

## **Długa droga do cudu**

Czy w Polsce możliwy jest obiecany przez Premiera cud gospodarczy? Zależy, co się rozumie pod tą nazwą. Gdyby udało się w ciągu najbliższych lat przeprowadzić gruntowne reformy, wzmacniające podstawy rozwoju gospodarczego kraju – z pewnością można by to nazwać cudem, nawet jeśli na owoce w postaci zbliżenia przeciętnego dochodu Polaków do poziomu zachodnioeuropejskiego trzeba byłoby jeszcze przez wiele lat ciężko pracować.

### ***Gdzie jest polska gospodarka?***

Analiza tego, czego może dokonać polityka gospodarcza w ciągu najbliższych lat, musi rozpocząć się od diagnozy stanu gospodarki. Ocena taka nie jest wcale jednoznaczna. Z jednej strony, w latach 2004-2007 korzystaliśmy ze splotu 3 wyjątkowo korzystnych czynników: naturalnego w gospodarce rynkowej popytowego przyspieszenia wzrostu (wynikającego z cyklu koniunkturalnego), efektów członkostwa w Unii Europejskiej oraz znośnej sytuacji gospodarki światowej. Z drugiej strony, odłożenie na półkę wszelkich poważniejszych działań na rzecz wzmocnienia fundamentów rozwoju można traktować nieomal za gwarancję tego, że w najbliższych kilku latach mogą nas czekać poważne problemy z utrzymaniem obecnej dynamiki wzrostu.

Większość analityków, pytana o tempo wzrostu PKB w nadchodzących latach prognozuje jego wyraźne obniżenie. Nie jest to jednak wcale do końca jasne. Relacja inwestycji do PKB jest w Polsce nadal stosunkowo niska: przy obecnym tempie zmian najwcześniej za 4-5 lat osiągnęłaby poziom ok. 30% PKB, uważany zazwyczaj za całkiem normalny w przypadku szybko rozwijającego się kraju. Najbardziej oczywistym mechanizmem, który mógłby w krótszym czasie doprowadzić do wyraźnego spowolnienia tempa rozwoju jest narastanie nierównowagi gospodarczej – wzrost presji inflacyjnej i deficytu obrotów bieżących – a w ślad za tym gwałtowne zaostrzenie polityki pieniężnej, tak jak to się stało w latach 1999-2001. Tyle, że sytuacji z owych lat nie daje się tak łatwo porównać z sytuacją obecną. Inflacja jest w Polsce stosunkowo niska i nawet jej wzrost o 1-2 punkty procentowe nie oznacza jeszcze inflacyjnej katastrofy. Z drugiej strony, już dziś jest zbyt wysoka, jeśli porównać ją z kryteriami wejścia do strefy euro. Antyinflacyjna polityka NBP będzie więc prawdopodobnie zależeć głównie od tego, jaki zostanie przyjęty kalendarz wprowadzenia w

---

<sup>1</sup> Autor jest profesorem Politechniki Warszawskiej i doradcą ekonomicznym PricewaterhouseCoopers

Polsce euro - a nic nie wskazuje na to by miał to być kalendarz forsowny. Również deficyt obrotów bieżących nie musi wcale wywoływać tak ostrej reakcji polityki gospodarczej, jak to miało miejsce dekadę temu. Członkostwo w Unii Europejskiej powoduje, że rynki finansowe spokojniej patrzą na nierównowagę w stosunkach gospodarczych z zagranicą, niż to było w przeszłości (widać to wyraźnie na przykładzie Węgier i Rumunii), a stan polskiego rachunku obrotów bieżących będzie wyraźnie poprawiać napływ funduszy unijnych i rosnące kwoty przekazywane przez Polaków pracujących za granicą. Wygląda więc na to, że choć w ciągu najbliższych lat trzeba liczyć się należy z pogarszaniem się relacji deficytu obrotów bieżących do PKB po ok. 2 punkty procentowe rocznie, nawet zbliżenie się jej do 10% PKB nie musi jeszcze zaowocować groźbą kryzysu walutowego. Chyba, że potężne zawirowania na światowych rynkach finansowych spowodują generalny spadek zaufania do wschodzących rynków. Takie ryzyko bez wątpienia istnieje, ale wcale nie musi się zrealizować, podobnie jak nie muszą się zrealizować czarne scenariusze światowej recesji w stylu lat 1970-tych (która oczywiście również negatywnie wpłynęłaby na sytuację Polski).

Nie ma wątpliwości, że wyraźne spowolnienie wzrostu polskiej gospodarki kiedyś nastąpi – ale zapewne nie wcześniej niż w roku 2011 lub 2012. Nie powinno ono jednak być tak silne, jak w latach 2002-03. Jeśli więc nie dojdzie do jakiejś globalnej katastrofy gospodarczej, przed Polską rysuje się kilkuletnia perspektywa szybkiego rozwoju. Rozwoju, przy którym wzrostowi PKB, wydajności pracy i niskiemu bezrobociu towarzyszyć będą jednak liczne napięcia, w tym zwłaszcza trudna do pokonania presja inflacyjna i pogarszający się stan bilansu płatniczego.

### ***Trzy zadania***

Mimo korzystnych perspektyw rozwoju, które jestem skłonny rozciągać na całą nadchodzącą dekadę (mimo naturalnego falowania koniunktury i niepewnych perspektyw gospodarki światowej), przed polską polityką gospodarczą stoją dziś poważne wyzwania. Znalezienie na nie właściwej odpowiedzi jest warunkiem tego, aby Polska w pełni wykorzystała swoją historyczną szansę nadrobienia wiekowych opóźnień gospodarczych w stosunku do zachodniej części kontynentu, szansę która z pewnością nie będzie trwać wiecznie.

Przeprowadzenie tych działań – często niepopularnych – jest całkowicie możliwe, zwłaszcza w rosnącej gospodarce. Wymaga jednak politycznej odwagi i determinacji, o którą może być trudno w sytuacji, gdy na horyzoncie nie widać zagrożenia gwałtownym kryzysem.

Generalnie rzecz biorąc, przed polską polityką gospodarczą stoją trzy główne zadania. Po pierwsze, jest to stworzenie odpowiednich warunków do inwestowania i prowadzenia

działalności, które umożliwią utrzymanie przez jak najdłuższy czas przewag konkurencyjnych kraju w warunkach rosnących kosztów pracy i rosnącej konkurencji – zarówno ze strony pozostałych nowych krajów członkowskich Unii, jak innych globalnych konkurentów. Po drugie, jest to gruntowna reforma najslabiej funkcjonującego segmentu szeroko rozumianej polskiej gospodarki – czyli sektora instytucji publicznych (w tym również pozostających w zarządzaniu państwa przedsiębiorstw). Po trzecie wreszcie, jest to zapewnienie długookresowego, stabilnego finansowania rozwoju, a w szczególności eliminacja destabilizującej roli jaką mogą w tym zakresie odgrywać źle funkcjonujące finanse publiczne.

### ***Warunki do prowadzenia działalności***

Wszelkie międzynarodowe porównania potwierdzają fakt, że warunki prowadzenia w Polsce działalności są trudne, a być może nawet najtrudniejsze w całej Unii Europejskiej. Składa się na to szereg czynników: od fatalnej infrastruktury, poprzez zagmatwane prawo i niesprawną biurokrację, aż do niestabilnego otoczenia makroekonomicznego, którego symbolem w latach 1990. była wysoka inflacja, a obecnie gwałtowne zmiany kursu walutowego. Niezwykła przewaga konkurencyjna, którą nadal jeszcze zawdzięczamy stosunkowo niskim kosztom pracy przy jednoczesnym nieskrępowanym dostępie naszych produktów na cały rynek europejski, stanowiła przez lata czynnik równoważący z nawiązką wszelkie niedogodności. Z punktu widzenia inwestora ciągle jeszcze wybudowanie fabryki w Polsce daje znacznie wyższą stopę zwrotu od wybudowania fabryki w Niemczech, a jest mniej ryzykowne od wybudowania tej fabryki w Chinach. Ta niezwykle komfortowa sytuacja będzie się jednak stopniowo pogarszać w miarę wzrostu naszych płac (a temu przecież ma służyć „polski cud”) oraz rosnącej konkurencji ze strony innych regionalnych i globalnych rywali Polski.

Okres wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej kraju można znacznie przedłużyć, zmniejszając dokuczliwość wszystkich tych czynników, które dziś utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej. Część z możliwych działań nie wiąże się wcale ze zniechęceniem przez polityków ryzykiem. Komu narazi się rząd, który dokona gruntownego odbiurokratyzowania gospodarki, usprawnienia sądownictwa gospodarczego i uproszczenia systemu podatkowego (które wcale nie musi być realizowane pod niepopularnym szyldem podatku liniowego)?

