

Rekomendujemy racjonalność

z prof. Elżbietą
Mączyńską,
prezesem PTE,
rozmawia
Marek Misiak

Marek Misiak: Jak ocenia Pani wieloletni plan finansowy na lata 2010–2013?

Elżbieta Mączyńska: Jest zbieżny z prognozami naszych ekspertów (*eksperti „miesięcznika KAPITAŁOWEGO” i Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, prognozy z sierpnia 2010 r., przyp. red.*), które wydają się realistyczne. Prognozuje się w nim wzrost PKB w 2010 r. o 3 proc. i w 2011 r. o 3,5 proc. Taka właśnie była w sierpniu 2010 r. średnia prognoz naszych ekspertów. Nasze prognozy z maja 2010 r. były trochę mniej optymistyczne. Do wzrostu optymizmu przyczyniły się dobre wyniki w II kw. 2010 r. w przemyśle i w handlu zagranicznym oraz lekka poprawa na rynku pracy. Są także obszary ryzyka. Jeśli plusem wieloletniego planu finansowego na lata 2010–2013 jest jego względny realizm, to jego minusem jest niewystarczające określenie działań podejmowanych w ramach polityki społeczno-gospodarczej. Na mapie Europy byliśmy „zieloną wyspą” dzięki prężności sektora przedsiębiorstw, w tym małych i średnich firm. Bez wyraźnej poprawy warunków działalności gospodarczej ta przewaga będzie się wyczerpywać.

Kluczowe znaczenie w sektorze przedsiębiorstw będzie miało przywrócenie „skłonności do inwestycji”.

W tym obszarze wyniki I półroczna były słabe. Dotyczy to zwłaszcza niektórych branż, w tym budownictwa mieszkaniowego oraz dużej części sektora MŚP. Wpływa na to zarówno nie dość wysokie wykorzystanie zdolności wytwórczych, jak i niepewna perspektywa dostępności kredytu. No i oczywiście niepewna perspektywa wzrostu popytu zagranicznego i krajowego. Bariera jest nieporadność otoczenia instytucjonalnego. Szczególnie dotkliwy dla inwestorów jest złożony, nieprzejrzysty system podatkowy, w tym przede wszystkim nie-

stabilność podatków. Na to nakłada się niedorozwój infrastruktury instytucjonalnej. Złe prawo. Paraliż sądownictwa.

Przykładem nieporadności w tworzeniu państwa bardziej przyjaznego dla obywateli i firm jest dysfunkcjonalność systemu „jednego okienka”.

Koordinacja między różnymi ogniwami tego otoczenia jest problemem, z którym zmaga się administracja nie tylko w Polsce. Niestety, Polska wciąż jest oceniana negatywnie pod względem infrastruktury instytucjonalnej dla biznesu. „Jedno okienko” miało uprościć procedury administracyjne związane z rejestracją i obsługą informacyjną działalności gospodarczej. Jak dotychczas – niestety – nie tylko nie uprościło, ale jeszcze bardziej je skomplikowało. Tworzenie nowych przepisów mających na celu przeciwdziałanie biurokracji wymaga bardzo dokładnego zbadania – przed wprowadzeniem w życie – czy zamierzony efekt nie okaże się mniej korzystny. Zwłaszcza, jeśli uwzględni się skutki uboczne, z których nie zawsze inicjatorzy pomysłów zdają sobie sprawę. Problematyka ta będzie analizowana i przedstawiana w ramach debat odbywających się w PTE.

Przedsiębiorstwa chciałyby także mniejszej chwiejności i większej przewidywalności na rynku walutowym.

