



---

## Dobre zmarnowane lata

Artykuł ukazał się w Wall Street Journal Polska, 20.09.2007 r.

---

prof. Jan Winiecki, Andrzej Rzońca,  
Michał Chyczewski, Andrzej Domański

Ostatnie dwa lata to okres bardzo szybkiego wzrostu gospodarki, spadającego bezrobocia i rosnącego zatrudnienia, umiarkowanego deficytu w wymianie handlowej z zagranicą oraz niskiej inflacji. Jednak to także okres narastania zagrożeń dla rozwoju i to zarówno w krótkiej, jak i w dłuższej perspektywie. Polityka gospodarcza albo nie reagowała na te zagrożenia, albo je potęgowała. Ale po kolei.

Tempo wzrostu gospodarki w ostatnich dwóch latach wyniosło przeciętnie prawie 6,5 proc. Z kwartału na kwartał stawało się ono coraz wyższe. Pierwotnym źródłem tego przyspieszenia był eksport, ale w kolejnych kwartałach stopniowo coraz większą rolę w tym względzie odgrywały konsumpcja gospodarstw domowych i inwestycje przedsiębiorstw.

Coraz szybszy wzrost konsumpcji był napędzany, z jednej strony, przez zwiększający się fundusz płac – pochodną nie tylko rosnących wynagrodzeń, ale i zwiększającego się zatrudnienia, a z drugiej strony, przez wzrastające zadłużenie gospodarstw domowych, możliwe dzięki spadkowi stóp procentowych do najniższego poziomu od początku transformacji. Wzrost konsumpcji byłby jeszcze silniejszy, gdyby nie zwiększająca się stopa oszczędności gospodarstw domowych, czyli oszczędzany przez nie odsetek dochodów – rzecz niezmiernie rzadka w ostatnich kilkunastu latach.

Dynamiczny wzrost inwestycji był możliwy, po pierwsze, dzięki zwiększaniu się, od 2002 do 2006 roku, udziału zysków przedsiębiorstw w PKB. Wynikało ono z szybkiego wzrostu produkcji na zatrudnionego przy jednoczesnym umiarkowanym, w początkowej fazie ożywienia, wzroście wynagrodzeń, hamowanym przez wysokie bezrobocie. Oznaczało ono poszerzenie się zdolności firm do inwestowania, a

ponieważ postępowało przez kilka lat, musiało w końcu podnieść również ich skłonność do inwestycji. Po drugie, nie bez znaczenia było istotne zwiększenie inwestycji przez firmy międzynarodowe. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że od podjęcia decyzji przez te firmy o konieczności zainwestowania w jakimś regionie świata do faktycznych inwestycji upływają przeciętnie 3-4 lata. Wreszcie po trzecie, na wzrost inwestycji znaczący wpływ miał również napływ środków strukturalnych z Unii Europejskiej.

Szybkemu wzrostowi gospodarczemu w ostatnich 2 latach towarzyszyła niska inflacja. Na taki stan rzeczy wywarły wpływ czynniki o charakterze przejściowym – takie jak spadek cen żywności wskutek m.in. restrykcji handlowych nałożonych na import z Polski pod koniec 2005 roku oraz obniżenie się cen paliw w wyniku ograniczenia marż przez krajowych producentów. Początkowo, hamujący wpływ na inflację miało również stosunkowo wysokie bezrobocie, które do pewnego momentu umożliwiało zwiększanie produkcji i zatrudnienia bez oferowania pracownikom znaczących podwyżek. Innym czynnikiem było również wyraźne umocnienie się złotego po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Nie wywołało ono jednak zjawisk recesyjnych, co ograniczyło siłę jego antyinflacyjnego oddziaływania.

