

Z cyklu rozmów z ekonomistami nad problemami strategii społeczno gospodarczej

(artykuł ukazał się w Naszym Rynku Kapitałowym w nr. 4/2008)

Nie ma złotej recepty

Z Wojciechem Misiągiem, wiceministrem finansów w latach 1989-1994 i ekspertem Banku Światowego, rozmawia Marek Misiak

nrk: Kryzys w Stanach Zjednoczonych boleśnie uderzył w naszą gospodarkę.

Wojciech Misiąg: Wydarzenia na globalnych rynkach, w globalnej gospodarce, nie mogą nie mieć wpływu na sytuację ekonomiczną Polski. Jestem jednak przekonany, że naszymi głównymi problemami są uwarunkowania wewnętrzne. Wiele można zrobić, aby poprawić stan gospodarki i rozwijać się nawet przy niesprzyjających warunkach zewnętrznych. Skupmy się nie na tym, co się dzieje na rynku nieruchomości w USA, ale na zapewnieniu elementarnych zasad racjonalności w funkcjonowaniu służby zdrowia, edukacji, a także innych usług publicznych.

Nasi politycy po wejściu do Unii uważają, że poważne reformy gospodarcze są zbędne, tym bardziej że do Polski napływają pieniądze z programów unijnych?

Każdy powód, żeby nie robić reform, jest dobry. Zwalnia nas z reform to, że weszliśmy do Unii, zwalnia, że mamy wzrost PKB na poziomie 5-6 procent.

Wskazując na pozytywne zjawiska, można wskazać jeszcze parę innych argumentów. Wszyscy grzecznie czekają, aż się samo zrobi. A czasu mamy coraz mniej.

Od czego zacząć? Co jest największym zagrożeniem?

Przy braku jasnej wizji reformy, wobec niepewności, co rząd zamierza zrobić – ta uwaga dotyczy nie tylko aktualnego rządu, ale również poprzedników – otwiera się przestrzeń do nacisków środowiskowych. Dzisiaj są to lekarze, jutro będą służby skarbowe, kolejarze i pocztowcy. Z każdymi negocjuje się od nowa, bez linii strategicznej, bez z góry określonych założeń, bez wyraźnie sprecyzowanych ram fiskalnych. Może to rozbujać cały sektor publiczny, a potem gospodarkę.

Czyli znowu okazuje się, że najważniejsza jest reforma finansów publicznych? Gdzie szukać oszczędności?

Nie ma złotej recepty. Niewiele pomoże wycięcie z budżetu kilku pojedynczych pozycji. Główny problem gospodarki budżetowej leży gdzie indziej – jest nim wszechogarniająca nieefektywność. Mamy rezerwy – jestem o tym przekonany – we wszystkich działach, które są finansowane z budżetu. Co jest dzisiaj najważniejsze, to doprowadzenie do sytuacji, w której środki budżetowe są wydawane rozsądnie. Podam przykład: kilka lat temu badaliśmy zarządzanie ZUS-em. Okazało się, że jest to jedna z najdroższych instytucji w Polsce. Na swoje potrzeby wydaje rocznie około 3 miliardów złotych. Z prostych symulacji wynikało, że gdyby wszystkie oddziały ZUS-u działały tak jak jego najlepszy oddział, to udałoby się zaoszczędzić 300 milionów złotych!

W peletonie przodowników w marnotrawieniu publicznych pieniędzy ZUS ma wielu towarzyszy.

W służbie zdrowia zdarza się, że są szpitale i ZOZ-y, którym brakuje pieniędzy już w czerwcu, a zdarzało się, że nawet w marcu. Większość ministrów zdrowia uważało, że potrzebują ok. 8-10 procent środków więcej niż dostają. System edukacji też jest nieefektywny. Miliony złotych idą na kształcenie specjalistów od zarządzania i marketingu w szkołach państwowych, chociaż tylu ich nie potrzeba, a brakuje fachowców w innych specjalnościach. Podobna niekonsekwencja występuje w ofercie szkół prywatnych. Anomalie występują w finansowaniu policji, wymiaru sprawiedliwości i aparatu skarbowego...

Czy realny jest pomysł redukcji zatrudnienia w administracji o 10 procent?

Redukcja wydatków przy pomocy gilotynowej redukcji administracji wszędzie równo 10 procent czy ileś procent, nie będzie skuteczna. Tego nie można zrobić automatycznie. Są ministerstwa zawałone robotą i są takie, gdzie urzędnicy nie mają co robić. Najpierw trzeba zredukować zadania albo na tyle zmieniać organizację pracy, żeby to pozwalało na redukcję liczby urzędników, bez uszczerbku dla sprawności ich działania. Inaczej można łatwo sparaliżować pracę administracji.

Ministerstwo Finansów deklaruowało zmniejszenie wydatków sztywnych z 70 do 50 procent budżetu.

Bardzo dobrze, że chcemy ograniczyć deficyt, ale po pierwsze – dla zdrowia dyskusji o finansach publicznych – należy zakazać posługiwania się terminem „wydatki sztywne”, bo czegoś takiego jak wydatki sztywne po prostu nie ma. Inaczej mówiąc, każdy wydatek w pewnym momencie staje się sztywny. Jak zatrudnię 20 tysięcy osób, to ich płaca przez cały czas zatrudnienia i sześć miesięcy odprawy jest wydatkiem sztywnym. Tak długo, dopóki ich zatrudniam. Sztywność jest zawsze relatywna. Są wydatki, z których da się wychodzić łatwiej, i są takie, z których wychodzi się trudniej. Nie jest prawdą, że można

podzielić wydatki na sztywne i nieszttywne. Zresztą sztywność wydatków może być zaletą.

W jakich okolicznościach?

Wtedy gdy wydatki sztywne – w obecnym stanie prawnym – sięgają stu procent budżetu – państwo płaci to, co musi. Jak państwo płaci nie tylko to, co musi, ale to, co by mogło zapłacić, to otwiera się pole do gier politycznych. Duża pula wolnych decyzji przy tworzeniu budżetu stwarza zagrożenie większego jego upolitycznienia.

W kierunku rozwiązania tego problemu zmierza budżet zadaniowy? W „Biuletynie Finansów Publicznych” krytycznie ocenił Pan jego dotychczasowe aplikacje.

Wdrożenie metod budżetowania zadaniowego jest absolutnie niezbędne. Rzecz jednak w tym, by zrobić to dobrze i skutecznie. Problem jest jednak złożony ze względu na procedury i uwarunkowania instytucjonalne, a także ze względu na stare przyzwyczajenia. Powinniśmy oddać chwałę tym, którzy zainicjowali wdrażanie budżetu zadaniowego, przeanalizować popełnione błędy i działać dalej.

Jakie zmiany podatkowe byłyby wskazane dla naszej gospodarki?

Nic się nie różnimy się od świata – kosztem pewnych rozwiązań dotyczących VAT-u należy obniżyć podatki dochodowe. VAT powinien być neutralny – taka jest rola podatków pośrednich. Z kilkoma stawkami takim nie jest. Trzeba je wyrównywać. Zostając przy takich regulacjach, jakie mamy dzisiaj, dziesiątki ważnych problemów nie zostanie rozwiązanych, a wszyscy będziemy ponosili koszt nadmiernego skomplikowania obciążeń podatkowych. Jakby ktoś napisał nową, dobrą ustawę o podatku VAT i dobrą ustawę o podatkach dochodowych,

to możliwe byłoby zmniejszenie aparatu skarbowego o połowę. Uproszczenie systemu podatkowego nie tylko zmniejszy koszty administracyjne, ale i poprawia efektywność poboru podatków

Problemem jest także dystrybucja publicznych pieniędzy.

W krajach Zachodu są bogate regiony i biedne regiony – u nas nie. W Polsce jest bogate miasto i biedna wieś. To się bierze stąd, że samorząd w regionach zdominowanych przez wieś nie ma pieniędzy, bo nie ma własnych podatków. Aby to zmienić, musimy zmienić między innymi system podatkowy.

Regiony powinny mieć większy udział w zbieranych podatkach?

System podatkowy wymusza nierówności. Województwo opolskie, które jest jednym z niewielu w Polsce regionów bardzo solidnego rolnictwa, ma wydajność podatkową w okolicach zera.

Bogaci ściągają od biednych?

Tak. I to trzeba jak najszybciej zmienić.

Mieszkańcy biednych regionów mogą migrować za pracą.

Nie chodzi o to, by doprowadzić do sytuacji, jak na przykład w Meksyku, gdzie ogromna liczba ludności mieszka w stolicy. Jeżeli dzisiaj nie zadamy o dochody gmin wiejskich, to nie powstanie tam niezbędna infrastruktura socjalno-komunalna. Bez niej życie jest mało komfortowe, zwłaszcza gdy konieczne jest dojeżdżanie do pracy w odległych miastach. W najbogatszym województwie mazowieckim wieś się niczym nie różni się od wsi na Lubelszczyźnie, która jest podobno najbiedniejsza – i jedna, i druga jest dramatycznie nie doinwestowana.

Likwidacja ulg to korzyść dla budżetu?

Nie wierzę w system bez ulg. Zawsze są jakieś preferencje i dobrze, że są. Ale teraz nasz system ulg podatkowych jest dziwaczny. Nie ma w nim klarownej strategii. Brakuje instrumentu wspierającego drobną przedsiębiorczość — ~~karty~~ ~~podatkowej~~. W innych krajach UE małe przedsiębiorstwo może zatrudniać do 25 osób, a średnio do 200. W Polsce już po zatrudnieniu więcej niż trzech osób wpada się w system ogólnego opodatkowania, a to dla rozwoju gospodarki nie jest dobre.

Nie obawia się Pan, że mogą nas dotknąć restrykcje unijnej procedury nadmiernego deficytu?

Moje stanowisko w tej sprawie jest dwoiste. W porównaniu z innymi krajami oceniani jesteśmy przez Komisję Europejską dość surowo. Z drugiej strony uważam, że jak się nie da wykreować wystarczającej determinacji w polityce wewnętrznej, to presja zewnętrzna ma dobre strony. Sami powinniśmy, na własny rachunek i dla własnego bezpieczeństwa, zacisnąć zęby i doprowadzić do zrównoważenia sektora publicznego. Przede wszystkim dlatego, że wysoki poziom długu i deficytu są przejawem braku solidarności międzypokoleniowej.

Nie jesteśmy w UE pod tym względem wyjątkiem.

To prawda, ale lepiej brać przykład z Irlandii i Finlandii niż np. Włoch i Węgier. Chory jest nasz system wspierania rodziny. Z jednej strony uchwalamy becikowe i wypłacamy matkom „na dzień dobry” po 1200 złotych. A z drugiej skazujemy je i ich dzieci w przyszłości na spłacanie naszych długów. Nasz dług publiczny sięga już około 500 miliardów. To jest antyrodzinne. Odsetki od obsługi zadłużenia wewnętrznego wynoszą około 30 miliardów złotych rocznie. Za te pieniądze można by utrzymać policję, wojsko i szkolnictwo razem wzięte.

Brak jest poważnej debaty nad programem konwergencji.

To samo moglibyśmy powiedzieć o strategii rozwoju kraju. Dokument ten jest niemniej ważny, ważniejszy od budżetu. Poprzedni rząd miał listę projektów kluczowych, aktualny ma nową, ale niewielu zna obie listy, no i nie dyskutuje się o tym.

O liberalizacji naszej gospodarki tylko się mówi.

Oczywiste, że to trzeba zrobić. Co do tego, czy się uda, mam wiele wątpliwości. Organizacje pracodawców przedstawiają mnóstwo propozycji, ale one gasną gdzieś w powietrzu. Politycy nie chcą się nimi zajmować, bo przeszkadza im to w rozgrywaniu wojny między sobą.

Gry polityczne paraliżują funkcjonowanie państwa.

Gdy tworzymy jakąś instytucję, która z racji swojego usytuowania i zadań powinna być apolityczna, natychmiast zaczyna się zabawa „niech ona działa apolitycznie, ale z naszymi”. To muszą być „nasi apolityczni”. Tak jest ze służbą cywilną, NBP, Krajową Radą Radiofonii i Telewizji i innymi instytucjami. Prawda jest banalna – upartyjniona instytucja nie ma prawa działać dobrze.