



Polska na tle regionu

DLACZEGO ROZWIJAMY SIĘ SZYBCIEJ NIŻ CZECHY, WĘGRY I
SŁOWACJA, A MNIEJ INWESTUJEMY W PRZYSZŁOŚĆ?

sierpień 2023 r.

Autor Raportu

SPOTDATA

Partner Raportu

 Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

O raporcie

Kraje Grupy Wyszehradzkiej – Polska, Czechy, Słowacja i Węgry – są do siebie bardzo podobne pod wieloma względami ekonomicznymi i społecznymi. Mają podobny poziom PKB na głowę mieszkańca, zbliżoną strukturę produkcji, niemal identyczne trendy inflacyjne i są traktowane też przez inwestorów zagranicznych niemal jak jeden rynek.

Te podobieństwa sprawiają jednocześnie, że kraje stanowią dla siebie nawzajem istotny punkt odniesienia dla badania wszelkich różnic ekonomicznych. Gdy zadajemy pytanie, czy Polska w jakimś aspekcie wypada dobrze czy źle, zwykle najpierw porównujemy ją do innych krajów Grupy Wyszehradzkiej – potem dopiero do Niemiec i innych krajów UE.

Zestawienie najważniejszych parametrów polityki makroekonomicznej Polski na tle Czech, Słowacji i Węgier może pozwolić na dostrzeżenie najważniejszych cech wyróżniających Polskę, i jednocześnie na określenie obszarów, w których Polska odniosła sukcesy lub poniosła porażki. Pozwoli też określić obszary, w których Polska powinna dokonać zmian.

Zamawiającym raport jest Fundacja Przyjazny Kraj, a wykonawcą Spotdata z Instytutem Reform.

Prace nad raportem koordynował Ignacy Morawski, dyrektor Spotdata. Autorami analiz są Ignacy Morawski, Aneta Stefańczyk i Hanna Biernat.

Fundacja Przyjazny Kraj, powołana w 2013 roku przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która wśród celów statutowych ma prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych. Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie www.przyjaznykraj.pl

Spotdata jest centrum analitycznym dostarczającym firmom ekspercką wiedzę dotyczącą makroekonomii i trendów sektorowych. Jest częścią Bonnier Business Polska, wydawcy dziennika Puls Biznesu oraz portalu Bankier.pl. Strona: www.spotdata.pl

Instytut Reform to niezależny think tank, który wspiera ciągle doskonalenie procesu formułowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie. Strona: www.ireform.eu

Partnerem raportu jest Fundacja Przyjazny Kraj. Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, partner nie miał wpływu na jego tezy ani wypowiedzi. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Warszawa sierpień 2023

Spis treści

Kluczowe liczby i wnioski raportu	3
Wzrost gospodarczy	6
Polska jako lider wzrostu w regionie	7
Przyspieszenie efektywności po kilku latach spowolnienia	10
Polski wzrost eksportu wbrew globalnej stagnacji	12
Boom w inwestycjach zagranicznych	15
Zagadka niskich polskich inwestycji krajowych	17
Ryzyko rosnącego obciążenia demograficznego	20
Polityka fiskalna	24
Wielkość dochodów i wydatków publicznych – kto ma największy rząd	24
Wysokość danin – kto jak zbiera podatki	26
Wydatki publiczne i ich rodzaje – na co wydają kraje	28
Redystrybucja – komu udaje się zredukować nierówność	32
Stabilność – dług publiczny, deficyt	34
Polityka pieniężna i rynek finansowy	37
Równoległe tory inflacji	37
Polska, Węgry i model słabej waluty	42
Rozwój bez zadłużenia	44
Rynek kapitałowy i szansa na lokalne innowacje	47
Usługi publiczne	50
Edukacja blisko standardów krajów rozwiniętych	52
Nauka – za mało badań, za mało efektów	55
Wydatki to nie złoty graal w ochronie zdrowia	57
Rekomendacje	61
Bibliografia	63

Kluczowe liczby i wnioski raportu

Tempo rozwoju gospodarczego

(średnia 2012-2022)

1. **Polska (3,7%)**
2. Węgry (3,5%)
3. Słowacja (2,3%)
4. Czechy (2,2%)

Polska w ostatniej dekadzie była zdecydowanym liderem w regionie pod względem tempa wzrostu PKB. Wyniosło ono w Polsce 3,7 proc. rocznie i było o 0,4 pkt. proc. niższe niż w pierwszej dekadzie XXI wieku. Polska tym samym wyprzedziła Słowację jako regionalny lider tempa wzrostu. Słowacja doznała bardzo istotnego spowolnienia między pierwszą a drugą dekadą XXI wieku.

Zadeklarowane inwestycje zagraniczne greenfield

(2016-2021, według UNCTAD)

1. **Polska (114 mld \$)**
2. Węgry (30 mld \$)
3. Czechy (18 mld \$)
4. Słowacja (13 mld \$)

Będąc liderem pod względem wzrostu eksportu Polska jest też liderem pod względem inwestycji zagranicznych, zarówno nominalnie, jak też – ostatnio – w relacji do PKB. Według UNCTAD deklarowane nakłady greenfield, czyli na nowe zakłady produkcyjne, w latach 2016-2021 były w Polsce niemal dwukrotnie wyższe (114 mld dolarów) niż we wszystkich pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej - (61 mld dolarów).

Stopa inwestycji przedsiębiorstw

(w proc. PKB, średnia 2011-2021)

1. Czechy (16,13%)
2. Węgry (16,07%)
3. Słowacja (11,3%)
4. **Polska (9,1%)**

Jeden z największych paradoksów związanych z rozwojem gospodarczym Polski i regionu ostatnich lat polega na tym, że będąc krajem o wysokich inwestycjach zagranicznych Polska jest jednocześnie krajem o najniższej w regionie stopie nakładów prywatnych na środki trwałe.

Stopa dzietności

(2021)

1. Czechy (1,8)
2. Słowacja (1,63)
3. Węgry (1,61)
4. **Polska (1,3)**

Pod względem demograficznym Polska notuje wyraźnie gorsze wskaźniki niż pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej. Polska ma najniższy w regionie wskaźnik dzietności i jako jedyny kraj regionu nie odnotowała wzrostu tego wskaźnika w ostatniej dekadzie. Jeszcze większym wyzwaniem niż niska dzietność są pogarszające się wskaźniki obciążenia demograficznego

Wydatki na usługi publiczne

(konsumpcja publiczna, w proc. PKB, średnia 2012-2022)

1. Węgry (20,2%)
2. Czechy (19,8%)
3. Słowacja (19,4%)
4. **Polska (18,2%)**

Polska wydaje mniej na konsumpcję publiczną niż inne kraje Grupy Wyszehradzkiej, co jest zasługą przede wszystkim niskich wydatków na usługi zbiorowe, takie jak bezpieczeństwo, administracja, sądownictwo itp. Zauważalny jest trend wypychania wydatków na usługi publiczne.

Wydatki na transfery publiczne

(w proc. PKB, średnia 2012-2022)

1. **Polska (15,3%)**
2. Słowacja (14%)
3. Czechy(13,1%)
4. Węgry (12%)

Jednocześnie Polska jest liderem wydatków na transfery fiskalne, co wynika przede wszystkim z najwyższych w regionie wydatków na emerytury oraz wysokich transferów związanych z polityką rodzinną.

Efektywne opodatkowanie dochodów

(dochody z podatków dochodowych w relacji do PKB)

1. Czechy (7,8%)
2. **Polska (7%)**
3. Słowacja (6,8%)
3. Węgry (6,5%)

Polska miała przez wiele lat wyższą efektywną stopę opodatkowania dochodów niż Słowacja i Węgry, aczkolwiek w 2022 i 2023 roku ze względu na obniżki podatku PIT zbliżyła się pod tym względem do Węgier. Będzie to powodowało podobny jak na Węgrzech efekt w postaci wzrostu deficytu sektora finansów publicznych.

Efektywność redystrybucji

(spadek nierówności dochodowych, mierzonych wskaźnikiem Gini, dzięki podatkom i transferom – łącznie z emeryturami)

1. Węgry (19,8)
2. Czechy (18,3)
3. Słowacja (17,9)
4. **Polska (17,9)**

Polska ma największe transfery bezpośrednie dla ludności, ale osiąga najniższą (razem ze Słowacją) redukcję nierówności. Różnice nie są spektakularne, ale wpisują się we wnioski z innych części niniejszego raportu – skuteczność rządu w osiąganiu celów jest w tym zakresie Polsce dość niska.

Inflacja

(średnia dla okresu 2020-2022, w proc.)

1. Węgry (8%)
2. **Polska (7,4%)**
3. Czechy (7,1%)
4. Słowacja (5,6%)

Wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej w okresie po pandemii doznały znacznego wzrostu inflacji. Natomiast fakt, że Słowacja miała w tym okresie najniższą inflację, może być ważnym sygnałem, że brak niezależnej polityki pieniężnej nie jest krytycznym czynnikiem wpływającym na zdolność kontroli cen w warunkach szoków makroekonomicznych.

Kurs walutowy

(średnioroczna zmiana w okresie 2012-2022, wartość ujemna oznacza deprecjację lokalnej waluty wobec koszyka walut)

1. Czechy (1%)
2. Słowacja (0,7%)
3. **Polska (-0,2%)**
4. Węgry (-2,2%)

Polska i Węgry opierają swój model gospodarczy na słabej walucie. Efekty widać po nominalnych wynagrodzeniach. Choć Polska i Węgry notowały realnie najwyższy wzrost gospodarczy w regionie w ostatniej dekadzie, to Czechy i Słowacja odnotowały dużo wyższy wzrost wynagrodzeń w przeliczeniu na euro.

Wzrost gospodarczy

Europa Środkowa jest i była przez ostatnie 30 lat jednym z najszybciej rozwijających się regionów na świecie. Tempo wzrostu PKB krajów Grupy Wyszehradzkiej nie jest oczywiście tak wysokie, jak w przypadku wielu rynków wschodzących typu Chiny, Indie czy Etiopia, ale inny też jest punkt startowy pod względem dochodu na głowę mieszkańca – znacznie wyższy. Najlepiej jest porównać tempo konwergencji, czyli redukują lukę w PKB per capita między poszczególnymi krajami a tzw. granicą technologiczną, czyli najbardziej rozwiniętym technologicznie krajem świata – Stanami Zjednoczonymi. Polska w ostatnich 30 latach zredukowała tę lukę w tempie 0,9 pkt. proc. rocznie, Słowacja 0,8 pkt. proc., Czechy 0,5 pkt. proc., a Węgry 0,3 pkt. proc. W przypadku Polski i Słowacji jest to ścieżka bardzo zbliżona do tego, co osiągały tzw. azjatyckie tygrysy w drugiej połowie XX wieku, a szczególnie dwa kraje, które przeszły najbardziej spektakularną ścieżkę rozwoju od 10 do 80 proc. PKB per capita w relacji do granicy technologicznej: Korea Południowa i Tajwan. Kraje te zamykały lukę dzielącą ją do granicy technologicznej w średnim tempie ok. 1 pkt. proc. rocznie. Przy czym na początku procesu konwergencji ten proces jest oczywiście szybszy, a pod koniec - wolniejszy. Zatem pod tym względem Polska i Słowacja nie odstają od osiągnięć azjatyckich tygrysów.

Ważne pytanie brzmi, czy proces konwergencji Europy Środkowej w takim tempie może się utrzymać, czy też jest tylko historyczną anomalią, czymś co zdarzyło się dość przypadkowo? Są różne interpretacje. Według optymistycznej i bardziej przekonującej, konwergencja została uruchomiona głównie dzięki prorynkowym reformom przeprowadzonym po 1989 roku oraz integracji handlowej i kapitałowej ze światową gospodarką. Wedle mniej optymistycznej interpretacji: sukces Europy Środkowej to głównie efekt poszukiwania niskokosztowych miejsc produkcji przez kraje rozwinięte, a szczególnie Niemcy. Ten sukces był niejako dany regionowi przez światowy kapitał i jego kontynuacja będzie zależała głównie od procesów zachodzących w światowej gospodarce.

Na przykład, ekonomista i historyk Bradford deLong tak pisze o globalizacji i konwergencji w swojej książce „Slouching Towards Utopia”: *„Szansa na zajęcie znaczącego miejsca w globalnym łańcuchu wartości otworzyła się tylko dla nielicznych na globalnym południu. To działa jak krótka kołdra, nie wszyscy mogą z niej skorzystać. Zaawansowana technologicznie globalna produkcja trafiła do Korei, do tego stopnia, że Korea jest teraz pełnoprawnym członkiem globalnej północy, obok Japonii i Tajwanu. Trafiła do części Chin, głównie do dużych miast delty Rzeki Perłowej. Trafiła również do Indii – głównie do Maharasztry i Karnataki, ale nie do Uttar Pradesh. Trafiła do Indonezji, Tajlandii i Malezji, a teraz trafia do Wietnamu. Trafiła też do Polski, sąsiadującej z potęgą produkcyjną Niemiec, której firmy odnalazły ogromne korzyści w rozłożeniu swoich łańcuchów wartości i wykorzystywaniu niskopłatnej siły roboczej znajdującej się obok. Trafiła również do Meksyku, ale w znacznie mniejszym stopniu niż oczekiwali ci z nas, którzy wiazali duże nadzieje z Północnoamerykańskim Układem Wolnego Handlu (NAFTA) na początku lat 90-tych. Gdzie indziej? Nigdzie”.*

Ten cytat można potraktować jako wyzwanie rzucone optymizmowi Europejczyków z krajów Grupy Wyszehradzkiej. DeLong sugeruje, że kraje Europy Środkowej dostały swój

sukces w prezencji, a skoro tak, to ich wysiłek, reformy, poświęcenia, strategie odegrały w całym procesie drugorzędną rolę. Jest to niewątpliwie spojrzenie pesymistyczne i w dużej mierze błędne – nie docenia faktu, że Europa Środkowa mogła zostać włączona w międzynarodowy system handlowy z powodu czynników, które sama wypracowała: dobrej edukacji, ambicjom reformatorskim, otwartości na świat, elastyczności, dużym inwestycjom przemysłowym, a także wysiłkowi państwowotwórczemu wielu wcześniejszych pokoleń, które nie zdążyły już zobaczyć efektów swojej pracy. Żeby ten wysiłek mógł przynosić kolejne owoce, potrzebne są dobre diagnozy: co w polityce gospodarczej działa dobrze, a co szwankuje, gdzie Polska ma swoje silne punkty, a gdzie słabsze. Temu służą dalsze części niniejszego raportu.

POLSKA JAKO LIDER WZROSTU W REGIONIE

W ostatniej badanej dekadzie - w latach 2011-2021 – średni wzrost gospodarczy w krajach GW wyniósł 3,1 proc. Te dane uwzględniają okres potężnego załamania gospodarczego w 2020 roku z powodu pandemii COVID-19. Jest to więc wynik bardzo dobry. Dla porównania, średni wzrost Niemiec w tym okresie wyniósł 1 proc., strefy euro - 0,9 proc., a całej Unii Europejskiej - 1,1 proc.

Wprawdzie po kryzysie finansowym lat 2008-2009 większość krajów doznała spowolnienia procesów rozwojowych, co związane było z długookresowym kosztem garbu zadłużenia w krajach rozwiniętych, ale w Europie Środkowej to spowolnienie było średnio rzecz biorąc relatywnie łagodne. Średni wzrost gospodarczy spowolnił tylko o 0,1 pkt. proc. wobec poprzedniej dekady (2001-2011), podczas gdy w Unii Europejskiej spowolnienie wyniosło 0,2 pkt. proc.

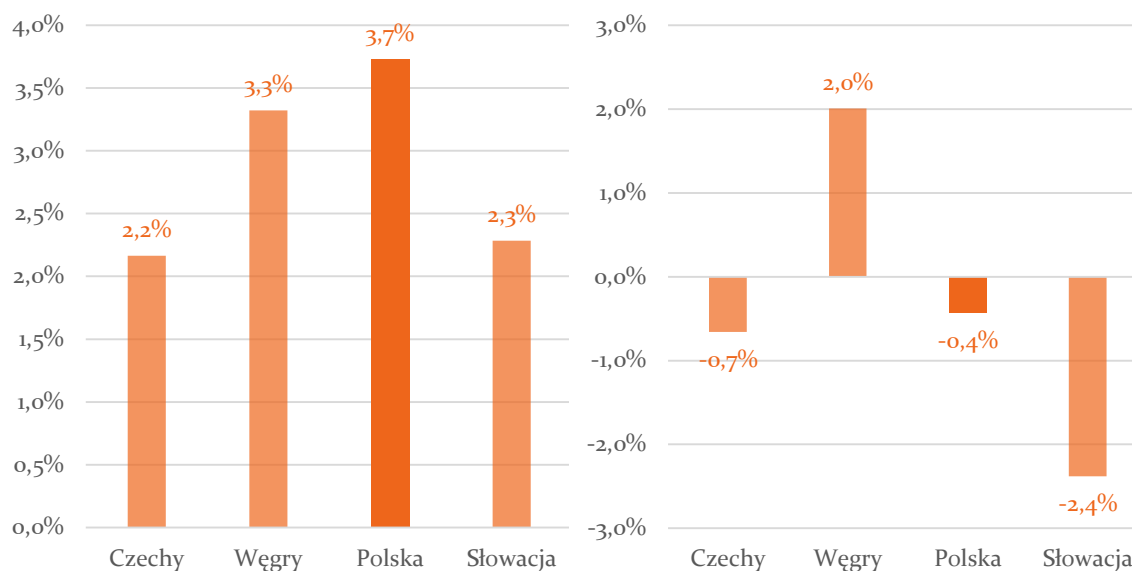
Za tymi uogólnieniami kryją się jednak istotne różnice w ścieżkach rozwoju między poszczególnymi krajami GW.

Rysunek 1.

Wprawdzie po kryzysie finansowym lat 2008-2009 większość krajów doznała spowolnienia procesów rozwojowych, co związane było z długookresowym kosztem garbu zadłużenia w krajach rozwiniętych, ale w Europie Środkowej to spowolnienie było średnio rzecz biorąc relatywnie łagodne.

Średni wzrost PKB w latach 2012-2022, w proc.

Zmiana stopy wzrostu 2012-2022 wobec okresu 2002-2012, w pkt proc.



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

Polska w ostatniej dekadzie była zdecydowanym liderem pod względem tempa wzrostu PKB. Wyniosło ono w Polsce 3,7 proc. rocznie i było o 0,4 pkt. proc. niższe niż w pierwszej dekadzie XXI wieku. W tym samym okresie Czechy i Słowacja rozwijały się tempie niecałych 2,5 proc., Węgry – 3,3 proc. Polska tym samym wyprzedziła Słowację jako regionalny lider tempa wzrostu.

Słowacja doznała bardzo istotnego spowolnienia między pierwszą a drugą dekadą XXI wieku. Pytanie, jaka była tego przyczyna? Niektórzy wskazują, że mogło nią być wejście kraju do strefy euro w 2009 roku i tym samym utrata możliwości dewaluacji waluty, która jest sposobem na obniżanie kosztów pracy i wzmaganie konkurencji kosztowej o inwestycje zagraniczne. Jednak ta interpretacja nie znajduje przekonującego potwierdzenia w danych. Bardzo istotne spowolnienie słowackiej gospodarki nastąpiło dopiero w drugiej połowie ostatniej dekady, między rokiem 2015 a 2020. Wiele wskazuje, że wpływ na to mogło mieć pogorszenie koniunktury w sektorze motoryzacyjnym, związane m.in. z szybko zaostrzającymi się normami środowiskowymi i przyspieszeniem transformacji technologicznej w branży w kierunku samochodów elektrycznych. Słowacja jest krajem bardzo uzależnionym od motoryzacji – bezpośredni udział branży w PKB kraju sięga 4 proc., wobec średniej dla UE na poziomie 2 proc. Jest to wprawdzie mniej niż w Czechach czy na Węgrzech (ale dużo więcej niż w Polsce, gdzie udział wynosi tylko 1,6 proc.), ale akurat

słowackie fabryki mogły doświadczyć większego spadku zamówień, podobnie do tego, co działo się w Niemczech. Między 2015 a 2019 rokiem motoryzacja w Niemczech znalazła się w stagnacji (dynamika produkcji w ciągu czterech lat wyniosła zero, a w czasie pandemii była wyraźnie ujemna) i to mogło pociągnąć za sobą spadek aktywności w zakładach słowackich.

Jednocześnie odwrotna sytuacja wystąpiła na Węgrzech, które między pierwszą a drugą dekadą XXI wieku doznały istotnego przyspieszenia gospodarczego. Jedną przyczyną tej zmiany jest oczywista – opanowanie kryzysu fiskalnego wywołanego przez błędy w zarządzaniu krajem popełnione przez rządy węgierskie w latach 2000-2005, czego kulminacją było ujawnienie słynnych taśm z wypowiedzi premiera Ferenc Gyurcsány, na których premier przyznaje się otwarcie do kłamania w ocenie sytuacji gospodarczej kraju. Tamten kryzys doprowadził do gwałtownej ucieczki kapitału, obniżenia ratingu kraju, wzrostu stóp procentowych i wieloletniej stagnacji. W latach 2011-2021 kraj w pewnym sensie nadrabiał zaległości.

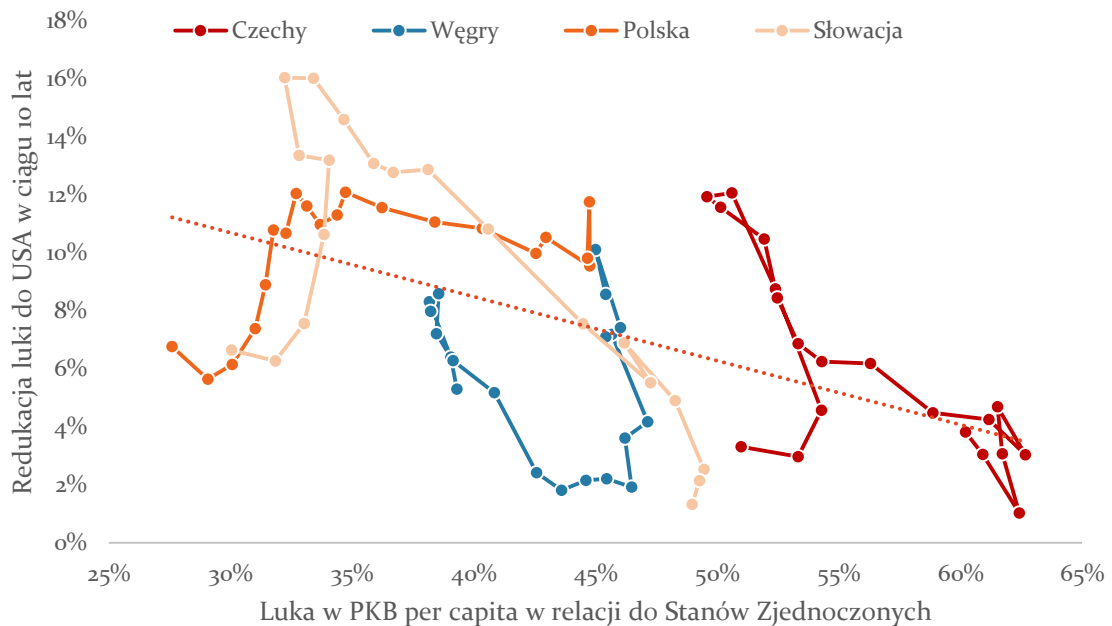
Ale przyczyna przyspieszenia węgierskiej gospodarki może być też inna – jest to druga strona medalu spowolnienia słowackiego. Węgry zaczęły przyciągać dużo więcej inwestycji zagranicznych niż Słowacja, w czym pomóc mogła zarówno dewaluacja kursu forinta i tym samym spadek płac liczonych w euro, jak też dobre relacje rządu Viktora Orbana z niemieckimi politykami i przemysłowcami.

Na rozwój gospodarczy krajów GW warto jednak spojrzeć z szerszej perspektywy, pomijając różnice w tempie wzrostu PKB występujące na przestrzeni kilku lat – czyli w okresach niewiele dłuższych niż wynosi jeden cykl koniunktury. Kraje regionu trzymają się dość blisko przeciętnej ścieżki konwergencji, która wyznacza tempo wzrostu jako funkcję poziomu rozwoju. One od tej ścieżki odbiegają raz w jedną, raz w drugą stronę – jedne kraje częściej (Węgry), inne rzadziej (Polska). Ale ścieżka konwergencji wydaje się dobrze podsumowywać zarówno dotychczasowe osiągnięcia, jak też potencjał rozwojowy na przyszłość. Najzamożniejszy kraj regionu, czyli Czechy, ma potencjał by zamykać lukę w PKB per capita wobec Stanów Zjednoczonych w tempie ok. 0,4 pkt proc. rocznie, co przekłada się na potencjał rozwojowy na poziomie ok. 2,5-3 proc. rocznie (przy założeniu, że Stany Zjednoczone rozwijają się w tempie 2 proc. rocznie, zbieżnym z trendem historycznym). W przypadku Polski, Czech i Węgier, które są na dość zbliżonym poziomie rozwoju, ten potencjał konwergencji wynosi ok. 0,7 pkt proc. rocznie, co przekłada się na wzrost PKB w okolicach 3-3,5 proc. rocznie. Trwałe, wieloletnie odbieganie od tego potencjału, mogłoby sygnalizować, że w danym kraju umownie „coś nie gra” (jeżeli wzrost jest niski) lub coś funkcjonuje nadzwyczaj dobrze (jeżeli wzrost jest wysoki).

Rysunek 2.

Kraje regionu trzymają się dość blisko przeciętnej ścieżki konwergencji, która wyznacza tempo wzrostu jako funkcję poziomu rozwoju. One od tej ścieżki odbiegają raz w jedną, raz w drugą stronę – jedne kraje częściej (Węgry), inne rzadziej (Polska). Ale ścieżka konwergencji wydaje się dobrze podsumowywać zarówno dotychczasowe osiągnięcia, jak też potencjał rozwojowy na przyszłość.

Redukcja luki wobec granicy technologicznej w latach 2000-2022 (każdy punkt oznacza jeden rok dla każdego kraju)



Źródło: Spotdata na podstawie Penn World Tables

PRZYSPIESZENIE EFEKTYWNOŚCI PO KILKU LATACH SPOWOLNIENIA

Analizując wzrost gospodarczy należy skoncentrować się na najważniejszych jego determinantach. Zaliczają się do nich zmiany w zasobach pracy, kapitału (fizycznego i ludzkiego) oraz technologii. Ten ostatni czynnik jest najczęściej uznawany za najważniejszy dla długookresowego wzrostu dochodów. Przy czym nie chodzi tutaj o technologie sensu stricto, czyli konkretne rozwiązania techniczne, ale o szeroko pojętą wydajność wykorzystania czynników produkcji – tzw. total factor productivity. Jest to zdolność do zorganizowania dostępnych zasobów pracy i kapitału w taki sposób, by zmaksymalizować dochód. W długim okresie to ten czynnik odpowiada za różnice między zamożnością krajów.

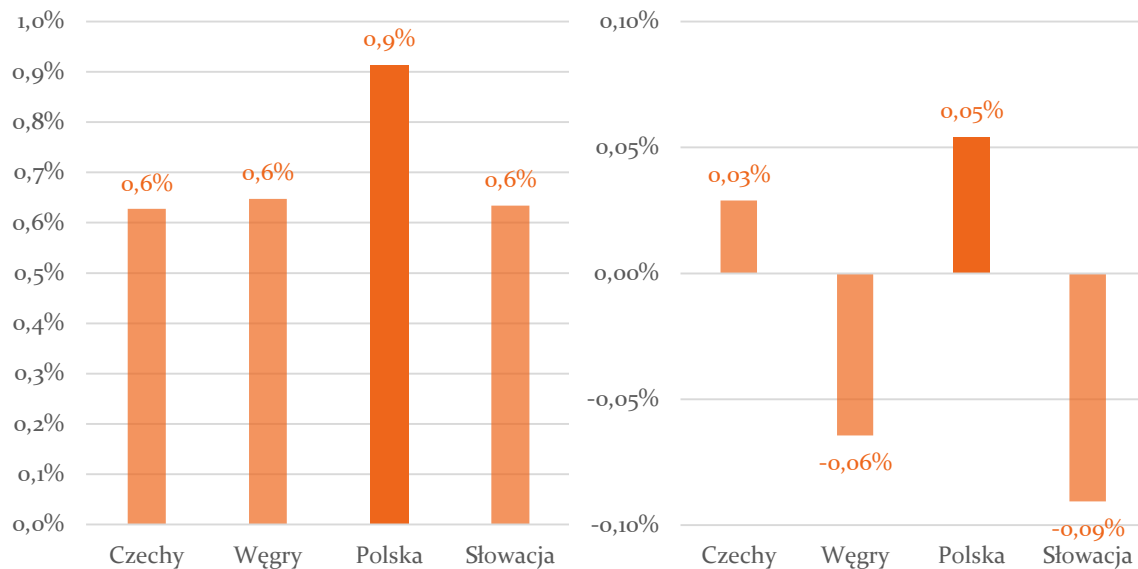
Bardzo pozytywnie należy ocenić fakt, że w dekadzie 2009-2019 (korzystamy z danych Penn World Tables dostępnych do 2019 roku, co dodatkowo ma to uzasadnienie, że szacunki TFP za okres dużych wahań związanych z pandemią muszą być mało wiarygodne) Polska osiągnęła najwyższą dynamikę efektywności wykorzystania czynników produkcji w regionie. Średnioroczny wzrost w Polsce wyniósł 0,9 proc., podczas gdy w pozostałych trzech krajach grupy - 0,6 proc. Co ważniejsze, Polska osiągnęła przyspieszenie dynamiki TFP między pierwszą a drugą dekadą XXI w.

Rysunek 3.

Bardzo pozytywnie należy ocenić fakt, że w dekadzie 2009-2019 Polska osiągnęła najwyższą dynamikę efektywności wykorzystania czynników produkcji w regionie

Średni wzrost TFP w latach 2009-2019, w proc.

Zmiana stopy wzrostu 2009-2019 wobec okresu 1999-2009, w pkt proc.



Źródło: Spotdata na podstawie Penn World Tables

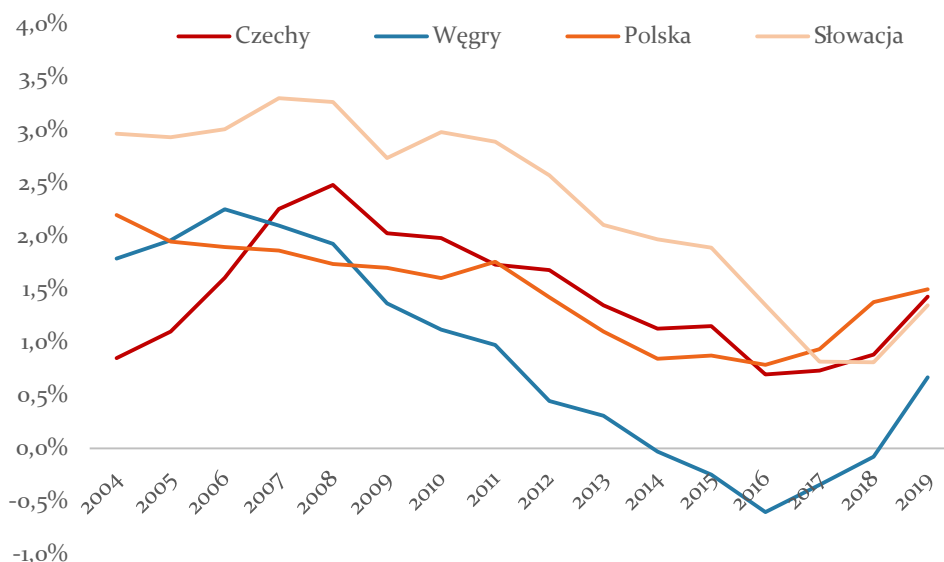
Z interpretacją tych danych wiąże się oczywiście wiele wyzwań i zagadek. W Polsce dość niska jest jakość statystyk dotyczących rynku pracy, co oznacza, że trudno jest uchwycić wkład zmian zasobów pracy we wzrost PKB, a tym samym trudno też odizolować rolę TFP. Innymi słowy, nie do końca wiemy, ile osób pracuje w Polsce, a tym samym nie wiemy, w jakim stopniu PKB jest wytwarzane dzięki pracy, a w jakim dzięki innym czynnikom. Nie można więc wykluczyć, że przyspieszenie TFP w Polsce wynika w jakiejś mierze z dużego napływu imigrantów, którzy nie są odpowiednio ujęci w statystykach rynku pracy. Na to mógłby wskazywać fakt, że dynamika TFP w Polsce przekroczyła dynamikę dla Czech po 2015 roku, czyli akurat w momencie, kiedy do Polski zaczął płynąć duży strumień migrantów zarobkowych z Ukrainy. Optymizm związany z przyspieszeniem efektywności wykorzystania czynników produkcji należy więc tonować.

Natomiast fakt, że dynamika TFP ożywiła się wszędzie w regionie w ostatnich czterech latach przed pandemią wskazuje na pozytywne zjawiska. Spowolnienie po kryzysie finansowym okazało się przejściowe, a przynajmniej w dużej mierze przejściowe – straty wobec średniego wzrostu przed 2008 rokiem zostały w większości odrobione. Istniały obawy o to, że wielki kryzys wywoła trwały spadek efektywności gospodarek, ale tak się nie stało lub ten efekt nie był bardzo duży.

Rysunek 4.

Spowolnienie po kryzysie finansowym okazało się przejściowe, a przynajmniej w dużej mierze przejściowe – straty wobec średniego wzrostu przed 2008 rokiem zostały w większości odrobione. Istniały obawy o to, że wielki kryzys wywoła trwały spadek efektywności gospodarek, ale tak się nie stało lub ten efekt nie był bardzo duży.

Wzrost TFP w ciągu 10 lat do danego roku



Źródło: Spotdata na podstawie Penn World Tables

POLSKI WZROST EKSPORTU Wbrew GLOBALNEJ STAGNACJI

Wzrost wydajności wykorzystania czynników produkcji (TFP) jest w istotnej mierze związany z otwartością gospodarki na handel i inwestycje. Konkurencja międzynarodowa wpływa pozytywnie na podnoszenie wydajności pracy i kapitału w przedsiębiorstwach. Jest to szczególnie ważne w tzw. małych gospodarkach otwartych, czyli takich, w których handel zagraniczny ma istotny wkład w generowanie produktu krajowego brutto – a do takiej grupy należą wszystkie kraje GW. Dlatego analiza trendów w handlu międzynarodowym musi być istotnym elementem badania determinantów rozwoju.

W drugiej dekadzie XXI wieku dynamika handlu międzynarodowego zwolniła na całym świecie i region Europy Środkowej również to odczuł. Średnioroczny wzrost eksportu towarów i usług krajów GW wyniósł w latach 2011-2021 4,8 proc., wobec 10 proc. w poprzedniej dekadzie (licząc na podstawie danych w euro). Spowolnienie wynikało z wielu powodów, m.in. z niższego wzrostu gospodarczego, ale również z rosnących barier handlowych i narastającego protekcjonizmu.

Natomiast na tym tle bardzo pozytywnie wyróżniła się Polska. Średnioroczny wzrost eksportu towarów i usług w Polsce w latach 2011-2021 wyniósł 6,4 proc. i był tylko o 1,4 pkt. proc. niższy niż dekadę wcześniej. Na drugim miejscu pod tym względem znajdują się Węgry, gdzie eksport rósł w średnim tempie 5,5 proc. (spadek dynamiki o 2,5 pkt. proc.).

Natomiast dużo gorzej wyglądała sytuacja w Czechach i Słowacji, gdzie eksport rósł w tempie 3,5 proc. (spadek aż o 7 pkt. proc.).

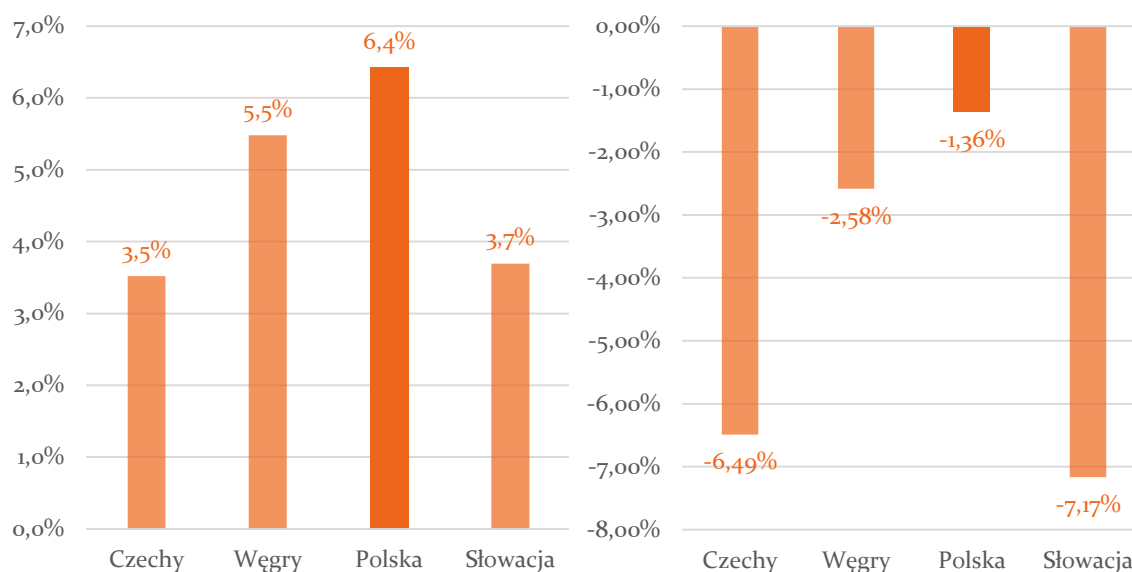
Jeszcze inny ciekawy wskaźnik pokazuje, jak Polska „odjechała” innym krajom regionu pod względem ekspansji sprzedaży zagranicznej – Export Market Penetration Index. Pokazuje on, jaką część potencjalnych rynków zbytu pokrywają eksporterzy z danego kraju. Na przykład, jeżeli dany produkt na świecie importuje 100 krajów, a Polska sprzedaje go do 20 krajów, to w danym produkcie indeks wynosi 20 proc. Ogólny indeks powstaje na podstawie uśrednienia dla wszystkich grup produktowych. Jest to ważny wskaźnik, ponieważ odzwierciedla on dywersyfikację eksportową i zdolność pozyskiwania rynków zbytu. Największe kraje świata posiadają indeks EMPI na poziomie ok. 40-50 proc. Małe kraje – poniżej 10 proc.

Rysunek 5.

W drugiej dekadzie XXI wieku dynamika handlu międzynarodowego zwolniła na całym świecie i region Europy Środkowej również to odczuł. Natomiast na tym tle bardzo pozytywnie wyróżniła się Polska. Średnioroczny wzrost eksportu towarów i usług w Polsce w latach 2011-2021 wyniósł 6,4 proc. i był tylko o 1,4 pkt. proc. niższy niż dekadę wcześniej.

Średni wzrost eksportu towarów i usług w latach 2011-2021, w proc.

Zmiana stopy wzrostu 2011-2021 wobec okresu 2001-2011, w pkt. proc.



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

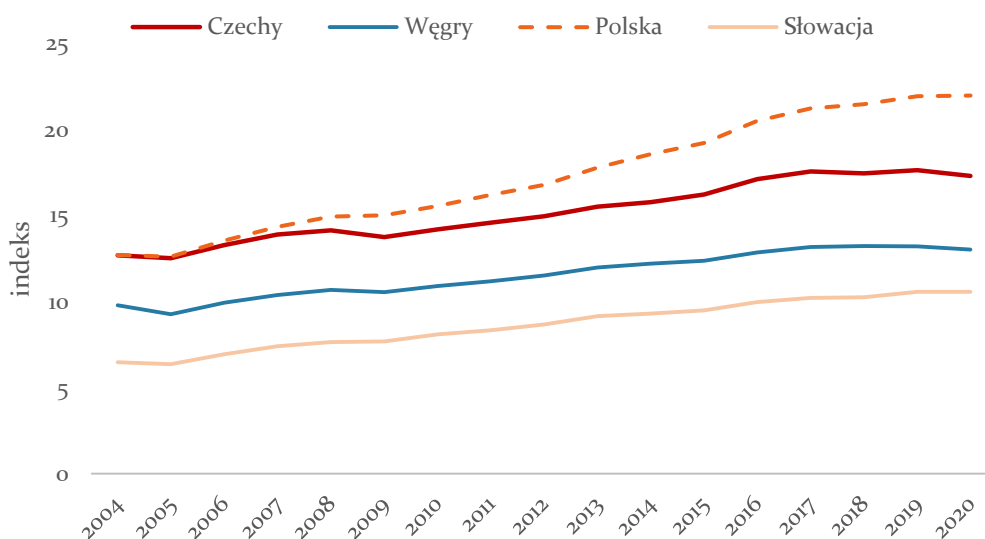
Polska w ostatnich 10 latach zwiększyła wskaźnik EMPI z 15 do 22 proc. Dla porównania, Czechy zwiększyły go z 14 do 17 proc., Węgry tylko z 11 do 13 proc., a Słowacja z 8 do 11 proc. Co to oznacza? Polska jest nieco mniej uzależniona od łańcuchów dostaw największych krajów. Oczywiście cały region funkcjonuje w oparciu o sprzedaż dla niemieckich, włoskich, czy francuskich odbiorców – albo bezpośrednich producentów, albo pośredników,

sprzedających towar dalej na świat. Ale Polska relatywnie lepiej pozyskuje partnerów w innych, bardziej odległych częściach świata, nawet jeżeli udział tych rynków w sprzedaży nie jest duży. Dlatego udział największych 10 rynków zbytu w polskim eksporcie wynosi 65 proc., a w czeskim czy słowackim – 75 proc. Różnice nie są duże, ale kryją się w nich osiągnięcia wielu średnich firm krajowych, którym udaje się wyjść poza bliski geograficznie krąg sprzedaży. Dobrym przykładem jest eksport żywności. W jednym z raportów liczyliśmy, jaki jest przeciętny dystans do rynku-odbiorcy eksporty żywności (przetworzonej) – w Polsce jest to 1350 km, na Węgrzech 1100, a w Czechach 850 km („Czas na marże Jak polscy producenci żywności mogą przejść od ekspansji wolumenowej do zwiększania efektywności”, Santander Bank Polska, Spotdata, 2021)

Rysunek 6.

Polska „odjechała” innym krajom regionu pod względem ekspansji sprzedaży zagranicznej. W ciągu 10 lat do 2020 r. zwiększyła wskaźnik EMPI z 15 do 22 proc. Dla porównania, Czechy zwiększyły go z 14 do 17 proc., Węgry tylko z 11 do 13 proc., a Słowacja z 8 do 11 proc. Co to oznacza? Polska jest nieco mniej uzależniona od łańcuchów dostaw największych krajów.

Indeks penetracji rynków eksportowych (Export Market Penetration Index)



Źródło: Spotdata na podstawie Penn World Tables

Innym zjawiskiem wyróżniającym Polskę na tle krajów regionu jest bardzo szybki wzrost eksportu usług, głównie transportowych oraz biznesowych. W analizowanej dekadzie eksport usług z Polski zwiększył się aż o 150 proc. – z 10 do 25 mld euro. Tymczasem w innych krajach regionu wzrost wyniósł średnio ok. 50 proc. Wynika to z dwóch przyczyn sektorowych. Po pierwsze, w Polsce bardzo mocno rozwinął się sektor usług transportowych – pod względem pracy przewozowej (tonokilmetry) Polska jest europejskim liderem i wyprzedza drugie Niemcy już o 20 proc. Po drugie, rozwinął się sektor usług biznesowych, czyli centra usług wspólnych, IT i R&D otwierane przez zachodnie korporacje.

Trzeba oczywiście znaleźć odpowiedź na pytanie, jaki fundamentalny czynnik sprawił, że te dwa sektory tak mocno rozwinęły się w Polsce, a nie w innych krajach regionu? Wydaje się, że mogą odpowiadać za to dwa czynniki – duży i płynny rynek pracy oraz niskie wynagrodzenia w relacji do wydajności pracy (czyli niskie jednostkowe koszty pracy).

BOOM W INWESTYCJACH ZAGRANICZNYCH

Za zdecydowaną większość eksportu w krajach Europy Środkowej odpowiadają firmy zagraniczne. W Polsce jest to 55 proc. eksportu, w Czechach - 75 proc., a na Słowacji prawie 90 proc. Dlatego analizując zmiany w eksporcie naturalnym kolejnym krokiem jest spojrzenie na to, co się dzieje z inwestycjami firm zagranicznych.

Nie powinno być zaskoczeniem, że będąc liderem pod względem wzrostu eksportu Polska jest też liderem pod względem inwestycji zagranicznych, zarówno nominalnie, jak też – ostatnio – w relacji do PKB. Duże inwestycje zagraniczne wytworzyły potencjał eksportowy.

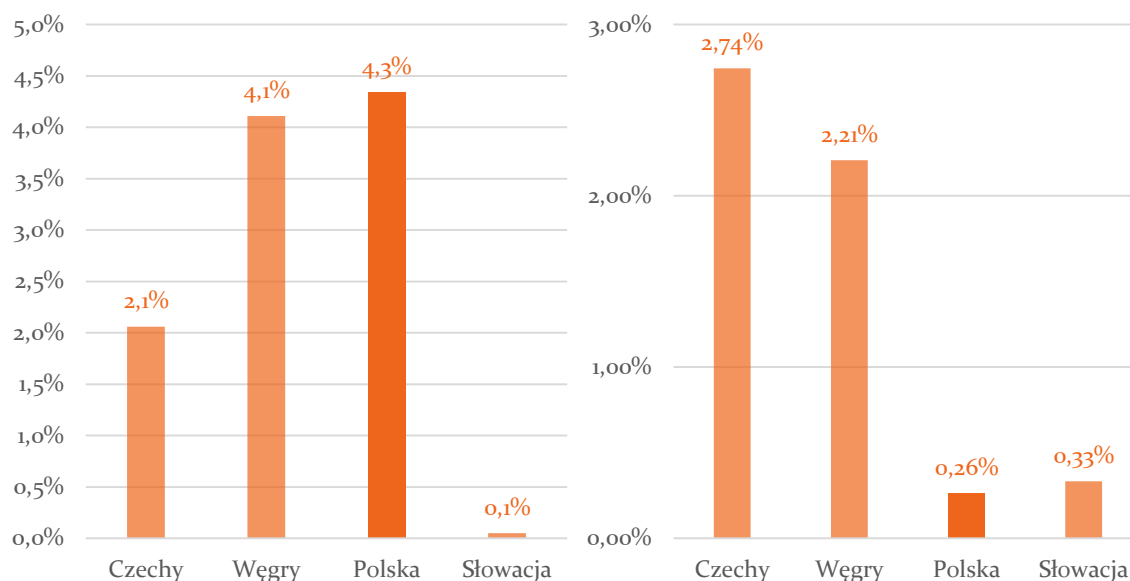
W 2021 roku relacja napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do PKB w Polsce wyniosła 4,3 proc., na Węgrzech - 4,2 proc., w Czechach - 2,1 proc., a na Słowacji zaledwie 0,1 proc. Te dane stanowią element odpowiedzi na pytanie, dlaczego Słowacja w ostatnich latach rozwijała się coraz wolniej, a Węgry coraz szybciej. Słowacy mają ewidentne trudności z przyciągnięciem nowych inwestycji.

Rysunek 7.

Będąc liderem pod względem wzrostu eksportu Polska jest też liderem pod względem inwestycji zagranicznych, zarówno nominalnie, jak też – ostatnio – w relacji do PKB. Duże inwestycje zagraniczne wytworzyły potencjał eksportowy.

Relacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych (napływ) do PKB w 2021 roku, w proc.

Relacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych (odpływ z danego kraju do innych krajów) do PKB w 2021 roku, w proc.



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

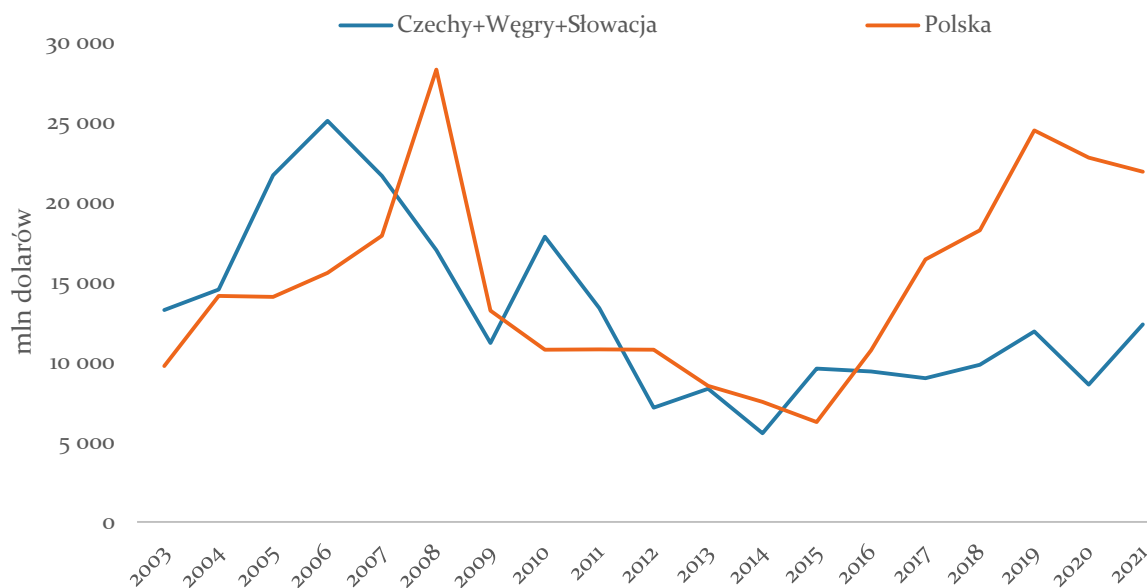
Oczywiście BIZ to jest kategoria czysto finansowa, pokazująca wzrost aktywów finansowych podmiotów zależnych od firm zagranicznych. To mogą, ale nie muszą być nakłady rozwojowe. Może być to akumulacja gotówki, a w niektórych przypadkach także optymalizacje podatkowe (problem ze statystykami BIZ dotyczy szczególnie Węgier). Ale inne dane również pokazują wzrost nakładów inwestycyjnych przez firmy zagraniczne w Polsce i na Węgrzech oraz spowolnienie w Czechach i na Słowacji. Według UNCTAD (konferencja ONZ ds. inwestycji i handlu) deklarowane nakłady greenfield, czyli na nowe zakłady produkcyjne (przemysłowe lub usługowe), w latach 2016-2021 były w Polsce niemal dwukrotnie wyższe (114 mld dolarów) niż we wszystkich pozostałych krajach GW (61 mld dolarów). A z pozostałych krajów bardzo wyróżniają się Węgry, gdzie nakłady w tym okresie wyniosły tyle, co łącznie w Czechach i Słowacji.

Co sprawiło, że inwestycje w Polsce i na Węgrzech wzrosły, a w Czechach i na Słowacji nie? Hipotez można postawić wiele. Może być to efekt specyficznych decyzji koncernów motoryzacyjnych, nie związanych z warunkami makroekonomicznymi, a nie cechami polityki gospodarczej poszczególnych krajów. Może to wynikać ze zdolności rządów Polski i Węgier do dogadywania się z niemieckimi przemysłowcami. Ale najbardziej prawdopodobne wydaje się wyjaśnienie oparte o koszty pracy. Wynagrodzenia przeliczone na euro w Polsce i na Węgrzech rosły w ostatniej dekadzie dużo wolniej niż w Czechach i Słowacji. W ciągu 10 lat (do 2022 roku) przeciętna godzinowa płaca przeliczona na euro w Polsce wzrosła o 58 proc., na Węgrzech o 45 proc., w Czechach o 64 proc., a na Słowacji o 75 proc. Jeszcze w 2008 roku przeciętna płaca liczona w euro była w Polsce o 9 proc. wyższa niż na Słowacji, dziś jest o 20 proc. niższa niż na Słowacji. Polska i Węgry stały się bardzo atrakcyjne kosztowo.

Rysunek 8.

Deklarowane nakłady greenfield, czyli na nowe zakłady produkcyjne (przemysłowe lub usługowe), w latach 2016-2021 były w Polsce niemal dwukrotnie wyższe (114 mld dolarów) niż we wszystkich pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej (61 mld dolarów).

Deklarowany napływ inwestycji greenfield, według UNCTAD, w mln dolarów



Źródło: Spotdata na podstawie UNCTAD

Na to zjawisko można spojrzeć z dwóch stron – jako wyraz siły, lub słabości polskiej i węgierskiej gospodarki. Z jednej strony, utrzymywanie relatywnie niskich płac pozwoliło przyciągnąć ogromne inwestycje, za którymi idzie transfer wiedzy i technologii. Te inwestycje mogą w przyszłości procentować wysokim wzrostem wydajności pracy. Z drugiej strony, ostatecznym celem polityki gospodarczej jest wzrost dobrobytu obywateli, a Polska i Węgry dewaluując swoje waluty prowadzą do niższego wzrostu płac niż w Czechach czy na Węgrzech. Zaś utrwalanie modelu rozwoju opartego o niskie koszty pracy generuje pewne ryzyka – w przyszłości trudniej może być przejść na wyższe poziomy wartości dodanej.

Nie ma prawdopodobnie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, które strategie okazały się lepsze – słabej waluty Polski i Węgier, czy mocnej waluty Słowacji i Czech. W długim okresie polityka słabej waluty jest nie do utrzymania, natomiast bardzo możliwe, że w specyficznym momencie przetasowań w europejskich łańcuchach dostaw czynnik kosztowy dał Polsce przewagi konkurencyjne, które uda się utrzymać przez wiele lat.

