

Maria Ewa Szatlach

Realizacja polityki gospodarczej w latach 2005–2007

Wprowadzenie

W programie wyborczym 2005 roku partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) znalazło się kilka ciekawych propozycji dotyczących założeń polityki gospodarczej i społecznej¹. Jedno z pierwszych miejsc zajęła kwestia przeciwdziałania bezrobociu, które w 2005 roku stanowiło poważny problem gospodarczy. Polityka na rynku pracy miała na celu przeciwdziałanie bezrobociu i masowej emigracji młodych i wykształconych osób. Miała to być głównie polityka sprzyjająca tworzeniu nowych miejsc pracy. Propozycja partii Jarosława Kaczyńskiego dotyczyła ulgi w podatku CIT i polegała na tym, że każdy przedsiębiorca tworzący nowe miejsce pracy mógł przez okres dwóch lat odliczyć od CIT comiesięczną kwotę 1000 zł. Pracodawca ponadto miał być przez dwa lata zwolniony z uiszczania swojej części składki na ubezpieczenie społeczne za nowo zatrudnionych pracowników. Natomiast w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą zaplanowano kilka rozwiązań. Po pierwsze, obniżenie stawki podatkowej do 18% oraz odliczenie od dochodu kosztów w wysokości do 3500 złotych. Po drugie, możliwość odliczania wszystkich kosztów zakupów środków trwałych z wyjątkiem nieruchomości i samochodów. W programie znalazł się zapis o podnoszeniu kwalifikacji pracowników w ramach systemu ustawicznego kształcenia i kursy dla bezrobotnych. Również program „Inwestycje dla rozwoju” miał na celu tworzenie nowych miejsc

¹ *Prawo i Sprawiedliwość – program wyborczy*, Bankier.pl – <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Prawo-i-Sprawiedliwosc-PiS-program-gospodarczy-1643674.html>, 15 lutego 2008.

pracy oraz udział samorządu terytorialnego we współfinansowaniu inwestycji. Partia PiS obiecała politykę sprzyjania przedsiębiorczości – ułatwienia dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, stworzenie specjalnej oferty kredytowanej dla rozpoczynających działalność, lepszą wymianę informacji o kontrahentach, sprawniejszą egzekucję należności.

Partia uznała podatek liniowy za społecznie niesprawiedliwy i zaproponowała uproszczenie systemu przez zmniejszenie stawek podatkowych do dwóch: 18% i 32%, a po czterech latach obniżenie do 28% stawki wyższej z jednoczesnym pozostawieniem kwoty podatkowej na takim samym poziomie i wspólne rozliczanie małżonków oraz ustalenie progu podatkowego w przedziale od 80 do 100 tysięcy złotych. W kwestii podatków PiS zaproponowało również utrzymanie dotychczasowych preferencyjnych stawek VAT na artykuły podstawowe, głównie żywność i lekarstwa. Zapowiedziało również likwidację podatku giełdowego i od lokat bankowych, uproszczenie podatku spadkowego oraz niewprowadzanie podatku katastralnego.

W programie zapowiedziano przeciwdziałanie negatywnym procesom demograficznym za pomocą ulgi prorodzinnej, związanej z wprowadzeniem do podatku PIT ulg na dzieci dla rodzin o dochodzie brutto nieprzekraczającym 500 złotych na osobę – 50 złotych na jedno dziecko, 200 złotych na dwoje i 100 złotych na każde kolejne.

Kolejna kwestia poruszona w programie dotyczyła zmiany systemu opracowywania budżetu państwa ze współczynnikowego na zadaniowy, opracowywanego i kontrolowanego przez kancelarię premiera za pomocą nowego informatycznego systemu zarządzania budżetem administracji publicznej². Ciekawą propozycją było poszerzenie horyzontu planowania budżetowego z jednego roku na trzy lata (tzw. średnioterminowa procedura budżetowa, szeroko stosowana w państwach Unii Europejskiej). Zaplanowano również deficyt budżetowy w wysokości 30 mld złotych.

W programie PiS znalazł się program „Tanie i sprawne państwo” związany z wprowadzeniem nowych standardów do opisu i wyceny stanowisk, nowoczesnych metod zarządzania i standardów jakościowych pracy i wyposażenia stanowisk pracy administracji publicznej.

Jarosław Kaczyński zapowiedział likwidację wielu agencji, funduszy i środków specjalnych z wyjątkiem na przykład Agencji Nieruchomości Rolnych, Totalizatora

² Budżet współczynnikowi polega na przechodzeniu sumy wszystkich wydatków z roku poprzedniego pomnożonej przez współczynnik obowiązujący w danym roku. Natomiast budżet zadaniowy polega na przypisaniu każdemu wydatkowi realizacji określonego zadania.

Sportowego, 13 terenowych delegatur ministerstwa skarbu państwa, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Funduszu Prywatyzacji, Rządowego Centrum Legislacji, itp.

W zakresie polityki pieniężnej Prawo i Sprawiedliwość zapowiedziało opóźnienie wejścia Polski do strefy euro, niższe stopy oprocentowania, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego i utrzymanie giełdy w rękach państwa.

Program PiS zapowiedział rozwój infrastruktury spójnej z polityką transportową i planami zagospodarowania przestrzennego kraju, budowę autostrad w systemie budżetowym z wykorzystaniem środków unijnych, restrukturyzację PKP oraz modernizację linii kolejowych. Zapowiedziano wprowadzenie szerokopasmowego Internetu na obszarach odległych od głównych centrów miejskich, a także odpowiednią politykę regionalną oraz specjalny program dla Ściany Wschodniej. Obiecano również zwiększenie wydatków na badania i rozwój. W programie PiS znalazły się zapisy o przejrzystej prywatyzacji i nadzorze właścicielskim państwa nad spółkami i przedsiębiorstwami ważnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa gospodarczego państwa.