Teoretycznie nikomu, należy jednak pamiętać o tym że zmiany takie zawsze wzbudzają opór ze strony aparatu urzędniczego. Dotychczasowe doświadczenia Polski wyraźnie pokazują, że opór ten jest w stanie skutecznie wyhamować wszelkie zmiany, a nawet przekształcić je we własną karykaturę (zdarzało się, że pod szyldem ograniczenia biurokracji dokonywano jej dalszej rozbudowy). Potrzebne są więc działania radykalne – zamiast zwyczajowych

„komisji do spraw odbiurokratyzowania”, które miałyby tropić niepotrzebne procedury i przepisy, do problemu należy podejść od drugiej strony – znieść wszelkie ograniczenia, narzucając na urzędy obowiązek wykazania przypadków, w których są one niezbędne.

Drugą dziedziną, gdzie postęp nie wiąże się z jakimkolwiek poważnym politycznym ryzykiem, jest rozwój infrastruktury. Są na to pieniądze, są plany, są możliwości dostosowania prawa, brakuje tylko (najwyraźniej) minimum urzędniczej kompetencji, która pozwoliłaby przenieść projekty z papieru do rzeczywistości. I oczywiście brakuje odwagi w wykorzystywaniu istniejącego prawa – bo tchórzliwy polityk lub urzędnik woli, aby droga nie powstała, niż miałyby powstać za cenę usunięcia siłą przez policję kogoś, kto bezprawnie blokuje budowę. A skoro tak, to trzeba zdecydować się na działania radykalne – w maksymalnym stopniu powierzać zarządzanie projektami i realizację zadań dysponującym odpowiednimi kompetencjami firmom prywatnym. To prawda, ich usługi są zazwyczaj bardzo drogie. Ale jeśli mamy do wyboru – zrealizować projekty płacąc taką cenę, albo patrzeć jak przepadają nam unijne dotacje, a drogi pozostają na papierze, chyba warto jednak pieniądze wydać?

Powyższe zadania są technicznie dość trudne w realizacji, ale nie wiążą się z żadnym znaczącym ryzykiem politycznym. Trudniej jednak zrealizować te działania, które grożą utratą popularności u wyborców. Najważniejsze dotyczą rynku pracy. Po to, by Polska mogła jak najszybciej i jak najdłużej się rozwijać, potrzebna jest obfita podaż dobrze wykwalifikowanych pracowników – gotowych do pracy za rozsądne wynagrodzenie. Już dziś spadające bezrobocie każe przedsiębiorcom trąbić na alarm – brakuje ludzi, a koszty pracy gwałtownie rosną. To wszystko nie jest jednak do końca prawdą. Polska ma najniższy wskaźnik zatrudnienia w Unii Europejskiej – na dwóch ludzi w wieku zdolności do pracy, pracuje w rzeczywistości tylko jeden. Jest to częściowo efektem nieodpowiedniej edukacji i złych przyzwyczajęń ludzi. W ogromnej mierze wynika jednak z wadliwego systemu zabezpieczenia społecznego, który skłania ludzi do bezczynności i nędznego życia z zasiłków, zamiast motywować do pracy. Należy całkowicie zmienić funkcjonowanie tego systemu – zostawiając oczywiście minimum zabezpieczenia dla tych, którzy pracować rzeczywiście nie mogą, ale jednocześnie kierując gros środków na to, aby ułatwiać ludziom podjęcie pracy. Bez rewolucji w tym zakresie, przewagi konkurencyjne Polski wyparują szybciej, niż sądzimy. Jest to również jedyne rozwiązanie problemu niskiej dzietności kobiet, grożącego katastrofalnymi konsekwencjami demograficznymi. O tym, jak bardzo niepopularne mogą być wszelkie działania modernizujące system zabezpieczenia społecznego, niech świadczy

choćby jeden przykład – konieczność uświadomienia Polakom, że w kraju nie ma miejsca na żadne przyspieszone emerytury, wiek emerytalny kobiet i mężczyzn powinien zostać zrównany, a w ciągu najbliższej dekady w obu przypadkach przesunięty – zapewne do 70 lat.