ZAGADKA NISKICH POLSKICH INWESTYCJI KRAJOWYCH

Jeden z największych paradoksów związanych z rozwojem gospodarczym Polski i regionu ostatnich lat polega na tym, że będąc krajem o wysokich inwestycjach zagranicznych Polska jest jednocześnie krajem o najniższej w regionie stopie nakładów na środki trwałe. Niewiele jest krajów w Europie i na świecie, które

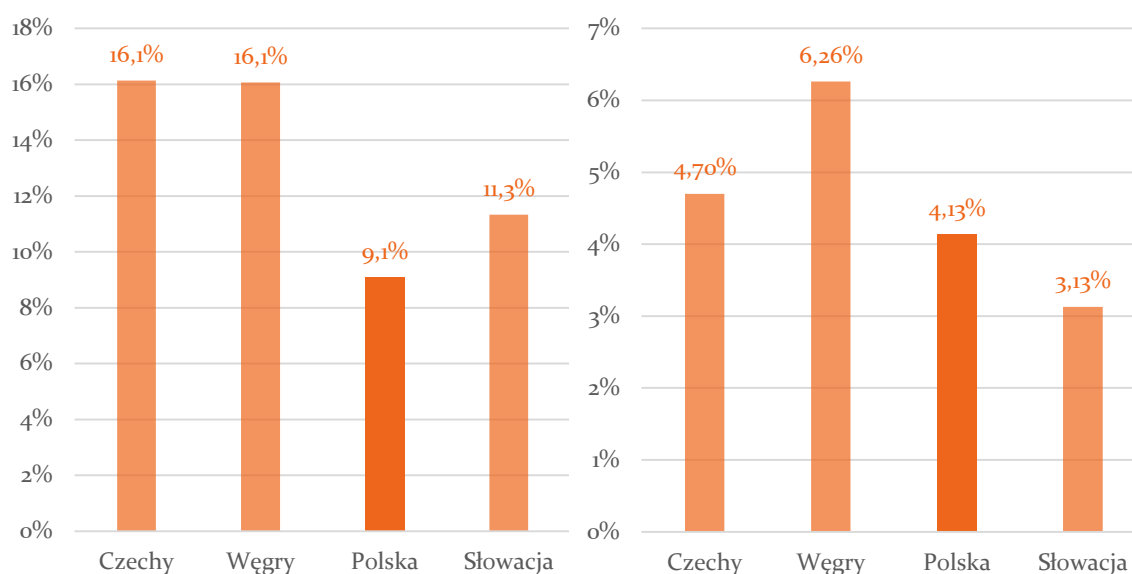
notowałyby tak szybkie tempo rozwoju jak Polska, przy jednocześnie tak niskim udziale nakładów rozwojowych w PKB. Rozwiązanie tego paradoksu nie jest proste i może opierać się na kilku hipotezach.

Rysunek 9.

Jak na bardzo wysokie tempo rozwoju, Polska ma bardzo niską stopę inwestycji przedsiębiorstw. Również stopa inwestycji publicznych ostatnio jest niższa niż w innych krajach regionu.

Inwestycje przedsiębiorstw w relacji do PKB, w 2021r., w proc.

Inwestycje publiczne w relacji do PKB, w 2021 r., w proc.



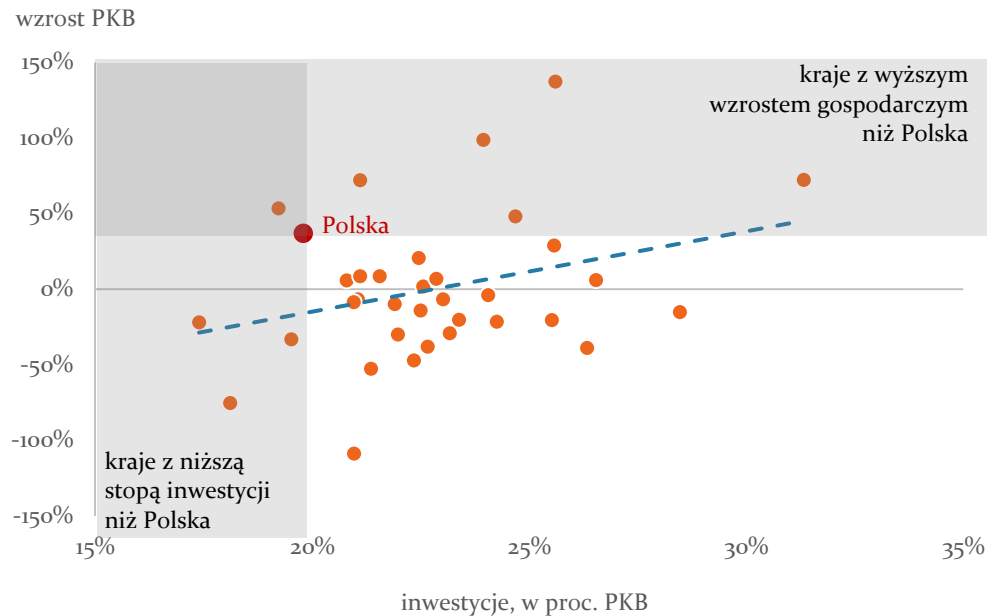
Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

W ostatniej dekadzie stopa inwestycji przedsiębiorstw w Polsce wyniosła zaledwie 9,1 proc. W Czechach i na Węgrzech było to 16 proc., a na Słowacji - 11 proc. Różnica między Polską i innymi krajami GW jest zatem ogromna. Trzeba w tym miejscu podkreślić ponownie, że tych danych nie można porównywać z danymi o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych, ponieważ jest to inne ujęcie inwestycji. Nakłady brutto na środki trwałe oznaczają zakup nowych urządzeń produkcyjnych lub budynków, które powiększają majątek produkcyjny przedsiębiorstw. BIZ zaś są kategorią czysto finansową. Natomiast rozbieżność między stopą nakładów na środki trwałe a tempem rozwoju gospodarki jest bardzo duża. W OECD jest tylko jeden kraj, który w ostatnich 30 latach miał niższą niż Polska stopę inwestycji i wyższy wzrost PKB – Luksemburg, będący rajem podatkowym.

Rysunek 10.

W OECD jest tylko jeden kraj, który w ostatnich 30 latach miał niższą niż Polska stopę inwestycji i wyższy wzrost PKB – Luksemburg, będący rajem podatkowym.

Stopa inwestycji (ogółem – publicznych i prywatnych) vs wzrost PKB* w latach 1995-2022



*Wzrost PKB jest skorygowany o efekt konwergencji, czyli o wpływ wyjściowego poziomu rozwoju

Źródło: Spotdata na podstawie OECD

Z czego wynika ta zaskakująca dysproporcja? Pierwsza hipoteza wskazuje na błędy w pomiarach statystycznych. Możliwe, że część nakładów jest w błędny sposób klasyfikowana przez GUS do innych kategorii, na przykład zużycia pośredniego. To jednak nie może być jedyny i główny trop.

Druga hipoteza wskazuje na dużą niepewność regulacyjną, nieprzejrzystość systemu podatkowego i opresyjność aparatu skarbowego. Te czynniki mogą sprawiać, że krajowe średnie przedsiębiorstwa boją się podejmować duże projekty finansowe. Firmy zagraniczne są chronione przez duże kancelarie prawne, duże spółki skarbu państwa mają ochronę polityczną, natomiast średnie krajowe firmy działają w warunkach dużej niepewności regulacyjnej ograniczającej ich wzrost.

Trzecia hipoteza wskazuje na niezdolność spółek skarbu państwa do podjęcia wysiłku inwestycyjnego, szczególnie w obszarze energetyki. To może wynikać z braku spójnych i stabilnych strategii rozwoju, rotacji kadrowych, priorytetyzacji dywidend kosztem inwestycji.

Wreszcie czwarta hipoteza wskazuje na zmieniającą się naturę rozwoju gospodarczego – przechodzenie od rozwoju twardej produkcji, opartej o kapitał trwały, do rozwoju usług, również usług związanych z przemysłem. Rozwój usług jest znacznie mniej intensywny kapitałowo niż rozwój potencjału przetwórczego.

Która z tych hipotez jest prawdziwa? Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Różne poszlaki wskazują na różne przyczyny. **Stopa inwestycji w sektorach zdominowanych przez własność publiczną wykazuje mniejszą tendencję wzrostową niż pozostałych sektorach – to sugeruje, że jest problem z wysokim udziałem własności państwa w gospodarce.** Jednocześnie wiele badań międzynarodowych pokazuje, że przejrzystość polskiego systemu regulacyjnego jest niska i może blokować rozwój średnich przedsiębiorstw krajowych. Szczególnie odczuwalne mogło to być w okresie, kiedy rząd podjął istotny wysiłek w celu zwiększenia szczelności systemu podatkowego. Produktem ubocznym tych działań mogła być nadmierna opresyjność aparatu skarbowego, ograniczająca apetyt na ryzyko przedsiębiorców.

Ale te wyjaśnienia oparte o czynniki regulacyjne i polityczne nie mogą być wystarczające. Inne kraje regionu również mają problemy w tych dziedzinach, nawet jeżeli przyjmują one inny charakter. Na Węgrzech dużo większy jest stopień upolitycznienia gospodarki, w Czechach i Słowacji (oraz też na Węgrzech) większa jest skala korupcji. Trudno znaleźć przekonujące argumenty, że warunki regulacyjne do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce są dużo gorsze niż w innych krajach GW – pokazywały to zresztą różne rankingi typu Doing Business (którego publikacji Bank Światowy już zaprzestał), w których Polska wypadła w miarę podobnie do Czech, Słowacji i Węgier.

Dlatego część wyjaśnienia muszą stanowić tezy o tym, że statystka nie wyłapuje wszystkich nakładów rozwojowych w Polsce. A jednocześnie, że rozwój oparty w coraz większej mierze o usługi generuje coraz mniejsze potrzeby kapitałowe.

RYZIKO ROSNĄCEGO OBCIĄŻENIA DEMOGRAFICZNEGO

Wymieniono już dwa z trzech czynników wzrostu gospodarczego – wydajność wykorzystania czynników produkcji oraz nakłady kapitałowe. Został trzeci czynnik – ludzie. **Pod względem demograficznym Polska notuje wyraźnie gorsze wskaźniki niż pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej. Natomiast jest jedno zjawisko, które na razie zniwelowało efekty tych dysproporcji: imigracja, która w Polsce jest znacznie większa niż w Czechach, Słowacji, czy na Węgrzech. Kiedy jednak ten efekt migracyjny zacznie wygasać – a częściowo na pewno zacznie – to Polska zmierzy się z trudnym wyzwaniem rosnącego obciążenia demograficznego, czyli rosnącej relacji liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym.**

Polska ma najniższy w regionie wskaźnik dzietności i jako jedyny kraj regionu nie odnotowała wzrostu tego wskaźnika w ostatniej dekadzie. To niekoniecznie musi być zjawisko negatywne z punktu widzenia czysto ekonomicznego w perspektywie krótko czy średniookresowej, bo niska dzietność oznacza, że kobiety są bardziej aktywne zawodowo (*ceteris paribus*) i ponoszą więcej nakładów finansowych i czasowych na edukację. Natomiast niewątpliwie z niską dzietnością wiążą się dwa wyzwania. Po pierwsze jest ona problemem politycznym i wywołuje bardzo kosztowne fiskalnie działania, takie jak kosztujące już niemal 2 proc. PKB rocznie transfery związane z dziećmi (500+ przekształcające się w 800+). Po drugie niska dzietność przekłada się na szybsze tempo starzenia się społeczeństwa, co w długim okresie będzie generowało pewne koszty. Na tle innych krajów, populacja Polski kurczyć się będzie stosunkowo szybciej. Powodem jest właśnie bardzo niska dzietność oraz fakt, że długość życia nie wydłuża się w Polsce tak szybko jak w innych krajach rozwiniętych, szczególnie długość życia w dobrym zdrowiu.

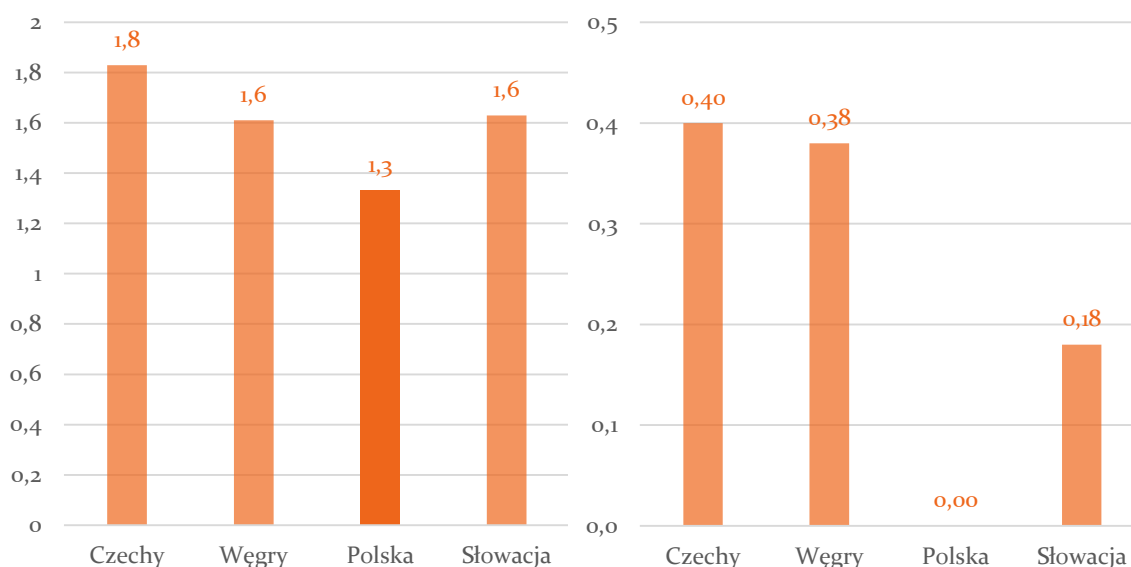
Dużo większym wyzwaniem niż niska dzietność są pogarszające się wskaźniki obciążenia demograficznego – czyli spadek relacji populacji produkcyjnej do nieprodukcyjnej. Będzie on większy niż w innych krajach regionu. Dziś Polska ma najkorzystniejszą relację liczby pracujących do niepracujących, ale w ciągu niecałych 30 lat, zgodnie z projekcją ONZ, będzie miała najgorszą. Średniorocznie relacja populacji w wieku produkcyjnym do populacji w wieku nieprodukcyjnym będzie malała o 1,3 proc. Ta zmiana może wywoływać negatywną presję na tempo rozwoju gospodarczego.

Rysunek 11.

Polska ma najniższy w regionie wskaźnik dzietności i jako jedyny kraj regionu nie odnotowała wzrostu tego wskaźnika w dekadzie do 2021 r. To niekoniecznie musi być zjawisko negatywne z punktu widzenia czysto ekonomicznego w perspektywie krótko czy średniookresowej, ale wiąże się z wyzwaniami fiskalnymi w perspektywie długookresowej.

Wskaźnik dzietności (TFR) w 2021 roku

Zmiana wskaźnika dzietności w ciągu 10 lat



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

W ciągu pierwszych dwóch dekad po transformacji relacja populacji w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym rosła średnio o 1,5 proc. rocznie – takie zjawisko nazywa się dywidendą demograficzną. Jest to okres, kiedy udział pracowników w społeczeństwie zwiększa się, dzięki czemu więcej ono produkuje, oszczędza i inwestuje. W latach 2014–2022 zatrzymanie dywidendy demograficznej w Polsce było jeszcze łagodzone przez napływ imigrantów. Ale od trzeciej dekady XXI wieku gospodarka odczuje w pełni koniec dywidendy demograficznej.

Zmiana struktury wiekowej jest nawet ważniejszym procesem niż kurczenie się populacji. Starsi pracownicy wniosą do gospodarki bagaż swojego doświadczenia, co będzie działało

pozytywnie na produktywność. Ale z kolei mogą być mniej mobilni i mniej zdolni do adaptacji do nowych technologii, co może obniżyć tempo rozwoju.

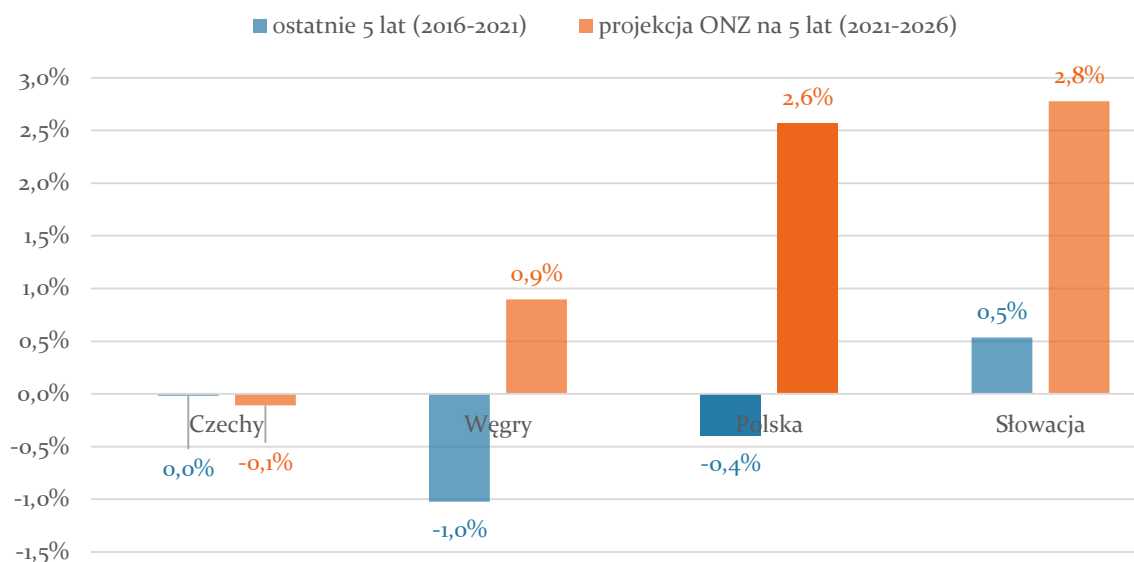
W jakiejś mierze temu problemowi można zaradzić poprzez podniesienie stopy aktywności zawodowej, co doda gospodarce pracowników i pozwoli na większe inwestycje w zdolności pracowników w grupie wieku 55-64 lata. **Obecnie tylko 56 proc. osób w wieku 55-64 lata jest aktywnych zawodowo. A do 2050 roku ta grupa wiekowa będzie najliczniejszą grupą wiekową na rynku pracy. Średnia dla krajów Unii Europejskiej wynosi 62 proc., a dla krajów skandynawskich 70-80 proc.** Podniesienie aktywności zawodowej w pewnej mierze dokona się samoistnie, ponieważ dzisiejsze kohorty będą bardziej aktywne w przyszłości. Ale to będzie wymagało też zmian organizacyjnych w firmach i prawnych w państwie. Bez podniesienia stopy aktywności zawodowej osób w tej grupie wiekowej Polskę czeka stagnacja i inflacja.

Natomiast nawet istotne podniesienie stopy aktywności zawodowej nie zmienia faktu, że populacja starsza może być populacją mniej mobilną, mniej elastyczną i mniej przystosowaną do zmian technologicznych.

Rysunek 12.

Polska jest krajem o szybko kurczącej się populacji, ale w ostatnich latach naturalne procesy demograficzne zostały zaburzone przez ogromny napływ imigracji, która podbiła wielkość populacji na wiele lat

Dynamika populacji – ostatnie 5 lat versus prognozowane 5 lat

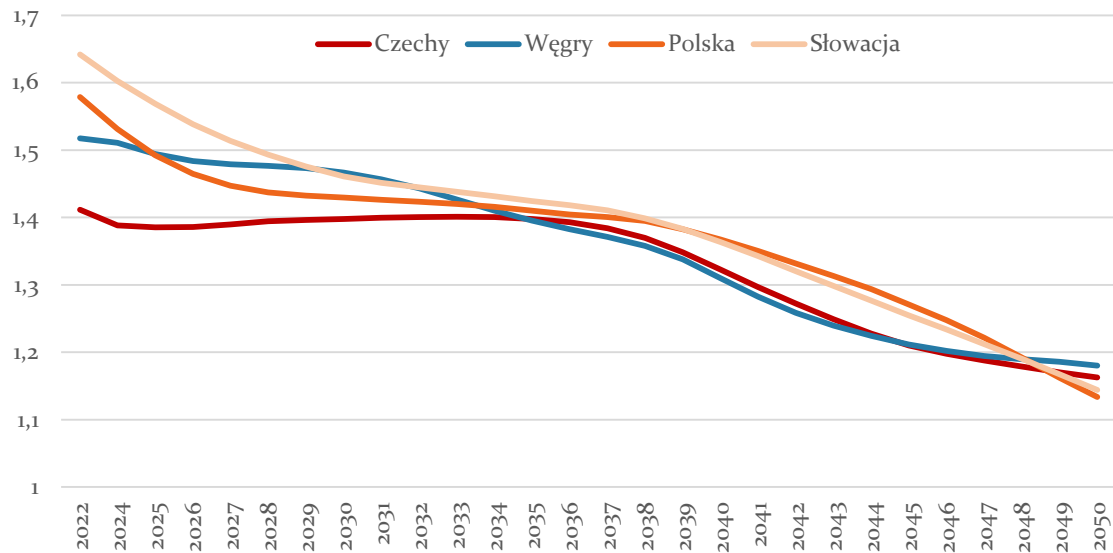


Źródło: Spotdata na podstawie ONZ

Rysunek 13.

Dzisiaj Polska ma najkorzystniejszą relację liczby pracujących do niepracujących, ale w ciągu niecałych 30 lat, zgodnie z projekcją ONZ, będzie miała najgorszą relację. Średniorocznie relacja populacji w wieku produkcyjnym do populacji w wieku nieprodukcyjnym w Polsce będzie malała o 1,3 proc.

Relacja liczby osób w wieku produkcyjnym (20-64 lata) do liczby osób w wieku nieprodukcyjnym (1-liczby w obu grupach są identyczne)



Źródło: Spotdata na podstawie ONZ

Polityka fiskalna

Sposób w jaki państwo zbiera środki finansowe od obywateli oraz je wydaje stanowi jeden z dwóch najważniejszych – obok regulacji – kanałów oddziaływania polityk publicznych na gospodarkę i społeczeństwo. Polityka fiskalna spełnia szereg funkcji, które można zasadniczo podzielić na trzy grupy: 1) redystrybucja dochodów w społeczeństwie, 2) zapewnienie usług publicznych, 3) utrzymanie stabilności makroekonomicznej kraju, czyli niskich wahań PKB, niskiej inflacji i wysokiego zatrudnienia. W dużym uogólnieniu można powiedzieć, że z tymi zadaniami najlepiej w regionie radzą sobie Czechy, a najslabiej Węgry, Polska zaś jest gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami.

WIELKOŚĆ DOCHODÓW I WYDATKÓW PUBLICZNYCH – KTO MA NAJWIĘKSZY RZĄD

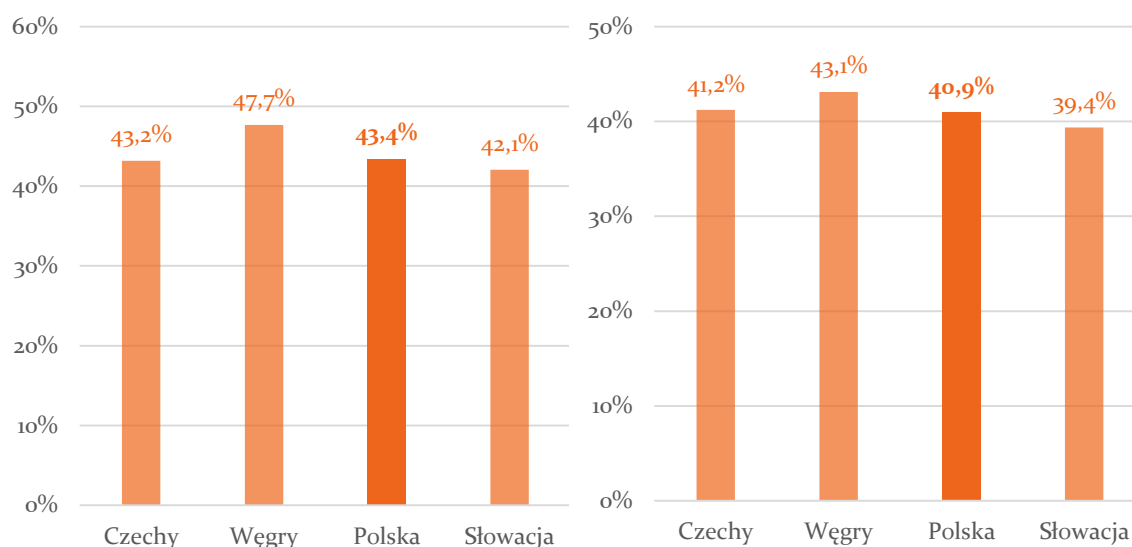
Kraje Europy Środkowej mają generalnie niższe wydatki publiczne w relacji do wielkości gospodarki niż kraje rozwinięte Europy Zachodniej. Wynika to m.in. z faktu, że krajom o niższej zamożności trudniej jest zabrać podatki – mają mniej obywateli o bardzo wysokich dochodach, mniej dużych korporacji, mniej majątku w relacji do dochodów. Ponadto, kraje średnio rozwinięte starają się przyciągać kapitał międzynarodowy oferując atrakcyjne stawki podatkowe, można więc powiedzieć, że relatywnie niskimi podatkami próbują nadrobić zaległości w akumulacji kapitału wobec krajów rozwiniętych.

Rysunek 14.

W Polsce wydatki publiczne wynoszą 43 proc. w relacji do PKB. Polska jest pod tym względem bliżej Czech i Słowacji niż Węgier. Mniejszą stopę wydatków publicznych w UE mają tylko trzy grupy krajów: bałtyckie, małe wyspy basenu Morza Śródziemnego (Cypr, Malta) oraz raje podatkowe Irlandia i Luksemburg.

Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2017-2022, w proc. PKB

Dochody sektora finansów publicznych w latach 2017-2022, w proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

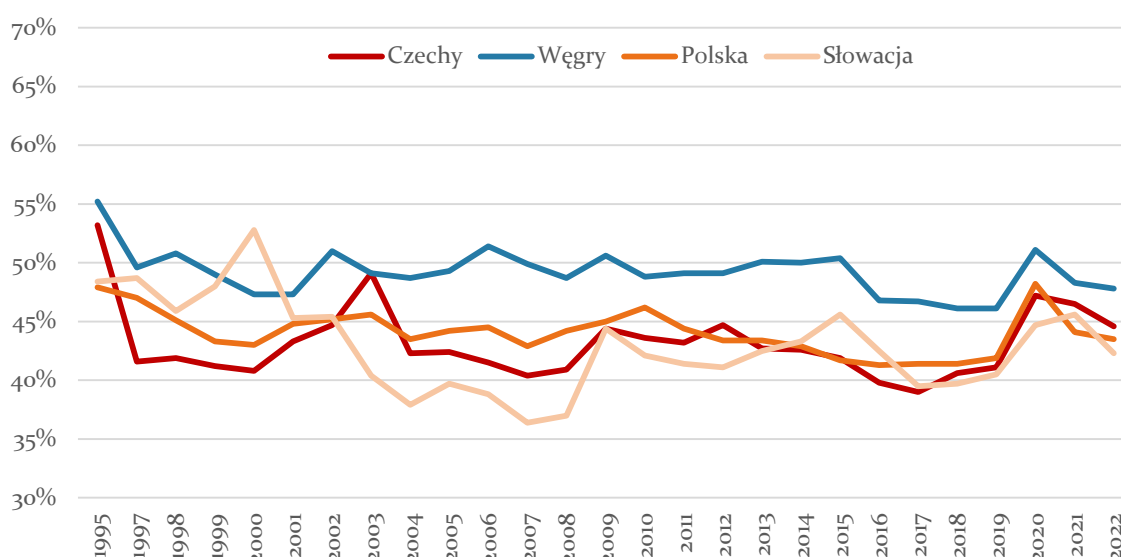
Wydatki publiczne w krajach Grupy Wyszehradzkiej wynoszą od 43 proc. PKB (Czechy) do 48 proc. PKB (Węgry). Dla porównania, w krajach Europy Zachodniej (UE-15) ten przedział wynosi od 44 do 58 proc. PKB, ze średnią na poziomie 50 proc. Europa Środkowa jest zatem wyraźnie poniżej średniej. Widać jednocześnie w Europie wysoką korelację między poziomem zamożności kraju, a stopą wydatków publicznych. Ta korelacja w dużej mierze odzwierciedla opisany wyżej fakt, że kraje mniej zamożne nie mogą i nie chcą generować tak wysokich dochodów podatkowych jak kraje rozwinięte. Ale w jakiejś mierze zależność może też przebiegać w drugą stronę: kraje niezdolne do rozwinięcia usług publicznych i zmobilizowania kapitału na inwestycje publiczne mogą być niezdolne do osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju.

W Polsce wydatki publiczne wynoszą 43 proc. w relacji do PKB (średnia za dekadę 2011-2021). Polska jest pod tym względem bliżej Czech i Słowacji niż Węgier. Mniejszą stopę wydatków publicznych w UE mają tylko trzy grupy krajów: bałtyckie, małe wyspy basenu Morza Śródziemnego (Cypr, Malta) oraz raje podatkowe Irlandia i Luksemburg. Trzeba jednocześnie zauważyć, że Europa generalnie ma wyższą stopę wydatków publicznych niż inne regiony świata. W krajach rozwiniętych poza G7 wydatki publiczne wynoszą średnio 33 proc. PKB, na rynkach wschodzących - 31 proc. Relatywnie duży rząd jest zatem specyficzną europejską cechą.

Rysunek 15.

Do momentu wybuchu pandemii COVID-19 stopa wydatków publicznych w Polsce systematycznie malała. Pandemia to zmieniła, aczkolwiek wzrost wydatków jest widoczny w całym regionie.

Wydatki sektora finansów publicznych, w proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie ONZ

Podobnie kształtuje się sytuacja po stronie dochodów sektora publicznego. One muszą być zbliżone do wydatków jeżeli kraj w długim okresie ma utrzymać wypłacalność. O tym, czy

rząd może notować trwale niższe dochody od wydatków, decyduje różnica między realną stopą procentową a realnym tempem wzrostu gospodarczego – im większa jest ta różnica na korzyść wzrostu PKB, tym głębszy można mieć deficyt bez zwiększania wskaźników długu publicznego.

W Polsce dochody sektora publicznego wyniosły w dekadzie 2011-2021 średnio 41 proc. PKB – tyle, co w Czechach i mniej niż na Węgrzech (43 proc. PKB). Najniższe dochody miała Słowacja – 39 proc. PKB. Warto zauważyć, że Słowacja ma średnio większą różnicę między wydatkami a dochodami niż Polska, czyli większy deficyt, a jednocześnie jest krajem o wyższym ratingu. Wynika to oczywiście z faktu, że stopa procentowa na Słowacji – kraju strefy euro – jest niższa w relacji do wzrostu PKB, przez co Słowacja może mieć wyższy deficyt przy stabilnych wskaźnikach zadłużenia. W ten sposób posiadanie euro zwiększa przestrzeń fiskalną rządu, choć oczywiście nadmierne wykorzystanie tej przestrzeni może generować niestabilność makroekonomiczną w postaci podwyższonej inflacji.

WYSOKOŚĆ DANIN – KTO JAK ZBIERA PODATKI

Są trzy najważniejsze grupy dochodów sektora publicznego w każdym kraju – podatki od produktów (związane z wartością sprzedaży), podatki od dochodów (firm i osób prywatnych), składki na publiczne ubezpieczenia społeczne. Patrząc na to, jak kraje Grupy Wyszehradzkiej rozkładają obciążenia między te trzy grupy, widać jedną podstawową różnicę: Czechy wyróżniają się zdecydowanie pod względem relatywnie wysokich podatków dochodowych, a Węgry odwrotnie, mają niskie podatki dochodowe i wysokie podatki produktowe. Polska znów, podobnie jak w przypadku innych zmiennych fiskalnych, lokuje się pomiędzy skrajnościami, choć zdecydowanie bliżej Czech niż Węgier. System węgierski pod pewnymi względami wydaje się ciekawym przykładem, bo teoretycznie przeniesienie obciążenia z dochodów na zakupy powinno promować aktywność zawodową i oszczędzanie. W pewnych wskaźnikach rzeczywiście widać, że Węgrom udało się osiągnąć sukces, choć trudno jednoznacznie to przypisać różnicy w strukturze podatkowej.

Podatki produktowe przynoszą Polsce dochody rzędu 11,9 proc. PKB (średnia za okres 2011-2021). Jest to więcej niż w Czechach (11,4 proc.), czy Słowacji (10,5 proc.), ale dużo mniej niż na Węgrzech (16,5 proc.). Jednym z powodów różnic między trzema pierwszymi krajami a Węgrami jest fakt, że Węgry mają bardzo wysoką podstawową stawkę VAT – sięgającą 27 proc. W Polsce analogiczna stawka wynosi 23 proc., w Czechach 21 proc., a na Słowacji 20 proc. Oczywiście kraje stosują różne stawki preferencyjne, a dokładne porównanie stawek nie jest celem tego opracowania. Ale wyraźnie widać, że Węgry odstają od innych krajów pod względem polityki podatkowej, a Polska zdaje się przesuwać powoli w stronę Węgier. Warto zwrócić uwagę, że oprócz wysokiego VAT na Węgrzech funkcjonuje również wiele podatków sektorowych, nałożonych na firmy telekomunikacyjne, banki, ubezpieczenia.

Jednocześnie inaczej wygląda zestawienie krajów GW pod względem podatków od dochodów. W Polsce wynoszą one 7 proc. PKB, więcej niż w Słowacji (6,7 proc.) PKB, czy na Węgrzech (6,5 proc. PKB). Czechy są pod tym względem liderem regionu, ze wskaźnikiem na poziomie 7,8 proc. PKB. Znow ujawnia się duża różnica między Czechami a Węgrami.

Dość podobnie wyglądają różnice pod względem składek na publiczne ubezpieczenia społeczne. W Polsce wynoszą one 13,8 proc. PKB. Węgry mają najniższe składki w relacji do PKB – 12,5 proc., a Czechy najwyższe – 15,5 proc.

Węgry prowadzą zatem ewidentnie politykę nastawioną na redukcję podatków dochodowych. Czy to ma sens? Pod pewnymi względami tak, choć widać też skutki uboczne.

Podstawową zaletą niskich podatków dochodowych jest aktywizacja zawodowa i oszczędnościowa obywateli. I to się w pewnej mierze udaje. Stopa aktywności zawodowej na Węgrzech (odsetek osób aktywnych zawodowo w grupach wieku między 20 a 64 lata) w dekadzie 2012-2022 wzrosła najmocniej ze wszystkich krajów regionu – z 69,2 proc. w 2012 roku do 83,1 proc. w 2022 roku. Pod tym względem Węgry zrównały się z Czechami, mimo że jeszcze 10 lat temu Czechy miały stopę aktywności wyższą o 7 pkt proc. niż Węgry. Tym samym Polska stała się krajem z najniższą stopą aktywności w regionie – 78,9 proc. (na Słowacji jest to 81,6 proc.).

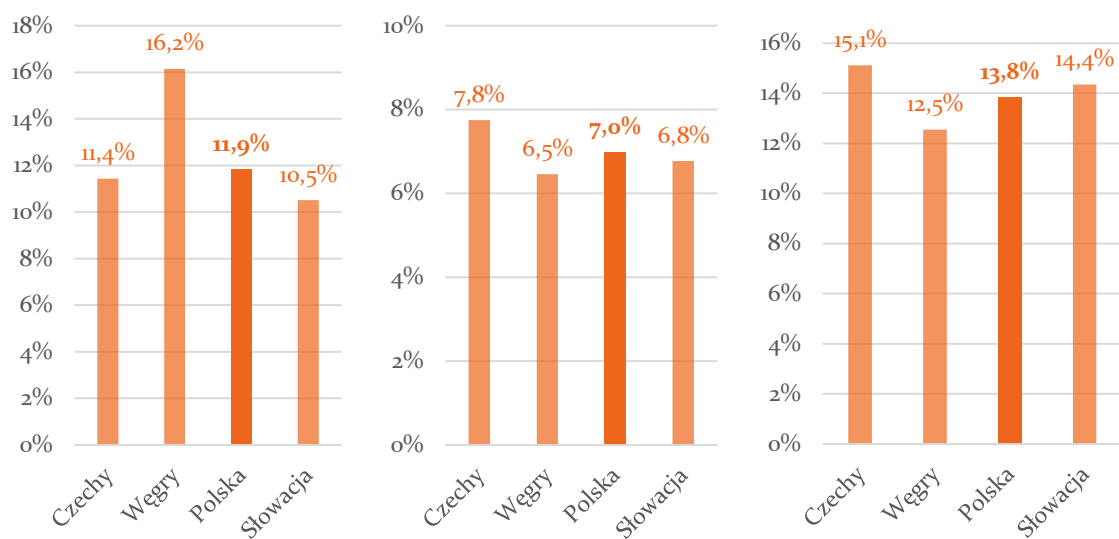
Rysunek 16.

Węgry prowadzą zatem ewidentnie politykę nastawioną na redukcję podatków dochodowych. Czy to ma sens? Pod pewnymi względami tak, choć widać też skutki uboczne.

Podatki od produktów, w proc. PKB (średnia 2012-2021)

Podatki od dochodów, w proc. PKB (średnia 2012-2021)

Składki na ubezpieczenia społeczne, w proc. PKB (średnia 2012-2021)



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

Jednocześnie Węgom udało się osiągnąć wyraźny i najwyższy w regionie wzrost stopy oszczędzania gospodarstw domowych. Od 2011 do 2019 roku (celowo nie bierzemy pod uwagę lat późniejszych z powodów dużych zaburzeń wywołanych pandemią COVID-19, ale wnioski nie uległyby zmianom) stopa oszczędzania wzrosła na Węgrzech z 12 do 15 proc., w Czechach z 11,5 do 13 proc., w Słowacji z 8 do 10 proc., a w Polsce z 4 do 4,5 proc.

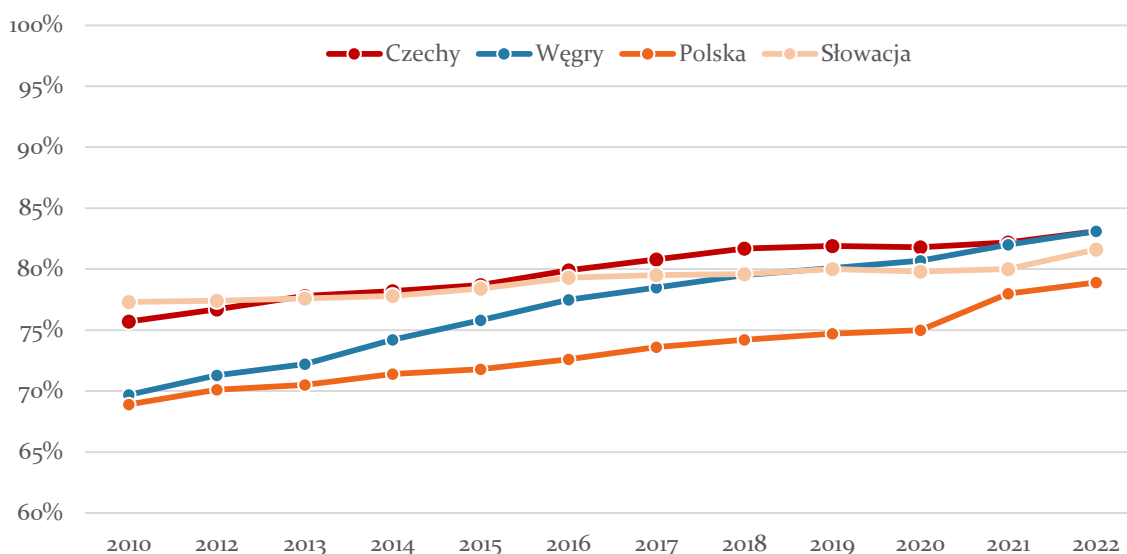
Reformy systemu podatkowego podjęte w Polsce w latach 2021-2022 zmierzają w pewnym stopniu do zbliżenia polskiego systemu do węgierskiego. Zmniejszony został bowiem podatek dochodowy dla większości obywateli (z wyjątkiem osób najzamożniejszych, które płacą wyższe składki na ubezpieczenia zdrowotne), a jednocześnie stopniowo zwiększa się znaczenie podatków sektorowych w gospodarce.

Trzeba jednak pamiętać, że węgierski system ma też pewne wady. Przed wszystkim, niska relacja dochodów podatkowych do PKB generuje istotne nierównowagi w finansach publicznych, które przekładają się na wysokie stopy procentowe i deprecjację waluty. Dla Polski to ryzyko jest szczególnie istotne, ponieważ Polskę czeka wysoki wzrost wydatków związanych z obroną narodową i ochroną zdrowia – łącznie o 4-5 proc. PKB w ciągu pięciu lat. Podążanie śladem Węgier może oznaczać większą presję inflacyjną, wyższe stopy procentowe i tym samym trudniejsze warunki do inwestowania. Wprawdzie Węgry mają wysoką – wyższą niż Polska – stopę inwestycji, ale warto pamiętać, że tam kontrola polityczna nad przedsiębiorstwami jest większa niż w Polsce.

Rysunek 17.

Węgry najmocniej w regionie podniosły wskaźnik aktywności zawodowej. Możliwe, że jest to jeden z efektów polityki redukcji podatków dochodowych.

Stopa aktywności zawodowej, w proc. populacji w wieku 20-64 lata



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

WYDATKI PUBLICZNE I ICH RODZAJE – NA CO WYDAJĄ KRAJE

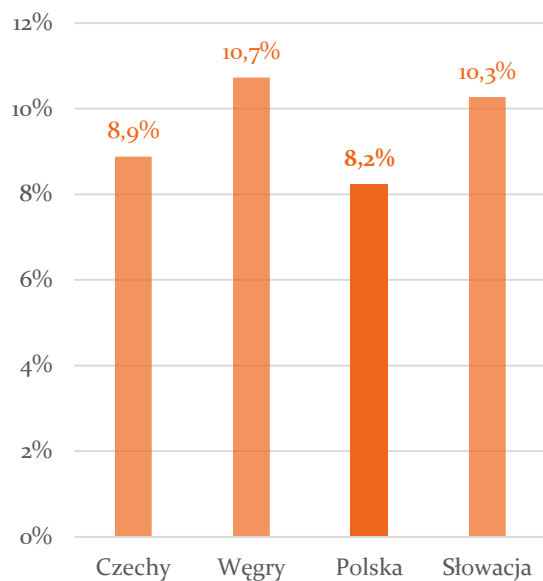
Wydatki publiczne można przedstawiać według różnych kategorii podziału – jaki jest rodzaj wydatków (inwestycje, transfery, usługi publiczne, obsługa długu, inne), jaki jest cel wydatków (zabezpieczenie społeczne, edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo itd.), jaki jest charakter wydatków (bieżące, majątkowe itd.). W tym rozdziale zajmiemy się pierwszym z tych podziałów, natomiast w czwartym rozdziale skupimy się na drugim – głównie na usługach publicznych. Ogólny wniosek z zestawienia? **Polska na tle innych krajów regionu relatywnie dużo wydaje na bezpośrednie transfery finansowe dla**

gospodarstw domowych, szczególnie emerytury i transfery na dzieci. Natomiast znacznie słabiej finansowane są w Polsce wydatki na usługi publiczne, szczególnie te kierowane do ogółu społeczeństwa, a nie konkretnych beneficjentów – administracja, bezpieczeństwo itp. Wygląda też na to, że na zwiększonych transferach ucierpiały w Polsce inwestycje publiczne.

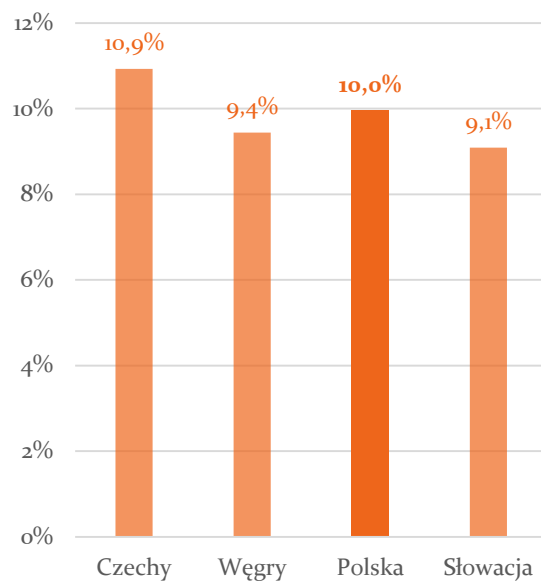
Rysunek 18.

Polska wydaje mniej na konsumpcję publiczną niż inne kraje Grupy Wyszehradzkiej, co jest zasługą przede wszystkim niskich wydatków na usługi zbiorowe, takie jak bezpieczeństwo, administracja, sądownictwo itp. Jednocześnie Polska jest liderem wydatków na transfery fiskalne, co wynika przede wszystkim z najwyższych w regionie wydatków na emerytury oraz wysokich transferów rodzinnych.

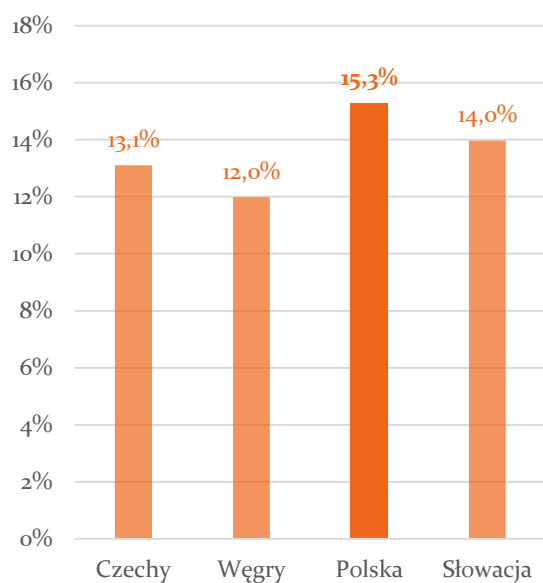
Konsumpcja zbiorowa publiczna, w latach 2012-2022, w proc. PKB



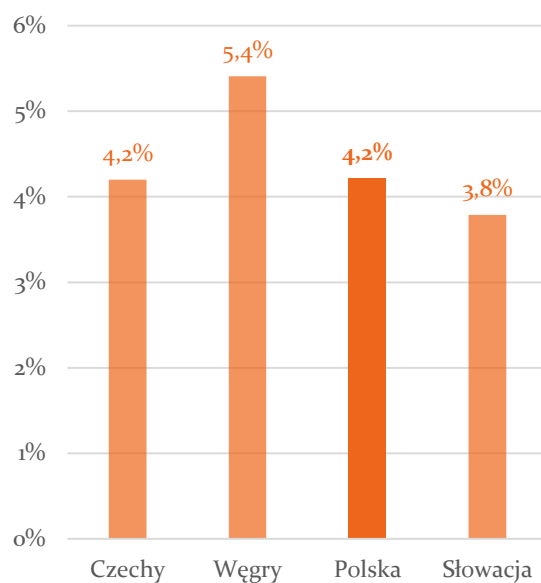
Konsumpcja indywidualna publiczna, w latach 2012-2022, w proc. PKB



Transfery, w latach 2012-2022, w proc. PKB



Inwestycje publiczne, w latach 2012-2022, w proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie AMECO

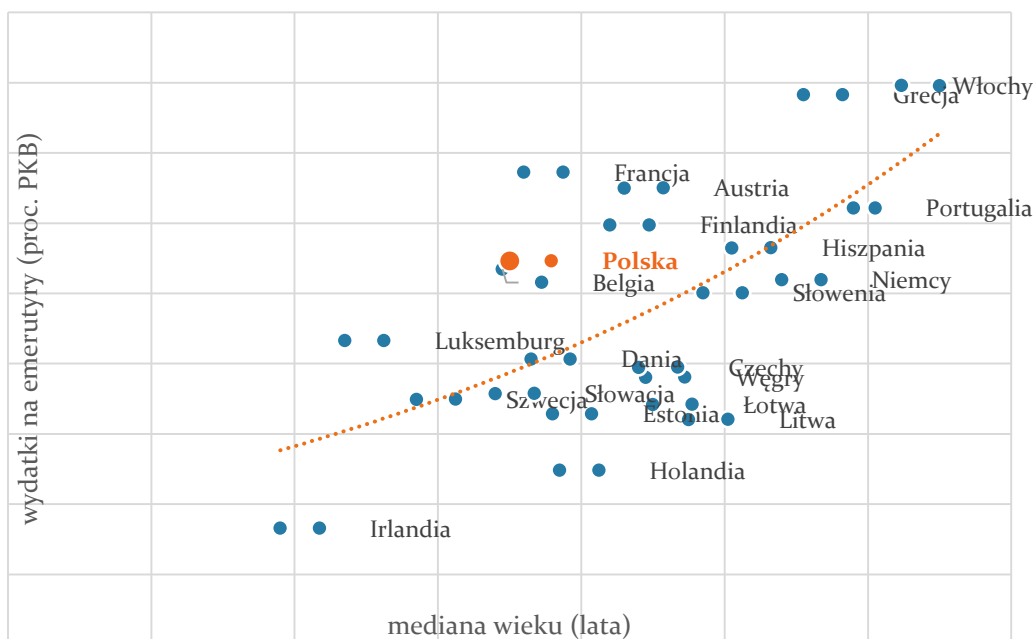
Wśród dużych kategorii wydatkowych największy udział ma tzw. konsumpcja publiczna, czyli wydatki na zapewnienie obywatelom towarów i usług (głównie usług) – czy to w formie bezpośredniego ich dostarczenia (np. usługi urzędów, szkół), czy poprzez zakup ich na rynku (np. niektóre usługi zdrowotne). Średnio na świecie konsumpcja publiczna stanowi ok. 17 proc. PKB, średnio w Unii Europejskiej jest to ok. 21 proc. PKB.

W Polsce konsumpcja publiczna wynosi 18 proc. PKB, najmniej wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej – w Słowacji jest to 19,4 proc., w Czechach 19,8 proc., a na Węgrzech 20,2 proc. Co ciekawe, Polska odstaje od innych krajów głównie pod względem konsumpcji zbiorowej, do której należy przede wszystkim administracja, bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Natomiast pod względem konsumpcji indywidualnej, czyli przede wszystkim edukacji i zdrowia, różnica wobec innych krajów nie jest już tak bardzo duża.

Rysunek 19.

Polska relatywnie dużo wydaje na transfery, szczególnie transfery emerytalne. Będąc jednym z najmłodszych społeczeństw UE Polska ma stopę wydatków na emerytury na poziomie średniej UE.

Mediana wieku versus wydatki na emerytury w 2021 r.



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu i OECD

Kolejną dużą kategorią wydatkową są transfery bezpośrednie – emerytalne i pozostałe. Pod tym względem Polska jest zdecydowanym liderem regionu, z wysokością transferów na poziomie 15,3 proc. PKB. Na Węgrzech jest to 12 proc., w Czechach 13 proc., a w Słowacji 14 proc. Ta różnica wynika w dużej mierze z relatywnie wysokich wydatków emerytalnych w Polsce, które sięgają 11 proc. PKB, aż o 3 pkt proc. więcej niż średnio w innych krajach regionu. Polska ma również

wyższe niż w innych krajach wydatki na transfery rodzinne, a jednocześnie znacznie mniejsze wydatki na zasiłki dla bezrobotnych

We wszystkich krajach regionu wysokie są nakłady na inwestycje publiczne, co wynika z wysokich transferów finansowych z Unii Europejskiej. Średnio w UE inwestycje publiczne odpowiadają za 3 proc. PKB, a w regionie jest od 3,8 proc. na Słowacji do 5,4 proc. na Węgrzech. Polska w ostatniej dekadzie notowała stopę nakładów publicznych na środki trwałe na poziomie 4,2 proc. PKB – bardzo zbliżoną do Czech. Natomiast uwagę zwraca fakt, że o ile na początku fali finansowania europejskiego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku Polska była zdecydowanym liderem regionu pod względem stopy inwestycji publicznych, to dziś liderem są Węgry. To w jakiejś mierze może odzwierciedlać zmianę priorytetów polityki publicznej w Polsce.

Ostatnią istotną szeroką kategorią wydatkową jest obsługa długu publicznego. Pod tym względem Polska i Słowacja nie różnią się istotnie od średniej dla całej UE (1,7 proc. PKB), natomiast wyraźnie od tej średniej odstają Czechy i Węgry – Czechy in minus (tylko 1 proc. PKB wydawane na obsługę długu), a Węgry in plus (3 proc. PKB).

REDYSTRYBUCJA – KOMU UDAJE SIĘ ZREDUKOWAĆ NIERÓWNOŚĆ

Czy polityka fiskalna spełnia swoją rolę? Odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna i nie może być jednoznaczna. Różni aktorzy gry politycznej i społecznej mają różne oczekiwania od rządu, a stopień wypełnienia tych oczekiwań jest często zależny od subiektywnych ocen. Przyjmując jednak trzy cele polityki fiskalnej wymienione na początku rozdziału – redystrybucja, zapewnienie usług publicznych oraz utrzymanie stabilności makroekonomicznej – można stworzyć zestaw wskaźników, które określą stopień realizacji tych celów. W tym podrozdziale przyjrzymy się pierwszemu z nich: redystrybucji.

Redystrybucja oznacza przesuwanie zasobów w gospodarce w taki sposób, aby zredukować nierówności wywołane w rynkowym procesie tworzenia dochodów i akumulacji kapitału. Jednym z najlepszych sposobów na zmierzenie efektywności realizacji tego celu jest porównanie wskaźników nierówności w oparciu o dochody czysto rynkowe oraz dochody skorygowane o płatności podatkowe i transfery fiskalne. W ten sposób można zobaczyć, w jakim stopniu polityka fiskalna prowadzi do redukcji zróżnicowania ekonomicznego między obywatelami.

Jednym z najczęściej wykorzystywanych do mierzenia nierówności wskaźników jest indeks Gini. Przyjmuje on wartość od 0 do 100, gdzie 0 oznacza, że każdy w społeczeństwie ma identyczny dochód, a 100 – że jedna osoba otrzymuje wszystkie dochody. Najczęściej indeks ten waha się między 30 a 60.

W Polsce indeks Gini przed uwzględnieniem podatków i transferów wynosi 44,7 pkt (dane za 2021 rok), więcej niż w Czechach i Słowacji (44,1 oraz 39,7 pkt), ale mniej niż na Węgrzech (47,4 pkt). Jesteśmy pod tym względem krajem o umiarkowanych nierównościach. Natomiast po uwzględnieniu podatków i transferów indeks spada w Polsce o 17,9 pkt – tyle, co w Słowacji, ale wyraźnie mniej niż w Czechach czy na Węgrzech (19,3 oraz 19,8 pkt). To jest wskazówka, że coś w polskim systemie transferów nie działa dobrze. **Polska ma największe transfery bezpośrednie dla ludności, ale osiąga najniższą (razem ze Słowacją) redukcję nierówności.** Różnice nie są spektakularne, ale wpisują się we wnioski

z innych części niniejszego raportu – skuteczność rządu w osiągnięciu celów w tym zakresie jest w Polsce dość niska.

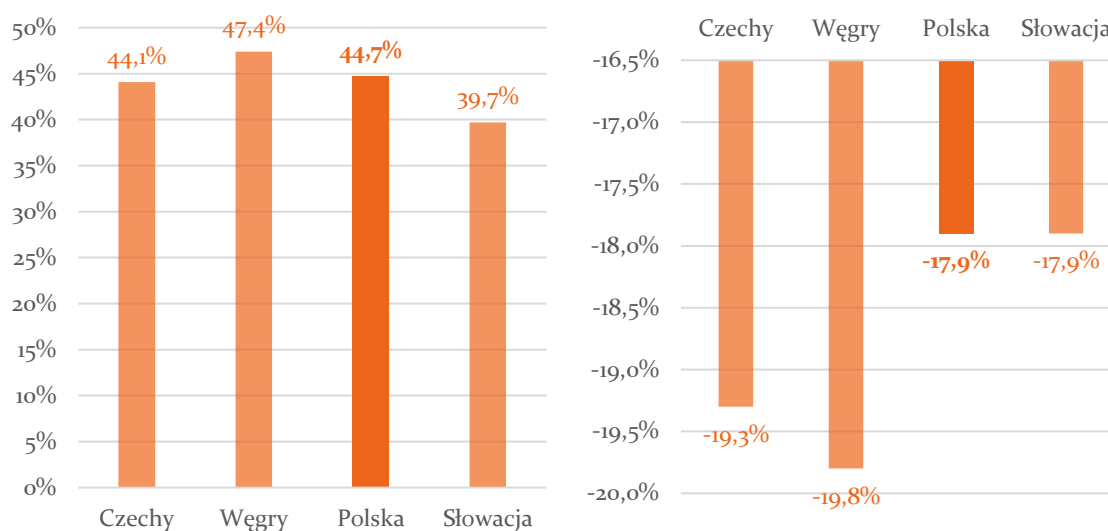
Te rozważania muszą być uzupełnione o uwagę, że wskaźnik Gini jest narażony na poważne błędy w pomiarach. Wielu ekonomistów uważa, że badanie ankietowe dochodów gospodarstw domowych, na których oparty jest pomiar, zbyt słabo pokrywa w Polsce najzamożniejsze gospodarstwa domowe. Przez to nierówności są zaniżane. Na przykład, badania Pawła Bukowskiego i Filipa Novokmeta wskazują, że faktyczny wskaźnik Gini może być w Polsce o ponad 10 pkt wyższy od raportowanego przez GUS. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy to powinno prowadzić do rewizji wniosków o niskiej skuteczności polityki fiskalnej w Polsce. Ale wydaje się, że nie – że ten wniosek pozostaje w mocy, lub nawet jest przez te korekty mocniejszy. Najzamożniejsze gospodarstwa domowe w Polsce (najwyższy 1 proc.) są pod względem stopy opodatkowania mniej obciążone od średniej (ze względu na relatywnie niską stopę podatkową dla działalności gospodarczych), więc redukcja nierówności przez politykę fiskalną raczej nie jest większa gdy odpowiednio uwzględnia się te gospodarstwa.

Rysunek 20.

Polska osiąga najniższą (razem ze Słowacją) redukcję nierówności po uwzględnieniu instrumentów polityki fiskalnej. Różnice nie są spektakularne, ale wpisują się we wnioski z innych części niniejszego raportu – skuteczność rządu w osiągnięciu celów w tym zakresie jest w Polsce dość niska.

Indeks Gini liczony na podstawie dochodów rynkowych (na skali od 0 do 100 proc.)

Zmiana indeksu Gini po uwzględnieniu podatków i transferów społecznych (w tym emerytur)

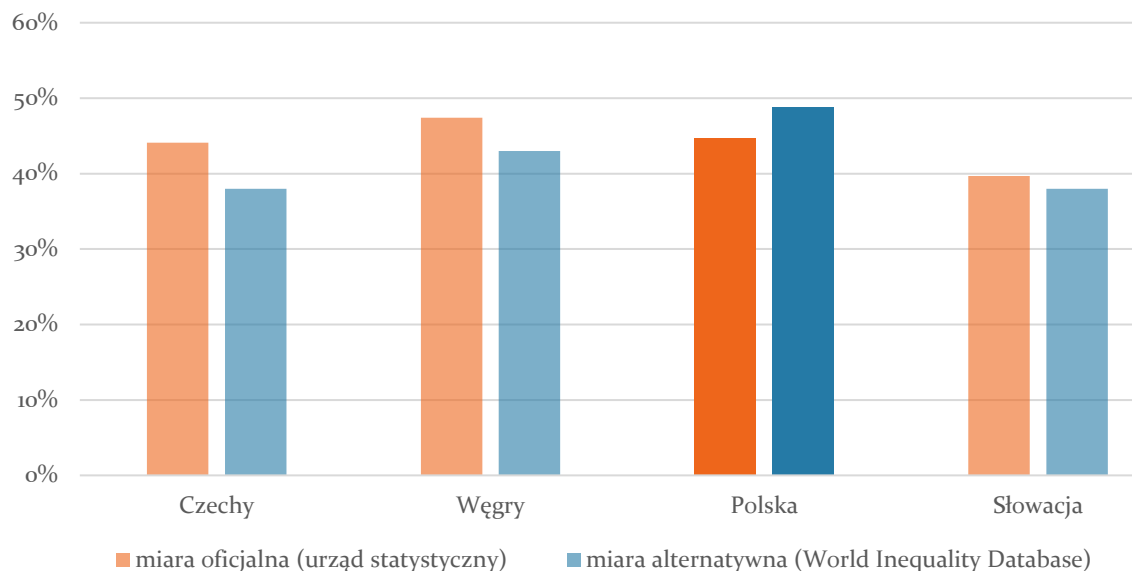


Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

Rysunek 21.

W Polsce nierówności dochodowe są prawdopodobnie wyraźnie wyższe niż wskazują oficjalne dane statystyczne

Dwie miary indeksu Gini – oficjalna i alternatywna



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu i WID

STABILNOŚĆ – DŁUG PUBLICZNY, DEFICYT

Na stabilizacyjną rolę polityki fiskalnej można spojrzeć z trzech punktów widzenia. Po pierwsze polityka fiskalna może być wykorzystywana do stabilizacji cyklu koniunkturalnego, czyli ograniczania wahań PKB wokół trendu i stabilizowania inflacji. Tego typu wahania koniunktury i cen mogą generować nieefektywność, na przykład poprzez okresową destrukcję potencjału produkcyjnego (efekt histerezy). Współcześnie za stabilizację gospodarki odpowiada głównie polityka pieniężna, ale polityka fiskalna może mieć tutaj również pewną rolę do spełnienia. Po drugie, polityka fiskalna może stabilizować gospodarkę poprzez „wygładzanie” podatków w trakcie cyklu koniunkturalnego, czyli zwiększanie zadłużenia w okresie spowolnienia i zmniejszanie go w okresie przyspieszenia po to, by finansowanie zobowiązań państwa nie musiało prowadzić do dużej zmienności stawek podatkowych. Te pierwsze dwa punkty można określić jako antycykliczność polityki fiskalnej.

Po trzecie polityka fiskalna może stabilizować gospodarkę poprzez utrzymywanie wysokiej wiarygodności finansowej rządu, co ma też wpływ na wysoką wiarygodność sektora prywatnego.

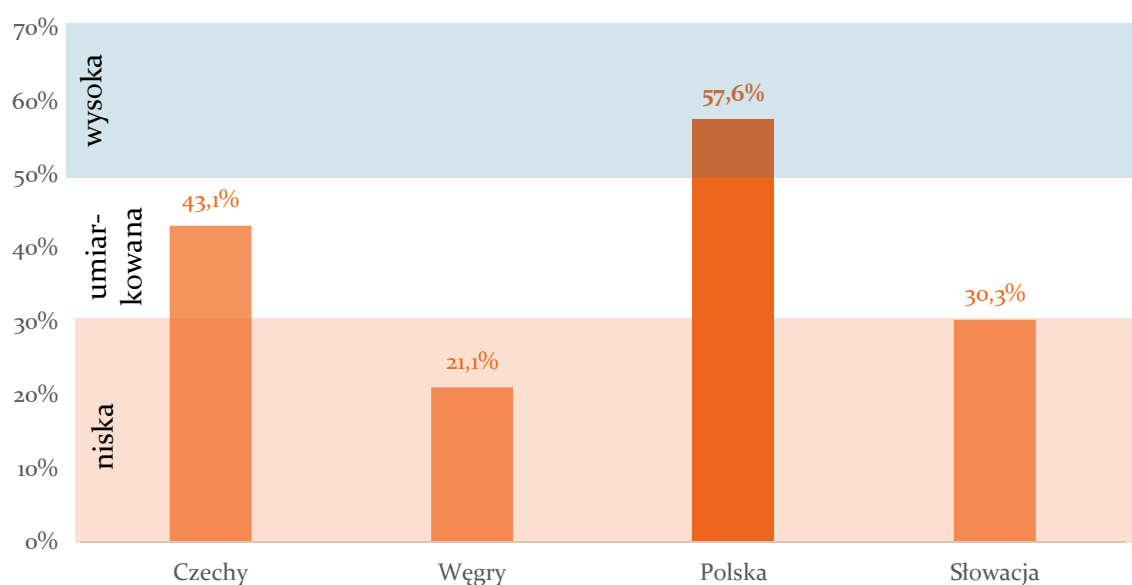
Pod względem antycykliczności polityki fiskalnej, Polska i Czechy mają najwyższe wskaźniki, a Węgry i Słowacja wyraźnie niższe. To znaczy, że reakcja deficytu fiskalnego i długu publicznego na zmiany koniunktury jest najwyższa w tych pierwszych dwóch krajach, a najniższa w dwóch ostatnich. Widać to po korelacji strukturalnego deficytu fiskalnego oraz (zmiany) wskaźnika długu publicznego z tzw. luką popytową, czyli miarą cyklicznej

pozycji gospodarki (korelacja obliczona na podstawie danych z lat 2002-2022). Im wyższa jest ta korelacja, tym bardziej parametry polityki fiskalnej reagują antycyklicznie na zmiany koniunktury: deficyt i dług spadają w okresie ożywienia gospodarczego i rosną w okresie spowolnienia gospodarczego. Te dane wskazują, że w regionie nie występuje tendencja do wzmacniania wahań cykli koniunkturalnych przez politykę fiskalną i że, ogólnie rzecz ujmując, polityka fiskalna jest prowadzona w miarę ostrożnie i antycyklicznie.

Rysunek 22.

Polska ma relatywnie wysokie na tle regionu wskaźniki antycykliczności polityki fiskalnej, co oznacza, że w okresie dobrej koniunktury wskaźniki długu publicznego i deficytu finansów publicznych zwykle spadają.

Miara antycykliczności polityki fiskalnej (100 proc. = maksymalna antycykliczność)



Źródło: Obliczenia własne Spotdata

Pod względem utrzymywania wiarygodności finansowej rządu zdecydowanym liderem regionu są Czechy, które posiadają rating AA-, czyli czwarty najwyższy możliwy na skali stosowanej przez agencje S&P i Fitch. Słowacja posiada rating A+ (piąty), Polska A- (siódmy), a Węgry BBB- (dziesiąty). Wskaźniki te pokazują, jaka jest ocena wiarygodności kredytowej rządu w walucie obcej, uwzględniają więc zarówno wypłacalność rządu, jak też stabilność całej gospodarki.

Polska jest zatem pod względem wiarygodności w połowie drogi między Czechami a Węgrami. I ta pozycja nie zmienia się od wielu lat. Jest wiele czynników, które wpływają na ocenę wiarygodności finansowej – niektóre poza kontrolą rządu, jak na przykład fakt, że Polska ma za sobą epizod niewypłacalności (początek lat 90.), ale też ogólna dynamika gospodarki, zadłużenie sektora prywatnego itp. Natomiast jest kilka czynników, które znajdują się pod kontrolą rządu i które warto wymienić. Przede wszystkim jest to

zadłużenie publiczne. Polska ma dług na poziomie 50 proc. PKB – podobny do Słowacji, wyraźnie wyższy niż w Czechach (38 proc.), ale dużo niższy niż na Węgrzech (74 proc.). Sam dług publiczny nie jest jednak najistotniejszym parametrem, ważne są inne zmienne mu towarzyszące. Bardzo ważnym wskaźnikiem jest zadłużenie publiczne w walutach obcych, które wskazuje, jak istotnie rząd jest uzależniony od zmiennych międzynarodowych rynków finansowych. W Polsce ten dług wynosi 10 proc. PKB, dużo więcej niż w Czechach (3 proc.) i mniej niż na Węgrzech (17 proc.). Innym istotnym wskaźnikiem jest zagraniczne zadłużenie publiczne, które pokazuje zobowiązania rządu wobec podmiotów zagranicznych, denominowane zarówno w walucie lokalnej, jak i obcej. W Polsce zadłużenie zagraniczne sektora publicznego wynosi 14 proc. PKB, w Czechach tylko 2 proc., a na Węgrzech aż 24 proc.

Tutaj leży najważniejsza przyczyna różnic w bezpieczeństwie finansowym i wiarygodności kredytowej. Czechy mają największą w regionie pulę oszczędności krajowych, Węgry zaś najmniejszą. Polska jest pomiędzy tymi krajami. Natomiast Słowacja weszła do strefy euro i może z większą łatwością niż typowe kraje z własnymi walutami korzystać z puli oszczędności zagranicznych.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, jaką cenę płać Węgry za politykę utrzymywania relatywnie niskich podatków i dość wysokich wydatków. Wieloletnie utrzymywanie deficytów fiskalnych, niezbilansowanie budżetu oraz niedostosowanie polityki fiskalnej do warunków makroekonomicznych sprawiają, że kraj jest postrzegany jako najmniej wiarygodny w regionie, co w okresach napięć na rynkach finansowych prowadzi do przejściowych wybuchów paniki na rynku forinta. Za niską wiarygodność i słabą walutę kraj płaci cenę w postaci wysokich stóp procentowych. A to z kolei prowadzi do niższego wzrostu gospodarczego. Wprawdzie Węgry rozwijały się w minionych latach szybko, ale to wynika po części z efektu niskiej bazy z poprzedniej dekady.

Polityka pieniężna i rynek finansowy

Rolą polityki pieniężnej jest zapewnienie stabilności wartości waluty, co z kolei ma przełożenie na to, w jaki sposób kraj może wykorzystać oszczędności obywateli i firm do akumulacji kapitału. Dlatego politykę pieniężną i rozwój rynku finansowego opisujemy łącznie w jednym rozdziale. Jego pierwszą część poświęcamy inflacji i identyfikacji przyczyn związanych z nagłym przyspieszeniem cen w latach 2021-2023 – było to wydarzenie o ogromnym znaczeniu i wpływie na stabilność krajów, więc w tym przypadku koncentrujemy się specyficznie na tych latach, a nie całej minionej dekadzie. Ten wywód prowadzi do pytania o to, czy epizod wysokiej inflacji nie zaprzepaści sukcesów w rozwoju rynku finansowego w Polsce w ostatnich 30 latach. Polska ma na pewno wiele silnych filarów, które nie będą się łatwo kruszyły, ale brak reakcji na negatywne zjawiska inflacyjne może być w długim okresie kosztowny.

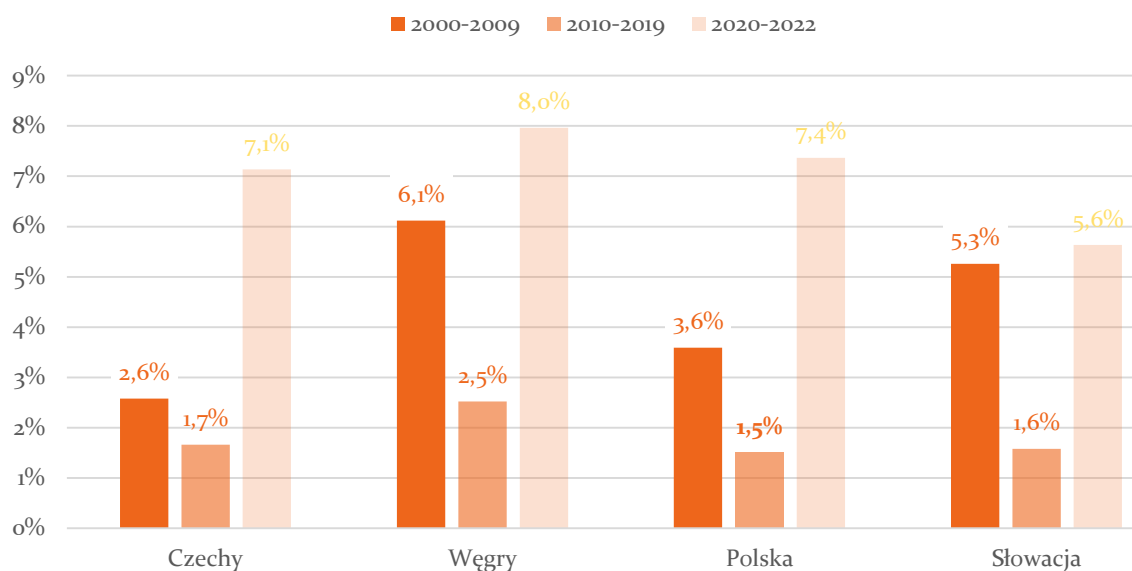
RÓWNOLEGŁE TORY INFLACJI

Opanowanie wysokiej inflacji z lat 90. i trwałe ustabilizowanie cen to był jeden z największych sukcesów polityki gospodarczej krajów Grupy Wyszehradzkiej po transformacji. W ostatniej dekadzie przed pandemią średnia inflacja w krajach grupy wynosiła od 1,5 proc. w Polsce do 2,5 proc. na Węgrzech. Dzięki bardzo niskiej inflacji znacząco spadły stopy procentowe. O ile jeszcze na początku XXI wieku średnia stopa procentowa w Europie Środkowej była zbliżona do średniej dla innych rynków wschodzących na świecie, o tyle w ostatnich latach przed pandemią spadła do średniego poziomu dla krajów rozwiniętych – czyli prawie zera. Odzwierciedlało to sukcesy w stabilizacji cen oraz bardzo wysokie zaufanie inwestorów zagranicznych do regionu. Od tego błęgiego obrazu odstawały nieco Węgry, z wyraźnie wyższą inflacją, wyższą premią za ryzyko w stopach procentowych, ale nie były to bardzo duże różnice.

Rysunek 23.

Trendy inflacyjne w regionie są bardzo podobne, choć widać też rozbieżności – Węgry mają regularnie podwyższoną inflację wobec średniej dla regionu, a ostatnio Słowacja ma regularnie niższą inflację.

Średnia inflacja konsumencka CPI w poszczególnych okresach, w proc. rdr



Źródło: Obliczenia własne Spotdata na podstawie danych urzędów statystycznych

Wszystko jednak pękło w latach 2020-2023. Wszystkie kraje GW doświadczyły bardzo wysokiego wzrostu inflacji – wyższego niż inne kraje Unii Europejskiej i większość innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Bardzo szybko musiały rosnąć stopy procentowe, dużo szybciej niż w krajach rozwiniętych, choć oczywiście Słowacja, jako członek strefy euro, w tym punkcie akurat odstawała od innych gospodarek regionu. Najważniejsze pytanie jest teraz takie, czy to poprzednia dekada była tylko przejściową stabilizacją, czy też obecne turbulencje inflacyjne są przejściowym problemem?

W latach 2020-2023 wszystkie kraje grupy doświadczyły podobnego wzrostu inflacji – wyniosła ona średniorocznie (do momentu sporządzenia raportu) 8 proc. na Węgrzech, 7,4 proc. w Polsce, 7,1 proc. w Czechach oraz 5,6 proc. na Słowacji. W szczycie inflacji na początku 2023 r. dynamika cen wynosiła między 15 proc. w Słowacji a 25 proc. na Węgrzech. To, że akurat Słowacja miała w tym okresie najniższą inflację może być ważnym sygnałem, że brak niezależnej polityki pieniężnej nie jest krytycznym czynnikiem wpływającym na zdolność kontroli cen w warunkach szoków makroekonomicznych. Jednocześnie jest to argument za tezą, że źródła inflacji są w dużej mierze niezależne od polityki pieniężnej.

Co wywołało wielką falę inflacyjną? Wyjaśnienia dzielą się najczęściej na dwie grupy argumentów. Pierwsza odnosi się do czynników krajowych i błędów w zarządzaniu makroekonomicznym w ostatnich latach przed pandemią, które w zetknięciu ze wstrząsami z 2020 i 2021 roku wywołały odkotwiczenie oczekiwań inflacyjnych i destabilizację cen.

Druga grupa argumentów odnosi się do sytuacji globalnej i zaburzeń podażowych na rynkach surowców i innych towarów. Nasza interpretacja jest następująca: pewne błędy w zarządzaniu makroekonomicznym zetknęły się z bardzo silnymi wstrząsami podażowymi i przemieszczeniami w światowych łańcuchach dostaw, co doprowadziło do wzmacniania wahań impulsów inflacyjnych w Grupie Wyszehradzkiej w stopniu dużo większym niż w innych krajach Europy.

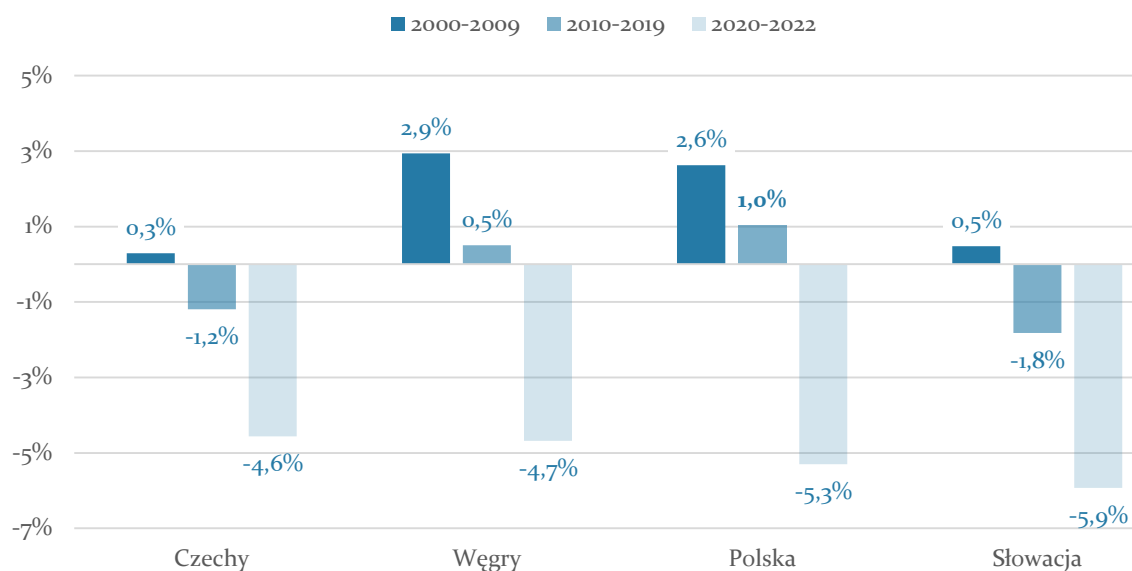
Przed pandemią wszystkie kraje miały niskie stopy procentowe. Najniższe były w Czechach i na Słowacji, gdzie w ciągu dziesięciu lat przed 2020 rokiem realna stopa procentowa była przeciętnie ujemna. W Polsce i na Węgrzech realna stopa była średnio nieznacznie dodatnia. Te niskie stopy procentowe były jednak w dużej mierze uzasadnione sytuacją na rynkach światowych, gdzie realne stopy były ujemne. Zachowanie inwestorów finansowych, notowania kursów walut, czy sygnały od agencji ratingowych nie wskazywały na narastanie nierównowagi makroekonomicznej w regionie – wręcz przeciwnie, wiele wskaźników sugerowało wysoki stopień równowagi makroekonomicznej: salda na rachunkach obrotów bieżących były dodatnie (czyli popyt krajowy nie był rozgrzany), dynamika jednostkowych kosztów pracy była pod kontrolą, trendy inflacyjne były w miarę stabilne. Natomiast od 2018 i 2019 roku zaczęły pojawiać się pierwsze sygnały podwyższonej presji cenowej, które, jak widać z dzisiejszej perspektywy, mogły jednak spotkać się z reakcją banków centralnych. Szczególnie, że bezrobocie osiągało rekordowo niskie poziomy, płace nominalne stopniowo przyspieszały, rynek pracy ulegał ewidentnemu rozgrzaniu. Zresztą Czeski Bank Narodowy zaczął cykl podwyżek stóp procentowych już w 2019 roku, a mimo to Czechy skończyły z inflacją taką samą jak Polska w kolejnych latach.

W rok 2020 gospodarki GW wchodziły rozgrzane, z dużym napływem inwestycji zagranicznych, bardzo niskim bezrobociem i przyspieszającymi płacami. Na pewno był czas, by zapanować nad ewentualną destabilizacją. Ale wtedy nadeszły wstrząsy, nad którymi zapanowanie okazało się wyzwaniem trudnym dla najbardziej doświadczonych polityków i bankierów centralnych. Pandemia COVID-19 doprowadziła do wielu zmian, które uruchomiły spiralę inflacyjną we wszystkich krajach rozwiniętych. Zdolności wytwórcze gospodarek uległy obniżeniu ze względu na lockdowny i choroby pracowników. Popyt został podtrzymany ze względu na dużą stymulację fiskalną prowadzoną przez właściwie wszystkie kraje rozwinięte, a w największym stopniu przez Stany Zjednoczone. A jednocześnie struktura popytu przesunęła się z sektora usługowego do sektora przemysłowego, co wymusiło silne dostosowania cen relatywnych. Jakby tego było mało, w szczycie zaburzeń makroekonomicznych wywołanych przez te zmiany, czyli w połowie 2021 roku, Rosja zaczęła wojnę energetyczną z Zachodem, ograniczając dostawy gazu, co było preludem do inwazji zbrojnej na Ukrainę dokonanej w lutym 2022 r.

Rysunek 24.

Polska miała przez wiele lat relatywnie wysoką realną stopę procentową na tle regionu, choć w okresie pandemii COVID-19 to się zmieniło. Widać, że różnica między Polską a Czechami – najbardziej wiarygodnym krajem regionu – systematycznie spadała.

Średnia stopa referencyjna pomniejszona o inflację w poszczególnych okresach, w proc.



Źródło: Obliczenia własne Spotdata

Podwyższony popyt i ograniczona podaż wywołały silną presję na wzrost cen, a kryzys energetyczny tę presję dodatkowo podkreślił. Kraje Grupy Wyszehradzkiej miały kilka cech, które czyniły je szczególnie podatnymi na zaburzenia inflacyjne. Po pierwsze wchodziły w ten kryzys z rozgrzanymi gospodarkami, co odróżniało je od krajów rozwiniętych, gdzie przez dekadę po kryzysie finansowym aktywność gospodarcza była bardzo przytłumiona, a bezrobocie podwyższone. Po drugie, miały gospodarki w dużo większym stopniu oparte na produkcji przemysłowej niż kraje rozwinięte, co sprawiło, że przemieszczenie światowego popytu z usług na przemysł wywołało w nich szczególną silną presję popytową. Po trzecie, miały gospodarki dużo bardziej energochłonne niż kraje rozwinięte, co sprawiło, że kryzys energetyczny zbierał to wyjątkowo kosztowne żniwo. I po czwarte, pod względem dostaw energii były wyjątkowo mocno uzależnione od Rosji. W ten sposób globalny impuls inflacyjny uległ w Europie Środkowej wyjątkowemu wzmocnieniu.

Chociaż przyczyny wysokiej inflacji są w dużej mierze wspólne dla wszystkich krajów regionu, to widać dość istotne różnice w polityce pieniężnej prowadzonej w latach 2021-2023, które mogą mieć wpływ na to, jak szybko fala inflacyjna będzie opadała. Polska ma najniższe stopy procentowe w regionie, nie licząc Słowacji, która należy do strefy euro. Polska również, w przeciwieństwie do Czech, nie prowadziła interwencji walutowych zmierzających do umocnienia waluty krajowej, a wręcz przeciwnie – w pewnym momencie podejmowała interwencje w celu osłabienia waluty. Uprawniona jest zatem teza, że do wstrząsu inflacyjnego Polska

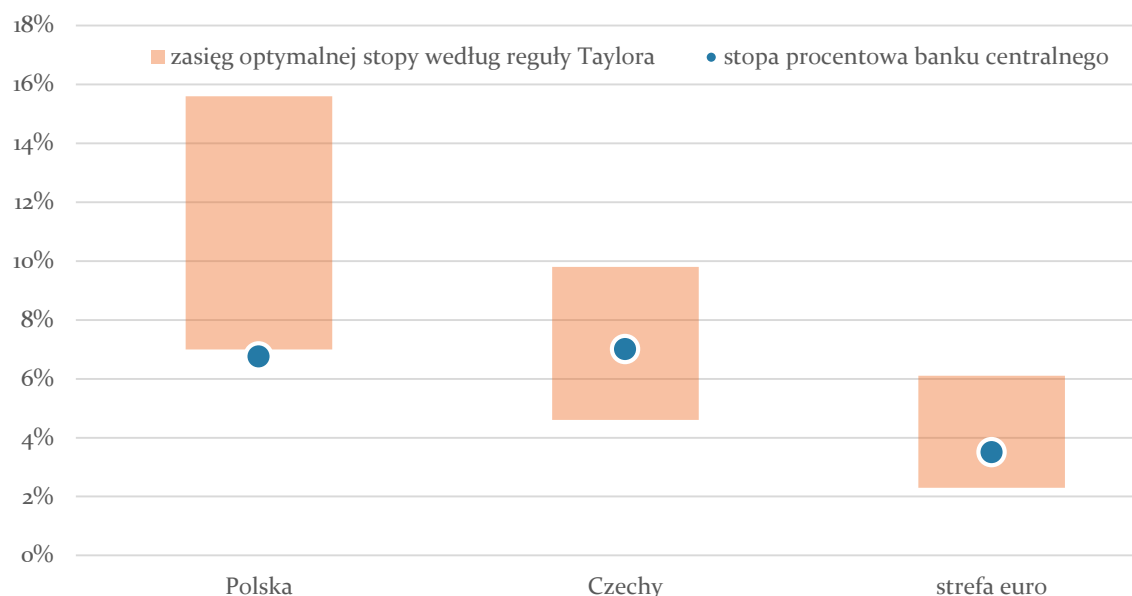
podeszła najłagodniej ze wszystkich krajów regionu, z najmniejszą determinacją do wygaszenia inflacji i największą determinacją do podtrzymania wzrostu gospodarczego.

Zwrócił na to uwagę Międzynarodowy Fundusz Walutowy w analizie makroekonomicznej na temat gospodarki europejskiej opublikowanej w kwietniu 2023 roku. Ekonomiści MFW oszacowali, jaka jest wysokość nominalnej stopy procentowej w poszczególnych krajach Europy w odniesieniu na inflacji i wzrostu gospodarczego. Użyli do tego słynnej reguły Taylora, która określa optymalny poziom kosztu pieniądza jako funkcję warunków makroekonomicznych kraju. Nie ma jednej specyfikacji tej reguły, dlatego MFW wykorzystał różne podejścia. Wedle tych symulacji Polska jest jedynym europejskim krajem, który ma stopę procentową poniżej wszystkich wersji reguły Taylora. To oznacza, że polski bank centralny bardzo łagodnie podszedł do zwalczania inflacji. Co zresztą zdaniem ekonomistów MFW stwarza wiele ryzyka na przyszłość. Opisał je Romain Duval z MFW, odpowiedzialny za prognozy makroekonomiczne dla Europy, w rozmowie z „Pulsem Biznesu”: – Zbyt duże podwyżki stóp spowalniają wzrost gospodarczy bardziej niż jest to konieczne dla powrotu inflacji do celu. Spada ona jednak wówczas szybko, więc stopy można też szybko obniżyć. Zbyt powolne i zbyt małe podwyżki stóp sprawiają natomiast, że wysoka inflacja utrzymuje się zbyt długo, co w końcu wymaga bardziej agresywnego zacieśnienia polityki pieniężnej. Skutkuje to poważniejszą recesją niż w przypadku wczesnego podjęcia zdecydowanych działań.

Rysunek 25.

W stosunku do inflacji i cyklicznej pozycji gospodarki Polska ma bardzo niską stopę banku centralnego.

Stopa referencyjna banku centralnego na tle tzw. reguły Taylora



Źródło: Spotdata na podstawie MFW

Jeżeli Polska nie opanuje wysokiej inflacji i dopuści do trwałego odkotwiczenia oczekiwań inflacyjnych, wówczas z problemem inflacyjnym może zostać na lata, co będzie tworzyło albo ryzyko wysokiej zmienności cen i tym samym negatywnych bodźców dla oszczędzania i inwestowania, albo ryzyko bardzo restrykcyjnej polityki pieniężnej, co również może ograniczać inwestycje i potencjał gospodarki. Nieporadzenie sobie z inflacją szybko jest niebezpieczne.

POLSKA, WĘGRY I MODEL SŁABEJ WALUTY

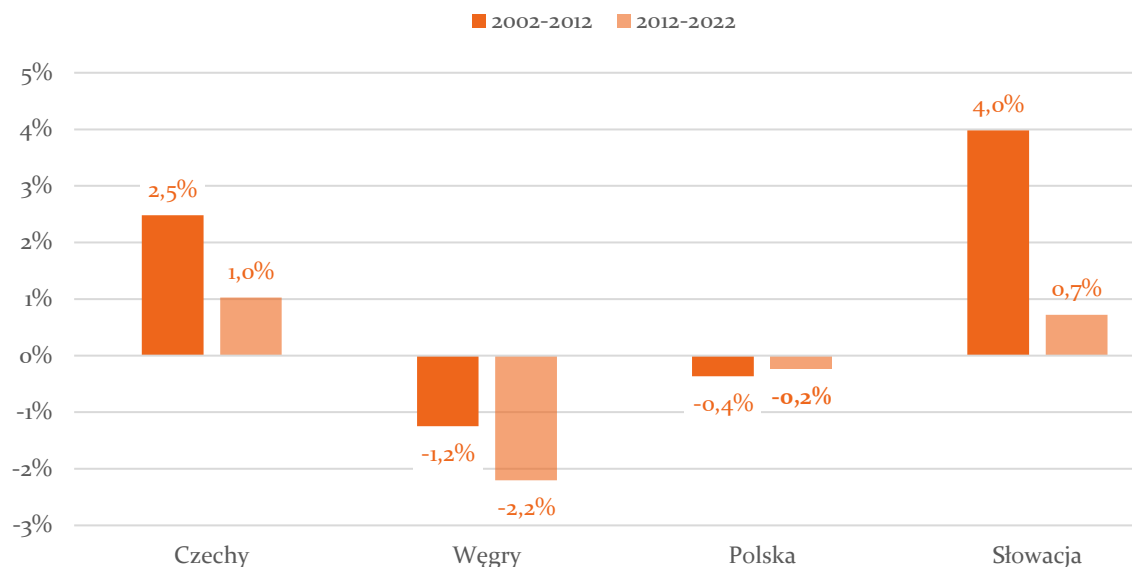
Kraje Grupy Wyszehradzkiej prowadzą politykę płynnego kursu walutowego (a Słowacja jest częścią strefy euro), więc konkretne notowanie waluty nie jest celem polityki pieniężnej. Jednak kurs waluty krajowej (kurs nominalny) oraz relacja cen krajowych do zagranicznych (kurs realny) znajdują się w polu oddziaływania polityki pieniężnej i gospodarczej ogółem, więc kursy nominalny i realny odzwierciedlają strategię gospodarczą i model rozwoju kraju. Pod tym względem widać w regionie bardzo wyraźną różnicę między Czechami i Słowacją, które notują systematyczne umocnienie realnych kursów walutowych, oraz Polską i Węgry, gdzie kursy realne i nominalne systematycznie się osłabiały. Polska i Węgry prowadzą ewidentnie pośrednio politykę słabych walut, po to, by przyciągać inwestycje zagraniczne. Jest to model rozwoju przypominający to, co w latach 60. i 70. robiły kraje przechodzące szybkie uprzemysłowienie – Korea i Włochy. Model, który niesie szanse i ryzyka.

W latach 2012-2022 nominalny efektywny kurs walutowy (kurs waluty w relacji do walut zagranicznych, ważony udziałem poszczególnych walut w handlu) Czech i Słowacji rósł w średniorocznym tempie 1 proc. Natomiast kursy Polski i Węgier osłabiały się średniorocznie odpowiednio o 0,2 proc. i 2 proc. Różnice w skali roku może nie są duże, ale w skali dekady nabierają już istotnego z makroekonomicznego punktu widzenia znaczenia. Efekty widać po nominalnych wynagrodzeniach. Choć Polska i Węgry notowały realnie najwyższy wzrost gospodarczy w regionie w ostatniej dekadzie, to Czechy i Słowacja odnotowały dużo wyższy wzrost wynagrodzeń w przeliczeniu na euro, o czym pisaliśmy w pierwszym rozdziale.

Rysunek 26.

Polska i Węgry prowadzą systematycznie politykę słabej waluty, redukując płace krajowe liczone w euro.

Średnioroczna zmiana nominalnego efektywnego kursu walutowego we wskazanych okresach



Źródło: Spotdata na podstawie BIS

Zmiany kursów nominalnych mają wpływ na kursy realne, czyli relację cen krajowych do zagranicznych. Zmiany, które nastąpiły pod tym względem w latach 2010-2022 są intrygujące.

Od lat 90. do 2008 r. realny kurs walutowy Polski (ceny krajowe w relacji do cen zagranicznych przemnożone przez nominalny kurs wymiany) rósł mniej więcej takim tempie, w jakim wzrost wydajności pracy w Polsce przewyższał wzrost wydajności pracy w krajach rozwiniętych. Dlatego średni poziom cen w Polsce w relacji do UE zwiększył się w tym okresie z ok. 40 do ok. 60 proc. Później to się jednak zatrzymało. Realny kurs stanął w miejscu, mimo że gospodarka rozwijała się bardzo szybko, a różnica w dynamice wydajności się utrzymywała.

Dlaczego złoty jest długookresowo tak słaby mimo dobrych wyników gospodarki? Przez kilka lat po kryzysie finansowym był to czynnik, który pozwalał na odzyskiwanie przez gospodarkę równowagi po nadmiernym zadłużeniu w latach 2004-08. Dzięki słabej walucie Polska zwiększała eksport znacznie bardziej niż import, co zapewniło napływ dochodów do kraju i umożliwiło redukcję nadmiernej zależności od kapitału zagranicznego. Mówiąc żargonem ekonomicznym: kraj zredukował dzięki słabej walucie potężny deficyt na rachunku bieżącym do zera. Patrząc na to z innej strony, po wejściu do Unii Polska miała za silną walutę, która sprawiała, że notowała zbyt wysoki import w relacji do eksportu. To musiało przynieść odreagowanie.

Gdy już jednak Polska zrównoważyła gospodarkę pod względem rachunku obrotów bieżących w latach 2017-18, realny kurs złotego wcale nie zaczął się umacniać. Dlaczego?

Optymiści powiedzą, że jest to skuteczny model rozwojowy. Polska jest tania, dzięki temu mocno zwiększa udziały eksportowe w rynkach międzynarodowych i zapewnia sobie trwałe mocne miejsce w łańcuchach dostaw. Pesymiści powiedzą, że niskie ceny krajowe to efekt złej polityki makroekonomicznej, która z kolei utrwała model gospodarki oparty na niskich płacach i utrudnia zwiększanie innowacyjności.

ROZWÓJ BEZ ZADŁUŻENIA

Kraje Grupy Wyszehradzkiej wyróżniają się na tle świata dość niskim poziomem zadłużenia sektora prywatnego. Średni dług firm i gospodarstw domowych w relacji do PKB wynosi w regionie (Czechy, Węgry, Polska – dla tych krajów są dane) wynosi 80 proc. PKB, wobec średniej dla krajów rozwiniętych na poziomie 164 proc. i rynków wschodzących 150 proc. Jest to niewątpliwie jedna z przyczyn, dla których region został relatywnie mniej dotknięty skutkami kryzysu finansowego z 2008 roku niż inne regiony świata, a szczególnie mniej niż kraje rozwinięte.

Poziom rozwoju rynku finansowego w Europie Środkowej jest na tyle wysoki, że zapewnia możliwość finansowania inwestycji, a jednocześnie na tyle niski, że nie prowadzi do zaburzeń aktywności gospodarczej. W ostatnich latach w ekonomii upowszechniało się przekonanie, że optymalna wielkość zadłużenia w relacji do aktywności gospodarczej wynosi ok. 100 proc. PKB (Arcand, Berkez, Pianizza, 2012). Powyżej tego limitu przyrost wskaźników długu prywatnego przynosi więcej negatywnych niż pozytywnych skutków.

Ale jednocześnie zbyt niski poziom zadłużenia sektora prywatnego też nie jest dobry dla gospodarki, ponieważ oznacza, że kraj ma ograniczone możliwości finansowania inwestycji. **Wiele wskazuje na to, że poziom zadłużenia w Polsce zaczyna spadać do poziomów, które wskazują na ograniczenia w dostępie do finansowania nakładów rozwojowych. W ostatnich sześciu latach wskaźnik długu prywatnego spadł w Polsce o 20 pkt. proc. PKB, podczas gdy w Czechach spadek wyniósł niecałe 5 pkt. proc., a Węgry zanotowały wzrost o 10 pkt proc.**

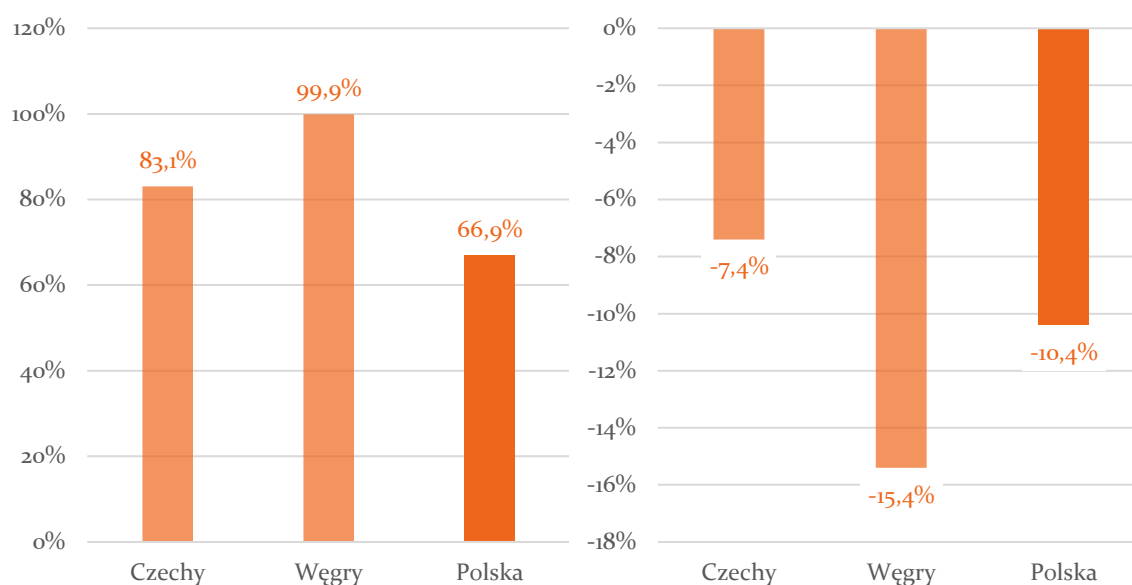
Wpływ na ten spadek miały dwa zjawiska: niski wzrost zadłużenia oraz szybki nominalny wzrost PKB.

Rysunek 27.

W ostatnich latach w ekonomii upowszechniało się przekonanie, że optymalna wielkość zadłużenia sektora prywatnego w relacji do aktywności gospodarczej wynosi ok. 100 proc. PKB. Czechy i Węgry są w pobliżu tego poziomu, Polska jest znacznie poniżej. To może sugerować ograniczenia w dostępie do finansowania.

Dług prywatny w relacji do PKB na koniec 2022 r., w proc.

Zmiana wskaźnika dług prywatnego w ciągu 10 lat, w pkt proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie BIS

Szczególnie ten pierwszy element jest ciekawy. Z czego wynika niski przyrost długu? Bankowcy są przekonani, że to efekt nadmiernego obciążenia podatkowego i regulacyjnego sektora: podatku bankowego, dodatkowych składek na różne fundusze gwarantujące bezpieczeństwo sektora, radykalnej restrukturyzacji kredytów frankowych. Jest w tym zapewne trochę racji, ale prawda jest taka, że nawet w takich warunkach banki mogły wygenerować więcej kredytu, tylko po prostu popyt był dość niski. To z kolei wynika z niskich nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw w relacji do PKB oraz wysokich transferów publicznych dla gospodarstw domowych i (w czasie pandemii) przedsiębiorstw, które zredukowały zapotrzebowanie na zewnętrzne finansowanie. Muszą być też jakieś inne przyczyny, które nie są w tym momencie widoczne.

Na te niskie wskaźniki długu prywatnego można patrzeć jako na zjawisko pozytywne, zapewniające gospodarce większą stabilność. Po kryzysie finansowym z 2008 r. bardzo popularne stały się teorie ekonomiczne, które wysoką finansjalizację gospodarki traktują jako problem i źródło niestabilności. Można odwołać się chociażby do Hymana Minsky'ego, który wprawdzie zmarł w 1996 r., ale jego prace zaczęły być wyciągane z półek bibliotek po kryzysie finansowym. Twierdził on, że głównym źródłem niestabilności gospodarki są cykle finansowe (nie różnił się w tym od wielu innych autorów) oraz że rząd powinien być głównym podmiotem odpowiedzialnym za inwestycje, pośrednio lub bezpośrednio (tu

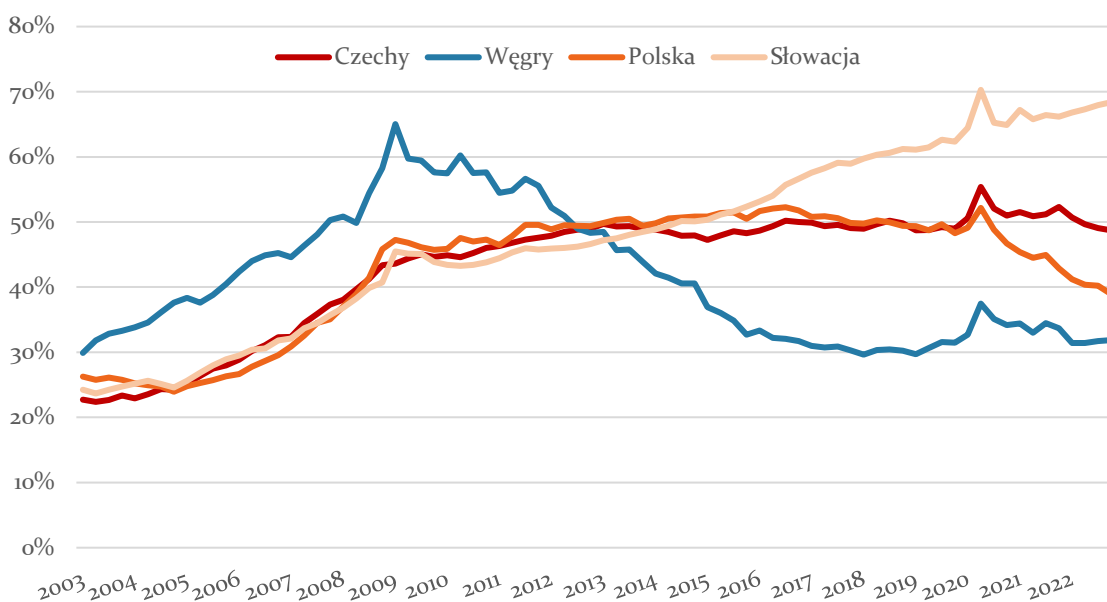
Minsky już odchodził od ortodoksyjnej ekonomii). Polska w pewnym sensie podąża ścieżką proponowaną przez Minsky'ego — dług sektora prywatnego jest niski, za inwestycje coraz bardziej odpowiada rząd, czy to przez własne wydatki, czy przez wydatki spółek skarbu państwa, które dzięki monopolom mają spore zyski i środki na finansowanie swoich inwestycji.

Kłopot polega tylko na tym, że gdyby bardzo niskie prywatne zadłużenie było zjawiskiem jednoznacznie pozytywnym, to podziwialibyśmy kraje, które są na dole tabeli wskaźników długu. Chyba jednak nie podziwiamy. Nieprzypadkowo. Bo o ile za wysoki dług wraz z jego wahaniami jest niedobry, o tyle niski dług też może sygnalizować jakieś problemy. To może być problem sam w sobie, jeżeli oznacza niską zdolność przedsiębiorstw do zdobywania finansowania, albo przejaw innych problemów, jeżeli odzwierciedla skłonność przedsiębiorstw do dużych inwestycji.

Rysunek 28.

Delewarowanie polskiej gospodarki jest dużo szybsze niż innych krajów regionu

Zadłużenie kredytowe sektora prywatnego w bankach



Źródło: Spotdata na podstawie danych banków centralnych

W Polsce jesteśmy chyba w punkcie, w którym obawy mogą zacząć przeważać nad zadowoleniem. Odwołajmy się do tego, co napisał NBP w raporcie o stabilności finansowej z czerwca 2023 roku: „Niepewność uwarunkowań prawnych i regulacyjnych wciąż pozostaje ważnym utrudnieniem dla działalności bankowej i tworzy ryzyko dla stabilności oraz rozwoju sektora bankowego (...). Ogranicza to skłonność i zdolność banków do udzielania kredytów i rozwoju działalności”. A dalej tak: „Konieczność subsydiowania kosztów kredytu przez kredytodawców zmniejsza możliwości akumulacji kapitału przez banki i zwiększa ryzyko racjonowania kredytu, z negatywnymi skutkami tego dla gospodarki”.

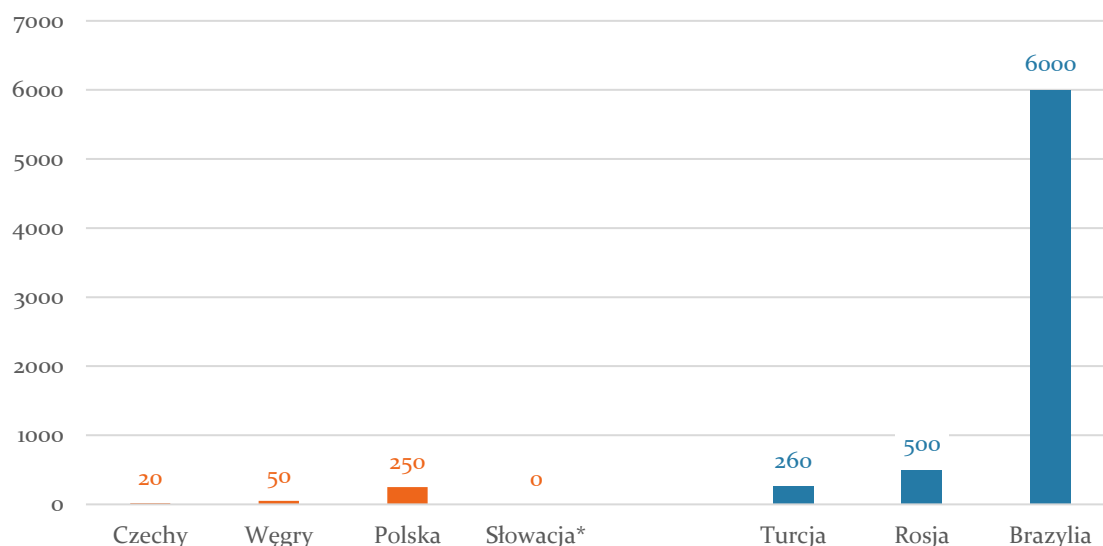
RYNEK KAPITAŁOWY I SZANSA NA LOKALNE INNOWACJE

Podobnie jak w przypadku rynku kredytowego, również rynek kapitałowy w krajach Grupy Wyszehradzkiej jest rozwinięty mniej niż średnio na świecie (porównujemy z tymi krajami, w których w ogóle rynek funkcjonuje i z których są dostępne dane). Przeciętna kapitalizacja rynku akcyjnego wynosi 20 proc. PKB, podczas gdy średnio na świecie jest to ok. 65 proc. PKB (statystyki dla regionu nie uwzględniają Słowacji, gdzie rynek jest mikroskopijny). Nawet Polska, która jest liderem regionu pod względem rozwoju rynku kapitałowego, ma pod tym względem wskaźniki niższe od średniej światowej. Są z takim stanem rzeczy związane zarówno plusy, czyli głównie większa stabilność finansowa i brak podatności na bańki spekulacyjne, ale też istotne minusy, wśród których głównym może być brak zdolności do finansowania krajowych innowacji na dużą skalę.

Rysunek 29.

Rynek kapitałowy w regionie Europy Środkowej jest bardzo mały w porównaniu nawet z rynkami wschodzącymi

Średnie dzienne obroty na rynku akcyjnym w 2022 r., w mln euro



*Dane są zaokrąglone do 10 mln euro, dlatego wartość dla Słowacji wynosi 0. Obroty na tamtejszej giełdzie są bardzo niskie.

Źródło: Spotdata na podstawie danych z giełd

W teorii ekonomii rynek kapitałowy pozwala na większą alokację inwestycji w projekty bardziej ryzykowne, ale też bardziej produktywne i dzięki temu na wyższą dynamikę produktywności gospodarki. Kluczowe jest zrozumienie, że aktywność inwestycyjna może mieć różny charakter – mogą to być krótkoterminowe, bardziej płynne projekty, lub długoterminowe mniej płynne projekty. Te drugie są bardziej ryzykowne, ale mają większy wpływ na dynamikę produktywności (Aghion, Angeletos i inni (2005)). Rozwój finansowy kraju, rozumiany zarówno jako rozwój rynku bankowego, jak i rozwój rynku kapitałowego, sprawia, że te drugie projekty występują częściej.

Z punktu widzenia analizy sytuacji w Europie Środkowej bardzo istotne jest wskazanie, że zależność między rozwojem rynku kapitałowego a rozwojem gospodarczym jest nieliniowa.

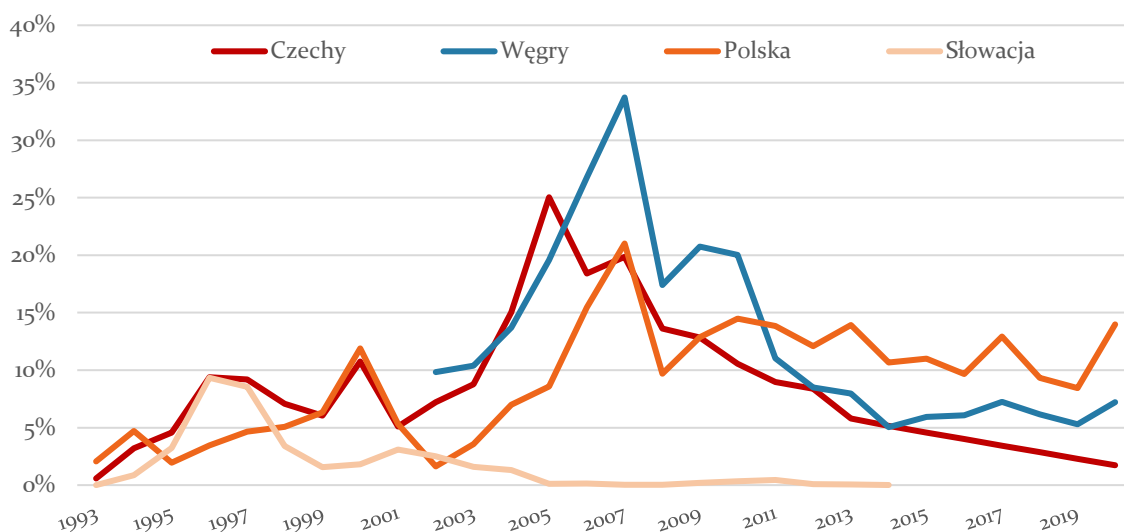
Oznacza to, że wpływ rynku kapitałowego na rozwój może być różny na różnych poziomach rozwoju gospodarczego. Kapitalizacja giełdy czy wielkość funduszy inwestycyjnych są bardzo pozytywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym w krajach z górnego kwartyła globalnego rozkładu dochodu, i negatywnie skorelowane ze wzrostem w krajach uboższych. Dlaczego tak się dzieje? Im bliżej kraj jest granicy technologicznej, tym inwestycje podejmowane przez przedsiębiorstwa są bardziej ryzykowne, ponieważ w mniejszym stopniu opierają się na imitacji, a w większym na innowacjach. To wymaga takich form finansowania, które sprzyjają podejmowaniu ryzyka.

Kraje GW, w tym Polska, są w tej specyficznej sytuacji, że należą do krajów relatywnie wysoko rozwiniętych (znajduje się w górnym kwartylu rozkładu dochodu), ale jednocześnie w tej grupie posiadają relatywnie słabo rozwinięty rynek kapitałowy. To pozwala sądzić, że krańcowe znaczenie rynku kapitałowego dla gospodarek regionu jest znacznie większe niż w przypadku krajów biedniejszych (gdzie rynek nie odgrywa tak istotnej roli) i większe niż w przypadku krajów zamożnych (gdzie rynki są już wystarczająco duże).

Rysunek 30.

Rynki kapitałowe w regionie stopniowo tracą znaczenie, choć w Polsce ten proces jest najwolniejszy, dzięki czemu polski rynek osiągnął największą skalę w regionie

Obroty na giełdzie (roczne) w relacji do PKB



Źródło: Spotdata na podstawie danych Banku Światowego

Obecnie kapitalizacja rynku akcyjnego w Polsce wynosi 30 proc. w relacji do PKB, w porównaniu do 18 proc. na Węgrzech i 11 proc. w Czechach. We wszystkich krajach rynek w ciągu dekady się skurczył. Najmocniej rynek skurczył się w Czechach, gdzie wskaźnik kapitalizacji obniżył się w ciągu dekady niemal o połowę. W momencie wejścia do Unii Europejskiej czeski rynek kapitałowy był podobny do polskiego pod względem kapitalizacji i dwukrotnie większy pod względem obrotów (obie wartości w relacji do PKB). Dziś kapitalizacja spółek notowanych w Pradze jest o jedną trzecią niższa niż spółek z polskiego

rynku, a obroty w Pradze są niemal dziesięciokrotnie niższe. Na tym tle widać, że Polska osiągnęła sukces w budowie rynku kapitałowego.

Jednocześnie w Polsce mniejszy niż w innych krajach regionu jest rynek obligacyjny. Łączna wartość obligacji wyemitowanych przez przedsiębiorstwa wynosi 2,8 proc. PKB, podczas gdy w Czechach jest to 4,1 proc., na Słowacji 4,4 proc., a na Węgrzech 5,2 proc. Różnice nie są bardzo duże, rynek obligacyjny jest generalnie dużo mniejszy niż akcyjny. Natomiast warto zwrócić uwagę na to, że podobnie jak w przypadku rynku akcyjnego, również rynek obligacyjny kurczył się w Czechach najszybciej w regionie. Jeszcze w 2011 roku Czechy miały najwyższą wartość wyemitowanych obligacji wśród krajów regionu, dziś mają niższą niż Słowacja i Węgry.

Usługi publiczne

Wydatki na usługi publiczne, zarówno indywidualne (skierowane do konkretnych odbiorców – np. edukacja), jak i zbiorowe (skierowane do ogółu społeczeństwa – np. zapewnienie bezpieczeństwa) stanowią około połowy wydatków publicznych współczesnych państw europejskich. W związku z tym bardzo istotne jest pytanie, czy wydatki są skuteczne – czy państwa osiągają wymierne efekty poprzez ponoszone nakłady. Lista usług publicznych jest bardzo długa, ale w tym raporcie koncentrujemy się na tych, które pochłaniają największe środki i które są krytyczne dla rozwoju gospodarczego, ponieważ wpływają na akumulację kapitału ludzkiego – edukacji, nauce i ochronie zdrowia.

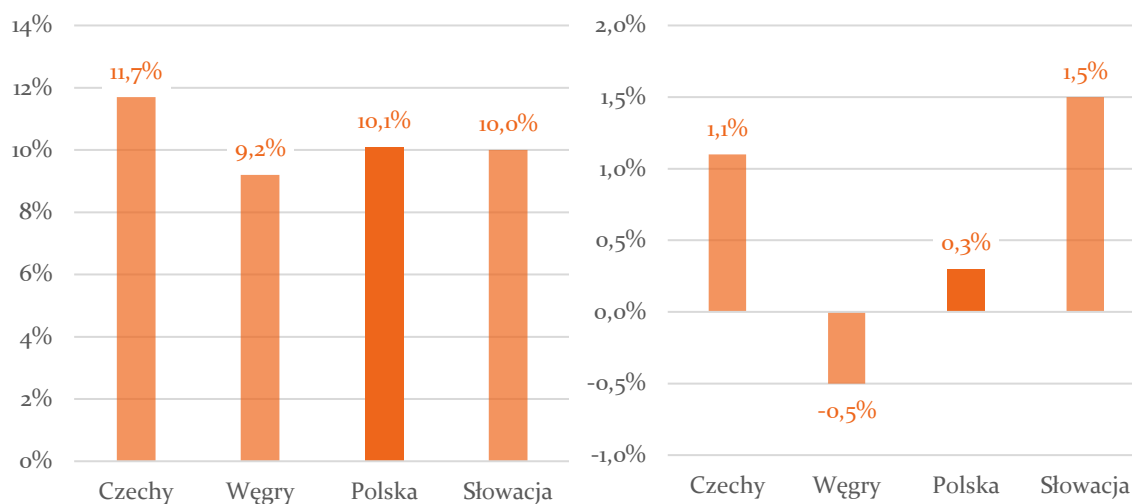
Polska wydaje na usługi publiczne 10,1 proc. PKB, czyli tyle, co Słowacja, a równocześnie wyraźnie mniej niż Czechy (11,7 proc. PKB) i więcej niż Węgry (9,2 proc. PKB). W ciągu 10 lat wskaźnik wydatków na usługi publicznie zwiększył się w niemal wszystkich krajach UE i regionu, głównie ze względu na fakt, że z powodu pandemii COVID-19 istotnie zwiększyły się nakłady na ochronę zdrowia. Choć z tego trendu wyłamują Węgry, gdzie stopa nakładów publicznych na usługi systematycznie maleje. Odzwierciedla to generalną zmianę priorytetów polityki gospodarczej w tym kraju, większy nacisk na bezpośrednie transfery i cięcia podatków dochodowych, zamiast angażowania państwa w świadczenie konkretnych usług. Rezultaty takiej polityki Węgier są mieszane, w niektórych obszarach przynoszą pozytywne skutki (jak wspomniany dwa rozdziały wcześniej wzrost aktywności zawodowej czy stopy oszczędności), ale w innych wyraźnie negatywne. Usługi publiczne są tym obszarem, w którym niedoinwestowanie sektora publicznego wychodzi Węgrom na złe, co pokazane zostanie w tym rozdziale.

Rysunek 31.

Polska wydaje na usługi publiczne (indywidualne – głównie szkolnictwo i ochrona zdrowia) mniej więcej tyle, ile wynosi średnia dla regionu. Widać duże różnice między Czechami, a Węgrami – zarówno pod względem poziomu wydatków, jak i trendu.

Wydatki na usługi publiczne (indywidualne), w 2022 roku, w proc. PKB

Zmiana stopy wydatków na usługi publiczne w 2022 roku w porównaniu do 2012 roku, w pkt proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie AMECO

Polska natomiast - posiadając relatywnie niewielkie na tle średniej UE wydatki na usługi publiczne - osiągnęła dość wysoki wzrost indeksu kapitału ludzkiego w ostatniej dekadzie. Human Capital Index jest tworzony przez Bank Światowy i stanowi syntetyczne podsumowanie najważniejszych cech kraju związanych z edukacją i ochroną zdrowia, a konkretnie ilości kapitału ludzkiego, które nabywa człowiek do 18 roku życia (na skali od 0 do 1 indeks pokazuje oczekiwaną produktywność człowieka w relacji do poziomu osiągniętego przy maksymalnej edukacji i idealnym zdrowiu). Ostatnie dane dla HCI pochodzą z 2020 roku i obejmują ostatnią dekadę przed wybuchem pandemii COVID-19. HCI w Polsce jest na identycznym poziomie, co w Czechach (0,75), mimo że dekadę wcześniej był niższy niż w Czechach (0,70 vs 0,72). I to pomimo faktu, że Polska ma wyraźnie niższe niż Czechy nakłady na usługi publiczne związane z edukacją i zdrowiem. Jednocześnie HCI jest w Polsce wyższy niż w Słowacji (0,66) i na Węgrzech (0,68). W obu tych krajach indeks obniżył się w ostatniej dekadzie.

Wniosek? Polska ma na tle innych krajów umiarkowanie niskie nakłady na usługi publiczne, ale osiąga przy tych zasobach całkiem niezłe rezultaty. To sugeruje, że wydajność sektora usług publicznych jest wysoka. Ale to jest tylko wniosek uogólniony.

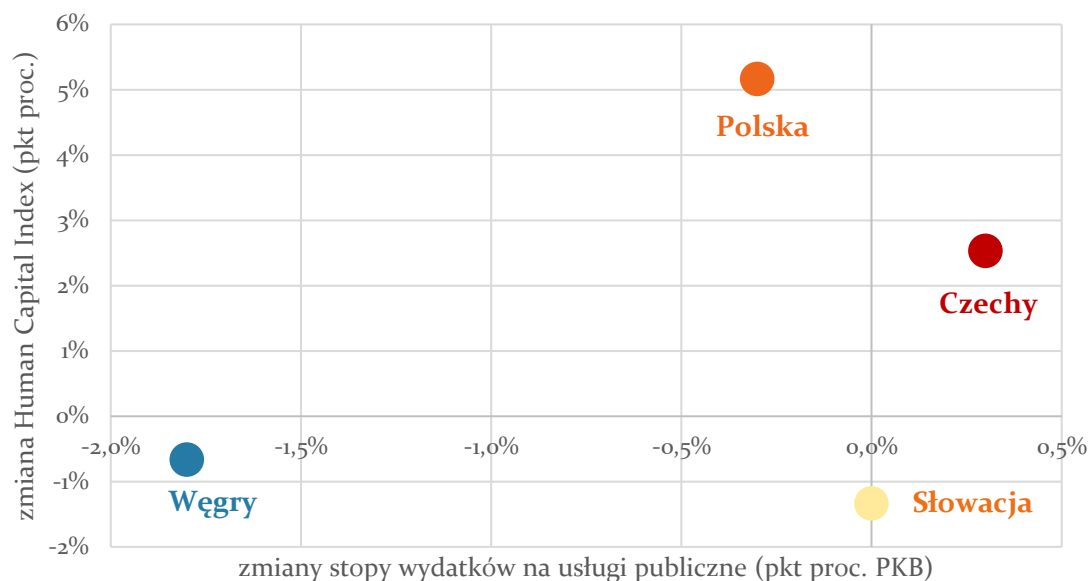
Szczegółowa analiza poszczególnych dziedzin wskazuje, w czym Polska jest mocniejsza, a w czym słabsza. Polska na pewno wyróżnia się na plus pod względem edukacji, dziedziny, w której kraj notuje najwyższe w regionie nakłady w relacji do PKB i zdecydowanie

najlepsze wyniki. Na minus Polska wyróżnia się w dziedzinie nauki, dziedziny, w której Polska notuje wysokie nakłady na tle regionu i relatywnie słabsze wyniki. Dużym wyzwaniem jest też ochrona zdrowia, w której nakłady są niskie, a wyniki umiarkowane.

Rysunek 32.

Polska zwiększała wydatki na usługi publiczne wolniej niż Czechy i Słowacja, ale odnotowała znacznie wyższy wzrost indeksu kapitału ludzkiego, co wskazuje, że efektywność wydatków publicznych w Polsce nie jest niska.

Zmiana stopy wydatków na usługi publiczne vs zmiana indeksu kapitału ludzkiego w latach 2010-2020



Źródło: Spotdata na podstawie danych AMECO i Banku Światowego

EDUKACJA BLISKO STANDARDÓW KRAJÓW ROZWINIĘTYCH

Trudno przecenić wpływ edukacji na rozwój gospodarczy, choć bardzo trudno jest ten wpływ mierzyć. Na pewno relatywnie wysokie nakłady na edukację stanowią jedną z przyczyn, dla których Europa Środkowa jest jednym z najszybciej rozwijających się regionów świata. Wydatki na edukację w regionie wynoszą między 4,1 a 5,2 proc. PKB (choć in minus odstaje Słowacja z wynikiem 4,1 proc.), wobec średniej dla świata na poziomie 4,3 proc. oraz dla krajów z grupy upper middle-income na poziomie 4,1 proc. Pod tym względem region nie różni się istotnie od krajów rozwiniętych, które na edukację wydają ok. 5 proc. PKB.

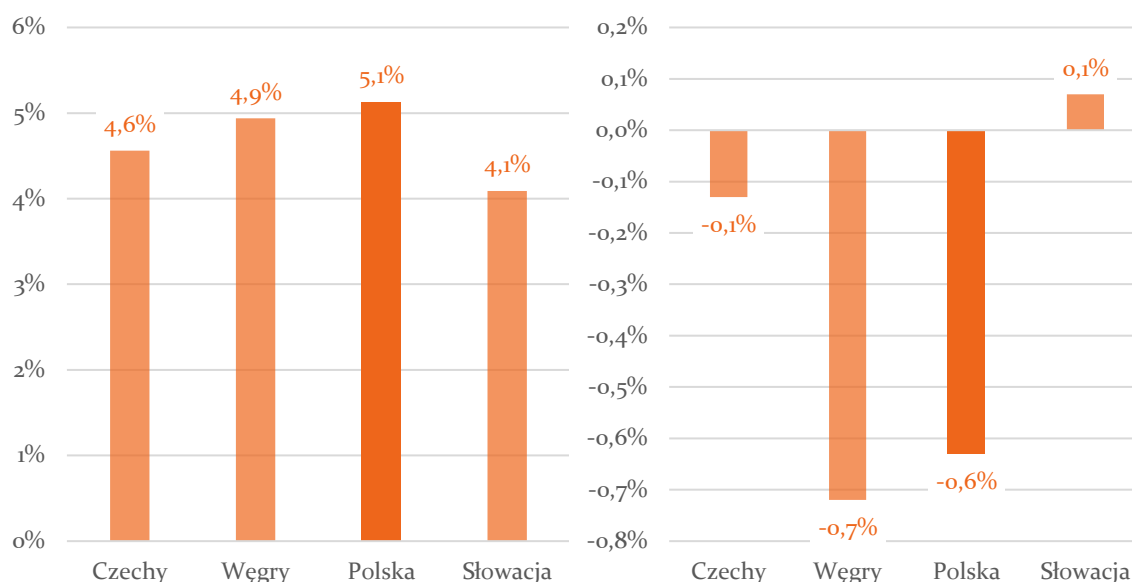
Liderem pod względem wydatków na edukację w Grupie Wyszehradzkiej jest Polska ze wskaźnikiem na poziomie 5,1 proc. Niewiele mniej wydają Węgry – 4,9 proc., jeszcze nieco mniej Czechy – 4,6 proc., a najmniej Słowacja. Przeliczając te wydatki na liczbę uczniów i odnosząc je do PKB per capita Polska osiąga wskaźnik na poziomie 25 proc., Węgry 26 proc., Czechy 23 proc., a Słowacja 21 proc. Pod względem wydatków na ucznia Polska zatem nieznacznie ustępuje Węgrom i dość wyraźnie wyprzedza Czechy i Słowację. Wniosek jest dość jasny: nakłady na edukację są w Polsce relatywnie wysokie jak na możliwości ekonomiczne kraju.

Rysunek 33.

Polska jest liderem regionu pod względem nakładów na edukację, choć w ostatniej dekadzie stopa wydatków obniżyła się, częściowo ze względu na zmiany demograficzne, a częściowo ze względu na zmiany priorytetów wydatkowych państwa.

Wydatki na edukację, w 2021 roku, w proc. PKB

Zmiana stopy wydatków na edukację od 2011 r., w pkt proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie Banku Światowego

Natomiast Polska nie jest liderem pod względem dynamiki nakładów na edukację, wręcz przeciwnie –odstaje pod tym względem od innych krajów. Stopa ogólnych nakładów na edukację obniżyła się w Polsce w drugiej dekadzie XXI wieku wobec pierwszej dekady o 0,6 pkt proc., bardziej niż w Czechach i Słowacji. Do pewnego stopnia jest to efektem spadku liczby uczniów. Patrząc jedna na wskaźnik wydatków w przeliczeniu na ucznia w Polsce obserwujemy wzrost w analogicznym okresie o 0,8 pkt proc., mniejszy niż w Czechach czy na Słowacji. **Dość niepokojący jest fakt, że spadek stopy nakładów na edukację nastąpił w Polsce po 2015 roku, czyli w okresie, kiedy dość wyraźnie zwiększone zostały transfery fiskalne dla ludności. To może oznaczać, że obserwujemy efekt „wypłukiwania” wydatków edukacyjnych przez transfery. Efekt ten na razie nie jest duży, ale powinien stanowić sygnał ostrzegawczy.**

Ważnym elementem efektywności nakładów na usługi publiczne jest określenie, jakie rezultaty kraje osiągają przy danych wydatkach. Pod tym względem w dziedzinie edukacji Polska wygląda dobrze – ma najlepsze wyniki edukacyjne w regionie, zgodne z faktem, że kraj notuje również najwyższe nakłady. Najslabiej w regionie wypada pod tym względem Słowacja.

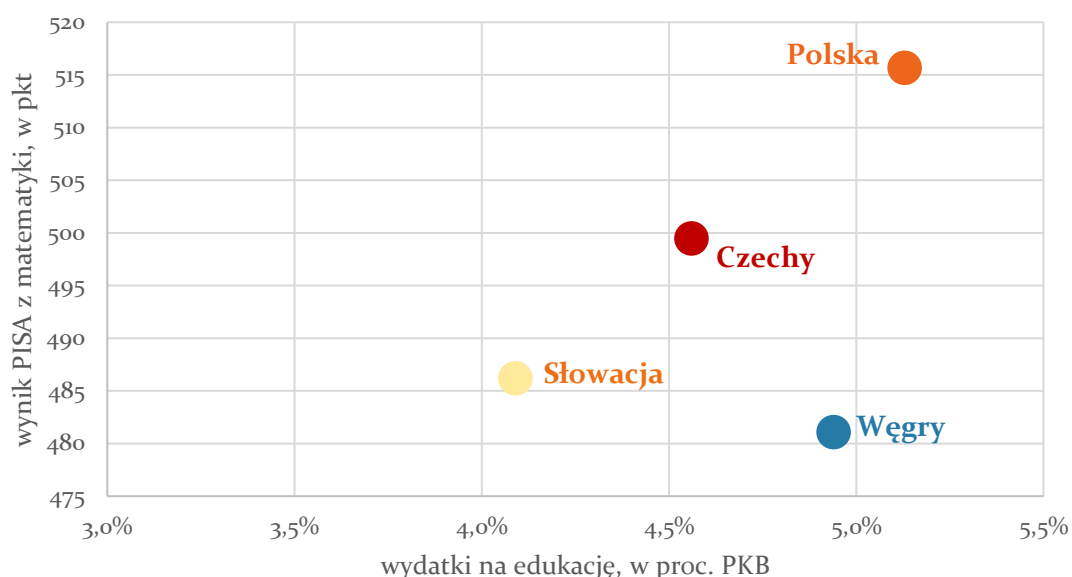
Najlepszym miernikiem wyników edukacyjnych są międzynarodowe testy PISA (program for international student assessment). Są one prowadzone raz na dwa lata wśród 15-latków

w 88 krajach, a uczniowie oceniani są pod względem czytania, liczenia i wiedzy przyrodniczej. Polscy uczniowie notują jedne z najlepszych wyników na świecie. Polska w uśrednionym z trzech dziedzin wyniku znajduje się na 11. miejscu na świecie. Czechy są na 24. miejscu, Węgry na 33., a Słowacja na 38. Co ważne, w ciągu 15 lat Polska odnotowała też największe wzrosty wyników testów w regionie, a dziedziną z największym przyrostem w Polsce jest matematyka.

Rysunek 34.

Polscy uczniowie notują jedne z najlepszych wyników na świecie w testach PISA. Polska w uśrednionym z trzech dziedzin wyniku znajduje się na 11. miejscu na świecie. Czechy są na 24. miejscu, Węgry na 33., a Słowacja na 38. Co ważne, w ciągu 15 lat Polska odnotowała też największe wzrosty wyników testów w regionie, a dziedziną z największym przyrostem w Polsce jest matematyka.

Stopa wydatków na edukację vs wyniki testów PISA z matematyki



Źródło: Spotdata na podstawie danych OECD

Co ciekawe, podobny test zdolności w przypadku dorosłych przynosi nieco inne wyniki. Chodzi o program PIAAC (program for international assessment of adult competences), prowadzony również w ramach OECD. Polacy wypadają w tym programie nieznacznie lepiej niż średnia dla krajów OECD, co jest pozytywne i potwierdza, że kraj ma dobrze wykształconą siłę roboczą. Ale jednocześnie Polska wypada gorzej niż inne kraje Grupy Wyszehradzkiej, w każdym z trzech badanych obszarów – zdolnościach obliczeniowych, zdolnościach czytania oraz zdolnościach związanych z rozwiązywaniem problemów.

Dlaczego Polska ma tak dobre wyniki wśród uczniów, a nieco słabsze wśród dorosłych? Wyjaśnienia mogą być trzy. Po pierwsze, możliwe, że te testy są nieporównywalne. Po drugie, reformy edukacji w Polsce, które doprowadziły do dużego postępu w wynikach uczniów, miały miejsce na przełomie lat 90. i 2000., więc ich rezultaty mogły jeszcze nie przefiltrować się do populacji dorosłych. Po trzecie, wskaźniki kształcenia ustawicznego w

Polsce są na niższym poziomie niż w innych krajach regionu i niższym niż średnio w UE – możliwe, że Polska umie dobrze kształcić uczniów, ale jeszcze nie stworzyła systemu kształcenia dorosłych.

NAUKA – ZA MAŁO BADAŃ, ZA MAŁO EFEKTÓW

Transformacja gospodarcza rozpoczęta w 1989 roku wywołała w Europie Środkowej prawdziwy boom na edukację wyższą. Jeszcze na początku lat 90. odsetek osób, które szły na studia wyższe, wynosił w Polsce, Czechach, Słowacji na Węgrzech średnio ok. 20 proc. i nie różnił się znacząco od średniej światowej. W ciągu zaledwie 20 lat ten odsetek wzrósł do niemal 70 proc., podczas gdy średnio na świecie w tym samym okresie analogiczny odsetek zwiększył się tylko do 35 proc. Dopiero w ostatniej dekadzie średnia światowa zaczęła szybciej rosnąć, zbliżając się do 50 proc. Dzięki dużej liczbie absolwentów szkół wyższych kraje Grupy Wyszehradzkiej mogły przyciągnąć duże inwestycje zagraniczne w dziedzinach wymagających wiedzy – m.in. w przemyśle i nowoczesnych usługach biznesowych.

Generalnie wydatki na edukację wyższą i naukę są częścią wydatków na edukację ogółem. Natomiast jest to na tyle odrębna dziedzina od edukacji podstawowej i średniej, że warto nakłady i rezultaty w niej analizować oddzielnie.

Kraje Grupy Wyszehradzkiej wydają na edukację wyższą i naukę od 0,7 do 1,4 proc. PKB. Liderem jest Polska z wydatkami na poziomie 1,4 proc., a na najniższym miejscu Słowacja z nakładami rządu 0,7 proc. W Czechach wydatki wynoszą 1,1 proc. PKB, a na Węgrzech 1 proc. Przeliczając te wydatki na liczbę studentów Polska również jest liderem. Wydatki na przeciętnego studenta wynoszą w Polsce 33,5 proc. w relacji do PKB per capita, na Węgrzech 33 proc., w Czechach 32 proc., a na Słowacji tylko 23 proc. Trudno zatem zgodzić się z popularnym stwierdzeniem, pojawiającym się nierzadko w przestrzeni publicznej, że nauka w Polsce jest niedoinwestowana.

Natomiast podobnie jak w dziedzinie edukacji ogółem, w nakładach na edukację wyższą obserwujemy w Polsce regres w ostatnich latach. Między pierwszą a drugą dekadą XXI wieku stopa nakładów na ten cel obniżyła się w Polsce o 0,15 pkt proc., bardziej niż w innych krajach regionu. Największy spadek stopy wydatków na edukację wyższą nastąpił od 2016 roku, co wskazuje na przesunięcia wydatków z usług na transfery fiskalne.

W przeciwieństwie do edukacji podstawowej i średniej, edukacja wyższa i nauka w Polsce nie cechują się tak dobrymi wynikami w ujęciu regionalnym i międzynarodowym. Polska ma wprawdzie najwięcej w regionie uczelni wyższych znajdujących się na liście szanghajskiej (11), ale w przeliczeniu na milion mieszkańców znacznie więcej takich uczelni mają Czechy i Węgry (odpowiednio 0,8 i 0,4, wobec 0,3 w Polsce). Polska ma również niższy wskaźnik liczby publikacji naukowych w przeliczeniu na milion mieszkańców – 4,1 tys., wobec 4,7 tys. w Czechach i 6,3 tys. na Węgrzech (znacznie słabiej pod tym względem wypada Słowacja). Niższy jest również w Polsce zwrot z edukacji wyższej, czyli dodatkowe zarobki, które osiągają obywatele dzięki ukończeniu studiów. Ten wskaźnik w Polsce wynosi 154 proc., podczas gdy w Czechach i Słowacji jest to 158 proc., a na Węgrzech - 180,5 proc.

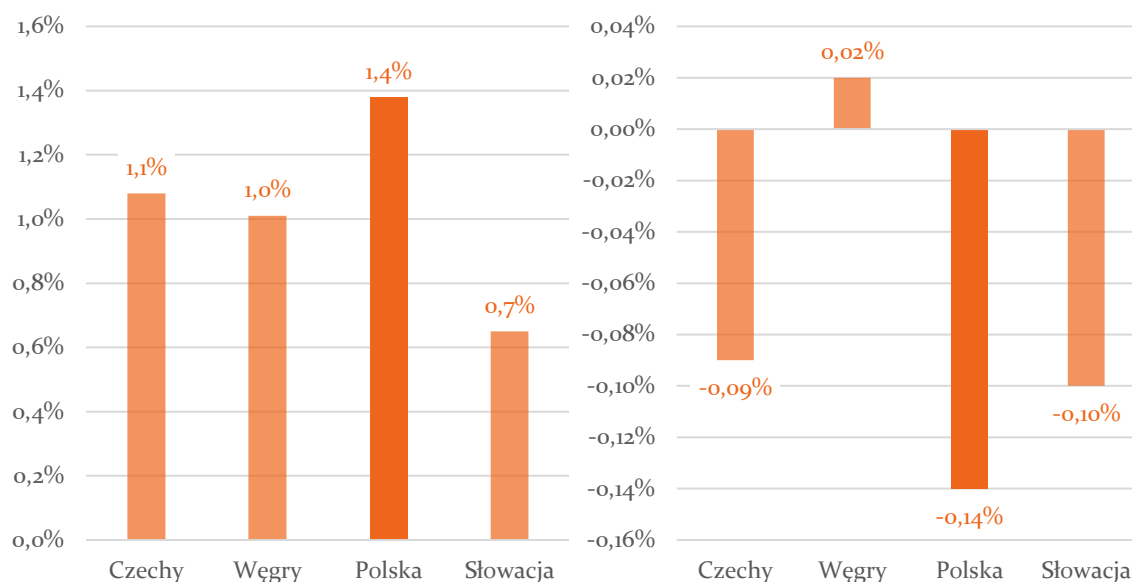
To wszystko sugeruje, że w systemie kształcenia wyższego i nauki istnieją w Polsce pewne luki wydajnościowe. Najwyższe w regionie nakłady w relacji do PKB nie przekładają się na analogicznie wyniki. Wymieniliśmy wprawdzie tylko kilka wskaźników, ale inne publikacje również sugerują, że polski system szkolnictwa wyższego i nauki należy do najniżej ocenianych w regionie. Dobrym przykładem jest EU Innovation Scorebord, który podsumowuje wyniki w różnych dziedzinach decydujących o innowacyjności kraju. Pod względem wskaźników związanych z edukacją wyższą i nauką Polska jest blisko końca tabeli.

Rysunek 35.

Polska nie wydaje mało na edukację wyższą i naukę. Ale obserwujemy w Polsce regres w ostatnich latach. Między pierwszą a drugą dekadą XXI wieku stopa nakładów na ten cel obniżyła się w Polsce o 0,14 pkt proc., bardziej niż w innych krajach regionu.

Wydatki na edukację wyższą i naukę, w 2021 r., w proc.

Zmiana stopy wydatków na edukację wyższą i naukę od 2011 r., w pkt proc. PKB

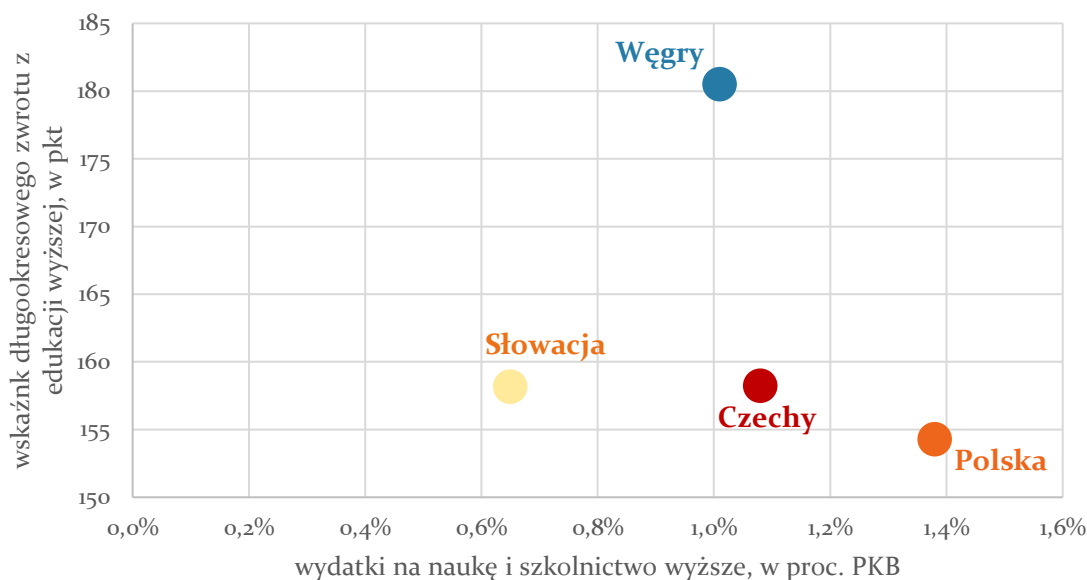


Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

Rysunek 36.

Niższy niż w regionie jest w Polsce zwrot z edukacji wyższej, czyli dodatkowe zarobki, które osiągają obywatele dzięki ukończeniu studiów. Ten wskaźnik w Polsce wynosi 154 proc., podczas gdy w Czechach i Słowacji jest to 158 proc., a na Węgrzech - 180,5 proc.

Stopa wydatków na edukację wyższą i naukę vs wskaźnik długookresowego zwrotu z edukacji wyższej



Źródło: Spotdata na podstawie danych OECD

WYDATKI TO NIE ŻŁOTY GRAAL W OCHRONIE ZDROWIA

O ile stopa wydatków na edukację jest w Grupie Wyszehradzkiej zbliżona do poziomu państw rozwiniętych, o tyle wydatki na ochronę zdrowia są znacznie niższe – a Polska dodatkowo wyróżnia się negatywnie na tle regionu. A koszty ochrony zdrowia są coraz bardziej wrażliwym punktem całego systemu wydatków państwa. Ze względu na starzenie się społeczeństwa presja kosztowa w ochronie zdrowia będzie znacząco rosła, a system będzie musiał lepiej chronić osoby w wieku 50-60 lat przed niezakaźnymi chorobami ze względu na rosnące znaczenie tych grup wieku dla rynku pracy i całej gospodarki.

Kraje Grupy Wyszehradzkiej wydają na ochronę zdrowia od 4,9 proc. PKB (Polska) do 7,9 proc. PKB (Czechy). Średnia dla krajów UE wynosi 7,2 proc. i tylko Czechy znajdują się powyżej tego poziomu. W jakiejś mierze niższe nakłady na zdrowie może tłumaczyć fakt, że społeczeństwa Europy Środkowej są nieco młodsze niż społeczeństwa Europy Zachodniej – mediana wieku we wszystkich krajach jest niższa od średniej unijnej. Ale w istotnym stopniu odzwierciedla to po prostu inne priorytety i ograniczenia budżetowe.

W dekadzie przed pandemią COVID-19 stopa nakładów na ochronę zdrowia istotnie zwiększyła się tylko w Czechach – o niemal 1 pkt proc. W pozostałych krajach zmiany nie

były duże, w Polsce stopa zwiększyła się o 0,3 pkt proc., w Słowacji o 1 pkt proc., a na Węgrzech spadła o 0,3 pkt proc.

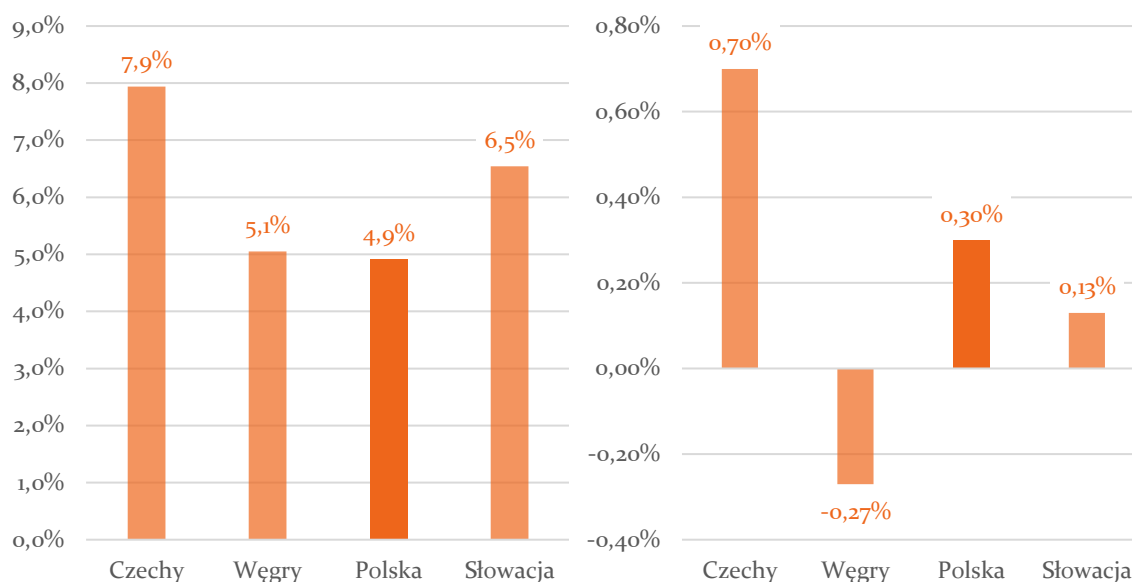
Co ciekawe, nie ma jakiejś wyraźnej zależności między wielkością nakładów na ochronę zdrowia i ich zmianą w ostatniej dekadzie, a kluczowymi parametrami zdrowia społeczeństwa. Polska odnotowała najniższy przyrost oczekiwanej długości życia (do 2019 roku, nie liczymy efektów COVID-19), co może w jakimś stopniu być efektem niedofinansowania systemu ochrony zdrowia, ale udowodnienie tej zależności nie byłoby łatwe. W Czechach najwyższe nakłady na ochronę zdrowia nie przełożyły się na istotną poprawę oczekiwanej długości życia – przyrost był tam niższy niż w Słowacji czy na Węgrzech.

Rysunek 37.

Polska i Węgry wydają bardzo mało na ochronę zdrowia z funduszy publicznych w relacji do wielkości gospodarki. A na Węgrzech stopa wydatków spada.

Wydatki na ochronę zdrowia, w 2021 r.,
w proc.

Zmiana stopy wydatków na ochronę zdrowia od 2011
r., w pkt proc. PKB



Źródło: Spotdata na podstawie Eurostatu

Wskaźniki umieralności na poważne choroby niezakaźne, takie jak choroby serca i nowotwory, są w Polsce na niższym poziomie niż na Węgrzech i Słowacji, mimo wyższych wydatków na zdrowie w tych krajach. Choć jednocześnie Czechy wyraźnie przodują pod względem niskiej umieralności, co jest zbieżne z wysokimi nakładami na zdrowie w tym kraju.

Testem na skuteczność działania systemu ochrony zdrowia była pandemia COVID-19. Wszystkie kraje regionu zanotowały relatywnie wysoką śmiertelność na tle innych krajów Unii Europejskiej. W latach 2020-2023 liczba nadmiarowych zgonów (liczba zgonów w

relacji do trendu z poprzednich lat) wyniosła w krajach Grupy Wyszehradzkiej średnio 500 na 100 000 mieszkańców, podczas gdy w Niemczech było to 300, we Francji 200. Najwyższą nadmiarową śmiertelność w regionie zanotowała Słowacja, potem Węgry, Polska i na końcu Czechy. Ponownie to Czechy przodują pod względem niskiej umieralności, a jednocześnie Słowacja i Węgry notują gorsze dane niż Polska pomimo wyższej stopy nakładów na ochronę zdrowia.

Wniosek? Między wydatkami a rezultatami nie ma prostego przełożenia, przynajmniej w zdrowiu. Nie jest to zresztą zaskakujące, bo o wydajności systemu decyduje bardzo wiele czynników – nie tylko nakłady finansowe. Nie zmienia to jednak faktu, że Polska będzie musiała znaleźć sposób na znaczące zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia.

Z projekcji instytutu IHME (Institute of Health Metrics and Evaluation) wynika, że realne koszty ochrony zdrowia w przeliczeniu na mieszkańca w Polsce do 2050 roku wzrosną o ok. 100 proc. w porównaniu z rokiem 2019 – czyli ok. 2,3 proc. rocznie. Najważniejsze pytanie w tym kontekście jest takie, czy wydajność pracy zwiększy się na tyle mocno, by relatywny wzrost kosztów – w porównaniu do realnych dochodów – był na tyle ograniczony, że nie wpłynie istotnie na inne wydatki. Aby dochody dorównały rosnącym kosztom, PKB na mieszkańca w ciągu trzydziestu lat musiałby rosnąć w przeciętnym tempie 2,3 proc. rocznie. Nie jest to wynik niemożliwy do osiągnięcia, w latach 1990–2019 przeciętny wzrost PKB per capita wynosił 3,5 proc. rocznie. Jednak w miarę wzrostu PKB osiąganie wysokich dynamik jest coraz trudniejsze. Co więcej, zmiana struktury wiekowej społeczeństwa też będzie oddziaływała na redukcję dynamiki PKB, chociażby ze względu na fakt, że nie da się podnieść aktywności zawodowej osób w wieku powyżej 60 lat do poziomów cechujących ludzi w wieku 30–50 lat. Długookresowe projekcje OECD wskazują, że do 2050 roku Polska może osiągnąć średni wzrost PKB per capita na poziomie 1,6 proc. Projekcje Komisji Europejskiej są bardziej optymistyczne i wskazują na wzrost rzędu 2 proc. Jednak to jest wciąż mniej niż przewidywany wzrost kosztów ochrony zdrowia.

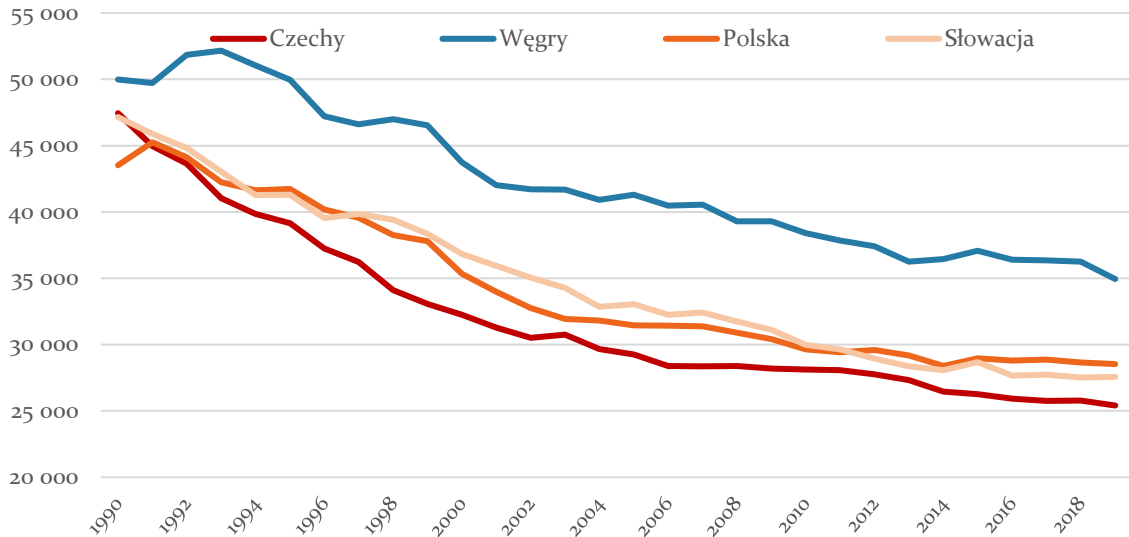
Dlatego większość długookresowych projekcji makroekonomicznych wskazuje, że udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB w Polsce znacząco się zwiększy. Na przykład, według Komisji Europejskiej relacja publicznych wydatków na zdrowie do PKB wzrośnie z 5 proc. obecnie do 7–8 proc. w 2050 roku (w zależności od scenariusza). A gdyby Polsce udało się znacząco poprawić stan zdrowia mieszkańców, wówczas wzrost byłby wyraźnie mniejszy – do niewiele ponad 6 proc. PKB. Jednocześnie do tej kalkulacji należy dodać wydatki na opiekę długookresową. Zwiększą się one prawdopodobnie z ok. 0,8 proc. PKB obecnie (jeden z najniższych wskaźników w UE), do ok. 1,5–2 proc.

Zatem łączny wzrost wydatków związanych ze zdrowiem starzejącego się społeczeństwa sięgnie ok. 3 proc. PKB, co w dzisiejszych cenach daje 100 miliardów złotych. Czy to dużo, czy mało? Będzie to zależało od kontekstu ekonomicznego. Jeżeli Polska będzie krajem dynamicznym gospodarczo, z niskim bezrobociem i niską inflacją, stabilnym makroekonomicznie, wówczas zwiększenie wydatków publicznych o 3 proc. PKB w ciągu trzech dekad nie powinno stanowić żadnej trudności. Jeżeli jednak kraj będzie rozwijał się wolno, inflacja będzie podwyższona, a budżet będzie znajdował się pod coraz większą presją rosnących wydatków na obronę narodową, transformację energetyczną, emerytury, wówczas o stabilne finansowanie usług publicznych może być trudno.

Rysunek 38.

Pomimo faktu, że Polska ma znacznie niższą stopę wydatków na zdrowie niż Czechy czy Słowacja, zmiana stanu zdrowia społecznego w istotnej i wrażliwej grupie wiekowej 50-69 lat jest podobna w Polsce, co w tych krajach.

Stopa DALY – liczba lat życia utraconych z powodu chorób i przedwczesnych śmierci w grupie wieku 50-69 lat, w przeliczeniu na 100 tys. osób rocznie



Źródło: Spotdata na podstawie danych IHME

Rekomendacje

- **Identyfikacja przyczyn słabości inwestycji przedsiębiorstw i stworzenie autentycznej oraz wiarygodnej strategii zmiany negatywnego trendu w prywatnych nakładach rozwojowych.** Polska ma zaskakująco niski jak na wysokie tempo wzrostu PKB udział inwestycji przedsiębiorstw w gospodarce. W analizach ekonomicznych wskazuje się na wiele możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy – od czysto statystycznych, przez ekonomiczne, po polityczne. Ważną rolę w zniechęcaniu przedsiębiorstw do inwestowania stanowi duża niepewność regulacyjna, upaństwowienie dużej części gospodarki. Jednocześnie rząd w kolejnych strategiach deklaruje zwiększenie stopy inwestycji prywatnych bez żadnej refleksji na temat przyczyn braku realizacji tego celu w przeszłości. Pierwszym krokiem powinno być stworzenie białej księgi identyfikującej wszystkie dotychczasowe polityki wspierania inwestycji oraz ich skutki. Następnie należy wdrożyć strategię opartą o regularną weryfikację skuteczności stosowanych instrumentów. Czas, by do niskich inwestycji podejść w sposób wykraczający poza polityczny PR.
- **Rewizja polityki prorodzinnej i weryfikacja założeń dotyczących wspierania dzietności.** Polska planuje wydawać rocznie 60 mld zł na sam transfer 800+. To prawie 2 proc. PKB, czyli tyle, ile wydawaliśmy do niedawna na obronę narodową, niemal połowa wydatków na inwestycje publiczne, niemal jedna piąta w relacji do wydatków na wynagrodzenia w całym sektorze publicznym. Efektów po stronie dzietności nie ma. Efekty po stronie redukcji ubóstwa są wyraźne, ale to nie one były głównym celem prowadzonej polityki i można je było prawdopodobnie osiągnąć inaczej. Jednocześnie rezultaty polskiej polityki publicznej w zakresie redukcji nierówności nie są w Polsce spektakularne na tle regionu.
- **Zatrzymanie erozji wydatków na usługi publiczne.** W Polsce wysokie transfery są finansowane w pewnej mierze ograniczaniem wydatków na usługi publiczne, zarówno takie jak administracja – przeznaczone dla wszystkich obywateli, jak i takie jak ochrona zdrowia – przeznaczone dla osób z konkretnymi potrzebami. Nawet jeżeli wydatki na usługi rosną, to ich dynamika jest niższa niż przeciętnie w innych krajach regionu, a udział w PKB niższy. Wprawdzie Polska przy niskich wydatkach osiąga całkiem dobre rezultaty w zakresie edukacji czy zdrowia publicznego (relatywnie), jednak jest to w dużej mierze renta pochodząca z reform dokonanych 20-30 lat temu. Dzisiejsze ograniczenie finansowania usług publicznych może doprowadzić do erozji kluczowych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki, które są oparte na kapitale ludzkim.
- **Znacznie mocniejszy nacisk na zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych.** W perspektywie 20-30 lat Polska ma najgorsze w regionie perspektywy demograficzne, najszybciej będzie rósł w Polsce wskaźnik obciążenia demograficznego. Najważniejszym sposobem dostosowania do tej zmiany będzie

musiało być podniesienie aktywności zawodowej osób w wieku 60 lat i więcej. Szybkie tempo wzrostu PKB i ogromna ekspansja eksportu zwiększyły zapotrzebowanie na pracę w Polsce, więc aktywność zawodowa stopniowo rośnie. Ale trudno liczyć na to, że wzrost popytu na pracę będzie aż tak szybki w kolejnych dekadach, a jednocześnie że zwiększanie podaży pracy można osiągnąć bez stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego. Z kolei podniesienie efektywnego wieku emerytalnego będzie trudne bez zdecydowanie większych nakładów na ochronę zdrowia, co należy planować z wieloletnim wyprzedzeniem.

- **Unikanie polityki trwale wysokich deficytów fiskalnych na wzór Węgier.** Polska czerpie niektóre wzorce polityki publicznej z Węgier – jednym z takich obszarów jest redukcja podatków dochodowych finansowana zwiększonym deficytem fiskalnym i generalnie stopniowo coraz większa akceptacja dla deficytów. Węgry dzięki cięciom klina podatkowego coś zyskały – m.in. wzrost aktywności zawodowej – ale też bardzo wiele straciły, m.in. zaufanie do własnej waluty za co płacą wysokimi stopami procentowymi i wciąż niższym niż Polska wzrostem gospodarczym. Podążanie ścieżką Węgier byłoby błędem.
- **Zapobieganie trwałej deprecjacji waluty w celu ochrony gospodarki przed uzależnieniem się od wyłącznie niskokosztowych inwestycji.** Polska jest krajem niskich kosztów pracy – niskich w przeliczeniu na euro. Jest to jeden z ważnych czynników przyciągających duże inwestycje zagraniczne i promujących eksport. Można powiedzieć, że Polska naśladuje politykę prowadzoną w przeszłości przez niektóre szybko industrializujące się kraje, jak Włochy czy Korea. Jednak nadmierne uzależnienie od tego typu polityki może w pewnym momencie doprowadzić do stagnacji, gdy kraj nie będzie potrafił przestawić się na produkcję bardziej zaawansowaną, o wyższej wartości dodanej.
- **Odblokowanie akcji kredytowej dla przedsiębiorstw.** Redukcja stopy zadłużenia przedsiębiorstw może być pozornie objawem rosnącej stabilności gospodarki. W końcu dług po kryzysie finansowym był utożsamiany ze słabością i wrażliwością gospodarki. Jednak bardzo niska stopa długu prywatnego odzwierciedla też niski popyt na finansowanie i niską skłonność do inwestowania. W jakiejś mierze może być to wywołane faktem, że banki ograniczają swoją akcję kredytową ze względu na wysokie straty związane z odpisami na tzw. kredyty frankowe i generalną niepewność regulacyjną. Tymczasem mało prawdopodobne jest, że Polsce uda się dokonać dalszego skoku rozwojowego, na wzór tego z ostatnich 30 lat, bez zwiększenia relacji dług prywatnego do PKB. Jakąś część dużych inwestycji zawsze trzeba finansować kredytem.

Bibliografia

DeLong Bradford, „Slouching Towards Utopia : An Economic History of the Twentieth Century”, New York: Basic Books, 2022

International Monetary Fund, “Republic Of Poland. Staff Report For The 2023 Article Iv Consultation”, Maj 2023

International Monetary Fund, “Czech Republic. Staff Report For The 2023 Article Iv Consultation”, Styczeń 2023

International Monetary Fund, “Hungary. Staff Report For The 2023 Article Iv Consultation”, Luty 2023

International Monetary Fund, “Slovak Republic. Staff Report For The 2023 Article Iv Consultation”, Czerwiec 2022

International Monetary Fund, “Europe’s Balancing Act: Taming Inflation Without A Recession”, Kwiecień 2023

Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). GBD Compare. Seattle, WA: IHME, University of Washington, 2015. Available from <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare>. (dostęp 31.05.2023)

Morawski Ignacy, „MFW o Polsce: za niedocenie inflacji można płacić przez lata”, Puls Biznesu, 14. maja 2023 r.

Morawski Ignacy, „Polska rozwija się bez kredytu, i to zaczyna niepokoić”, Puls Biznesu, 14. czerwca 2023 r.

OECD (2023), OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 1, OECD Publishing, Paris

OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, PISA, OECD Publishing, Paris

Spotdata, “Koniec dywidendy demograficznej. Recesja i inflacja czy adaptacja technologiczna”, Maj 2023