
Jerzy Hausner, Andrzej Sławiński

ZAGROŻENIA DLA STABILNOŚCI I ROZWOJU
GOSPODARCZEGO POLSKI. JAKA POWINNA BYĆ
POLITYKA GOSPODARCZA?

MOTTO

Czynnik reprezentujący zagadnienia przyszłości winien być i faktycznie i moralnie znacznie silniejszy i bardziej jednolity niż czynnik wyrażający potrzeby i postulaty dnia dzisiejszego, jeżeli ma być stworzona równowaga, gwarantująca warunki rozwoju.

(...) Im częściej bowiem stają rządy i państwa w obliczu zagadnień nierozwiązalnych przez prostą formułę partyjną, tym bardziej i same muszą się oddalać od wszelkiej jednostronności działania

Jak rozumieć stabilność gospodarki?

- ▶ Systemy gospodarcze funkcjonują w stanie nierównowagi a problemem jest to jak zapewnić ich nierównowagę stabilną i zapobiec nierównowadze niestabilnej, prowadzącej do ich załamania (rozkładu).
- ▶ Na nierównowagę systemów społecznych, w tym gospodarczych można spojrzeć jako na swoiste dla nich napięcie między funkcjonalnością i dysfunkcjonalnością. Wszystkie systemy społeczne się stopniowo dysfunkcjonalizują.
- ▶ Jeśli dysfunkcyjność danego systemu jest poważna, to działania samoczynnych mechanizmów równoważących może okazać się niewystarczająca. Wtedy system traci stabilność a gospodarka może wytracać potencjał wzrostowy.

Przykłady dysfunkcjonalizacji systemów gospodarczych

- ▶ Spowolnienie tempa wzrostu w Zachodniej Europie w latach 70. w wyniku zwiększania się udziału dużych państwowych firm w gospodarce i osłabiania się wskutek tego konkurencji.
- ▶ Wielka Inflacja lat 70. i koszty dezinflacji w latach 80. były znacznie większe w tych krajach, w których banki centralne były zależne od rządów (Wielka Brytania, Francja, USA) niż w krajach, w których były one już wtedy niezależne (Niemcy, Szwajcaria).
- ▶ Niewykorzystanie szans rozwojowych Brazylii w wyniku zbyt dużego udziału firm państwowych (lub z dużym udziałem własności państwowej) - mogących liczyć na miękkie ograniczenie budżetowe w postaci dostępu do subwencjonowanego kredytu oferowanego przez duże państwowe banki (BNDS - 55% akcji kredytowej).
- ▶ Znacznie mniejsza zyskowość i dużo większe zadłużenie firm państwowych w Chinach - w porównaniu do firm prywatnych.

Przykłady dysfunkcjonalizacji systemów gospodarczych (2)

- ▶ Niedostateczny zakres reform systemu bankowego po kryzysie w 2007 r (pozostawienie instytucji TBTF i brak znaczącego zwiększenia ich kapitału) zwiększa ryzyko kolejnego kryzysu i długotrwałej recesji.
- ▶ Nieoczekiwanie niskie tempo wzrostu płac - pomimo wyjątkowo niskiej stopy bezrobocia - wynika obecnie w części ze zmian strukturalnych, jakie zaszły na rynku pracy (Blanchard i Posen zaproponowali indeksację płac z Japonii, by zrównoważyć silne osłabienie siły negocjacyjnej pracobiorców).
- ▶ Niskie tempo wzrostu inwestycji jest w krajach anglosaskich w części wynikiem bardzo dużej skali przeznaczania zysków firm na wykup własnych akcji (co jest konsekwencją dominacji wynagradzania zarządów w formie w opcji menedżerskich - jeszcze w latach 80. prawo traktowało takie praktyki jako niedozwoloną manipulację).
- ▶ Wzrost siły rynkowej przedsiębiorstw (w wyniku osłabienia działań antytrustowych) prowadzi do wzrostu zysków firm i przeszacowania indeksów giełdowych mimo braku wzrostu wydajności.

Jakość polityki gospodarczej i efektywność sektora publicznego ma empirycznie wykazane przełożenie na tempo wzrostu gospodarczego

- ▶ Efektywność funkcjonowania sektora publicznego wpływa na wydajność przedsiębiorstw (Giordano et.al. 2015).
- ▶ Utrzymywanie regulacji osłabiających znaczenie konkurencji na rynku krajowym wpływa niekorzystnie na jakość zarządzania firmami, zmniejszając ich gotowość i zdolność do absorbowania nowych technologii. Był to ważny czynnik, który spowodował wejście Włoch w trwającą ponad dwie dekady stagnację (Pellegrino, Zingales 2017).

