

Streszczenie

LEKCJE Z POLSKI – WNIOSKI DLA POLSKI:

Zrównoważona transformacja w kierunku gospodarki o wysokim dochodzie



Streszczenie

LEKCJE **Z POLSKI – WNIOSKI** **DLA POLSKI:**

Zrównoważona transformacja w kierunku gospodarki o wysokim dochodzie

Emilia Skrok

Rogier van den Brink

Enrique Aldaz-Carroll

© 2019 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

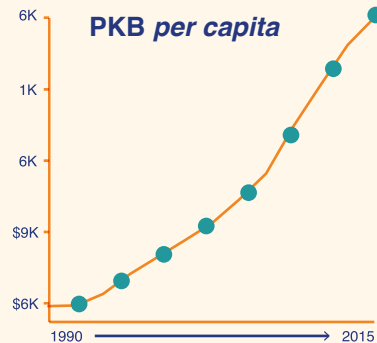
The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

POLSKA – przykład sukcesu gospodarczego



Polska awansowała z grupy państw o średnim dochodzie do grupy państw o wysokim dochodzie w rekordowym czasie

Lekcje z Polski...

Pięć reform, które pomogły Polsce osiągnąć status państwa o wysokich dochodach

Inkluzywność

Gospodarka rynkowa z większą liczbą miejsc pracy i wyższymi wynagrodzeniami



Rządzenie

Reformy instytucji politycznych i gospodarczych z zachowaniem niezwykłej ciągłości reform

Wzrost

Akumulacja czynników produkcji i rozwój technologiczny



Połączenie

Wyższa wydajność i konkurencyjność przedsiębiorstw dzięki szybkiej integracji międzynarodowej



Utrzymanie

Stabilność makroekonomiczna z kontrolą inflacji i zadłużenia

Wyzwania



Wysokie oczekiwania



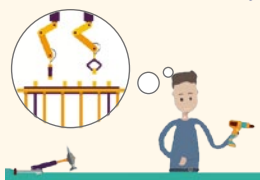
Niepewność globalna

Starzenie się społeczeństwa



...wnioski dla Polski

Innowacyjność i jakość napędzające konkurencyjność



Ostrożnościowa polityka fiskalna i pieniężna



Sektor publiczny zorientowany na konsumencie usług



Lepsza równowaga pomiędzy bezpieczeństwem zatrudnienia a elastycznością rynku pracy



Spis treści

Skróty i akronimy	7
Najważniejsze lekcje z Polski	8
Kluczowe wnioski z Polski	10
Czym są kraje MIC „w pułapce średniego wzrostu”, nowe HIC oraz ugruntowane HIC?	14
Lecje z doświadczeń Polski	16
Rządzenie	16
Utrzymanie	19
Połączenie	21
Wzrost	23
Inkluzywność	25
Wnioski dla Polski	28
Rządzenie	29
Utrzymanie	30
Łączenie	31
Wzrost	34
Inkluzywność	36
Podsumowanie	40
Przypisy	42
Literatura	43

Ramka

1. Pułapka średniego dochodu _____	14
------------------------------------	----

Ryciny

1. Pięć wymiarów służących ocenie polskiego cudu gospodarczego _____	12
2. Wzrost PKB <i>per capita</i> w nowych krajach HIC i w krajach MIC „w pułapce” _	15
3. Odporne instytucje polityczne i poprawiające się instytucje gospodarcze ____	16
4. Wysoki wzrost PKB i niewielkie wahania wspierają osiągnięcie wysokiego poziomu dochodu _____	19
5. Inflacja, nowe kraje HIC i kraje MIC „w pułapce”, 2000-2014 (odsetek) _____	20
6. Całkowita wydajność czynników produkcji i wzrost w nowych HIC, 2000–2014 (odsetek) _____	23
7. Wzrost ogólnej wydajności produkcji (TFP) w Polsce w obrębie i pomiędzy firmami w latach 1997–2013 (odsetek) _____	24
8. Udział miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, nowe HIC i kraje „w pułapce” _____	24
9. Ubóstwo w Polsce w latach 2005–2014 (Wskaźnik ubóstwa, odsetek populacji) _	25
10. Nierówności pod względem dochodu, nowe kraje HIC i kraje MIC „w pułapce” (Współczynnik Giniego w 2000 i 2014 roku) _____	25
11. Równość w dostępie do edukacji wg regionu, nowe kraje HIC i kraje MIC „w pułapce” (odsetek pracowników z wykształceniem co najmniej średnim, 2014) _____	26
12. Regionalny PKB: nominalny średni roczny wzrost, 2005–2014 _____	27
13. Regionalne nierówności dochodów: PKB <i>per capita</i> jako odsetek średniej krajowej, 2013 _____	27
14. Osiągnięcie statusu kraju o wysokim dochodzie i średni wzrost PKB, 1965–95 _	28
15. Stopa oszczędności brutto w Polsce, odsetek PKB, 2000 i 2014 _____	31
16. Średnie wskaźniki dla fizycznej infrastruktury, Polska i ugruntowane HIC ____	33
17. Polska jako miejsce dla migrantów: udział osób urodzonych za granicą w łącznym zatrudnieniu, 2007, 2011 i 2014 _____	33
18. Ranking Polski w zakresie innowacji na skalę międzynarodową _____	34
19. Ochrona praw własności intelektualnej w Polsce _____	34
20. Struktura polskiego sektora finansowego, 2014 (obligacje 2011) _____	35
22. Wynagrodzenia a wydajność, Niemcy i Polska, lata 2000–2015 _____	37
21. Poziom szczęścia w Polsce wg regionu, 2003 i 2013 _____	37
23. Udział kapitału i pracy w PKB, kraje HIC, lata 2000–2015 (odsetek) _____	38
24. Niestandardowe umowy o pracę, lata 2002–2014 (mln) _____	38
25. Niespełniona potrzeba dotycząca badań lekarskich, wybrane kraje HIC ____	39
26. Redystrybucyjny wpływ podatków bezpośrednich i transferów _____	39

Skróty i akronimy

B+R	Badania i rozwój
GVC	Globalne łańcuchy wartości
HIC	Kraje o wysokim poziomie dochodu (high income countries)
ICT	Technologie informacyjno-komunikacyjne
LLL	Life- long learning (kształcenie ustawiczne)
MIC	Kraje o średnim poziomie dochodu (middle-income countries)
TFP	Wzrost ogólnej wydajności produkcji (total factor productivity)
UE	Unia Europejska

Najważniejsze lekcje z Polski

Rządzenie

- **Właściwa organizacja instytucji zarówno gospodarczych, jak i politycznych oraz koordynacja reform zgodnie ze wspólną wizją.** Jednolitej wizji gospodarki rynkowej, charakteryzującej się solidarnością, towarzyszyła w Polsce niespotykana ciągłość polityki kontynuowanej od czasu transformacji przez 17 demokratycznie wybranych rządów.
- **Właściwa kolejność reform.** Po okresie szybkiej liberalizacji zaczęto tworzyć w Polsce struktury podstawowych instytucji demokratycznych na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym, aby stworzyć konsensus polityczny dla głębszej przemiany instytucjonalnej i gospodarczej, bazując na akcesji do UE jako swoistej opoce.

Utrzymanie

- **Zapewnienie stabilności makroekonomicznej.** W tym zakresie Polska wprowadziła elastyczne reguły fiskalne które ograniczały deficyty i zadłużenie, oraz elastyczny mechanizm walutowy wspierany wiarygodną polityką pieniężną nakierowaną na ograniczanie inflacji.
- **Dbałość o sektor finansowy.** Skuteczna restrukturyzacja polskiego sektora finansowego, jego regulacja i nadzór pozwoliły na uniknięcie kryzysu bankowego.

Połączenie

- **Zintegrowanie rynku krajowego z rynkami globalnymi, w celu zwiększenia konkurencyjności firm.** Polska dokonała tego poprzez szybką i jednocześnie uporządkowaną integrację. W pierwszej kolejności obniżono cła, aby pomóc mechanizmom rynkowym ustalić odpowiedni poziom cen, następnie stworzono bardziej złożoną infrastrukturę niematerialną przed akcesją do UE, a na koniec maksymalnie wykorzystano środki unijne na tworzenie infrastruktury materialnej, aby połączyć rynek krajowy z rynkami zewnętrznymi.
- **Udział w globalnych łańcuchach wartości (GVC).** Polska dokonała tego tworząc udogodnienia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz bliskie powiązanie rynku krajowego z rynkami globalnymi, co zapewniło dostęp do materiałów wysokiej jakości, dóbr kapitałowych oraz transferów technologii, jednocześnie zwiększając konkurencyjność i wzmacniając motywację firm do rozwoju, innowacji i ukierunkowania na tworzenie przewag komparatywnych.

Wzrost

- **Optymalne wykorzystanie rynków, w celu dostosowania alokacji zasobów w miarę rozwoju kraju.** Polska uzyskała równowagę pomiędzy akumulacją czynników produkcji — „perspiracją”, a podnoszeniem produktywności — „inspiracją”, poprzez dopuszczenie do rynkowej realokacji zasobów pomiędzy różnymi sektorami (transformacja strukturalna), w obrębie poszczególnych sektorów (stymulując wzrost wydajnych firm i kurczenie się tych mało efektywnych) oraz w obrębie przedsiębiorstw (wdrażanie lepszych procedur zarządczych i nowych technologii).
- **Inwestycja w kapitał ludzki.** Polska dokonała w tym obszarze ukierunkowanych reform i inwestycji, co przyniosło dużą poprawę jakości kształcenia.

Inkluzywność

- **Zapewnianie możliwości.** Polska zapewniła szeroki dostęp do dobrej jakości kształcenia osobom ze wszystkich grup dochodowych i regionów.
- **Zwiększanie możliwości biznesowych oraz zarobków.** Otwarty i konkurencyjny rynek stworzył możliwości biznesowe dla przedsiębiorców oraz miejsca pracy dla pracowników, czemu jednocześnie towarzyszyło regularne podnoszenie płacy minimalnej.

Kluczowe wnioski z Polski

Rządzenie

- **Inwestowanie w transparentne i odpowiedzialne zarządzanie.** Osiągnięcie trwałego dobrobytu wymaga stworzenia służby publicznej bardziej zorientowanej na obywatela, mniej skorumpowanej, bardziej transparentnej i skuteczniejszej, m.in. poprzez zwiększenie bezpośredniego zaangażowania obywateli w tworzenie polityki i realizację usług publicznych.
- **Poprawianie odporności instytucji.** Podniesienie zdolności do innowacyjności i stabilnego, dynamicznego wzrostu gospodarki wymaga wzmocnienia rządów prawa, stworzenia otoczenia regulacyjnego o wysokiej jakości, a także możliwości w zakresie tworzenia, wdrażania i oceny polityk gospodarczych.

Utrzymanie

- **Stworzenie przestrzeni fiskalnej jako buforu** wspierającego antycykliczną politykę fiskalną, mającą na celu stawienie czoła problemowi starzenia się społeczeństwa i utrzymanie poziomu inwestycji w przypadku obniżenia się dostępnych unijnych funduszy strukturalnych.
- **Podniesienie oszczędności krajowych** poprzez wzmocnienie indywidualnych zachęt do oszczędzania, poprawę dostępności instrumentów oszczędnościowych i rozwój lokalnych rynków kapitałowych.

Połączenie

- **Przesunięcie się w górę globalnych łańcuchów wartości** poprzez poprawę ekosystemu wspierającego innowacje i wykonywanie bardziej zaawansowanych zadań oraz nadrobienie braków w zakresie fizycznej infrastruktury, aby konkurencyjność wynikała z jakości, a nie ceny.
- **Maksymalizowanie wkładu imigrantów w rozwój gospodarki**, kompensujący negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa poprzez sformalizowaną imigrację, ograniczenie dyskryminacji w zatrudnieniu oraz usprawnienie procesu uznawania zagranicznych kwalifikacji.

Wzrost

- **Usprawnienie wdrażania technologii i innowacji, aby przejść na nowy model rozwoju** dzięki szerszemu zastosowaniu szybkiego Internetu szerokopasmowego, stworzeniu środowiska sprzyjającego działalności w Internecie

oraz większym inwestycjom w działalność badawczo-rozwojową, współpracę pomiędzy uczelniami a sektorem prywatnym, parki i klastry technologiczne, a także nowe instrumenty finansowe.

- **Inwestowanie w szkoły wyższe i szkolenia** w celu wspierania nowego modelu wzrostu, w tym inwestowanie w systemy uczenia się przez całe życie, umożliwiające pracownikom rozwój umiejętności i nadążanie za postępem technologicznym.

Inkluzywność

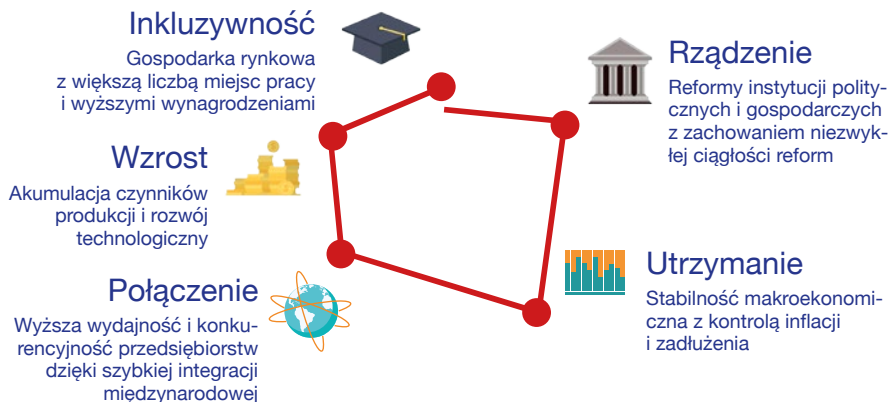
- **Poprawa wynagrodzeń za pracę** przez ograniczanie segmentacji rynku pracy, zapewnienie lepszej równowagi pomiędzy stabilnością zatrudnienia a elastycznością rynku pracy, z jednoczesnym wspieraniem pracowników podczas zmiany pracy.
- **Wzmacnianie porozumienia społecznego** poprzez wdrożenie bardziej progresywnego systemu podatkowego, rozwinięcie programów socjalnych i zagwarantowanie grupom ludzi o niskich dochodach wysokiej jakości kształcenia i opieki zdrowotnej.

Rozwój gospodarczy Polski jest godny uwagi. Po transformacji systemowej wzrost PKB *per capita* utrzymywał się na wysokim i stabilnym poziomie około 4 procent rocznie. Przejście z grupy państw o średnim dochodzie do grupy państw o wysokim dochodzie zajęło Polsce mniej niż 15 lat. Gospodarka dynamicznie rosła dzięki przewadze „perspiracji” (inwestycji) z odpowiednią dozą „inspiracji” (innowacji), a wzrost dobrobytu był powszechny. Wzrost liczby miejsc pracy i wynagrodzeń był szeroko zakrojony, a regiony słabiej rozwinięte nadrabiały zaległości. Pomimo wszystkich zachodzących zmianach nie doszło do wzrostu wskaźnika nierówności w rozkładzie dochodów (współczynnik Giniego). Polska posiada jeden z najniższych współczynników Giniego wśród krajów, które weszły do grupy państw o wysokim dochodzie po 2000 roku – tzw. nowe kraje o wysokim dochodzie. Polska cechuje się również jednym z najniższych zróżnicowań pod względem PKB *per capita* na poziomie regionalnym.

Jak Polska tego dokonała? Reformy były właściwie uporządkowane i ustabilizowane. Szeroko zakrojone reformy doby transformacji, zliberalizowały Polską gospodarkę i zapewniły konkurencyjność rynku krajowego. W pierwszej kolejności doprowadziły one do szybkiego urynkwienia cen. Następnie uregulowano kwestie instytucji formalnych i nieformalnych, tj. zagwarantowano istnienie rządów prawa, prawa majątkowe, demokratyczną kontrolę nad państwem oraz stworzono podstawowe instytucje rynkowe.¹ Z kolei dzięki procesowi akcesyjnemu i członkostwu w UE ustabilizowano, wzmocniono i pogłębiono reformy. Odpowiedzialna polityka makroekonomiczna zapewniła stabilność i odporność polskiej gospodarki: Polska była jedynym krajem europejskim, który odnotował wzrost gospodarczy w roku 2009 w czasie globalnego kryzysu finansowego, oraz całkowicie uniknęła kryzysu sektora bankowego. Rynek krajowy Polski został zintegrowany z rynkami regionalnym i globalnym, co zapewniło mocny bodziec do bardziej efektywnej alokacji zasobów pomiędzy sektorami, firmami i wewnątrz przedsiębiorstw. Doprowadziło to do znacznego wzrostu efektywności. Wydajność pracy w Polsce szybko zwiększyła się dzięki reformie systemu edukacji – tempo wzrostu jakości kształcenia było jednym z najwyższych w OECD, a przy tym kształcenie dostępne było dla osób ze wszystkich grup dochodowych i regionów. Równie imponujący był rozwój infrastruktury, wspierany przez hojne wsparcie unijnych funduszy strukturalnych, realizowany na terenie całego kraju – długość autostrad po transformacji wzrosła prawie czterokrotnie.

Niniejszy raport omawia doświadczenie Polski w pięciu wymiarach: rządzenie, utrzymanie, połączenie, wzrost i inkluzywność (Rycina 1.). Główne lekcje z Polski oraz kluczowe wnioski na przyszłość, w oparciu o te pięć wymiarów, zostały przedstawione w lekcjach i wnioskach podsumowanych powyżej i omówionych szczegółowo w dalszej części.

Rycina 1. Pięć wymiarów służących ocenie polskiego cudu gospodarczego



Doświadczenie Polski potwierdza, jak ważna dla utrzymania ciągłości reform jest wspólna wizja. Po upadku komunizmu istniał w Polsce konsensus co do wizji kraju – gospodarki rynkowej charakteryzującej się solidarnością społeczną, gdzie reformy i nowe instytucje miały za zadanie wesprzeć pogoń Polski za zachodnimi sąsiadami. Ta wizja zapewniła dużą spójność polityki kolejnych rządów i ciągłość w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego. Taka jednolita wizja i ciągłość reform politycznych przypomina doświadczenia „tygrysów” Azji Wschodniej: Singapuru, Korei, Tajwanu oraz Hongkongu. Jednak co odróżnia polski cud od cudu Azji Wschodniej to fakt, że Polska osiągnęła ciągłość wizji i reform przy dynamicznej, wielopartyjnej demokracji, gdzie u władzy było 17 różnych rządów.

Szybki rozwój gospodarczy Polski stworzył nowe wyzwania: twórcza destrukcja, na której oparty był proces wzrostu, spowodowała ogromne przemiany społeczne. Na przykład, pracownicy przenieśli się z gospodarstw rolnych do fabryk, a następnie do biur, czemu towarzyszyły znaczący wzrost liczby umów czasowych zwanych „śmieciowymi” oraz stosunkowo ograniczona pomoc socjalna. Rosnąca automatyzacja i jej negatywny wpływ na miejsca pracy wymagające niskich kwalifikacji, zwiększają niepewność zatrudnienia znacznej grupy pracowników nisko wykwalifikowanych. Frustracja widoczna jest nawet wśród tych, którym trendy gospodarcze sprzyjały. Aspiracje ludzi zmieniają się wraz ze wzrostem poziomu życia: wiele osób uważa tempo doganiania rozwiniętych krajów o wysokim dochodzie, a szczególnie zachodnich sąsiadów, za zbyt powolne. Obejmuje to wyrównywanie poziomu zarządzania w państwie, szczególnie w zakresie skuteczności rządu i jego odpowiedzialności przed obywatelami.² Nie pomaga też, że, podobnie jak w reszcie Europy, spada poziom zaufania do UE, kluczowego czynnika wspierającego polskie porozumienie społeczne w zakresie wprowadzania reform.

Raport przedstawia szereg wniosków dla Polski na przyszłość. Po pierwsze, aby wzmocnić zaufanie do rządu wymagana jest poprawa zarządzania państwem poprzez większe zorientowanie usług publicznych na obywatela, zmniejszenie korupcji, oraz zwiększenie transparentności, skuteczności i bezpośredniego zaangażowania obywateli w tworzenie polityki i realizację usług publicznych. Po drugie, utrzymanie skuteczności polityki makroekonomicznej wymaga stworzenie przestrzeni fiskalnej, pozwalającej poradzić sobie z rosnącymi obciążeniami powodowanymi starzeniem się społeczeństwa oraz nieuniknionym ograniczeniem unijnych funduszy strukturalnych na inwestycje, a także rosnącą niepewnością polityczną

i gospodarczą na świecie. Po trzecie, dalsza integracja rynku krajowego z zagranicznymi, aby umożliwić obywatelom dalsze odnoszenie korzyści z handlu zagranicznego, oznacza potrzebę dalszych inwestycji w infrastrukturę materialną i niematerialną. Ponadto, stanowisko Polski w kwestiach migracyjnych mogłoby być bardziej inkluzywne. Po czwarte, dalszy dynamiczny rozwój wymagać będzie przesunięcia się Polski w górę globalnego łańcucha wartości poprzez skoncentrowanie na jakości produktów i usług dzięki bardziej zorganizowanemu wsparciu innowacji, aby to one stały się kluczowym motorem wzrostu. W końcu, inkluzywność w odniesieniu do wszystkich obywateli oznacza dalsze inwestycje w wysokiej jakości kształcenie i opiekę zdrowotną dostępne dla wszystkich, konieczność osiągnięcia lepszej równowagi pomiędzy bezpieczeństwem zatrudnienia a elastycznością rynku pracy, wspieranie pracowników szukających pracy, ukierunkowywanie wydatków socjalnych na wsparcie osób starszych i marginalizowanych, a także zwiększanie progresywności systemu podatkowego. Kluczowe jest, aby Polskie instytucje polityczne pracowały nad (od)budową szerokiego konsensusu w zakresie wizji i strategii gospodarczej dla kraju. Wymagane jest stawienie czoła wyzwaniom wskazanym powyżej, przy jednoczesnym zapewnieniu długoterminowej ciągłości polityki państwa, która tak świetnie sprawdziła się w przeszłości.

Niniejszy raport odpowiada na dwie grupy pytań. Po pierwsze, jakie lekcje można wynieść z niezwykłego przejścia Polski do grupy państw o wysokim poziomie dochodu? Jakie rozwiązania gospodarcze i polityczne stały za osiągnięciami gospodarczymi Polski? Dlaczego Polsce udało się tak szybko osiągnąć wysoki poziom dochodu *per capita*, kiedy wiele innych krajów pozostało na poziomie średnio-wysokim przez dziesięciolecia — tzw. kraje w pułapce średniego dochodu (MIC)? Które elementy polityki były podobne do tych realizowanych przez inne nowe kraje HIC, a co było zastosowane wyłącznie w Polsce? Po drugie, jakie są wnioski dla Polski na przyszłość? Biorąc pod uwagę międzynarodowe doświadczenia i charakterystykę Polski, jaką politykę można przyjąć, aby kontynuować rozwój i osiągnąć poziom, dużo wyższych, dochodów krajów, które są zaliczane do grupy państw o wysokim poziomie dochodu od dłuższego czasu — ugruntowanych HIC?

Czym są kraje MIC „w pułapce średniego wzrostu”, nowe HIC oraz ugruntowane HIC?

Rozpatrywane są tutaj trzy grupy krajów: MIC „w pułapce”, nowe HIC i ugruntowane HIC. Kraje MIC „w pułapce”, czyli kraje, które pozostają na poziomie średnio-wysokiego dochodu przez dłuższy czas niż średni czas dla tego poziomu, obejmują Algierię, Argentynę, Brazylię, Iran, Meksyk, Rumunię i Turcję (ramka 2). Natomiast nowe kraje HIC, które należały do grupy państw o średnio-wysokich dochodach krócej niż 20 lat, to Chile, Chorwacja, Czechy, Węgry, Korea, Malezja, Polska, Słowacja i Urugwaj. Ugruntowane kraje HIC, które utrzymywały stopę wzrostu gospodarczego powyżej 2 procent rocznie od uzyskania statusu HIC, to Australia, Austria, Belgia, Niemcy, Finlandia, Hongkong, Irlandia, Izrael i Singapur. Teoria krajów, które utknęły w „pułapce średniego dochodu” pochodzi z obserwacji, że wraz z rozwojem kraju zmiany ulegają wyzwaniom, a jeżeli polityka gospodarcza i instytucje nie zostaną zasadniczo zmienione tak, aby je dostosować do tych nowych wyzwań, gospodarka rozwija się poniżej swojego pełnego potencjału i dochód *per capita* ulega stagnacji.

Ramka 1. Pułapka średniego dochodu

World Development Report 2012 pokazał, że tylko 13 ze 101 gospodarek będących na poziomie średniego dochodu w 1960 roku weszło na poziom wysokiego dochodu do roku 2008, co doprowadziło do powstania koncepcji „pułapki średniego dochodu” oraz obszernej literatury w tym temacie. Co prawda niektórzy autorzy, np. Bulman, Eden i Nguyen (2014) kwestionują istnienie takiej pułapki, argumentując, że kraje doświadczają spowolnienia wzrostu gospodarczego na różnych poziomach dochodu *per capita*. Jednak bazując na niedawnym przeglądzie literatury w tym temacie, Gill i Kharas (2015:10–11) wnioskuje, że:

„Pułapka” oznacza sytuację, kiedy faktyczny wzrost jest poniżej potencjalnego poziomu. Takie pułapki mogą istnieć na wszystkich poziomach dochodu, od niskich do wysokich, ale ich specyfika może różnić się na różnych poziomach dochodu. Jeżeli celem zdefiniowania pułapki średniego dochodu jest pomoc w podjęciu właściwych decyzji gospodarczych i politycznych przez decydentów w krajach o średnim dochodzie, niezbędne jest opisanie tych możliwości, które mają szczególne zastosowanie w krajach o średnim poziomie dochodu.

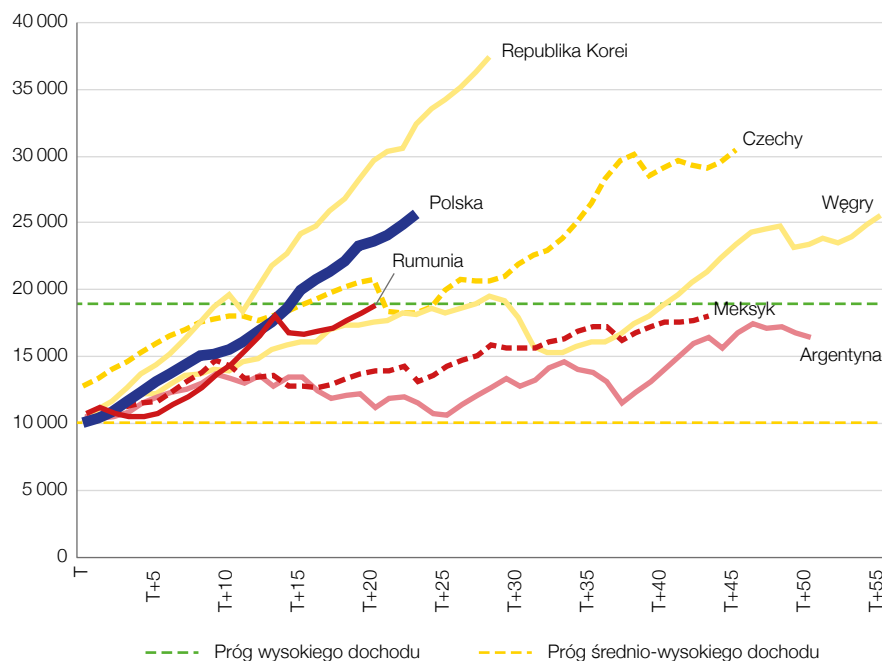
Dlatego właśnie niniejszy raport stawia sobie za cel głębszą analizę elementów polityk, które pomogły nowym krajom HIC przejść z poziomu średnio-wysokiego dochodu do poziomu wysokiego dochodu. W tym celu zestawiono doświadczenia Polski i innych krajów, które bezproblemowo awansowały do grupy HIC (tzw. „nowe” HIC) i porównano je z krajami, które pozostały w grupie państw o średnio-wysokim poziomie dochodu przez ponad dwie dekady (MIC „w pułapce”).

Do określenia, czy dany kraj przekroczył próg pułapki średniego wzrostu stosuje się szereg metod. Opracowana przez Bank Światowy metodologia Atlas klasyfikuje kraje według DNB *per capita* wyrażonego w dolarach w bieżących cenach i w oparciu o progi ustalone w 1987 roku, korygowane o inflację. Jej minusem są krótkie szeregi czasowe i wrażliwość na wahania kursu walut. Dlatego Felipe (2012) do klasyfikacji krajów stosuje PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (PSN) (Madison, 2010) i przelicza progi dochodowe najbardziej odpowiadające tym z metody Atlas Banku Światowego, przy użyciu dłuższych szeregów danych. Niniejszy raport stosuje obie te metodologie (wykorzystując jednak tabele Maddisona organizacji Conference Board, zaktualizowane do roku 2014 z zastosowaniem PSN z 2011 roku, a nie z 1990 roku, co daje wyniki podobne do tych z wykorzystaniem metodologii z Felipe (2012), chociaż nie są one identyczne). Za kraje o wysokim dochodzie

uznawane są kraje, które osiągnęły ten status zgodnie z wyliczeniami na podstawie metodologii Atlas lub Felipe. Za kraje MIC „w pułapce” niniejszy raport uznaje kraje, które pozostawały na poziomie średnio-wysokiego dochodu przez ponad 20 lat i nie osiągnęły statusu HIC.

Do tych wyliczeń wprowadzono kilka korekt. W celu ograniczenia częstej zmiany statusu kraju z MIC na HIC i odwrotnie, uznaje się, że kraj osiągnął status HIC dopiero kiedy pozostaje na tym poziomie przez trzy kolejne lata. W celu ograniczenia wpływu czynników specyficznych dla danego państwa, które mogłyby znacząco wpłynąć na rezultaty w bardzo małych krajach, uwzględnione zostały wyłącznie kraje o populacji powyżej 3 mln osób w 2014 roku. Ponadto wyłączono też kraje o wyjątkowo bogatych zasobach naturalnych (posiadające bogactwa naturalne przekraczające 20 000 \$ na mieszkańca w 2005 roku wg Banku Światowego 2011). Kraje te są znajdują się w szczególnej sytuacji i zostały szeroko omówione w raporcie „Diversified Development” autorstwa Van Eeghen i in. (2014).

Polsce udało się uniknąć pułapki średniego dochodu i wejść do grupy krajów HIC w połowie pierwszej dekady XXI wieku, po spędzeniu mniej niż 15 lat w grupie krajów o średnio-wysokim dochodzie. W latach 90. XX wieku PKB *per capita* Polski było podobne do poziomu państw MIC „w pułapce” (Argentyna, Meksyk, Rumunia i Turcja), ale od tego czasu uległo to znacznej zmianie (Rycina 2). W pierwszych latach XXI wieku Polska osiągnęła poziom dochodu *per capita* porównywalny do poziomu Węgry i nieznacznie niższy od Czeskiego, przy czym oba te kraje były znacznie bogatsze od Polski w 1990 roku.



Rycina 2. Wzrost PKB *per capita* w nowych krajach HIC i w krajach MIC „w pułapce”

Źródło: WDI; Groningen Growth and Development Centre.

Uwaga: T = okres, w którym kraj ostatecznie przekroczył próg średnio-wysokiego dochodu do poziomu wysokiego.

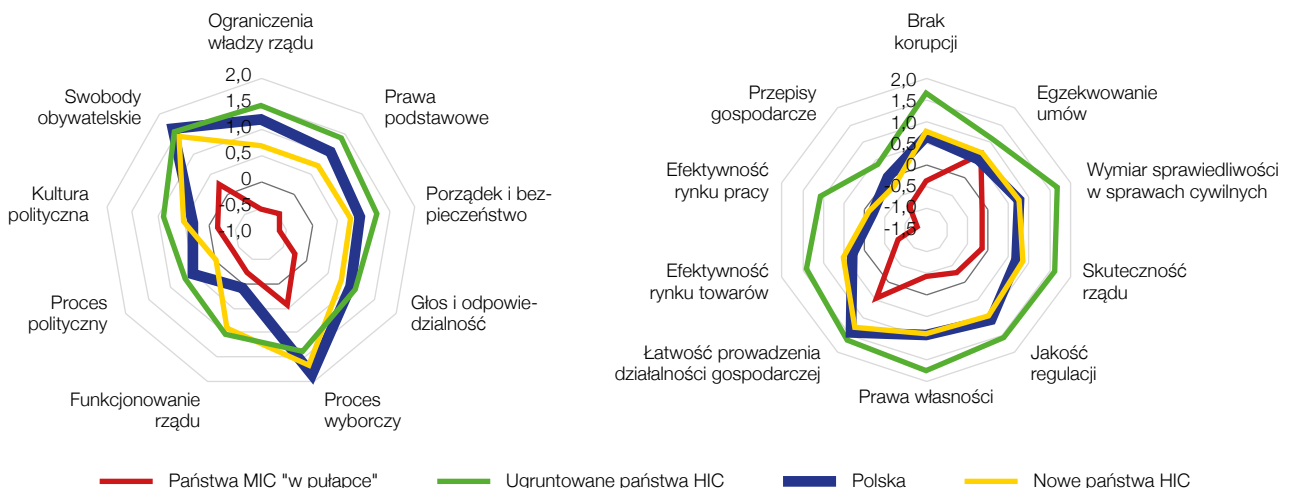
Lekcje z doświadczeń Polski

Niniejszy rozdział opisuje lekcje z szybkiego przejścia Polski do grupy państw o wysokim poziomie dochodu. Zestawione zostały elementy polityki Polski i krajów MIC „w pułapce”, aby określić które z nich stoją za sukcesami gospodarczymi Polski. Zestawiono je też z podejściem przyjętym przez inne nowe kraje HIC, aby określić, które elementy są wspólne dla nowych HIC i mogą być zastosowane przez inne kraje, a które elementy są unikatowe dla Polski.

Rządzenie

Starając się realizować wizję społecznie odpowiedzialnej gospodarki rynkowej, Polska szybko zreorganizowała swoje instytucje polityczne i gospodarcze dzięki właściwemu uporządkowaniu i zewnętrznemu oparciu przeprowadzonych reform. W pierwszej kolejności Polska zliberalizowała gospodarkę realizując program kompleksowych reform gospodarczych. Następnie przeprowadzono reformę polityczną, aby stworzyć konsensus dla drugiej fazy znacznie głębszych reform gospodarczych. Dokonano tego poprzez stworzenie bardziej inkluzywnych instytucji politycznych, demokratyzację rządu i samorządów, stworzenie podstawowych instytucji politycznych wspierających dobre rządzenie, oraz wykorzystanie akcesji do UE jako swoistej opoki. Pod wieloma względami Polska jest obecnie bliżej poziomu rządzenia ugruntowanych krajów HIC i znacznie powyżej państw MIC „w pułapce” (Rycina 3).

Rycina 3. Odporne instytucje polityczne i poprawiające się instytucje gospodarcze



Rozwój gospodarczy Polski był rezultatem niezwyklej ciągłości polityki wynikającej z powszechnej akceptacji wizji państwa. Po kompleksowych reformach mających miejsce tuż po transformacji, dzięki stworzeniu bardziej inkluzywnych instytucji politycznych oraz rozpoczęciu procesu akcesyjnego do UE, wśród liderów politycznych powstał konsensus co do wizji gospodarki rynkowej opartej na solidarności społecznej. Wizja ta umożliwiła kontynuowanie reform przez 17 kolejnych rządów. Ciągłość polityki Polski w procesie reform strukturalnych (np. otwartość handlu i konkurencyjność) kontrastuje z częstymi zmianami prowadzonej polityki obserwowanymi w wielu krajach MIC „w pułapce” (m.in. Argentynie).

Reformy były wprowadzane we właściwej sekwencji. Na początku procesu transformacji polskie instytucje były niedostosowane do realiów gospodarki rynkowej, ale zostały szybko zmienione. Kompleksowe reformy gospodarcze które zostały wprowadzone bezpośrednio po transformacji zlikwidowały wiele monopolii ustanowionych w ramach centralnego systemu planowania, a szybkie wejście na rynek wielu nowych firm stworzyło podstawę dla dalszych reform i zrównoważyło wpływy interesów już istniejących przedsiębiorstw, które mogły próbować je zablokować. Po pierwszej fali reform zaczęto tworzyć bardziej inkluzywne, demokratyczne instytucje polityczne, zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Polska wdrożyła mechanizmy umożliwiające skuteczne uczestnictwo różnych grup w procesie politycznym i zapewniające większą odpowiedzialność rządzących. Szerzej zakrojone reformy instytucjonalne wdrożono dopiero na późniejszych etapach, często w ramach przygotowań do akcesji do UE, aby dodatkowo wzmocnić konkurencyjność i otoczenie regulacyjne, ochronę konsumentów, rynki kapitałowe oraz transparentność i konkurencyjność zamówień publicznych.

