

Warszawa 2002.02.07

komentarz ukazał się
w dzienniku [Rzeczpospolita](#)
w dniu 7 lutego 2002 roku

Bohdan Wyżnikiewicz

Ambitny, kompleksowy program o optymistycznym scenariuszu. Słuszne cele, niepewne finansowanie

"Strategia gospodarcza" rządu SLD-UP-PSL to ambitny, kompleksowy program o optymistycznym scenariuszu. Choć jednak wiele jego propozycji jest całkowicie słusznych, nie wskazano w sposób jednoznaczny źródeł ich finansowania. Poza tym z lektury programu wynika, że jego realizacja jest możliwa tylko wówczas, gdy wszystkie istotne czynniki ułożą się dokładnie tak, jak założyli jej autorzy. A na to przecież nie zawsze można liczyć.

"Strategia" zakłada racjonalizację wydatków społecznych w ciągu czterech lat i zwiększenie nakładów na gospodarkę za pomocą przesunięć w budżecie, a także zmobilizowanie na cele publiczne, głównie mieszkalnictwo i drogownictwo, różnych środków spoza budżetu. Program ma być wsparty znoszeniem barier dla przedsiębiorców, ograniczaniem bezrobocia, subsydiowaniem zatrudniania absolwentów oraz oddziaływaniem instrumentami polityki fiskalnej na pobudzanie wzrostu. Zakłada funkcjonowanie gospodarki przy niskich stopach procentowych, z priorytetem dla wzrostu gospodarczego.

Powierzchnowa diagnoza

Ocena przyczyn spowolnienia wzrostu gospodarczego jest powierzchowna i nie podaje ważnych czynników (jak np. kryzys rosyjski, beztrioskie ustawy Sejmu III kadencji). Na ostrzu noża postawiona została natomiast sprawa restrykcyjności polityki pieniężnej. Warunkiem realizacji scenariusza rozwojowego ma być "odejście przez RPP od restrykcyjnego kursu polityki monetarnej i wspieranie polityki gospodarczej...". Niespełnienie tego warunku miałyby doprowadzić do scenariusza kryzysowego lub stagnacyjnego.

Nie przedstawiono kwestii harmonizacji polityki fiskalnej i monetarnej. Rysuje się zatem jawna sprzeczność między nimi, gdyż zawarte w "Strategii..." scenariusze przewidują deficyt budżetu państwa wysokości co najmniej 5 procent PKB w latach 2002-2004.

"Strategia.." zawiera słuszne założenie, że "trwały wzrost gospodarczy można uzyskać tylko w warunkach równowagi makroekonomicznej". W sprzeczności z tym założeniem pozostaje ustawienie hierarchii celów: "osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu musi mieć pierwszeństwo wobec spadku inflacji czy obniżania deficytu obrotów bieżących".

W przypadku takiego podejścia do strategicznych celów polityki gospodarczej istnieje realne niebezpieczeństwo wymknięcia się spod kontroli zarówno inflacji, jak i wysokiego deficytu budżetu czy też rozliczeń z zagranicą. Przy odpowiednio wysokim tempie wzrostu czynniki te mają decydujący wpływ na równowagę wewnętrzną i zewnętrzną. Taka sytuacja miała już zresztą miejsce w Polsce w drugiej połowie lat 90.

Powtórka z Balcerowicza

Mechanizmy, których uruchomienie przewiduje "Strategia...", to przede wszystkim wyzwolenie aktywności i przedsiębiorczości, efektywne wykorzystanie zasobów oraz stabilna i przejrzysta polityka fiskalna. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, można stwierdzić, że takie czynniki przyczyniły się (obok innych) do sukcesu tzw. planu Balcerowicza. Różnica polega na tym, że na początku lat 90. polska gospodarka znajdowała się w nieporównanie gorszej sytuacji niż w roku 2002, natomiast gotowość do ponoszenia wyrzeczeń przez społeczeństwo była nieporównanie większa. Program rządu przewiduje wyrzeczenia, co jednak nie jest wyraźnie powiedziane.

"Strategia..." zakłada zwiększenie dyscypliny budżetowej, niewykorzystywanie budżetu jako stabilizatora koniunktury oraz przesunięcie nakładów z celów mniej efektywnych (czyli redukcję tzw. wydatków sztywnych) na cele rozwojowe. Jest to podejście godne pochwały, wymagałoby jednak rozszerzenia o deklarację obniżania deficytu budżetu, czego w "Strategii..." jednak nie ma. Ponadto ograniczanie niektórych wydatków, np. realizacji przywilejów branżowych, zasiłków chorobowych czy zmniejszanie zatrudnienia w niektórych działach sektora publicznego raczej nie odbędzie się bez bardziej lub mniej radykalnych przejawów niezadowolenia społecznego. Tylko zdecydowana postawa rządu i parlamentu, bez ulegania naciskom, może doprowadzić do racjonalizacji struktury wydatków budżetu.

Zamiar zmniejszenia obciążeń podatkowych dla najuboższych nie jest, moim zdaniem, najszcześniejszy. Po pierwsze, jest odstępstwem od zasady powszechności podatków. Po drugie, istnieje niebezpieczeństwo pojawienia się nacisku na dalsze odstępstwa i rozszerzanie zakresu pierwszego takiego posunięcia. Po trzecie, posługiwanie się instrumentami polityki podatkowej do realizacji celów społecznych jest mniej efektywne od wykorzystania innych, pozapodatkowych. Najmocniejszym argumentem jest zapewne uzyskanie efektu propagandowego.

Przyciąganie kapitału

Podstawowym założeniem "Strategii..." i gwarantem jej powodzenia jest zakrojona na szeroką skalę mobilizacja środków z budżetu i z całego wachlarza środków spoza budżetu na "cele rozwojowe". Obok kredytów zagranicznych, środków pomocowych i unijnych dość kontrowersyjne jest zaangażowanie inwestycyjne środków otwartych i zamkniętych funduszy emerytalnych.

Fundusze te mają ustawowo określone kryteria efektywności i nie powinny być angażowane w nadmiernie ryzykowne przedsięwzięcia. Inwestycje infrastrukturalne wykazują zwykle niższą stopę zwrotu niż tradycyjne inwestycje funduszy emerytalnych na rynkach finansowych.

W gruncie rzeczy środki funduszy emerytalnych w dłuższym horyzoncie czasowym trafiłyby do funduszy inwestycyjnych, finansujących przedsięwzięcia infrastrukturalne, tyle, że pośrednio, z uwzględnieniem kryterium efektywności, a nie w formie quasi-administracyjnego przymusu.

Kapitał prywatny krajowy i zagraniczny już miał wiele okazji do angażowania się w budowę autostrad i nie czynił tego nie ze złej woli czy z bezwładu decyzyjnego, ale dlatego, że w tym ryzykownym przedsięwzięciu zbyt skromna była pomoc publiczna. "Strategia..." również nie przewiduje zwiększonego udziału publicznego.

Mieszkaniowy optymizm

Przewidywania dotyczące rozwoju mieszkalnictwa są nadzwyczaj optymistyczne: ponad 140 tys. mieszkań od roku 2004. Filarem programu zawartego w "Strategii..." jest stałe oprocentowanie kredytu (poniżej 9 proc.). Bank uczestniczący w kredytowaniu będzie otrzymywał dopłatę, jeżeli stopa rynkowa będzie wyższa od 9 proc. i będzie musiał zwracać budżetowi różnicę, gdy stopa rynkowa spadnie poniżej 9 proc.

Rozwiązanie to stanowi adaptację stosowanego w krajach OECD schematu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (tzw. CIRR). System ten jest jednak skomplikowany pod względem techniczno-organizacyjnym, istnieje zatem poważne niebezpieczeństwo, że upłynie dużo czasu, zanim zostanie wprowadzony i rozpoczną się działania na skalę przewidywaną w strategii. Nie wiadomo także, w jakim stopniu banki komercyjne wyrażą zainteresowanie kredytowaniem tego przedsięwzięcia. Uważam, że bardziej wskazane byłoby dążenie do wspierania kilku alternatywnych dróg rozwoju mieszkalnictwa.

Program "pierwsza praca" ma wprowadzić regulacje dotyczące ułatwienia podejmowania zatrudnienia rzeszom absolwentów szkół, którzy nie mogą w naturalny sposób znaleźć pracy na nieelastycznym rynku. Przejmowanie przez budżet części składki ubezpieczeniowej powinno być rozwiązaniem przejściowym, gdyż grozi przyjmowaniem do pracy absolwentów kosztem utraty pracy przez osoby z dłuższym stażem zawodowym.

Mało prywatyzacji, restrukturyzacja po staremu

Zamiary prywatyzacyjne są w programie umiarkowane i słabo sprecyzowane, a środki uzyskane z prywatyzacji mają być nadal kierowane na wypłaty rekompensat, wspieranie reformy ubezpieczeń społecznych oraz - co stanowi novum - na znaczną rozbudowę systemu gwarancji kredytowych państwa, wspieranie zatrudnienia absolwentów, a ponadto na "tworzenie silnych organizmów gospodarczych", "wzmacnianie kapitału założycielskiego instytucji finansowych wspierających przedsiębiorczość, a także realizację projektów infrastrukturalnych". Wątpliwe, żeby przyszłe szczupłe dochody z prywatyzacji umożliwiły sfinansowanie choć części celów, na które zamierza się je przeznaczać w "Strategii..."

Zamierzeniom restrukturyzacyjnym przedstawionym w "Strategii..." brak rozmachu, który charakteryzuje inne jej elementy. Przedsięwzięcia modernizacyjne mają być nastawione na dziedziny, które "mają znaczące możliwości eksportowe". Podejścia takie kojarzy się ze strategią selektywnego rozwoju stosowaną w PRL. Struktura eksportu zmienia się dość szybko w globalizującej się gospodarce i eksport winien być związany z efektywnością całej gospodarki, a nie z administracyjnym wyborem dziedzin, które mają być wspierane. Mechanizm rynkowy zwykle bywa skuteczniejszy od decyzji urzędników.

Słusznym podejściem jest natomiast deklaracja popierania innowacyjności gospodarki, zamiar realizacji programu e-Polska, rozpowszechnienie taniego dostępu do Internetu, docenianie znaczenia zaplecza naukowego i badawczo-rozwojowego.

Zamiary likwidacji barier biurokratycznych, upraszczania procedur administracyjnych i sądowych, likwidacji kontroli w przedsiębiorstwach itd. są całkowicie słuszne. Dotychczasowe próby podobnych działań nie dawały jednak zapowiadanych efektów i trudno oczekiwać, by tym razem wszystko poszło zgodnie z deklaracjami. Zarysowane w "Strategii..." działania na rzecz uelastycznienia regulacji rynku pracy nie idą, moim zdaniem, dostatecznie daleko.

Nie ma miejsca na ryzyko

Retoryki użytej w "Strategii..." nie można pozostawić bez komentarza. Widoczny jest w niej styl z poprzedniej epoki. Sformułowania typu "nie ma więc alternatywy dla scenariusza rozwojowego" czy obarczenie winą niezależnej od rządu RPP za ewentualne niepowodzenie strategii nie grzeszą pokorą.

Zastanawiający jest też zupełny brak sygnalizowania ryzyka - poza polityką RPP - i zagrożeń związanych z realizacją bardzo optymistycznie kreślonych zamiarów. W gruncie rzeczy udana realizacja "Strategii..." wymaga, żeby wszystkie czynniki ułożyły się po myśli jej autorów. Nie pozostawiono w niej marginesu bezpieczeństwa dla innego ułożenia się wydarzeń.

Autor jest wiceprezesem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową