

Finanse publiczne a rozwój polskiej gospodarki¹

Wiele problemów ostatnich lat – nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach posocjalistycznej transformacji – bierze się z mylenia środków polityki gospodarczej z jej celami.² Prywatyzacja, zmniejszanie deficytu walutowego, ograniczanie inflacji – to wszystko zaledwie środki, skądinąd ważne, ale wciąż tylko środki. Celem zaś polityki jest rozwój społeczno-gospodarczy, który trwać może tylko wtedy, kiedy rosą rozmiary produkcji, a efekty tego wzrostu są sprawiedliwie dzielone.

Po szkodliwym przechłodzeniu koniunktury nade wszystko należało zatem latem 2002 roku podjąć niekonwencjonalne działania służące odbiciu polskiej gospodarki od dna, zapobieżeniu kryzysowi i recesji, a zwłaszcza ryzyku niekontrolowanego narastania bezrobocia. Gdy zatem zaproponowano mi powtórnie objęcie stanowiska wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów, przyjąłem tę propozycję. Przypuszczałem, że są spełnione oba warunki, od których zawsze uzależniałem zgodę na zajęcie się czynnie polityką. Warunki te to program właściwie adresujący wyzwania rozwojowe – a zarys takiego programu był gotowy – oraz polityczne okoliczności umożliwiające realizację tegoż programu. Wydawało się, że i ten drugi warunek w dostatecznej mierze jest spełniony.

Powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu

Tym bardziej, że **nakreślona koncepcja programowa zyskała poparcie – a traktowałem je, może niesłusznie, bardzo poważnie – ze strony zarówno Prezydenta RP, jak i Premiera Rządu. Rychło jednak miało okazać się, że poparcia tego *de facto* nie starczało, a być może tak naprawdę nigdy go do końca nie było; trochę ze względu na różne pojmowanie istoty procesów rozwojowych, trochę z powodu reprezentowania odmiennych interesów.** Mnie przyświecały tylko te ogólnospołeczne. (...) Co więcej – jak się potem szybko okazało – rząd nie był też w stanie przedstawić żadnej sensownej alternatywy. Trudno traktować zamysł dalszych cięć wydatków budżetowych, zwłaszcza transferów socjalnych, jako rzeczywisty program czy też, jak wolą inni, „plan”. Za takie błędy się płaci. Szkoda tylko, że następstwa nie ograniczają się do klęsk nieskutecznych polityków i upadłości spaczonych formacji partyjnych – tych nie ma co żałować – gdyż największe koszty ponosi społeczeństwo i gospodarka.

Zanim jednak okazało się, że ten mój program nie ma dostatecznego zrozumienia i poparcia wśród rządzącej części klasy politycznej, wiele jego fragmentów udało się wdrożyć. Udało się też – i to jest największe osiągnięcie – pchnąć polską gospodarkę z powrotem na ścieżkę szybkiego wzrostu. (...) Jak było to możliwe? Otóż można powiedzieć, że rzeczy dzieją się tak, a nie inaczej, ponieważ wiele rzeczy zdarza się na raz. I tak też było od lata 2002 roku.

Po pierwsze, zmiana orientacji w polityce gospodarczej i zapowiedzi przyspieszenia wzrostu gospodarczego do co najmniej 3,5 procent w roku 2003 wpłynęły

¹ Artykuł powstał w oparciu o fragment ostatniej książki Profesora Grzegorza W. Kołodko pt. „O naprawie naszych finansów”, która ukazała się nakładem TNOiK, Toruń 2004 (www.tnoik.torun.pl). Autor – wicepremier ds. gospodarczych i minister finansów w latach 1994-97 i 2002-03, jest Dyrektorem Centrum Badawczego Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER (www.tiger.edu.pl) w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie (www.kozminski.edu.pl).

² Szerzej zob. Joseph E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*, *WIDER Annual Lectures*, 2, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki 1998 (www.wider.unu.edu/events/annuel1998.pdf) oraz tegoż autora *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company, New York-London 2002.

na **zmianę charakteru oczekiwań podmiotów gospodarczych** – zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorców; tak inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Oczywiście, samymi optymistycznymi oczekiwaniami nie da się zdynamizować wzrostu, ale bez nich jest to po prostu niemożliwe. Charakter oczekiwań ma bowiem olbrzymi wpływ na decyzje konsumentów, a jeszcze bardziej przedsiębiorców i inwestorów. Optymizm rodzi większy popyt, który z kolei zwiększa produkcję, co zwiększa dochody zwrotnie jeszcze bardziej stymulujące ten rosnący optymizm i produkcję. **Wcześniejszą spiralę, po której polska gospodarka zjeżdżała coraz silniej w dół – poprzez cięcie wydatków publicznych i podnoszenie realnych stóp procentowych, spadek dochodów i popytu, a więc wydatków i możliwości zbytu oraz pogłębiające się pesymistyczne oczekiwania – zastąpiliśmy coraz mocniej działającą sprężyną nakręcającą koniunkturę i pchającą gospodarkę do przodu.**

