



Warszawa, 14 maja 2020 r.

NIE CZEKAJMY NA UNIE

**Jak sfinansować polskie inwestycje w infrastrukturę
i wygrać z kryzysem**

Analiza Instytutu Staszica

Wielomiliardowe wsparcie uruchamiane w ramach kolejnych odsłon Tarczy Antykryzysowej nie powinno być jedyną odpowiedzią państwa polskiego na kryzys gospodarczy wywołany pandemią koronawirusa. Warto sięgać do historii i z niej czerpać naukę, jakich narzędzi użyć do tego, by wykorzystać trudniejsze czasy do modernizacji kraju i przywrócenia gospodarce ścieżki wzrostu gospodarce. W ocenie Instytutu Staszica polskie władze powinny skorzystać z zagranicznych doświadczeń w zakresie finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że unijne źródła finansowania nie mogą być traktowane jako jedyne albo kluczowe w wieloletniej perspektywie.

Keynesiści vs. liberałowie

Obecny kryzys jest często porównywany do wielkiego krachu z roku 1929, który na cztery lata pograżył Stany Zjednoczone w głębokiej recesji. Odpowiedzią na Wielki Kryzys był New Deal (Nowy Ład) czyli program reform opracowywany przez gabinet prezydenta

Herberta Hoovera, a w pełni wdrożony przez jego następcę Franklina Delano Roosevelta. Polskie władze powinny dziś skorzystać z tamtych amerykańskich doświadczeń.

New Deal, poza wprowadzeniem reform z obszaru polityki społecznej i regulacji stosunków pracy, opierał się w głównych założeniach na zwiększeniu aktywności państwa w dziedzinie inwestycji. Dzięki programowi w całych Stanach Zjednoczonych zbudowano m.in. setki tysięcy budynków użyteczności publicznej, ponad 7 tysięcy mostów i prawie 300 lotnisk. Przy realizacji tych inwestycji zatrudnienie znalazło ponad 8 milionów osób pozostających wcześniej bez pracy z powodu Wielkiego Kryzysu. New Deal był pierwszym państwowym programem w USA, który doprowadził do tak znacznej rozbudowy infrastruktury w tym ogromnym kraju i położył podwaliny pod późniejszy szybki wzrost potęgi gospodarczej Ameryki, któremu pomogły także zamówienia rządowe realizowane w czasie II wojny światowej. New Deal był też niejako dowodem na słuszność koncepcji Johna Maynarda Keynesa. Keynesizm zakładający, że wzrost wydatków publicznych jest zdolny doprowadzić do ożywienia gospodarczego i skutecznie wydzwignąć gospodarkę z recesji, był oczywiście zaciekle zwalczany przez zwolenników poglądu, że tylko gospodarka zwolniona z jakichkolwiek regulacji naprawi się sama.

Wolny rynek w dobie pandemii

Realizowany w Polsce po 1989 model wolnego rynku nie doprowadził wcale do równomiernego i zrównoważonego wzrostu, nie upowszechnił wysokiej stopy życiowej na wzór zachodnich państw europejskich, nie powstrzymał masowej emigracji zarobkowej z naszego kraju, nie przyczynił się też do modernizacji infrastruktury naszego kraju. Widać dziś, że nieuregulowana pogoń za zyskiem w dobie globalizacji doprowadziła w czasie pandemii do zerwania łańcuchów produkcji i dostaw oraz do zaburzenia równowagi, dzieląc świat na dwie części. Pierwsza to część z tanią siłą roboczą, która stała się globalną fabryką; druga – część z zamożnymi odbiorcami pozbawionymi jednak własnych fabryk, a konsumującymi jedynie tanie wytwory mniej zamożnych społeczeństw. Dziś model ten się zdezaktualizował, jasno pokazując, że „wolny rynek” w rozumieniu przeciwników keynesizmu wcale nie jest wolny od wynaturzeń i degeneracji.

W Polsce po wyborach w 2015 roku podjęto pierwszą poważną w III RP próbę zwiększenia zaangażowania państwa w rozwój gospodarczy i opracowania jakichkolwiek założeń, które zmateriałyzywały się pod nazwą Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Plan ów przyniósł kilka pozytywnych zmian, jak choćby powołanie Polskiego Funduszu Rozwoju, który właśnie okazał się doskonałym narzędziem do

pomocy przedsiębiorcom poszkodowanym przez zamrożenie gospodarki z powodów epidemicznych. Gwoli prawdy, kilka z jego sztandarowych projektów, jak powszechna elektromobilność czy budowa polskiego promu, nie zostały skutecznie zrealizowana.

Rząd Zjednoczonej Prawicy, obawiając się zapewne zarzutów o zbyt ni interwencjonizm, cały czas podkreślał, że zamierza realizować założenia zawarte w SOR rękami prywatnych polskich przedsiębiorców, którym chce po prostu umożliwić warunki rozwojowe i chronić na tyle, na ile pozwalają na to regulacje wewnętrzne Unii Europejskiej i na ile robią to wobec swoich podmiotów takie kraje, jak Niemcy czy Francja. Takie były plany sprzed pięciu lat, kiedy jeszcze nikt nie spodziewał się obecnej sytuacji.

Dziś należy sobie zdać sprawę, że podobnie jak w USA w latach 1929-1933 wyjście z kryzysu nie odbędzie się bez pomocy państwa i nie można go zrzucić jedynie na barki prywatnych przedsiębiorców. Dotyczy to zwłaszcza takich krajów jak Polska, w których wciąż nie doczekaliśmy się prawdziwych czempionów gospodarczych wśród firm z sektora prywatnego, co stanowi zresztą kolejny kamyczek do ogródka „wolnego rynku” w wydaniu III RP. Dziś potrzeba nam zatem SOR 2.0, która mogłaby czerpać również z doświadczeń amerykańskiego New Deal.

Wiele do zbudowania

Paradoksalnie szansą dla Polski w obecnym czasie może być nasze zapóźnienie infrastrukturalne. Mimo tego, iż po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a zwłaszcza po przyznaniu Polsce współorganizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej 2012 ruszyła wreszcie budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu, mamy na tym polu jeszcze bardzo dużo do zrobienia. Tak naprawdę dysponujemy tylko jedną w pełni ukończoną autostradą – A4, cała Ściana Wschodnia nie doczekała się wciąż tak wyczekiwanych Via Baltica i Via Carpatia, stolica Polski ma w pełni ekspresowe drogowe połączenia jedynie z trzema dużymi miastami – Poznaniem, Białymstokiem i Wrocławiem. Na realizację czeka wciąż wiele tysięcy kilometrów dróg ekspresowych, bez których trudno marzyć o równomiernym i zrównoważonym rozwoju państwa. Jeszcze większe zapóźnienia dotyczą naszej sieci kolejowej, która do czasu objęcia rządów przez PiS w 2015 roku była przez poprzednie lata raczej zwijana niż rozwijana. Obecnie realizowany przez resort infrastruktury powszechny program modernizacji linii kolejowych i dworców jest nadal kroplą w morzu potrzeb i nie przystosuje naszych linii kolejowych dla pociągów wysokich prędkości, które powinny być standardem w kraju położonym w sercu Europy.

To właśnie położenie geograficzne Polski jest atutem, który właśnie teraz – w dobie opracowywania planów na wyjście z kryzysu powinien zostać w pełni wykorzystany. To właśnie teraz należałoby zintensyfikować i przyspieszyć prace nad Centralnym Portem Komunikacyjnym i połączeniami drogowymi oraz szybkiej kolei do niego z każdego regionu Polski. To teraz w Polsce należy myśleć o lokowaniu kolejnych hubów przeładunkowych, centrów logistycznych i szlaków tranzytowych, które staną się naszym autem w świecie zarządzanym na nowo po pandemii.

Infrastruktura jest krwioobiegiem gospodarki napędzającym rozwój i inwestycje w nią powinny być absolutnym priorytetem nowej strategii rządu. Jednocześnie przykład autostrady wybudowanej przez prywatnego inwestora w Wielkopolsce pokazuje, że ten model – poza koniecznością ponoszenia horrendalnie wysokich opłat za przejazd przez kierowców, nie przynosi państwu zbyt wiele. Zyski trafiają do kieszeni prywatnego inwestora, który wzorem innych dużych podmiotów pomnaża majątek w globalnej grze, nie reinwestując wcale wyciągniętych od polskich kierowców pieniędzy w Polsce. **Alternatywą jest pozyskiwanie znacząco wyższych przychodów z państwowego Krajowego Systemu Poboru Opłat drogowych, z którego środki ustawowo służą budowie i utrzymaniu infrastruktury drogowej. System nie był rozbudowywany od ponad trzech lat mimo rosnącej sieci dróg, które można objąć opłatami, co znacząco uszczupliło przychody Państwa. Zamiast zebranych w tym czasie 6 mld zł kasę państwa mogło zasilić blisko 9 mld zł.** Wydaje się, że procedowana obecnie w Parlamencie ustawa podporządkowująca KSPO Krajowej Administracji Skarbowej wynika ze zrozumienia rządzących, jak ważnym źródłem finansowania infrastruktury jest istniejący System i jak należy go efektywnie rozwijać. **Finansowanie z UE nie będzie trwało wiecznie**

Dotychczasowe inwestycje infrastrukturalne w Polsce były realizowane w głównej mierze przy współfinansowaniu z budżetu Unii Europejskiej i środkach przyznawanych w ramach tzw. Funduszu Spójności. Nie możemy jednak spodziewać się, że ten model zostanie utrzymany w niezmienionej formie i powinniśmy już dziś opracowywać alternatywne źródła finansowania i rozbudowywać te, które posiadamy i które przynoszą Skarbowi Państwa wymierne korzyści. Jak wspomniany wyżej Krajowy System Poboru Opłat.

Unijny budżet zostanie nie tylko znacząco uszczuplony z powodu brexitu, ale można spodziewać się także większej presji, by mocniej wesprzeć takie kraje jak Włochy czy Grecja, których gospodarki ucierpią z pewnością najmocniej. Według najnowszych

prognoz Komisji Europejskiej polska gospodarka dozna w obecnym roku najniższej recesji w całej UE – na poziomie 4,3 proc. spadku PKB. Średnia unijna ma wynieść 7,7 proc. KE przewiduje, że najbardziej ucierpi Grecja, która straci 9,7 proc. PKB, a następnie Włochy – 9,5 proc. PKB. Komisja przewiduje też, że już w 2021 roku Polska wróci na ścieżkę wzrostu i zanotuje 4,1-procentowy wzrost PKB. **Prognozy te, choć z pewnością mogą nas cieszyć, pokazują też, że bardzo trudno będzie Polsce obronić pozycję beneficjenta środków europejskich, z których realizujemy nasze projekty infrastrukturalne.** Zapowiadany przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen i popierany przez premiera Mateusza Morawieckiego „nowy plan Marshalla” dla Europy to wciąż wielka niewiadoma. Prognozowana najpłytsza w Europie recesja dla Polski to także zasługa szybkiej reakcji polskiego rządu i błyskawicznego opracowania Tarczy Antykryzysowej, a nie mechanizmów wsparcia skonstruowanych w Brukseli. Jeżeli zatem skutecznie udało się nam wdrożyć antykryzysowe środki doraźne bez pomocy z zewnątrz, powinniśmy także zmierzyć się z opracowaniem własnej autonomicznej strategii na rzecz wychodzenia z kryzysu w perspektywie długofalowej.

Budżet państwa na rok 2020 miał być pierwszy budżetem bez deficytu, niestety wiadomo już, że z powodu pandemii i jej skutków tego celu nie uda się osiągnąć. Komisja Europejska w przytoczonym badaniu prognozuje, że poziom polskiego długu może osiągnąć 58 procent PKB. Oznacza to, że na podstawie Traktatu o Funkcjonowaniu w UE Polska mogłaby znów zostać objęta procedurą nadmiernego deficytu, jak miało to już miejsce w latach 2004-2008 oraz 2009-2015. Jednak dziś mamy prawo spodziewać się, że wobec kryzysu w całej Europie Rada UE nie będzie traktować tych wymogów z tak bezwzględnym rygorem jak w przeszłości. Kolejną barierą ograniczającą dostęp państwa do narzędzi pobudzających gospodarkę może być polska Konstytucja, która w przypadku długu w przedziale od 55 do 60 proc. PKB uniemożliwia m.in. podnoszenie płac w budżetówce czy udzielanie nowych kredytów i pożyczek z budżetu państwa.

Nieefektywne depozyty

Skąd zatem wziąć pieniądze na realizację polskiego infrastrukturalnego „new deal” po pandemii? Naturalnym partnerem dla państwa wydają się być banki, jednak w obecnych realiach samo zachęcanie banków do finansowania projektów infrastrukturalnych nie wystarczy. Należy też zauważyć, iż duża część banków należy do właścicieli zagranicznych, którzy nie muszą być zainteresowani inwestowaniem w polską infrastrukturę. Obecnie jednak, dzięki takim transakcjom jak repolonizacja Pekao SA,

większa część sektora bankowego jest w rodzimych rękach, co jest standardem w takich krajach jak Niemcy, USA czy Francja.

To właśnie we współpracy z rodzimymi bankami poprzez dobre rozwiązania legislacyjne rząd może stworzyć skuteczne mechanizmy finansowe służące rozwojowi infrastruktury. Okoliczności sprzyjają poszukiwaniu nowych rozwiązań z uwagi na spadającą atrakcyjność bankowych depozytów po ostatniej dwukrotnej obniżce stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej. Sensownym rozwiązaniem byłoby dziś zaoferowanie obligacji posiadaczom depozytów, z których zysk można byłoby zwolnić w całości lub przynajmniej częściowo z tzw. podatku Belki. Byłoby to wdrożenie modelu japońskiego, gdzie dług publiczny składa się głównie ze zobowiązań obligacyjnych wobec własnych obywateli.

Kolejną sprzyjającą okolicznością jest projekt Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), zastępujący Otwarte Fundusze Emerytalne, z których stopa zwrotu za ostatnie 36 miesięcy wyniosła średnio... minus 25,14 procenta (wg KNF). Tymczasem **w ramach PPK fundusze będą mogły inwestować w papiery dłużne i akcje.** Ustawodawca posługuje się tutaj takimi pojęciami jak część dłużna i część udziałowa portfela inwestycyjnego funduszu. W części dłużnej fundusze mogą inwestować m.in. w obligacje, bony skarbowe, listy zastawne, certyfikaty depozytowe lub depozyty bankowe. Chodzi więc głównie o inwestowanie w bezpieczne papiery dłużne. W części udziałowej ustawodawca pozwala na zakup akcji, praw do akcji, praw poboru lub innych udziałowych instrumentów emitowanych przez spółki publiczne notowane na GPW. Co warte podkreślenia łączna wartość inwestycji lokowana zagranicą nie może przekroczyć 30 procent.

Czas stworzyć polski holding budowlany

W planie polskiego „New Deal” nie można pominąć także aspektu wykonawstwa czyli ostatecznego beneficjenta realizowanych projektów infrastruktury. Aby mechanizm napędzający polską gospodarkę był maksymalnie skuteczny powinniśmy zadbać o to, by zainwestowane pieniądze zostawały w Polsce, a nie były transferowane w formie zysków zagranicę. **By to zapewnić konieczne jest stworzenie narodowego holdingu budowlanego, zdolnego do realizacji największych projektów.** Wzorem dla nas powinny być firmy stworzone w takich krajach jak Hiszpania, Włochy czy Turcja, które zdominowały rynek budów, także w Polsce. Co warte uwagi, zagraniczni generalni wykonawcy po wygranym przetargu i tak korzystają z polskich podwykonawców, którzy często narzekają na zatory płatnicze, a państwo jest zmuszane do interwencji, by wymóc na zagranicznych

zarządcach inwestycji należną polskim firmom zapłatę. To mało efektywny mechanizm, a antidotum stanowiłoby stworzenie dużego polskiego holdingu złożonego właśnie z dotychczasowych polskich podwykonawców firm zagranicznych. Dziś wciąż największe firmy budowlane na rynku w Polsce to podmioty oparte na kapitale zagranicznym.

Państwo powinno porzucić rolę doraźnego arbitra na rzecz przeciwdziałania zatorom płatniczym i skupić się na utworzeniu potężnych polskich firm budowlanych, zdolnych do realizacji projektów infrastrukturalnych nie tylko w Polsce ale i na rynkach eksportowych. Posiadamy niezbędną wiedzę, sprzęt i wykwalifikowanych pracowników, a finansowanie powinny dostarczyć wspomniane obligacje i PPK. W przypadku wybudowanych w ten sposób dróg należałoby ustalić ceny za korzystanie z nich na akceptowalnym przez społeczeństwo poziomie, a byłoby to tym łatwiejsze, że osiągnane z eksploatacji zyski zasilalby fundusze emerytalne każdego Polaka.

Podsumowanie: nie czekajmy na Unię

Podsumowując powyższy plan: należy wyjść od impulsu koniecznego do przewyciężenia czekającej nas recesji i podobnie jak w przypadku Tarczy Antykryzysowej nie należy czekać z jego opracowaniem na jednomyślność Unii Europejskiej. Jeżeli dojdzie do uchwalenia nowego „planu Marshalla” dla Europy może on być dodatkowym czynnikiem stymulującym rozwój inwestycji. Jednak i bez niego Polska może śmiało planować infrastrukturalny skok dzięki własnym źródłom finansowania. Nie tylko nowo budowanym instrumentom ale również istniejącym i sprawdzonym od lat, takim jak Krajowy System Poboru Opłat. Należy także zachęcić obywateli do inwestowania w ten rozwój środków, które bezproduktywnie leżą dziś na niemal nieoprocentowanych kontach depozytowych i wykorzystać fundusze gromadzone w ramach PPK, co pozwoli nam zadbać o godne emerytury. Kolejnym pozytywnym i długotrwałym efektem realizacji niniejszego planu może być uniezależnienie się od zagranicznych firm budowlanych, a w przyszłości ekspansja polskich holdingów na rynki zagraniczne. To jedna z wielkich szans jaką dla Polski może okazać się obecny globalny kryzys. Obyśmy ją wykorzystali.

* * *

Instytut Staszica to niezależny think-tank, zajmujący się kwestiami społecznymi w kontekście zrównoważonego rozwoju. W gronie współpracowników IS znajdują się publicyści, wykładowcy akademicy, eksperci. Prezesem Instytutu jest dr hab. Agnieszka Domańska.

www.instytutstaszica.org