

Co zrobić by Polska stała się gospodarczym tygrysem?

Adam Pigoń
Szkoła Główna Handlowa
kierunek ekonomia
II rok studiów magisterskich

Streszczenie: W pracy zawarta jest próba znalezienia odpowiedzi na zadane w tytule pytanie: "co zrobić by Polska stała się gospodarczym tygrysem?". Na podstawie literatury teoretycznej oraz empirycznej wskazane są podstawowe kierunki reform mających na celu umożliwienie osiągnięcia przez polską gospodarkę dynamicznego i długotrwałego wzrostu. W pracy zaakcentowana jest konieczność skupienia się na szeregu instytucji kształtujących bodźce ekonomiczne wpływające na zachowanie podmiotów gospodarczych. W ocenie autora kluczowe zmiany powinny dotyczyć systemu podatkowego, systemu zabezpieczenia społecznego i rynku pracy oraz występowania deficytu finansów publicznych. W obliczu niemal powszechnej zgody co do charakteru koniecznych reform, które powinny prowadzić do zwiększenia zachęt do akumulacji kapitału i podaży pracy, dodatkowa uwaga skupiona jest na politycznych aspektach wprowadzania niepopularnych społecznie rozwiązań instytucjonalnych. Najważniejszymi wnioskami pracy są zaproponowane rozwiązania z zakresu ekonomii politycznej, które mogą ułatwić wprowadzenie zmian prowadzących do rozwoju polskiej gospodarki.

Czy Polska może stać się gospodarczym tygrysem?

Nie można mieć wątpliwości, że Polska, w skali świata, jest jednym z najbogatszych i najbardziej rozwiniętych państw, w którym warunki życia obywateli należą do najlepszych. Znakomicie świadczy o tym wskaźnik HDI, który w roku 2011 wyniósł 0,813 i którego wartość lokuje nas w grupie 47 państw określanych jako te o bardzo wysokiej wartości wskaźnika. Jeszcze pełniejszą ocenę postępu społeczno-ekonomicznego jakiego dostąpiła Polska w ciągu ostatnich 20 lat dostarcza porównanie wartości HDI na przestrzeni lat: w roku 1995 wskaźnik wynosił jedynie 0,727. Ostatnie dwie dekady były nieprzerwanym wzrostem gospodarczym, którego nie można nie doceniać - PKB per capita w roku 1990 wynosiło jedynie 1 696 dolarów by w roku 2011 wynieść 13 424 dolary¹. Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że polskie PKB per capita, mimo iż cały czas rośnie w stosunku do innych krajów Europy Zachodniej, wynosi jedynie 64% średniej wartości dla całej Unii Europejskiej². Pokazuje to jak znaczny dystans dzieli nas od najbogatszych krajów Unii i jednocześnie wskazuje na konieczność jak najszybszego nadrobienia dystansu do tych krajów. Potrzeba ta wydaje się szczególnie paląca zważywszy na fakt, iż większość Polaków miała bądź ma bezpośrednią możliwość doświadczenia wysokiego poziomu konsumpcji społeczeństw Wielkiej Brytanii, Holandii czy Niemiec. Parafrazując słowa Roberta Solowa można stwierdzić, że gdy raz doświadczy się skutków wzrostu gospodarczego trudno jest myśleć o czymkolwiek innym.

Nie istnieje więc inna odpowiedź na pytanie czy Polska może stać się tygrysem gospodarczym jak ta, że musi się ona nim stać by sprostać oczekiwaniom konsumpcyjnym zarówno obecnych jak i przyszłych pokoleń Polaków.

”Tygrys gospodarczy” jest określeniem kojarzonym jednoznacznie z Japonią, Koreą czy Tajwanem. Czy Polska może powtórzyć ich sukces - czy możliwe jest osiągnięcie przez całą dekadę ponad dziesięć procentowych wzrostów PKB i błyskawiczna konwergencja do krajów najbogatszych? Niestety, wydaje się zupełnie nierealnym by możliwa była dokładna replikacja skali sukcesu azjatyckich tygrysów. Wynika to z mniejszej odległości Polski od światowej granicy technologicznej, co uniemożliwia tak wysokie tempo rozwoju (Jones, Romer 2010) związane z imitacyjnym napływem technologii. Termin ”gospodarczego tygrysa” powinien być więc dostosowany do polskich możliwości i sytuacji w jakiej się znajdujemy.

