

POLITYKA GOSPODARCZA

Myśl o odpowiedniej strategii dla Polski – kilkulatni wielowątkowy program dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, osadzony na budowie instytucji społecznej gospodarki rynkowej i reformach strukturalnych odpowiadających na wyzwania globalizacji – powstał szybko, na przełomie lat 1993 i 1994. Z politycznej natury rzeczy był to program średniookresowy, szczegółowo odnoszący się do działań niezbędnych w latach 1994–1997, aczkolwiek kreślący także wiele zadań na lata późniejsze. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia była to próba podjęcia wyzwań długookresowych.

Integralnymi częściami „Strategii dla Polski” były także „Pakiet 2000”, odnoszący się do pożądanego reform fiskalnych, z których część później została wdrożona, oraz „Euro 2006”, program wskazujący kierunki działań, które mogłyby przygotować Polskę do przystępowania do strefy wspólnej waluty europejskiej. Także późniejszy, realizowany w latach 2002–2003, w przeddzień przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, „Program naprawy finansów Rzeczypospolitej” należy postrzegać jako niezbywalną kontynuację linii programowej „Strategii dla Polski”.

Najważniejsze źródła

Ówczesne zdiagnozowanie uwarunkowań zrównoważonego rozwoju oraz nakreślenie jego długofalowych celów było zasadniczo trafne i wiele z tego, co ćwierć wieku temu zaadresowano wobec reform strukturalnych i zmian instytucjonalnych z jednej strony oraz wewnętrznych i zewnętrznych determinantów rozwoju z drugiej strony, pozostaje nadal aktualne. Od spraw tak wielkich, jak imperatyw tworzenia społecznej gospodarki rynkowej czy troska o konkurencyjność przedsiębiorstw w warunkach szerokiego otwarcia na kontakty ze światem, przez sprawy tak znaczące, jak korzystna integracja z Unią Europejską czy reforma systemu ubezpieczeń społecznych, po sprawy tak konkretne, jak sprawny nadzór finansowy czy ekspansja gospodarki opartej na wiedzy.

Dystans czasu powinien sprzyjać obiektywizacji opinii, ale pomimo to różnią się one, niekiedy skrajnie, zarówno w odniesieniu do wielu wątków samego procesu transformacji, jak i wobec konkretnego programu „Strategii dla Polski” oraz jej konsekwencji dla współczesności. O ile cały okres po 1989 aż do 2015 roku przez jednych (to polityka

Nam się wydaje, że niektóre zmiany ciągną się wiecznie, ale historia inaczej to oceni. Zmiany, które w istocie zaszły szybko, za życia zaledwie jednego pokolenia, są fundamentalne. I, co najważniejsze, zasadniczo i per saldo są to zmiany pozytywne. Patrząc jednak na kilka ostatnich dekad, wydaje się, że mamy skłonność do przeceniania aspektów zmiany i niedoce-

Szok bez terapii

To zdumiewające, że wciąż jeszcze niektórzy nie potrafią, a inni nie chcą pojąć, że dlatego tamta „terapia” była tak wielce gospodarczo i społecznie kosztowna, bo była zarówno źle pomyślana, jak i niewłaściwie realizowana. Z jednej bowiem strony brakowało jej spójności i kompleksowości, a z drugiej natomiast wdrażana

nie było niemożliwe ze względu na krajowe i zagraniczne blokady motywowane politycznie, teraz okazało się możliwe, przestała już bowiem przyświecać niektórym prominentnym działaczom Solidarności obowiązująca w latach 80. zasada: „Im gorzej, tym lepiej”. Oczywiście skala niepewności była ogromna, ale to nie ona przesądziła o tak wielkiej rozbieżności pomię-

macji ustrojowej, lecz podczas minionego 45-lecia, od połowy lat 70., nie było okresu z tak wysokim średnim tempem wzrostu. W latach 1994–1997 realny (po wyeliminowaniu skutków inflacji) PKB na mieszkańca zwiększył się aż o 28 proc., czyli rósł średnio rocznie o 6,3 proc. W ujęciu kwartalnym (w porównaniu z tym samym kwartałem poprzedniego roku) najszybsze tempo wzro-

porównaniu z niemieckim ordoliberalizmem, który można zaliczać do tej samej ustrojowej klasy.

