

Uwarunkowania inicjowania trwałego wzrostu gospodarczego w Polsce – instytucjonalne czynniki polityki fiskalnej jako punkt krytyczny

1. POTRZEBA PRZEJŚCIA OD STAGNACJI DO TRWAŁEGO WZROSTU

Nie ulega wątpliwości, że Polska potrzebuje wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Jest to konieczne do zniesienia różnicy w poziomie życia naszego społeczeństwa i społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych. Dynamiczny wzrost gospodarczy jest niezbędnym czynnikiem realizacji materialnych aspiracji Polaków. Dotyczy to nie tylko sfery materialnej, ponieważ również pozamaterialne aspekty poziomu życia uzależnione są od osiągniętego poziomu zamożności. Wzrost bogactwa kraju zwiększa możliwości wyboru, którymi dysponują jego obywatele, jednocześnie jednak sam jest wyrazem wolności wyboru, a w szczególności wolności gospodarczej. Efektywna działalność gospodarcza może się zaś odbywać wyłącznie w ramach sprzyjających jej instytucji i polityki gospodarczej.

Po okresie relatywnie wysokiego tempa wzrostu w latach 90. polska gospodarka znalazła się w zastoju. W latach 2001 i 2002 stopy wzrostu PKB wyniosły odpowiednio 1% i 1,3%. Spowolnienie spowodowane było po części czynnikami o charakterze przejściowym: spadkiem popytu ze strony najważniejszych partnerów handlowych Polski oraz restrykcyjną polityką monetarną redukującą popyt wewnętrzny. Obecnie obserwowane jest ożywienie, stopa wzrostu PKB w 2003 roku przekroczy najprawdopodobniej 3%. Błędny byłby jednak wniosek, że możliwy jest łatwy powrót na trwałe do rejestrowanego jeszcze kilka lat temu tempa wzrostu. Nie jest tak z kilku powodów: (1) Zwolnienie tempa wzrostu jest nie tylko odbiciem czynników tymczasowych (koniunkturalnych), ale także rezultatem strukturalnych słabości gospodarki. (2) Ograniczenie krajowe popytu było samo w sobie związane z istnieniem strukturalnych barier wzrostu (narastaniem trwałej nierównowagi zewnętrznej). (3) Relatywnie szybki wzrost lat 90. nie miał trwałego charakteru – okupiony był rosnącą nierównowagą zewnętrzną i długiem wewnętrznym przy malejącej dynamice inwestycji i bez generowania dostatecznych oszczędności.

Jak podaje W. Orłowski, osiągnięcie poziomu zamożności krajów UE (mierzonego wartością PKB na mieszkańca w PPP) w ciągu 25 lat wymagałoby utrzymania przez Polskę w tym okresie średniego tempa wzrostu rządu 6% rocznie, co oznacza, że roczne stopy wzrostu nie mogłyby spadać poniżej 3% w czasie recesji i osiągać około 10% w czasie ożywienia¹. Pytaniem, na które trzeba odpowiedzieć jest, jakie warunki muszą być spełnione, żeby osiągnąć taki wzrost oraz jak przejść ze stagnacji do wzrostu. Próba odpowiedzi musi się wiązać z analizą trwałych cech gospodarki. Jednorazowe szoki popytowe wywierają silny wpływ na krótkookresowe stopy wzrostu, jednak w długim okresie mają mniejsze znaczenie. Jednocześnie w rozważaniu problemu inicjowania strategii trwałego wzrostu uwzględnić trzeba aktualny stan wiedzy ekonomicznej oraz konkretną bieżącą sytuację systemu gospodarczego i społecznego.

2. UWARUNKOWANIA WZROSTU – WNIOSKI Z BADAŃ TEORETYCZNYCH I EMPIRYCZNYCH

2.1. Czynniki wzrostu

W tradycyjnym ujęciu egzogenicznego modelu wzrostu analiza skupia się na kumulacji czynników produkcji (pracy i kapitału) przy przyjęciu efektywności ich wykorzystania (postępu technologicznego) za zmienną egzogeniczną. Podejście to okazało się niewystarczające do badania różnic w poziomie bogactwa różnych krajów, a obserwowane stopy konwergencji są znacząco niższe niż przewidywane przez model Solowa². Problemowi temu próbowano zaradzić przypisując kapitałowi większą rolę, niż miał on początkowo w tym modelu, m.in. uwzględniając kapitał ludzki³. W nowszych modelach wzrostu – modelach endogenicznych – uwzględniane są czynniki mogące wpływać na postęp techniczny (zwłaszcza akumulację wiedzy), jak również instytucjonalne cechy gospodarki (np. prawa własności, stabilność polityczna, otwartość gospodarki itp.). Teoretyczne i empiryczne badania prowadzą do wniosku, że wzrost nie jest procesem nieuchronnym w tym sensie, że wymaga on odpowiednich warunków, które jednak wcale nie muszą występować. Nie wystarczy sama różnica w poziomach PKB per capita, żeby poprzez różnicę w stopach zwrotu z kapitału nastąpiła pełna konwergencja. Dla kraju takiego

¹ W. M. Orłowski, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody, modele, szacunki*, CASE, Warszawa 2000 s. 128.

² S. Ahn, P. Hemmings, *Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence*, OECD 2000, s. 8.

³ Tamże.

jak Polska istotna jest bliższa identyfikacja tych warunków i znalezienie sposobu ich zaprowadzenia.

Opierając się na współczesnym zasobie wiedzy ekonomicznej można najogólniej wskazać dwie grupy czynników warunkujących wzrost gospodarczy: istniejące instytucje i czynniki makroekonomiczne. Polityka gospodarcza może wpływać na obydwie z nich, przy czym istnieją między nimi współzależności.

