwsza to załamanie się w krajach „realnego socjalizmu” systemu gospodarczego opartego na centralnej roli biurokracji państwowej w decydowaniu o tym, co, jak i dla kogo produkować. W rezultacie transformacji systemowej w bardzo krótkim czasie w sferze gospodarczej doszło tam do przejścia na system konkurencyjnej gospodarki rynkowej, polegający na centralnej roli przedsiębiorców i prywatnej własności po stronie podaży, preferencjach konsumentów po stronie popytu oraz regulacyjnej i redystrybucyjnej roli państwa. W sferze politycznej zmiany w Europie były również nadspodziewanie szybkie i fundamentalne: rozpad ZSRR, Układu Warszawskiego, zjednoczenie Niemiec oraz demokratyzacja w Europie Centralnej i Wschodniej. W następnej części artykułu porównam mity i fakty dotyczące polskiej transformacji.

Druga kluczowa zmiana dotyczy dużego przyspieszenia wzrostu PKB na mieszkańca w krajach do roku 1990 słabo rozwiniętych, z łączną ludnością około 85% populacji świata. Główne kraje w tej grupie to Chiny oraz Indie.

W krajach wysoko rozwiniętych tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, a ściślej na roboczogodzinę, zależy niemal całkowicie od tempa wzrostu sektora produkującego zmiany technologiczne oraz podnoszącego kwalifikacje pracowników. W tych krajach trend tempa rozwoju był w ostatnich dwóch wiekach stosunkowo stabilny w czasie i podobny, na poziomie wzrostu PKB na mieszkańca około 1,2–1,5% rocznie. Natomiast w krajach doganiających

* *Podziękowania.* Autor dziękuje za pomocne uwagi Leszkowi Balcerowiczowi, Marianowi Goryni, Andrzejowi Koźmińskiemu, Romanowi Kuźniarowi, Ryszardowi Pazdanowi oraz Aleksandrowi Smolowskiemu. Wartościowe spostrzeżenia do części dotyczącej transformacji w latach 1989–2019 zostały też zgłoszone podczas dyskusji na ten temat w Fundacji im. Stefana Batorego oraz w trakcie Kongresu Makroekonomicznego w SGH, po wykładzie na zaproszenie Cezarego Wójcika.

tempo wzrostu gospodarczego zależy przede wszystkim od wielkości transferu technologii z krajów wysoko rozwiniętych, a ta wielkość zależy z kolei od ich polityki gospodarczej, w szczególności od poziomu inwestycji w relacji do PKB, jakości instytucji oraz kwalifikacji pracowników. To powoduje, że tempo doganiania jest tam, według danych Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), bardzo zróżnicowane między krajami i zmienne w czasie, z wzrostem PKB na mieszkańca zwykle w dużym przedziale 1–10% rocznie¹.

W wiekach XIX i XX rosła procentowa luka dochodowa i ogólnie cywilizacyjna między tymi państwami a państwami wysoko rozwiniętymi. W rezultacie tej drugiej kluczowej zmiany od około 30–40 lat te dwie luki zaczęły się szybko zmniejszać. Owa zmiana z dywergencji na konwergencję dotyczy także Polski.

W ostatnich 40–50 latach doszło też do rewolucyjnej zmiany instytucjonalnej i politycznej w wymiarze europejskim – powstania i rozwoju Unii Europejskiej, z konsekwencjami gospodarczymi, cywilizacyjnymi oraz politycznymi dla krajów członkowskich oraz w wymiarze globalnym. Główne zmiany instytucjonalne to: integracja narodowych rynków dóbr i usług oraz pracy, wspólne unijne paszporty, wspólne zasady praworządności z Trybunałem Sprawiedliwości UE jako naczelnym Trybunałem Konstytucyjnym, Europejski Bank Centralny z euro jako wspólną walutą dla krajów UE, wreszcie unijne instytucje polityczne: Parlament, Rada oraz Komisja. Zmiany gospodarcze i polityczne pierwszej rewolucji umożliwiły też poszerzenie UE. Polska została członkiem UE dopiero w roku 2004. W ostatnich czterech latach Polska ma problemy z pełną akceptacją konsekwencji tego przystąpienia. W artykule niektóre z nich odnotuję.

Rozwój cywilizacyjny to nie tylko wzrost PKB na mieszkańca czy poziomu bogactwa materialnego na mieszkańca, lecz także zmiany wszystkiego innego, co wpływa znacząco na jakość życia mieszkańców. W następnej części artykułu ograniczę się tylko do czterech obszarów takich zmian w Polsce: jakości demokracji politycznej, stopnia zróżnicowania dochodów i bogactwa, zmian demograficznych oraz jakości środowiska naturalnego na tle innych krajów, głównie tych należących do Unii Europejskiej.

W ostatniej części artykułu odnotuję pozycję Polski w procesie zmniejszania rozwojowego dystansu w relacji do Stanów Zjednoczonych i najbardziej rozwiniętej gospodarczo i instytucjonalnie części Unii Europejskiej. Podejmę temat możliwości dalszego zmniejszania tego dystansu w odniesieniu do PKB na mieszkańca w najbliższych 20–30 latach, w zależności od strategicznych wyborów dotyczących polityki gospodarczej. W nawiązaniu do tego tematu rozważę następujące kwestie:

1. Przyczyny wysokiego tempa wzrostu w latach 2016–2019.
2. Prognoza tempa wzrostu PKB i stanu finansów publicznych w najbliższych kilku latach.
3. Niezbędna korekta polityki gospodarczej w najbliższych 10–30 latach.

¹ S. Gomułka, „The global economy in the 21st century: Will the trends of the 20th century continue?“, *Central European Economic Journal* 2017, nr 2(49), s. 62–72.

4. Prognoza długofalowa PKB na mieszkańca w kilku wariantach.
5. Koszty i kierunki pożądanej zasadniczej transformacji w energetyce.

Dochód narodowy na mieszkańca to jednak tylko jeden z kilku ważnych mierników stanu gospodarczego kraju. W porównaniu z wieloma innymi państwami Polska nadal odbiega w skali bardzo znaczącej od poziomów wysoko rozwiniętych gospodarek globu. Jednym z tych dodatkowych wskaźników jest nagromadzone bogactwo materialne na mieszkańca. Według danych Banku Światowego w Polsce wynosi ono tylko około jednej szóstej poziomu Niemiec czy Stanów Zjednoczonych. Innym obszarem, gdzie różnice są nadal bardzo duże i trudne do szybkiego usunięcia, jest kapitał ludzki na mieszkańca. Wreszcie trzeci obszar, w którym istniejące dysproporcje do wyeliminowania pozostaną znaczące jeszcze przez dość długi czas, to jakość środowiska naturalnego, gospodarka wodna i energetyka.

MITY I FAKTY POLSKIEJ TRANSFORMACJI

Kluczowe reformy z przełomu lat 1989–1990 są nadal czasem krytykowane, w ostatnich latach także przez wpływowych polityków. Czy była przed Polską wyraźnie lepsza modernizacyjna alternatywa? Aby rzetelnie odpowiedzieć na to pytanie, trzeba najpierw odnotować kilka ważnych faktów.

Dobrym wstępem do kluczowych reform na przełomie 1989–1990 były: reforma Wilczka z 23 grudnia 1988 r. decydująca o liberalizacji działalności gospodarczej, ustawa o NBP (Narodowy Bank Polski) i prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. pozwalające na działalność banków prywatnych oraz zbudowanie na bazie około 400 placówek NBP dziewięciu regionalnych banków komercyjnych. Istotne zmiany tego okresu to również przyzwolenie w pierwszej połowie 1989 r. na pojawienie się rynku walutowego opartego na około 20 tys. prywatnych kantorów oraz daleko idąca liberalizacja cen żywności w sierpniu 1989 r. Te ważne prorynkowe działania były po części reakcją na rekomendacje MFW, przedstawione władzom w Polsce na ich prośbę w roku 1985. Choć początkowo ignorowane przez polskie władze, to wraz z pojawieniem się rządu Mieczysława Rakowskiego 27 września 1988 r. zaczęły być brane pod uwagę².

Ale te prorynkowe działania ujawniły też skalę niebezpiecznie dużej nierównowagi makroekonomicznej tuż przed powołaniem 12 września 1989 r. rządu Tadeusza Mazowieckiego. W sierpniu 1989 r. rynkowa cena dolara osiągnęła tak wysoki poziom, że płaca miesięczna była równa około 20 USD, a inflację cen w tym tylko miesiącu szacowano na około 50%. Rezerwy walutowe NBP oraz banków komercyjnych były bardzo niskie, niecałe 2 mld USD. Tymczasem formalne depozyty dolarowe gospodarstw domowych w bankach wynosiły około 5 mld USD, przedsiębiorstw

² Jako główny doradca MFW do spraw Polski w latach 1985–1987, autor specjalnego raportu napisanego w roku 1985 na zamówienie MFW [T. Kowalik (red.), *Stanisław Gomulka i transformacja polska, dokumenty i analizy 1968–1989*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, dokument nr 175], byłem współautorem tych rekomendacji (raport ten przekazałem też bezpośrednio w roku 1985 lub 1986 kilku ekonomistom w Polsce, m.in.. Leszkowi Balcerowiczowi oraz Władysławowi Bace, wówczas prezesowi NBP).

zaś blisko 3 mld USD. Dług zagraniczny Polski wobec krajów należących do Klubu Paryskiego nie był obsługiwany, a deficyt budżetowy państwa finansowano dodrukiem pieniądza. W sierpniu 1989 r. Polska znajdowała się więc w stanie wyjątkowo głębokiego kryzysu gospodarczo-finansowego, którego skala przewyższała bardzo znacznie to, z czym zmagaly się inne europejskie kraje realnego socjalizmu.