Wydaje się, że celem Polski powinno być osiągnięcie stabilnego tempa wzrostu na poziomie 4-5% co, przy założeniu 2-2,5% wzrostu krajów ”starej” Unii, pozwalałoby myśleć o pełnej konwergencji około roku 2035-2040³. Choć tempo wzrostu wynoszące 4% rocznie zdaje się być niezbyt spektakularnym celem dla kraju o ambicjach dogonienia europejskiej czołówki należy zauważyć, że utrzymanie takiego tempa przez co najmniej 25 lat, niezależnie od światowej koniunktury, w warunkach narastających trudności demograficznych rzutujących na zarówno ekonomiczne jak i polityczne warunki gospodarowania, wymaga podjęcia odważnych reform. Używając terminologii zaczerpniętej z raportu ”Polska 2030” reformy te muszą oddalać nas od zagrożenia przypadkowym dryfem rozwojowym a umożliwiać zrównoważony i długookresowy wzrost.

¹ceny bieżące, dane dotyczące HDI oraz PKB per capita za ONZ

²wg Eurostatu

³obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu

Wzrost w teorii

Truizmem jest stwierdzenie, że produkt zależy od ilości zakumulowanego kapitału, podaży pracy i produktywności tych czynników produkcji. Teoria wzrostu poczyniła w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat olbrzymi postęp tworząc modele coraz bardziej szczegółowo wyjaśniające wzrost gospodarczy i dokładne zależności między produktywnością i podażą czynników wytwórczych a produktem i wynikającym z niego bogactwem. Modele teoretyczne akcentowały inne czynniki wzrostu zależnie od ówczesnego stanu wiedzy o gospodarce ale, co nie mniej ważne, także od zmieniającego się w czasie charakteru i struktury gospodarek i społeczeństw, które opisywały. Pierwsze modele koncentrowały się na roli egzogenicznej stopy oszczędności, późniejsze zaś na roli technologii, innowacji, kapitału ludzkiego czy korzyściach skali i efektach zewnętrznych. We współczesnych gospodarkach rośnie znaczenie technologii utożsamianej z resztą Solowa⁴, tym bardziej im gospodarka zbliższa się do granicy technologicznej (Jones, Romer 2010).

Opisane zależności wpływają na wzrost bezpośrednio, zasadniczym zadaniem teorii ekonomii musi być więc próba znalezienia fundamentalnych przyczyn rozwoju. Współczesna nauka nie ma tu wątpliwości - za rozwój odpowiadają przede wszystkim instytucje (Acemoglu 2009; Balcerowicz 2008). To one kształtują w głównej mierze bodźce wpływające na zachowania podmiotów gospodarczych. Dobry system instytucjonalny przyczynia się do wzrostu gospodarczego, gdyż wywołuje bezpośrednie przyczyny wzrostu: akumulację kapitału, dużą podaż pracy i wzrost produktywności. Dlatego zmiany instytucji muszą zachęcać gospodarstwa domowe do wzrostu aktywności zawodowej i oszczędności, przedsiębiorstwa do inwestycji i innowacji zaś sektor publiczny do bardziej efektywnej działalności.

Konieczne zmiany instytucji ekonomicznych w Polsce

Zmiany systemu instytucjonalnego jakie są konieczne by Polska stała się tygrysem gospodarczym muszą być na tyle głębokie by stworzyć dostateczne bodźce ekonomiczne do zmiany zachowań podmiotów gospodarczych na bardziej efektywne. Takich zachowań nie da się zadekretować - muszą one wypływać bezpośrednio z decyzji indywidualnych podmiotów, na które wpływają przede wszystkim instytucje rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego oraz systemu podatkowego. Dodatkowo warto rozważyć wpływ zmniejszenia deficytu budżetowego a także zmian w innych sektorach na wzrost gospodarczy.

⁴reszta może być też określona jako "veil of ignorance", gdyż, technicznie, obejmuje wszystkie komponenty wzrostu inne niż akumulacja czynników więc także wszystkie inne nieznanne elementy wzrostu niebędące technologią.

Deficyt i dług publiczny

Wykres: Deficyt (lewa oś) i dług (prawa oś) sektora finansów publicznych jako % PKB w latach 1998-2011, dane z GUS. Szacunki deficytu strukturalnego sektora publicznego wg Komisji Europejskiej dla lat 1998-2010 jako % PKB (lewa oś).



Nie jest celem pracy podważanie celowości występowania deficytów publicznych w wszelkiej postaci czy wklęcie się w zagadnienia związane z występowaniem (lub nie) wysokich mnożników fiskalnych. Istnieją zupełnie racjonalne przesłanki utrzymywania przejściowych deficytów w szczególnych sytuacjach takich jak wojny lub katastrofy naturalne (Barro 1979). Rola deficytu budżetowego przy próbach wygładzania koniunktury wzbudza daleko większe kontrowersje (Balcerowicz 2003; Blanchard 2009), choć nadal istnieje możliwość jego przynajmniej częściowego uzasadnienia przy wyrównywaniu konsumpcji publicznej i dochodów podatkowych. W sytuacji Polski trudno mieć jednak wątpliwości - deficyt nie jest zjawiskiem cyklicznym a strukturalnym (por. wykres). Występowanie deficytów, zwłaszcza tak uporczywych jak to ma miejsce w Polsce, musi wywierać negatywny wpływ na wzrost gospodarczy (Ciżkowicz, Rzońca 2011).

Bezpośrednimi skutkami deficytów jest wypieranie inwestycji prywatnych poprzez podnoszenie stóp procentowych i zużywanie, i tak zbyt niskich w Polsce, oszczędności na zakup obligacji skarbu państwa. W dłuższym okresie redukcja długu publicznego doprowadziłaby do zmniejszenia niepewności związanej z warunkami gospodarowania. Radykalne zmniejszenie deficytów prowadziłoby więc do szybszej akumulacji kapitału poprzez inwestycje prywatne. Dodatkowo, likwidacja deficytów wymusiłaby zmianę nieefektywnych wydatków socjalnych i stworzenie przestrzeni dla redukcji obciążeń podatkowych w przyszłości. Dlatego też walka z deficytem powinna być postrzegana jak cel sam w sobie ale także jako silna motywacja do zmian nieefektywnych instytucji systemu zabezpieczenia społecznego.

Ważne jest wskazanie na pożądany charakter konsolidacji fiskalnej. Zgodnie z literaturą empiryczną krótkookresowy wpływ zacieśnienia fiskalnego na gospodarkę zależy

od tego czy jest ona oparta na ograniczaniu wydatków czy zwiększaniu podatków. Należy zaznaczyć, że konsolidacja wydatkowa nie ma zazwyczaj znacznego negatywnego wpływu co daje kolejny argument na podjęcie próby jej przeprowadzenia (Alesina, Giavazzi, Favero 2012; Alesina, Ardagna 2009).

System podatkowy

Wpływ bodźców podatkowych na produktywność czynników produkcji i ich podaż jest bezsporny. Struktura systemu podatkowego musi wytwarzać bodźce skłaniające przede wszystkim do oszczędzania, inwestowania i pracy. Teoria ekonomii jasno wskazuje na wyższą efektywność opodatkowywania dóbr o niskiej elastyczności podaży lub popytu oraz na ponad proporcjonalne straty wynikające ze wzrostu opodatkowania (Selanie 2003). Oznacza to, że podatki w Polsce nie odznaczają się efektywnością i powinny zostać znacząco zmodyfikowane.

Bezpośrednie podatki dochodowe prowadzą do silniejszych zniekształceń niż podatki pośrednie nakładane na konsumpcję z racji znacznej elastyczności podaży pracy i, jeszcze większej, kapitału oraz nieporównywalnie większej bazy podatkowej dla podatków pośrednich umożliwiającej istnienie niższych stawek krańcowych podatku. Opracowania teoretyczne jednoznacznie wskazują na zerowe opodatkowanie kapitału jako optymalne (Judd 1985). Na podstawie tych ustaleń teoretycznych należy przedstawić sugerowane kierunki reformy polskiego systemu podatkowego.

Przede wszystkim, ciężar podatkowy powinien zostać przesunięty na podatki pośrednie - VAT i akcyzę nakładaną na mało elastyczne czynniki wytwórcze (energia elektryczna czy paliwa). Popyt konsumpcyjny jest mało elastyczny co zminimalizuje zniekształcenia a ponadto jest stabilny w cyklu koniunkturalnym co gwarantuje stabilizację dochodów podatkowych. Szeroka baza dla podatków pośrednich, która powinna być jeszcze bardziej poszerzona (usługi prawne, medyczne czy duszpasterskie są potencjalnymi przykładami rozszerzeń bazy podatkowej), umożliwi relatywnie niewielką podwyżkę stawek krańcowych podatków pośrednich celem osiągnięcia określonych dochodów budżetowych. Zmniejszenie zniekształceń oraz mniejsza podwyżka stawki podatku VAT może nastąpić przy jej ujednoczeniu, co dodatkowo można uzasadnić faktem, iż preferencyjne stawki dotyczą dóbr konsumowanych przez bogatych (książki, kultura) więc niższa stawka oznacza redystrybucję od biednych do bogatych.

Kluczowym aspektem reform musi być obniżenie i docelowo likwidacja podatków kapitałowych: podatku od dochodów kapitałowych i pieniężnych (tzw. "podatek Belki"), dochodów z nieruchomości, dywidend i, co jest najambitniejszym i najbardziej odległym fiskalnie celem, całego podatku CIT. Obniżenie stawek PIT powinno przyczynić się do zwiększenia podaży pracy oraz zmniejszenia bezrobocia wśród osób najmniej produktywnych, które dodatkowo chronić mogą wyższe kwoty wolne od opodatkowania (jest to szczególnie istotne wobec podwyżek stawek VAT mogących uderzać w najbiedniejszych).

Obniżenie przeciętnej efektywnej stopy opodatkowania, jakkolwiek bardzo pożądane, wydaje się w obecnie nieosiągalne w krótkim okresie i powinno zostać odłożone w czasie do pojawienia się pozytywnych efektów wydatkowej konsolidacji fiskalnej i likwidacji deficytów strukturalnych. Wprowadzenie liniowej stawki PIT niestety również wydaje się w najbliższym czasie mało realne ze względu na efektywność fiskalną progresji - w 2010

roku 1,89% najbogatszych podatników uiszcilo aż 22,68% podatków⁵.

Stabilność i prostota systemu podatkowego jest bardzo ważnym elementem ładu instytucjonalnego. Często zmieniane i niejasne przepisy podkopują szacunek do prawa lecz mogą też mieć inny cel: częste zmiany prawa podatkowego mogą prowadzić do zwiększania dochodów budżetowych, gdyż zmuszają przedsiębiorców do podejmowania nieracjonalnych decyzji (Ramsza 2010). Taka metoda zwiększania wpływów podatkowych jest łatwiejsza do zaakceptowania społecznego niż podwyżki stawek lecz prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów, w związku z czym niezmiennosc prawa podatkowego jest bardzo ważnym elementem sugerowanych reform.

Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne

Rynek pracy i system zabezpieczenia społecznego pełnią kluczową rolę nie tylko z punktu widzenia wzrostu gospodarczego lecz również ich roli społecznej - często jednak zapomina się o fakcie, że to praca a nie system zabezpieczenia społecznego powinny chronić przed biedą i wykluczeniem społecznym. Instytucje z tego zakresu wpływają w oczywisty sposób na aktywnosc zawodową i zatrudnienie a także przeplatają się z problemami deficytu budżetowego i regulacjami systemu podatkowego.

Podstawowym problemem polskiej gospodarki jest bardzo niski stopień aktywności zawodowej wynoszący w 2012 roku 56,1%⁶ i dramatycznie niski w grupach wiekowych powyżej 55 lat oraz wśród niepełnosprawnych. W połączeniu ze stopą bezrobocia BAEL oscylująca wokół 10% wyznacza to bardzo niską podaż pracy. Trwały spadek bezrobocia i wzrost aktywności zawodowej zależą od obniżania kosztów pracy i klina podatkowego, który w 2010 wynosił 33,4% kosztów pracy⁷ wobec 29,6% w Wielkiej Brytanii. Obniżenie stawek PIT i przerzucenie kosztów obciążeń podatkowych na podatki pośrednie zostało omówione w poprzednim punkcie pracy. Kolejne elementy klina takie jak składki na ubezpieczenia społeczne nie powinny zostać podnoszone pomimo istnienia nacisków społecznych na zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia. Należy wziąć pod rozwagę przeniesienie ciężaru z z pasywnych polityk rynku pracy na aktywne i uelastycznianie prawa pracy by w większym stopniu przystawało ono do współczesnej rzeczywistości gospodarczej.

Z punktu widzenia skutków finansowych najważniejszym elementem zmian są zmiany systemu emerytalnego. Nie można mieć wątpliwości co do konieczności dalszego podnoszenia wieku emerytalnego - wydaje się, że wprowadzanie krocących zmian wieku automatycznie nadążających za rosnącą oczekiwaną długością życia jest dobrym rozwiązaniem. Likwidacja emerytalnych przywilejów branżowych i włączenie wszystkich grup zawodowych do powszechnego systemu jest nie tylko rozwiązaniem sprawiedliwym i prowadzącym do zmniejszania nierównowagi finansów publicznych lecz również ułatwiającym efektywną alokację pracy, którą zakłócają niepieniężne formy wynagrodzenia jakimi są przywileje emerytalne.

⁵dane wg Ministerstwa Finansów RP

⁶dane GUS

⁷wg Eurostatu

Pozostałe reformy

Podkreślona już zwiększająca się rola technologii i innowacji we wzroście gospodarczym może stać się znaczną przeszkodą w rozwoju Polski już za kilka lat gdy wyczerpie się imitacyjny napływ technologii. Reformy sektora nauki i edukacji wszystkich szczebli, choć trudne do sprecyzowania, muszą zapobiec temu niebezpieczeństwu. Podkreślenia wymaga fakt, iż kształcenie wykwalifikowanych specjalistów o praktycznych umiejętnościach jest równie ważne na poziomie edukacji zawodowej co na najwyższych szczeblach edukacji akademickiej. Podniesienie wydatków na naukę i rozwój jest konieczne, gdyż obecne wydatki sięgające zaledwie 0,77% PKB⁸ lokują Polskę nawet za innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Bodźce fiskalne są prawdopodobnie najważniejszą zachętą do akumulacji kapitału lecz nie należy niedoceniać roli praw własności i możliwości ich egzekwowania. Działalność polskich sądów jest powszechnie krytykowana w kolejnych raportach "OECD Doing Business", głównie ze względu na przewlekłe postępowania. Podobna krytyka spotyka administrację, której redukcja jest konieczna. Ostatnią zmianą jaka jest niezbędna do wzrostu polskiej gospodarki jest przyśpieszenie zmian własnościowych ze względu na nieefektywność sektora publicznego.

Ekonomia polityczna reform

W literaturze ekonomii rozwoju i teorii wzrostu, rynków pracy czy finansów publicznych istnieje niemal konsensus dotyczący zasadności wprowadzenia proponowanych w niniejszej pracy zmian. Konsensus ten dotyczy zarówno literatury teoretycznej jak i empirycznej. Skoro wydaje się więc bardzo prawdopodobne, że zmiana obecnie obowiązujących instytucji na inne, bardziej pro wzrostowe, może przyczynić się do dynamiczniejszego rozwoju gospodarczego i społecznego to dlaczego ta zmiana nie następuje? Instytucje nie są przecież dane raz na zawsze przez siły wyższe więc zmiana instytucji na bardziej efektywne powinna nastąpić samoczynnie - dlaczego tak się nie dzieje? Dlaczego realizacja reform jest tak trudna, nawet gdy reformą ma być tak chętnie obiecywana przez polityków redukcja biurokracji?

Polska, zapewne jak każdy inny kraj, ma długą listę podjętych przez rządy prób reformowania gospodarki. Wydaje się, że szczególnie wartą wzmiankowania próbą ze względu na jej kompleksowość była "Zielona księga", szerzej znana jako "Plan Hausnera" a ostatnimi propozycjami reform były plany konsolidacji finansów publicznych z 2010 czy długookresowa strategia rozwoju kraju z 2011. Na pytanie dlaczego te reformy nie zostały w większości zrealizowane, a co ważniejsze: co zrobić by stały się one realne, odpowiedzieć może ekonomia polityczna.

Nieefektywne społecznie instytucje mogą utrzymywać się z dwóch przyczyn: potrzeby redystrybucji bądź występowania silnych grup interesu broniących swoich partykularnych interesów. Redystrybucja może tłumaczyć suboptymalne opodatkowanie kapitału, który skupiony jest w zamożnej części społeczeństwa, lub istnienie pewnych instytucji rynku pracy podczas gdy zjawisko występowania silnych grup interesu może być szczególnie istotne dla występowania nieoptymalnych deficytów budżetowych i nieracjonalnych wy-

⁸dane Eurostatu

datków publicznych.

Preferencje społeczne wobec redystrybucji zależą przede wszystkim od społecznego postrzegania przyczyn biedy i bogactwa: tego czy są one dziedziczne czy też zależą od szczęścia lub własnej pracy. Należy zwrócić uwagę, że nie jest tu szczególnie istotna rzeczywista możliwość pionowego awansu społecznego tylko jej postrzeganie. Postrzeganie to, jak i ogólne preferencje społeczne, może być silnie kształtowane przez panujący reżim instytucjonalny. 45 lat socjalizmu musiało więc wpłynąć wyraźnie na postrzeganie roli państwa i jego interwencji przez społeczeństwo (Alesina, Fuchs 2005) co tłumaczy silną potrzebę redystrybucji, zwłaszcza u starszych obywateli. Tak ukształtowane preferencje społeczne mogą też wpływać na pojawianie się na scenie politycznej ugrupowań populistycznych (rozumianych jak te o deklarowanym skrajnie lewicowym programie gospodarczo-społecznym). Obawa przed partiami o liberalnym podejściu gospodarczym każe głosować wyborcom na partie, które celem odróżnienia się od partii liberalnych, deklarujące zbyt socjalną (nawet dla swoich potencjalnych wyborców!) i przez to suboprymalną politykę (Acemoglu 2011).

Występowanie tak znacznych i długotrwałych deficytów publicznych nie może być uzasadnione motywami wyrównywania konsumpcji publicznej w cyklu koniunkturalnym - przyczyny stojące za ich występowaniem muszą być więc natury politycznej. Badania empiryczne, wbrew rozpowszechnionym poglądom, nie potwierdzają jednak tezy jakoby przeprowadzanie kompleksowych kontraktacji fiskalnych prowadziło do automatycznej utraty popularności (Alesina et al, 2011) a wręcz przeciwnie - sugerują, że prowadzenie zbyt luźnej polityki fiskalnej może być przyczyną jej obniżenia (Brander, Drazen 2008). Badania nie wykazują także by na wprowadzanie reform mogły sobie pozwolić wyłącznie silne i popularne rządy, które i tak nie ryzykują znacznej utraty wyborców.

