



WIĘCEJ WOLNEGO RYNKU CZY WIĘCEJ RZĄDU?

Jak wzmocnić gospodarkę
po pandemii?

Sławomir Dudek, Marcin Zieliński

na podstawie Raportu FOR: *Polska: zastój czy rozwój?*
Praca, praworządność, inwestycje, innowacje

Pandemii COVID-19 towarzyszyły bezprecedensowe interwencje państwa – od ograniczeń podstawowych wolności jednostek, po znaczny wzrost wydatków publicznych, m.in. w celu zrekompensowania firmom skutków zamknięcia gospodarki. W dyskusjach na temat odbudowy po kryzysie często słyszymy o potrzebie pobudzenia gospodarki. Rozumie się przez to zwykle zwiększenie interwencjonizmu państwa i dalszy wzrost wydatków publicznych.

W rzeczywistości jednak o rozwoju gospodarczym decyduje prywatna przedsiębiorczość w ramach wolnego rynku. To kraje o większej wolności gospodarczej w długim okresie rozwijają się szybciej. Państwo może dać krótkotrwały impuls do wzrostu, ale odbędzie się to kosztem obniżenia potencjału gospodarki w przyszłości. Potrzebujemy więc szeroko zakrojonej deregulacji – wyeliminowania przepisów krępujących firmy, denacjonalizacji państwowych molochów i uproszczenia systemu podatkowego.

W styczniu 2020 roku z pewnym niepokojem przyglądaliśmy się relacjom na temat pojawienia się w Chinach nowego koronawirusa. Problem jednak wydawał się odległy i niewiele osób w Polsce czy na Zachodzie spodziewało się tego, co nastąpiło później. W lutym sytuacja zaczynała się robić coraz bardziej poważna we Włoszech, uświadamiając zagrożenia związane z rozwijającą się pandemią również mieszkańcom Europy. Niepewność towarzysząca zachodzącym wówczas zjawiskom przyniosła w ostatnim tygodniu lutego poważne spadki na giełdach, również w Polsce, gdzie obejmujący wszystkie spółki WIG spadł łącznie o ponad 14% (później, po kilkudniowym uspokojeniu w pierwszych dniach marca, nadeszły następne spadki – o kolejne 25%).

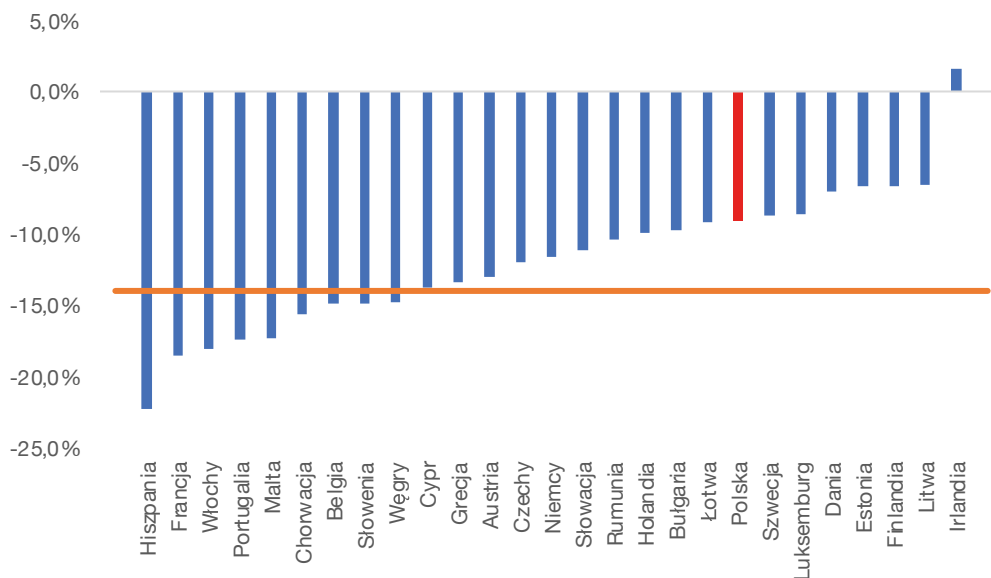
Marzec przyniósł pierwsze w Polsce obostrzenia. 12 marca 2020 roku zamknięto placówki oświatowe i szkoły wyższe, 13 marca wprowadzono ograniczenia w funkcjonowaniu galerii handlowych, zakaz podawania przez restauracje posiłków na miejscu oraz zamknięto siłownie, baseny, kluby taneczne, kluby fitness, muzea, biblioteki i kina. Od 24 marca wprowadzono ograniczenia w przemieszczaniu się poza celami bytowymi, zdrowotnymi i zawodowymi. Tydzień później rząd zamknął hotele, zakłady fryzjerskie, kosmetyczne oraz salony tatuażu i piercingu (poza tym także wielkopowierzchniowe sklepy budowlane, ale tylko w weekendy), zakazano również wstępu na tereny zielone, jak parki czy lasy.

