

Tomasz LANDSBERG*

ZNACZENIE INWESTYCJI PUBLICZNYCH DLA PKB POLSKI

Zarys treści: Celem badawczym jest wzbogacenie wiedzy z zakresu makroekonomii dotyczących Polski dla lat 1995-2020. Artykuł składa się z wprowadzenia teoretycznego w analizowany przedmiot inwestycji. Zaprezentowano model współzależności inwestycji i PKB. Scharakteryzowano inwestycje publiczne w Polsce w okresie pandemii COVID-19. Artykuł kończy się wnioskami wskazując na istotne znaczenie inwestycji publicznych dla PKB Polski w badanym okresie.

Słowa kluczowe: makroekonomia, inwestycje publiczne, PKB, wzrost gospodarczy Polski.

Wprowadzenie

Aktywność państwa służąca w dużej mierze dostarczeniu dóbr publicznych, pozostaje pod wpływem szerokiego strumienia czynników determinujących tę aktywność. Dynamika zmian społeczno-gospodarczych i technologicznych, fluktuacje polityczne, społeczne i kulturowe, globalne i lokalne problemy natury ekonomicznej i wiele innych zjawisk zmusza państwo do podjęcia określonych decyzji gospodarczych¹.

Inwestycje publiczne w kraju nie posiadającym własnego kapitału mogą w dużej mierze stymulować kierunki tegoż rozwoju gospodarczego w kierunku pożądanym społecznie i politycznie. Okres pandemii był poligonem działań gospodarczych państwa.

Należy stwierdzić, że państwo może pomagać prywatnym inwestorom poprzez realizację zamierzeń infrastrukturalnych. Infrastruktura gospodarczą nazywamy „dobra publiczne o charakterze dóbr podstawowych o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki i społeczeństwa, umożliwiające przemieszczanie mediów (energii, wody, informacji), osób, pojazdów i rzeczy, udostępnianych

* Biuro Obsługi Inwestycji i Nieruchomości

¹ A.J. Derkacz, *W poszukiwaniu efektywności inwestycji publicznych. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych a wybrane teorie nowej ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo My Book, www.mybook.pl, 2018, s. 8-9.

bezpłatnie lub częściowo odpłatnie, a znajdujących się w gestii samorządów lokalnych i państwa na których spoczywa obowiązek utworzenia i utrzymania w należytym stanie”².

Główną debatę określającą rolę publicznej infrastruktury w wzroście ekonomicznym zainicjowano w USA pod koniec 80. XX stulecia. Aschauer (1989) zakładał, że „rdzeń infrastrukturalny” był elementem, który przyczyniał się do produktywnego wzrostu. Przeprowadzone przez niego wyniki badań wskazują na 55% publicznego kapitału w wymienionych inwestycjach w USA. Wyniki uzyskane przez Aschauera implikują wielkość zwrotu z inwestycji infrastrukturalnych na poziomie 150%³.

W skład infrastruktury wchodzi drogi, porty lotnicze i morskie, porty rzeczne wraz z siecią kanałów i uregulowanych rzek, urządzenia do przesyłu gazu i ropy naftowej, sieć transportu kolejowego i oczyszczalnie ścieków.

Rozważania prezentowane w artykule oparto na danych liczbowych sprzed okresu pandemii COVID-19, choć wnioski teoretyczne również odniesiono do okresu pandemii.

Celem badawczym jest wzbogacenie wiedzy z zakresu makroekonomii dotyczących Polski dla lat 1995-2020. Narzędziem jest model współzależności inwestycji i PKB. Uzyskany efekt z badań określi efektywność inwestycji publicznych w Polsce w analizowanym okresie.

Model współzależności inwestycji i PKB

Produkt Krajowy Brutto (PKB) jest to wartość rynkowa wszystkich finalnych dóbr i usług produkowanych w danym okresie w określonym kraju. Tempo wzrostu PKB jest podstawowym wskaźnikiem zmian poziomu rozwoju gospodarczego kraju lub jego dobrobytu, nie nadaje się jednak do oceny poziomu dobrobytu, czyli ekonomicznych warunków życia obywateli.

Każdy z elementów wymienionych w definicji ma istotne znaczenie, które zaprezentowano poniżej⁴:

1. „wartość rynkowa to wartość danego dobra wyrażona za pomocą ceny rynkowej, czyli ceny, po jakiej dane dobro i usługa są sprzedawane na rynku. PKB otrzymuje się więc mnożąc liczbę wytworzonych w gospodarce dóbr i usług przez cenę płaconą na rynku za każde z nich; niektóre

² K. Brzozowska, *Empiryczna ocena zaangażowania kapitału prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych na podstawie wybranych przypadków*, Bank i Kredyt, Nr 9, 2003, s. 58-60.

³ I. Girard, H. Grauber, Ch. Hurst, *Increasing public investment in Europe: Some practical considerations*, *European Economic Review* 39, 1995 s. 731.

⁴ R.E. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2005, s. 43-61.

dobra i usługi (takie jak bezpieczeństwo narodowe czy opieka zdrowotna) nie posiadają ceny rynkowej; w takiej sytuacji są wliczane do PKB według kosztów ich wytworzenia”;

2. dobra finalne to towary lub usługi, które są bezpośrednio sprzedawane odbiorcy końcowemu; są one przeciwstawieniem dóbr pośrednich, czyli towarów i usług, które wykorzystuje się w dalszym procesie produkcyjnym. Dobra pośrednie nie są wliczane do PKB, gdyż takie postępowanie prowadziłyby do ich wielokrotnego uwzględniania w rachunku. Aby tego uniknąć, używa się tzw. wartości dodanej, która w przypadku firmy oznacza różnicę między przychodem ze sprzedaży danego produktu a kosztami dóbr pośrednich poniesionymi na jego wyprodukowanie.

Podkreślić należy, że do PKB wlicza się dobra wytworzone w kraju, a więc towary i usługi wyprodukowane przez firmy zagraniczne w danym kraju, też są wliczane do PKB. Jednak produkcję firm polskich za granicą już nie wliczymy do PKB Polski.

PKB obliczane jest w danym okresie (zazwyczaj kwartale lub roku), a więc nie pokazuje jakim bogactwem dysponuje dany kraj, lecz jaka jest wartość dóbr i usług wytworzonych tylko w tym przedziale czasowym.

Szczególnie istotna dla poprawnych rachunków PKB jest możliwość oszacowania produkcji „szarej strefy”, czyli tej części wytworzonych dóbr i usług, która z powodów chęci uniknięcia opodatkowania lub wytwarzania dóbr i usług zakazanych w danym kraju nie jest ewidencjonowana. Główny Urząd Statystyczny podaje, że w około 12 proc. PKB 2006 w Polsce jest wytwarzane w ramach tej części gospodarki⁵.

Z drugiej strony, nie każda transakcja w danym roku kalendarzowym, powinna być ujmowana w PKB. Nie są w nim uwzględniane transakcje:

- finansowe (np. zakup czy sprzedaż akcji na giełdzie), gdyż nie tworzą one żadnej wartości dodanej;
- kupna i sprzedaży dóbr używanych (np. dwuletniego samochodu przez firmę) lub wyprodukowanych i sprzedanych we wcześniejszych okresach (np. zeszlóroczne zapasy firmy).

PKB można obliczać na trzy równoważne sposoby⁶:

1. od strony tworzenia – składa się z sumy wartości dodanych podmiotów gospodarczych oraz podatków (pomniejszych o dotacje) nałożonych na

⁵ S. Cichocki, *Rozmiary szarej strefy w Polsce oraz ich zależność od polityki podatkowej i sytuacji budżetu państwa w latach 1995-2006*, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa, s. 9.

⁶ R.E. Hall, J.B. Taylor, *op. cit.*, s. 43-74.

produkcję, gdyż pomniejszają one wartość dodaną wytworzoną przez przedsiębiorstwa.

2. od strony rozdysonowania – jest to suma wydatków, których w danym okresie dokonują gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i rząd. Stąd formuła wyznaczająca PKB to⁷:

$$Y = C + I + G + X \quad (1)$$

gdzie:

Y – PKB,

C – konsumpcja,

I – inwestycje,

G – wydatki rządowe,

X – eksport netto (różnica między eksportem i importem).

3. od strony dochodowej – jest sumą dochodów z czynników produkcji uzyskiwanych przez podmioty gospodarcze.