Warto przypomnieć, że ta właśnie zapowiedź – ponad czterokrotnego (w porównaniu z pierwszą połową 2002 roku) przyspieszenia tempa wzrostu PKB już w roku 2003 i, na tym tle, zapoczątkowania ponownie fazy spadku bezrobocia – wywołała niebywale agresywne i wrogie, niekiedy wręcz histeryczne, reakcje ze strony części opozycji politycznej i znakomitej większości powiązanych z nią mediów. Gdy po raz pierwszy (na konferencji prasowej w połowie lipca 2002 roku) **mówiłem o istocie mojej polityki, która ma szybko doprowadzić do „odwrócenia się cyferek” – a mianowicie przeskoczenia od odnotowanego w I kwartale tamtego roku tempa wzrostu PKB na poziomie 0,5 procent do 5,0 procent** – wiele z nich potraktowało to jako groteskę.

Co ciekawe, później – na przełomie lat 2003-04 – niektórzy z tych adwersarzy aż do znudzenia powtarzali, że miałem rację. Podkreślali oni przy tym przede wszystkim trafność prognoz, że oto PKB rośnie aż o 3,5 procent (faktycznie zwiększył się o 3,7 procent). Rzecz jednak nie w trafności prognoz – nie jesteśmy bowiem w instytucie meteorologii, gdzie pasywnie próbuje się ustalić najbardziej prawdopodobny przebieg obiektywnie niezależnych od prognozującego zjawisk – ale w **poprawności uprawianej polityki**. Słuszne były zatem nie tyle moje prognozy, ile moja polityka. (...)

Po drugie, obok zwiększenia popytu wewnętrznego dodatkowym czynnikiem wzrostu produkcji miała być **ekspansja popytu zewnętrznego, a tym samym wzrost eksportu**. Zła polityka pieniężna NBP (...) pociągała za sobą dewastujące procesy w sferze realnej. Z jednej strony nadwartościowy złoty zachęcał do taniego importu, eliminując wiele rodzimych firm z rynku i przy okazji pociągając za sobą wzrost bezrobocia, z drugiej zaś zniechęcał do eksportu, który stawał się mniej opłacalny przy istniejących relacjach kursowych. Tak więc mieliśmy począwszy od 1998 roku do czynienia z coraz bardziej rachitycznym wzrostem żywionym importem (co tworzyło miejsca pracy za granicą, nie u nas). Ten **lot ómy do ognia musiał być szybko zatrzymany**.

Można było dokonać tego poprzez zmianę polityki kursowej. (...) Było to jednak niemożliwe ze względu na przeciwne wobec rządowego stanowisko NBP. Czy z tamtej strony występowało li tylko niezrozumienie istoty sprawy, czy też może brak zdolności rozróżniania jej celów od środków – to kwestia dotychczas nie do końca jasna. Jasne jest tylko to, że z punktu widzenia interesów polskiej gospodarki – szybkiego wzrostu gospodarczego przy *jednoczesnym* zachowaniu stabilności finansowej – **polityka banku centralnego była błędna i szkodliwa. I nadal taką pozostaje**.

Podejmowane próby wyperswadowania konieczności zmiany takiego podejścia niestety nie powiodły się. Trzeba zatem było czynić to, co w takich politycznych warunkach było możliwe. I acz pole manewru było ograniczone, to jednak znaleźć można było na nim pewien margines swobody. Od strony działań koordynowanych przez rząd na poziom kursu złotego można było oddziaływać operacjami na długi publiczny. Przez cały czas Ministerstwo Finansów czyniło to – mniej bądź bardziej dyskrecyjnie. (...)

Można było też próbować wpływać na zachowania rynku wysyłając doń określone sygnały. I do tego też się uciekaliśmy, raz coś mówiąc, innym razem milcząc. Ważne przy tym było, co i kiedy, jak i do kogo w tych kwestiach się mówi, gdyż rynek i spekulujący na nim inwestorzy globalni (a także lokalni) potrafią słuchać i wyciągać wnioski. A nade wszystko reagować, a chodziło przecież o to, aby reakcje te szły po naszej myśli. Tak jak w innym kontekście głośne mówienie o rychłym wejściu na ścieżkę szybkiego wzrostu wywołało falę złości i krytyki, tak moje kilkutygodniowe milczenie latem 2002 roku – intencjonalnie ukierunkowane właśnie na sprowokowanie osłabienia złotego po to, aby wzmocnić eksport i pchnąć produkcję do przodu – spowodowało podobne psychologiczne i polityczne reakcje. Finansowe i realne efekty natomiast były znakomite! I o to właśnie chodziło; im większa była wrzawa wokół *milczenia ministra finansów*, tym korzystniej z punktu widzenia *dynamiki produkcji* kształtował się *kurs walutowy*. I chociaż dawało to umiarkowane i krótkookresowe rezultaty w porównaniu z tym, co można byłoby osiągnąć bez obstrukcji ze strony NBP, to nie można ich jednak bagatelizować. A to dlatego, że pożądane *osłabienie złotego wzmocniło* pozycję wielu firm, ratując niejedną z nich przed niechybnym upadkiem. (...)

Dodać trzeba, że działania te były ukierunkowane na osłabienie złotego jedynie w określonych granicach. Spadek wartości rodzimego pieniądza na większą skalę mógłby wywołać inne problemy, jak chociażby powrót presji inflacyjnej czy też nadmierne podrożenie importu zaopatrzeniowego. Zarazem poprawiająca się ogólna sytuacja gospodarki wzmacniała zaufanie zagranicy, a w ślad za tym intensyfikował się dopływ kapitału, co z kolei – wbrew naszym intencjom – relatywnie wzmacniało złotego. Notabene, takich sprzeczności jest mnóstwo i właśnie na ich skutecznym rozwiązywaniu polega trudna sztuka polityki gospodarczej. Tu zaiste sprowadzać się ona musiała do poszukiwania przysłowiowego „złotego środka”. Dopiero później, przed czym przestrzegałem – na przełomie lat 2003-04 – kurs spadł zbyt nisko, a to w wyniku nieustannych spekulacji wokół jego kształtowania się, na co cały czas przyzwala polityka banku centralnego.

Sprzyja nam też trochę szczęście, gdyż korzystnie na poprawę konkurencyjności polskich firm i wzrost popytu na ich produkty za granicą wpłynęło wzmocnienie euro wobec dolara, szczęśliwie całkowicie niezależne od polityki pieniężnej NBP. Tym bardziej, że coraz większa część naszego eksportu jest fakturowana właśnie w euro, a jednocześnie znacząca porcja importu (głównie nośniki energii kupowane w Rosji i na Bliskim Wschodzie oraz towary konsumpcyjne sprowadzane z Dalekiego Wschodu, w tym z Chin) rozliczana jest w dolarach. (...)

Nowa polityka przemysłowa

Po trzecie, nastąpiła **radykalna zmiana polityki przemysłowej poprzez jednorazowe oddłużenie kilkudziesięciu tysięcy przedsiębiorstw**. Niezależnie od zwiększenia skali odpisów amortyzacyjnych, co natychmiast zwiększyło zasób środków przedsiębiorstw na inwestycje, opracowany został w pilnym trybie pakiet specjalnych ustaw, najczęściej określany w mediach jako „pakiet antykryzysowy”. (...) To zdecydowane posunięcie także wywołało niechętnie reakcje opozycji oraz części mediów, jak również – co teraz jest już zrozumiałe – niektórych członków kierownictwa NBP. W ich mniemaniu „pakiet antykryzysowy” ratować miał jakoby przed niechybnym upadkiem nieefektywne państwowe molochy. Prawdą w tych poglądach było tylko przekonanie o „niechybnym upadku”, do którego prowadziła z jednej strony zbyt restrykcyjna polityka pieniężna banku centralnego (zawyżone stopy procentowe podnosiły bardzo koszty funkcjonowania przedsiębiorstw), z drugiej zaś ograniczenie możliwości zbytu wskutek przechłodzenia koniunktury. Odbierano zatem ten pakiet – i słusznie – jako próbę

przeciwdziałania polityce prowadzonej w latach 1998-2001, a następnie kontynuowanej już tylko przez NBP, wskutek której to polityki **koszty produkcji były coraz wyższe, a możliwości jej zbytu coraz mniejsze**.

De facto oddłużenie przedsiębiorstw – a skorzystało z tego dobrodziejstwa w sumie ponad 60 tysięcy firm – było warunkowe. Z jednej strony korzystający z szansy musieli wpłacić część zobowiązań publiczno-prawnych, czyli zaległości z tytułu niezapłaconych wcześniej podatków lub składek ubezpieczeniowych, głównie na ubezpieczenia społeczne. Skądinąd w pełni były one i tak ze swej istoty nieściągalne. Stworzono też dodatkowe możliwości i zachęty systemowe do restrukturyzacji zobowiązań wobec sektora bankowego oraz ułożenia się z prywatnymi dostawcami i odbiorcami. Z drugiej strony musieli oni opracować i uzyskać akceptację kompetentnych służb skarbowych dla swoich planów restrukturyzacji, popularnie nazywanych biznes planami. Stwarzało to przesłanki do rozwoju firm i uniknięcia podobnych trudności w przyszłości. Warto raz jeszcze podkreślić, że *gros* tych firm zostało wpędzonych w kłopoty nie z własnej winy, ale wskutek błędów polityki makroekonomicznej poprzednich lat, zwłaszcza przestrzelenia restrykcyjności polityki finansowej na przełomie dekad, oraz uprawiania w tym czasie nie tyle polityki przemysłowej, ile antyprzemysłowej.