Polska nie była – oczywiście – jedynym krajem, który zdecydował się na lockdown, ale wprowadzone przez polski rząd ograniczenia należy ocenić na tle innych krajów Unii Europejskiej jako relatywnie surowe. Według skali The Oxford COVID-19 Government Response Tracker w okresie od początku kwietnia do końca maja polskie restrykcje zostały ocenione na 83,3 pkt (na 100 możliwych). Wynik ten plasował Polskę na 10. miejscu w UE przy średniej unijnej na poziomie ok. 80 pkt.

Skutkiem wprowadzanych na całym świecie ograniczeń (a także niewynikającej z państwowego przymusu zmiany zachowań po stronie obywateli) było załamanie

gospodarki. Polska doświadczyła pierwszej od czasów transformacji recesji (przyczyną tej z początku lat 90. było bankructwo socjalizmu). Mimo że przez pierwsze dwa kwartały polski PKB spadł aż o 9,1%, to na tle innych krajów załamanie było niewielkie. Unijna gospodarka skurczyła się o 14%, a w krajach najbardziej dotkniętych przez towarzyszący pandemii kryzys spadek oscylował wokół 20%.

SPADEK REALNEGO PKB W II KW. 2020 R. W PORÓWNANIU Z IV KW. 2019 R.



Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu.

Wynikało to przede wszystkim ze struktury sektorowej polskiej gospodarki. W Europie sektorami, które zostały najbardziej poszkodowane w pandemii, były: działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (sekcja I), produkcja samochodów i pozostałego sprzętu transportowego (sekcja C, grupy 29–30) oraz transport lotniczy (sekcja H, grupa 51). I choć przemysł samochodowy w Polsce odgrywa istotną rolę, to niski jest udział zakwaterowania i gastronomii.

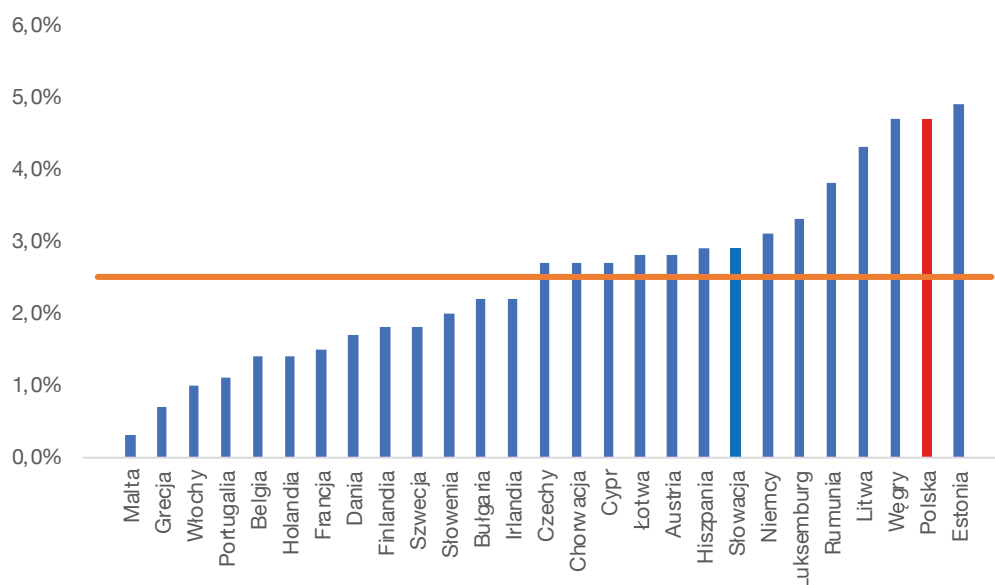
Państwa na całym świecie – poza lockdownem – podejmowały dwa rodzaje działań. Po pierwsze, rządy skierowały bezprecedensowe pod względem wielkości środki finansowe dla przedsiębiorstw, mające zrekompenzować im straty wynikające z zamknięcia gospodarki. Gigantyczne programy trafiły jednak nie tylko do firm dotkniętych bezpośrednio przez pandemię, lecz także do tych, które od dłuższego czasu miały problem z rentownością, albo takich, które zakwalifikowały się do otrzymania dotacji ze względu na naturalną sezonowość.