Jak rozumieć rozwój (gospodarczy)?

- ▶ Rozwój dotyczy ludzi i jest przez nich wywołany i napędzany, ale nie zarządzają nim. W tym procesie ludzie (indywidualnie i kolektywnie) wzmacniają swoje zdolności i możliwości.
- ▶ Rozwój to korzystna zmiana dotyczy tak ludzi (jednostek i grup), jak i relacji zachodzących między nimi.
- ▶ Rozwój to społeczny proces, w którym wartości mogą i są wytwarzane, a nie proces, który dokonuje się „według z góry danych wartości”. Wartości nie są dane.
- ▶ Rozwój dokonuje się w następstwie trójkąta relacji między produkcją materialną, ludzkim dobrostanem i społeczno-kulturalną organizacją.

Rządzenie (polityka publiczna)

Rządzenie można opisać za pomocą kilku podstawowych sposobów działania (logik):

- (1) w reakcji na kryzys komunikacyjny;
- (2) w reakcji na systemową zapaść;
- (3) w odpowiedzi na ujawniające się dysfunkcje;
- (4) w odpowiedzi na rozpoznane wyzwania.

Wymiary polityki gospodarczej

1. Koniunkturalny - utrzymanie gospodarki na ścieżce wzrostu zbliżonego do produktu potencjalnego oraz zapobieganie stanom głębokiej (niestabilnej) nierównowagi;
2. Strukturalny - podejmowanie działań i przedsięwzięć gospodarczych wzmacniających konkurencyjność gospodarki;
3. Instytucjonalny - tworzenie odpowiednich warunków dla szeroko rozumianej przedsiębiorczości i innowacyjności;
4. Rozwojowy - podjęcie długofalowych wyzwań przy efektywnym strukturalnie wykorzystaniu własnego potencjału.

Zagrożenia koniunkturalne

- ▶ 1. Deficyt zasobów pracy - wymagający podjęcia działań ułatwiających firmom zatrudnianie pracowników zagranicznych.
- ▶ 2. Wzrost wynagrodzeń przekraczający dynamikę wydajności pracy - prowadzi do stopniowego wytracania konkurencyjności kosztowej polskiej gospodarki.
- ▶ 3. Oparcie wzrostu gospodarczego na ekspansywnej (biorąc pod uwagę fazę koniunktury) polityce fiskalnej - rodzi ryzyko szybkiego zwiększenia się długu publicznego w okresie dekoniunktury.