2.2. Instytucje a wzrost

Instytucje w interesującym nas kontekście można zdefiniować jako „ograniczenia, które ludzie nakładają na interakcje między sobą”⁴ i które obejmują zarówno reguły formalne (np. prawo), jak i nieformalne (np. przyjęte społecznie konwencje). W takim ujęciu „instytucje są regułami gry, a organizacje graczami”⁵. Natura i rola czynników instytucjonalnych w gospodarce jest obecnie przedmiotem intensywnego zainteresowania ze strony ekonomistów, co po części jest odrabianiem zaległości wynikających z pomijania tej problematyki w neoklasycznej spuściznie. W szczególności rozważana jest kwestia wpływu instytucji na wzrost gospodarczy. Niestety, jak dotąd daleko do w miarę pełnego rozpoznania i zweryfikowania istniejących zależności. Trudności pojawiają się już na etapie doboru odpowiednich zmiennych reprezentujących w równaniach miary instytucji⁶. Mimo problemów ekonomiści podejmują próby weryfikowania hipotez dotyczących interakcji między instytucjami a wzrostem.

Zasadniczo instytucje mogą wpływać na wzrost w dwojaki sposób: pośrednio – oddziałując na poziom inwestycji, lub bezpośrednio – oddziałując na ich efektywność⁷. Wśród instytucji najczęściej branych pod uwagę w badaniach występują: ochrona praw własności, korupcja, biurokratyzacja, stabilność polityczna, swobody obywatelskie, ryzyko inwestycyjne, cechy systemu rynkowego wpływające na jego efektywność, np. otwartość gospodarki, itp. – podana lista jest wybiórcza i zawiera dość ogólne pojęcia, które w modelach traktowane są bardziej szczegółowo.

Przegląd najnowszych badań empirycznych poświęconych instytucjom i wzrostowi dokonany przez J. Aron⁸ przynosi następujące wnioski: (1) Zmienne mierzące funkcjonowanie i jakość instytucji są właściwsze do pomiaru wpływu instytucji na wzrost niż zmienne opisujące jedynie cechy instytucji. (2) Do miar

⁴ D. North, *Five Propositions About Institutional Change*, s. 1.

⁵ Tamże.

⁶ J. Aron, *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, „The World Bank Research Observer”, vol. 15, no. 1, February 2000, s. 102.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s.128.

funkcjonowania i jakości formalnych i nieformalnych instytucji zalicza się honorowanie umów, prawa własności, zaufanie i swobody obywatelskie. Dowody wskazują, że jakość instytucji ma silny i znaczący pośredni (poprzez poziom inwestycji) wpływ na wzrost. Istnieją też dowody na wpływ bezpośredni, ale nie wykazano silnej zależności. (3) Istnieją obustronne zależności przyczynowe między wzrostem i instytucjami. Stanowią one jeden z najważniejszych problemów w badaniach, utrudniając formułowanie wniosków. (4) Dotychczasowe wyniki sugerują, że państwo ma ważną rolę w „sprzyjaniu rozwojowi i wprowadzaniu w życie niezależnego i skutecznego sądownictwa, powstrzymywaniu się od łupieżczych przedsięwzięć zniechęcających do oszczędzania, inwestowania i produkcji oraz rozszerzaniu praw obywatelskich i politycznych korzystnych dla rozwoju kapitału społecznego. (5) Konieczne są dalsze badania.

Centralna rola instytucji w problematyce wzrostu nie ulega dla ekonomistów wątpliwości. Jednak wnioski płynące z dotychczasowych badań nie mogą dać wyczerpujących wskazówek dla praktycznych działań dotyczących inicjowania trwałego wzrostu w kraju takim jak Polska, ani rozstrzygnąć wszystkich dylematów z tym związanych. Jednym z powodów jest to, że jak widać w powyższym wyliczeniu, osiągnięte dotąd konkluzje mają dość ograniczony zasięg. Ponadto badania dokonywane na przekroju wielu krajów nie mogą uchwycić specyfiki danego miejsca i czasu. Co z tym związane, optyka badań zmienia się w zależności od tego, jaką grupę krajów obejmuje próba. Czym innym jest badanie uwzględniające gospodarki z całego świata, a czym innym badanie grupy bardziej jednorodnej, np. krajów OECD. Inna jest natura różnic mających konsekwencje dla wzrostu w obydwu przypadkach. W przypadku krajów rozwiniętych różnice te będą zapewne bardziej subtelne. Interesującym przykładem związku instytucji z procesem wzrostu gospodarczego w określonym miejscu i czasie jest hipoteza o sprzyjającym wpływie sposobu ustalania płac (stopnia centralizacji) w krajach Europy Zachodniej w latach powojennych. Zgodnie z tą hipotezą wybrane instytucjonalne rozwiązania wyznaczania płac pasowały do stosunkowo ekstensywnego charakteru, jaki miał wzrost krajów Europy Zachodniej do mniej więcej początku lat 70.⁹ Przypadkiem zastosowania maksymalnie szerokiej, bo globalnej perspektywy jest badanie, którego autorami są W. Easterly i R. Levine¹⁰. Podjęli oni próbę rozstrzygnięcia problemu znaczenia dla wzrostu warunków naturalnych, instytucji i polityki makroekonomicznej. Autorzy ci doszli do wniosku, że jeżeli uwzględni się wpływ instytucji, to polityka makroekonomiczna nie ma znaczenia, warunki naturalne zaś oddziałują, ich zdaniem, wyłącznie poprzez

⁹ B. Eichengreen, P. Vasquez, *Institutions and Economic Growth in Postwar Europe: Evidence and Conjectures*, September 1999.

¹⁰ W. Easterly, R. Levine, *Tropics, Germs, and Crops: How endowments influence economic development*, NBER Working Paper 9601, August 2002.

swój wpływ na instytucje. Jak zauważają Easterly i Levine, wniosek ten nie musi oznaczać, że polityka makroekonomiczna jest bez znaczenia jako taka, ale może być tak, że zła polityka jest rezultatem złych instytucji.

2.3. Czynniki makroekonomiczne a wzrost

Na ogół przyjmuje się, że stabilne otoczenie makroekonomiczne uzyskane dzięki właściwej polityce jest koniecznym, choć niewystarczającym warunkiem trwałego wzrostu. S. Fischer podaje dowody na to, że inflacja i wysokie deficyty budżetowe są negatywnie skorelowane ze wzrostem, a przyczynowość przebiega od czynników makroekonomicznych do wzrostu¹¹. Niekorzystne oddziaływanie odbywa się za pośrednictwem zmniejszenia inwestycji i tempa wzrostu produktywności. Według tego autora istnieją przypadki dowodzące, że niska inflacja i niskie deficyty nie są niezbędne dla wzrostu nawet w dłuższym okresie (wysoka inflacja jest jednak zawsze sprzeczna ze wzrostem), jednak istnienie wyjątków nie podważa wniosku, że wstrzemięźliwa polityka makroekonomiczna sprzyja wzrostowi. Badania krajów OECD potwierdzają, że hiperinflacja niszczy wzrost, a osiągnięcie niskiej inflacji przynosi korzyści. Kontrowersyjną kwestią pozostaje w świetle tych badań, czy należy przechodzić od niskiej do zerowej inflacji¹².

Bardziej skomplikowana wydaje się problematyka oddziaływania polityki fiskalnej. Teorie i badania empiryczne analizują możliwe efekty wydatków rządowych (ich wielkości, deficytu i zadłużenia) oraz efekty podatkowe. Do najważniejszych mechanizmów mogących wpływać na wzrost zalicza się efekt wypierania inwestycji prywatnych, koordynację (lub jej brak) z polityką monetarną i zaburzające efekty opodatkowania. Do najważniejszych zaś trudności związanych z badaniami w tej dziedzinie należy problem pomiaru niektórych zmiennych (np. „rozmiarów rządu”, czy krańcowych stóp podatkowych) oraz problem endogeniczności¹³. Uznawana jest jednak istotna rola polityki fiskalnej dla wzrostu. Na ogół uważa się, że zwiększanie wydatków rządowych i opodatkowania wpływa niekorzystnie na wzrost, podkreślana jest jednak waga rozróżnienia między charakterem wydatków (inwestycje czy konsumpcja) i sposobem ich finansowania¹⁴.

¹¹ S. Fischer, *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*, NBER Working Paper 4565, December 1993.

¹² S. Ahn, P. Hemmings, *Policy Influences...*, wyd. cyt., s. 32.

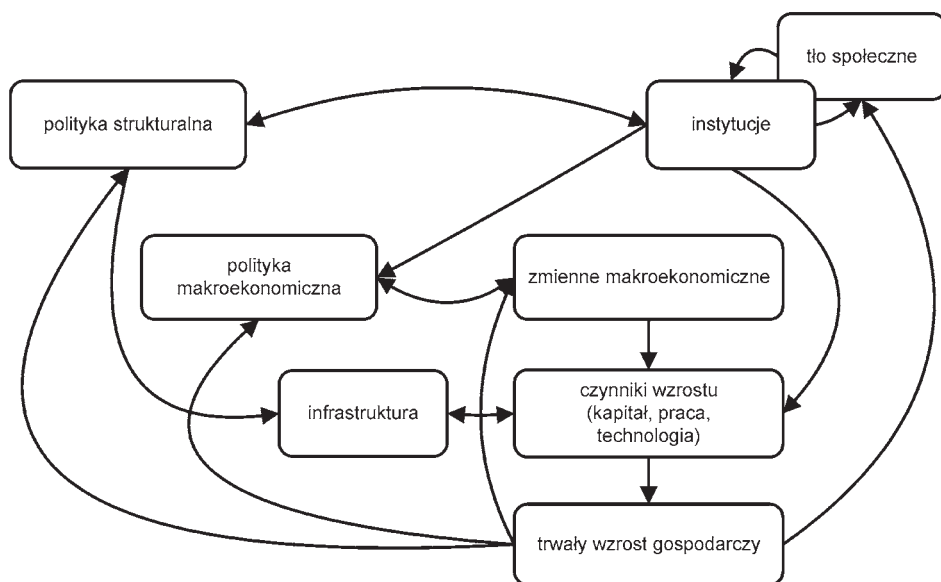
¹³ E. M. Engen, *Fiscal Policy and Economic Growth*, NBER Working Paper 4223, December 1992, s. 4; S. Ahn, P. Hemmings, *Policy Influences...*, wyd. cyt., s. 36.

¹⁴ R. J., Barro, *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, NBER Working Paper 2855, February 1989, s. 34; S. Ahn, P. Hemmings, *Policy Influences...*, wyd. cyt., s. 36; S. Fischer, *The Role...*, wyd. cyt., s. 32.

O ważnej roli czynników makroekonomicznych w perspektywie średniookresowej przekonują doświadczenia krajów, które dołączały do Unii Europejskiej z niższego poziomu rozwojowego. Osiągnęły one różny stopień konwergencji, co najwyraźniej widać, kiedy porówna się skrajne przypadki Grecji i Irlandii. Obserwowane różnice dają się tłumaczyć m.in. różnicami w poziomie wydatków rządowych i jakości polityki monetarnej¹⁵. Jest to ważna dla Polski konstatacja, biorąc pod uwagę, że nadrzędnym celem naszej polityki gospodarczej jest uzyskania szybkiej konwergencji z krajami rozwiniętymi w ramach Unii Europejskiej.

3. WEWNĄTRZGOSPODARCZE UWARUNKOWANIA WZROSTU – SCHEMAT POJĘCIOWY

Jeśli dokonamy w systemie gospodarczym rozróżnienia na instytucje, czynniki makroekonomiczne oraz politykę strukturalną i makroekonomiczną, to wpływające na wzrost zależności wewnątrzgospodarcze można najogólniej przedstawić tak, jak na poniższym schemacie.



Rys. 1. Schemat analizy zależności wpływających na wzrost gospodarczy

Źródło: opracowanie własne.

¹⁵ W. M. Orłowski, *Koszty i korzyści...*, wyd. cyt., s. 134.

Przedstawiony schemat jest wygodnym punktem odniesienia dla analizy problemu inicjowania procesów trwałego wzrostu. Trzeba jednak pamiętać, że jest bardzo uproszczony, a w rzeczywistości granice między pokazanymi czynnikami są płynne (np. polityka makroekonomiczna jest silnie osadzona w istniejącym porządku instytucjonalnym). Jeśli chodzi o dymek „tło społeczne”, to obrazuje on wszelkie czynniki o charakterze kulturowym, socjologicznym i temu podobne, które mają wpływ na instytucje. Do tej grupy zalicza się „kapitał społeczny” które to pojęcie ekonomiści próbują od jakiegoś czasu badać, mimo że na razie nie ma jeszcze akceptowanej ogólnie definicji. „Tło społeczne” pokrywa się w dużym stopniu z „instytucjami” (granice między nimi zależą silnie od definicji).

Diagnostując polską gospodarkę w kategoriach powyższego schematu należy przede wszystkim ustalić obecny stan „czynników wzrostu”, jako że od nich bezpośrednio zależy tempo wzrostu.

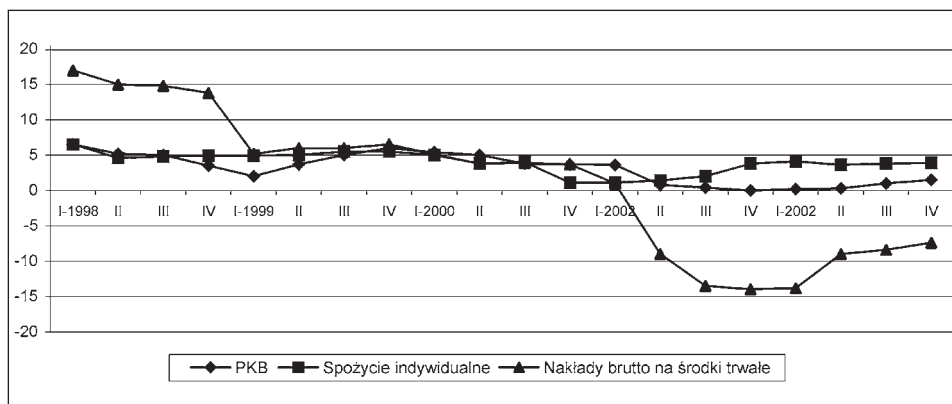
4. CZYNNIKI WZROSTU W POLSKIEJ GOSPODARCE

Kluczowym czynnikiem określającym różnicę w poziomach zamożności między krajami jest wydajność pracy. Endogeniczne modele wzrostu skupiają się na próbach tłumaczenia tego, co wpływa na ten właśnie element. Jednak wzrost może mieć charakter ekstensywny – polegać na zwiększaniu ilości używanych czynników produkcji (kapitału i pracy). L. Zienkowski stwierdza, że dopiero uwzględniając łącznie produktywność czynników produkcji i stopień ich wykorzystania (lub niewykorzystania) można w pełni ocenić efektywność gospodarki¹⁶. Jego zdaniem, w polskiej gospodarce: (1) Poziom wydajności pracy jest ok. 2,5 raza niższy niż w krajach UE, co tłumaczy różnice w poziomie bogactwa. Wydajność wzrosła w latach 90., co w dużym stopniu było efektem eliminacji nieproduktywnej działalności pozostającej po okresie gospodarki centralnie kierowanej. (2) Wiele czynników odpowiada za niską produktywność, m.in. niska innowacyjność i nakłady na B+R, słaby rozwój kapitału ludzkiego (edukacja), wysokie koszty transakcyjne i nieprzejrzysty system prawny (korupcja, brak stabilności, monopole). (3) Istnieją niewykorzystane zasoby czynników produkcji. Wysokie jest bezrobocie jawne, istnieje też ukryte, choć trudne do kwantyfikacji. Jeśli chodzi o kapitał, to większość niewykorzystywanego statystycznie potencjału nie jest prawdopodobnie dostosowana do potrzeb rynku. Istnieje jednak pewna, trudna do obliczenia jego część, której efektywnemu wykorzystaniu przeszkadzają warunki makroekonomiczne.

¹⁶ L. Zienkowski, *Wykorzystanie czynników produkcji w gospodarce polskiej*, [w:] *Wzrost gospodarczy w Polsce. Perspektywa średniookresowa*, J. Lipiński i W. M. Orłowski (red.), Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001, s. 51.

Jaskrawym świadectwem niewykorzystania potencjalnych zasobów pracy jest fakt, że z 24 mln osób w wieku produkcyjnym, pracuje tylko ok. 13 mln (oficjalnie)¹⁷. Bezrobocie jest po części rezultatem niskiego tempa wzrostu, ale przytoczone liczby są też odbiciem strukturalnego stanu gospodarki. Według obliczeń B. Czyżewskiego, liczba pracujących w polskiej gospodarce zaczyna rosnąć, gdy tempo wzrostu PKB przekracza 3,1%¹⁸. Zaleca on jednak ostrożność w ekstrapolacji tego wyniku z uwagi na krótkie szeregi czasowe i szybkie zmiany zachodzące w systemie gospodarczym. Ponadto wzrost gospodarczy może nie przywrócić wzrostu zatrudnienia, ponieważ w porównaniu z krajami UE niski jest poziom wydajności (a więc jest „miejsce do nadrobienia”), a koszty pracy będą wzrastać w wyniku następowania procesu konwergencji z krajami UE. Poza tym istnieje strukturalne niedopasowanie jakości zasobów pracy do potrzeb współczesnej gospodarki, co stanowi silną barierę dla wzrostu.

Bardziej ogólnie – polska gospodarka tylko częściowo podlega wymuszającym efektywność mechanizmom rynku. Znaczna część populacji utrzymuje się z nieefektywnego sektora publicznego lub transferów socjalnych. Można się zasadnie obawiać, że taka sytuacja ma tendencję do samoutrwalać się i będzie się stawać coraz trudniejszą do usunięcia przeszkodą osiągnięcia trwałego wzrostu¹⁹.



Rys. 2 Produkt krajowy brutto, spożycie indywidualne i nakłady brutto na środki trwałe w latach 1998–2002

Źródło: *Analiza sytuacji gospodarczej Polski w 2002 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003.

¹⁷ E. Skalski, *Biedni, ale równi*, „Gazeta Wyborcza”, 28 lipca 2003.

¹⁸ A. B. Czyżewski, *Wzrost gospodarczy a popyt na pracę, referat na XXII Konferencję Naukową NBP*, „Reformy strukturalne a polityka pieniężna”, październik 2002, s. 10.

¹⁹ *Trzy Polski: potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, J. Hausner i M. Maroda (red.), Fundacja Eberta, Warszawa, 1999, s. 157.

Zmienną związaną z wykorzystaniem czynników produkcji o krytycznym znaczeniu dla wzrostu jest poziom inwestycji oraz, co z tym bezpośrednio związane, oszczędności.

Rysunek 2 obrazuje zmiany nakładów na środki trwałe w ciągu ostatnich lat. Widoczny jest gwałtowny spadek ich dynamiki, znajdujący swoje odbicie w słabnącej dynamice PKB.

Spadek poziomu inwestycji pokazany na wykresie jest częściowo rezultatem działania czynników krótkoterminowych. Jednak nie zmienia to faktu, że Polska potrzebuje zwiększyć w stały sposób stopę inwestycji, jeśli mamy uzyskać trwały wzrost. Jest to uwarunkowane przede wszystkim stopą oszczędności krajowych. Ta zaś jest zbyt niska w stosunku do potrzeb. Jak uważa W. Orłowski, to, że gospodarka nie tworzy oszczędności wystarczających dla potrzeb wzrostu, jest jej cechą strukturalną, nieograniczającą się do któregoś z jej sektorów (np. gospodarstw domowych) i niemożliwą do zmiany w drodze prostej korekty polityki makroekonomicznej²⁰.

Powyższe obserwacje wspierają tezę, że czynniki wzrostu w polskiej gospodarce nie są mobilizowane w sposób sprzyjający trwałemu i wysokiemu wzrostowi ani w aspekcie ilościowym, ani efektywnościowym. Tego rodzaju słabość musi mieć swoje źródła w uwarunkowaniach instytucjonalnych.

5. TRUDNOŚCI ZMIANY INSTYTUCJONALNEJ

Jeśli instytucje danej gospodarki nie sprzyjają trwałemu wzrostowi, powstaje pytanie, jak przejść do systemu z dobrymi instytucjami. Są to właściwie dwa problemy: jak mają te instytucje być zaprojektowane i jak doprowadzić do ich powstania. Na żadne z nich teoria nie ma wyczerpujących odpowiedzi. D. North²¹ wskazuje, że kluczowym zagadnieniem jest sprawa bodźców, których dostarcza struktura instytucjonalna działającym w ramach organizacji jednostkom. Jednostki postrzegają te bodźce za pośrednictwem pojęć w swoich umysłach. Działania podejmowane są w tym kierunku, gdzie postrzega się największe korzyści, co z kolei w stopniowy sposób zmienia same instytucje. North podkreśla ten właśnie stopniowy aspekt zmiany instytucjonalnej, a także jej zależność od własnego przebiegu historycznego. Powolny i ewolucyjny charakter zmian instytucji (i całego systemu gospodarczego) jest rzeczą często eksponowaną przez autorów interesujących się problematyką instytucjonalną (np. ekonomiści z kręgu szkoły

²⁰ W. M. Orłowski, *Dylematy polityki makroekonomicznej: równowaga zewnętrzna i wewnętrzna* [w:] *Wzrost gospodarczy...*, wyd. cyt., s. 34.

²¹ D. North, *Five Propositions...*, wyd. cyt., s. 1.

praw własności, czy też F.A. Hayek). Trudno byłoby jednak zaakceptować wniosek, że skoro instytucje efektywnych gospodarek kształtowały się długo i stopniowo, to wszystko co można zrobić, to poczekać, aż wyłonią się one same w Polsce. Po pierwsze, wzrost gospodarczy jest potrzebny jak najszybciej, a po drugie, nie ma żadnej gwarancji, że system sprzyjający wzrostowi w ogóle pojawi się samorzutnie. Ostatnie doświadczenia Polski zdają się raczej pokazywać, że przy braku działań nakierowujących zmiany instytucjonalne w dobrą stronę mamy do czynienia z dryfem w stronę stagnacji. Najwyraźniej bodźce dostarczane przez instytucje nie skłaniają jednostek i organizacji do działań zwiększających efektywność systemu. Jak przyznaje North, postęp w badaniach teoretycznych na temat interakcji instytucji i organizacji jest bardzo potrzebny, ponieważ „dostarczyłby on solidnych podstaw dla polityki gospodarczej przy odbudowie gospodarek Europy Wschodniej, której przebieg daje przygnębiające świadectwo naszej ignorancji w tej dziedzinie”²².

Znaną próbą sformułowania zaleceń pod adresem polityki gospodarczej w celu uzyskania pro wzrostowego środowiska był tzw. konsensus waszyngtoński, który ułożony został przez J. Williamsona na podstawie doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej. Z biegiem czasu widoczne stało się, że czynniki instytucjonalne wymagają znacznie szerszego uwzględnienia w reformowanych gospodarkach, niż przewidywał konsensus²³. Przedmiotem kontrowersji pozostaje, jak miałyby wyglądać rozszerzona lista zaleceń.

6. INICJOWANIE TRWAŁEGO WZROSTU – POLITYKA FISKALNA JAKO PUNKT KRYTYCZNY

Jak przedstawiłem na rys. 1, wzrost gospodarczy warunkowany jest wieloma grupami czynników. Tworzą one spletaną sieć współzależności. Jeżeli chcemy zainicjować pro wzrostową strategię potrzebne jest określenie, w którym miejscu (lub miejscach) tej sieci należy zacząć wprowadzać zmiany. Nie ulega wątpliwości, że konieczne jest jednoczesne podjęcie działań w różnych obszarach – instytucjonalnym, polityki strukturalnej, polityki makroekonomicznej, a także, o ile jest to możliwe, obszarze kulturowym. Można jednak, moim zdaniem, wskazać miejsce, które jest obecnie „krytycznym węzłem” dla relacji związanych ze wzrostem w polskiej gospodarce. Znajduje się ono tam, gdzie polityka makroekonomiczna oddziałuje z instytucjonalnym wymiarem gospodarki. Mówiąc

²² Tamże, s. 8.

²³ J. Williamson, *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?*, „The World Bank Research Observer”, vol. 15, no. 2, August 2000.

dokładniej, węzłem tym jest polityka fiskalna, element oddziałujący silnie na makroekonomiczne i instytucjonalne uwarunkowania czynników wzrostu. Działaniem, którego podjęcie należy w moim przekonaniu rozważyć, jest natomiast zmiana instytucjonalnych podstaw funkcjonowania polityki fiskalnej.

Jak już zaznaczyłem, z teorii i empirii wynika, że znaczenie dla wzrostu ma zarówno wielkość, jak i struktura wydatków publicznych. Polityka fiskalna zajmuje bardzo ważne miejsce w inicjowaniu procesów wzrostu gospodarki Polski z kilku powodów: (1) Wielkość wydatków publicznych i długu publicznego w Polsce rośnie (ostatnio gwałtownie) – wydatki te są znacznie większe niż w innych krajach OECD o podobnym poziomie dochodu i większe niż miało to miejsce w innych krajach OECD, kiedy znajdowały się na porównywalnym poziomie²⁴. Wydatki publiczne mogą wypierać inwestycje prywatne, a opodatkowanie konieczne do ich finansowania może działać zaburzająco. (2) Rosnący deficyt zwiększa napięcia w rachunku obrotów bieżących, co utrudnia finansowanie inwestycji krajowych z oszczędności zagranicznych i zwiększa ryzyko kryzysu walutowego oraz wymuszana suboptymalny policy mix²⁵. (3) Niekorzystna z punktu widzenia wzrostu jest struktura wydatków publicznych. Zbyt duża ich część jest przeznaczana na konsumpcję, a zbyt mała na inwestycje. Udział transferów socjalnych (w szczególności zaś rent inwalidzkich) jest znacznie większy niż średnia krajów OECD²⁶, zaś udział wydatków na inwestycje strukturalne jest niższy niż średni poziom w pozostałych krajach mających wejść do UE²⁷. Taki stan rzeczy sprzyja utrwalaniu się niekorzystnych dla wzrostu struktur instytucjonalnych i społecznych oraz przeszkadza w formowaniu się kapitału ludzkiego i infrastruktury.

Jak widać, polityka fiskalna wpływa w bezpośredni bądź pośredni sposób na większość ważnych dla wzrostu polskiej gospodarki czynników. Jednocześnie jej niekorzystne cechy, zarówno ilościowe, jak i jakościowe, stanowią skuteczne bariery dla tworzenia podstaw trwałego wzrostu oraz niosą ze sobą zagrożenia krótko- i długookresowe.

Powyższa diagnoza nie może być zaskoczeniem dla ekonomisty. Wymienione zjawiska i ich konsekwencje są dostrzegane zarówno wśród naukowców, jak i prowadzących politykę²⁸. Formułowane są te konkretne postulaty zmian, ma-

²⁴ A. Burns, K. Yoo, *Public Expenditure Management in Poland*, Economics Department Working Papers No. 346, OECD, 12 December 2002, Public expenditure, s. 7.

²⁵ W.M. Orłowski, *Dylematy...*, wyd. cyt.

²⁶ 18,4% w 2000 roku; A. Burns, K. Yoo, *Public Expenditure...*, wyd. cyt., s. 7.

²⁷ Około 7% całości wydatków w Polsce wobec 12% w tamtych krajach; *Polska. Strategia finansów publicznych na rzecz wzrostu. Analiza wydatków publicznych*, Dokument Banku Światowego, 21 stycznia 2003, s. 14.

²⁸ Np.: *Na razie nie myślę o niemiłych, zaskakujących konsekwencjach*, wywiad z Andrzejem Raczko, „Rzeczpospolita”, 17 lipca 2003.

jących poprawić jakość naszej polityki fiskalnej. Obejmują one takie propozycje jak: zmodyfikowanie i uszczelnienie systemu wydatków socjalnych, zwiększenie przejrzystości całości finansów publicznych (na poziomach: centralnym i lokalnych), wprowadzenie lepszych kryteriów efektywnościowych w decyzjach inwestycyjnych, zmiany systemu edukacji i opieki zdrowotnej i wiele innych²⁹. Jednak świadomość potrzeby podjęcia określonych działań nie jest równoznaczna z tym, że rzeczywiście tak się stanie, zwłaszcza jeżeli zakres zmian jest duży, obejmuje skomplikowaną sieć powiązań, a ich zajście naruszyłoby interesy dużych grup społecznych lub grup nacisku. Zasadniczym tego powodem jest to, że polityka gospodarcza podlega wyborowi politycznemu, a horyzont czasowy tych decyzji jest inny niż korzyści osiągane z działań pro wzrostowych. Polityka fiskalna jest szczególnie silnie dotknięta tym problemem, co widać wyraźnie na przykładzie polskiej gospodarki ostatnich kilku lat. Wydatki publiczne w żadnym okresie transformacji nie były szczególnie prorozwojowe, a ich wartość w realnych kategoriach stale rosła. Teraz jednak również wielkość deficytu i zadłużenia niebezpiecznie wzrastają. Można tu mówić o stałym niedomaganiu o charakterze instytucjonalnym. Nasuwa się pytanie, jak je przezwyciężyć.

Jednym rozwiązaniem, które może pomóc w kontynuowaniu niekorzystnych tendencji jest narzucenie reguł polityce fiskalnej. Jedną taką regułą już istnieje – jest nią konstytucyjny zakaz przekraczania przez dług publiczny wartości 60% PKB. Jest to jednak z pewnością zbyt luźne ograniczenie, żeby mogło w istotny sposób przyczynić się do poprawy parametrów polityki fiskalnej w kontekście wzrostu. Można myśleć o wprowadzeniu innych, bardziej szczegółowych i silniej ograniczających reguł. Mogłyby one np. zmierzać do wymuszenia poprawy ilościowych parametrów w czasie, przy uwzględnieniu potrzeb cyklu koniunkturalnego. Z takim podejściem wiążą się jednak duże problemy. Pojawiają się one na poziomie projektowania reguł oraz ich egzekwowania. Dylematy związane z projektowaniem dotyczą m.in. doboru odpowiednich zmiennych, które mają być kontrolowane, horyzontu czasowego oraz zapewnienia dostatecznej elastyczności. Doświadczenia krajów OECD pokazują, że nie jest łatwo w praktyce doprowadzić do właściwego ułożenia i egzekwowania reguł dla polityki fiskalnej – ich przestrzeganie „rozmywa się” z biegiem czasu, kiedy początkowe poparcie polityczne zmaleje, a okoliczności ulegną zmianie³⁰.

Zdaniem C. Wyplosza, trudności projektowania i egzekwowania reguł, przede wszystkim zapewnienia elastyczności przy zachowaniu spójności w czasie, powodują, że lepsze jest powołanie odrębnej instytucji, mającej mandat do narzu-

²⁹ A. Burns, K. Yoo, *Public Expenditure...; Polska. Strategia...*, wyd. cyt.

³⁰ OECD Economic Outlook 2002, rozdz. IV, Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Policy Rules, OECD 2002.

cania ograniczeń bieżącej polityce³¹. Polityka fiskalna zgodnie z tą propozycją powinna przebyć podobną drogę jak polityka monetarna – od prostej reguły do istnienia niezależnego ciała związanego osiągnięciem określonego celu, ale dysponującego pewnym stopniem uznaniowości. Nowe ciało – Rada Polityki Fiskalnej (Fiscal Policy Committee) – działałoby z narzuconym mu ograniczeniem utrzymania (osiągnięcia) stabilizacji długu na bezpiecznym (dającym się utrzymać) poziomie w określonym horyzoncie czasowym. Każdego roku przed rozpoczęciem procesu tworzenia budżetu Rada ogłaszałaby wielkość deficytu budżetowego, której nie można byłoby przekroczyć. Wszelkie inne decyzje dotyczące parametrów budżetu (w tym struktury i poziomu wydatków, opodatkowania, redystrybucji itd.) pozostawałyby w gestii parlamentu i rządu, tak że zachowana byłaby kontrola polityczna nad nimi. Konkretnym celem, do którego miałyby zmierzać Rada, byłoby albo zrównoważenie budżetu w ramach okresu zbliżonego do cyklu koniunkturalnego, albo stabilizacja relacji długu do PKB w długim okresie. W tym drugim przypadku cel dotyczący wielkości długu byłby ogłaszany przez rząd na początku kadencji i obowiązywał przez całe jej trwanie. Rada zobowiązana byłaby do dawania sprawozdań ze swoich działań *ex-ante* i *ex-post* przed parlamentem.

Zdaniem Wyplosza, ważną zaletą jego propozycji jest to, że nie pojawia się żadna arbitralna wartość, która ograniczałaby na stałe politykę, co jest wadą rozwiązań opartych na regule, takich jak europejski Pakt dla Stabilizacji i Rozwoju.

Sądzę, że należałoby rozważyć wprowadzenie w Polsce instytucji opartej na omówionym pokrótce wyżej pomysle Wyplosza. Mogłaby ona pomóc polskiej gospodarce wydostać się z błędnego koła stagnacji i złej polityki, dostarczając jednostkom prowadzącym tę politykę korzystnych bodźców. Jak zauważa Wyplosz, „obwinianie polityków za przekraczanie reguł, które sami stworzyli, nie uwzględnia znaczenia bodźców”³². Ewentualne powołanie Rady Polityki Fiskalnej musiałoby być rzecz jasna poprzedzone szczegółową dyskusją na temat przyjętych rozwiązań, zwłaszcza celu operacyjnego. Powołanie Rady i zwiększenie dzięki temu dyscypliny fiskalnej mogłoby stać się pierwszym etapem zwrotu polityki gospodarczej w kierunku pro wzrostowym. Nie byłby to oczywiście krok wystarczający, obejmowałby tylko podstawowy aspekt ilościowy polityki fiskalnej. Jednak nie jest to mało, zważywszy na przedstawione wcześniej związki tej polityki z innymi uwarunkowaniami wzrostu oraz obecne tendencje w jej prowadzeniu. Ograniczenie ilościowe oznaczałoby automatyczną poprawę

³¹ C. Wyplosz, *Fiscal Policy: Rules or Institutions?*, March 2002. Warto zauważyć, że Wyplosz używa słowa „instytucje” w innym, węższym sensie niż przyjęty w niniejszym tekście. Nie wpływa to na jakość jego wniosków.

³² Tamże, s. 5.

jakości policy mix, a także mogłoby sprzyjać poprawie struktury i efektywności wydatków publicznych. Formalnie rzecz biorąc, wprowadzenie Rady Polityki Fiskalnej nie jest też oczywiście koniecznym warunkiem trwałego wzrostu, ale może być czynnikiem bardzo sprzyjającym jego zapoczątkowaniu.

Naturalnie, zmiana instytucjonalna tego typu wiąże się ze specyficznymi trudnościami. Wprowadzić ją muszą przecież politycy, którzy wcale nie muszą być do tego skorzy. Poza tym wymaga to zmiany konstytucji, co wiąże się z potrzebą poparcia kwalifikowaną większością głosów w sejmie. Przeprowadzenie zmiany byłoby zapewne najbardziej prawdopodobne po ewentualnym przejściu władzy przez dysponującą lub potrafiącą zapewnić odpowiednią większość proreformatorską siłę polityczną. I to chyba na początku jej kadencji (cynicznie mówiąc: zanim wszyscy zainteresowani zorientowaliby się, z jak dużej władzy rezygnują). Pewnym niebezpieczeństwem związanym z tym przedsięwzięciem jest natomiast to, że powstałe ciało mogłoby stać się kozłem ofiarnym chybionych posunięć polityki rządu.

Czy wobec tych trudności warto na serio rozpatrywać wprowadzenie Rady Polityki Fiskalnej? Można przecież argumentować, że dążenie do konwergencji walutowej ze strefą euro i tak wymusi zwiększenie dyscypliny fiskalnej. Jest to oczywiście prawda, ale po pierwsze obecnie obowiązujące rozwiązania Paktu dla Stabilizacji i Rozwoju jako niedoskonałe stały się przedmiotem kontrowersji, a jego zasady są łamane przez kluczowe gospodarki UE. Zostaną one prawdopodobnie zastąpione innym mechanizmem, dyskusja na ten temat jest w toku i zgłoszono już kilka alternatywnych rozwiązań³³. Po drugie zaś nie ma żadnej gwarancji, że politycy będą konsekwentnie dążyć do spełnienia kryteriów konwergencji (nie jest to warunkiem przystąpienia do UE), a sam proces dochodzenia do unii walutowej jest wskazywany jako potencjalnie niebezpieczny pod względem możliwości wystąpienia kryzysu walutowego³⁴. Jeśli dodatkowo uwzględnić, że najwcześniejszym terminem przystąpienia do strefy euro jest rok 2007, a w inicjowaniu procesów wzrostu liczy się każdy rok, argumenty przeciw próbom wprowadzenia Rady Polityki Fiskalnej stają się, jak sądzę nieprzekonujące.

³³ B. Eichengreen, *Institutions for Fiscal Stability*, Working Paper PEIF-6, May 3, 2003.

³⁴ Przykład głosu w tej sprawie: M. Dąbrowski, *Grzech zaniechania*, „Rzeczpospolita”, 9–10 sierpnia 2003.

LITERATURA

- Ahn S., Hemmings P., *Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence*, OECD 2000.
- Aron J., *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, „The World Bank Research Observer”, vol. 15, no. 1, February 2000.
- Barro R. J., *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, NBER Working Paper 2855, February 1989.
- Burns A., Yoo K., *Public Expenditure Management in Poland*, Economics Department Working Papers No. 346, OECD, 12 December 2002.
- Czyżewski A. B., *Wzrost gospodarczy a popyt na pracę, referat na XXII Konferencję Naukową NBP „Reformy strukturalne a polityka pieniężna”*, październik 2002.
- Dąbrowski M., *Grzech zaniechania*, „Rzeczpospolita”, 9–10 sierpnia 2003.
- Easterly W., Levine R., *Tropics, Germs, and Crops: How endowments influence economic development*, NBER Working Paper 9601, August 2002.
- Eichengreen B., *Institutions for Fiscal Stability*, Working Paper PEIF-6, May 3, 2003.
- Eichengreen B., Vasquez P., *Institutions and Economic Growth in Postwar Europe: Evidence and Conjectures*, September 1999.
- Engen E. M., *Fiscal Policy and Economic Growth*, NBER Working Paper 4223, December 1992.
- Fischer S., *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*, NBER Working Paper 4565, December 1993.
- Na razie nie myślę o niemiłych, zaskakujących konsekwencjach*, wywiad z Andrzejem Raczko, „Rzeczpospolita”, 17 lipca 2003.
- North D., *Five Propositions About Institutional Change*.
 OECD Economic Outlook 2002 (rozdz. IV, Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Policy Rules).
- Orłowski W. M., *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody, modele, szacunki*, CASE, Warszawa 2000.
- Polska. Strategia finansów publicznych na rzecz wzrostu. Analiza wydatków publicznych*, Dokument Banku Światowego, 21 stycznia 2003.
- Skalski E., *Biedni, ale równi*, „Gazeta Wyborcza”, 28 lipca 2003.
- Trzy Polski: potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, Hausner J., Marody M. (red.), Fundacja Eberta, Warszawa 1999.
- Williamson J., *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?*, „The World Bank Research Observer”, vol. 15, no. 2, August 2000.
- Wyplosz C., *Fiscal Policy: Rules or Institutions?*, March 2002.
- Wzrost gospodarczy w Polsce. Perspektywa średniookresowa*, Lipiński J. i Orłowski W. M. (red.), Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.

Conditions of Initiating Sustainable Economic Growth in Poland – Institutional Factors of Fiscal Policy as a Critical Point

Summary

The article discusses factors which are crucial for initiating and sustainability of economic growth. Theoretical and empirical findings are briefly surveyed. Growth is mainly determined by institutional factors, which are embedded in a web of interactions within the economic and social system. Change in those factors is difficult to perform.

It is maintained that one of the critical conditions for initiating sustainable growth in Poland is increase in the quality of fiscal policy. To achieve this, an institutional change consisting in establishing a Fiscal Policy Committee may be helpful.