W Polsce podstawowym kryterium przy większości instrumentów pomocowych był spadek miesięcznych przychodów. W związku z tym dotacje otrzymały również firmy, które w kolejnych miesiącach odrobiły straty, a nawet zwiększyły sprzedaż.

Jako FOR proponowaliśmy już w marcu 2020 roku, by wsparcie rozliczać *ex post* wraz z zeznaniem podatkowym. Wówczas te przedsiębiorstwa sezonowe albo takie, które w kolejnych miesiącach radziły sobie dobrze, pomoc musiałyby zwrócić¹ w dużej części lub nawet w całości. Minister finansów określił nawet pomoc finansową w pierwszej fali „zrzucaniem pieniędzy z helikoptera”. Przy takim podejściu jest niemal pewne, że część środków zostanie zmarnowanych i niekoniecznie trafią do najbardziej potrzebujących. Nawet w czasach quasi-wojennych środki powinny być wydawane rozsądnie. Zresztą chyba sam minister finansów to zrozumiał, bo potem – w obliczu drugiej fali pandemii – przyznał, że „możemy pomyśleć o wsparciu firm, ale musi to być operacja wykonana z chirurgiczną precyzją”.

Po drugie, banki centralne na całym świecie zdecydowały się na dalsze obniżki stóp procentowych i wprowadzenie bądź powiększenie programów skupu aktywów. Narodowy Bank Polski w trzech rundach obniżył stopę referencyjną z 1,5% do 0,1%. Poza tym uruchomił wątpliwy pod względem konstytucyjnym skup obligacji skarbowych i gwarantowanych przez skarb państwa na rynku wtórnym. Prawie 15 miesięcy po ostatniej obniżce, gdy banki centralne innych krajów regionu – Czech i Węgier – już dwukrotnie podniosły stopy, NBP twardo trzyma się polityki zaniżonych stóp procentowych, ostatnio pod pretekstem niepewności ożywienia gospodarczego. Tymczasem inflacja zaczęła przekraczać górne granice odchylenia od celu inflacyjnego już w pierwszych miesiącach 2020 roku i od tego czasu Polska należy do inflacyjnych liderów Unii Europejskiej.

INFLACJA HICP ROK DO ROKU W LIPCU 2021 R.



Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu.

¹ <https://for.org.pl/pl/a/7655, komunikat-9/2020-teraz-pomoc-dla-pracownikow-a-jej-rozliczenie-po-pandemii>.

Po raz kolejny obawy prezesa NBP się nie ziściły. W kwietniu 2020 roku straszyl on, że Polsce grozi deflacja. Przez kolejne miesiące Polska doświadczała jednak co najwyżej chwilowego spadku inflacji, wciąż jednak pozostając w unijnej czołówce pod tym niechlubnym względem. Teraz – według szybkiego szacunku GUS – polski PKB powrócił już do poziomu z czwartego kwartału 2019 roku, czyli sprzed pandemii. Na razie więc polskie ożywienie gospodarcze ma się dobrze i nie wymaga doraźnego wsparcia ze strony banku centralnego.

Kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach okazał się płytszy, niż wcześniej oczekiwano. Kryzys był też sektorowy. Uderzył w część branż. Wiele firm odczuło skutki kryzysu w niewielkim stopniu albo wręcz wcale. Były nawet branże, które z wielokrotności swoje obroty. Ponadto w wielu obszarach mieliśmy do czynienia jedynie z odroczonym popytem – firmy miały złą sytuację w czasie lockdownu, ale potem szybko odrobiły straty, bo realizował się jednocześnie bieżący i odroczony popyt.

Ten kryzys był zupełnie inny niż poprzednie, nie można go porównywać z kryzysem finansowym 2008 roku. Z tej perspektywy reakcja polityki fiskalnej i monetarnej mogła być za duża oraz źle wycelowana. To wymaga głębokiej analizy. Przy takim podejściu wady interwencji państwowych ujawniają się z największą siłą. Grożą nam utrzymanie wysokiej inflacji przez długi okres, zombifikacja gospodarki i pogorszenie sytuacji fiskalnej w średnim terminie.

Warto jednak zadać sobie pytanie o to, co będzie w dłuższym okresie. 2 września 2021 roku Komisja Europejska zablokowała polski Krajowy Plan Odbudowy z obawy o niezależność sądów i wolnych mediów, w związku z czym, transfer miliardów euro z unijnego Funduszu Odbudowy, został wstrzymany. Wydaje się, że sam pomysł jest przesadzony. Co prawda gospodarki na całym świecie doznały z powodu lockdownu szoku podaźowego i popytowego i do tej pory zmagają się z problemami wynikającymi z zaburzeń w łańcuchach dostaw, jednak – co wymaga podkreślenia – środki trwałe, budynki i maszyny nie zostały zniszczone. Pandemia to nie wojna: gdy chwilowe zaburzenia towarzyszące epidemii zostaną przezwyciężone, przestanie ona zagrażać rozwojowi gospodarczemu. Wydatki w ramach unijnego Planu Odbudowy przełożą się na krótkotrwały impuls, ale bez reform nie zwiększą potencjału gospodarczego w długim okresie. Tymczasem polski rząd w Krajowym Planie Odbudowy lekceważy konieczne reformy i skupia się tylko na wydatkach. Takie działania przełożą się jednak na relatywny wzrost inflacji.

Co więcej, zarówno dotychczasowa pomoc w ramach tarcz, jak i niskie stopy procentowe wspierają też, albo nawet przede wszystkim, firmy mało efektywne. Gdy takim firmom pozwala się nadal funkcjonować, mimo że powinny upaść, blokują one czynniki produkcji w mniej efektywnych zastosowaniach. W konsekwencji wolniej rośnie produktywność gospodarki, a w skrajnych przypadkach może ona nawet spadać.

Również wywołana polityką banku centralnego wysoka inflacja wspiera przedsiębiorstwa nadmiernie zadłużone – przez to, że realna wartość ich zobowiązań maleje. To wszystko zagraża wzrostowi gospodarstwu w długim okresie. A o ile bank centralny może polityką zaniżonych stóp procentowych stymulować wzrost w krótkim okresie, o tyle w długim – takie działania mogą tylko zaszkodzić.

Kolejnym problemem jest rosnący dług publiczny. Według metodologii unijnej (czyli z uwzględnieniem znajdującego się poza definicją krajową gwarantowanego przez skarb państwa długu PFR i BGK) polski dług publiczny wzrósł w porównaniu z IV kwartałem 2019 roku o 13,5% PKB (dane na pierwszy kwartał 2021 roku), zbliżając się do 60% PKB. Rząd jednak nie przedstawia żadnych planów naprawy, co więcej – rozmontowuje stabilizującą regułę wydatkową i podejmuje kroki mające na celu zmniejszenie przejrzystości stanu polskich finansów publicznych, zapowiadając w ramach swojego szandarowego planu Polski Ład powołanie kilkunastu nowych funduszy pozabudżetowych wyjętych spod kontroli parlamentu.

Mimo że polskie zadłużenie publiczne może wydawać się na tle innych krajów Unii Europejskiej niewielkie, to jednak trzeba pamiętać, że Polska nie cieszy się takim zaufaniem wierzycieli jak kraje starej Unii. Warto też przypomnieć, że Węgry popadły w kłopoty fiskalne przy długi publiczny na poziomie ok. 65% PKB, czyli wyraźnie niższym niż wielu zachodnioeuropejskich gospodarek. W konsekwencji w 2009 roku PKB Węgier spadł o 6,6%, a w latach 2008–2010 dług publiczny wzrósł tam o 8,9% PKB. Załamanie silnie przełożyło się na poziom życia. W latach 2001–2008 skorygowany poziom cen dochód na mieszkańca był na Węgrzech przeciętnie o 17% wyższy niż w Polsce. Od 2011 roku jest już równy polskiemu.

Według dostępnych projekcji Komisji Europejskiej i OECD Polska nie będzie w stanie osiągnąć takiego poziomu rozwoju gospodarczego jak Niemcy. OECD szacuje, że z obecnego poziomu niecałych 65% PKB na mieszkańca Niemiec maksymalnie osiągniemy niewiele wyższy poziom 73% PKB. Stanie się to ok. 2035 roku, po czym w kolejnych latach polska gospodarka będzie się kurczyć w stosunku do niemieckiej – w efekcie polski PKB na mieszkańca spadnie poniżej 70% poziomu Niemiec. Komisja Europejska szacuje, że zdołamy utrzymać szybsze tempo wzrostu gospodarczego do 2040 roku, osiągając poziom niemal 80% PKB na mieszkańca Niemiec. Projekcje te powstają na podstawie istniejących prognoz demograficznych. Ponadto zakładają brak zmian instytucjonalnych. Nie uwzględniają więc trudnych do przewidzenia wstrząsów i załamań wzrostu. A przez to, że powstają przy założeniu braku zmian w systemie i polityce gospodarczej, nie uwzględniają ryzyka zmian negatywnych dla wzrostu, np. dalszej erozji bezpieczników w systemie emerytalnym czy dalszego upolityczniania gospodarki.