Program spotkał się z krytyką opozycji za brak spójności i zbyt ogólny charakter, ale miał realne szanse powodzenia, zwłaszcza że ani osłabienie rządu przez rezygnację Zyty Gilowskiej, Radosława Sikorskiego i Ludwika Dorna ze swoich stanowisk, tak samo jak skandal obyczajowy w Samoobronie, nie wpłynęły na obniżenie poziomu wielkości gospodarczych i nie zachwiały rynkiem finansowym, który jest najbardziej podatnym na zmiany polityczne sektorem gospodarczym. W 2006 roku Jarosław Kaczyński, lider PiS i premier Polski, rządził wspólnie z koalicją Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin. Chociaż sytuacja polityczna była dość niestabilna, nie miało to istotnego wpływu na szybki i w miarę zrównoważony wzrost gospodarczy, aczkolwiek ta sytuacja zachęciła rząd do odłożenia na nieokreśloną przyszłość reform fiskalnych i programów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wzrost PKB wyniósł w 2006 roku 5,8% i był najwyższy od 1997 roku, inflacja wyniosła niewiele ponad 1% i była najniższa wśród państw Unii Europejskiej, chociaż prognozy wskazywały na jej stopniowy wzrost w roku następnym, spowodowany głównie światowym wzrostem cen ropy naftowej i produktów rolnych, stopa bezrobocia spadła do około 16%, rosły płace, wzrastała wielkość obrotów w handlu zagranicznym oraz wartość inwestycji – zagranicznych i krajowych. Przewidywano, że deficyt budżetowy w 2008 roku wyniesie około 3,3% PKB. Tempo wzrostu importu przyspieszyło w drugiej połowie 2006 roku, powodując deficyt w bieżących obrotach handlowych. Pomimo powolnego tempa procesu prywatyzacji wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wzrosła

o 14,7 miliardów dolarów, czyli była o 50% wyższa niż w 2005 roku³. Wydaje się, że dobra koniunktura, na którą miał szczęście trafić rząd Prawa i Sprawiedliwości, wciąż pozostawała pomyślna, pomimo braku koherentnej polityki gospodarczej.

Tabela 1 jest zestawieniem głównych wskaźników gospodarczych z dwóch lat – 2005 i 2006 – w celu porównania sytuacji ekonomicznej w chwili objęcia władzy przez PiS i w roku, w którym sprawowała ona władzę i była całkowicie odpowiedzialna za politykę gospodarczą.

Tabela 1. Główne wskaźniki gospodarcze gospodarki polskiej w latach 2005–2006

Główne wskaźniki	2005	2006
PKB w cenach rynkowych (w mld zł.)	980,70	1 050,90
PKB (w mld dol.)	303,30	338,90
Realny wzrost PKB (w%)	3,50	5,80
Inflacja (w%)	2,10	1,00
Populacja (w mln)	38,20	38,10
Wielkość eksportu (w mln dol.)	96 395,00	116 963,00
Wartość importu (w mln dol.)	99 161,00	122 009,00
Bilans na rachunku bieżącym (w mln dol.)	-5 105,00	-7 077,00
Rezerwy walutowe (w mln dol.)	40 864,00	46 381,00
Całkowity dług zewnętrzny (w mld dol.)	105,90	125,00
Stopa obsługi długu (w%)	21,40	18,70
Kurs złotego do dolara	3,23	3,10

Źródło: *Country Report. Poland*, „The Economist Intelligence Unit”, London 2007, s. 5.

Analiza powyższych wskaźników wskazuje na znaczny wzrost gospodarczy i dobrą kondycję ekonomiczną kraju. Jak już wspomniano, PKB wyniósł w 2006 roku 5,8% (około 14 100 dolarów per capita), wzrost inwestycji o 16,7% (w przemyśle komputerowym, urządzeniach elektronicznych i gospodarstwa domowego oraz komponentów samochodowych) i przekroczył wartość 10 miliardów dolarów, a inflacja była jedną z najniższych z Unii Europejskiej. Sektor prywatny wygenerował ponad 300 tysięcy nowych miejsc pracy w samym tylko 2006 roku. Członkostwo Polski w UE od 2004 r. i dostęp do europejskich funduszy strukturalnych zapewniło napływ dobrze wykorzystywanych przez społeczeństwo środków finansowych.

³ *Country Report. Poland*, „The Economist Intelligence Unit”, London 2007, s. 5.

Pomimo niewątpliwych sukcesów gospodarczych wiele jeszcze problemów wymagało rozwiązania. W grudniu 2006 r. stopa bezrobocia wyniosła 15% i wciąż była najwyższa w UE. Brak reform prawa handlowego, prawa pracy, przerosty biurokracji oraz duża skala korupcji hamowały efektywność funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw. Małe gospodarstwa rolne i często błędne inwestycje powodowały nieefektywność rolnictwa. Restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w sektorach uznanych za „wrażliwe” została wstrzymana z powodu obaw przed utratę kontroli i zwolnienia grupowe. Reformy w służbie zdrowia, edukacji, systemie emerytalnym i administracji państwowej nie zredukowały deficytu budżetowego, który wyniósł około 3,7% PKB⁴.

Polityka gospodarcza i jej realizacja

Koalicji rządowej trzech partii – Prawa i Sprawiedliwości, populistycznej Samoobrony i narodowo-katolickiej Ligi Polskich Rodzin od samego początku towarzyszyły silne napięcia, chociaż program rządowy „Cele i zadania rządu koalicyjnego 2006–2009” został przez nie przyjęty bez większych zastrzeżeń. Wszystkie partie zgodziły się na solidarną politykę gospodarczą, której głównym celem był wzrost i rozwój gospodarczy osiągnięty poprzez odpowiednią politykę na rynku pracy, reformę wydatków budżetowych oraz aktywną politykę socjalną, która miała gwarantować udział wszystkich obywateli we wzroście gospodarczym. Program potwierdził 30-miliardowy deficyt budżetowy oraz dążenie do jego obniżenia w średniookresowej perspektywie. Koalicjanci opowiedzieli się za prowadzeniem takiej polityki pieniężnej, która miała doprowadzić do szybszego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego przy zagwarantowaniu niezależności banku centralnego. Wspólny program zagwarantował bezpieczeństwo rezerw walutowych i złota i potwierdził wagę celu antyinflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. W programie znalazły się zapisy dotyczące upraszczania i obniżania podatków, zachowania ulgi na wychowywanie dzieci i wspólnego rozliczania podatkowego małżonków. Nowy rząd miał kontynuować prace nad obniżeniem podatku CIT, ulgą inwestycyjną, uproszczeniem VAT, przyspieszeniem okresu amortyzacji. W obszarze prywatyzacji program opowiedział za wyłączeniem z prywatyzacji narodowych przedsiębiorstw strategicznych. Zaproponowano również politykę informowania spółek skarbu państwa o ich „perspektywie właścicielskiej”. Zaplanowano opracowanie i wdrożenie systemu informatycznego, pozwalającego na szybkie uzyskiwanie danych o sytuacji przedsiębiorstw państwowych oraz szybkie ostrze-

⁴ *The World Factbook – Poland*, CIA 2007, s. 184.

ganie o problemach w spółkach skarbu państwa. Program wprowadził zapis o bezwzględnyim przestrzeganiu zasady odpowiedzialności przez osoby reprezentujące skarbu państwa w radach nadzorczych⁵.

Po powrocie Zyty Gilowskiej na stanowisko ministra finansów premier Kaczyński zrezygnował z realizacji jej poprzednich planów dotyczących obniżenia podatków w 2007 roku w celu sfinansowania większych wydatków rządowych, a strategia budżetowa rządu oparta została na szybkim wzroście gospodarczym, a nie na realizacji ważnych reformach. Według komentatorów spowodowane to było specyficznym podejściem premiera do polityki gospodarczej, w której szczególne i priorytetowe miejsce przypadało trosce o państwo solidarne, a więc o dobrobyt społeczeństwa. Zyta Gilowska dokonywała wprawdzie prób ponownej realizacji swoich planów obniżenia wydatków na transfery społeczne, jednak naciski partii koalicyjnych dotyczyły przyszłego wzrostu wydatków na cele społeczne.

W przypadku polityki fiskalnej silniejszy niż się spodziewano wzrost gospodarczy spowodował spadek deficytu budżetowego w 2006 roku o ponad cztery miliardy złotych od planowanego poziomu 30,5 mld i wyniósł około 25,1 mld. Wpływy do budżetu wyniosły 1,2% powyżej poziomu planowanego, a wydatki budżetowe były o 1,4% poniżej planowanej wielkości. Okazało się, że wpływy z podatków były znacznie większe niż się spodziewano: podatki od osób fizycznych wzrosły o około 8% ponad planowany poziom i wyniosły 2,5 mld złotych więcej niż zakładano. Ten większy wpływ spowodowany został przez dwa czynniki: duży wzrost zatrudnienia i – w mniejszym zakresie – średni wzrost zarobków. Jednak wpływy z podatków pośrednich (zwłaszcza wpływy z opłat celnych) i podatków CIT były nieznacznie poniżej planowanego poziomu – odpowiednio 0,4% i 3,8%. Nie wykorzystano wszystkich rezerw w budżetach województw. Resort skarbu podał, że przychody brutto z prywatyzacji wyniosły pod koniec grudnia 2006 roku 622 mln zł, czyli 11,31% pierwotnego planu. Podobna sytuacja miała miejsce w pierwszej połowie 2007 roku – nadwyżka budżetowa była niższa od planowanej o trzy miliardy złotych, wpływy ze wszystkich najważniejszych źródeł podatkowych rosły dość szybko, ale wpływy z podatku od dochodów osobistych rosły najszybciej, co sugerowało, że wzrost gospodarczy był stabilny i na wysokim poziomie⁶.

Pomimo mniejszego deficytu budżetowego dług publiczny wzrastał nieprzerwanie przez cały 2006 rok. Zyta Gilowska ogłosiła pod koniec roku, że wyniósł on około 50,4 mld złotych. Warto porównać go z deficytem budżetowym, ponieważ wyższa sytuacja odzwierciedlała problemy z wpłatami z prywatyzacji, które

⁵ A. Nowakowska, *Samo-PiS w gospodarce*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 15–17.04.2006, s. 30.

⁶ E. Glapiak, *Mniejszy deficyt budżetu*, „Rzeczpospolita” z dn. 4.01.2007, s. B2.

miały wynieść około 5,5 mld złotych, a faktycznie wyniosły 622 mln. Drugim czynnikiem powodującym wzrost długu publicznego była konieczność pokrycia kosztów reformy emerytalnej. Te koszty, które w 2006 roku osiągnęły wartość około 15 mld złotych (17% więcej niż zaplanowano) były traktowane jako negatywne źródło finansowania w budżecie państwa i dlatego nie weszły do deficytu budżetowego. Jednak musiały być w jakiś sposób finansowane i dlatego na rynku pojawiły się obligacje Skarbu Państwa w wysokości 38 mld złotych, co stanowiło około 65% więcej niż początkowo planowano. Pomimo że dług samorządu terytorialnego rósł w sposób istotny i był o ponad 15% większy niż w roku poprzednim, dług municypalny był wciąż niski w wartościach absolutnych (4%). Rząd wysnuł wniosek, że wielkość pożyczek samorządów będzie wzrastała na przestrzeni kilku następnych lat z powodu współfinansowaniu projektów inwestycyjnych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej⁷.

Zaproponowane przez rząd założenia polityki finansów publicznych do końca 2008 roku zostały przedstawione Komisji Europejskiej w tzw. Raporcie konwergencji. Dług publiczny miał wzrosnąć z oszacowanych 48,9% PKB z 2006 roku do 50,3% PKB w 2008 roku. Powyższe szacunki dotyczyły sytuacji, w której wzrost gospodarczy miał wynosić ponad 5% w latach 2007–2009 i zostały dość ostro skrytykowane jako zbyt ambitne i niewuwzględniające dużych wydatków na reformę systemu służby zdrowia.