Zagrożenia koniunkturalne płynące z otoczenia międzynarodowego

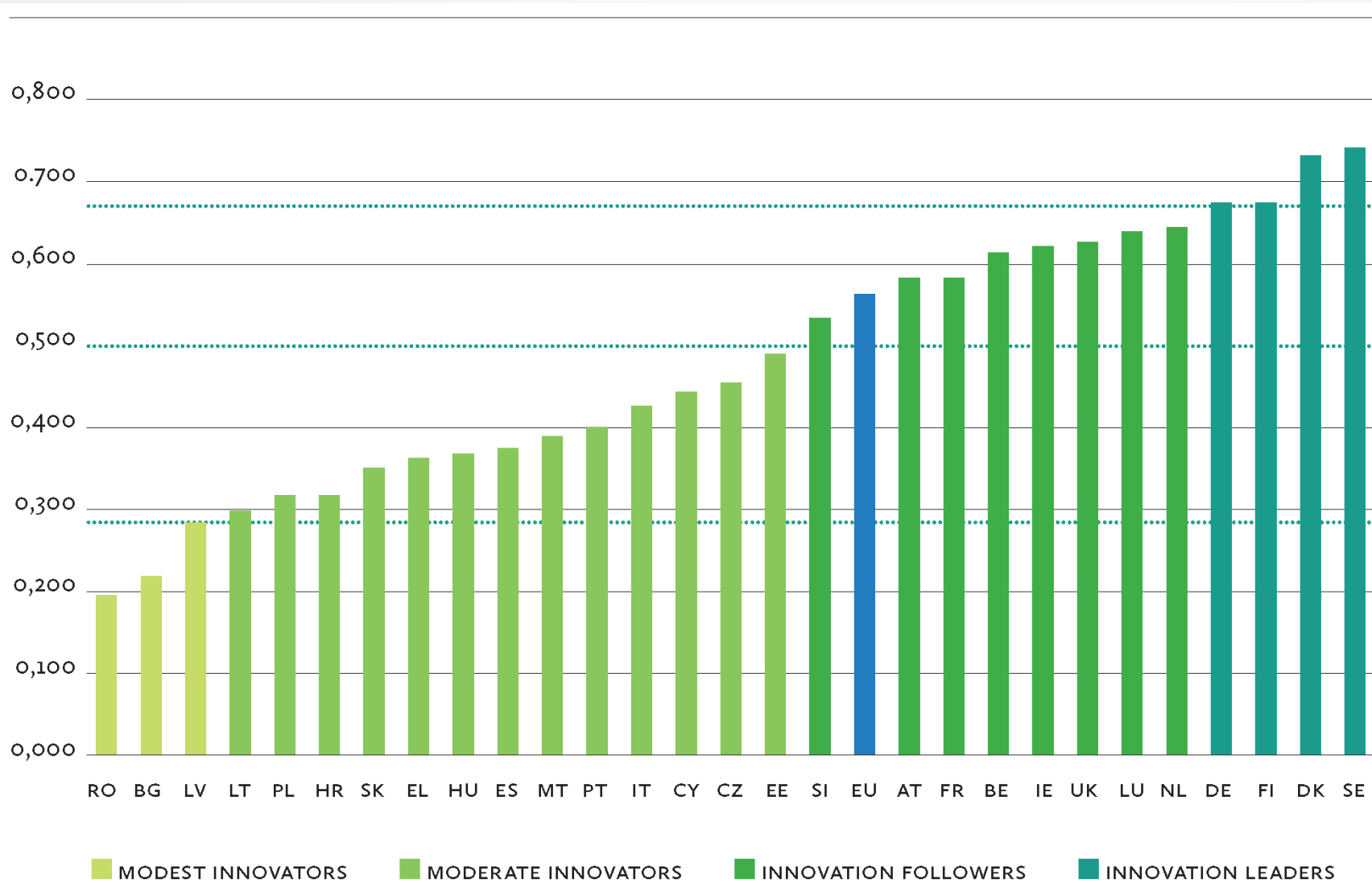
Mimo bardzo dobrej koniunktury na rynku globalnym utrzymuje się ryzyko spowolnienia tempa wzrostu, w wyniku m.in.:

- ▶ zmniejszanie się relacji liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do ogólnej liczby ludności (w Japonii proces ten zaczął się od 1997, w USA od 2010, w Polsce od 2012),
- ▶ pojawienia się (w skali globalnej) trwałego nadmiaru oszczędności w sektorze przedsiębiorstw,
- ▶ utrzymywania się w krajach wysoko rozwiniętych niższego tempa płac niż wzrost wydajności,
- ▶ silnie przeszacowanego poziomu indeksów giełdowych.

Zagrożenia strukturalne

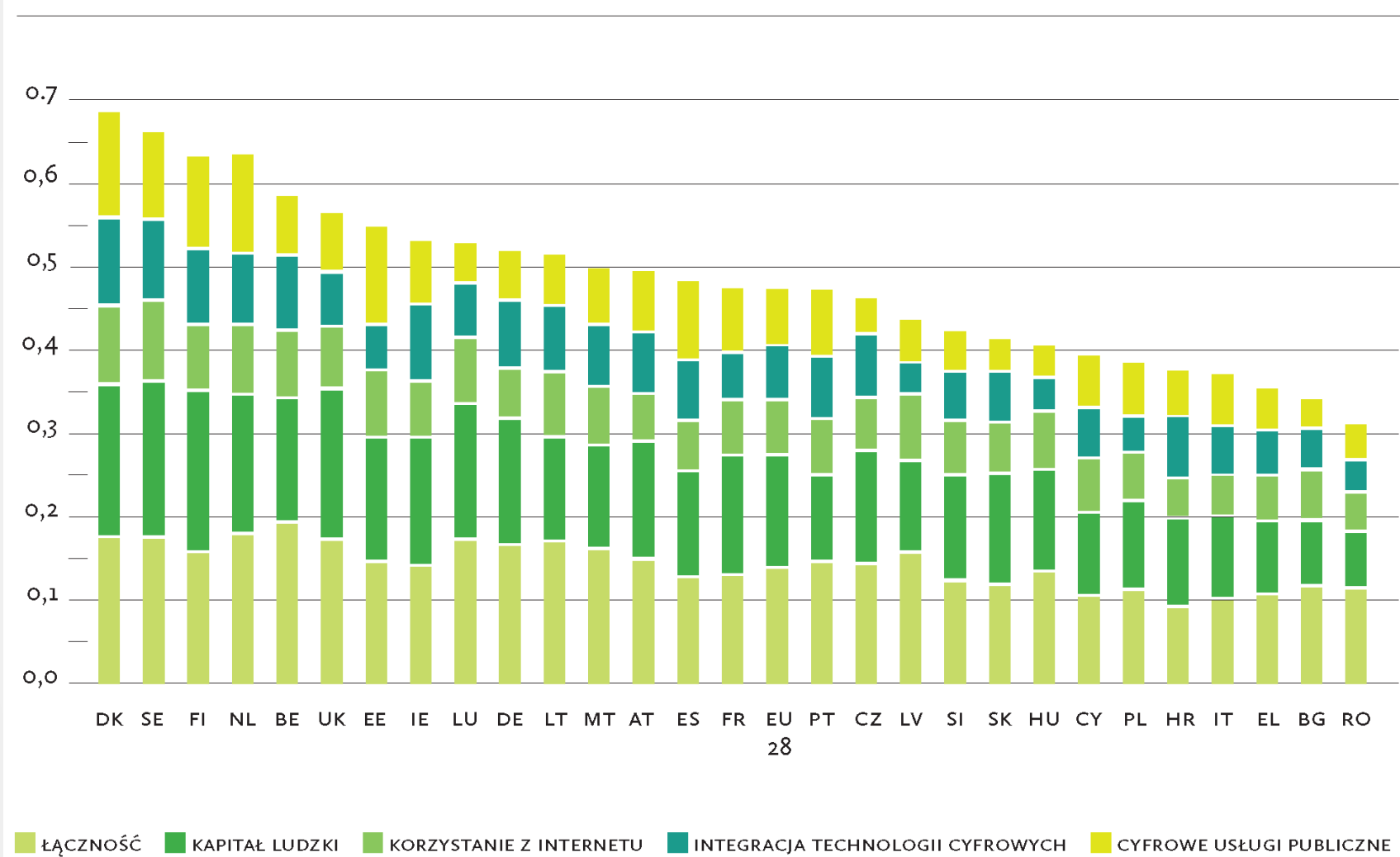
- ▶ 1. Niski poziom inwestycji i oszczędności prywatnych.
- ▶ 2. Niski poziom innowacyjności kreatywnej.
- ▶ 3. Wysoki poziom długu publicznego.

Rysunek 2.5. Ranking innowacyjności krajów członkowskich UE (2015)