Rezultaty doraźne i długofalowe

Doświadczenia krajów, które osiągnęły największe sukcesy na polu wzrostu gospodarczego, są pouczające. W okresie powojennym zaledwie tuzin krajów odnotował długookresowe, wynoszące średniorocznie co najmniej 7 proc. tempo wzrostu PKB. Studia z zakresu ekonomii porównawczej pokazują, że wyróżniały się one pięcioma cechami, które można uznać za konieczne, choć nie zawsze wystarczające czynniki długofalowego szybkiego wzrostu. Te pięć cech to: otwartość gospodarki, makroekonomiczna stabilizacja, wysoka stopa oszczędzania i inwestycji, dojrzałe rynkowe instytucje oraz kompetentne i zdeterminowane rządy.

Realizacja „Strategii dla Polski” sprzyjała kształtowaniu takich cech. Gospodarka stawała się coraz bardziej otwarta wskutek zainicjowania procesu integracji z Unią Europejską, uregulowania zewnętrznych stosunków finansowych po redukcji o ok. 50 proc. zadłużenia wobec prywatnych banków komercyjnych skupionych w Klubie Londyńskim oraz unormowania rozliczeń z Rosją i Chinami, wejścia na eurorynki z pierwszą emisją obligacji czy wprowadzenia wymiwalności pieniądza w obrotach kapitałowych. Osiągnięto wiele w sferze makroekonomicznej stabilizacji. Rosły krajowe oszczędności i uzupełniane dopływem środków zagranicznych finansowały zwiększające się nakłady inwestycyjne. Jakościowa poprawa rynkowych instytucji zaowocowała przystąpieniem Polski do OECD; jako wicepremier rządu RP historyczny akt w tej sprawie podpisałem w Paryżu 11 lipca 1996 roku. Wreszcie rząd koalicji SLD-PSL był kompetentny i zdeterminowany w kwestii tworzenia społecznej gospodarki rynkowej na ścieżce stosownych reform strukturalnych i odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej. To dzięki temu uniknęliśmy oligarchiza-

Polska znowu potrzebuje strategii



PROF. GRZEGORZ W. KOŁODKO

Pełnokrwistą społeczną gospodarkę rynkową tworzy się nie przez jedną kadencję parlamentarną, lecz przez co najmniej pokolenie – twierdzi ekonomista.

niania wątków ciągłości, a to właśnie ich wzajemny układ w dużym stopniu przesądza o współczesnych problemach oraz o wyzwaniach na przyszłość. Trudno tę przyszłość kształtować dobrze, jeśli dobrze nie zrozumie się tego, co i dlaczego się stało.

W tym burzliwym fragmencie dziejów „Strategia dla Polski” to niby krótki, zaledwie czteroletni epizod. Bynajmniej; jej znaczenie jest dużo większe. Wyrosła ona z kilku źródeł. Z pewnością ze znajomości bogatego dorobku teorii ekonomii tamtego okresu, zwłaszcza ekonomii porównawczej, oraz z głębokiej analizy dokonanej i uchybień reform strukturalnych w innych krajach – od sukcesów w Korei Południowej przez mieszane rezultaty w Chile po ewident-

w praktyce polityka była ewidentnie nadmiernie restrykcyjna, zbyt radykalna. Słuszne cele polityki stabilizacyjnej zostały fatalnie przestrelone, co skutkowało wyraźnie gorszymi rezultatami niż naiwnie obcywane i wielokrotnie większymi kosztami niż nieuniknione.

Według rządowych zapowiedzi recesja miała być krótkotrwała, bo już po spadku PKB o zaledwie 3,1 proc. w 1990 roku miał on ponownie wzrastać. W rzeczywistości produkcja obniżała się przez kolejne 12 kwartałów, od połowy 1989 do połowy 1992 roku. W ślad za tym, oraz za skądinąd pożądanymi zmianami w realnej sferze gospodarki (eliminacja deficytowych przedsiębiorstw), miało wyłonić się bezrobocie nieprzekraczające 400 tys. osób, które później jakoby nie powinno już rosnać. Było ono wielokrotnie większe, przekraczając katastrofalne 3 mln, i zaczęło spadać dopiero podczas realizacji „Strategii dla Polski”. W ujęciu miesięcznym inflacja miała być 1-proc. już po trzech miesiącach, a stało się tak dopiero po siedmiu latach.

Stan niezrównoważenia gospodarki, w tym zwłaszcza rynku towarów konsumpcyjnych, był w 1989 roku zaiste ogromny, co zarówno wielce komplikowało przeprowadzenie nieodzownych reform, jak i wreszcie – w obliczu wewnętrznej i międzynarodowej przelomu politycznego – je umożliwiło. Co uprzed-

dzy deklarowanymi zamiarami a realnymi efektami.

To nie były błędy prognozy, tylko błędy koncepcji, która opierała się na wadliwej teorii ekonomicznej, na dominującej ekonomii neoliberalnej, która zdecydowanie przeceniała samoregulacyjne mechanizmy rynku i nie doceniała interwencyjnej roli państwa oraz znaczenia instytucji w przebiegu procesów gospodarczych. To były też błędy realizacji, które brały się raz to z dogmatyzmu i doktrynerskiego podejścia do spraw, kiedy indziej zaś z nadgorliwością polityków. Dodajmy, że czasami także z najzwyczajniejszą naiwnością, której negatywne następstwa potęgowały się w okresach przelomowych, a takie przecież były tamte lata.

Przyczółki społecznej gospodarki rynkowej

„Strategia dla Polski” – jak żaden rządowy program reform i rozwoju ani przedtem, ani potem – charakteryzowała się kompleksowością, obejmując bez mała wszystkie istotne aspekty funkcjonowania gospodarki. Opierała się ona na cztery fundamentach: szybki wzrost, sprawiedliwy podział, korzystna integracja i skuteczne państwo.

Z krótkookresowego, koniunkturalnego punktu widzenia chodziło przede wszystkim o nadanie gospodarce wysokiej dynamiki. Udało się to w pełni, gdyż nie tylko w latach transfor-

stu PKB zanotowano w II kwartale 1997 roku, kiedy to wyniosło ono 7,5 proc. Nigdy potem nie udało się już osiągnąć tak wysokiego wskaźnika.

Natomiast z punktu widzenia długofalowego, strategicznego właśnie – po czteroleciu 1989–1993, w którym mieszał się nadwiślański neoliberalizm z solidarnościowym populizmem – stawką było stworzenie przyczółków społecznej gospodarki rynkowej. Przyczółków tylko, bo pełnokrwistą społeczną gospodarkę rynkową tworzy się nie przez jedną kadencję parlamentarną, lecz przez co najmniej pokolenie.

Ewolucję systemu w kierunku społecznej gospodarki rynkowej zapowiadały porozumienia Okrągłego Stołu; tak przynajmniej wielu z nas rozumiało sens ustaleń tego epokowego wydarzenia, w którym 30 lat temu również mnie przyszło uczestniczyć. Jednak do dzisiaj nie ma pełnej jasności w sferze teorii, a tym bardziej w polityce, co należy rozumieć przez to pojęcie, aczkolwiek nawet jego dość ogólna charakterystyka wydaje się być wystarczająca, aby kroczyć we właściwym kierunku. W przypadku Polski i niektórych innych krajów posocjalistycznych wypełnianie tej kategorii teoretycznej i politycznej rzeczywistości treścią musi się różnić, zwłaszcza we wczesnej fazie transformacji ustrojowej, od charakteru społecznej gospodarki rynkowej tam, gdzie ona najbardziej rozkwitła – w socjaldemokracjach nordyckich, czy też w

”
To zdumiewające, jak mało się dyskutuje o długofalowej strategii

cji gospodarki i wpadnięcia w pułapkę kapitalizmu państwowego.

Polska także współcześnie potrzebuje mądrej strategii długofalowej, potrójnie – ekonomicznie, społecznie i ekologicznie – zrównoważonego rozwoju. To zdumiewające, jak mało się o tym dyskutuje, zważywszy na cykl wyborów – od samorządowych do europejskich, od parlamentarnych do prezydenckich. Czyżby politykom nie starczało w tym zakresie kompetencji i determinacji? To jest jeszcze bardziej potrzebne niż wyższy poziom oszczędności i inwestycji. /©©

Autor jest profesorem ekonomii, wykładowcą Akademii Leona Koźmińskiego. Był wicepremierem i ministrem finansów w latach 1994–1997 i 2002–2003

” Dzięki rządowi SLD-PSL uniknęliśmy oligarchizacji gospodarki i wpadnięcia w pułapkę kapitalizmu państwowego

określany jest jako czas zgola zmarnowany, o tyle inni uważają, że minione trzy dekady to gospodarczy „złoty wiek” Polski. Cóż, na w pełni obiektywne oceny – jeśli w ogóle takowe będą – przyjdzie nam jeszcze sporo poczekać, aż uczyni to historia. A ta zaczyna się dopiero wtedy, gdy odchodzi ostatni świadek. My natomiast wciąż mamy się dobrze i oby tak było jak najdłużej...

ne niepowodzenia w Argentynie. W pierwszej kolejności wszakże wzięła się ona z krytycznej obserwacji prorynkowych reform podejmowanych we wcześniejszych okresach, jeszcze w latach gospodarki socjalistycznej, a zwłaszcza z chęci odejścia od niedociągnięć początkowych lat ustrojowej transformacji, przede wszystkim błędów tzw. szokowej terapii lat 1990–1991.