Na dłuższą metę to wcale nie wystarczy. Najdalej za 10 lat zacznie stawać się jasne, że bez wzrostu innowacyjności gospodarki – dynamika rozwoju Polski będzie szybko słabnąć.

Gruntownych reform systemu edukacyjnego i finansowania nauki także nie da się więc uniknąć, a mogę zagwarantować że jeśli reformy te będą szły we właściwym kierunku – na pewno wywołają sprzeciwy licznych środowisk zainteresowanych utrzymaniem *status quo*.

### ***Institucje publiczne***

Innym palącym problemem, który może zadecydować o szansach rozwojowych kraju w najbliższej dekadzie, jest działanie instytucji publicznych. Jest to obecnie najsłabsze ogniwo polskiej gospodarki, które w niewielkim stopniu – w porównaniu z przedsiębiorstwami i bankami – przystosowało się do wymogów współczesnej gospodarki rynkowej. Najbardziej jaskrawym przejawem słabości polskich instytucji publicznych jest ich podatność na korupcję. Niech nikt nie wierzy bzdurom, mówiącym że polska korupcja bierze się ze spisku „układu”, który obsiadł kluczowe stanowiska w urzędach. Korupcja wynika oczywiście częściowo z nieuczciwości poszczególnych urzędników, a częściowo ze spustoszeń, jakie w etosie urzędniczym poczyniły stulecia obcych rządów i dziesięciolecia komunizmu. Ale jej głównymi źródłami są, jak wszędzie na świecie, nieprzejrzystość i uznaniowość stosowania prawa, brak jasnej strategii budowy oddanego swojej misji korpusu urzędniczego, wreszcie – kiepskie opłacanie urzędników i słabe procedury wewnętrznej kontroli. Korupcję można ograniczyć jedynie poprzez usuwanie warunków, które jej sprzyjają, przy czym zasadą generalną powinno być „zero tolerancji” – zwalczanie korupcji z równą determinacją od najniższego szczebla urzędniczego do poziomu ministrów (choć tylko te ostatnie działania wychodzą efektownie w telewizji i przekładają się na popularność polityków).

Z korupcją wiąże się oczywiście problem jakości kadr urzędniczych. Popularne (przynajmniej w przedwyborczych deklaracjach) hasła „taniego państwa” mają się nijak do rzeczywistych problemów Polski. Urzędników powinno być oczywiście mniej, za to powinni być oni znacznie lepiej opłacani, a kariera w służbie państwowej powinna być na tyle atrakcyjna, by nie warto było jej ryzykować poprzez naginanie norm etycznych. Innymi słowy, zamiast „taniego państwa” Polska potrzebuje przede wszystkim „efektywnego państwa”, zdolnego sprawnie wykonywać swoje służebne funkcje wobec społeczeństwa. Czy państwo to może być znacznie tańsze od obecnego (niesprawnego i nieefektywnego), trudno

mi dziś powiedzieć. Nie ma wątpliwości, że polskim instytucjom publicznym należy się poważny audyt pozwalający na ustalenie rzeczywistych zadań i potrzeb, wprowadzenie proefektywnościowych sposobów finansowania, tam gdzie to możliwe odchudzenie, a jednocześnie rozwój wysokiej jakości kadr.

Na marginesie problemu instytucji publicznych należy oczywiście wspomnieć również o przedsiębiorstwach państwowych. Poza nielicznymi wyjątkami, związanymi z problemami bezpieczeństwa państwa i obywateli, brak jest jakiegokolwiek ekonomicznego uzasadnienia dla państwowej własności przedsiębiorstw. Są za to uzasadnienia ekonomicznie irracjonalne – kapitalizm polityczny, ukryte finansowanie partii, wreszcie pasożytnicze zapędy załóg, liczących na subsydia z kasy państwowej. Jakkolwiek trudny jest sam proces prywatyzacji, jest to jedyny sposób rozwiązania problemów które w przeciwnym razie ciągną się latami.

### ***Finanse publiczne i stabilność makroekonomiczna***

Na koniec to, co moi koledzy – makroekonomiści – zazwyczaj stawiają na samym początku, czyli finanse publiczne. Obecny kształt finansów publicznych Polski nie jest wynikiem ani żadnej świadomej strategii rządzących, ani wyartykułowanego za pośrednictwem mechanizmów demokratycznych społecznego wyboru. Jest efektem połączenia dziedzictwa po komunizmie z dryfem spowodowanym w ostatnich kilkunastu latach nieustającym lobbingsiem ze strony różnorodnych grup interesów. Struktura wydatków jest odbiciem tchórzliwości polityków – im ktoś głośniejszy i groźniejszy krzyczał, tym większy kawałek z tortu zwanego budżetem zdołał dla siebie wydrzeć.

Główny problem polskich finansów publicznych nie polega, jak się zazwyczaj twierdzi, na nadmiernym deficycie. Deficyt i dług są oczywiście zbyt duże, ale niezdolność kolejnych rządów do ich trwałego ograniczenia jest w znacznej mierze wynikiem zła prawdziwego – wadliwej struktury wydatków. Przytłaczającą większość wydatków stanowią wydatki sztywne, obwarowane ustawami chroniącymi ich realną wartość niezależnie od sytuacji gospodarczej kraju (mam niejednokrotnie wrażenie, że im bardziej zbędny jest dany wydatek, tym potężniej zadbano o uczynienie zeń wydatku „sztywnego”). Przytłaczającą większość środków jest wydawana na bieżącą konsumpcję, podczas gdy w dziedzinach prorozwojowych pieniędzy w żenujący sposób brakuje. I nic dziwnego – bo przecież zazwyczaj to właśnie wydatkami konsumpcyjnymi kupuje się polityczną popularność i głosy wyborców.

Co można zrobić w dziedzinie finansów publicznych? Samo ograniczenie deficytu jest zadaniem stosunkowo łatwym w warunkach silnego wzrostu gospodarczego. Tyle, że nie jest

to żadne długofalowe rozwiązanie najważniejszych problemów. Niezbędne są tu rewolucyjne zmiany – zazwyczaj niepopularne w znacznych grupach społeczeństwa. Weźmy jako przykład finanse służby zdrowia: większym środkom, które powinny być tu skierowane, muszą towarzyszyć działania na rzecz wzrostu dyscypliny i efektywności wydawania środków oraz eliminacji patologii. A to oznacza bankructwa źle zarządzanych szpitali, rygorystyczną kontrolę kosztów przez sprawny aparat urzędniczy publicznego ubezpieczyciela (dziś praktycznie nieistniejący), współpłatność za usługi, ograniczenie lawinowo narastających kosztów refundacji leków. Każde z tych działań to niemal polityczne samobójstwo – na jedne oburzają się pacjenci, z powodu innych zastrajkuje służba zdrowia, przeciw trzecim skutecznie lobbować będą firmy farmaceutyczne. Ale prostszej i mniej ryzykownej drogi prawdziwych reform nie ma, podobnie jak nie ma jej w przypadku finansowania edukacji, nauki czy świadczeń społecznych.

Bez radykalnej zmiany struktury wydatków publicznych nie da się ani trwale ograniczyć deficytu, ani zaoferować żadnej perspektywy rzeczywistej – a nie fikcyjnej i czasowej – obniżki podatków, która poprawiłaby szanse rozwojowe kraju. Nie da się również rozwiązać drzemiącego dziś problemu ryzyka poważnej niestabilności gospodarczej i uniknąć ostrych zwrotów polityki pieniężnej, które będą jedynym środkiem obrony przed ewentualnymi kryzysami. Groźba tych kryzysów oczywiście radykalnie by spadła, gdyby udało się wprowadzić w Polsce euro. Ale po przespaniu przez rządzących sprzyjającego momentu, szanse na zastąpienie złotego wspólną europejską walutą są w najbliższych kilku latach minimalne, głównie ze względu na prawdopodobny trwały wzrost inflacji.

### *Szanse na cud*

Cud gospodarczy teoretycznie jest w Polsce możliwy. Wymagałby jednak takiej determinacji i odwagi ze strony rządzących, w którą trudno dziś uwierzyć obserwując polską scenę polityczną. Cudów gospodarczych nie osiąga się poprzez powtarzanie przed kamerami telewizyjnymi zaklęć, ale poprzez radykalne i śmiałe działania – choćby takie, jakich nie zawahała się dokonać na początku lat 1980. Margaret Thatcher (ryzykując ostry konflikt z przeciwnikami reform), albo jakie podjęto w połowie lat 1980. w Irlandii (przy poparciu obu głównych partii politycznych kraju).

Nie bardzo chce się wierzyć, że w Polsce jest to możliwe. Ale kto wie? Wiele cudów nad Wisłą się zdarzało, może zdarzy się również i ten.