Na nic zatem zdała się kolejna faza propagandy antyrządowej usiłującej wmówić ludziom, że oto wyciąga się rękę do państwowych bez mała trupów gospodarczych. Było to od początku do końca kłamstwo, czego dowodzi niezbita struktura firm, które przystąpiły do procedur oddłużeniowych. Duże firmy państwowe stanowiły ich nader wąski margines, a trzonem były małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), prawie w całości wywodzące się z sektora prywatnego. (...)

Fala upadłości tych firm miałyby nie tylko bezpośrednie negatywne konsekwencje dla ich właścicieli i pracowników, ale także dla powiązanych z nimi kooperacyjnymi relacjami przedsiębiorstw oraz dla kredytującego je sektora bankowego, no i pozbawionego wpływów budżetu i innych segmentów finansów publicznych (...). Bez wątpienia zatem oddłużenie znakomicie przyczyniło się do przyspieszenia tempa wzrostu od połowy 2002 roku. Przy okazji utrzymano wiele chybocących się miejsc pracy. Niezależna instytucja – Naczelna Organizacja Techniczna (NOT) – szacuje, że sprawne oddłużenie przedsiębiorstw uratowało aż około 210 tysięcy miejsc pracy! Warto zdawać sobie z tego sprawę. Ich utrata oznaczałaby dalszy wzrost i tak już bardzo wysokiego bezrobocia (...).

Ważkim elementem *nowej polityki przemysłowej* było także przyjęcie stosownych rozwiązań systemowych i wdrożenie wynikających stąd praktyk w odniesieniu do postępowania ozdrowieńczego i upadłości przedsiębiorstw. Aczkolwiek przygotowanie odpowiedniej ustawy ze względu na jej szeroki zakres i skomplikowaną materię prawną musiało zająć nieco więcej czasu,³ to już od połowy 2002 roku istotnie zmieniło się faktyczne podejście do postępowania naprawczego i upadłościowego wobec przedsiębiorstw, zwłaszcza tych, których funkcjonowanie miało duże implikacje dla rynku pracy. Miast lansowanego i stosowanego na szeroką skalę uprzednio „dorzynania” przedsiębiorstw i ich destruktywnej likwidacji, stworzone zostały nowoczesne – odpowiadające standardom dojrzałej instytucjonalnie gospodarki rynkowej – mechanizmy restrukturyzacji mikroekonomicznej; nie „po trupach” zdevastowanych firm i dekapitalizującego się majątku, lecz poprzez jego rychłe przejęcie przez nowe, bardziej efektywne i zdolne do konkutowania podmioty. Miało to niebagatelny, pozytywny wpływ równocześnie na trzy sfery aktywności ekonomicznej: skalę produkcji, wielkość zatrudnienia i dynamikę przepływów finansowych.

³ Zob. *Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, *Dziennik Ustaw* 2003, Nr 60, poz. 535.

Niestety, te pozytywne zmiany nie stanowiły panaceum na liczne inne usterki i mankamenty *starej polityki przemysłowej*. A błędów i uchybień nie brakowało, jak chociażby będące powodem narzekania przedsiębiorców nadmierne zburokratyzowanie procedur decyzyjnych czy niekiedy źle adresowana pomoc publiczna. Do tych bolączek dochodził jeszcze niejasny podział kompetencji pomiędzy ministrem gospodarki i ministrem Skarbu Państwa. Jest oczywiste, że *gros* zadań z istoty swej będących w domenie polityki przemysłowej realizowane musiało być przez ten drugi resort. Polityka właścicielska (...) rzadko była traktowana jako instrument polityki przemysłowej czy wręcz rozwojowej. Na tym między innymi tle zgłosiłem pomysł, aby z *czasem* (raczej bliżej końca kadencji rządu) połączyć „przemysł” ze „skarbem”. Byłoby to w tej fazie zaawansowania prywatyzacji posunięcie wzmacniające instytucjonalną funkcjonalność rządowego sterowania polityką przemysłową.

Zamiast tego z początkiem 2003 roku zrealizowany został fatalny pomysł – ani ze mną konsultowany, ani tym bardziej uzgodniony – połączenia ministerstwa gospodarki z ministerstwem pracy i polityki społecznej. Miał on podłoże pozamerytoryczne, sprowadzające się do chęci osłabienia pozycji wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów. Także i po to – jak należy domniemywać – aby nie mógł zbyt swobodnie realizować swego programu rozwoju, który w sposób oczywisty narusza grupowe interesy. (...) Od tamtej pory **mamy do czynienia z niesterowalnym molochem**. To tylko kwestia czasu, kiedy ten stwór przestanie istnieć. Nie można bowiem dobrze skoordynować w takiej wielkiej organizacji polityki regionalnej z działaniami podejmowanymi odnośnie do reformy systemu emerytalnego, rozwoju turystyki z walką z bezdomnością, przeciwdziałania bezrobociu z polityką dochodową, wreszcie polityki przemysłowej z handlową. Polityka przemysłowa ma ponadto wiele wspólnego nie tylko z polityką właścicielską, ale także z polityką infrastrukturalną, a i na tym polu mechanizmy koordynacyjne wraz z tą fuzją zaczęły działać jeszcze gorzej. W rezultacie powstały konfiguracje organizacyjne i rozwiązania kadrowe jeszcze bardziej blokujące zdroworozsądkowe działania na różnych polach (...).⁴

Po czwarte, istotnym czynnikiem przyspieszenia tempa wzrostu w latach 2002-03 – z wszystkimi tego pozytywnymi konsekwencjami dla dynamiki wzrostu w latach 2004-05 i następnych – było **opracowanie, wdrożenie i pomyślna realizacja budżetu Państwa na rok 2003**. Po siermiężnym budżecie na rok 2002 – z konieczności tnącym wydatki wskutek otwartego już kryzysu finansów publicznych, do jakiego doprowadziła polityka lat 1998-2001 – nie bez powodu został on nazwany „**Budżetem stabilizacji i rozwoju**”. Zapisane w nim proporcje makroekonomiczne były tak ujęte – w odróżnieniu do lat poprzedzających ten budżet – iż służyły one zarówno przyspieszeniu tempa wzrostu produkcji, jak i redukcji skali inflacji. Poprawa struktury wydatków budżetowych na bardziej prorozwojowe dała kolejny impuls do coraz szybszego wzrostu produkcji. I to bez osłabiających gospodarkę i społeczeństwo cięć wydatków publicznych, zwłaszcza transferów socjalnych.⁵ W niektórych przypadkach – na przykład w odniesieniu do

⁴ Ten błąd – stworzenie niesterowalnego ministerstwa gospodarki, pracy i polityki społecznej (MGPiPS) i w ten sposób dodatkowe utrudnienie i tak już niełatwej koordynacji całokształtu polityki ekonomicznej – daje o sobie znać poprzez narastanie wielu niekorzystnych procesów i zjawisk. Najbardziej wymowne z nich to niezwykle wysoki poziom bezrobocia, które przecież mogłoby być dużo mniejsze, zważywszy na przyspieszenie gospodarcze, oraz panosząca się korupcja. Jednakże nie chęć walki z bezrobociem i korupcją czy też podnoszenie konkurencyjności polskich firm stanowiło przesłankę decyzji co do fuzji dwu i tak skądinąd mało sprawnych resortów. Chodziło li tylko i wyłącznie o zmianę w układzie władzy w myśl doraźnych ambicji jednych polityków, o ukrywanie się w drugim szeregu innych, którzy w ogóle nie powinni tam trafić ze względu na brak kompetencji, o przygotowanie gruntu do jeszcze gorszych zmian organizacyjnych nieco później.

⁵ Według planów opracowanych jeszcze przed moim wejściem do rządu deficyt na 2003 rok miał sięgać nie więcej niż 40 miliardów złotych. Faktycznie rozpiętość między projektowanymi wydatkami a dochodami wynosiła wtedy jeszcze około 60 miliardów, gdyż wydatki preliminowane przez resorty były o 16 miliardów

nakładów na kulturę – udało się je nawet istotnie zwiększyć w trosce o rozwój kapitału ludzkiego.

Przy zmniejszonym deficycie w roku 2003 o około 0,5 punktu procentowego PKB udało się przyspieszyć tempo wzrostu PKB do 3,7 procent w roku 2003 oraz zmniejszyć stopę inflacji, licząc średnio rocznie, z 5,5 procent w 2001 do śladowych 0,8 procent w roku 2003. Tak znaczny spadek inflacji wynikał z systematycznej redukcji oczekiwań inflacyjnych, na co zasadniczego wpływu bynajmniej nie miała polityka pieniężna banku centralnego.⁶ Bardzo istotna była tu polityka wspierania konkurencji, którą radykalnie zintensyfikowałem po wejściu do rządu, mając sprawnego sojusznika w państwowym Urzędzie Ochrony Konsumentów i Konkurencji (UOKiK). Jego antymonopolistyczne działania służyły poprawie rynkowej pozycji nabywców i konsumentów, za czym szło, *inter alia*, coraz niższe tempo wzrostu cen. W szczególności wykonano wiele posunięć interwencyjnych na rynku rolnym, co – obok obiektywnych czynników wynikających ze wzrostu podaży na tle korzystnych warunków atmosferycznych – pociągnęło za sobą już nie tylko wyhamowanie tempa wzrostu, ale wręcz absolutny spadek cen żywności. Obniżyły się one w I kwartale 2003 roku aż o 3,5 procenta, co – zważywszy na sięgający 30 procent udział wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych – spowodowało wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych w marcu 2003 roku do 0,3 procenta, to jest najniższego poziomu od z górą trzydziestu lat.

Przez wiele poprzednich lat niepotrzebnie zatem – tnąc wydatki budżetowe i śrubując stopy procentowe – poświęcano dynamikę gospodarczą na ołtarzu fałszywego bożka pod postacią „walki z inflacją za wszelką cenę”. Można było – co udowodniłem swoją polityką, wpierv w latach 1994-97 realizując z powodzeniem „Strategię dla Polski”, która dała nam wzrost PKB na mieszkańca aż o 28 procent, a potem w latach 2002-03 – *jednocześnie przyspieszać tempo wzrostu produkcji i spowalniać tempo wzrostu cen.* Jak można domniemywać to właśnie dlatego, że wielu oponentów uważało, iż taka kombinacja pozytywnych wskaźników jest niemożliwa do osiągnięcia, reakcje moich adwersarzy były tak agresywne i wrogie, kiedy stało się to oczywistym faktem. Z ich punktu widzenia miało to utrudniać pracę, ale tak naprawdę to do niej jeszcze silniej mobilizowało.

Polityka gospodarcza i przedsiębiorczość

Czynników sprzyjających przyspieszaniu tempa wzrostu było więcej. Dają o sobie cały czas znać postępy w sferze budowy instytucji gospodarki rynkowej,⁷ pojawiają się stopniowo efekty konwergencji związane z postępującą integracją z Unią Europejską,⁸ a nade wszystko trwa postęp w sferze zarządzania przedsiębiorstwami, które powoli, ale coraz lepiej radzą sobie z międzynarodową konkurencją. Coraz lepiej też wydają się być przygotowani do działania na konkurencyjnym rynku europejskim polscy menedżerowie.⁹

większe, natomiast dochody o 4 miliardy mniejsze aniżeli te deklaratorywnie zapisane w założeniach do budżetu. Zmniejszenie rozmiarów tej luki aż o jedną trzecią wymagało olbrzymiego wysiłku dostosowawczego.

⁶ Paradoksalnie, w niektórych okresach polityka pieniężna NBP podbijała dodatkowo oczekiwania inflacyjne. Działo się tak wskutek przestrzelenia wysokości realnych stóp procentowych, które zasadniczo powinny być zorientowane na *przyszłą* stopę inflacji. Podczas gdy ta od pewnego momentu szybko spadała, stopy procentowe banku centralnego wyprowadzane były z wyższej inflacji w przeszłości, niejako ekstrapolując ją na przyszłość.

⁷ Zob. Adam Noga (red.), *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.

⁸ Zob. Danuta Hubner, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, w: Grzegorz W. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

O wzroście w skali makroekonomicznej zatem w coraz większej mierze decyduje postęp w sferze mikroekonomicznej.

W szczególności podstawą zwiększania się ogólnej dynamiki rozwojowej jest bardzo szybko **rosnąca wydajność pracy** (...). Niestety, stałemu jej wzrostowi towarzyszą mikroekonomiczne procesy przekształceń strukturalnych, które powodują, że począwszy od 1998 roku szybciej *ubywa* starych miejsc pracy, aniżeli *przybywa* nowych. W ślad za tym stale i silnie narastało bezrobocie, głównie w okresie nadmiernego przechłodzenia gospodarki w latach 1998-2001.

Po odwróceniu – wydawałoby się – tej tendencji na przedwiośniu 2003 roku i zapoczątkowaniu spadku bezrobocia, ostatnio powróciło ono do rekordowego poziomu ponad 20 procent i nadal oscyluje wokół tego pułapu.¹⁰ Ostatnio rzecz jednak nie tyle w tym, że zbyt szybko znikają stare stanowiska pracy, ale w tym, iż moloch w postaci MGPIPS nieudolnie koordynuje politykę przemysłową z wspieraniem przedsiębiorczości i aktywną polityką zatrudnienia. (...) Notabene, umiejętna polityka gospodarcza polega na tym właśnie, że operując na szczeblu makro i tam formułując cele rozwojowe oraz konstruując podporządkowane ich osiągnięciu instrumenty, sprzyja się oddolnie rozwijającej się przedsiębiorczości i poprawie efektywności alokacji kapitału.

(...) **Idealna sekwencja wskaźników dynamiki gospodarczej to taka, w której w dłuższym okresie najszybciej rośnie eksport, potem import, następnie inwestycje i dochód narodowy (PKB), a dalej tzw. spożycie indywidualne (tj. finansowane z indywidualnych funduszy spożycia) i potem spożycie z funduszy społecznych (nazywane spożyciem zbiorowym) oraz, najwolniej, dochody budżetu i, na końcu, jego wydatki.** Wówczas – zważywszy na wyjściowy stan polskiej gospodarki charakteryzujący się między innymi niedokapitalizowaniem, dużym zadłużeniem wewnętrznym i zewnętrznym oraz wysokim poziomem deficytu budżetowego – można liczyć na samopodtrzymujący się, zrównoważony nie tylko finansowo, ale także społecznie i ekologicznie, szybki wzrost gospodarczy. Dodać warto, że taką właśnie, bardzo dla nas korzystną kompozycję wskaźników wzrostu udało się już uzyskać w pewnej fazie realizacji „Strategii dla Polski”. Powinno to być możliwie również w przyszłości. **Warunkiem jest jednak umiejętna gra** w postaci unikania zagrożeń płynących z naszego otwarcia na świat, a co najmniej minimalizacji ich negatywnych skutków, przy równoczesnej maksymalizacji korzyści, jakie daje nam otwarcie się nań.

Bez wątpienia (...) globalizacja stwarza nam więcej dodatkowych szans na szybki rozwój, aniżeli niesie z sobą ryzyka na jego spowolnienie. Kwestią naszych zdolności do formułowania właściwej strategii długofalowego rozwoju oraz determinacji w jej implementacji jest wykorzystanie tego historycznego splotu korzystnych okoliczności poprzez maksymalizowanie dodatniego salda tych nowych, dodatkowych szans i zagrożeń. Jest to bowiem bilans *dotatni*.¹¹

⁹ Zob. Andrzej K. Koźmiński, *Czy polscy menedżerowie są przygotowani do konkurencji na rynkach Unii Europejskiej?*, *Master of Business Administration*, Nr 1 (65), styczeń-luty 2004.

¹⁰ Licząc nową metodą stopa bezrobocia wynosiła około 20,5 procent na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2004 roku. Zmiana metodologii szacunku, zastosowana z początkiem tego roku, podwyższyła tę stopę o około dwa punkty procentowe w porównaniu z alternatywnie liczoną wskaźnikiem. I tak, według nowej metody stosowanej przez GUS, na fali przyspieszenia gospodarczego i poprawy koniunktury bezrobocie spadło z 20,6 w marcu do 19,3 procent w październiku 2003 roku, aby pół roku później powrócić do poziomu 20,6 procent. Jest to najwyższe rejestrowane bezrobocie w historii Polski.

¹¹ Szerzej o implikacjach globalizacji dla procesów wzrostu w Polsce i pozostałych krajach posocjalistycznej transformacji traktuję w książce pt. *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, op. cit. Na temat różnych aspektów globalizacji i ich wpływu na rozwój gospodarczy zob. też, *inter alia*, Jadwiga Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003 oraz Lech Zacher, *Spór o globalizację. Eseje o przyszłości świata*, Komitet Prognoz

(...) Zarówno na krótką, jak i długą metę najistotniejsza w sferze zewnętrznych stosunków gospodarczych jest nasza integracja z Unią Europejską. W końcowej fazie etapu przedakcesyjnego proces ten został zakłócony błędnymi posunięciami o charakterze *stricte* politycznym. Wpierw były to naciski na zapisy w preambule projektu Konstytucji Europejskiej o znaczeniu dziedzictwa chrześcijańskiego, co skądinąd ważne, ale przecież niekonieczne akurat w tego rodzaju dokumencie.¹² Później był to pozbawiony sensu z punktu widzenia rzeczywistej polskiej racji stanu upór w sprawie utrzymania zapisów Traktatu Nicejskiego z 2000 roku. Dzieli on głosy w poszerzonej Unii Europejskiej wyraźnie faworyzując Polskę i niektóre inne państwa bez rzetelnych i twardych ku temu podstaw. Od początku powinno być jasne, że i w jednej, i drugiej sprawie stoimy na pozycji przegranej. I słusznie, bo w obu sprawach władze nie miały racji, przy czym błąd w tej drugiej kwestii już przyniósł poważne straty, narażając przy okazji na szwank z takim trudem przez lata kształtowane dobre imię Polski.

Te incydenty polityczne nie burzą jednakże pozytywnych osiągnięć na niwie integracji ekonomicznej. Druga połowa 2002 roku miała tutaj decydujące znaczenie z co najmniej dwu powodów. Po pierwsze, chodziło o uzyskanie w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych jak najlepszych warunków wejścia do Unii, w tym w szczególności finansowych, a po drugie o sfinalizowanie, a co najmniej zaawansowanie aż do osiągnięcia masy krytycznej, stymulowanych integracją zmian strukturalnych i instytucjonalnych w naszym systemie gospodarczym. (...) Kulminacją tego procesu był szczyt Unii Europejskiej w grudniu 2002 roku, w którym uczestniczyły już wszystkie 25 państwa obecnie wchodzące w skład UE. Historyczny szczyt ateński – w połowie kwietnia 2003 roku – to już li tylko formalne i uroczyste spotkanie przywódców i czołowych polityków 25 krajów Unii.