— Obecnie można wskazać na co najmniej trzy istotne zagrożenia dla wzrostu:

- Postępująca nacjonalizacja sektora bankowego. Aktualnie polski sektor bankowy nie jest przerośnięty i należy do najlepiej skapitalizowanych w UE, co czyni go jednym z najbezpieczniejszych w Europie. Przejęcie przez państwo kontroli nad Alior Bankiem i Pekao niebezpiecznie zwiększa jednak wpływ polityków na politykę kredytową banków. Problem jest dodatkowo pogłębiany przez osłabienie niezależności i wiarygodności regulatora (KNF), do którego zaufanie podważyły zarzuty korupcyjne stawiane poprzedniemu przewodniczącemu.
- Wysoki deficyt sektora finansów publicznych. W ciągu ostatnich 20 lat wzrost nominalnego PKB obniżał relację długu publicznego do PKB średnio o 2,8 p.p., hamując tym samym wzrost długu publicznego pomimo permanentnych deficytów. W projekcjach wraz ze spowolnieniem długookresowego wzrostu gospodarczego efekt ten w następnych dekadach spadnie jednak poniżej 2 p.p., ograniczając możliwość utrzymywania wysokich deficytów bez wzrostu długu publicznego w stosunku do PKB.
- Rosnące napięcia w systemie emerytalnym. Zgodnie z projekcjami ZUS jeszcze sprzed pandemii od 2025 roku deficyt funduszu emerytalnego ma stopniowo spadać z ok. 2,5% PKB w latach 20. XXI wieku do 0,5% PKB w 2080 roku. KE w swojej cyklicznej prognozie wydatków emerytalnych przewiduje, że w kolejnych latach w Polsce będą się one utrzymywać na poziomie zbliżonym do obecnego – ok. 10% PKB (nie obejmuje to wprowadzonych już po jej publikacji trzynastych i czternastych emerytur). Jeśli utrzymany zostanie obniżony wiek emerytalny, to w warunkach starzejącego się społeczeństwa jedyną możliwością ustabilizowania wydatków emerytalnych będzie stopniowe zmniejszanie wysokości przeciętnej emerytury – i tak obecnie działa ZUS. Zgodnie z prognozą KE średnie świadczenie spadnie z 45% przeciętnego wynagrodzenia w 2020 roku do 27% w 2050 roku. Przy utrzymaniu obniżonego wieku emerytalnego w kolejnych dekadach będzie rosła presja na zmianę sposobu wyliczania emerytur, co mogłoby oznaczać wzrost wydatków emerytalnych. Już w 2031 roku osoby w wieku emerytalnym bądź przedemerytalnym będą stanowiły 40% wyborców. Na podstawie obliczeń KE szacujemy, że utrzymanie obecnej relacji przeciętnej emerytury i wynagrodzenia w 2050 roku wymagałoby zwiększenia wydatków publicznych o ponad 6% PKB.

Polityka rządów Prawa i Sprawiedliwości nie wspiera wzrostu gospodarczego w długim okresie, zagrażając nawet realizacji bazowego scenariusza wynikającego z projekcji. Przedstawiane czy to w KPO, czy w Polskim Ładzie rządowe prognozy wzrostu do 2030 roku są niespójne. Na przykład w KPO rząd zakłada – po raz kolejny, mimo że poprzednim razem, kiedy to samo obiecywano w ramach tzw. planu Morawieckiego, przyniosło to efekt odwrotny od zapowiadanego – wzrost stopy inwestycji do 25% PKB. Z kolei produktywność pracy miałyby osiągnąć poziom 50% średniej unijnej (w cenach stałych w euro z 2015 roku). Osiągnięcie takiej stopy inwestycji oznaczałoby, że nakłady kapitału na pracującego w 2030 roku będą o połowę większe niż w projekcji KE. Jednocześnie z tej projekcji wynika, że Polska nawet bez żadnych dodatkowych reform osiągnie w 2030 roku produktywność pracy na poziomie 50% średniej unijnej.

W świetle najnowszej projekcji Komisji Europejskiej w 2030 roku osiągniemy jedynie 89% średniego PKB per capita UE. Dlatego do wypełnienia rządowego celu 95% potrzebne są reformy. Niestety, próżno szukać ich w KPO czy w Polskim Ładzie. W raporcie *FOR Polska: zastój czy rozwój? Praca, praworządność, inwestycje, innowacje* zaproponowaliśmy pakiet reform, którego wprowadzenie w życie w perspektywie 2030 roku umożliwiłoby Polsce osiągnięcie nawet 99,5% PKB per capita średniej Unii Europejskiej. Zaproponowane przez nas reformy mają podnieść wzrost przez zwiększenie liczby pracujących, produktywności, inwestycji i innowacji, wzmacniając przy tym stabilność gospodarki.