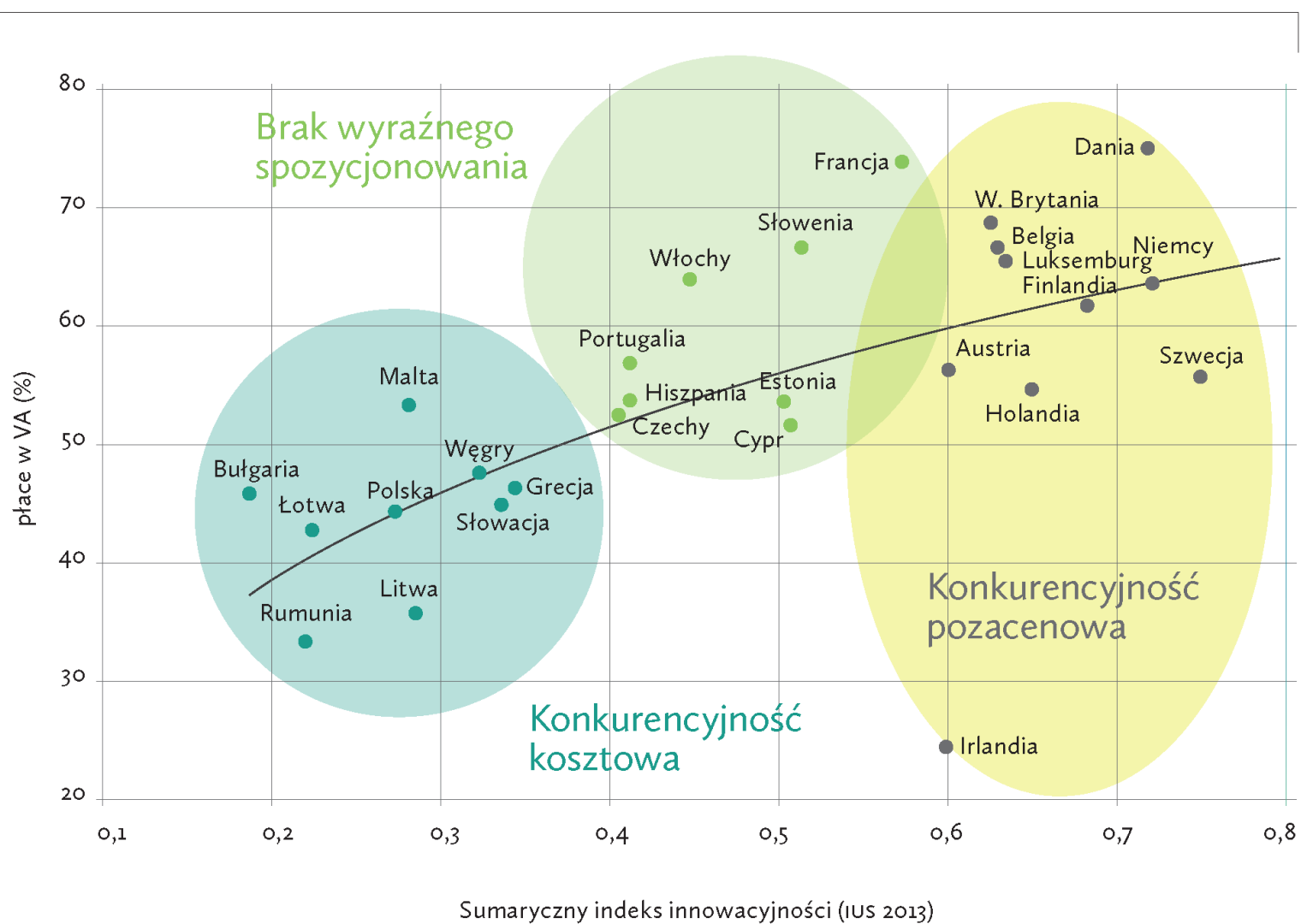
Źródło: Innovation Union Scoreboard [2015, s. 5].

Rysunek 5.2. Indeks Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI), 2014



Źródło: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/desi> (20.08.2015).

Rysunek 2.7. Udział płac w wartości dodanej przemysłu przetwórczego (2011), a wartość sumarycznego wskaźnika innowacyjności według IUS2013



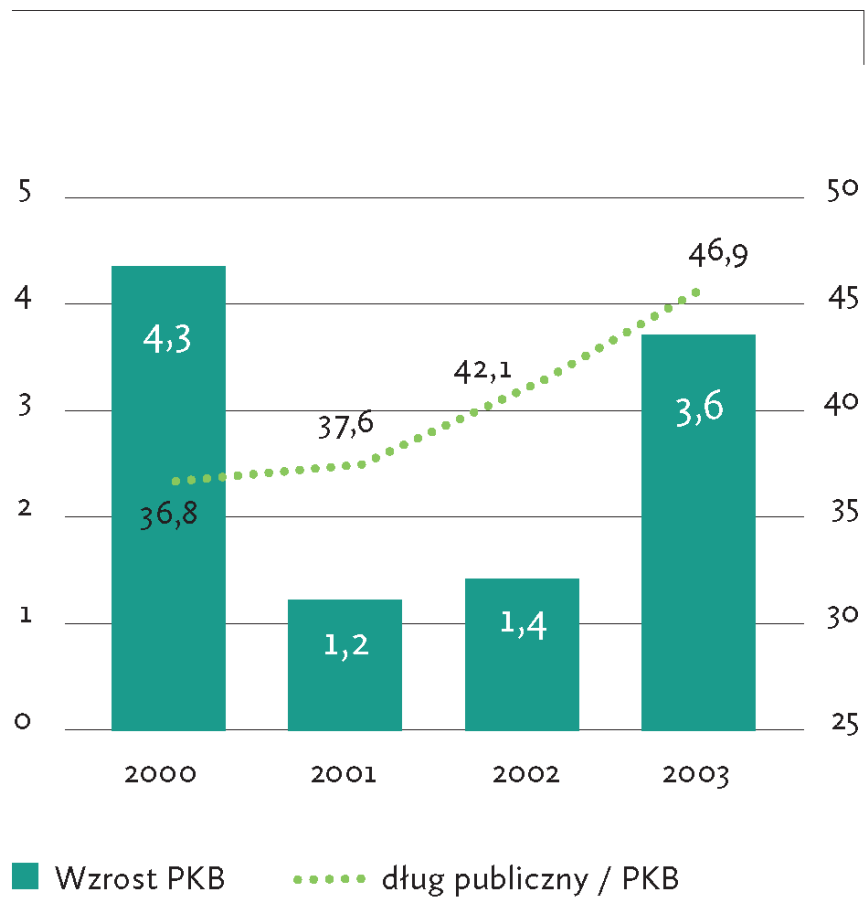
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Halesiak, Mrówczyński [2013].

Tabela 2.2. Podstawowe wskaźniki kondycji finansów publicznych

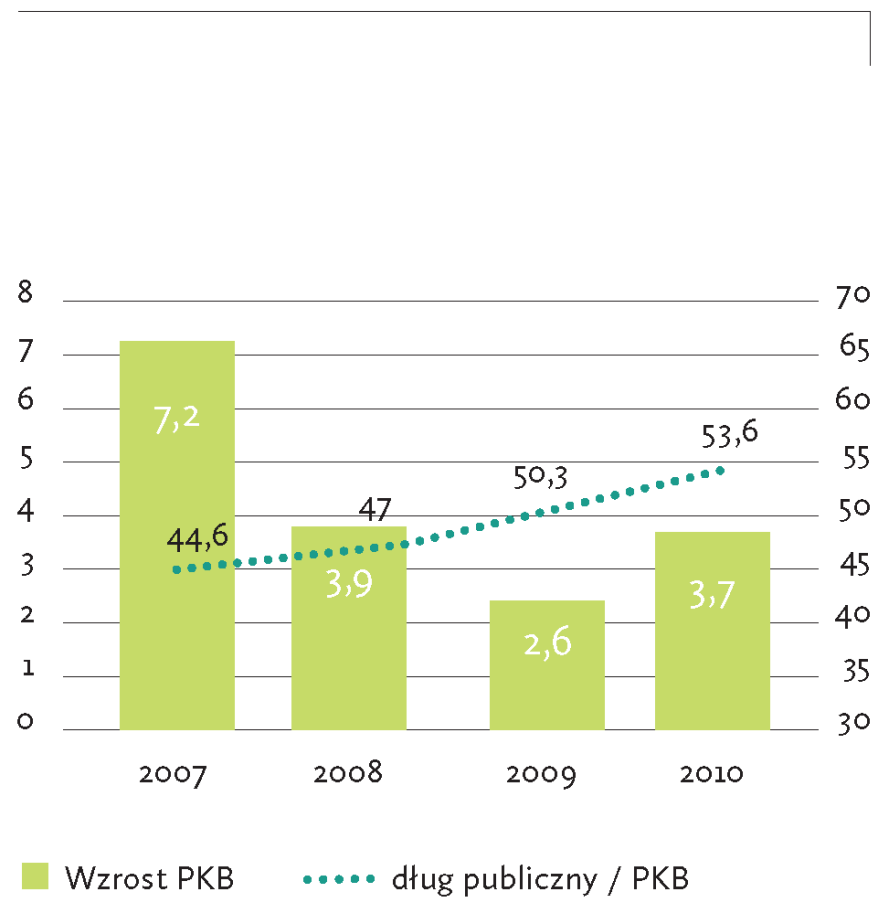
	Poziom długu publicznego [w mln zł]	Dynamika PKB [w %]	Deficyt sektora finansów publicznych [% PKB]	Udział długu publicznego w PKB
1995	163 971	6,7	-5,8	49,0
1996	182 860	6,2	-5,8	43,4
1997	220 697	7,1	-5,8	42,9
1998	232 934	5,0	-5,1	38,9
1999	262 437	4,5	-2,9	39,6
2000	272 317	4,3	-4,0	36,8
2001	291 181	1,2	-4,9	37,6
2002	338 665	1,4	-5,3	42,1
2003	394 100	3,6	-6,0	46,9
2004	419 755	5,1	-5,6	45,6
2005	459 569	3,5	-3,4	47,0
2006	501 854	6,2	-4,8	47,5
2007	524 356	7,2	-2,6	44,6
2008	595 380	3,9	-4,2	47,0
2009	678 326	2,6	-7,1	50,3
2010	770 606	3,7	-7,6	53,6
2011	851 692	4,8	-5,5	54,8
2012	878 905	1,8	-3,8	54,4
2013	926 605	1,7	-3,3	55,7
2014	867 066	3,4	-3,0	50,1

Źródło: Bazy danych Eurostat (dostęp: 27.10.2015); International Monetary Fund, World Economic Outlook Database [2015].

Rysunek 2.10. Wzrost PKB i poziom długu publicznego w relacji do PKB w latach 2000-2003



Rysunek 2.11. Wzrost PKB i poziom długu publicznego w relacji do PKB w latach 2007-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database [2015].

Wnioski

1. Każde spowolnienie gospodarcze, a są one w gospodarce rynkowej nieuniknione, tak ze względu na czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne, prowadzi u nas do gwałtownego wzrostu poziomu długu publicznego.
2. Dwa ostatnie spowolnienia wyciągnęły poziom naszego zadłużenia z poziomu niskiego do wysokiego.
3. Po każdym kolejnym spowolnieniu gospodarczym poziom długu pozostaje na nowym znacznie wyższym poziomie i nie udaje się go odczuwalnie obniżyć.
4. Bez naprawy finansów publicznych kolejne spowolnienie gospodarcze doprowadzi do niebezpiecznego poziomu długu publicznego, który będzie wymagał dokonania znaczącego zwrotu w polityce fiskalnej w kierunku silnego obniżenia wydatków publicznych.
5. Przykłady wielu krajów, w tym zwłaszcza gospodarek wschodzących, świadczą, że konieczność obniżania relacji długu do PKB jest kosztowna dla wzrostu gospodarczego.

Zagrożenia instytucjonalne

- ▶ 1. Destrukcja ładu prawnego.
- ▶ 2. Głębokie upartyjnienie struktur państwa i demontaż służby cywilnej.
- ▶ 3. Zanik dialogu społecznego.



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATORO

Stanowiska publiczne jako łup polityczny

Polityka personalna w okresie od 16 listopada
2015 do 31 października 2017 roku

Grażyna Kopińska

www.batory.org.pl



FORUM
OBYWATELSKIEGO
RUCHU

www.for.org.pl

Janusz Paczocha

Raport **PARTIA W PAŃSTWIE** Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy

Warszawa, luty 2018

Zagrożenia rozwojowe

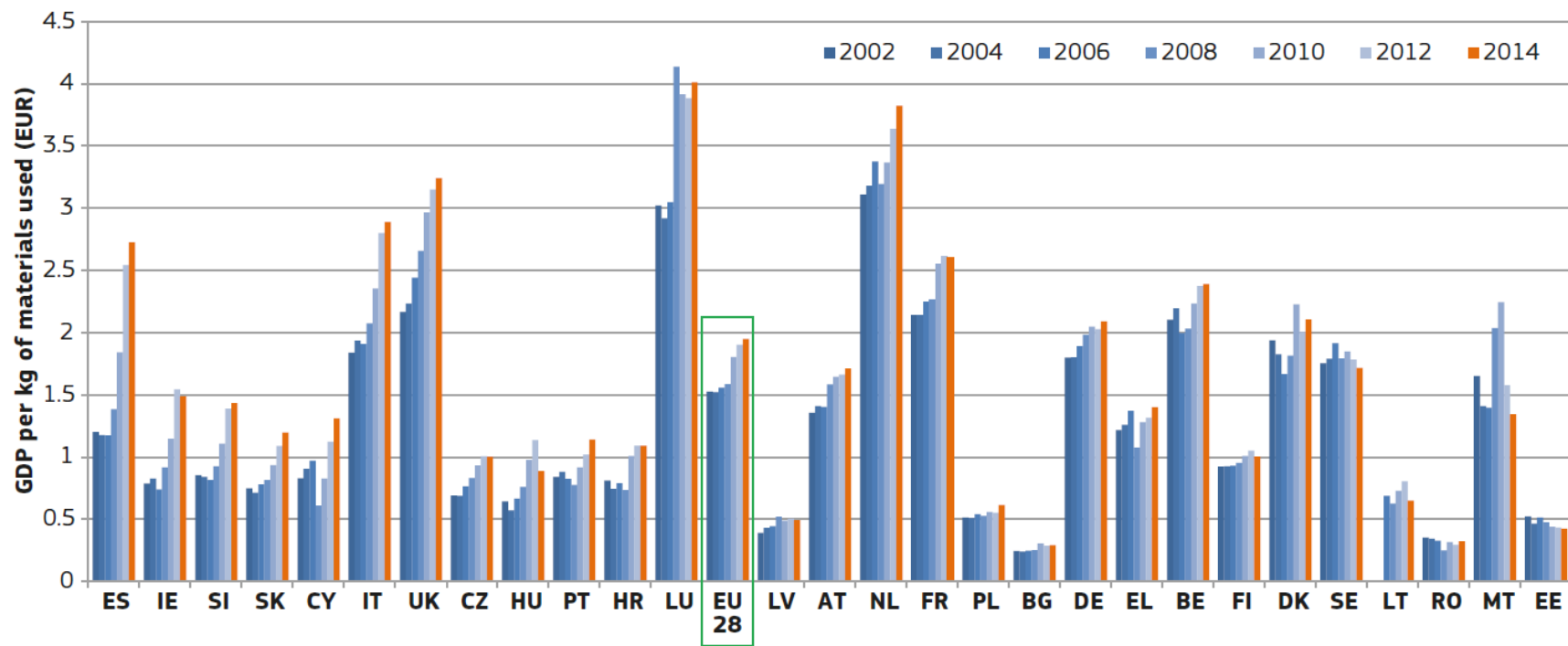
- ▶ 1. Zapaść demograficzna.
- ▶ 2. Niska strukturalna efektywność wykorzystania własnych zasobów.
- ▶ 3. Pogłębianie się niespójności i atomizacji społecznej.

Rysunek I.1. Ludność Polski wg ekonomicznych grup wieku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Figure 1: Resource productivity, GDP in 2005 chain-linked volumes ranked by percentage improvement 2002-2014



Przełamanie

- ▶ Generalnie, dobrze radzimy sobie z problemami koniunkturalnymi, ale zaniedbujemy rozwiązywanie problemów strukturalnych. W sumie, wciąż jesteśmy silni, ale tracimy siłę rozwojową.
- ▶ Wprawdzie gospodarka nadal pozostaje na ścieżce względnie zrównoważonego wzrostu, ale nie są podejmowane dostateczne reformy strukturalne i instytucjonalne, które zapobiegałyby jej stopniowemu dryfowaniu w stronę niezrównoważonego i niskiego wzrostu, któremu może towarzyszyć relatywne pogarszanie się miejsca, jakie zajmujemy w międzynarodowym podziale pracy.
- ▶ Państwo autorytarnej mobilizacji w krótkiej perspektywie zyskuje na operacyjnej sprawności, kosztem jednak radykalnego ograniczenia potencjału rozwojowego i stworzenia podstaw do głębokich społecznych podziałów i ostrych konfliktów.

Przesłanie (2)

- ▶ Ład konstytucyjny rodzi się i jest modyfikowany w następstwie wielopodmiotowej refleksyjności, w której mieszają się interesy i racje. Przy czym te drugie wynikają ze strategicznej wyobraźni uczestniczących w dyskursie aktorów. Aby w ogóle móc podjąć strategiczny dialog muszą oni sobie elementarnie ufać.
- ▶ Przedsiębiorczość i innowacyjność rozwija się tylko w warunkach specyficznego i organicznie formującego się ekosystemu gospodarczego, który może być tylko częściowo i stopniowo kształtowany przez administrację publiczną. I to taką, która jest politycznie niezależna i wysoce profesjonalna. Podstawową składową tego systemu są jednak firmy, które nie zostały jeszcze „do szpiku kości” przeniknięte oportunistycznym. A tym samym są otwarte i zdolne do współdziałania z innymi.
- ▶ Jeśli myśli się o rozwoju, a nie utrwalaniu określonego stanu, to oddziaływanie odgórne (*top-down*) ma sens tylko wtedy, kiedy napotyka na współgrające z nim oddziaływanie oddolne (*bottom-up*).