Czynnikiem stabilizującym kurs powinna się stać strategia wejścia Polski do strefy EURO. Wymaga to skoordynowanej polityki pieniężnej i fiskalnej. NBP pod kierownictwem prof. Marka Belki powinien pomóc w doprowadzeniu do takiej koordynacji. Kluczowe znaczenie w przypadku Polski będzie miało spełnienie kryterium fiskalnego. Chodzi o utrzymanie w rozsądnych granicach wzrostu długu publicznego. Przy założeniu sposobu liczenia długu pub-

licznego, w którym uwzględnia się skutki wszystkich zobowiązań państwa wobec obywateli i przedsiębiorstw oraz zobowiązań wynikających z obowiązującego prawodawstwa. Punktem wyjścia musi być rzetelny rejestr tych zobowiązań. Konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trudne kwestie: na co nas stać, a na co po prostu nie możemy sobie pozwolić. Będą z tego także wynikały wnioski dotyczące niektórych nadmiernie rozdętych bieżących wydatków w budżecie państwa i w budżetach lokalnych.

Reguła wydatkowa?

Dobrze, że rząd chce zredukować wydatki. Jeśli tempo wzrostu PKB będzie zgodne lub wyższe od zaproponowanego w założeniach rządu, to nie powinno być problemów z realizacją strony dochodowej. Ewentualna nadwyżka w dochodach powinna być wykorzystana do zmniejszenia deficytu, a także w celu ograniczenia wzrostu długu publicznego – zwłaszcza w przypadku wyższego wzrostu PKB (zgodnie z zasadą tak zwanego wyrastania z deficytu). Oznacza to potrzebę rygorystycznej polityki fiskalnej. Konieczny jest rygoryzm, ale nie powinien on polegać na mechanicznym cięciu wydatków wszystkich po równo, z zaskoczenia i bez uwzględnienia dalszej perspektywy. Jestem sceptyczna co do reguły wydatkowej z powodu jej nadmiernej schematyczności. Reguła wydatkowa jest wynikiem niedoskonałości procedur budżetowych. Jest strażą pożarną. Do posłuszenia się nią zmusza brak gotowych, lepszych rozwiązań. Ważne jest zachowanie należytej ostrożności. Szczególnie istotne jest, które wydatki są redukowane. Wydatki nieszytne i tzw. „półszytne”, do których odnosi się reguła wydatkowa, to obecnie zaledwie 25 proc. wydatków. Szytne są wydatki na wczesne emerytury, a nieszytne na przykład na B+R (Badania i Rozwój). Warto przyrzeć się sytuacji w Niemczech. Mimo, że zakładana jest tam wysoce rygorystyczna polityka fiskalna, wydatki na B+R są chronione a nawet zakłada się ich wzrost. A wydatki te są w Niemczech wielokrotnie wyższe niż w Polsce.

Co zamiast reguły wydatkowej?

Budżet zadaniowy i lepsza koordynacja

prac związanych z przygotowaniem projektów ustaw budżetowych. Potrzebna jest koordynacja tych prac w zespołach problemowych, w których jednocześnie powinni uczestniczyć specjaliści zatrudnieni w różnych instytucjach oraz niezależni eksperci. Ministerstwa i inne instytucje państwowe powinny być zobowiązane do uwzględniania w swojej działalności i w swoich programach wyników prac tych zespołów. Niemal w każdej dziedzinie można wskazać przykłady braku dobrej koordynacji działalności i programów w sprawach o istotnym znaczeniu dla naszej przyszłości społecznej i gospodarczej. Nie uwzględnia się należyście np. powiązań między efektywnością funkcjonowania sektora edukacji, nauki i zdrowia. Chodzi tu nie tylko o wsparcie dla B+R, ale także o rozwój systemu edukacji i wychowania dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym (w tym m.in. poprzez, jakże ważny, system olimpiad przedmiotowych). Nie jest prowadzona systematyczna praca nad strategią przyszłego systemu ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Problem jest bardzo poważny, bo społeczeństwo się starzeje, a finanse publiczne nie są w stanie udźwignąć kosztów świadczeń należnych z tytułu obowiązującego prawodawstwa. Tym bardziej, że słaba profilaktyka sprawia, że stan zdrowotny społeczeństwa jest kiepski co dotyczy także młodzieży. Polska, na tle innych krajów UE, wypada tu znacznie gorzej.

Jak należy ocenić bieżącą sytuację, najbliższą i dalszą perspektywę rozwoju gospodarki globalnej oraz funkcjonowania globalnego rynku finansowego (w tym jego otoczenia instytucjonalnego, regulacyjnego i informacyjnego)?

Sygnalem świadczącym o utrzymywaniu się zagrożeń jest pogorszenie w USA szacunków i prognoz rynku nieruchomości, rynku pracy, a także PKB. Może nie być oczekiwanych efektów mnożnikowych ze wzrostu inwestycji. Zmiany na rynku nieruchomości w USA prawie zawsze, choć z pewnym opóźnieniem, przenoszą się do Europy. Symptomatyczne jest utrzymywanie się w USA bardzo wysokiej stopy bezrobocia na poziomie od 9 proc. – 10 proc. PKB w USA w 2008 r. spadł o ponad 2 proc., a w 2009 r. i w 2010 zwiększył się po ok.

2 proc. Natomiast bezrobocie zmniejsza się minimalnie. Wielką niewiadomą pozostaje odpowiedź na pytanie, czy spełni się oczekiwany scenariusz bazowy z utrwalającym się powolnym ożywieniem. Wątpliwości rodzą się tym bardziej, że na rynku nieruchomości w USA wciąż brak trwałych symptomów ożywienia. Nie mniej problemów stwarza prognoza dla UE, a wszystko to w sposób nieunikniony będzie rzutować także na przyszłość społeczną i gospodarczą Polski.

Istotnym problemem, związanym z sytuacją globalną, pozostaje kontynuacja programów stymulacyjnych w USA.

Kontynuacja interwencjonizmu fiskalnego i monetarnego w USA to w dużym stopniu, niestety, wpływ interesów wielkich ponadnarodowych korporacji, które – jak się o nich mówi – „nie mogą upaść”. Piszą o tym słynni ekonomiści. Jednym z nich jest noblista Josef E. Stiglitz. Występuje asymetria regulacji prawnych na korzyść wielkich korporacji i na niekorzyść ekologii, ochrony zdrowia i celów społecznych. Znany jest problem tak zwanych amerykańskich „drzwi obrotowych”. Przechodzenie funkcjonariuszy i ekspertów z Białego Domu do wielkich banków oraz korporacji i odwrotnie. Koszt dotychczasowych sposobów podtrzymywania koniunktury w USA jest bardzo wysoki. Ceny nieruchomości w USA ponownie zaczęły spadać. A spadek cen nieruchomości to jeden z ważniejszych wskaźników dla inwestorów. Stanowią barometr gospodarki. W takiej sytuacji trudno oczekiwać efektów mnożnikowych, jakie daje gospodarce rozwój sektora nieruchomości. A jak już wspomniałam – zmiany na rynku nieruchomości w USA przenoszą się do Europy.

Jednym ze źródeł problemów jest niedoskonałe prawo...

Regulacje prawne są dalekie od doskonałości. Dotyczy to wielu dziedzin, w tym m.in. rynku nieruchomości i rynku finansowego, ale także systemu podatkowego oraz funkcjonowania rad nadzorczych, ratingu i audytu. Regulacje prawne rynku nieruchomości są nadmiernie podporządkowane interesom wielkich korporacji z naruszeniem interesów wierzycieli. Umożli-

„W poczuciu świadomości ogromnego tempa przemian we współczesnym świecie, w związku z upowszechnianiem się nowej, informacyjnej cywilizacji, a także nasilającego się pojęciowego zamieszania wokół nowych zjawisk i form życia gospodarczego, PTE, jako organizacja pożytku publicznego, widzi konieczność szerzenia aktualnej wiedzy ekonomicznej, uwzględniającej stojące przed krajem rozwojowe wyzwania.

W tym celu PTE będzie:

- nadal organizować kongresy polskich ekonomistów, krajowe i regionalne konferencje, seminaria itp.,
- rozwijać działalność wydawniczą,
- kontynuować organizowanie Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej
- podejmować inicjatywy w zakresie specjalnych programów szkoleń, w tym przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej,
- rozwijać kulturę strategiczną polskiego społeczeństwa(...)

Kolejnym, głównym kierunkiem aktywności PTE będzie prezentowanie opinii i stanowisk dotyczących aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz perspektyw rozwoju kraju.

W szczególności PTE zamierza oferować społeczeństwu profesjonalną pomoc w rozwiązywaniu najważniejszych problemów, do których zalicza:

- bieżące i perspektywiczne kierunki rozwoju kraju i jego regionów, kluczowe aspekty polityki gospodarczej i społecznej
- efektywne uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej i – w przyszłości – w unii walutowej i gospodarczej,
- długookresową strategię rozwoju kraju opartą na budowaniu społeczeństwa informacyjnego”.

„Uchwała Programowa XX Zjazdu PTE” (fragment),
21 maja 2010 r., www.pte.pl

wia to – a nawet zachęca – do nadużyć polegających na emisji toksycznych aktywów i powstawaniu baniek spekulacyjnych prowadzących do kolejnych kryzysów. Problem jest szerszy i dotyczy nie tylko rynku hipotecznego. Dominacja interesów korporacyjnych utrudnia prawidłowe rozwiązywanie problemów ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych, wymiaru sprawiedliwości, ekologii. Prowadzi to do wielu paradoksów. W obszarze ochrony zdrowia – przykładowo – im mniej dobrej profilaktyki, tym niższy jest poziom zdrowotności społeczeństwa – ale tym wyższe są dochody pracowników ochrony zdrowia i przemysłu farmaceutycznego. Lobbies ochrony zdrowia i przemysłu farmaceutycznego są zainteresowane w oferowaniu wyższych dochodów pracownikom ochrony zdrowia i przemysłu farmaceutycznego, a nie w tworzeniu warunków, w których wczesna profilaktyka zmniejsza przyszły popyt na niektóre leki i usługi medyczne. Podobnym paradoksem jest sfera prawodawstwa i funkcjonowania instytucji wymiaru sprawiedliwości. Wiele szkodliwych dla gospodarki zjawisk wynika z wadliwego funkcjonowania prawa upadłościowego. W wyniku tego dochodzi do upadłości reżyserowanych, czego konsekwencje ponoszą wierzyciele bankrutujących przedsiębiorstw, pracownicy i cała gospodarka. Ułomności i zawilości prawne nakręcają natomiast obroty... kancelarii prawnych i zwiększają popyt na ich usługi. Powstaje narośl, huba, wyniszczająca realną gospodarkę.

W Wielkiej Brytanii i w Niemczech podejmowane są próby ograniczenia bonusów.

Chwała UE, że się tym zajęła, ale proponowane rozwiązania są problematyczne. Dotychczasowe próby ograniczenia bonusów w Anglii i w Niemczech przypominają trochę naszą ustawę kominową. Ograniczenie bonusów nie przynosi zakładanych rezultatów. Wiele jest bowiem możliwości obejścia prawa. Bonusy są zresztą tylko jednym ze sposobów odnoszenia korzyści korporacyjnych i są skutkiem, a nie przyczyną nieprawidłowości. Rozwiązanie problemu wymaga zmian w metodach pomiaru wyników gospodarczych. Menedżerowie i eksperci muszą się czuć odpowiedzialni za efekt długoterminowy.

Warto tu zwrócić uwagę na odmienną podejścia do kwestii racjonalizacji finansów i dyscypliny fiskalnej w krajach UE i USA. Niemcy chcą pokazać na własnym przykładzie, że powinniśmy wszyscy być zdolni do podjęcia tej koniecznej, choć bolesnej terapii. Oczywiście, z rozwagą. Przesadzając z rygoryzmem fiskalnym można nadmiernie stłumić wężle symptomy ożywienia. Zbyt ambitne wydaje się założenie drastycznego obniżenia (niemalże do zera) deficytu fiskalnego w Niemczech już w ciągu najbliższych kilku lat. Tak spektakularne ograniczenie deficytu może być realne przy wysokim wzroście PKB, ale będzie trudne, lub wręcz niewykonalne przy wzroście poniżej 2 proc., czy poniżej 1 proc. lub niższym. Problemem jest – i będzie – koordynacja polityki fiskalnej między poszczególnymi krajami starej i nowej UE. Trudno nie zgodzić się z potrzebą narzucenia Grecji większej dyscypliny fiskalnej, ale też trzeba widzieć drugą stronę. Wykupowanie długu greckiego (portugalskiego, hiszpańskiego, włoskiego), to ze strony Niemiec i innych krajów starej UE nie tylko filantropia. Przynosi to korzyści bankom niemieckim i innym bankom z dużym udziałem w ich kapitale papierów dłużnych krajów ratowanych. Niektóre instytucje finansowe w Europie Zachodniej sporo ostatnio mogły zarobić na spekulacji greckimi papierami dłużnymi wykupując je za psie pieniądze w okresie dna bessy. Są i inne przyczyny składające się na złożoność oceny przypadków Grecji i podobnych do Grecji. Gdyby dyscyplinowanie fiskalne spowodowało nadmierny spadek importu z UE do krajów dyscyplinowanych, to zmniejszyłyby się eksport i wzrosłoby bezrobocie w krajach ratujących. Na złożoność tych problemów w krajach UE 27 składa się ich zróżnicowanie nie tylko w poziomie rozwoju, stopniu zadłużenia i wysokości deficytów fiskalnych, ale także zróżnicowanie w prawach nabytych do różnych świadczeń. Jesteśmy ugrupowaniem krajów o zróżnicowanej strukturze ekonomicznej, kulturowej i zróżnicowanym doświadczeniu historycznym. Jeśli polska gospodarka wypada do tychczas relatywnie korzystnie w porównaniu z innymi krajami, to jest to wynik splotu wielu okoliczności o charakterze mniej lub bardziej trwałym.

Powstają aktualne wyzwania dla nauki i teorii ekonomii?

Problemy te były w czerwcu br. przedmiotem dyskusji Rady Naukowej PTE, a wcześniej wielokrotnie na Forum Myśli Strategicznej. Forum jest wspólną inicjatywą PTE i Polskiego Towarzystwa Współpracy z Klubem Rzymskim. Jednym z osiągnięć Forum była krytyczna ocena niektórych aksjomatów tradycyjnie przyjmowanych w różnych nurtach teorii ekonomii, które okazały się ułomne w zderzeniu z obecnymi problemami i z zagrożeniami w przyszłości. Chodzi między innymi o niektóre aksjomaty skrajnego neoliberalizmu, odwołujące się do rynkowego mechanizmu „niewidzialnej ręki”. W gospodarce globalnej staje się ona „martwą ręką rynku” – zdominowanego przez wielkie banki i korporacje oraz kilka oligopolistycznych agencji audytorskich i ratingowych. Osłabiany jest zatem – najważniejszy dla racjonalności rynku – mechanizm konkurencji. Powstał już pewien dorobek teoretyczny w poszukiwaniu nowego spojrzenia na te problemy, co m.in. przejawia się w rozwoju nowych nurtów w teorii ekonomii, w tym ekonomii behawioralnej i ekonomii złożoności. Potrzebne jest „nowe zaktualizowanie” tych poszukiwań, uwzględniające meandry obecnego kryzysu i dokonujących się przełomowych zmian w globalnej gospodarce. Dotyczy to m.in. idei ordoliberalizmu, czyli koncepcji teoretycznej będącej podstawą społecznej gospodarki rynkowej jako modelu ustroju gospodarczego. Taki właśnie model promuje tekst obowiązującej w Polsce Konstytucji. Ale teoria ordoliberalizmu powstała w świecie państw narodowych i dostosowana jest właśnie do warunków państw narodowych. Świat się jednak zglobalizował, inne są już realia i relacje instytucjonalne, co zmienia rolę państw narodowych. Globalizacja kreuje wciąż nowe relacje między instytucjami narodowymi i międzynarodowymi oraz ponadnarodowymi. Potrzebna jest zatem redefinicja filozofii ordoliberalnej w dostosowaniu do nowej rzeczywistości, która przemawia wszakże za słuszością idei ordoliberalizmu, w tym idei poszanowania aspektów społecznych, myślenia perspektywicznego, uwzględniającego długoterminowe zagrożenia energetyczne, surowcowe, demograficzne i ekologiczne.

Prognozy ekspertów „miesięcznika KAPITAŁOWEGO” i Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego z sierpnia 2010 r. Analogiczne prognozy z poprzednich okresów są dostępne na portalu www.pte.pl i były prezentowane m.in. miesięczniku: „Nowe Życie Gospodarcze” i w wersji anglojęzycznej w „Polish Market”.

Problemy te będą jednym z tematów kolejnego, dziewiątego już Kongresu Ekonomistów Polskich.

Nie jest przypadkiem, że relatywnie większą odpornością na zjawiska obecnego kryzysu wykazują w Europie takie kraje jak Szwecja, Dania, czy Finlandia. Nie jest, bo infrastruktura instytucjonalna w tych krajach nie uległa nadmiernie wpływowi skrajnego neoliberalizmu. Państwo nie zastępuje rynku tam, gdzie rynek działa lepiej od państwa. Jednocześnie stara się ono spełniać funkcje regulacyjne tam, gdzie rynek działa źle. W Szwecji, mimo rozwiniętego systemu świadczeń socjalnych – deficyt fiskalny jest umiarkowany. Społeczna gospodarka rynkowa może być zatem systemem sprzyjającym zarówno dobremu stanowi państwa, jak i dobrostanowi obywateli. Inwestycje chroniące przed zanieczyszczeniem wody czy powietrza są w interesie zarówno ludzi bogatych, jak i biednych. Nadmierne zróżnicowanie dochodów osłabia popyt, z którego żyje biznes. Istnieją więc pola wspólnych interesów sfery socjalnej i sfery biznesu. Zarówno w interesie ludzi bogatych, jak i biednych jest nie uleganie presji rozwiązań przynoszących tylko chwilową ulgę. Pogoń za krótkoterminowymi efektami, bardzo wysokie premie za krótkoterminowe efekty, to poważna choroba globalnego rynku finansowego. W jej wyniku krótkotrwałe korzyści niektórych podmiotów przekładają się na wieloletnie, długoterminowe negatywne następstwa dla całej gospodarki, takie jak m.in. bankructwa przedsiębiorstw. Dla wyeliminowania nieprawidłowości nie wystarczają środki przeciwbólne. Leczą one objawy, a nie przyczyny schorzeń. Niezbędne są głębokie reformy instytucjonalnych i prawnych podstaw funkcjonowania gospodarki.

Jaką rolę spełniać będzie PTE?

Nasza polityka społeczno-gospodarcza powinna się charakteryzować nie tylko bieżącym realizmem, ale także długoterminową racjonalnością i aktywnością ukierunkowaną na wieloletnie – wykraczające poza cykl wyborczy – strategie rozwojowe. W tym kierunku będą zmierzały rekomendacje PTE. Do ich przygotowania zobowiązuje nas Uchwała Programowa XX Zjazdu PTE z 21 maja 2010 r. ■