Ważne było zakotwiczenie reform. Polska oparła wsparcie polityczne dla reform instytucjonalnych na wspólnym celu — przystąpieniu do Unii Europejskiej. Polska przyjęła europejski *acquis communautaire* — dorobek prawny UE, w całości i szybko stała się największym beneficjentem unijnych funduszy strukturalnych. Zarówno Polska, jak i pozostałe nowe kraje z grupy HIC w UE (Czechy, Węgry i Słowacja) skutecznie wykorzystały przystąpienie do UE jako zewnętrzny filar dla reform instytucjonalnych. Powodem tego była być może wspólna historia z zachodnioeuropejskimi sąsiadami, która ułatwiła przeprowadzanie stosunkowo szybkich i kompleksowych reform. Istniała pamięć instytucjonalna w zakresie instytucji politycznych i gospodarczych, podobna do tej w starszych krajach członkowskich UE.

Manewr „podwójnego okrążenia”, polegający na uporządkowaniu i ustabilizowaniu, okazał się wysoce skuteczny. Rozpoczął się szybką liberalizacją, po której nastąpił proces budowania podstawowych instytucji politycznych mających zapewnić wysoką jakość rządzenia i zagwarantować powstanie konsensusu politycznego dla dalszych zmian instytucji gospodarczych, przy jednoczesnym zewnętrznym oparciu planu reform na akcesji do UE. Demokratyzacja lokalnych instytucji, pozwalająca zapobiec ich zawłaszczeniu przez elity, oraz zobowiązania wobec instytucji unijnych, pomagające wdrażać reformy, wywarły dodatkowo wsparcie reformy instytucjonalne. To właśnie to „podwójne okrążenie” uporządkowania reform krajowych i zewnętrznego oparcia zapewniło trwałe zobowiązanie, koordynację i współpracę, które były niezbędne do wdrożenia szeroko zakrojonego planu reform politycznych i gospodarczych oraz pomyślnego zbudowania gospodarki rynkowej (zob. także Campos i in. 2014). Właśnie to uporządkowanie i zewnętrzne oparcie odróżnia Polskę od kilku innych krajów, które odniosły sukces ekonomiczny, których gospodarki zostały otwarte przed utworzeniem bardziej otwartych i inkluzywnych instytucji politycznych.

Polska odziedziczyła stosunkowo dobrze funkcjonującą administrację, której nie zlikwidowano, ale stopniowo przekształcano. Po ugruntowaniu jej niezależności politycznej, krajowa administracja okazała się dużo wydajniejsza niż się

tego początkowo spodziewano. Stopniowo była poddawana reformom w kierunku zwiększenia jej transparentności i odpowiedzialności. W rezultacie powstał skuteczny system administracji publicznej, efektywnie rozporządzający dużą ilością środków unijnych. Przeprowadzono szeroko zakrojony program prywatyzacyjny i stworzono otoczenie regulacyjne przyjazne inwestorom, co potwierdził szybki awans Polski do grupy krajów globalnie uznanych za przyjazne dla biznesu. Rząd nałożył wysokie podatki na przedsiębiorstwa publiczne przekraczające limity wydatków, stworzył szereg instytucji nadzorujących administrację oraz zapewniających zasadniczą kontrolę, a także zadbał o stabilną bazę wykwalifikowanego personelu, oferując jednocześnie szczodre świadczenia emerytalne starszym urzędnikom. Wzorowe działanie systemu administracji publicznej zapewniło skuteczność administracji podatkowej (w kwestii ściągania podatków i kontroli wydatków) oraz wysoką jakość planowania rozwoju dzięki dobrze rozwiniętym możliwościom administracji w zakresie planowania strategicznego i przestrzegania przepisów.

Zwiększenie odpowiedzialności administracji publicznej umożliwiło skuteczną reformę podatkową. Polska przeprowadziła fundamentalne reformy podatkowe, koncentrując się na opodatkowaniu konsumpcji, pracowników i małych firm, w miejsce produkcji i dużych przedsiębiorstw publicznych. Pozwoliło to na stworzenie znaczących i trwałych możliwości fiskalnych. Fakt, iż rząd był w stanie tego dokonać stanowi potwierdzenie legitymacji otrzymanej od obywateli. Byłoby to trudne do osiągnięcia bez wcześniejszych reform instytucji politycznych. Wysokie możliwości fiskalne sprawiły, że Polska bezpiecznie przetrwała dwa duże kryzysy globalne, w 1998 i 2008 roku.

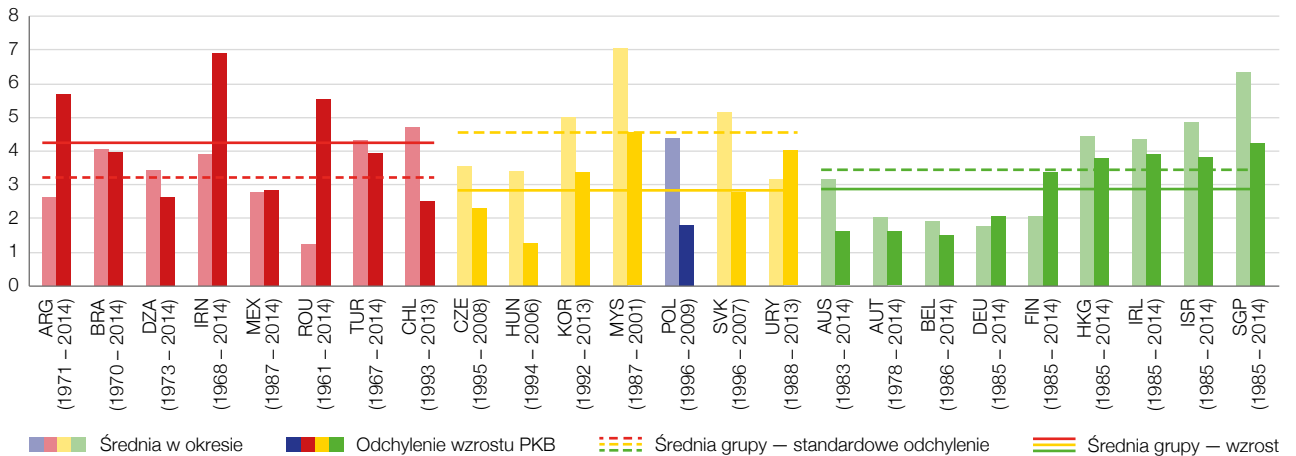
Zwiększono odpowiedzialność polityczną samorządów. Decentralizacja Polski stanowiła filar reform demokratycznych i rynkowych, przesuując odpowiedzialność za realizację usług publicznych na poziom samorządowy, aby uniknąć stworzenia państwa scentralizowanego. Samorzady okazały się skuteczne w całym kraju, bez większych rozbieżności pomiędzy regionalnymi. Przywrócenie demokratycznych i autonomicznych władz lokalnych oraz regionalnych odegrało istotną rolę w poprawie jakości rządzenia w Polsce. Decentralizacja została wdrożona w dwóch etapach, w latach 1990 i 1999. Pierwsze reformy przenieśli uprawnienia decyzyjne na demokratycznie wybierane władze gminne oraz powierzyły im realizację zadań i niektóre uprawnienia w kwestii pozyskiwania dochodów wcześniej posiadane przez rząd centralny. Druga tura reform administracyjnych zmniejszyła liczbę województw, przywróciła powiaty i zdecentralizowała programy i usługi publiczne, aby zwiększyć zaangażowanie obywateli i poprawić jakość dostarczanych usług publicznych.

Wzmocnione i odpowiedzialne samorzady doprowadziły do poprawy jakości realizowanych usług. Samorzady odegrały kluczową rolę w poprawie jakości edukacji, opieki zdrowotnej i inwestycji publicznych. Lokalne reformy, tak jak reformy ogólnokrajowe, były oparte na istniejących strukturach administracyjnych, a nie na ich całkowitej zmianie. Dzięki większej lokalnej odpowiedzialności politycznej samorządom terytorialnym udało się zwiększyć dochody własne, przy jednoczesnym wykorzystaniu stałych transferów międzyrządowych i absorpcji znacznej ilości środków unijnych przeznaczonych na inwestycje wspierające wzrost regionalny. Pozwoliło to też na złagodzenie wpływu spowolnienia gospodarczego, czego nie udało się osiągnąć w niektórych innych krajach UE, które zareagowały na kryzys gospodarczy doraźnymi cięciami w transferach międzyrządowych.

Utrzymanie

Polska zawdzięcza trwały i stabilny wzrost gospodarczy skutecznej polityce makroekonomicznej. Polska i inne nowe kraje HIC posiadały bardziej stabilne otoczenie makroekonomiczne niż kraje MIC „w pułapce”. W okresie przynależności do grupy państw o średnio-wysokich dochodach roczna średnia stopa wzrostu PKB nowych krajów HIC była wyższa niż w krajach MIC „w pułapce” o niewiele ponad 1 punkt procentowy. Wahania wzrostu gospodarczego nowych krajów HIC, mierzone jako średnie standardowe odchylenie wzrostu PKB, były o ponad 1 punkt procentowy niższe niż w przypadku krajów MIC „w pułapce”(Rycina 4).

Rycina 4. Wysoki wzrost PKB i niewielkie wahania wspierają osiągnięcie wysokiego poziomu dochodu



Źródło: Bank Światowy.

Uwaga: Okres dla każdego kraju odnosi się do czasu, przez jaki kraj znajdował się na poziomie średnio-wysokiego dochodu.

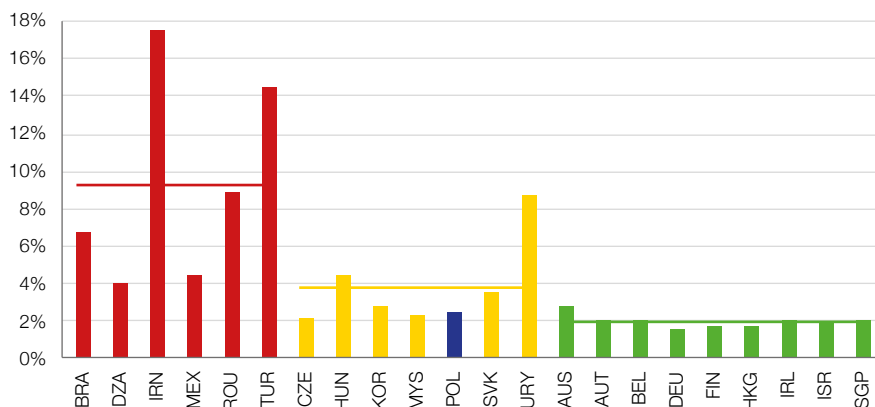
Na pierwszy plan wychodzą trzy główne strategie makroekonomiczne. Po pierwsze, Polska posiadała ramy fiskalne oparte na zasadach, przy jednoczesnym zachowaniu pewnego stopnia elastyczności, co pozwalało na zrównoważone zarządzanie deficytami sektora publicznego i zadłużeniem rządu oraz samorządów. Dzięki tym ramom Polska, tak jak inne nowe kraje HIC, była w stanie w znacznym stopniu skutecznie wdrożyć antycykliczną politykę fiskalną podczas kryzysu. Zarówno automatyczne stabilizatory, jak i działania dyskrecjonalne odegrały ważną rolę. Automatyczne stabilizatory antycykliczne zostały wprowadzone do systemu opodatkowania i wydatków, aby równoważyć zmiany w zakresie popytu. Procesowi towarzyszyły środki zatwierdzone przed spowolnieniem gospodarczym, ale wchodzące w życie w czasie jego trwania – dyskrecjonalne obniżanie podatków i zwiększanie inwestycji publicznych. Polityka antycykliczna na poziomie centralnym była także wspierana przez istotną zmianę ogólnego salda budżetowego samorządów, które ze zrównoważonego w 2007 roku przeszło w deficyt na poziomie 1,2 procent PKB w 2010. Stanowiło to największą zmianę w saldach samorządów wśród wszystkich krajów UE. W ten sposób antycykliczna polityka fiskalna na poziomie lokalnym wzmocniła możliwości rządu centralnego do realizowania polityki stabilizacyjnej. Lokalny wkład w politykę stabilizacyjną był możliwy dzięki szerokiej autonomii polskich samorządów w zakresie wydatków.

Drugim czynnikiem było wykorzystanie przez Polskę własnej waluty (złote), przy jednocześnie ograniczonych interwencjach walutowych, oraz wsparcie ze strony skutecznej polityki pieniężnej ukierunkowanej na realizację celu inflacyjnego. Nie zastosowano regulacji kursów wymiany walut, dzięki czemu w krótkiej perspektywie zmiany kursów walut pomogły złagodzić wpływ

zewnątrznych wstrząsów oraz uniknięto długoterminowej rozbieżności realnych kursów wymiany. Wiarygodna, transparentna i elastyczna strategia bezpośrednio celu inflacyjnego banku centralnego pozwoliła obniżyć inflację po roku 2000, a następnie utrzymać ceny na stabilnym poziomie. Inflacja utrzymywała się znacznie poniżej średniej dla nowych krajów HIC wynoszącej 4 procent i dużo poniżej średniej w krajach MIC „w pułapce” wynoszącej prawie 10 procent (Rycina 5.) Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego nie była zbyt wąska lub skupiona wyłącznie na inflacji krótkoterminowej. Zapewniła elastyczność uwzględniającą szerszy wpływ polityki pieniężnej na realną gospodarkę i system finansowy (szczególnie istotne po kryzysie). Polityka pieniężna współgrała z polityką fiskalną wykorzystując narzędzia ekspansywne w razie potrzeby, jednocześnie nie narażając długoterminowej wiarygodności Banku Centralnego. Dzięki skutecznej polityce pieniężnej, zmiany realnych kursów walut umożliwiły złagodzenie wpływu zewnętrznych wstrząsów i pozwoliły uniknąć zawyżenia wartości waluty, co miało miejsce w niektórych państwach członkowskich UE. Rozsądna polityka pieniężna i przyjęta strategia w zakresie kursów walut były wdrażane przez silny, niezależny i odpowiedzialny bank centralny, który odparł próby naruszenia jego autonomii.

Rycina 5. Inflacja, nowe kraje HIC i kraje MIC „w pułapce”, 2000-2014 (odsetek)

Źródło: Bank Światowy.



Po trzecie, skuteczne restrukturyzacja, regulacje i nadzór zapewniły stabilność systemu finansowego Polski, który wypada dobrze w porównaniu do systemów w innych nowych oraz ugruntowanych krajach HIC. Silny sektor bankowy w Polsce został osadzony na polityce prywatyzacji wykluczającej pomoc ze strony państwa, co sprawiło, że banki same ponosiły odpowiedzialność za swoje złe długi. Z kolei otwarcie sektora na banki zagraniczne zapewniło dostępność zasobów i różnicowało bazę inwestorów. Wypłacalność banków i ograniczanie nadmiernego wzrostu kredytów zostały zapewnione przez kompetentny i restrykcyjny nadzór. Wpłynęło to na bardzo dobry stan sektora bankowego, jego konkurencyjność, wysokie dokapitalizowanie i płynność, a także na właściwe zarządzanie i nadzór. Dzięki temu, w przeciwieństwie do wielu nowych i ugruntowanych krajów HIC, Polska nie doświadczyła dużego wzrostu akcji kredytowej w okresie poprzedzającym kryzys finansowy. Podejście do restrukturyzacji banków w okresie transformacji – które obejmowało zmuszenie banków do radzenia sobie z nieściągalnymi długami oraz zapraszanie partnerów zagranicznych dysponujących kapitałem i wiedzą w zakresie bankowości – pozwoliło stworzyć konkurencyjny system bankowy o niskiej koncentracji i geograficznie zdywersyfikowanej bazie inwestorów, natomiast banki zagraniczne zagwarantowały świadomy proces podejmowania decyzji dzięki zatrudnieniu lokalnych managerów. Fakt obecności inwestorów strategicznych, zamiast struktury opartej na wielu udziałowcach, umożliwił negocjacje z właścicielami w zakresie działań naprawczych, a dominująca rola inwestorów zagranicznych ograniczyła ryzyko „zawłaszczenia” regulacji i wywierania presji w celu zwiększenia pobłażliwości organów nadzorczych.

Połączenie

Tak jak w innych nowych krajach HIC, oraz w przeciwieństwie do krajów MIC „w pułapce”, większa otwartość Polski na handel umożliwiła jej silniejszy wzrost wydajności oraz osiągnięcie wyższego wzrostu gospodarczego.

W Polsce wystąpiła niezwykle integracja handlowa — udział handlu w PKB wzrósł z 61 procent w roku 2000 (znacznie poniżej średniej dla krajów MIC „w pułapce”) do 94 procent w 2014 roku, co odpowiada średniej dla nowych krajów HIC. Polska osiągnęła także wysokie noty w rankingu Open Markets Index, który ocenia poziom dostępu do rynku i bariery wejścia na rynek. Większa otwartość polskiego rynku wzmocniła konkurencyjność i podniosła świadomość technologiczną, zwiększając wydajność przedsiębiorstw.

Większa otwartość doprowadziła do rozwoju eksportu Polski w trzech głównych wymiarach: wzrost eksportu, dywersyfikacja rynków i produktów oraz jakość produktów.

Więcej możliwości handlowych, silniejsza konkurencja w imporcie i ograniczanie regulacyjnych barier wejścia i wyjścia firm z rynku umożliwiły rozwój bardziej wydajnym przedsiębiorstwom, jednocześnie przyspieszając wyjście z rynku firm o niższej wydajności — co jest częstą konsekwencją liberalizacji handlu (Aghion i Bircan 2016). Wzrost eksportu był imponujący. Rekordowy wynik wzrostu, na poziomie 40 procent, osiągnięty został w 2004 roku, po czym wzrost eksportu pozostawał na poziomie dużo powyżej średniej globalnej i unijnej przez dekadę, aż do 2015 roku. Nastąpiła również istotna dywersyfikacja rynków i produktów eksportowych, porównywalna z krajami o wysokim dochodzie. W tym okresie polscy eksporterzy zwiększyli udziały na rynkach we wszystkich 10 najważniejszych krajach partnerskich, i to w zakresie stosunkowo wyrafinowanych produktów. Tak jak w wielu innych krajach eksport Polski był wysoce skoncentrowany i większości przypadków na niewielką ilość „supergwiazd”, które w 2013 roku odpowiadały za około 70 procent eksportu. Jednak udział dużych firm we wzroście eksportu spadł z około 80 procent w 2006 roku do 52 procent w 2013 roku, co wskazuje, że korzyści z otwartości handlowej były odczuwalne nie tylko przez duże przedsiębiorstwa, ale także przez małe firmy. Wzrosła też jakość eksportowanych produktów, dorównując produktom z krajów o dłuższym stażu w UE, np. Hiszpanii.

Odpowiednia sekwencja reform wzmocniła także ich bezpośredni wpływ w miarę zwiększania się integracji.

Integracja polskiego handlu z resztą świata rozpoczęła się od imponującego obniżenia ceł na początku lat 90. Wyrównało to taryfy celne do średniej unijnej, jeszcze przed akcesją w 2004 roku, co pomogło rynkom uregulować ceny i otworzyło polskim firmom dostęp do dużego rynku zachodnioeuropejskiego oraz jego zaawansowanych technologii. Od tego momentu nacisk kładziony był na trudniejsze reformy infrastruktury niematerialnej, a następnie infrastruktury materialnej, aby poprawić konkurencyjność polskich towarów eksportowych nie tylko w stosunku do krajów UE, ale także do reszty świata. Działania te były niezwykle skuteczne.

Połączenie z rynkami globalnymi i regionalnymi zostało także ułatwione przez znaczne ulepszenia infrastruktury, zarówno niematerialnej, jak i fizycznej.

Po pierwsze, Polska odnotowała znaczne polepszenie infrastruktury niematerialnej — efektywności granicznej i transportowej — jeszcze przed przystąpieniem do UE. Następnie stopniowo usprawniała infrastrukturę materialną — transport i technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) — w dużej mierze sfinansowaną ze środków unijnych. Ulepszenia te pomogły Polsce prześcignąć pod względem poziomu infrastruktury materialnej kraje MIC „w pułapce” i zbliżyć się do standardu nowych krajów HIC. Znaczna poprawa jakości infrastruktury pomogła także połączyć obszary leżące na peryferiach Polski z rynkiem krajowym i rynkami zewnętrznymi.

Otwartość handlu umożliwiła większy udział Polski i innych nowych HIC w globalnych łańcuchach wartości (GVC), co z kolei poprawiło integrację i przyniosło nowym krajom HIC znaczne korzyści gospodarcze. Udział w GVC pomógł poprawić wyniki polskich firm za pośrednictwem trzech kanałów. Po pierwsze, zapewnił dostęp do materiałów wysokiej jakości, dóbr kapitałowych i transferów technologii. Po drugie, zwiększył konkurencyjność, zwiększając tym samym motywację firm do wprowadzania ulepszeń. Po trzecie, zapewnił więcej możliwości do wdrażania innowacji w zakresie procesów i produktów dzięki wymianie informacji i wiedzy, co umożliwiło przedsiębiorcom pozyskiwanie informacji na temat działań innych firm, metod wykorzystywanych przez inne firmy oraz korzyści i wad danej aktywności. Posiadając takie informacje firmy wykorzystywały przewagi komparatywne, aby dorównać konkurencji poprzez adaptację już wykorzystywanych procesów, funkcji i produktów lub wprowadzanie nowych. Udział w GVC ułatwił także firmom podniesienie stopnia wyrafinowania ich produkcji, jako że nie musiały już zajmować się wszystkimi etapami produkcji danego towaru, a mogły skupić się na obszarach, w których posiadały przewagę komparatywną.

„Efekt sąsiedztwa” wynikający z graniczenia z Niemcami – potęgą gospodarczą i jednym z trzech globalnych węzłów GVC – pomógł Polsce ściśle zintegrować się z konkurencyjnymi w skali międzynarodowej sieciami produkcyjnymi Niemiec. Tak jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Georgiev i in. 2017), GVC napędziły handel i integrację inwestycyjną, co z kolei wpłynęło na zwiększenie się wydajności czynników produkcji i wzrost gospodarczy w Polsce. Głębsza integracja gospodarcza z Niemcami była ważnym motorem rozwoju przedsiębiorstw w Polsce. Po przystąpieniu do UE wydajność czynników produkcji oraz zatrudnienie rości szybciej wśród firm działających w sektorach, w których Niemcy miały większy potencjał przemysłowy i outsourcingowy.

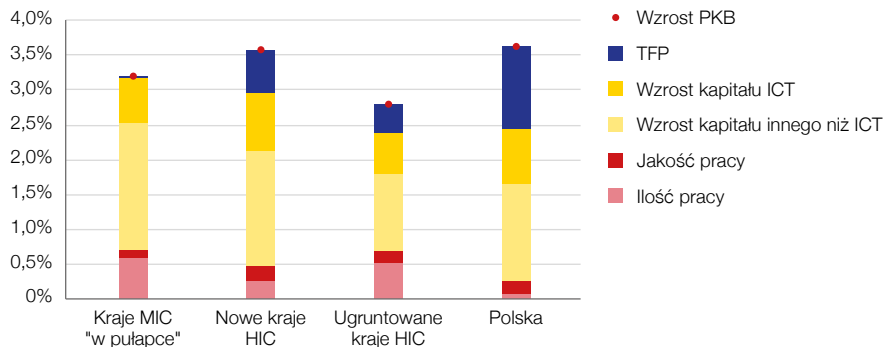
Polska połączyła się także z rynkami globalnymi poprzez migrację. Polska doświadczyła znacznie większej emigracji pracowników niż inne nowe kraje HIC i kraje przystępujące do UE, za wyjątkiem Rumunii. Po przystąpieniu do UE nastąpił wzrost wyjeżdżających pracowników, a w 2014 roku liczba Polaków mieszkających za granicą przekroczyła 6 procent populacji.

Do chwili obecnej migracja nie doprowadziła do braku pracowników na rynku pracy. W pierwszym okresie po transformacji emigracja pozwoliła obniżyć istniejącą w tamtym czasie nadwyżkę siły roboczej. Pomogło to uniknąć niezadowolenia, które mogło zostać spowodowane przez utrzymujące się wysokie bezrobocie, podobnie jak miało to miejsce w przypadku migracji z krajów Europy Południowej po II wojnie światowej. Polscy migranci to głównie osoby młode i wykształcone, szczególnie w okresie bezpośrednio po akcesji. Minusem tego zjawiska był drenaż mózgow, w większości skoncentrowany w poszczególnych regionach, co miało negatywne konsekwencje dla stanu lokalnych gospodarek i produktu krajowego brutto (PKB). W późniejszym okresie pojawiające się niedobory pracowników zostały zredukowane przez globalny kryzys finansowy.

Bezpośredni efekt „pozyskiwanie mózgow” był niewielki, ale migracje przyniosły pewne pośrednie korzyści. Bezpośrednie pozyskiwanie mózgow było ograniczone, ponieważ liczba osób wracających do kraju była niewielka, a wielu Polaków za granicą pracowało na stanowiskach nieadekwatnych do poziomu wykształcenia. Jednakże, istniejąca możliwość emigracji skutecznie zachęcała rodziny do inwestowania w kształcenie i podnoszenie kwalifikacji, co z kolei podniosło atrakcyjność polskiej gospodarki dla zagranicznych i krajowych inwestycji w unowocześnianie sektorów.

Wzrost

Wzrost Polski, tak jak innych nowych krajów HIC, wynikał zarówno z „perspiracji”, jak i „inspiracji”. Odróżnia to te kraje od krajów MIC „w pułapce”. Akumulacja kapitału oraz rozwój technologiczny i instytucjonalny w Polsce także różnią się od tych obserwowanych w krajach zaliczanych do grona Azjatyckich „tygrysów”. Ich szybki rozwój i transformacja strukturalna opierały się na kilku dziesięcioleciach „perspiracji” w formie akumulacji czynników produkcji: ogromne inwestycje w kapitał ludzki i fizyczny niespotykaną w historii na skalę. W przypadku Polski „perspiracja” (akumulacja czynników produkcji) odpowiadała za dwie trzecie wzrostu PKB w latach 2000–2014. Akumulacja czynników produkcji była silna w większości krajów, ale to „inspiracja” (poprawa wydajności czynników produkcji), która odpowiadała za pozostałą jedną trzecią wzrostu, umożliwiła Polsce rozwój szybszy niż ten obserwowany w ugruntowanych krajach HIC i MIC „w pułapce” (Rycina 6). Polityka wdrożona po transformacji stworzyła atrakcyjne zachęty dla przedsiębiorców do inwestowania i wprowadzania innowacji. Wiele firm bardzo szybko wdrażało nowe technologie w miarę napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.



Rycina 6. Całkowita wydajność czynników produkcji i wzrost w nowych HIC, 2000–2014 (odsetek)

Źródło: Bank Światowy.

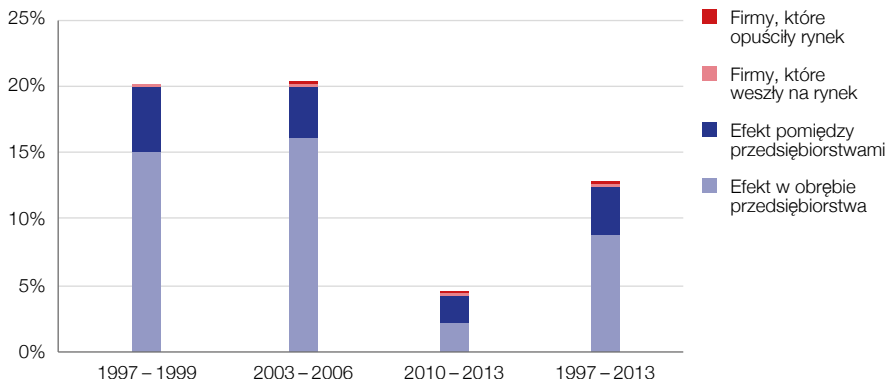
Wzrost wydajności Polski napędzany był siłami rynkowymi za pośrednictwem trzech kanałów: realokacji zasobów pomiędzy sektorami (transformacja strukturalna), w obrębie sektorów (pomiędzy firmami) oraz w obrębie firm. Wzrosty te wynikały zarówno z coraz lepszej alokacji zasobów przenoszonych z mniej do bardziej wydajnych sektorów oraz z firm o niskiej wydajności (które ostatecznie znikają z rynku) do firm o wysokiej wydajności, jak i z usprawnień w obrębie przedsiębiorstw.

Jedna czwarta ogólnego wzrostu wydajności w Polsce w latach 2000–2014 przypisywana jest transformacji strukturalnej. Proces ten prowadził do efektywnej zmiany alokacji zasobów pomiędzy sektorami. Pracownicy przechodzili z mało wydajnego rolnictwa do sektorów usługowych cechujących się wyższą wydajnością, m.in. handlu detalicznego i hurtowego, transportu i usług profesjonalnych. Konsekwencją przejścia siły roboczej z rolnictwa do produkcji było zwiększenie wydajności pracy w gospodarstwach rolnych. Sektor produkcyjny uległ w Polsce nieznaczniejszemu zmniejszeniu, tak jak i w innych nowych HIC (poza Słowacją), ale pozostaje na wyższym poziomie niż w krajach MIC „w pułapce”. Trendy te są charakterystyczne dla krajów które przeszły skuteczną transformację od rolnictwa do produkcji.

W zakresie sektora produkcji trzy czwarte wzrostu wydajności Polski przypisuje się efektywnej realokacji zasobów w obrębie sektorów (Rycina 7). Większa konkurencyjność w gospodarce umożliwiła przeniesienie zasobów z mniej efektywnych firm do tych bardziej wydajnych, co pozwoliło na rozwój wydajnych przedsiębiorstw i wpłynęło na zanikanie tych mało produktywnych. To z kolei zwiększyło ogólną wydajność.

Rycina 7. Wzrost ogólnej wydajności produkcji (TFP) w Polsce w obrębie i pomiędzy firmami w latach 1997–2013 (odsetek)

Źródło: Wyliczenia autorów oparte o dane Głównego Urzędu Statystycznego.



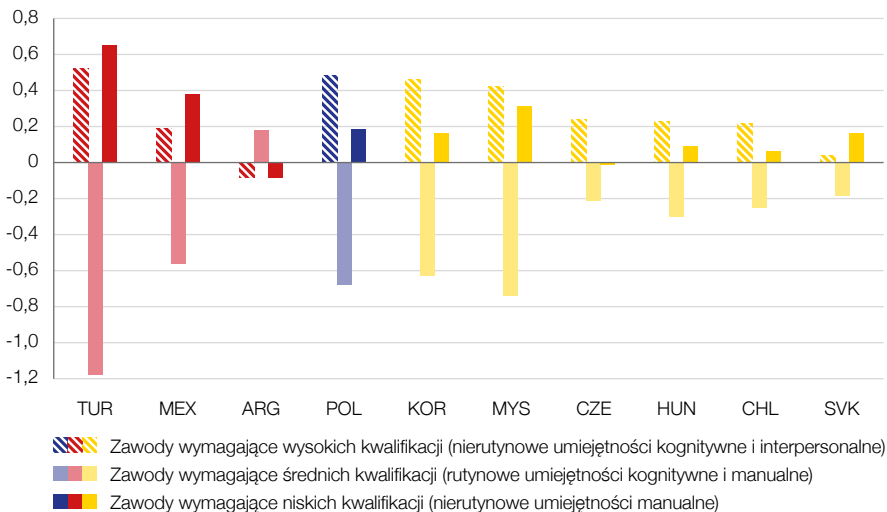
Ponadto wydajność poprawiła się także w samych przedsiębiorstwach w miarę ich reorganizacji, wzrostu i usprawnień w zarządzaniu. Korzyści z tych ulepszeń przypadły w udziale nie tylko firmom zagranicznym, ale także firmom polskim bez względu na ich rozmiar. W przeciwieństwie do krajów MIC „w pułapce” wzrostowi wydajności towarzyszył rozrost małych efektywnych firm w większe podmioty, a nie tylko dodatkowy rozrost firm dużych.

Wzrost gospodarczy spowodowany był także imponującą i zrównoważoną akumulacją kapitału fizycznego i ludzkiego odpowiadającego na potrzeby rynkowe. Nacisk na akumulację kapitału fizycznego jako kluczowego motoru wzrostu jest podobny dla nowych krajów HIC i MIC „w pułapce”, różna jest jednak jego kompozycja. W przypadku Polski i nowych krajów HIC ważniejsze są inwestycje kapitałowe w sektorze ICT, mające na celu modernizację technologiczną. Akumulacja kapitału wynikała z integracji rynków kapitałowych i napływu unijnych funduszy strukturalnych. Reformy systemu edukacji zapewniły podaż pracowników o wyższych umiejętnościach niezbędnych w gospodarce ze względu na rosnącą złożoność procesów. Wyniki testów Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (PISA) wskazują, że w ostatniej dekadzie wzrost jakości edukacji w Polsce był jednym z najszybszych wśród krajów członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Dzięki temu pracownicy posiadli lepsze kwalifikacje, które umożliwiły przejście z gospodarstw rolnych do zakładów produkcyjnych. Rosnąca pula absolwentów i wykwalifikowanych pracowników zaspokajała potrzeby rynku w miarę jego rozwoju i zwiększającej się złożoności – zwroty z edukacji średniej i wyższej pozostały w tym czasie stabilne. Tak jak w innych nowych krajach HIC, rozwój gospodarki rynkowej w Polsce związany był ze stopniowym

Rycina 8. Udział miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, nowe HIC i kraje „w pułapce”

Uwaga: Roczna średnia zmiana procentowa w zatrudnieniu od około 1995 roku do około 2012.

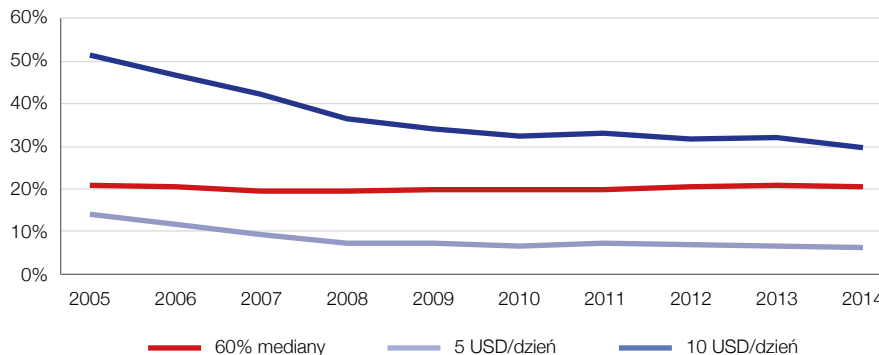
Źródło: World Development Report 2016.



wzrostem zatrudnienia na stanowiskach wymagających wyższych umiejętności, proporcjonalnie do rosnącego wyrafinowania struktury rynkowej gospodarki (Rycina 8). Spadek liczby pozycji w zawodach wymagających średnich kwalifikacji odzwierciedla rosnące wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w firmach, pozwalające zastępować pracowników w tych kategoriach (m.in. automatyzacja wsparcia administracyjnego).

Inkluzywność

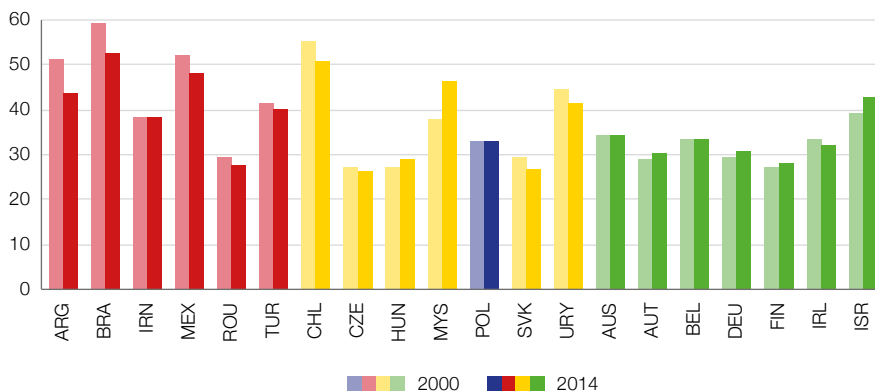
Schemat rozwoju gospodarczego Polski oparty był na inkluzywności – wzrost dobrobytu był powszechny. Złagodziło to napięcia społeczne związane z radykalną restrukturyzacją gospodarki w okresie ostatnich dwóch dekad. Ten schemat rozwoju przyniósł wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń we wszystkich obszarach, ograniczenie ubóstwa i pozwoliło utrzymać niski poziom nierówności w Polsce. Pomiędzy rokiem 2005 a 2014 współczynnik Giniego Polski spadł z 0,351 do 0,343, przy równoczesnym istotnym spadku wskaźników ubóstwa (Rycina 9). Podniesienie płacy minimalnej w stosunku do mediany wynagrodzeń także przyczyniło się do ograniczenia ubóstwa.



Rycina 9. Ubóstwo w Polsce w latach 2005–2014 (Wskaźnik ubóstwa, odsetek populacji)

Źródło: Szacunki Banku Światowego z wykorzystaniem danych z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych (wagi populacji przeliczone wg Mycka i Najsztuba 2015).

Poziom nierówności dochodowych i zamożności nie zwiększył się. Sytuacja w Polsce jest podobna do sytuacji w innych nowych krajach HIC – w krajach tych występują zazwyczaj mniejsze nierówności dochodowe niż w krajach MIC „w pułapce” (Rycina 10). Nierówności pod względem zamożności są w Polsce znacznie niższe niż w wielu europejskich ugruntowanych i nowych państwach HIC, co potwierdza niższy współczynnik Giniego dla majątku netto (0,58 w porównaniu z 0,76 w Niemczech i 0,73 na Węgrzech). Chociaż nierówności pod względem zamożności są wyraźniejsze niż nierówności dochodowe (współczynnik Giniego dla dochodu netto wynosi 0,38), różnica nie jest wyższa niż w innych krajach HIC.



Rycina 10. Nierówności pod względem dochodu, nowe kraje HIC i kraje MIC „w pułapce” (Współczynnik Giniego w 2000 i 2014 roku)

Źródło: Bank Światowy.

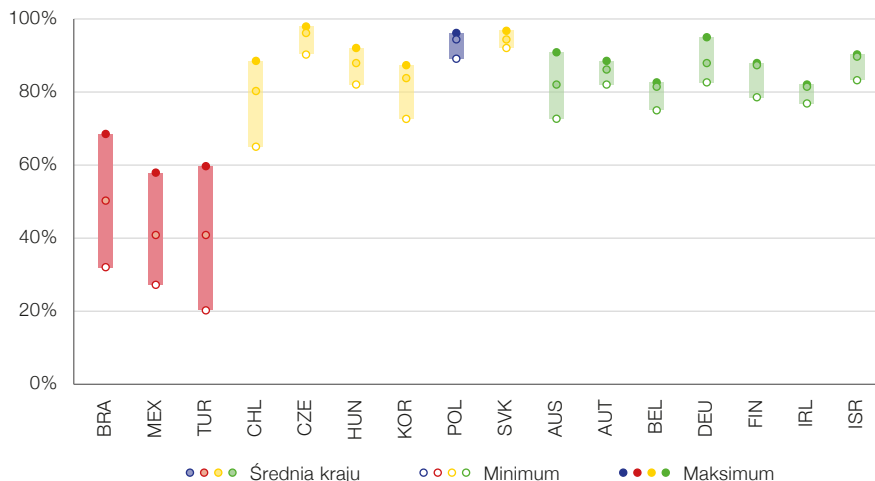
Konkurencyjne rynki, równość szans i skuteczna realizacja usług publicznych były głównymi czynnikami, które wspierały współdziałanie wszystkich obywateli we wzroście dobrobytu. Konkurencyjne i dobrze uregulowane rynki pracy, kapitału, produktów i usług zapewniły możliwości rozwoju biznesu dla firm i miejsca pracy dla pracowników. Lepszy dostęp do edukacji (szczególnie proporcja pracowników posiadających wykształcenie wyższe) oraz rosnąca jakość kształcenia wpłynęły na poprawę wyników kształcenia we wszystkich obszarach, i tym samym podnosząc wydajność pracy. Dostęp do lepszej jakości szkolnictwa i opieki zdrowotnej był udziałem wszystkich obywateli, bez istotnych różnic pomiędzy regionami.

Wyższa wydajność pracy spowodowała wzrost płac na wszystkich poziomach dochodu. Wraz z większą aktywnością zawodową (także wśród starszych pracowników dzięki reformom emerytalnym) oraz wzrostem płacy minimalnej, podniosły się dochody z pracy, co pomogło obniżyć poziom ubóstwa i ograniczyć nierówności. Polityka regularnego podnoszenia pensji minimalnej wpłynęła na znaczący wzrost pensji minimalnej w czasie ostatniej dekady i zapewniła udział w korzyściach wynikających ze wzrostu wydajności w gospodarce także pracownikom zajmującym niżej opłacane stanowiska. W latach 2005–2014 dochody z pracy wzrosły realnie dla wszystkich grup, ale realna płaca minimalna rosła prawie dwa razy szybciej niż przeciętne wynagrodzenie.

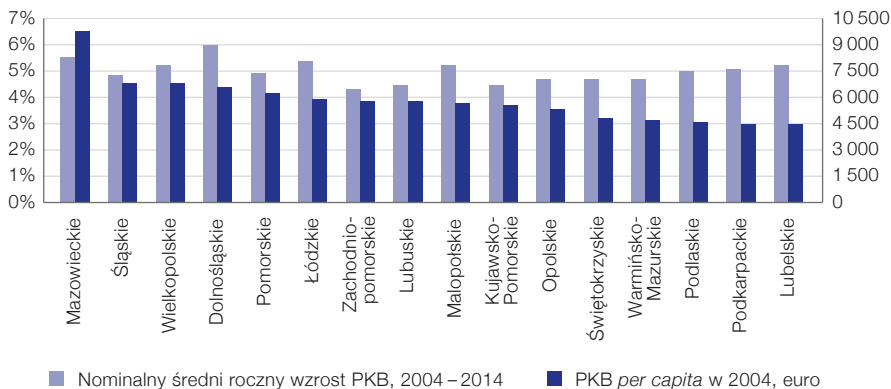
Kluczowym czynnikiem, który pomógł uniknąć zwiększenia nierówności był lepszy dostęp do edukacji dla wszystkich grup dochodowych i we wszystkich regionach. Polityka w zakresie edukacji zapewniła równość szans, co jest charakterystycznym elementem obecnym we wszystkich nowych krajach HIC. Widoczne jest to na przykład w mniejszych różnicach w poziomie wykształcenia pomiędzy regionami w obrębie kraju, tak jak ma to miejsce w Polsce (Rycina 11). Skuteczna polityka obejmowała wydłużenie okresu kształcenia powszechnego, wdrożenie ogólnokrajowego systemu egzaminów i testów, istotne podwyżki pensji dla nauczycieli oraz stosunkowo wysoki poziom ogólnych wydatków publicznych na edukację. W konsekwencji, na tle innych krajów OECD, Polska posiada jeden z najwyższych odsetków osób z wykształceniem co najmniej średnim w grupie wiekowej 25–34. Odsetek Polaków w wieku 25–34 lata, którzy ukończyli studia wyższe, także znacząco wzrósł w latach 2000–2014, z 14 do 43 procent, w porównaniu do średniej dla OECD wynoszącej 41 procent w 2014 roku. Wyniki w zakresie czytania, matematyki i nauk ścisłych, mierzone wg PISA, są powyżej średniej OECD (OECD 2016). Co ważne, wyniki PISA np. z matematyki, pokazują poprawę we wszystkich grupach dochodu. Lepszy dostęp do edukacji odpowiadał za 84 procentowy spadek poziomu ubóstwa w latach 2005–2014.

Rycina 11. Równość w dostępie do edukacji wg regionu, nowe kraje HIC i kraje MIC „w pułapce” (odsetek pracowników z wykształceniem co najmniej średnim, 2014)

Źródło: OECD Regions at a Glance 2016.

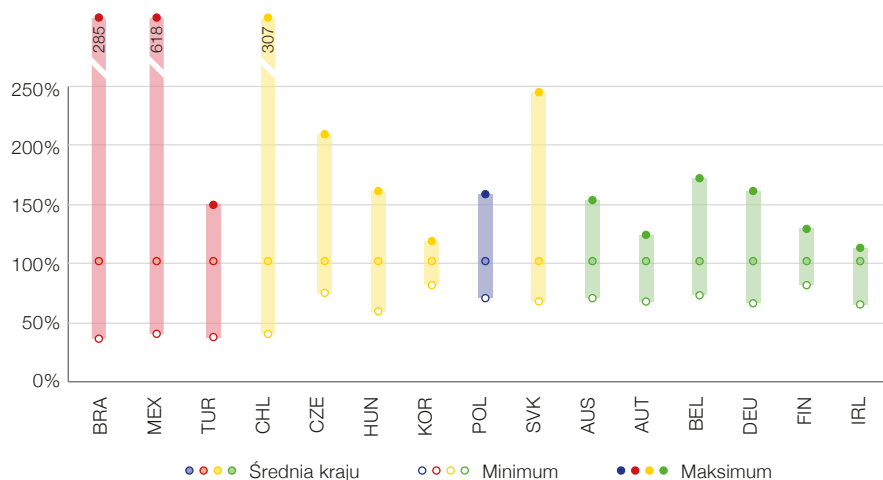


Rozwój gospodarczy także objął wszystkie regiony Polski, wspierany przez zewnętrzne transfery redystrybucyjne (UE). W ostatnim dziesięcioleciu niektóre ze słabiej rozwiniętych regionów Polski rozwijały się w tempie przewyższającym średnią kraju (5 procent w wartościach nominalnych), a wzrost w niektórych bogatszych regionach był niższy niż średnia dla kraju (Rycina 12). W konsekwencji regionalne nierówności dochodów w Polsce są niższe niż w większości innych nowych krajów HIC oraz porównywalne z Niemcami czy Finlandią (Rycina 13). Integracja regionów była wspierana przez większe transfery kapitałowe na rzecz regionów słabiej rozwiniętych (głównie unijnych funduszy strukturalnych oraz dopłat bezpośrednich dla rolników). W latach 2004–2013 słabiej rozwinięte regiony Polski Wschodniej otrzymywały średnio płatności powiązane z funduszami unijnymi w wysokości przekraczającej 2,5 procent PKB rocznie, co znacznie przekracza ogólną średnią dla Polski wynoszącą 1,7 procent. Jednak duże różnice pomiędzy regionami nadal istnieją – średni PKB *per capita* jest około 30 procent wyższy w regionach graniczących z Niemcami na zachodzie kraju, niż w tych graniczących z Białorusią i Ukrainą na wschodzie.



Rycina 12. Regionalny PKB: nominalny średni roczny wzrost, 2005–2014

Źródło: GUS.



Rycina 13. Regionalne nierówności dochodów: PKB *per capita* jako odsetek średniej krajowej, 2013

Źródło: OECD Regions at a Glance, 2016.

Regionalne mechanizmy wyrównujące wprowadzone po 2000 roku przyczyniły się do integracji w zakresie kształcenia i opieki zdrowotnej. Uboższe regiony cechują się najwyższymi wskaźnikami skolaryzacji zarówno w obszarach miejskich, jak i wiejskich. Wyniki testów kompetencyjnych w szkołach podstawowych i średnich także nie są skorelowane z poziomem rozwoju danego regionu, a regiony z niskim PKB *per capita* mają niższą liczbę uczniów przypadających na jednego nauczyciela w szkołach podstawowych i średnich. Pomimo, że liczba lekarzy na 1000 mieszkańców była w Polsce niższa niż w innych krajach HIC, ich dystrybucja była dużo bardziej równomierna.³ Schemat ten jest inny wyłącznie pod względem dostępności łóżek szpitalnych.

Wnioski dla Polski

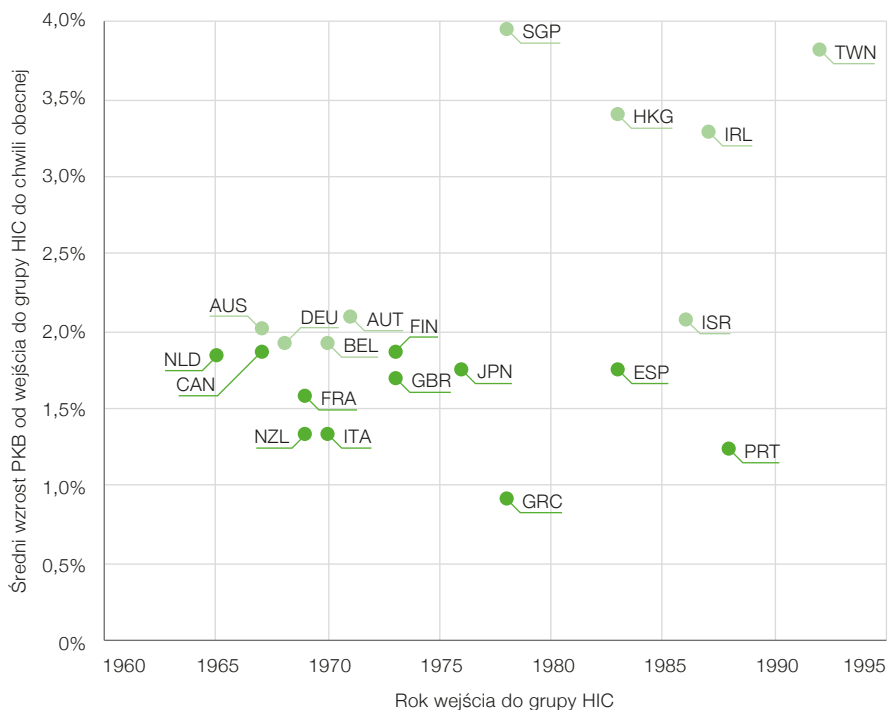
Polska znajduje się obecnie, tak jak reszta świata, w innych uwarunkowaniach globalnych – niższego wzrostu i większej niepewności. Procesy produkcyjne wymagają mniejszych nakładów pracy niż wcześniej. Czwarta rewolucja przemysłowa, którą charakteryzuje automatyzacja procesów produkcyjnych, powoduje w krajach rozwiniętych utratę dużej liczby miejsc pracy wymagających średniego poziomu kwalifikacji.

Wyzwania, przed którymi stoi Polska w zakresie rozwoju, nie są wyjątkowe. Źródła rozwoju, które zapewniły ogromny wzrost dobrobytu w Polsce, mają teraz mniejszy potencjał zapewnienia dalszych dużych wzrostów dochodów. Wiele krajów po tym jak osiągnęło status wysokiego poziomu dochodów doświadczyło stosunkowo wolnego tempa rozwoju. Od lat 60. do 90. XX wieku tylko 10 krajów dołączyło do klubu HIC i osiągnęło średnioroczny wzrost PKB *per capita* bliski lub przekraczający 2 procent (Rycina 14).

Rycina 14. Osiągnięcie statusu kraju o wysokim dochodzie i średni wzrost PKB, 1965–95

Źródło: Baza danych TED.

Uwaga: W krajach zaznaczonych kolorem ciemnym zielonym roczny wzrost PKB wynosił około 2 procent lub więcej.



Oslabieniu uległa Unia Europejska – kluczowa zewnętrzna kotwica polskich reform. Akcesja i zobowiązanie do wdrożenia unijnych przepisów, *acquis communautaire*, były kluczowymi czynnikami napędzającymi wizję i zapewniającymi spójność reform, które wprowadziły Polskę na poziom wysokiego dochodu. Jednak Unia Europejska stoi obecnie przed własnymi wyzwaniami:

Pomimo tego [postępu] wielu Europejczyków uważa Unię za zbyt odległą albo nadmiernie ingerującą w ich codzienne życie. Inni kwestionują jej wartość dodaną i pytają, jak Europa podnosi ich standard życia. Z kolei w oczach wielu UE zawiodła, kiedy nie do końca poradziła sobie z najpoważniejszym kryzysem finansowym, gospodarczym i społecznym w powojennej historii (Komisja Europejska 2017:6).

W tym kontekście Polska stoi przed własnymi poważnymi wyzwaniami. Wraz ze wzrostem płac rosną aspiracje obywateli, a konwergencja gospodarcza z bardziej zaawansowanymi sąsiadami nie jest tak szybka, jak jest to pożądane. Oczekiwania lepszego funkcjonowania organów władzy szybko rosną — dziś rząd jest postrzegany jako głęboko skorumpowany, a system sądowniczy jako słabo działający. Następuje starzenie się siły roboczej w Polsce, a wynagrodzenia rosły stosunkowo powoli, pomimo ciągłego wzrostu gospodarczego. Niepewność zatrudnienia wzrosła od czasu globalnego kryzysu, a Polska posiada największy w Europie udział umów czasowych, tzw. „śmieciówek”. Ponadto przez cały okres głębokich zmian gospodarczych skala pomocy socjalnej pozostała niska i w większości przypadków ograniczała się do programów ukierunkowanych na zwalczanie ubóstwa.

Rządzenie

Bardziej inkluzywny rozwój oraz spełnienie rosnących aspiracji wymagają wykreowania nowego politycznego konsensusu co do wizji i rozwiązań instytucjonalnych. Aby utrzymać konsensus polityczny, który tak dobrze sprawdził się w przeszłości Polska musi kontynuować wzmacnianie inkluzywności swych instytucji politycznych i gospodarczych. Kluczowe w tym kontekście jest lepsze ukierunkowanie instytucji władzy na inkluzywność, transparentność i zorientowanie na klienta. Zaufanie obywateli do rządu wymaga odbudowy, co można osiągnąć przez zmiany w usługach publicznych na bardziej zorientowane na klienta, mniej skorumpowane, bardziej transparentne i sprawniejsze oraz przez szersze włączenie obywateli w procesy związane z rządzeniem i w świadczeniu usług publicznych. Polska podąża śladem bardziej rozwiniętych krajów także w zakresie wdrażania nowych procesów zarządzania publicznego oraz wykorzystania technologii telekomunikacyjno-informatycznych do wspierania odpowiedzialności i sprawności działania. Dalsza modernizacja administracji jest potrzebna, aby utrzymać wzrost przy rosnącej złożoności gospodarki w coraz większym stopniu opartej na wiedzy.

Jeżeli spójność polityki, która tak pomogła Polsce w przeszłości, ma być nadal zapewniona, to instytucje polityczne i gospodarcze muszą być oparte na krajowym konsensusie społecznym i politycznym. Polska szybko i w całości wdrożyła *acquis communautaire* dzięki wspólnej europejskiej historii instytucjonalnej. Jednak niektóre z instytucji nie miały wystarczająco dużo czasu, aby umożliwić odpowiednie zakorzenienie się zmian.

Lepsze funkcjonowanie organów władzy wspiera zarówno proces budowania konsensusu jak i wzrost gospodarczy — niezbędna do tego innowacyjność świetnie się rozwija w warunkach dobrego rządzenia. Kiedy gospodarka wchodzi na poziom wysokiego dochodu, instytucje takie jak rządy prawa, niezawisłość sądów, prawa majątkowe oraz jakość rządu, stają się niezwykle ważne, aby utrzymać konwergencję (Plekanov i in. 2017). Do priorytetowych reform w zakresie rządzenia należy zwiększenie głosu i odpowiedzialności, wzmocnienie jakości regulacji i poprawa potencjału rządu w zakresie tworzenia, wdrażania i oceny prowadzonej polityki. Oceny Polski w zakresie rządzenia są prawie równe ze średnią nowych HIC, ale dużo niższe niż w przypadku ugruntowanych HIC (zob. rycina 3). Eliminowanie niedociągnięć w funkcjonowaniu administracji jest ważne, ponieważ skłonność

firm do innowacyjności jest dodatnio skorelowana ze zmiennymi instytucjonalnymi, np. demokracją i rządami prawa (Nguyen i Jaramillo 2016). A korelacja pomiędzy demokracją a innowacyjnością oraz rozwojem zwiększa się i staje się bardziej istotna w ramach jak gospodarki docierają do granicy technologicznej (Aghion i in. 2014).

Utrzymanie

Utrzymanie dotychczasowych wyników Polski w zakresie wysokiego i stabilnego rozwoju będzie wymagało korekt polityki fiskalnej. Reguły fiskalne przyczyniły się do zapewnienia stabilności budżetowej, ale wymagają wzmocnienia. Większa elastyczność procesów budżetowych, bardziej rygorystyczna weryfikacja propozycji wydatków oraz przyjęcie średnioterminowych ram wydatków zintegrowanych z corocznym procesem budżetem mogłyby poprawić kontrolę nad finansami publicznymi i uelastyczyć politykę fiskalną (np. przez zmniejszenie liczby wydatków, które podlegają automatycznej indeksacji).

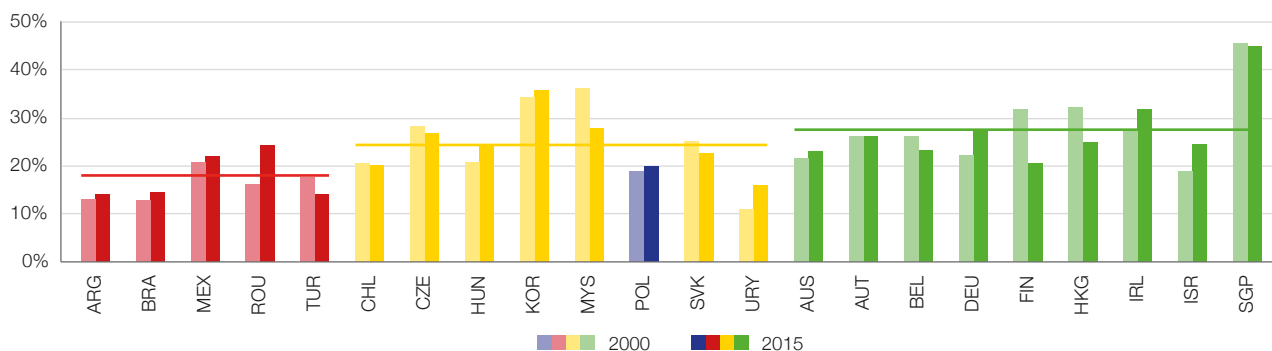
Wsparte lokalnymi zasobami dysponującymi kompetencjami w zakresie zarządzania i analizy ekonomicznej samorządy muszą stać się dojrzałymi, odpowiedzialnymi partnerami rządu w zakresie zarządzania fiskalnego. Rząd powinien wspierać większą autonomię lokalną, np. zapewniając, że samorządy mają większą kontrolę nad swoimi dochodami i pozwalając im na bardziej elastyczne podejście do cyklu gospodarczego. Jednocześnie – aby zapewnić dyscyplinę – samorządy muszą funkcjonować w warunkach restrykcyjnych ograniczeń budżetowych.

Rząd będzie musiał stworzyć przestrzeń fiskalną, aby poradzić sobie z narastającą presją wynikającą ze starzenia się społeczeństwa, nieuniknionego ograniczenia unijnych funduszy strukturalnych oraz niepewnej sytuacji globalnej. Przewiduje się, że do roku 2050 współczynnik obciążenia demograficznego Polski, stanowiący istotne wyzwanie pod względem wydajności i stabilności budżetowej, będzie wyższy niż w prawie wszystkich krajach HIC, nowych i ugruntowanych. Starzenie może obniżyć średnią wydajność siły roboczej i istotnie zwiększyć wymagane transfery socjalne, co potencjalnie może zagrozić stabilności systemu emerytalnego oraz opieki zdrowotnej w odniesieniu do starszego pokolenia. Obniżenie wieku emerytalnego przy rosnącej oczekiwanej długości życia stanowi obciążenie dla budżetu państwa i może potęgować zagrożenie ubóstwem przyszłych emerytów, a w szczególności kobiet, których wiek emerytalny w startym systemie był niższy niż mężczyzn. Ważne jest zatem, aby rząd kontrolował prognozowany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Stworzenie przestrzeni fiskalnej będzie także istotne, aby kontynuować finansowanie inwestycji w miarę stopniowego obniżania skali unijnych funduszy strukturalnych, a także aby wspierać politykę antycykliczną łagodzącą wstrząsy zewnętrzne.

Zwiększanie oszczędności krajowych jest szczególnie ważne w kontekście finansowania dużych w przypadku Polski potrzeb inwestycyjnych, dla dalszego dynamicznego wzrostu wydajności, utrzymania poziomu dochodów w starzejącym się społeczeństwie i obniżenia wrażliwość na sytuację w otoczeniu zewnętrznym. Charakterystyczny dla dwóch ostatnich dziesięcioleci wzrost gospodarczy oparty na konsumpcji zwiększył wprawdzie poziom konwergencji, ale stanowi też źródło zagrożenia. Od roku 2004 do początku kryzysu w 2008 konsumpcja prywatna wzrosła do ponad 80 procent PKB, znacznie powyżej poziomu w innych HIC, nowych i ugruntowanych (Rycina 15). Wzrost konsumpcji prywatnej napędzany był częściowo rosnącymi dochodami, ale także silnym wzrostem poziomu kredytów, w większości finansowanych przez kapitał zagraniczny. Wkład inwestycji we wzrost PKB był znacznie niższy niż wkład konsumpcji, chociaż środki unijne zwiększyły poziom inwestycji po przystąpieniu Polski do UE w 2004 roku.

Wysoka, napędzana kredytami konsumpcja wewnętrzna w połączeniu z wysoką koncentracją eksportu na rynkach UE-15 oraz napływem kapitału z tego kierunku przyczyniły się do powstania słabych punktów w sferze makroekonomicznej, które wyszły na jaw podczas globalnego kryzysu finansowego oraz wynikającego z niego załamania koniunktury.

Rycina 15. Stopa oszczędności brutto w Polsce, odsetek PKB, 2000 i 2014



Źródło: Bank Światowy, WDI.

Większe oszczędności pozwoliłyby Polsce ograniczyć podatność na zakłócenia w globalnych przepływach finansowych, poprzez wyższe inwestycje zwiększyć tempo wzrostu, wzmocnić odporność systemu finansowego oraz podnieść świadczenia emerytalne. Oprócz naturalnego wzrostu wynikającego z wyższego poziomu dochodów oszczędności mogą być wspierane przez wyższą skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych i ograniczenie ujemnych oszczędności rządu. Rząd ma przestrzeń, aby wzmocnić indywidualne zachęty do oszczędzania (np. przez prywatne oszczędności emerytalne) oraz zwiększyć dostępność instrumentów oszczędnościowych. Dalszy rozwój lokalnego rynku kapitałowego może przyczynić się do stworzenia bardziej stabilnego krajowego systemu finansowego, który będzie w mniejszym stopniu polegał na finansowaniu bankowym oraz który będzie zapewniał instrumenty potrzebne oszczędzającym, bezpośrednio lub pośrednio (Bank Światowy 2014).

Łączenie

Złożoność i poziom zaawansowania procesów w gospodarce muszą rosnąć, co można osiągnąć poprzez awans w globalnych łańcuchach wartości, do czego niezbędna jest poprawa otoczenia biznesowego, wspieranie handlu usługami i rozwój innowacyjności. W rezultacie konkurencyjność w coraz większym stopniu oparta będzie na jakości, a nie koszcie. Wyzwanie to wynika z rosnących wynagrodzeń i procesu starzenia się społeczeństwa, co łącznie osłabi przewagę komparatywną Polski opartą na taniej sile roboczej. Jest to także wyzwanie dla innych nowych HIC. Ukierunkowanie na inne źródła przewagi komparatywnej, np. jakość produktów i jakość procesów przemysłowych, może sprawić, że Polska będzie nadal konkurencyjna. Jednak w porównaniu z innymi nowymi krajami HIC Polska jest spóźniona we wdrażaniu polityki, która wspierałaby awans w łańcuchu wartości. Polityka ta musi skupiać się na otoczeniu biznesu (w tym standardach produktów), handlu usługami oraz innowacji w procesach i produktach. Pomogłoby to Polsce podnieść poziom zaawansowania jej produktów i zintegrować się z wyższymi poziomami globalnych łańcuchów wartości. Wyniki Polski w tych obszarach są obecnie bliższe standardom krajów MIC, które utknęły w tej kategorii, niż innych nowych HIC.

Stymulowanie rozwoju handlu usługami zarówno w kraju, jak i za granicą pomogłoby nie tylko w zakresie globalnych łańcuchów wartości, ale także szerszej rozumianej integracji handlu. Wymaga to ułatwień w przepływie osób przez granice, ustanawiania obecności na poszczególnych rynkach oraz harmonizacji regulacji państwa przyjmującego oraz państwa macierzystego. Postępy w odniesieniu do powyższych zagadnień są w Polsce mieszane: usługi transportowe i finansowe poradziły sobie dobrze, ale inne usługi biznesowe, szczególnie te obejmujące nowe technologie i Internet, już nie tak bardzo. Dzięki lepszym regulacjom polski handel usługami może także znacznie wzrosnąć w najbliższym dziesięcioleciu, a dodatkowo zwiększyłaby się wydajność sektora usług jako takiego.

Utrzymanie konkurencyjności Polski w dużej mierze zależy od nadrobienia braków w fizycznej infrastrukturze. Jakość polskiego transportu i infrastruktury informatyczno-telekomunikacyjnej, mierzona w sposób jaki czyni się to na potrzeby wskaźnika globalnej konkurencyjności, jest dużo poniżej ugruntowanych krajów HIC (Rycina 16). Niedociągnięcia te mogą zostać zredukowane dzięki poprawie efektywności wydawania środków na infrastrukturę poprzez przekierowanie dodatkowych funduszy na budowę dróg szybkiego ruchu – ich zagęszczenie w Polsce jest niższe niż w innych krajach UE o wysokim dochodzie. Pomóc mogą też większe inwestycje w utrzymanie infrastruktury kolejowej (inwestycje w kolej w Polsce jako odsetek PKB są dużo poniżej innych krajów HIC, nowych i ugruntowanych) oraz dróg lokalnych (w 2012 odsetek dróg krajowych w dobrym stanie zatrzymał się na poziomie 60–65 procent). Ważne będzie także uzyskanie równowagi między różnymi rodzajami transportu, przy jednoczesnym ulepszaniu usług oraz inwestowaniu w rozwiązania transportu inteligentnego i ogólnie w infrastrukturę informatyczno-telekomunikacyjną.

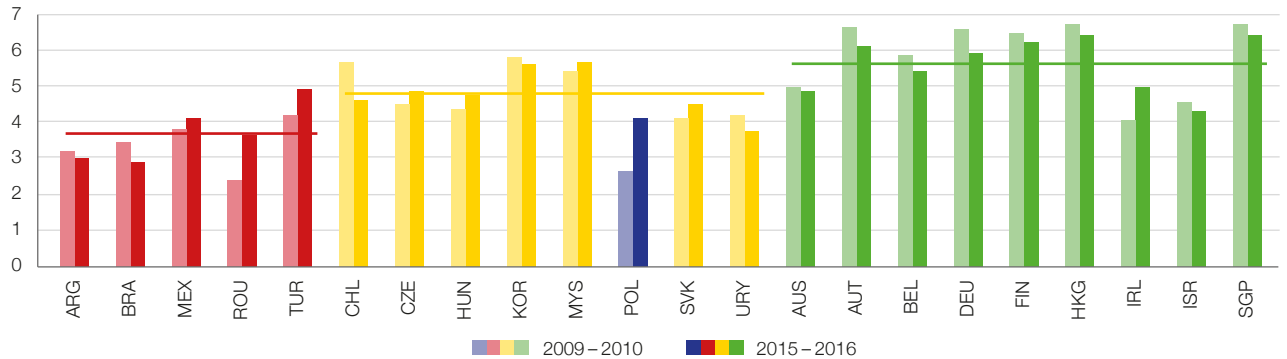
Środki na rozszerzony program infrastrukturalny mogą pochodzić z wyższych dochodów z dróg (e-opłaty) oraz transportu kolejowego, a także poprzez stworzenie warunków do przyciągnięcia finansowania prywatnego zarówno na utrzymanie, jak i budowę infrastruktury. Usługi transportowe mogą także zostać lepiej zorganizowane i zintegrowane, szczególnie w miastach i ich okolicach, z lepszymi połączeniami pomiędzy różnymi środkami transportu i współpracą pomiędzy różnymi samorządami w zakresie organizowania transportu. Patrząc szerzej długoterminowe podejście do zarządzania i finansowania transportu oraz infrastruktury informatyczno-telekomunikacyjnej podniesie efektywność wydatków, przygotuje grunt przed nieuniknionym wycofywaniem finansowania unijnego oraz zredukuje ogólną lukę w zakresie infrastruktury.

Przez przyciągnięcie potrzebnych w kraju kompetencji i innowacyjnych pomysłów oraz skompensowanie ubytków związanych ze starzeniem się lokalnych zasobów pracy, dalekowzroczna polityka migracyjna może zwiększyć wkład wnoszony przez imigrantów w gospodarkę. Polska będzie potrzebowała zarówno wysoko wykwalifikowanych imigrantów, aby zaspokoić szybko rosnące zapotrzebowanie na kwalifikacje w kontekście emigracji oraz starzenia się wykwalifikowanych pracowników; jak i niewykwalifikowanych pracowników, którzy będą wykonywać podstawowe prace, które staną się nieatrakcyjne dla pracowników na niskich szczeblach dystrybucji dochodów z uwagi na poziom wynagrodzeń i wzrost poziomu kwalifikacji. Udział pracowników zagranicznych w łącznym zatrudnieniu jest w Polsce niższy niż w większości krajów HIC, nowych i ugruntowanych (Rycina 17), jednak liczba imigrantów tymczasowych rośnie. Polityka optymalnie wykorzystująca migrantów tymczasowych i podnosząca poziom imigracji stałej obejmuje poprawę wydajności pracowników zagranicznych, rozszerzanie możliwości formalnej imigracji, zapewnianie nauki języka, włączanie imigrantów do podstawowych programów aktywnego zarządzania siłą roboczą, usuwanie barier zatrudniania ich w sektorze publicznym, usprawnienie procesu uznawania zagranicznych kwalifikacji, zwalczanie dyskryminacji w zakładach pracy i wspieranie start-upów zakładanych przez imigrantów. Problemy charakterystyczne dla imigrantów mogą

Rycina 16. Średnie wskaźniki dla fizycznej infrastruktury, Polska i ugruntowane HIC

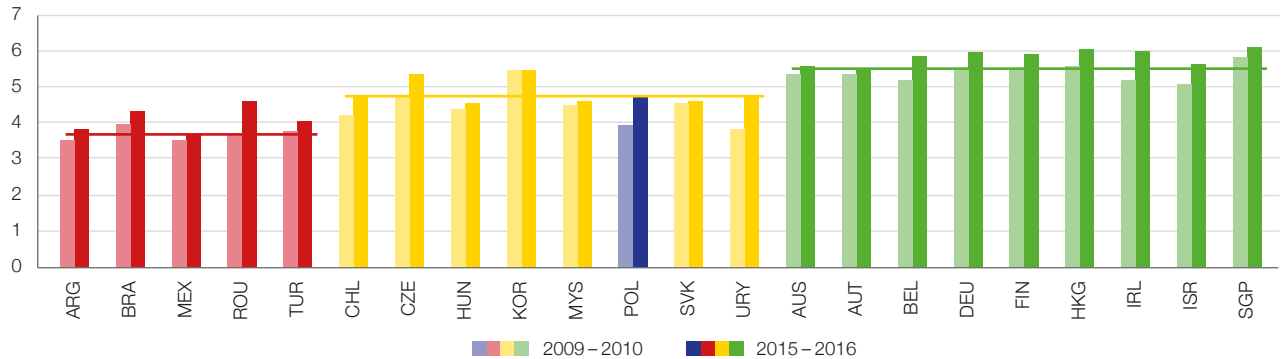
Infrastruktura transportowa

Global Competitiveness Index, Jakość całości infrastruktury, 1 – 7 (najwyższa)



ICT

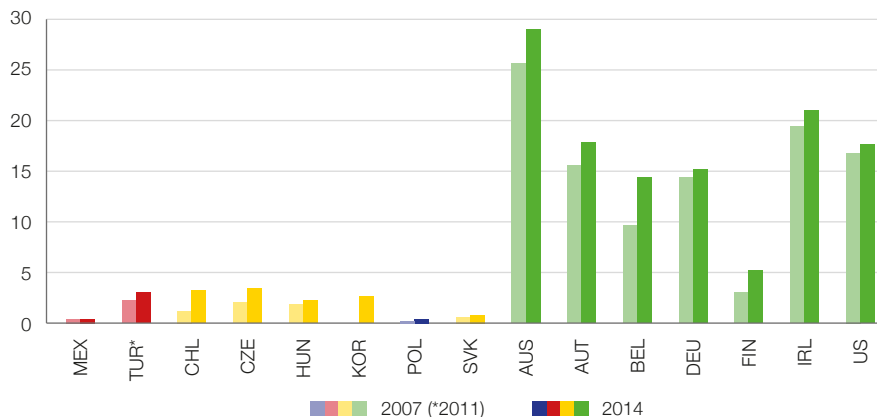
Global Competitiveness Index, 9. filar: Gotowość technologiczna, 1 – 7 (najwyższa)



Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne i Doing Business Banku Światowego.

Uwaga: Słupki jaśniejsze = wartość z lat 2009–2010; słupki ciemniejsze = wartość z lat 2015–2016. Linia ciągła = średnia grupy, lata 2015–2016.

być rozwiązywane za pomocą programów, takich jak zindywidualizowane metody pracy z młodzieżą – z rodzin imigranckich – znajdującą się w niekorzystnej sytuacji, łączenie opieki nad dziećmi ze szkoleniami dla matek, zwalczanie nielegalnych i nieuczciwych praktyk pracowniczych, wzmacnianie praw pracowników oraz otwieranie selektywnych kanałów do stałego zatrudnienia i osiedlania się.



Rycina 17. Polska jako miejsce dla migrantów: udział osób urodzonych za granicą w łącznym zatrudnieniu, 2007, 2011 i 2014

Źródło: OECD 2015.

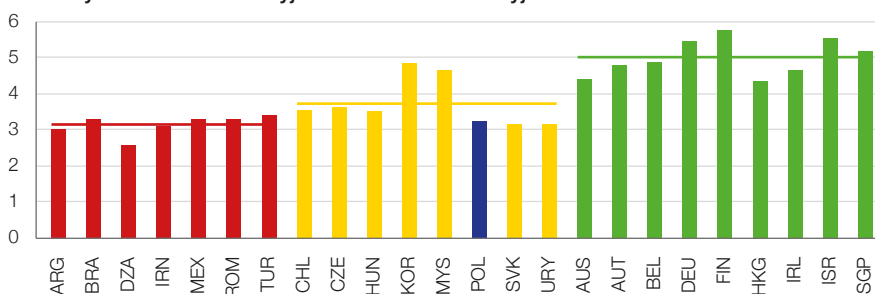
Wzrost

Polska jest bliska wyczerpania modelu wzrostu opartego o doganianie krajów bardziej rozwiniętych i będzie musiała przejść na model rozwoju napędzanego innowacyjnością. Powielanie istniejących technologii zwiększyło powszechność jej wykorzystania i produktywność gospodarki w drodze do wysokiego poziomu dochodów, jednak kontynuacja procesu konwergencji Polski wymaga najnowszych technologii i innowacyjności. Polska nadal może korzystać z istniejących zaawansowanych technologii, aby zwiększyć ogólną wydajność produkcji (TFP), jednak potencjał ten będzie maleć w miarę zbliżania się do krajów najbardziej zaawansowanych technologicznie. Motorem dalszego wzrostu TFP będą musiały być inwestycje w kapitał ludzki, badania i rozwój (B+R) oraz innowacje. Jednak Polska jest daleko w tyle za ugruntowanymi krajami HIC w międzynarodowych rankingach ram polityki wspierania innowacji (Rycina 18). Poziom B+R w sektorze publicznym i biznesie jest niski.

Rycina 18. Ranking Polski w zakresie innowacji na skalę międzynarodową

Źródło: World Development Indicators, INSEAD, oraz Global Competitiveness Report.

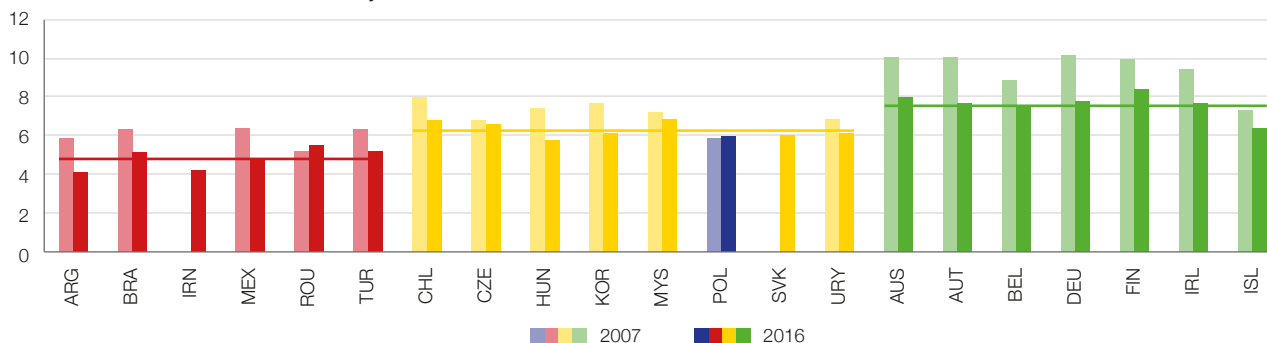
Globalny Indeks Konkurencyjności – Filar Innowacyjność



Ponadto Polska, podobnie do Malezji i Chile, ma jeszcze wiele do zrobienia w zakresie ochrony praw własności intelektualnej (Rycina 19) oraz zapewnienia rządów prawa – oba te aspekty wspierają działania innowacyjne i rozwój firm innowacyjnych.

Rycina 19. Ochrona praw własności intelektualnej w Polsce

Indeks Praw Własności Intelektualnej

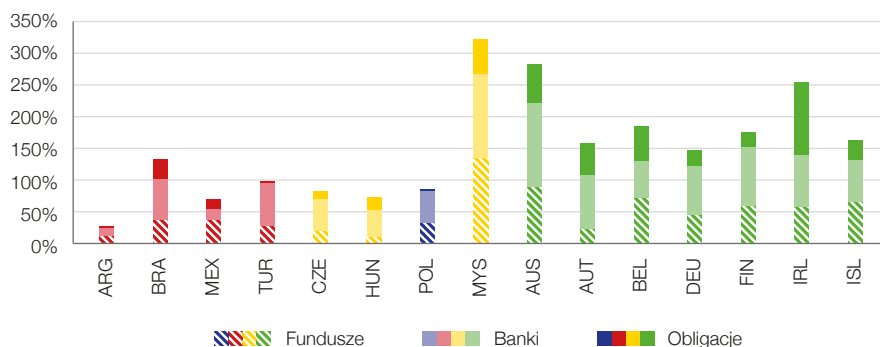


Źródło: Ranking przestrzegania praw własności (IPRI).

Polska coraz bardziej zbliża się do granicy technologicznej, a międzynarodowe doświadczenie pokazuje, że w takiej sytuacji coraz ważniejsze będzie zapewnienie intensywnej konkurencji, otwartości międzynarodowej wymiany, edukacji na potrzeby badań i nauki oraz finansowania kapitałowego. Intensywniejsze inwestycje sektora prywatnego i publicznego w B+R wykorzystywane w działalności biznesowej będą kluczowe dla adaptacji istniejących technologii oraz pionierskich innowacji. Równie ważna będzie modernizacja publicznego systemu innowacji, mająca na celu usprawnienie współpracy pomiędzy instytucjami naukowymi a sektorem prywatnym. Programy nauczania szkół wyższych i zawodowych

będą musiały zostać dostosowane do potrzeb bardziej zaawansowanej gospodarki. Kolejnym ważnym krokiem, aby wspierać innowacje jest obniżenie barier dla konkurencyjności, handlu i inwestycji. Polska poczyniła w tym zakresie istotne postępy w latach 1998–2013, ale wyniki nie są jednorodne. W rankingu Banku Światowego *Ease of Doing Business*, Polska plasuje się poniżej średniej UE w połowie z 10 badanych obszarów, szczególnie słabo wypada pod względem łatwości założenia firmy. Ponieważ tradycyjne banki dominują w sektorze finansowym, Polska będzie potrzebowała nowych instrumentów finansowych, lepiej dopasowanych do stopnia ryzyka towarzyszącego innowacjom.

Wsparcie rozwoju rynku kapitałowego pomogłoby otworzyć dostęp do finansowania kapitałowego innowacji. Finansowanie bankowe jest dobrze dopasowane do firm tradycyjnych, a z kolei finansowanie kapitałowe (np. kapitał podwyższonego ryzyka) jest lepsze dla firm innowacyjnych, przecierających nowe szlaki (Aghion 2012). System finansowy Polski zdominowany jest przez sektor bankowy (Rycina 20), a dostęp do finansowania kapitałowego pozostaje bardziej ograniczony niż w wielu krajach HIC. A zatem rząd polski powinien wesprzeć rozwój rynków kapitałowych (obligacje, kapitał i ubezpieczenie) poprawiając ramy regulacyjne, wspierając rozwój instytucji niezbędnych do efektywnego funkcjonowania rynku (np. agencji ratingowych), zapewniając usługi, w których nie chcą świadczyć instytucje prywatne (np. animowanie rynku) oraz pobudzając finansowanie podwyższonego ryzyka.



Rycina 20. Struktura polskiego sektora finansowego, 2014 (obligacje 2011)

Źródło: Bank Rozrachunków Międzynarodowych.

Poza pionierskimi innowacjami firmy mogą nadal odnosić korzyści z wdrażania już istniejących technologii. Gotowość firm i pracowników na przyjęcie nowych technologii informatyczno-telekomunikacyjnych (np. chmury obliczeniowej, drukowania 3D czy platform sprzedażowych online) umożliwiłoby polskim firmom dotrzymanie kroku kooperującym z nimi lub będących ich właścicielami firmom z Niemiec. Stymulowanie rozwoju usług informatyczno-telekomunikacyjnych oraz wspartych tego typu rozwiązaniami usług dla biznesu (w tym logistycznych) wspierałoby dalszy wzrost wydajności i przyczyniało do tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy.

W interesie Polski leży domykanie luki w zakresie technologii informatyczno-telekomunikacyjnych, jak też usług opartych na tych technologiach – szczególnie tych najbardziej innowacyjnych. Ważne jest wzmocnienie przepisów regulujących e-handel oraz wykorzystanie danych w kontekście ochrony konsumentów, prywatności, konkurencyjności i praw autorskich; inwestowanie w infrastrukturę w celu zapewnienia szybkiej dostawy i wspieranie szerokopasmowego Internetu; obniżanie administracyjnych obciążeń związanych z prowadzeniem działalności w Internecie; wspieranie nowych metod dystrybucji treści i międzybranżowych platform internetowych, aby podnosić transparentność i dostępność informacji.

Poprawa jakości szkolnictwa wyższego i szkoleń będzie kluczowa, aby wspierać nowy model rozwoju. Istotną rolę w szybkim awansie gospodarczym Polski odegrał duży przyrost liczby pracowników posiadających wykształcenie wyższe.

Jednak w przyszłości, kiedy społeczeństwo będzie się starzeć, siła robocza ulegnie skurczeniu a model rozwoju gospodarczego będzie musiał zmienić się z opartego na niskich płacach na taki, którego podstawą są wysokie kwalifikacje i innowacyjność. Aby sprostać temu wyzwaniu konieczna jest poprawa jakości szkolnictwa wyższego i zaangażowanie większej liczby pracowników w system kształcenia ustawicznego, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału staży organizowanych we współpracy z sektorem prywatnym.

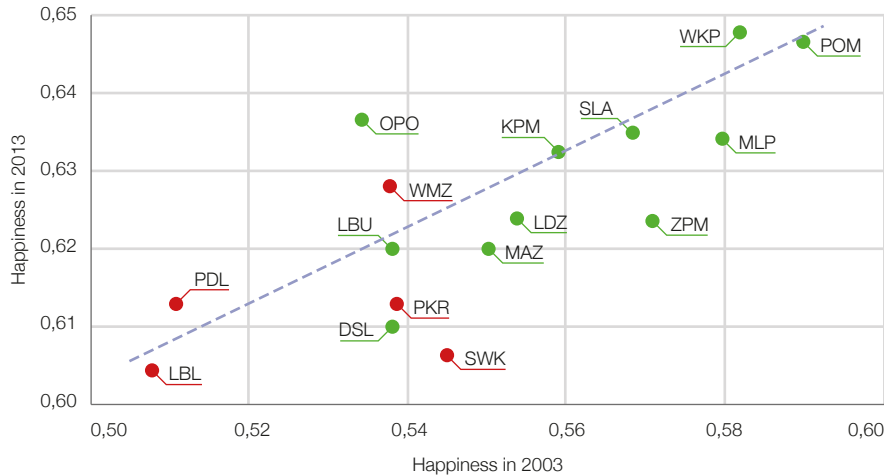
Gospodarka oparta w większej mierze na wiedzy premiować będzie wysokiej jakości wykształcenie wyższe. Zapotrzebowanie dotyczyć będzie dwóch rodzajów umiejętności. Po pierwsze, kwalifikacji w obszarach nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki. Po drugie, umiejętności „miękkich” wymaganych do uczenia się, networkingu, komunikacji, pracy zespołowej, analizy, samoorganizacji i przedsiębiorczości. Szkoły wyższe będą musiały lepiej i w sposób bardziej usystematyzowany odpowiadać na potrzeby rynku pracy. Biorąc pod uwagę szybkie tempo zmian technologicznych, odpowiedź ta musi być dużo szybsza i bardziej usystematyzowana niż w przeszłości. Wymagane będzie większe zaangażowanie sektora prywatnego w zarządzanie instytucjonalne, tworzenie programów nauczania, nauczanie i uczenie oraz doradztwo personalne. Ponadto większa internacjonalizacja kadry, studentów i badaczy mogłyby poprawić jakość kształcenia dzięki intensywniejszej wymianie doświadczeń i dobrych praktyk.

Zwiększanie wydajności i innowacyjności pracowników jest trudne bez ciągłego podnoszenia ich umiejętności. W tym celu należy stworzyć systemy kształcenia ustawicznego (ang. life-long learning, LLL) dla osób obecnych na rynku pracy. Konieczne będzie obniżenie kosztów i zwiększenie dostępności takich programów, m.in. przez e-learning. Uczelnie powinny odgrywać centralną rolę w systemach LLL. Dodatkowo należy istotnie rozszerzyć programy staży. Staż jest ustrukturyzowanym programem akredytacyjnym, który zapewnia pracownikom narzędzia do opanowania określonego obszaru zawodowego i pozyskanie praktycznych umiejętności pod bezpośrednim nadzorem doświadczonego eksperta, wraz z nauką teorii, która zapewnia podstawy koncepcyjne. Staże stanowią formę zintegrowanego uczenia się (możliwość zastosowania wiedzy i umiejętności w warunkach rzeczywistych), które odpowiada na potrzeby obecnej, dynamicznie zmieniającej się gospodarki globalnej.

Inkluzywność

Jak pokazały ostatnie doświadczenia Polski, nadal istnieją wyzwania w zakresie inkluzywności, nawet w kontekście ogólnych, szerokich zmian w poziomie dobrobytu. Każde zwiększenie nierówności horyzontalnych i wertykalnych w odniesieniu do dochodu czy zamożności, ale także praw własności, zatrudnienia lub dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji, może wzbudzać niezadowolenie i destabilizować społeczny konsensus. Chociaż w porównaniu z nowymi HIC system gospodarczy w Polsce jest postrzegany jako relatywnie sprawiedliwy, jednak stała poprawa sytuacji ekonomicznej będzie przyczyniać się do wzrostu świadomości obywateli co do ich pozycji w systemie dystrybucji dochodu i zamożności.

Ubodzy pracownicy i gospodarstwa domowe muszą czuć, że przypada im uczciwy udział w rosnącym dobrobycie i coraz większych możliwościach. Poziom szczęścia Polaków rzeczywiście ulega poprawie, jednak nieproporcjonalnie do wzrostu gospodarczego. Po roku 2000 odczuwana poprawa jakości życia była wysoka, jednak od roku 2003 do 2015 tempo poprawy znacznie spadło. Najbiedniejsze regiony wyrażały najniższy poziom szczęścia. Nie uległo to też znacznej zmianie w latach 2003-2013 (Rycina 21).



Rycina 21. Poziom szczęścia w Polsce wg regionu, 2003 i 2013

Źródło: Diagnoza społeczna 2000, 2003, 2005, 2009, 2011, 2013, 2015.

Uwaga: Uboższe regiony zaznaczone są na czerwono. DSL (Dolnośląskie), KPM (Kujawsko-Pomorskie), LBL (Lubelskie), LBU (Lubuskie), LDZ (Łódzkie), MLP (Małopolskie), MAZ (Mazowieckie), OPO (Opolskie), PKR (podkarpackie), PDL (Podlaskie), POM (Pomorskie), OPO (Opolskie), POM (Pomorskie), SLA (Śląskie), SWK (Świętokrzyskie), WMZ (Warmińsko-Mazurskie), WKP (Wielkopolskie), ZPM (Zachodniopomorskie).

Uwagi wymagają trzy obszary: niskie wynagrodzenia, spadający udział pracy w łącznym dochodzie oraz wzrost liczby umów czasowych. Trendy w tych obszarach mogły stworzyć poczucie nierówności horyzontalnej i względne niezadowolenie. Ta właśnie ta relatywna – a nie absolutna – deprywacja może leżeć u podstaw obecnych zmian politycznych.

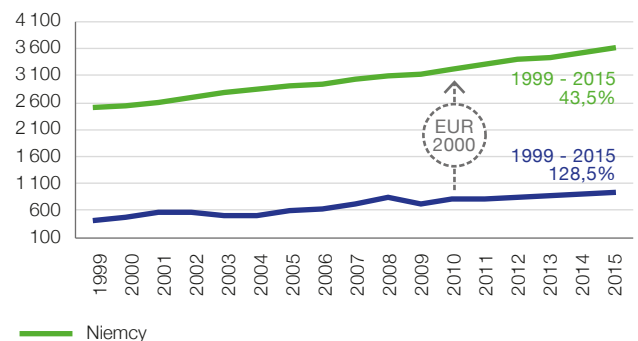
Pracownicy odpowiedzieli na panującą na rynku konkurencję, ale na tle innych krajów UE wynagrodzenia w Polsce należą do najniższych, a konwergencja przebiega powoli. W 2015 roku średni godzinowy koszt pracy (z wyłączeniem rolnictwa i administracji publicznej) wyniósł 25,0 euro w UE, a w Polsce jedynie 8,6 euro, co plasuje Polskę wśród ostatnich sześciu krajów UE-28. Ponadto konwergencja wynagrodzeń z Niemcami, bezpośrednim sąsiadem z zachodu oraz ważnym miejscem wyjazdu pracowników, zachodzi bardzo powoli; wzrost wydajności i realnych płac był ze sobą powiązany dużo ściślej w Niemczech niż w Polsce (Rycina 22). Na przykład od roku 2000 do 2016 wydajność pracy w Polsce (wartość produkcji towarów i usług na godzinę pracy) wzrosła o około 51 procent, ale wynagrodzenia pracowników wzrosły jedynie o 33 procent.

Rycina 22. Wynagrodzenia a wydajność, Niemcy i Polska, lata 2000–2015

Różnice pomiędzy realną płacą a wzrostem wydajności (2000=100)



Porównanie średniej nominalnej płacy brutto, w euro

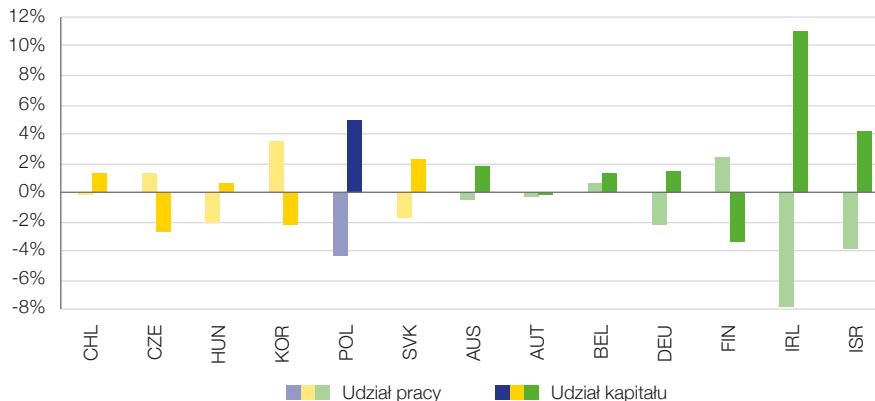


Źródło: Dane EUROSTAT i OECD.

Jednocześnie obniżeniu uległ udział pracy w łącznym dochodzie. Udział ten spadł z 41 procent w 2000 roku do 37 procent w roku 2015, a udział nadwyżki operacyjnej (będącej wskaźnikiem zysków) wzrósł z 47 procent do 51,5, co stanowi najwyższy poziom w historii. Wspomniany spadek udziału pracy w Polsce był najwyższym wynikiem wśród nowych HIC oraz jednym z najwyższych w ugruntowanych HIC (Rycina 23).

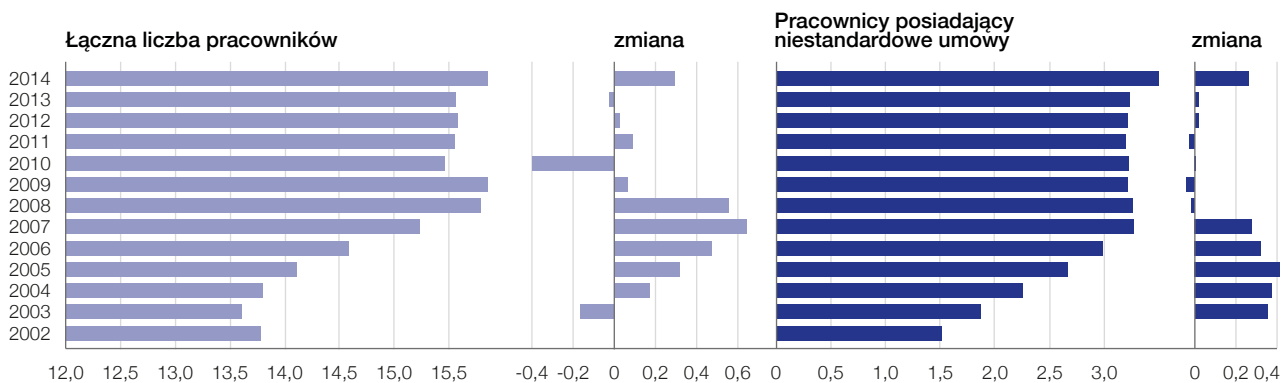
Rycina 23. Udział kapitału i pracy w PKB, kraje HIC, lata 2000–2015 (odsetek)

Źródło: Dane EUROSTAT.



Nastąpił zauważalny spadek miejsc pracy w zawodach wymagających średnich kwalifikacji, o średnich wynagrodzeniach (sprzedawcy, pracownicy zakładów produkcyjnych, operatorzy maszyn), któremu towarzyszył istotny wzrost liczby umów czasowych. Miejsca pracy wymagające średnich kwalifikacji, często zastępowane automatyką, znikają w Polsce i wielu innych krajach (zob. rycina 8). Często zastępują je (w dużo mniejszej liczbie) miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji lub słabo opłacane stanowiska niewymagające kwalifikacji, polegające na nierutynowej pracy fizycznej, np. prowadzenie taksówki czy sprzątanie. Jednocześnie niepewność zatrudnienia rośnie w miarę wzrostu udziału niestandardowych umów (Rycina 24). Choć wynikająca z tego większa elastyczność rynku pracy przyczyniła się do wzrostu, obniżeniu uległy zachęty do szkoleń w pracy i podnoszenia kwalifikacji. Większa niepewność zatrudnienia stanowi poważny problem, który może zaburzyć porozumienie społeczne pomiędzy pracodawcami, pracownikami i rządem.

Rycina 24. Niestandardowe umowy o pracę, lata 2002–2014 (mln)



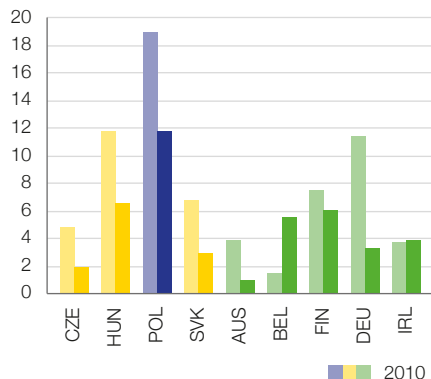
Źródło: Lewandowski i Baran 2016, w oparciu o dane Eurostat i Ministerstwa Finansów.

Jak najlepiej reagować na te trendy? Po pierwsze, można ograniczyć segmentację rynku pracy. Można to osiągnąć przez zmianę stawek podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne, usprawnienie procedur zgodnego z prawem zwolnienia pracowników oraz ograniczenie łącznego dopuszczalnego okresu umów czasowych. Także podwyższenie i poprawa egzekwowania standardów pracy mogą obniżyć segmentację na rynku pracy. Pomocne mogą być też zmiany w standardach pracy pomagające pracownikom i ich rodzinom zachować równowagę pomiędzy pracą a czasem wolnym. Łącznie działania te mogą spowodować lepsze powiązanie wzrostu płac ze wzrostem wydajności.

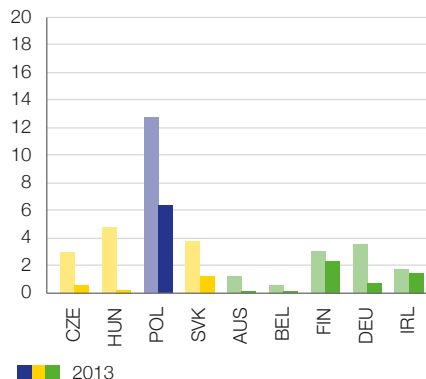
Po drugie, poprawa programów socjalnych i zapewnienie dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i edukacji grupom o niskim dochodzie wzmocniłyby także konsensus społeczny, jednocześnie zwiększając produktywność przyszłej siły roboczej. Wydatki socjalne są w Polsce dużo niższe niż w ugruntowanych krajach HIC. Na przykład wdrożenie lepiej dostosowanej do faktycznych potrzeb siatki bezpieczeństwa socjalnego zapewniłoby wsparcie słabszym grupom społecznym, np. rosnącej populacji emerytów o niskim dochodzie.

Zapewnienie równego dostępu do lepszej jakości usług opieki zdrowotnej i żłobkowej oraz edukacji przedszkolnej pomogłoby w konsolidacji dotychczasowych osiągnięć i zapewniło dalszy rozwój. Podniesienie efektywności wydatków na opiekę zdrowotną stanowi część rozwiązania, jako że Polska wydaje znacznie mniej na usługi opieki zdrowotnej jako odsetek PKB niż ugruntowane kraje HIC. Innym priorytetem byłoby przeznaczenie większych zasobów na opiekę żłobkową (dla dzieci poniżej 2 lat), gdzie Polska posiada niższą liczbę podopiecznych niż średnia w nowych i ugruntowanych HIC. Ponadto wiele osób zgłasza niezaspokojone potrzeby w zakresie badań lekarskich, przy czym liczba osób je zgłaszających jest dwa razy wyższa w grupie o niskim dochodzie niż wśród osób o wysokich dochodach. Co więcej, sytuacja w grupach o niskim dochodzie poprawia się wolniej niż w grupach o wysokim dochodzie (Rycina 25).

Niespełnione potrzeby w grupie o niskim dochodzie



Niespełnione potrzeby w grupie o wysokim dochodzie



Rycina 25. Niespełniona potrzeba dotycząca badań lekarskich, wybrane kraje HIC

Źródło: OECD.

Po trzecie, zwiększenie progresywności systemu opodatkowania może zapewnić większą powszechność dobrobytu. Redystrybucyjny efekt podatków i transferów jest w Polsce niższy niż we wszystkich innych krajach HIC (Rycina 26).⁴

Zmiana w nierównościach od rynku do dochodów rozporządzalnych



Rycina 26. Redystrybucyjny wpływ podatków bezpośrednich i transferów

Źródło: Brazylia: Higgins and Pereira (2014); Meksyk: Scott (2014); Urugwaj: Bucheli i in. (2014); kraje UE: EURO-MOD G3.0+ (2013); Polska: Gorauš i Inchauste (2016).

Uwaga: Stopień redystrybucji obliczany jest przy użyciu łącznego efektu redystrybucji obliczonego jako różnica pomiędzy efektem w zakresie obniżenia nierówności bez zmiany położenia oraz efekt zmiany położenia wynikający z systemu (Atkinson 1980; Plotnick 1981).

Podsumowanie

Polska przeszła długą drogę od początku lat 90. Inkluzywne instytucje polityczne i gospodarcze zbudowane na konsensusie opartym na wizji społecznie odpowiedzialnej gospodarki rynkowej doprowadziły do niezwykłego rozwoju. Korzystniejsze niż w wielu innych krajach socjalistycznych uwarunkowania na początku transformacji, szybkie zlikwidowanie kontroli cen i barier w handlu oraz kompleksowy program prywatyzacyjny zapewniły szybkie przejście do gospodarki rynkowej. Z kolei stworzenie bardziej inkluzywnych instytucji politycznych umożliwiło uzyskanie silnego i szeroko zakrojonego konsensusu dla budowania w Polsce gospodarki rynkowej opartej na solidarności, co z kolei zapewniło stabilizację warunków niezbędną do realizacji reform gospodarczych w sposób ukierunkowany i trwały.

Rezultatem była otwarta gospodarka z handlem zorientowanym na zachód oraz usprawnienia systemu regulacji odnoszących się do wchodzenia/wychodzenia przedsiębiorstw na rynek, a więc mechanizmy wspierające podnoszenie wydajności i ułatwiające absorpcję technologii. Ostrożnościowa polityka fiskalna, wiarygodna polityka pieniężna nastawiona na obniżanie inflacji, a także silny i dobrze nadzorowany system bankowy pomogły utrzymać stabilność, w czym przydatne okazały się także działania antycykliczne – czasowe zwiększanie deficytu budżetowego, obniżanie stóp procentowych i deprecjacja kursu walutowego, aby utrzymać wzrost podczas globalnego kryzysu finansowego. Te ogólne ramy polityki, w dużej mierze wspierane były przez reformy związane z akcesją do UE oraz włączaniem Polski do globalnych łańcuchów wartości przez jej powiązania z Niemcami. Wszystko to razem przyniosło szybki awans Polski do grupy krajów o wysokim dochodzie, przy stosunkowo krótkim czasie spędzonym na poziomie dochodu średnio-wysokiego.

Rozwój Polski miał charakter inkluzywny – dobrobyt był powszechny. Wzrost przyniósł więcej miejsc pracy i wyższe płace we wszystkich obszarach, ograniczył ubóstwo i zredukował nierówności. Współczynnik Giniego dla Polski pozostał stosunkowo niski, a wskaźniki ubóstwa istotnie spadły. Inkluzywne instytucje, w tym otwarte i konkurencyjne rynki, przeznaczenie dużych zasobów na edukację i bezwzględny wzrost płacy minimalnej były kluczowe w stworzeniu takiego modelu rozwoju.

Jednak transformacja Polski przynosi nowe wyzwania gospodarcze i demograficzne. Twórcza destrukcja, na której opierał się proces wzrostu, przyniosła ogromną zmianę społeczną oraz, wraz z automatyzacją, wywołała u istotnej liczby rodzin żyjących z pracy najemnej wzmożony lęk i niepewność co do przyszłości. Frustracja widoczna jest nawet wśród tych, którym proces rozwoju przyniósł wymierne korzyści, a to z uwagi na niespełnione aspiracje szybszej konwergencji z rozwiniętymi krajami, zarówno pod względem dochodów jak też jakości administracji. Dodatkowo Polska stoi przed problemem szybko starzejącego się społeczeństwa, co będzie wymagać bardziej ukierunkowanych wydatków socjalnych, aby zapewnić stabilność budżetu. Większe potrzeby pojawiają się w czasie, kiedy wzrost wydajności oparty na tradycyjnych źródłach zaczyna spadać, a gospodarka znajduje się w obliczu większej niepewności globalnej.

Osiągnięcie poziomów dochodu ugruntowanych krajów HIC oraz przyspieszenie konwergencji z krajami członkowskimi UE o wysokim dochodzie będą wymagały nowych kierunków polityki. Nadal istnieje pewien potencjał rozwojowy w oparciu o absorpcję zaawansowanych technologii, jednak wzrost wydajności będzie musiał w coraz większym stopniu pochodzić z innowacji. Szereg reform w zakresie polityki może pomóc w szybszym wprowadzaniu innowacji, np. ułatwienie procesu zakładania firm; większe inwestycje w B+R; alokowanie większych zasobów na edukację począwszy od żłobków do szkół wyższych; wspieranie umów o pracę na czas nieokreślony, aby wzmacniać zachęty do szkolenia pracowników; poprawianie łączności przez większe inwestycje w infrastrukturę materialną i niematerialną oraz wspieranie wzrostu rynków kapitałowych, aby zwiększać dostępność finansowania, szczególnie dla ryzykownych przedsięwzięć. Wzmoczone wysiłki będą także potrzebne, aby obniżyć ubóstwo i nierówność dochodów. Poprawa rządzenia, czyli dziedziny w której Polska plasuje się o wiele poniżej ugruntowanych HIC, jest konieczna, aby stworzyć szerokie ramy sprzyjające rozwojowi i stabilności społecznej. Wysokiej jakości instytucje zapobiegają zawłaszczeniu przez elity, wspierają konkurencyjność i budują zaufanie do rządu. Zwiększenie skali progresywności systemu podatkowego oraz wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w połączeniu ze wspieraniem ukierunkowanych działań w zakresie bezpieczeństwa dla najsłabszych grup społecznych przyczyniłoby się do dalszego postępu w odniesieniu do równości szans i szybkiego, zrównoważonego rozwoju w najbliższych latach. Podniesienie wieku emerytalnego i działania mające na celu wspieranie migracji stałej i czasowej mogą stanowić odpowiedź na potencjalny kryzys związany ze starzeniem się społeczeństwa. Odnowienie szerokiego konsensusu co do wizji kraju będzie konieczne, aby Polska kontynuowała rozwój w kierunku ugruntowanych krajów HIC oraz aby spełnić oczekiwania obywateli. Ponadto przywrócenie demokratycznego konsensusu zbudowanego wokół społecznie odpowiedzialnej gospodarki rynkowej pomogłoby zapewnić zaangażowanie w reformy i spójność polityki, co tak dobrze sprawdziło się w Polsce w przeszłości.

Przypisy

1. Instytucje są definiowane jako organizacje i przepisy, które egzekwują i wdrażają politykę. Podstawowe instytucje rynkowe obejmują przepisy dotyczące liberalizacji cen i produktów, wchodzenia przedsiębiorstw na rynki i wychodzenia z nich, regulacji, ładu korporacyjnego oraz międzynarodowego handlu i inwestycji.
2. Rządzenie jest procesem, gdzie jednostki państwowe i prywatne współpracują w ramach tworzenia i wdrażania polityki, z zachowaniem określonego zestawu formalnych i nieformalnych zasad, które kształtują i są kształtowane przez władzę.
3. Liczba lekarzy obejmuje lekarzy rodzinnych oraz specjalistów aktywnie praktykujących w danym roku w placówkach publicznych i prywatnych. Zagęszczenie lekarzy jest określone jako liczba aktywnych lekarzy na 1000 mieszkańców.
4. Potwierdza się to zarówno kiedy emerytura uzna się za dochód odroczony (z powiązanymi składkami jako oszczędnościami) oraz kiedy uzna się je za transfery (z powiązanymi składkami jako podatkami).

Literatura

- Aghion, P., Bircan, C. 2016. The Middle Income Trap from a Schumpeterian Perspective. Research paper series 01/2017. LSE Institute of Global Affairs.
- Aghion, P., and S.N. Durlauf (eds.). 2014. Handbook of Economic Growth.
- Aghion, P., Farhi, E., Kharroubi, E. (2012), "Monetary Policy, Liquidity, and Growth."
- Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi, and F. Amábile. 2014. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay." In *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, edited by N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott. Special Issue. *Public Finance Review* 42 (3): 413–33
- Bulman, D., Eden, M., Nguyen, H. 2014. Transitioning from low-income growth to high-income growth: is there a middle income trap?. Policy Research working paper ; no. WPS 7104. Washington, DC: World Bank Group.
- Campos, N. F., F. Coricelli, and L. Moretti. 2014. "Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method." Discussion Paper Series, IZA DP No. 8162. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- European Commission. 2017. White Paper On The Future Of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. Brussels, 1.3.2017 COM(2017) 2025 final
- EUROMODE G3.0: Country Reports. 2011–2015: Tax-benefit systems. <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports/f3-g2>
- Felipe, J. 2012. "Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? Part 1," ADB Economics Working Paper Series No. 307, Asian Development Bank.
- Georgiev, Y., P. Nagy-Mohacsi and A. Plekhanov. 2017. "Structural reform and productivity growth in Emerging Europe and Central Asia", Research Paper Series 02/2017, LSE Institute of Global Affairs.
- Gill, I. S., and H. Kharas. 2015. "The Middle-Income Trap Turns Ten." Policy Research Working Paper No. 7403, World Bank, Washington, DC.
- Goraus, K., and G. Inchauste. 2016. "The Distributional Impact of Taxes and Transfers in Poland." Policy Research Working Paper No. 7787, World Bank, Washington, DC.
- Higgins, S., and C. Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income." In *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, edited by N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott. Special Issue. *Public Finance Review* 42 (3): 346–67.
- National Bank of Poland. 2015. Household Wealth and Debt in Poland. Pilot survey report 2014. Warsaw: National Bank of Poland.
- Nguyen H. Jaramillo, P. 2016. "Institutions and Returns to Firm Innovation: Focus on Latin America." In: Thompson A., J., E. Vostroknutova, K. M. Wacker, and M. Clavijo. *Understanding the Income and Efficiency Gap in Latin America and the Caribbean. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2016. *OECD Regions at a Glance 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Plekhanov, A., Georgiev, Y., Nagy-Mohacsi, P. 2017. Structural reform and productivity growth in Emerging Europe and Central Asia. Research paper series 02/2017. LSE Institute of Global Affairs.
- Scott, J. 2014. "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System." In *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, edited by N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott. Special Issue. *Public Finance Review* 42 (3): 368–90.
- Van Eeghen, M. W., I. S. Gill, I. V. Izvorski, D. De Rosa. 2014. *Diversified development : making the most of natural resources in Eurasia*. Europe and Central Asia Studies. Washington, DC ; World Bank Group.
- World Bank Group. 2016. World Development Report 2016: Digital Dividends. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23347>
- World Bank Group. 2014. Poland: Saving for Growth and Prosperous Aging. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, Report No. 88624-PL. Washington, DC: World Bank.
- World Bank Group. 2012. World Development Report 2013: Jobs. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843>
- World Economic Forum. 2016. The Global Competitiveness Report 2016–17. Geneva: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
- World Bank Group. Doing Business. Washington, DC: World Bank. <http://www.doingbusiness.org>