Inicjatywa Zyty Gilowskiej, dotycząca reformy podatkowej, była jedną z niewielu szerokich inicjatyw gospodarczych rządu Jarosława Kaczyńskiego. Zyta Gilowska, która musiała zrezygnować ze stanowiska ministra finansów w połowie 2006 roku, kilka miesięcy później została ponownie powołana na to stanowisko po orzeczeniu sądu lustracyjnego, że nie kolaborowała z tajnymi służbami PRL-u. Okres jej nieobecności oznaczał, że zaproponowane przez nią wcześniejsze plany zmniejszenia wydatków na ubezpieczenia społeczne nie zostały w 2007 roku wprowadzone w życie. Jednym ze sztandarowych punktów reformy Gilowskiej przed rezygnacją ze stanowiska ministra finansów było obniżenie kosztów pracy. Zmniejszenie składki na ubezpieczenie miało stać się impulsem zachęcającym do zatrudnienia nowych pracowników. Zapowiedziano wtedy odmrożenie wszystkich kwot ze stawki podatkowej oraz zwrot kosztów uzyskania przychodu dla pracowników zatrudnionych na etatach, co oznaczało zwrot wszystkich zaległych waloryzacji. W projekcie nie znalazły się natomiast zapisy dotyczące wprowadzenia dwóch stawek podatkowych: 18% i 32% oraz 18% stawki dla przedsiębiorstw w miejsce obowiązującej 19%, a także o dodatkowych ulgach pro-rodzinnych, o których mówił

⁷ *Country Report...*, s. 18.

program wyborczy i zniesieniu podatku od dochodów kapitałowych, który przynosił budżetowi państwa około jeden miliard złotych rocznie⁸.

Jeśli chodzi o reformy związane z działalnością przedsiębiorstw, Zyta Gilowska zaproponowała pojęcie „sprawdzonego przedsiębiorcy”. Taki status otrzymać miał pracodawca, który spełniał dwa główne warunki: trzyletni okres prowadzenia działalności gospodarczej i brak zaległości podatkowych. „Sprawdzony przedsiębiorca” miał korzystać z przywileju informowania go o kontroli na 30 dni przed jej rozpoczęciem, nie musiał za każdym razem ubiegać się o zaświadczenie o niezaleganiu z płaceniem podatków w momencie przystępowania do przetargów publicznych.

Resort finansów zapowiedział likwidację najprostszych form opodatkowania działalności gospodarczej – ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej, z których korzystały głównie małe firmy handlowe i usługowe (ponad 800 tysięcy). W opinii Zyty Gilowskiej obie formy rozliczania podatków były często wykorzystywane przez nieuczciwych podatników do prania brudnych pieniędzy i oszustw celnych. Według projektu podatnicy mieli do wyboru dwie formy opodatkowania – tzw. zasady ogólne, czyli rozliczanie według skali podatkowej oraz liniową stawkę 19%, co w obu przypadkach oznaczało prowadzenie księgowości przychodów i rozchodów. Ministerstwo finansów zaproponowało też podniesienie obligatoryjnego progu wejścia do VAT. W przypadku małej przedsiębiorczości miał zostać zlikwidowany obowiązek składania w ciągu roku deklaracji podatkowych. Małe przedsiębiorstwa miały wpłacać zaliczki na podatek dochodowy w systemie kwartalnym, co miało polepszyć ich płynność finansową. Kolejną korzystną propozycją było przyspieszenie w tych przedsiębiorstwach amortyzacji, dzięki czemu jednorazowo mogli oni zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu do 50 tysięcy euro, a nie jak do tej pory amortyzować maszyny, urządzenia, samochód ciężarowy, koparki, spycharki, itp. na raty przez kilka lat⁹.

Uproszczone miały też zostać zasady przekazywania 1% podatku organizacjom użyteczności publicznej oraz zlikwidowanie podatku od spadku w pierwszej grupie podatkowej¹⁰.

Kiedy Zyta Gilowska ponownie została powołana na stanowisko finansów, zapowiedziała powrót do swojego planu reformy systemu podatkowego. Zapewniła, że zreformuje finanse publiczne, zmniejszy pozapłacowe koszty pracy i zlikwiduje część agencji i funduszy oraz gospodarstwa pomocnicze. Najważniejsza

⁸ P. Skwirowski, R. Zasuń, *Gilowska zmieni podatki*, „Gazeta Wyborcza” z 13.02.2006, s. 25–27.

⁹ *Ibidem*, s. 27.

¹⁰ Oznacza to najbliższą rodzinę – rodzice, dzieci, dziadkowie, teściowie, synowie i zięciowie.

jednak zmiana miała dotyczyć ograniczenia pozapłacowych kosztów pracy, czyli zapowiadane wcześniej zmniejszenie składek na ZUS płaconych przez pracodawcę i pracownika. Na początku 2006 roku zapowiadała ona obniżkę sięgającą 4,5%, kilka miesięcy później zaproponowała 6% w dwóch etapach: 3% od 1 stycznia 2008 roku i kolejne 3% od 1 stycznia 2009 roku. Jej propozycja spotkała się z szerokim sceptycyzmem. Wielu ekonomistów wyraziło przekonanie, że tak istotne zmiany nie mogą zostać wprowadzone tak szybko z powodu oporu materii. W każdym razie żeby pokazać, że rząd myśli poważnie, Zyta Gilowska i Jarosław Kaczyński wspólnie zadeklarowali, że przybliżą okres obciążenia wydatków i pierwsza tura cięć o 3% została zaplanowana na lipiec 2007 roku, co miało kosztować około 3,4 mld złotych w 2007 roku. Cały program dotyczący redukcji obciążeń płacowych miał kosztować budżet państwa kilka razy więcej. Pojawiły się jednak problemy natury politycznej, ponieważ partie koalicyjne do marca 2007 roku nie zaopiniowały programu i nic nie wskazywało, że negocjacje skończą się dla projektu pomyślnie¹¹.

Zyta Gilowska zaproponowała powrót do poprzedniego planu reformy finansów publicznych, który miał doprowadzić do likwidacji szeregu autonomicznych agencji publicznych i włączenia ich wydatków do budżetu państwa, co pozwoliłoby na zaoszczędzenie około 10 mld złotych. Projekt ustawy o finansach publicznych zakładał zebranie rozproszonych po różnych instytucjach finansów publicznych finanse w jednym miejscu, czyli budżecie państwa. W opinii twórców projektu miało to ukrócić marnotrawstwo wydawanych poza budżetem środków (oceniało je na około 200 mln złotych), np. większości środków unijnych, które w przyszłości miały być dochodami budżetu. Jeśli chodzi o wydatki publiczne, miały one podlegać kontroli Najwyższej Izby Kontroli i biegłych rewidentów (odpowiednio budżet państwa i budżety samorządowe). Ministerstwo Finansów zaproponowało w projekcie likwidację wszystkich samorządowych funduszy celowych i przekazanie ich dochodów do samorządów. Likwidacja dotyczyła między innymi Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Zaproponowano również włączenie do budżetu państwa środków pieniężnych funduszy celowych i agencji zarządzających mieniem państwa, które mają obowiązek przedkładania sprawozdania ze swej działalności, ale nie można skontrolować ich wydatków (taką instytucją jest na przykład Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa). Minister finansów zaproponowała też likwidację zakładów budżetowych (państwowych i samorządowych), które w ciągu roku dysponują budżetem w wysokości około 9 mld złotych oraz gospodarstw pomocniczych (z rocznym budżetem

¹¹ E. Glapiak, *Za dwa lata niższe podatki*, „Rzeczpospolita” z dn. 18.01.2007, s. 1B.

w wysokości ponad 2,3 mld złotych). Projekt wprowadzał też zasadę upoważnienia do wydatków, która oznaczała nieważność zobowiązań finansowych zaciągniętych w imieniu skarbu państwa lub jednostki samorządu bez upoważnienia ministra finansów¹².

Rząd zaplanował również nowelizację ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ od ich poprawnej procedury zależała szybkość podpisywania kontraktów i lepsze wykorzystanie środków unijnych. W propozycjach nowelizacji zasady przetargów o wartości 6–60 tysięcy euro miały zostać znacznie uproszczone. W przypadku mniejszych przetargów propozycje dotyczyły między innymi skrócenia czasu przesyłania ofert do 7 dni. Według nowej ustawy niepotrzebna miała być zgoda Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na wybór negocjacji zamiast przetargu nieograniczonego, zamawiający mógł odrzucić ofertę z „rażąco niską ceną”, która nie gwarantowała powstania inwestycji. Projekt określał również zasady i ramy czasowe procedury odwoławczej¹³.

Rząd był mocno krytykowany za brak programu i działań w kierunku dalszej prywatyzacji, a właściwie za zaniechanie procesu prywatyzacji w 2006 roku. O ile w 2005 r. rozwijał się on w miarę planowo, uległ zahamowaniu w połowie 2006 roku. Wojciech Jasiński, ówczesny Minister Skarbu, postrzegał sprzedaż przedsiębiorstw państwowych jako kwestię drugorzędną w ramach swoich działań, a politycy PiS reprezentowali pogląd, że wiele poprzednich procesów prywatyzacji było nieprawidłowych i niezgodnych z prawem. Wpływy z prywatyzacji wyniosły w 2006 roku tylko 600 mln złotych, o wiele mniej niż zaplanowanych 5,5 mld złotych i spadły drastycznie w porównaniu z 2005 roku, kiedy wyniosły prawie 3 mld złotych i ponad 10 mld złotych w 2004 roku. Brak zakładanych wpływów z prywatyzacji spowodował wzrost zadłużenia zagranicznego. Na koniec października 2006 roku zadłużenie skarbu państwa wyniosło 477,1 mld zł (w porównaniu z 440,2 mld na koniec 2005 roku). Zadłużenie całego sektora finansów publicznych po trzech kwartałach wyniosło 53,7 mld zł¹⁴. Jediną znaczącą transakcją sprzedaży przedsiębiorstw państwowych była sprzedaż w 2006 r. prasowego dystrybutora Ruch, który z powodzeniem zadebiutował na giełdzie w grudniu tego samego roku. Według zapisu w budżecie państwa w 2007 roku Ministerstwo Skarbu miało uzyskać z tytułu prywatyzacji około 3 mld złotych. Jednak już w pierwszym kwartale

¹² A. Nowakowska, *Jeden budżet dla wszystkich*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 8–9.04.2006, s. 26. Gospodarstwa pomocnicze są komercyjnymi instytucjami jednostek budżetowych. Ma je np. kancelaria premiera. Czerpią one zyski z wydawania Dziennika Ustaw, ośrodków wypoczynkowych lub prowadzenia warsztatów samochodach i wpłacają do budżetu państwa tylko część dochodów.

¹³ L. Kostrzewski, *Ulgi w przetargach*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 15.02.2006, nr 39, s. 18.

¹⁴ E. Glapiak, op.cit., s. B2.

2007 roku okazało się, że plany ministerstwa są zagrożone i założony cel nie zostanie zrealizowany. Ministerstwo ogłosiło listę 19 przedsiębiorstw strategicznych, które zaplanowało sprzedać w ciągu kolejnych trzech lat. Najważniejszymi były: Telefonía Dialog, LOT, Bumar i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych¹⁵.

Chociaż Prawo i Sprawiedliwość zmniejszyło tempo prywatyzacji, rozpoczęło bardziej aktywne wprowadzanie w życie swojej propozycji utworzenia kilku dużych narodowych przedsiębiorstw w strategicznych dla bezpieczeństwa gospodarki sektorach, głównie w sektorze energetycznym. Rządowy program dla elektroenergetyki zakładał konsolidację przedsiębiorstw dystrybucyjnych i energetycznych w cztery wielkie państwowe grupy. Koncentracja firm miała sprostać rosnącej konkurencji zagranicznej i przeszkodzić w ewentualnych przejęciach. Polska była jednym z kilku państw Unii Europejskiej, gdzie przemysł energetyczny był bardzo rozproszony i na rynku działało kilkadziesiąt przedsiębiorstw. Powodowało to wiele niekorzystnych efektów w postaci braku wystarczających środków na niezbędne inwestycje i innowacje. Po uwolnieniu rynku energii w 2005 roku polskie przedsiębiorstwa stały przed groźbą utraty rynku na rzecz zagranicznych koncernów energetycznych. W celu przeciwdziałania opisanej powyżej sytuacji rząd proponował utworzenie czterech grup energetycznych. W skład pierwszej grupy o nazwie Polska Grupa Energetyczna oprócz największego krajowego producenta energii grupy BOT miała wejść część Państwowych Sieci Elektroenergetycznych oraz przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją prądu, tzw. grupy dystrybucyjne Ł2 (Łódź), L5 (Ściana Wschodnia, m.in. Lublin i Zamość), rzeszowski Zakład Energetyczny oraz Zespół Elektrowni Dolna Odra. Kolejna grupa miała powstać na bazie drugiego co do wielkości krajowego producenta energii, Południowego Koncernu Energetycznego, oraz spółek dystrybucyjnych Anion (obsługujących Małopolskę oraz część terenów Górnego Śląska) i Energia-Pro (dostarczająca energię na Opolszczyznę i Dolny Śląsk). Z kolei trzecią mniejszą grupę miały tworzyć elektrownie Kozienice, lubelska kopalnia Bogdanka obsługująca Pomorze Zachodnie oraz Wielkopolskę, a także Bydgoszcz z grupą dystrybucyjną Enea. W skład ostatniej grupy miał wejść zespół elektrowni PAK i elektrownia Ostrołęka oraz grupa dystrybucyjna Energia (dostarczająca energię na tereny środkowej i północnej Polski)¹⁶.

Rząd zamierzał doprowadzić do konsolidacji przedsiębiorstw chemicznych Zachem i Sarzyna z większym – Ciechem. Projektowana sprzedaż firmy ZA Kędzierzyn niemieckiej firmie Pedro Carbo Chem została jednak odwołana przez

¹⁵ *Country Report...*, s. 19.

¹⁶ D. Malinowski, *Co rząd robi z energetyką*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 27.02.2006, s. 24.

ministerstwo skarbu. Przerwana również została prywatyzacja szóstego co do wielkości producenta elektryczności, Zespołu Elektrowni Dolna Odra (ZEDO), rozpoczęta jeszcze przez rząd Marka Belki. Były minister skarbu, Andrzej Miłosz, podpisał wstępną umowę sprzedaży ZEDO hiszpańskiemu przedsiębiorstwu Endesa, za zakup którego niemiecki koncern E.ON zaoferował gigantyczną kwotę 29,1 mld euro. Po zakupie E.ON stałby się liderem światowej branży elektroenergetycznej i gazowniczej. Obawiając się przejścia Dolnej Odry przez niemiecką spółkę rząd przerwał dalsze negocjacje ze świadomością, że oznaczało to zagrożenie dla budżetu, ponieważ sprzedaż akcji ZEDO oznaczała wpływ środków w wysokości jednego mld złotych do państwowej kasy¹⁷.

W kwestii nośników energii została przyjęta uchwała w sprawie działań mających na celu ich dywersyfikację. Minister gospodarki został zobowiązany do przygotowania w trybie pilnym decyzji o budowie terminalu portowego do odbioru skroplonego gazu LNG i dostaw gazu do Polski z innych źródeł spoza Rosji. Premier, uzasadniając przyjęcie uchwały, wskazał na problemy w dostawach gazu spowodowane konfliktem pomiędzy Rosją i Ukrainą¹⁸.

W styczniu 2007 roku kończyła się sześćioletnia kadencja Leszka Balcerowicza jako prezesa NBP i prezydent Lech Kaczyński miał duże problemy ze wskazaniem jego następcy wśród zwolenników lub członków PiS-u, który byłby jednocześnie zaakceptowany przez rynki finansowe. Początkowo prezydent Kaczyński nominował Jana Sulmickiego, profesora ekonomii, ale ten zrezygnował po dwóch dniach, podając jako przyczynę względy osobiste. Zmusiło to prezydenta do szukania nowego kandydata i wybór padł na Sławomira Skrzypka, który był szefem PKO BP. S. Skrzypek miał solidne wykształcenie akademickie, był również dobrym znajomym prezydenta, ponieważ pracował z nim w Najwyższej Izbie Kontroli, a potem został urzędnikiem odpowiedzialnym za programy inwestycyjne dla Warszawy, kiedy Lech Kaczyński był prezydentem miasta w latach 2002–2005. W grudniu 2005 roku S. Skrzypek został członkiem zarządu PKO BP, a we wrześniu 2006 roku prezesem NBP. Krajowi komentatorzy skrytykowali nominację Skrzypka za brak doświadczenia bankowego i wskazywali na jego polityczną zależność od PiS i prezydenta. S. Skrzypek właściwie bardzo rzadko wypowiadał się na temat swoich poglądów dotyczących polityki monetarnej, ograniczając się do kilku generalnych stwierdzeń dotyczących ważności niskiego poziomu inflacji i ochrony wartości złotego. Ekonomisci i komentatorzy za to pozytywnie oceniali działalność Rady Polityki Pieniężnej w utrzymywaniu odpowiednich stóp procentowych

¹⁷ A. Kublik, *Nie oddamy Dolnej Odry*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 22.02.2006, s. 21.

¹⁸ *Rząd chce gazu w płynie*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 4.01.2006 r., s. 23.

i realizacji polityki celu antyinflacyjnego dopasowanej do wzrostu napięć inflacyjnych. W 2006 roku i w pierwszym kwartale 2007 roku poziom stopy procentowej wynosił 4%. W raporcie NBP na temat inflacji w 2007 roku przewidziano, że osiągnie ona poziom 1,5–3,5% do końca 2007 roku i około 3–5% pod koniec roku 2008¹⁹.

Ministerstwo finansów przygotowało projekt ustawy o powołaniu nowego urzędu nadzoru finansowego. Według projektu nadzór nad wszystkimi bankami, towarzystwami ubezpieczeniowymi, funduszami emerytalnymi, nawet rzecznikiem ubezpieczonych, miał sprawować Urząd Nadzoru Finansowego (UNF). Nowy urząd miał zastąpić funkcjonujące oddzielnie: Komisję Papierów Wartościowych, Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi i Nadzoru Bankowego. Sprzeciwili się temu pomysłowi nie tylko przedstawiciele banków, ale wzbudził on liczne kontrowersje i protesty w środowisku finansistów. Ustawa dawała rządowi niezwykle szeroką władzę i brak jakiegokolwiek kontroli innych podmiotów na okres 6 lat. Projekt skrytykowany też został przez Europejski Bank Centralny, który rzadko wtrąca się w kwestie rozwiązań poszczególnych państw. Minister finansów przyjął poprawkę – zamiast jednej osoby nadzorującej miał to być organ kolegialny – prezes, trzech zastępców oraz przedstawiciele ministerstwa finansów, ministerstwa pracy, prezydenta i prezesa NBP²⁰.

Sytuacja na rynku krajowym

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego PKB wzrósł w 2006 roku o 5,8%, co było najszybszą stopą wzrostu od prawie 10 lat. Najwyższe tempo wzrostu zostało zanotowane w czwartym kwartale (6,4%) w porównaniu z 5,5% w poprzednich trzech. Tak dobry wynik czwartego kwartału był spowodowany wyjątkowo łagodną zimą w listopadzie i grudniu, co oznaczało, że zwyczajowy zimowy przestój w budownictwie opóźnił się i pojawił dopiero pod koniec stycznia 2007 roku.

W opinii ekspertów wzrost gospodarczy był dobrze skorelowany z popytem krajowym, który zwiększał się proporcjonalnie do wzrostu PKB. Poziom konsumpcji gospodarstw domowych rósł równomiernie w skali 5,2%. Tak duży wzrost spowodowany był zwiększeniem zaufania konsumentów do przyszłych możliwości finansowych, a rosnące płace i spadek stopy bezrobocia spowodował wzrost dochodów. Konsumpcja publiczna nie rosła tak szybko jak gospodarstw domo-

¹⁹ *Country Report...*, s. 20.

²⁰ A. Stec, M. Samcik, *Rząd chce nieco złagodzić projekt ustawy o nadzorze finansowym*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 17.03.2006, s. 26.

wych, ponieważ rząd utrzymywał ścisłą kontrolę wydatków budżetowych, uwalniając jedynie dodatkowe środki pod koniec roku, kiedy stało się jasne, że nie zostanie przekroczony planowany deficyt budżetowy. Wzrastała wielkość eksportu, ale wzrosło i tempo importu, głównie w ostatnim kwartale 2006 r., ponieważ wydatki krajowe zwiększyły wielkość popytu na towary importowane – konsumpcyjne i inwestycyjne²¹.

Szybki wzrost gospodarczy oraz emigracja dużej ilości Polaków do państw Unii Europejskiej doprowadziły do poprawy sytuacji na rynku pracy w 2006 roku. Całkowite zatrudnienie, mierzone za pomocą kwartalnego zasobu siły roboczej, wynosiło 14,9 mln osób w dwóch ostatnich kwartałach 2006 roku, odpowiednio więcej o 547 tysięcy (3,8%) i 521 tysięcy (3,6%) w tych samych kwartałach roku 2005. Wzrost liczby zatrudnionych łącznie z późniejszym spadkiem zasobu siły roboczej (połączonej z emigracją) spowodował, że stopa bezrobocia spadła do 13% w trzecim kwartale 2006 r. do 12,2% w ostatnim kwartale, dla porównania w 2005 roku wynosiła jeszcze 16,7%. Jednak stopa bezrobocia na poziomie 12,2% wciąż była najwyższa wśród państw Unii Europejskiej. Poprawa sytuacji na rynku pracy miała znaczący wpływ na pozytywne postrzeganie przez obywateli sytuacji na rynku w ogóle i prawdopodobnie wpłynęła na wzrost wydatków konsumpcyjnych w 2006 roku. Istnieje jeszcze wskaźnik rejestrowanego poziomu bezrobocia – tych, którzy są zarejestrowani w urzędach pracy jako bezrobotni. Pod koniec 2006 roku wynosiło ono 14,9% i było najniższe od siedmiu lat, a badania rynku wskazywały na ustabilizowaną sytuację w najbliższych latach²².

Stopniowa poprawa na rynku pracy miała ograniczony wpływ na wzrost poziomu wynagrodzenia. Średni poziom płac w dużych firmach prywatnych i państwowych wzrósł o 4,8% w pierwszych 11 miesiącach, ale w samym grudniu podniósł się do 8,5%, zmniejszając się nieznacznie w styczniu 2007 roku do 7,7%. Dane za ostatnie dwa miesiące były odzwierciedleniem wypłaty premii w spółce KGHM, ale mimo to tempo wzrostu płac okazało się bardzo szybkie, głównie w przemyśle i usługach budowlanych. Również wydajność pracy w przemyśle rosła niezwykle szybko. Jednak wzrost wydajności w całej gospodarce był o wiele niższy (średnio około 2,5%) w skali całego roku²³.

Pomimo dużego wzrostu gospodarczego w 2006 roku inflacja utrzymywała się przez cały rok na niskim poziomie. Wzrost cen towarów konsumpcyjnych wyniósł średnio około 1,4%, czyli poniżej celu antyinflacyjnego, ustalonego na poziomie

²¹ *Country Report...*, s. 22.

²² *The World...*, s. 184.

²³ *Ibidem*.

1,5–3,5%. Ale już w styczniu 2007 roku inflacja wzrosła o 1,7% i wzrost cen towarów konsumpcyjnych przedstawiony za pomocą wskaźnika CPI sugerował presję inflacyjną w przyszłości. Wyższy poziom cen artykułów spożywczych powodował wzrost stopy inflacyjnej, ale w 2006 roku presja inflacyjna została zmniejszona dzięki chwilowej obniżce ceny ropy naftowej. Jeśli chodzi o ceny dóbr inwestycyjnych sytuacja przedstawiała się podobnie. Chociaż stopa wzrostu cen dóbr produkcyjnych była niska, zależała ona głównie od wahań ceny ropy i zaczęła już wykazywać stopniowy powolny wzrost²⁴.

Jeśli chodzi o główne wskaźniki finansowe, to wzrost podaży pieniądza zwiększył się, ponieważ gospodarka wzmocniła się i wzrósł popyt na kredyt. Podaż pieniądza wynosiła w styczniu 2007 roku 485 mld złotych, czyli 19,4% więcej niż rok wcześniej. Popyt gospodarstw domowych na kredyt wciąż pozostawał silny i większość pożyczek miała formę długoterminowych kredytów hipotecznych. Główna zmiana dotyczyła silnego wzrostu pożyczek dla dużych przedsiębiorstw – od 3,5% w styczniu 2006 roku do ponad 13% w styczniu 2007 roku, co spowodowane zostało wydatkami na inwestycje.

Złoty pozostał silną walutą, na co miało wpływ dwa czynniki: wzrost gospodarczy oraz dość stabilna sytuacja polityczna. W grudniu 2006 roku 1 dolar wynosił 2,9 zł, natomiast 1 euro – 3,8 zł.

W całym 2006 r. nastąpił znaczny wzrost produkcji przemysłowej, głównie w sektorze budownictwa – o 23% więcej niż w poprzednim roku. Nieznacznie niż w 2005 r. spadło wydobycie węgla i produkcja tytoniu. Produkcja żywności i napojów wzrosła o 7,3% w porównaniu z 2005 roku. Działalność tego sektora zahamowało rosyjskie embargo na import polskiej żywności. Znacząco wzrosła produkcja w sektorze samochodowym – o 22%. Ale najbardziej rozwijającym się sektorem produkcji była produkcja sprzętu radiowego, telewizyjnego i telekomunikacyjnego, która wzrosła średnio o 45%. Polska stała się znaczącym producentem odbiorników telewizyjnych różnych generacji w Europie. Minister gospodarki ocenił, że nowe inwestycje w Polsce takich grup, jak LG Philips, Sharp, Toshiba i innych, zwiększą roczną produkcję telewizorów do 35 milionów do 2010 roku, co będzie stanowić 70% udziału Polski w europejskim rynku telewizorów²⁵.

Jeśli chodzi o handel zagraniczny, eksport wzrósł gwałtownie w 2006 roku o 22,6%, powtarzając tym samym wynik z 2005 r., tempo wzrostu importu zwiększyło się znacząco (o 23,2%) z powodu silnego popytu krajowego i w szczególności wzrostu wydatków inwestycyjnych, prowadzących do wzrostu popytu na importo-

²⁴ *Country Report...*, s. 23–24.

²⁵ *Ibidem*, s. 26–27.

wane dobra inwestycyjne. Spowodowało to powiększenie deficytu handlowego do 12,5 mld euro w 2006 roku, w 2005 roku deficyt ten wyniósł 9,7 mld euro²⁶.

W 2006 roku dobra koniunktura gospodarcza na rynku Unii Europejskiej pozwoliła polskim przedsiębiorstwom na zwiększenie wielkości eksportu na rynek Unii, chociaż eksport do Niemiec, najważniejszego polskiego rynku, wzrastał trochę wolniej niż średni poziom, podczas gdy eksport do innych nowych państw członkowskich UE rósł o wiele szybciej niż eksport całkowity. Pomimo restrykcji nałożonych przez Rosję na import towarów, polski eksport do państw Europy Środkowo-Wschodniej wzrósł o 30%, a do samej Ukrainy, ósmego co do wielkości partnera handlowego, wzrósł o ponad 50%. Jeśli chodzi o import, najbardziej dynamiczny wzrost zanotowano w stosunku do Chin i Rosji – odpowiednio – 38,6% i 34,9%. W rezultacie Chiny przesunęły się na czwarte miejsce wśród największych dostawców polskiego importu, Rosja nadal była drugim partnerem handlowym²⁷.

Podsumowując, chociaż program gospodarczy PiS i jego realizacja spotykała się z krytyką zarówno opozycji, jak i ekonomistów i ekspertów, głównie za brak spójności i zbyt ogólne założenia, to ani osłabienie rządu z powodu rezygnacji kilku prominentnych polityków ze swoich stanowisk, ani niestabilna sytuacja w samej koalicji, nie wpłynęły na obniżenie poziomu wielkości gospodarczych i nie zachwiały podatnym na zmiany polityczne rynkiem finansowym. Dość napięta sytuacja polityczna nie miała istotnego wpływu na szybki i w miarę zrównoważony wzrost gospodarczy. Najważniejsze wskaźniki gospodarcze jednoznacznie wskazywały na korzystną koniunkturę gospodarczą nie tylko w roku 2006, ale dobrze prognozowały na przyszłość.

Summary

In 2006 Jarosław Kaczyński, the leader of PiS (Law and Justice), continued to head an unstable coalition with the populist Samoobrona (Self-Defence) and the Catholic-nationalist League of Polish Families (LPR). His government continued to find it difficult to lead a coherent economic policy. What is more, Mr Kaczyński had a specific approach to economic policy. He placed particular importance on social welfare and the need to create „national champions” in main sectors of the economy. And that is why he abandoned most of Ms Zyta Gilowska’s previous plans for tax cuts in 2007 in order to finance higher government’s spendings.

²⁶ Ibidem, s. 28–29.

²⁷ *The World...*, s. 184.

Neither the unstable political situation nor the dismissal and reinstatement of Zyta Gilowska as finance minister had a damaging impact on the economy and state budget – the deficit for the year as a whole was significantly below the ZL 30.5 bn target. Unemployment continued to fall steadily and wage growth remained moderate. Although a poor harvest caused food prices to rise, over 2006 as a whole consumer price inflation was 1%. Real GDP growth for 2006 as a whole was 5.8%, the fastest pace since 1997.