Wzrost liczby pracujących

- **Obniżenie opodatkowania umów o pracę.** Proponujemy obniżenie opodatkowania pracy przez:
 - **Likwidację preferencji i obniżenie opodatkowania pracy.** Obecne opodatkowanie i oskładkowanie umów o pracę na średnim poziomie ok. 40%, z licznymi ulgami i preferencjami zarówno w PIT, jak i w składkach ZUS, proponujemy zastąpić niższym liniowym obciążeniem nieprzekraczającym 35% i obejmującym także inne dochody z pracy niezależnie od typu umowy. Istotnym źródłem finansowania obniżki opodatkowania pracy może być likwidacja trzynastych i czternastych emerytur.
 - **Zdecydowane obniżenie opodatkowania osób najmniej zarabiających.** Efekt ten można osiągnąć przez wzrost kwoty wolnej albo kosztów uzyskania przychodów w ramach obecnego systemu podatkowego lub dopłaty do najniższych pensji.

- **Podniesienie opłacalności pracy.** System pomocy społecznej powinien być dostosowany do systemu podatkowego w taki sposób, aby uniknąć pułapek socjalnych, czyli sytuacji, w których wzrost dochodów z pracy zbyt szybko pozbawia uprawnień do świadczeń i prowadzi do spadku łącznych dochodów. Równocześnie należy dokonać przeglądu regulacji zakazujących dorbiana osobom pobierającym świadczenia. Świadczenia socjalne powinny być wycofywane wraz ze wzrostem dochodów w tempie, w którym wzrost dochodów z pracy zawsze prowadziłyby do wzrostu dochodów rozporządzalnych (np. wzrost dochodów o 1 zł ograniczałby zasiłek o 50 gr, przy czym w pierwszych miesiącach po podjęciu pracy tempo wycofywania zasiłków mogłoby być jeszcze wolniejsze). Zasiłki powinny być ograniczone jedynie do osób rzeczywiście potrzebujących wsparcia. Dlatego rekomendujemy również ograniczenie programu 500+ do mniej zamożnych rodzin.
- **Reforma prawa pracy zachęcająca do tworzenia miejsc pracy.** Umowy o pracę na czas nieokreślony pozostają w Polsce mało atrakcyjne dla pracodawców i pracowników nie tylko ze względu na wyższe niż w przypadku innych form zatrudnienia opodatkowanie, lecz także z powodu ich bardziej restrykcyjnego uregulowania.
- **Ułatwienia w łączeniu pracy z opieką nad dziećmi i osobami starszymi.** Poza subsydiowaniem opieki nad dziećmi i osobami starszymi przez państwo pomocne byłyby również dalsze ułatwienia regulacyjne w tworzeniu prywatnych żłobków czy zatrudnianiu obcokrajowców jako opiekunów (i ich imigracji).
- **Podniesienie efektywnego wieku emerytalnego.** W obliczu rosnącej długości życia postulujemy:
 - **Podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn, a następnie powiązanie go z długością życia.**
 - **Przegląd wszystkich przywilejów emerytalnych i innych programów umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę oraz ich ograniczenie.** Poza samymi przywilejami emerytalnymi zmian wymagają renty rodzinne umożliwiające szybkie opuszczenie rynku pracy małżonkowi zmarłego oraz możliwość pobierania 80% emerytury po zmarłym mężu (albo – w rzadszych przypadkach – żonie). Tę możliwość należy ograniczyć albo uwzględnić przy wyznaczaniu emerytury, co pozwoli przywrócić zasadę, że przyznana emerytura odpowiada wpłaconym wcześniej składkom.
 - **Zmiana sposobu wyznaczania emerytury minimalnej.** Należy zastąpić sztywną kwotę emerytury minimalnej formułą wzorowaną na rozwiązaniu chilijskim, gdzie państwo gwarantuje pewną kwotę minimalną, ale jednocześnie zawsze każdy dodatkowy rok składek podnosi wartość przyszłej emerytury.