Pomimo tego kryzysowego stanu tzw. recesja transformacyjna – nieunikniona w reakcji na konieczną liberalizację cen i rozpad na początku roku 1991 rublowego bloku handlowego, Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) – była w Polsce (także w Słowenii) najmniejsza i najkrótsza w porównaniu z sytuacją w innych krajach obozu wschodniego. A wzrost PKB na mieszkańca, licząc według siły nabywczej PPP (*purchasing power parity*), był w omawianym 30-leciu wyjątkowo duży, bo z 30–40% poziomu w krajach Europy Zachodniej i USA w 1989 r. doszedł do 50–60% w roku 2019, czyli do poziomu znacznie wyższego niż w ostatnich dwóch–trzech wiekach³.

Jednym z kilku najistotniejszych powodów tego historycznego sukcesu był fakt, że tylko w Polsce ekspansja nowego rodzimego sektora prywatnego poza rolnictwem odbywała się wyjątkowo szybko⁴. Znaczącą rolę po 1988 r. odegrało zapewne otwarcie na Zachód w latach 1971–1981 oraz 1984–1989, które zaowocowało silnym wzrostem polskiego prywatnego kapitału finansowego i ludzkiego. Jednak głównie był to zapewne efekt pakietu kilkunastu reform (ustaw) rządu Mazowieckiego na początku roku 1990, z kluczową rolą Leszka Balcerowicza oraz jego współpracowników w ich przygotowaniu, a także skutek polityki ekonomicznej realizowanej przez ten oraz kolejne rządy i parlamenty, również kolejne kierownictwa NBP.

Udział sektora prywatnego w zatrudnieniu ogółem był co prawda przed rokiem 1989 stosunkowo wysoki (32% w 1970, 26,6% w 1980 i 30,9% w 1988), ale sektora prywatnego poza rolnictwem bardzo niski (2,9% w 1970, 3,6% w 1980 oraz 7% w 1988)⁵.

Dobre świadectwo polityce gospodarczej w okresie transformacji wystawia wyjątkowy w skali światowej fakt, że od roku 1992 nie było w Polsce ani recesji w skali całej gospodarki, ani kryzysu bankowego. Choć polityki fiskalnej nie można nazwać wzorową, to jednak nie była silnie destabilizująca. Polityka pieniężna przez pierwsze 10 lat koncentrowała się na stopniowym obniżaniu inflacji, a przez ostatnie 20 lat na utrzymaniu stabilnych cen. Dużym sukcesem było stworzenie kompetentnego nadzoru bankowego.

Zadziwiające jest, jak wielu krytyków polskiej strategii transformacji, nie tylko polityków i dziennikarzy, lecz także akademików, formułuje oceny sprzeczne z tymi i innymi ważnymi (na ogół niekwestionowanymi) faktami. Odnotuję kilka takich sprzeczności.

³ M. Piątkowski, *Europe's Growth Champion. Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, grudzień 2018.

⁴ M. Dąbrowski, S. Gomulka, J. Rostowski, „The Stiglitz–Ellerman rejoinder: Our main criticisms remain unanswered”, *Journal of Policy Reform* 2001, t. 4, s. 339–348.

⁵ A. Jarosz-Nojszewska, A. Morawski, A. Zawistowski, *Problemy gospodarcze Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017. W szczególności artykuły: W. Morawski, „Przemiany ustrojowe”, J. Kaliński, „Przekształcenia własnościowe” oraz Ł. Dwilewicz, „Przemiany w polskim przemyśle”.

Tabela 1

PKB na mieszkańca w relacji do poziomu w USA: porównanie Polski z innymi krajami postsocjalistycznymi na początku transformacji i w roku 2018

Kraj	Rok początkowy	Poziom w roku początkowym	Poziom w 2018 r.
Europa Środkowa i Rosja			
Polska	1989	30,1	50,0
Bułgaria	1990	35,0	35,1
Czechy	1995	48,0	63,4
Estonia	1993	28,0	56,6
Litwa	1995	24,0	56,4
Łotwa	1992	23,0	49,0
Niemcy	1990	86,7	85,8
Rosja	1992	24,0	43,3
Rumunia	1990	30,8	45,0
Słowacja	1993	31,0	54,1
Słowenia	1992	44,0	61,0
Ukraina	1992	24,0	14,7
Węgry	1990	46,0	49,0
Azja Centralna i Chiny			
Chiny	1990	4,1	29,1
Armenia	1992	6,0	16,5
Azerbejdżan	1992	7,0	28,8
Gruzja	1994	6,0	18,2
Kazachstan	1992	28,0	44,1
Kirgistan	1992	7,0	6,2
Tadżykistan	1992	5,0	5,5
Turkmenistan	1992	12,0	30,8
Uzbekistan	1992	7,0	11,2

Źródło: Bank Światowy, najnowsza baza danych, podaje PKB *per capita*, PPP (constant 2011 international \$).

Place, ceny, emerytury

Pogląd, że w roku 1990 nastąpił „niesłychanie duży” spadek płac realnych, jest błędny, pomija bowiem fakt statystycznie nadmiernego wzrostu średnich płac realnych w dwóch poprzednich latach: o 13,6% w 1988 r. oraz o 26% w 1989.

W stosunku do roku 1989 płace realne w 1990 r. spadły o 26,7%, ale w stosunku do roku 1987 – tylko o 7,7%.

Błędny jest też pogląd, że w początkowym okresie transformacji mocno ucierpieli emeryci i renciści. W roku 1990 co kwartał przeprowadzano rewaloryzację ich świadczeń. Rewaloryzacja w styczniu 1991 r. o prawie 31% spowodowała, że relacja emerytur do płac wzrosła z 64,1% średnio w roku 1990 do 75,6% średnio w 1991. Był to najwyższy poziom omawianego wskaźnika w całym 30-leciu. Ten silny wzrost bardzo skomplikował sytuację budżetu państwa w latach 1991–1992.

Kolejnym mitem jest głoszona przez wiele lat teza, jakoby reformatorzy nadmiernie koncentrowali się na obniżaniu inflacji. Istotnie, plan na 1990 r. zakładał zmniejszenie stopy inflacji do poziomu poniżej 10% rocznie już pod koniec tego roku, ale w rzeczywistości jej obniżanie było stopniowe, a zejście inflacji z 250% w 1990 r. do wartości poniżej 10% rocznie zajęło 12 lat.

Prywatyzacja

Inny mit dotyczy prywatyzacji, jakoby zbyt szybkiej i przeprowadzonej z niedostateczną dbałością o interes publiczny. Tymczasem w Polsce prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw była wyjątkowo powolna w porównaniu z innymi europejskimi krajami realnego socjalizmu. Reformatorzy odrzucili bowiem tzw. masową prywatyzację przeprowadzoną w krajach byłego ZSRR oraz Czechosłowacji, a rząd SLD–PSL Waldemara Pawlaka ograniczył ją poprzez narodowe fundusze inwestycyjne do nieco ponad 400 przedsiębiorstw średniej wielkości, zatrudniających w sumie około 200 tys. pracowników. Pod koniec roku 1989 Rada Ministrów wydała rozporządzenie zakazujące mianowania przez rady pracownicze na członków zarządów spółek Skarbu Państwa osób, które były właścicielami firm prywatnych. To zarządzenie przecięło przepływ zysków z sektora publicznego do sektora prywatnego. Niestety, zbyt powolna była też reprivatyzacja, po części z racji dużych kosztów dla finansów publicznych.

W Polsce dokonała się dość szybka prywatyzacja gospodarki, czyli szybki wzrost udziału sektora prywatnego w PKB – z poziomu 9,7% w roku 1988 poza rolnictwem i 19,2% ogółem. Natomiast w ocenach publicystycznych i politycznych często pomija się przyczyny tego stanu rzeczy, a więc: szybki wzrost nowego rodzimego sektora prywatnego, duży napływ bezpośrednich prywatnych inwestycji zagranicznych oraz silny spadek produkcji w większości tych przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, na których produkty i usługi w nowych warunkach cenowych i handlowych spadł popyt. Nawet teraz udział polskiego sektora państwowego w PKB należy wciąż do najwyższych w krajach UE⁶ i obecnie jest obciążeniem dla gospodarki. Dotyczy to szczególnie sektora energetycznego.

⁶ B. Błaszczyk, „Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej, rynku i konkurencji przez państwo w ramach «dobrej zmiany»”, w: L. Balcerowicz, W. Gadomski (red.), *Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015–2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość*, FOR, Raport, Warszawa 2017.

Duży wzrost stopy rejestrowanego bezrobocia odnotowano w pierwszych czterech latach transformacji: z poziomu 0% w roku 1989, do 6,3% w 1990, 11,8% w 1991, 13,6% w 1992 oraz 16,4% w roku 1993. W latach 1994–1999 stopa ta wynosiła średnio około 12%. Duża liczba potencjalnie bezrobotnych skorzystała w tym okresie z możliwości przejścia na emeryturę. Wprowadzone też zostały zasiłki dla bezrobotnych, początkowo spore. Powrót do bardzo wysokiej stopy rejestrowanego bezrobocia (około 19%) nastąpił w latach 2001–2004. Wejście Polski do UE w roku 2004 stworzyło natychmiast dostęp do rynku pracy Wielkiej Brytanii i Irlandii, co było ważną przyczyną dużego spadku stopy bezrobocia w latach 2005–2010.

Czasem mówi się też, a nawet pisze, o nadmiernej roli MFW. Tymczasem jego rola w polityce gospodarczej polskich władz nawet w początkowym okresie transformacji była w zasadzie doradcza, w dużym stopniu z racji zbieżności poglądów, ale bardzo pomocna w uzyskaniu obniżenia o połowę dużego zadłużenia wobec krajów (1991 i 1994) oraz banków zachodnich (1994). Linia kredytowa MFW została przyznana Polsce w styczniu 1990 r., ale jej nie wykorzystywano⁷.