Te dobre wyniki gospodarcze nie były rezultatem polityki gospodarczej prowadzonej w ostatnich 2 latach. Zarówno teoria ekonomii, jak i doświadczenie międzynarodowe, które stara się ona wyjaśniać, zdecydowanie zaprzeczają związkom natychmiastowym między polityką a gospodarką. Źródeł przyspieszenia obserwowanego w polskiej gospodarce od 2003 roku należy upatrywać w wejściu Polski do Unii Europejskiej, dobrej koniunkturze w gospodarce światowej, drugiej fali restrukturyzacji przedsiębiorstw zapoczątkowanej po kryzysie w Rosji w 1998 roku i wzmocnionej w

okresie spowolnienia w latach 2001-2002 oraz skutecznemu „wyżęciu” inflacji przez politykę pieniężną prowadzoną zwłaszcza przez poprzednią Radę Polityki Pieniężnej.

Opisany powyżej pozytywny obraz polskiej gospodarki szybko może się zmienić. Od wielu miesięcy obserwujemy sygnały narastania w niej nierównowagi. Po pierwsze, rośnie różnica między wzrostem popytu krajowego a wzrostem PKB. Przez długi czas była ona ograniczana przez skądinąd korzystne dla długofalowego rozwoju zwiększanie się stopy oszczędności gospodarstw domowych oraz nie nadążający za rosnącą produkcją wzrost zapasów w przedsiębiorstwach. Trudno jednak wskazać czynniki, z powodu których miałyby utrzymać się ten stan rzeczy. Popyt przekraczający zdolności wytwórcze gospodarki musi wylać się za granicę, czyli doprowadzić do wzrostu importu, lub zostać ograniczony przez podwyżki cen. Po drugie, wyraźnie i systematycznie przyspiesza tempo wzrostu podaży pieniądza, kreowanej przez kredyty zaciągane początkowo przede wszystkim przez gospodarstwa domowe, ale ostatnio już także przez przedsiębiorstwa. Rosnąca masa pieniądza w gospodarce dodatkowo zasila popyt w gospodarce bez jednoczesnego zwiększenia jej zdolności wytwórczych. Po trzecie, mniej więcej od połowy 2006 roku stopa bezrobocia znajduje się poniżej stopy nie powodującej przyspieszenia dynamiki płac. Oznacza to, że bezrobotnymi są już tylko ci, którzy albo zmieniają pracę, albo w ogóle nie zamierzają się zatrudnić, przynajmniej legalnie, albo osoby, nie dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami, wymaganymi przez pracodawców. Mimo że sytuacja tej ostatniej grupy bezrobotnych jest często dramatyczna, nie stanowią oni realnej konkurencji dla już zatrudnionych. W tej sytuacji, narastają żądania płacowe, potęgowane przez odpływ pracowników do krajów zachodnich Unii Europejskiej w warunkach i tak już jednego z najniższych w Europie odsetka aktywnych zawodowo wśród osób w wieku produkcyjnym. Według badań NBP problemy ze znalezieniem pracowników wysunęły się na pierwsze miejsce na liście

barier rozwoju przedsiębiorstw. Presja płacowa grozi zmniejszeniem się zysków firm i zahamowaniem inwestycji lub podniesieniem przez nie cen.

Sytuację polskiej gospodarki mogą dodatkowo skomplikować zmiany w jej otoczeniu. Spowolnienia w gospodarce światowej można byłoby oczekiwać około roku 2009-2010 już chociażby dlatego, że faza ożywienia trwa zazwyczaj około 7-8 lat. Ostatnie załamanie na rynkach finansowych oraz kryzys na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych sugerują, że to spowolnienie może nadejść szybciej. Grozi ono w pierwszej kolejności powiększeniem się różnicy między polskim importem a eksportem. To z kolei powodowałoby presję na osłabienie złotego i tym samym na wzrost inflacji, ograniczanej w przeszłości przez silnego złotego. Złoty mógłby również osłabić się pod wpływem odpływu kapitału portfelowego z rynków wschodzących, a więc i z naszego kraju w kierunku postrzeganych jako bezpieczne rynków krajów wysoko rozwiniętych.

Jak w obliczu rosnącej nierównowagi w gospodarce i zagrożeń w jej otoczeniu była prowadzona polityka gospodarcza, która ze względu na wspomniane opóźnienia powinna reagować z wyprzedzeniem na niepokojące sygnały?

Rada Polityki Pieniężnej przez długi czas zwlekała z podniesieniem stóp procentowych. Ostatnie podwyżki mogą okazać się natomiast zbyt małe, aby przywrócić równowagę w gospodarce i wyraźnie ograniczyć ryzyko silnego wzrostu inflacji. Bank centralny nie musiałby się specjalnie przejmować, że były one mniejsze od wzrostu inflacji, bo ze względu na opóźnienia w uwidocznieniu się skutków jego decyzji w gospodarce powinien je odnosić nie do inflacji bieżącej, a do inflacji

przyszłej – oczekiwanej w horyzoncie następnych 2 lat. Ale praktycznie wszystkie prognozy inflacji wskazują, że nadal będzie ona rosła. Im później zostaną podjęte antyinflacyjne działania, tym będą one musiały być ostrzejsze, zwiększając ryzyko twardego lądowania.

Polityka fiskalna, a więc domena rządu, w dużej mierze stanowiła kontynuację polityki dużego deficytu i rosnących wydatków publicznych, prowadzonej od 2001 roku. Do tej szkodliwej dla długofalowego rozwoju tradycji dodano dwa elementy. Po pierwsze, wydatki budżetowe zwiększano jeszcze szybciej niż w poprzednich latach. Po drugie, stymulowanie popytu przez wydatki państwa było dokonywane w fazie silnego ożywienia. Zadłużano państwo w latach, w których PKB rosło w tempie ponad 6 proc. rocznie! Taki charakter nadała polityce fiskalnej przyjęta kotwica deficytu, wedle której ma on w każdym roku wynosić 30 mld zł. Utrzymywanie stałej różnicy między wydatkami a dochodami państwa (bo tym właśnie jest deficyt) musi skutkować rozrzutnością w okresach cyklicznie powtarzającej się dobrej koniunktury, kiedy wpływy z podatków są wysokie. Jak bardzo dobra koniunktura zamazuje faktyczny stan finansów państwa pokazują skutki przedwyborczego rozdawnictwa dla deficytu. Parlament po raz kolejny odłożył ograniczenie uprawnień do wcześniejszych emerytur; przywrócił coroczną waloryzację rent i emerytur o wskaźnik inflacji i co najmniej 20 proc. wskaźnika wzrostu płac; przyjął wniosek, który zakłada likwidację tzw. starego portfela emerytalnego, czyli podniesienie świadczeń osobom, które przeszły na emeryturę w latach 1993-1998; wprowadził ulgę w podatku dochodowym w wysokości prawie 1200 zł rocznie na każde dziecko; objął preferencyjną 7 proc. stawką VAT nowe mieszkania (do 150 m<sup>2</sup>) oraz domy (do 300 m<sup>2</sup>) kupowane od deweloperów i spółdzielni mieszkaniowych itd. itp. Z kolei rząd podniósł płacę minimalną, a tym samym zwiększył wysokość powiązanych z nią finansowanych przez państwo świadczeń socjalnych. Koszt tej przedwyborczej kielbasy może

sięgnąć 20 mld złotych, a mimo to, dzięki wzrostowi dochodów z podatków wynikającemu z dobrej koniunktury, deficyt ma wedle projektu ustawy budżetowej nie przekroczyć w przyszłym roku 30 mld złotych!

Polska gospodarka znajduje się na niebezpiecznym zakręcie. Ze szczytu fazy ekspansji, dodatkowo pchniętej w górę zastosowaną w niewłaściwym momencie fiskalną i również – w pewnym stopniu – monetarną, może szybko ześlizgnąć się do fazy słabszej koniunktury. W przypadku spowolnienia kolejne rządy staną przed widmem kryzysu w finansach publicznych. Aby w warunkach gwałtownego spadku dynamiki wpływów budżetowych utrzymać deficyt na obecnym poziomie, musiałby mocno ciąć wydatki lub drastycznie podnieść stawki podatków, ryzykując dodatkowe ograniczenie popytu w gospodarce. Ale nawet gdyby udało im się nie dopuścić do eksplozji deficytu, wystarczyłyby 3 lata stagnacji, a dług publiczny przekroczyłby konstytucyjny próg 60 proc. PKB. W rzeczywistości ten próg mógłby zostać przekroczony jeszcze szybciej, bo ponad jedna czwarta długu publicznego to dług zagraniczny, a ujawnieniu fatalnego stanu finansów państwa towarzyszyłoby zapewne osłabienie kursu złotego, wywołane przez ucieczkę kapitału portfelowego za granicę, którego napływ po przystąpieniu do Unii Europejskiej wzmocnił naszą walutę.

Pozostaje jednak jeszcze długookresowy efekt tej polityki. Zabieranie obywatelom przez państwo prawie połowy wypracowywanych przez nich dochodów budzi obawy o zarażenie polskiej gospodarki chorobą typową dla kontynentalnej Europy, znaną pod nazwą „eurosclerosis”. Polega ona na trwałym i wyraźnym spadku dynamiki rozwoju po osiągnięciu przez wydatki publiczne wysokiego poziomu. W latach sześćdziesiątych, kiedy przeciętny poziom wydatków publicznych w obecnych krajach wysoko rozwiniętych był niższy niż 30 proc. PKB, roczna dynamika produktu

na mieszkańca wynosiła tam ponad 4 proc. W latach dziewięćdziesiątych, w których wydatki w tych krajach osiągnęły ponad 46 proc. PKB, tempo wzrostu produktu na mieszkańca wyniosło 1,5 proc.

Aby utrzymać obecne wysokie tempo wzrostu polskiej gospodarki, trzeba byłoby nie tylko ograniczyć relację wydatków, ale i wprowadzić inne wolnorynkowe reformy. Co do ich zestawu istnieje dość szeroka zgoda wśród ekonomistów. Powinny one objąć obniżenie podatków bezpośrednich i uproszczenie systemu podatkowego, dokończenie prywatyzacji, zmniejszenie zakresu regulacji oraz okiełznanie rozpasanej biurokracji. Ostatnie dwa lata zostały pod tym względem zmarnowane, mimo że to właśnie w okresach dobrej koniunktury najłatwiej przeprowadza się takie reformy. Ich brak wcześniej czy później musi ograniczyć tempo wzrostu gospodarczego. Szybko rosnący łączny popyt nie jest w stanie ich całkowicie zastąpić nawet w krótkim okresie. Wystarczy porównać nasze tempo wzrostu gospodarki z dynamiką rozwoju krajów nadbałtyckich, w których zakres wolności gospodarczej jest znacznie szerszy niż u nas. W latach 1999-2006 dochód na mieszkańca w tych krajach zwiększył się około dwukrotnie bardziej niż u nas.

Podsumowując, w rok powyboreczy Polska wkroczy z rosnącą inflacją i deficytem w wymianie handlowej z zagranicą oraz ze zwalnającą gospodarką, przed którą stoi groźba „twardego lądowania”. Powyższa ocena określa perspektywę roku, dwóch, najdalej trzech lat. W dłuższym okresie czekają nas konsekwencje nierozwiązanych problemów instytucjonalnych. Mogą one przekształcić krótkookresowe spowolnienie w długookresowy spadek dynamiki rozwoju.

Autorzy:



prof. Jan Winiecki, członek Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich

dr Andrzej Rzońca, Wiceprezes Forum Obywatelskiego Rozwoju

Michał Chyczewski, Prezes Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej

Andrzej Domański, Wiceprezes Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej