

Jerzy Osiatyński\*

*Ekonomia i polityka gospodarcza w obliczu nowych wyzwań\*\**

*Dostojni Goście Szkoły,*

*Droga Szarloto – Pani Dyrektor Generalna,*

*Drodzy Koleżanki i Koledzy – profesorowie, nauczyciele akademicy oraz pracownicy Szkoły!*

*Drodzy Studenci!*

Z prawdziwym wzruszeniem rozpoczynam wykład inauguracyjny roku akademickiego 2020-21; tym większym, że wygłaszam go w roku, w którym Szkoła obchodzi swoje dwudziestopięciolecie.

Pozwólcie mi zacząć od kilku wspomnień. Dwadzieścia lat temu, w październiku 2000 r., wspólnie z Panią Dyrektorem Generalną przecinaliśmy biało-czerwoną wstęgę, dokonując otwarcia nowego budynku Szkoły. Po tej ceremonii przyszedł czas na mój inauguracyjny wykład. Piętnaście lat później, w październiku 2015 roku wykład inauguracyjny wygłaszałem w naszej Szkole po raz drugi. Minęło kolejne pięć lat i staję przed Państwem w tej roli po raz trzeci. Doprawdy, wyjątkowy jest to przywilej, zaszczyt i zobowiązanie.

Dodatkowym źródłem wzruszenia jest to, że od początku Szkoły, jeszcze kiedy mieściła się przy ul. Dworkowej, przyjeżdżałem tu na wykłady, a po zakończeniu pracy poselskiej, w latach 2001-14 Szkoła była moim pierwszym miejscem pracy. Przez „moje ręce” przeszło co najmniej kilkudziesięciu absolwentów studiów licencjackich i magisterskich; setki słuchało wykładów z finansów publicznych, z systemu finansów Unii Europejskiej i z polityki gospodarczej.

Zanim przejdę do samego wykładu, chcę go zadedykować Dyrektorem Generalnej Szkoły, Pani Szarlocie Bindzie. Bez jej wysiłku i uporu najpewniej Szkoła by nie powstała ani przez minione dwadzieścia pięć lat tak dobrze nie służyła jej studentom i absolwentom, społeczności akademickiej, całemu regionowi Bielska Białej i samemu miastu, a zarazem i Polsce. Osobie, która jest spirytus movens i dobrym duchem Szkoły, i która nas wszystkich

---

\* Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

\*\* Wykład Inauguracyjny w Wyższej Szkole Finansów i Prawa w Bielsku Białej, 8 października 2020 r.

– kadre nauczającą, pracowników Szkoły i jej studentów – stale otaczała szczególną opieką i troską, i wobec której ja także mam wielki dług wdzięczności.

\*\*\*

Jakże bardzo w tych dwudziestu pięciu latach zmienił się świat, w którym żyjemy i wyzwania, którym musimy stawiać czoła! W jaką wiedzę mamy być wyposażeni, aby tym wyzwaniom podołać? Jaka ekonomia ma zapewnić podstawy polityki gospodarczej, która będzie na miarę tych wyzwań, a zarazem na miarę naszych ambicji i możliwości? Nie znamy odpowiedzi na te, często dramatyczne pytania, które wiążą się nie tylko z obecną pandemią, ale także z kryzysem klimatycznym, rosnącymi nierównościami w podziale dochodów, majątku i idącym w ślad za tym dostępem do podstawowych usług publicznych – zdrowia, edukacji, ochrony ludzkiej godności, praw człowieka i rodziny. Listę tę można by ciągnąć. Jak w dzisiejszych warunkach zachować i chronić życie i zdrowie? Jak ochronić i zachować naszą pracę, gwarantującą możliwości przeżycia nas samych i naszych najbliższych? Jak zachować nasze środowisko naturalne i zdolności przeżycia na „Tej Ziemi” – jedynej jaką mamy?!

Ja też nie znam odpowiedzi na te pytania. Nie oczekujecie Państwo zresztą, że powiem jak mamy uchronić życie własne i najbliższych w czas pandemii. To, że więcej każdy z nas musi myśleć, co sam może zrobić, a nie oglądać się na rząd, samorząd i innych, aby to oni o wszystko zadbali, a my mogli udawać, że pandemia nas nie dotyczy, wiecie i beze mnie. I że wobec tego trzeba bezwzględnie przestrzegać rygorów związanych z noszeniem maseczek, dezynfekcją, zachowaniem odległości, unikaniem skupisk ludzi – też wiecie. Nie tu nic mam do dodania.

W wykładzie tym chcę natomiast podzielić się kilkoma przemyśleniami i rekomendacjami w sprawach ekonomii, która jest podstawą polityki gospodarczej. Z jakimi założeniami dzisiejszej teorii ekonomii trzeba się rozstać, a jakie przyjąć w ich miejsce? Jakie cele polityki gospodarczej mogą być realizowane indywidualnie, do jakich zaś potrzeba aktywności samorządu terytorialnego i rządu? Jaki powinien być horyzont naszych działań, jakie ścieżki do tych celów dochodzenia, i jakie punkty pośrednie, których realizacja zapewni, że przynajmniej będziemy się do nich zbliżali, a nie tylko wokół nich kluczyli?

Oczywiście tak szeroko zarysowana tematyka nie zmieści się w ramach wykładu inauguracyjnego. Ograniczę się zatem do jednego celu społeczno-gospodarczego, który skądinąd, tak na gruncie teorii ekonomii, jak i w polityce gospodarczej, uważam za

najważniejszy. Dotyczy on kwestii zapewnienia i trwałego utrzymywania pełnego zatrudnienia. Uważam tak nie tylko ze względów „efektywnościowych”, gdyż niepełne wykorzystanie dostępnej siły roboczej jest przejawem ekonomicznego marnotrawstwa. Co nie mniej ważne, dla każdego chcącego pracować i poszukującego pracy zatrudnienie jest atrybutem jego miejsca w społecznym podziale pracy. Jest miarą jego szeroko rozumianej społecznej przydatności; dla wielu wyrazem samorealizacji i własnego rozwoju. Wreszcie, trwałe utrzymywanie pełnego zatrudnienia jest ważnym warunkiem zachowania spójności społecznej, a dzięki temu utrzymania podstaw politycznego systemu liberalnej demokracji. Czy zatem w obliczu wyzwań współczesnego świata możliwe jest trwałe utrzymywanie pełnego zatrudnienia?

Druga kwestia, którą w tym wykładzie już tylko krótko się zajmę, dotyczy naszej zdolności do zatrzymania stale postępującej degradacji naszego środowiska naturalnego.

\*\*\*

Można podnieść argument, że przy współczesnych technologiach produkcji, informatyzacji i zmniejszającej się relacji pracy do kapitału zapotrzebowanie na pracę będzie długoterminowo maleć. Nawet gdyby tak było – a być nie musi, gdyż zmiany w strukturze produkcji finalnej na korzyść pracochłonnych usług (zdrowotnych, opiekuńczych, zwłaszcza w stosunku do rosnącej liczby osób w starszym wieku, itp.) mogą ten trend z nadwyżką kompensować – ten problem można rozwiązywać przez zmianę reżimu zatrudnienia, skracanie tygodnia pracy itd. Doświadczenia krajów, które takie próby podejmowały, jak na przykład niemiecki program „Przemysł 4.0”, świadczą, że nie musi to bynajmniej prowadzić do wzrostu jednostkowych kosztów robocizny ani do strat w dynamice wydajności pracy i konkurencyjności.

Zgodnie z dominującą od lat teorią ekonomii w gospodarce rynkowej nieskrępowany mechanizm rynkowy w sposób automatyczny zapewnia trwałe pełne zatrudnienie. Jeżeli tak się nie dzieje, to tego przyczynę uważa się „sztywności rynku” – zwłaszcza rynku pracy, na którym wskutek sprzeciwu związków zawodowych płace i świadczenia społeczne są „sztywne w dół”, to znaczy nie można ich obniżyć do poziomu, przy którym bezrobotni znaleźliby zatrudnienie. Za inne przyczyny bezrobocia uznaje się „niedoskonałości” rynku, niedoskonałe przewidywania, asymetrie informacji itp. Granice zatrudnienia są tu wyznaczone po stronie możliwości produkcyjnych gospodarki, która w sposób naturalny ma dążyć do pełnego zatrudnienia czynników wytwórczych. Rolą państwa jest zatem dbanie o sprawne działanie mechanizmu rynkowego, pilnowanie przestrzegania prawa oraz dbanie

o właściwą „atmosferę zaufania” przedsiębiorców i kapitału finansowego, bez której nie będzie dostatecznych inwestycji, aktywności gospodarczej – a wskutek tego także i pełnego zatrudnienia. Jeżeli państwo „wtrąca się” w gospodarkę, dzieje się to na koszt przedsiębiorców, których pozbawia ono środków na inwestycje, i obywateli, którzy za to muszą zapłacić większymi podatkami.

Niezależnie od tego, że wszystkie te założenia i hipotezy nawet w normalnych warunkach nie przystają do rzeczywistości, to w obliczu głębokich kryzysów są one prędko odkładane na bok. Wtedy, jak to widzieliśmy w latach kryzysu lat 2008-10, a także obecnego kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa, nawet czołowi orędownicy tej doktryny ochoczo zgadzają się na wielkie i finansowane długiem wydatki państwa dla ratowania gospodarki, zwłaszcza wielkich globalnych konglomeratów finansowych. Wtedy zmienia się nieco retoryka wyznawców tych teorii – w takich szczególnych warunkach finansowane długiem wydatki państwa trzeba dopuścić. Ale po przejściu kryzysu trzeba możliwie jak najszybciej wrócić na drogę ekonomicznej cnoty, dbać o wyrównany budżet, szybko spłacać długi (zmniejszać relację długu publicznego do PKB) i przywracać „atmosferę zaufania”.

Wszystkie te zalecenia były już wprowadzane w krajach Unii Europejskiej i gdzie indziej począwszy od 2010 roku, zaraz po przejściu „dna” globalnego załamania finansowo-gospodarczego lat 2008-09. Przez wiele następnych lat te operacje przywracania „normalności” odbywały się kosztem wielkiego wzrostu bezrobocia, spadku poziomu życia najniżej uposażonych warstw społecznych, dalszego rozwarstwienia dochodów i majątku oraz dostępu tych warstw do podstawowych usług społecznych. Także i w obecnym kryzysie wywołanym pandemią COVID widzimy wielki wzrost wydatków publicznych finansowanych długiem, i słyszymy zapowiedzi konieczności szybkiego redukowania tych długów zaraz po ustąpieniu pandemii i wywołanego nią kryzysu finansów publicznych.

Te recepty dla polityki gospodarczej są wprost przeniesione z doświadczenia indywidualnych gospodarstw domowych. Ale to, co jest racjonalną polityką na poziomie jednostkowym, nie musi zachodzić na poziomie makroekonomicznym, na którym musimy brać pod uwagę zewnętrzne skutki naszych indywidualnych decyzji. To przeniesienie, krytyczne dla dzisiejszej teorii ekonomii i bazującej na niej polityki gospodarczej, jest błędne. Już Alfred Marshall w swoich *Principles* zwracał uwagę na konieczność odróżniania sfery mikro od makro, i pisał (o czym przypomina Łukasz Hardt), że gospodarka ogółem „podobnie jak katedra, jest czymś więcej niż zbiorem kamieni, z których jest zbudowana”.

Kiedy ktokolwiek z nas oszczędza część bieżącego dochodu na starość, na przypadek choroby lub z innych powodów, jest to wyrazem indywidualnej przeczności. Kiedy jednak wszyscy będziemy chcieli oszczędzać, a nikt tych naszych oszczędności nie będzie chciał wykorzystać, wydając więcej niż zarabia, czyli finansując swoje wydatki nowym długiem, wtedy część wytworzonej produkcji nie zostanie sprzedana. W następnym więc kroku producenci zmniejszą produkcję i zatrudnienie, wobec czego zmniejszą się nie tylko ich zyski, ale i dochody tych, których zatrudniają, a zatem i oszczędności z tych zysków i zarobków czynione. Kiedy suma zamierzonych indywidualnych oszczędności jest większa niż suma naszych zamierzonych prywatnych wydatków, wtedy „odkładanie na gorsze czasy” jest możliwe dla nas wszystkich wziętych razem tylko pod warunkiem, że na tę różnicę w miejsce naszego popytu znajdzie się popyt sektora publicznego lub zagranicy. W przeciwnym razie będzie gospodarcza recesja.

To pozornie skomplikowane rozumowanie staje się zrozumiałe, kiedy sobie uświadomimy, że w odróżnieniu od bezpośredniej wymiany jednego towar na drugi, w jakimś sensie bez pośrednictwa pieniądza, w gospodarce pieniężnej, a zwłaszcza przy papierowym pieniądzu, decyzje o zakupie, sprzedaży i o oszczędzaniu mogą być i są od siebie rozdzielone w czasie i przestrzeni. Wtedy od razu widać, że każdy wydatek tworzy czyiś dochód, który bynajmniej nie musi być od razu ani w całości wydany, że każde wstrzymanie się od wydatku jest uszczupleniem czyjegoś dochodu. Kiedy gospodarka pracuje poniżej potencjału pełnego wykorzystania czynników produkcji, a to jest „chleb powszedni” współczesnej gospodarki rynkowej nie tylko w czasach kryzysu – także tego związanego z obecną pandemią – ale i w czasach „normalnego” przebiegu koniunktury, wtedy barierą gospodarczego rozwoju jest łączny popyt na wytworzone w kraju produkty, krajowy i zagraniczny, przedsiębiorców, konsumentów, rządu i samorządów oraz reszty świata. Czynniki ograniczające, które leżą po stronie podaży – czy to siły roboczej o odpowiednich kwalifikacjach, czy urządzeń kapitałowych – mają wtedy znaczenie wtórne.

Przyjmijmy dla uproszczenia, że nasze rozliczenia dochodów i wydatków z zagranicą są wyrównane. Wyobraźmy sobie dalej, że w naszej gospodarce zamierzone prywatne inwestycje wraz z prywatnymi wydatkami na konsumpcję są mniejsze niż to, co łącznie chcemy zaoszczędzić. Wtedy – jeżeli chcemy uniknąć recesyjnego dostosowania rozmiarów prywatnych oszczędności do prywatnych wydatków kanałem redukcji rozmiarów produkcji i zatrudnienia – to dla zapewnienia trwałego pełnego zatrudnienia i pokrycia owej różnicy między zamierzonymi prywatnymi oszczędnościami i prywatnymi wydatkami konieczne są

finansowane długiem wydatki państwa. Co prawda zdarzają się okresy, kiedy także gospodarstwa domowe finansują swoje wydatki długiem, co w jakimś stopniu zmniejsza nacisk na deficyt budżetu państwa, ale takie długi gospodarstw domowych mają bliskie granice i wcześniej czy później prowadzą do niepożądanych konsekwencji.

Czy dług publiczny może rosnąć bez końca? Czy i jak obciąża on przyszłe pokolenia? Także i w tym przypadku w ekonomii głównego nurtu mamy do czynienia z błędnym przeniesieniem wniosków prawdziwych, kiedy dotyczą każdego z nas oddzielnie, na sytuację gospodarki jako całości. Kiedy rząd zaciąga dług, ktoś te papiery skarbowe kupuje. Dług państwa jest zarazem majątkiem posiadaczy papierów skarbowych, a licznik długu pokazuje jednocześnie, o ile rośnie ulokowany w tych papierach majątek jego obywateli. Kiedy państwo, podobnie jak każdy z nas, zaciąga dług, przyjmuje zobowiązanie, że go w określonym terminie i na ustalonych warunkach spłaci. Jednak kiedy jako osoba prywatna czy firma zaciągam dług wobec innych osób fizycznych czy prawnych, to pod karą więzienia nie mogę emitować własnego pieniądza, którym ten dług spłacę. Natomiast państwo, kiedy emituje papiery skarbowe, zaciąga dług u swoich obywateli (na chwilę przyjmijmy, że dług skarbu państwa jest w całości w rękach jego rezydentów; za chwilę to założenie uchylimy). Wtedy państwo, które samo emituje swoją walutę, a jego dług jest w rękach jego obywateli (jak jest np. w przypadku Japonii), ma swobodę w ustalaniu jak i kiedy będzie ten dług spłacać, w jakiej części będzie to robić przez emisję pieniądza (który też jest zobowiązaniem państwa), a w jakiej przez dług „rolowanie”, wykupując stare obligacje przez emisję nowych. Także koszty obsługi długu mogą być z powodzeniem dodawane do długu i pokrywane emisją nowych obligacji skarbowych.

W dzisiejszej ekonomii i wśród polityków i publicystów gospodarczych dominuje pogląd, że takie działania są niczym innym jak „drukowaniem pustego pieniądza”, co niechybnie kończyć się musi wielką inflacją i kryzysem walutowym, na kształt tego z epoki Edwarda Gierka lub znanego z krajów Ameryki Łacińskiej czy krajów byłego Związku Sowieckiego. Jednak długi Gierka były w stosunku do zagranicy, czynniki produkcji były w pełni wykorzystane, a rynek wewnętrzny był w głębokiej nierównowadze. Czynniki zagranicznego zadłużenia oraz braku suwerennego pieniądza rzeczywiście ograniczają możliwości prowadzenia takiej polityki. Ale dość szeroko zakrojone badanie empiryczne Leona Podkaminera, Profesora naszej Szkoły, wskazują na brak empirycznych silnych dowodów, aby dług publiczny zwiększał inflację.

Czy rosnącego zadłużenia moglibyśmy uniknąć, gdybyśmy w „lepszych czasach” odkładali rezerwy na czasy gorsze? Także i w tym przypadku mamy do czynienia z błędnym przeniesieniem zachowania właściwego dla pojedynczego gospodarstwa domowego na całą gospodarkę. Wystarczy pamiętać, że indywidualnie odkładane przez nas rezerwy (nasze oszczędności) są w gruncie rzeczy jedynie uprawnieniem do części produktu narodowego, która dopiero w przyszłości będzie wytworzona – są formą zachowania na przyszłość naszej siły nabywczej. Ale, jak już widzieliśmy, kiedy państwo oszczędza i wydaje mniej niż zarabia, a równocześnie nikt nie chce wydać więcej niż zarabia, wtedy o tę różnicę mniejszy będzie przyszły wytworzony dochód, a wraz z nim nasze dochody, zyski i zatrudnienie. Na przyszłe kryzysy państwo może się zabezpieczyć dzięki wydatkom na edukację i naukę, na zdrowie, na infrastrukturę itd. Ale nie przez redukcję wydatków czy relacji długu publicznego do PKB. Może też trochę się zabezpieczyć zwiększając państwowe rezerwy dewizowe czy złota, ale trzeba pamiętać, że nasz przyrost rezerw dewizowych jest ich ubytkiem w innych krajach i dla świata jako całości nie jest żadnym rozwiązaniem.

Jakie są granice wzrostu długu publicznego? Jego granicą jest pełne wykorzystanie zdolności wytwórczych – siły roboczej i kapitału. Kiedy gospodarka osiąga taki stan, dalsze pobudzanie popytu będzie się wprost przekładało na przyspieszenie inflacji. To przyspieszenie może zresztą się pojawić jeszcze zanim gospodarka będzie pracowała na „pełnych obrotach”. Już wprowadzenie drugiej zmiany wiąże się ze wzrostem jednostkowych kosztów robocizny rzutującym na wzrost cen. Mogą też występować ograniczenia ze strony handlu zagranicznego i osłabienie kursu waluty, z podobnymi konsekwencjami dla inflacji. Nie jest więc tak, że nawet w tak nierealistycznie uproszczonej sytuacji dług publiczny rozwiąże wszystkie nasze problemy. Niemniej jednak jeżeli, w przedziale aż do niemal pełnego wykorzystania czynników produkcji, dzięki finansowanym długiem wydatkom państwa na infrastrukturę, edukację czy zdrowie, nominalna stopa wzrostu PKB będzie wyższa niż koszt oprocentowania tego długu, to relacja długu do PKB będzie się zmniejszała a gospodarka będzie z tego długu „wyrastała”.

We współczesnym zglobalizowanym kapitalizmie finansowym część długu publicznego jest w rękach podmiotów zagranicznych. Jeżeli jest to znaczna część, a na dokładkę, kiedy kraj nie jest suwerenem w stosunku do własnej waluty, wtedy wspomnianej swobody co do wielkości deficytu i długu publicznego w relacji do PKB nie ma. Wtedy globalne rynki finansowe i wspierający ich politycy i ekonomiści – odwołując się do doktryny „zdrowych finansów” oraz do właściwej „atmosfery zaufania” – są w stanie wymóc

szybkie i na wiele lat głęboko recesyjne realizowanie dodatniego salda pierwotnego na rachunku bieżącym bilansu płatniczego po to, aby spłacać długi. Jak długo Polska dysponuje własnym pieniądzem a udział nierezydentów w naszym długu publicznym jest rzędu ok. jednej trzeciej i z roku na rok się zmniejsza, chociaż ten scenariusz najpewniej też będzie realizowany, jego negatywne konsekwencje zapewne będą bardziej łagodne.

W naszym przypadku silniejszym ograniczeniem są numeryczne wielkości długu i deficytu w relacji do PKB zapisane w konstytucji, ustawach oraz wynikające z umów traktatowych z Unią Europejską. Te numeryczne limity, pozbawione teoretycznego uzasadnienia i nieprzystające do realiów poszczególnych krajów, powinny być gruntownie zmodyfikowane i zindywidualizowane. Na razie jednak w czasie kryzysów są zwyczajnie obchodzone, ale z pojawieniem się pierwszych oznak końca kryzysu stają się podstawą polityki „zaciskania pasa”. W krajach, gdzie ta polityka była i jest forsowana, prowadzi ona do długoterminowego bezrobocia, mizernego wzrostu na pograniczu stagnacji i do społecznych napięć zagrażających podstawom liberalno-demokratycznego ładu społeczno-politycznego. Ta polityka także wymaga gruntownej rewizji.

\*\*\*

Na koniec wreszcie kilka zdań o ochronie środowiska i długofalowych możliwościach zachowania życia na Ziemi w formach, jakie dziś znamy.

W jakimś sensie jedną z myśli przewodnich tego wykładu był wybór między możliwie pełnym i trwałym zatrudnieniem a dopuszczalną stopą inflacji. W takiej analizie szukamy związku między czynnikami wyznaczającymi jednostkowe koszty zmienne artykułów przetworzonych, nie obejmując nimi m. in. zmian cen surowców czy płodów rolnych. Kiedy natomiast zajmujemy się instrumentami, które pozwolą skutecznie realizować politykę ochrony środowiska, przedmiotem naszego zainteresowania stają się inne kategorie cen i inna inflacja.

Zważywszy na potrzeby ochrony środowiska i klimatu, konieczna jest radykalna zmiana struktury konsumpcji w gospodarstwach domowych w kierunku znacznego zmniejszenia w naszym koszyku konsumpcji udziału dóbr i usług szczególnie szkodliwych dla środowiska, m. in. o wysokim „śladzie węglowym”. Najważniejszym narzędziem na tej drodze są zmiany cen, które wymuszają takie zmiany i które będą się dokonywać co najmniej przez najbliższe pokolenie. Dla ochrony środowiska ceny paliw i energii będą musiały wzrosnąć bardzo znacznie, może dwu czy dwu i półkrotnie, co w perspektywie ćwierci wieku



oznacza średni wzrost cen w skali 7–8 proc. rocznie. Zmiana dzisiejszego miksu energetycznego może ten proces złagodzić, ale i tak będzie to trwały trend wzrostowy, który zresztą już się zaczął przez opłaty węglowe. Podobnie musi być w przypadku artykułów żywnościowych, zwłaszcza mięsa i produktów mlecznych, bo naszą dietę także musimy na przestrzeni pokolenia czy półtora istotnie zmienić. I to wszystko nie zależy od obecnej pandemii, ale od naszego poważnego potraktowania wyzwania, jakie stawia dzisiejsza, postępująca degradacja naszego naturalnego środowiska. Na dłuższą metę jest to zapewne najtrudniejsze wyzwanie, z którym przyjdzie się na jeszcze długo mierzyć.

\*\*\*

Dziękując Państwu za uwagę, wszystkim pracownikom Szkoły i jej studentom życzę wielu satysfakcji w codziennych zmaganiach z wyzwaniami naszych czasów. Życzenia te kieruję przede wszystkim do studentów pierwszego roku studiów – oby lata nauki w Szkole były źródłem radości i sukcesów nie tylko zawodowych, ale i w życiu osobistym, i żebyście tę nową wiedzę i radość mogli szeroko dzielić z innymi.

Wszystkim – życzę samych sukcesów i powodzenia w akademickim Anno Domini 2020-21.