Zachodni doradcy, zarówno instytucjonalni, jak i akademicy, byli ekspertami od ograniczania inflacji, ale nie od potrzebnych zmian instytucjonalnych oraz oceniania w sferze realnej efektów dużych zmian w relacjach cen oraz rozpadu RWPG; w 1989 r. nie mieli ani doświadczenia, ani wiedzy czy dobrej intuicji w szacowaniu kosztów odchodzenia od socjalizmu. Większość z nich zaskoczyły też duże spadki produkcji przemysłowej i wysokie bezrobocie w Europie Środkowej oraz byłym ZSRR w pierwszych latach transformacji. Zresztą był to także problem wielu krajowych ekonomistów. Niemniej jednak pojawienie się w sierpniu 1989 r. groźby hiperinflacji oznaczało konieczność wykorzystania przez rząd Mazowieckiego wiedzy zachodnich ekspertów w zakresie ograniczania inflacji, ogólnie w płaszczyźnie stabilizacji makroekonomicznej.

Główne projekty reform były przygotowane przez stronę polską⁸. Dotyczyło to nie tylko planu Balcerowicza na IV kwartał 1989 oraz rok 1990, lecz także ważnej stabilizacyjnej polityki fiskalnej rządu Hanny Suchockiej w IV kwartale 1992 oraz w roku 1993 (ministrem finansów był wówczas Jerzy Osiatyński), która umożliwiła obniżenie deficytu sektora finansów publicznych o 5 p.p. PKB oraz redukcję długu zagranicznego wobec państw Klubu Paryskiego o dalsze 20% i o 50% wobec prywatnych banków Klubu Londyńskiego.

⁷ Po spotkaniu przedstawicieli państw Klubu Paryskiego w marcu 1991 r., na którym obniżono dług Polski wobec krajów o 30% z możliwością dalszego obniżenia o 20% pod warunkiem poprawy stanu polskich finansów publicznych (zrealizowaną trzy lata później), prowadzący spotkanie Jean-Claude Trichet powiedział mi, wówczas członkowi polskiej delegacji: „chcemy pomóc Balcerowiczowi w jego ważnych i trudnych reformach”. Kluczową rolę w tej decyzji pomocy Polsce odegrały państwa Grupy G-7. Dokumenty dotyczące tej i innych decyzji oddłużeniowych zob. S. Gomułka, T. Kowalik (red.), *Transformacja polska, dokumenty i analizy 1990*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011 oraz S. Gomułka (red.), *Transformacja polska, dokumenty i analizy 1991–1993*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

⁸ Teksty 12 ustaw przyjętych pod koniec 1989 r., zob. S. Kowalik (red.), op. cit.

Przemysł

W okresie transformacji 1990–2018 nastąpiło znaczne zmniejszenie udziału przemysłu w tworzeniu PKB – z 25 do 22%. Ten statystyczny fakt posłużył do powstania dwóch kolejnych mitów: jednego mówiącego o dezindustrializacji, oraz drugiego, jakoby przyczyną tego spadku było wypychanie produkcji przemysłowej przez usługi. Pierwszy mit jest dość popularny wśród krytyków polskiej strategii transformacji. A jakie są fakty?

Otóż jeśli wartość PKB w cenach stałych w roku 1990 przyjąć za 100, to według danych GUS wartość ta w 2018 r. wynosiła 276. Natomiast produkcja sprzedana przemysłu w cenach stałych wzrosła z poziomu 100 w roku 1990 do 412 w roku 2018. W ciągu owych 28 lat średnie tempo wzrostu PKB wynosiło 3,6% rocznie (3,3% w latach 1989–2018), tymczasem średnie tempo wzrostu produkcji przemysłowej wynosiło 5,0% rocznie. O dezindustrializacji można mówić tylko w odniesieniu do roku 1990, kiedy nastąpił spadek produkcji przemysłowej o 24,2%, oraz w odniesieniu do roku 1991, ze spadkiem 8%. Jednak duża część tego spadku w omawianych dwóch latach powinna być lub musiała się pojawić, ze względu na niedostosowane do popytu rynkowego produkty lub nadmiernie wysokie jednostkowe koszty produkcji. Dużą osłoną dla przedsiębiorstw była silna deprecjacja złotego wobec dolara pod koniec grudnia 1989 r. i na początku stycznia 1990 r. oraz możliwość kapitalizacji odsetek od długów bankowych.

Ale skąd spadek udziału przemysłu w PKB w cenach bieżących przez cały okres transformacji? Głównym powodem był i jest systematycznie wolniejszy wzrost cen produktów przemysłowych niż usług. To z kolei było i jest wywołane systematycznie szybszym wzrostem wydajności pracy w przemyśle niż w usługach. Te różnice w tempie wzrostu wydajności pracy oraz w tempie wzrostu cen są zjawiskiem ogólnoswiatowym.

Duża trwałość mitów nie jest czymś niezwykłym. W tym bardzo ważnym spadku interpretacji polskiej transformacji nie powinniśmy jednak paść ich ofiarą. Wróćmy więc do pytania: czy była modernizacyjna alternatywa?

W świetle przedstawionych powyżej faktów wybitny historyk Polski i Europy okresu średniowiecza, także ważny polityczny współzałożyciel III RP Karol Modzelewski, początkowo ostry krytyk realizowanej polityki gospodarczej, w końcu uznał, że takiej alternatywy ani w roku 1989, ani później nie było. Podzielam ten pogląd. Niektóre działania były spóźnione lub nawet błędne, ale główny trzon reform i decyzji szczegółowych w polskich warunkach politycznych i materialnych był poprawny⁹. Do tego trzonu należą w szczególności: fundamentalne reformy pierwszych czterech lat; reformy emerytalne w latach 1997–2001 rządów Włodzimierza Cimoszewicza i Jerzego Buzka; reformy w oświacie, górnictwie oraz samorządu terytorialnego rządu Buzka w latach 1998–2001 oraz zmiany instytucjonalne i ustawowe rządu

⁹ S. Gomulka, „Economic and political constraints during transition”, *Europe-Asia Studies* 1994, t. 46, nr 1; idem, „The Polish model of transformation and growth”, *Economics of Transition* 1998, t. 6(1), s. 163–171.

Leszka Millera w latach 2002–2003, umożliwiające wejście Polski do Unii Europejskiej w roku 2004.

Przy okazji innej publikacji¹⁰ za błędy i zaniedbania uznałem:

- zbyt silne podniesienie relacji emerytur do płac w roku 1991 oraz spóźnione przejście w ich indeksacji z cenowej na płacową;
- utrzymanie przez cały okres transformacji wielu przywilejów emerytalnych oraz niskiego formalnego wieku emerytalnego, w rezultacie utrzymanie bardzo niskiego średniego efektywnego wieku emerytalnego;
- utrzymanie dużej liczby rent chorobowych trzeciej kategorii, nieznanych w innych krajach UE;
- niemal likwidację szkolnictwa zawodowego;
- rosnącą w trakcie transformacji liczbę zmian ustawowych, szczególnie w obszarze podatkowym, w rezultacie rosnącą rolę biurokracji i rosnący z tych powodów koszt dla przedsiębiorców w postaci ryzyka prawnego;
- brak taniego czynszowego budownictwa mieszkaniowego;
- brak dostatecznej prywatyzacji w górnictwie i energetyce;
- niedostateczny postęp w podnoszeniu jakości usług i kontroli kosztów w dużej części publicznej służby zdrowia¹¹.

¹⁰ S. Gomułka, „Głos w dyskusji”, w: Z. Kolenda (red.), *Osiągnięcia i zmiany w polskiej gospodarce po 1989 roku*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków.

¹¹ Ogólnemu omówieniu polskiej transformacji poświęcone są liczne artykuły i książki. Wśród ostatnich publikacji są dwa artykuły mojego autorstwa: S. Gomułka, „Poland’s economic and social transformation 1989–2014 and contemporary challenges”, *Central Bank Review* 2016, nr 16, s. 19–23 (polska wersja *Nauka* 2014, nr 3, s. 7–16) oraz S. Gomułka, „Poland’s economic performance in global and long-term perspective: Surprises so far and risks in the years ahead”, *Central European Economic Journal* 2018, nr 5, s. 109–117. W odniesieniu do pierwszych lat transformacji istnieją też trzy obszerne tomy rządowych dokumentów, w liczbie około 700, opublikowane przez Wydawnictwo Naukowe Scholar: tom 1, dotyczący głównie roku 1989, pod redakcją T. Kowalika, op. cit., tom 2, dotyczący roku 1990, pod redakcją S. Gomułki i T. Kowalika, op. cit. oraz tom 3, dotyczący głównie lat 1991–1993, pod redakcją S. Gomułki, op. cit. Tom 1 jest dostępny w wersji papierowej oraz jako e-book, a tomy 2 i 3 w wersji papierowej oraz elektronicznej na stronie Research Gate. W tych trzech tomach zamieszczono również 14 obszernych rozmów z niektórymi „aktorami wydarzeń” oraz 40 – głównie mojego autorstwa – artykułów, dotyczących różnych aspektów i okresów polskiej transformacji. Jednymi z pierwszych i ważniejszych w tej grupie są: „The causes of recession following stabilization”, *Comparative Economic Studies* 1991, t. XXXIII, nr 2 oraz „Polish economic reform, 1990–91: Principles, policies and outcomes”, *Cambridge Journal of Economics* 1992, t. 16. O kluczowych wydarzeniach w latach 1988–1990 mówią z perspektywy minionych 30 lat przywódca Solidarności w tym okresie i prezydent RP Lech Wałęsa oraz kluczowy reformator w latach 1989–1991 oraz 1998–2000 Leszek Balcerowicz w książce: K. Kolenda-Zaleska, *Lech, Leszek. Wygrać wolność*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019. Szczegółowej analizie wydarzeń, programów i polityki rządów w latach 1989–1993, opartej na dokumentach i relacjach, poświęcona jest książka historyka i politologa Antoniego Dudka, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019.

ROZWÓJ CYWILIZACYJNY: TENDENCJE W EUROPIE I PROBLEMY W POLSCE

Demokracja polityczna

Jednym z najważniejszych komponentów rozwoju cywilizacyjnego jest jakość demokracji politycznej. Economic Intelligence Unit zbudował wskaźnik tego typu demokracji dla wszystkich 40 krajów europejskich w roku 2016, na podstawie punktacji od 0 do 10 w pięciu obszarach: procesy wyborcze i pluralizm, funkcjonowanie rządu, partycypacja polityczna, kultura polityczna oraz wolności obywatelskie. Wyróżnione zostały cztery systemy polityczne: pełna demokracja, wadliwa (*flawed*) demokracja, system autorytarny oraz system hybrydowy. System autorytarny dotyczył w roku 2016, według autorów tego rankingu, tylko Rosji oraz Białorusi, system hybrydowy zaś 5 krajów, z których znaczący jest tylko jeden – Ukraina. System pełnej demokracji przyznano 14 państwom. W tej grupie mamy m.in. trzy małe kraje skandynawskie, Danię, Szwajcarię oraz cztery duże: Niemcy, Wielką Brytanię, Hiszpanię oraz Holandię. Od tych państw odbiegają tylko nieznacznie w dół inne kraje Europy Zachodniej, nieco bardziej kraje bałtyckie oraz Czechy i Słowacja. W grupie państw z wadliwą demokracją wysoko punktowany jest wszędzie obszar określany jako procesy wyborcze i pluralizm. Dość wysoko oceniany jest także obszar wolności obywatelskich.

W przypadku Polski wyjątkowo niską punktację ma obszar kultury politycznej, ale niską ma także obszar funkcjonowania rządu, a dość niską – obszar partycypacji politycznej. W rezultacie jakość demokracji politycznej w Polsce należała w roku 2016, według Economic Intelligence Unit, do najniższych w UE.

W latach 2017–2019 ranking Polski zapewne się obniżył. Miał bowiem miejsce proces przejmowania przez władzę wykonawczą kontroli politycznej nad prokuraturą i publicznymi środkami przekazu, służbą cywilną, Trybunałem Konstytucyjnym oraz Krajową Radą Sądownictwa, również próba przejęcia kontroli nad sądami, w tym Sądem Najwyższym. To stworzyło zagrożenia nie tylko dla procesu demokratycznego, czyli w obszarze politycznym, w postaci obniżenia jakości ustaw, lecz także dla rzetelnego respektowania praw obywatelskich w obszarach cywilnym i gospodarczym.

Celowe posługiwanie się kłamstwem przez przywódców politycznych w przestrzeni publicznej stało się w ostatnich latach bardziej powszechne i bardziej drastyczne. Przykładami krańcowymi w Polsce są dobrze udokumentowane i na ogół teraz akceptowane jako kłamliwe publiczne oskarżenia rządu Tuska o „narodową zdradę” w kontekście przyczyn katastrofy smoleńskiej; określenie „Polska w ruinie” jako ocena skutków polskiej transformacji gospodarczej przed rokiem 2015; usprawiedliwiania zawieszenia kluczowej dla demokracji politycznej zasady trójpodziału władzy terminami „kasta sędziowska” i „komunistyczni sędziowie”; nazywanie politycznych oponentów „komunistami i złodziejami”, zwolenników współpracy w ramach UE i wejścia Polski do strefy euro „narodowymi zdrajcami”, a obrońców tolerancji w kwestiach obyczajowych i poszanowania praw obywatelskich „niszczycielami rodzin”. Pisarka Olga Tokarczuk

w swoim wykładzie noblowskim (grudzień 2019 r.), mówiąc o dzisiejszym świecie, w tym o Polsce, powiedziała, że „kłamstwo stało się niebezpieczną bronią masowego rażenia, nawet jeśli wciąż pozostaje prymitywnym narzędziem”. Kłamstwo dla polityków w czasach masowego dostępu do Internetu i telewizji to najwyraźniej broń w walce o władzę bardzo atrakcyjna, ale dla społeczeństw to istotnie broń niebezpieczna.

Z kolei niska jakość ustaw pozwala na zróżnicowaną interpretację przepisów prawa, co daje dużą władzę państwowej biurokracji. Według danych Centrum im. Adama Smitha, na obsługę podatków w Estonii przedsiębiorcy przeznaczają 10 godzin rocznie, a w Polsce 260 godzin. Główną przyczyną tak istotnej różnicy były, według Instytutu, dużo częstsze w Polsce zmiany w ustawach podatkowych i znaczące rozbieżności w ich interpretacji. Istotnie, w okresie od listopada 2015 do września 2019 r. ustawa o podatku CIT była zmieniana 50 razy, a ustawa o podatku PIT 70 razy¹².

Niska jakość kultury politycznej elektoratu miała duży wpływ na programy gospodarcze partii politycznych uczestniczących w wyborach parlamentarnych w roku 2019. Pojawiły się propozycje obliczone na znaczną poprawę materialną w krótkim okresie, choć o dużym potencjale destabilizacyjnym w dłuższym. Do takich propozycji należały: obietnica wysokiego podniesienia płacy minimalnej w latach 2020–2022; propozycja dużego i szybkiego podniesienia wydatków publicznych w relacji do PKB na ochronę zdrowia bez wzrostu składki zdrowotnej; wprowadzenia 13., być może też 14. emerytury bez wzrostu składki emerytalnej lub podniesienia formalnego wieku emerytalnego i bez zachęt podatkowych do pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego. W trakcie kampanii parlamentarnej brakowało poparcia niemal wszystkich partii dla propozycji współpłacenia prywatnego za publiczne usługi zdrowotne i publiczne szkolnictwo; współpłacenia publicznego za prywatne usługi zdrowotne i niepubliczne (społeczne) szkolnictwo; zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn; zmniejszenia przywilejów emerytalnych; eliminacji zakazu zwalniania z pracy przez okres czterech lat przed formalnym wiekiem emerytalnym; pokazania sposobów osiągnięcia i utrzymania średniego, zerowego lub niemal zerowego deficytu sektora finansów publicznych; pokazania sposobów finansowania szybkiego obniżenia emisji CO₂; podania przybliżonej daty wejścia Polski do strefy euro.

Ze strony niektórych przywódców politycznych w trakcie parlamentarnej kampanii wyborczej pojawiły się atrakcyjne dla dużej części elektoratu idee. Propozycję bardzo wysokiego i bezzwłocznego podwyższenia płacy minimalnej uzasadniano poglądem, że to dobra metoda na „szybkie dojście do płac europejskich”. Taka idea wygrywa politycznie na krótką metę z argumentami ekonomistów, że o realnych płacach na dłuższą metę decyduje zawsze wydajność pracy, a ta zależy od kwalifikacji i technologii, które z kolei zależą od nakładów inwestycyjnych, jakości szkolnictwa, dobrych instytucji oraz talentów innowatorów i przedsiębiorców.

¹² K. Siemienkiewicz, *Raport monitoringu legislacji. Podsumowanie VIII Kadencji Sejmu RP*, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2019.

Stopień zróżnicowania dochodów i bogactwa

W swoim przeglądowym artykule Michał Brzeziński¹³ dochodzi do następujących wniosków:

- Nierówności dochodowe są wysokie i w minionych kilku dziesięcioleciach mają tendencję do wzrostu w większości krajów, nawet takich jak Dania czy Szwecja. Wprowadzane ostatnio korekty szacunków stopnia nierówności opierające się na informacjach z zeznań podatkowych podwyższają w sposób znaczący miary takich nierówności szacowane według danych uzyskanych metodą ankiet.
- Po tej korekcie faktyczna wartość współczynnika Giniego dla Polski może wynosić aż 0,55, a nie około 0,30–0,40 – jak początkowo sądzono. Taki współczynnik plasuje Polskę w grupie krajów z najwyższymi nierównościami na świecie.
- Dwie inne ważne miary nierówności dochodowych to: (A) procent osób żyjących poniżej poziomu uznawanego za minimum egzystencji oraz (B) procent osób skrajnie ubogich, tj. takich, którym należą się prawnie świadczenia i które z tych świadczeń korzystają. Według ostatnich danych GUS, wskaźnik A wyniósł 5,6% w 2008 r., wzrósł do 7,4% w 2014 r., a następnie spadł do 4,3% w roku 2017. Niespodzianką jest wzrost tego wskaźnika w 2018 r. do 5,4%. Jeszcze bardziej zwiększył się wskaźnik B: z 10,4% w 2017 r. do 14,1% w roku 2018. Te dane wskazują na ważną rolę pracy i kwalifikacji w eliminacji ubóstwa oraz ograniczoną rolę transferów socjalnych.
- Stopień nierówności bogactwa jest praktycznie wszędzie znacząco wyższy niż nierówności dochodów, ale w Polsce jest niższy niż w krajach wysoko rozwiniętych.
- Znaczący stopień nierówności dochodów i bogactwa może mieć wpływ pozytywny na tempo rozwoju gospodarczego, ale zbyt wysoki stopień może mieć wpływ destabilizujący społecznie i politycznie, w konsekwencji oddziaływać negatywnie także na tempo rozwoju gospodarczego. Problemem nie są dochody tzw. klasy średniej, ale bardzo wysokie bogactwo małego odsetka obywateli.

Ważnym zadaniem systemu podatkowego i transferów socjalnych, również wydatków na zdrowie i szkolnictwo, powinno być w każdym kraju ograniczanie zakresu ubóstwa oraz możliwie pełne wykorzystanie zasobów twórczych i talentów obywateli. W Polsce polityka gospodarcza pozostawała w okresie transformacji pod wpływem idei „społecznej gospodarki rynkowej”, paradygmatu dominującego w krajach UE.

Tendencje w obszarze demograficznym

Zmiany demograficzne w Europie w okresie ostatnich 30–40 lat i nadal charakteryzują: znaczna imigracja, niski przyrost naturalny oraz wzrost przeciętnej długości życia. Imigracja dotyczy szczególnie Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii

¹³ M. Brzeziński, „Nierówności dochodowe i majątkowe w Europie – fakty, przyczyny i konsekwencje”, w: J. Kler, K. Prandecki (red.), *Zróżnicowanie dochodowe i społeczne Europy*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, Warszawa 2017.

oraz Szwecji. Była ona wystarczająco duża, aby wprowadzić do tkanki społecznej zauważalną różnorodność kulturową, narodową i religijną, ale wystarczająco umiarkowana i stopniowa, aby ta różnorodność była akceptowana i doceniana przez lokalne społeczności. Z kolei wzrost przeciętnej długości życia przyniósł akceptację wydłużenia czasu aktywności zawodowej jako czegoś naturalnego i właściwego.

W Polsce tego typu zmiany demograficzne zaczęły się dopiero po wejściu do UE w roku 2004. W dodatku początkowo dotyczyły głównie zwiększonej emigracji. Liczba obywateli polskich o statusie emigrantów, mieszkających w krajach UE przez co najmniej trzy miesiące, szacowana jest na około 2,5 mln. Liczba obywateli zagranicznych o podobnym statusie mieszkających w Polsce szacowana jest na około 1,5 mln osób. Zwiększona imigracja w ostatnich kilku latach wydaje się akceptowalna, być może dlatego, że dotyczy głównie osób z bliskiego Polakom kręgu narodowościowego, językowego i religijnego.

W ciągu ostatnich 30 lat nastąpiło też znaczne wydłużenie przeciętnego czasu życia, w przypadku mężczyzn o 8 lat (do 74, nadal o 5 lat mniej niż średnio w UE) oraz w przypadku kobiet o 6,5 roku (do 81,8, tylko o 2 lata mniej niż średnio w UE). Jednak w ślad za tą tendencją dotąd nie ma społecznej akceptacji wydłużenia formalnego wieku emerytalnego i okresu aktywności zawodowej.

W Polsce odnotowujemy rosnącą akceptację równego traktowania kobiet i mężczyzn, ale prawdopodobnie znacznie mniejszą niż w krajach starej UE. Wreszcie, mimo formalnego rozdziału państwa od Kościołów, rola polityczna instytucjonalnego Kościoła katolickiego, zdecydowanie dominującej religii, jest nadal bardzo duża. Rola ta, chociaż prawdopodobnie malejąca, zapewne jest i pozostanie znacznie większa niż w krajach starej UE jeszcze przez kilka dziesięcioleci, może nawet kilka generacji.

Zwiększone w wyniku transformacji ustrojowej tendencje integracyjne w ramach Europy dotyczą nie tylko sfery gospodarczej i politycznej, lecz także językowej, prawnej i obyczajowej, czyli ogólnie kulturowej. Te tendencje uległy silnemu wzmocnieniu po wejściu Polski i innych krajów Europy Centralnej do UE, ale upłynie jeszcze jakiś czas, zanim angielski stanie się w Polsce drugim językiem w skali masowej, a konstytucja i Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – powszechnie akceptowanym prawem.

Prognozy GUS oraz Rządowej Rady Ludnościowej dotyczące liczby ludności Polski do roku 2050 były w ostatnich latach dość alarmujące. Ostatnia prognoza (wiosna 2019 r.) jest znacznie mniej niepokojąca. Szacuje liczbę ludności Polski w 2050 r. na 35,7 mln osób, wobec 38 mln w roku 2018.

Tendencje w sferze poprawy jakości naturalnego środowiska w Polsce i starej UE

Wybitny ekonomista brytyjski Nicholas Stern sformułował na potrzeby kongresu klimatycznego w Katowicach¹⁴ następującą opinię: „Przestawienie gospodarki na tor zerowych emisji gazów cieplarnianych to model wzrostu gospodarczego

¹⁴ N. Stern, „A story of growth”, *Academia* 2019, *Climate Change – Special Edition*, nr 1(6).

włączającego całe społeczeństwo charakterystyczny dla XXI w. Dokona się to dzięki spójnym, skutecznym działaniom polityki gospodarczej, przy akceptacji, że zrównoważony rozwój, włączający społeczeństwo, i działania na rzecz klimatu są ze sobą powiązane i sprzyjają sobie nawzajem”.

Odwrot od gospodarki opartej na węglu zaczął się w Wielkiej Brytanii i Francji już w latach 70. XX w., znacznie się nasilił w latach 80. na rzecz energetyki jądrowej. W ostatnich 30 latach (1990–2019) pojawił się w UE nowy i rosnący na znaczeniu komponent tego procesu, a mianowicie odnawialne źródła energii (OZE). Wielka Brytania planuje zamknąć wszystkie elektrownie użytkujące węgiel już do roku 2025. Postęp technologiczny spowodował, że w latach 2009–2018 nastąpił wydatny spadek jednostkowych kosztów produkcji energii elektrycznej w segmencie OZE. Ten trend będzie prawdopodobnie podtrzymany w najbliższych 20–30 latach. Równocześnie rosną całkowite jednostkowe koszty produkcji energii opartej na węglu i ropie naftowej. Za odejściem od tych tradycyjnych źródeł energii zaczęły przemawiać również ważne względy ekologiczne i klimatyczne, a także nieuniknione przed końcem tego wieku wyczerpanie się naturalnych zasobów tych źródeł. Już w latach 2018 i 2019 Polska importowała około 25% swojego zapotrzebowania na węgiel i około 10% na energię elektryczną. Zidentyfikowane pokłady węgla są duże, ale koszty budowy nowych kopalń głębinowych tak wysokie, że ich eksploatacja jest niemal całkowicie nierentowna. W konsekwencji nawet oficjalne prognozy rządowe ostrzegają przed możliwością dużego kryzysu energetycznego około roku 2030.

Podstawowe niepokojące parametry jakościowe środowiska naturalnego w skali światowej to szybko rosnąca produkcja gazów cieplarnianych, istotny wzrost temperatur na dużych obszarach globu, powiązane z tym wzrostem podniesienie poziomu mórz oraz szybko rosnąca niestabilność w zaopatrzeniu roślin, zwierząt i ludzi w wodę. Odpowiedzią na ten stan rzeczy jest w UE tzw. Zielony Ład Energetyczny. Udział UE w światowej produkcji netto CO₂ wynosi tylko około 10%, ale emisja na mieszkańca jest nadal wyższa niż średnia światowa. Celem strategicznym Unii jest teraz zmniejszenie tego udziału do zera w roku 2050, czyli ograniczenie emisji CO₂ przez ludzi i zwierzęta do poziomu absorpcji tego gazu przez drzewa i rośliny. W jego realizacji pomagają ważne, w istocie rewolucyjne innowacje technologiczne w zakresie odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz w transporcie użytkującym napęd elektryczny. Około 20% emisji gazów cieplarnianych na świecie ma związek z hodowlą zwierząt na mięso. W ostatnich latach pojawiła się nowa technologia także i w tej dziedzinie: produkcja mięsa bez hodowli zwierząt, wykorzystująca komórki macierzyste umieszczone w roślinnej pożywce hodowlanej.

W ciągu ostatnich 20 lat działania na rzecz OZE były w Polsce dużo słabsze niż w Unii. W tym okresie doszło wręcz do rozwarcia nożyc w polityce energetycznej między RP a UE. W rezultacie w Polsce dominującymi trendami są: wysoka umieralność i powszechniejsze choroby na skutek niskiej i pogarszającej się jakości powietrza, rosnący koszt uprawnień do emisji CO₂, rosnące ryzyko susz, powodzi oraz okresowego załamania się zaopatrzenia w wodę, ryzyko gwałtownie rosnących cen energii elektrycznej, a po roku 2030 perspektywa wyłączeń w dostawach

energii na znaczącą skalę. Te niekorzystne trendy i zagrożenia występują, mimo że (w wyniku systemowej transformacji) rola węgla w gospodarce (energetyka + ogrzewanie + hutnictwo) została w latach 1990–2000 mocno ograniczona. Niemniej jednak według danych EC (2018) emisja CO₂ na mieszkańca w roku 2017 była w Polsce (8,48 t) ciągle wyższa niż średnia w krajach UE (6,97 t) i znacznie wyższa niż średnia w świecie (4,91 t). Chociaż w skali globalnej w przeliczeniu na mieszkańca pozostawała w ostatnich latach stabilna, to jednak całkowita emisja jest nadal szybko rosnąca. Należy możliwie szybko zatrzymać ten niebezpieczny trend, a następnie go odwrócić. W przypadku Polski potrzebny jest powrót do – zaproponowanej w roku 2000 przez rząd Buzka – polityki odejścia od węgla na rzecz OZE (fotowoltaika i elektrownie wiatrowe) oraz, w dość ograniczonym zakresie, także energetyki jądrowej.

Aby zrealizować ten cel, o którym pisze Stern, niezbędne są duże i szybkie zmiany w polityce gospodarczej państwa: zaniechanie budowy kopalń odkrywkowych węgla brunatnego i elektrowni opartych na węglu, z czasem stopniowe zamknięcie wszystkich kopalń węglowych i wycofanie większości elektrowni opartych na tym surowcu, budowa przez sektor samorządowy rozproszonej sieci zbiorników wodnych, modernizacja przez sektor rządowy elektrycznych sieci przesyłowych w celu zmniejszenia dużych teraz strat, całkowita eliminacja ogrzewania „kopciuchami”. Potrzebne jest także, jako część nowej polityki strategicznej, pozostawienie produkcji energii elektrycznej głównie sektorowi prywatnemu¹⁵.

Do roku 2040 zakończy się realizacja programu całkowitej przebudowy infrastruktury transportowej: drogowej, kolejowej, lotniczej oraz miejskiej. Koszt realizacji tego programu wynosi około 150 mld euro. Obecnie moc wszystkich elektrowni w Polsce to około 45 tys. MW, moc potrzebna za mniej więcej 30 lat zaś to około 100 tys. MW. Koszt inwestycyjny 1 tys. MW stanowi średnio około 2 mld euro. Zatem same inwestycje w energetyce wyniosą do roku 2050 około 200 mld euro. Budowa systemów energetycznego (łącznie z nową siecią) i wodnego kraju na potrzeby gospodarki w roku 2050 jest zadaniem strategicznym na najbliższe 30 lat, którego realizacja oznacza wydatki inwestycyjne na poziomie około 350–400 mld euro, czyli 2,5 razy większych niż inwestycje infrastrukturalne w latach 2000–2030, ale porównywalnych w relacji do PKB (około 2%) oraz w relacji do wszystkich wydatków inwestycyjnych Polski (około 10%).

¹⁵ Mix energetyczny w roku 2019: 75% węgiel (26% węgiel brunatny), 11% OZE, 8% gaz ziemny, 6% inne (źródło: Polskie Sieci Energetyczne). Mix energetyczny proponowany przez obecny rząd w roku 2040 to: 50% węgiel, 20% energetyka jądrowa, 20% OZE oraz 10% gaz ziemny. Biorąc pod uwagę koszty produkcji energii elektrycznej i cele klimatyczne, dobry mix na ten rok to: 50% OZE, 30% węgiel, 10% energetyka jądrowa oraz 10% gaz ziemny, a mix na rok 2050: 70% OZE, 10% energetyka jądrowa, 10% import oraz 10% gaz ziemny. Dla porównania: Niemcy planują zwiększenie udziału OZE do 65% już w roku 2030.

SZANSE POLSKI NA GOSPODARCZE DOGONIENIE ZACHODU POD WZGLĘDEM PKB I BOGACTWA NA MIESZKAŃCA

W 1989 r. PKB (PPP) na mieszkańca Polski wynosił 30,1% poziomu USA, podczas gdy w Niemczech (bez NRD) 84,2% – wynika z danych MFW. Radykalna zmiana systemu gospodarczego i politycznego oraz głęboka reorientacja powiązań gospodarczych i technologicznych zmniejszyły wyraźnie bariery ograniczające dopływ do Polski innowacji technologicznych. Polska stała się krajem doganiającym. O dużym sukcesie tego procesu świadczą dane MFW, zgodnie z którymi PKB (PPP) na mieszkańca w 2019 r. wyniósł 51,4% poziomu USA i 60,9% Niemiec (łącznie z b. NRD).

Drugi ważny miernik stanu gospodarczego kraju to nagromadzone materialne bogactwo na mieszkańca. W Polsce wskaźnik ten nadal wynosi tylko około jednej szóstej poziomu Stanów Zjednoczonych i Niemiec. Z racji niskich oszczędności krajowych w relacji do PKB zmniejszenie tej bardzo dużej różnicy w kolejnych 30 latach jest możliwe tylko w ograniczonej skali.

Stąd propozycja, że Polska ma szansę (niemal) dogonienia Zachodu do roku 2050 pod względem PKB na mieszkańca, jednak pod względem nagromadzonego bogactwa na mieszkańca dystans pozostanie nadal (bardzo) duży.

Interpretacja wysokiego tempa wzrostu PKB Polski w latach 2016–2019

W latach 2016–2019 tempo wzrostu PKB było dużo wyższe niż długofalowy trend w trzydziestoleciu 1989–2019, wynoszący 3,3% rocznie. Przyczyn tej wyjątkowo dobrej koniunktury można wskazać wiele. Wymienię cztery najważniejsze:

- lepsza niż przeciętnie koniunktura gospodarcza w UE, pobudzająca polski eksport i zwiększająca stopień wykorzystania krajowych zdolności wytwórczych;
- szybki wzrost konsumpcji prywatnej, stymulowany większymi transferami socjalnymi i szybkim wzrostem dochodów z pracy, także zwiększający się stopień wykorzystania zdolności wytwórczych;
- duża imigracja zarobkowa z Ukrainy i Białorusi, umożliwiająca zwiększanie zatrudnienia;
- wysokie inwestycje finansowane środkami zagranicznymi, prywatnymi i unijnymi.

W latach 2020–2022 powinien nastąpić jednak powrót PKB do przedłużenia trendu z okresu 1989–2019, z ryzykiem spadku poniżej tego poziomu w następnych kilku latach. Przyczyny są następujące:

- niskie tempo wzrostu PKB UE (około 1% zamiast około 2–3%) w latach 2016–2018, w reakcji na to oraz problemy w handlu światowym – niższe tempo wzrostu eksportu UE, co w sumie prawdopodobnie przełoży się na znacznie niższy wzrost polskiego eksportu do UE;
- znaczny spadek liczby Polaków w wieku produkcyjnym i niski, może nawet malejący stopień aktywności zawodowej;

- prawdopodobny spadek liczby pracowników z Ukrainy na skutek znacznego umocnienia się kursu hrywny wobec złotego oraz poprawiającej się tam koniunktury gospodarczej;
- nieunikniony duży spadek inwestycji unijnych w Polsce po 2022 r.

Prognoza na najbliższe kilka lat

W najbliższych latach najbardziej kosztowne dla rozwoju gospodarczego Polski będą nie tylko skutki obniżenia efektywnego wieku emerytalnego, lecz także spadek podaży pracy osób młodych z dobrym wykształceniem, eliminacja dopływu netto środków UE oraz wzrost ryzyka prawnego dla inwestorów prywatnych, krajowych i zagranicznych. Jednak najważniejsze jest co innego: w miarę zbliżania się do poziomu PKB na mieszkańca w krajach najbardziej rozwiniętych maleje automatycznie tempo wzrostu PKB każdego kraju doganiającego, w końcu do poziomu 1,0–1,5% rocznie.

W 2017 r.¹⁶ MFW zwrócił uwagę na trzy zjawiska w Polsce: populacja ludzi w wieku produkcyjnym maleje od 2012 r. w tempie 1% rocznie; inwestycje w środki trwałe polskich firm prywatnych wynosiły w latach 2004–2016 tylko 11% PKB; tempo wzrostu łącznej produktywności głównych czynników produkcji, pracy i kapitału spadło z 2,4% w latach 2003–2007 do 1% w 2013–2016.

Propozycje zawarte w programie gospodarczym obecnego rządu są w wielu zagadnieniach ogólnikowe, chociaż w dwóch ważnych kwestiach szczegółowe. Jeśli byłyby konsekwentnie realizowane, na dłuższą metę będą problemem. Te propozycje to:

Zmiana w systemie emerytalnym polegająca na wprowadzeniu dodatkowych emerytur (13. i być może 14.) finansowanych z budżetu.

„Dłużej pracujesz, płacisz więcej składek, masz wyższą emeryturę” – to główna zasada obecnego systemu, wprowadzona pod koniec lat 90. przez reformy Cimoszewicza i Buzka. Zachęca ona do dłuższej aktywności zawodowej i zdobywania wyższych kwalifikacji. Rząd, przyznając wszystkim seniorom takie same dodatkowe emerytury, w wysokości określanej przez polityków, zmniejszyłyby zainteresowanie obywateli pracą.

Radykalny wzrost administracyjnie ustalonej płacy minimalnej, dużo szybszy niż wzrost wydajności pracy.

Tej propozycji towarzyszy iluzja, że o realnych płacach decydują politycy, a nie praca i wydajność, nie inwestycje i technologia, nie przedsiębiorcy i pracownicy. Jeśli podjęta zostanie próba wprowadzenia jej w życie, to skutkami będą rosnąca

¹⁶ MFW, *Republic of Poland: Selected Issues. Country Report*, nr 17/221, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2017, 17 lipca 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/17/Republic-of-Poland-Selected-Issues-45092> (dostęp: 22.02.2020).

(z czasem wysoka) inflacja, rosnące stopy procentowe i niższe w relacji do PKB inwestycje, a w dalszej konsekwencji niższe tempo wzrostu gospodarczego.

Po wejściu Polski do UE w 2004 r. ważną rolę modernizacyjną, szczególnie w dziedzinie infrastruktury, odgrywało finansowanie ponad połowy inwestycji publicznych przez UE¹⁷. Po 2022 r. to finansowanie ulegnie dużemu zmniejszeniu. Od 1994 do 2018 r. ważną rolę w rozwoju sektora eksportowego i dopływie do gospodarki technologicznych innowacji odgrywały z kolei inwestycje zagraniczne na poziomie średnio 3,3% PKB rocznie, czyli około 15% wszystkich inwestycji. Jednak doktryna polityczna PiS traktuje te inwestycje jako zagrożenie dla narodowej suwerenności. Rezultatem może być zmniejszenie roli także tego ważnego czynnika wzrostu gospodarczego.

Potrzebne korekty polityki gospodarczej Polski

O tempie rozwoju gospodarczego decydują na dłuższą metę dwa czynniki: procentowa zmiana liczby pracujących i tempo zmian jakościowych w takich obszarach jak technologia, kwalifikacje pracowników oraz jakość instytucji. Na liczbę pracujących wpływa pozytywnie duża imigracja netto, a negatywnie malejąca liczba Polaków w wieku produkcyjnym; według GUS ta liczba będzie w 2020 r. o 484 tys. mniejsza niż w 2018 i o 1,2 mln mniejsza niż w 2015. W przyszłości negatywnie będą wpływać dwa czynniki: malejąca liczba ludności Polski i rosnący udział w niej emerytów. Z kolei na tempo zmian jakościowych w krajach doganiających, do których Polska należy, głównie oddziałuje udział inwestycji w PKB, gdyż inwestycje w dużym stopniu decydują o zdolności kraju do absorpcji innowacji. Ponieważ udział w PKB unijnych oszczędności i inwestycji będzie niemal na pewno malał, potrzeba działań, które zwiększą krajowe oszczędności i inwestycje oraz zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

Realizacji tego celu służą, czy raczej mają służyć, instytucje emerytalne: Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), ewentualnie także proinwestycyjny podatek CIT. Jednakże potraktowanie przez rząd Donalda Tuska i Trybunał Konstytucyjny środków OFE jako publicznych oraz przejęcie większości tych środków przez państwowy zakład ubezpieczeń społecznych (ZUS) obniżyło zaufanie obywateli do oszczędzania poprzez instytucje emerytalne, zarówno publiczne, jak i prywatne. W tej sytuacji tym bardziej konieczna byłaby (niemal) całkowita eliminacja deficytu sektora finansów publicznych, czyli poprawa jego wyniku średnio o ok. 3% PKB. Potrzebna byłaby także zmiana konstytucji, tak aby składki emerytalne były traktowane jako środki prywatne. Trzecia niezbędna korekta powinna dotyczyć publicznego uznania roli zagranicznych bezpośrednich inwestycji za bardzo ważną w tworzeniu wysoko wydajnych, technologicznie zaawansowanych i dobrze płatnych miejsc pracy.

¹⁷ *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, Raport CASE, Warszawa 2019.

W obszarze podatkowym potrzebna byłaby zmiana w podatku CIT, polegająca na potraktowaniu wydatków inwestycyjnych jako zmniejszających podstawę do opodatkowania, połączona być może z likwidacją różnego rodzaju ulg, czyli przyjęcie modelu estońskiego. Rząd zapowiada na razie akceptację tego modelu tylko dla małych firm.

Zalecane byłyby także działania, które zwiększą efektywny wiek emerytalny, czyli podtrzymają zainteresowanie pracą ludzi osiągających formalny jego wymiar. Aby zwiększyć szanse utrzymania pracy, potrzebna jest też szybsza niż dotąd rozbudowa szkolnictwa zawodowego.

Bez tych korekt wzrośnie ryzyko dużego spowolnienia, a z czasem zatrzymania się w najbliższych 10–15 latach procesu zmniejszania luki dochodowej wobec wysoko rozwiniętej części UE.

Na podaż pracy, drugiego kluczowego czynnika rozwoju gospodarczego, wpłyną w najbliższych latach przede wszystkim:

- obniżenie formalnego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn;
- wielkość imigracji netto;
- tempo przepływu mała aktywnej części ludności wiejskiej do miast i zawodów pozarolniczych.

W Polsce negatywny wpływ obniżki ustawowego wieku emerytalnego na podaż pracy jest szacowany na około 700 tys. osób. Wchodzimy też w obszar niżu demograficznego. Dotąd te dwa ubytki były kompensowane napływem pracowników z Ukrainy i innych krajów oraz przepływem pracowników z rolnictwa. Bez tego napływu z zewnątrz i przepływu wewnątrz już teraz mocno osłabłoby tempo wzrostu zatrudnienia, więc także tempo wzrostu PKB. Pojawiłby się również inflacyjny wzrost płac i pogorszyła sytuacja finansów publicznych.

Nie jest trudno wskazać na błędne lub co najmniej kontrowersyjne inicjatywy w polityce gospodarczej, podjęte lub proponowane w ostatnich kilku latach. Wymienię ich sześć.

1. Powrót (od IV kwartału 2017 r.) do formalnego wieku emerytalnego 60/65 lat, szkodliwego szczególnie w połączeniu z utrzymaniem zakazu zwalniania pracownika przez cztery lata przed jego osiągnięciem. Takie rozwiązanie skutkuje utrzymaniem niskiego efektywnego wieku emerytalnego i niskiego stopnia aktywności zawodowej, w konsekwencji malejącą liczbą osób wchodzących na rynek pracy.
2. Zapowiadane podwyższenie płacy minimalnej w latach 2020–2023 do poziomu 4000 zł, czyli do około 80% w relacji do płacy średniej w roku 2019, niezależnie od rodzaju pracy i lokalnych kosztów utrzymania.
3. Zmniejszenie zainteresowania pracą przez wprowadzenie dodatkowych świadczeń emerytalnych (13. i 14. emerytury) dla wszystkich, niezależnie od składek emerytalnych.
4. Brak energicznych działań w zakresie szkolnictwa zawodowego i budowie mieszkań na wynajem, czyli wprowadzenia w życie w tym obszarze modelu niemieckiego.

5. Akceptacja iluzji, że bez współpłacenia za usługi zdrowotne i bez liberalizacji cen za takie usługi można usunąć kolejki i poprawić jakość świadczonych usług.
6. Nadmierna rola polityczna państwa w gospodarce oraz węgla w sektorze energetycznym.

Ten „sześciopak” można uzupełnić o „listę Wojtyny”¹⁸, spis działań niekorzystnych dla rozwoju gospodarczego, podejmowanych od roku 2015 i zapowiadanych przez rząd do realizacji w latach najbliższych.

Zarówno ów „sześciopak”, jak i „listę” daje się dodatkowo uzupełnić o raport Wydziału I PAN pod redakcją Jerzego Wilkina, dotyczący głównie oceny polityki polskich władz od roku 2016 w odniesieniu do uczestnictwa kraju w Unii Europejskiej. Wilkin w podsumowaniu raportu grupy autorów pisze: „Stosunek władz państwowych do integracji europejskiej uległ w naszym kraju dużej zmianie po przejęciu rządów przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Można to określić jako proces rozluźniania więzi z instytucjami UE, narastania krytycyzmu wobec kierunków rozwoju i zasad funkcjonowania Unii, braku zaangażowania w działania reformatorskie i koncepcyjne dotyczące przyszłości UE. (...) Członkostwo w UE jest często przedstawiane przez reprezentantów władzy i media publiczne jako ograniczenie naszej państwowej suwerenności i tożsamości, a polityka unijna jako zagrożenie dla rozwoju naszego kraju. Eksponuje się koszty i trudności integracji, a pomija jej korzyści i znaczenie dla rozwoju Polski i innych krajów członkowskich.

Polska jest obecnie adresatem największej liczby uwag krytycznych i zastrzeżeń związanych z łamaniem zasad traktatowych niż jakikolwiek inny kraj członkowski. Reakcją na te uwagi i stanowiska organów UE jest oburzenie i brak chęci ich uwzględnienia ze strony rządu i władz rządzącej partii. Prowadzi to do pogłębiającej się marginalizacji Polski w UE. Jeśli ten kierunek działań zostanie utrzymany, to droga do polexitu staje się coraz bardziej realna”¹⁹.

Historycznie głębokie zakorzenienie w Polsce wartości wolnościowych i demokratycznych, a więc tych stanowiących fundament UE, oraz usytuowanie geograficzne, gospodarcze i polityczne kraju w samym sercu Europy sprawiają, że poparcie dla polexitu w ewentualnym referendum wydaje się mało prawdopodobne, chociaż nie zerowe. Mimo to raport Wilkina w sposób precyzyjny zwraca uwagę na poważne problemy wymagające korekty polityki w wielu obszarach, nie tylko w gospodarce, w dodatku korekty na znaczną skalę.

¹⁸ „(...) a) rosnące upolitycznienie gospodarki i wyraźne jej podporządkowanie cyklowi wyborczemu; b) odchodzenie od ukształtowanego, ale niewystarczająco jeszcze skonsolidowanego modelu kapitalizmu (gospodarki rynkowej); c) osłabienie niezawisłości sądów; d) rozluźnienie związków z instytucjami i dorobkiem prawnym Unii Europejskiej; e) ograniczenie roli partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa; f) ograniczenie roli ekspertów oraz podejmowanie decyzji niepopartych wynikami badań teoretycznych i empirycznych; g) ograniczanie zakresu własności prywatnej i konkurencji; h) osłabienie nadzoru właścicielskiego i wymogów kompetencyjnych w spółkach skarbu państwa; i) odchodzenie od reguł polityki w stronę decyzji podejmowanych *ad hoc* oraz j) osłabianie pozycji władz samorządowych”, por. A. Wojtyna, „Wątpliwości przed kongresem ekonomistów”, *Rzeczpospolita*, 21 listopada 2019 r.

¹⁹ J. Wilkin (red.), *Poland in the European Union: Achievements, Problems and Prospects*, Raport I Wydziału PAN, Biuro Upowszechniania i Promocji Nauki PAN, Warszawa 2019.

W krajach wysoko rozwiniętych oczekiwane długofalowe tempo wzrostu PKB na mieszkańca w najbliższych dziesięcioleciach to 1,2–1,5% rocznie. Utrzymuje się jednak duże zróżnicowanie wewnątrz tych państw mimo tej samej polityki gospodarczej i tych samych instytucji: w Wielkiej Brytanii i we Włoszech – między południem a północą, w Niemczech – zachodem i południem a wschodem, w USA – Kalifornią i stanami na wschodzie a stanami centralnymi. To zwykle różnice w skali 1: 2, ale czasem nawet 1: 5.

Istniejące różnice wynikają z dużej dysproporcji poziomu kapitału ludzkiego i fizycznego. W UE są kraje wysoko rozwinięte z wysokim poziomem PKB na mieszkańca (grupa A) i te z poziomem wyraźnie niższym (B). Grupa A to głównie Niemcy (bez d. NRD), Wielka Brytania, Holandia, Belgia, Skandynawia oraz Irlandia. Do grupy B należą Włochy, Hiszpania, d. NRD, być może także Grecja, Słowenia, Czechy i Portugalia.

Proponuję przyjąć założenie, że Polska, ze swoimi preferencjami konsumpcyjnymi i inwestycyjnymi mieszkańców, prawdopodobnie jest zdolna znaleźć się w grupie B, lecz tylko w wariantcie optymistycznym, mniej prawdopodobnym, w grupie A.

Cztery warianty tempa wzrostu gospodarczego w latach 2020–2040

W głównym scenariuszu dla Polski proponuję założyć, że średnie tempo wzrostu PKB na mieszkańca wyniesie 2,5% do 2030 r. i 2% w latach 2030–2040. Wynika to z założenia, że Polska stanie się krajem grupy B w 2040 r., kiedy dojdzie do eliminacji luki dochodowej, w przeliczeniu na mieszkańca, wobec Hiszpanii i Włoch. W wariantcie optymistycznym do 2030 r. będzie ono o 0,5 p.p. wyższe, tzn. wynosiłoby 3% rocznie, a w wariantcie pesymistycznym o 0,5 p.p. niższe, tj. wynosiłoby 2% rocznie.

Przy tych założeniach pozycja Polski byłaby następująca: w wariantcie III (pesymistycznym) kraj przestaje zmniejszać dystans rozwojowy do krajów bogatych już za 10–15 lat, z dochodem przeciętnym na mieszkańca ok. 65% dochodu mieszkańca Niemiec (bez d. NRD). W wariantach I (optymistycznym) i II (standardowym) zmniejszanie luki dochodowej trwa do 2040 r., kiedy przeciętny dochód w Polsce wynosiłby 70–75% dochodu w Niemczech (bez d. NRD) w wariantcie II i 80–85% w wariantcie I. Każdemu z wariantów odpowiada inna polityka gospodarcza.

W wariantcie I celem powinny być stabilna liczba pracujących w sektorze poza rolnictwem, silny spadek liczby pracujących w rolnictwie oraz w nisko wydajnych przedsiębiorstwach, solidne finanse publiczne (średni deficyt bliski zera) oraz wysoki (raczej 20–25% PKB niż 15–20%) udział inwestycji w środki trwałe w dochodzie narodowym. Wszystkie trzy warianty mają charakter orientacyjny. Prognoza dotyczy przeciętnego tempa wzrostu do 2040 r. Wokół trendu mamy zwykle fluktuacje: przy trendzie 3,0% rocznie w wariantcie I do 2030 r. rzeczywiste tempo wzrostu wynosiłoby zwykle zapewne między 2 a 4%.

Realizowany przez rząd w latach 2016–2019 program gospodarczy jest bardziej prokonsumpcyjny niż proinwestycyjny. Relacja wszystkich inwestycji w środki

trwale do PKB wynosiła 20,1% w roku 2015, ale spadła do 17,7% w 2017 i 18,2% w roku 2018. Dzieje się tak mimo podkreślenia przez premiera Mateusza Morawieckiego znaczenia inwestycji, w tym szczególnie inwestycji krajowych, dla rozwoju gospodarczego. Ponadto obniżenie formalnego wieku emerytalnego oznacza znaczny spadek liczby pracujących (700 tys. w 5–10 lat). Wskazuje także na ryzyko silnego wzrostu dotacji dla systemu emerytalnego z centralnego budżetu państwa. Trudniej będzie w takiej sytuacji sprostać kryteriom budżetowym wejścia do strefy euro²⁰.

Przy pozytywnym zbiegu okoliczności gospodarczych wokół Polski, tak jak w latach 2016–2018, możliwy jest rozwój szybszy niż w wariantcie I, ale w razie poważnego kryzysu na rynkach światowych lub wyjątkowo krótkowzrocznej polityki gospodarczej rządu w Polsce, prowadzącej do przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnego progu 60% PKB, możliwy jest rozwój wydarzeń gorszy niż wariant III, czyli superpesymistyczny wariant IV. Hipotetyczne jest w nim nawet przejściowe zwiększenie luki dochodowej wobec Niemiec oraz realizacja ostrzegawczej prognozy wieloletniej stagflacji²¹.

Rosnące napięcia w finansach publicznych

W finansach publicznych mamy od lat nadmierny deficyt i nadmierny poziom długu publicznego w relacji do PKB, zbyt bliski konstytucyjnego progu 60%, zamiast poniżej 40%, jak w Czechach. W latach szybkiego wzrostu gospodarczego, jak w latach 2017–2019, powinniśmy byli mieć znaczną nadwyżkę budżetową, a mieliśmy deficyt.

Pod tym względem odbiegamy od większości krajów UE. Stosunkowo komfortową sytuację finansów publicznych zawdzięczamy głównie opisanym wcześniej „szokom dodatnim”, kilku dużym jednorazowym dochodom budżetu państwa i wycofaniu się rządu z trzech flagowych obietnic wyborczych: przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych po kursach początkowych, dużego wzrostu kwoty wolnej od podatku i powrotu do niższej stawki VAT.

Trzeba wziąć pod uwagę, że w czasie dobrej koniunktury wpływ z VAT, oprócz składek emerytalno-rentowych kluczowego źródła dochodów publicznych, rosną szybciej niż PKB, a w okresie słabej – wolniej. To tzw. efekt procykliczności. W swoich zeznaniach przed Komisją Sejmową ds. VAT (21 listopada 2018 r.) wyjaśniałem jego źródło silną zależnością wpływów VAT od importu, a importu od popytu wewnętrznego i zagranicznego, tego ostatniego z powodu dużego znaczenia importu dla realizacji eksportu, czyli właśnie od koniunktury.

Ignorowanie tej zależności przez stronę rządową w latach 2016–2019 doprowadziło do pojawienia się błędnego poglądu o niesłuchaniu dużych stratach VAT w okresie 2009–2015 i jakoby wielkich efektach uszczelnienia w latach 2016–2019.

²⁰ S. Gomułka, „Ekonomiczne i polityczne implikacje pozostawiania Polski poza strefą euro”, *Nauka* 2019, nr 1, s. 7–29.

²¹ M. Gronicki, J. Hausner, „Możemy wpaść w stagflację”, *Rzeczpospolita*, 25 listopada 2019 r.

Pewne uszczelnienie prawdopodobnie miało miejsce, ale – sądząc z utrzymania się (2007–2019) relacji dochodów z VAT do PKB w wąskim przedziale 6,8–8,3% – nie mogło być bardzo duże.

W najbliższych latach będziemy mieć do czynienia z rosnącą presją w kierunku pogorszenia stanu finansów publicznych, z racji oczekiwanego, także przez rząd, spadku tempa wzrostu PKB oraz zapowiadanego znaczącego wzrostu wydatków na transfery socjalne, opiekę zdrowotną, obronę narodową, ochronę środowiska i system emerytalny. Ze strony partii politycznych zasiadających w parlamencie pojawiły się także propozycje obniżenia wpływów podatkowych. Ich realizacja w sytuacji niskiego wzrostu gospodarczego musiałaby doprowadzić do dużego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych, być może znacznie powyżej unijnego limitu 3% PKB, oraz silnego wzrostu relacji długu publicznego do PKB.

W Polsce relacja publicznych wydatków sztywnych do PKB jest wyjątkowo wysoka. Wydarzenia lat 2009 i 2010 pokazały, że w takiej sytuacji przy niskim tempie wzrostu PKB deficyt całego sektora finansów publicznych może bardzo szybko zbliżyć się do poziomu bliskiego konstytucyjnego progu 60% PKB. W latach 2009 i 2010 był to wzrost z poziomu 46,3% PKB w roku 2008 do 53,1% PKB w roku 2010. Rezerwą kapitałową jest około 750 spółek Skarbu Państwa, z których około 200 o dużej wartości znajduje się teraz w nowo utworzonym Ministerstwie Aktywów Państwowych. Sprzedaż większości tych aktywów mogłaby sfinansować znaczną część nowych inwestycji publicznych, a przy okazji znacząco zmniejszyć stopień upolitycznienia gospodarki.

Wpływ na koszty obsługi długu publicznego będą mieć dokonywane przez rynki finansowe oceny wielkości ryzyka problemów Polski z nią związanych. Te oceny dotyczą takich czynników jak: skala oczekiwanego spowolnienia wzrostu gospodarczego i wpływu tego spowolnienia na dochody podatkowe, spodziewany wzrost płac i stopy inflacji, także oczekiwany stopień realizacji obietnic wyborczych po stronie wydatków. Bezpośrednim bodźcem do zmiany ocen w kierunku negatywnym byłaby zapewne zmiana ustawy o finansach publicznych, polegająca na zawieszeniu lub znacznym rozmiękczeniu tzw. stabilizującej reguły wydatkowej.

TRANSFORMATION IN POLAND: FACTS AND FICTION
ON THE YEARS 1990–2020 AND THE CHANCES OF CLOSING THE GAP
WITH THE US AND GERMAN ECONOMIES AFTER 2020

This article studies path-breaking economic developments in Poland following the start of the systemic transformation in 1989. Three groups of countries are used for comparative analysis: those economically most advanced, those less developed but striving to catch up during the last 30–40 years, and as a subgroup of the latter, the transition economies. The article has three objectives. The first is to show that many opinions regarding major aspects of the Polish transformation are at variance with plain statistical facts. The second is to evaluate the pace and the extent of progress so far in the effort to narrow the income and wealth gaps between Poland and most developed countries, particularly the pre-2004 members of the European Union. The third consists in a discussion of factors which are likely to impede the pace of Poland's economic development in the years to come.

Keywords: Poland 1989–2019, European Union, myths and facts, long term growth forecasts

Słowa kluczowe: polska transformacja 1989–2019, mity i fakty, Unia Europejska, prognozy wzrostu gospodarczego na długą metę