- **Naturalizacja cudzoziemców.** Z perspektywy długofalowego rozwoju kluczowe jest, aby cudzoziemcom pracującym, płacącym podatki i przestrzegającym prawa w Polsce stworzyć jasną ścieżkę do osiągnięcia stałego pozwolenia na pobyt i naturalizacji. Ponadto postulujemy przeniesienie odpowiedzialności za imigrację zarobkową z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Ponadto reformami możliwymi do wprowadzenia od razu są:
 - **Zmiana charakteru zezwoleń na pracę (typ A i B) z pozwolenia na pracę dla konkretnego pracodawcy na pracę w Polsce w ogóle.** Obecnie obywatele państw trzecich są zobowiązani ubiegać się o nowe zezwolenie na pracę za każdym razem nie tylko wtedy, gdy zmieniają pracodawcę, lecz nawet wówczas, gdy awansują w swojej obecnej firmie, co utrudnia im karierę i wypycha ich do szarej strefy.
 - **Wprowadzenie automatycznego prawa do pracy dla małżonków obywateli państw trzecich, którzy mają pozwolenie na pracę.**
 - **Wydłużenie pozwolenia na pracę sezonową z dziewięciu miesięcy do czasu nieokreślonego, jeżeli obywatel państwa trzeciego postępuje zgodnie z polskim prawem.** Obecnie ci sami obywatele krajów trzecich często pracują sezonowo w Polsce każdego roku i każdego roku są zmuszeni prosić o nowe zezwolenie.

Szybszy wzrost łącznej produktywności

- **Więcej konkurencji.** Stosowane przez OECD miary barier konkurencji na rynku produktów wskazują w Polsce na istotne ograniczenia na tle innych krajów, w szczególności za sprawą wyjątkowo dużego rozpowszechnienia własności państwowej przedsiębiorstw. Jednocześnie pod wpływem lobbingu wprowadzane są kolejne ograniczenia konkurencji, jak apteka dla aptekarza, zakaz sprzedaży ziemi rolnej, zakaz handlu w niedziele, które należy jak najszybciej znieść. Do naszych rekomendacji należą:
 - **Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych.** Rekomendujemy prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, np. poprzez giełdę lub przekazanie ich akcji obywatelom w ramach filaru kapitałowego systemu emerytalnego, którego odbudowę postulujemy na podstawie pozostałości OFE i PPK.
 - **Certyfikacja zamiast licencjonowania zawodów.** W Polsce w 2020 roku regulowanych pozostawało aż 360 zawodów,

co jest trzecią największą liczbą w UE, a duża liczba regulacji w połączeniu z brakiem jasności istniejących przepisów owocuje konfliktami i niepewnością osób, które mogą potencjalnie wykonywać czynności zastrzeżone dla zawodów regulowanych.

- **Wprowadzenie kadencyjności i nieodwoływalności prezesa UOKiK.**
- **Znoszenie barier dla przepływu pracowników i kapitału do rosnących sektorów i najwydajniejszych firm.** Głównymi źródłami wzrostu produktywności są przepływ pracowników z mniej do bardziej produktywnych sektorów oraz rozwój najbardziej produktywnych firm w ramach poszczególnych sektorów. Procesy te w Polsce są spowalniane przez różne preferencje i regulacje. Dlatego postulujemy:
- **Usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia z rolnictwa do innych sektorów.** Rolnicy powinni zostać włączeni do powszechnego systemu emerytalnego ZUS, a dopłaty unijne powinny trafiać do gospodarstw zajmujących się rzeczywiście produkcją żywności na rynek, a nie tylko posiadających ziemię rolną.
 - **Przegląd regulacji dotyczących mikroprzedsiębiorstw.** Rekomendujemy kompleksowy przegląd wszelkich progów regulacyjnych, aby eliminować sytuacje, w których firmy będą unikać zatrudnienia dodatkowego pracownika, by nie podlegać ostrzejszym regulacjom.
 - **Przegląd preferencji podatkowo-składkowych dla samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorstw.**
- **Przywrócenie i wzmocnienie praworządności.** W szczególności konieczne są:
- **Przywrócenie niezależności sądów.**
 - **Usprawnienie działalności sądów.**
 - **Ograniczenie niepewności prawnej.**
- **Poprawa przewidywalności i jakości stanowionego prawa.** Konieczne jest wprowadzenie obowiązku faktycznej analizy skutków regulacji *ex post*. Już w momencie uchwalania nowych przepisów powinny być definiowane: czas na ich weryfikację, kryteria oceny oraz potrzebne dane. Postulujemy:
- **Dłuższe konsultacje i *vacatio legis*.**
 - **Zbieranie danych o liczbie osób objętych regulacjami.** W tym celu należy przeprojektować lub zmodernizować system informatyczny oraz system raportowania, zbierania

i przechowywania danych w ZUS, KRUS oraz urzędach skarbowych, tak aby umożliwiały one rzetelną ocenę liczby osób obejmowanych poszczególnymi regulacjami.

- **Zmodernizowanie standardów ewaluacji.** Należy je zmodernizować, korzystając z postępu, jakiego dokonały statystyka i ekonometria w tym obszarze w ciągu ostatnich 20 lat.
- **Umożliwienie zbierania koniecznych danych po ich anonimizacji.** W obecnym kształcie ustawa o ochronie danych osobowych uniemożliwia wykorzystywanie danych indywidualnych przez pracowników instytucji rządowych i zwykłych obywateli. Należy zmienić ustawę, uzupełniając ją o regulacje wyznaczające standardy anonimizacji danych indywidualnych.
- **Umożliwienie automatycznego wygasania ustaw (*sunset clause*).** Oznaczałoby to, że po określonym czasie obowiązujące ustawy wygasłyby, o ile nie zostałyby ponownie przegłosowane przez parlament w celu ich przedłużenia.

Wyższe inwestycje i innowacje

- **Ograniczenie preferencyjnych stawek podatkowych w połączeniu z obniżeniem stawek podstawowych.** Zamiast próbować skatalogować i uszczegóławiać wszystkie wyjątki i preferencje w systemie podatkowym i ubezpieczeń społecznych, postulujemy ich ograniczenie połączone z obniżeniem stawek podatkowych. Takie rozwiązanie – przez wyeliminowanie jednego z głównych źródeł zmienności przepisów podatkowych – powinno stworzyć bardziej przewidywalne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, co zachęci firmy do inwestowania.
- **Zachęty do inwestowania.** W przypadku spółek kapitałowych proponujemy wprowadzenie prawdziwego estońskiego CIT, co oznacza, że zyski firmy są opodatkowane dopiero w momencie ich wypłaty właścicielowi. W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą i spółek osobowych prostszym rozwiązaniem może być rozszerzenie możliwości jednorazowej amortyzacji, co istotnie obniży efektywne opodatkowanie inwestycji.
- **Lepszy dostęp do finansowania.** Do naszych rekomendacji należą:
 - **Likwidacja podatku bankowego.**
 - **Odbudowa filaru kapitałowego systemu emerytalnego.** Postulujemy, by odbudowa filaru kapitałowego opierała się na połączeniu pozostałości OFE z tworzonym właśnie PPK.

Proponujemy, aby składka była w pełni dobrowolna (czyli bez obowiązkowej składki po stronie pracodawcy), a środki gromadzone w nowym filarze były prywatne. Dla chętnych, których środki zgromadzone w OFE zostały w 2014 roku przymusowo przeniesione do ZUS, proponujemy możliwość otrzymania ich równowartości w akcjach spółek kontrolowanych obecnie przez skarb państwa na konto w nowym filarze emerytalnym. Takie rozwiązanie nie tylko przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa emerytalnego dzięki dywersyfikacji oszczędności, lecz także pozwoli na odpolitycznienie państwowych firm i zredukuje zobowiązania emerytalne ZUS.

Stabilny wzrost

- **Wzmocnienie reguł wydatkowych.** Szybszemu wzrostowi gospodarczemu może sprzyjać wprowadzenie zasady nakazującej wolniejsze zwiększanie wydatków publicznych w sytuacji, kiedy wydatki publiczne przekraczają np. 35 lub 40% PKB. Wzmocnieniu reguł fiskalnych w Polsce powinno służyć powiązanie ich z definicjami długu stosowanymi przez Eurostat. Konieczne jest również cofnięcie zmian osłabiających działanie stabilizującej reguły wydatkowej, takich jak wyłączenie z niej wydatków inwestycyjnych.
- **Wprowadzenie bezpieczników w systemie emerytalnym.** Po pierwsze, należy dopuścić ujemną indeksację zapisanych w ZUS zobowiązań emerytalnych. Jej brak w przypadku recesji prowadzi do spadku wpływów ZUS, któremu nie towarzyszy odpowiedni spadek zobowiązań tej instytucji. Po drugie, należy automatycznie powiązać wiek emerytalny z wydłużającym się oczekiwanym trwaniem życia. Uznanie, że wraz z rosnącą długością życia powinien rosnać także okres aktywności zawodowej, pozwoli na uniknięcie kolejnych trudnych politycznie debat na temat wysokości wieku emerytalnego.
- **Większa niezależność nadzoru bankowego.**
- **Prywatyzacja banków kontrolowanych przez państwo.**

Polityka gospodarcza powinna być długookresowa, wybiegać poza jedną kadencję, a nawet poza jedną dekadę. Szacujemy, że osiągnięte dzięki tym zmianom domknięcie luki w poziomie zatrudnienia, podniesienie wieku emerytalnego oraz zniesienie barier dla wzrostu innowacyjnych, efektywnych przedsiębiorstw – dzięki większemu natężeniu konkurencji rynkowej oraz poprawie praworządności – pozwoliłyby Polsce na osiągnięcie między 87 a 98% PKB na mieszkańca Niemiec, co efektywnie zniwelowałoby różnice w poziomie życia.

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl