

Polityka gospodarcza w warunkach niepewności



ANDRZEJ HALESIAK

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Słowem, które najlepiej oddaje charakter dzisiejszego świata jest niepewność. Za sprawą m.in. postępu technologicznego oraz zmian geopolitycznych trudno prognozować, jak może wyglądać przyszłość. Jak w takich warunkach mądrze planować politykę gospodarczą? Jakim działaniom i obszarom nadać priorytet? Jak w nowych warunkach gry odnajdzie się Polska?

Jednym z podstawowych wniosków wynikających z historii procesów modernizacyjnych w Polsce jest to, że planując rozwój nie da się abstrahować od otoczenia, od tego co dzieje się globalnie. Naszą słabością była w przeszłości ograniczona umiejętność rozumienia zachodzących na świecie procesów, zbyt późne odczytywanie zmian i w związku z tym brak wycucia czasu i niewłaściwe dobieranie priorytetów. W następstwie tego podstawowego błędu traciły na znaczeniu inne kwestie, odnoszące się chociażby do roli państwa w gospodarce.

Pytanie, jakie należy sobie postawić dotyczy tego, czy nie jest tak również i tym razem? Czy znów koncentrując się na różnego rodzaju szczegółowych rozwiązaniach nie gubimy z widnokręgu ważnych zjawisk i procesów, które mają miejsce wokół nas i które już za chwilę mogą mieć olbrzymi wpływ na zdolność kontynuacji procesu modernizacji gospodarki? Skoro natomiast potrzebujemy kontynuacji polityki modernizacji, jaki ma mieć ona charakter?

Niepewność a zarządzanie procesami społeczno-gospodarczymi

Po 1989 r. mieliśmy dużo szczęścia rozwijając się przez 20 lat w warunkach względnego spokoju – ocean globalnej polityki i gospodarki pozostawał względnie łagodny, stwarzając możliwość samodzielnego wyznaczenia kursu, płynięcia tam gdzie się chce. Pod wieloma względami pokolenie, które karierę życiową przeżyło w okresie transformacji doświadczyło jednego ze spokojniejszych okresów w nowoczesnej historii Polski. Jednocześnie sprzyjający układ czynników międzynarodowych o charakterze geopolitycznym (upadek ZSRR, słabość Rosji, poszerzenie Unii Europejskiej które objęło także Polskę) i ekonomicznym (globalizacja,

a jednocześnie silny wzrost relacji regionalnych w ramach UE, deindustrializacja Zachodu i delokalizacja przemysłu oraz w pewnej mierze usług, na czym skorzystała polska gospodarka), a także sprzyjające rozwojowi warunki wewnętrzne (względnie udane reformy instytucjonalne, premia demograficzna, eksport nadwyżek siły roboczej do krajów UE) zapewniły Polsce wyjątkowo trwałą impuls rozwojowy.

Jednak, jak się wydaje ten spokojny czas się skończył. Ocean staje się coraz bardziej wzburzony, częstotliwość sztormów znacząco wzrosła. Słowem, które w najlepszy sposób zaczyna definiować dzisiejszy świat, jest niepewność. Wiąże się ona z dużą dynamiką procesów, które zachodzą równolegle w różnych sferach; postęp technologiczny prowadzi do przededefiniowania wielu modeli biznesowych, na poziomie makro aplikowany w wielu krajach model rozwoju oparty o zadłużanie się wyczerpuje swój potencjał, napięcia w gospodarce prowadzą do napięć społeczno-politycznych, itd. Owa niepewność przekłada się na funkcjonowanie firm i społeczeństw. Musi być także uwzględniana w działaniach strategicznych państwa. W literaturze zagadnień związanych z niepewnością wiele uwagi przywiązuje się do kwestii zdefiniowania jej skali. Dlaczego jest to takie ważne? Niedoścadowanie niepewności może się bowiem przełożyć na implementowanie strategii, która w niewystarczający sposób chroni przed zagrożeniami, jak i uniemożliwia wykorzystanie pojawiających się okazji (wynika to z faktu statycznego spojrzenia na szanse – koncentrowania na tych, które jawią się w ramach obecnych uwarunkowań, a nie na tych, które pojawią się w ramach dynamicznych zmian). Z kolei przeszacowanie niepewności – skutkujące przyjęciem założenia, że świat jest nieprzewidywalny – może prowadzić do porzucenia tradycyjnych metod działania strategicznego i działania wyłącznie na podstawie intuicji lub też działania na zasadzie „róbmy swoje”, skoro na otoczenie i tak przecież nie mamy wpływu.

“ **Po 1989 r. mieliśmy dużo szczęścia rozwijając się przez 20 lat w warunkach względnego spokoju. Sytuacja się jednak zmieniła – słowem, które wydaje się w najlepszy sposób definiować dzisiejszy świat, jest niepewność.** ”

W tej sytuacji za lepsze od dwubiegunowego postrzegania niepewności uważa się jej stopniowanie. W tym miejscu z pomocą przychodzi np. koncepcja tzw. niepewności rezydualnej autorstwa H. Courtney, J. Kirklanda i S. Patricka Viguerie. Rozwinięta została ona wprawdzie w kontekście „gry” rynkowej firm, ale – po pewnych modyfikacjach – wydaje się dość dobrze przystawać także do państw. Niepewność rezydualna, to taka, która utrzymuje

się po przeprowadzeniu możliwie najlepszej analizy otoczenia. W tradycyjnym podejściu wyróżnia się cztery jej poziomy:

- I) dość jasna przyszłość,
- II) przyszłość jako jeden z kilku możliwych scenariuszy (którym można przypisać określone prawdopodobieństwa),
- III) przyszłość określona jako szeroki przedział możliwych zdarzeń,
- IV) całkowicie nieprzewidywalne otoczenie.

Wydaje się, że globalna sytuacja znajduje się dziś na granicy III i IV stopnia niepewności. Jeszcze w ramach określonego przedziału możliwych zdarzeń, ale z rosnącym ryzykiem, że wydarzenia przestaną mieć charakter liniowy i będziemy świadkami jakiegoś szoku.

Różnym poziomom niepewności przypisywane są odmienne postawy strategiczne. Pierwsza z nich określana jest mianem „kształtuj przyszłość”. W odniesieniu do państw dostępna jest ona w zasadzie jedynie tym gospodarkom, które mają odpowiednio dużą skalę, by kształtować globalne procesy. Druga to: „dostosuj się do przyszłości”. Jest do zastosowania w sytuacji, gdy skala niepewności jest ograniczona. Wreszcie trzecia to: „zarezerwuj sobie możliwość działania”. To najbardziej wyrafinowana strategia, która zakłada koncentrowanie się na takich inicjatywach, które tworzą pole manewru na wypadek sytuacji szoku, sytuacji najbardziej skrajnej nieprzewidywalności.

Dojrzałość gospodarcza czasu niepewności

Tego, kiedy i co może się z globalną sytuacją wydarzyć nie jesteśmy w stanie przewidzieć – taka jest istota niepewności. Można jednak zakładać, że ryzyko negatywnych w swych konsekwencjach wydarzeń jest dziś stosunkowo wysokie. Oczywiście można zawsze powiedzieć, że od lat nie brakuje takich, którzy wieszczą globalną katastrofę, a tej jak nie było, tak nie ma (taką katastrofę miał np. zapoczątkować Brexit, potem zaś wybór Donalda Trumpa na prezydenta USA). Warto jednak zauważyć, że choć katastrofy nie ma (i oby nie było!), to pewien niekorzystny kierunek rozwoju globalnej sytuacji jednak się utrzymuje. Efektem jest narastanie protekcjonistycznych zachowań, a polityka „*beggar-thy-neighbour*” na stałe weszła do kanonu działań.

W tej sytuacji wydaje się, że dojrzałość polityki społeczno-gospodarczej powinna się wyrażać w uwzględnianiu kwestii „zarezerwowania sobie możliwości działania”. Innymi słowy – by nawiązać do koncepcji N. Taleba – na wspieraniu „antykruchości” gospodarki, budowaniu elastyczności pozwalającej na to, by wydarzenia szokowe (te o stosunkowo małej częstotliwości występowania, ale potężnych skutkach) móc przetrwać relatywnie łagodnie.

“ **Dojrzałość polityki społeczno-gospodarczej powinna się wyrażać we wspieraniu**

„antykruchości” gospodarki, budowaniu elastyczności pozwalającej na to, by wydarzenia szokowe móc przetrwać relatywnie łagodnie.

Można odnieść wrażenie, że niektóre kraje już w takim trybie operują. Zauważmy, że Niemcy, które w ostatnich dziesięcioleciach dość dobrze odczytywały globalne procesy, od kilku lat stosują politykę zrównoważonego budżetu. Niemieckie banki systematycznie ograniczają zaangażowanie finansowe w krajach południa strefy euro i to pomimo tego, że w efekcie działań Europejskiego Banku Centralnego (słynnego „*whatever it takes*” wypowiedzianego w 2012 przez M. Draghi) kryzys strefy wydaje się dla większości zażegnany. Co więcej, tą samą ścieżką przezornościowych działań idą dziś także inne kraje – według danych Eurostatu w 2016 r. nadwyżkę lub równowagę budżetową miało aż 12 państw UE.

W kontekście „zachowania sobie możliwości działania” tego typu dostosowania są niezmiernie ważne. Wydatki publiczne to jedno z podstawowych i najbardziej skutecznych narzędzi podtrzymywania koniunktury. By okazało się skuteczne musi jednak mieć miejsce w odpowiednio dużej skali i równocześnie nie stanowić zagrożenia dla wypłacalności państwa (wówczas bowiem bardzo szybko może samo stać się źródłem poważnych problemów).

Tymczasem u nas w kraju nawet w warunkach relatywnie silnego wzrostu gospodarczego standardem jest utrzymywanie stosunkowo wysokiego deficytu (w 2016 r. mieliśmy szósty pod względem relacji do PKB deficyt w UE). Co więcej, przyjmowane w ostatnim czasie rozwiązania prawne (np. obniżenie wieku emerytalnego) w połączeniu z procesem starzenia się społeczeństwa będą skutkować dalszą ekspansją wydatków w nieodległej już przyszłości. W tej sytuacji nie może dziwić, że dług publiczny (w relacji do PKB) spada jedynie na kartach wieloletnich planów finansowych powstających na potrzeby Brukseli lub w wyniku działań takich jak przejmowanie środków OFE.

Zasada zachowywania możliwości działania powinna się także odnosić do sposobu prowadzenia polityki monetarnej – drugiego pod względem znaczenia narzędzia wspierania gospodarki. Jeśli w okresie dobrej koniunktury stopy procentowe utrzymywane są zbyt nisko, to w sytuacji szoku brak jest miejsca by zapewnić odpowiednio silne wsparcie gospodarce. W kontekście tworzenia przestrzeni na wypadek szoku racjonalne staje się chociażby pytanie o to, czy przy nominalnym tempie wzrostu PKB na poziomie około 5-6%, jakie mamy obecnie, stopa referencyjna NBP w wysokości 1,5% to właściwy poziom?

Innym obszarem, gdzie wskazana jest elastyczność, jest rynek pracy. Tutaj zmiany z reguły wymagają więcej czasu, ale im szybciej się je podejmie, tym szybciej osiągnie się pożądany skutek. Warto także skupić się na identyfikowaniu obszarów „kruchości” i tworzeniu mechanizmów ochronnych

na wypadek szoków. Przykładem tego typu działań byłoby zabezpieczenie (np. w formie ustalenia pułapu dla kursu CHF/PLN) gospodarstw posiadających kredyty frankowe przed skutkami ewentualnego dalszego umacniania się szwajcarskiej waluty. Warto też zadbać o sprawność instytucji – ich konsolidowanie, wzmocnienie i usprawnianie mechanizmów ich działania.

Odejść od „tu i teraz”

Żeglowanie po wodach niespokojnego oceanu wymaga od nas umiejętności zupełnie innych od tych, którymi posługiwaliśmy się przez ostatnie lata. Zachować kurs nie jest łatwo, a kluczowym wyzwaniem staje się to, by nie dać się zapchnąć na mielizny lub skały. Istota strategicznego zarządzania gospodarką w warunkach powodzi niepewności sprowadza się do tego, by umieć nadać priorytet nie temu, co wydaje się optymalne „tu i teraz”, ale by zapewnić gospodarce elastyczność, która pozwoli na pokonywanie znacznych dystansów w okresach względnej stabilizacji oraz minimalizowanie szkód w czasie ewentualnych globalnych wstrząsów. Nawet jeśli bowiem szok nie wystąpi (lub będzie stosunkowo słaby), to cena, jaką się płaci w postaci „utraconych możliwości” jest stosunkowo niewielka (konsolidacja fiskalna zawsze w średnim i długim terminie służy gospodarce, podobnie jak realistyczny poziom stóp procentowych). Jeśli jednak szok zastanie nas nieprzygotowanymi, strata będzie ogromna.

“ **Istota strategicznego zarządzania gospodarką w warunkach powodzi niepewności sprowadza się do tego, by umieć nadać priorytet nie temu, co wydaje się optymalne „tu i teraz”, ale by zapewnić gospodarce elastyczność.**

Przedstawione powyżej podejście do zarządzania gospodarką nie oznacza, że nie można realizować reform, szczególnie tych mających charakter strukturalny. Oznacza jedynie, że trzeba chcieć i umieć podjąć dialog ze społeczeństwem. Rzeczowo wyjaśniać mu, jakie ryzyka niesie ze sobą dzisiejszy świat i że w tych warunkach warto myśleć nie tylko o tym, na co nas w bieżącej chwili stać (szczególnie w wymiarze finansowym), ale także o tym, jak dane rozwiązania mogą wpłynąć na naszą sytuację w warunkach ewentualnego szoku.

O autorze

Ekonomista i menedżer. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego oraz Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich. Pracuje w bankowości, będąc Dyrektorem w Biurze Analiz Ekonomicznych Banku Pekao S.A. Wcześniej wiele lat spędził w consultingu. Karierę zawodową rozpoczynał

w administracji publicznej (Ministerstwo Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Autor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga dedykowanego bieżącym zagadnieniom gospodarczym (<http://andrzejhalesiak.bblog.pl/>).