Wydatki jakie ponoszą przedsiębiorstwa w bieżącym okresie są finansowane z osiągniętych dochodów. Część dochodów jest przeznaczana na oszczędności stanowiące źródło finansowania inwestycji podejmowanych przez przedsiębiorstwa. Aby gospodarka mogła się rozwijać i produkować więcej w przyszłości, potrzebne są oszczędności, gdyż to one są źródłem finansowania inwestycji, a więc przyszłego rozwoju⁸.

„Inwestycje są to ponoszone przez podmioty gospodarcze i osoby fizyczne nakłady rzeczowe, finansowe i niematerialne, których celem jest osiągnięcie w przyszłości określonych korzyści⁹”. W wymienionej definicji mieszczą się również inwestycje publiczne, które zaspokajają potrzeby społeczne z zakresu dóbr publicznych.

Czyste dobra publiczne, to takie dobra, z których nie można wyłączyć żadnego obywatela lub wyłączenie takie byłoby bezcelowe, gdyż nie wiąże się z żadnym dodatkowym wydatkiem. W przypadku czystych dóbr publicznych nie istnieje możliwość uzyskania wymiernego zwrotu w jednostkach pieniężnych z poniesionych nakładów finansowych. Przykładami opisywanych dóbr mogą być wydatki związane z obroną narodową, utrzymaniem straży pożarnej i policji¹⁰.

Inwestycje rzeczowe, to takie inwestycje w których walory pieniężne przeznaczane są na środki trwałe, rozbudowę, odtworzenie i modernizację. Głównym ich celem jest uzyskanie większych zdolności wytwórczych.

⁷ Tamże, s. 45.

⁸ Tamże, s. 43-61.

⁹ M. Adamska, *Leksykon Zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 177-178.

¹⁰ J.E Stiglitz, *Ekonomia Sektora Publicznego*, PWN, Warszawa, 2004, s. 156-157.

Inwestycje niematerialne służą działaniu komplementarnemu w stosunku do inwestycji rzeczowych i powiększają grupę wartości niematerialnych i prawnych. Polegać mogą na zakupie praw licencyjnych, oprogramowania komputerowego, inwestycjach w kapitał ludzki, prowadzeniu działalności badawczo-rozwojowej.

Inwestycje są strumieniem nowego kapitału w ciągu roku i są dodawane do zasobu kapitału. Zasób kapitału jest to całkowita, fizyczna wartość kapitału produkcyjnego zaangażowanego w gospodarce, którego wartość zwiększa się, gdy występuje wzrost gospodarczy. W przypadku stagnacji gospodarczej mamy do czynienia tylko z zastępowaniem zużytego wyposażenia, budowli i innych dóbr nowymi. Zużycie to nazywamy amortyzacją¹¹.

„Inwestycje (także) można podzielić na inwestycje w kapitał trwały i w zapasy. Inwestycją w kapitał trwały jest zakup nowej fabryki, urządzenia czy budynku. Inwestycje w zapasy są to zmiany stanu zapasów w przedsiębiorstwie”¹².

Prezentowany poniżej podział nakładów inwestycyjnych zaczerpnięto z wyjaśnień metodycznych Biuletynów Statystycznych¹³. Nakłady inwestycyjne obejmują nakłady na nowe środki trwałe i (lub) ulepszenie istniejących obiektów majątku trwałego. Podział opracowano według zasad systemu rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami „ESA 1995”. Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady. Nakłady na środki trwałe to nakłady na:

- budynki i budowle, w tym m.in. roboty budowlano-montażowe, dokumentacje projektowo-kosztorysowe;
- maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia;
- środki transportu;
- inne.

Pozostałe nakłady są to nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji oraz inne koszty związane z realizacją inwestycji. Nakłady te nie zwiększają wartości środków trwałych.

W artykule wykorzystano następujące szeregi czasowe w następującym podziale:

- według Rachunków Narodowych¹⁴ (RN), które obejmują pełną próbę badawczą osób prawnych i osób nie posiadających osobowości prawnej¹⁵.

¹¹ R.E. Hall, J.B. Taylor, op. cit., s. 45.

¹² Tamże, s. 45.

¹³ „Wyjaśnienia metodyczne”, *Biuletyn Statystyczny nr 12 – styczeń 2006 r.*, GUS, Warszawa, 2006, s. 13-14.

¹⁴ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 664-673.

¹⁵ a także osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą zatrudniających powyżej 5-ciu osób.

Do Rachunków Narodowych dolicza się „szarą strefę” gospodarki i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą zatrudniające do 5 osób poprzez jej oszacowanie. RN są najdokładniejszą skalą badawczą;

- Dane z Biuletynów Statystycznych (BS)¹⁶ opracowane według zasad ESA`95:
 - a) mają charakter wstępny i mogą ulec korekcie,
 - b) wielkości roczne różnią się od zawartych w dziale „Inwestycje” RS w zakresie zawartym poniżej;
- Dział Inwestycje w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej (RS)¹⁷ obejmuje dane opracowane na podstawie sprawozdawczości od 1999 r. w zakresie wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej¹⁸ oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (bez gospodarstw indywidualnych) i spółki cywilne z liczbą pracujących powyżej 9-ciu pracowników¹⁹. W grupach poniżej 9 pracowników, jak i dla gospodarstw indywidualnych w rolnictwie oraz nakłady na mieszkalne budownictwo indywidualne, budownictwo sakralne i rekreacyjne ustala się szacunkowo. Szacunki te dolicza się do wartości danych RS;
- Dane prezentowane w publikacji *Kwartalne Mierniki Gospodarcze (KMG)*²⁰ obejmują dane do 1999 r., które dotyczą podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących w górnictwie oraz w przetwórstwie przemysłowym powyżej 50 osób, a w pozostałych rodzajach działalności – powyżej 20 osób, natomiast od 2000 r. – podmioty gospodarcze o liczbie pracujących powyżej 49 osób we wszystkich rodzajach działalności. Dane dotyczące 2002 r. prezentuje się w dostosowaniu do uregulowań wprowadzonych ustawą z dnia 9 XI 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz. U. Nr 113, poz. 1186), obowiązującej od 1 I 2002 r. Dynamiki obliczono w warunkach porównywalnych;
- Dane prezentowane w *Rocznikach Statystycznych Przemysłu (RP)* w dziale Inwestycje obejmują nakłady inwestycyjne poniesione przez:
 - c) osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej z liczbą pracujących powyżej 9 osób (do 1998 niezależnie od liczby

¹⁶ *Biuletyn Statystyczny nr 1*, luty 2006, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, s. 3.

¹⁷ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001, s. 511-512.

¹⁸ Do 1998 r. przyjmowano niezależnie od liczby pracujących.

¹⁹ Do 1998 r. przyjmowano powyżej 5 osób.

²⁰ *Kwartalne mierniki gospodarcze cz. II*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, <http://www.stat.gov.pl>.

pracujących) oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółki jawne (dawniej cywilne) z liczbą pracujących powyżej 9 osób, zebrane na podstawie sprawozdawczości,

- d) osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej z liczbą pracujących do 9 osób (do 1998 r. do 5 osób) ustalono szacunkowo.

Rocznik Statystyczny Przemysłu, jak i Rocznik Statystyczny, obejmują trzy sekcje, tj. górnictwo i kopalnictwo; przetwórstwo przemysłowe, a także wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Punktem wyjścia do dalszych badań są szeregi czasowe opisujące zmiany gospodarcze w Polsce w latach 1995-2007.

Jako miernik zmiany poziomu rozwoju gospodarczego wykorzystano PKB i następujące składowe Produktu Krajowego Brutto:

- inwestycje ogółem z podziałem na sektory, branże, sekcje i działy;
- nakłady inwestycyjne na środki trwałe z podziałem na sektory, branże, sekcje i działy.

Nakłady inwestycyjne na środki trwałe podnoszą wartość majątku trwałego oraz nakłady ponoszone na remonty środków trwałych i przyrost wartości niematerialnych i prawnych. Nie obejmują nakładów będących pierwszym wyposażeniem inwestycji oraz odsetek od kredytów i pożyczek inwestycyjnych za okres realizacji inwestycji jak w przypadku inwestycji ogółem.

Dane zaprezentowano w ujęciu Rachunków Narodowych (dalej RN), Roczników Statystycznych (dalej RS), Roczników Statystyczny Przemysłu (dalej RP) i Kwartalnych Mierników Gospodarczych (dalej KMG). Występują także odniesienia do Biuletynów Statystycznych (dalej BS). Z powodu wymienionych wyżej różnic źródeł pochodzenia danych można wykorzystując RN, RS, RP i KMG wskazać udział małych, średnich i dużych podmiotów gospodarczych w całości inwestycji, wielkość szarej strefy i jej udział, a także reakcję podmiotów gospodarczych w zależności od wielkości podmiotów na cykle gospodarcze w Polsce w badanym okresie.

Wzrost gospodarczy jest to zwiększenie się rocznej produkcji dóbr i usług w kraju. Odnosi się tylko do zmian ilościowych, przy założeniu, że podstawowe wielkości makroekonomiczne charakteryzują się długofalowym trendem.

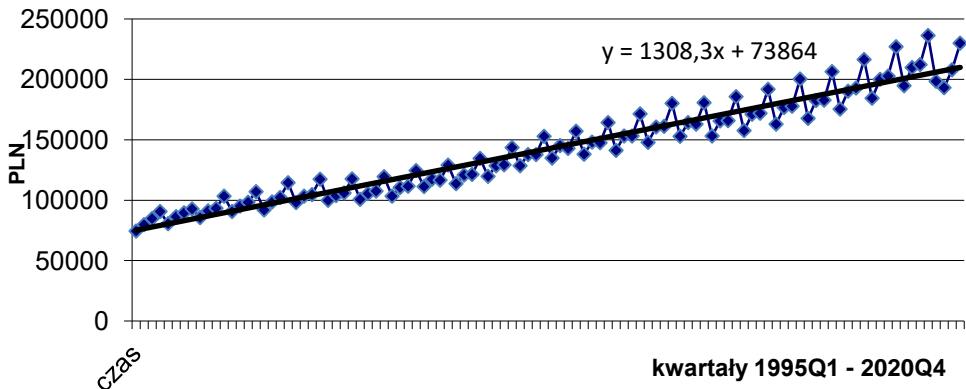
R. Barro²¹ stwierdzili, że wpływ od publicznych inwestycji może zależeć od poziomu ilościowego i kapitałowego tychże publicznych inwestycji. Pewien specyficzny endogeniczny wzrost włącza inwestycyjne wydatki publiczne do funkcji produkcji Cobba-Douglasa. Związek między tymi publicznymi wydatkami

²¹ R. Barro R, *Government spending in a simple model of endogeneous growth*. Journal of Political Economy 98 (5), 1990, s. 103-125.

i wzrostem gospodarczym zależy od przyjętego poziomu tychże wydatków. Związek ten przynosi efekty dodatnie jeżeli przy ustalonym poziomie wzrostu publiczne wydatki są na poziomie niższym niż wyliczony maksymalizujący ich udział w całości wydatków inwestycyjnych.

S. Devarajan, V. Swaroop, H. Zou²² rozszerzyli omówiony model Barro przez zastosowanie innych rodzajów publicznych wydatków. Dany wzrost tychże wydatków maksymalizuje budżet, a przesuwanie środków między konsumpcją i inwestycjami wywiera wpływ na przyrost wielkości tychże ostatecznych. Badanie wykorzystujące model regresji liniowej przeprowadzono posługując się założeniami klasycznej metody najmniejszych kwadratów (OLS). Wykorzystano dane panelowe z lat 1970-1990, które pochodziły z 43 rozwijających się krajów.

Rysunek 1. PKB w Polsce w latach 1995-2018 w cenach stałych 1995 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletynów Statystycznych GUS.

Obserwując PKB w Polsce w latach 1995-2018 (rysunek 1) należy stwierdzić stały wzrost gospodarczy. Występujące wahania cykliczne nie przekraczają 12,95% odchyleni w obec linii trendu²³. Pamiętać jednak należy, że analizując dane kwartalne mamy do czynienia zarówno z cyklem koniunkturalnym, jak i wahaniami sezonowymi.

W latach 1995-2018 odnotować należy realny wzrost PKB o 67,19%. Daje to 4,4% realnego średniorocznego wzrostu dobrobytu wyliczonego jako średnia

²² S. Devarajan, V. Swaroop, H. Zou, *The composition of public expenditure and economic growth*, *Journal of Monetary Economics* 37(2), 1996, 313, 344.

²³ Mierzone między wartością funkcji liniowej jak na rysunku 1, a największą wartością PKB w c.s.

geometryczna. Wedle badań przeprowadzonych przez B. Czarnego²⁴ dla lat 1947-1990 wzrost gospodarczy w Polsce mierzony przy pomocy PKB wyniósł średnio 4,4% dla każdego roku z badanego okresu. Jest to poziom porównywalny z tym, jaki uzyskują kraje wysoko rozwinięte w okresie stabilnego rozwoju.

„Inwestycje publiczne w każdej gospodarce krajowej stanowią ważny składnik produktu krajowego brutto (PKB). Przyczyny takiej sytuacji są bardzo różne i często wynikają z przyjętej strategii i polityki gospodarczej danego rządu. Nie można także zaprzeczyć olbrzymiej użyteczności i ekonomicznej zasadności samych inwestycji pożytku publicznego. Podobna sytuacja występuje w polskiej gospodarce, gdzie inwestycje publiczne stanowią ponad 20% ogółu inwestycji w gospodarce krajowej. Inwestycje publiczne traktowane są także jako „instrument interwencji w ramach antycyklicznej polityki państwa. W tym ujęciu podkreśla się potrzebę wzrostu dynamiki inwestycji publicznych w warunkach spowolnienia gospodarczego diagnozowanego przez takie parametry, jak wskaźnik inflacji, wskaźnik bezrobocia, dynamika realnego PKB”²⁵.

Jedną z koncepcji zarządzania państwem jest optymalizacja inwestycji publicznych, która za cel stawia sobie realizację projektów użyteczności publicznych w taki sposób, aby były one osiągane w sposób optymalny ekonomicznie. Jednym z kluczowych założeń optymalizujących ich realizację jest twierdzenie, że projekty te będą realizowane w sposób efektywniejszy-przez spółki celowe lub prywatne organizacje gospodarcze, które posiadają odpowiednie kompetencje oraz doświadczenia biznesowe w wymaganym zakresie. Nie ma tu jednak mowy o procesie prywatyzacji usług czy o wyprzedaży aktywów Skarbu Państwa, realizujących określone zadania użyteczności publicznej. Koncepcja OIP zakłada pełny nadzór i utrzymanie własności nad projektami publicznymi realizowanymi jednak przez podmioty prywatne w odpowiedniej konfiguracji modeli biznesowych. Adaptowanie przez koncepcje optymalizacji inwestycji publicznych funkcjonujących w gospodarkach światowych zasad zarządzania procesowego oraz globalnego *sourcingu* do realizacji inwestycji publicznych może skutkować osiągnięciem podobnych korzyści²⁶.

Przedstawione dane dotyczące PKB należy uzupełnić o nakłady inwestycyjne według sektorów własności w celu weryfikacji zaprezentowanych teorii optymalizacji (rysunek 2).

Inwestycje w cenach bieżących w badanym okresie odnotowywały wzrost w latach 1995-2000 i 2003-2007. Lata 2001 i 2002 wskazują na spadek nakładów finansowych na inwestycje.

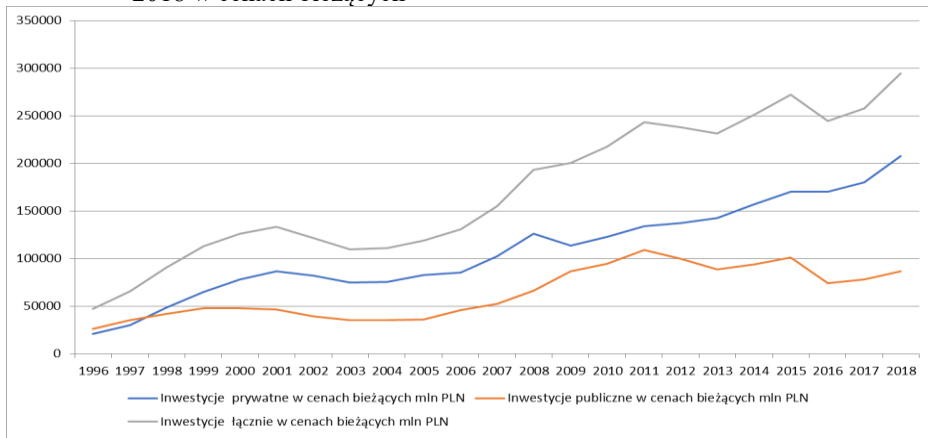
²⁴ B. Czarny, Wzrost gospodarczy, *Bank i Kredyt*, nr 11, 2000 r., s. 1.

²⁵ A.J. Derkacz, *op. cit.*, s. 110.

²⁶ Tamże, s. 118-119.

D. Aschauer, K.M. Murphy, A. Shleifer, R.W. Vishy i R.J Barro sięgnęli do koncepcji modelu Rosensteina-Rodana (1943). Model zakłada, że rządowa aktywność odgrywa znaczącą rolę w rozwoju gospodarczym. Głównym jej założeniem jest, że rząd realizuje inwestycje publiczne, które mają wywołać przyrost produktywności prywatnych czynników udziałowych. Generalnie, takie inwestycje lub publiczne nakłady oferowane od rządowych do prywatnych producentów mogą być traktowane jak każde prywatne przedsięwzięcie. Nie ma więc efektu wypychania kapitału²⁷.

Rysunek 2. Nakłady inwestycyjne w Polsce wedle sektorów własności w latach 1995-2018 w cenach bieżących



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

A. Anconia nawiązując do powyższej koncepcji implikuje inny typ produktywności, wynikający z działalności rządowej służby publicznej. W szczególności zwraca uwagę na skutki recesji, gdy stała uzyskiwana korzyść jest bardziej intensywna niż dana wartość wkładu publicznego lub można uzyskać tę korzyść przy pewnych dodatkowych stałych inwestycjach. Głównym miejscem dla publicznych inwestycji wedle autora są inwestycje infrastrukturalne – podobnie jak w przypadku Aschauer’a. Z przeprowadzonych przez A. Anconia²⁸ rozważań teoretycznych wynika, że kiedy stała uzyskiwana użyteczność jest efektem współdziałania prywatnych i publicznych inwestorów, to publiczne korzyści są uzyskiwane przez zwiększenie nakładów prywatnych inwestorów. W tym samym czasie, dzięki wysokiemu poziomowi kapitału zwiększa się produkcja, rządowy dochód

²⁷ A. Anconia, *On growth and infrastructure provision*, Research in Economics 54, 2000, s. 215-234.

²⁸ Tamże, s. 215-234.

państwa, obrót i korzyści produktywności dóbr publicznych. Wzajemne oddziaływanie zewnętrznych inwestorów, przy założeniu niezmienności otoczenia, przynosi zainteresowanie stabilizacją poziomu kapitału i wzrostu gospodarczego.

Główną debatę²⁹ określającą rolę publicznej infrastruktury w wzroście PKB zainicjowano w USA w drugiej połowie lat 80. XX wieku. Aschauer³⁰ zakładał, że inwestycje publiczne „rdzeń infrastrukturalny” był elementem, który przyczyniał się do produktywnego wzrostu PKB.

W skład infrastruktury wchodzi: główne drogi, drogi tranzytowe, porty lotnicze, porty morskie i śródlądowe, urządzenia związane z przesyłem gazu i wody, oczyszczaniem ścieków. Dane statystyczne wskazują, że udział publicznego kapitału zaangażowanego w wymienionych grupach inwestycyjnych wynosi 55%. Badania Aschauera³¹ i uzyskane rezultaty implikują wielkość zwrotu z inwestycji infrastrukturalnych na poziomie 150%. Munnell³² oszacowuje wielkość zwrotu na poziomie 60%.

Istnieją także przeciwnicy inwestycji publicznych w infrastrukturę. Należą do nich Holtz-Eakin³³, Karras i Evans³⁴. Autorzy twierdzą, że korzyści z inwestycji infrastrukturalnych są zbyt odległe w czasie i stwierdzają w swych modelach substytucyjność.

Analizując nakłady inwestycyjne w latach 1995-2018 (rysunek 3) należy zauważyć, że inwestycje publiczne stopniowo zmniejszają swój udział w całości inwestycji. Występuje więc stały proces odchodzenia państwa od roli inwestora. W badanym okresie nastąpił spadek udziału publicznych inwestycji w całości inwestycji o 33,53 punktu procentowego. Świadczy to przede wszystkim o postępującym procesie prywatyzacyjnym w gospodarce. W latach 1990-2007 sprywatyzowano aż 7364 przedsiębiorstw państwowych³⁵.

²⁹ J. Girard, H. Gruber, Ch. Hurst, *Increasing public investment in Europe: Some practical considerations*, *European Economic Review* 39, 1995, 731-738.

³⁰ D.A. Aschauer, *Is public expenditure productive?*, *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989, 177-200.

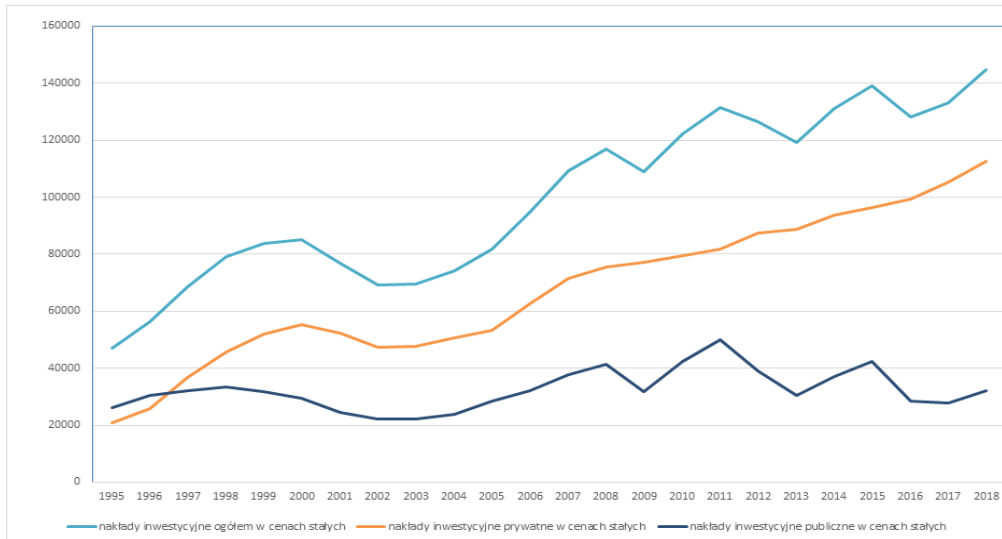
³¹ Tamże, s. 177-200.

³² A.H. Munnell, *Why has productivity growth declined? Productivity i public investment*, *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, Jan/feb1990, s. 3-22.

³³ D. Holtz-Eakin, *Public sector capital and the productivity puzzle*, *Review of Economics and Statistics* 76, Feb, 1994, s. 12-23.

³⁴ P. Evans and G. Karras, *Are government activities productive? Evidence from panel of US states*, *Review of Economics and Statistics* 76, Feb. 1994, s. 1-11.

³⁵ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, tabl. 1 (594), s. 704.

Rysunek 3. Nakłady inwestycyjne w Polsce w latach 1995-2018 w cenach 1995 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

Nakłady inwestycyjne ogółem odnotowały okres spadku w latach 2000-2002, 2009, 2013, 2016-2017. Spadki te znalazły bezpośrednie odzwierciedlenie zarówno w nakładach publicznych, jak i prywatnych. W grupie inwestycji publicznych początek spadek nakładów inwestycyjnych można zaobserwować już w 1998 roku. Jest to efektem zarówno prywatyzacji zakładów „państwowych”, jak i specyfiki branż i sektorów, w których państwo jest właścicielem dominującym. Ten wątek będzie kontynuowany w dalszej części artykułu.

Porównując tablice zawierające szeregi danych inwestycji w cenach bieżących i stałych należy stwierdzić, że procesy inflacyjne nie zakłóciły tendencji odzwierciedlonych na prezentowanych rysunkach. Tendencje spadków i wzrostów pokrywają się. Jediną różnicą są wielkości wymienionych spadków i wzrostów.

Jednym z celów polityki państwa jest zapewnienie stabilnego, długookresowego wzrostu gospodarczego. Między innymi poprzez inwestycje publiczne państwo może wpływać na stabilizację wahań cyklu koniunkturalnego wokół linii trendu produktu potencjalnego przy jednoczesnym zapewnieniu warunków do systematycznego wzrostu gospodarczego. Inwestycje i wydatki prywatne są kluczowymi czynnikami wzrostu gospodarczego³⁶, w sytuacji słabszej koniunktury. Dlatego też, gdy maleją wydatki prywatne, państwo stabilizuje wzrost

³⁶ Y. Zou, *Empirical studies on the relationship between public and private investment and GDP growth*, Applied Economics, 38, 2006, 1259-1270.

gospodarczy poprzez zwiększenie wydatków publicznych, jednak ceną tej polityki jest rosnący deficyt budżetowy i towarzyszący mu wzrastający dług publiczny³⁷. Taka ekspansywna polityka fiskalna poprzez wzrost całkowitych dochodów kraju może oddziaływać pozytywnie na wzrost wydatków prywatnych (*crowding in*), jednak poprzez presję na wzrost stóp procentowych może nastąpić zmniejszenie inwestycji prywatnych – efekt wypierania (*crowding out*)³⁸.

W literaturze istnieją trzy odmienne podejścia do wykorzystania publicznych inwestycji jako stymulatora wzrostu prywatnej produkcji, PKB i konsumpcji. Staną się podstawą do dalszych rozważań.

Podejście klasyczne zakłada, że gdy wystąpią – mniejsze obciążenia podatkowe ze strony państwa połączone z brakiem deficytów budżetu państwa wystąpi wzrost inwestycji prywatnych, które będą finansowane z komercyjnych kredytów, jak i ze środków własnych pozostawionych w przedsiębiorstwach. Zmniejszy się szara strefa i zwiększą wpływy podatkowe do budżetu państwa. Zaś w ten sposób uzyskany wzrost gospodarczy będzie trwały.

W okresie głębokiego światowego kryzysu gospodarczego zaczęła tracić na znaczeniu teoria o samoregulujących się mechanizmach gospodarki i automatycznym przezwyciężaniu kryzysu przez siły rynkowe. Wiodącym przedstawicielem nowego nurtu w ekonomii był J.M. Keynes, brytyjski ekonomista żyjący w latach 1883-1946. W 1925 roku wydał pracę „The End of Laissez-Faire”, która obok pracy pt. „General Theory of Employment, Interest and Money” (1936 rok) była jego manifestem programowym.

Podstawą teorii Keynesa jest założenie, że popyt tworzy swą własną podaż, co oznacza, że popyt na dobra i usługi tworzy równą co do wielkości produkcję tych dóbr i usług.

Podstawy tej teorii polegają na konieczności podejmowania działań pobudzających popyt, ponieważ utrzymanie odpowiedniego poziomu popytu przeciwdziała spadkom koniunktury i wahaniom cyklicznym. W swych pracach J.M. Keynes opowiedział się za gospodarką sterowaną centralnie za pomocą środków polityki pieniężnej i fiskalnej. Inwestycje publiczne zgodnie z teorią Keynesa mają pobudzać gospodarkę i wzrost konsumpcji.

Teoria mnożnikowa³⁹, będąca podstawą keynsofskiego spojrzenia na ekonomię, wyjaśnia mechanizm krótkookresowego wyznaczania produktu. Nazwa „mnożnik” jest efektem pomiaru siły zwielokrotnienia wydatkowanej jednostki

³⁷ G. Przekota, A. Lisowska, *The reaction of private spending and market interest rates to the changes in public spending*, Foundations of Management, Vol. 8 (2016), 203-211.

³⁸ A. Afonso, M.S. Aubyn, *Macroeconomic rates of return of public and private investment. Crowding-in and crowding-out effects*, European Central Bank, Working Paper Series, 864, 2008.

³⁹ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2004 r., s. 119.

pieniężnej odzwierciedlonej poprzez PKB (lub PNB)⁴⁰. W teorii mnożnikowej każdy przyrost inwestycji zwiększy rozmiary produktu i zatrudnienia, a z kolei obniżka inwestycji wywoła kurczenie się obydwu tych wartości⁴¹.

„Z tej prostej keynesowskiej analizy procesu wyznaczania produktu wynika, że dany przyrost inwestycji wywoła wzrost PNB o większą – zwielokrotnioną ilość – o ilość większą od początkowego przyrostu. Wydatki na inwestycje są wydatkami „wysokoenergetycznymi”. Ten zwielokrotniony efekt inwestycji wyrażający się w przyroście produktu nazywamy „mnożnikiem”. Terminu mnożnik używamy dla określenia liczbowej wartości współczynnika mierzącego przyrost produktu wynikający z jednostkowego przyrostu inwestycji⁴²”.

W drugiej połowie XX wieku, za sprawą R. Barro postawiono hipotezę neutralności długu. Podjął on kwestię zachowania podmiotów gospodarczych. Rozważał jak obniżenie podatków połączone ze wzrostem długu publicznego wpłynie na te podmioty gospodarcze. Wnioskiem z jego rozważań było stwierdzenie, że polityka fiskalna, która polega na finansowaniu długiem obniżki podatków jest neutralna⁴³.

Podstawą nowego podejścia klasycznego do makroekonomii jest uznanie jednocześnie trzech głównych hipotez:

- racjonalnych oczekiwań⁴⁴, która głosi, że oczekiwania podmiotów gospodarczych są racjonalne;
- równowagi ekonomicznej, tj. założenia ciągłości oczyszczania rynku⁴⁵, która polega na wykorzystaniu sytuacji, że wyniku zrównoważenia popytu i podaży wszystkie możliwe korzyści z wymiany zostaną wykorzystane; ceny są elastyczne, natychmiastowo dopasowują się w celu oczyszczania rynku;
- łącznej podaży⁴⁶, czyli racjonalne decyzje podejmowane przez robotników i przedsiębiorstwa odzwierciedlają ich optymalne zachowania lub inaczej: podaż siły roboczej (produktu) ze strony robotników (przedsiębiorstw) zależy od względnych cen.

Klasyczne modele ekonomiczne zakładają, że przesunięcie finansowania wydatków od podatków do obligacji wpływa na wzrost konsumpcji. Te dwa przeciwstawne poglądy na konsumpcję, tj. ricardiański i klasyczny, mają różne

⁴⁰ Tamże, s. 120.

⁴¹ Tamże, s. 251.

⁴² Por. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, op. cit., s. 315-316.

⁴³ R.J. Barro, Are government bonds net wealth?, *Jurnal of Political Economy* 82/6, 1974.

⁴⁴ B. Snowdon, H. Vane, P. Wyncarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomicznej*, PWN, Warszawa, 1998 r., s. 202.

⁴⁵ Tamże, s. 204.

⁴⁶ Tamże, s. 205.

implikacje dla ważnych kwestii polityki gospodarczej. Kraje wykazujące duży deficyt budżetowy wedle klasycznego poglądu wykazują tendencję do dużej konsumpcji, która negatywnie wpływa na poziom akumulacji kapitału i wzrost gospodarczy. Pogląd ricardiański implikuje, że deficyt budżetowy nie wywiera wpływu ani na konsumpcję, ani na akumulację kapitału. Zmniejszanie więc obciążeń podatkowych w dobie recesji nie przyniesie żadnych korzyści w myśl omawianych założeń ricardiańskich⁴⁷.

U podstaw-y takiego wniosku, stoją następujące stwierdzenia, płynące z ricardianskiego teorematu ekwiwalentności⁴⁸:

- Podmioty gospodarcze dążą do utrzymania stabilnego poziomu konsumpcji w czasie.
- Podmioty gospodarcze uważają, że z bieżącą obniżką podatków, która zmusi państwo do zaciągnięcia długu, wiąże się nieuchronny wzrost podatków w przyszłości.
- Przyszły wzrost podatków będzie równy wielkości zaciągniętego długu powiększonej o wypłacane odsetki od tego długu.

„Nawet gdy rynek jest efektywny w rozumieniu Pareto, istnieją dwie kolejne przyczyny uzasadniające interwencję państwa. Po pierwsze, konkurencja rynkowa może doprowadzić do niepożądanego ze społecznego punktu widzenia podziału dochodów. Po drugie, niektórzy sądzą, że jednostki, nawet wtedy, gdy są dobrze poinformowane, podejmują niewłaściwe decyzje dotyczące konsumowanych dóbr, co stanowi uzasadnienie wprowadzenia przez państwo przepisów ograniczających konsumpcję pewnych dóbr, a także oferowania przez nie innych dóbr, nazwanych dobrami pożądanymi społecznie”⁴⁹.

Ingerencja państwa w gospodarkę i finanse przedsiębiorstw realizowana jest przez interwencjonizm państwowy, polegający na stwarzaniu warunków, skłaniających podmioty gospodarcze do realizacji określonej polityki państwa oraz przeciwdziałanie wszelkim zjawiskom i procesom, które wpływają, niekorzystnie na możliwości realizacji zadań, stanowienie prawa i egzekwowanie jego wykonywania. Tworzy się tak zwane instytucje finansowo-prawne. Składają się one z zespołu norm prawnych, które realizują określoną funkcję wobec finansów tj. wpływają na przebieg zjawisk finansowych. Taką instytucją finansowo-prawną może być przykładowo podatek, opłata, dotacja, stypendium, fundusz, itp.⁵⁰.

⁴⁷ D. Romer, *Makroekonomia dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa 2000 r., s. 87-88.

⁴⁸ M. Krawczyk, *O neutralności długu publicznego. Wokół ricardiańskiego teorematu ekwiwalentności*, R. Barro, J. Tobin i inni, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007, s. 58-59.

⁴⁹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia Sektora Publicznego*, PWN, Warszawa, 2004, s. 108.

⁵⁰ Por. B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Dom Organizatora, Toruń, 1997, s. 12.

Interwencjonizm odnosi się do realizacji niezbywalnych zadań państwa, do których należy zapewnienie obronności państwa, bezpieczeństwa fizycznego obywateli, administracji i sądownictwa. Celem interwencjonizmu państwowego jest także osiąganie wysokiej, ustabilizowanej stopy wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia, utrzymywanie zrównoważonego bilansu płatniczego i ustabilizowanego kursu walutowego, ograniczenie wahań cen, dbanie o dobry pieniądz i jego siłę nabywczą wewnątrz kraju, rozwiązywanie problemów ekologicznych wynikających z tendencji do integracji i globalizacji.

Interwencjonizm państwowy może być realizowany przez bezpośrednie i pośrednie instrumenty. Bezpośrednie instrumenty to administracyjny nakaz ograniczenia wytwórczości jakiejś dziedziny produkcji, przeniesienie jej w inne miejsce, określenie norm zanieczyszczeń powietrza, zakaz odprowadzania ścieków do danego zbiornika wodnego lub rzeki, określenie minimalnej stawki płac, kontyngentu importu itp.

Pośrednie instrumenty interwencjonizmu, to oddziaływanie na decyzje prywatnych podmiotów gospodarczych poprzez instrumenty ekonomiczne (np. stopę procentową, podatki, kurs walutowy), które będą ich stymulować, zachęcać (czynić bardziej korzystną daną działalność) lub też zniechęcać do jej realizacji. Ten rodzaj instrumentów jest dominujący w interwencjonizmie państwowym.

Konsumpcja dóbr publicznych zawsze oznacza konsumpcję przymusową, narzuconą ogółowi jednostek bez względu na osobiste preferencje. Rozbieżności między celami konsumpcyjnymi jednostek, a celami konsumpcji społecznej mogą prowadzić do osłabienia motywacyjnego poszczególnych obywateli co do pomnażania swojego majątku i inwestowania we własną gospodarkę.

Należy zwrócić uwagę, że chociaż zawodność rynku mogła-by usprawiedliwiać potrzebę interwencji państwa, to często niewłaściwy sposób realizacji programów rządowych przeciwdziałających zawodności może doprowadzić do jeszcze gorszych skutków niż pozostawienie rynku bez interwencji. Może to być efektem zarówno wpływów politycznych na interwencje, jak i niewłaściwego rozpoznania potrzeb rynku⁵¹.

Zdaniem J.E. Stiglitz⁵² istnieją cztery główne przyczyny zawodności interwencjonalizmu państwowego:

1. Ograniczenie w dostępie do informacji dla osób odpowiedzialnych za usankcjonowanie i realizację programów publicznych.
2. Ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków, które podlegają dynamicznym zmianom, za którymi nie nadąża proces legislacyjny i przewidywania tychże zmian.

⁵¹ Porównaj: J.E. Stiglitz, *Ekonomia Sektora Publicznego*, PWN, Warszawa, 2004 r., s. 108.

⁵² J.E. Stiglitz, op. cit., s. 10-11.

3. Ograniczona kontrola nad biurokracją. Przejawia się ten stan rzeczy poprzez nieprecyzyjne regulacje prawne, nad interpretacją urzędniczą itd. Niweczą taki stan rzeczy zamierzenia ustawodawcy publicznego. Często urzędnicy publiczni realizują swoje partykularne interesy.
4. Ograniczenia o charakterze politycznym, polegające na realizacji populistycznych zamierzeń w okresach szczególnie związanych z wyborami.

W konsekwencji powyższych wywodów, a także jako posumowanie niniejszego podrozdziału należy definitywnie stwierdzić, że interwencjonizm państwowy ma tylko rację bytu w przypadku, gdy zawodność rynku jest największa lub interwencja może przynieść poprawę sytuacji⁵³.

Zdaniem J.E. Stiglitz⁵⁴ światowa gospodarka dzięki efektowi skali i dużemu kosztownemu postępowi technicznemu oddala się od modelu konkurencji doskonałej, a więc jednego z głównych założeń, które jest wymagane by rynek był w stanie regulować samoistnie gospodarkę. Coraz częściej mamy do czynienia z oligopolem lub monopolem. Autor stwierdza, że lepiej gdy monopole są w rękach państwa, gdyż monopol prywatny prowadzi do maksymalizacji zysku właścicieli bez jakiegokolwiek realizacji celów społecznych. Monopol państwowy nastawiony jest na zrównoważenie budżetu, a państwo poprzez swych przedstawicieli w radach nadzorczych ma wpływ na realizację społecznych przedsięwzięć.

Kontynuując analizę efektywności publicznych inwestycji, A. Rutkowski⁵⁵ przeprowadził badania dla Polski z wykorzystaniem metodologii VAR, uzyskując pozytywne efekty publicznych inwestycji infrastrukturalnych dla całej gospodarki. Jako miernik rozwoju gospodarczego przyjęto PKB. Badania przeprowadzono w ujęciu kwartalnym dla lat 1999-2007. Autor zwraca uwagę na przeszkody stojące na drodze inwestycji infrastrukturalnych. Jego zdaniem przeszkody natury administracyjnej spowalniają wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych przez Unię Europejską.

D. Caldara, Ch. Kamps⁵⁶ w swym artykule zawarł badania dotyczące USA w latach 1955-2006. Badali relacje między zatrudnieniem, PKB, konsumpcją prywatną i inwestycjami. Badania przeprowadzone zostały przy pomocy metodologii VAR. Autorzy stwierdzili, że finansowanie wydatków budżetowych przez deficyt w badanym okresie dla USA prowadziło do wzrostu podatków,

⁵³ Tamże, s. 13.

⁵⁴ Tamże, s. 90-95.

⁵⁵ A. Rutkowski, *Public investment, transport infrastructure and growth in Poland*, *Ecfm Country Focus*, Volume 6, Issue 11, 2009, s. 1-6.

⁵⁶ D. Caldara, Ch. Kamps, *What are the effects of fiscal policy shocks ? A VAR – Based comparative Analysis*, nr 877, 2008.

inflacji, wzrostu PKB i spadku dochodu państwa w dłuższym okresie. Zatrudnienie krótkookresowo zwiększyło się, ale w długim okresie wyniki oscylowały blisko zera. Uznać więc należy wyniki za negatywne, a politykę państwa wydatkującego pożyczone pieniądze w celu utrzymania miejsc pracy za nieefektywną.

A. António i R.M. Sousa⁵⁷ w swej pracy badawczej dotyczącej Portugalii zajęli się kwestią wpływu dyscypliny finansowej rządu na PKB, a także wpływu na inwestycje publiczne i prywatne. Badania w ujęciu kwartalnym przeprowadzono dla lat 1979-2007 z wykorzystaniem Bayesianowskiego Modelu Wektorowej Autoregresji. Wyniki wskazują na negatywny wpływ restrykcyjnej polityki państwa zarówno na inwestycje prywatne, jak i konsumpcję prywatną, a w konsekwencji mniejsze PKB Portugalii od potencjalnego.

F. Davide, R.M. Sousa⁵⁸ w swych badaniach zajęli się kwestią inwestycji publicznych i ich wpływu na prywatny sektor gospodarki (konsumpcję i inwestycje prywatne). Badania panelowe przeprowadzono dla lat 1960-2007 w 145 krajach. Dane pochodzą z Banku Światowego. W badaniach wykorzystano metodologię KMN. Z uzyskanych wyników można wyciągnąć wniosek o ujemnym wpływie inwestycji publicznych na prywatną konsumpcję i inwestycje. Zwiększenie publicznej konsumpcji o 1% powoduje spadek o 1,2% konsumpcji prywatnej i 0,6% inwestycji prywatnych.

Inwestycje publiczne w Polsce w okresie pandemii COVID-19

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego gospodarka Polski w 2020 r. weszła w fazę recesji, która wyniosła 1,5 punktu procentowego.

Zmniejszające się restrykcje związane z pandemią, powrót do normalności wielu branż w gospodarce, programy pomocowe rządu, a także powolne odreagowanie u głównych partnerów handlowych pozwolą Polsce powrócić w 2021 r. na ścieżkę umiarkowanego wzrostu.

Według ekonomistów Banku Światowego, w 2021 r. wzrost produktu krajowego brutto (PKB) może wynieść 3,5%. Spodziewana recesja w 2020 r. ma być płytsza niż ta na poziomie 4,2% zakładana w czerwcu. Z kolei odreagowanie w 2021 r. może być szybsze niż prognozowane w czerwcu 2,8%. Prognozy obarczone są jednak sporym ryzykiem błędu i mogą okazać się zbyt optymistyczne⁵⁹.

⁵⁷ A. António i R.M. Sousa, *The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy in Portugal: a Bayesian SVAR Analysis*, NIPE WP 3/2009.

⁵⁸ F. Davide, R.M. Sousa, *The Impact of Government Spending on the Private Sector: Crowding-out versus Crowding-in Effects*, NIPE WP 6/2009.

⁵⁹ *Biuletyn Statystyczny nr 11 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 3.

„Polska gospodarka była silna kiedy rozpoczęła się pandemia COVID-19. Lata nieprzerwanego wzrostu gospodarczego, odpowiedzialna polityka makroekonomiczna, dostęp do środków europejskich oraz programy socjalne sprawiły, że udało się opanować kryzys i ograniczyć jego negatywne konsekwencje” – stwierdził Marcus Heinz, przedstawiciel Banku Światowego na Polskę i kraje bałtyckie.

Nakłady inwestycyjne spadły w ujęciu rok w 2020 roku do 92,8%. W tym okresie inwestycje publiczne wyniosły 43,34% łącznych inwestycji (wzrost o 10% w stosunku do 2019 roku). W 2019 roku udział inwestycji publicznych w łącznej wartości inwestycji wyniósł 33,7%).

Wzrost inwestycji publicznych hamował silny spadek inwestycji jako całości co dało wspomniany efekt stabilizujący.

Konsumpcja, eksport i inwestycje publiczne będą napędzać polską gospodarkę w tym roku – ocenił wiceminister Rozwoju, Pracy i Technologii Robert Tomanek. Zastrzegł, że inwestycje publiczne nie zastąpią prywatnych, a będą dla nich swego rodzaju dźwignią finansową⁶⁰.

Zdaniem Tomanka można przyjąć, że polskie PKB w 2021 r. wzrośnie o 3,3% W ten sposób będziemy odbudowywali gospodarkę po 2020 r. Natomiast wzrost względem 2019 r. nastąpi w 2022 r.

„Siłą napędową gospodarki w 2021 r. będą konsumpcja, eksport i inwestycje publiczne”. Zdaniem władz inwestycje publiczne nie zastąpią inwestycji prywatnych, ale będą dla nich swego rodzaju dźwignią finansową – szczególnie w zakresie infrastruktury transportowej. „Sektor publiczny inwestuje np. w drogi dojazdowe, by biznes mógł prowadzić tam działalność” – wyjaśnił.

W ocenie Tomanka relatywnie dobre wyniki polskiej gospodarki na tle innych krajów wynikają z jej struktury. Dał przykład sektora usług, który na tle innych państw UE był u nas słabiej rozwinięty. „Nasza turystyka to 6-7% PKB, ale są kraje w Europie, gdzie wskaźnik ten wynosi 15-20% jak np. Grecja czy Chorwacja” – wskazał. Zwrócił uwagę, że kiedy doszło do lockdownu te kraje mocno ucierpiały. Zwrócił uwagę, że Polska wygrywa też tym, że ma rozwinięty przemysł i logistykę. „Nasi przewoźnicy samochodowi są liderami rynków przewozowych w Europie” – przypomniał. Dodał, że naszym atutem jest też zdywersyfikowana gospodarka⁶¹.

Według wiceministra eksport, który napędzał w tym roku naszą gospodarkę, w 2021 r. „pozostanie jedną z lokomotyw wzrostu PKB”. Przypomniał, że

⁶⁰ KOMUNIKAT PRASOWY NR: 2021/ECA/28 <https://www.worldbank.org/pl/news/press-release/2020/10/07/polish-economy-to-shrink-in-2020-due-to-pandemic-then-it-may-start-moderate-recovery>.

⁶¹M. Jarco, *Tomanek: konsumpcja, eksport i inwestycje publiczne będą napędzać gospodarkę w 2021 r.*, PAP, 2021-01-06.

wartość wpływów eksportowych jest już równa niemal połowie polskiego PKB. Dodał, że Polska głównie eksportuje produkty rolne, towary przemysłowe. „Te rynki zbytu funkcjonują wśród naszych głównych kontrahentów bez zakłóceń” – podkreślił. Mówiąc o eksporcie usług, zaznaczył, że dotyczy on głównie usług biznesowych, „które są sektorem rosnącym” oraz transportowych, „na które popyt nie zmienia się”. Jak powiedział Tomanek, w 2021 r. polskiej gospodarce będzie też sprzyjać zjawisko skracania łańcuchów dostaw, które jest jednym z konsekwencji pandemii. „Zarówno gospodarka niemiecka, jak i pozostałe rynki unijne, na które trafia ponad 70% naszego eksportu, będą nadal korzystać z naszych usług”. Nie ma „żadnych sygnałów, które wskazywałyby, że gospodarka jako całość zmniejszy swoją ekspansję eksportową”. Według niego w tym roku eksport wzrośnie w granicach PKB, czyli, „ostrożnie prognozując o 3%”.

Ponadto Tomanek zwrócił uwagę, że mocną stroną polskiej gospodarki jest konsumpcja prywatna, która „zaczyna odbijać po pierwszym lockdownie” i będzie pobudzać gospodarkę w tym roku. Podmioty prywatne” wyczekują z inwestycjami”, ale inwestycje publiczne będą się zwiększać. „Będą kierowane przede wszystkim w obszar infrastruktury i to powinno pobudzać inwestycje prywatne”⁶².

Zaprezentowane plany działań rządu potwierdzają realizację stabilizujących założeń teorii Keynesa.

Pojęcie nowej teorii keynesowskiej (new Keynesian theory) pojawiło się po raz pierwszy w opracowaniu Parkina (1984), który użył go na określenie teorii zagregowanej podaży. Teoria ta różni się od teorii nowoklasycznej w sposób istotny. Różnica ta polega na wprowadzeniu do analizy kontraktów płacowych, przeczących ortodoksyjnemu założeniu doskonałej elastyczności wynagrodzeń, zapewniającej natychmiastową i ciągłą równowagę na rynku pracy⁶³.

Neokeynesizm narodził się w reakcji na kryzys paradygmatu keynesowskiego wywołany krytyką najpierw monetarystów, a następnie nowoklasyków. Renesans ten polegał na przywróceniu tradycyjnego keynesowskiego poglądu, zgodnie z którym gospodarka nie jest doskonała i okresowo może wykazywać poważne fluktuacje wielkości realnych, ale w ramach nowej wizji funkcjonowania gospodarki, wykreowanej przez nurt neoliberalny⁶⁴.

Teoria mnożnikowa⁶⁵, będąca podstawą keynesowskiego spojrzenia na ekonomię, wyjaśnia mechanizm krótkookresowego wyznaczania produktu. Nazwa „mnożnik” jest efektem pomiaru siły zwielokrotnienia wydatkowanej jednostki

⁶² Tamże.

⁶³ I. Bludnik, *Neokeynesizm. analiza krytyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 24.

⁶⁴ Tamże, -s. 341.

⁶⁵ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2004, s. 119.

pieniężnej odzwierciedlonej poprzez PKB (lub PNB)⁶⁶. W teorii mnożnikowej każdy przyrost inwestycji zwiększy rozmiary produktu i zatrudnienia, a z kolei obniżka inwestycji wywoła kurczenie się obydwu tych wartości⁶⁷.

„Z tej prostej keynesowskiej analizy procesu wyznaczania produktu wynika, że dany przyrost inwestycji wywoła wzrost PNB o większą – zwielokrotnioną ilość – o ilość większą od początkowego przyrostu. Wydatki na inwestycje są wydatkami „wysokoenergetycznymi”. Ten zwielokrotniony efekt inwestycji wyrażający się w przyroście produktu nazywamy „mnożnikiem”. Terminu mnożnik używamy dla określenia liczbowej wartości współczynnika mierzącego przyrost produktu wynikający z jednostkowego przyrostu inwestycji⁶⁸”.

Podsumowanie

Aktywność państwa nie powinna zastępować mechanizmów rynkowych, lecz musi je wspierać i korygować w dziedzinach, w których same mechanizmy rynkowe nie są zdolne do osiągnięcia zadowalających efektów rozwojowych⁶⁹.

W latach 1995-2020 gospodarka Polski była silnie wspierana poprzez inwestycje publiczne, które były uwzględnienie w popytowym modelu gospodarki J.M. Keynesa, tj. państwa jako trzeciego podmiotu ekonomicznego powodującego uzupełnienie popytu globalnego o kolejny składnik, jakim są wydatki rządowe państwa⁷⁰.

Wydatki infrastrukturalne wydają się być optymalnym sposobem wydatkowania publicznych pieniędzy, co podkreśla światowa literatura tematu. Szczególnie dotyczy to krajów rozwijających się, do których należy Polska. W przypadku istniejących potrzeb infrastrukturalnych, wynikających z wieloletniego zapóźnienia naszego kraju, inwestycje publiczne przyczyniają się do zastępowania inwestycji prywatnych.

Stabilizacyjna funkcji inwestycji publicznych polega również na zmniejszeniu bezrobocia wśród grupy ludzi o najniższych kwalifikacjach zawodowych. Zatrudnieni przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych mając pracę, płacą również podatki i zwiększają konsumpcję wewnętrzną.

Kryzys związany z pandemią COVID-19 pokazał, że stabilizująca rola państwa jest konieczna. Jakościowa analiza inwestycji publicznych wskazuje, że rząd

⁶⁶ Tamże, s. 120.

⁶⁷ Tamże, s. 251.

⁶⁸ Por. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, op. cit., s. 315-316.

⁶⁹ Z. Dach, B. Szopa, *Podstawy makroekonomii*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2004, s. 67.

⁷⁰ Tamże, s. 90.

Polski podjął również działania stabilizujące, bazujące na duchu neokeynesowskiej teorii gospodarczej.

Struktura gospodarcza Polski oparta na transporcie, budownictwie i wytwórstwie, a mniej na usługach i turystyce, dzięki czemu jest z natury mniej podatna na wpływ kryzysu światowego związanego z pandemią COVID-19.

Istotne jest, aby działania rządu Polski były elastycznie i adekwatnie do dynamicznie zmieniającej się sytuacji na świecie.

Bibliografia

1. Adamska M., *Leksykon Zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 177-178.
2. Afonso A., Aubyn M.S., *Macroeconomic rates of return of public and private investment. Crowding-in and crowding-out effects*, European Central Bank, Working Paper Series, 864, 2008.
3. Anconia A., *On growth and infrastructure provision*, Research in Economics 54, 2000.
4. António A. i Sousa R.M., *The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy in Portugal: a Bayesian SVAR Analysis*, NIPE WP 3/2009.
5. Aschauer D.A., *Is public expenditure productive?*, Journal of Monetary Economics, 23, 1989.
6. Barro R.J., *Are government bonds net wealth?*, Journal of Political Economy 82/6, 1974 r.
7. Barro R (1990), *Government spending in a simple model of endogenous growth*, Journal of Political Economy 98 (5).
8. Bludnik I., *Neokenesizm. analiza krytyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
9. Brzeziński B., *Zarys prawa finansów publicznych*, Dom Organizatora, Toruń 1997, s. 12.
10. Brzozowska K., *Empiryczna ocena zaangażowania kapitału prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych na podstawie wybranych przypadków*, Bank i Kredyt, Nr 9, 2003, s. 58-60.
11. Caldara D., Kamps Ch., *What are the effects of fiscal policy shocks? AVAR – Based comparative Analysis*, NO 877/MARCH 2008.
12. Cichocki S., *Rozmiary „szarej strefy” w Polsce oraz ich zależność od polityki podatkowej i sytuacji budżetu państwa w latach 1995-2006*, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa.
13. Czarny B., *Wzrost gospodarczy*, Bank i Kredyt, nr. 11, 2000 r.
14. Davide F., Sousa R.M., *The Impact of Government Spending on the Private Sector: Crowding-out versus Crowding-in Effects*, NIPE WP 6/2009.

15. Derkacz A.J., *W poszukiwaniu efektywności inwestycji publicznych. Koncepcja optymalizacji inwestycji publicznych a wybrane teorie nowej ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo My Book, www.mybook.pl, 2018.
16. Devarajan S., Swaroop V., Zou H., *The composition of public expenditure and economic growth*, Journal of Monetary Economics 37(2): 1996.
17. Evans and G. Karras P., *Are government activities productive? Evidence from panel of US states*, Review of Economics and Statistics 76, Feb. 1994.
18. Girard I., Grauber H., Hurst Ch., *Increasing public investment in Europe: Some practical considerations*, European Economic Review 39, 1995.
19. Hall R.E., Taylor J.B., *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2005.
20. Holtz-Eakin D., *Public sector capital and the productivity puzzle*, Review of Economics and Statistics 76, Feb, 1994.
21. Jarco M., *Tomanek: konsumpcja, eksport i inwestycje publiczne będą napędzać gospodarkę w 2021 r.*, PAP, 2021.01.06 .
22. Krawczyk M., *O neutralności długu publicznego. Wokół ricardiańskiego teorematu ekwiwalentności*, R. Barro, J. Tobin i inni, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007.
23. Munnell A.H., *Why has productivity growth declined? Productivity i public investment*, New England Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston, Jan/Feb1990.
24. Przekota G., Lisowska A., *The reaction of private spending and market interest rates to the changes in public spending*, Foundations of Management, Vol. 8 (2016).
25. Romer D., *Makroekonomia dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa 2000.
26. Rutkowski A., *Public investment, transport infrastructure and growth in Poland*, Ecfm Country Focus, Volumne 6, Issue 11.
27. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2004 r.
28. Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomicznej*, PWN, Warszawa, 1998.
29. Szopa B., *Podstawy makroekonomii*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2004.
30. Stiglitz J.E., *Ekonomia Sektora Publicznego*, PWN, Warszawa, 2004.
31. Zou Y., *Empirical studies on the relationship between public and private investment and GDP growth*, Applied Economics, 38, 2006.

Inne

1. Biuletyny Statystyczne nr 1, luty 2006, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006.
2. Biuletyn Statystyczny nr 11, 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.
3. Biuletyn Statystyczny nr 12 – styczeń 2006 r, GUS, Warszawa, 2006.
4. KOMUNIKAT PRASOWY NR: 2021/ECA/28, <https://www.world-bank.org/pl/news/press-release/2020/10/07/polish-economy-to-shrink-in-2020-due-to-pandemic-then-it-may-start-moderate-recovery>.
5. Kwartalne mierniki gospodarcze cz. II, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006, <http://www.stat.gov.pl>.
6. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001.
7. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005,
8. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006.
9. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.
10. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021.

IMPORTANCE OF PUBLIC INVESTMENT FOR POLAND'S GDP

The research objective is to enrich knowledge in the field of macroeconomics concerning Poland for the years 1995-2020. The article consists of a theoretical introduction to the analyzed subject of investment. The model of the interdependence of investments and GDP was presented. Public investments in Poland during the COVID-19 pandemic were characterized. The article ends with conclusions pointing to the significant importance of public investments for Poland's GDP in the analyzed period.

Keywords: macroeconomics, public investments, GDP, economic growth of Poland.