W takiej sytuacji występowanie corocznych deficytów może być tłumaczone swoistą "iluzją fiskalną" polegającą na niepełnym internalizowaniu przez wyborców występowania deficytów (innymi słowy, równowaga Ricardo-Barro nie występuje w pełni co, w nieco innym kontekście, potwierdzane jest empirycznie) lub awersja rządów do podejmowania politycznie ryzykownych reform, nawet jeśli ich "wartość oczekiwana" wobec zmiany popularności wyborczej jest zerowa.

Szczególne znaczenie dla występowania deficytów ma jednak zjawisko "rozproszonych korzyści i skoncentrowanych strat" czyli występowania wąskich grup interesu skutecznie blokujących próby zmniejszenia wydatków publicznych, które godziłyby w ich interesy. Działalność takich grup jest doskonale widoczna również w Polsce i zależy w głównej mierze od homogeniczności grupy wpływającej na zbieżność celów jej członków. Skutkiem istnienia tak pojmywnych grup interesu wobec konieczności wprowadzania konsolidacji fiskalnej jest tzw. "wojna na wyczerpanie" między rządem a poszczególnymi grupami (Alesina, Drazen 1991) polegająca na odraczaniu wprowadzenia reform. Opóźnienie reform fiskalnych podnosi ich koszt dla wszystkich stron sporu i konflikt kończy się gdy koszt deficytu przekracza koszt zwlekania z wprowadzeniem cięć budżetowych. Wydaje się, że najpełniejszy wyraz omawiany model występowania nadmiernych deficytów ma obecnie w Grecji.

Ważnym aspektem grup interesu jest możliwość zawierania przez nie koalicji, co zyskuje znaczenie w przypadku reform systemów emerytalnych czy, szerzej, zabezpieczenia społecznego (Browning 1975). W takim kontekście istnieje możliwość wprowadzania i utrzymywania zbyt kosztownych programów emerytalnych, do których istnienia potrzeba

koalicji między emerytami a grupami starszych pracowników zdolnej przegłosować młodszych. Reformy systemów emerytalnych, choćby podnoszenie wieku uprawniającego do pobierania świadczeń, należy do szczególnego znaczenia wobec zjawiska starzenia się społeczeństw. Wzrost wieku obojętnego wobec zmian wyborcy (tj. wiek obojętnego wyborcy to wiek poniżej którego wyborca będzie korzystał na zmianie systemu emerytalnego a powyżej będzie na niej tracił) powyżej wieku medianowego wyborcy spowoduje niemożność wprowadzenia reform emerytalnych (Sinn, Uebelmesser 2002) i doprowadzi do ogólnych wniosków, że starsze społeczeństwa preferują większe systemy zabezpieczenia społecznego.

Ostatnimi wartymi wzmianki prawidłowościami empirycznymi (Alesina, Ardagna 2006) jest większe prawdopodobieństwo przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej w warunkach ogólnego kryzysu gospodarczego, na początku kadencji parlamentarnej (co można tłumaczyć silniejszym mandatem społecznym i przez to mocniejszą pozycją rządu) lub w sytuacji rządu większościowego, stabilnej koalicji czy rządów w systemie prezydenckim.

Lepsze życie udane czy udawane, czyli tygrys gospodarczy lub droga donikąd

Brak realizacji koniecznych reform, opisanych w niniejszej pracy lub innych opracowaniach, zmieniających strukturę instytucji w Polsce musi prowadzić do sytuacji gdy nasza gospodarka będzie poddawała się biernie dryfowi rozwojowemu. W optymistycznym scenariuszu będzie to prowadziło do bardzo powolnej konwergencji warunkowej do wyżej rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej (Acemoglu 2009; Barro & Sala-i-Martin). Taka konwergencja będzie następowała na skutek napływu bardziej efektywnych instytucji związanego z członkowstwem Polski w Unii Europejskiej, dopływu funduszy unijnych i imitacyjnego rozpowszechniania się lepszych technologii, co można zbiorczo nazwać "premią zapóźnienia". Konwergencja może jednak zatrzymać się na poziomie 75%-85% średniego unijnego PKB per capita czyli na poziomie daleko odbiegającym od oczekiwania społeczeństw w Polsce.

Niestety, brak reform podyktowany brakiem politycznych możliwości ich wprowadzenia objawi się jednak najprawdopodobniej zupełną niewydolnością systemu gospodarczego. Niska stopa aktywności zawodowej, relatywnie wysoki poziom bezrobocia i dramatyczne obciążenie systemu zabezpieczenia społecznego będą prowadziły, przy coraz większym rozmiarze nieefektywnego sektora publicznego, do stopniowego pogarszania sytuacji finansów publicznych. Dla gospodarki zupełnie pozbawionej elastyczności i jakiegokolwiek niezależności od światowego cyklu koniunkturalnego będzie musiało to prowadzić po wyczerpaniu dotychczasowych źródeł wzrostu do scenariusza greckiego. Nie można określić więc braku głębokich reform gospodarczych inaczej jak drogi donikąd a krótkowzrocznych polityków inaczej jak biblijnych ślepców prowadzących gospodarkę do nieuchronnego upadku.



Ślepy (1568)
Pieter Breugel Starszy

”Zostawcie ich! To są ślepi przewodnicy ślepych. Jeśli zaś ślepy ślepego prowadzi, obaj w dół wpadną”

Mateusz 15:14

Konieczne jest zaproponowanie Polakom po raz drugi życia udanego a nie tylko udawanego. By to zrobić należy umocnić prorynkowe instytucje gospodarcze, wprowadzając regulacje proponowane przez szerokie grono ekspertów, które umożliwią Polsce stanie się tygrysem gospodarczym. Najważniejszym elementem niniejszej pracy będzie więc podanie odpowiedzi na pytanie co zrobić by Polska mogła stać się dynamiczną gospodarką. Doświadczenia ostatnich lat pokazały, że możliwe jest przeforsowanie ograniczonych lecz bardzo niepopularnych reform takich jak choćby częściowa liberalizacja niektórych rynków czy podniesienie wieku emerytalnego bez istotnego spadku popularności społecznej. Głębsze reformy mogą jednak wymagać szczególnych rozwiązań.

- Poparcie grup społecznych, które powinny być przeciw reformom można uzyskać tworząc specjalne warunki czy okresy przejściowe przy wdrażaniu zmian. Takie rozwiązania mogą umożliwiać implementację z pozoru ”niewprowadzalnych” reform (Kruse 2005) jednak mogą też prowadzić do ich rozmycia i osłabienia efektów gospodarczych.
- Uzyskanie poparcia wyborców dla niepopularnych reform może nastąpić poprzez wykorzystanie ich niewiedzy i słabej orientacji w procesach ekonomicznych. Rządzący

mogą zatrzeć rzeczywiste koszty reform i stworzyć wrażenie, że wyborcy będą należeć do grupy korzystającej na reformach nawet jeśli w rzeczywistości będzie inaczej. Pomijając etyczne aspekty w pełni świadomego okłamywania wyborców wydaje się wątpliwe by można było oszukiwać w długim okresie nawet najmniej świadomych wyborców (Sinn 2002).

- Zmiany instytucji budżetowych (tj. jawności i przejrzystości budżetów publicznych czy zasad i procedur ich uchwalania) mogą uchodzić za reformy, których implementacja sama w sobie jest trudna jednak z pewnością łatwiejsza od opisywanych zmian instytucji rynku pracy czy systemu podatkowego. Instytucje budżetowe wpływają zaś wyraźnie na stan finansów publicznych (Alesina, Perotti 1996) więc wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad uchwalania i publikowania budżetu centralnego może być traktowane jako ułatwienie i preludium do pozostałych reform gospodarczych.
- Wprowadzanie kompleksowych reform jest najbardziej prawdopodobne gdy rząd ma bezpośredni mandat wyborczy czyli jak najszybciej po wyborach parlamentarnych. Nadzwyczajne reformy wymagają ponadto wprowadzenia nadzwyczajnego stanu i przyzwolenia społecznego, które ze swojej natury nie może trwać długo. Dlatego też wprowadzenia zmian powinno być jak najszybsze.
- Zmiany preferencji społeczeństwa na bardziej rynkowe i mniej krótkowzroczne następują bardzo powoli w kraju doświadczonym 45 latami socjalizmu (Alesina, Fuchs 2005). Upowszechnianie edukacji ekonomicznej dzięki działalności organizacji pozarządowych i ekspertów ekonomicznych może przyspieszyć zmiany w preferencjach i tym samym ułatwić reformy.
- Przerzucenie odpowiedzialności za wprowadzenie reform na bezosobowe instytucje zagraniczne takie jak IMF czy UE jest pewnym rozwiązaniem, lecz badania empiryczne nie potwierdzają jego skuteczności dla reformujących gospodarke polityków (Alesina, Ardagna 2006).
- Kluczowym aspektem na który powinien powołać się rząd jest kompleksowość reform. Jeśli zakres reform rzeczywiście będzie szeroki i powszechny łatwiej będzie przekonać poszczególne grupy, iż koszty reform dotyczą wszystkich grup społecznych z osobna w podobnym stopniu a nie tylko pojedynczych. Uniknie się wówczas zjawiska "rozproszonych korzyści i skoncentrowanych strat" i każda z grup będzie mogła mieć poczucie sprawiedliwego i równomiernego ponoszenia wyrzeczeń dla wspólnego dobra. Taka sytuacja może zostać przedstawiona jako próba przejścia z gorszej do lepszej równowagi. Dodatkowo, takie podejście może umożliwić znalezienie poparcia w grupach do tej pory zniechęconych do polityki ze względu na przekonanie o braku wpływu polityków na poprawę ich losu i nieuczestniczących z tego powodu w wyborach parlamentarnych (frekwencja w wyborach parlamentarnych wyniosła w 2011 roku jedynie 48,9% ⁹ co pokazuje skalę problemu).

Wymienione powyżej rozwiązania, oparte na literaturze zarówno teoretycznej jak i empirycznej, wydają się być wartymi rozważenia wskazówkami dla rządzącego gabinetu, który

⁹dane wg Państwowej Komisji Wyborczej

chciałby podjąć trud i ryzyko reform gospodarczych. Problemem reform mających sprawić by Polska stała się tygrysem gospodarczym nie jest bowiem ich nieznany kierunek i dyskusyjny charakter. Przeciwnie, reformy jakie powinny zostać przeprowadzone są powszechnie znane i wielokrotnie wyartykułowane przez liczne autorytety ekonomiczne a różnice dotyczyć mogą jedynie mniej istotnych szczegółów. Rzeczywistą trudność stanowią potencjalne koszty polityczne zmian instytucjonalnych a wymieniona lista rozwiązań ma na celu ich obniżenie tak by Polska mogła zostać tygrysem gospodarczym.

Bibliografia

- A.Alesina, S.Ardagna**, 2006, Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms
- A.Alesina, S.Ardagna** 2009, Large Changes in Fiscal Policy, Tax versus Spending
- A.Alesina, D.Carloni**, 2011, The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments
- A.Alesina, C.Favero, F.Giavazzi**, 2012, The Output Effect of Fiscal Consolidation
- A.Alesina, N.Fuchs**, 2005 Good Bye Lenin (or Not?): The Effect of Communism on People's Preferences
- A.Alesina, R.Perotti**, 1994, The Political Economy of Budget Deficits
- A.Alesina, R.Perotti**, 1996, Budget Deficits and Budget Institutions
- A.Alesina, A.Drazen**, 1991, Why are stabilizations delayed?
- D.Acemoglu**, 2009, Introduction to Modern Economic Growth, Princeton Press
- D.Acemoglu, J.Robinson**, 2008, Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press
- D.Acemoglu, G.Egorov**, 2011, A Political Theory of Populism
- L.Balcerowicz**, 2003, Niewolnicy Keynesa
- L.Balcerowicz**, 2008, Instytucje, głupcze!
- L.Ball, G.Mankiw**, 1995, What Do Budget Deficits Do?
- R.Barro, X.Sala-i-Martin**, 2004, Economic Growth, MIT Press
- R.Barro**, 1979, On the Determination of Public Debt
- O.Blanchard**, 2009, The State of Macro
- T.Boeri, J.van Ours**, 2012, Ekonomia niedoskonałych rynków pracy, Wolters Kluwer
- A.Brender, A.Drazen**, 2008, How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects
- E.Browning**, 1975, Why is the social insurance system too large in a democracy
- P.Ciżkowicz, A.Rzońca**, 2011, Mechanizmy oddziaływania deficytu fiskalnego na wzrost gospodarki
- M.Góra**, 2005, Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Wyjaśnienia i propozycje
- M.Góra**, 2003, System emerytalny, PWN
- V.Galasso**, 2007, The Political Future of Social Security in Ageing Societies, MIT Press
- C.Jones, P.Romer**, 2010, The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population and Human Capital
- K.Judd**, 1985, Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model
- A.Kruse**, 2005, Political economy and pensions in ageing societies - a note how an "impossible" reform was introduced in Sweden
- T.Persson, G.Tabellini**, Political Economics, Explaining Economic Policy, MIT Press
- Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011**, 2010, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- M.Ramsza**, 2010, Taxing Boundedly Rational Entrepreneurs
- B.Selanie**, 2003, The Economics of Taxation, MIT Press
- H.W.Sinn, S.Uebelmesser**, 2002, Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany
- "Zielona Księga", Racjonalizacja wydatków społecznych**, 2003, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej