

Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”

Redakcja: Michał Sutowski

Michał Brzeziński
Dominik J. Gajewski
Katarzyna Golik
Anna Gromada
Piotr Kuczyński
Hanna Kuzińska

Maria Libura
Ignacy Morawski
Leokadia Oręziak
Maria Skóra
Rafał Woś
Piotr Wójcik

EKONOMIA POLITYCZNA
„DOBREJ ZMIANY”
Pod redakcją Michała Sutowskiego



INSTYTUT STUDIÓW ZAAWANSOWANYCH
WARSZAWA 2017

Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”

Redakcja:
Michał Sutowski

Spis treści:

Wstęp

Michał Sutowski9

Analizy

Rafał Woś

Ruszyli z posad bryłę świata, lecz nie wiedzą, dokąd ją toczyć. Plan Morawieckiego i praktyka rządów PiS wobec wyzwań rozwojowych Polski w warunkach późnego kapitalizmu9

Ignacy Morawski

Wielkie pchnięcie, czyli marzenia PiS-u o skoku rozwojowym9

Piotr Kuczyński

Miłe złego (słabego) początki?9

Anna Gromada
Filozofia gospodarcza „dobrej zmiany” – analiza porównawcza programów PiS i PO9

Michał Brzeziński
Czy „dobra zmiana” zredukuje nierówności? O egalitaryzmie w polityce i ideologii PiS9

Hanna Kuzińska
Zmiany w polityce fiskalnej w latach 2014–20179

Maria Skóra
Ekonomia „dobrej zmiany”. Czy w Polsce panuje rynek pracownika?9

Dominik J. Gajewski
Skuteczność uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce9

Piotr Wójcik
Uciec z półperyferii – polityka przemysłowa PiS9

Katarzyna Golik Polski model z chińską specyfiką?	9
Leokadia Oręziak Plany dalszej prywatyzacji emerytur w Polsce	9
Maria Libura Reforma ochrony zdrowia, czyli powolny zmierzch rynkowego funda- mentalizmu	9
O Instytucie	9

Michał Sutowski – politolog, absolwent MISH UW, członek zespołu Krytyki Politycznej i Instytutu Studiów Zaawansowanych, publicysta, tłumacz, redaktor, autor między innymi książki *Rok dobrej zmiany* (2017) oraz wywiadów-rzek z Agatą Bielik-Robson, Ludwiką Wujec oraz Agnieszką Graff.

Wstęp

Polityka gospodarcza i społeczna Prawa i Sprawiedliwości to dla lewicy poważny dylemat. W czasie kampanii wyborczej i tuż po niej wielu nieprzychylnych nowej władzy komentatorów z lewej strony sceny politycznej spodziewało się powtórki z lat 2005–2007, a więc przejścia solidarystycznej, antyliberalnej retoryki w neoliberalną i wyjątkowo niesolidarną praktykę. Wtedy to bowiem opowieści o „solidarnej Polsce” i obraz pustych lodówek w razie zwycięstwa Platformy Obywatelskiej wyniosły do władzy formację, która obniżyła składkę rentową, zniosła trzeci próg i tak niewysokiej progresji PIT, a politykę rodzinną państwa ograniczyła do becikowego, a na dodatek mianowała szefową resortu finansów zwolenniczkę podatku liniowego.

Przewidywania te okazały się w dużej mierze chybione. Prawdopodobnie wynikały z myślenia życzeniowego – taki oportunistyczny wobec rynków i lobby biznesowego zwrot prawicowego rządu pozwoliłby na stosunkowo łatwą jego krytykę z lewej strony i, potencjalnie, budowę formacji lewicowej, opartej na ofercie czytelnej alternatywy wobec rządów pragmatycznej centroprawicy z jednej i wolnorynkowego nacjonalizmu z drugiej strony. „Dobra zmiana”, choć zawiera istotne elementy kontynuacji (wynikające nie tylko z umiarkowanego, socjaldemokratycznego zwrotu w polityce społecznej PO pod koniec jej rządów,

ale także np. z przygotowania przez poprzednią ekipę planów reform uszczelniających system podatkowy), przyniosła jednak widoczne zerwanie z dotychczasowym sposobem myślenia o rozwoju Polski po 1989 roku. Na pewno na poziomie retoryki i języka władzy, w sposób zaś bardziej ambiwalentny na poziomie praktyki rządzenia i jej skutków.

Ogólnoświatowy zwrot intelektualny w debacie ekonomicznej po kryzysie 2008 roku, czego ważnym elementem stała się ponowna legitymizacja interwencjonizmu państwowego i większa niż dotychczas uwaga, jaką Europejczycy poświęcają dalekowschodniemu modelowi rozwoju, sprzyjały temu, by język aktywnego państwa, gospodarczego suwerenizmu narodów i społecznego solidaryzmu przebił się do głównego nurtu debaty publicznej także w Polsce. W przypadku PiS-u i prezydenta Dudy dobrze współgrało to z narracją historyczną, odwołującą się do etatystycznych tradycji II Rzeczypospolitej. Eugeniusz Kwiatkowski z Centralnym Okręgiem Przemysłowym skleił się w wyobraźni i w przekazie decydentów PiS-u z Nową ekonomią strukturalną chińskiego ekonomisty Justina Yifu Lina, a kwestionowaniu pakietu liberalnych wartości Unii Europejskiej i świata zachodniego zaczęły towarzyszyć deklaracje zacieśnienia współpracy z Chinami w ramach głośnego projektu Nowego Jedwabnego Szlaku.

Równocześnie z tym etatystycznym zwrotem narracyjnym PiS zrealizował istotną część swych obietnic wyborczych z największym transferem socjalnym w historii Polski po 1989 roku na czele. Podwyższył też płacę minimalną, wprowadził minimalną stawkę godzinową wynagrodzenia oraz obniżył próg wieku emerytalnego do poziomu sprzed reform PO.

Zdaniem wielu liberalnych komentatorów PiS to po prostu „pobożna lewica”. Ci najmniej spośród nich życzliwi rządowi z powodu kontrowersyjnych praktyk władzy związanych z porządkiem konstytucyjnym i prawami obywatelskimi utwierdzili się tylko w przekonaniu, że państwowy interwencjonizm, redystrybucja społeczna, autorytaryzm i nacjonalizm „w jednym stoją domu”, zaś między populistycznym rozdawnictwem a aktywną polityką rozwojową i redystrybucyjną nie ma w zasadzie

żadnej różnicy. Obserwatorzy bliżsi lewej stronie politycznego spektrum, dostrzegając różne pułapki i niekonsekwencje polityki rządu, konstatują z niepokojem, że oto PiS „ukradł elektorat” lewicy i być może na trwałe „zagospodarował” wyborców o wyraźniejszych preferencjach socjalnych po stronie narodowo-konserwatywnej. Teksty składające się na tę publikację powstały właśnie w kontekście tego pojęciowego chaosu towarzyszącego polityce rządu i niezbornej reakcji na nią lewicowych ugrupowań.

Zamysłem autorów nie jest jednak porównywanie ideologii i praktyki politycznej PiS do żadnego wzorca wyśniewanej polityki postępowej. Nie istnieje, rzecz jasna, jeden tylko, jedynie słuszny jej model; zakres jej możliwych instrumentów jest szeroki, można w nim różnie rozkładać akcenty, ale podstawowe założenia są dość oczywiste. Chodziłoby o politykę „zieloną”, sprzyjającą odnawialnym źródłom energii i redukcji emisji CO₂ oraz chroniącą zasoby przyrody. Zakładającą podmiotowość świata pracy i wzmocnienie reprezentacji jego interesów. Dowartościowującą pracę opiekuńczą, tak by istotny ciężar pomocy osobom zależnym przejmowało społeczeństwo, jednocześnie dającą priorytet autonomii jednostki bez uzależniania wsparcia państwa od wpasowania się owej jednostki w jedynie słuszny model rodziny. Kładącą nacisk na rozwój transportu publicznego; szukającą rozwiązań regulacyjnych dla nowych form pracy i akumulacji kapitału (np. *sharing economy*); oferującą odpowiedzi na prekaryzację warunków pracy, promującą solidarystyczne rozwiązania podatkowe oraz w sferze ubezpieczeń społecznych. Takie wartości i priorytety kreślą horyzont naszego myślenia o polityce, nie są jednak – powtórzmy – obowiązującym punktem odniesienia do opisu polityki rządu Prawa i Sprawiedliwości, jaki *Ekonomia polityczna dobrej zmiany* oferuje czytelnikom.

Proste skonfrontowanie realiów z wyznawanym ideałem byłoby po prostu zbyt łatwe. Nie chodzi bowiem o wystawienie cenzurki, by lewica wiedziała, co ma myśleć o PiS, lecz o zrozumienie polityki gospodarczej i ekonomii politycznej obozu „dobrej zmiany” w zastanym otoczeniu i w konkretnej sytuacji gospodarczej. W napięciu między ambicjami a rzeczywistością, ale też – między deklaracjami a praktyką, między nie zawsze

koherentnymi działaniami poszczególnych resortów, wreszcie między możliwościami gospodarczymi a współkreowanym przez sam rząd klimatem politycznym (to ostatnie napięcie objawia się szczególnie wyraźnie przy założonym w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* finansowaniu inwestycji za pieniądze Unii Europejskiej).

Celem książki nie jest również wypracowanie poręcznej etykiety dla reżimu gospodarczego, który obiecuje, projektuje i faktycznie wprowadza w życie PiS; nie tylko dlatego, że czas, jaki upłynął od objęcia władzy przez tę partię, jest zbyt krótki na dokonywanie syntez, ale także dlatego, że w samym rządzie widać ścieranie się różnych tendencji i filozofii gospodarczych, których spektrum jest bardzo szerokie. Począwszy od centralistycznego etatyzmu połączonego z ręcznym sterowaniem (polityka wobec przemysłu zbrojeniowego) przez nową politykę przemysłową (oscylującą pomiędzy Nową polityką strukturalną a interwencjonizmem *à la* Korea Południowa, Finlandia czy Izrael) aż po silnie doktrynerski neoliberalizm (którego bastionem wydaje się dzisiaj resort odpowiedzialny za naukę). Co istotne, odmienne, a nawet sprzeczne podejścia można nieraz zaobserwować nawet w ramach jednego resortu.

Dlatego właśnie o przygotowanie artykułów poprosiliśmy autorów reprezentujących różne pokolenia, środowiska zawodowe, poglądy polityczne i metody badawcze. Nie ma wśród nich osób o poglądach dogmatycznie wolnorynkowych, gdyż ten nurt, zwłaszcza po 2008 roku, inicjatorzy *Ekonomii politycznej dobrej zmiany* traktują jako skompromitowany, a wierne trwanie przy jego aksjomatach jako wyraz ideologicznego zaciętrzewienia. Preferujemy za to podejście, które łączy, w miarę możliwości, założenia badawcze płynące z różnych teorii cząstkowych i przywiązanie do wyników empirycznych, a nie sztywne trzymanie się jednego, z góry określonego paradygmatu.

Na publikację składają się teksty badaczek i komentatorów specjalizujących się w różnych dziedzinach polityki gospodarczej i społecznej, z różnym stosunkiem do obecnej władzy i o różnych poglądach na to, co w ekonomii jest nauką, a co już ideologią. W efekcie otrzymujemy obraz gospodarki

i społeczeństwa w Polsce PiS, niewolny od sprzeczności, ale przez to – w naszej opinii – pełniejszy i uczciwszy, bez roszczeń do pełnego obiektywizmu, za to z ambicją oddania złożoności zjawisk. Zakres tematów nie opisuje całego krajobrazu społeczno-ekonomicznego „dobrej zmiany”, ale składa się na mapę priorytetów, instrumentów działania i – może przede wszystkim – napięć, które powstają w ramach tworzenia politycznego projektu PiS i w praktyce jego wdrażania.

Artykuły w książce można podzielić na przekrojowe, czyli szukające ogólnej logiki (bądź jej braku) w planach i posunięciach społeczno-gospodarczych PiS-u, oraz monograficzne, które skupiają się na konkretnych dziedzinach. I tak, Rafał Woś podkreśla przede wszystkim elementy zerwania z dotychczasową, „transformacyjną” logiką polityki gospodarczej, zwłaszcza w jej wymiarze redystrybucyjnym. Ignacy Morawski wskazuje ograniczenia strukturalne gospodarki globalnej, które każą wątpić w możliwość realizacji ambitnych planów skoku rozwojowego (niezależnie od błędów i niedostatków samej praktyki rządu PiS). Z kolei sceptyczny Piotr Kuczyński ostrzega przed potencjalnie groźnym wpływem niezależnych od nas, zewnętrznych czynników w gospodarce, które rząd zdaje się lekkomyślnie ignorować, zwłaszcza w polityce fiskalnej. Piotr Wójcik rekonstruuje inspiracje i różne aspekty polityki przemysłowej PiS, wykazując jej nierozzerwalny związek z polityką redystrybucyjną, zaś Dominik Gajewski opisuje plany uszczelniania systemu podatkowego przez PiS, punktując m.in. zaniedbania w obszarze ściągalności podatku CIT. Anna Gromada konfrontuje retorykę i założenia programów gospodarczych partii „dobrej zmiany” oraz jej poprzedników i wskazuje na ich nieoczywiste podobieństwa. Katarzyna Golik zestawia retorykę i praktykę relacji polsko-chińskich, doceniając dywersyfikację geopolitycznej uwagi w naszym kraju, a zarazem umiarkowanie sceptycznie traktując urzędowy optymizm w kwestii „nowego otwarcia” na wschodni kierunek współpracy gospodarczej. Maria Skóra analizuje rynek pracy, zestawiając politykę PiS z wyzwaniem demografii, rosnącej różnorodności stylów życia i zmian technologicznych. Leokadia Oręziak krytykuje plany reformy emerytalnej i wskazuje na

ich zaskakujące powinowactwo z reformą wprowadzającą OFE w 1999 roku. Prof. Hanna Kuzińska docenia zabiegi na rzecz uszczelnienia systemu podatkowego i podkreśla względną odporność gospodarki na zawirowania polityczne, wskazuje jednak na poważne zaniechanie związane z utrzymywaniem w Polsce niesprawiedliwego rozłożenia obciążeń podatkowych. *Last but not least*, Maria Libura rozważa wyzwania i dylematy reformy służby zdrowia na osiach rynek–państwo oraz indywidualizm–solidarność i wskazuje na istotne rozbieżności między polityczną retoryką a praktyką planowanych i wdrażanych działań.

Granice wyobraźni i granice możliwości polityki gospodarczej to wątki, które przewijają się przez niemal wszystkie teksty. Można odnieść wrażenie, że jedne i drugie granice są w przypadku PiS szersze, niż to się wydawało poprzednim ekipom rządzącym. Nie zmienia to faktu, że gospodarczy i społeczny imposybilizm z hasłami, że „się nie da”, że „nas nie stać”, że „jesteśmy krajem na dorobku”, jako dominująca przez lata konstrukcja myślowa, miał pewne racjonalne przesłanki. Dopiero przyszłość pokaże, ile piętnowanych dziś – nie tylko przez PiS, ale i przez głosy z lewej strony – zaniechań poprzednich rządów wynikało z braku wizji i odwagi, ile z aktualnej sytuacji, a ile z obiektywnego losu państwa półperyferii.

Dodajmy, że sytuacja zmienia się bardzo dynamicznie, co zmusza obserwatorów do weryfikacji nawet bardzo ogólnych ocen; tak było np. w kwestii projektu „jednolitej daniny”, sugerującego zwiększenie podatkowej progresji w Polsce, z którego rząd się jednak ostatecznie wycofał. Obecnie pojawiają się zapowiedzi rozszerzenia zakresu zachęt podatkowych dla inwestorów, analogicznych do tych, które znamy ze specjalnych stref ekonomicznych i które w wielu przypadkach okazały się źródłem wyjątkowo złej jakości miejsc pracy, nieprzynoszącym dochodów lokalnym samorządom, za to przynoszącym ogromne zyski inwestorom, kosztem między innymi wpływów do budżetu państwa. Gdyby te plany się potwierdziły, część przychylnych opinii na temat polityki przemysłowej rządu, jakie znajdziemy w tej książce, można by zapewne poddać rewizji.

Z książki tej ludzie projektujący politykę „po PiS-ie” dowiedzą się nieco o rozdźwięku między ideą a praktyką i o ich zderzeniu z materialną i społeczną rzeczywistością. Projektujący politykę „przeciw PiS” mogą dojrzeć napięcia, konflikty, słabe punkty i braki, przede wszystkim zaś sprzeczności immanentne dla polityki obozu władzy, których wypunktowanie i krytyczny osąd może być wehikułem politycznej mobilizacji w oparciu o społeczne bóle, troski i czekające nas wyzwania. Wreszcie, jeśli sięgną po naszą publikację obecni decydenci lub ci, którzy mają do decydenckich uszu dostęp, mogą z tej lektury wynieść pomysły korekty obranego kursu – z pożytkiem, miejmy nadzieję, nie tylko dla dzisiejszego i przyszłego dobrostanu obywateli, ale i dla samego państwa, które zapewne ktoś po „dobrej zmianie” jeszcze odziedziczy.

Analyze

Rafał Woś – publicysta ekonomiczny „Polityki”, pisze również w „Dzienniku Gazecie Prawnej”; wykładowca Collegium Civitas i laureat Nagrody im. Dariusza Fikusa 2015. Autor książek *Dziecięca choroba liberalizmu* (2014) oraz *To nie jest kraj dla pracowników* (2017). Przygotowuje doktorat na temat polskiej transformacji neoliberalnej.

Ruszyli z posad bryłę świata, lecz nie wiedzą, dokąd ją toczyć. Plan Morawieckiego i praktyka rządów PiS wobec wyzwań rozwojowych Polski w warunkach późnego kapitalizmu

Bardzo prawdopodobne, że pod rządami PiS skończyła się w Polsce neoliberalna transformacja. Jednocześnie wątpliwe jest, czy Kaczyńskiemu starczy sił, środków i wyobraźni, by rozpocząć nowy rozdział w polskim życiu gospodarczym. Trzeba mu w tym pomóc. A w końcu go w tym zadaniu zastąpić.

POLSKA PRZED KACZYŃSKIM

Zanim przyjrzymy się poetyckiej frazie (głównie plan Morawieckiego) i prozie codziennej polityki gospodarczej PiS (rodzącej się dziś w trójkącie Morawiecki – Szydło – Kaczyński, w tej właśnie kolejności), zróbmy dwa kroki w tył. Cofnijmy się mniej więcej do lat 2012–2014, a więc do czasów późnych rządów Platformy. Wtedy w polskich dyskusjach ekonomicznych wyraźnie zmienia się klimat. Ja sam piszę *Dziecięcą chorobę liberalizmu*. Stawiam w niej tezę, że z polską gospodarką jest coś nie tak. Z wierzchu wszystko niby słodziutko. Wskaźniki ekonomiczne (przynajmniej niektóre) za ćwierćwiecze transformacji budzą respekt od Waszyngtonu po Brukselę, a Polska jest fetowana jako prymus wolnorynkowych przemian. Tylko co to tak wyje tam pod lasem? Coś nie gra. Coś uwiera. Jak źle dopasowany but albo uporczywy ból zęba, który nie chce przejść.

Nie jest wcale tak, że tylko ja to wycie słyszę. Przekonanie o potrzebie korekty płynie wtedy z bardzo różnych stron. Coraz śmielej przemawia nowa lewica ekonomiczna, pytająca czemu, u licha, nigdy nie próbowano u nas nad Wisłą przetestować kapitalizmu typu skandynawskiego. Z porządnym, progresywnym *welfare state*, cywilizowanymi stosunkami pracy i sprawiedliwymi podatkami. A może niemiecki ordoliberalizm albo francuski dyryżyzm? – dodaje etatystyczna prawica – ostatecznie może być silne i aktywne państwo w stylu Eugeniusza Kwiatkowskiego. „Druga RP przynajmniej zbudowała Gdynię i Centralny Okręg Przemysłowy. A Trzecia? Parę piłkarskich stadionów?” – zastanawia się na antenie Telewizji Republika jeden z tuzów prawicowej publicystyki Bronisław Wildstein. Po programie (wiem, bo też tam byłem) podszedł do niego Witold Gadomski z „Gazety Wyborczej” i powiedział z wyrzutem: „Kiedyś byłeś takim porządnym liberałem, a teraz co?!”.

Ale nawet wśród zdeklarowanych liberałów Gadomski jest już wtedy coraz bardziej anachroniczny. W tym samym czasie kolejni wolnorynkowcy dokonują przecież głośnych rachunków sumienia. Marcin Król mówi Grzegorzowi Sroczyńskiemu, że dziś już by nie podtykał solidarnościowym elitom pism Hayeka i Friedmana do czytania. Jan Krzysztof Bielecki dodaje (w rozmowie ze mną i Grzegorzem Osieckim dla „Dziennika Gazety Prawnej”), że czasem trzeba trochę „przykeynesować”. A Donald Tusk klaruje zaskoczonym redaktorom „Polityki”, że im dłużej rządzi, tym bardziej czuje się „socjaldemokratą”. Słowo „zmiana” wisi w powietrzu. I nie chodzi tu o zmianę kosmetyczną. Po ćwierćwieczu neoliberalnej transformacji Polska zdaje się gotowa na przestawienie zwrotnic nadwiślańskiej polityki gospodarczej.

Ale co to właściwie znaczy: przestawić owe zwrotnice? Grzegorz Kołodko i Jerzy Hausner do dziś uważają się za antybalcerowiczowców. Ale gdy mieli władzę, ich wyniki w zwracaniu nas z neoliberalnej ścieżki były raczej mizerne. A czasem (Hausner ze swoim uelastycznieniem rynku pracy) wręcz wzmacniały wolnorynkową hegemonię. Za pierwszego PiS-u Kaczyńscy też szybko porzucili hasło „Polski solidarnej” – obniżyli podatki dla najbogatszych i lansowali tezę o potrzebie „taniego państwa”, co

wprowadzone w życie spowodowało, że większość ochroniarzy i sprzątaczek stała się „jednoosobowymi korporacjami”. Nie mówiąc już o rządzie z udziałem Akcji Wyborczej Solidarność, który wpuścił logikę rynkową do służby zdrowia i systemu emerytalnego. Im wszystkim jednak nie udało się przestawić wajchy polskiego porządku ekonomicznego. Neoliberalizm za każdym razem okazywał się zawodnikiem nie do pokonania.

Dlaczego? Każdy, kto kiedykolwiek zastanawiał się głębiej nad fenomenem neoliberalizmu, wie, że to nie tylko zestaw konkretnych, ekonomicznych rozwiązań w stylu „obniż podatki, zetnij wydatki, zdereguluj”. Sedno polityki neoliberalnej sięga dużo głębiej. Nie chodzi tylko o nakazanie demokratycznym politykom określonego sposobu działania. Neoliberalizm próbuje pozbyć się tych demokratycznych polityków z pokoju, w którym zapadają najważniejsze decyzje. Nie robi tego oczywiście wprost, tylko pod miłymi uchu hasłami. „Merytokracji” (władzy mędrców), „technokracji” (władzy ekspertów) czy „stawiania tamy niebezpiecznemu populizmowi”. Jednym ze sposobów gwarantowania neoliberalnej hegemonii jest więc wyjęcie ekonomii z demokratycznej polityki. Postawienie przed gospodarką znaku „Stop!” z podpisem: „Politykom wstęp wzbroniony”. Każdy, kto ma ambicje wyrwać się z neoliberalnego dogmatu, musi poradzić sobie wpierw z tą pułapką.

W tym sensie mniej więcej od 2012 roku polska polityka stała się jakby trochę mniej neoliberalna. Być może po raz pierwszy od początku transformacji polskie elity opiniotwórcze zaczęły się zastanawiać, czy aby nie nazbyt pochopnie wyłączono gospodarkę z bieżącej polityki. Widać to było nawet w praktyce rządzenia niegdyś wolnorynkowej koalicji PO-PSL. Pod wpływem piętrzących się problemów zapowiedziała ona w końcu (po 2011 roku) walkę z patologiami śmieciowego zatrudnienia, rozpoczęła (w 2013 roku) odkręcanie prywatyzacji emerytur i prowadziła antycykliczną politykę antykryzysową w latach 2009–2010, a nawet zaczęła mówić głośno o potrzebie repolonizacji banków. Wszystkie te posunięcia wymagały złamania neoliberalnego sacrum i mocnego wmięszania się państwa w gospodarkę.

W 2015 roku pełnię władzy w Polsce wzięło Prawo i Sprawiedliwość. Partia Kaczyńskiego też od pewnego czasu zeglowała na opisanej tu fali tęsknoty za poważną korektą porządku gospodarczego III RP. Nic więc dziwnego, że po wyborach 2015 roku ochoczo zabrała się za napełnianie jej treścią. Samodzielna większość parlamentarna dodatkowo rozpałała apetyty rządzących. Niemal dwa lata po wyborczym zwycięstwie można próbować robić pierwsze podsumowania odbywającej się właśnie korekty. Aby to zamierzenie mogło się udać, potrzebne jest jakieś kryterium. Najlepiej, gdyby nie było ono podyktowane chwilą, lecz robiło przynajmniej pewne wrażenie trwałości. Algorytm do oceny polityki gospodarczej PiS-u, który chciałbym zaproponować, nie jest idealny. Spełnia jednak warunek osadzenia w tym, co było przed PiS-em.

Narzędzie pochodzi wprost ze wspomnianej już książki *Dziecięca choroba liberalizmu*. Zwracałem w niej uwagę na trzy podstawowe wymiary, które „nie grają” w modelu gospodarczym III RP. Na pracę, podatki i państwo dobrobytu. W tym sensie była to autorska wizja najważniejszych wyzwań rozwojowych stojących przed polską gospodarką. Już sam ich dobór wskazuje oczywiście na preferencje autora. Przekonanego, że problemy gospodarki późnego kapitalizmu to: (1) nadmierna przewaga kapitału nad pracą, (2) wynikające z tego nierówności ekonomiczne i wreszcie (3) słabość instytucji (państwa, związków zawodowych), które powinny tę utraconą równowagę przywracać. Te same kryteria (w moim mniemaniu absolutnie pierwszoplanowe) chciałbym zastosować również do oceny polityki PiS-u. Oto, co mi z tego wychodzi.

PRACA W POLSCE KACZYŃSKIEGO

W III RP praca była nadmiernie wychylona w kierunku pracodawcy, zbyt tania i zbyt niepewna. Na dodatek miała tendencję do „rozlewania się”, zagarniania czasu potrzebnego na realizację ważnych, ludzkich potrzeb. Nie tylko fizjologicznych czy konsumpcyjnych, lecz również obywatelskich, rodzinnych, duchowych oraz twórczych. To był hamulec, który powodował, że

dla sporej części polskiego społeczeństwa słodkie owoce transformacyjnego sukcesu, jeśli w ogóle ich zakosztowała, były mniej słodkie, niż nakazywałyby wierzyć liberalna propaganda.

Po roku u władzy PiS przekonuje, że w latach 2016–2017 wzmocnił polskiego pracownika. Ma na to parę mocnych przykładów. Partia rządząca słusznie chwali się podwyżką płacy minimalnej z 1750 do 2000 zł brutto. Nie idzie tu nawet o jej wysokość, bo Platforma Obywatelska też przecież płacę minimalną stale podnosiła (w latach 2007–2015 wzrosła z 936 do 1750 zł). Kluczowe znaczenie miał nowy sposób naliczania jej wedle stawki godzinowej (13 złotych), co sprawiło, że podwyżka rzeczywiście objęła także część pracujących na śmieciówkach. Na dodatek za pilnowanie zmian wziął się NSZZ „Solidarność” w ramach udanej akcji „13 złotych i nie kombinuj”.

Pracowniczy efekt przyniosła też oczywiście Rodzina 500 plus. Wielu najslabiej sytuowanych pracowników mogło pierwszy raz od lat „postawić się” swojemu pracodawcy na zasadzie „za takie pieniądze to ja nie robię”, co łagodziło nieco folwarczne relacje, charakteryzujące od lat nadwiślański kapitalizm. Do tego doszła niezła koniunktura i wzrost płac realnych (3 proc. w 2017 roku, co w porównaniu z resztą Europy jest całkiem przyzwoitym wynikiem). A ponieważ w tym samym czasie spadało bezrobocie, okazało się, że sztandarową tezę liberalnych populistów o tym, że podniesienie płac oznacza niechybny wzrost bezrobocia i gospodarczą zapaść, można włożyć między bajki. Bo dokładnie tam jest jej miejsce.

Inną autentyczną zdobyczą nowej władzy jest przywrócenie w Polsce dialogu społecznego. Po 1989 roku jego losy układały się różnie – obszernie opowiadał mi o tym profesor Juliusz Gardawski w wywiadzie dla „Polityki” z grudnia 2016 roku i to jego tezy będą podstawą poniższych rozważań. I tak, w czasach PO-PSL sytuacja się raczej pogarszała, aż do 26 czerwca 2013 roku, gdy przedstawiciele trzech największych central związkowych („Solidarności”, OPZZ i FZZ) opuścili obrady Komisji Trójstronnej, czyli ciała, w którym od 1994 roku ścierały się stanowiska rządu, lobby pracowników i biznesu. Związkowcy trzasnęli drzwiami i ogłosili, że na obrady nie wrócą, bo od lat

Ruszyli z posad bryłę świata, lecz nie wiedzą, dokąd ją toczyć

dialog społeczny jest w Polsce fikcją, a rząd traktuje związki niczym listek figowy. „Niech sobie rząd i pracodawcy rozmawiają w komisji dwustronnej. Przecież i tak już dawno uszyli taką koalicję” – tłumaczył przewodniczący „Solidarności” Piotr Duda. Premier Tusk zareagował na ten gest tak, jak się to dotąd w Polsce robiło, to znaczy oskarżył związki o brak gotowości do dialogu. Byłoby pewnie przesadą powiedzieć, że opinia publiczna stanęła po stronie związków, ale na pewno po raz pierwszy od bardzo dawna pojawiło się w przestrzeni publicznej jakieś nowe, dawno niewidziane zaciekawienie, że może jednak te związki mają trochę racji.

Dziś pod tym względem jest dużo lepiej niż jeszcze dwa, trzy lata temu. Poprzednia władza powołała do życia (w miejsce Komisji Trójstronnej) Radę Dialogu Społecznego, która dziś już działa. I o ile przez cały okres trwania koalicji PO-PSL związkowcy żalili się, że rząd rzadko ich pyta o zdanie, o tyle od początku 2016 roku czują się wręcz przytłoczeni. Bo rząd wysyła do RDS-u wszystkie projekty legislacyjne. I widać, że bardzo uważa, by nie zostać oskarżonym o ignorowanie dialogu społecznego. Zazwyczaj – bo w sprawach, na których władzy szczególnie zależy, konsultacji jest już zdecydowanie mniej. Przykładem może być reforma oświaty, którą PiS forsuje mimo znacznego sprzeciwu ze strony ZNP.

Tu jednak wracamy do pytania fundamentalnego, od którego zależą dalsze odpowiedzi. Pytanie brzmi: jak źle było z pracą w Polsce przed przejściem władzy przez PiS? Innymi słowy, jak kształtowały się relacje pracy i kapitału w gospodarce narodowej? Jeśli ktoś uważa, że były w miarę poprawne, to pewnie zadowolony się posunięciami PiS-u. Tak mówi wielu publicystów i polityków prawicy dowodzących, że „godność pracy została przywrócona”, a teraz można się zająć poważniejszymi sprawami.

Ale czy została przywrócona w stopniu wystarczającym? Moim zdaniem nie. Zmiany są bowiem pod wieloma względami niewystarczające. A na dodatek gdzieś tam w miejsce starych kłopotów pojawiły się nowe. Pod lupą wygląda to mniej więcej tak:

Po pierwsze, chodzi o sposób emancypacji polskiego świata pracy. Trudno nie zauważyć, że odbywa się ona jakby

„z łaski partii rządzącej”. Sprawa płacy minimalnej była tu bardzo charakterystyczna. Najpierw związki zawodowe i pracodawcy długo negocjowali – aż w końcu doszli do porozumienia. Po czym włączył się rząd i... przelicytował nawet związki, dając tym samym jasny sygnał, że to on będzie mecenasem świata pracy. Powiedział: „nam to ludzie zawdzięczacie”. To dowód, że PiS nie lubi się dzielić władzą w sprawach kluczowych. W latach 2005–2007 prowadził już podobną grę wobec partnerów społecznych. Jarosław Kaczyński chciał wtedy doprowadzić do zawarcia „paktu” między „Solidarnością” a PiS-em z pominięciem innych partnerów. Władze „Solidarności” nie zgodziły się jednak na to, bo nie chciały załamania szerokiego dialogu.

Z takiego nastawienia PiS-u wynika wprost **punkt drugi**. Po stronie władzy nie ma dziś autentycznej woli, by doprowadzić do faktycznej, a nie pozorowanej emancypacji pracownika. Ani nawet do wejścia na szlak prowadzący do tego celu. Dowody? Do dziś partia rządząca (tak skuteczna w szybkim przepychaniu ustaw, na których jej zależy) nie przygotowała ustawy, która by pozwalała zatrudnionym na umowach śmieciowych organizować się w ramach związku zawodowego. A przecież Trybunał Konstytucyjny nakazał to zrobić jeszcze za rządów PO-PSL. Prywatni pracodawcy, u których dotąd działało niewiele związków, bardzo się tego boją. Ale drżą też trochę same związki. Z jednej strony napływ świeżej krwi to dla nich szansa, z drugiej – wyzwanie dla układu sił w związkowym establishmencie. Od roku trwają też przymiarki do nowelizacji kodeksu pracy, ale i tu nie ma śladu, by szykowało się jakieś zasadnicze i systemowe wzmocnienie pracownika w relacji z pracodawcą.

„Zgadnijcie państwo, ile razy na 298 stronach dokumentu *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju* pojawiają się terminy «związek zawodowy» i «rada pracowników»?” Takie pytanie zadał działacz społeczny i felietonista „Tygodnika Solidarność” Rafał Górski uczestnikom konferencji konsultacyjnej SOR-u, która odbyła się w Ministerstwie Rozwoju we wrześniu 2016 roku. I zaraz na nie odpowiedział. Otóż... nie pojawiają się one ani razu. Górski lobbuje za radami pracowników od 2006 roku. Jak dotąd bezskutecznie. Za pierwszego PiS-u wprowadzono

odpowiednie zapisy (pod wpływem UE) do polskiego prawa, ale nigdy żaden rząd się do nich nie palił. Tymczasem – według Górskiego – silne rady pracowników mogą być szkołą dla setek tysięcy osób w przygotowaniu polskich pracowników do roli odpowiedzialnych akcjonariuszy przedsiębiorstw, które będą nastawione nie tylko na zysk, ale także będą realizowały swoje zobowiązania społeczne wobec odbiorców ich produktów, dostawców, osób zatrudnionych oraz społeczności lokalnej.

Ostatecznie, pod wpływem konsultacji społecznych, temat silniejszych instytucji rynku pracy w SOR-ze się pojawił. „Związki” wymienione zostały w części zasadniczej ledwie dwukrotnie i na dodatek enigmatycznie. Podobnie jak „akcjonariat pracowniczy”, który pojawia się też dwukrotnie i też bardzo pobieżnie. „Rady pracowników” nie ma w ogóle. To wiele mówi o klimacie, jaki panuje wokół tematu pracy w superministerstwie kierowanym przez Mateusza Morawieckiego. Ten zdecydowanie bardziej woli zajmować się problematyką start-upów i przedsiębiorczości niż tematyką pracowniczą. Nie chodzi nawet o to, że jest jej wrogi, po prostu widzi klucze do rozwiązania polskich dylematów gospodarczych gdzie indziej. Programowa *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju* jest na to dobrym przykładem.

Po trzecie wreszcie, można odnieść wrażenie, że po 2015 roku pod wieloma względami uległy osłabieniu same związki zawodowe (najważniejsza instytucja, która w kapitalizmie może służyć emancypacji świata pracy). A szczególnie „Solidarność”. Ta druga co do wielkości (i najlepiej zorganizowana) polska centrala związkowa nie bez przyczyny uchodzi za bliską prawicy. Od czasu zwycięskich dla partii Kaczyńskiego wyborów „Solidarność” straciła jednak w dużej mierze polityczną samodzielność, i to z własnej winy. Przewodniczący Piotr Duda powrócił do brutalnej retoryki wyrażonej w hasle „nie jesteśmy Armią Zbawienia, reprezentujemy tylko swoich członków”. Pojawiło się również pohukiwanie na tych wszystkich, którzy krytykują rząd Prawa i Sprawiedliwości na polach innych niż pracownicze. Choćby w sporze o Trybunał Konstytucyjny czy o obecność dziennikarzy podczas obrad Sejmu. W ten sposób „S” Dudy zaczęła trwonąć

spory kapitał zaufania, który związkom udało się wypracować w latach 2009–2015.

O tym, że w praktyce ogranicza to efektywność „Solidarności” i powoduje, że jej działacze niewiele mogą, świadczy sytuacja panująca od początku 2016 roku w dużej spółce skarbu państwa, czyli Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych. Pod rządami PiS-owskiego nominata (i protegowanego Antoniego Maciarewicza) doszło tam do autentycznego rozmontowania przewidzianych prawem oraz dobrym obyczajem mechanizmów demokracji pracowniczej. W efekcie duża publiczna spółka zaczęła dryfować w kierunku modelu folwarcznego – z pracodawcą jako panem i władcą. Oraz z bezbronnymi pracownikami, których wyzuto z ich prawa do wpływania na losy firmy. Gdy zakładowa komórka „Solidarności” próbowała przeciw temu protestować, jej przewodniczący został zwolniony, a następcy długo nie dopuszczano do pracy. W sprawie interweniowali zakulisowo najważniejsi działacze „S”, z przewodniczącym Dudą na czele. „Dobra zmiana” w PWPW wcale się jednak ich uwagami nie przejęła, co wiele mówi o miejscu, w którym znalazła się dziś cała „Solidarność” w drugim roku rządów PiS-u. Niby wpływała jak nigdy, a w praktyce coraz częściej bezzębna. Zdecydowanie nie tak powinno wyglądać zapowiadane wielokrotnie przez nową władzę wzmacnianie polskiego pracownika.

Po czwarte, wobec takich problemów nie ma nawet mowy o nowatorskich i dalekosiężnych pomysłach na wzmocnienie pracownika. Na przykład przez skrócenie czasu pracy, wprowadzenie mechanizmu pracy gwarantowanej czy popularyzowanie promowanego przez rząd modelu spółdzielczego. Tęgo typu rozwiązania są w Polsce Kaczyńskiego bez dwóch zdań scenariuszem z cyklu *political fiction*. W IV RP bowiem o przyszłości pracy właściwie się nie rozmawia.

PODATKI W POLSCE KACZYŃSKIEGO

Punktem wyjścia było stwierdzenie, że Polska po ćwierćwieczu neoliberalnej transformacji to kraj niesprawiedliwych i niskich podatków.

Niesprawiedliwych głównie z powodu kształtu klina podatkowego. W Polsce wygląda on tak, że im więcej człowiek zarabia, tym niższe są jego obciążenia. A to dlatego, że państwo od lat idzie na fiskalną łatwiznę. Najchętniej zabiera pieniądze słabszym pracownikom, a jednocześnie jest uległe wobec silnych i zorganizowanych pracodawców. W efekcie mamy niskie efektywne podatki dochodowe, malejące wraz ze wzrostem dochodów. Ponadto, pracownika obowiązuje relatywnie wysoki poziom składek (tu Polska jest grubo powyżej średniej OECD), dzięki czemu składki płacone przez pracodawców mogą być niższe (w okolicach średniej OECD).

Na dodatek, po ćwierćwieczu transformacji należymy do krajów, gdzie podatki są raczej niskie. Chodzi tu o udział wszystkich podatków w PKB (u nas to około 30 proc., podczas gdy w wielu krajach zachodnich nawet 40 proc.) i o opodatkowanie pracy. W 2016 roku klin podatkowy – różnica między kosztem dla pracodawcy a tym, co pracownik dostaje na rękę – wyniósł w Polsce 35 proc. i w porównaniu z poprzednim rokiem właściwie się nie zmienił. Czy te 35 proc. to dużo? Raczej mało, lekko poniżej średniej dla wszystkich krajów OECD (ta wynosi 36 proc.). Za to od czołówki dzieli nas przepaść. W Belgii to obecnie 54 proc., w Niemczech 49 proc., a we Francji 48 proc. W czołówce zwraca również uwagę obecność kilku krajów naszego regionu: Węgier (48 proc.), Czech (43 proc.) oraz Słowenii (42 proc.).

W marszu po władzę PiS sporo mówił o podatkach. Koncentrował się jednak głównie na zwiększeniu wpływów z danin. Raz – przez uszczelnienie systemu, a dwa – dzięki wprowadzeniu w życie nowych podatków. Najwięcej sukcesów partia Kaczyńskiego ma na tym pierwszym polu, zresztą zgodnie z oczekiwaniami. Już w momencie zmiany władzy Jacek Kapica, odpowiedzialny w rządzie Donalda Tuska właśnie za administrację podatkową, mówił mi, że PiS ma „większą determinację i akceptację swojego elektoratu, żeby nałożyć nowe obowiązki na biznes”. A wiedział, co mówi, bo gdy sam próbował uszczelnić polskie podatki za czasów PO, to szybko dorobił się wśród probiznesowego lobby opinii „człowieka, który nienawidzi

przedsiębiorców”. W sprawie ściągalności zapisujemy więc punkt po stronie Kaczyńskiego.

Kłopot w tym, że jeśli chodzi o nowe podatki, jest już znacznie gorzej. Przypomnijmy, że PiS szło do wyborów w 2015 roku z propozycjami wprowadzenia dwóch ważnych i nowych danin: bankowej i handlowej. Plany te posypały się w zderzeniu z rzeczywistością. Podatek bankowy? Z 6,5 mld rocznie zrobiły się w praktyce 4 mld. Podatek handlowy poszedł zaś do poprawki, bo w przyjętej formie zakwestionowała go Komisja Europejska. Nie widać też sukcesów w zapewnianiu stabilnego źródła finansowania takim instytucjom jak telewizja publiczna. „ Kiedy jesteś w opozycji, nigdy nie zobowiązuj się do wprowadzenia nowych podatków. Zwłaszcza jeśli nie masz gotowego planu, jak będą one funkcjonowały w praktyce” – pisał w swojej autobiografii były laburzystowski kanclerz skarbu Denis Healey. I to jest chyba lekcja, którą PiS właśnie odrabia.

Biorąc pod uwagę wyzwania rozwojowe Polski, największą słabością PiS-u jest jednak brak rozwiązań, jak bardziej sprawiedliwie rozłożyć obciążenia. Na usprawiedliwienie pracy można przywołać fakt, że ich redystrybucja nigdy nie była jej ulubionym tematem. Jedynym wyjątkiem jest kwota wolna od podatku, którą grano w wyborach 2015 roku niezwykle chętnie. Szybki jej wzrost zapowiadał w kampanii Andrzej Duda. Potem premier Szydło mówiła, że stanie się to priorytetem pierwszych stu dni nowego gabinetu. Rzeczywistość okazała się jednak zupełnie inna.

Projekt prezydencki, choć złożony jeszcze przed końcem 2015 roku, został przez Sejm zignorowany. Rok później (w październiku 2016 roku) PiS złożył projekt ustawy, w którym zastrzegano, że kwota wolna wzrośnie najwcześniej w 2018 roku. Podwyższenie kwoty łączono też z pracą nad jednolitą daniną, która miała być rewolucją w systemie danin publicznych, łącząc PIT i składki w jeden podatek. Pomysł jednak przepadł z powodu oporu lobby probiznesowego oraz wicepremiera Morawieckiego. W końcu, w listopadzie 2016 roku, kwotę wolną podwyższono, ale wcale nie tak, jak zapowiadano. W większości rządowych deklaracji nowa kwota miała wynosić 8000 zł rocznie i objąć wszystkich

podatników. Ostatecznie wyniosła 6600, a w jej ramach zdecydowano się na rozwiązanie degresywne, to znaczy takie, w którym kwota wolna spada wraz z poziomem zarobków. Nowe przepisy weszły w życie z początkiem 2017 roku, ale nie towarzyszyły temu żadne zmiany po drugiej stronie podatkowego spektrum. Innymi słowy, nie zmniejszyła się degresywność całego polskiego systemu podatków osobistych, na który składają się łącznie: niska kwota wolna, bardzo niska progresja podatków dochodowych, niskie opodatkowanie kapitału oraz duży udział podatków pośrednich we wpływach do budżetu. Najbogatsi nadal płacą do wspólnej kasy zadziwiająco niewiele, za to spadł CIT dla drobnych przedsiębiorców. Sen o sprawiedliwych, progresywnych podatkach nad Wisłą wciąż pozostaje marzeniem ściętej głowy.

PAŃSTWO DOBROBYTU W POLSCE KACZYŃSKIEGO

Gdyby porównać politykę do gry komputerowej, to PiS programem Rodzina 500 plus – pisałem o tym obszernie na łamach „Polityki” w lutym 2017 roku – przeniósł nas na zupełnie nowy *level*. Spora część komentatorów bije z tego powodu na alarm. Zwracają uwagę, że ten nowy poziom może przekraczać umiejętności obecnej klasy politycznej. Ich zdaniem PiS nie znajdzie trwałych źródeł finansowania dla swojej „pięćsetki”, a jednocześnie musi uwzględnić, że lawina oczekiwań społecznych została już uruchomiona. Poniesie ona polityków (również tych opozycyjnych) w kierunku licytacji, kto da więcej. Jest 500 zł na dziecko? To my dorzucimy jeszcze darmowe przedszkola. A my damy emeryturę obywatelską. A my jeszcze 1000. zł bezwarunkowego dochodu podstawowego. Tyle że – dowodzą sceptycy – finanse państwa tego nie udźwigną, rynki finansowe wezmą nas w końcu na celownik, a kapitał zacznie znad Wisły uciekać. Niech jeszcze dojdzie do tego jakieś globalne spowolnienie gospodarcze i nieszczęście gotowe. W ten sposób nasza przygoda z wyższym *levelem* skończy się bolesnym upadkiem i cofnie nas w okolice 1989 roku. Albo w okolice scenariusza greckiego.

Trzeba jednak pamiętać, że nawet wśród tej części opinii publicznej, której nie podoba się cały projekt pisowskiej rewolucji, bardzo często można usłyszeć głosy, że akurat „pięćsetka” to pomysł potrzebny i, mimo wad, całkiem sensowny. A przede wszystkim: jest. Stanowi bowiem zapowiedź zerwania ze szkodliwym, ich zdaniem, ekonomicznym dusigroszostwem i lekceważeniem spójności społecznej.

Zwolennicy dostrzegają w tym projekcie nadzieję na zmniejszenie biedy, na efekt popytowy oraz (to trochę mniej) na pobudzenie dzietności. A także – i to jest najważniejsze w dłuższym okresie – na włączenie szerszych mas Polaków do obiegu gospodarczego, politycznego i obywatelskiego. Właśnie tych, którzy w spożywaniu najslodszych owoców transformacji uczestniczyli zbyt słabo. A dług? Oczywiście, że lepiej, żeby go nie było (choć można przecież podnieść podatki), ale nie wolno go też w polityce ekonomicznej fetyszyzować. Jest on przecież tylko narzędziem, jak nóż. Można nim zarówno poderżnąć komuś gardło, jak i posmarować chleb.

Program 500 plus to bardzo ciekawy ideowy mieszaniec. Ta hybryda ma bez dwóch zdań lewicowy korpus. Jest tu stary, pragmatyczny postulat socjaldemokracji, a więc powszechna polityka redystrybucyjna, ale to również łakomy kąsek dla nowocześniejszej lewicy, rozdyktowanej dziś na temat dochodu podstawowego (który właśnie testują Finowie). To pomysł rozdawania pieniędzy, które należą się za samo istnienie (np. jako obywatela). Pięćsetka zmierza w tym samym kierunku. Nie jest wprawdzie projektem uniwersalnym (bo jest „na coś”, tzn. na dzieci, choć nie na wszystkie), ale z drugiej strony nie stygmatyzuje tak, jak stary neoliberalny *welfare*, w którym pieniądze płyną tylko do „najbardziej potrzebujących”. I może w przyszłości stanowić dobry punkt wyjścia dla dochodu podstawowego.

Łeb naszego stwora jest już jednak dość konserwatywny. 500 plus stawia bowiem w centrum uwagi rodzinę (i to najlepiej tę tradycyjną). Samotni, bezdzietni lub żyjący w innych, bardziej patchworkowych relacjach, stają się w myśl panującej logiki odchyleniem od normy. Obecna konstrukcja „pięćsetki” wzmacnia również tradycyjny podział ról ekonomicznych w rodzinie.

Zachęca, by mąż pracował, a żona zajęła się rodzeniem i wychowaniem dzieci.

Są jeszcze łapy. Już nawet nie liberalne, a raczej libertariańskie. Bo „pięćsetka” to przecież dawanie do ręki żywej gotówki zamiast przepuszczania publicznych pieniędzy przez filtr instytucji państwowych. Mamy więc prymat indywidualizmu (no, co najwyżej familiaryzmu) nad celebrowaniem dobra wspólnego.

Trudno jednak nie dostrzec, że jest to największe od lat posunięcie wzmacniające polskie państwo dobrobytu. To samo, które w czasie neoliberalnej transformacji nie spełniało roli dodatkowego silnika gospodarki, wyrównującego lot w czasie dekoniunktury.

To jednak nie wszystko. Niedawno Katarzyna Piotrowska i Gavin Rae, ekonomiści z Akademii Leona Koźmińskiego, przeprowadzili frapujące badanie. Zadali solidnej próbie Polaków (prawie 1000 osób) kilkadziesiąt szczegółowych pytań: o rolę państwa w gospodarce, o mechanizmy redystrybucji, o rolę związków zawodowych czy o filozofię podatkową. Ankiety przeprowadzono latem 2016 roku, a więc w czasie, gdy większość pisowskich zmian (w tym 500 plus) oraz kontrapomysłów opozycji była już dość dobrze znana opinii publicznej.

Następnie uzyskane wyniki rozkodowano. To znaczy pokazano, jaki model państwa dobrobytu wyłania się z udzielanych odpowiedzi. Wynik był intrygujący. To, że liberalny pomysł na państwo dobrobytu nie jest dziś w Polsce szalenie popularny i że ma swoich zwolenników głównie wśród osób lepiej sytuowanych, dało się jeszcze przewidzieć. Ciekawe jest jednak to, że model opiekuńczości konserwatywnej, zaproponowany po wyborach 2015 roku przez zwycięski PiS, wcale nie cieszy się dużo większym poparciem. Oba dostały mniej więcej 30 pkt. w skali od 0 do 100. Zwycięzcą (60 punktów na 100) okazał się model socjaldemokratyczny, zwany również skandynawskim. To znaczy ten, w którym najważniejsze są uniwersalne świadczenia społeczne i usługi publiczne.

Z badań Piotrowskiej i Rae wyłania się zatem dość interesujący wniosek. Polacy ciągle jeszcze trochę wstydzą się mówić

o tym, że chcieliby żyć w kraju na wskroś opiekuńczym. Ale gdy popytać ich o konkrety, to wychodzi, że marzą, ni mniej, ni więcej, tylko o Skandynawii nad Wisłą.

Te wyniki powinny szczególnie ucieszyć polską lewicę, ponieważ wygląda na to, że PiS odblokował pewną zaporę. Pokazał, że Polska nie jest już zbyt biedna na *welfare state*. To, co lewica powinna teraz zrobić, to wykorzystać przerwanie owej blokady. I nie pozwolić, by bieg rzeki kiedykolwiek wrócił do starego, liberalnego koryta.

I NA KONIEC

Zarysowana tu wizja polityki gospodarczej PiS pokazuje niezaprzeczną odwagę nowej władzy w łamaniu głęboko zakorzenionych liberalnych blokad i przesądów. Pokazuje też ekipę pozbawioną spójnych i skutecznych pomysłów, co z tą uzyskaną wolnością decydowania o gospodarce dalej zrobić. W sferze symboliki PiS będzie rzecz jasna przywdziewał dobrze znane historyczne kostiumy. Sam Mateusz Morawiecki już kilkakrotnie stawiał samego siebie w jednym szeregu z historycznymi reformatorami, Franciszkiem Ksawerym Druckim-Lubeckim czy Eugeniuszem Kwiatkowskim. Nie zmienia to jednak faktu, że wobec gospodarczej opowieści PiS-u należy formułować całościowe kontrnarracje. Inne jednak niż reakcyjna, antypisowska opowieść o scenariuszu greckim i powrocie do tego, co było wcześniej. To wielkie zadanie dla odradzającej się polskiej lewicy.

Ignacy Morawski – ekonomista, politolog, wieloletni pracownik sektora bankowego, a także komentator ekonomiczny; wielokrotnie nagradzany analityk zjawisk makroekonomicznych w strefie euro i UE, współpracował między innymi z think-tankiem WiseEuropa. Założyciel platformy wizualizacji i analizy danych ekonomicznych SpotData.

Wielkie pchnięcie, czyli marzenia PiS-u o skoku rozwojowym

Z polską gospodarką jest trochę tak, jak z polską piłką nożną. W ostatnich latach dokonaliśmy gigantycznego postępu. W połowie lat 90. nie mogliśmy nawet marzyć, by zagrać w znaczącej imprezie międzynarodowej, na początku lat 2000. zaczęliśmy powoli dostawać się na prestiżowe turnieje, na początku obecnej dekady sami zorganizowaliśmy wielką sportową imprezę, a w jej połowie dostaliśmy się do czołowej ósemki Europy. Dziś mamy wisienkę na torcie w postaci szóstego miejsca w rankingu FIFA. Ale każdy znawca futbolu wie, że to szóste miejsce w rankingu FIFA, a może i nawet ósme w Mistrzostwach Europy, to do pewnego stopnia osiągnięcia na wyrost. Mecze polskiej Ekstraklasy są często nudne, a każdy młody talent, gdy tylko zabłyśnie, ucieka do Niemiec lub nawet do Czeczenii. Mamy pokolenie doskonałych piłkarzy, ale to raczej efekt pokoleniowego szczęścia, a nie pracy u podstaw.

W gospodarce nie jest inaczej. Dokonany postęp budzi podziw. Jak udowadnia Marcin Piątkowski, ekonomista Banku Światowego i chyba najlepszy dyplomata ekonomiczny współczesnej Polski, nasz kraj przechodzi swój złoty wiek¹. Nigdy w ciągu

1 Marcin Piątkowski, *Poland's New Golden Age. Shifting from Europe's Periphery to Its Center*, Policy Research Working Paper, nr 6639,

ostatnich pięciuset lat nie mieliśmy tak wysokiego dochodu w relacji do Europy Zachodniej jak dziś. Obywatel Polski zarabia, biorąc poprawkę na różnicę w cenach, ponad połowę tego, co przeciętny obywatel Niemiec (na początku transformacji było to niecałe 30 proc.). W ostatnich dwudziestu pięciu latach osiągnęliśmy wyższy wzrost gospodarczy niż trzy czwarte krajów, które kiedykolwiek po II wojnie światowej startowały z podobnego poziomu rozwoju. Jeżeli ktoś uważa, że te statystyczne zjawiska nie mają wiele wspólnego z rzeczywistością, to warto wspomnieć badania CBOS, według których zdecydowana większość Polaków twierdzi, że ich rodzinom żyje się dobrze – dla porównania, na początku transformacji uważał tak tylko co piąty Polak. Podobnie jak w futbolu, ten optymistyczny obraz to tylko jedna strona medalu. Druga jest taka, że nasze miejsce w globalnej lidze, a raczej w hierarchii gospodarczej lub łańcuchu wartości dodanej, nie uległo bardzo dużej zmianie. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego na początku lat 80. Polska zajmowała 49. miejsce na świecie pod względem dochodu krajowego na mieszkańca (licząc w dolarach amerykańskich i korygując wynik o różnicę w cenach), na początku lat 90. byliśmy na 65. miejscu, dziś zaś mamy 47. pozycję. Instytucjonalnie jesteśmy częścią świata zachodniego, ale ekonomicznie wciąż gramy w drugiej lidze – przesunęliśmy się tylko z miejsca spadkowego do środka tabeli. Co najważniejsze w tej mniej optymistycznej narracji, mimo sukcesów na pewno można było zrobić więcej i lepiej. Są kraje, które w światowej hierarchii gospodarczej dokonywały bardziej dynamicznych awansów – m.in. azjatyckie tygrysy czy Irlandia. Inna sprawa, że takich krajów jest bardzo mało.

Nie ma jednej, jedynie słusznej narracji o tym, jakie jest dziś miejsce Polski na gospodarczej mapie świata. Niektórzy uważają, że znajdujemy się na stabilnej ścieżce rozwojowej, która dzięki mechanizmom konwergencji, czyli powolnego zbliżania się wydajności pracy w naszym kraju do poziomów zachodnich, doprowadzić nas może do pozycji analogicznej do Niemiec lub

World Bank, Washington 2013, <http://documents.worldbank.org/curated/en/285611468107064618/pdf/WPS6639.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

przynajmniej Włoch czy Hiszpanii. Inni przekonują, że obecne mechanizmy rozwojowe nie wyrwą nas nigdy z pozycji półperyferyjnej, w środkowej strefie drugiej ligi. Świat, ich zdaniem, jest podzielony na słabszych i silniejszych, a z tej pierwszej pozycji można się wyrwać tylko siłą i sprytem.

Niecałe dwa lata tzw. dobrej zmiany to za mało, by w realnych procesach gospodarczych nastąpiła istotna zmiana. Wzrost gospodarczy za czasów PiS-u jest podobny do tego, który miał miejsce za poprzedniej koalicji rządzącej, zmiany w eksporcie i imporcie czy inwestycjach zagranicznych również nie wskazują na jakieś istotnie nowe trendy. Jest za wcześnie, by oceniać efekty. Duża zmiana nastąpiła za to na poziomie narracji, planów i strategii.

POLSKA W ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI DODANEJ

Co do kilku faktów odnośnie do naszej pozycji w obecnym świecie gospodarczym na pewno wszyscy mogą się zgodzić.

Od początku transformacji nasz rozwój opiera się w dużej mierze na powolnym włączaniu firm i pracowników z kraju w międzynarodowe łańcuchy wartości dodanej, których centra znajdują się w Europie Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych. Łańcuchy te wyglądają tak, że proces produkcji towarów i usług rozbity jest na wiele etapów, lokowanych w różnych częściach świata. W dużym uproszczeniu, kraje zachodnie odpowiadają za idee, technologie, design oraz obsługę finansową, prawną i sprzedażową. Półperyferie, takie jak Polska, odpowiadają za produkcję komponentów, często ich składanie, a coraz częściej również za obsługę finansową. Peryferie zaś, takie jak Europa Wschodnia lub Afryka, odpowiadają za dostarczanie surowców. Rozwój Polski wynika w dużej mierze z faktu, że coraz więcej firm krajowych uczestniczy w łańcuchach wartości dodanej, a jednocześnie w hierarchii tych łańcuchów wspinamy się coraz wyżej, produkując coraz bardziej zaawansowane towary i usługi. I tak np. w 2004 roku kilogram polskiego eksportu był wart połowę analogicznej wartości dla Niemiec, dziś jest wart ponad 70 proc. W 2007 roku polscy pracownicy zagranicznych

centrów bankowych głównie wypełniali arkusze kalkulacyjne, dziś zajmują się procesami informatycznymi i zarządzaniem projektami.

Wzrost roli Polski w łańcuchach wartości dodanej można pokazać na wiele sposobów. Jesteśmy jednym z krajów o najszybszym wzroście relacji eksportu do PKB. Mamy bardzo wysoki i rosnący udział przemysłu w wartości dodanej brutto – wbrew popularnemu hasłu o konieczności reindustrializacji, jesteśmy krajem bardzo zindustrializowanym jak na europejskie standardy. Jesteśmy zapleczem Niemiec, częścią gospodarczej Mitteleuropy, która rozciąga się od Renu po Bug i która jest siecią produkcji niemieckich firm. Jak duże znaczenie dla Niemiec odgrywa nasz region, widać chociażby w tym, że udział samej Grupy Wyszehradzkiej w wartości finalnej sprzedaży niemieckich towarów przemysłowych jest podobny do udziału Francji, Hiszpanii i Włoch razem wziętych, czyli krajów, które mają łącznie czterokrotnie wyższy PKB niż Europa Środkowa.

Bardzo ważnym sektorem, który dopiero zaczyna być włączany w międzynarodową wymianę, są usługi biznesowe – m.in. księgowość, finanse, oprogramowanie, zarządzanie personelem itp. Ten proces widać gołym okiem w zmieniającym się krajobrazie dużych miast, w których rosną szklane domy, zajmowane przez centra usługowe międzynarodowych korporacji; jednocześnie jesteśmy w tej dziedzinie wciąż daleko w tyle za krajami rozwiniętymi, gdzie sektor usług biznesowych jest znacznie bardziej zaawansowany i ma dużo większy udział w wartości dodanej.

Tu dochodzimy do momentu, kiedy wizje rozwoju Polski – nowa i dotychczasowa – zaczynają się różnić.

POD RĘKĘ Z WALLERSTEINEM I RODRIKIEM

Najistotniejsza różnica między obecną a poprzednią władzą wiąże się z przekonaniem władzy obecnej, że nasza pozycja w globalnym ładzie gospodarczym utrwali się na poziomie podrzędnym wobec krajów rozwiniętych, jeżeli nie dokonamy „wielkiego pchnięcia”. Choć PiS nie mówi o tym wprost, to silnie

wybrzmiewa w nowej ideologii gospodarczej koncepcja marksistowskiego politologa Immanuela Wallersteina, który twierdził, że podział na centrum i peryferie w relacjach gospodarczych ma charakter trwały i peryferiom rzadko udaje się dołączyć do centrum². Poprzednie rządy wierzyły w siłę inercji – w to, że jeżeli uruchomi się procesy rynkowe, ustabilizuje instytucje i rozszerzy relacje handlowe, proces rozwojowy będzie sam postępował. Obecna władza wierzy w siłę planowania, odważnych projektów rozwojowych, łamania ortodoksyjnych schematów i asertywność w relacjach ze światem.

Żeby czarno na białym tę różnicę zobrazować, warto się odwołać do dwóch ekonomistów – grają oni w zupełnie innych ligach, ale na pewno obaj mają wpływ na myślenie polskich elit o polityce gospodarczej.

Jeden to Dani Rodrik, tytan współczesnej ekonomii, profesor na Harvardzie, człowiek, który jako jeden z pierwszych już wiele lat temu zwracał uwagę na koszty nieograniczonej globalizacji finansowej i handlowej. Rodrik w jednej ze swoich najnowszych książek pisał tak: „Krytycy [polityki przemysłowej] bardzo często narzekali, że jest ona polityką «wybierania zwycięzców» [ang. *picking winners*] przez rząd – czyli: i tak nie warto się wysilać. Ale badania ekonomiczne wskazują, że w środowisku charakteryzującym kraje rozwijające się, istnieje uzasadnienie dla takiej polityki. Z powodu niedoskonałości rynku i administracji, firmy i całe branże rozwijają się wolniej, jeżeli ich działalność jest pozostawiona wyłącznie mechanizmom rynkowym”³.

Drugi ekonomista to Maciej Bukowski, pracownik Uniwersytetu Warszawskiego i prezes think tanku WiseEuropa, którego analizy są chętnie czytane przez polityków i ekspertów bliskich liberalnej stronie polskiej sceny politycznej. W pracy na temat polityki przemysłowej pisze tak: „Upraszcza się można

2 Immanuel Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, tłum. Katarzyna Gawlicz, Marcin Starnawski, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007.

3 Dani Rodrik, *Economics Rules. The Rights and Wrongs of the Dismal Science*, Norton & Co., New York 2015.

powiedzieć, że dominujące na świecie w latach 1945–1975 podejście do polityki przemysłowej opierało się na założeniu, że przyspieszenie industrializacji oraz rozwoju technologicznego w krajach rozwijających się wymaga koncentracji zasobów w wybranych branżach gospodarki wbrew mechanizmom rynkowym. [...] Po trzech dekadach dominacji tego paradygmatu nie tylko w państwach rozwijających się, ale i wielu krajach rozwiniętych dla większości obserwatorów stało się jasne, że nadzieje, jakie wiązano z aktywną polityką przemysłową, stały się płonne”⁴.

To rozróżnienie jest prawdopodobnie kluczowe, żeby zrozumieć zmiany zachodzące w polskiej polityce gospodarczej od 2015 roku. Ze sceny schodzą ekonomiści klasyczni i neo-liberalni, a wchodzi zwolennicy teorii „wielkiego pchnięcia”, zmodernizowanej do potrzeb współczesności.

Najważniejszą lekcją, jaką Rodrik niesie dla polityki gospodarczej, jest to, że standardowa polityka rozwojowa *wait-and-see*, polegająca na uruchomieniu mechanizmów rynkowych i czekaniu na efekty, nie przyniesie spodziewanych rezultatów. Ta standardowa polityka ma trzy filary: stabilność regulacji prawnych, stabilność budżetu i pieniądza oraz otwartość na świat. Klasyczna ekonomia wskazuje, że postawienie tych trzech filarów powinno każdemu krajowi zapewnić stabilny rozwój. „Złota reguła konwergencji” ukuta przez Roberta Barro⁵, jednego z najczęściej cytowanych ekonomistów zajmujących się wzrostem gospodarczym, wskazuje, że jeżeli dwa kraje mają podobne instytucje, czyli – mówiąc w uproszczeniu – odpowiednio ustawią wspomniane trzy filary, to różnica w wydajności pracy między nimi powinna zmniejszać się w tempie ok. 2 proc. rocznie. Lawrence Summers powiedział kiedyś, że trudno mu

4 Aleksander Śniegocki, Maciej Bukowski, *Made in Europe. Polityka przemysłowa wobec wyzwań XXI wieku*, WiseEuropa, Warszawa 2017, s. 30, http://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2017/04/Made-in-Europe_Made-in-Europe.-Polityka-przemys%C5%82owa-wobec-wyzwa%C5%84-XXI-wieku_WiseEuropa.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

5 Robert J. Barro, Xavier Sala-i-Martin, *Convergence across States and Regions*, Brookings Papers on Economic Activity, 1991, nr 1, s. 107–182.

sobie wyobrazić kraj, który będzie miał solidnie postawione te trzy filary i nie będzie się rozwijał.

Rodrik twierdzi jednak, że naśladowanie instytucji krajów rozwiniętych przez kraje goniące może tym drugim utrudniać pościg, ponieważ bezpośrednia implementacja zagranicznych wzorców może pomijać specyficzne, lokalne uwarunkowania. Jako jeden z wielu przykładów podaje Wietnam, gdzie bardzo słaby stan systemu sądownictwa nie blokował wzrostu gospodarczego, ponieważ lokalne firmy ukształtowały nieformalne sposoby weryfikowania wiarygodności i egzekwowania kontraktów. Twierdzi też, że w pewnych warunkach zbyt szybki rozwój nowoczesnego systemu sądownictwa może osłabić instytucje nieformalne i paradoksalnie utrudnić rozwój. Nie jest to przykład, który można zastosować w Polsce, ale pokazuje nieoczywiste i nieklasyczne ścieżki myślenia o rozwoju gospodarczym.

Elementy rodrиковskiego myślenia, które ewidentnie widać w polityce PiS, to nacisk na koordynację rozwoju nowych branż, zarówno koordynację polegającą na sygnalizowaniu trendów i usprawnianiu dostępu do wiedzy, jak i polegającą na wspieraniu inwestycji. Rodrik pisze wprost: „Kraje, które odniosły sukces, dokonywały zmiany strukturalnej w nieortodoksyjny sposób, poprzez bezpośrednie wspieranie nowoczesnych branż przetwórczych, a nie opieranie się usuwaniu barier działania sił rynkowych”⁶.

O jakich krajach mowa? Głównie azjatyckich. Po II wojnie światowej właściwie tylko cztery kraje całkowicie zmieniły ligę, w której grały, i awansowały z trzeciej do pierwszej. Były to Korea Południowa, Tajwan, Singapur i Hong-Kong. Dziś modelem rozwojowym są Chiny, w których dokonuje się niespotykany wcześniej postęp gospodarczy, choć startowały z bardzo niskiego poziomu i wciąż mają wiele do nadrobienia. Ekonomista Tyler Cowen uważa przy tym, że sukces gospodarczy Chin ma duży

6 Dani Rodrik, *The Future of Convergence*, NBER Working Paper, 2011, nr 17400, <http://www.nber.org/papers/w17400.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

wpływ na wzrost popularności rządów silnej ręki na świecie⁷. Spektakularny rozwój w warunkach autorytaryzmu sprawił, że część ludzi przestała utożsamiać demokrację z rozwojem, a przynajmniej traktować ją jako warunek *sine qua non* rozwoju.

Inspiracja krajami azjatyckimi w PiS-ie jest widoczna na różne sposoby. Duży nacisk kładzie się, przynajmniej w sferze werbalnej, na wysoką stopę inwestycji, na wspieranie nowoczesnych branż przemysłowych oraz na koordynację rozwoju, a to elementy wywodzące się z Azji. Ale wicepremier Mateusz Morawiecki otwarcie mówi też o swojej inspiracji chińskim ekonomistą Justinem Yifu Linem, byłym głównym ekonomistą Banku Światowego. Lin był niedawno w Warszawie i wygłosił wykład w hotelu InterContinental. Połowę swego wystąpienia poświęcił opisowi sukcesu gospodarczego Chin. A później powiedział, że Polska też może osiągnąć 7-procentowy wzrost gospodarczy. „Polska jak Chiny” – to jest teraz model rozwojowy.

PAŃSTWO, NARÓD, PRZEMYSŁ

Jak PiS realizuje program „wielkiego pchnięcia” polskiej gospodarki w górę drabiny wartości dodanej? W działaniach rządu nie widać wielu elementów czysto autorskich, sporo zostało odziedziczone po poprzednikach, z jedną wszak różnicą – jest dużo więcej, mocniej, silniej, bardziej odważnie, bardziej ryzykownie i z dużo większym zabarwieniem ideowym.

Są trzy obszary, gdzie szczególnie widać nową politykę gospodarczą. Po pierwsze, przyjęcie większości aktywów sektora bankowego pod skrzydła państwa, co ma służyć lepszemu finansowaniu krajowych firm. Po drugie, znaczące rozbudowanie kompetencji Polskiego Funduszu Rozwoju, który staje się dużym, państwowym bankiem inwestycyjnym, mającym nakręcać projekty rozwojowe w obszarach, w których sektor prywatny nie

7 Tyler Cowen, *China's Success Explains Authoritarianism's Allure*, Bloomberg, 4 kwietnia 2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-04-03/china-s-success-explains-authoritarianism-s-allure> (dostęp 5 sierpnia 2017).

jest aktywny. I po trzecie, bardzo mocne wsparcie kilku dużych projektów rozwojowych, takich jak projekt samochodu elektrycznego czy budowa centralnego portu lotniczego.

Co ciekawe, rząd PO-PSL we wszystkich tych dziedzinach próbował, eksperymentował, zwiększał obecność państwa w gospodarce, ale bez jednoznacznej wizji, jak to ma wyglądać. Pomysł przejmowania banków zagranicznych przez PZU powstał przecież za poprzedniego rządu – ale wtedy był to tylko pomysł. Polski Fundusz Rozwoju wymyśliła PO w reakcji na kurczące się zasoby budżetu możliwe do przeznaczenia na inwestycje. Ale PFR działał dużo wolniej niż oczekiwano i w końcu został zmarginalizowany. Były również projekty wspierające poszczególne branże, ale nie tak spektakularne i ryzykowne, jak te dzisiejsze. PO flirtowała zatem z nową polityką rozwojową, ale bezskutecznie. PiS zaś wszedł z nią w trwałe małżeństwo.

Andrzej Wojtyna, jeden z czołowych polskich makroekonomistów, zarzucał rządowi PiS, że przy realizowaniu nowej polityki gospodarczej nie przeprowadził najpierw diagnozy kluczowych barier rozwojowych kraju⁸. Dani Rodrik zaleca właśnie, aby wprowadzanie nowej polityki gospodarczej poprzedzone było diagnostyką rozwojową, odpowiadającą na pytania, co sprawia, że wzrost gospodarczy w danym kraju nie osiąga maksymalnego możliwego poziomu. Taką diagnostykę rozbija na cztery obszary: kapitał fizyczny, kapitał ludzki, zatrudnienie i produktywność. Następnie w każdym obszarze identyfikuje ograniczenia podażowe i popytowe, w ramach tego dzieli je na niedoskonałości rynku lub błędy w polityce administracji. Takie drzewo analityczne pozwala jego zdaniem stworzyć listę optymalnych instrumentów polityki gospodarczej.

Wielu ekspertów zarzuca projektom Morawieckiego, że są słabo przemyślane. I tak np. skupienie banków w rękach państwa ma zwiększyć potencjał finansowania polskich firm, chociaż wiele wskazuje na to, że ograniczenia w dostępie do finansowania

8 Andrzej Wojtyna, *Czy gospodarka potrzebuje dobrej zmiany*, rp.pl, 13 grudnia 2015, <http://www.rp.pl/Opinie/312139875-Czy-gospodarka-potrzebuje-dobrej-zmiany.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

nie stanowią w Polsce istotnej bariery w rozwoju przedsiębiorstw. W rankingu Doing Business Banku Światowego od wielu lat Polska zajmuje jedno z czołowych miejsc na świecie w kategorii dostępu do finansowania. W badaniach GUS-u, obejmujących kilka tysięcy przedsiębiorstw, trudności z pozyskaniem kredytu jako ograniczenie rozwojowe wskazuje zaledwie kilka procent ankietowanych. Inny przykład to projekt budowy centralnego portu lotniczego, który ma z Polski uczynić hub transportowy. Wskazuje się często, że dużo taniej można rozbudować istniejące lotniska, a szansa na realizację wizji hubu są niskie – w efekcie na koniec pozostanie jedynie „biały słoń”, pomnik władzy, z którego korzyści społeczne będą niskie.

Słynny plan Morawieckiego był rzeczywiście bardziej projektem spontanicznym niż opartym na diagnostyce rozwojowej. Najpierw przedstawiono krótką prezentację, współtworzoną prawdopodobnie przez jedną z firm consultingowych, a dopiero po wielu miesiącach szczegółowy plan, idący śladami prezentacji.

Jeżeli jednak PiS faktycznie czerpie inspiracje z wzorców azjatyckich, to taki sposób postępowania nie powinien budzić zdziwienia. Ogólne wytyczne polityki gospodarczej były w azjatyckich tygrysach nierzadko ważniejsze niż eksperckie planowanie. Główne wytyczne to silny przemysł, silny eksport, silne państwo, silny naród, a decyzje polityczne były ważniejsze niż plany finansowe. Gdy Korea Południowa budowała przemysł hutniczy w latach 60., Bank Światowy ostrzegał, że realizowane projekty są nieopłacalne i się nie zwrócą. Okazało się, że Bank nie miał racji. Kiedy budowano przemysł stoczniowy, wizytówkę Korei do czasu rozwoju branży elektronicznej, plan rozbudowy opierał się głównie na przekonaniu, że kraj otoczony morzami musi mieć silne firmy budujące statki. Jak pisze Adam Leszczyński w książce *Skok w nowoczesność*, przesłanki do budowy przemysłu stoczniowego „były zwykle dość proste i nie wynikały z drobiazgowej ekonomicznej analizy”⁹.

9 Adam Leszczyński, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943–1980*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013, s. 443.

W Chinach jest podobnie. Polityka gospodarcza idzie wbrew mainstreamowym analizom ekonomicznym. Od początku reform rynkowych Chiny nie dopuszczały np. do uwolnienia przepływów kapitałowych z zagranicą, mimo że wśród zachodnich ekonomistów powszechne było przekonanie, że swobodne przepływy kapitałowe pozwalają krajom rozwijającym się na łatwiejszy dostęp do finansowania. Kryzys azjatycki w 1997 roku oraz kryzys finansowy w 2008 roku doprowadziły do erozji tych analiz i dziś dla chińskiej polityki jest znacznie więcej zrozumienia – to ona wygrała.

Pamięć o tym, że wiele krajów azjatyckich rozwijało się wbrew dominującym teoriom ekonomicznym, a z kolei wiele krajów Ameryki Łacińskiej czy Afryki doznało spektakularnych porażek, stosując recepty Banku Światowego czy MFW, na pewno ma ogromny wpływ na myślenie dzisiejszych elit gospodarczych w Polsce. Powołują się one na wybranych ekonomistów, jak Rodrik czy Lin, ale ich generalne nastawienie jest mocno anty-eksperyckie. Mateusz Morawiecki mówił o jajogłowych ekonomistach, którzy nie są w stanie zrozumieć zmieniającego się świata i tkwią w starych ideach. Rządowi decydenci budują więc swoje programy przy wsparciu ekonomistów, ale dominującą metodą decyzyjną nie jest diagnostyka rozwojowa, tylko przekonanie, że najważniejsze są proste cele: silny naród i silne państwo.

TRZY SPRZECZNOŚCI W STRATEGII PiS

Czy polityka PiS ma szansę pchnąć Polskę wyżej w globalnym podziale pracy w sposób skokowy, znacznie szybszy od dotychczasowego? W polityce gospodarczej na pewno jest miejsce na eksperymentowanie, a PiS posiada legitymizację polityczną, by wprowadzać istotne zmiany w strategii kraju i próbować je realizować. Albert O. Hirschman pisał, że „architekt zmiany społecznej nigdy nie może polegać na schematach”¹⁰. Rząd zachowuje przy tym stabilność makroekonomiczną (niska inflacja, niski

10 Albert O. Hirschman, *The Essential Hirschman*, oprac. Jeremy Adams, Princeton University Press, Princeton 2015, s. 152.

deficyt w finansach publicznych, brak nowego zadłużenia zewnętrznego) i jak na razie nie naraża kraju na istotne wstrząsy. Wśród inwestorów zagranicznych dominuje opinia, że strach przed PiS-em był nieuzasadniony.

Są jednak cztery powody, dla których nowa strategia gospodarcza może budzić wątpliwości. Osiągnięcie zakładanego 5-procentowego wzrostu gospodarczego, o którym mówił wielokrotnie Mateusz Morawiecki, na razie nie następuje i jest wielce prawdopodobnie, że nie nastąpi.

Pierwsza wątpliwość odnosi się do oparcia nowej polityki gospodarczej na niemal całkowitym kwestionowaniu dotychczasowych osiągnięć gospodarczych. Prowadzi to często do fałszywych diagnoz. Można podać kilka takich przykładów. Według Morawieckiego Polska znalazła się w pułapce średniego rozwoju. To nie jest prawda – jakkolwiek definiować tę pułapkę, Polska nie spełnia właściwie żadnych jej kryteriów. Rozwijamy się szybciej niż zdecydowana większość państw, które kiedykolwiek były na zbliżonym, relatywnym poziomie rozwoju (licząc wg kryterium dystansu do granicy technologicznej, czyli do USA). Inna błędna teza dotyczy potrzeby reindustrializacji, czyli – jeżeli dosłownie rozumieć ten termin – zwiększenia udziału przemysłu w gospodarce. Tymczasem Polska ma jedno z najwyższych miejsc w Unii Europejskiej, jeśli chodzi o udział przemysłu w wartości dodanej brutto, a w ostatnich latach udział ten jeszcze znacząco wzrósł.

W polityce gospodarczej bardzo dobrze sprawdza się zasada, że lepsze jest wrogiem dobrego. Długookresowy sukces rozwojowy bardzo często zależy nie tylko od generowania wysokich stóp rozwoju w okresach boomów gospodarczych, lecz także od unikania poważniejszych kryzysów. Ta druga zdolność może być nawet istotniejsza od pierwszej, bo to w czasie kryzysów kraje najczęściej tracą swój długookresowy potencjał rozwojowy. Dlatego obawy może wzbudzać niedocenywanie przez obecnych rządzących osiągnięć poprzednich lat, które – nawet jeżeli nie są satysfakcjonujące w wielu dziedzinach – to na tle innych wyróżniały się pozytywnie. Brak troski o kultywowanie tego, co

się do tej pory udało, może prowadzić do nieostrożności, a ta do kryzysu i porażki ambitnych planów.

Druga wątpliwość dotyczy immanentnych sprzeczności zawartych w nowej polityce gospodarczej. Najważniejsza dotyczy rozdźwięku między strategią inwestycji a strategią redystrybucji. Chcemy dążyć do osiągnięcia bardzo wysokiej stopy inwestycji i oszczędności, ale jednocześnie budować sprawiedliwe społeczeństwo, z dużym zakresem redystrybucji fiskalnej. Oba cele trudno będzie połączyć. Azjatyckie tygrysy, stanowiące dla Morawieckiego inspirację, miały zwykle relatywnie niskie wydatki publiczne, przez co stymulowały społeczeństwo do utrzymywania wysokiej stopy oszczędności. W krajach, w których rząd nie gwarantuje obywatelom godziwych emerytur i dostępu do rozwiniętej sieci usług publicznych, wysokie oszczędności i inwestycje są sposobem na budowanie przez obywateli ochrony dla samych siebie. W Polsce opieramy się na zupełnie innym systemie i, co więcej, rozbudowujemy system zabezpieczenia społecznego, zmniejszając motywację do oszczędzania. Trudno będzie w takich warunkach zbudować program masowych inwestycji. Nasz model rozwojowy opiera się bardziej na rosnącej wydajności niż na rosnących szybko inwestycjach i najprawdopodobniej tak będzie w przyszłości. Innymi słowy, poświęcamy część wzrostu gospodarczego na rzecz większej stabilności społecznej.

Sprzeczność widać również w stosunku do instytucji. Elementem planu Morawieckiego była naprawa państwa przez zwiększenie efektywności administracji publicznej. Tymczasem, jak dostrzegają nawet konserwatywni politolodzy i publicyści, jak chociażby Rafał Matyja czy Bartłomiej Radziejewski, PiS dokonuje skoku na państwo, powtarzając błędy swoich poprzedników. Generalną zasadą nie jest zmiana sposobu działania instytucji, tylko całkowita wymiana elit. Co gorsze, wymiana ta odbywa się w chaotycznej formie, poprzez walki frakcji i obsadzanie stanowisk przypadkowymi osobami. Przypadek Bartłomieja Misiewicza jest tylko wierzchołkiem góry lodowej – od dwóch lat nie ma stabilnego zarządu i strategii rozwoju Giełdy Papierów Wartościowych, następują częste i niezrozumiałe zmiany we władzach dużych spółek finansowych (jak PZU), upolitycznienie mediów

publicznych sięgnęło zenitu, a sądy zamiast reform doczekają się kontroli politycznej. A to tylko wybrane przykłady. Naprawdę bardzo trudno byłoby obronić tezę, że państwo przejęła ekipa reformatorów, a nie ludzi głodnych stanowisk i sławy.

Trzecia wątpliwość dotyczy możliwości zastosowania aktywnej polityki państwa w warunkach funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej. Właściwie wszystkie kraje, które mogą być dla nas jakimkolwiek wzorem, czyli azjatyckie tygrysy, ale też Hiszpania lub Finlandia w Europie, w okresie najszybszego wzrostu gospodarczego mogły stosować narzędzia ochrony i wspierania swoich firm, z których teraz nie można korzystać w ramach Unii Europejskiej. Polska gospodarka operuje w zupełnie innym środowisku międzynarodowym niż gospodarki, które stanowią inspirację dla polskich polityków. To środowisko nakłada na nas pewne ograniczenia, ale wiąże się również z nieszacowalnymi kosztami, dlatego próba płynięcia pod prąd jest bardzo ryzykowna. Przy wspieraniu krajowych firm polskie rządy wielokrotnie potykały się o reguły konkurencyjności Unii Europejskiej – tak było w przypadku Stoczni Gdańsk, LOT-u, a ostatnio Przewozów Regionalnych. Filozofia naszej polityki gospodarczej powinna być mocno zakorzeniona w regułach unijnych.

Wreszcie ostatnie, czwarte zastrzeżenie do strategii PiS-u, dotyczy demonstracyjnego odrzucenia pozycji Polski jako peryferyjnej, czyli braku akceptacji dla naszego obecnego miejsca w międzynarodowych łańcuchach produkcji. Widać to na przykład po zdecydowanej postawie PiS-u w relacjach z silniejszymi partnerami w Unii Europejskiej, przyjmującej często formę wręcz teatralną, jak w przypadku zerwania z Francją negocjacji dotyczących zamówienia na helikoptery Caracal. Przejawem niezgody na obecną pozycję Polski jest również ochłodzenie stosunków z Niemcami, za którym stoi przekonanie, że polityka gospodarcza Niemiec utrwała dominację niemieckich producentów nad polskimi.

Postawa rządu powinna polegać na zdolności do zadbania o interesy krajowych firm akurat w momencie, kiedy mają one szanse na duży awans rozwojowy. Powinna to być umiejętność

dostrzegania uchylonych drzwi i wstawianie buta w szparę, a nie próba forsowania łomem różnych pozamykanych pancernych wrót. Immanuel Wallerstein, którego filozofia ewidentnie inspirowa PiS, pisał, że półperyferie mają szansę wejść do centrum świata gospodarczego tylko wtedy, kiedy akurat niektóre kraje centrum doznają wstrząsów. Innymi słowy, nic się nie da załatwić na siłę.

Część aktywności rządu zasługuje tu na pozytywną ocenę, jak na przykład szybka reakcja Mateusza Morawieckiego po brytyjskim referendum w 2016 roku i próba przekonania banków z londyńskiego City do przeniesienia części operacji do Polski, co wspomogłoby lokalny rynek pracy. Ale generalna filozofia PiS-u, zakładająca odrzucenie relacji zależności ekonomicznej między Polską a Niemcami i innymi krajami rozwiniętymi, naraża nas na błędne decyzje w przyszłości. Przejawem takiego niebezpieczeństwa może być forsowanie budowy w Polsce samochodu elektrycznego, bez odpowiedniego zaplecza technologicznego pozwalającego konkurować z liderami w tej dziedzinie.

Te cztery wątpliwości i ryzyka wiszące nad polityką PiS-u będą mocno utrudniać realizację celu, jakim jest skokowy awans rozwojowy. Ryzyko złej diagnozy, ryzyko sprzecznych recept, ryzyko konfliktu z UE oraz ryzyko nieadekwatnej oceny sytuacji i nadmiernej aktywności sprawiają, że na horyzoncie nie widać możliwości jakościowej zmiany trendów rozwojowych w stosunku do tego, co widzieliśmy w ostatnich dwóch dekadach. Na razie, realistyczny cel to utrzymanie się na dotychczasowej ścieżce.

Piotr Kuczyński – inżynier, w latach 80. działacz NSZZ „Solidarność”, obecnie komentator ekonomiczny i znawca rynków finansowych. Pracuje jako główny analityk Domu Inwestycyjnego Xelion. Współautor (z Adamem Cymerem) książki *Dość gry pozorów. Młodzi macie głos(y)* (2016).

Miłe złego (słabego) początki?

Postawiono mi za cel napisanie tekstu o gospodarce, rynkach finansowych i (niestety) o polityce w dwulecie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Niestety, bo o polityce polskiej piszę niechętnie – jako główny analityk Xeliona muszę brać pod uwagę, że firma ma klientów o bardzo różnych politycznych barwach. Problem w tym, że czasem, a obecnie coraz częściej, nie da się nakreślić jasnej i oczywistej granicy między gospodarką i polityką.

Podstawowym pytaniem było to, czy wraz z dojściem PiS-u do władzy faktycznie zaszły (a jeśli tak, to w jakim kierunku) istotne zmiany. Prosta odpowiedź jest oczywista i nie potrzeba do jej uzasadnienia pisać wielu słów – tak, zaszły duże zmiany. Największe zapewne w sferze czysto politycznej, co miało i ma nadal wpływ (negatywny, chociaż w biznesie coraz mniej negatywny) na nastroje.

JAK NAS WIDZĄ (I ILE TO NAS KOSZTUJE)

Przemodelowanie Trybunału Konstytucyjnego i systemu prawnego nie spodobało się nawet agencji ratingowej Standard & Poor's, która w styczniu 2016 roku obniżyła rating Polski i uzasadniła to przede wszystkim czynnikami politycznymi – nawiasem mówiąc, uważałem wtedy i uważam teraz, że agencja nie

miała racji, stawiając czynniki polityczne na pierwszym planie swojej opinii.

Miało to jednak znikomy wpływ na zagraniczne oceny gospodarczo-rynkowej sytuacji w Polsce, bo wpływ agencji ratingowych po kryzysie z lat 2007–2009, przed którym popełniły one karygodne błędy, jest bardzo ograniczony. Nie dziwiło więc, że zagraniczni inwestorzy skupiali się raczej na sytuacji gospodarczej Polski i na jej zdolności do spłaty zadłużenia. Przejawem tego było podniesienie w 2017 roku przez agencję Moody's perspektywy ratingu z negatywnej do stabilnej.

Przy okazji, jeśli już mówimy o zadłużeniu, to kolejny raz napiszę o tym, o co walczę od wielu lat. Poprzednia koalicja rządząca nie słuchała, a i obecna nie ma zamiaru z mojej rady korzystać – co może dziwić, bo przecież wicepremier Morawiecki głosi (słusznie), że Polska powinna być mniej zależna od zagranicznych kapitałów. Około połowy naszego zadłużenia jest w rękach zagranicy, a jednak nadal sprzedajemy obligacje denominowane w obcych walutach.

Dlaczego to jest takie ważne? Wystarczy spojrzeć na Japonię, gdzie dług państwa sięga 250 proc. PKB kraju, a jednak nikt nie boi się ataku spekulantów zagranicznych. Dlaczego? Dlatego, że 95 proc. tego długu jest w rękach Japończyków. Gdyby taka sytuacja występowała na przykład w Grecji, to nie doświadczylibyśmy greckiego kryzysu. W Polsce zadłużenie w tym roku zapewne sięgnie 54 proc. Niby nie tak dużo, ale jeśli na świecie wybuchnie kryzys, to ucieczka inwestorów z naszego rynku obligacji gwałtownie podniesie ich rentowności i kursy walut zagranicznych, co może doprowadzić do dramatycznej sytuacji polskiego budżetu.

Dlatego właśnie od lat propaguję zamianę zadłużenia zagranicznego na krajowe. Polacy trzymają przecież na lokatach około 800 mld zł. Wystarczyłoby zniesienie podatku Belki od zakupionych, długoterminowych obligacji i mocna akcja reklamowa, żeby z niszowego rynku obligacji przeznaczonych do sprzedaży detalicznej (dla ludności) zrobić rynek potężny. Rynek, dzięki któremu znacząco zmniejszyłoby się zadłużenie zagraniczne Polski, a co za tym idzie, również zagrożenie dla

finansów naszego kraju. Rozwiązanie niby banalnie proste, a zupełnie przez rządzących lekceważone.

DLACZEGO NIE INWESTUJĄ I DLACZEGO ZACZNĄ

Dwuletnie zawirowania polityczne miały największy wpływ na nastroje polskich przedsiębiorców, którzy w 2016 roku gremialnie wstrzymali się z inwestycjami, kisząc gotówkę na kontach lub kupując luksusowe auta. Podobnie wstrzymywały inwestycje samorządy, w olbrzymiej większości wywodzące się z koalicji PO-PSL, wystraszone akcją sprawdzania ich finansów przez służby specjalne.

Do tego doszło znikome wykorzystanie środków unijnych. Wymiana elit musiała utrudnić zarządzanie tymi środkami, gdyż nowi ludzie musieli wpierw rozpoznać sytuację, w którą wchodzili. Wynikiem tego zatrzymania finansowania były duże, kilkunastoprocentowe spadki inwestycji oraz znikomy wzrost gospodarczy. PKB w 2016 roku wzrósł jedynie o 2,7 proc. Na tle innych gospodarek europejskich był to niezły wynik, ale w Polsce przyzwoity wzrost, dzięki któremu będzie można za kilkanaście lat dogonić kraje zachodniej Europy, powinien wyraźnie przekraczać 4 proc. w skali roku.

Już w tym miejscu powiem jednak, że gdy większość polityków opozycji i ekonomistów narzekała na tempo wzrostu i snuła złe prognozy na 2017 rok, ja podkreślałem, że się mylą. Oczywiście było przecież, że środki unijne w końcu muszą ruszyć. Szczególnie że w czerwcu 2017 roku minęła połowa perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, a środków unijnych (ponad 300 mld złotych) na politykę spójności prawie nie tknęliśmy. Poza tym samorządy nie mają wyjścia i też muszą zacząć inwestować. W 2018 roku odbędą się wybory samorządowe, więc lokalni politycy muszą pokazać, co zrobili dla elektoratu.

W końcu również biznes prywatny pod wpływem ruchu w środkach unijnych, w samorządach i ożywienia na zewnątrz Polski zaczął, chociaż dość powoli, inwestować. Trudno trzymać gotówkę na rachunku lub kupować luksusowe auta, kiedy naokoło

widać doskonale okazje do pomnożenia zysków. I na koniec – baza, od której liczy się wzrost, czyli PKB w 2016 roku, była niska, co zwiększyło skalę zwwyżki PKB w tym roku.

DOBRZE JEST...

Nic więc dziwnego, że w 2017 roku sytuacja bardzo się poprawiła. Zmieniła się tak gruntownie, że różne ośrodki analityczne zaczęły na gwałt podnosić prognozy wzrostu dla Polski (nawiasem mówiąc, nie świadczy to dobrze o kadrach tych ośrodków). Wzrost PKB sięgnął w pierwszym kwartale 4 proc., stopa bezrobocia spadła poniżej 8 proc. (i nadal będzie spadała), w blisko 50-procentowym tempie rosło zatrudnienie i płace (w sektorze przedsiębiorstw). Raj na ziemi.

To wszystko nie wynikało z tego, że kraj jest doskonale rządzony, a przynajmniej wynikało nie tylko z woli rządzących. Wiele rzeczy działa się samo z siebie, a główny udział we wzroście miały środki unijne (o tym niżej) lub przygotowanie do ich użycia. Jeśli chodzi o stopę bezrobocia, to oprócz wzrostu gospodarczego przyczyniły się do jej spadku inne, bardzo ważne czynniki. Przede wszystkim na emeryturę coraz szybciej odchodzi powojenny wyż demograficzny (którego częścią jestem i ja), zmniejszając liczbę bezrobotnych i cały zasób siły roboczej.

Poza tym już w tej chwili nie trzeba być zarejestrowanym w urzędzie pracy, żeby mieć podstawową opiekę zdrowotną. Wielu „bezrobotnych” (pracujących w szarej strefie) przestało się rejestrować. Jeśli rzeczywiście kiedyś zostanie zlikwidowany NFZ, a wszyscy Polacy będą mieli równy dostęp do ochrony zdrowia finansowanej wprost z budżetu bez względu na to, czy płacą składki zdrowotne, czy nie, to bezrobocie jeszcze mocniej spadnie. Stopa bezrobocia będzie asymptotycznie dążyła do tej, którą dla naszego kraju podaje Eurostat (5,4 proc.).

Niewątpliwie w jednej dziedzinie rząd odnosi sukcesy. Chodzi o uszczelnienie systemu podatkowego. Można się tylko zastanawiać, dlaczego koalicja PO-PSL zabrała się za to tak późno i z tak miernymi skutkami. Niewątpliwie bowiem z powodu oszustw podatkowych i szarej strefy budżetowi uciekały

miliardy złotych. Mówiło się o 50 mld, w co ja akurat wątpię, ale nawet kilkanaście miliardów złotych rocznie, to też potężne pieniądze. Wystarczy spojrzeć na wyniki naszych koncernów paliwowych (PKN Orlen, Lotos), żeby zobaczyć, że po wprowadzeniu pakietu paliwowego legalna sprzedaż paliw zwiększyła się gwałtownie, wzrosły również wpływy z VAT-u i akcyzy.

Uszczelnianie systemu z pewnością zwiększa dochody budżetu państwa, chociaż według mnie nie da się wiarogodnie ocenić, ile ze zwiększonych przychodów budżetu będzie pochodziło ze wzrostu zatrudnienia i ożywienia gospodarczego, a ile z uszczelnienia systemu podatkowego. Ekonomisci twierdzą, że w 2017 roku będzie to około 10 mld zł, a premier Morawiecki mówi o 20 mld. Problemem jest tylko to, że bardzo łatwo jest przesadzić z kontrolami i wystraszyć biznesmenów. Dociskani przedsiębiorcy mogą mniej chętnie angażować się w inwestycje, a to może ograniczyć wzrost gospodarczy.

Duże znaczenie – przede wszystkim społeczne, ale i gospodarcze – ma sztandarowy program PiS-u, czyli 500 plus. Wspomniane znaczenie gospodarcze możemy rozpatrywać w dwóch różnych aspektach – pozytywnego wpływu krótkoterminowego i negatywnego wpływu na przyszłość. Muszę w tym miejscu powiedzieć, że od początku, przed wyborami, byłem przeciwnikiem tego programu. Wielu komentatorów od tego czasu zmieniło zdanie – stali się zwolennikami 500 plus. Niektórzy (politycy) stali się przymusowymi zwolennikami, bo nikt już teraz nie odważy się z tego program zrezygnować – gdyby to zrobił, przegrałby wybory. Części lewicowych komentatorów po prostu program się spodobał. Ja jednak zdania nie zmieniłem i spróbuję to uzasadnić.

...ALE MOGŁOBY BYĆ LEPIEJ

Przed wszystkim uważam, że gdyby państwo miało ponad 20 mld zł rocznie (w 2017 roku zapewne około 25 mld), to powinno budować żłobki oraz zapewnić to, co było codziennością w socjalizmie, czyli opiekę medyczną w szkołach, zadbać o zwiększenie sieci bezpieczeństwa dla rodzin z dziećmi, a szczególnie dla

powracających do pracy matek. Innymi słowy, pomóc rodzinom w inny sposób, nie dając do ręki gotówki.

Zresztą dawanie gotówki do ręki i odbieranie jej, gdy dzieci kończą osiemnaście lat, a więc wtedy, kiedy dla wielu rodzin, w których dzieci studiują, wydatki mocno rosną, jest też przeciwnie skuteczne. Rodziny wielodzietne zmieniają styl życia, kobiety czasem rezygnują z pracy, a po „osiemnastce” dzieci i zniknięciu funduszy z 500 plus pojawią się problemy podobne do tych, których doświadczają narkomani pozbawienie ulubionego narkotyku.

Poza tym twierdziłem, że jeśli już musi to być gotówka, to dawanie jej ludziom zamożnym jest wyrzucaniem pieniędzy w błoto – i nadal tak twierdzę. Uważam też nadal, że główny cel takiego programu, czyli zwiększenie dzietności, nie zostanie spełniony. Nigdzie na świecie podobne programy nie zwiększały dzietności i u nas też tak będzie.

Patrząc od strony czysto gospodarczej, można z pewnością stwierdzić, że program ma w krótkim terminie pozytywny wpływ na gospodarkę, bo w 2017 roku zwiększył wzrost PKB o około 0,2–0,3 pkt. proc. Potem ten wpływ zaniknie, ponieważ baza będzie się już zmieniała nieznacznie. W długim terminie program może mieć bardzo negatywny wpływ na gospodarkę (o tym niżej). Nie ulega jednak wątpliwości, że zmniejszył on ubóstwo, a wiele biedniejszych rodzin poczuło się lepiej i dostrzegło, że państwo o nie dba. To ważne, ale można to było osiągnąć również innymi środkami.

Pamiętać trzeba o tym, że program 500 plus i (zdecydowanie szkodliwe) obniżenie wieku emerytalnego doprowadziły do wygrania wyborów przez Zjednoczoną Prawicę (Prawo i Sprawiedliwość i dwie partie kanapowe). O tym politycy nie zapomną. Po tym, co proponuje Platforma Obywatelska, widać, że rozpoczyna się wyścig w intensywności populizmu, a taka konkurencja jest niezwykle niebezpieczna. Może bowiem nakręcić spiralę prezentów dla elektoratu, a to docelowo po prostu musi doprowadzić do zrealizowania greckiego scenariusza. Poza tym te wydatki budżetu, w dużej części finansowane długiem, przez wiele lat będą spłacane przez kolejne pokolenia Polaków.

Spójrzmy teraz na Giełdę Papierów Wartościowych (GPW). Jeśli ocenia się sytuację przez pryzmat indeksu największych spółek, czyli WIG20, to można dojść do wniosku, że zmiana politycznej warty doprowadziła do hossy. Różne są jednak jej miary. Od wyborów parlamentarnych przez półtora roku WIG20 zyskał około 20 proc., ale przedtem przez rok tracił również około 20 proc.

Przedstawiciele rządzącej koalicji lubią mówić o okresie od listopada 2016 do kwietnia 2017 roku. Rzeczywiście, wtedy WIG20 zyskał aż 40 proc. Tyle tylko, że miało to niewiele wspólnego z działaniami rządzącej koalicji bądź jej nominatów w spółkach. Od listopada 2016 roku rozpoczęła się, po listopadowych wyborach w USA, hossa Trumpa. To poprowadziło na północ indeksy na całym świecie.

Rządzący twierdzą też, że te wzrosty cen akcji, to wynik pracy zarządów spółek, w których skarb państwa ma dużo do powiedzenia (zazwyczaj 30 proc. akcji wystarczy, żeby rządzić spółką – chociaż przykład Tauronu pokazuje, że czasem to za mało). Rzeczywiście, wiele z tych spółek zaprezentowało w 2017 roku znakomite wyniki.

Wyniki np. Jastrzębskiej Spółki Węglowej (JSW) były rewelacyjne, a cena akcji w 2016 roku wzrosła o 80 proc. Tyle tylko, że cena węgla na światowych rynkach wzrosła w tym okresie o... 100 proc. Jaki w tej sytuacji był wpływ zarządu spółki na jej wynik? Ciekawym przypadkiem jest też PKN Orlen. Tutaj cena akcji od wyborów również wzrosła o około 80 proc. Tyle że nie była to zasługa zarządu.

Zarówno PKN Orlen, jak i Lotos korzystały przede wszystkim na wprowadzonym od 1 sierpnia 2016 pakiecie paliwowym, który miał uporządkować zasady przywozu paliw do kraju oraz znacznie ograniczyć szarą strefę na rynku. Ministerstwo Finansów twierdzi, że np. na rynku diesla udało się ograniczyć szarą strefę o 15 proc. Sprzedaż PKN Orlen i Lotosu gwałtownie wzrosła.

Tak więc to rządy obecnej koalicji miał walny udział w zwiększeniu zysków spółek. W 2017 roku pomagał też szybszy wzrost gospodarczy. Przyłożył się też do tego wzrost ceny baryłki

ropy – w 2016 roku cena wzrosła o około 100 proc. To pozwoliło zwiększyć marże w rafineriach oraz zwiększyło wyceny zapasów.

Można spokojnie powiedzieć, że w niektórych spółkach w tym okresie można było wybrać prezesa zarządu przez zatrzymanie dowolnego autobusu w Warszawie i losowanie z grona pasażerów kandydata na prezesa spółki. Wszyscy wypadliby tak samo. Szczególnie, jeśli nowy prezes nie zdemolowałby średniego personelu zarządzającego w spółce, bo to on przecież prowadzi codzienny biznes. Nawet w spółkach sektora finansowego wystarczy bardzo zdolny wiceprezes, żeby spółka osiągała doskonałe wyniki. Historia polskiego rynku finansowego zna taki przykłady.

WCHODZIĆ CZY NIE WCHODZIĆ?

Przejdźmy do problemu złoty – euro. Wydawałoby się, że dyskusja nad przyjęciem euro nie ma najmniejszego znaczenia praktycznego – do 2021 roku (wybory w 2019 roku i dwa lata na ewentualny okres przygotowawczy ERM2) do strefy euro z całą pewnością nie wejdziemy. A i potem wcale nie jest to pewne, bo trzeba mieć większość konstytucyjną, żeby usunąć złotego z Konstytucji i zastąpić go euro. Z tego zaś wynikałoby, że popieranie koncepcji twardego jądra Unii Europejskiej i zachęcanie do wejścia do strefy euro jest jedynie demonstracją polityczną.

Tylko że nie jest to cała prawda. Na ten problem można spoglądać z dwóch różnych punktów widzenia – gospodarczego i politycznego. Z gospodarczego sytuacja jest (dla mnie) prosta – jeśli przyjmujemy euro, to w przypadku kryzysu zewnętrznego nie będziemy mieli możliwości obrony gospodarki stopami procentowymi (ich obniżką) i kursem walutowym (osłabieniem złotego), a jedyną obroną pozostanie gwałtowne zwiększenie zadłużenia i deficytu budżetowego, czyli wystawienie się na atak spekulantów. Alternatywą byłaby wtedy recesja i gwałtowne zwiększenie stopy bezrobocia. Poza tym tani kredyt (to przecież Europejski Bank Centralny ustala stopy procentowe) prowadzi do ekscesów kredytowych (jak np. w Hiszpanii) i do potężnego zadłużania państwa (jak np. w Grecji).

Od wielu lat byłem sceptykiem, jeśli chodzi o przyjęcie euro. Kierowałem się powodami opisanymi powyżej. Rządząca koalicja nadal opiera się na tych fundamentalnych zastrzeżeniach (oprócz pseudopatriotycznych). Teraz jednak zaczynam mieć poważne wątpliwości i gdybym musiał wybierać, to zapewne wybrałbym euro. Poświęciłbym przyszłe problemy rynku pracy (w razie kryzysu) na rzecz uczestniczenia w podejmowaniu decyzji rdenia Unii Europejskiej. Zakładam bowiem, że rdeń ten będzie podejmował decyzje mające na celu zwiększenie integracji europejskiej, co będzie miało potężny wpływ na społeczno-gospodarczą sytuację w Polsce.

WYZWANIA

A co dzieje się w opiece zdrowotnej? Oczywiście, oprócz stworzenia sieci szpitali, czyli *de facto* utrudnienia działania szpitali prywatnych. Uważam, że od mieszania herbaty nie robi się słodsza, a te wszystkie zmiany, czyli sieci szpitali oraz planowana likwidacja NFZ (miał zniknąć od początku 2018 roku, ale ruch ten został odłożony do... drugiej kadencji PiS), są niczym innym, jak tylko właśnie mieszaniem herbaty bez dosypywania cukru. Cukrem są oczywiście pieniądze. Bez wzrostu składki zdrowotnej z obecnych 9 do przynajmniej 12 proc., czeka nas w systemie ochrony zdrowia dramat.

Nie przesadzam – warto czytać specjalistów, którzy przedstawiają stan naszej obecnej ochrony zdrowia. Przed wszystkim coraz wyraźniej widać, że brakuje kadry lekarskiej. Jeśli zaś chodzi o pielęgniarki, to przede wszystkim jest ich niewiele – 5,2 pielęgniarki przypada na 1000 mieszkańców – średnia w Unii Europejskiej to 8,8, a np. w Szwecji jest ich dwa razy więcej (na 1000 mieszkańców) niż w Polsce. Poza tym polskie pielęgniarki nie są najmłodsze – średni wiek to pięćdziesiąt pięć lat. Według danych OECD z 2014 roku w Polsce na 1000 mieszkańców przypadało 2,3 lekarza (najmniej w UE), a średnie unijna jest o 50 proc. wyższa.

Po trzech latach od tego badania z pewnością jest jeszcze gorzej, bo płace (szczególnie pielęgniarek) nie zachęcają do

podjęcia pracy w tym zawodzie, a wręcz skłaniają do tego, żeby po studiach opuścić Polskę. Podeszły wiek powoduje zresztą, że i bez emigracji będzie ubywało pielęgniarek. Nie sposób pocieszać się, że zapełnimy ubytki lekarzami i pielęgniarkami ukraińskimi – nie zapełnimy, bo oni też powędrują na Zachód. A u nas potrzeba będzie coraz więcej lekarzy i pielęgniarek do opieki nad starzejącymi się reprezentantami powojennego wyżu demograficznego. Rząd nie robi nic, żeby ten dramatyczny stan rzeczy zmienić.

Wiele się mówi ostatnio o tym, że Prawo i Sprawiedliwość wyprowadzi Polskę z Unii Europejskiej (tzw. Polexit). Na razie nie widzę ani takich możliwości, ani chęci ze strony polityków PiS-u. Problem jednak w tym, że sytuacja może się wymknąć spod kontroli, tak jak wymknęła się z rąk premierowi Cameronowi, który przecież nie chciał Brexitu. Chciał tylko przez referendum umocnić swoją władzę.

Uważam, że przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku pojawią się ugrupowania, które będą głosiły konieczność opuszczenia Unii Europejskiej. Polacy są bardzo pronunijni, ale sądzę, że to się zmieni. Utrwaliło się przekonanie, że UE to taki wspaniały bankomat, który płaci za nasze inwestycje i dopłaca rolnikom. Mało jest za to zrozumienia dla wielu liberalnych zasad, których przestrzegania Unia wymaga.

Po 2020 roku (plus dwa lata na rozliczenie perspektywy budżetowej 2014–2020) Polska stanie się unijnym płatnikiem netto. Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii dodatkowo ograniczy napływ do Polski środków spójnościowych (już mówi się o znacznym ograniczeniu tej kategorii środków w budżecie po 2020 roku). Zmniejszy się też średnia wartość PKB dla całej UE, a to podwyższy relatywną zamożność Polski i obniży w efekcie alokację środków unijnych. Do tego niechęć eurokratów do obecnego polskiego rządu zmniejszy chęć zasilania Polski takimi środkami. Może się też okazać, że środki w ramach Wspólnej polityki rolnej zostaną znacznie ograniczone. Niezwykle łatwo będzie wówczas twierdzić, że bycie w Unii Europejskiej już się Polsce nie opłaca.

Elity będą popierały członkostwo w Unii Europejskiej nawet wtedy, kiedy Polska będzie płatnikiem netto, ale to nie

o nich będzie chodziło przeciwnikom UE. Dla nich grupą docelową będzie tych około 30 proc. Polaków, którzy nigdzie z Polski nie wyjeżdżają i nie wyjadą, a europejskie swobody światopoglądowe traktują jako zagrożenie dla swych poglądów i stylu życia. To do nich będzie docierał argument o dopłacaniu do Rumunii czy Bułgarii oraz o zdominowaniu Polski przez twarde jądro UE i będzie decydował o tym, jak zagłosują.

Wielu obserwatorów sceny politycznej i polityków, z obu stron barykady, twierdzi, że nikt nie będzie chciał wyprowadzić Polski z Unii Europejskiej, że Polacy są bardzo prounijni, że to się po prostu nie uda. Rozumiem te wypowiedzi, ale twierdzą, że są bardzo szkodliwe. Takie zaklinanie rzeczywistości i usypianie zwolenników zjednoczonej Europy będzie prowadzić do braku sensownego i intensywnego procesu uczenia elektoratu, a to z pewnością srodze się zemści.

Już się nawet mści. Według sondażu IB RiS dla tygodnika „Polityka” z lipca 2017 roku ponad połowa Polaków uważa, że Polska powinna odmówić przyjęcia uchodźców z krajów muzułmańskich, choćby groziła za to utrata funduszy unijnych, a nawet konieczność opuszczenia Unii Europejskiej. Obawiam się, że przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku kwestia finansowa zastąpi problem uchodźców – szczególnie jeśli ich napływ zostanie przez Unię Europejską zahamowany.

POLSKA PIS-U W PŁYNNYM ŚWIECIE

Spróbujmy popatrzeć na Polskę w szerszej perspektywie. Na gospodarce i na to, co dzieje się wokół niej, można spojrzeć na dwa różne sposoby – globalnie i lokalnie. Spójrzmy wpieryw globalnie. We współczesnym świecie jedno jest pewne – to, że nic nie jest pewne. Płynna nowoczesność. To określenie Zygmunta Baumana coraz bardziej nadaje się do opisu świata, w którym żyjemy. Nie wszyscy tak świat widzą, bo przecież główny nurt twierdzi, że wszystko jest w jak największym porządku, że chwilowe zaburzenia czy kryzysy nie zmieniają niczego. To, czego podobno nie zmieniają, uformowało się około trzydziestu lat

temu – był to system nazywany wolnorynkowym, a przez przeciwników ideowych – neoliberalnym.

Problem jednak w tym, że ta ideologia, której założenia ochoczo wcielano w życie na całym świecie, doprowadziła w ciągu ostatnich piętnastu–dwudziestu lat do wielu kryzysów (tygrysów azjatyckich, kryzysu argentyńskiego, rosyjskiego, pęknięcia bańki dotcomowej, kryzysu bankowego, kryzysu zadłużenia państw...). Kilka lat temu Paul Volcker, w latach 1979–1987 szef Systemu Rezerwy Federalnej (przed Alanem Greenspanem), człowiek który zwalczył kilkunastoprocentową inflację w USA, powiedział, że jeśli system doprowadza do tak wielu kryzysów na przestrzeni niewielu lat, to znaczy, że jest wadliwy.

W skali globalnej mamy wszechpotężne rynki finansowe, zadłużone państwa, starzejące się społeczeństwa, rosnące bezrobocie (szczególnie wśród ludzi młodych), a przed nami jest jeszcze nieunikniony kryzys w Chinach. Cięcia wydatków (zaaplikowane przede wszystkim w Europie) rodzą potwora populizmu i nacjonalizmu, a stare partie głównego nurtu mają w wielu krajach śladowe poparcie.

Wszystko wskazuje na to, że żyjemy w interregnum – jeden system na naszych oczach się kończy, a jego następcą się rodzi. Ten nowy też będzie zapewne kapitalizmem, tylko jakim? Tego nikt nie wie, a zmiana wcale nie musi być zmianą na lepsze. Może być np. zmianą w kierunku autokratycznego kapitalizmu (jakiejś oświeconej wersji kapitalizmu chińskiego). Nie wiemy zatem, jaki będzie ten nowy system, ale wiemy, że życie w interregnum, które może potrwać wiele lat, z pewnością jest fascynujące, lecz niekoniecznie przyjemne – wystarczy przytoczyć chińskie przekleństwo: obyś żył w ciekawych czasach...

W takich czasach trzeba oszczędzać i być przygotowanym na wszystko, a Polska prowadzi bardzo rozrzućną politykę. Jako kraj wydajemy za dużo, zadłużamy się, a kiedy nadejdzie kryzys, zostaniemy złapani jak futbolista na spalonym. Nie będziemy mieli rezerwy, za to zobowiązania olbrzymie (Rodzina 500 plus oraz niski wiek emerytalny to w przyszłości nawet do 45 mld zł rocznie). Bardzo trudno będzie się z tego wycofać, dlatego właśnie to są największe błędy obecnie rządzącej koalicji.

A przecież kryzysu nie było na świecie od dziewięciu lat (Lehman Brothers) lub, jeśli ktoś woli tak liczyć, od pięciu lat (zadłużenie państw europejskich). Gdyby nie pompowanie pieniędzy w system finansowy przez banki centralne, to doszłoby już dawno do krachu na bezprecedensową skalę. A od tego czasu sytuacja się nawet pogorszyła. Instytucje „za duże, żeby upaść” (po angielsku *too big to fail*, czyli TBTF), stały się jeszcze większe, a zadłużenie największych państw dłużników wzrosło o kilkadziesiąt procent.

Najwyższy już czas na pojawienie się nowego kryzysu, bo taka jest natura systemu. Janet Yellen, szefowa Fed, powiedziała niedawno, że w naszym życiu nie zobaczymy kryzysu bankowego. Uważam, że się myli, a kryzys w ciągu kilku lat z pewnością wybuchnie. Skąd przyjdzie uderzenie? Można tylko zgadywać, ale według mnie z rynków finansowych, na których trwa zdecydowanie przesadzona hossa, lub z Chin. Na razie nic tego nie zapowiada, ale przypominam, że w 2007 roku, kiedy to rozpoczął się kryzys systemu bankowego, gospodarka światowa rozwijała się bardzo szybko. Polski PKB rósł w tempie około 7 proc., co przy obecnych 4 proc. jest wynikiem z kosmosu. A potem, nagle, przyszły trudne czasy.

Napisałem wyżej, że są dwa (chyba należałoby powiedzieć, że co najmniej dwa) podejścia do analizy sytuacji gospodarczej. Wspomniałem o podejściu globalnym, więc teraz pora na lokalne. Co dzieje się w polskiej gospodarce bez środków unijnych, widzieliśmy w 2016 roku. Była już o tym mowa. Wzrost PKB o 2,7 proc. był nie tylko niewielki – to poziom, którego utrzymanie skazałoby Polskę na wiele dziesięcioleci pozostawania w ogonie rozwiniętych państw europejskich.

Gospodarka polska zachowuje się jak narkoman. Dla niej środki unijne to ekwiwalent narkotyku dla osoby uzależnionej (lub 500 plus dla rodzin). Od 2004 roku, czyli przez trzynaście lat, żyjemy w ułudzie doskonałej, mocnej gospodarki. Co się stanie po 2022 roku (dwa lata na ostateczne rozliczenie środków unijnych) z naszą gospodarką pozbawioną dużych środków unijnych (o powodach drastycznego zmniejszenia tych środków już w tym tekście pisałem)? Otóż, jeśli nadal będziemy

tylko zapleczem logistyczno-serwisowym dla wielu zagranicznych firm, to wzrost gospodarczy gwałtownie się załame. Płace wzrosną i nie będziemy już w tym obszarze konkurencyjni.

Z tego powodu pojawił się program wicepremiera Mateusza Morawieckiego (*Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju* – SOR). Diagnoza jest celna i to wszyscy wiedzą. Nie spotkałem ani jednego ekonomisty, który miałby inne zdanie, jeśli chodzi o stan obecny. Chyba nie ma też nikogo w Polsce, kto powiedziałby, że cele SOR są niewłaściwie zakreślone. Polska gospodarka powinna być bardziej uprzemysłowiona i to zwiększenie udziału przemysłu powinno nastąpić w dziedzinach najbardziej innowacyjnych, rozwojowych, proeksportowych. Gospodarka powinna być innowacyjna oraz konkurencyjna, ale nie konkurująca niską płacą.

Nie zgadzam się z wieloma ekspertami i komentatorami, którzy uważają, że zaangażowanie państwa w rozwój gospodarki i prace badawczo-rozwojowe (B+R) jest niewłaściwe. Wręcz przeciwnie, są liczne dowody na to, że najbogatsze państwa świata doszły do swojego bogactwa z olbrzymią pomocą rządów. Mam wrażenie, że książki *Żli Samarytanie* napisana przez Koreańczyka Ha-Joon Changa i *Przedsiębiorcze państwo* Mariany Mazzucato powinny stać się lekturą obowiązkową.

Problem jednak w tym, że nie da się przewidzieć, czy przeznaczone środki i kierunki wytyczone przez SOR doprowadzą nas tam, dokąd chce nas doprowadzić wicepremier Morawiecki. Słuchając wielu różnych ekspertów, można bowiem dojść do wniosku, że milion samochodów elektrycznych własnej produkcji to mrzonka, że uruchamianie produkcji stoczniowej w celu wyprodukowania dwóch promów to marnotrawstwo i błąd, że wreszcie tysiące dronów nie uratują gospodarki. Nie mówię już nawet o krytyce Centralnego Portu Komunikacyjnego czy zaangażowania we współpracę z Chinami w budowaniu Nowego Jedwabnego Szlaku. Niestety to, czy rację ma wicepremier, czy jego krytycy, zobaczymy wiele lat później. Jeśli jednak rację mają krytycy, to zapłacimy za to bardzo wysoką cenę.

I to w zasadzie powinno być podsumowaniem całego tekstu. Rządów Prawa i Sprawiedliwości pod kątem

społeczno-gospodarczym sprawiedliwie ocenić się na tym etapie nie da. Owszem, w krótkim okresie wielu Polaków dużo zyskało – finansowo. Przecież oprócz 500 plus jest jeszcze znaczne podniesienie płacy minimalnej oraz ustanowienie dość wysokiej stawki godzinowej. W perspektywie widać już zaczątki programu Mieszkanie plus. Dla wielu Polaków nie są to tylko gesty.

Problem jednak leży w ocenie tego, co rząd robi w dłuższym okresie. Uważam, że będzie to można ocenić za kilka lat. Zobaczymy, gdzie po 2022 roku będzie gospodarka i jak będzie wyglądała ochrona zdrowia. I czy nadal będziemy w Unii Europejskiej. Jedno jest pewne: każdy poważniejszy kryzys zewnętrzny z dużym prawdopodobieństwem wykaże, że dawanie obywatelom gotówki na kredyt było błędem. A zapłącą za niego ci Polacy, którzy podczas tego kryzysu będą w wieku produkcyjnym.

Anna Gromada – socjolożka i ekonomistka, współzałożycielka Fundacji Kaleckiego, związana z IFiS PAN. Absolwentka socjologii i politologii na Cambridge, ekonomii międzynarodowej w SGH oraz studiów nad rozwojem w Sciences Po. Obecnie mieszka w Paryżu, gdzie pracuje nad reformą polityki rentowej dla rządu Francji.

Filozofia gospodarcza „dobrej zmiany” – analiza porównawcza programów PiS i PO

Wygrana PiS-u w 2015 roku oznaczała nie tylko przebudowę sceny politycznej w Polsce, ale również zwrot etatystyczny w niemal wszystkich dziedzinach życia publicznego, w tym w gospodarce. PiS od początku buduje swoją tożsamość w silnej kontrze zarówno do okresu PRL-u, jak i do transformacji po 1989 roku, co sprawia, że musi szukać nowego języka, aby rozwiązania gospodarcze, które mogą kojarzyć się z socjalizmem, przedstawić w nowym świetle.

Już sama nazwa „dobra zmiana” wskazuje na próbę odcięcia się od *status quo* i jego negatywną ocenę. Jeśli zaś obietnica tego, aby „nie było tak, jak było”, jest wystarczająco sugestywna, aby posłużyć za skuteczne hasło wyborcze, to wymaga ona analizy porównawczej między stanem zastanym a jego proponowaną modyfikacją. Dlatego też w niniejszym tekście gospodarcze elementy programu, z którym Prawo i Sprawiedliwość doszło do władzy w 2015 roku, będą porównane z analogicznymi fragmentami programu, z którym osiem lat wcześniej do władzy doszła Platforma Obywatelska, gdy zaproponowała swoją zmianę. Tę samą, która stała za nowym *status quo*, z którym zerwanie tak mocno przemówiło do wyborców w ostatnich wyborach parlamentarnych.

Podstawą poniższej analizy są wyłącznie programy, z którymi partie doszły do władzy. Nie stanowią one wyczerpującej dokumentacji programowej, nie odzwierciedlają rezultatów, a może nawet intencji partii, nie znajdują wielu czytelników, a w dodatku są – w opinii autorki – niskiej jakości¹. Dlaczego zatem warto je analizować?

Po pierwsze, pokazują wizję – bądź jej brak – i jej przełożenie na działania; wskazują na kategorie, jakimi partia operuje, próbując przekonać innych do swoich pomysłów, i to, jak chce być postrzegana przez tych, których uznaje za odbiorców programu.

Po drugie, w przypadku dwóch najbogatszych partii obecnych na scenie politycznej od kilkunastu lat, z liczbą członków liczoną w dziesiątkach tysięcy², jakość programów politycznych pokazuje, czy chociaż część tych znacznych zasobów została przeznaczona na to, co w polityce powinno być

1 Oba programy nie spełniają wymogów *evidence-based policy* – brakuje teoretycznych i empirycznych uzasadnień zdecydowanej większości proponowanych rozwiązań. Dodatkowo zawierają mało konkretów: szczególnie dotyczy to programu PO, który napisany jest na takim poziomie ogólności, że nie sposób zweryfikować, czy w ogóle był realizowany, np. „państwo polskie będzie lepiej zorganizowane” lub „zapropozujemy nową doktrynę suwerenności państwowej”. Z kolei program PiS-u zawiera fragmenty, których nie powstydziliby się autorzy pasków TVP, takie jak: „tylko strategia rozwoju może uwolnić energię Polaków zablokowaną przez system Tuska”. Co ciekawe, program PO z 2007 r. również zawierał hasło „Uwolnić energię Polaków” (str. 8), ale niestety nie precyzował, kto ją zablokował. Zob. Platforma Obywatelska, *Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, Warszawa 2007, <https://mamprawowiedziec.pl/file/14512> (dostęp 5 sierpnia 2017); Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie, Praca, Rodzina, Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, <http://pis.org.pl/document/archive/download/128> (dostęp 5 sierpnia 2017).

2 W 2015 r. PiS miał 30 tys. członków – czyli mniej więcej tyłu, co PO w momencie dojścia do władzy w 2007 r. (dziś ma ok. 17 tysięcy). Obie partie dystansuje PSL, którego liczba członków jest szacowana na ponad 120 tysięcy.

najważniejsze. Tym samym świadczy o elementarnym szacunku do wyborców – albo o jego braku.

Po trzecie, trudno wyobrazić sobie rząd, który realizuje swój program w stu procentach, chociażby z powodu zmieniających się okoliczności, a także ograniczeń budżetowych, czasowych czy kadrowych. Jednak rząd PiS-u realizuje prawdopodobnie największą od czasu rządów AWS-u część swoich wyborczych postulatów, co znaczy, że przygotowany na wybory z 2015 roku dokument w jakimś stopniu przekłada się na rzeczywistość, nawet jeśli później dodano do niego inne programy flagowe, takie jak *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju*.

CO WIDAĆ PRZED PRZYSTĄPIENIEM DO LEKTURY PROGRAMÓW?

Sama nazwa programów: *Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!* (PO) oraz *Zdrowie, Praca, Rodzina* (PiS) wskazują na istotne różnice między partiami na poziomie priorytetowych obszarów i grup docelowych. PO wysuwa na pierwszy plan kwestie gospodarcze. Robi to jednak w sposób tak szeroki, że trudno powiedzieć, kogo – poza wspomnianymi „wszystkimi” – mają one dotyczyć.

Z kolei nazwa wydanego w 2014 roku programu Prawa i Sprawiedliwości (*Zdrowie, Praca, Rodzina*) z jednej strony wskazuje na wartości uniwersalne – wydają się niemal wycięte z piramidy wartości Polaków publikowanej przez CBOS, w której na pierwszym miejscu jest rodzina, na drugim zdrowie, a na czwartym praca zawodowa³. Z drugiej zaś strony – grupa osób, która w realizacji tych właśnie wartości oczekuje wsparcia od państwa, zawęży krąg zainteresowanych i wskazuje potencjalny

3 Odpowiedzi na pytanie „Które z podanych na tej liście wartości są dla pana(i) najważniejsze w życiu?": szczęście rodzinne (82 proc.), zachowanie dobrego zdrowia (74 proc.), uczciwe życie (26 proc.), praca zawodowa (21 proc.). Centrum Badania Opinii Społecznej, *Wartości i Normy. Komunikat z badań*, CBOS, 2013, nr 111, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_111_13.PDF (dostęp 5 sierpnia 2017).

elektorat. Można domniemywać, że hasła o zdrowiu silniej przemawiają do osób starszych – tradycyjnego elektoratu PiS-u⁴; pracy – do osób z terenów o wysokim bezrobociu lub mających niekorzystne warunki zatrudnienia⁵; rodziny – do osób liczących na pomoc w wychowaniu dzieci lub tych o poglądach konserwatywnych.

WIEDZA EKONOMICZNA POLAKÓW

Wybory zwykle wygrywa się hasłami o polityce krajowej – nie zagranicznej. Zaś w polityce krajowej jednym z kluczowych bloków tematycznych jest gospodarka. Pisanie programów gospodarczych musi odbywać się przy uwzględnieniu, jaki przekaz będzie zrozumiały w dziedzinie, w której zaledwie 5 proc. Polaków ocenia dobrze swoją wiedzę⁶. Tak wysoki poziom autokrytycyzmu jest rzadko spotykany⁷ i może świadczyć o co najmniej dwóch zjawiskach – o tym, że Polacy nawet nie aspirują do posiadania wiedzy ekonomicznej, bo nie jest ona ważna w ich życiu lub o tym, że postrzegają ekonomię jako skomplikowany twór, który rozumieją wyłącznie specjaliści.

4 W ostatnich wyborach parlamentarnych PiS zdobył 49 proc. w grupie wiekowej 60+ oraz 47 proc. w grupie wiekowej 50–59 lat. To niemal dwa razy więcej niż wśród wyborców przed 30 rokiem życia (27 proc.).

5 PiS w programie wyraźnie podkreśla, że „(...) niezwykle dotkliwym dla wielu rodzin w Polsce jest brak pracy lub niewspółmiernie niskie wynagrodzenie otrzymywane za jej wykonywanie” (s. 112). Program był pisany w momencie, gdy stopa bezrobocia wynosiła wg GUS-u 13,4 proc.

6 *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków 2015*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Grupa IQS dla Departamentu Edukacji i Wydawnictw NBP, Warszawa 2015, https://www.nbpportal.pl/_data/assets/pdf_file/0006/54528/Diagnoza-stanu-wiedzy-i-swiadomosci-ekonomicznej-Polakow-2015.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

7 Zwykle psycholodzy mówią o „złudzeniu ponadprzeciętności”, czyli o sytuacjach, w których zawyżamy nasze umiejętności. Obserwowane jest w takich dziedzinach jak szczęście, uczciwość, nawiązywanie przyjaźni i w wielu innych sferach życia, które są dla badanych osób ważne.

Przekonanie o niskiej wiedzy ekonomicznej nie jest nieuzasadnione. Badania poziomu wiedzy ekonomicznej Polaków prowadzone co kilka lat przez Narodowy Bank Polski wskazują, że 83 proc. z nas nie wie, ile firm obejmuje WIG20, 60 proc. sądzi, że posiadanie karty kredytowej jest równoznaczne z posiadaniem kredytu w banku, 52 proc. jest zdania, że sytuacja na świecie nie wpływa na warszawską giełdę, a 51 proc. uważa, że w Polsce obowiązuje podatek liniowy⁸.

Stan wiedzy gospodarczej społeczeństwa stanowi istotne tło dla tego, jak komunikacja polityczna będzie przebiegać w kwestiach gospodarczych, które nie należą do najbardziej intuicyjnych dziedzin życia publicznego. Najlepszego zdania o zdolnościach poznawczych społeczeństwa zdają się również nie mieć obydwie dominujące partie, które ani nie argumentują, ani nie uzasadniają empirycznie swoich wyborów gospodarczych. W zamian tworzą czarno-białe skojarzenia między wyborami gospodarczymi a kategoriami dobrze nam znanymi, takimi jak naród, komunizm czy Jan Paweł II.

GRA W SKOJARZENIA

Gdy dane zagadnienie jest trudne, tłumaczymy je przez odniesienie do czegoś, co wydaje się bardziej intuicyjne. W taki właśnie sposób działa ludzki mózg, co wykorzystuje się np. w nauczaniu języków obcych, gdy próbujemy skojarzyć nowe słowo ze zjawiskiem już nam znanym⁹. Metoda ta jest skuteczna nie tylko w świecie lingwistyki, ale też polityki. Celnie analizuje ją Ronald Paris¹⁰ w pracy o tym, jak doradcy interpretują amerykańskim decydyntom wydarzenia w odległych i zwykle słabo znanych

8 *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków...*, dz. cyt.

9 Załóżmy, że chcemy nauczyć się słowa *thunder* (grzmot) – możemy skojarzyć je ze znanym sobie słowem takim jak „tundra”, a następnie wyobrazić sobie piorun uderzający w tundrę. Metoda ta jest uznawana za jeden z najskuteczniejszych sposobów na zapamiętanie nowego słownictwa.

10 Roland Paris, *Kosovo and the Metaphor War*, „Political Sciences Quarterly”, Fall 2002, t. 117, z. 3, s. 423–450.

zakątkach świata na przykładzie wojny w Kosowie. Często robią to przez porównania historyczne, czytelne dla lokalnego odbiorcy, takie jak: „to nie jest drugi Wietnam, już przedziej drugie Monachium”.

Analogia nie jest niewinna. Naprowadza nas na konkretny tor myślenia i sugeruje jeden zestaw rozwiązań, oddalając od innego. Na przykład w kwestii interwencji zbrojnych „Rwanda” i „Monachium” to słowa-klucze nakierowujące na interwencję, zaś „Wietnam” – od interwencji odwodzące. Promowanie określonego zestawu metafor przy jednoczesnej dyskredytacji innych to element walki o to, co w komunikacji politycznej nazywa się dominacją interpretacyjną – osiąganą, gdy nasze rozumienie zjawiska zaczyna być szeroko akceptowane¹¹. Próbę jej osiągnięcia będę nazywać w tej pracy „grą w skojarzenia”. Nie będzie to analiza samych metafor, ale uzasadnień rozwiązań gospodarczych przy użyciu metafor w takim społeczeństwie, któremu gospodarka jawi się jako *terra incognita*, co powoduje, że jest bardziej podatne na skojarzenia jako metodę poznania.

SKOJARZENIE: SOCJALIZM

Pierwszoplanowym straszakiem w programie PiS-u jest okres socjalizmu. Znajdziemy do niego co najmniej 45 odniesień¹² jakby program powstawał w latach 80., a nie trzydzieści lat później. Partia obawia się, że jej propozycje gospodarcze mogą się kojarzyć z tym krytykowanym okresem, dlatego przewencyjnie wyjaśnia nam, że „wbrew stereotypowym opiniom aktywność państwa w dziedzinie pobudzania gospodarki nie oznacza ani budowania państwowych fabryk, ani drukowania pustego pieniądza (...)”.

11 Mary E. Stuckey, Frederick J. Antczak, *The Battle of Issues and Images: Establishing interpretive dominance*, „Communication Quarterly” 1994, t. 42, z. 2, s. 120–132.

12 12 razy pojawia się odniesienie do komunizmu lub postkomunizmu w formie rzeczownikowej, 23 w formie przymiotnikowej, do tego 10 odniesień do PRL-u.

W programie PO nawiązanie do PRL-u pojawia się tylko raz i służy jako narzędzie do określania osób o mniejszym entuzjzmie do wolnego rynku. Sugeruje też w pewnym sensie ich zapóźnienie: „wielu Polaków wychowywanych w socjalizmie do dziś utożsamia własność prywatną i wolny rynek z zacofaniem, wyzyskiem i krzywdą”¹³. W tej narracji, jeśli ktoś utożsamia wolny rynek z wyzyskiem, to dlatego, że wychował się w PRL-u, a nie dlatego, że na przykład – tak jak 1,3 mln innych Polaków – pracuje na umowach niedających prawa do urlopu i najczęściej zawieranych w wyjątkowo źle płatnych branżach, takich jak ochrona i sprząatanie. W tej optyce PRL wtłoczył nam do głów sprzeczne opinie: albo sprowadził udział państwa w gospodarce do bezsensów (takich jak drukowanie pustego pieniądza) albo obrzydził wolny rynek.

SKOJARZENIE: NOWOCZESNOŚĆ

Przeciwieństwem socjalizmu jest nowoczesność. PiS, który od lat cieszy się największym poparciem wśród osób starszych, wykonał dużą pracę, aby przedstawić się jako partia konserwatywna, lecz rozumiejąca wyzwania nowoczesności o tyle, o ile dotyczą one gospodarki, a nie obyczajów. Szczególnie ciekawy jest fragment, w którym PiS zarzuca Platformie – przez lata uchodzącej za stereotypową partię „młodych, wykształconych i z wielkich ośrodków” – nienowoczesność i nieodrobienie intelektualnej lekcji z kryzysu z 2008 roku:

W warunkach globalnego kryzysu finansowego, trwającego od 2008 roku, zmieniły się nie tylko dogmaty ekonomiczne, ale również myślenie o gospodarce. Na świecie zwyciężyło przekonanie, że na państwie spoczywa obowiązek prowadzenia polityki gospodarczej, która umożliwi wyjście z kryzysu. Jest to koncepcja nowoczesnego interwencjonizmu państwowego, bez którego nasze państwo może jedynie zmniejszać

dolegliwości wynikające z kryzysu, ale nie jest w stanie wyzwolić Polski z pułapki średniego rozwoju¹⁴.

Po 2008 roku rzeczywiście nastąpiła rewizja dogmatów ekonomicznych. Szefowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego Christine Lagarde mówiła o inkluzywnym kapitalizmie, OECD i Bank Światowy złagodziły swój liberalny profil, rządy najpotężniejszych państw, takich jak USA czy Niemiec, aktywnie uczestniczyły w ratowaniu firm i nakręcaniu koniunktury. Mimo tych sygnałów, mówienie o jednoznacznym zwycięstwie wydaje się naciągane. Pokazuje jednak, jak PiS interpretuje rzeczywistość, na tle której chce zaprezentować się jako partia nowoczesna, która odrobiła lekcję z kryzysu finansowego.

Program PiS-u przypomina w aspekcie gospodarczym programy europejskich partii socjalistycznych sprzed kulturowej rewolucji lat 60. Słowo „socjalizm” oczywiście nie pada wprost, pojawia się natomiast koncepcja „nowoczesnego interwencjonizmu państwowego”, którą dodatkowo wzmacnia atak na jego przeciwieństwo, czyli liberalizm. Myśl liberalna zostaje przy tym sprowadzona do dwóch zjawisk: darwinizmu społecznego i wyprzedzaży majątku narodowego. Tradycyjne ostrzeżenia liberalizmu przed rozrostem państwa kosztem wolności jednostki czy niewydolnością rozwiązań etatystycznych zostały natomiast przez partię „dobrej zmiany” zignorowane¹⁵.

Tymczasem w programie PO nowoczesność to przede wszystkim Zachód. Jego dogonienie jest nazwane „wielkim,

14 Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie, praca, rodzina...*, dz. cyt., s. 73.

15 Dwa przykłady interpretowania liberalizmu przez PiS to: „W aparacie państwowym uruchomiono procesy dostosowawcze do nowej sytuacji. Najważniejszy z nich łączył się z ekspansją ideologii liberalnej, która w praktyce przybierała formy czegoś w rodzaju darwinizmu społecznego maskowanego hasłami wolności jednostki. Lecz ta wolność oznaczała coraz częściej permissywizm, czyli daleko idące przyzwolenie na łamanie norm społecznych” (s. 15). Oraz: „Rząd Donalda Tuska nadal ulega złudzeniom liberalnym, o czym świadczy choćby wyprzedzaży majątku narodowego” (s. 74).

narodowym celem”¹⁶. Jest to jeden z wielu przykładów, w których Platforma patrzy na Polskę oczyma bardziej rozwiniętych krajów, będących jednocześnie punktem docelowym i recenzentem¹⁷. Nacisk na osiągnięcie takiego jak Zachód stopnia rozwoju jest dodatkowym zadaniem. Odróżnia to ambicję PO od poglądu zawartego w wypowiedzi byłego premiera Leszka Millera, twierdzącego, że dzisiaj rzeczywistość polityczna wydaje się banalna, bo po wejściu Polski do NATO i UE nie ma już wielkich celów politycznych do zrealizowania¹⁸. Jeśli zatem premierów Tuska, Millera i Kaczyńskiego uznamy za najważniejszych polskich polityków po 2000 roku, staje się zrozumiałe, dlaczego na tle pierwszych dwóch trzeci może jawić się jako „strateg”.

SKOJARZENIE: JAN PAWEŁ II

W przypadku partii, które nie uzasadniają empirycznie swoich wyborów gospodarczych, łatwym wybiegiem jest powołanie się na osobę cieszącą się w Polsce dużym autorytetem, której wypowiedź wydaje się rozstrzygająca i zamykająca dyskusję. Co ciekawe, obie partie używają papieża do poparcia przeciwstawnych rozwiązań gospodarczych.

Program PO powołuje się na encyklikę *Centesimus Annus*, aby chwalić wolny rynek: „Zdolność człowieka do inicjatywy i przedsiębiorczości stanowi źródło bogactwa społecznego, zaś wolny rynek jest najbardziej skutecznym narzędziem

16 Platforma Obywatelska, *Program PO...*, dz. cyt., s. 6.

17 Być może najlepszym przykładem takiego myślenia jest wydane 20 lipca 2017 r. oświadczenie przewodniczącego RE Donalda Tuska, w którym na połowie strony udało mu się zmieścić aż sześć nawiązań do wpływu kryzysu sądowego na reputację Polski na Zachodzie i ani jednego argumentu za niezależnym sądownictwem jako wartością samą w sobie. *Statement by President Donald Tusk on the situation in Poland*, European Council 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/20-tusk-statement-situation-poland/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

18 Parafraza słów Leszka Millera z wywiadu-rzeki *Anatomia siły*, rozmawia Robert Krasowski, Czerwone i Czarne, Warszawa 2013.

wykorzystywania zasobów i zaspokajania potrzeb”¹⁹ – cytują autorzy, a następnie zaznaczają, że słowa papieża dobrze oddają poglądy PO.

Słowa papieża dobrze oddają również stanowisko PiS-u, który sięga po encyklikę *Sollicitudo rei socialis*, w której można przeczytać o skłonności wolnego rynku do pogłębiania nierówności i o konieczności ich zwalczania: „należy koniecznie napiętnować istnienie mechanizmów ekonomicznych, finansowych i społecznych, które, chociaż są kierowane wolą ludzi, działają w sposób jakby automatyczny, umacniają stan bogactwa jednych i ubóstwa drugich”²⁰.

PAŃSTWO, NARÓD, RODZINA

Jeśli ktoś ma wątpliwości, czy kapitał ma narodowość, po przeczytaniu programu Prawa i Sprawiedliwości może łatwo się ich pozbyć. Zarówno w tekście, jak i w praktyce, podczas jego realizacji, widać motyw mobilizacji gospodarki do wsparcia trzech sfer, które zdają się organizować świat PiS-u: państwa, narodu i rodziny. To, co widoczne w programie, znalazło też odzwierciedlenie w wywiadzie, w którym prezes Kaczyński przyznał, że jest w stanie poświęcić część wzrostu gospodarczego na rzecz realizacji swojej wizji Polski²¹.

Naczelną ideą organizującą myślenie Jarosława Kaczyńskiego jest bowiem państwo. To państwo ma budować od podstaw dyplomację ekonomiczną, która z kolei będzie działać na rzecz wzmocnienia suwerenności gospodarczej, „bo kapitał ma i narodowość, i ojczyznę”²². Obowiązki państwa

19 Platforma Obywatelska, *Program PO...*, dz. cyt., s. 8.

20 Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie, praca, rodzina...*, dz. cyt., s. 8.

21 Dosłowne brzmienie: „It’s a revolt, and in the long term it is worth it, even if the current pace of economic growth declines”, [w:] Justyna Pawlak, *Poland’s Kaczyński calls EU democracy inquiry „an absolute comedy”*, reuters.com, 22 grudnia 2016, <http://www.reuters.com/article/us-poland-politics-kaczyński-democracy-idUSKBN14B1U5?il=0> (dostęp 5 sierpnia 2017).

22 Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie, praca, rodzina*, dz. cyt., s. 78.

są definiowane szeroko. Pojawiają się także tam, gdzie trudno mówić o typowych powinnościach państwa, jak w przypadku uruchomienia 200 mld zł, które polscy prywatni przedsiębiorcy ulokowali na rachunkach bankowych²³. Państwo PiS-u nie boi się wskazywać zwycięzców, np. gospodarstw rodzinnych, które „powinny być preferowane przy dostępie do środków z funduszu rozwoju obszarów wiejskich, przy zakupie ziemi z zasobów Skarbu Państwa”²⁴.

Państwo jest najlepszym mechanizmem do wspierania narodu – wartości najwyższej, a jednocześnie zagrożonej, co przejawia się w takich hasłach jak „polska ziemia dla polskich rolników”. Niektóre fragmenty są pisane językiem naglącej potrzeby obrony: „Nie wolno dopuścić, żeby polska ziemia, jeden z ostatnich skarbów, jaki jeszcze pozostaje w polskich rękach, stała się przedmiotem spekulacyjnego wykupu”²⁵.

Używanie „narodu” jako hasła uniwersalnego wyjaśnię na przykładzie przyjęcia euro – sprawy uznawanej przez Polaków za jedno z czterech najtrudniejszych zagadnień gospodarczych²⁶. Istnieje cała gama dobrych argumentów zarówno za, jak i przeciw przyjęciu euro. Z jednej strony, można mówić o zachowaniu krajowego banku centralnego, który może zmieniać stopy procentowe, a tym samym cenę pieniądza; o możliwości deprecjacji waluty, która może pomóc w eksporcie czy o braku mechanizmów chroniących mniej konkurencyjne gospodarki w strefie euro. Z drugiej zaś strony – o niższych kosztach inwestycji i włączeniu się do głównego nurtu integracji europejskiej.

Żadne z tych argumentów nie muszą być jednak przytaczane, gdy uderzymy w dzwon „interesu narodowego” i „polskiej racji stanu”. Zaraz po przyjęciu poważnego tonu następuje obrona przez atak: „Wszelkie projekty szybkiego wprowadzenia w Polsce euro uznajemy nie tylko za błąd polityczny, lecz także

23 Tamże, s. 77.

24 Tamże, s. 99.

25 Tamże, s. 98.

26 Obok inflacji, gospodarki rynkowej i przedsiębiorczości. Zob. *Stan wiedzy i świadomości...*, dz. cyt.

za wyraz braku odpowiedzialności”²⁷. Nie zostaje jednak wytłumaczone, dlaczego euro jest złe, wiemy natomiast, że ci, którzy myślą inaczej, muszą być nieodpowiedzialni.

Nacjonalizm jest dyskursem uniwersalnym, dającym się zaprząć do dowolnej kwestii, łącznie z atakiem na energię wiatrową, która jest „całkowicie oparta na obcych technologiach”²⁸, a dodatkowo godzi w polski węgiel – nazywany przez PiS priorytetem. Hasła narodowe są tak pojemne, że mogłyby być użyte do argumentacji przeciwnej, np. używanie odnawialnych źródeł energii (OZE) jest patriotyczne, bo polepszy jakość powietrza, jakość i długość życia, a technologie OZE mogłyby być „bardziej polskie”, gdyby dekadę temu stworzono odpowiednią regulację dla nowopowstającego rynku i w większym stopniu użyto dotacji z UE na opracowanie i wdrożenie technologii przez lokalne firmy.

W narodowym dyskursie PiS-u jest jednak pewna niespójność. Pomysły dotyczące suwerenności w dziedzinie gospodarki są niekiedy uzasadniane tym, że... Zachód też tak robi. Na poziomie najbardziej ogólnym silne kraje Unii Europejskiej również „stawiają cele narodowe przed wspólnotowymi”²⁹. W szczególności – gdy PiS ogłasza plany, które mogłyby się wydawać kontrowersyjne (np. mechanizmy wspierania inwestycji), zaraz uspokaja odbiorcę, że przecież inni też tak robią, np. Europejski Bank Centralny ze swoim programem LTRO (Long-Term Refinancing Operation)³⁰, oraz że zachodnioeuropejskie koncerny energetyczne również są „kontrolowane przez rządy krajów pochodzenia”³¹.

27 Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie, praca, rodzina...*, dz. cyt., s. 74.

28 Tamże, s. 104.

29 Tamże, s. 89.

30 Tamże, s. 76.

31 Tamże, s. 91.

PODSUMOWANIE

W programie gospodarczym PiS-u dobra zmiana to przede wszystkim mobilizacja państwa do interwencji w gospodarkę celem wsparcia narodu. Tym samym zrywa on ze *status quo*, w którym państwo jest „miękkie” i ulega „liberalnym iluzjom”.

Tabela 1. Podsumowanie

	Program PO	Program PiS
Tytuł programu	<i>Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!</i>	<i>Zdrowie, Praca, Rodzina</i>
Kategorie organizujące myślenie	własność, wolność, „doganianie Zachodu”	państwo, naród, rodzina
Jakie państwo?	„silne, tanie i przyjazne”	dominujące, interweniujące w prawie wszystkie dziedziny życia publicznego
Deklarowany kierunek przekazywania władzy	decentralizacja	centralizacja
Rola gospodarki	bardzo ważna jako wartość sama w sobie	ważna jako wsparcie dla kategorii nadrzędnych: państwa, narodu, rodziny
Co zrobił socjalizm w głowach Polaków?	nieślusnie obrzydził wolny rynek	nieślusnie obrzydził interwencję państwa
Nowoczesność	nowoczesność to wolny rynek	„nowoczesny interwencjonizm państwowy”
Jan Paweł II	użyty do pochwały wolnego rynku jako całości	użyty do napiętnowania mechanizmów wolnego rynku jako źródła nierówności

Porównanie programów gospodarczych PiS-u i PO nie tylko wskazuje na różnice w polityce gospodarczej, ale też pozwala zrozumieć, dlaczego pierwsza partia ma twardszy elektorat. Po pierwsze, szermuje wartościami zrozumiałymi i dobrze zakorzenionymi w konserwatywnych warstwach społeczeństwa, takimi jak naród, państwo czy rodzina. Jest to silna i jednocześnie łatwa do przyswojenia narracja, w którą płynnie wtłacza się gospodarkę,

niebędącą celem samym w sobie, lecz środkiem do realizacji tych wartości. Program PiS-u zawiera więcej przykładów, z których bardziej skomplikowane są przeplatane bardziej intuicyjnymi (np. wsparcie rozwoju „doliny lotniczej” na Podkarpaciu).

Po drugie, program PiS-u wydaje się minimalnie bardziej spójny. W przeciwieństwie do Platformy nie obiecuje państwa, które jest jednocześnie tanie, silne i przyjazne. Nie stara się dogodzić wszystkim, przez co jest bardziej wiarygodny dla tych, po stronie których staje. PO, która pragnie, „by żyło się lepiej. Wszystkim!” – może mieć trudności ze znalezieniem grupy, która ściślej powiąże swój interes z partią działającą w imieniu „wszystkich”.

Po trzecie, program PiS-u nie boi się grać na emocjach, które są silnie mobilizujące, takimi jak strach, wrogość i poczucie krzywdy. Wręcz przeciwnie: prezentuje „obcych” jako problem i obiecuje przed nim bronić Polaków („Polska ziemia dla polskich rolników!”). Jest to o tyle łatwy wróg, że z racji nieposiadania praw wyborczych w Polsce, nie może stać się elektoratem negatywnym partii. PiS odwołuje się też do krzywdy. Partia, która unika słowa „dyskryminacja” w sporach kulturowych, silnie akcentuje „dyskryminację” polskiego węgla i polskiego rolnika, który „nie jest gorszy od francuskiego czy niemieckiego”³².

Michał Brzeziński – dr hab. nauk ekonomicznych, adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW, współpracownik naukowy Instytutu Badań Strukturalnych, badacz kwestii ubóstwa i nierówności, autor licznych artykułów naukowych, w tym *Income polarization and economic growth* (2013) oraz *Do wealth distributions follow power laws? Evidence from 'rich lists'* (2014).

Czy „dobra zmiana” zredukuje nierówności? O egalitaryzmie w polityce i ideologii PiS

Jedną z pozytywnych zmian, które dokonały się ostatnio w polskim życiu politycznym, jest wprowadzenie przez PiS egalitaryzmu do języka debaty publicznej. Już w kampanii wyborczej w 2015 roku Jarosław Kaczyński nawiązywał do problemu nierówności ekonomicznych, polecając lekturę *Kapitału w XXI wieku* Thomasa Piketty’ego¹. Po zwycięstwie wyborczym zarówno Kaczyński, jak i wicepremier rządu oraz minister rozwoju i finansów Mateusz Morawiecki wielokrotnie deklarowali, że jednym z głównych celów „dobrej zmiany” jest zmniejszanie nierówności społecznych, redukcja dystansu pomiędzy dochodami różnych grup i wyrównywanie szans ekonomicznych. Pojawienie się dyskursu związanego z nierównościami w polskim życiu publicznym wydaje się czymś cennym, jako że do tej pory nierówności społeczne i ekonomiczne dyskutowane były raczej w sposób rytualny i niepogłębiony. Jak pokazuje Wojciech Woźniak w pracy *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*², w Polsce istniał ponadpartyjny konsensus oparty na

1 Thomas Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, tłum. Andrzej Bilik, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.

2 Wojciech Woźniak, *Nierówności społeczne w polskim dyskursie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

liberalnym podejściu do nierówności. Postrzegane były one jako nieuchronny skutek rozwoju gospodarczego, któremu nie można w zasadzie zapobiec, gdyż polityka zmniejszająca nierówności (m.in. redystrybucyjne) ogranicza wolność lub jest nieefektywna. Niemal powszechnie akceptowano postulat ograniczania roli państwa i obniżania podatków. Postulaty egalitaryzmu ekonomicznego były obecne w programach partyjnych raczej w sposób deklaracyjny (SLD) lub drugoplanowy (PiS w 2005 roku). Z tego punktu widzenia obecny wzrost znaczenia haseł egalitarystycznych wydaje się korzystny, zwłaszcza w świetle ostatnich badań naukowych, które pokazują, że nierówności dochodowe w Polsce zdają się być dużo wyższe, niż dotąd sądziliśmy.

„Dobra zmiana”, którą realizuje PiS, to jednak przede wszystkim realne działania w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej. Wiele zmian wprowadzanych przez obecny rząd ma znaczące skutki dla nierówności ekonomicznych i społecznych, tak w bliskim, jak i w dłuższym okresie. Niektóre z podjętych działań, w szczególności program Rodzina 500 plus, bez wątpienia w znaczny sposób redukują nierówności dochodowe i wydatkowe w krótkim okresie. Ich pozytywny efekt dystrybucyjny w dłuższym okresie może się jednak zmniejszać, a jednocześnie inne reformy rządu mogą przyczyniać się do wzrostu nierówności ekonomicznych długookresowo (m.in. zmiany w systemie edukacji i w systemie emerytalnym). W tym tekście stawiam tezę, że w krótkim okresie działania gospodarcze rządu PiS przyczynią się do zmniejszenia nierówności dochodowych i wydatkowych, jednak w długim okresie mogą one skutkować wzrostem nierówności ekonomicznych i społecznych³. Egalitaryzm ekonomiczny nie należy do zestawu najważniejszych

3 Podobnie rzecz ma się z wpływem reform instytucjonalnych i polityki społeczno-gospodarczej PiS na wzrost gospodarczy w Polsce. W krótkim okresie od 2016 do 2018 r. niektóre z nich mogą mieć neutralny lub nawet lekko pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Jednak w dłuższym okresie będą one raczej zmniejszały tempo wzrostu poprzez osłabienie instytucji gospodarczych i politycznych, sprzyjających rozwojowi, i wolniejszy niż możliwy wzrost poziomu aktywności zawodowej i jakości wykształcenia Polaków.

wartości realizowanych w ramach „dobrej zmiany”, lecz jest raczej instrumentalnie wykorzystywany jako narzędzie utrzymywania popularności wśród wyborców oraz osłony działań, które mają dla PiS-u rzeczywiście kluczowe znaczenie. Gdyby bowiem egalitaryzm traktowano serio, rząd mógłby w efektywny i bardziej oszczędny sposób obniżyć nierówności ekonomiczne w Polsce w znacznie większym stopniu, i to zarówno w krótkim, jak i w długim okresie.

CZY NIERÓWNOŚCI EKONOMICZNE I SPOŁECZNE W POLSCE SĄ WYSOKIE?

Ze względu na brak wysokiej jakości danych administracyjnych o dochodach nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie o wysokość nierówności ekonomicznych w Polsce. Badacze posługują się głównie różnego rodzaju danymi ankietowymi, które często dają niezgodne wyniki co do poziomu i zmian w czasie w przypadku nierówności płacowych, dochodowych, wydatkowych i majątkowych. Wydaje się jednak, że nierówności ekonomiczne, szczególnie płacowe i dochodowe, są w Polsce stosunkowo wysokie na tle nierówności w innych krajach Unii Europejskiej⁴. Wysokie są zwłaszcza nierówności płacowe, które w kategoriach płac godzinowych brutto były w 2014 roku najwyższe w UE. Pomimo relatywnie dużej roli redystrybucyjnej emerytur i rent, niska progresywność systemu podatków od dochodów osobistych powoduje, że wysokie są również nierówności dochodowe. Niedawne badanie Pawła Bukowskiego i Filipa Novokmeta, opierające się na danych pochodzących z zeznań podatkowych, wskazuje, że nierówności dochodowe w Polsce są wyraźnie wyższe niż w większości zachodnich krajów europejskich i kształtują się na poziomie

4 Michał Brzeziński, *Czy Polska jest krajem dużych nierówności ekonomicznych?*, Instytut Badań Strukturalnych Policy Paper, 20 czerwca 2017, <http://ibs.org.pl/publications/czy-polska-jest-krajem-duzych-nierownosci-ekonomicznych/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

zbliżonym do Chin, Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Kanady⁵. Według tego badania udział dochodów brutto (przed opodatkowaniem) 1 proc. osób najbogatszych w całkowitym dochodzie polskiego społeczeństwa wynosił w 2015 roku aż 13,4 proc.⁶. W kategoriach dochodów netto (po uwzględnieniu podatku dochodowego) polskie nierówności dochodowe mogą być jeszcze wyższe na tle innych krajów ze względu na niską progresywność naszego systemu PIT.

Głównymi powodami, dla których nierówności dochodowe są w Polsce relatywnie wysokie, są wciąż wysoka premia edukacyjna (korzyści płacowe wynikające z wykształcenia), stosunkowo duży udział nietypowych form zatrudnienia na polskim rynku pracy (terminowe umowy o pracę, praca w oparciu o umowę-zlecenie i umowę o dzieło), niskie uzwiązkowienie oraz niska progresywność systemu PIT (w tym możliwość rozliczania się przez prowadzących działalność gospodarczą według 19-procentowej stawki liniowej).

Innym ważnym rodzajem nierówności ekonomicznych są nierówności majątkowe, mierzone zwykle w kategoriach majątku netto (suma wartości wszystkich posiadanych aktywów, jak nieruchomości, pojazdy, akcje czy gotówka, pomniejszona o wartość kredytów i pożyczek). Nierówności majątkowe są w Polsce stosunkowo niewysokie na tle innych krajów UE, co wynika m.in. z faktu, że w okresie realnego socjalizmu po II wojnie światowej procesy międzypokoleniowej akumulacji i dziedziczenia majątków były w Polsce zahamowane. Należy jednak pamiętać, że w warunkach relatywnie szybkiego wzrostu gospodarczego

5 Paweł Bukowski, Filip Novokmet, *Top incomes in Poland: from the 1890s until today*, 2017, niepublikowany tekst został mi udostępniony dzięki uprzejmości Autorów.

6 Dane ankietowe o budżetach gospodarstw domowych gromadzone przez GUS, które nie doszacowują dochodów osób najzamożniejszych, pokazują, że udział 1 proc. najbogatszych w całkowitym dochodzie społeczeństwa wynosił w 2015 roku tylko około 5,5 proc.

i wysokiej nierówności dochodowej nierówności majątkowe będą w Polsce w najbliższych dekadach szybko rosły⁷.

Pozostałe istotne wymiary nierówności społeczno-ekonomicznych to nierówności edukacyjne, zdrowotne oraz nierówności między klasami społecznymi, w mobilności międzypokoleniowej oraz nierówności w rozkładzie szacunku i prestiżu. Spośród tych typów nierówności zajmiemy się tutaj jeszcze relatywnie najłatwiej mierzalnymi nierównościami edukacyjnymi i zdrowotnymi⁸. Badania porównawcze pokazują, że w zakresie osiągnięć edukacyjnych uczniów szkół podstawowych i gimnazjów Polska w latach 2006–2009 była obok krajów skandynawskich krajem o jednym z najmniejszych poziomów nierówności. W roku 2012 nierówności w zakresie umiejętności czytania jeszcze zmalały⁹. Wbrew powszechnemu mniemaniu badania pokazują również, że nierówności zdrowotne (według samooceny zdrowia, występowania dolegliwości chronicznych czy ograniczeń w aktywności fizycznej) w Polsce są w porównaniu z innymi krajami europejskimi na niskim lub przeciętnym

7 Do 2040 roku całkowity majątek Polaków ma wzrosnąć o 70 proc. Por. Adam Czerniak, Piotr Arak, *Prognoza majątku – jak demografia zmieni aktywność Polaków*, Polityka Insight, 2016, http://www.politykainsight.pl/gospodarka/ryzykaintrendy2016/_resource/multimedium/20102540 (dostęp 5 sierpnia 2017).

8 Na temat nierówności klasowych w Polsce zob.: Henryk Domański, *Czy są w Polsce klasy społeczne?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015; Kazimierz M. Słomczyński, *Zmiany w strukturze społecznej: ustalone trendy i (nie)pewne przewidywania*, 2017, niepublikowany tekst został mi udostępniony dzięki uprzejmości Autora.

9 *State of the Union: The Poverty and Inequality Report 2016*, red. David B. Grusky, Marybeth J. Mattingly, Charles E. Varner, „Pathways. A magazine on poverty, inequality, and social policy”, Special Issue 2016, s. 46, <http://inequality.stanford.edu/sites/default/files/Pathways-SOTU-2016.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017); Michał Sitek, *Zmiany w nierównościach edukacyjnych w Polsce. Uwagi polemiczne do tekstu Zbigniewa Sawińskiego „Gimnazja wobec nierówności społecznych”*, „Edukacja. Studia, badania, innowacje”, 2016, nr 2 (137), s. 113–137.

poziomie¹⁰. Z drugiej strony Polska charakteryzuje się relatywnie wysokim stopniem występowania problemów zdrowotnych („ubóstwo” zdrowotne).

WPLYW „DOBREJ ZMIANY” NA NIERÓWNOŚCI W KRÓTKIM OKRESIE

Polityka gospodarcza zwykle zmienia rozkład korzyści ekonomicznych w średnim lub dłuższym okresie. Dotychczasowe działania rządu PiS w sferze społeczno-gospodarczej wywarły zapewne wpływ tylko na nierówności dochodowe i wydatkowe. Istotny był tutaj zwłaszcza program Rodzina 500 plus, którego konstrukcja powoduje, że większa część ogólnych wydatków z tytułu świadczenia wychowawczego trafia do biedniejszych gospodarstw. Prowadzi to niejako mechanicznie do obniżenia nierówności dochodowych, a także, o ile dodatkowe dochody są w całości lub w dużej części wydawane, także do nierówności wydatkowych (konsumpcyjnych).

Wstępne wyniki badań ankietowych GUS-u z czerwca 2017 roku sugerują, że faktycznie w roku 2016 nastąpił w Polsce dość znaczny spadek nierówności dochodowych¹¹. Współczynnik nierówności Giniego dla dochodów gospodarstw domowych obniżył się z 0,322 do 0,304, a więc o 5,6 proc. W wypowiedziach przedstawicieli partii rządzącej, w tym wicepremiera Mateusza Morawieckiego, zaobserwowany przez GUS spadek nierówności wyjaśniany jest skuteczną polityką rządu, a zwłaszcza redystrybucyjną rolą zwiększonych zasiłków na dzieci. Twierdzenia te należy traktować jednak ostrożnie przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, jak wspomniano wcześniej, badania ankietowe dochodów są w Polsce obarczone istotnymi wątpliwościami

10 *State of the Union...*, dz. cyt., s. 62–63.

11 *Sytuacja gospodarstw domowych w 2016 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, 2 czerwca 2017, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2016-r-w-swietle-wynikow-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,16.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

i należałoby poczekać na potwierdzenie tych wyników przez dane podatkowe. Po drugie, dane GUS-u pokazują systematycznie spadający poziom nierówności dochodowych w Polsce już od 2013 roku (współczynnik Giniego był wówczas równy 0,338). Nie jest zatem jasne, w jakim stopniu spadek nierówności dochodowych w roku 2016 wynika z działania programu Rodzina 500 plus, a w jakim jest kontynuacją działania czynników odpowiedzialnych za obserwowane przez GUS obniżanie się nierówności już od roku 2013. Wśród tych czynników można wyróżnić obniżanie się w czasie premii edukacyjnej z wykształcenia (nasylenie rynku pracy pracownikami o wyższym wykształceniu) oraz ciągły i znaczny spadek stopy bezrobocia (z 10 proc. na koniec 2013 roku do poniżej 5 proc. w połowie 2017 roku).

Badania symulacyjne, których zaletą jest m.in. możliwość wyodrębnienia wpływu danego czynnika na zmiany nierówności, sugerują, że po pełnym roku działania program Rodzina 500 plus może zmniejszyć nierówności dochodowe i konsumpcyjne o około 8,5 proc. (przy innych czynnikach niezmiennych współczynnik Giniego dla dochodów mógłby spaść z 0,343 do 0,313)¹². Efektywność programu Rodzina 500 plus w redukowaniu nierówności mierzona spadkiem nierówności w przeliczeniu na wydatkowaną złotówkę (Rodzina 500 plus kosztuje około 25 mld zł czyli 1,3 proc. PKB) jest jednak niższa niż efektywność redystrybucyjna emerytur, pomocy społecznej i zasiłków mieszkaniowych. Wynika to m.in. z faktu, że świadczenia wychowawcze otrzymują również gospodarstwa należące do klasy średniej i gospodarstwa bogate (wśród gospodarstw należących do 10 proc. najbogatszych dochodowo świadczenie wychowawcze otrzymuje około 22 proc.). Cele redystrybucyjne programu Rodzina 500 plus można byłoby zatem zrealizować znacznie mniejszym kosztem. Na przykład likwidacja całości ubóstwa skrajnego w Polsce kosztowałaby około 11,4 mld zł

12 Karolina Goraus, Gabriela Inchauste Comboni, *The distributional impact of taxes and transfers in Poland*, „Policy Research working paper”, 2016, nr 7787, <http://documents.worldbank.org/curated/en/313241470746907231/pdf/WPS7787.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

(mniej niż połowa wydatków na Rodzinę 500 plus), a ubóstwa skrajnego dzieci – 3,1 mld zł. Z perspektywy egalitarnej trudno zaakceptować konstrukcję programu, która pomimo ogromnych nakładów nie pozwala na usunięcie najbardziej rażących problemów dystrybucyjnych (skrajne ubóstwo), chociaż nie wynika to z braku środków.

Podsumowując, wydaje się, że Rodzina 500 plus redukuje nierówności dochodowe i wydatkowe w Polsce w krótkim okresie, ale robi to w mało efektywny sposób. Program ma wyraźne wady: (1) wyklucza gospodarstwa domowe samotnych rodziców z jednym dzieckiem, których dochody przekraczają próg dochodowy (800 zł na osobę), a jednocześnie transferuje środki do gospodarstw bogatych z więcej niż jednym dzieckiem; (2) nie różnicuje wysokości świadczenia w zależności od potrzeb dzieci, związanych np. z ich wiekiem czy niepełnosprawnością.

DŁUGOOKRESOWY WPŁYW „DOBREJ ZMIANY” NA NIERÓWNOŚCI

W dłuższym okresie polityka społeczno-gospodarcza rządu PiS może odwracać krótkookresowe efekty obniżające nierówności dochodowe oraz prowadzić do wzrostu innych nierówności społeczno-ekonomicznych. Transfery w ramach programu Rodzina 500 plus mogą zmniejszać aktywność niektórych beneficjentów na rynku pracy (zwłaszcza kobiet z niskim lub średnim poziomem wykształcenia), co może obniżać ich dochody w długim okresie w porównaniu do sytuacji, w której świadczenie wychowawcze byłoby powiązane z aktywnością na rynku pracy. Program może też prowadzić do wzrostu nierówności ekonomicznych w wymiarze międzypokoleniowym, ponieważ zamożniejsze gospodarstwa będą zapewne częściej inwestowały uzyskane środki w edukację dzieci niż gospodarstwa o niskich dochodach¹³.

Wiele innych, ważnych posunięć społeczno-gospodarczych wprowadzonych w ramach „dobrej zmiany” będzie

13 Gabriela Inchauste, Paul Corral Rodas, Karolina Goraus, *Skutki dystrybucyjne programu Rodzina 500 Plus*, 2016, niepublikowana notatka.

raczej zwiększało nierówności ekonomiczne. Obniżenie wieku emerytalnego doprowadzi do obniżenia emerytur we wszystkich grupach społecznych, niezależnie od wykształcenia i aktywności na rynku pracy. Szczególne obniżki dotkną osoby o przeciętnych i wysokich zarobkach¹⁴. Doprowadzi to do wzrostu ubóstwa wśród emerytów – symulacje sugerują, że około 70 proc. roczników z lat 70. i 80. otrzyma niskie świadczenie emerytalne na poziomie emerytury minimalnej. Dochody emerytów zatem obniżą się w porównaniu do dochodów ludzi pracujących, co prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu nierówności dochodowych i konsumpcyjnych.

Dostępne badania naukowe wskazują, że reformy edukacyjne z 1999 roku (w tym wprowadzenie gimnazjów) zmniejszyły nierówności w wynikach osiągniętych przez uczniów oraz prowadziły do wzrostu szans absolwentów na rynku pracy i wzrostu osiągniętych przez nich wynagrodzeń¹⁵. W związku z tym można spodziewać się, że likwidacja gimnazjów może skutkować w dłuższym okresie zwiększeniem nierówności edukacyjnych i dochodowych, zwłaszcza ze względu na zmniejszenie szans edukacyjnych dzieci mieszkających na wsi i w mniejszych ośrodkach miejskich, jak również ze względu na skrócenie czasu edukacji ogólnej z dziewięciu do ośmiu lat.

Niepokojące z punktu widzenia zmniejszania nierówności szans i nierówności dochodowych są zapowiedzi wicepremiera Morawieckiego o reformach, które miałyby umożliwić każdej osobie zaplanowanie życia i kariery zawodowej w bliskiej odległości (30–40 km) od miejsca urodzenia lub zamieszkania. Działania takie pogłębiałyby poważne problemy strukturalne polskiej gospodarki, takie jak niska mobilność pracowników,

14 *Co dokładnie oznacza obniżanie wieku emerytalnego w Polsce?*, GRAPE, 25 lipca 2016, <http://grape.org.pl/blog/co-dokladnie-oznacza-obnizanie-wieku-emerytalnego-w-polsce> (dostęp 5 sierpnia 2017).

15 Luca Flóra Drucker, Dániel Horn, *Decreased tracking, increased earning: Evidence from the comprehensive Polish educational reform of 1999*, „Budapest Working Papers on the Labour Market”, 2016, nr 2, <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1602.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

niska urbanizacja, zbyt duży odsetek pracowników zatrudnionych w rolnictwie, małe szanse zarobkowe pracowników mieszkających w niewielkich ośrodkach czy duży udział „pracujących biednych” na obszarach wiejskich i słabo zurbanizowanych. Z punktu widzenia wyrównywania szans dochodowych osób mieszkających na wsi i w mniej rozwiniętych regionach Polski należałoby raczej inwestować w rozwój wybranych dużych i średnich ośrodków miejskich, które mają szanse na szybki rozwój oraz zachęcać Polaków do przenoszenia się do tych ośrodków¹⁶. Zwrot polityki regionalnej w stronę wsi czy też małych lub średniej wielkości miast, które nie mają potencjału szybkiego rozwoju, może prowadzić do pogłębiania się różnic regionalnych i wzrostu (lub wolniejszego spadku) nierówności ekonomicznych w Polsce. W tym kontekście ważne byłoby również, aby program Mieszkanie plus był realizowany przede wszystkim w miastach mających perspektywę szybkiego rozwoju¹⁷.

Realizowana do tej pory polityka gospodarcza PiS-u nie odnosiła się do dwóch głównych czynników generujących wysokie nierówności płacowe i dochodowe w Polsce: niskiej progresywności systemu PIT i relatywnie niskiej aktywności zawodowej i niskiego poziomu zatrudnienia. Jeśli chodzi o pierwszą z tych spraw, to rząd wprowadził co prawda zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania dla osób osiągających najniższe dochody (oraz jej zmniejszenie dla osób osiągających dochody wyższe), ale ilościowo są to zmiany kosmetyczne¹⁸. Istotne zwiększenie progresywności systemu PIT w Polsce wymagałoby takich reform

16 Maciej Bukowski, *Blaski i cienie Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, Instytut Obywatelski, [Analiza] 2016, nr 11, http://www.instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/10/analiza_bukowski.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

17 Warto tu również dodać, że program Mieszkanie plus może w długim okresie służyć do redukcji nierówności dochodowych, jeżeli stworzy beneficjentom lepsze szanse zarobkowe. Jednak ze względu na jego relatywnie umiarkowaną skalę nie wpłynie on znacząco na ogólne nierówności majątkowe w Polsce.

18 Korzyści z tej zmiany odnoszą wyłącznie osoby osiągające dochody nie większe niż około 1200 zł brutto miesięcznie.

jak zwiększenie krańcowych stawek opodatkowania wyższych dochodów, wprowadzenie dużych (zwrotnych) ulg podatkowych dla biednych czy zniesienie podatku liniowego dla prowadzących działalność gospodarczą.

Innym działaniem, które mogłoby prowadzić do zmniejszenia nierówności płacowych i dochodowych w Polsce, byłoby pobudzanie aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród osób młodych, wśród kobiet o wykształceniu podstawowym i średnim oraz wśród mężczyzn o wykształceniu średnim po 45 roku życia i wśród kobiet o wykształceniu wyższym po 55 roku życia¹⁹. W działaniach rządu nie widać konkretnych propozycji skierowanych do tych grup społecznych, a działania takie jak program Rodzina 500 plus czy obniżenie wieku emerytalnego będą prowadziły raczej do obniżenia aktywności zawodowej.

CZY I JAK WALCZYĆ Z NIERÓWNOŚCIAMI W POLSCE?

W porównaniu z innymi krajami UE nierówności płacowe i dochodowe są w Polsce relatywnie wysokie. Badania pokazują, że w krajach o podobnym do Polski poziomie nierówności dochodowych wzrost nierówności obniża w pewnym stopniu tempo wzrostu gospodarczego. Gdyby w latach 1991–2015 nierówności w Niemczech nie wzrosły, średnie tempo wzrostu gospodarczego w tym okresie wyniosłoby 1,37 proc. zamiast 1,3 proc., które zanotowano w rzeczywistości²⁰. Niestety w przypadku Polski nie przeprowadzono dotychczas badań na temat konsekwencji nierówności makroekonomicznych. Badania wskazują jednak pewne możliwe efekty nierówności w sferze społecznej i politycznej. Rosnąca nierówność dochodowa jest skorelowana ze spadkiem zaufania do instytucji politycznych, spadkiem frekwencji

19 Maciej Bukowski, *Blaski i cienie...*, dz. cyt.

20 Hanne Albig, Marius Clemens, Ferdinand Fichtner i in., *How Rising Income Inequality Influenced Economic Growth in Germany*, „DIW Economic Bulletin”, 2017, nr 10, s. 113–121, <https://www.diw.de/sixcms/detail.php/554587> (dostęp 5 sierpnia 2017).

wyborczej i dramatycznie spadającym poziomem uzwiązkowienia²¹. Wzrosła również wyraźnie akceptacja dla opinii, że nierówności dochodowe w Polsce są zbyt wysokie, i akceptacja dla redystrybucyjnej roli państwa. Rosnąca nierówność dochodowa w Polsce może być związana z wzrostem rozczarowania stanem polskiej gospodarki i jej reform, jak również z rosnącym przekonaniem, że wysokie dochody są niezasłużone i związane z korupcją²². Innymi słowy, wzrost nierówności dochodowych mógł przyczyniać się do coraz większego braku legitymizacji systemu społeczno-gospodarczego w Polsce i rosnącego poparcia dla partii politycznych i organizacji (PiS, Kukiz '15) podważających tę legitymizację. Wydaje się, że z tych powodów podjęcie działań redukujących nierówności płacowe i dochodowe w Polsce może być uzasadnione.

Wydaje się także, że dobrym ruchem ze strony obecnego rządu jest kontynuowanie podnoszenia płacy minimalnej, wprowadzenie minimalnej godzinowej stawki wynagrodzenia oraz objęcie płacą minimalną pracy na umowę-zlecenie. Większy efekt przyniosłoby jednak zwiększenie progresywności systemu podatkowego w Polsce, ponieważ w obecnej formie redukuje on nierówności w bardzo małym stopniu. Podatki bezpośrednie od dochodów osobistych (PIT) są mało progresywne, zaś podatki pośrednie – VAT i akcyza – są regresywne (osoby biedne płacą z ich tytułu proporcjonalnie więcej niż osoby bogatsze) i zwiększają nierówności dochodowe w stopniu większym niż w wielu krajach rozwijających się. Aby zredukować wysokie nierówności dochodowe w Polsce, należałoby zatem zwiększyć siłę redystrybucyjną systemu podatkowego przez zmniejszenie ciężarów

21 Natalia Letki, Michał Brzeziński, Barbara Jancewicz, *The Rise of Inequalities in Poland and their Impacts: When Politicians Don't Care but Citizens Do*, [w:] *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences*, red. Brian Nolan, Wiemer Salverda, Daniele Checchi i in., Oxford University Press, Oxford 2014, s. 488–513.

22 Irena Grosfeld, Claudia Senik, *The Emerging Aversion to Inequality*, „Economics of Transition”, 2010, t. 18, nr 1, s. 1–26, <http://www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb1006.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

podatkowych (bezpośrednich i pośrednich) dla osób o niskich dochodach (zwrotne ulgi podatkowe) lub zwiększenie opodatkowania osób o wyższych dochodach.

Poza zwiększoną redystrybucją istotną rolę w zmniejszaniu nierówności w Polsce mogłyby odegrać również polityka typu predystrybucyjnego, której celem jest raczej zapobieganie temu, by nadmierne nierówności ekonomiczne w ogóle powstawały. Najważniejsze kierunki takiej polityki to podnoszenie jakości edukacji na poziomie podstawowym i średnim, zmniejszanie zakresu złego stanu zdrowia w populacji, pobudzanie aktywności zawodowej oraz mobilności do średnich i dużych ośrodków miejskich, a także dezagraryzacja, czyli zmniejszenie liczby ludzi zatrudnionych w rolnictwie. W niedalekiej przyszłości należałoby również poważnie rozważyć możliwość wprowadzenia polityki wpływającej na bardziej równy rozkład majątku oraz dochodów kapitałowych. Przykładem tego typu polityki mogłyby być transfery kapitałowe, które otrzymywałby każdy Polak w momencie osiągnięcia pełnoletności. Transfery takie można postrzegać jako pewnego rodzaju minimalny spadek, który każdy obywatel otrzymuje od społeczeństwa w celu wyrównywania nierówności majątkowych²³. Mogłyby one być finansowane dzięki wprowadzeniu podatków majątkowych i spadkowych (ze stosowną kwotą wolną od opodatkowania).

PODSUMOWANIE

Chociaż niektóre rozwiązania wdrażane w ramach „dobrej zmiany” prowadzą do zmniejszenia nierówności dochodowych w krótkim okresie, to w dłuższej perspektywie trudno spodziewać się, by polityka społeczno-gospodarcza PiS-u przyczyniała się do znaczącego spadku nierówności w Polsce. Przeciwnie, wiele przyjętych lub zapowiadanych rozwiązań będzie raczej zwiększało różnego rodzaju nierówności społeczno-ekonomiczne. Konstrukcja sztandarowego programu społecznego PiS Rodzina

23 Anthony B. Atkinson, *Nierówności. Co da się zrobić?*, tłum. Mikołaj Ratajczak, Maciej Szlinder, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

500 plus wskazuje, że choć nierówności mają pewne znaczenie dla partii rządzącej, to nie są one dla niej najważniejszym wyzwaniem. Podobnie było dekadę wcześniej. W czasie pierwszych rządów PiS-u stopień redystrybucji w polskim systemie podatkowo-transferowym w dużym stopniu uległ zmniejszeniu. Było to wynikiem redukcji składek na ubezpieczenia społeczne (na czym bardziej skorzystali zamożniejsi Polacy), wprowadzenia ulgi podatkowej dla dzieci (która również dawała większe korzyści klasie średniej i zamożnym) oraz zamrożenia parametrów systemu podatkowego (m.in. wysokości progów podatkowych)²⁴.

Wydaje się, że w ostatnich latach PiS zwrócił się w stronę dyskursu egalitarnego, gdyż okazało się to dla niego korzystne. Choć jeszcze do niedawna nierówności ekonomiczne były traktowane w Polsce jako problem relatywnie mało znaczący nie tylko przez polityków, ale także przez badaczy i dużą część społeczeństwa, to od pewnego czasu sytuacja uległa zmianie²⁵. Szybko rosnące nierówności ekonomiczne w świecie zachodnim (zwłaszcza w USA) stały się jednym z najważniejszych intelektualnych i politycznych problemów społeczno-ekonomicznych na świecie. Rosła też niechęć Polaków do nierówności ekonomicznych w Polsce. W związku z tym walka z nierównościami stała się atrakcyjnym hasłem wyborczym i postulatem reformatorskim również na naszym rynku politycznym. Wojciech Woźniak (główny badacz recepcji nierówności ekonomicznych w świecie polskiej polityki) sugeruje, że do 2007 roku polscy politycy nie zajmowali się na poważnie problemem nierówności, co było racjonalną reakcją na niską frekwencję wyborczą wśród

24 Michał Myck, Mateusz Najsztub, *Distributional consequences of tax and benefit policies in Poland: 2005–2014*, „CenEA Working Paper Series”, 2016, nr 2, http://cenea.org.pl/images/stories/pdf/working_papers/ceneawp_022016.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

25 Zob.: Henryk Domański, *Sprawiedliwe nierówności zarobków w odczuciu społecznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013; Dorota Cianciara, *Nierówności w zdrowiu jako wyzwanie polityczne*, „Hygeia Public Health”, 2015, t. 50, nr 3, s. 441–448, <http://www.h-ph.pl/pdf/hyg-2015/hyg-2015-3-441.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

biedniejszych warstw elektoratu. Po wyborach parlamentarnych w 2007 roku, kiedy frekwencja wyborcza wśród osób w gorszej sytuacji finansowej znacznie wzrosła (w szczególności wzrosła partycypacja wyborcza osób młodych), okazało się jednak, że zainteresowanie elektoratu kwestiami nierówności i ubóstwa może być politycznie opłacalne²⁶. Szkoda jednak, że ten egalitarny zwrot w retoryce i działaniach PiS-u nie przełożył się na razie na wprowadzenie reform, które redukowałyby różne rodzaje nierówności społeczno-ekonomicznych w Polsce w sposób spójny, efektywny, sprawiedliwy i długookresowy.

26 Wojciech Woźniak, *Bieda 500 plus. Trzy raty i ty zostaniesz Kiepskim*, wywiad przepr. Emilia Dłużewska, wyborcza.pl, 14 lipca 2017, <http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,22094679,bieda-500-plus-trzy-raty-i-ty-zostaniesz-kiepskim.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

Hanna Kuzińska – dr hab. nauk ekonomicznych, wykładowczyni Katedry Finansów Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, autorka i redaktor naukowa licznych artykułów i monografii, w tym książek *Znaczenie podatków dla funkcjonowania sektora publicznego* (2008) oraz *Celowość i oszczędność wydatków publicznych* (2015).

Zmiany w polityce fiskalnej w latach 2014–2017

Hanna Kuzińska

CZY „NOWA” POLITYKA FISKALNA RZECZYWIŚCIE DOBRZE SŁUŻY LUDZIOM I GOSPODARCE?

Po dwóch latach rządów PiS-u ukształtowały się dwie rzeczywistości – ta polityczna, pełna ostrych podziałów i żywej, wzajemnie podgrzewanej niechęci, i ta wynikająca ze wskaźników ekonomiczno-społecznych – przedstawiana w formie komunikatów i sprawozdań liczbowych. Spróbujmy zatem zinterpretować liczby i wskaźniki, porównując dwa ostatnie lata rządów koalicji PO-PSL i niecałe dwa lata rządów PiS-u. Najbardziej lakonicznie można powiedzieć, że jak na razie śmiała i częściej krytykowane niż chwalone zmiany w polityce fiskalnej rządu nie stwarzają zagrożenia dla stabilności ekonomicznej kraju. Dobremu tempu wzrostu PKB towarzyszy niskie bezrobocie i kontrolowane zadłużenie państwa wraz z malejącymi w stosunku do PKB wydatkami na obsługę tego długu.

Rozrost wydatków na pomoc społeczną nie stanowi zagrożenia dla równowagi fiskalnej, gdyż jest on finansowany nie tylko z pożyczek, ale przede wszystkim ze wzrostu dochodów sektora publicznego oraz z poprawy ściągальności danin, zwłaszcza podatku VAT oraz CIT. Być może zatem katastrofa zapowiedziana w związku z odwróceniem reform wieku emerytalnego nie ziści się i udział dotacji budżetowych do funduszu ubezpieczeń

społecznych w PKB wcale nie będzie dalej rósł, szczególnie jeśli uda się poprawić ściągłość składek ubezpieczeniowych.

Nie ma wątpliwości, że Polska niepotrzebnie wystawiła się na krytykę Komisji Europejskiej, wprowadzając podatek od sieci detalicznych. Chyba że chodziło wyłącznie o zmanifestowanie przez rząd wsparcia dla drobnych sklepikarzy. Tylko czy nie lepiej byłoby zastanowić się nad skutecznym sposobem udzielenia takiej pomocy?

Wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych okazało się fiskalnie efektywne. Niestety, przebiegło wbrew intencjom władzy. Mieli zapłacić go ci, którzy mają pieniądze (zdolność płatniczą), ale podatek ten udało się w dużym stopniu przerzucić na klientów banków.

Skąd zatem niepokój, wyrażany także przez ekonomistów, że szkodliwa polityka to właśnie taka, w której wydaje się pieniądze, zanim zostały zarobione?¹ Czy słuszna jest taktyka, według której zamiast oszczędzać pieniądze publiczne, rząd hojnie je rozdaje?

Polityka fiskalna, a więc dotycząca danin i wydatków państwa, powinna współgrać w efektach, tj. w stopniu zrównoważenia budżetu z polityką pieniężną, i ustanawiać ogólną równowagę gospodarczą. Dopiero w takich warunkach gospodarka rozwija się szybko, wynagrodzenia, a wraz z nimi nastroje konsumenckie, poprawiają się, a bezrobocie maleje. Chociaż wiadomo, że wspomniane wyżej makroproporcje nie przemawiają do wyobraźni zwykłego obywatela, na bieżąco ogłasza się w Polsce, że ów obywatel stał się w I kwartale 2017 roku zamożniejszy o 4 proc.² w porównaniu z I kwartałem poprzedniego roku, a w całym

1 Wypowiedź minister Anny Streżyńskiej: „Najpierw powinniśmy zarobić na te [emerytalne] wydatki, a dopiero potem dokonywać zmian”, w: *Anna Streżyńska: Fundamentalnie nie zgadzam się z niektórymi rozwiązaniami rządu PiS*, newsweek.pl, 25 kwietnia 2017, <http://www.newsweek.pl/polska/polityka/anna-strezyńska-fundamentalnie-nie-zgadzam-sie-z-niektorymi-rozwiazaniami-rzadu-pis,artykuly,409334,1.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

2 *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w pierwszym kwartale 2017 roku*, GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/>

2016 roku w porównaniu z rokiem 2015 o 2, 8 proc., i że był to wynik o 1,1 pkt. proc. gorszy niż w 2015 roku, gdy wskaźnik ten wyniósł 3,9 proc.³. Takie komunikaty są powodem do zadowolenia lub zmartwienia administracji publicznej, ale oddziałują też na postawy przedsiębiorców czy oceny wystawiane przez agencje ratingowe. Wyższemu tempu wzrostu PKB zwykle towarzyszy malejąca stopa bezrobocia, która w 2017 roku obliczona metodą BAEL – nie powinna przekroczyć 5 proc. Jest to oczywiście odbierane pozytywnie, gdyż nastają wtedy czasy rynku pracownika, a nie pracodawcy.

Uogólniona ocena obserwatora statystyk polityki gospodarczej rządu w 2016 roku i zamierzona w 2017 roku będzie zatem pozytywna, choć wiele rzeczy można byłoby zrobić lepiej. To dobrze, że wzrastają emerytury, renty czy przeciętne wynagrodzenia w sferze budżetowej, a także wysokość transferów społecznych służących ograniczaniu biedy, szczególnie w rodzinach z dziećmi. Wzrosty te powinny znaleźć odzwierciedlenie między innymi we wskaźnikach pokazujących udział sektora finansów publicznych w PKB. Co ciekawe jednak, wybory z października 2015 roku nie przyniosły dotąd zmiany globalnej polityki wydatkowej rządu. W 2017 roku przewiduje się bowiem udział wydatków całego sektora finansów publicznych w PKB w wysokości 41,6 proc., tj. tyle samo, ile było przed zmianą władzy jeszcze w roku 2014, a w 2016 roku odnotowano wręcz zmniejszenie tego udziału o 0,3 pkt. proc. w porównaniu z rokiem 2015 (por. Tabela 1). Odsetek PKB wydawany przez cały sektor publiczny, łącznie z samorządami na razie – mimo zmiany władzy – się nie zmienia. Zwiększyła się natomiast aktywność rządu mierzona wartością wydatków budżetu państwa w PKB.

[kwartalne-rachunki-narodowe/wstepny-szacunek-produktu-krajowego-brutto-w-pierwszym-kwartale-2017-roku,3,59.html](#) (dostęp 5 sierpnia 2017).

3 Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016, GUS, Warszawa 2016, s. 695.

Tabela 1. Udział wybranych wydatków publicznych w PKB w %

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Udział wydatków publicznych w PKB	41,63	40,67	40,41	41,59
Wydatki budżetu państwa w PKB	18,17	18,44	19,5	19,7
Udział wydatków na obronę narodową w PKB	1,36	1,63	1,53	1,52
Udział pomocy społecznej i pomocy rodzinie w PKB	1,06	1,03	1,85	2,25
Udział wydatków na ubezpieczenie społeczne w PKB	12,50	11,21	12,38	12,14
Udział dotacji do ubezpieczeń społecznych w PKB	2,70	3,33	3,40	3,31
Udział wydatków na obsługę zadłużenia w PKB	2,00	1,62	1,72	1,56

Źródło: Roczne wskaźniki makroekonomiczne GUS; Rocznik Statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej 2016, s. 694, 651; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za lata 2014–2016; Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. i obliczenia własne.

W latach 2016–2017 udział wydatków budżetu państwa w PKB będzie wyraźnie wyższy niż w latach 2014–2015. Różnica pomiędzy rokiem 2014 i 2017 ma wynieść 1,5 pkt. proc., co oznacza, że w 2017 roku było do zagospodarowania nominalnie o ponad 72 mld zł więcej niż trzy lata wcześniej. Są to oczywiście tylko przymiarki do przewidywanego wykonania budżetu w 2017 roku, bo rzeczywistość może ukształtować się jeszcze inaczej. Po pięciu miesiącach tego roku (przeliczonych na pełny rok) można by nawet przypuszczać, że wydatki będą niższe od zakładanych. Są to jednak tylko spekulacje, gdyż doświadczenie pokazuje, że kumulacja wydatków budżetowych występuje w IV kwartale roku. Poza tym nie wiadomo, czy mniejsze wydatki wynikają z oszczędnego gospodarowania groszem publicznym, czy z zaniechania ważnych wydatków prorozwojowych.

Wyższe wydatki budżetowe PiS-u były w 2016 roku i będą w roku bieżącym rezultatem przede wszystkim radykalnego zwiększenia wydatków na szeroko rozumiane cele

socjalne, w tym wprowadzenie kosztownego programu Rodzina 500 plus. Ten właśnie dział wydatków budżetu państwa stanowi szczególną dumę partii rządzącej i największy atut politycznej gry PiS-u o elektorat, a zarazem przedmiot niepokoju opozycji o stabilność finansową sektora publicznego i czujnej obserwacji beneficjentów programu: czy ten strumień dochodów będzie dalej płynął, czy raczej zostanie zawężony.

Szeroko rozumiana pomoc społeczna będzie w 2017 roku, w porównaniu z rokiem 2014, kosztowała znacznie więcej – z około 18 mld zł wzrośnie do ponad 44 mld zł. Udział wydatków na ten cel w PKB zmieni się z 1,06 proc. w 2014 roku do 2,25 proc. w roku 2017. Z radykalną zmianą jakościową w tej dziedzinie mieliśmy już do czynienia w 2016 roku, gdy wydatki te w budżecie państwa wyniosły ponad 34 mld zł⁴. Czy to za dużo w stosunku do innych potrzeb publicznych, trudno powiedzieć, bo inne kryteria oceny tego programu zastosują politycy, profesjonalni ekonomiści i socjologowie⁵, demografowie i politolodzy, a inne bezpośredni jego beneficjenci; zapewne jeszcze inne poglądy będą mieli podatnicy niekorzystający z tak rozbudowanej redystrybucji dochodu narodowego. Jeśli przyrównać wydatki na pomoc społeczną do tych ponoszonych na obronę narodową w latach 2014–2015 oraz 2016–2017, okaże się, że przed zmianą w 2015 roku na pomoc społeczną wydawano relatywnie mniej niż na obronę narodową – po zmianie jest odwrotnie.

4 W 2016 r. w klasyfikacji wydatków w dziale 852. *Pomoc społeczna* pokazano nie tylko transfery na Program 500 plus. Są to także świadczenia wychowawcze stanowiące pomoc państwa w wychowywaniu dzieci, dodatki wychowawcze i dodatki do zryczałtowanej kwoty przysługującej rodzinom w ramach systemu pieczy zastępczej. Ponadto wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne oraz zasiłki dla opiekuna i inne.

5 Por. np. *Dzieci z tego nie będzie. Anna Gromada o roku z Rodziną 500+*, wywiad przepr. Michał Sutowski, krytykapolityczna.pl, 17 stycznia 2017, <http://krytykapolityczna.pl/kraj/gromada-500-plus-ocena/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

To niewątpliwie przemawia do wyobraźni. Dla beneficjentów programu nie jest bowiem ważna dyskusja o tym, czy program odwróci niekorzystne tendencje demograficzne – wystarczy, że polepszy jakość życia rodzin z dziećmi. GUS już donosi o wyraźnej poprawie sytuacji materialnej gospodarstw domowych ze wszystkich grup społeczno-ekonomicznych w Polsce. Poprawa ta przejawia się właśnie wyższymi niż rok wcześniej wydatkami oraz oszczędnościami. Poziom przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę w zaokrągleniu wyniósł w 2016 roku 1475 zł i był realnie wyższy aż o 7,0 proc. od dochodu z roku 2015 (w roku 2015 wzrost realny wyniósł 4,3 proc.). Dla wielu rodzin otrzymujących świadczenie wychowawcze (Rodzina 500 plus) był to istotny, odczuwalny, dodatkowy dochód stanowiący prawie 17 proc. ich dochodów rozporządzalnych na 1 osobę⁶. Pozwolił on części gospodarstw domowych na odłożenie pewnych oszczędności już w 2016 roku, co wiemy stąd, że w porównaniu z rokiem 2015 mniejszy odsetek osiągniętych dochodów był wydawany na konsumpcję⁷.

Jednocześnie jesteśmy raczej zgodni, że zaadresowanie tej pomocy⁸ jest nieprecyzyjne oraz w sporej mierze rozrzutne, gdyż obejmuje także rodziny zamożne z większą liczbą dzieci, a niewiele oferuje rodzinom uboższym z jednym dzieckiem. Tę

6 Na podstawie wyników za II–IV kwartał 2016 r.

7 *Sytuacja gospodarstw domowych w 2016 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, 2 czerwca 2017, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2016-r-w-swietle-wynikow-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,16.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

8 Warto zwrócić uwagę na liczbę zadań socjalnych zorientowanych na pomoc społeczną i dla rodziny. Mieszczą się one nie tylko w dziale *Pomoc społeczna i rodzina*, a uruchamiane są również z dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego w dziale *Różne rozliczenia*, z których pochodzą głównie subwencje dla JST.

obserwację podziela także administracja państwowa, która już ogłosiła nowelizację ustawy o programie Rodzina 500 plus⁹.

Bardzo dobry odbiór społeczny programu Rodzina 500 plus może dowodzić, że silniejsza redystrybucja dochodu narodowego od dawna była milcząco oczekiwana. Można się było tego spodziewać, gdyż w krajach mniej zamożnych i w biedniejszych rodzinach krańcowa użyteczność każdej dodatkowej złotówki jest niepomniernie wysoka. Inaczej mówiąc, bieda biedzie nierówna. Ubogi człowiek w Polsce żyje w gorszych warunkach niż równie ubogi obywatel Niemiec, Wielkiej Brytanii czy Francji.

Drugim, ogromnym ciężarem dla budżetu państwa jest utrzymanie emerytów i rencistów, którym przywraca się ramy poprzedniego wieku emerytalnego. Ponadto od 1 marca 2017 roku podwyższono najniższą emeryturę do poziomu 1000 zł i zagwarantowano podwyżkę waloryzacyjną w wysokości 10 zł. Lęk przed nadmiernie rozrzutnymi wydatkami na ubezpieczenie społeczne udało się wzbudzić nawet u przedstawicieli rządu, aczkolwiek te obawy nie będą do końca zrozumiałe dla obserwatora statystyk. W 2017 roku udział łącznych wydatków na ubezpieczenia społeczne w PKB ma być bowiem niższy (12,14 proc.) niż w latach 2014–2016. Scenariusz rządowy przewiduje także zahamowanie wzrostu dotacji budżetowych do ubezpieczeń społecznych (stanowiących 3,31 proc. PKB). Zmiany w ubezpieczeniach społecznych zgodnie z prognozą na 2017 rok mają zahamować trwający od 2014 roku wzrost zaangażowania państwa w finansowanie ubezpieczeń społecznych, manifestujący się właśnie wzrostem dotacji. Takiemu zmniejszeniu udziału dotacji ma towarzyszyć wzrost wpłat z tytułu składek.

Trzeba też zauważyć, że na tle analizowanego czterolecia na rok 2017 przewiduje się rekordowo niskie w stosunku do PKB wydatki dotyczące obsługi zadłużenia publicznego. To akurat jest (albo będzie) bardzo ważna miara efektywności

9 Damian Słomski, *Ponad 40 proc. Polaków nadal żyje na garnuszku państwa*, money.pl, 21 czerwca 2017, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/nbp-raport-sytuacja-finansowa-gospodarstw,155,0,2335643.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

polityki fiskalnej obecnego rządu. Głównie dlatego, że zarzuca się mu nierzadko niefrasobliwe zadłużanie polskiego społeczeństwa¹⁰. Rzecz w tym, że dług publiczny nie jest tym samym co koszt jego obsługi. Ponieważ dług jest rolowany, tzn. zwykle spłaca się go przy pomocy następnych emisji obligacji, najważniejszy dla codziennej budżetowej egzystencji jest właśnie koszt jego obsługi. Dług publiczny naturalnie przyrasta, ale przecież ciężar zaciągniętych długów jest odczuwalny dopiero wtedy, gdy z tytułu kosztów obsługi długu pomniejszają się wydatkowe możliwości państwa. Trzeba przy tym wyraźnie powiedzieć, że nie ma niczego takiego, jak „dług ukryty”. Epatowanie społeczeństwa liczbami wyświetlanymi na ścianie domu czy telebimie, bez pokazania sposobu „odkrywania długu”, jest nierzetelne. Wysokość zadłużenia jest obliczana zgodnie z metodą przyjętą w polskim prawie oraz równoległą metodą stosowaną w całej Unii. Skąd zatem autorzy neonowych rachunków mogą wiedzieć, czy za kilka lub kilkadziesiąt lat rzeczywiście powstaną skuteczne roszczenia adresowane względem państwa, a tym bardziej, ile one będą wynosiły i jakie wygenerują długi oraz jakie będą koszty ich obsługi?

SKĄD RZĄD BIERZE PIENIĄDZE NA „NOWĄ” POLITYKĘ FISKALNĄ?

Przyrost wydatków budżetu państwa o 72 mld zł w 2017 roku w porównaniu z rokiem 2014 zagospodarowuje część PKB¹¹ powiększającego się w czteroleciu o około 235 mld zł. Także przyrost wydatków budżetowych o około 29 mld zł w roku 2016 w porównaniu z rokiem poprzednim był częściowo sfinansowany wzrostem PKB o około 52 mld zł. Źródłem sfinansowania

10 Np. wypowiedź Leszka Balcerowicza w: *FOR: jawny dług publiczny przekroczył 1 bilion złotych. „To hamulec systematycznego wzrostu”*, polskieradio.pl, 10 stycznia 2017, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1713703,FOR-jawny-dlug-publiczny-przekroczył-1-bilion-złotych-To-hamulec-systematycznego-wzrostu> (dostęp 5 sierpnia 2017).

11 Część wydatków finansowana jest z pożyczek.

nowej polityki fiskalnej od 2016 roku jest zatem w pewnej mierze wzrost gospodarczy, który generuje wzrost dochodów w sektorze publicznym. Ale nie tylko. Najważniejsze, znamienne i jednoznacznie ustanawiające strategię prospołecznych transferów rządu, są przesunięcia w wydatkach budżetu państwa przedstawione w Tabeli 2. Tych kilka zaledwie pozycji daje łącznie saldo przesunięć wynoszące 69 mld zł. Pokazują one działy gospodarki, którym przydzielono w ramach nowej polityki fiskalnej największe preferencje, a także te, którym je cofnięto lub którym zostały ograniczone.

Tabela 2. Największe zmiany w wydatkach budżetowych w ujęciu działowym w ustawie budżetowej na 2017 r. w porównaniu z wykonaniem 2014 r. w mld zł

Największe WZROSTY WYDATKÓW budżetowych w 2017 r. w porównaniu z 2014 r.		Najistotniejsze POMNIEJSZONE WYDATKI budżetowe w 2017 r. w porównaniu z 2014 r.	
Różne rozliczenia	27,1	Obsługa długu publicznego	-4,1
Pomoc społeczna i rodzina	25,7	Rolnictwo i łowiectwo	-3,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	16,1	Oświata i wychowanie	-1,7
Obrona narodowa	6,4	Gospodarka mieszkaniowa	-1,5
Transport i łączność	3,1	Edukacyjna opieka wychowawcza, działalność usługowa, przetwórstwo przemysłowe	-1,1
Wymiar sprawiedliwości	1,3		
Szkolnictwo wyższe	1,2		
Razem	80,9	Razem	-11,9

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2014 r.; Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. i obliczenia własne.

W największym stopniu zostały powiększone subwencje i dotacje dla samorządów (różne rozliczenia), pomoc społeczna oraz obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Beneficjentem zmian ma być też obrona narodowa i (w dużo mniejszym stopniu) transport i łączność oraz wymiar sprawiedliwości i szkolnictwo wyższe. Powiększone środki dla samorządów dotyczą głównie wydatków na pomoc społeczną dla rodzin z dziećmi¹².

Natomiast, jak już wspomniano, w 2017 roku należy spodziewać się istotnego pomniejszenia wydatków budżetowych w porównaniu z rokiem 2014 z tytułu obsługi zadłużenia. Zmniejszeniu mają ulec również wydatki na rolnictwo i łowiectwo, oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą, a także na gospodarkę mieszkaniową. Po stronie wydatków budżetu państwa trudno byłoby dopatrzeć się innych istotnych zmian zaplanowanych na rok 2017 w porównaniu z rokiem 2014.

NIE TYLKO WZROST GOSPODARCZY – TAKŻE PRZYROST ZADŁUŻENIA MA SFINANSOWAĆ NOWĄ POLITYKĘ FISKALNĄ.

Nie wiadomo jeszcze, czy ekspansja pożyczkowa rządu osiągnie w 2017 roku poziom zapowiadany w ustawie budżetowej, gdyż rząd ogłosił właśnie, że deficyt budżetu państwa na koniec roku może być niższy nawet o 30 mld zł, co odpowiadałoby relacji deficytu do budżetu z 2014 roku, a więc wówczas, gdy obowiązywały jeszcze twarde ograniczenia budżetowe¹³. Bez względu na to, jak

12 Dotacje przekazywane dla jednostek samorządu terytorialnego to, oprócz zadań określonych w ustawie o pomocy w wychowywaniu dzieci (Rodzina 500 plus), także te wynikające z ustawy o pomocy społecznej, ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także środki na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego. Por. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2017 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8696.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017), s. 55.

13 *Na koniec roku deficyt budżetowy może być niższy o połowę*, oprac. Jacek Frączyk, [money.pl](http://www.money.pl), 24 czerwca 2017, <http://www.money.pl>

ukształtuje się rzeczywistość, nie zapowiada się, żeby zmiana polityki fiskalnej niebezpiecznie oddziaływała na przyrost państwowego długu publicznego. Choć zgodnie z ustawą budżetową nominalne zadłużenie może wzrosnąć w roku 2017 w porównaniu z rokiem poprzednim o 68 mld zł, to ciągle wartość ta nie przekracza 55 proc. PKB i nie zagraża konstytucyjnie wyznaczonemu limitowi w wysokości 60 proc. PKB. Trzeba też pamiętać, że rząd nie wycofał się z przestrzegania w Polsce stabilizującej reguły wydatkowej, polegającej na ograniczeniu tempa wzrostu wydatków, gdy poziom długu publicznego przekracza 43 proc. PKB lub deficyt sektora finansów publicznych wynosi powyżej 3 proc. PKB, ani nie kwestionuje unijnych regulacji zapisanych w Pakcie stabilności i wzrostu.

Faktem jest jednak, że „nowa” polityka fiskalna spowodowała przyrost państwowego długu publicznego. Udział dodatkowego zadłużenia w PKB w latach 2016–2017 jest wyższy niż w latach 2014–2015. Byłoby jeszcze gorzej, gdyby nie podjęto, częściowo udanych, prób zahamowania malejącej wydajności najważniejszych podatków.

CO Z DOCHODAMI BUDŻETU PAŃSTWA?

Nie ma żadnych wątpliwości, że w latach 2014–2016 udział dochodów sektora finansów publicznych, tj. rządowego i samorządowego, (Tabela 3) w PKB malał, a zahamowanie tej tendencji ma nastąpić dopiero w 2017 roku. Natomiast dochody wyłącznie rządowe, zasilające budżet państwa w relacji do PKB, zaczęły rosnąć już po zmianie, czyli w 2016 roku. Po pięciu miesiącach 2017 roku pojawiają się prognozy, że będą one wyższe o 6 proc. niż te pokazane w Tabeli 3¹⁴.

[gospodarka/wiadomosci/artyku/budzet-panstwa-deficyt-budzetowy-mate-usz,145,0,2337169.html](http://gospodarka.wiadomosci.artyku/budzet-panstwa-deficyt-budzetowy-mate-usz,145,0,2337169.html) (dostęp 5 sierpnia 2017).

14 *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń–maj 2017 r.*, Ministerstwo Finansów, 22 czerwca 2017, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5924039/20170622_Szacu+za+I_V_17.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

Tabela 3. Udział dochodów sektora finansów publicznych w PKB w %

Udział w PKB w %	2014	2015	2016	2017
Dochodów sektora finansów publicznych	39,4	38,2	37,9	38,3
Dochodów budżetu państwa	16,5	16,1	17,0	16,7
VAT-u	7,23	6,84	6,84	7,34
Akcyzy	3,58	3,49	3,55	3,53
CIT-u	1,35	1,43	1,43	1,53
PIT-u	2,50	2,50	2,61	2,61
Podatku od niektórych instytucji finansowych	x	x	0,18	0,20

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2014 r.; Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. i obliczenia własne.

Te korzystne prognozy buduje się w oparciu o przewidywany, przyzwoity wzrost PKB, wyjście z procesów deflacyjnych, wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (o ok. 5 proc.), a także wzrost emerytur, wzrost zatrudnienia i wzrost spożycia prywatnego o 5, 5 proc. oraz wzrost inwestycji publicznych.

Szczególnie uważnie przyglądamy się procesom i zjawiskom związanym z kształtowaniem się najważniejszych dla budżetu wpływów z VAT-u. Nominalnie wpływy z VAT-u rosną, natomiast ich udział w PKB w 2016 roku był podobny do tego z roku poprzedniego, czyli gorszy niż w 2014 roku. Dopiero w roku 2017 udział VAT-u w PKB może wykazać istotną, zauważalną poprawę z punktu widzenia wpływów do budżetu. Takie sygnały płyną ze sprawozdań Ministerstwa Finansów sporządzonych po 5 miesiącach 2017 roku. Udział dochodów z VAT-u w PKB może okazać się rekordowy i wynieść nawet 8,5 proc. PKB. Będzie to możliwe, jeśli powiodą się przedsięwzięcia uszczelniające system i zapobiegające oszustwom podatkowym.

Przełom dokonał się 1 sierpnia 2016 roku wraz z pakietem paliwowym¹⁵. Pierwsze wyraźne efekty odnotowano

15 Dotyczy on zmian w ustawie o podatku od towarów i usług, ustawie o podatku akcyzowym, ustawie Prawo energetyczne, ustawie o zapasach

już w I kwartale tego roku, a prasa entuzjastycznie doniosła, że „demoluje on szarą strefę”¹⁶.

Zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług od 1 sierpnia 2016 roku wdrożyły zasadę, że w transakcjach wewnątrz-wspólnotowych paliw silnikowych obowiązuje obliczenie i wpłacenie kwot podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliwa w terminie pięciu dni od momentu wprowadzenia paliwa do kraju. To rozwiązanie umożliwia identyfikację podmiotów wprowadzających paliwo na terytorium Polski i utrudnia dokonywanie oszustw podatkowych po sprowadzeniu go z terytorium UE na terytorium Polski. Uczciwy podatnik nic na tym nie traci, gdyż może później w deklaracji pomniejszyć należny VAT o tę wcześniej zapłaconą kwotę. Natomiast podatnik, który na fakturze „zerował” podatek (należny równał się naliczonemu), miał oddalony termin zapłaty VAT-u. Pojawiał się on dopiero przy odsprzedaży paliwa w kraju.

Składnikiem pakietu paliwowego była też wchodząca w życie 18 kwietnia 2017 roku ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Monitorowanie to dotyczy przewozu paliw płynnych, alkoholu skażonego i suszu tytoniowego, które najczęściej są przedmiotem nieprawidłowości w rozliczeniu podatku VAT i podatku akcyzowego. Monitorowanie polega na ustanowieniu elektronicznego obowiązku rejestrowania zgłoszeń przewozu i nadzorowania ich za pomocą systemów satelitarnych. Kontrolę przewozu towarów mają przeprowadzać funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, a także funkcjonariusze policji, Straży Granicznej i inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego. Przewidziano tu dotkliwe kary za nieprzestrzeganie zasad zgłoszenia przewozu także wtedy, gdy towar nie będzie odpowiadał danym podanym w zgłoszeniu. Zgłoszenia mają

ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym. Kodeks karny skarbowy.

16 Rafał Mundry, *Pakiet paliwowy demoluje szarą strefę*, bankier.pl, 3 marca 2017, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Pakiet-paliwowy-demoluje-szara-strefe-7502051.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

być przesyłane do rejestru prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, który jest administratorem danych przetwarzanych w rejestrze¹⁷.

Wprowadzanie nielegalnego paliwa do obrotu jest coraz częściej sprawdzane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w 2016 roku przeprowadził 1537 kontroli na stacjach paliw w całej Polsce. Badanie próbek paliw wykazało nieprawidłowości w ok. 3,3 proc. przypadków¹⁸.

Ponadto od 1 stycznia 2017 roku przywrócono niektóre regulacje sprzed lat, jak np. sankcję w wysokości 30 proc., ograniczenie do wyjątków zwrotów dwudziestopięciodniowych, a także zaczęto sprawdzać autentyczność podmiotów zarejestrowanych jako VAT-owcy. Można przypuszczać, że w ten sposób ujawniono niemały odsetek tzw. firm-słupów. Wprowadzono też obostrzenia warunków rejestracji (np. weryfikacja, czy faktycznie jest prowadzona działalność gospodarcza).

Trzeba też odnotować wprowadzenie od 1 lipca 2016 roku przepisów o jednolitym pliku kontrolnym, w tym tzw. ewidencji zakupu i sprzedaży VAT – JPK VAT dla czynnych podatników VAT, prowadzących ewidencję przy użyciu programów komputerowych. Przepisy dotyczące JPK stopniowo są rozszerzane także na małych podatników, którzy znajdą się w systemie od 1 stycznia 2018 roku. System ten pozwolił na weryfikację złożonych za kwiecień i maj 2017 roku jednolitych plików kontrolnych JPK VAT przy wykorzystaniu kompleksowego, elektronicznego narzędzia Analizator JPK. Okazało się, że w części plików przesłanych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej wykazano niezgodności¹⁹. Można przypuszczać, że

17 *18 kwietnia wchodzi w życie pakiet przewozowy*, rp.pl, 14 kwietnia 2017, <http://www.rp.pl/Firma/304149939-18-kwietnia-wchodzi-w-zycie-pakiet-przewozowy.html#ap-2> (dostęp 5 sierpnia 2017).

18 *Paliwa lepszej jakości*, petrolnet.pl, 1 lutego 2017, <http://www.petrolnet.pl/Paliwa-lepszej-jakosci,wiadomosc,1,luty,2017.aspx> (dostęp 5 sierpnia 2017).

19 *Weryfikacja plików JPK VAT za kwiecień i maj 2017*, Ministerstwo Finansów, 6 lipca 2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/

tego rodzaju akcje kontrolne silnie oddziałują na wyobraźnię płatników i zachęcają do większej staranności w rozliczeniach.

Natomiast wspomniane pięć miesięcy tego roku nie wróży już tak dobrych wyników z tytułu dochodów akcyzowych, choć oczekuje się wzrostu wpływów o około 4 proc. z tytułu podatku akcyzowego i podatku od gier.

Po pięciu miesiącach nie dopisały też dochody z PIT-u – przeliczone na cały rok stanowiłyby tylko 96 proc. prognozy. Natomiast ponad wcześniejsze oczekiwania ukształtowały się dochody z podatku CIT – po 5 miesiącach wydaje się, że mogą być nawet o 20 proc. wyższe od prognozy. Ten ostatni wzrost jest szczególnie cenny, dlatego że w tym roku obniżono stawkę podatku dochodowego od osób prawnych z 19 proc. do 15 proc. dla małych podatników (o przychodach ze sprzedaży poniżej 1,2 mln euro) i dla podatników rozpoczynających działalność w pierwszym roku podatkowym. Jednocześnie podejmuje się wysiłki zmierzające do ograniczania dostrzeganej luki w prawie podatkowym, polegającej na dokonywaniu sztucznych czynności (np. transferowanie przez kilka krajów praw licencyjnych, zanim zostaną przekazane z powrotem do Polski) pozwalających na obniżenie podstawy opodatkowania. Fiskus oficjalnie zamieszcza na stronach urzędu ostrzeżenia dotyczące pomniejszania obciążeń podatkowych przez korzystanie z cen transferowych, wskazując na konsekwencje, które może ponieść podatnik stosujący opisane metody „optymalizacji”.

Wydaje się, że fiskalne korzyści może przynieść wyspecjalizowanie I Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie, który będzie obsługiwał około 1000 podmiotów w kraju, przynoszących ponad 60 proc. dochodów podatkowych.

Dość mocno akcentuje się fakt, że pieniądze na „nową” politykę fiskalną będą pochodziły głównie z uszczelniania

[weryfikacja-plikow-jpk_vat-za-kwiecien-i-maj-2017?redirect=http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dNH3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_9Jwz_column-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_6Wwm](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dNH3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_9Jwz_column-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_6Wwm) (dostęp 5 sierpnia 2017).

systemu podatkowego. Tymczasem po długich debatach wprowadzono w 2016 roku podatki sektorowe, a właściwie tylko jeden, tzn. podatek od niektórych instytucji finansowych.

Podatek od sprzedaży detalicznej²⁰ budził od samego początku silny sprzeciw, wyrażany w dyskusjach prowadzonych w mediach. Najpierw dowodzono, że nie dotknie on wcale wielkich sieci handlowych, lecz konsumentów, na których przedsiębiorca zawsze próbuje przerzucić podatki. Jeśli rzeczywiście byłoby to prawdą (a oczywiście nie jest, bo nie każdy podatek i nie zawsze da się przerzucić), to dodatkowe obciążenie nimi konsumenta byłoby bardzo niskie, wynosiłoby zaledwie od kilku do kilkunastu złotych miesięcznie. Łatwo oszacować to obciążenie, kiedy zna się wydatki na konsumpcję gospodarstw domowych. Zatem główny ciężar podatku przychodowego ponieśliby jednak handlowcy. Dodatkowo koszty poniosłyby nie wszystkie sieci handlowe, lecz tylko te, których miesięczne przychody byłyby większe niż 17 mln zł, czyli 204 mln zł rocznie. Obowiązek podatkowy powstawałby z chwilą osiągnięcia w danym miesiącu przychodu przekraczającego 17 mln zł i dotyczyłby przychodu powyżej tej kwoty osiągniętego od tej chwili do końca miesiąca. Jednakże to nie koncepcja nieco anachronicznego podatku przychodowego wzbudziła wątpliwości w Komisji Europejskiej, lecz konstrukcja progresywnej skali podatkowej. Przychody od 17 do 170 mln zł miały zostać opodatkowane stawką 0,8 proc., a dopiero nadwyżka ponad 170 mln zł stawką 1,4 proc. Podatek miał obowiązywać od 1 stycznia 2018 roku, a jego obliczanie i wpłacanie miało następować co miesiąc. Na razie wiadomo, że w tej formie podatek nie wejdzie w życie, gdyż Komisja Europejska zakwestionowała progresję, stanowiącą w jej opinii element niedozwolonej pomocy publicznej, zaadresowanej do mniejszych podmiotów sprzedaży detalicznej²¹. Ostatecznie 30

20 Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, Dz.U. 2016 poz. 1155.

21 Komisja Europejska wszczęła postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE oraz wydała nakaz zawieszenia stosowania podatku na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (EU) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r.

czerwca 2017 roku Komisja Europejska uznała, że taki kształt ustawy podatkowej nie jest dopuszczalny²². Nie zapadła jeszcze decyzja o dalszych losach tej niefortunnej daniny.

Nie warto było go jednak wprowadzać, gdyż fiskalny efekt, przy ogromnej skali sprzeciwu przedsiębiorców, byłby mizerny. Przewidywano, że w 2017 roku przyniesie on dochody w kwocie 1,2 mld zł. Ponadto, rzeczywisty cel jego wprowadzenia nie był fiskalny. Wiadomo było, że chodzi głównie o wspieranie małych sklepów przegrywających w nierównej walce konkurencyjnej z wielkimi sieciami. Okazało się jednak, że instrument wspierania małych sklepów dobrano w najwyższym stopniu nietrafnie. Wystarczy zapytać zwijających się małych sklepikarzy, dlaczego wycofują się z atrakcyjnych miejsc handlowych w miastach. Powodem są zwykle podwyżki czynszów, za które odpowiedzialny jest samorząd, a nie wysokość podatków. Podatki dochodowe nie są dla nich bardzo dotkliwe, gdyż są proporcjonalne do osiąganych zysków. To stawki czynszów wyrugowały z centrów miast sklepy spożywcze, mięsno-wędliniarskie czy warzywniaki i butiki. Swoją drogą np. samorząd warszawski nie próbuje zadbać o racjonalną sieć handlowo-usługową w stolicy. Nie wiedzieć czemu, od kilku lat w centrum miasta straszą opuszczone, niewykorzystane powierzchnie handlowe, a mieszkańcy tych dzielnic muszą jeździć po tańsze zakupy kawał drogi.

Skutecznie za to wprowadzono w lutym 2016 roku nowy podatek od niektórych instytucji finansowych. Zastosowano w ten sposób w praktyce jedną z zasad podatkowych, postulujących obciążanie daninami tych, którzy mają zdolność podatkową (mają pieniądze). Nie zauważono jednak, że instytucje finansowe, szczególnie banki, bardzo łatwo i solidarnie mogą akurat ten podatek przerzucić na konsumentów, którzy nie mogą uniknąć

ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

22 *Komisja Europejska kwestionuje podatek od sprzedaży detalicznej*, oprac. Krzysztof Skrzypek, eGospdarka.pl, 3 lipca 2017, <http://www.podatki.egospodarka.pl/142113,Komisja-Europejska-kwestionuje-podatek-od-sprzedazy-detalicznej,1,68,1.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

korzystania z ich usług. Choć udział tego podatku w PKB będzie wynosił w 2017 roku około 0,2 proc., to nominalnie planuje się z niego dochód w wysokości około 4 mld zł. Płatnikami podatku są banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń, krajowe zakłady reasekuracji, oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji oraz instytucje pożyczkowe. Podstawą opodatkowania jest nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika ponad kwotę 4 mld zł – w przypadku banków oraz SKOK-ów; 2 mld zł – w przypadku zakładów ubezpieczeń i reasekuracji oraz 200 mln zł – w przypadku instytucji pożyczkowych. Podatek wynosi 0,0366 proc. podstawy opodatkowania miesięcznie.

Widać więc, że aktywność rządu zmieniającego politykę fiskalną bardzo słusznie skoncentrowała się na uszczelnianiu systemu podatkowego. Nie ma bowiem nic bardziej demoralizującego i osłabiającego solidarność społeczną niż obserwacja, że wybrani biznesmeni mogą nie płacić podatków według zasad obowiązujących zwykłego przedsiębiorcę. Te mocno spóźnione acz słuszne przedsięwzięcia nie zmieniają jednak istoty rzeczy polegającej na tym, że polski system podatkowy jest ułomny, silniej *summa summarum* obciążający mniej zamożnych podatników na tle tych bogatszych. Tę niesprawiedliwość systemu trzeba będzie w przyszłości rozwiązać i między innymi zdecydować się na budowę autentycznie progresywnej skali obciążającej dochody osobiste. Można przypuszczać, że administracja miała tego świadomość, ogłaszając w 2016 roku prace nad skonstruowaniem zintegrowanego systemu podatkowego, z którego na razie się jednak wycofała. Nastąpiło to prawdopodobnie dlatego, że takie przedsięwzięcie musi zostać perfekcyjnie przygotowane, by nie zakłócić najważniejszych mechanizmów działania państwa. Tego nie da się zrobić w jeden rok.

Z przedstawionej analizy wynika, że polska gospodarka w dwa lata po zmianie władzy okazała się odporna, wbrew opiniom większości publicystów ekonomicznych, na ciągle pogarszający

się klimat polityczny. Nie wiemy jednak, co będzie dalej, zwłaszcza że stopniowa dekompozycja prawnego otoczenia państwa może źle oddziaływać np. na skłonność do inwestowania prywatnych przedsiębiorców. Dodatkowo sondaże wyborcze ciągle wskazują, że partia rządząca obdarzana jest dużym zaufaniem. Skąd się ono bierze? Otóż zniwo zbiera obowiązujące przez lata transformacji myślenie, że trzeba przede wszystkim zagwarantować wolność i demokrację, bo cudowna natura gospodarki rynkowej rozwiąże większość problemów bytowych polskiego społeczeństwa. Tak się nie stało. Obecna „rewolucja” dowodzi znacznego wsparcia dla myślenia odwrotnego: najpierw byt, a później świadomość, w tym także państwa prawa. W codziennych rozmowach z osobami nieco wstydliwie wspierającymi partię rządzącą padają proste słowa: „nareszcie ktoś coś robi dla zwykłych ludzi”.

Maria Skóra – doktor socjologii, zajmuje się kwestiami polityki społecznej i gender, współautorka książki *Socjaldemokratyczna Polityka Społeczna* (2012). Jako ekspertka współpracowała między innymi z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych. Obecnie pracuje jako Senior Project Manager w berlińskim think-tanku Das Progressive Zentrum.

Ekonomia „dobrej zmiany”. Czy w Polsce panuje rynek pracownika?

W debatach o kondycji współczesnego społeczeństwa polskiego nierzadko słyhać gorzką opinię o syndromie porzuconego świata pracy – słabości instytucji, fasadowości dialogu społecznego, zaniku funkcji opiekuńczych państwa i dominacji indywidualizmu nad solidaryzmem społecznym. W praktyce objawia się to m.in. ograniczeniem kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, kurczącą się liczebnością członków związków zawodowych oraz fragmentacją rynku pracy – z jego mnogością form zatrudnienia czy łatwością antagonizowania interesów różnych grup pracowników (co wyraźnie uwidoczniło się np. w 2011 roku, gdy wybrzmiał konflikt w środowisku pielęgniarstwie w kwestii zatrudnienia kontraktowego). Jak wynika z badań, przejawy zmęczenia liberalizmem gospodarczym ujawniają się już nie tylko w środowiskach pracowniczych, ale także wśród właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw¹. Co znaczące, główną motywacją wyborców Andrzeja Dudy w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2015 roku była przemożna potrzeba zmiany w kraju

1 Adam Mrozowicki, „Odczarowanie rynku”? *Socjologiczne refleksje o konsekwencjach globalnego kryzysu ekonomicznego w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny”, 2014, nr 4, s. 67–91.

na lepsze². Stąd też teza, że społeczeństwo polskie znalazło się „w symbolicznym punkcie zwrotnym” i domaga się ostatecznej realizacji transformacyjnego (i konstytucyjnego) postulatu budowy gospodarki rynkowej³. Poletko rynku pracy w naturalny sposób objawiło się zatem Prawu i Sprawiedliwości jako gotowe do politycznego zagospodarowania.

SCHEDA PO PO

Po ośmiu latach rządów Platforma Obywatelska dostała od wyborców i wyborczyń czerwoną kartkę. Przegrała znacząco, bo tracąc ok. jednej trzeciej elektoratu. Tym wyraźniej triumfowało Prawo i Sprawiedliwość, a różnica między dwoma głównymi konkurentami okazała się nie do przeskoczenia. Warto zwrócić uwagę, że wśród różnych grup zawodowych tylko dyrektorzy, kierownicy i specjaliści okazali się umiarkowanymi zwolennikami PO. PiS wygrał zaś w cuglach wśród rolników i robotników, pozostawiając inne ugrupowania daleko w tyle. Wprawdzie mniej wyraźnie, ale pracownicy administracji oraz usług także skłonili się raczej ku zapowiadanej „dobrej zmianie”. PiS nie miał sobie równych także wśród osób nieaktywnych zawodowo – bezrobotnych i emerytów⁴. Takie wyniki nie są zaskakujące. Platforma nigdy nie ukrywała założeń swojej liberalnej orientacji ideowej: że bliższe jest jej środowisko pracodawców niż pracowników, a realizacja wyzwania modernizacyjnego Polski może spowodować koszty socjalne. W czasie ośmiu lat sprawowania rządów przez PO podjęto długofalowy plan „uzdrowienia” rynku pracy. Od 2008 roku lansowana była idea wdrażania *flexicurity* – zatrudniania na

2 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Motywy głosowania w pierwszej turze wyborów prezydenckich. Komunikat z badań*, CBOS 2015, nr 88, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_088_15.PDF (dostęp 5 sierpnia 2017).

3 Adam Mrozowicki, *Odczarowanie...*, dz. cyt., s. 86.

4 *Dyrektor, kierownik, specjalista. Tylko on wolał PO*, TVN24, 25 października 2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wybor-parlamentarne-2015-wyniki-glosowania-grup-zawodowych,589085.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

część etatu, zadaniowego czasu pracy, umów na czas określony – w praktyce oznaczającej uelastycznienie rynku pracy, niestety bez wypracowania adekwatnej siatki bezpieczeństwa socjalnego (będącej niezbywalną częścią tej strategii w krajach skandynawskich)⁵. Można domniemywać, że właśnie to zaniechanie pociągnęło z czasem Platformę na dno. Wizerunek partii rządzącej próbowano wprawdzie reperować przez zapowiedzi wprowadzenia jednolitego kontraktu, który miał zastąpić wszystkie inne typy umów i skończyć z wypychaniem pracowników na niżej oskładkowane zatrudnienie śmieciowe, czy też poprzez różne prorodzinne rozwiązania. Ani wprowadzenie urlopu rodzicielskiego, ani przyjęcie ustawy żłobkowej, liberalizującej rynek opieki nad najmłodszymi dziećmi, podobnie jak reguła „złotówki za złotówkę” przy wypłacie świadczeń socjalnych do pewnego progu dochodów, nie rozwiązały jednak podstawowych problemów, czyli lęku o stabilność zatrudnienia i niedostatku powszechnie dostępnych usług społecznych.

Ponadto kurs na zmiany został spotęgowany przez kryzys ekonomiczny. Mimo narracji o azylu na polskiej „zielonej wyspie” wzrostu gospodarczego zdecydowana odpowiedź na ryzyko związane z kryzysem nie ominęła Polski i polskiego pracownika. Przyjęta w 2009 roku jako część pakietu antykryzysowego Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu przewidywała, że wszystkim przedsiębiorcom – bez względu na wielkość firmy, status prawny czy kondycję finansową – będzie przysługiwać prawo do dłuższych okresów rozliczeniowych, elastycznego czasu pracy i swobodniejszego stosowania umów na czas określony. To między innymi w efekcie forsowania kolejnych zmian uelastyczniających prawo pracy zostały zerwane przez stronę związkową prace Komisji Trójstronnej w 2013 roku. Dialog społeczny popadł w niespotykany do tej pory impas. Jednak nie tylko osoby zatrudnione w sektorze prywatnym odczuły efekty antykryzysowej polityki rządu Donalda Tuska. Pod koniec 2009 roku

5 *Boni: polityka rynku pracy musi się zmienić*, „Gazeta Prawna”, 17 czerwca 2008, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/22389,boni-polityka-ryunku-pracy-musi-sie-zmienic.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

zamrożone zostały także płace w sferze budżetowej, jakkolwiek nierównomiernie. Niektóre grupy zawodowe (np. nauczyciele) wynegocjowały podwyżki. Osoby pracujące przy projektach unijnych także mogły liczyć na dodatki związane z ich realizacją. Pozostałym grupom pozostała jednak co najwyżej waloryzacja uposażeń względem inflacji. Spowolnienie gospodarcze miało także negatywny wpływ na waloryzację rent i emerytur, w tym tych najniższych.

Strategiczna decyzja z początków transformacji, aby konkurować w świecie przede wszystkim ceną siły roboczej i realizować ideę „taniej Polski” zyskała jej nieprzychylny – i upokarzający – przydomek „montowni Europy”. Mimo faktu, że płaca minimalna wzrosła z 1126 zł w 2008 roku do 1750 zł w roku 2015 przy niskiej inflacji, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło z 2944zł w 2008 do 3900 zł w 2015 roku⁶, a bezrobocie mimo kryzysu nie odnotowało znaczących wzrostów⁷ – to jednak był to rynek pracy z pracownikami obawiającymi się o zatrudnienie i mimo systematycznego wzrostu satysfakcji zawodowej – bardziej zadowolonych z pracy w sferze pozamaterialnej niż z uzyskiwanych zarobków oraz oferowanych świadczeń socjalnych⁸. Jak wynika z badania CBOS-u, przeprowadzonego w przededniu wyborów w 2015 roku, respondenci krytycznie oceniali ogólną sytuację na rynku pracy w Polsce: ponad dwie trzecie badanych miało o niej negatywne zdanie, w tym ponad jedna piąta określała sytuację jako bardzo złą⁹. To między innymi dlatego od 2004 roku niezmiennie obserwujemy

6 Sedlak&Sedlak, *Wynagrodzenia w Polsce według danych GUS*, <https://wynagrodzenia.pl/gus> (dostęp 5 sierpnia 2017).

7 Główny Urząd Statystyczny, *Stopa bezrobocia w latach 1990–2017*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2017,4,1.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

8 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Zadowolenie z pracy i jej oceny. Komunikat z badań*, [CBOS] BS, 2013, nr 10, http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2013/K_010_13.PDF (dostęp 5 sierpnia 2017).

9 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem. Komunikat z badań*, CBOS, 2015,

tendencję do migracji zarobkowych z Polski – mimo pokonania kryzysu nie udało się zatrzymać odpływu obywateli i obywaterek polskich do innych krajów Europy, gdzie mieszka ich już prawie 2 mln¹⁰.

OBIETNICE WYBORCZE

W prezydenckiej kampanii wyborczej w maju 2015 roku obaj najważniejsi kandydaci – Bronisław Komorowski i Andrzej Duda – raczej unikali tematów gospodarczych. Kandydat PiS-u posługiwał się argumentem obniżenia wieku emerytalnego jako jedną ze sztandarowych obietnic. Wątki społeczno-ekonomiczne mocno wybrzmiały dopiero w późniejszej kampanii parlamentarnej. Ówczesny dokument programowy Prawa i Sprawiedliwości¹¹ punktował patologie toczące polski świat pracy i proponował szereg rozwiązań. Zapowiedziano m.in. uruchomienie Narodowego Programu Zatrudnienia (odrzuconego wcześniej w głosowaniu sejmowym w 2012 roku), promującego przede wszystkim zatrudnienie ludzi młodych, przede wszystkim na terenach wiejskich oraz w małych ośrodkach miejskich, zwłaszcza z obszarów zdegradowanych ekonomicznie. Chciano osiągnąć ten cel dzięki wprowadzeniu mechanizmów i narzędzi finansowych, takich jak obniżenie wysokości składki na ubezpieczenia społeczne czy obniżenie o 50 proc. wysokości składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części finansowanej przez pracodawcę w przypadku zatrudnienia młodych pracowników w pełnym wymiarze

nr 53, s.2, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_053_15.PDF (dostęp 5 sierpnia 2017).

10 Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015*, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/2/9/1/informacja_o_rozmiarach_i_kierunkach_czasowej_emigracji_z_polski_w_latach_2004-2015.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

11 Prawo i Sprawiedliwość, *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, <http://pis.org.pl/document/archive/download/128> (dostęp 5 sierpnia 2017).

czasu pracy przez pierwszy rok. Dzięki programowi miałyby powstać 1,2 mln miejsc pracy. Proponowano także przyjęcie paktu dla wzrostu wynagrodzeń w oparciu o instytucje dialogu społecznego. Zapowiedziano również optymalizację funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia poprzez włączenie do systemu usług prywatnych firm pośrednictwa pracy.

Jeśli chodzi o poprawę warunków zatrudnienia, zapowiedziano walkę o godne warunki pracy dla wszystkich pracowników, niezależnie od formy ich zatrudnienia: ograniczenie stosowania umów na czas określony i umów cywilno-prawnych, wprowadzenie jednolitych zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, ograniczenie możliwości stosowania umów cywilnych, przywrócenie dotychczasowych zasad rozliczania czasu pracy i ograniczenie wyjątków dopuszczających pracę w niedziele i święta. Nad realizacją tych zaleceń miałyby czuwać wyposażona w nowe kompetencje i kadry Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). W odniesieniu do polityki wynagrodzeń, zapowiedziano starania, by płaca minimalna nie mogła być niższa niż 50 proc. średniej płacy w gospodarce narodowej oraz likwidację przepisu ograniczającego do 80 proc. wysokość minimalnego wynagrodzenia dla osób młodych. Powtórzono także postulat obniżenia wieku emerytalnego: dla kobiet do sześćdziesiątego roku życia (przy dwudziestoletnim stażu ubezpieczeniowym), dla mężczyzn do sześćdziesiątego piątego roku (przy dwudziestoletnim stażu). Co więcej, zaproponowano stopniowe wydłużenie urlopu macierzyńskiego połączonego z urlopem rodzicielskim i wychowawczym, by do ukończenia przez dziecko szóstego roku życia to rodzice mogli sprawować nad nim opiekę. Jednocześnie jednak zapowiedziano likwidację opłat za opiekę przedszkolną.

Zatem program PiS-u wyraźnie przeciwstawiał się wprowadzonym przez koalicję PO-PSL reformom rynku pracy i kursowi na elastyczność. Po objęciu władzy rząd Prawa i Sprawiedliwości ochoczo zabrał się do naprawy sytuacji na polskim rynku pracy i zrealizował część swoich postulatów. Pytaniem pozostaje wszakże, na ile są to zmiany kosmetyczne i obliczone na sukces wyborczy. Ich wprowadzenie doraźnie wprowadzi poprawę

sytuację pracowników i pracownic na rynku pracy, w długiej jednak perspektywie nie przyniesie trwałej zmiany na lepsze.

WYŻSZA PŁACA MINIMALNA I STAWKA GODZINOWA

Zgodnie z obietnicami wyborczymi od 1 stycznia 2017 roku wysokość minimalnego miesięcznego wynagrodzenia osoby zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy wzrosła do poziomu 2000 zł brutto. Jednocześnie zwaloryzowano minimalną płacę godzinową (dla zleceniobiorców i samozatrudnionych) z 12 zł do 13 zł, co wygląda na próbę promowania zatrudniania kodeksowego. By ulżyć przedsiębiorcom, zdecydowano z kolei o obniżeniu stawki podatku CIT z 19 do 15 proc. dla małych firm (zarabiających do 1,2 mln euro rocznie) lub rozpoczynających działalność¹². Wbrew rozpowszechnionym czarnym scenariuszom, podniesienie płacy minimalnej nie zaowocowało masowymi zwolnieniami ani falą upadłości. W sytuacji konkurencji na rynku pracy, tj. popytu na pracowników o wyższych kwalifikacjach, pracodawcy rywalizują o nich także argumentem płacowym. Wydaje się zatem, że rosnące koszty utrzymania gospodarstw domowych zaczęły być kompensowane przez nominalny wzrost wynagrodzeń w stosunku do ubiegłego roku. Ze względu na dynamiczny wzrost tempa inflacji¹³ wzrost przeciętnego miesięcznego realnego wynagrodzenia brutto jest jednak słabiej odczuwalny w kieszeni konsumentów, a dynamika jego wzrostu mniejsza niż w latach ubiegłych¹⁴. Tak czy inaczej,

12 Ministerstwo Finansów, *Stawki w podatku dochodowym od osób prawnych*, <http://www.finanse.mf.gov.pl/cit/stawki-podatkowe1> (dostęp 5 sierpnia 2017).

13 Rada Polityki Pieniężnej, *Raport o Inflacji*, Narodowy Bank Polski, 2017, s. 15, http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_marzec_2017.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

14 Główny Urząd Statystyczny, *Wybrane miesięczne wskaźniki makroekonomiczne*, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> (dostęp 16 sierpnia 2017).

wprowadzenie podwyżek płacy minimalnej oraz stawki godzinowej było zgodne z powszechnym poczuciem sprawiedliwości i oczekiwaniami społecznymi. Mimo to oczywiste jest, że wzrost płac jest za mały, by sprostać ambicjom rządu PiS i chociażby odwrócić tendencje migracyjne. Co więcej, luka emigracyjna na rynku pracy wypełniana jest przez duży napływ pracowników zagranicznych o znacznie niższych wymaganiach płacowych. Według analityków zjawisko to będzie w dłuższej perspektywie czasowej mimo wszystko spowalniać wzrost wynagrodzeń.

NISKIE BEZROBOCIE, WYSOKA BIERNOŚĆ ZAWODOWA

Obok wzrostu płac kolejnym szeroko opisywanym sukcesem rządu PiS był wzrost zatrudnienia. Faktycznie, liczba zarejestrowanych bezrobotnych osób spadła, tym samym obniżyła się stopa bezrobocia rejestrowanego. Największym problemem polskiego rynku pracy pozostaje jednak bierność zawodowa. Współczynnik aktywności zawodowej w I kwartale 2017 roku wyniósł 56,2 proc.¹⁵ (w ciągu dekady nie obserwowano znaczących wahań jego wartości), a liczba osób biernych zawodowo w została oszacowana na 13,5 mln¹⁶, z czego blisko 5,5 mln jest w wieku produkcyjnym. Osoby te pozostają na rentach, wcześniejszych emeryturach, uczą się po dwudziestym piątym roku życia lub prowadzą gospodarstwa domowe¹⁷. Szczególnie ta ostatnia sytuacja ma wymiar płciowy, albowiem to kobiety najczęściej rezygnują z pracy zawodowej na rzecz obowiązków opiekuńczych. Kulturowo ukształtowane wzorce ekonomicznych modeli rodziny oraz podziału obowiązków w rodzinie (pracy odpłatnej i nieodpłatnej) są wzmocniane przez

15 *Statystyki rynku pracy*, rynekpracy.org, <http://rynekpracy.org/x/902899> (dostęp 5 sierpnia 2017).

16 Tamże.

17 Krzysztof Janoś, *2 mln Polaków mogłoby uratować rynek pracy, ale nie chce. Pozostają nam Ukraińcy*, money.pl, 8 lutego 2017, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/bezrobocie-rynek-pracy-bierni-zawodowo,157,0,2259357.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

trudności w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych, stereotypy płci na rynku pracy, ale także przez brak powszechnie dostępnych (w wymiarze tak ekonomicznym, jak i przestrzennym) form opieki nad zależnymi członkami rodziny: dziećmi czy osobami starszymi oraz niepełnosprawnymi. W tej sytuacji oferowanie wydłużonych urlopów rodzicielskich czy wychowawczych wydaje się działaniem wręcz przeciwnie skutecznym wobec wyzwania aktywizacji zawodowej kobiet. W porównaniu z najbardziej rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej poziom wykorzystania zasobów siły roboczej w Polsce należy do najniższych¹⁸. Polskie społeczeństwo jest jednocześnie jednym z najdłużej pracujących w Unii Europejskiej (dłużej niż w Polsce – średnio 42,1 godz. w tygodniu – pracuje się tylko w Austrii, na Cyprze, w Grecji i Wielkiej Brytanii)¹⁹. Wydaje się zatem, że istnieje szerokie pole do popisu w zakresie reformowania przede wszystkim czasu pracy i wymiaru zatrudnienia. Wyzwań tych nie można jednak efektywnie realizować bez odpowiedniej siatki zabezpieczeń socjalnych w przypadku nietypowych form zatrudnienia, ale też przy aktualnej wysokości płac – przy niepełnym zatrudnieniu. Wynika stąd konieczność wprowadzenia strukturalnych reform rynku pracy, np. umożliwienia bardziej inkluzyjnego i bezpiecznego zatrudnienia w ramach etatów w niepełnym wymiarze (jak np. objęte składkami *mini jobs* w Niemczech²⁰) czy rozwinięcie systemów specjalistycznego szkolnictwa zawodowego oraz usystematyzowanego doskonalenia zawodowego, które rzeczywiście

18 Eurostat, *Activity rate – % of total population aged 15-64*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macro-economic-imbalance-procedure/activity-rate> (dostęp 16 sierpnia 2017).

19 Eurostat, *Hours worked per week of full-time employment*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00071> (dostęp 5 sierpnia 2017).

20 *Przewodnik dla pracowników transgranicznych z Polski. A3 Formy zatrudnienia*, Bundesagentur für Arbeit, DWUP, Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Lubuskie, <https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtq4/~edisp/16019022dstbai450552.pdf?ba.sid=L6019022DSTBAI450555> (dostęp 5 sierpnia 2017).

łączyłyby uczenie się teorii z praktyczną nauką zawodu w zakładach pracy, w ramach płatnych praktyk. Komplementarnie wobec tego powinny zachodzić też zmiany w sposobie realizacji zadań państwa z zakresu polityki społecznej, opartej raczej na usługach niż świadczeniach pieniężnych: przede wszystkim większej dostępności opieki instytucjonalnej, opłacania usług mających wyrównywać szanse edukacyjne (np. kursów językowych, zajęć sportowych czy uczestnictwa w kulturze), nie wspominając o ciągłym inwestowaniu w sieci poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy oraz rozwijaniu ich współpracy z pracodawcami

RODZINA 500 PLUS

Wprowadzenie w Polsce świadczenia socjalnego dla rodzin z dziećmi należy potraktować jako skok cywilizacyjny i doszuszowanie do standardów krajów wysokorozwiniętych, gdzie podobne rozwiązania funkcjonują od dekad. Ostrzeżenia o potencjalnie destrukcyjnym wpływie takiego świadczenia na aktywność zawodową kobiet nie potwierdziły się – jak dotąd nie ma danych w jednoznaczny sposób wskazujących na istnienie korelacji między uzyskaniem świadczenia i rezygnacją z pracy zarobkowej. Praktyczna strona realizacji programu 500 plus pozostawia jednak wiele do życzenia. Po pierwsze, nie jest to narzędzie z zakresu nowoczesnej polityki społecznej, gdzie transfery socjalne mają charakter usługowy. Po drugie, nie jest to świadczenie uniwersalne, jako że przysługuje tylko na drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Po trzecie, wydaje się, że sposób przyznawania świadczenia jest nieadekwatny do potrzeb, tj. niekorzystny dla rodziców samotnie wychowujących dziecko – z racji jednakowego dla rodzin pełnych i niepełnych progu dochodowego uprawniającego do świadczenia²¹. Przede wszystkim jednak jest to rozwiązanie połowiczne w zakresie polityki rodzinnej, ponieważ jego oddziaływanie nie rozwiązuje problemu opieki nad dziećmi. Zamiast

21 Rafał Bakalarczyk, *Rodzina 500+ – szach mat czy punkt wyjścia do debaty?*, „Krytyka Polityczna”, 17 stycznia 2017, <http://krytykapolityczna.pl/kraj/bakalarczyk-500-plus/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

transferu pieniężnego, jakim jest 500 plus, środki te mogłyby być zainwestowane w rozbudowę sieci powszechnie dostępnych placówek opiekuńczych odciążających młodych rodziców – w tym w szczególności matki – z obowiązków opiekuńczych, zdejmując z nich także powszechne w oczach pracodawców odium niewiarogodnego, mało wydajnego, nieprzewidywalnego pracownika.

Jednocześnie pojawiają się głosy, że 500 plus jest nie tylko narzędziem polityki pronatalnej, ale także działaniem utrwalającym (czy raczej przywracającym) tradycyjny podział ról w rodzinie²², podobnie jak propozycja wydłużania urlopów rodzicielskich i wychowawczych dla rodziców do ukończenia przez dziecko szóstego roku życia. Teorię tę zdaje się wspierać ogólna orientacja ideowa formacji rządzącej oraz demonstrowany przez nią stosunek do praw kobiet oraz praw reprodukcyjnych.

WIEK EMERYTALNY

Po 500 plus i podwyższeniu płacy minimalnej kolejną spełnioną obietnicą tandemu prezydent–rząd PiS było obniżenie wieku emerytalnego. Przypomnijmy, że w 2012 roku Sejm przegłosował tę reformę w atmosferze generalnej niezgody społecznej. Zgodnie z jej zapisami od 2013 roku wiek emerytalny został zrównany i podwyższony do sześćdziesiątego siódmego roku życia dla kobiet i mężczyzn, a jego wzrost każdego roku o trzy miesiące miał zrealizować zapis nowelizacji ustawy dla mężczyzn w 2020 roku, a dla kobiet w 2040. Przeciwno tej zmianie występowały przede wszystkim związki zawodowe, argumentując, że wyższy wiek emerytalny nie przystaje do polskiej rzeczywistości – z krótszą niż w zamożnych krajach UE średnią trwania życia i gorszym stanem zdrowia seniorów, jest również niesprawiedliwy wobec różnych grup zawodowych. Dodatkowo podnoszono brak legitymacji społecznej tej decyzji – w 2012 roku przeważająca część

22 Robert Kowalski, *Czy rynek pracy wymaga rewolucji parasolek?*, „Krytyka Polityczna”, 2 maja 2017, <http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/czy-rynek-pracy-wymaga-rewolucji-parasolek/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

społeczeństwa była przeciwna zmianie²³. W grudniu 2016 roku prezydent Andrzej Duda zatrzymał ten proces podpisem pod ustawą przywracającą od 1 października 2017 roku wiek emerytalny w starym wymiarze, tj. sześćdziesiąt lat dla kobiet i sześćdziesiąt pięć lat dla mężczyzn.

Rozwiązanie to ma wielu krytyków, jako że wydaje się raczej populistycznym chwytem, który w dodatku może spowodować poważne problemy na polskim rynku pracy w przyszłości. Analiza poszczególnych kategorii społecznych pokazuje, że w grupie ryzyka znalazły się kobiety oraz młodsze pokolenia. Niższy wiek emerytalny skutkuje bezpośrednio niższą wysokością przyszłych świadczeń, co szczególnie w przypadku kobiet działa na ich niekorzyść. Ponieważ pracują zarobkowo w mniejszym wymiarze w związku z realizacją obowiązków opiekuńczych, a do tego krócej – odprowadzają mniej składek, co w systemie zdefiniowanej składki bezpośrednio przekłada się na wysokość późniejszych emerytur. Podobna sytuacja zachodzi w odniesieniu do najmłodszych pokoleń – coraz większej liczby osób studiujących i tym samym później wkraczających na rynek pracy czy też zatrudnianych na umowy pozakodeksowe. Dodatkowo to one właśnie odczują najbardziej reformę z 1997 roku, całkowicie uzależniającą wysokość świadczenia emerytalnego od płaconych składek. Biorąc pod uwagę, że system emerytalny ufundowany jest na idei solidarności międzypokoleniowej i finansowaniu świadczeń emerytalnych z bieżących wpływów, spowolniona dynamika sytuacji demograficznej w Polsce i spadająca liczebność przyszłych pokoleń spowodują, że popyt na siłę roboczą trzeba będzie zaspokoić albo przez zatrzymanie – mimo wszystko – emerytów na rynku pracy, albo przez otwarcie go na zagraniczną siłę roboczą. Ponadto krótkowzroczne wydaje się ignorowanie postępujących procesów robotyzacji i digitalizacji świata pracy, które znacząco wpłyną na warunki pracy i zatrudnienia. Stąd

23 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym. Komunikat z badań*, [CBOS] BS2012, nr 40, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_040_12.PDF (dostęp 5 sierpnia 2017).

obniżony wiek emerytalny wygląda na zmianę fasadową, niemającą wiele wspólnego ze strukturalnym dopasowaniem rynku pracy do wyzwań stojących na drodze starzejącego się społeczeństwa. Postulowane rozwiązania legislacyjne, takie jak elastyczność wieku emerytalnego, zastąpienie stałego progu kryterium stażu pracy czy miękkie narzędzia, jak walka ze stereotypami wobec osób starszych czy dostosowywanie miejsca i warunków pracy do potrzeb seniorów, póki co zdają się nie wzbudzać w kręgach rządowych większego zainteresowania.

PRZESTRZEGANIE PRAWA PRACY

W 2016 roku Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a wydał raport²⁴ o poszanowaniu praw pracowniczych przy zlecaniu usług firmom zewnętrznym przez instytucje publiczne. Ujawniono uporczywe omijanie zapisów Kodeksu pracy, zatrudnianie w warunkach dumpingu socjalnego i przymusu organizacyjnego, a wnioski były tym bardziej szokujące, że dotyczyły jednostek budżetowych (urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, sądów, uniwersytetów). Jednocześnie z raportu Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2015 wynika, że w czasie kontroli skargowych i planowych podważono zasadność stosowania, odpowiednio, jednej trzeciej i jednej czwartej umów cywilnoprawnych w zakładach różnych branż²⁵, wyegzekwowano także 207,5 mln zł należności ze stosunku pracy²⁶. Tych kilka przykładów obrazuje dotychczasową skalę zjawiska obchodzenia przepisów prawa pracy

24 Katarzyna Duda, *Outsourcing usług ochrony i utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny usług na warunki zatrudnienia pracowników przez podmioty prywatne*, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław 2016, http://lassalle.org.pl/wp2/wp-content/uploads/2016/02/OMSL_Outourcing_uslug-ochrony_i_sprzatania.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

25 Państwowa Inspekcja Pracy, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2015 roku*, s. 89–90, <http://www.kadra.org.pl/wp-content/uploads/2016/06/Sprawozdanie-PIP-2015.pdf> (dostęp 23 sierpnia 2017).

26 Tamże, s. 5.

w Polsce. W programie wyborczym Prawo i Sprawiedliwość zapowiadało podjęcie zdecydowanych kroków, żeby to ukrócić. Jak dotąd, w związku z nowelizacją Ustawy o minimalnym wynagrodzeniu²⁷, od 1 stycznia 2017 roku nadano Państwowej Inspekcji Pracy nowe kompetencje i zobowiązano ją do kontroli wypłacania wynagrodzenia przysługującego nie tylko z umów kodeksowych, ale także z tytułu zawarcia umowy-zlecenia i świadczenia usług w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej. W razie wykrycia nieprawidłowości PIP może teraz nałożyć karę od 1 tys. do 30 tys. zł. Potwierdzono także uprawnienie PIP do prowadzenia kontroli bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, w szczególności w zakresie stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, kontroli przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz kontroli wypłacania wynagrodzenia. PiS jednak idzie dalej i chce nadać inspektorom dodatkowe kompetencje w postaci prawa do wydawania nakazów zobowiązujących pracodawców do przekształcenia umów cywilnoprawnych w umowy o pracę. Dziś decyzje takie mogą wydawać jedynie sądy pracy. Podobna propozycja została już raz zgłoszona w 2014 roku, jednak w związku z potencjalną kolizją kompetencji została odrzucona. Rozwiązanie to spotyka się z oporem środowisk pracodawców, jest jednak bardzo oczekiwane tak przez związki zawodowe, jak i samą Inspekcję Pracy dążącą do poszerzenia swoich kompetencji przez wzmocnienie uprawnień nadzorczych. Wedle oczekiwań pomysłodawców, zmiana ta powinna zahamować popularność umów cywilno-prawnych, jest też wyraźnym dążeniem do realizacji obietnicy wyborczej o wzmocnieniu uprawnień kontrolnych PIP i ograniczeniu patologii polskiego rynku pracy.

27 Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1265., <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/1265/1> (dostęp 5 sierpnia 2017).

REANIMACJA DIALOGU SPOŁECZNEGO

Wraz z nastaniem rządów PiS-u odrodził się w Polsce dialog społeczny, choć przyczyny tego zjawiska mają dwojaki charakter, niekoniecznie wynikający z celowych działań partii rządzącej. Po pierwsze, niejako na gruzach dawnej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, której obrady w 2013 roku opuściła strona związkowa (w geście protestu przeciwko niedostatecznej reprezentacji interesów pracowniczych w negocjacjach na temat modyfikacji Kodeksu pracy), powstała Rada Dialogu Społecznego (RDS), powołana ustawą jeszcze w 2015 roku²⁸. Nastąpił zatem restart dialogu społecznego w ramach nowej instytucji. Po wtóre, warto zwrócić uwagę na bliskie relacje PiS-u z jedną z central związkowych, NSZZ „Solidarność”: zarówno personalne – w osobie posłów-związkowców, jak i swoistą bliskość ideologiczną umożliwiającą taki nieformalny mariaż oraz polityczną wolę współpracy, znajdujące wyraz np. we flankowaniu poczynań rządu przez związek, jak to miało miejsce w konfrontacji z protestami Związku Nauczycielstwa Polskiego przeciwko reformie edukacji²⁹ czy wręcz oficjalnej, krewkiej krytyce antyrządowych demonstracji KOD-u³⁰.

Restytucja dialogu społecznego po kilku latach impasu jest niewątpliwie osiągnięciem. Od początku 2016 roku do

28 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001240> (dostęp 5 sierpnia 2017).

29 *Komunikat KSOiW NSZZ „Solidarność” z obrad Prezydium Rady KSOiW w dniach 21–22 marca br. i spotkania z Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,* solidarność.org, 23 marca 2017, <https://www.solidarnosc.org.pl/oswiata/index.php/prezydiuim-skoiw/2741-komunikat-krajowej-sekcji-owiaty-i-wychowania-nszz-solidarno-z-obrad-prezydiuim-rady-ksow-w-dniach-21-22-marca-br-i-spotkania-z-prezydiuim-komisji-krajowej-nszz-solidarno.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

30 *Piotr Duda, szef „Solidarności”, o protestach: Nie będziemy się biernie przyglądać. Przygotowujemy się do wyjścia na ulice i policzenia się,* wyborcza.pl, 19 grudnia 2016, <http://wyborcza.pl/7,75398,21142664,szef-s-o-protestach-nie-bedziemy-sie-biernie-przygladac.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

zaopiniowania przez RDS zostały przekazane liczne projekty ustaw, np. w sprawie kierunków zmian w systemie ochrony zdrowia czy prezydencki projekt ustawy o zmianie Kodeksu pracy³¹. Pierwsza rysa pojawiła się jednak przy pracach nad rządowym projektem ustawy budżetowej na 2017 rok, gdy strona społeczna wystosowała wspólne stanowisko, w którym wyraziła zaniepokojenie brakiem konsultacji niektórych założeń. W tym roku ma być inaczej, a rząd już zapowiedział przekazanie założeń nowego budżetu do konsultacji³². Ponadto wiele nadziei pokładano w realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 roku o prawie zrzeszania się dla osób zatrudnionych na innej niż umowa o pracę podstawie, np. zlecenio- i dziełobiorcom oraz samozatrudnionym. Tymczasem projekt przedstawiony przez Rządowe Centrum Legislacji wprowadza arbitralne kryteria prawa koalicji – konieczność przedstawienia interesów, które można chronić grupowo oraz wykazania braku ryzyka gospodarczego związanego z wykonywaniem swoich obowiązków. Tym samym propozycja nie spełnia oczekiwań partnerów społecznych, obawiających się, że w praktyce przepis będzie martwy i nie poszerzy katalogu podmiotów praw pracowniczych. Należy zatem obserwować dalszy rozwój dialogu społecznego w Polsce, a w szczególności intencje nowego rządu oraz praktyczne uwzględnianie opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych.

PODSUMOWANIE

Przy okazji półmetka rządów Prawa i Sprawiedliwości przystąpić należy, że nowa władza ochoczo i konsekwentnie przystąpiła do realizacji zapowiadanej, generalnej przebudowy państwa.

31 Rada Dialogu Społecznego, *Uchwały strony pracowników i strony pracodawców RDS*, Dialog Społeczny, <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spoecznego/uchwaly-partnerow-spoecznych/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

32 *Rząd przekaże RDS założenia budżetu na 2018 r.*, rp.pl, 6 czerwca 2017, <http://www.rp.pl/Budzet-i-Podatki/306069906-Rzad-przekaze-RDS-zalozenia-budzetu-na-2018-r.html#ap-1> (dostęp 5 sierpnia 2017).

W obszarze świata pracy część zapowiadanych postulatów albo została spełniona, albo przynajmniej został im nadany urzędowy bieg. Jednocześnie PiS rozpoczęło od realizacji zadań najprostszych i popularnych: podniesienia płacy minimalnej, finansowego wsparcia rodzin, obniżenia wieku emerytalnego. Szczególnie dwie pierwsze zmiany są najbardziej odczuwalne dla Polaków i Polek, bo bezpośrednio wpływają na kondycję gospodarstw domowych, a jednocześnie przynoszą skutek makroekonomiczny w postaci stymulacji popytu wewnętrznego.

Faktyczna reanimacja dialogu społecznego poprzez włączanie partnerów społecznych w procesy decyzyjne oraz podjęcie działań na rzecz poprawy standardów zatrudnienia w Polsce w drodze rozszerzenia kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, czy ukrócenia procederu masowego pozakodeksowego zatrudnienia były zadaniami wymagającymi przede wszystkim politycznej woli. Wspomniane kwestie były nieraz szeroko dyskutowane w ubiegłych latach lub wręcz wyłożone wprost, np. w *Socjaldemokratycznej polityce społecznej* pod redakcją Michała Syski³³. Jednak mimo licznych rekomendacji pod adresem rządów poprzednich kadencji, nie spotykały się nigdy z wystarczającym zainteresowaniem. Dopiero ekipa Beaty Szydło pochyliła się nad tymi jakże oczywistymi postulatami, by dokonać widocznej, jakościowej zmiany. Nie zreformuje ona fundamentów rynku pracy, nie przybliży też Polski do dobrobytu Szwecji czy innowacyjności Finlandii, jednak w krótkiej perspektywie znormalizuje pewne kwestie, a także będzie odczuwalna w życiu codziennym wielu obywateli i obywaterek, szczególnie tych niebędących beneficjentami liberalnej polityki gospodarczej.

Wiele aktualnych problemów strukturalnych zostało trafnie zdiagnozowanych w najnowszej *Strategii na rzecz*

33 *Socjaldemokratyczna polityka społeczna*, red. Michał Syska, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a, Wrocław 2012, http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/Socjaldemokratyczna_polityka_spoleczna.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

*odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020*³⁴. Pytaniem pozostaje, jak PiS zamierza się długofalowo z nimi zmierzyć w praktyce, wymagającej czasem podejmowania także niepopularnych decyzji. Sukcesy odtrąbione przez rząd nie powinny przysłaniać trwałych wyzwań: niskiego bezrobocia – utrzymującej się od lat bierności zawodowej dość znacznego odsetka osób w wieku produkcyjnych oraz wzrostu płac – wciąż istniejącego rozwarstwieniu dochodowego i nierówności społecznych. Wreszcie, pojawia się też niezagospodarowana kwestia migracji – z jednej strony niepoohamowanego exodusu Polaków i Polek (który być może zostanie nieco odwrócony przez Brexit, choć pytanie na ile w kierunku repatriacji, a nie w stronę innych krajów UE), z drugiej – traktowania po macoszemu zjawiska imigracji zarobkowej do Polski – dumpingu socjalnego czy wyzysku migrantów i migrantek, a ostatnio wręcz nawet ataków na tle narodowościowym. Trzeba także wziąć pod uwagę, że Polska wciąż pozostaje jednym z najmniej innowacyjnych państw członkowskich UE, wyprzedzając jedynie Chorwację, Rumunię i Bułgarię³⁵. Co więcej, wedle prognoz jej rynek pracy znacznie odczuje presję związaną z postępującymi procesami digitalizacji gospodarek – albo poprzez konieczność całkowitej automatyzacji niektórych prac, albo przez znaczącą zmianę charakteru niektórych zawodów (zakresu zadań i wymaganych kompetencji)³⁶. Wedle prognoz globalnych, w najbliższym ćwierćwieczu prawie połowę

34 *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Departament Strategii Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017, https://www.mr.gov.pl/media/36848/SOR_2017_maly_internet_03_2017_aa.pdf (dostęp 23 sierpnia 2017).

35 *European Innovation Scoreboard 2017*, European Commission, http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en (dostęp 5 sierpnia 2017).

36 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Automation and Independent Work in a Digital Economy. Policy Brief on the Future of Work*, OECD, May 2016, <https://www.oecd.org/els/emp/Policy%20brief%20-%20Automation%20and%20Independent%20Work%20in%20a%20Digital%20Economy.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

obecnie znanych zawodów zastąpią maszyny, tradycyjne zawody wygasną, a pojawią się nowe profesje. W krajach najwyżej rozwiniętych odsetek ten sięgać może nawet prawie 60 proc. miejsc pracy wymagających niskich i średnich kwalifikacji, w Polsce zaś zagrożone automatyzacją jest średnio co czwarte miejsce pracy³⁷. W czerwcu 2016 roku zarządzeniem ministra powołano w Ministerstwie Rozwoju Zespół ds. transformacji przemysłowej, mający podjąć wyzwanie reindustrializacji oraz cyfrowej transformacji przemysłu. Do tej pory nie przedstawiono jednak żadnych konkretnych narzędzi realizacji tego celu³⁸. W Europie najbardziej zaawansowane prace nad uzyskaniem przewagi konkurencyjnej w zdigitalizowanym świecie trwają w Republice Federalnej Niemiec, gdzie już w 2011 roku rozpoczęto opracowywanie strategii komputeryzacji procesów wytwórczych wg projektu Industrie 4.0. W 2016 roku wymiar technologiczny uzupełniony został poprzez wymiar społeczny procesów produkcji, tj. strategią dotyczącą przyszłości pracy – Arbeit 4.0. Tymczasem zasadniczym problemem Polski jest brak trwałej i konsekwentnej wizji rozwoju. Jakkolwiek monumentalna, to wspomniana *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju* resortu Mateusza Morawieckiego jest już kolejną w ostatniej dekadzie. Co bowiem rząd – to zmiana koncepcji i nowy, ambitny plan gospodarczy³⁹, na którego całościową realizację nie wystarcza kadencji. Bez holistycznego spojrzenia na gospodarkę jak na

37 *Aktywni+.* *Przyszłość rynku pracy 2017. Raport na podstawie badania przeprowadzonego przez DeLab UW na zlecenie Gumtree Polska w ramach programu gumtree.pl start do kariery*, Gumtree, DeLab Uniwersytet Warszawski, http://konfederacjaiewiatan.pl/aktualnosci/2017/1/_files/2017_04/Raport_Aktywni_Przysz_o_Rynku_Pracy.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

38 Strona oficjalna Zespołu ds. Transformacji Przemysłowej, Ministerstwo Rozwoju, <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/reindustrializacja-gospodarki/zespol-ds-transformacji-przemyslowej/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

39 Por. *Strategię rozwoju kraju 2007–2015* przyjętą przez gabinet PiS-u w 2006 roku, *Strategię rozwoju kraju 2020* przyjętą przez Radę Ministrów w 2012 roku czy w reszcie *Plan dla Polski*, zapowiedziany na przełomie 2013 i 2014 roku przez ówczesnego premiera Donalda Tuska.

system naczyń połączonych – edukacji, rynku pracy i nowoczesnej polityki społecznej zorientowanej na usługi społeczne – oraz bez wypracowania długofalowej strategii adaptacyjnej trudno będzie Polsce pozbyć się etykiety „montowni Europy”.

Dominik J. Gajewski – dr hab. nauk prawnych, kierownik Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH w Warszawie, autor licznych publikacji naukowych, w tym książki *Wpływ wybranych instrumentów prawnopodatkowych na politykę optymalizacji opodatkowania holdingów międzynarodowych* (2012).

Skuteczność uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce

Dominik J. Gajewski

Uszczelnienie systemu podatkowego stało się jednym z najbardziej popularnych postulatów w kampanii wyborczej do parlamentu w 2015 roku. Zapowiadano wówczas, że dzięki skutecznemu uszczelnieniu systemu podatkowego budżet państwa może liczyć na dodatkowe wpływy szacowane nawet na kilkadziesiąt miliardów złotych w skali roku. Trudno się zatem dziwić, że perspektywa tak wielkich dodatkowych wpływów wzbudza tyle emocji, szczególnie w kontekście potrzeb budżetowych wynikających z zapowiadanych jednocześnie kosztownych programów wydatków publicznych.

Uszczelnienie systemu podatkowego ma być przy tym antidotum na unikanie opodatkowania, które jest efektem jego agresywnej „optymalizacji”, coraz częściej stosowanej przez podatników.

Czym jest zatem optymalizacja podatkowa, która stała się tak popularnym procederem? Niewątpliwie jest to zjawisko, które wpisuje się w panującą, ogólnościatową tendencję. Choć nie dysponujemy oficjalnymi szacunkami prezentowanymi przez rządy poszczególnych państw, istnieje realna świadomość, że zdecydowana większość podatników korzysta z tej formy w różnym zakresie. Coraz częściej podmioty gospodarcze szukają oszczędności w ramach prowadzonej przez siebie działalności,

przy czym już nie wystarczają im te osiągnięte dzięki tradycyjnym formom obniżania kosztów. Pojawiła się w tej sytuacji globalna tendencja do obniżania kosztów przez podatki. Głównym jej beneficjentem są holdingi (korporacje) międzynarodowe, które swoją działalność prowadzą w licznych państwach o zróżnicowanym reżimie podatkowym. Optymalizacja podatkowa przyjęła różne formy. Jedną z nich, którą można uznać za najbardziej popularną, jest zjawisko optymalizacji opodatkowania przez planowanie podatkowe. Tę formę stosują nie tylko podmioty w ramach wewnątrz krajowej strategii podatkowej, ale również – a może nawet przede wszystkim – w strategii transgranicznej.

Proces optymalizacji podatkowej daje możliwość skorzystania z przewidzianych w ustawach zwolnień, odliczeń i obniżek podstawy opodatkowania lub samego podatku przy jednoczesnym spełnieniu warunków przewidzianych przepisami. Pozwala to na zmniejszenie obciążeń podatkowych, a niekiedy może warunkować w ogóle opłacalność prowadzonej działalności. Korzyści z redukcji takich obciążeń mogą być znaczne i rekompensować towarzyszące im ryzyko finansowe.

Odpowiedzialna optymalizacja podatkowa wymaga jednak szczegółowej analizy konsekwencji prawnych podejmowanych działań i identyfikacji potencjalnych zagrożeń wynikających ze sporów z organami podatkowymi. Ponadto polityka optymalizacji podatkowej musi być skoordynowana z wszystkimi obszarami działalności firmy i musi być określona przed dokonaniem danej transakcji. Efektywna optymalizacja podatkowa wymaga nie tylko znajomości przepisów prawa podatkowego, lecz również ogółu prawnych aspektów i form dokonywania operacji gospodarczych dopuszczonych przepisami prawa.

Podatnik ma prawo (a nawet powinien) kształtować tak swoją strategię podatkową, w ramach obowiązujących regulacji prawnych, by przynosiła mu jak najwięcej korzyści. Wykorzystywanie luk w prawie jest uprawnieniem podatnika, które umożliwia niechlujna legislacja ustawodawcy. To prawo podatnika, które trudno kwestionować, czemu zresztą dał wyraz w licznych wyrokach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniejszy Europejski Trybunał Sprawiedliwości).

Definiując optymalizację podatkową, mówimy zatem o dozwolonym przez regulacje prawne działaniu podatnika. Czy jednak wszystkie działania można uznać za dozwolone? Na szczególną uwagę zasługuje odmiana optymalizacji podatkowej zwana agresywną. Ukształtowała się ona w dobie globalizacji, ponieważ zdecydowana większość podatników (korporacji) prowadzi działalność na gruncie kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu spółek powiązanych ze sobą kapitałowo, mających siedziby w różnych państwach o zdecydowanie odmiennych reżimach podatkowych. Pozwala to podatnikom prowadzić strategię podatkową przy wykorzystaniu ich specyfiki, tak że osiągnana przez nie agresywna optymalizacja podatkowa staje się niedopuszczalna (nielegalna) pod względem prawa. Wynika to stąd, że podmiot dominujący w sposób świadomy transferuje zyski wypracowane w jednej spółce zależnej do innej spółki zależnej, która mieści się już w państwie o np. zdecydowanie niższej stawce podatkowej. Transfer takich zysków, mimo że odbywa się pod oficjalnym tytułem konieczności gospodarczej czy strategicznej, w rzeczywistości ma na celu obniżenie lub zlikwidowanie opodatkowania.

Tak więc bezpośrednią konsekwencją optymalizacji podatkowej jest unikanie opodatkowania. Należy jednak zadać pytanie, czy zjawisko unikania opodatkowania będzie procedurą nielegalnym. Dotychczas granica legalności przebiegała pomiędzy uchylaniem się od opodatkowania a unikaniem opodatkowania. Uchylanie się od opodatkowania było zdefiniowane jako klasyczne przestępstwo podatkowe (ukrywanie dochodów, nieskładanie deklaracji podatkowych itd.), sankcjonowane bez wyjątku. W dobie globalizacji i rozwoju technik agresywnej optymalizacji podatkowej granica legalności przesunęła się jednak w stronę unikania opodatkowania.

Unikanie opodatkowania różni się w różnych państwach w zależności od przepisów prawa podatkowego, jakie w nich obowiązują, szczególnie jeśli chodzi o działalność międzynarodowych struktur holdingowych. Wspólną cechą tego procederu jest natomiast wykorzystywanie możliwości w ramach istniejących

przepisów, dzięki którym mniejsza jest zarówno odpowiedzialność podatkowa, jak i sam podatek.

Trzeba więc zauważyć, że w pewnych sytuacjach niezwykle trudno będzie uznać, czy dana czynność jest legalną, czy też już nielegalną, agresywną formą unikania opodatkowania. Szczególnie widoczne może to być w przypadku transakcji międzynarodowych, gdzie prawo jednego państwa może penalizować pewne zachowania podatnika jako nielegalne, podczas gdy prawo drugiego może uznawać je za w pełni zgodne z prawem. Zjawisko międzynarodowego unikania opodatkowania daje przy tym znacznie szersze możliwości wykorzystywania go w różnych formach, a nie tylko na gruncie wewnątrz krajowym (lokalnym).

Na poziomie międzynarodowym zjawisko unikania opodatkowania ma znacznie szerszy i bogatszy wymiar niż w środowisku wewnątrz krajowym, większy jest bowiem zakres dostępnych środków i możliwości prawnych, a przede wszystkim różnie rozmiar omawianego problemu w postaci dochodów publicznych, które nie wpływają z tego powodu do budżetu państwa.

Unikanie opodatkowania w relacjach międzynarodowych jest wynikiem liberalizacji systemów gospodarczych państw, a zatem postępującej globalizacji gospodarki. Erozja dotychczasowych barier handlowych i inwestycyjnych w połączeniu z rozwojem nowych technologii dotknęła zarówno państwa, jak i pojedyncze podmioty, i zmusiła je do wypracowania nowych metod i form działania.

Zjawisko unikania opodatkowania ma niezwykle złożony charakter, a jego ocena zależy w zasadzie od rezultatów, rozmiaru i rodzaju czynności, które służą redukcji zobowiązań podatkowych. Różne są w tym zakresie zapatrywania doktryny, sądów czy ustawodawstwa podatkowego poszczególnych państw, które co do zasady chronią przede wszystkim interes państwa.

Również w Polsce zjawisko unikania opodatkowania ma niezwykle złożony i skomplikowany charakter, a jego ocena zależy od wielu aspektów o charakterze międzynarodowym. Kluczowy wpływ na międzynarodowe unikanie opodatkowania ma coraz

większe umiędzynarodowienie transakcji finansowych, które charakteryzują się bardzo skomplikowanymi konstrukcjami.

Chociaż międzynarodowe unikanie opodatkowania jest zjawiskiem, które funkcjonuje w państwach Unii Europejskiej od kilkudziesięciu lat, w Polsce problem został dostrzeżony zaledwie kilka lat temu. Oczywiście nie oznacza to, że wcześniej nie mieliśmy do czynienia z tymi praktykami. Nie były one jednak dostrzegane albo po prostu nie chciano ich zauważyć; od dłuższego czasu występowała np. tendencja transferowania przez holdingi międzynarodowe zysków do państw o cechach rajów podatkowych przy wykorzystaniu kosztów uzyskania przychodów w postaci opłat za znaki towarowe czy niezwykle drogie opinie marketingowe.

Jeszcze w latach 2012–2014 narastający proceder wyludzenia podatku od towarów i usług (VAT) w Polsce stał się przedmiotem dyskusji i nieskoordynowanych działań mających przeciwdziałać jego skutkom. Niewątpliwie należy traktować tamten okres jako początek przeciwdziałania wyludzeniom VAT-u, będącym (jak np. transakcje karuzelowe) przejawem klasycznego uchylania się od opodatkowania, które podlega sankcjonowaniu jako przestępstwo. Obecne szacunki dotyczące uszczelnienia systemu podatkowego na gruncie VAT-u należy traktować jako efekt kontynuowania polityki podatkowej obranej jeszcze przez poprzedni rząd. Należy bowiem pamiętać, że poprzednie rządy (z większością PO) musiały najpierw zidentyfikować specyfikę nowego zjawiska, jakim były wyludzenia VAT-u na polskim terytorium. Specyfika wyludzeń w Polsce różniła się w sposobach i technikach od tych stosowanych w innych państwach. Dopiero właściwa identyfikacja pozwoliła na stworzenie projektów regulacji prawnych, które zmaterializowały się w obecnych rezultatach ściągłości.

Jednocześnie uszczelnianie systemu podatkowego na gruncie podatku VAT jest o wiele łatwiejszym procesem niż przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Różnica ta wynika z dość prostej i schematycznej specyfiki mechanizmów i konstrukcji wyludzeń VAT-u. Organy podatkowe mają

świadomość, które grupy docelowe zajmują się tym procederem, np. grupy przestępcze, które dotychczas zajmowały się inną działalnością, jak handel bronią czy narkotykami, dostrzegły zyskowość w wyłudzeniach VAT-u i zajęły się również tą działalnością. Problem polega jedynie na tym, że tak legislacja, jak i same organy podatkowe nie nadszły za sprawnie zorganizowanymi grupami przestępczymi. Ponadto wprowadzona konstrukcja tzw. słupów (osób, które brały świadomie lub, najczęściej, nieświadomie pełną odpowiedzialność za przestępstwa) utrudniała ujęcie i pociągnięcie do odpowiedzialności rzeczywistych organizatorów przestępstw.

Natomiast specyfika unikania opodatkowania w zakresie podatku CIT przez międzynarodowe koncerny związana jest ze skomplikowanymi metodami i konstrukcjami, które są niezwykle trudne do wykrycia, nie mówiąc o przeciwdziałaniu ich skutkom. Właśnie z tego powodu problem unikania opodatkowania CIT nie był eksponowany przez Ministerstwo Finansów – brakowało dotychczas kompleksowej koncepcji, która w sposób rzetelny i skuteczny potrafiłaby przeciwstawić się międzynarodowemu unikaniu opodatkowania. Impulsem do zwrotu w tej sprawie okazały się dopiero szacunki prezentowane przez niezależne ośrodki (Komisję Europejską, OECD), które wskazywały, że w Polsce odbywa się na znaczną skalę agresywna optymalizacja na gruncie CIT-u, co niewątpliwie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa budżetowego państwa.

Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce powinno zatem dokonać się w dwóch wymiarach: w zakresie zwalczania wyłudzeń VAT-u oraz przeciwdziałania międzynarodowego unikania opodatkowania CIT.

Obecnie Ministerstwo Finansów przedstawia efekty działań w obszarze uszczelnienia systemu podatkowego w zakresie VAT-u. Zaprezentowane dane wskazują, że wpływy budżetowe w zakresie podatku VAT znacząco wzrosły – po pierwszej połowie roku są o 17,5 mld zł większe niż pod koniec czerwca 2016 roku. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Na efektywność uszczelnienia systemu podatkowego niewątpliwie wpłynął pakiet rozwiązań legislacyjnych: jednolity plik kontrolny,

pakiet paliwowy oraz instrumenty analityczne, przy czym trudno dzisiaj jednoznacznie wskazać znaczenie poszczególnych rozwiązań, nie prezentuje tego również samo Ministerstwo Finansów. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzone rozwiązania są jeszcze efektem prac przygotowawczych poprzedniej ekipy rządzącej (m.in. projekty dotyczące pakietu paliwowego czy instrumentów skutecznego typowania podatników prowadzących działalność przestępczą). Innym istotnym czynnikiem wpływającym na poprawę wpływów podatku VAT jest wzrost gospodarczy, dostrzegany obecnie nie tylko w Polsce, ale i w większości państw Unii Europejskiej.

Wreszcie kolejnym zjawiskiem, które może mieć znaczny wpływ na uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce jest tendencja wzmożonych kontroli podatkowych przedsiębiorców wnioskujących o zwrot podatku VAT. Efektem takich kontroli jest wstrzymanie wypłaty podatku VAT należnego poszczególnym firmom. Co istotniejsze, można zaobserwować niepokojącą praktykę, że kontrole, a wraz z nimi wypłaty podatku VAT, przedłużają się ponad ustawowy termin. Konsekwencją tego może być przesuwanie bilansowe wypłat podatku VAT z jednego okresu rozliczeniowego na kolejny, czego negatywnym efektem ubocznym – o którym alarmują sami przedsiębiorcy – są zatory płatnicze na linii fiskus–podatnik–kontrahenci). Podsumowując, kreatywną księgowością podatkową można osiągnąć znacznie lepsze wyniki statystyczne dotyczące ściągalności podatku VAT – po pierwszym półroczu 2017 roku zwroty VAT-u są łącznie o ponad 10 mld zł mniejsze niż rok wcześniej.

Zupełnie inaczej przedstawia się specyfika uszczelnienia systemu podatkowego na gruncie podatku CIT. W Polsce nie zostały podjęte żadne kompleksowe rozwiązania, które w sposób systemowy mogłyby przeciwdziałać międzynarodowemu unikaniu opodatkowania.

Spektakularne wprowadzenie do ordynacji podatkowej klauzuli o przeciwdziałaniu unikania opodatkowania (weszła w życie 15 lipca 2016 roku) miało być skutecznym instrumentem w polityce uszczelniania systemu podatkowego. Po blisko roku obowiązywania tego rozwiązania w Polsce okazało się jednak,

że Ministerstwo Finansów nie zdołało wykorzystać tego instrumentu ani razu. Obnażyło to słabość administracji podatkowej, bo przecież jednym z priorytetów miała być walka z międzynarodowym unikaniem opodatkowania. Trzeba pamiętać, biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw członkowskich, że skuteczne wykorzystanie klauzuli jest możliwe tylko wtedy, gdy będzie „obsługiwana” przez wysoko wyspecjalizowaną kadrę urzędniczą. Strategie optymalizujące opodatkowanie w ramach holdingów międzynarodowych tworzone są bowiem przez zespoły wysoko wyspecjalizowanych profesjonalistów: doradców podatkowych, prawników i analityków z zakresu wysoko wyspecjalizowanych instrumentów finansowych. By można było skutecznie przeciwdziałać międzynarodowemu unikaniu opodatkowania, kadra urzędnicza musi być należycie wyszkolona. Jest to jeden z koniecznych elementów, aby walka z tym procederem była skuteczna. Czy zaproponowana w tym roku reforma Krajowej Administracji Skarbowej spełnia oczekiwania specyfiki uszczelniania systemu podatkowego na gruncie podatku CIT? Brak realnych postępów skłania do konkluzji, że na przełom w zakresie skutecznej walki z przeciwdziałaniem międzynarodowemu unikaniu opodatkowania będziemy musieli poczekać.

Dlaczego jednak skuteczne uszczelnienie systemu podatkowego w obszarze CIT-u jest tak trudne? Należy zauważyć, że głównym beneficjentem międzynarodowego unikania opodatkowania są holdingi międzynarodowe, które ze względu na swoją specyfikę mogą korzystać z licznych instrumentów finansowych służących do tego celu. Lista takich instrumentów jest długa, a rodzaj i poziom skomplikowania bardzo zróżnicowany – od najprostszych form do najbardziej wysublimowanych konstrukcji (m.in. transferowanie zysków przy wykorzystaniu opłat za znaki towarowe, instrumenty hybrydowe, obligacje szanghajskie, dźwignia Coopersa, wielorazowe instrumenty dłużne...). Wyjątkowo trudne do zweryfikowania pod względem podatkowym są skomplikowane konstrukcje, których mechanizmy często oparte są na specyfice azjatyckiej.

Na szczególną uwagę zasługuje mechanizm hybrydyzacji finansowej, który jest szczególnie pomocny

w międzynarodowym unikaniu opodatkowania. Polega on na mutowaniu bądź łączeniu różnych instrumentów finansowych w taki sposób, że w jednym państwie dane zdarzenie będzie skutkowało konsekwencjami podatkowymi, ale już w drugim (nawet sąsiadującym) nie będzie opodatkowane. Instrumenty hybrydowe i podmioty hybrydowe uległy aktualnie tak wyrafinowanej modernizacji, że przy właściwym ich wykorzystaniu w ramach międzynarodowej polityki podatkowej holdingów są nie do wykrycia przez organy podatkowe w poszczególnych państwach.

Międzynarodowe holdingi wykorzystują w ramach własnej polityki podatkowej liczne konstrukcje finansowe i mechanizmy prawno-podatkowe, które do tej pory nie były znane legislacji w wysokorozwiniętych państwach Unii Europejskiej (a tym bardziej w Polsce). Okazuje się, że nawet ustawodawstwo podatkowe państw wysokorozwiniętych nie nadążyło z ich sankcjonowaniem, w efekcie czego można swobodnie unikać opodatkowania przy wykorzystaniu takich transakcji.

Jednocześnie trzeba zauważyć, iż procesy tworzenia tego typu instrumentów czy kreowania zjawisk są na tyle „szybkie”, że zanim ustawodawca zdoła się zorientować, jakie skutki podatkowe (a w zasadzie ich brak) wywierają, zainteresowane podmioty zdążą te konstrukcje zmodyfikować, bądź przenieść na grunt innego państwa, które jest bardziej „podatne” na tego typu rozwiązania. Związane jest z tym zjawisko tzw. mutowania konstrukcji optymalizujących opodatkowanie, które polega na tym, że holdingi precyzyjnie modyfikują konstrukcje finansowe, tak by obowiązujące w danym momencie regulacje podatkowe jej nie sankcjonowały.

Na międzynarodowe unikanie opodatkowania mają wpływ raje podatkowe nowej generacji, zwane również inteligentnymi rajami podatkowymi. To już nie są egzotyczne wyspy na dalekich morzach, które proponowały opodatkowanie na poziomie od 0,5 do 1 proc. podatku przy wykorzystaniu przestarzałych konstrukcji podatkowych, całkowicie dzisiaj czytelnych dla organów skarbowych. Inteligentne raje podatkowe to często państwa europejskie (a nawet członkowskie UE) posiadające

zawołowane, precyzyjne konstrukcje prawno-podatkowe, które pozwalają uzyskać opodatkowanie na poziomie wręcz symbolicznym (np. stawki CIT stosowane przez Irlandię na poziomie nawet 0,001 proc.). Proceder polegający na tym, że państwa te świadomie współpracują (podpisują tajne umowy) z samymi holdingami (przykład tzw. Luksemburg Leaks), nie jest czymś wyjątkowym.

To zaledwie kilka przykładów z szerokiej listy instrumentów i mechanizmów, które są skutecznie wykorzystywane przez holdingi międzynarodowe do unikania opodatkowania, również w Polsce. Trudno dzisiaj wiarygodnie ocenić, z jaką skalą mamy do czynienia, ale mając na uwadze zjawisko hybrydyzacji, można mówić o liczbie najmniej 600 czynnie wykorzystywanych konstrukcji, które służą do unikania opodatkowania.

Zjawisko międzynarodowego unikania opodatkowania wiąże się nie tylko z wykorzystywaniem przez holdingi licznych, skomplikowanych konstrukcji i mechanizmów, lecz także z faktem, że podlegają one kilku jurysdykcjom podatkowym równocześnie: wewnątrz krajowemu ustawodawstwu na terenie, na którym działają struktury holdingowe (może być ich od kilku do kilkunastu), unijnemu prawu podatkowemu oraz międzynarodowemu prawu podatkowemu.

Musimy mieć świadomość, jak obszerne są całe jurysdykcje podatkowe, na bazie których holdingi międzynarodowe budują swoją politykę. Samo międzynarodowe prawo podatkowe to setki międzynarodowych umów. Jednocześnie, gdy holding buduje swoją politykę podatkową na podstawie struktury funkcjonującej w kilku państwach, to analizie poddane będą przepisy podatkowe wszystkich tych państw. Oczywiście trzeba wziąć pod uwagę całe unijne prawo podatkowe, które w danej sytuacji będzie miało również zastosowanie. Rozległość materii uświadamia nam, z czym musi zmierzyć się aparat skarbowy jednego tylko państwa próbującego przeciwdziałać tym praktykom.

Wielopłaszczyznowość ustawodawstwa podatkowego powoduje, że z jednej strony holding ma wiele możliwości modyfikowania swojej strategii, z drugiej zaś transakcje międzynarodowe i zastosowane do nich konstrukcje nie są weryfikowane

kompleksowo, a jedynie przez organy skarbowe poszczególnych państw, które rzadko ze sobą współpracują.

Problem międzynarodowego unikania opodatkowania stanowi od wielu lat przedmiot analiz i prac Komisji Europejskiej, która jest w pełni świadoma powagi sytuacji i zagrożenia, jakie niesie ono państwom członkowskim. W dobie kryzysu gospodarczego Komisja Europejska szczególnie zintensyfikowała działania wymierzone przeciwko międzynarodowym holdingom, które skutecznie unikają opodatkowania. Efektem tego był projekt dyrektywy wspólnej skonsolidowanej korporacyjnej podstawy opodatkowania (CCCTB), mający uszczelnić system opodatkowania międzynarodowych holdingów i przeciwdziałać jego szkodliwemu unikaniu. Niestety projekt ten, który był efektem konsensusu osiągniętego po wieloletniej pracy ekspertów, ma liczne wady konstrukcyjne, które z łatwością wykorzystająby holdingi międzynarodowe na potrzeby optymalizacji opodatkowania. Propozycja ta okazała się zatem rozwiązaniem, które nie tylko nie przeszkodzi holdingom międzynarodowym w optymalizacji opodatkowania, ale wręcz doskonale może się wpisać w ich strategię unikania go na poziomie międzynarodowym.

Wiele państw członkowskich (w tym Polska) kontestuje rozwiązania przedstawione w projekcie dyrektywy jako szkodliwe, niesprawiedliwe i nierozwiązujące zasadniczego problemu. Trzeba jednak pamiętać, że projekt dyrektywy CCCTB był w głównej mierze wynikiem porozumienia zawartego przez grupę państw członkowskich, które dbają o interesy rodzimych holdingów. Widać zatem, że polityka europejska dotycząca walki z międzynarodowym unikaniem opodatkowania jest złożona i wielopłaszczyznowa.

Dzisiaj już wiadomo, że z powodu krytyki tego rozwiązania, zaprezentowana koncepcja CCCTB nie stanie się obowiązującym prawem unijnym. Można więc stwierdzić, że długoletnie prace koncepcyjne KE nad wypracowaniem skutecznej, zintegrowanej, europejskiej strategii przeciwko międzynarodowemu unikaniu opodatkowaniu zakończyły się fiaskiem.

Z jednej strony ma to pozytywny wymiar, bowiem holdingi międzynarodowe nie zyskają kolejnego mechanizmu

do unikania opodatkowania, z drugiej zaś – Komisja Europejska nie stworzy żadnego rozwiązania systemowego, które wyznaczyłoby kierunek państwom członkowskim w tworzeniu strategii przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania. Nie zostanie również zapoczątkowany – tak bardzo oczekiwany – proces harmonizacji europejskiego holdingowego prawa podatkowego. Z takiej sytuacji mogą być zadowolone jedynie same holdingi, które otrzymują czytelny sygnał, że Komisja Europejska nie ma pomysłu na zintegrowany system walki z międzynarodowym unikaniem opodatkowania.

Państwa członkowskie odebrały bardzo czytelny komunikat, że skoro brakuje rozwiązań unijnych, muszą zdać się wyłącznie na tworzenie polityki wewnętrznej, której celem będzie przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania na własnym terytorium. W zasadzie żadne państwo członkowskie nie ma już dylematu „czy jest to konieczne”, ale musi sobie odpowiedzieć na pytanie, jak to skutecznie zrobić przy braku wsparcia ze strony regulacji unijnych.

Obecnie problem przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania stał się jeszcze bardziej skomplikowany, ponieważ wyzwaniem nie jest już tylko proceder szkodliwego unikania opodatkowania przez holdingi wymierzony w interesy fiskalne któregoś z państw członkowskich. Pojawiły się też inne aspekty tego zjawiska – jednym z nich jest narastające i zaostrzające się zjawisko nieuczciwej konkurencji podatkowej pomiędzy państwami członkowskimi. Państwa, które powinny działać wspólnie przeciwko szkodliwemu unikaniu opodatkowania (a przynajmniej sobie nie przeszkadzać), zaczęły ze sobą konkurować w rozwiązaniach podatkowych dla międzynarodowych holdingów. Niektóre państwa proponują bardziej korzystne warunki, ponieważ chcą zachęcić holdingi, by to właśnie na ich terenie opodatkowywały zyski osiągnięte w innych państwach. Państwa członkowskie zdają sobie sprawę z tego, że nie zatrzymują tendencji do optymalizowania opodatkowania, dlatego rozpoczęły „działalność promocyjną” swoich systemów podatkowych jako najbardziej korzystnych, a na pewno korzystniejszych od rozwiązań proponowanych przez sąsiadów. Taka polityka

nieuczciwej konkurencji podatkowej stała się faktem i obala ideę „wspólnej solidarności podatkowej”. Państwa członkowskie troszczą się w ten sposób o krajowe budżety, szczególnie w dobie kryzysu i poszukiwania dodatkowych wpływów potrzebnych do zmniejszania deficytu budżetowego – nawet jeżeli będzie się to odbywało kosztem innych państw członkowskich. Mając na uwadze z jednej strony skalę zjawiska unikania i jej nieuchronność, z drugiej zaś – brak antidotum ze strony Komisji Europejskiej, państwa członkowskie zaczynają podejmować zintensyfikowane działania, aby „porozumieć się” z holdingami międzynarodowymi, choćby kosztem konkurencji podatkowej. Nawet jeżeli taką szkodliwą działalność podejmie tylko kilka państw, wszystkie inne boleśnie to odczują. Uzasadniona jest również obawa, że wtedy i te państwa zaczną czynnie uczestniczyć w podatkowym „wyścigu do dna”.

W kontekście tej analizy trzeba stwierdzić, że zagrożenia związane z międzynarodowym unikaniem opodatkowania nie omijają Polski. Co więcej – polskie ustawodawstwo podatkowe, jak i różne rozwiązania strukturalne (np. polskie regulacje prawne – w tym i podatkowe – które nie uwzględniają funkcjonowania holdingów międzynarodowych, co jest standardem w państwach UE) stanowią dość podatny grunt do stosowania międzynarodowego unikania opodatkowania. Należy też wyraźnie podkreślić, że tendencja do zmniejszania się wpływów z podatku CIT w Polsce nie wynika z faktu, że duże przedsiębiorstwa nie osiągają dochodów, ale z tego, że coraz sprawniej wykorzystują instrumenty i mechanizmy optymalizujące opodatkowanie.

Przejawem tego jest dysproporcja relacji wpływów do budżetu z tytułu podatku PIT i CIT. Ma to również ścisły związek z tym, że podmioty płacące podatek PIT nie mają możliwości wykorzystywania instrumentów służących do unikania opodatkowania, którymi posługują się holdingi międzynarodowe.

Szacunki Komisji Europejskiej¹ dotyczące międzynarodowego unikania opodatkowania w Polsce w obszarze podatku

1 Niepublikowany raport pt. *Strategia podatkowa dla państw członkowskich przeciwdziałająca korporacyjnemu planowaniu podatkowemu*

dochodowego od osób prawnych w 2014 roku opiewały na kwotę blisko 46 mld zł. Mając na względzie, że średnie roczne wpływy do polskiego budżetu z tytułu CIT sięgają ok. 30 mld zł, problem wydaje się niezwykle poważny.

Dane te obrazują, z jakim problemem mamy do czynienia i o jakich stratach budżetowych możemy mówić. Jednocześnie nasuwa się jeden wniosek: Polska nie ma wyboru, musi podjąć szybkie, zdecydowane działania, by zahamować tę tendencję.

Konieczność pilnego podjęcia działań ze strony Polski wynika również z tego, że zaostrza się zjawisko szkodliwej konkurencji podatkowej pomiędzy państwami członkowskimi. Większość państw rozpoczęła intensywne działania mające na celu budowę struktur, które będą przeciwdziałać międzynarodowemu unikaniu opodatkowania. Widać, że nie dzielą się one między sobą własnymi doświadczeniami. Zauważyć także należy, że budowanie wyspecjalizowanych rozwiązań systemowych dokonuje się dość dyskretnie, by nie instruować nie tylko innych państw, ale i samych holdingów.

Polski resort finansów stoi przed dość trudnym wyzwaniem. Musi połączyć i pogodzić w strategii dwa elementy. Stworzenie szczelnego (na ile to możliwe) systemu prawno-podatkowego przeciwdziałającego międzynarodowemu opodatkowaniu i zaproponowanie rozwiązań dla holdingów międzynarodowych, które będą z jednej strony uwzględniały specyfikę ich transgranicznej działalności, z drugiej zaś będą szczelne, precyzyjne i wreszcie atrakcyjniejsze od koncepcji proponowanych przez inne państwa członkowskie.

Polityka państwa w tym zakresie musi być wyważona i zbalansowana. Nie możemy bowiem zapominać, że zachęcanie międzynarodowych holdingów do prowadzenia działalności na polskim terytorium jest w interesie polskiego budżetu państwowego. Inwestowanie w polską gospodarkę jest jej siłą napędową i ma bezpośrednie przełożenie na wpływy do budżetu.

(Bruksela 2015), powstały przy udziale Autora.

Mimo licznych trudności wynikających ze specyfiki międzynarodowego unikania opodatkowania, konieczne jest podjęcie realnych działań tworzących strategię podatkową przeciwdziałającą temu zjawisku. Strategia państwa powinna być oparta na dwóch zasadniczych filarach, które będą kompatybilne i komplementarne.

Pierwszym filarem, którego tworzenie należałoby uznać za priorytetowe, jest powołanie wyspecjalizowanych struktur, których działalność będzie się ściśle odnosiła do przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania na terytorium Polski. Takie struktury – wyposażone nie tylko w szerokie kompetencje, ale i w wysoko wyspecjalizowaną kadrę – powinny być pod bezpośrednim nadzorem Ministra Finansów.

Niestety nikt aktualnie nie jest w stanie ocenić, jaki rozmiar, a przede wszystkim jaki kierunek przyjęło zjawisko unikania opodatkowania przez międzynarodowe holdingi w Polsce. Będą mogły to określić dopiero ściśle sprofilowane struktury działające na wielu poziomach.

Zakres działania tych struktur powinien być dość szeroki i obejmować m.in.: analizę mechanizmów i instrumentów optymalizujących opodatkowanie, rozpoznawanie tendencji panujących w polityce podatkowej holdingów, wsparcie i kierunkowanie organów skarbowych w prowadzonej przez nie kontroli międzynarodowych holdingów, monitorowanie regulacji holdingowo-podatkowych wprowadzanych w innych państwach członkowskich.

Należy zauważyć, że żadna jednostka nie zajmowała się dotychczas tą materią w sposób wyspecjalizowany, chociaż waga problemu i zagrożenia, jakie za tym idą, wymagają szczególnej uwagi.

Drugim filarem strategii podatkowej państwa przeciwdziałającej międzynarodowemu unikaniu opodatkowania powinny być prace legislacyjne. Zarówno te odnoszące się do tworzenia nowego holdingowego prawa podatkowego, jak i te uściślające istniejące regulacje podatkowe w taki sposób, by

uwzględniały one najnowsze tendencje i kierunki polityki międzynarodowego unikania opodatkowania.

Prace legislacyjne powinny bazować na konkluzjach i doświadczeniu powołanych struktur. Przyjęcie odwrotnej kolejności spowoduje, że w ramach prac legislacyjnych wiele problemów zostanie pominiętych, a proponowane nowe rozwiązania mogą okazać się niekompletne, a nawet w ogóle nieuwzględniające mechanizmów i rozwiązań aktualnie stosowanych przez holdingi międzynarodowe.

Piotr Wójcik – publicysta ekonomiczny piszący między innymi na łamach „Gazety Polskiej Codziennie”, portalu Jagiellonski24.pl oraz „Tygodnika Powszechnego”, współpracownik kwartalnika „Nowy Obywatel” oraz Fundacji Kaleckiego, zajmuje się problematyką podatków, nierówności ekonomicznych, polityki społecznej i polityki przemysłowej.

Uciec z półperiferii – polityka przemysłowa PiS

Po wyborach w 2015 roku stało się jasne, że w polskiej gospodarce dojdzie do znacznych zmian. Do władzy doszła partia krytykująca ogólny kształt i kierunek transformacji oraz podstawy porządku ekonomiczno-społecznego, opartego o gospodarczy liberalizm. Silny etatyzm PiS-u, według którego państwo powinno brać na siebie zdecydowanie więcej zadań i zobowiązań, musiał przełożyć się także na politykę przemysłową. Stosunkowo szybko ogłoszony tzw. plan Morawieckiego został skonkretyzowany w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, na którą jednak musieliśmy czekać aż do 2017 roku. Właśnie w SOR zostały zawarte założenia polityki przemysłowej nowej ekipy rządowej, które składają się na doktrynę przemysłową PiS-u. W teorii doktryna ta wygląda obiecująco, czerpiąc obficie ze skutecznej polityki wielu różnych krajów, które osiągnęły gospodarczy sukces. Ostatecznie jednak wiele może zepsuć praktyka polityczna obecnej władzy, a także niektóre ze szczegółowych założeń samej strategii. Rodzi się pytanie, czy nie lepiej będzie większy nacisk położyć na ekspansję usług publicznych oraz kontynuację polityki społecznej PiS-u, która jak na razie przynosi nadspodziewanie dobre efekty.

UWIEŻIONA W PIĘCIU PUŁAPKACH

Nie da się gruntownie zmieniać rzeczywistości bez wcześniejszego postawienia diagnozy. *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju*, główny dokument programowy PiS-u w zakresie polityki gospodarczej, taką diagnozę zawiera. Nie jest ona specjalnie odkrywczą – obejmuje większość problemów stawianych przez progresywnych komentatorów ekonomicznych w ostatnich latach. Nie musi być to zarzut – dobrze jest, jeśli politycy śledzą debatę publiczną i starają się odpowiadać na formułowane w niej problemy.

Według autorów *Strategii* Polska nieźle wykorzystała czas od wstąpienia do UE. W latach 2004–2015 nasz kraj pod względem rozwoju gospodarczego dokonał znaczącej konwergencji z resztą Unii. PKB per capita Polski w odniesieniu do średniej unijnej wzrósł w tym czasie o 20 pkt. proc. i usadowił się na poziomie 69 proc. średniej UE. Wzrost w drugim okresie naszego członkostwa wyraźnie jednak zwolnił. O ile w latach 2003–2008 średniorocznie wynosił 4,9 proc., to w latach 2009–2015 już 3,1 proc. Między innymi z tego faktu twórcy SOR wyciągają wniosek, że potencjał obecnego modelu wzrostu Polski się wyczerpuje. Czynniki wpływającymi na osłabienie naszego potencjału mają być przede wszystkim konkurencyjność oparta o niskie koszty, starzenie się społeczeństwa, niska innowacyjność gospodarki oraz nierówności dochodowe, społeczne i terytorialne.

Za sprawą przyjętego modelu gospodarczego Polska wpadła w pięć pułapek, które hamują jej dalszy rozwój. Pierwsza z nich to dobrze znana pułapka średniego dochodu. Według autorów SOR polski PKB per capita to tylko 45 proc. amerykańskiego, a płace nad Wisłą nominalnie są wciąż trzy razy niższe niż w UE. Rzeczywiście, według Eurostatu średni godzinowy koszt pracy w 2016 roku wyniósł w naszym kraju 8,6 euro i był trzykrotnie niższy od średniej UE (25,4 euro). Trzeba jednak pamiętać, że także ceny w Polsce są wyraźnie niższe – wynoszą 0,56 przeciętnych cen unijnych. Uwzględniając parytet siły nabywczej, godzinowy koszt pracy w Polsce wyniósłby więc około 15 euro – czyli mniej więcej 60 proc. średniej unijnej. Nie znaczy

to oczywiście, że teza o pułapce średniego dochodu jest fałszywa. Dochody Polaków wciąż są bowiem niskie.

Kolejny problem to pułapka braku równowagi bilansu płatniczego. Co roku 95 mld zł wypływa z Polski za granicę jako dywidendy, a dwie trzecie polskiego eksportu i połowa produkcji przemysłowej to dzieło spółek z kapitałem zagranicznym. Dalej, pułapka przeciętnego produktu jest wynikiem tego, że polskie firmy nie pałą się do działalności innowacyjnej. Polskie wydatki na badania i rozwój w odniesieniu do PKB są dwukrotnie niższe niż średnia UE. Za ledwie 13 proc. polskiego sektora MŚP wprowadza innowacje, tymczasem w UE przeciętnie robi to 31 proc. Bez wątplenia ta akurat pułapka jest pochodną pierwszej z wymienionych – firmy nad Wisłą nie mają specjalnej motywacji, by poszukiwać bardziej zyskowych rozwiązań, skoro wciąż mają pod ręką zastępy tanich pracowników. Nawet jeśli ostatnio nieco przerzedzone.

Ostatnie dwie zdiagnozowane w SOR pułapki nie dotyczą bezpośrednio realnej gospodarki, jednak istotnie na nią wpływają. To pułapka demograficzna, w wyniku której nasz współczynnik dzietności jest dramatycznie niski – w 2015 roku wyniósł 1,32, co było przedostatnim wynikiem w UE. A także pułapka słabości instytucjonalnej, której głównym przejawem wskazanym w *Strategii* są luki w ściągłości podatków (m.in. kilkudziesięciomiliardowa luka w Vacie).

Diagnoza polskiej rzeczywistości ekonomicznej zarysowana przez PiS układa się w obraz kraju uwięzionego na półperyferiach świata rozwiniętego. Przełamanie tych pułapek ma być receptą na wyrwanie się Polski z jej położenia, na co dajemy sobie czas do 2030 roku, kiedy to, jeśli wszystko pójdzie zgodnie z planem, powinniśmy osiągnąć określone wskaźnikami cele. To przede wszystkim PKB per capita na poziomie średniej UE i stopa zatrudnienia na poziomie 76 proc. ludności w wieku produkcyjnym (w 2015 roku wyniosła 67,8 proc.). Stopa inwestycji powinna sięgnąć wtedy 25,5 proc. PKB, a wzrost eksportu powinien się utrzymywać na poziomie 7 proc. Wydatki na badania i rozwój powinny wzrosnąć dwuipółkrotnie, do 2,5 proc. PKB, a oszczędności gospodarstw domowych muszą wzrosnąć do

5 proc. PKB (w 2014 roku to 1,7 proc.). Stosunkowo najprostsze będzie zapewne osiągnięcie 21-procentowego udziału przemysłu w PKB, gdyż już teraz wynosi on około 20 proc. Mówiąc w skrócie, plan Morawieckiego wypali, jeśli przynajmniej zbliżymy się do wyżej przedstawionych poziomów.

NADWIŚLAŃSKIE INSTYTUCJE ROZWOJU

Cele wyznaczone sobie przez nową ekipę zarządzającą naszą gospodarką są bardzo ambitne. Przez ostatnie dwanaście lat zmniejszyliśmy dystans do zachodniego poziomu rozwoju o 20 pkt. proc., ale zakładamy, że w nadchodzących trzynastu latach nadrobimy kolejne 30 pkt. proc. Tymczasem będzie już dużo trudniej – nie tylko dlatego, że nasze standardowe sposoby doganiania powoli się wyczerpują. Nie widać też na horyzoncie nowych kandydatów do UE, którzy obniżyliby unijną średnią PKB per capita, jak uczyniły to Bułgaria i Rumunia, dzięki akcesji których na papierze zbliżyliśmy się do zachodniego poziomu (podobnie jak za sprawą spadku PKB w krajach ogarniętych kryzysem). Żeby dogonić UE do 2030 roku potrzebowałibyśmy przemysłanej polityki gospodarczej, która zmieni strukturę polskiej produkcji na bardziej zaawansowaną. Łatwe recepty w stylu „wolny rynek to załatwi” odeszły już w naszym kraju do lamusa i konieczność instytucjonalnego wspierania wzrostu jest oczywista dla większości ugrupowań politycznych od prawa do lewa. PiS nie tylko nie jest wyjątkiem, ale wręcz wyróżnia się silnym etatyzmem. Nic więc dziwnego, że do swojej polityki przemysłowej zamierza zaprząć wiele nowych i starych instytucji.

Głównym podmiotem nowej polityki przemysłowej Polski ma być Polski Fundusz Rozwoju. W założeniu ma on być pierwszą rodzimą instytucją rozwoju z prawdziwego zdarzenia. Trudno bowiem uznać za taką Bank Gospodarstwa Krajowego, który jeszcze do niedawna skupiał się niemal wyłącznie na finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. PFR ma za zadanie zasilać w kapitał perspektywiczne firmy i łagodzić wahania koniunktury. Priorytetowo ma traktować przedsięwzięcia innowacyjne oraz ekspansję zagraniczną. Pod swoją egidą ma zebrać

rozproszone do tej pory różne instytucje wspierające przedsiębiorstwa – Agencję Rozwoju Przemysłu, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości czy BGK – i koordynować ich działania. Przynajmniej w obszarze rozwoju mielibyśmy więc zerwać wreszcie z polskim przekleństwem, jakim jest silosowość poszczególnych działów państwa, w wyniku której nie widzą się nawzajem nie tylko ministerstwa, ale nawet referaty wewnątrz nich.

Częścią PFR-u jest Start in Poland – grupa funduszy wysokiego ryzyka, które mają wspierać raczkujące firmy w perspektywnych branżach. Będą również zachęcać inwestorów prywatnych do inwestowania własnych środków w młode firmy, na przykład przez współdzielenie ponoszonych kosztów. W ten sposób fundusze SiP zamierzają przyciągać też inwestorów z zagranicy. W zamyśle mają one zatem ściągnąć nad Wisłę tzw. *venture capital*, czyli kapitał wysokiego ryzyka, którego w Polsce jest bardzo mało. SiP wykorzysta też potencjał spółek Skarbu Państwa, które będą mogły zlecać innowacyjne rozwiązania tym firmom, którym SiP będzie patronować. Dopelnieniem instytucjonalnego otoczenia planu Morawieckiego ma być zaś Narodowy Instytut Technologiczny, który zarządzać będzie ośrodkami badawczymi w całym kraju.

Wsparcie mają otrzymywać nie tylko firmy z perspektywnych branż, wymagających nakładów na B+R. System gwarancyjny Krajowego Funduszu Gwarancyjnego będzie przekształcony w system współdzielenia ryzyka przeznaczony specjalnie dla sektora MŚP. Większe wsparcie obiecano również eksporterom. W zagraniczne placówki ma zostać wyposażona Polska Agencja Inwestycji i Handlu. Stworzono również Portal Promocji Eksportu, którego zadaniem jest informować eksporterów o kierunkach eksportu i możliwościach finansowania ekspansji zagranicznej.

Na polską politykę przemysłową mają się składać także nowe działania władzy publicznej. Małym spółkom (do 1,2 mln euro przychodu) obiecano obniżenie podatku CIT do 15 proc., a osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą – obniżenie składek ZUS (również do pewnego poziomu przychodu), będących barierą wejścia na rynek dla najmniejszych firm.

Obwieszczono również chwytliwe hasło Konstytucji Biznesu, pod którym kryje się nowa ustawa regulująca od podstaw działalność gospodarczą, która według obietnic da przedsiębiorcom stabilność i przejrzystość prawa oraz przyjazne przepisy. Zmianom ma również podlegać zarządzanie państwowym mieniem. Zamówienia publiczne mają być ukierunkowane w pierwszej kolejności na innowacyjne rozwiązania, a instytucje powinny kreować nowe rynki i produkty własnym zapotrzebowaniem. Podczas tworzenia specyfikacji zamawiający powinni także brać pod uwagę aspekty środowiskowe i społeczne – być może publiczne podmioty nie będą już wyceniały godziny pracy na kilka złotych, jak to się wciąż zdarza pomimo wprowadzenia klauzul społecznych. Profesjonalizacji ma wreszcie zostać poddane zarządzanie spółkami Skarbu Państwa.

CZY ZBAWIĄ NAS GRY KOMPUTEROWE?

Ideowym patronem wicepremiera Morawieckiego jest chiński ekonomista Justin Lin. Jednym z głównych założeń jego ekonomii jest konieczność wyboru przez rząd kluczowych sektorów gospodarki, które będzie wspierać. Lin jest zatem w opozycji do dwóch innych trendów – wybierania konkretnych przedsiębiorstw zasługujących na wsparcie (tzw. narodowych czempionów) oraz wspierania całej gospodarki, bez wybierania priorytetowych obszarów. Jako ideowy uczeń Lina Morawiecki w swojej strategii także wskazał branże, do których w pierwszym rzędzie będą kierowane zasoby publiczne.

Wybór został oparty o konkretne kryteria. Według SOR strategiczne branże muszą się charakteryzować tworzeniem dużej wartości dodanej (inaczej mówiąc, wytwarzać produkt dający wysoki dochód), wysokim potencjałem wzrostu sprzedaży, wykorzystaniem zaawansowanej technologii i zaawansowanych procesów, niskim zużyciem zasobów oraz koniecznością podejmowania wydajnej współpracy między podmiotami (co zostało nazwane „wysokim poziomem sieciowania”).

W ten sposób wyznaczono takie branże jak: produkcja środków transportu (autobusy, pojazdy szynowe), specjalistyczne

technologie informatyczne (fintech, gry komputerowe, cyberbezpieczeństwo), sektor lotniczo-kosmiczny (drony, elementy satelitów), leki i usługi medyczne, żywność wysokiej jakości, systemy militarne oraz ekobudownictwo. Branże te zostały dodatkowo obudowane priorytetowymi projektami. Na przykład projekt Batory ma za zadanie nakierować to, co zostało z polskiego sektora stoczniowego, na budowę jednostek specjalistycznych. Żwirko i Wigura to projekt rozwijający systemy pozyskiwania danych z dronów. Dzięki Luxtorpedzie 2.0 już niedługo będziemy mieli TGV lub Pendolino polskiej produkcji – przynajmniej według założeń autorów *Strategii*. Elektromobilność to z kolei program rozwijający produkcję autobusów elektrycznych oraz elektrycznych samochodów osobowych, a Polskie meble rozwiną krajowe wzornictwo meblarskie i stworzą marki na światową skalę – co akurat jest całkiem możliwe, bo meblami polska gospodarka stoi, a taki chociażby Nowy Styl to jedna z czołowych europejskich marek.

W tym momencie pojawiają się pierwsze poważne problemy. Wątpliwości może budzić już sama idea wybierania konkretnych branż. Szczególnie ochoczo wysuwają je komentatorzy liberalni, niewierzący, że rząd może podejmować dobre decyzje. Z taką akurat tezę skutecznie polemizuje w swoich książkach Ha-Joon Chang, pokazując, że to właśnie dzięki decyzjom polityków firma GoldStar (obecnie LG) weszła w produkcję elektroniki, a obecny gigant stoczniowy Hyundai Heavy Industries w produkcję statków. Problem w tym, że obecne trendy gospodarcze zmieniają się dużo szybciej niż w czasach rządów generała Parka w Korei (lata 60. i 70. XX wieku). Jak łatwo o nietrafione decyzje i przeoczenie trendów przekonali się władarze firm, które wydawały się nie do ruszenia w swych branżach, a potem albo upadły (Kodak), albo znalazły się na krawędzi upadłości (Nokia). Z drugiej strony polityka zawsze wiąże się z ryzykiem – tworzeniu polityki publicznej zawsze towarzyszy konieczność wybierania priorytetów, siłą rzeczy towarzyszą więc temu błędy. Historia uczy jednak, że sukcesy osiągają kraje, których rządy nie boją się być aktywne, nawet za cenę pojedynczych porażek. Nikt obecnie nie rozlicza rządu Japonii z wspierania firm, które

upadły, wszyscy za to pamiętają udzielane np. Toyocie wsparcie, które się finalnie opłaciło. Zresztą branż wybranych w SOR jest wiele i są one różnorodne, więc pojedyncze porażki nie będą oznaczać tragedii.

Poważniejsze obawy powinny budzić niektóre branże. Ich wybór sprawia wrażenie, jakby ktoś dał się ponieść modzie lub mocarstwowym ambicjom. Do tych pierwszych zalicza się produkcja dronów. Rzeczywiście polski rynek dronów rośnie całkiem dynamicznie. Według raportu Instytutu Mikromakro w roku 2016 urósł o 23 proc. – problem w tym, że oznacza to wzrost ze 164 mln zł do 201 mln zł. Jest to więc zupełna nisza. Nie mówiąc o tym, że udział działalności produkcyjnej w tym wąskim rynku to zaledwie 12 proc. Największa polska firma produkcyjna z branży, Flytronic, osiągnęła 4 mln zł obrotu – czyli tyle, ile pierwsza lepsza hurtownia z częściami meblowymi, których w Polsce są setki. Faktem jest, że Polska posiada obecnie 3,5 tys. operatorów dronów, co jest trzecim (!) wynikiem na świecie, po Japonii i USA. To jednak trochę mało, żeby wierzyć, że ta jak na razie przede wszystkim modna zabawa, stanie się kółem zamachowym polskiej gospodarki. Lepiej wygląda sektor gier komputerowych. CD Projekt i Techland notują pokaźne zyski po około ćwierć miliarda złotych, jednak są to te firmy, które wydały kilka światowych hitów, chociażby „Wiedźmina III”, „Call of Juarez” czy „Dying Light”. CI Games, trzecia z dużych spółek w branży, notuje już regularne straty. I właśnie ona przekonała się, jak rynek gier potrafi być przewrotny – wystarczyły nie najlepsze recenzje „Snipera III”, by w I kwartale 2017 roku zamiast szacowanego pół miliona zysku pojawiła się 6-milionowa strata. Pozostałe firmy z branży są już zdecydowanie mniej znaczące. Przede wszystkim jednak to sektor, który generuje niskie zatrudnienie – CD Projekt zatrudnia około 600 osób, a cała branża kilka tysięcy. Sukcesy polskich gier komputerowych pewnie przyniosą nam jeszcze trochę radości, a pojedynczym Polakom pokaźny dochód, jednak wątpliwe, by sektor ten zasługiwał na państwowe wsparcie.

Przerost ambicji nad możliwościami widać także w dwóch innych obszarach. Elektromobilność to bez wątpienia

dobra decyzja, gdy mówimy o elektronicznych autobusach. Mamy silne firmy w produkcji kołowej komunikacji zbiorowej – Solaris, Autosan – które wdrażają innowacyjne rozwiązania w tym obszarze, jak np. ładowanie indukcyjne na przystankach. Produkcja elektronicznego samochodu osobowego to jednak zupełnie inna bajka. Polskie firmy nie mają większego doświadczenia w produkcji samochodów osobowych i nawet jeśli uda im się wymyślić w miarę efektywny napęd, to polegną na wszystkich pozostałych polach – od designu po komfort podróży.auta osobowe to obecnie tak nasycony rynek, że przebicie się do masowej produkcji nowego gracza jest w zasadzie niemożliwe bez nieosiągalnej dla nas ilości kapitału. Wręcz przeciwnie, raczej będziemy słuchać o kolejnych spektakularnych klęskach, takich jak bankructwo General Motors czy kupno perły w szwedzkiej koronie, Volvo, przez Chińczyków. Zresztą, w związku z postępującą urbanizacją i korkowaniem się miast, będziemy raczej przechodzić z aut osobowych do komunikacji zbiorowej – w której akurat mamy coś do powiedzenia. Nie ma więc po co wchodzić w samochody osobowe, skoro w komunikacji zbiorowej nasze szanse nie są już tak iluzoryczne.

Niestety, plan odbudowy dużego przemysłu stocznio-owego też sprawia wrażenie, jakby był podyktowany sentymentem do „Solidarności”, a nie trzeźwą oceną sytuacji. Nawet rządzący niepodzielnie w tej branży Azjaci mają problem, by wychodzić na swoje – w 2015 roku najwięksi koreańscy producenci – Samsung, Daewoo i Hyundai – byli „na minusie”, choć przodowali w liczbie zamówień. Polskie tradycje w tym obszarze przetrwały i mają się dobrze w budowie mniejszych jednostek – jachtów czy łodzi (jesteśmy europejskim liderem w produkcji motorówek) – i to na tym warto się skupić.

PRÓBUJĄC SKOPIOWAĆ SUKCES

Wiele elementów z instrumentarium zaplanowanego przez PiS przypomina politykę przemysłową, prowadzoną przez kraje rozwijające się z całego świata. Są to instrumenty sprawdzone, które w wielu miejscach na świecie zdały egzamin. Polski Fundusz

Rozwoju w założeniach przypomina najbardziej banki rozwoju, z których wiele wydatnie przyłożyło się do wzrostu w swych krajach. Jednym z najlepszych na świecie jest brazylijski BNDES. Powstał w 1952 roku, by zapewnić stabilne finansowanie tamtejszych inwestycji infrastrukturalnych (kolei, elektrowni), i przyczynił się do złotego okresu brazylijskiej gospodarki w latach 70. Strategia banku polega na przejmowaniu części udziałów w zamian za dokapitalizowanie firmy. Spółki, których akcjonariuszem stał się BNDES, zwykle bardzo dobrze radzą sobie na rynku. W latach 1995–2009, w porównaniu z pozostałymi spółkami na brazylijskiej giełdzie, notowały one przeciętnie stopy zwrotu z aktywów wyższe o 7 pkt. proc. Także nasi zachodni sąsiedzi mają słynny na świecie bank rozwoju KfW. Dysponuje on kwotą 490 mld euro aktywów, z kolei BNDES posiada aktywa warte 335 mld dolarów amerykańskich. Na razie możliwości PFR będą więc zupełnie nieporównywalne z dwoma słynnymi gigantami. Według słów szefa PFR Pawła Borysa z wywiadu dla Obserwatora Finansowego, polska instytucja rozwoju będzie dysponować 80 mld zł aktywów – i to z częścią funduszy UE włącznie.

Narodowy Instytut Technologiczny najbardziej chyba przypomina fińską Narodową Agencję Technologiczną (TEKES). Wspiera ona badania zarówno w placówkach publicznych, jak i w podmiotach prywatnych. W zasadzie każda odnosząca sukcesy fińska firma technologiczna korzystała z jej wsparcia na jakimś etapie działalności, z Nokią włącznie. TEKES promuje działalność sieciową – większe wsparcie mogą uzyskać te projekty, które są przygotowywane przez wiele podmiotów (co jest też zbieżne z jednym z kryteriów wsparcia zawartych w SOR). Podlega ono fińskiemu Ministerstwu Handlu i Przemysłu, jednak decyzje alokujące zasoby podejmuje niezależnie. Środki, którymi dysponuje TEKES i reszta instytucji badawczych, są oczywiście niemałe. W 1982 roku rząd zdecydował o podniesieniu nakładów na badania i rozwój z 1,2 proc. PKB do 2,2 proc. w 1992 roku, co zostało zrealizowane. Kolejnym celem było osiągnięcie nakładów wysokości 2,9 proc. PKB w 1999 roku, co udało się osiągnąć już rok przed terminem. W 2015 roku fińskie środki na B+R również

wyniosły 2,9 proc. PKB, co było ósmym wynikiem w OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju).

Start in Poland ma być grupą funduszy przyciągających nad Wisłę kapitał wysokiego ryzyka, którego mamy bardzo niewiele. Swego czasu z podobnym problemem zmagał się Izrael. Receptą okazała się grupa funduszy Yozma, której nasz rodzimy SiP (w założeniach) jest wierną kopią. Na początku lat 90. rząd izraelski zainwestował 100 mln dolarów w stworzenie 10 funduszy *venture capital*. Każdy z nich miał być wspólnym przedsięwzięciem izraelskich inwestorów wysokiego ryzyka, zagranicznego funduszu *venture capital* i izraelskiego podmiotu finansującego (np. banku). Gdy wspólnicy byli w stanie zebrać wymagane 16 mln dolarów, z zamiarem zainwestowania ich w izraelskie technologie, rząd dokładał dodatkowe 8 mln. W zamian za to 40 proc. udziałów w funduszu miało być w posiadaniu państwa, jednak po 5 latach udziały te mogły zostać wykupione. 10 funduszy Yozma w latach 1992–1997 pomogło zgromadzić wspieranym przez siebie firmom 200 mln dolarów. We wszystkich udziały rządu po 5 latach zostały wykupione i obecnie te w pełni prywatne fundusze dysponują kapitałem wartym 3 mld dolarów. Fundusze Yozma stały się impulsem do stworzenia w Izraelu ogromnego rynku funduszy wysokiego ryzyka i do rewolucji technologicznej. W ciągu zaledwie 5 lat, od 1996 do 2000 roku, eksport produktów wysokiej technologii wzrósł tam ponad dwukrotnie – z 5,5 mld do 13 mld dolarów. W 2008 roku wynosił już ponad 18 mld dolarów.

Pozostałe planowane działania także można rozpoznać we wdrażanych z sukcesem strategiach innych krajów. Wspomaganie eksportu na szeroką skalę wprowadzała w życie chociażby Korea Południowa. Robiła to jednak w zdecydowanie bardziej bezpośredni sposób – np. przez subwencje i ulgi podatkowe dla eksporterów. Subwencjonowanie eksportu w Unii Europejskiej jest niedozwolone, więc polskie Ministerstwo Rozwoju będzie musiało się zadowolić działaniami miękkimi, takimi jak wsparcie informacyjne albo organizacyjne. Jednym z priorytetowych sektorów wskazanych w SOR zostały systemy militarne, co oczywiście od razu kojarzy się z Izraelem. To właśnie przemysł zbrojeniowy stał się w tym kraju kołem zamachowym gospodarki,

a wiele innowacji z sektora zbrojeniowego po krótkim czasie zasila produkcję cywilną.

Warto w tym miejscu napisać też o strategii innego kraju naszego regionu, który zdecydował się na prowadzenie nieszablonej polityki przemysłowej. O strategii Węgier jest głośno, choć poza krzykliwą retoryką strategia orbanowska nie jest wyszukana. Początkowo Węgry próbowały wdrożyć bardziej zaawansowany system wspierania krajowych firm, bez powodzenia. Stworzono nadzorowany przez tamtejszy bank centralny Funding for Growth Scheme, który dostarczał darmowe środki dla banków na tanie kredyty wspierające węgierski sektor MŚP. Program ten zupełnie się nie sprawdził – firmy zaczęły traktować środki z FGS-u jak tańszy zamiennik zwyczajnych kredytów, często pobierając je na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Węgry wycofały się więc z niego. W 2013 roku nowy szef banku centralnego György Matolcsy, bliski współpracownik Orbána i członek Fideszu, zaczął stosować politykę niskich stóp procentowych oraz osłabienia forinta, żeby wesprzeć eksporterów. Skorzystali jednak na tym głównie eksporterzy z kapitałem zagranicznym, którzy dominują nad Dunajem.

Najważniejsze działania rządu Orbána miały jednak miejsce w obszarze podatków. Według tradycyjnie konserwatywnej wykładni „opodatkować konsumpcję, a nie pracę” obniżono podatki dochodowe (liniowy PIT 15 proc., CIT 10–19 proc.) i wywindowano podatek VAT (27 proc.). Wprowadzono też wiele podatków sektorowych, np. na sklepy wielkopowierzchniowe oraz na sektor telekomunikacyjny, gdzie dominowały podmioty zagraniczne. Z drugiej strony, ochoczo przydzielano ulgi podatkowe firmom z sektora motoryzacyjnego, oczywiście pochodzącym z zagranicy. Przykładowo Audi uzyskało 41 mln euro ulg w zamian za budowę fabryki w Győr, a władza dodatkowo wyremontowała tamtejsze lotnisko kosztem 7 mln euro. Obecnie eksport węgierski jest zdominowany przez firmy motoryzacyjne z Niemiec (Audi, Volkswagen) czy Japonii (Suzuki). Roczny eksport do Niemiec jest wart 25 mld euro, tymczasem do drugiej w kolejności Rumunii jest już pięć razy niższy. Jak na razie obrana strategia nie przynosi rezultatów. Wzrost PKB w 2015 i 2016 roku był niższy od

wskaźników dla Polski i dla Słowacji. W ubiegłym roku zarówno węgierska produktywność na pracownika, jak i PKB per capita obniżyły się w stosunku do średniej UE – odpowiednio do poziomów 68 proc. i 67 proc. Polska strategia w założeniach wygląda więc na dużo bardziej złożoną i przemyślaną niż węgierska.

PRAKTYKA SŁABSZA OD TEORII

W ogólnych założeniach i instrumentarium strategia przemysłowa PiS wygląda obiecująco. Problemy pojawiają się przy pierwszych konkretach, jakimi są flagowe projekty i priorytetowe branże, które są w niektórych przypadkach mocno dyskusyjne. Najmniej kolorowo jest jednak na poziomie praktycznym. Dotychczasowa praktyka wdrażania pisowskiej polityki przemysłowej niestety nie nastraja tak optymistycznie, jak analiza jej teoretycznych założeń. Obecna ekipa zarządzająca naszą gospodarką grzeszy opieszałością, zdecydowanie za daleko posuniętym upolitycznieniem zahaczającym o klientelizm, brakiem wewnętrznego krytycyzmu i wynikającą z niego megalomanią.

Pomimo że SOR została ogłoszona dopiero w 2017 roku, PFR formalnie zaczął działać już w pierwszej połowie 2016 roku. Na razie jego największą operacją było uczestnictwo w zakupie 33 proc. akcji banku Pekao przez PZU, co dla strategii rządu może mieć ogromne znaczenie. Pekao to największy bank kredytujący korporacje w Polsce. Zdobywając kontrolę nad nim, rząd może w dużej mierze kontrolować akcję kredytową skierowaną do przedsiębiorstw. Pozostałe, aktywne projekty są już mniej spektakularne. W 2016 roku PFR finansował głównie infrastrukturę, np. nowy terminal w gdańskim porcie. Dotychczas podjął się dwóch większych projektów wynikających z SOR. Dokapitalizował mianowicie Polską Grupę Zbrojeniową, by ta zakupiła Szczeciński Park Przemysłowy, aby reaktywować Stocznnię Szczecińską. Stocznia ta do 2019 roku wybuduje dwa promy dla Polskiej Żeglugi Bałtyckiej, warte 140 mln euro każdy, które również zostaną sfinansowane dzięki wsparciu PFR-u. Oprócz tego BGK będzie finansować program Mieszkanie plus, który niemiłosiernie się wlecze, choć został ogłoszony z pompą

w połowie 2016 roku. Obecne obietnice mówią o 10 tys. mieszkań w budowie (nie mylić z „oddanymi”) do końca 2017 roku.

Wspominany już Start in Poland zainaugurował działalność dwóch funduszy. PFR Biznest FIZ będzie miał do dyspozycji 500 mln zł i będzie prowadzić finansowanie pół na pół z inwestorem (podobnie jak Yozma), maksymalnie do 4 mln zł na firmę. PFR Starter FIZ będzie hojniejszy i zaoferuje młodym przedsiębiorcom nawet 80 proc. potrzebnego kapitału, a ma do dyspozycji w sumie 782 mln zł. Według słów Pawła Borysa z wywiadu dla portalu Parlamentarny.pl PFR do końca roku ma zakończyć „porządkowanie relacji” z podległymi mu instytucjami. Oznacza to, że tak naprawdę główny fundament polityki przemysłowej PiS-u zacznie działać na pełną skalę dopiero w 2018 roku, czyli ponad dwa lata po objęciu władzy. Jak na partię, która była 8 lat w opozycji i zapewniała Polaków, że ma szuflady pełne ustaw, to trochę słabo.

Na innych polach także widać znaczną opieszałość we wdrażaniu zaplanowanych działań. Konstytucja Biznesu wciąż nie jest gotowa, a w ogłoszonej propozycji nie było niczego rewolucyjnego. Wręcz przeciwnie, wiele przełomowych rzekomo rozwiązań de facto gwarantuje już prawo (domniemanie niewinności przedsiębiorcy, zasada „co nie jest zakazane, jest dozwolone” czy przyjazna interpretacja). Wciąż nie załatwiono sprawy składek ZUS dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które są ryczałtowe, a więc regresywne. Dla firm z małym dochodem są one stosunkowo wysokie, a dla firm z wysokim dochodem zupełnie niezauważalne. Zgodnie z obietnicą obniżono CIT dla małych przedsiębiorstw, problem w tym, że większość małych firm nie płaci CIT-u, tylko PIT. Z drugiej strony stwarza to jednak szansę, że za sprawą obniżki wiele jednoosobowych firm przekształci się w spółki, co jest bardziej zaawansowaną formą działalności.

Zapowiedzi dotyczące zmiany standardów zarządzania spółkami Skarbu Państwa były huczne. Kiedy PiS był w opozycji, wielokrotnie krytykował PO za uprawianie „kolesiostwa” w tym obszarze. O nowych standardach w SSP mówi też SOR. Po wyborach optyka ekipy PiS-u zmieniła się o 180 stopni, czego

koronnym przykładem został prezes Orlenu Wojciech Jasiński – członek PiS-u i wieloletni poseł tej partii, który dla fotela prezesa PKN-u zrezygnował z mandatu posła obecnej kadencji. Jasiński był wcześniej ministrem skarbu, jednak, oględnie mówiąc, nie należy do czołówki polskich menedżerów. Polityczni nominaci PiS-u zasiadają również w zarządach mniejszych spółek. Przykładowo prezesem Tauron Wądobycie jest Zdzisław Filip, były radny PiS-u w Sejmiku Województwa Małopolskiego, z wykształcenia socjolog. A szefem Polskiej Grupy Zbrojeniowej – adwokat Błażej Wojnicz, po katastrofie smoleńskiej pełnomocnik rodziny Aleksandra Szczygły.

Faktem jest, że pomimo tego SSP pod zarządem obecnej władzy osiągają bardzo dobre wyniki. W 2016 roku zarządzany przez Jasińskiego Orlen uzyskał najlepszy wynik finansowy w historii, notując zysk na poziomie 5,7 mld zł, czyli o 2,5 mld zł wyższy niż rok wcześniej. W I kwartale 2017 roku Tauron Wądobycie wykazał najwyższy zysk kwartalny w historii, a na solidnym plusie (865 mln zł) była nawet Jastrzębska Spółka Węglowa, która jeszcze niedawno przeżywała ogromne problemy. Dobre wyniki bilansowe widać też po giełdowych kursach. Portal money.pl stworzył indeks WIG PiS, żeby sprawdzić, jak radzą sobie spółki akcyjne zarządzane przez nominatów obecnej władzy. WIG PiS w ciągu dwunastu miesięcy, licząc w tył od maja 2017 roku, urósł o 45,8 proc., a najpopularniejszy indeks GPW (Giełdy Papierów Wartościowych), czyli WIG20, o 29,4 proc. To jednak wynik tego, że większość spółek SP to samograje, których wyniki zależą od czynników zewnętrznych, głównie cen surowców. Orlenowi i spółkom paliwowym pomógł też pakiet paliwowy, który ukrócił nielegalny obrót paliwami, co jest dużą zasługą obecnej władzy. Skoro jednak spółki SP nie potrzebują profesjonalnych menedżerów, to partyjni nominaci w ich zarządach nie powinni zarabiać tak ogromnych pieniędzy. Tymczasem tu również, pomimo zapowiedzi, nie nastąpiły zmiany. Na przykład prezes Jasiński zarabiał w 2016 roku 143 tys. zł miesięcznie, czyli podobnie jak poprzednik.

O ile w spółkach SP, którym polityczne zarządzanie nie przeszkadza, takie podejście obecnej władzy nie musi być

problemem, to w zarządzaniu polityką przemysłową wręcz przeciwnie. Rozdzielając ograniczone środki trzeba kierować się wyłącznie przesłankami merytorycznymi, a dla partyjnych nominatów niekoniecznie będą one priorytetem. Na szczęście na razie nie widać upolitycznienia instytucji związanych z SOR, a szefem najważniejszego PFR-u został sprawdzony, bardzo dobry menedżer Paweł Borys.

Mierzenie sił na zamiary to podstawa każdego racjonalnego działania. Niestety widać, że obecna ekipa rządząca daje się ponieść mocarstwowym ambicjom, czego dowodem jest zawarty w SOR plan budowy elektrycznego samochodu, bez odpowiedniego krajowego zaplecza, tzn. firm dysponujących doświadczeniem i odpowiednimi zasobami. Z kilkudziesięciu projektów nowego pojazdu, które zakwalifikowały się do konkursu, zdecydowana większość to prace zupełnie amatorskie, wykonane przy pomocy najprostszych programów graficznych. W konkursie NCBiR InnoMoto, którego efektem ma być stworzenie innowacyjnych rozwiązań dla motoryzacji, ćwierć miliarda złotych otrzymało 55 podmiotów, czyli co drugi aplikujący. Największą kwotę (15 mln zł) otrzymała firma Fulco, która zajmuje się głównie... małą architekturą i reklamą zewnętrzną. W sumie 13 mln zł otrzymał również projekt miejskiego trójkołowca Triggo, który należy traktować jako ciekawostkę, bo trudno sobie wyobrazić, by pojazd ten wszedł kiedyś do masowej produkcji. Pojawiające się oprócz tego pomysły infrastrukturalne też pokazują megalomanię rządu PiS. Centralny Port Lotniczy, którego koszt mógłby wynieść nawet 30 mld zł, miałby w zamierzeniu obsługiwać 50 mln pasażerów rocznie, tymczasem obecnie wszystkie lotniska razem wzięte obsługują ich 34 mln, a żadne duże lotnisko w Polsce nie działa na pełnej przepustowości. Wątpliwe są też przesłanki stojące za przekopem Mierzei Wiślanej. Ma on przywrócić świetność portowi w Elblągu. Problem w tym, że wpuści on statki o maksymalnym zanurzeniu 4 metry, tak więc do Elbląga zawitają co najwyżej kutry rybackie. Na szczęście ten akurat projekt kosztować będzie „tylko” niecały miliard zł.

Minęło zdecydowanie zbyt mało czasu, by oceniać wdrażanie strategii przemysłowej PiS-u w kontekście danych makroekonomicznych. Można jednak pokusić się o makroekonomiczną analizę dotychczasowej polityki ekonomicznej PiS-u jako całości. W 2016 roku nastąpiło spowolnienie wzrostu PKB z 3,8 proc. w 2015 roku do 2,7 proc. Było to jednak efektem przede wszystkim bardzo dużego spadku inwestycji, związanego z okresem przejściowym w wykorzystaniu funduszy UE – według GUS-u w I kwartale 2016 roku spadły one o 9 proc. rok do roku, a w kolejnych kwartałach wyniki były podobne. Spowolnienie było widać we wszystkich krajach naszego regionu, a w Czechach i na Węgrzech było ono wyraźnie większe (nad Wełtawą z 5,3 proc. do 2,6 proc.; nad Dunajem z 3,1 proc. do 2 proc.). Polska utrzymała poziom PKB per capita na poziomie 69 proc. średniej UE.

Przy analizie polityki przemysłowej kluczowa jest produktywność – wzrosła ona w 2016 roku o 2 proc. i jest to podtrzymanie dłuższego trendu. Od 2010 roku w sumie wzrosła o 14 proc., co jest czwartym wynikiem w UE w tym okresie. Według Eurostatu polska produktywność na pracownika w stosunku do średniej UE wzrosła o 1 pkt. proc., do poziomu 75 proc. Istotne jest, że polskie płace rosły szybciej niż produktywność. Według Eurostatu godzinowy koszt pracy w złotych wzrósł o 3,9 proc. Był to też szybszy wzrost niż rok wcześniej (3,4 proc.). Siłą rzeczy musiał więc wzrosnąć udział płac w PKB i tak rzeczywiście się stało. Wzrósł on do 47,5 proc. PKB (z 46,9 proc.) i był to pierwszy wyraźny wzrost udziału płac w dochodzie narodowym od 2007 roku. Jest on jednak nadal bardzo niski w porównaniu ze średnią UE, która wynosi 55,7 proc. Można więc powiedzieć, że pracownicy po raz pierwszy od wielu lat wykroili nieco większy kawałek tortu dla siebie. Wpływ miała na to także polityka rządu, szczególnie Rodzina 500 plus, bo to ten program wzmocnił pozycję negocjacyjną pracowników. Zaraz po jego wprowadzeniu mieliśmy np. serię podwyżek w handlu – w Biedronce, Lidlu czy Ikei. Pomimo ostrzeżeń 500 plus nie spowodowało spadku zatrudnienia wśród kobiet – w 2016 roku wzrosło ono o 1,3 pkt. proc., do 62,2 proc. A w całym społeczeństwie o 1,5 pkt. proc. do

poziomu 69,3 proc., wciąż jednak niższego niż średnia UE (71,1 proc.). Należy jednak zauważyć, że zatrudnienie wśród kobiet rosło wolniej niż w całym społeczeństwie, a więc 500 plus mogło osłabić dynamikę aktywizacji zawodowej kobiet.

W 2017 roku poprawiły się wskaźniki makro. Według Eurostatu wzrost PKB w I kwartale wyniósł 4,1 proc., co było drugim wynikiem w UE, po Rumunii. Polska rozwijała się w tym okresie dwa razy szybciej niż cała UE. Nie należy jednak tego wiązać z odbiciem inwestycji, gdyż te akurat rok do roku spadły piąty kwartał z rzędu – tym razem jedynie o 0,4 proc., ale poziomem bazowym był bardzo już słaby pod tym względem I kwartał 2016 roku. Obecnie polski wzrost opiera się przede wszystkim na silnej konsumpcji (spożycie i popyt wzrosły po około 4 proc.) oraz na wzroście eksportu, który rósł o 8 proc., a więc o 1 pkt. proc. szybciej niż minimalne założenia z SOR. Wyraźny impuls konsumpcyjny jest bez wątpienia efektem sprzyjających popytowi działań rządu. Do 500 plus rząd dołożył bowiem w 2017 roku odczuwalne podniesienie płacy minimalnej do 2 tys. zł (podwyżka nawet wyższa niż propozycja związków zawodowych) oraz wprowadził godzinową stawkę minimalną, co zablokowało możliwość zatrudniania na umowie-zleceniu na kilkuzłotowych stawkach. Te działania podtrzymały wyraźny wzrost płac – w maju średnia krajowa wzrosła rok do roku o 5,4 proc., do 4390 zł.

Po części efektem polityki ekonomicznej PiS są bez wątpienia zadziwiająco dobre wskaźniki ekonomiczno-społeczne. Najczęściej przywoływanym jest stopa bezrobocia, która jest najniższa w historii (według Eurostatu 4,8 proc., to szósty wynik w UE), jednak ją akurat trudno wiązać z działaniami PiS-u, gdyż regularnie spada od wielu lat. W 2016 roku nastąpił bardzo duży spadek skrajnego ubóstwa, które wg GUS-u zmniejszyło się o 25 proc., czyli z poziomu 6,5 do 4,9 proc. W tym czasie nastąpił 7-procentowy wzrost dochodów gospodarstw domowych. Bieżący wskaźnik ufności konsumenckiej liczony przez GUS w czerwcu 2017 roku był na najwyższym poziomie w historii (4,8 proc.), co oznacza wzrost rok do roku o 11,3 pkt. proc. (WUK może przyjmować też wartości ujemne). W styczniu, czyli po 10 miesiącach obowiązywania programu Rodzina 500 plus, wystąpił też

zaskakująco wysoki wzrost liczby urodzeń – o 13,6 proc., z 30,8 tys. do 35 tys.

Ekspansja socjalna PiS, przynosząca jak na razie bardzo dobre rezultaty, nie doprowadziła do załamania budżetowego. W 2016 roku budżetowy deficyt sektora rządowego (który według unijnego Traktatu z Maastricht nie może przekroczyć 3 proc. PKB) wyniósł 2,4 proc. i był najniższy od 2008 roku oraz drugi najniższy od naszego wejścia do UE (tylko w 2007 roku wyniósł 1,9 proc.). W roku 2017 sytuacja budżetowa jest jeszcze lepsza – z końcem maja deficyt wyniósł 200 mln zł, czyli zaledwie 0,3 proc. planu. W tym czasie dochody z podatku VAT wzrosły o 30 proc., dochody z CIT-u o 14,3 proc., a z PIT-u o 7,4 proc. Oczywiście nie można tego przekładać na cały rok budżetowy – bez wątpienia deficyt jeszcze się zbliży do zaplanowanego. Dobry rezultat wynika też w dużej mierze z opóźnień w zwrotach VAT-u i z tego, że wydatki jak na razie nie nadążają za dochodami – te pierwsze zostały zrealizowane w 37 proc., a te drugie w 44 proc. Z drugiej strony, gdy ruszą wreszcie wydatki, wzrośnie też dynamika wzrostu, co pozytywnie przełoży się na dochody. Jednak już teraz można powiedzieć, że sytuacja budżetowa na koniec roku będzie lepsza od oczekiwań.

POSTAWIĆ NA USŁUGI PUBLICZNE

Po tak krótkim czasie nie sposób oceniać polityki przemysłowej PiS-u w oderwaniu od całej polityki gospodarczej nowej ekipy rządzącej. SOR w swoim kształcie teoretycznym jest obiecująca, szczególnie w zakresie instrumentarium, które jest kopią różnych udanych rozwiązań z krajów, na których warto się wzorować. Na poziomie szczegółowym pojawiają się jednak wątpliwości, dotyczące niektórych priorytetowych branż i flagowych projektów. Widać tu przejawy zapatrzenia w modne trendy, pomieszanego z mocarstwowymi ambicjami. Dotychczasowe wydarzenia rodzą też poważne wątpliwości, czy praktyka polityczna PiS-u nie sprowadzi ciekawie zarysowanego planu na manowce. Mowa szczególnie o opieszałości w wielu obszarach, stawianiu przesłanek

partyjno-politycznych ponad merytorycznymi oraz widocznej megalomanii.

Jednocześnie analiza wskaźników makro i wskaźników społecznych pokazuje, że polityka społeczna PiS-u przynosi bardzo dobre rezultaty i to już w krótkim czasie. Nawet mimo faktu, że wiele ogłoszonych projektów wciąż nie wchodzi w życie, tak jak Mieszkanie plus. Uzasadnione jest zatem pytanie, czy lepszym rozwiązaniem nie byłaby ekspansja polityki społecznej opartej o usługi publiczne, które byłyby nie gorszym impulsem modernizacyjnym niż miliardy dla (wątpliwie nieraz dobieranych) firm na badania i rozwój. Przykładowo, zakrojony na szeroką skalę program modernizacji linii kolejowych wraz z zagęszczeniem siatki połączeń mógłby wesprzeć Pesę czy Newag dużo sprawniej niż projekt Luxtorpeda 2.0, a skorzystaliby z tego jeszcze pasażerowie z mniejszych miast, obecnie niemający często dostępu do przewozów kolejowych. Stworzenie państwowego systemu przewozów międzygminnych, które obecnie, oddane w ręce małych, prywatnych firm, zupełnie leżą, byłoby lepsze dla Solarisa czy Autosana niż projekt Elektromobilność – do tego zwiększyłoby jeszcze możliwości życiowe obywateli z prowincji, a więc też konkurencyjność Polski B. Usługi publiczne nie tylko zwiększają możliwości prowadzenia aktywności zawodowej, a co za tym idzie konkurencyjność kraju, ale są też impulsem popytowym na złożone środki trwałe, z czego, przy dobrze skonstruowanym systemie zamówień publicznych (co jest elementem SOR), mogłyby korzystać polskie firmy, a więc też polska produktywność i potencjał rozwojowy.

Oczywiście nie chodzi o to, żeby rezygnować z założeń SOR. Są one w większości warte realizacji, szczególnie jeśli chodzi o typy instrumentów. Lepiej jednak zrezygnować z flagowych projektów, które świetnie się prezentują na papierze, ale w rzeczywistości prawdopodobnie okażą się sztucznie napompowaną bańką. PFR czy Start in Poland to mające potencjał projekty, jednak powinny być otwarte na zmiany i wspierać podmioty tylko na podstawie przesłanek czysto merytorycznych, a nie w oparciu np. o konieczność wydania jakiejś kwoty na samochód elektryczny, nawet jeśli nic nie wskazuje, że on kiedyś powstanie. Taka

otwarta na zmiany i prowadzona bez rozgłosu polityka przemysłowa, połączona z silną ekspansją usług publicznych, przyniesie Polsce dużo lepsze rezultaty niż połączona z marzycielstwem megalomania.

Katarzyna Golik – ekonomistka i orientalistka, doktorantka w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Absolwentka finansów i bankowości WSE oraz mongolistyki i tybetologii UW. W ramach stypendiów naukowych studiowała w Republice Mongolii oraz Chińskiej Republice Ludowej. Członkini Rady Fundacji Kaleckiego.

Opracowanie przedstawia osobiste poglądy autorki. W związku z dynamiką procesów należy zaznaczyć, że zamknięcie tekstu nastąpiło w drugiej połowie lipca 2017 r. W kolejnych miesiącach, a nawet tygodniach, w niektórych aspektach sytuacja może ulec zmianie.

Polski model z chińską specyfiką?

Chińskie wątki pojawiają się coraz częściej – w różnych kontekstach – w polskiej debacie publicznej. Przez całe dekady Chiny pojawiały się w naszych mediach przy okazji różnych wydarzeń politycznych czy kulturalnych. Od kilku lat na pierwszy plan wysuwają się zagadnienia gospodarcze, wiążące się ze wzrostem siły i znaczenia Chin w globalnym systemie ekonomicznym. W związku z tym warto przyjrzeć się co ważniejszym aspektom współpracy polsko-chińskiej w obszarze gospodarczo-politycznym. Celem artykułu jest przede wszystkim przedstawienie trzech elementów tej chaotycznej układanki: wpływu chińskich doświadczeń na polską strategię rozwojową, rozwoju relacji politycznych w kontekście gospodarki oraz problemu chińskich inwestycji. Zostaną też wspomniane chińskie strategie wobec Polski – jednak, tak jak zmiana rządu nie okazała się istotną zmianą dla polskiej polityki wobec Chin, tak też Nowy Jedwabny Szlak i format „16+1” również trudno traktować jako rewolucję w kontekście gospodarczej (ani też politycznej) aktywności ChRL w naszym kraju.

CHIŃSKIE RAMY

W lutym 2016 roku wicepremier i zarazem minister rozwoju ogłosił *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w różnych wersjach

nazywany też *Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR) lub planem Morawieckiego. Prezentacja, a potem kolejne dokumenty przyjmowane były z dużym zainteresowaniem różnych środowisk. Część zapowiedzianych działań oznaczała kontynuację polityki poprzedniego rządu, jak w przypadku elektrycznych samochodów czy programu dożywiania dzieci w szkołach, a częściowo skupiono się na branżach gospodarki wskazywanych co najmniej od 2014 roku jako branże potencjalnie rozwojowe¹. Wykorzystywanie środków unijnych do wspierania innowacyjności i tworzenia twardej oraz miękkiej infrastruktury również trudno uznać za rewolucyjne. Elementem szczególnie przyciągającym uwagę była m.in. diagnoza stanu polskiej gospodarki, jej perspektyw rozwojowych i zagrożeń, która na dodatek była zbieżna z pracami etatystów silniej kojarzonych z lewicą². Od czasu planu Hausnera trudno o polski dokument rządowy tak silnie zwracający uwagę na rolę państwa w gospodarce³. Według SOR działania naprawcze w znacznej mierze mają wiązać się z silną aktywnością państwa, które ma stać się m.in. animatorem polityki przemysłowej. Wśród krajów Unii Europejskiej polska gospodarka charakteryzuje się jednym z najwyższych udziałów przemysłu w PKB oraz w tworzeniu wartości dodanej, a jednak SOR zakłada reindustrializację Polski⁴. W jej ramach państwo będzie obecne w tzw. strategicznych działach gospodarki, ma też aktywnie, ale i selektywnie, przyciągnąć inwestycje zagraniczne.

1 *Krajowe Inteligentne Specjalizacje*, Ministerstwo Rozwoju, 2016, <http://www.mr.gov.pl/media/22489/opisy.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

2 Chociażby raport przygotowany z udziałem autorki: Anna Gro-mada, Tomasz Janyst, Katarzyna Golik, *Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarzą poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, 2015, <http://kalecki.org/raport-kapital-zagraniczny-w-polsce-czy-jestesmy-gospodarka-poddostawcy/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

3 Dokument *Polska 2030* przygotowany przez zespół Michała Boniego miał nieco inny status i specyfikę.

4 Prawdopodobnie termin ten rozumiany jest jako zmiana strukturalna przemysłu z przechodzeniem od kapitałochłonności do intensywnego wykorzystania wiedzy w produkcji.

Jeszcze innym filarem SOR będzie wspieranie innowacyjności firm i ich ekspansji zagranicznej. Polityka gospodarcza rządu została tym samym wyraźnie ujęta w nowe ramy programowe, oparte na zasadach Nowej ekonomii strukturalnej (NSE) opracowanej w Banku Światowym⁵.

Twórca teorii NSE, profesor Justin Yifu Lin⁶, były wiceprezes i główny ekonomista tej instytucji, ma biografię tak niezwykłą, że aż budzącą wątpliwości: oto tajwański wojskowy, który zdezerterował i przepłynął wpław Cieśninę Tajwańską, został szybko przyjęty na elitarny Uniwersytet Pekijski, następnie zaś zrobił błyskotliwą karierę za granicą i w końcu – w ciałach doradczych Chińskiej Republiki Ludowej. Obecnie Lin stoi na czele utworzonej przez siebie na *alma mater* jednostki zajmującej się m.in. promocją koncepcji NSE w kręgach naukowych. Zdołał również zainteresować nią wicepremiera Morawickiego podczas forum w Davos w 2015 roku⁷, a następnie w 2017 roku przybył do Warszawy na konsultacje w sprawie wdrażania reform.

Zgodnie z teorią Lina rozwój gospodarczy następuje w wyniku sprzężenia pomiędzy przemysłem, technologiami, infrastrukturą a instytucjami, w warunkach „sprzyjającego rządu” działającego w ramach efektywnego rynku. NSE zakłada dużą rolę polityki przemysłowej państwa, jednak aby uniknąć

5 Justin Yifu Lin, *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*, World Bank, Washington 2012, <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/598886-1104951889260/NSE-Book.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017); Justin Yifu Lin, *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development*, „The World Bank Research Observer”, 2011, t. 26, nr 2, s. 222–226, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13508/wbro_26_2_193.pdf?sequence=1 (dostęp 5 sierpnia 2017).

6 林毅夫.

7 *Justin Yifu Lin: Polska powinna zainwestować w kilka kluczowych dziedzin przemysłu*, wywiad przepr. Agaton Koziński, polskatime.pl, 7 lutego 2016, <http://www.polskatimes.pl/artykul/9368600.justin-yifu-lin-polska-powin-na-zainwestowac-w-kilka-kuczowych-dziedzin-przemyslu,id,t.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

mankamentów starej ekonomii strukturalnej, państwo to podąża za rynkiem przez stymulowanie istniejącej już przewagi komparatywnej gospodarki oraz kładzie nacisk na miękkie środki oddziaływania (oczywiście uwzględniając też twarde elementy⁸). Z gamy działań miękkich ważnym acz trudnym w realizacji elementem jest poprawa jakości instytucji, będąca warunkiem koniecznym, aby można było zastosować narzędzia tej polityki w zakresie koordynacji inwestycji oraz projektów rozwojowych i przepływu informacji. Ponadto NSE, na przekór paradygmatowi koncentracji wyłącznie na maksymalizacji zysku przez podmioty gospodarcze, włącza do niego elementy zrównoważonego rozwoju i inkluzji społecznej. Przyjmuje przy tym za podstawę gospodarkę kapitalistyczną, w której rola państwa ma polegać na użyciu wyżej opisanych instrumentów do ograniczenia niedoskonałości rynku. W ChRL, gdzie NSE jest oficjalną doktryną gospodarczą, popularne jest powiedzenie, użyte nawet przez prezydenta Xi Jinpinga: „«Niewidzialna ręka» i «widzialna ręka» – obie są użyteczne”⁹, które streszcza tak bliską Chińczykom ideę dualizmu komplementarnego, w tym wypadku gospodarki kształtowanej przez rękę rynku wraz z ręką państwa. Należy przy tym pamiętać, że NSE bazuje nie tylko na doświadczeniu modernizacyjnym ChRL, lecz przede wszystkim Tajwanu¹⁰ i innych tygrysów azjatyckich.

8 Czyni m.in. poprzez tworzenie lub przejmowanie przedsiębiorstw o określonym profilu działalności oraz ich czasową ochronę przed zewnętrzną, ale i niekiedy wewnętrzną, prywatną konkurencją.

9 “看不见的手”和“看得见的手”都要用好, 新华网, 习近平: “看不见的手”和“看得见的手”都要用好, Xinhua, 27 maja 2014, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/27/c_1110885467.htm (dostęp 5 sierpnia 2017).

10 Por. Hwang-Jaw Lee, *Agriculture Land Policies of Taiwan*, FFTC-AP, 26 września 2013, http://ap.ffc.agnet.org/ap_db.php?id=82 (dostęp 5 sierpnia 2017).

Wdrażanie przypominającego chińskie rozwiązania modelu gospodarczego w Polsce to niejedyny sygnał rosnącego zainteresowania obecnego rządu Państwem Środka. Jeszcze w 2015 roku do Chin, 11. kraju w kolejności wizyt, udał się prezydent Andrzej Duda, po czym już w czerwcu 2016 roku nastąpiła rewizyta prezydenta Xi Jinpinga. Premier Beata Szydło także spotykała się z chińskimi przywódcami – z premierem Li Keqiangiem w 2016 roku w Rydze, a z prezydentem Xi w 2017 roku w Pekinie na Forum Pasa i Szlaku¹¹. Przedstawiciele rządu coraz częściej mówili o szansach na chińskie inwestycje, w czym prym wiódł wicepremier Mateusz Morawiecki, m.in. umieszczając w ramach SOR Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) jako jedno ze źródeł finansowania projektów rządowych. Warto też w tym kontekście wspomnieć o emisji polskiego długu publicznego na chińskim rynku finansowym – Polska stała się niedawno pierwszym państwem UE emitującym obligacje rządowe denominowane w juanach¹². Kolejna emisja planowana jest na rok 2017.

Interesujące były też zmiany personalne na niższych szczeblach administracji. Niewątpliwie należała do nich nominacja Radosława Domagalskiego-Łabędzkiego na stanowisko podsekretarza stanu Ministerstwa Rozwoju. W ramach wieloletniego doświadczenia w sektorze przedsiębiorstw spędził on siedem lat w Szanghaju i posługuje się językiem mandaryńskim, a zatem posiada praktyczną znajomość realiów chińskiego biznesu. Co

11 一带一路, czyli „Jeden pas, jedna droga” – to nazwa strategii określonej też w publicystyce jako Nowy Jedwabny Szlak. W tym opracowaniu stosowany będzie skrót OBOR (ang. *One Belt, One Road*).

12 *Pricing of Panda bonds*, Ministerstwo Finansów, 25 sierpnia 2016, http://www.mf.gov.pl/en/news/-/asset_publisher/X7ac/content/pricing-of-panda-bonds?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fen%2Fnews%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_X7ac%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D2#p_p_id_101_INSTANCE_X7ac (dostęp 5 sierpnia 2017).

więcej, nie należał do partii rządzącej, ani nawet nie obracał się w jej najbliższym kręgu. Bezpartyjny był również znany z mediów Radosław Pyffel, wcześniej bardzo luźno związany z Instytutem Sobieskiego. To właśnie Pyffel pojechał z prezydentem Dudą do Pekinu (zauważono przy tym brak bardziej doświadczonych i uznanych sinologów), a następnie został zaproponowany przez rząd na stanowisko zastępcy Dyrektora i członka Rady Dyrektorów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) – i to pomimo braku doświadczenia w finansach. Ze względu na znajomość chińskiego biznesu oraz języka jego rola miała się wiązać z lobbieniem na rzecz Polski¹³. Niewielkie zmiany nastąpiły również w krajowych instytucjach. W podległej MON-owi ówczesnej Akademii Obrony Narodowej¹⁴ powstał prężny Ośrodek Badań Azji, którego pracowników również trudno w jakikolwiek sposób powiązać z aktualną władzą. Zmiany dotknęły też niedostatecznie efektywną Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Przede wszystkim kierownicze stanowisko straciła źle oceniana przez część biznesu Yu Yang, ponieważ z racji nieznajomości języka chińskiego przez zatrudnionych w PAIIZ Polaków mogła porozumiewać się z delegacjami chińskimi bez żadnej kontroli.

Zwolenników współpracy polsko-chińskiej mogły napawać optymizmem nie tylko uwarunkowania wewnętrzne. Już w 2012 roku poprzedni premier Chin Wen Jiabao ogłosił w Warszawie inicjatywę współpracy między Chinami a Krajami Europy Środkowo-Wschodniej¹⁵. Na potwierdzenie zainteresowania Chin Polską przyznano jej rolę środkowoeuropejskiego centrum logistycznego w projekcie Pasa i Szlaku. W Polsce zapanował entuzjazm, że nasz kraj stanie się – jako lider całej szesnastki krajów regionu oraz hub Nowego Jedwabnego Szlaku – partnerem wschodzącego

13 *Radosław Pyffel, wicedyrektor AIIB w rozmowie z CRI, China Radio International, 3 listopada 2016, <http://polish.cri.cn/1364/2016/11/03/21s135800.htm> (dostęp 5 sierpnia 2017).*

14 Dziś zastąpiona Akademią Sztuki Wojennej.

15 16 1 , czyli format „16+1”.

mocarstwa. Pekin dotąd nie opublikował oficjalnej mapy planowanego szlaku lądowego (ani morskiego), w związku z czym powstało kilka koncepcji tras, i szereg różnych państw mogło się uznać za „wrota do kontynentu” czy ośrodki chińskiej strategii. Niewątpliwie jest to wielki sukces chińskiej *soft power*. Podobnie jak kolejne podpisywane umowy o partnerstwach z wieloma krajami, z których zazwyczaj niewiele wynikało.

Wizyta premiera Wen Jiabao i ogłoszenie inicjatywy „16+1”¹⁶, a także decyzja o przystąpieniu do AIIB to efekty prac poprzedniego rządu, który również ogłosił strategię *Go China*¹⁷ jako platformę poszerzających się kontaktów. Trudno też zaprzeczyć, że wizyta prezydenta Bronisława Komorowskiego stanowiła przygotowanie terenu do wyjazdu jego następcy. Z tego punktu widzenia można stwierdzić, że poprawa relacji z Chinami ze strony polskiej budowana jest od kilku lat, a obecny rząd jest kontynuatorem tej polityki.

MARZENIE O INWESTYCJACH

Mówienie o efektach gospodarczych, długotrwałych z natury procesów inwestycyjnych, wydaje się dziś przedwczesne. Można dostrzec pewną niestabilność i nieciągłość polityki naszego rządu wobec Chin. Przykładem mogą być dwa wystąpienia ministra spraw zagranicznych w Sejmie. W pierwszym, z 29 stycznia 2016 roku, Witold Waszczykowski wiele miejsca poświęcił Chinom, tuż po tym, jak wspomniał o relacjach z USA¹⁸. Chińskie inicjatywy łączono w naszym kontekście przede wszystkim z obsługą

16 *Po 25 latach premier Chin z wizytą w Polsce*, euractiv.pl, 24 kwietnia 2012, <http://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/po-25-latach-premier-chin-z-wizyta-w-polsce/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

17 *Rząd ogłosi nową strategię: Go China*, bankier.pl, 29 lutego 2012, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-oglosi-nowa-strategie-Go-China-2494301.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

18 *Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 29 stycznia 2016, <http://www.>

logistyczną, co automatycznie kojarzyło się z Łodzią i tamtejszym węzłem kolejowym. W kolejnym przemówieniu, z 9 lutego 2017 roku, Chiny wspomniano już tylko zdawkowo i to wyłącznie przy okazji „16+1” oraz nowego sekretariatu tego gremium ds. morskich¹⁹, który przypadł Polsce po szczycie w Rydze (po wcześniejszym sekretariacie ds. inwestycji).

Obok różnie rozkładanych akcentów w oficjalnych wypowiedziach miały miejsce nieoczywiste gesty praktyczne. Agencja Mienia Wojskowego wycofała się np. ze sprzedaży działki w Łodzi, gdzie polsko-chińska firma Hatrans planowała budowę centrum logistycznego, a nowy przetarg przez kolejne miesiące nie został ogłoszony. Pytanie brzmi, na ile niedoszła sprzedaż jednej działki może utrudnić Polsce czerpanie korzyści z tego tytułu i jakie będą kolejne rozwiązania w tej kwestii. Sprawa pozostaje otwarta, przy czym z braku oficjalnej trasy przebiegu lądowej nitki, szlak może przebiegać zupełnie inaczej, niż wyobrażamy to sobie dziś w Polsce. Z pewnością trudno się spodziewać, by ewentualne dalsze blokowanie sprzedaży działki było samodzielną decyzją Agencji, bez konsultacji z Ministerstwem Obrony Narodowej.

Ponadto, po niecałym roku na stanowisku wiceministra²⁰, Domagalski odszedł z rządu i objął funkcję prezesa najbogatszej polskiej firmy, KGHM-u, co zostało dobrze przyjęte przez rynki finansowe. W nowej roli, jako jedyny przedstawiciel biznesu, towarzyszył premier Beacie Szydło podczas majowego

msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji (dostęp 5 sierpnia 2017).

19 *Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 9 lutego 2017, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku (dostęp 5 sierpnia 2017).

20 W kontekście azjatyckim jego praca na tym stanowisku pozostaje w cieniu negocjacji offsetowych z Airbus Helicopters, producentem helikopterów Caracal, oraz pracami nad umową UE-Kanada (CETA).

Forum Pasa i Szlaku w Pekinie i prowadził rozmowy z China Minmetals²¹.

Na tle dość ożywionych polsko-chińskich kontaktów politycznych relacje gospodarcze nie były zbyt intensywne, przez co stosunkowo niewiele było kontrowersji porównywalnych np. z próbami przejęcia przez Chińczyków niemieckich przedsiębiorstw KUKA i Osram. W marcu 2017 roku UOKiK wydał firmie China Security & Fire zgodę na nabycie firmy Konsalnet, która jest drugim największym graczem w polskiej branży ochroniarskiej. Przejęcie budziło zainteresowanie opinii publicznej, ponieważ firma ochrania obiekty wojskowe, a niektórzy szefowie firmy chińskiej (m.in. Lizhong Wanga) mają dobre umocowanie partyjne. Innym aspektem może być próba zbytu sprzętu chińskiej produkcji poprzez wprowadzenie go na rynek polski i inne rynki krajów unijnych. Oficjalny komunikat firmy w tej sprawie wydawał się dość typowy dla miejsca i czasu: „Pięte [...] przejęcie przedsiębiorstwa zagranicznego przez China Security & Fire, podążającej szlakiem strategii Pasa i Szlaku, stworzyło bazę do otwarcia światowych rynków biznesu ochrony i do budowy globalnego imperium usług ochroniarskich”²². Na początku lipca 2017 roku inwestor wycofał się jednak z zakupu, przede wszystkim z powodu braku zgody władz chińskich, które od 2016 roku usiłują ograniczać odpływ kapitału z ChRL i które negatywnie oceniły stan finansowy spółki²³.

21 Magdalena Graniszewska, *KGHM chce od Chin czegoś więcej*, „Puls Biznesu”, 8 maja 2017, <https://www.pb.pl/kgmh-chce-od-chin-czegos-wiecej-860976> (dostęp 5 sierpnia 2017).

22 „这是 [...] 第五家境外企业，为中安消沿着“一带一路”战略布局全球安防业务、打造全球安防帝国奠定了坚实基础。”，沿“一带一路”布局全球安防业务中安消进一步收购欧洲安保企业 *Konsalnet*，„Caijing”，17 marca 2017, http://www.yuncaijing.com/news/id_8243647.html (dostęp 5 sierpnia 2017).

23 Maciej Kalwasiński, *Chińczycy rezygnują z kupna Konsalnetu*, *bankier.pl*, 3 lipca 2017, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Chinczycy-rezygnuja-z-kupna-Konsalnetu-7530495.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

W kwietniu 2017 roku transakcja nabycia akcji producenta maszyn górniczych Bumech przez China Coal Energy wzbudziła z kolei zainteresowanie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, gdyż chińska firma nie zgłosiła tej operacji²⁴. W międzyczasie, po upublicznieniu informacji o potencjalnym chińskim inwestorze, wartość akcji polskiej spółki zanotowała gwałtowny, bo aż 50-procentowy wzrost. Informacja ta okazała się nieprawdziwa, co spowodowało złożenie przez UKNF zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z podejrzeniem poświadczenia nieprawdy lub też wykorzystania poufnej wiadomości o znacznym wzroście wartości akcji. Skandaliczna sytuacja związana Bumechem obciąża więc raczej krajowe podmioty, zarówno w związku z brakiem weryfikacji dokumentów, jak i prawdopodobnymi próbami uzyskania korzyści na operacjach akcjami na giełdzie.

Kiedy spojrzy się szerzej na procesy gospodarcze, rodzi się zasadnicze pytanie – na ile aktualne polskie elity władzy są przygotowane na różne warianty aktywności chińskiego rządu i chińskich firm w naszym regionie. Podczas majowego Forum Pasa i Szlaku nie nastąpił żaden przełom i trudno się spodziewać, by współpraca mogła się rozwijać inaczej niż poprzez długotrwałe działania władz publicznych i przedsiębiorców. Zaledwie kilka umów z Polską należało do grupy przeszło 250 podobnych dokumentów podpisanych podczas tego szczytu. Nie można działaniom państwowych instytucji odmówić pragmatyzmu: Ministerstwo Finansów wypuściło wspomniane już obligacje (*panda bonds*), zaś Bank Gospodarstwa Krajowego zapowiedział wkład w wysokości 300 mln euro do Sino-CEE Fund założonego przez Industrial and Commercial Bank of China, jednak wstrzymał się z inwestycją do czasu ustalenia udziału Polski w kontroli nad jego wydatkami.

24 *Kroi się olbrzymi skandal w polskim górnictwie. KNF zawiadamia prokuraturę*, Business Insider Polska, 11 kwietnia 2017, <http://businessinsider.com.pl/gielda/spolki/afery-w-bumechu-knf-zawiadamia-prokurature/yqlsf58> (dostęp 5 sierpnia 2017).

Jednocześnie ze strony rządu wypływają komunikaty pozytywne, niekiedy wręcz entuzjastyczne. Minister obrony narodowej Antoni Macierewicz przychylił się do idei zacieśnienia współpracy gospodarczej, choć jednocześnie podległa właśnie MON-owi agencja blokowała sprzedaż działki dwóm podmiotom z chińskim kapitałem²⁵. Jeśli chodzi o wspomnianych już okołorządowych specjalistów od Chin, to Domagalski, czy to w Ministerstwie Rozwoju, czy w KGHM-ie, wiele mówił o możliwościach współpracy, zaś Pyffel wyraźnie podbijał entuzjazm, żeby zacieśniać kontakty między naszymi krajami. Z kolei rządowe think-tanki, jak Ośrodek Studiów Wschodnich, Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych czy wspomniany Ośrodek Badań Azji, rysują bardziej złożony obraz rzeczywistości gospodarczej i politycznej²⁶, lecz najwyraźniej nie wpływają one na dominującą retorykę decydentów. Wśród ministrów rządu Beaty Szydło jedynie Henryk Kowalczyk wskazywał na konieczność odpowiedniego zarządzania napływającymi inwestycjami oraz świadomość proeksportowego nastawienia Chin²⁷.

25 Znana jest jego kontrowersyjna wypowiedź w kwestii chińskiej ekspansji, która jednak dotyczyła geopolityki, tj. budowy socjalistycznego, euroazjatyckiego imperium. Zob.: *Macierewicz: Nowy Jedwabny Szlak zakłada zlikwidowanie Polski jako niepodległego podmiotu* [+video], kresy.pl, 15 grudnia 2016, <http://www.kresy.pl/wydarzenia/europa-zachodnia?zobacz/macierewicz-nowy-jedwabny-szlak-zaklada-zlikwidowanie-polski-jako-niepodleglego-podmiotu-video> (dostęp 5 sierpnia 2017).

26 Zob. Marcin Kaczmarski, Jakub Jakóbowski, *China on Central-Eastern Europe: „16+1” as seen from Beijing*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 14 kwietnia 2015, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-04-14/china-central-eastern-europe-161-seen-beijing> (dostęp 5 sierpnia 2017).

27 *Henryk Kowalczyk o współpracy z Chinami. Co ze zwiększeniem eksportu i inwestycjami w Polsce?*, wywiad przepr. Magdalena Jarco, oprac. Tomasz Sasiada, money.pl, 1 czerwca 2017, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/henryk-kowalczyk-polski-eksport-do-chin-nowy,94,0,2328158.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

Perspektywy chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce wydają się być niejednoznacznie. Stan zobowiązań z tytułu inwestycji ogółem na koniec 2015 roku w porównaniu z latami poprzednimi wzrósł skokowo, podczas gdy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 2013–2015 był zmienny²⁸, aby w 2016 i 2017 roku zanotować silną zwyżkę²⁹. W samym tylko 2016 roku została zainwestowana połowa zobowiązań z tytułu BIZ, głównie za sprawą jednej operacji, którą było przejęcie udziałów portugalskiego konsorcjum energetycznego EDP Renováveis przez China Three Gorge o wartości blisko 1,5 mld zł. Należy też zauważyć, że kwoty te nie wyglądają imponująco na tle nawet mniejszych gospodarek naszego regionu. Chociażby na Węgrzech – tam w 2016 roku całość chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła równowartość około 7,4 mld zł, czyli przeszło dwukrotnie więcej niż w tym czasie w Polsce. Przepływy BIZ przez tego typu operacje (tzn. przejmowanie udziałów w firmach państw trzecich) są jednak trudne do interpretacji, także ich wahania niekoniecznie zgadzają się ze stanem skumulowanych inwestycji, który jest stabilniejszą miarą środków zainwestowanych w danym kraju. Stan zobowiązań Polski wobec Chin z tytułu chińskich BIZ wzrósł według danych NBP z 314 mln zł w 2013 roku do 628,2 mln zł w roku 2014 oraz do 845,8 mln zł w roku 2015.

W wybranych aspektach relacje gospodarcze Polski z Chinami niewątpliwie weszły na wyższy poziom. Do tych sektorów, które w latach 2012–2015 wyraźnie zyskały, należy

28 Zob. Jakub Jakóbowski, *Chińskie zagraniczne inwestycje bezpośrednio w ramach „16+1”*: strategia, instytucje, rezultaty, Ośrodek Studiów Wschodnich, 3 grudnia 2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-12-03/chinskie-zagraniczne-inwestycje-bezposrednie-w-ramach-161> (dostęp 5 sierpnia 2017).

29 Maciej Kalwasiński, *Rekord chińskich inwestycji w Polsce*, bankier.pl, 6 marca 2017, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rekord-chińskich-inwestycji-w-Polsce-7501220.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

przemysł spożywczy³⁰. Ma on duży potencjał ekspansji, choć współpraca w tym obszarze mogłaby być o wiele większa, gdyby nie obowiązujące, restrykcyjne i specyficzne przepisy fitosanitarne – uzasadnione tylko do pewnego stopnia, gdy mówimy o kraju, w którym także rodzima żywność bywa skażona i powoduje niekiedy śmiertelne zatrucia. Zainteresowanie Chin naszym regionem mogło być dodatkowym impulsem dla przedsiębiorców oraz instytucji publicznych do podjęcia wysiłku politycznego i organizacyjnego, aby polskie produkty zostały dopuszczone na chiński rynek, pamiętając zwłaszcza o sankcjach rosyjskich na polskie produkty rolne i poszukiwaniu innych rynków zbytu. Działania te były do pewnego stopnia skuteczne, choć zdarzały się sytuacje kontrowersyjne, takie jak np. kampania promocyjna polskich jabłek, prowadzona w momencie, gdy nie były one dostępne na rynku chińskim. Administracja kontynuowała tego rodzaju wysiłki także po zmianie władzy, czego efektem było zresztą dopuszczenie do sprzedaży polskich jabłek w Chinach w 2016 roku³¹, zaś w 2017 roku prace nad powtórным umożliwieniem eksportu wieprzowiny, objętej przez Chiny embargiem.

Wspomniane powyżej przykłady nie składają się na spójny obraz, wydają się jednak ilustrować niektóre problemy wpływające na polsko-chińskie relacje gospodarcze, w tym przede wszystkim słabe przygotowanie strony polskiej do współpracy z chińskim partnerem. Na najwyższym szczeblu trudno

30 Jakub Jakóbowski, *Współpraca handlowa w ramach „16+1”*: sektorowy sukces eksportu żywności do Chin, Ośrodek Studiów Wschodnich, 9 października 2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-29/wspolpraca-handlowa-w-ramach-161-sektorowy-sukces-eksportu> (dostęp 5 sierpnia 2017).

31 Anna Banaszekiewicz, *Eksport polskich jabłek do Chin zapewniony*, agroFakt.pl, 24 czerwca 2016, <https://www.agrofakt.pl/eksport-polskich-jablek-do-chin/?format=pdf> (dostęp 15 czerwca 2017); *Polscy producenci nie są gotowi na eksport jabłek na dalekie rynki*, portalspozywczy.pl, 23.03.2017, <http://www.portalspozywczy.pl/owoce-warzywa/wiadomosci/polscy-producenci-nie-sa-gotowi-na-eksport-jablek-na-dalekie-rynki,142338.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

dostrzec świadomość ryzyka gospodarczego, związanego z chińską aktywnością oraz konieczność wsparcia merytorycznego nie tylko procesów inwestycyjnych w Polsce, lecz także naszych firm na rynku chińskim. Na razie nie widać nawet koncepcji takich działań, można co najwyżej mieć nadzieję, że na miejscu PAIiZ zostanie zbudowana lepiej działająca instytucja³².

CHIŃSKA DYPLMACJA GOSPODARCZA

Pozostaje pytanie, jak cała sytuacja widziana jest przez stronę chińską. Należy pamiętać, że państwo to przechodzi transformację we wszystkich niemal sferach, jednocześnie jest obciążone wielowiekową tradycją państwowości. Stąd na każdym kroku w polityce Chin pojawia się niejednoznaczna fuzja „nowego” ze „starym”. Za przykład może służyć wskazywanie na „chińską specyfikę”³³ w różnych aspektach życia społeczno-gospodarczego, podkreślające wyjątkowość Chin i niemożność zrozumienia ich przez świat zewnętrzny³⁴, przy czym pewnym *novum* staje się rozciągnięcie tego sposobu myślenia również na sferę ekonomii. Chińskie władze wielokrotnie korzystały z niewątpliwych sukcesów rozwoju gospodarczego swojego kraju nie tylko do legitymizacji rządów (dzięki wyprowadzeniu kraju z głębokiej biedy), ale też do budowy pozycji regionalnego i światowego mocarstwa. Osiągnięcia gospodarki chińskiej zostały zreżymie zaprzęgnięte do polityki i stały się również narzędziem dyplomacji. Bezprecedensowy rozwój kraju w sferze ekonomicznej miał się dokonać właśnie dzięki „chińskiemu modelowi”³⁵ gospodarczemu. System ten stał się elementem chińskiej *soft power* – miał budzić podziw efektami i skłaniać do naśladowania

32 Obecnie w jej miejscu funkcjonuje Polska Agencja Inwestycji i Handlu, zob. http://www.paih.gov.pl/20170203/PAIiZ_zmienia_sie_w_PAIH (dostęp 29 sierpnia 2017).

33 中国特色.

34 Zgodnie z taoistyczną koncepcją 无, tzn. „niemożliwy do nazwania, nieokreślony”.

35 中国模式.

przez inne kraje rozwijające się. Żaden system gospodarczy nie działa jednak w próżni, w oderwaniu od kultury i polityki, zatem jego promocję można analizować w kontekście ekspansji kulturowej, zintegrowanej z rozszerzaniem strefy wpływów politycznych i gospodarczych. Współcześnie dzieje się to za pomocą nowoczesnych środków, chociażby narracji wzorowanej na amerykańskiej.

Ambasadorem idei chińskiego modelu jest m.in. wspomniany już profesor Justin Yifu Lin, który współpracuje z krajami pozaeuropejskimi, zainteresowanymi przeskoczeniem na wyższy etap rozwoju³⁶. Jego Katedra Nowej Ekonomii Strukturalnej organizuje cyklicznie konferencje poświęcone NSE oraz bezpłatne szkoły letnie, co sugeruje ich promocyjny charakter. Na stronie internetowej Katedry została wyeksponowana ostatnia wizyta Lina w Polsce i fakt, że nasz kraj adaptuje NSE do prowadzenia polityki gospodarczej. Notabene, relacja znajduje się w dziale o wieloznacznej nazwie *Siła oddziaływania polityki*³⁷. Wśród badań prowadzonych w jednostce tworzone są analizy studiów przypadków niektórych państw. W ostatnim okresie brakowało jednak w tym gronie studiów nad Polską – co przyznał sam Lin we wrześniu 2016 roku³⁸. Tęgo, że prowadzone są zaawansowane badania modelowe, można się domyślić, gdy do wiadomości publicznej podawane są np. szacunki odnośnie do wpływu ekspansji Chin na światowe rynki pracy. Jednak przy braku znanej metodyki tych obliczeń przestają być one nauką, a stają się publicystyką.

Ponieważ zespół Lina nie zajmował się badaniem SOR w Polsce, zadanie to przypadło polskim badaczom i analitykom,

36 Justin Yifu Lin, *Africa's Path from Poverty*, Project Syndicate, 19 lutego 2015, <https://www.project-syndicate.org/commentary/africa-development-route-by-justin-yifu-lin-2015-02?barrier=accessreg> (dostęp 5 sierpnia 2017).

37 政策影响力, 【政策影响力】新结构经济学在波兰经济发展中借鉴与运用, NSE, 10 lutego 2017, <http://www.nse.pku.edu.cn/articles/content.aspx?nodeid=49&page=ContentPage&contentid=543> (dostęp 5 sierpnia 2017).

38 Podczas rozmowy z autorką we wrześniu 2016 roku.

k którzy stworzyli szereg interesujących opracowań na ten temat. W wielu wypadkach krytykowano niespójność wewnętrzną planu i faktycznej polityki z deklaracjami rządowymi, co wpływało też na osłabienie jakości działań instytucji publicznych i społecznych oraz współpracy między nimi. W tym aspekcie w implementacji SOR zalecenia Lina są szczególnie widoczne, choć także w ChRL nie zwracano na te elementy należytej uwagi. Przykładowo, trapiące Polskę niska jakość prawa i niewydolne sądownictwo nie stały się lepsze w wyniku działań obecnego rządu – wręcz przeciwnie³⁹. Inna sprawa, że na tym polu problemy Polski wydają się niewielkie na tle chińskich. W Chinach bowiem nowoczesny system prawa zaczęto wprowadzać dopiero 40 lat temu, sądy nie są niezawisłe, sędziowie nie zawsze mają jakiegokolwiek wykształcenie prawnicze, a ponadto dopiero na początku XXI wieku realnie (nie tylko w sferze deklaratywnej) rozpoczęto proces uspoźniania prawa w całych Chinach⁴⁰. Pomimo wszystkich tych komplikacji Chiny doświadczyły spektakularnego rozwoju, który sprawia problem w interpretacji badaczom patrzącym na kraj przez pryzmat ekscesów maoizmu⁴¹. Warto jednak wiedzieć, że ChRL dysponuje aparatem biurokratycznym na różnych szczeblach jeszcze z czasów cesarskich, a instytucje społeczne po szaleństwach rewolucji kulturalnej częściowo się odbudowały.

39 Profesor Ewa Łętowska mówiła o sądownictwie jako o niewykorzystanym potencjale państwowotwórczym. Zob. Ewa Łętowska, *Wygaszanie państwa prawa*, „Kultura Liberalna”, 2017, nr 3 (419), <http://kulturaliberalna.pl/2017/01/17/ewa-letowska-pis-trybunal-panstwo-prawa/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

40 Dotychczas prowincje uchwały regulacje, które niejednokrotnie były sprzeczne z prawodawstwem centralnym. Zob. Michał Korzec, *Nomokracja w Chinach*, [w:] *Chiny. Przemiany państwa i społeczeństwa w okresie reform 1978–2000*, red. Karin Tomala, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk–Wydawnictwo Trio, Warszawa 2001, s. 133–146.

41 Por. Daron Acemoğlu, James A. Robinson, *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, 2012, s. 165–167, 461–468, <http://norayr.am/collections/books/Why-Nations-Fail-Daron-Acemo-glu.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

Jednym z aspektów kwestii instytucji i kultury⁴² w ramach SOR jest skuteczne wdrażanie podobnej polityki, a w niedemokratycznych lub nieliberalnych ustrojach politycznych z sukcesami jest ona realizowana. Polska obecnie nie przystaje ustrojowo do azjatyckich tygrysów, brakuje jej zatem narzędzi, głównie przymusu i kontroli, do wprowadzenia NSE w życie według doświadczeń azjatyckich. Chyba że zgodnie z zapowiedziami premiera Morawieckiego jego rząd będzie sprawował władzę przez trzy kadencje, wówczas najprawdopodobniej dokona głębokich zmian ustrojowych. Obecnie nawet polityczne zapowiedzi o „zmuszaniu” rodzimych przedsiębiorców do inwestowania – choć psują klimat – na razie nie wydają się bliskie realizacji.

We wspomnianych tu analizach dotyczących SOR i NSE brakuje jeszcze jednego aspektu regulacyjnego. Kraj znajdujący się w strukturach UE (w mniejszym stopniu też w WTO) ma bowiem dość ograniczone spektrum działania w zakresie m.in. pomocy publicznej czy ochrony i regulacji swego rynku. Kolejne polskie rządy miały problem z regulacjami, które zostały zanegowane przez instytucje unijne, jak pomoc kolejnych rządów dla stoczni lub ustawa o podatku od supermarketów. Wobec nasilających się napięć na linii Warszawa–Bruksela wprowadzanie tego typu regulacji może być jeszcze trudniejsze.

Innym, mało realistycznych elementem SOR jest niedostateczne uwzględnienie trendów makroekonomicznych – już same cykle koniunkturalne wpływają na różne sfery objęte planem, jak poziom inwestycji czy dochód rozporządzalny⁴³. A przecież wszelkie reformy według NSE muszą być zakorzenione

42 *Wyzwania rozwojowe Polski. Czy Plan Morawieckiego może im zaradzić?*, red. Maciej Grodzicki, Fundacja Kaleckiego, 2016, <http://kalecki.org/wp-content/uploads/2016/04/Wyzwania-rozwojowe-Polski-czy-Plan-Morawieckiego-moz%CC%87e-im-zaradzie%CC%811.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

43 Dariusz Standerski, *Plan Morawieckiego: fiasko już na starcie?*, Fundacja Kaleckiego, 2017, <http://kalecki.org/wp-content/uploads/2016/12/Plan-Morawieckiego-fiasko-juz%CC%87-na-starcie1.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

w gospodarce rynkowej. Na marginesie warto zauważyć, że sami Chińczycy nie zawsze dostosowywali się do zaleceń tej doktryny. Wyhamowanie reformy państwowych molochów w latach 90. to jeden z bardziej jaskrawych tego przykładów. Czy jednak wybiórcze traktowanie w SOR elementów systemu NSE przyniesie mimo to oczekiwane efekty i nie doprowadzi do zdemontowania doktryny?

W Polsce interwencjonizm państwowy częściej zawodził niż prowadził do korzystnych zmian strukturalnych. Czy przy tak płytkim rynku i braku kapitału dla raczkujących branż istnieje jednak inna, dobra opcja? W polskim modelu, jeśli państwo nie inwestuje, firmy prywatne również się do tego nie kwapią, co dało się zauważyć chociażby w 2016 roku. Praktycznych rozwiązań nie przynosi też bardziej radykalna od teorii Lina koncepcja profesora Ha-Joon Changa⁴⁴ z Uniwersytetu Cambridge. Chang traktuje państwo jak podmiot, który może podjąć się próby przełamania zastanych przewag komparatywnych⁴⁵, co wiązałoby się jednak z silniejszym niż zakładała NSE interwencjonizmem państwa. W naszych realiach należałoby się wówczas liczyć z jeszcze większym ryzykiem nieefektywności i korupcji w porównaniu z latami ubiegłymi.

„BIAŁY SŁOŃ” A SPRAWA POLSKA

Wielowymiarowość inicjatywy Pasa i Szlaku powoduje, że wszelkie syntezy stwierdzenia mogą prowokować zarzuty o nadmierne uproszczenie. Niewątpliwie jednak, patrząc z punktu widzenia *soft power*, OBOR jest spektakularnym sukcesem. Mimo że chiński rząd nie opublikował jeszcze oficjalnej mapy

44 张夏准.

45 Justin Lin, Ha-Joon Chang, *Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang*, „Development Policy Review”, 2009, nr 27 (5), s. 483–502, <http://siteresources.worldbank.org/INTRANET/TRADE/Resources/Internal-Training/287823-1256848879189/LinChangeDPRDebateIndustrialPolicy.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

planowanych połączeń lądowych i morskich, większość prelegentów na konferencjach poświęconych temu zagadnieniu, a nawet szanowane think-tanki, na poważnie prezentują ich najróżniejsze warianty. Swoją wersję ma tureckie Ministerstwo Rozwoju, z korytarzem przecinającym Anatolię. Na chorwackich uniwersytetach wszyscy wiedzą, że to właśnie ich państwo będzie centrum logistycznym dla Europy, zaś Polska stanie się – w jej własnych oczach – wrotami do Unii Europejskiej. Elastyczna formuła sprawia, że każdy element, działanie i sukces może być przypisane właśnie tej inicjatywie – jak chociażby zainicjowane w 2012 roku połączenie Chengdu–Łódź.

Główny nurt dyskusji w Polsce koncentruje się na międzynarodowych uwarunkowaniach powstania OBOR-u, jednak analitycy i badacze faktycznie znający procesy zachodzące w Chinach wskazują raczej na ich wtórny charakter wobec sytuacji w kraju. O ile jeszcze część ekspertów dostrzega w strategii przede wszystkim reakcję na nadmierne zdolności produkcyjne przemysłu (w tym sektora budowlanego)⁴⁶, o tyle niezwykle rzadko postrzega się OBOR jako reinkarnację m.in. *Strategii wychodzenia na zewnątrz*⁴⁷ z 1999 roku czy *Planu wielkiego otwarcia i rozwoju obszarów zachodnich*⁴⁸ z 2000 roku, których realizacja w wielu aspektach zakończyła się niepowodzeniem. Z tego punktu widzenia Polska ma dla Pekinu nie większe znaczenie niż Laos czy Timor Wschodni. Nowe ramy strategiczne mogą natomiast spowodować przesunięcia środków nie tylko w poszczególnych regionach Chin, lecz także i pomiędzy krajami, oraz zdynamizować relacje naszego państwa z prowincjami

46 Michael Schuman, *China Has World's Biggest Productivity Problem*, „Bloomberg View”, 11 maja 2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-05-11/china-has-the-world-s-biggest-productivity-problem> (dostęp 5 sierpnia 2017).

47 走出去战略.

48 部大开发.

chińskimi⁴⁹, które prowadzą dość niezależną od centrum politykę handlową.

Doświadczenia innych krajów peryferyjnych wskazują, że niejednokrotnie obietnice inwestycji rządu chińskiego zamieniają się w oferty kredytowe, co nazywane bywa dyplomacją juana⁵⁰. Chiny wymiennie pomagają swoim własnym firmom (w realizacji kontraktów) przez współpracę infrastrukturalną, ale też poprawiają swój wizerunek w krajach rozwijających się. Jeśli jednak drogie w wytworzeniu lub utrzymaniu projekty infrastrukturalne okazują się na dodatek mało efektywne gospodarczo, zaczynają zasługiwać na miano „białych słoni”, zaś polityka ich wspierania z pewną przesadą określana bywa jako dyplomacja pułapki zadłużenia⁵¹. Boleśnie przekonała się o tym Sri Lanka, której władze zaciągnęły dług na, jak się okazało, nierentowne inwestycje. Chińczycy kredytowali nim m.in. olbrzymi i niemal nieużywany centralny port lotniczy, którego udziały władze Sri Lanki zaproponowały Chińczykom jako część spłaty kredytu. Strona chińska nie wyraziła na to zgody i domagała się pieniędzy, w efekcie czego w 2017 roku koszty obsługi długu, stanowiące równowartość 37,4 proc. rocznych dochodów Sri Lanki, odpowiadały za 99,6 proc. rocznego deficytu fiskalnego⁵². Rolowanie długu polegało zaś na dalszym zapożyczeniu się u dotychczasowych

49 Krzysztof Iwanek, *China's Lianyungang: A Hub Waiting to be Born*, thediplomat.com, 6 czerwca 2017, <http://thediplomat.com/2017/07/chinas-lianyungang-a-hub-waiting-to-be-born/>, (dostęp 5 sierpnia 2017).

50 Bartosz Kowalski, *China's foreign policy towards Central and Eastern Europe: The „16+1” format in the South–South cooperation perspective. Cases of the Czech Republic and Hungary*, „Cambridge Journal of Eurasian Studies”, 2017, s. 3.

51 Brahma Chellaney, *China's Debt-Trap Diplomacy*, Project Syndicate, 23 stycznia 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01?barrier=accessreg> (dostęp 5 sierpnia 2017).

52 David Brewster, *Sri Lanka still paying past bills as it plans for the future*, „Asia Times”, 24 stycznia 2017, http://www.atimes.com/article/sri-lanka-still-paying-past-bills-plans-future/?utm_source=The+Daily+Brief&utm_

wierzycieli, przede wszystkim ChRL i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Problemy z asymetrycznym otwarciem gospodarczym skutkujące narastaniem nierównowagi makroekonomicznej dotyczą nie tylko sąsiadów Chin, ale nawet kraje afrykańskie. Siła strukturalna ChRL może mieć niszczący wpływ na gospodarkę, środowisko naturalne i rynek pracy⁵³, zaś jednym z kanałów oddziaływania jest handel zagraniczny. Z jednej strony zatem, pamiętając o braku równowagi handlowej i konkurencyjności chińskiej produkcji przemysłowej wobec polskiej, nie należy z góry wykluczać szansy na zyski z wymiany handlowej oraz z dostępu do tanich dóbr konsumpcyjnych. Z drugiej strony, nie można zapominać o ryzyku ponownego uruchomienia procesów, których polska gospodarka doświadczyła po 1989 roku – obok niewątpliwych sukcesów otwarcie rynków przyniosło również szereg negatywnych konsekwencji dla niektórych sektorów i grup społecznych. Warto byłoby nie powtarzać tamtych błędów, czy to wobec Chin, czy innych mocarstw. Najbardziej zresztą realną perspektywą jest korzystanie z efektów ubocznych znajdowania się na Nowym Jedwabnym Szlaku – na dziś to jedyna konkretna perspektywa zysku z chińskiej aktywności w naszym regionie⁵⁴.

PODSUMOWANIE

W latach ubiegłych polskie rządy podejmowały szereg działań w celu zintensyfikowania polsko-chińskich kontaktów

[campaign=e0f392b63d-EMAIL_CAMPAIGN_2017_01_24&utm_medium=email&utm_term=0_1f8bca137f-e0f392b63d-31497497](https://www.gov.pl/web/guest/campaign=e0f392b63d-EMAIL_CAMPAIGN_2017_01_24&utm_medium=email&utm_term=0_1f8bca137f-e0f392b63d-31497497) (dostęp 5 sierpnia 2017).

53 Jeffrey Reeves, *Chinese Foreign Relations with Weak Peripheral States: Asymmetrical Economic Power and Insecurity*, Routledge, London–New York 2016.

54 Co przyznał m.in. profesor Song Hongbing () w listopadzie 2016 r. w Akademii Leona Koźmińskiego. Song znany jest u nas jako autor serii *Wojna o pieniądze*, będących powieściami z gatunku teorii spiskowych, ale poza tym jest uznanym ekonomistą z bogatym doświadczeniem w instytucjach finansowych w Stanach Zjednoczonych.

gospodarczych. Nie sposób przewidzieć, jak rozwinie się dalsza współpraca między tymi krajami, jednak dotychczasowe działania i współpraca nie wskazują na radykalną zmianę. Chińskie firmy za granicą mają raczej ograniczoną skłonność do ryzyka i niechętnie wchodzi z inwestycjami na niepewne rynki, o ile władze nie przymuszają kontrolowanych przez siebie molochów do wątpliwych ekonomicznie projektów. Zatem bez wsparcia ze strony władz chińskich nawet znaczna aktywność strony polskiej nie gwarantuje sukcesu. Chiny jako źródło kapitału lub partner handlowy nie zastąpią ani nie zrównoważą UE, mogą za to pomóc zdywersyfikować naszą gospodarkę. Doświadczenia transformacji nie powinny nas zrażać do współpracy, a jedynie wyczulić na pewne ryzyko gospodarcze. Biorąc pod uwagę systemową rolę państwa chińskiego w światowej gospodarce, dobrze się stało, że dwa ostatnie polskie rządy zaczęły uczyć się nowego partnera i konkurenta.

Leokadia Oręziak – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Finansów Międzynarodowych SGH, autorka licznych artykułów naukowych i książek, w tym *Finanse Unii Europejskiej* (2004) oraz *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce* (2014). W latach 2014–2015 była członkiem Prezydenckiej Komisji Doradczej ds. Systemu Emerytalnego w Chile.

Plany dalszej prywatyzacji emerytur w Polsce

Leokadia Oręziak

PRYWATYZACJA EMERYTUR – W INTERESIE INSTYTUCJI FINANSOWYCH

Ponad rok temu, bo na początku lipca 2016 roku, Ministerstwo Rozwoju przedstawiło *Program budowy kapitału* (PBK), stanowiący element *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*¹. Od tego czasu zawarte w PBK propozycje były wielokrotnie potwierdzane w mediach zarówno przez przedstawicieli tego ministerstwa, jak i innych instytucji państwowych. Dwa kluczowe elementy programu dotyczą zmian w Otwartych Funduszach Emerytalnych (OFE) oraz stworzenia Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), do których to planów docelowo zostałyby automatycznie włączeni wszyscy pracownicy przedsiębiorstw.

Warto podkreślić, że zbliżona koncepcja dotycząca pracowniczych programów emerytalnych została przedstawiona w styczniu 2015 roku przez Ryszarda Petru, obecnie posła, w czasie debaty na temat systemu emerytalnego w Pałacu Prezydenta RP. Główne elementy tej koncepcji, opracowane przy współudziale tego autora, zostały scharakteryzowane w raporcie

1 *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – Program Budowy Kapitału*, Ministerstwo Rozwoju, lipiec 2016, https://www.mr.gov.pl/media/22008/ProgramBudowyKapitalu_prezentacja.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

opublikowanym w grudniu 2014 roku². Propozycje zawarte w tym dokumencie są wyrazem silnego wsparcia jego autorów dla neoliberalnej ideologii forsującej wprowadzanie jak największej liczby rozwiązań rynkowych do systemu emerytalnego, a w rezultacie zakładającej destrukcję tradycyjnego, repartycyjnego systemu emerytalnego, opartego na solidarności międzypokoleniowej. Fakt, że te neoliberalne propozycje zostały podjęte przez aktualnie rządzące siły polityczne, spotkał się z dużym entuzjazmem ze strony działających w Polsce instytucji finansowych, w tym banków, firm ubezpieczeniowych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, towarzystw emerytalnych oraz innych instytucji funkcjonujących na rynku finansowym. Wszystkie te podmioty dostrzegają nowe możliwości osiągnięcia zysków dzięki rozbudowie tzw. trzeciego filara emerytalnego, czyli dalszej prywatyzacji emerytur.

Dotychczas filar ten cieszył się bardzo małym zainteresowaniem Polaków. W samym PBK wskazano, że w istniejących od 1999 roku tzw. pracowniczych programach emerytalnych (PPE) uczestniczy 381 tys. osób (2,4 proc. pracowników), indywidualne konta emerytalne (IKE) ma 850 tys. osób (5,3 proc.), natomiast indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) posiada 590 tys. (3,7 proc.). To znaczy, że w trzecim filarze uczestniczy w zasadzie znikomy odsetek pracujących, mimo stosowania przez państwo dość hojnych zachęt podatkowych. Tak małe zainteresowanie emeryturami mającymi pochodzić z rynku finansowego wynika głównie ze stosunkowo niskich wynagrodzeń większości pracowników w Polsce, z trudem wystarczających na pokrycie bieżących kosztów utrzymania. Istotne znaczenie ma też niechęć Polaków do ponoszenia ryzyka związanego z inwestowaniem w instrumenty finansowe (w tym w akcje i obligacje) i wiązania z tym ryzykiem swego przyszłego świadczenia

2 *Dodatkowy system emerytalny w Polsce. Diagnoza i rekomendacje zmian*, raport opracowany przez zespół pod kier. Joanny Ruteckiej w składzie: Kamila Bielawska, Ryszard Petru, Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, Marek Szczepański, Maciej Żukowski, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa, grudzień 2014.

emerytalnego, mającego zapewnić środki do życia w okresie starości. Mimo tej niechęci większości polskiego społeczeństwa do wiązania swego losu na stare lata z hazardem charakterystycznym dla rynku finansowego, instytucje działające na tym rynku, w tym banki, towarzystwa ubezpieczeniowe i fundusze inwestycyjne, nie ustają w staraniach, by skłonić rządzących do wprowadzenia takiego systemu emerytalnego, który dałby im nowe, wielkie możliwości osiągania zysków. Interes przyszłych emerytów jest tu w istocie drugorzędny, bowiem w tym systemie nie gwarantuje się żadnego poziomu emerytury, ani jakiegokolwiek jej waloryzacji. Zwolennicy emerytur mających pochodzić z inwestowania składek na rynku finansowym nieustannie straszą obywateli niskim poziomem przyszłych świadczeń emerytalnych, które będą wypłacane przez ZUS. Na tym strachu właśnie próbuje się budować społeczne poparcie dla dalszej prywatyzacji emerytur, nie zaś na jakichś jej zaletach, bo z punktu widzenia przyszłego emeryta zalet takich nie ma.

Forsowanie idei emerytur z rynku finansowego jest jednym z kluczowych elementów zjawiska finansjeryzacji czy też finansyzacji (*financialization*) życia gospodarczego i społecznego, wyrażającego się, jak zauważa profesor Joseph Stiglitz, coraz większym udziałem sektora finansowego w gospodarce oraz globalnej ekspansji instytucji finansowych poszukujących nowych źródeł zysku³. Z kolei profesor Ladislau Dowbor, powołując się na opublikowane w 2012 roku przez Jamesa Glattfeldera z ETH (szwajcarskiej politechniki, uważanej za najlepszą w Europie) wyniki badań pokazujących globalne powiązania i współzależności tworzące gospodarczy superorganizm, wskazuje, że wszystkim rządzi mała grupka firm, która kontroluje praktycznie cały świat. W ramach tych badań bowiem, zidentyfikowano 43 tys. globalnych korporacji ze światowej bazy 37 mln przedsiębiorstw i po zbadaniu ich powiązań stwierdzono, że

3 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its New Discontents*, Projekt Syndicate. The World's Opinion Page, 5 sierpnia 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-new-discontents-by-joseph-e--stiglitz-2016-08> (dostęp 5 sierpnia 2017).

zaledwie 737 z nich kontroluje 80 proc. korporacyjnego systemu światowej gospodarki. Na podstawie analizy tego superorganizmu odkryto, że prawie połowa jego ogromnego bogactwa jest kontrolowana przez zaledwie 147 firm, głównie finansowych, w tym około 100 banków. Tą małą grupką firm, obejmującą poza bankami firmy ubezpieczeniowe i największe fundusze, zarządza kilkuset superbogaczy i supermenedżerów. Dowbor podkreśla, że to właśnie od nich zależą istotne ceny, kursy i inwestycje, że żaden rząd z nimi nie wygra i że w praktyce są one poza czymkolwiek zasięgiem⁴. Zwraca również uwagę, że realna globalna władza jest skoncentrowana w rękach grupy liczącej zaledwie 28 instytucji, określanych jako systemowo ważne instytucje finansowe (SIFI). Instytucje te zidentyfikowano dzięki badaniom, które przeprowadził francuski ekonomista i wieloletni członek rady Banku Francji, François Morin, a których wyniki opublikowano w 2015 roku w książce *Globalna Hydra (L'Hydre mondiale – L'oligopole bancaire)*⁵. Dowbor zauważa też, że łączna wartość zasobów tych systemowo ważnych instytucji jest bardzo wysoka, gdyż np. w 2012 roku wynosiła 50 bln dolarów, zaś światowy PKB wynosił wtedy 73 bln dolarów, a cały światowy dług publiczny 49 bln dolarów, czyli niemal tyle samo, ile wynosiła łączna wartość zasobów tych instytucji. Oznacza to, że w wyniku publicznego zadłużenia u prywatnych gigantów państwa stały się zakładnikami i są niezdolne do regulowania systemu finansowego w interesie społeczeństw. Wielkie instytucje finansowe posiadają dostateczną władzę, aby dyktować obsadzanie kluczowych stanowisk w bankach centralnych czy ministerstwach finansów osobami z ich własnych sfer, co pozwala przekształcić presję zewnętrzną w zinternalizowaną władzę strukturalną⁶.

Zważywszy na fakt, że polski rynek finansowy jest zdominowany przez wielkie zagraniczne banki, firmy ubezpieczeniowe

4 Ladislaw Dowbor, *Rządzą nami zera* (rozm. przepr. Jacek Żakowski), „Polityka”, 2017, nr 24, s. 31–33.

5 Tamże.

6 Ladislaw Dowbor, *Co to za gra? Nowe podejścia do ekonomii*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2017, s. 168–169.

oraz inne instytucje finansowe, nie dziwi wytrwałe forsowanie przez jego przedstawicieli idei prywatyzacji emerytur.

KATASTROFA NEOLIBERALNEJ REFORMY EMERYTALNEJ W CHILE – LEKCJĄ DLA POLSKI

Radykalna reforma systemu emerytalnego, którą przeprowadzono w Polsce w 1999 roku, w tym stworzenie przymusowego drugiego filara emerytalnego w postaci OFE, była wzorowana na reformie, którą w roku 1981 zrealizowano w Chile. Z tego właśnie powodu chilijskie doświadczenia w tej dziedzinie są ważne z punktu widzenia naszego kraju, co więcej, są w istocie poważnym ostrzeżeniem na temat skutków prywatyzowania emerytur, a więc opierania ich na rynku finansowym. Ponad trzy dekady temu w Chile została przeprowadzona całkowita prywatyzacja systemu emerytalnego (w publicznym systemie pozostało jedynie wojsko i policja). Zmiany te nastąpiły w czasie dyktatury generała Augusta Pinocheta, a ustanowiony wówczas w warunkach terroru i represji nowy system emerytalny pozbawiony był, i w dalszym ciągu jest, jakiegokolwiek legitymizacji społecznej. Był on, i wciąż pozostaje, wyrazem realizacji w praktyce skrajnie neoliberalnej ideologii, służącej interesom wąskiej grupy elit. Przeprowadzona w Chile prywatyzacja emerytur polegała bowiem na skierowaniu całej składki emerytalnej, pobieranej od miesięcznych wynagrodzeń pracowników, do inwestowania na rynku finansowym w akcje, obligacje i inne instrumenty finansowe. Zarządzanie tymi pieniędzmi powierzono prywatnym funduszom emerytalnym (*Las administradoras de fondos de pensiones* – AFP). Po ponad trzech dekadach istnienia sprywatyzowanego systemu emerytalnego widać wyraźnie, że okazał się on całkowitą katastrofą zarówno z punktu widzenia emerytów, jak i finansów państwa. Zresztą już wiele lat temu stało się jasne, że system ten nie jest w stanie zapewnić większości swych członków świadczeń nawet na poziomie emerytury minimalnej. Z tego powodu w 2008 roku, w czasie pierwszej kadencji obecnej prezydent Michelle Bachelet, konieczna okazała się silna interwencja państwa. Został wtedy stworzony system niewielkich

państwowych zasiłków emerytalnych dla tych wszystkich, którzy w ramach funduszy AFP nie byli w stanie wypracować żadnej emerytury i bez pomocy państwa zostaliby bez środków do życia na starość. Ponadto konieczne okazało się wprowadzenie masowego dofinansowania z budżetu do większości emerytur wypłacanych z AFP, by zapewnić większości emerytów przynajmniej emerytury minimalne. Stan obecny jest więc taki, że po ponad 30 latach neoliberalnej prywatyzacji, państwo zmuszone jest z podatków finansować lub współfinansować aż 80 proc. wszystkich emerytur wypłacanych aktualnie w Chile (nie licząc emerytur wojska i policji).

Cała składka emerytalna pobierana od wynagrodzeń pracowników trafia do AFP, czyli na rynek finansowy, nie może być więc użyta na wypłatę bieżących emerytur, tak, jak to się dzieje w tradycyjnych systemach emerytalnych. Składka ta nieustannie powiększa aktywa funduszy AFP i jest źródłem gigantycznych zysków dla instytucji zarządzających. Jednocześnie, jak wskazuje np. profesor Manuel Riesco, ten sprywatyzowany system został tak skonstruowany, że jedynie około jedna trzecia ogólnej sumy składek trafiających do AFP jest wykorzystywana na wypłatę bieżących emerytur, w istocie bardzo niskich, do których, jak wskazano wyżej, państwo musi dopłacać z budżetu, by zapewnić emerytom minimum środków do życia. Pozostałe dwie trzecie ogólnej kwoty składek idących do AFP ciągle powiększają nadwyżkę pozostającą w dyspozycji instytucji zarządzających i stanowiącą źródło ich gigantycznych zysków⁷. Jest to w istocie kwota zawłaszczona przez te podmioty, która nigdy nie wróci już do finansów publicznych, o ile sam system nie zostanie zmieniony.

Od samego początku istnienia ten sprywatyzowany system emerytalny nie był w stanie sam się finansować, pochłoniął bowiem ogromne środki z budżetu państwa, średnio 5 proc. PKB rocznie (a w latach 80. nawet 8 proc. rocznie). Mimo to nie był w stanie zapewnić obiecanych wysokich emerytur i faktycznie

7 Manuel Riesco, *Realismo*, „Diario Red Digital”, 15.04.2017, http://www.reddigital.cl/politica/26-debate/13919-realismo_riesco.html (dostęp 5 sierpnia 2017).

skazał większość emerytów na dramatyczne ubóstwo. Przyczyniły się do tego wysokie opłaty pobierane przez instytucje zarządzające AFP. Opłaty te pochłonęły dotychczas jedną trzecią otrzymanych przez fundusze składek. Ponadto kolejne kryzysy finansowe drastycznie zmniejszyły wartość rynkową aktywów zgromadzonych w funduszach. W funduszach tych jest obecnie ponad 160 mld USD (co stanowi ponad 60 proc. PKB), z czego 45 proc. zainwestowane zostało za granicą, głównie w Stanach Zjednoczonych.

System emerytalny ustanowiony w Chile w 1981 roku został tak skonstruowany, że składki kierowane od tamtego czasu do AFP zostały praktycznie przechwycone przez miejscową oligarchię. Te wymuszone na milionach pracowników oszczędności, oznaczające faktycznie pomniejszenie ich rozporządzalnego dochodu, stały się źródłem niewyobrażalnych wręcz korzyści dla wąskiej grupy ludzi powiązanych z bankami i firmami ubezpieczeniowymi oraz wielkim kapitałem. Stąd tak wielki opór tych grup oraz reprezentującej ich klasy politycznej przed jakimikolwiek zmianami w tym sprywatyzowanym systemie. Silne niezadowolenie społeczne z głodowych emerytur pochodzących z tego systemu skłoniło rządzących do podjęcia kolejnej próby reformy emerytalnej. W kwietniu 2014 roku prezydent Bachelet specjalnym dekretem powołała Prezydencką Komisję Doradczą ds. Reformy Systemu Emerytalnego (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones). Była to komisja międzynarodowa, gdyż w jej skład weszło 15 chilijskich ekspertów (większość to profesorowie) oraz 9 profesorów z uczelni zagranicznych. Ja także byłam członkiem tej komisji. Powierzono nam zadanie przygotowania diagnozy chilijskiego systemu emerytalnego oraz zaproponowanie zmian. We wrześniu 2015 roku komisja przekazała prezydent Chile raport końcowy ze swych prac⁸. W raporcie zostały przedstawione trzy główne propozycje reformy emerytalnej. Pierwsza z nich (tzw. Globalna Propozycja

8 *Informe Final*, Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Presidential Advisory Commission on the Pension System), Santiago de Chile – propozycja reformy systemu emerytalnego w Chile opublikowana

A), autorstwa neoliberalnych członków komisji, zakłada utrzymanie systemu AFP, podniesienie wieku emerytalnego oraz składki emerytalnej pokierowanej do tych funduszy. Propozycja ta więc nie tylko nie zakłada poprawy sytuacji emerytów, ale postuluje wprowadzenie dodatkowych obciążeń pracowników. Druga propozycja (tzw. Globalna Propozycja B), autorstwa profesorów chilijskich, zakłada zredukowanie o połowę składek idących do AFP i częściową odbudowę repartycyjnego systemu emerytalnego dzięki przekazaniu do niego składek, które nie poszłyby na rynek finansowy. Pozwoliłoby to na wzrost obecnego poziomu emerytur o ok. 20 proc.

Trzecia propozycja (tzw. Globalna Propozycja C – *Rebuilding the public PAYG system in Chile – Global Proposal C*), zgłoszona została przeze mnie⁹. Przygotowałam ją na podstawie koncepcji i modelu opracowanych przez chilijski instytut CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo), a w szczególności przez przywołanego wyżej profesora Manuela Riesco. Propozycja C zakłada całkowitą likwidację funduszy AFP (przeniesienie aktywów pod zarząd państwa do funduszu rezerwy emerytalnej) i przywrócenie publicznego repartycyjnego systemu emerytalnego. Dzięki tym zmianom możliwe byłoby podniesienie wszystkich emerytur o co najmniej 75 proc., przy czym tak znaczny wzrost emerytur nie wymagałby podniesienia wieku emerytalnego w ogóle (teraz i w przyszłości, a wynosi on obecnie 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn). Wzrost ten byłby możliwy dzięki przeznaczeniu bieżących składek na wypłatę bieżących emerytur, ponieważ, jak wskazano wyżej, obecnie na ten cel fundusze AFP przeznaczają tylko jedną trzecią składek, reszta składek pobieranych od wynagrodzeń ponad 10 mln pracowników idzie na rynek finansowy, w tym znaczna część za granicę. Istotne jest też to, że realizacja propozycji C

w raporcie Komisji przekazanym Prezydent Chile w dniu 15 września 2015 – raport dostępny na: <http://comision-pensiones.cl/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

9 Leokadia Oreziak, *Propuesta Global C: Reconstruyendo el Sistema Público de Reparto en Chile (Global Proposal C – Rebuilding the public PAYG system in Chile, [w:] Informe Final*, dz. cyt., s. 200–208.

nie tylko nie wymagałaby w ogóle podniesienia podatków, ale natychmiast przyniosłaby oszczędności budżetowe rządu 1,8 proc. PKB rocznie. Trzeba podkreślić, że propozycja ta została przygotowana w oparciu o bardzo konserwatywne szacunki (do roku 2060) dotyczące wzrostu gospodarczego, wzrostu płac, liczby i struktury wiekowej ludności, stopy zatrudnienia, wielkości szarej strefy i in.

Fakt, że została ona zawarta w oficjalnym państwowym dokumencie, jakim jest raport komisji przekazany prezydent Chile we wrześniu 2015 roku, jest istotny z punktu widzenia chilijskiego społeczeństwa. Po raz pierwszy mogło ono zobaczyć, że przywrócenie tradycyjnego repartycyjnego systemu emerytalnego, pozwalające na niemal podwojenie poziomu emerytur, stanowi realną, dobrze udokumentowaną alternatywę dla systemu istniejącego obecnie. Jak stwierdza profesor Manuel Riesco, ze względu na skalę wyzysku i krzywdy czynionej emerytom obecny system jest wprost niemoralny¹⁰. Utrzymująca się od dawna wysoce negatywna ocena społeczna tego systemu oraz zaprezentowana w raporcie komisji wizja przywrócenia publicznego systemu opartego na solidarności międzypokoleniowej przyczyniły się do fali masowych protestów społecznych, które miały miejsce w Chile w 2016 i 2017 roku. Ich uczestnicy żądali natychmiastowej likwidacji systemu AFP i ustanowienia publicznego systemu emerytalnego. Dotychczas protesty te okazały się jednak bezowocne.

Warto w tym kontekście podkreślić, że istotną lekcją, którą Polska może wyciągnąć z chilijskich doświadczeń, jest nie tylko to, że prywatyzacja emerytur skazuje emerytów na dramatyczne ubóstwo, ale także to, że odejście od tego sprywatyzowanego systemu jest w praktyce nie tylko trudne, ale wręcz niemożliwe – mimo że nie spełnia on swego podstawowego celu, jakim jest zapewnienie środków do życia ludziom w okresie starości. Wynika to z blokowania wszelkich zmian przez grupę osób

10 Manuel Riesco, *Inmoral*, „El Mostrador”, 21 października 2015, <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/10/21/inmoral/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

i instytucji będących beneficjentami tego systemu oraz ich silną pozycję w systemie władzy, uzyskaną dzięki przejęciu do swojej dyspozycji gigantycznych środków ze składek emerytalnych milionów pracowników wpłacanych przez ponad trzy ostatnie dziesięciolecia. Wielokrotne masowe protesty społeczne w ostatnim czasie, w których każdorazowo w całym kraju uczestniczyło ponad milion osób (przy łącznej liczbie ludności wynoszącej ok. 18 mln) nie były dotychczas w stanie doprowadzić do jakichkolwiek zmian w systemie emerytalnym. To wszystko znaczy, że ogromne środki finansowe znajdujące się w funduszach AFP stały się praktycznie zapleczem finansowym do podtrzymywania władzy tych partii politycznych, które reprezentują instytucje finansowe i wielki kapitał czerpiący zyski z prywatyzacji emerytur. Rzeczywiste cele wskazanej na wstępie reformy zaproponowanej w Polsce w lipcu 2016 roku, a dotyczącej zmian w OFE, oraz ustanowienia PPK, są podobne do realizowanych w Chile, bez względu na oficjalnie głoszone hasła o stymulowaniu wzrostu gospodarczego, zwiększaniu oszczędności oraz poziomu inwestycji.

TRANSFER AKTYWÓW OFE NA RYNEK
FINANSOWY – GIGANTYCZNA PRYWATYZACJA
PUBLICZNYCH PIENIĘDZY

OFE to efekt radykalnej neoliberalnej reformy emerytalnej, przeprowadzonej w Polsce w 1999 roku zgodnie z zaleceniami Banku Światowego, przede wszystkim w interesie działających w naszym kraju zagranicznych instytucji finansowych, w tym banków i firm ubezpieczeniowych. Istota tej reformy sprowadzała się do stworzenia miejsca dla OFE dzięki zredukowaniu docelowo emerytur z ZUS-u o ponad połowę. Sposobem na to stało się zastąpienie obowiązującego uprzednio systemu o zdefiniowanym świadczeniu, w którym państwo zapewniało określony poziom emerytury (w zależności od stażu pracy i osiąganego wynagrodzenia) systemem o zdefiniowanej składce, w którym obowiązuje zasada: ile sobie odłożysz, taką będziesz mieć emeryturę.

System taki wprowadzono tylko w czterech spośród 28 państw Unii Europejskiej i w nielicznych państwach na świecie.

Reformie emerytalnej z 1999 roku towarzyszyła masowa propaganda, także z udziałem polskich władz publicznych, podważająca wiarygodność istniejącego w ramach ZUS-u tradycyjnego repartycyjnego systemu emerytalnego, opartego na solidarności międzypokoleniowej, oraz eksponująca możliwość uzyskania wysokich emerytur dzięki inwestowaniu składek emerytalnych na rynku finansowym. Świadczenia emerytalne z OFE miały zapewnić wysoki poziom życia w okresie starości, umożliwiając emerytom także wczasy w egzotycznych krajach („emerytury pod palmami”). W praktyce przymusowy tzw. drugi filar w postaci OFE okazał się wielką katastrofą, zarówno z punktu widzenia przyszłych emerytów, jak i finansów publicznych. Wbrew temu, co obiecywali twórcy tego filara, mające pochodzić z niego emerytury są i będą dramatycznie niskie – nie tylko nie mogą sfinansować egzotycznych wycieczek, ale też nie są w stanie zapewnić minimum egzystencji emerytom. Istotne jest również to, że OFE stały się główną przyczyną przyrostu długu publicznego. Wynikło to z faktu, że do OFE skierowano niemal 40 proc. składki emerytalnej pobieranej z wynagrodzeń kilkunastu milionów pracowników. W ten sposób drastycznie zmniejszono pulę składek emerytalnych przeznaczonych na wypłatę emerytur bieżących. Od 1999 roku kolejne rządy musiały zaciągać coraz wyższe pożyczki, by pokryć ten ubytek składki emerytalnej w ZUS-ie. Z powodu OFE powstał zatem nowy dług, wynoszący na koniec 2013 roku ponad 300 mld zł, co stanowiło połowę przyrostu całego zadłużenia publicznego kraju od roku 1999. Od 1999 do końca 2013 roku Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE), czyli instytucje zarządzające OFE, należące w większości do wielkich zagranicznych koncernów finansowych, pobrały opłaty na kwotę ponad 19 mld zł, co z uwzględnieniem inflacji oznacza realną kwotę niemal 30 mld zł¹¹. Gdyby nie

11 Leokadia Oręziak, *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014, s. 251–262.

zmiany uchwalone w 2010 oraz 2013 roku Polska nie byłaby już w stanie dźwigać ciężaru drugiego filara¹².

W wyniku tych zmian w 2011 roku obniżono odwie trzecie składkę idącą do OFE, a w roku 2014 nastąpiło m.in. przeniesienie do ZUS-u ponad połowy wszystkich aktywów zgromadzonych w OFE, zaś 85 proc. członków funduszy zrezygnowało z dalszego przekazywania składek do tych funduszy. Trzeba jednak podkreślić, że aktywa uprzednio zakumulowane na rachunkach tych osób w OFE nie zostały przekazane do ZUS-u. Pozostawiono je w funduszach, co daje PTE możliwość nieustannego czerpania korzyści z tych aktywów dzięki pobieranym regularnie opłatom za zarządzanie. Poza tym aktywa te są dalej narażone na ryzyko rynkowe wynikające ze spadków giełdowych i kryzysów finansowych. Część tych pieniędzy udawało się dotychczas ratować dzięki wprowadzonemu w 2014 roku mechanizmowi tzw. suwaka bezpieczeństwa, który zakłada stopniowe przenoszenie środków z OFE do ZUS-u w ciągu 10 lat przed osiągnięciem przez daną osobę ustawowego wieku emerytalnego. I tak np. w 2016 roku z tego tytułu do ZUS-u trafiło ponad 4 mld zł. Trzeba jednak podkreślić, że proces zadłużania państwa z powodu OFE trwa dalej. I tak np. w 2017 roku rząd musi pożyczyć ponad 3 mld zł, by pokryć w ZUS-ie ubytek składki kierowanej do OFE przez 2,5 mln tych osób (15% członków), które w 2014 roku zdecydowały się pozostać w funduszach.

Zmiany w OFE, zaproponowane w lipcu 2016 roku przez Ministerstwo Rozwoju w *Programie budowy kapitału*, miałyby polegać po pierwsze na tym, że do funduszy emerytalnych przestałyby płynąć nowe składki, co oznaczałoby z kolei, że cała obecnie obowiązująca składka emerytalna (19,52 proc. wynagrodzenia pracownika) trafiałaby do ZUS-u i byłaby przeznaczona na wypłatę bieżących emerytur. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, gdyż w ten sposób OFE przestałyby powodować wskazany wyżej ubytek środków w ZUS-ie. Drugim elementem propozycji Ministerstwa Rozwoju dotyczącej zmian w OFE jest jednak kwestia rozdysponowania aktywów już zgromadzonych

w funduszach (174,6 mld zł według stanu na dzień 30 czerwca 2017 roku). Miałyby one zostać rozdysponowane w ten sposób, że 25 proc. tych aktywów zostałyby przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), funkcjonującego w ramach ZUS-u. W zamian członkowie OFE otrzymaliby ich równowartość w postaci odpowiedniego zapisu na ich indywidualnych kontach prowadzonych przez ZUS. Z kolei pozostałe 75 proc. aktywów miałyby zostać jednorazowo przekazane przez OFE na Indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego – IKZE (propozycja w wersji z lipca 2016 roku zakładała przekazanie tych aktywów do IKE)¹³, które miałyby być zarządzane przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI) powstałych z przekształcenia PTE.

Oceniając tę propozycję, można stwierdzić, że przeniesienie 25 proc. aktywów OFE do FRD byłoby dobrym posunięciem, gdyż dzięki niemu zwiększyłyby się zasoby ZUS-u na wypłatę bieżących emerytur, a w rezultacie mniejsze byłyby potrzeby pożyczkowe państwa na cele finansowania systemu emerytalnego. Niepokoić natomiast powinno proponowane przekazanie 75 proc. aktywów OFE na indywidualne konta, które miałyby być utworzone dla ponad 16 mln osób w IKZE. W ten sposób IKZE byłyby następcą OFE. Trzeba podkreślić, że w *Programie* nie przewidziano możliwości przeniesienia do ZUS-u (na istniejące już indywidualne subkonta) równowartości aktywów znajdujących się obecnie w OFE, nawet gdyby ktoś chciał, aby środków z jego konta nie przenoszono do IKZE tylko do państwowego ubezpieczyciela. Oznaczałoby to, że trzy czwarte aktywów

13 Obecnie w ramach IKE po osiągnięciu wieku emerytalnego wypłaty realizowane są bez tzw. podatku Belki, zaś w przypadku IKZE całe wypłaty po osiągnięciu tego wieku objęte będą podatkiem 10 proc., wpłaty można jednak odliczać od podstawy opodatkowania. Właśnie ten czynnik podatkowy powoduje, że aktywa z OFE miałyby trafić na IKZE, a nie IKE. Byłby to zatem identyczny model podatkowy, jak stosowany dotychczas w OFE, gdyż składka na OFE, tak jak na IKZE, jest odejmowana przy rozliczeniu PIT – por. Kamil Kosiński, *Zmienia się wizja zmian w emeryturach*, „Puls Biznesu”, 11 marca 2017, <https://www.pb.pl/zmienia-sie-wizja-zmian-w-emeryturach-856511> (dostęp 5 sierpnia 2017).

OFE byłyby dalej przedmiotem obrotu na rynku finansowym i źródłem zysków dla firm zarządzających, kosztem przyszłego emeryta. Nie ma przy tym znaczenia, że firmami tymi nie byłyby już PTE, gdyż zgodnie z analizowaną propozycją miałyby się one przekształcić w TFI. Istota rzeczy nie uległaby zmianie, gdyż korzyści z pieniędzy znajdujących się obecnie w OFE dalej byłyby czerpane przez jakieś prywatne instytucje finansowe.

Kluczowe jest to, że pieniądze z OFE, które miałyby być przekazane definitywnie do IKZE, zostałyby w sposób nieodwracalny zabrane z sektora finansów publicznych i nie mogłyby być już wykorzystane na wypłatę emerytur przez ZUS. Pieniądze z IKZE byłyby wypłacane dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego: jedna czwarta środków jako wypłata jednorazowa, a trzy czwarte jako emerytura okresowa lub dożywotnia. Dzięki temu instytucje finansowe w postaci TFI zarządzających IKZE mogłyby czerpać dla siebie pożytki z będących obecnie w OFE publicznych pieniędzy nie tylko przez dziesiątki lat aktywności zawodowej członków OFE, ale również przez długi okres po ich przejściu na emeryturę. Mogłyby sobie potraćać przez ten długi czas opłaty za zarządzanie aktywami, lokować te aktywa według własnego uznania, podobnie jak teraz, narażając pieniądze na liczne defraudacje, trudne do skontrolowania przez władze publiczne. Poza tym emerytura z tego źródła dalej byłaby narażona na spadki giełdowe i kryzysy finansowe i nie podlegałaby jakiegokolwiek waloryzacji. Całe ryzyko i koszty tego rozwiązania ponosiłby więc przyszły emeryt. To właśnie z tego powodu kilka lat temu upadła forsowana przez lobbystów rynku finansowego koncepcja tzw. zakładów emerytalnych, które miały wypłacać emerytury z OFE. Prezydent Lech Kaczyński w 2009 roku zgłosił bowiem weto do ustawy z 19 grudnia 2008 roku o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, a Sejm to weto przyjął.

Założenie, że to IKZE miałyby wypłacać emerytury pochodzące ze środków przekazanych z OFE, oznacza w praktyce definitywne przechwycenie przez rynek finansowy środków rzędu ponad 130 mld zł i niemożliwość przeznaczenia ich na finansowanie bieżących i przyszłych emerytur. By wyrównać tę stratę, rząd będzie musiał podnieść podatki albo zaciągnąć

dodatkowe pożyczki, obciążając całe społeczeństwo. Jeśliby faktycznie ta bezprecedensowa, nie tylko w dziejach Polski, operacja sprywatyzowania gigantycznej kwoty publicznych pieniędzy została zrealizowana, to na indywidualnych kontach w ZUS-ie obecnych ponad 16 mln członków OFE będą ostatecznie zapisane niższe ogólne kwoty będące podstawą do wyliczenia emerytury. Dla wielu osób będzie to oznaczać, że nie wypracowały one nawet emerytury minimalnej. Skutkiem tego będzie konieczność wydatkowania wyższych środków z budżetu na dopłaty do minimalnych emerytur dla osób posiadających odpowiedni staż ubezpieczeniowy.

PRACOWNICZE PLANY KAPITAŁOWE –
W PRAKTYCE PRZYMUSOWY TRZECI FILAR
EMERYTALNY

Zgodnie z propozycją zgłoszoną w *Programie budowy kapitału* w lipcu 2016 roku do PPK¹⁴ pracownik wpłacałby składkę w wysokości 2 proc. miesięcznego wynagrodzenia (dobrowolnie mógłby dodatkowo wpłacać kolejne 2 proc.) Składka pracodawcy wynosiłaby natomiast 2 proc. wynagrodzenia pracownika (w tym 0,5 pkt. proc. pochodziłoby z Funduszu Pracy i stanowiłoby wkład państwa). Ponadto pracodawca dobrowolnie mógłby wpłacać kolejny 1 proc. tego wynagrodzenia. Domyślną instytucją finansową obsługującą PPK byłaby instytucja rządowa – Polski Fundusz Rozwoju, który miałby pełnić tę funkcję przez pierwsze dwa lata i oferować fundusze inwestycyjne o profilu dopasowanym do wieku oszczędzających. Następnie funkcje te miałyby pełnić prywatne instytucje finansowe. Na początku (od stycznia lub lipca 2018 roku) obowiązek udziału w PPK w pierwszej kolejności dotyczyłby pracowników firm zatrudniających powyżej 250 osób, a w kolejnych latach objąłby pozostałe firmy. Kluczowym elementem propozycji jest automatyczne zapisanie

14 W przypadku firm zatrudniających do 19 osób mogłyby być zastosowane indywidualne plany kapitałowe (IPK), oferowane przez prywatne instytucje finansowe.

do planów kapitałowych wszystkich pracowników w wieku od 19 do 55 lat. Pracownik miałby prawo zrezygnować z udziału w PPK poprzez złożenie stosownego oświadczenia w ciągu określonego (kilkutygodniowego) okresu od utworzenia danego planu. Ostatnio istotę automatycznego zapisu uaktualniono w ten sposób, że nawet jeśli ktoś złoży to oświadczenie, to byłoby ono ważne tylko przez jeden rok. Brak ponownego oświadczenia po upływie tego roku skutkowałby definitywnym zapisaniem pracownika do PPK i niemożność wycofania się z niego aż do emerytury.

Wysoce prawdopodobne jest, że miliony osób w wyznaczonym okresie nie złożą takiego oświadczenia, np. z braku czasu, z niedostatku wiedzy czy z obaw o utratę pracy. Osoby te wpadną więc w pułapkę, z której nie będą już mogły się wydostać. Można przypuszczać, że na to właśnie liczą autorzy tej propozycji. W efekcie, dzięki przyjęciu zasady, że wszyscy pracownicy firm zostaną automatycznie zapisani do tego systemu, a jedynie nieliczni zdołają wypisać się z niego, do gry na rynku finansowym zostaną ściągnięte pieniądze z wynagrodzeń milionów osób, które z własnej inicjatywy i woli decyzji o wejściu do tego systemu w ogóle by nie podjęły. Twórcy propozycji dotyczącej PPK założyli, że aż o 5,5 mln wzrośnie liczba osób uczestniczących w trzeciofilarowych programach emerytalnych przy zakładanej partycypacji na poziomie 75 proc. z ogólnej liczby 7,3 mln pracowników firm, które zostałyby objęte tym systemem¹⁵. Jak stwierdził wicepremier Mateusz Morawiecki w listopadzie 2016 roku, „[p]o wdrożeniu Programu Budowy Kapitału w scenariuszu podstawowym około 15–20 mld zł rocznie będzie wpływało na rynek kapitałowy. To mniej więcej tyle, ile napływało z OFE przed pierwszym ograniczeniem przekazywanej do nich składki. Te szacunki bazują na założeniu, że około 5,5 mln pracowników będzie partycypować w pracowniczych funduszach emerytalnych”¹⁶. Trzeba podkreślić, że szacunki te dotyczą sytuacji, w której do PPK zostaliby automatycznie zapisani tylko pracownicy

15 *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju...*, dz. cyt., s. 14–15.

16 Mateusz Morawiecki, *Próbujemy ucywilizować system emerytalny* (rozm. przepr. Gdzegorz Siemionczyk), „Parkiet”, 14 listopada 2016.

przedsiębiorstw. Znacznie więcej pieniędzy trafiłoby na rynek kapitałowy, gdyby taki automatyczny zapis do PPK objął także pracowników sektora finansów publicznych. W marcu 2017 roku Paweł Borys, prezes Polskiego Funduszu Rozwoju, instytucji silnie zaangażowanej w tworzenie trzeciego filara emerytalnego, przyznał, że rozważane jest objęcie PPK także pracowników tego sektora¹⁷. Gdyby tak się stało, to z płac pracowniczych finansowanych z budżetu państwa, a więc z podatków, do gry na rynku finansowym trafiłyby dodatkowe ogromne środki, kosztem interesu publicznego i społecznego.

Przyjęte przez autorów koncepcji o PPK założenie, że decyzję o wycofaniu się z planów kapitałowych podejmie ok. 25 proc. pracowników, nie wydaje się realistyczne. Bardziej prawdopodobne jest, że zrobi to nie więcej niż 15 proc. z nich. Jak pokazuje praktyka (np. okienko transferowe z 2014 roku, gdy 15 proc. członków OFE zdecydowało się dalej kierować do nich składkę emerytalną), jedynie nieliczne osoby podejmują aktywne działania (złożenie oświadczenia). Oznacza to, że miliony pracowników (także bardzo ubogich), mniej lub bardziej nieświadomie, będzie uczestniczyć w PPK i przekazywać część swego miesięcznego wynagrodzenia do gry na rynku finansowym. Zmniejszeniu ulegną więc ich rozporządzalne dochody i możliwości finansowania swoich potrzeb, także elementarnych, jak np. żywność. To, że nie byłoby można zaprzestać wpłacania do PPK składek w dowolnym momencie, oznacza, że składki te, płacone przez pracowników i pracodawców, nabrałyby charakteru przymusowego i stałyby się w ten sposób podatkiem. Rynek finansowy byłby więc zasilany z płac pracowników przez dziesiątki lat dzięki stosowaniu przymusu państwowego. Ten nowy trzeci filar emerytalny nie różni się w zasadzie od istniejącego dotychczas przymusowego drugiego filara emerytalnego w postaci OFE.

Założone w *Programie* efekty, jakie dla przyszłych emerytów miałyby dać oszczędzanie w ramach planów kapitałowych, są nadzwyczaj optymistyczne i właściwie mają wymiar propagandowy. Na bazie składki emerytalnej rzędu 4 proc. wynagrodzenia,

17

Kamil Kosiński, *Zmienia się wizja zmian w emeryturach*, dz. cyt.

wpłacanej przez 40 lat, tzw. stopa zastąpienia (relacja pierwszej emerytury do ostatniego wynagrodzenia) wzrosłaby aż o 15 pkt. proc. przy założeniu, że realna roczna stopa zwrotu z inwestycji wyniosłaby 3 proc. w tym okresie. Natomiast przy składce 7 proc. stopa zastąpienia byłaby wyższa aż o 26 pkt. proc. Liczby te robią wrażenie, zwłaszcza, jeśli weźmie się pod uwagę, że w obecnym systemie, gdy cała składka emerytalna wynosi 19,52 proc. wynagrodzenia, szacowana w 2015 roku przez Komisję Europejską stopa zastąpienia na rok 2060 w Polsce miałyby wynieść (łącznie ze wszystkich źródeł) zaledwie około 29 proc¹⁸. Twórcy idei PPK zakładają, że ze składki wielokrotnie mniejszej można byłoby uzyskać nadzwyczajnie wysokie dodatkowe emerytury. W ten sposób tworzy się złudzenie, że inwestowanie na rynku finansowym jest cudownym sposobem na zwiększenie ogólnego poziomu emerytur. Nieuchronnie nasuwa się tu porównanie z obietnicami składanymi przez twórców OFE, że fundusze te zapewnią starym ludziom emerytury „pod palmami”, które to obietnice okazały się wielkim oszustwem i wprowadziły w błąd miliony Polaków. Podobnie jak wtedy, tak i teraz, zwolennicy prywatnych emerytur w swej propagandzie starannie unikają powiedzenia społeczeństwu, że kolejne spadki giełdowe, kryzysy finansowe i możliwa wysoka inflacja mogą drastycznie zmniejszyć wartość zgromadzonych aktywów finansowych, podobnie, jak opłaty i prowizje pobierane przez dziesiątki lat przez instytucje zarządzające tymi aktywami.

Główny ekonomista ZUS-u Paweł Wojciechowski stwierdził w lipcu 2017 roku, że „[r]ozbudowa pracowniczego

18 *The Ageing Report 2015: Economic and budgetary projections for EU 28 Member States (2013–2060)*, „European Economy” 3/2015, European Commission, 2015, s. 92. Szacunki te uwzględniały podwyższony do 67 lat wiek emerytalny. Po niedawnym obniżeniu tego wieku do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn stopa zastąpienia będzie znacznie niższa i wyniesie 22 proc. Wskazywały na to szacunki Komisji Europejskiej opublikowane w 2012 r. Zob. *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, „European Economy” 2/2012, European Commission, 2012, s. 129.

filaru emerytalnego jest potrzebna, aby mobilizować dodatkowe długoterminowe oszczędności”, dodając jednocześnie, że „[n]ajwiększą bolączką polskiego systemu emerytalnego nie jest bynajmniej mobilizowanie dodatkowych oszczędności, ale zapewnienie godnych emerytur. Z pewnością modernizacja III filaru nie będzie antidotum na te wyzwania, ponieważ nie zwiększy poziomu świadczeń tych, którzy tego najbardziej potrzebują. Paradoksalnie efektem ubocznym może być pogłębienie nierówności osób w wieku poprodukcyjnym. Jeśli osoby lepiej sytuowane będą chętniej uczestniczyły w tych programach niż osoby o niskich zarobkach, to nastąpi także przeniesienie nierówności dochodowych z okresu aktywności zawodowej na okres emerytalny. To w dłuższym okresie może jeszcze wzmocnić presję na redystrybucję w systemie – ponieważ poczucie nierówności jest relatywne – a tym samym również na podnoszenie minimalnych świadczeń i dopłaty do najniższych emerytur”¹⁹. W tej sytuacji nasuwa się pytanie, dlaczego pracowniczy filar emerytalny miałby być rozbudowywany, skoro nie tylko nie złagodzi istniejących już problemów w systemie emerytalnym, ale jeszcze je spotęguje.

Forsując idę trzeciego filara emerytalnego, jego zwolennicy starają się bagatelizować potencjalne skutki tego rozwiązania dla finansów publicznych. Trzeba więc podkreślić, że prawie trzecia część wskazanej wyżej dodatkowej stopy zastąpienia byłaby efektem stosowania przez państwo zachęt dla pracowników i pracodawców w odniesieniu do składek wpłacanych do PPK²⁰. Efektem stosowania tych zachęt byłby ubytek środków

19 Paweł Wojciechowski, *Największą bolączką systemu emerytalnego jest zapewnienie godnych emerytur. Modernizacja III filaru nie będzie antidotum na te wyzwania* (rozm. przepr. Grzegorz Osiecki, Grzegorz Kowalczyk), *dziennik.pl*, 11 lipca 2017 <http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/553910,emerytura-zus-pawel-wojciechowski-ofe-emeryci-system-emerytalny.html> (dostęp 5 sierpnia 2017).

20 Zgodnie z wersją przedstawioną w lipcu 2016 r. zachęty te miałyby obejmować m.in. zwolnienie pracodawcy ze składek na ubezpieczenie społeczne (ZUS) od składki płaconej przez pracodawcę, zwolnienie ze składki na ubezpieczenie emerytalne od składki płaconej przez pracownika, uznanie

publicznych, w tym środków przeznaczonych na wypłatę bieżących emerytur. Negatywny dla państwowego budżetu efekt byłby tym większy, im więcej osób zostałoby wciągniętych do planów kapitałowych. Jeśli miałyby zostać wprowadzona jakaś dodatkowa składka (podatek) obciążająca wynagrodzenia pracowników, to wpływy z niej powinny pójść na cele publiczne (w tym publiczny system emerytalny lub na publiczny system ochrony zdrowia, w którym latami czeka się nawet na najprostszą operację), a nie na zapewnienie dodatkowych zysków wielkim koncernom finansowym.

JAKA ALTERNATYWA DLA DALSZEJ PRYWATYZACJI EMERYTUR ?

Głównym hasłem towarzyszącym planowanemu definitywnemu przeniesieniu pieniędzy z OFE na rynek finansowy oraz stworzeniu *de facto* przymusowego trzeciego filara emerytalnego jest osiągnięcie wyższych oszczędności, które z kolei mają być podstawą wyższego wzrostu gospodarczego. Wyższych oszczędności nie da się jednak uzyskać bez wyższych płac i odejścia od realizowanej w ostatnim ćwierćwieczu polityki, w ramach której niskie płace mają być podstawą międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki. Poza tym, państwo może bezpośrednio, przez swoje agendy, zainwestować dodatkowe podatki w ważne projekty infrastrukturalne, w naukę, prace badawczo-rozwojowe oraz innowacje. Kierowanie wielkiego strumienia pieniędzy pochodzących z przymusowych składek do pośredników działających na rynku finansowym (w tym banków i firm ubezpieczeniowych) jest sprzeczne z interesem społecznym. Absurdalne jest inwestowanie pobranych pod przymusem składek emerytalnych w obligacje skarbowe i w akcje. Służy to jedynie zapewnieniu dodatkowych zysków instytucjom finansowym z tytułu

składki wpłacanej przez pracodawcę za koszt uzyskania przychodu, dofinansowanie dla pracodawcy w wysokości 0,5 pkt. proc. składki z Funduszu Pracy, a także przekazanie ze środków publicznych do składki kwoty 250 zł (tzw. składka powitalna) – *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju...*, dz. cyt., s. 12.

pośrednictwa w obracaniu publicznymi pieniędzmi. Tak jak w innych krajach, giełda powinna zacząć opierać się na mechanizmach rynkowych i radzić sobie sama, bez wymuszonego przez państwo zabierania części płac pracowniczych pod pretekstem zwiększenia emerytur. Zawłaszczanie przez instytucje finansowe tych pieniędzy nie tylko nie rozwiązuje problemów, przed którymi stoi polski system emerytalny, ale je pogłębia. Przymusowy system inwestowania składek emerytalnych na rynku finansowym wprowadzony został jedynie w nielicznych krajach świata i nigdzie się nie sprawdził. Nie był w stanie zapewnić ludziom na starość środków niezbędnych do życia.

Praktyka pokazuje, że to, czego ludzie potrzebują najbardziej, to sprawnie funkcjonujący publiczny system emerytalny, oparty na solidarności międzypokoleniowej. Jest to najtańszy, najprostszy, najbardziej elastyczny i najbardziej sprawiedliwy system zaopatrzenia emerytalnego, dający wszystkim niezbędne poczucie bezpieczeństwa. System oparty na inwestowaniu składek na rynku finansowym tych warunków nie spełnia, gdyż jego prawdziwym celem nie są emerytury, tylko jak najwyższe zyski banków i innych graczy na rynku oraz związanej z nimi garstki elit. Nie ma więc innego wyjścia, jak tylko dbanie o publiczny system emerytalny. Ten zaś w pierwszej kolejności zależy od wydajności gospodarki, a w drugiej od sytuacji demograficznej. Istotne jest, że wysoce efektywna gospodarka jest w stanie z nawiązką zrekompensować ujemny wpływ sytuacji demograficznej na publiczny system emerytalny. Nie oznacza to jednak, że państwo nie musi dbać o demografię (w tym poprzez szeroką dostępność żłobków, przedszkoli, opiekę medyczną, dożywianie dzieci w szkołach), tak, by rodziło się jak najwięcej dzieci. Tylko bowiem aktywne zawodowo pokolenie wytwarza dochód narodowy, a z tego dochodu finansowane są także emerytury. Im liczniejsze będzie to pokolenie, tym wytworzy wyższy dochód do podziału, zakładając odpowiednio wysoki wzrost wydajności pracy.

Aby system emerytalny był w stanie teraz i w przyszłości zapewnić akceptowalny społecznie poziom świadczeń, konieczne jest odejście od polityki niskich płac i rozpowszechnionego

zjawiska umów śmieciowych na rynku pracy. Wiąże się z tym konieczność umocnienia pozycji organizacji pracowników w relacjach z pracodawcami. W przeciwnym razie wiele osób w trakcie całej kariery zawodowej nie będzie w stanie nabyć uprawnień nawet do minimalnej emerytury gwarantowanej przez państwo, nie mówiąc już o wyższej emeryturze.

Trzeba jednak podkreślić, że w systemie o zdefiniowanej składce stopa zastąpienia będzie i tak bardzo niska (mniej niż 30 proc.), znacznie niższa niż w tych krajach, które pozostały przy systemie o zdefiniowanym świadczeniu. System emerytalny wprowadzony w Polsce w wyniku reformy z 1999 roku jest wyrazem przyjęcia neoliberalnej, antyspołecznej ideologii, skutkującej takim podziałem dochodu narodowego, który jest niekorzystny dla emerytów. Obecnie szansa na odejście od tego systemu jest niewielka, zwłaszcza, że nie ma właściwie żadnej debaty na ten temat. Dalej forsowane są natomiast rozwiązania rynkowe w systemie emerytalnym w postaci przymusowego trzeciego filara. Nie są one w stanie zagwarantować jakichkolwiek emerytur, pochłoną natomiast gigantyczne środki publiczne, które mogłyby być przeznaczone na wzmocnienie publicznego systemu emerytalnego. Można się spodziewać, że stworzony w 1999 roku kształt systemu emerytalnego w Polsce, rzutujący na bardzo niskie emerytury w przyszłości, spotka się ostatecznie z poważnym sprzeciwem społecznym dopiero za jakiś czas. Wtedy, gdy coraz więcej młodych obecnie osób uświadomi sobie, że Polska „to nie jest kraj dla starych ludzi”, bo nie zapewni się im tutaj środków do godnego życia. Sprzeciwu takiego nie należy się jednak spodziewać, dopóki na emeryturę będą ciągle jeszcze przechodzić kolejne roczniki osób, których relatywnie wysokie świadczenie pochodzi w dużej części z tzw. kapitału początkowego, wypracowanego jeszcze przed rokiem 1999. Dopiero za jakiś czas Polacy wyraźnie zobaczą, że emerytura wynikająca już tylko z nowego systemu będzie dramatycznie niska. Wielu z nich uświadomi to sobie dużo wcześniej i wyjedzie na zawsze z kraju. Pozostali będą skazani na ubóstwo w okresie starości. Forsowany ostatecznie przymusowy trzeci filar nie tylko nic tu nie poprawi, ale znacznie pogorszy sytuację, bo będzie stanowił sposób na przechwycenie

ogromnych pieniędzy ze składek przez garstkę instytucji finansowych i związanych z nimi elit, w tym politycznych. Polska potrzebuje zatem uczciwej debaty na temat potrzebnych zmian w systemie emerytalnym – im wcześniej tym lepiej. W tej debacie nie powinno się pominąć także kwestii dalszego utrzymywania ogromnych różnic między nadzwyczaj wysokimi emeryturami niektórych grup społecznych (np. sędziów czy prokuratorów) a świadczeniami większości pozostałych emerytów.

Maria Libura – ekspertka Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego zajmująca się ochroną zdrowia i polityką zdrowia publicznego, dyrektor Instytutu Studiów Interdyscyplinarnych nad Chorobami Rzadkimi Uczelni Łazarzkiego, działaczka organizacji pacjentów, członkini Grupy ds. Zdrowia przy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

Reforma ochrony zdrowia, czyli powolny zmierzch rynkowego fundamentalizmu

Po wygranych wyborach Prawo i Sprawiedliwość zapowiadało pierwszą od wielu lat radykalną reformę systemu ochrony zdrowia. Co istotne, w programie partii – obok rytualnego i w gruncie rzeczy politycznie neutralnego zestawu deklaracji na temat intencji poprawy sprawności zarządzania i zwiększenia nakładów finansowych na ten sektor, a także kilku zaklęć (zlikwidujemy NFZ!, zlikwidujemy kolejki!) – mocno zaakcentowano tematy spychane dotąd na margines: problem narastających nierówności i niesprawiedliwości w dostępie do świadczeń medycznych w naszym kraju, konieczność powrotu do zasady solidaryzmu społecznego w kreowaniu polityki zdrowotnej oraz przywrócenia odpowiedzialności państwa za zapewnienie odpowiedniej opieki wszystkim obywatelom.

Premier Beata Szydło w swoim exposé podkreślała, że „służba zdrowia nie może być nastawiona na zysk”, a „[p]acjent nie może być pozycją w bilansie, lekarz księgowym, a szpital przedsiębiorstwem”¹. Zapowiedziała również powrót do finansowania publicznej służby zdrowia z budżetu państwa, a także

1 Marzena Sygut, *Premier Szydło w exposé: służba zdrowia musi być finansowana z budżetu państwa*, rynekzdrowia.pl, 18 listopada 2015, <http://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/Premier-Szydlo-w-expos-sluzba-zdrowia->

wyraźne rozgraniczenie sfery publicznych usług medycznych od sektora prywatnego. Z kolei ówczesny kandydat na senatora, a obecny minister zdrowia Konstanty Radziwiłł zwrócił uwagę na jeszcze inny aspekt nierówności w systemie ochrony zdrowia – patologie panujące na tym rynku pracy – i zapowiedział walkę z nimi, co miało otworzyć perspektywę dla młodych ludzi rozpoczynających prace w zawodach medycznych. Tym samym ekipa przejmująca stery rządów nie tylko wyraźnie zakwestionowała dominujący od czasu transformacji ustrojowej paradygmat neoliberalny, zmierzający do prywatyzacji i komercjalizacji opieki medycznej w Polsce, ale wręcz wskazała odziedziczone po poprzednikach nastawienie rynkowe, traktujące działalność leczniczą jak zwykły biznes, jako jedno ze źródeł obecnego kryzysu w ochronie zdrowia².

Czas pokaże, czy wprowadzane obecnie rozwiązania rzeczywiście przysłużą się realizacji tak postawionych celów, w szczególności zmniejszeniu nierówności w zdrowiu i większego skupienia na pacjencie, choć obserwacja dotychczasowych działań i sposobu wdrażania reformy skłania raczej do sceptycyzmu. Powodów jest wiele, a na wstępie warto wymienić dwa o najbardziej ogólnym charakterze.

Po pierwsze, kompleksowe zmiany w tak złożonym systemie, jakim jest system ochrony zdrowia, muszą być siłą rzeczy procesem wieloletnim (z doświadczeń innych krajów wiemy, że obliczonym na kilkanaście lat), a zatem budowanym na fundamencie szerokiego zrozumienia i poparcia społecznego. Tylko takie poparcie umożliwia bowiem opanowanie i rozwiązanie złożonych konfliktów interesów, które w sposób naturalny

[musi-byc-finansowana-z-budzetu-panstwa,156852,14.html](https://www.ips.lublin.pl/musi-byc-finansowana-z-budzetu-panstwa,156852,14.html) (dostęp 5 września 2017).

2 Na marginesie warto zauważyć, że sama forma własności świadczeniodawców nie gwarantuje efektywnego gospodarowania środkami publicznymi ani tym bardziej realizacji celów zgodnych z interesem publicznym. Dotyczy to zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, dlatego potrzebna jest przede wszystkim redefinicja celów i instrumentów polityki zdrowotnej, która na równych zasadach mogłaby realizować wszyscy świadczeniodawcy.

i nieunikniony muszą przy okazji reform dojść do głosu. Tymczasem obecny dialog społeczny ogranicza się do komunikowania dość ogólnikowych haseł. Trudno z nich wywnioskować, jaki będzie finalny model systemu i co z wprowadzanych zmian ma się ostatecznie wyłonić, a tym bardziej wskazać korzyści z tych zmian dla przeciętnego obywatela. Obywatela, który już w tej chwili ma niskie zaufanie do systemu publicznego. Skąd ma np. wiedzieć, czy tzw. ustawa o sieci szpitali poprawi, czy pogorszy jego sytuację, skoro w przededniu jej wejścia w życie nawet dyrektorzy szpitali nie są do końca pewni, jak wpłynie ona na zarządzane przez nich placówki. Brak jasnej wizji, zrozumiałej dla społeczeństwa i przez nie akceptowanej, utrudni zarządzanie i narazi system na dalsze dryfowanie zamiast racjonalizacji.

Po drugie, tak duża reforma musi kosztować, nie wspominając już o tym, że bez zasadniczego dofinansowania publicznego systemu ochrony zdrowia trudno będzie o odczuwalne przez pacjentów zmiany na lepsze. Poprawa dostępności do świadczeń specjalistycznych czy zatrzymanie ucieczki „białego personelu”, to zmiany, których nie da się sfinansować li tylko z oszczędności osiągniętych dzięki lepszemu gospodarowaniu zastanymi zasobami. Tymczasem, jak na razie ministrowi zdrowia nie udało się przeforsować wprowadzenia żadnego mechanizmu gwarantującego istotny wzrost nakładów publicznych na zarządzany przez siebie sektor. W tym miejscu wraca problem wskazany w punkcie pierwszym: bez przekonania społeczeństwa do reform i odbudowy zaufania do systemu publicznego trudno będzie uzyskać akceptację wyższej daniny na ochronę zdrowia. A stąd prosta droga do powrotu koncepcji tak czy inaczej rozumianej komercjalizacji (pozwalającej sięgnąć bezpośrednio do kieszeni pacjentów), która, jakkolwiek mniej racjonalna i efektywna, może okazać się bezpieczniejsza politycznie.

DRYFUJĄCY SYSTEM

Konieczność naprawy systemu ochrony zdrowia w Polsce od lat powraca jak refren w wypowiedziach ekspertów, wspieranych zarówno negatywnymi ocenami jego funkcjonowania wyrażanymi

w badaniach opinii publicznej, jak i kiepskimi wynikami, które system ten osiąga w licznych międzynarodowych zestawieniach i rankingach. Wedle sondażu CBOS z sierpnia 2016 roku 74 proc. Polaków było niezadowolonych z funkcjonowania opieki zdrowotnej³. W ostatniej edycji Europejskiego Konsumenckiego Indeksu Zdrowia Polska uplasowała się na 31 miejscu, wyprzedzając Albanie, Bułgarię i Rumunię, co i tak oznaczało awans z zajmowanej rok wcześniej pozycji przedostatniej⁴. Obiektywne mierniki także nie pozostawiają wątpliwości. Polska jest krajem, w którym średnia długość życia w przypadku kobiet wynosi ponad 81,5 roku, a mężczyzn – ponad 73,5 roku (dla porównania średnia UE to 83 lata dla kobiet i niespełna 78 lat dla mężczyzn)⁵. Czas oczekiwania na zabiegi planowe należy do najdłuższych w krajach OECD. Wedle statystyk tej organizacji w 2015 roku na operację zaćmy w naszym kraju trzeba było średnio czekać ponad 464 dni, a na operację stawu biodrowego – 405 dni (dla porównania, na Węgrzech było to odpowiednio 88 i 146 dni, a w Hiszpanii – 105 i 158 dni)⁶. Do tego dochodzi erozja zaufania nie tylko do systemu ochrony zdrowia, ale i do samych lekarzy. Z opublikowanych w 2014 roku w „New England Journal of Medicine” wyników badania poziomu zaufania do lekarzy jako

3 CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu opieki zdrowotnej*, Komunikat z Badań nr 113/2006, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_113_16.PDF (dostęp 12 września 2017).

4 Health Consumer Powerhouse, *Euro Health Consumer Index 2016*, 30 stycznia 2017, <http://www.healthpowerhouse.com/publications/euro-health-consumer-index-2016/> (dostęp 5 sierpnia 2017).

5 *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, red. Bogdan Wojtyniak, Paweł Goryński, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2016, <http://www.sdgs.pl/wp-content/uploads/2017/06/sytuacja-zdrowotna-ludnosci-w-polsce-2016-s.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

6 Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Health Statistics 2017*, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30167> (dostęp 5 sierpnia 2017).

grupy zawodowej, możemy się dowiedzieć, że Polska – z wynikiem 43 proc. – zamyka zestawienie, pozwalając się wyprzedzić Chile, Bułgarii i Rosji⁷.

W tej sytuacji naturalne jest pytanie, dlaczego tak alarmujący stan jednego z najważniejszych dla polityki społecznej obszarów nie stał się dla kolejnych rządów impulsem do podjęcia energicznych działań. W odpowiedzi posłużmy się analogią. Wyzwanie, jakim jest reforma polskiego systemu ochrony zdrowia, przypomina dylematy naprawy systemu wodociągów w Rzymie. Nieszczelności powodują, że ponad 40 proc. wody pitnej zasilającej rurociągi Wiecznego Miasta zwyczajnie wycieka, zanim dotrze do kranu. W rezultacie Jezioro Bracciano, które je zasila, wysycha i zamiera, co grozi zarówno katastrofą ekologiczną w rejonie tego zbiornika, jak i permanentnym brakiem wody w mieście. Władze nie mają odwagi, by wodę racjonować, bo to odbiłoby się na wpływach z turystyki i wywołało niezadowolenie prowadzących biznes w tym sektorze. Co gorsza, nie można systemu remontować wybiórczo, kawałek po kawałku, gdyż uszczelnienie jednego wycinka podniosłoby ciśnienie w całej sieci, powodując jeszcze większą utratę wody w jej niewyremontowanych fragmentach. W tej sytuacji politycznie pragmatycznym ruchem wydaje się... czekanie, w nadziei, że nieuchronny kryzys dopadnie kolejnych włodarzy miasta. W ramach bieżącej komunikacji zawsze można próbować odwrócić uwagę od problemu zasadniczego przez ganień nadmiernej konsumpcji mieszkańców, wezwania do zamknięcia fontann czy wstrzymania się od podlewania trawników. Czyż w Polsce przy okazji omawiania problemu kolejek do lekarzy specjalistów nie pojawia się natychmiast narracja wysuwająca na pierwszy plan nadużywanie służby zdrowia przez pacjentów?

W przypadku polskiego systemu ochrony zdrowia należałoby rozwiązać węzeł gordyjski, na który składa się między innymi poniższa, niewyczerpująca lista problemów:

7 Robert J. Blendon, John M. Benson, Joachim O. Hero, *Public trust in physicians – U.S. medicine in international perspective*, „New England Journal of Medicine”, 23 października 2014, t. 371, nr 17, s. 1570–1572, <http://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMp1407373> (dostęp 5 sierpnia 2017).

Oczywistym problemem systemu jest jego niedofinansowanie. Państwa OECD przeznaczają średnio na opiekę zdrowotną – licząc łącznie wydatki publiczne i prywatne – 8,9 proc. PKB. W Polsce jest to 6,4 proc. PKB, przy czym wydatki ze środków publicznych kształtują się na poziomie 4,5 proc. PKB. Wydatki przeznaczone na ochronę zdrowia wyrażone jako procent PKB zapewniają Polsce 36 miejsce wśród 44 uwzględnionych w zestawieniu OECD krajów⁸.

Niedofinansowanie systemu publicznego generuje wydatki prywatne, przy czym w przypadku polskich pacjentów są to przede wszystkim wydatki bezpośrednio z kieszeni. Istotną ich część stanowią wydatki na leki (polskie państwo pokrywa 32 proc. kosztów medykamentów, podczas gdy średnia dla OECD to 57 proc.; do leków refundowanych Polacy dopłacają ok. 40 proc. ceny), które w Polsce osiągają poziom toksycznego współpłacenia. W praktyce oznacza to, że rosnąca liczba pacjentów najzwyczajniej nie wykupuje przepisanych specyfików.

Kolejnym problemem są coraz bardziej palące braki kadrowe. O ile w krajach OECD liczba lekarzy w przeliczeniu na 1000 mieszkańców stale wzrasta i wynosi ok. 3,3, to w Polsce od wielu lat pozostaje na poziomie 2,2. W zasadzie w każdej dziedzinie medycyny brakuje lekarzy specjalistów, coraz mocniej odczuwalny staje się także niedobór pielęgniarek i położnych.

Struktura wydatków na poszczególne typy świadczeń, które finansowane są ze środków publicznych, jest daleka od optymalnej. Stosunkowo dużo skromnych zasobów kieruje się na drogą leczenie szpitalne, a niewiele – na tańsze i bardziej efektywne leczenie ambulatoryjne. W Polsce na 1000 mieszkańców przypada 6,5 łóżka szpitalnego, podczas gdy w znacznie bogatszej Holandii – 4,7, a w Norwegii – 3,3. Polska ochrona zdrowia nastawiona jest na medycynę naprawczą, a zaniedbuje obszary edukacji zdrowotnej i profilaktyki.

Pozostało odziedziczone po poprzednikach wyzwanie rewizji wyceny świadczeń, z których część była przeszacowana,

8 Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Health Statistics 2017*, <http://stats.oecd.org> (dostęp 5 sierpnia 2017).

a część – zanizona. Długi wielu szpitali publicznych wynikają bowiem nie tylko ze stylu zarządzania, ale właśnie z wykonywania niedoszacowanych procedur. Gdyby jednego dnia wszyscy dyrektorzy szpitali w Polsce wzięli sobie do serca rady niektórych ekspertów, dotyczące zasad ukierunkowanej na rentowność gospodarności, to przy obecnych wycenach obudzilibyśmy się w kraju bez oddziałów pediatrycznych i internistycznych.

Brakuje systemu monitorowania skuteczności leczenia i bezpieczeństwa pacjentów, który byłby powiązany z instrumentami motywującymi do poprawy jakości leczenia. W system wbudowane są za to mechanizmy kontroli świadczeniodawców, które kształtują kulturę skoncentrowaną na rozliczaniu, spychającą dobro pacjentów na dalszy plan. Dzielenie pacjentów na lepszych i gorszych wynika z mechanizmów finansowania i rozliczania świadczeniodawców, a nie z kaprysu dyrektorów szpitali czy zatrudnionych w nich lekarzy. To rozwiązania systemowe stawiają codziennie (i to bez uzasadnienia stanem wyższej konieczności) lekarzy przed dylematem wagonika.

Wynikające z ustawy o działalności leczniczej podwójne standardy pozwalały placówkom prywatnym na wybieranie dobrze wycenionych procedur oraz jednocześnie prowadzenie tej samej działalności ze środków publicznych i prywatnych, czego nie wolno robić publicznym szpitalom i przychodniom.

Dysfunkcyjne zdefiniowanie mechanizmów finansowania i zasad współpracy pomiędzy różnymi poziomami opieki medycznej prowadzi do jej fragmentacji, a także do odsyłania pacjentów na wyższe (i droższe) piętra systemu. Podstawowa opieka zdrowotna opłacana jest wedle stawki kapitulacyjnej, czyli „od głowy”, co zachęca do odsyłania pacjentów do poradni specjalistycznych.

Do tego dochodzi specyficznie polski model emancypacji pacjenta, w którym chory z rzadka dopuszczany jest do współpodejmowania ważnych dla niego decyzji medycznych, ale za to musi przyjąć na siebie całą odpowiedzialność za koordynację własnego leczenia, a nierzadko także za komunikację między różnymi specjalistami i ośrodkami.

Brakuje całościowego spojrzenia na sektor publiczny i prywatny jako na wzajemnie warunkujące się elementy systemu ochrony zdrowia, które pozwoliłoby na uregulowanie relacji pomiędzy nimi, by zapobiegać istniejącym nieprawidłowościom. Do dziś dla wielu znamienitych ekspertów rozrost systemu prywatnego, konkurencyjnego (a nie – komplementarnego!) wobec świadczeń publicznych, dostępnego jedynie dla osób o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym, nie jest głęboko niepokojącym zjawiskiem zwiększającym nierówności społeczne, ale wręcz naturalnym biegiem rzeczy.

Last but not least, niezdolność do wprowadzenia kompleksowych rozwiązań dotyczących gromadzenia i zarządzania danymi w systemie ochrony zdrowia powoduje, że zwyczajnie brakuje informacji, od których zależy ostatecznie racjonalność i efektywność podejmowanych reform.

Tab. 1. Wydatki na ochronę zdrowia w 2013 i 2014 roku w mln zł i ich udział w PKB

Wyszczególnienie	2013		2014	
	mln zł	% PKB	mln zł	%PKB
PRODUKT KRAJOWY BRUTTO	1 656 341,0	100,00	1 719 146,0	100,00
Wydatki bieżące na ochronę zdrowia razem¹⁾	106 869,4	6,45	108 737,2	6,33
Wydatki publiczne	75 873,4	4,58	77 208,0	4,49
z tego:				
Schematy sektora instytucji rządowych i samorządowych	10 533 ,6	0,64	10 016,6	0,58
Instytucje rządowe	6 101,9	0,37	5 956,8	0,34
Instytucje samorządowe	4 431,7	0,27	4 059,8	0,24
Schematy obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych oparte na składkach	65 339,8	3,94	67 191,4	3,91
Wydatki prywatne	30 996,0	1,87	31 529,2	1,84
z tego:				
bezpośrednie wydatki gospodarstw domowych	24 977,9	1,51	24 850,2	1,45
inne wydatki prywatne	6 018,1	0,36	6 679,0	0,39

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna. Narodowy Rachunek Zdrowia 2014*, GUS 25 listopada 2016, s. 1.

NIERÓWNOŚCI W ZDROWIU – KWESTIA ŻYCIA I ŚMIERCI

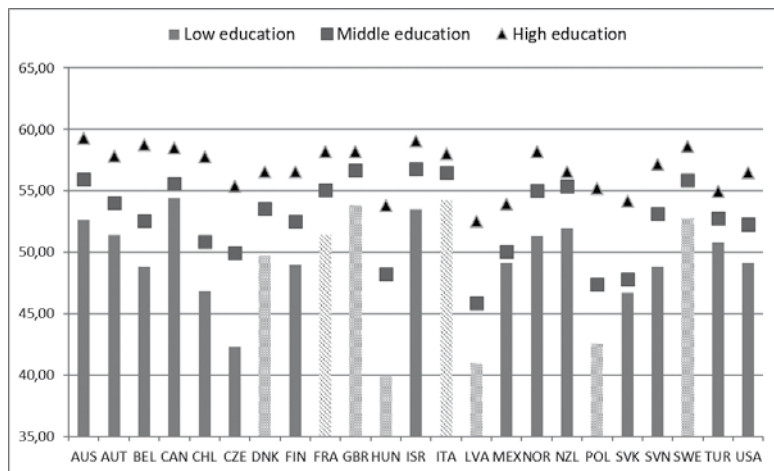
Biorąc pod uwagę powyższe, Prawo i Sprawiedliwość wykazało się polityczną odwagą, kiedy umieściło na sztandarach zapowiedź pierwszej od wielu lat radykalnej reformy systemu ochrony zdrowia. Oczywiście, polityków ostatecznie rozlicza się z czynów, a nie ze słów. Niemniej jednak w przypadku reformy systemu ochrony zdrowia przełomowy może być sam fakt powrotu do oficjalnego dyskursu takich zagadnień jak równość i sprawiedliwość w zdrowiu, traktowanych dotąd bardziej jak ozdobniki niż prawa obywateli, wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i zobowiązania władz publicznych. Dotychczas bowiem artykuł 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej traktujący o tym, że państwo ma obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do świadczeń medycznych, finansowanych niezależnie od ich sytuacji materialnej ze środków publicznych, zbyt łatwo traktowano z przymrużeniem oka, ponieważ uznano, że równość dostępu władze publiczne realizują, kiedy pozwalają wszystkim ubezpieczonym zapisywać się do wieloletnich kolejek oczekujących na świadczenia wykonywane „na NFZ”.

Tymczasem nierówności w zdrowiu nie są pustym sloganem – one zupełnie dosłownie kosztują życie. Jak wynika z ostatniego raportu opracowanego przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, długość życia w naszym kraju jest silnie uwarunkowana czynnikami społeczno-demograficznymi⁹. Obrazują to statystyki: trzydziestoletni mężczyzna z wyższym wykształceniem będzie żył średnio jeszcze prawie 50 lat, czyli 12 lat dłużej od swojego rówieśnika z wykształceniem zawodowym! W przypadku kobiet różnica ta wynosi 5 lat. Jak podsumował to jeden z autorów raportu profesor Bogdan Wojtyniak z NIZP-PZH wykształceni Polacy są już

9 *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, red. Bogdan Wojtyniak, Paweł Goryński, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2016, <http://www.sdgs.pl/wp-content/uploads/2017/06/sytuacja-zdrowotna-ludnosci-w-polsce-2016-s.pdf> (dostęp 5 sierpnia 2017).

w Europie – ich stan zdrowia nieznacznie tylko odbiega od stanu zdrowia takich osób na Zachodzie, natomiast osoby z niższym wykształceniem dzieli przepaść w porównaniu z ich rówieśnikami z Europy Zachodniej. Bez powrotu perspektywy zdrowia publicznego do polityki zdrowotnej nie uda się jej zasypać.

Rycina 2. Różnice w oczekiwanej długości życia mężczyzn w zależności od wykształcenia w krajach OECD



Źródło: Fabrice Murin, Johan Mackenbach, Domantas Jasilionis i in., *Inequalities in Longevity by Education in OECD Countries: Insights from New OECD Estimates*, „OECD Statistics Working Papers”, 2017, nr 2, s. 17.

URYNKOWIENIE ZDROWIA, CZYLI EKONOMICZNA LEWOSKRĘTNA WITAMINA C

Nawet jeśli przyjdzie nam jeszcze poczekać na rzeczywistą realizację zasad równości i solidaryzmu społecznego w ochronie zdrowia, to odejście od dogmatu prywatyzacji jako „leku na całe zło” otwiera dyskusję, ograniczoną dotąd fatalistyczną, neoliberalną wiarą w nieuchronność przemian rynkowych, także w sektorach dostarczających dobra publiczne¹⁰. Stwarza to szansę, by poszu-

10 Por. Marek Balicki, *Problemy służby zdrowia – diagnoza i recepty*, „Warszawskie debaty o Polityce Społecznej”, 2013, nr 10, http://www.feswar.org.pl/fes2009/pdf_doc/debaty10.pdf (dostęp 5 sierpnia 2017).

kiwanie rozwiązań, w których miarą sukcesu będzie efektywność – liczona korzyściami zdrowotnymi jednostek i populacji, a nie wynikiem finansowym placówek, które na leczeniu zarabiają – przestało ograniczać się do polemik na łamach naukowych periodyków, a stało się przedmiotem debaty publicznej.

Dobrze, że mogliśmy usłyszeć o tym mało znanym w polskim dyskursie publicznym fakcie z ust ministra Konstantego Radziwiłła, a nie tylko prelegentów niszowych seminariów. Otóż systemy ochrony zdrowia państw Europy Zachodniej, które dla Polaków stanowią punkt odniesienia i niedościgły wzorzec, są – niezależnie od przyjętych w konkretnych krajach rozwiązań finansowych i organizacyjnych – systemami ściśle regulowanymi przez państwo, a promowane w naszym kraju rozwiązania wolnorynkowe w tym akurat konkretnym obszarze przybliżają nas raczej do trzeciego świata. Dlaczego tak się dzieje? Rynek usług zdrowotnych, ze względu na swoje specyficzne uwarunkowania, stanowi podręcznikowy przykład zawodności rynku (ang. *market failure*). Indywidualny popyt na świadczenia zdrowotne jest nie tylko nieregularny i nierównomiernie rozłożony w czasie, ale także w dużej mierze nieprzewidywalny. Do tego dochodzi zjawisko zwane asymetrią informacji – świadczący usługi medyczne mają przewagę w postaci znacznie większej wiedzy o usłudze (badaniach diagnostycznych, leczeniu, kosztach, możliwych skutkach ubocznych itp.), podczas gdy nieposiadający specjalistycznej wiedzy medycznej pacjent nie jest zazwyczaj w stanie określić, jakie świadczenia są mu rzeczywiście potrzebne, może też *post factum* ocenić ich jakość tylko w ograniczonym zakresie¹¹.

Nie jest to wiedza ani tajemna, ani nowa; Kenneth Arrow, najmłodszy w historii noblista z dziedziny ekonomii, opisał te zjawiska w latach 60. XX wieku, dowodząc, że funkcjonowanie sektora opieki medycznej nie podlega klasycznym regułom

11 Cam Donaldson, Karen Gerard, Stephen Jan, Craig Mitton, Virginia Wiseman, *Economics of Health Care Financing. The visible hand*, 2nd Edition, Basingstoke 2005.

rynkowym¹². Od tego czasu powstały tomy opracowań teoretycznych, pogłębiających naszą wiedzę o niedoskonałościach rynku usług zdrowotnych. Co więcej – dzięki panującej w niektórych krajach niezłomnej wierze, że mechanizmy rynkowe i konkurencyjność same z siebie zoptymalizują również tę dziedzinę ludzkiej działalności – zgromadzone zostały także doświadczenia praktyczne, dowodzące tezy przeciwnej¹³. Dla przykładu, pojedynczy płatnik, taki jak NFZ, wydaje znacznie mniej na obsługę administracyjną, aniżeli konkurujący ubezpieczyciele, którzy większość zasobów muszą wydawać na promocję własnej oferty, więc tym samym uszczuplają pulę przeznaczoną na zakup świadczeń dla osób ubezpieczonych. W przypadku NFZ-etu wydatki te kształtują się na poziomie 1 proc., w przypadku konkurujących ze sobą ubezpieczycieli prywatnych w USA same koszty marketingu sięgają 15 proc. całego budżetu.

Niezależnie jednak od danych i dowodów naukowych hasło dalszego „urynkowienia” systemu ochrony zdrowia w Polsce wraca jako recepta na jego bolączki nawet na portalach branżowych, niczym propozycja walki z rakiem za pomocą wlewów lewoskrętnej witaminy C na stronach medycyny alternatywnej. Jeżeli schedą po obecnym Ministerstwie Zdrowia będzie trwałe podważenie rynkowego fundamentalizmu w ochronie zdrowia, to będzie to znaczący postęp. Ważne, by zmiany te oznaczały, że państwo będzie architektem systemu, choć niekoniecznie wykonawcą, gdyż samo upaństwowienie świadczeniodawców nie jest rozwiązaniem przynoszącym poprawę efektywności i jakości, podobnie jak nie jest nim ich prywatyzacja. Gorzej, jeśli wskutek słabego poparcia politycznego i społecznego nie nastąpią żadne pozytywne zmiany dla pacjentów, za to nastąpi zużycie polityczne idei równości i solidarności w zdrowiu.

12 Kenneth Arrow, *Uncertainty and the welfare economics of medical care*, „The American Economic Review”, 1963, nr 53(5), s. 941–973.

13 Milton Terris, *The Neoliberal Triad of Anti-Health Reforms: Government Budget Cutting, Deregulation, and Privatization*, „Journal of Public Health Policy”, 1999, nr 20(2), s. 149–160.

ROZWIĄZANIA PROSPOŁECZNE W KRZYŻOWYM OGNIU KRYTYKI

Ryzyko takiego obrotu sprawy jest realne, gdyż rozwiązania równościowe i solidarnościowe natychmiast narażają reformatorów na podwójną krytykę, wychodzącą zarówno ze strony środowisk skupiających przeciwników etatyzmu, jak i potencjalnych beneficjentów, niezadowolonych z tempa i zakresu zmian. Widać to doskonale przy okazji przyjętej ustawy o płacach minimalnych w ochronie zdrowia. Wydawałoby się, że projekt wychodzi naprzeciw potrzebom najgorzej opłacanych zawodów medycznych, w tym pielęgniarek i położnych. Z ich perspektywy jednak skrojone na skromną miarę i rozciągnięte w czasie podwyżki są dalece niewystarczające. Natomiast dla szpitali, które wzrost płac mają sfinansować z własnych budżetów, jest to realne obciążenie finansowe, które w powiązaniu z rozliczeniem ryczałtowym, przewidzianym ustawą o sieci szpitali, może wpłynąć na liczbę wykonywanych świadczeń. Obie strony protestują – jaka więc płyńnie z tego lekcja dla przyszłych władz Ministerstwa Zdrowia?

Przy okazji nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ogłoszono wprowadzenie darmowej służby zdrowia dla wszystkich obywateli, bez względu na ubezpieczenie zdrowotne. Odpowiednie przepisy weszły w życie 1 stycznia 2017 roku, zapewniają jednak dostęp wyłącznie do lekarza rodzinnego. I to dzięki zastosowaniu pewnego kruczka – obowiązek ubezpieczeniowy pozostaje w mocy, natomiast NFZ nie będzie ściągał od nieubezpieczonych kosztów wizyty, czyli około 50 zł (dodatkowe badania, zabiegi i leki refundowane są w pełni płatne). Trzeba przyznać, że jest to rozwiązanie racjonalne, i to przede wszystkim z punktu widzenia NFZ-etu, koszty egzekucji takich opłat często bowiem przekraczały kwotę 50 zł. Daleko jednak do zapewnienia wszystkim poczucia bezpieczeństwa w systemie ochrony zdrowia, o którym mówiła w exposé pani premier.

Kolejnym ruchem mającym na celu zwiększenie dostępności opieki medycznej był niewątpliwie Projekt 75+, dzięki któremu seniorzy po 75 roku życia uzyskali od 1 września 2016 roku dostęp do bezpłatnych leków. Program natychmiast znalazł się w ogniu krytyki. Z jednej strony narzekano, że

obejmuje zbyt mało medykamentów (dotyczy bowiem wybranych leków z tzw. listy „S”), z drugiej stawiano zarzuty o tani populizm oraz wyrażano przekonanie, że osoby starsze będą tych leków nadużywać. W świetle cytowanych na wstępie danych o toksycznym poziomie współpłacenia za leki w Polsce, zamiast zasepiąć się nad lekomanią seniorów, należałoby się raczej zastanowić, czy i w jaki sposób można byłoby rozszerzyć ten program na inne grupy wymagające szczególnej ochrony, w tym kobiety w ciąży, dzieci i osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej. Według *Diagnozy społecznej* z 2015 roku aż 13,4 proc. pacjentów zrezygnowało z wykupienia leków. Dotyczy to przede wszystkim rodzin wielodzietnych oraz pacjentów utrzymujących się z rent i zasiłków: z zakupu leków rezygnuje 16,8 proc. emerytów, 17,7 proc. rodzin wielodzietnych, 33,3 proc. rencistów i aż 40,7 proc. gospodarstw utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych.

„RYCZAŁT SCHRÖDINGERA” A PROBLEM KOLEJEK

Sieć szpitali stanowi sztandarowy projekt obecnego Ministerstwa Zdrowia a zarazem doskonały przykład na to, że z właściwej identyfikacji objawów choroby systemu nie wynika automatycznie dobra recepta na poprawę sytuacji. Sama idea sieci szpitali jest pomysłem jak najbardziej racjonalnym, który – właściwie zaprojektowany – powinien doprowadzić do przesunięcia (tam, gdzie jest to uzasadnione) ciężaru świadczeń z opieki szpitalnej na ambulatoryjną, poprawić wyniki leczenia dzięki kompleksowej koordynacji udzielanej pomocy medycznej, a także – w ostatecznym efekcie – zredukować zapotrzebowanie na opiekę szpitalną z idącą w ślad za nią korektą infrastruktury.

Takie też są deklarowane intencje resortu. Wraz z ustawą wprowadzono do systemu ochrony zdrowia w Polsce system podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, składający się z trzech poziomów. Sieć ma być główną formą zabezpieczenia dostępu pacjentów do szerokiego wachlarza świadczeń: z zakresu leczenia szpitalnego, wysoko-specjalistycznych porad lekarzy specjalistów w przychodniach

przyszpitalnych, rehabilitacji leczniczej, programów lekowych, leków stosowanych w chemioterapii oraz nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej. Co istotne, szpitale zakwalifikowane do sieci mają zapewniać pacjentowi kompleksową opiekę zdrowotną w całym cyklu leczenia, a zatem osoba skierowana do szpitala powinna uzyskać także ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne oraz świadczenia rehabilitacyjne, jeżeli są potrzebne. Jednocześnie zmieniono zasady finansowania placówek zakwalifikowanych do sieci przez wprowadzenie ryczałtu. Szpitale, które znalazły się w sieci, będą miały zapewnione finansowanie w oparciu o odmienny od dotychczasowego mechanizm finansowy. Zamiast rozliczania każdego wykonanego świadczenia otrzymają ryczałt, przy czym będzie on skalkulowany na podstawie wcześniejszych kontraktów danej placówki z NFZ-etem.

Obok zasad kwalifikacji placówek do sieci, które krytykowano za brak przesłanek jakościowych i uprzywilejowanie podmiotów publicznych, to właśnie ryczałt stał się przedmiotem licznych kontrowersji. W zapowiedziach ministerstwa został przedstawiony jako mechanizm rozwiązujący wiele kluczowych problemów służby zdrowia: ma skrócić kolejki, zapewnić koordynację opieki i zwiększyć dostępność poradni przyszpitalnych oraz rehabilitacji. Przeciwnicy reformy biją na alarm i twierdzą, że ryczałt... wydłuży kolejki i pogorszy sytuację szpitali, które np. mogą nie dostać dodatkowych pieniędzy za tzw. nadwykonania. Tymczasem ryczałt w obecnym kształcie rozczarowuje: niczym kot Schrödingera jest, a jakby go nie było. Szpital w sieci będzie miał bowiem za zadanie wykonać określoną liczbę świadczeń, porównywalną z analogicznym okresem, na podstawie którego wyliczono ryczałt, co ma zapobiec zjawisku „oszczędzania na pacjentach”. Trudno się więc nie zgodzić z byłym wiceministrem Krzysztofem Łandą, który w wywiadzie dla jednego z ogólnopolskich dzienników powiedział, że „sposób finansowania szpitali praktycznie się nie zmieni, sposób rozliczania świadczenia też

się *de facto* nie zmieni, bo jednorodne grupy pacjentów wciąż obowiązują”¹⁴.

Dlaczego zatem wprowadzono tak skomplikowaną od strony biurokratycznej reformę? Jedną z głównych przesłanek, żeby wprowadzić sieć, było przeciwdziałanie zjawisku kontraktowania przez szpitale prywatne tylko dobrze wycenionych świadczeń, zwanego też „spianiem śmietanki” lub „wybieraniem rodzynek z ciasta”, i przerzucania na szpitale publiczne wykonywania procedur niedoszacowanych i generujących długi. Sieć może wspomóc funkcjonowanie szpitali publicznych, które dotychczas były poszkodowane w wyniku takich praktyk. Można się tylko zastanawiać, czy nie wystarczyłoby postawić wszystkim podmiotom, zarówno publicznym, jak i prywatnym, podobnych wymagań, a ideę sieci wprowadzać stopniowo, w oparciu o programy pilotażowe. Co ciekawe, w dyskusjach publicznych nie rozważano na poważnie postawienia szpitalom prywatnym warunku, by zdecydowały, czy daną procedurę będą wykonywały wyłącznie z pieniędzy publicznych, czy na zasadach komercyjnych.

PEŁZAJĄCE WSPÓŁPŁACENIE

Zamiast tego pojawiła się propozycja wejścia szpitali publicznych na rynek komercyjny przez umożliwienie im prowadzenia równoległe działalności za pieniądze publiczne i świadczenia tych samych usług odpłatnie. Ministerstwo Zdrowia wyliczyło, że proponowana w nowelizacji sprzedaż usług komercyjnych może zwiększyć przychody publicznych placówek ochrony zdrowia o 5 proc., czyli o około 2 mld zł. W uzasadnieniu wskazano, że zmiana usunie nierówności pomiędzy szpitalami publicznymi a tymi, które zostały wcześniej przekształcone w spółki prawa handlowego.

14 *Landa o sieci szpitali: żadnego armagedonu nie będzie*, rynekzdrowia.pl, <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Landa-o-sieci-szpitali-zadnego-armagedonu-nie-bedzie,175607,1.html> (dostęp 12 września 2017).

Propozycja ta stała w tak rażącej sprzeczności z oficjalnym programem rządu, że przetrwała zaledwie kilka dni. Pomijając fakt, że była także niespójna z uchwaloną niewiele wcześniej ustawą o sieci szpitali, warto przyjrzeć się argumentacji ministerstwa dotyczącej wpływu takiego rozwiązania na sytuację pacjentów. Bardzo szybko pojawiły się bowiem głosy, że takie rozwiązanie spowoduje wzrost nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej, wynikający z podziału pacjentów na uprzywilejowanych (płacących) i gorszych (korzystających ze świadczeń finansowanych przez NFZ). Przedstawiciele ministerstwa odpowiadali, że nie ma mowy o ograniczeniu uprawnień pacjentów do nieodpłatnych świadczeń, gdyż będą one udzielane na dotychczasowych zasadach. Ponadto argumentowano, że proponowana nowelizacja służyłaby interesom pacjentów, ponieważ poszerza możliwości wyboru usług komercyjnych.

Jakie byłyby konsekwencje takiego ruchu dla pacjentów z kolejek publicznych? Otóż wcale nie musiałyby to oznaczać, że osoby zamożne, decydując się na świadczenia płatne, zwolniłyby miejsca dla uboższych. Doświadczenia np. systemu australijskiego, w którym przeprowadzono tego typu operację, pokazują, że stałoby się dokładnie odwrotnie. W ramach reform przeprowadzono w Australii szeroką kampanię zachęcającą do zakupu komercyjnych ubezpieczeń zdrowotnych. Tam, gdzie prywatni ubezpieczyciele zdobyli istotny udział w rynku, kolejki w publicznej służbie zdrowia wydłużyły się. Narastały także różnice pomiędzy czasem oczekiwania na zabiegi planowe w szpitalach publicznych: pacjenci „publiczni” na operację zaćmy musieli czekać prawie cztery miesiące, podczas gdy ci z ubezpieczeniem prywatnym – dwa tygodnie. Dane te wskazują, że placówki publiczne zaczęły preferować wykonania wyżej wycenionych usług dla ubezpieczycieli prywatnych¹⁵.

15 *Admitted patient care 2015–16: Australian hospital statistics*, Australian Institute for Health and Welfare, Health services series, 2017, nr 75, <http://www.aihw.gov.au/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=60129559534> (dostęp 5 sierpnia 2017).

Nie jest to pierwszy pomysł będący próbą przemycenia współpłacenia do systemu publicznego. Już wcześniej, w związku z projektem nowelizacji tzw. ustawy refundacyjnej, który dotyczył wyrobów medycznych, sondowano możliwość wprowadzenia dopłat do wyrobów medycznych lepszej jakości, stosowanych w ramach świadczeń gwarantowanych. Jakość świadczenia oferowanego przez system publiczny zależałaby wówczas od zasobności pacjenta.

Tutaj dochodzimy chyba do sedna problemu, czyli braku rzeczywistej reprezentacji interesów tych pacjentów, których nie będzie stać ani na opłaty z własnej kieszeni, ani na ubezpieczenia dodatkowe. Rozwiązania w ochronie zdrowia projektowane są i dyskutowane w gronie osób, które należą – chcąc nie chcąc – do grupy uprzywilejowanej ekonomicznie. Nic dziwnego, że promują one rozwiązania, w których dodatkowe pieniądze nie wzmacniają sektora publicznego jako takiego, a jedynie punktowo poprawiają standard dla poszczególnych pacjentów. Z drugiej strony, nie możemy zapominać, że to właśnie na klasie średniej spoczywa niewspółmiernie duże obciążenie kosztami funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, a odzyskanie jej zaufania jest niezbędne do zwiększenia finansowania poprzez mechanizmy egalitarne.

NALEWAMY Z PUSTEGO

Grzechem pierworodnym polskiego modelu ochrony zdrowia była niespójność przyjętego modelu finansowania ochrony zdrowia, o czym już lata temu pisał m.in. prof. Jan Jończyk¹⁶. Choć założono, że uprawnienie do ochrony zdrowia jest powszechne, to główny ciężar jej finansowania spoczął na osobach czynnych zawodowo i odprowadzających składki zdrowotne. Część uprawnionych do ochrony zdrowia została zwolniona od opłacania składki, którą pokrywano ze środków budżetowych, przy

16 Jan Jończyk, *Zasady i modele ochrony zdrowia*, „Państwo i Prawo”, 2010, nr 8, http://www.lex.pl/c/document_library/get_file?uuid=1ea8edca-20b3-4337-9320-7c4d96c2a7dd&groupId=2221015 (dostęp 5 sierpnia 2017).

czym nakłady na ten cel okazały się nieproporcjonalne do rzeczywistego kosztu opieki medycznej, potrzebnej tej populacji (obejmującej m.in. bezrobotnych i rolników). Taka konstrukcja niejako wbudowała w system permanentny deficyt finansowania ochrony zdrowia ze środków publicznych.

Co prawda Ministerstwo Zdrowia przedstawiło deklarację o planowanym wzroście nakładów publicznych na służbę zdrowia z obecnych 4,5 proc. do 6 proc. PKB, ale wedle planów finansowanie ma być podnoszone stopniowo dopiero od 2018 roku. W przyszłym roku publiczne nakłady mają nie być niższe niż 4,74 proc. PKB¹⁷, co jasno pokazuje, że nie można liczyć na radykalną poprawę dostępności i jakości świadczeń. Część wprowadzanych rozwiązań wydaje się wręcz podyktowana gorączkowym poszukiwaniem oszczędności w i tak mocno niedofinansowanym systemie. Bez wsparcia finansowego przeprowadzane reformy mogą bardzo łatwo okazać się działaniami fasadowymi.

W oczekiwaniu na wejście w życie ustawy o sieci szpitali przygotowany jest projekt specustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej, który przewiduje 2,1 mld zł dotacji z budżetu państwa dla Narodowego Funduszu Zdrowia na skrócenie kolejek do wybranych świadczeń, szczególnie tych, w przypadku których czas oczekiwania sięgał kilku lat. Dofinansowanie świadczeń, takich jak np. operacja zaćmy, jest krokiem jak najbardziej logicznym, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że obecnie zniechęceni długim czekaniem pacjenci wykonują tego typu zabiegi za granicą, a ich koszt na mocy dyrektywy o transgranicznej opiece zdrowotnej jest następnie zwracany przez NFZ. Kolejki powodują więc, że polski system ochrony zdrowia dofinansowuje systemy sąsiadujących z nami krajów. Długoterminowe powodzenie reformy będzie jednak zależało od zbudowania trwałego mechanizmu gwarantującego istotny wzrost nakładów publicznych na sektor zdrowia oraz wypracowania instrumentów

17 Ministerstwo Zdrowia, *Reforma systemowa w służbie zdrowia – stan prac i nowe zadania*, <http://www.mz.gov.pl/aktualnosci/reforma-systemowa-w-sluzbie-zdrowia-stan-prac-i-nowe-zadania/> (dostęp 12 września 2017).

gwarantujących ich racjonalną, zgodną z potrzebami pacjentów alokację, a nie od doraźnych działań interwencyjnych.

DOKĄD ZMIERZAMY?

Na tak postawione pytanie nie jest łatwo dać odpowiedź, mimo że znajdujemy się w wirze reformy. Nie jest do końca jasne, jaki model systemu ochrony (czy też „służby”) zdrowia wyłoni się ostatecznie z przeprowadzanych transformacji. Postulat zmiany mechanizmu finansowania sektora ochrony zdrowia odsuwany jest w stronę kolejnej kadencji Sejmu. Wiele kluczowych aktów prawnych znajduje się na etapie projektów ustaw. Pod koniec sierpnia 2017 roku rząd przyjął projekt fundamentalnej dla funkcjonowania całości systemu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej (POZ). Inne są w fazie projektów założeń do projektów ustaw, jak ma to miejsce w przypadku niezwykle istotnej z punktu widzenia pacjentów ustawy o jakości w ochronie zdrowia. Historia uchwalonej już ustawy o sieci szpitali pokazuje z kolei, że projekt, który zapowiadał się początkowo na rewolucyjną zmianę systemową, ostatecznie po seriach konsultacji i ustaleń ma duże szanse stać się ilustracją maksymy, iż „dużo musi się zmienić, by zmieniło się nie tak wiele”.

Na pewno warto docenić, że po raz pierwszy od wielu lat tak mocno wybrzmiał w debacie publicznej problem nierówności w systemie ochrony zdrowia w Polsce, a także postulat powrotu do zasady solidaryzmu społecznego w kreowaniu polityki zdrowotnej oraz przywrócenia odpowiedzialności państwa za zapewnienie odpowiedniej opieki wszystkim obywatelom. Pozostaje mieć nadzieję, że przerabiana obecnie lekcja doprowadzi do wzrostu świadomości społecznej w zakresie ochrony zdrowia i otworzy furtkę do zmian, które zmierzać będą do bardziej sprawiedliwego systemu. Systemu, w którym pacjent nie dostanie fałszywej monety wyboru: publiczna kolejka czy kredyt na operację.

ISZ

Instytut Studiów Zaawansowanych został powołany przez Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego do prowadzenia badań naukowych i dydaktyki w obszarze fundamentalnych problemów współczesnej kultury. Główną motywacją twórców ISZ była chęć stworzenia przyjaznego otoczenia dla poszukiwania odpowiedzi na współczesny kryzys demokracji liberalnej, wynikający z równoległych kryzysów społecznej więzi i wyobraźni.

Od czasu wykładu profesora Zygmunta Baumana *Wyzwania stulecia* w 2012 roku, inaugurującego działalność ISZ, zorganizowaliśmy kilkadziesiąt seminariów poświęconych tak różnym dziedzinom, jak ekonomia polityczna, filozofia kultury, polityka społeczna i feminizm czy analiza współczesnych ruchów społecznych w Polsce i na świecie. W otwartych dla publiczności wykładach uczestniczyło łącznie kilka tysięcy słuchaczy. W ISZ rozpoczęliśmy również działalność badawczą – teoretyczną i empiryczną – dotyczącą problematyki społecznych aspektów praktyk kulturalnych, a także współzależności między kulturą, gospodarką i demokracją w kontekście współczesnych wyzwań cywilizacyjnych dla Polski.

Doświadczenia współpracy z najwybitniejszymi ekspertami i ekspertkami, licznymi instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi, a także opinie uczestników

i prowadzących zajęcia w ISZ skłaniają nas do skoncentrowania działalności w najbliższych latach wokół trzech obszarów tematycznych. Zgłębiać będziemy zatem relacje między kulturą a rozwojem, zmianę społeczną w kontekście dyskursu publicznego, a także nieortodoksyjną ekonomię polityczną czasów kryzysu. To, naszym zdaniem, najważniejsze zagadnienia, przed jakimi stoi wyobraźnia społeczna w Polsce, i zarazem wyzwanie dla instytucji nastawionej – w zgodzie z misją ISZ – na długofalowe cele poznawcze przekraczające granice ustalonych dyscyplin oraz współpracę na zasadach partnerskich z placówkami naukowymi, jednostkami publicznymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Od roku 2017 pragniemy również poszerzyć obszar refleksji o sytuację międzynarodową ze szczególnym naciskiem na kwestie kryzysu integracji europejskiej.

Efekty pracy ISZ, obok prezentacji publicznych, cyklu Analiz ISZ oraz międzynarodowych konferencji, przyjmują formę wydawanych pod jego patronatem książek, a także serii Zeszytów Instytutu Studiów Zaawansowanych. Pierwszy, opublikowany w czerwcu 2015 roku, dotyczył kwestii relacji między Wschodem a Zachodem po dekadzie, jaka upłynęła od pierwszego rozszerzenia UE na wschód. Następny zawierał wybór najważniejszych, poświęconych współczesnemu kryzysowi gospodarki światowej tekstów ekonomii nurtu postkeynesowskiego, w 2016 roku ukazał się trzeci zeszyt, *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*.

W tym roku oddajemy w Państwa ręce dwa kolejne tomy – *Klasy w Polsce. Teorie, dyskusje, badania, konteksty* oraz *Ekonomię polityczną „dobrej zmiany”*.

Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”

pod redakcją Michała Sutowskiego

Seria Zeszyty Instytutu Studiów Zaawansowanych: 5

Warszawa 2017

Copyright © 2017

By Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego oraz Autorzy i Autorki

ISBN 978-83-65853-15-8

Redakcja: Michał Sutowski

Redakcja językowa: Bea Rutkowska

Korekta: Aleksandra Ptasznik

Projekt graficzny: Studio Noviki

Wydawca: Instytut Studiów Zaawansowanych w Warszawie,

Warszawa 2017

Druk i oprawa:

Nakład: 500 egz.

Publikacja bezpłatna

Publikacja ukazuje się dzięki wsparciu Fundacji im. Róży Luksemburg

Przedstawicielstwo w Warszawie



Instytut Studiów Zaawansowanych

ul. Foksal 16, 00-372 Warszawa

tel. + 48 22 505 66 90

www.instytut-studiow.pl

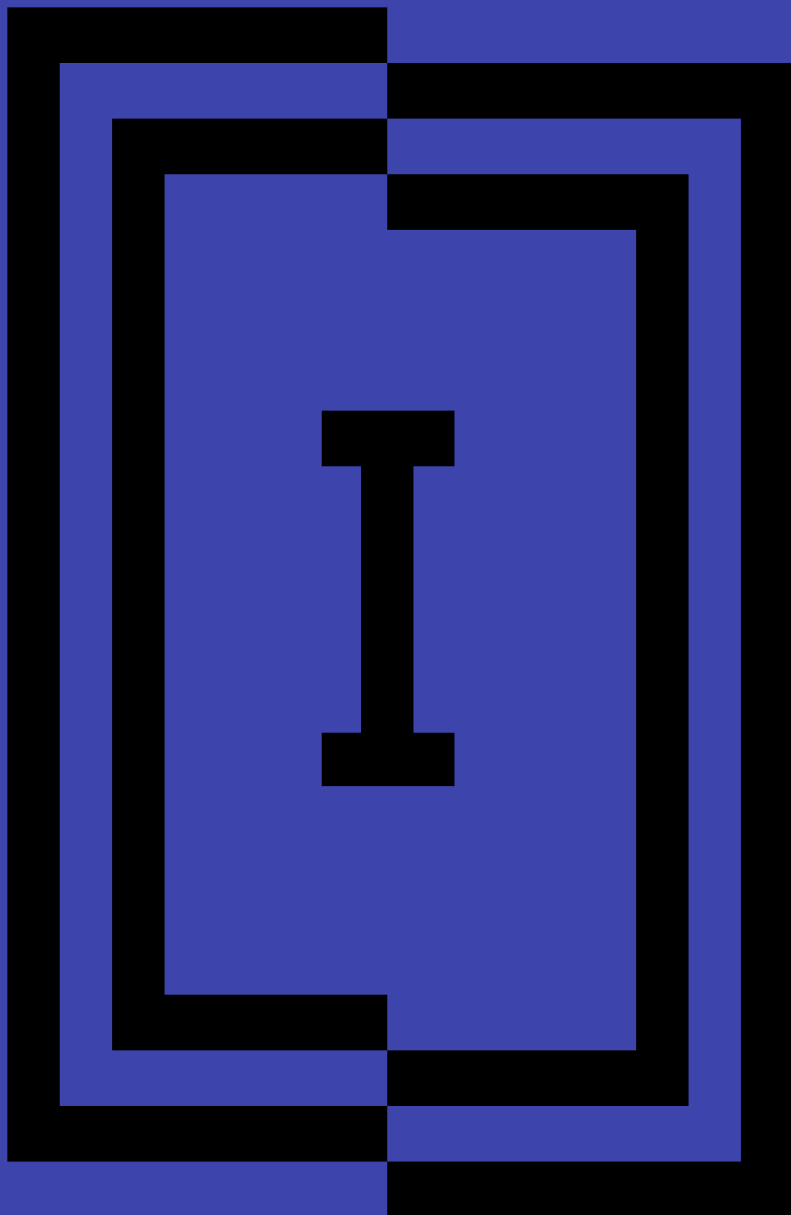


INSTYTUT
STUDIÓW
ZAAWANSOWANYCH

krytyka
polityczna



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



FUNDACJA
IM. RÓŻY LUKSEMBURG
PRZEDSTAWICIELSTWO
W POLSCE

ISBN 978-83-65853-15-8