Szczyt kopenhaski miał natomiast niekiedy przebieg wręcz dramatyczny. Szczególnie wiele problemów piętrzyło się w związku z prowadzonymi przez nas negocjacjami i politycznymi – choć dotyczącymi spraw *stricte* finansowych i ekonomicznych – przetargami. Polska delegacja znajdowała się w krzyżowym ogniu wykluczających się nawzajem żądań i ograniczeń. Z jednej strony PSL – ówczesny koalicyjny partner SLD – nie mógł pod naciskiem interesów producentów mleka i własnego zaplecza politycznego zejść poniżej określonego pułapu co do kwoty mlecznej, która określa dopuszczalną regulacjami UE maksymalną ilość mleka dostarczaną na rynek. Równocześnie niebywale silne były naciski – zwłaszcza ze strony Hiszpanii, naszego późniejszego sojusznika w z góry skazanej na niepowodzenie batalii pod poronionym skądinąd hasłem „Nicea albo śmierć” – co do tegoż limitu dla Polski. Otóż Hiszpanie w trosce o swoje rolnictwo i przemysł mleczarski woleliby jak najniższą kwotę mleczną dla Polski. W twardych rozmowach znaleziono wszak sensowny kompromis. Sprawa z perspektywy czasu wydawać może się banalna, ale bynajmniej taką nie była w Kopenhadze, grożąc wręcz poważnym kryzysem. Udało się jednak tego uniknąć.

Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej

Dużo ważniejsza kwestia dotyczyła pakietu finansowego, w tym w szczególności ostatecznej wysokości naszej składki członkowskiej do UE oraz towarzyszących jej transferów i rozliczeń. Wcześniej – dużo wcześniej – strategiczne błędy negocjacyjne popełnione przez kraje akcesyjne spowodowały, że w Kopenhadze nie można było już wywalczyć żadnych koncesji na rzecz wysokości składki opłacanej przez nowe państwa członkowskie; wszystkie polityczne decyzje w tej sprawie w gronie „starych” członków Unii zapadły wcześniej i na tym etapie były już nieodwołalne. A w sposób oczywisty

„Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa, 2003.

¹² Na posiedzeniu Rady Ministrów w kwietniu 2003 roku, kiedy to żywo dyskutowano tę kwestię, zgłosiłem do protokołu stanowisko odrębne wobec rządowego.

składka ta nie powinna być pełna, tak jak niepełne są finansowane ze *wspólnego* już budżetu Unii dopłaty bezpośrednie do rolnictwa.

To co można było natomiast osiągnąć w Kopenhadze (a pewne dyskrecjonalne konsultacje w tej sprawie prowadziłem już wcześniej w Brukseli oraz podczas swoich wizyt we wszystkich krajach unijnej 15-ki), to – obok wynegocjowania korzystniejszego niż wcześniej proponowany rozkładu czasowego zaliczek wypłacanych z funduszy strukturalnych i spójności – sprawa kwoty zryczałtowanej, która jest nam zwracana przez UE. Nasze wpłaty do ogólnego budżetu Unii zostaną zredukowane dzięki uzyskanemu podczas negocjacji w Kopenhadze instrumentowi poprawy płynności. Stosowanie tego instrumentu sprowadza się do przekazywania z UE bezpośrednio do naszego budżetu centralnego ściśle określonych, zapisanych *expressis verbis* w Traktacie Ateńskim, kwot. Jest to podczas pierwszych trzech lat członkostwa niebagatelna suma przekraczająca 8 miliardów złotych, co daje średnio rocznie około 0,3 procenta PKB. O tyle więc zmniejszają się nasze obciążenie finansowe netto.

Dodać jednak trzeba, że środki na poprawę płynności zmniejszają możliwe potencjalnie do uzyskania fundusze strukturalne. Rzecz jednak w tym, że w alternatywnej sytuacji – bez rozwiązania kopenhaskiego – byłyby to strumienie *potencjalne*, możliwe do uzyskania, ale niekoniecznie później w rzeczywistości zaabsorbowane, natomiast załatwiona „rzutem na taśmę” kompensata budżetowa to *realne* pieniądze. (...)

Największy nawet rozkwit przedsiębiorczości – w tym także ten pobudzany coraz szerszym włączaniem się do światowej, w zwłaszcza europejskiej gospodarki – nie da nam długotrwałych efektów w sferze wzrostu gospodarczego, jeśli nie będzie mogła ona funkcjonować w otoczeniu zdrowego systemu finansów publicznych i sprawnego Państwa.¹³ Stąd też obok spraw doraźnych, ale ważnych – takich jak wprowadzenie gospodarki narodowej ponownie na ścieżkę wzrostu i szersze włączanie się do światowej, a zwłaszcza europejskiej gospodarki – **konieczne było i jest opracowanie oraz wdrożenie kompleksowego programu uzdrowienia naszych wspólnych, publicznych finansów**. Jak zatem przedstawia się jego realizacja?

Gdyby rząd koalicji SLD-UP był wewnętrznie skonsolidowany wokół „Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, wówczas nie tylko przetrwałby on próbę czasu, ale – co dużo ważniejsze – to przedsięwzięcie reformatorskie, stymulujące długofalowy i szybki rozwój społeczno-gospodarczy Polski, miałyby poważne szanse realizacji (...). Okazało się jednak, że niektórzy członkowie rządu – łącznie z Premierem, a także ministrem gospodarki, pracy i polityki społecznej – grali na zwłokę, zmierzając tylko i wyłącznie do przeciągnięcia sprawy do czasu referendum europejskiego. Potem miało nastąpić odejście od tego zamysłu programowego w imię jakiejś mglistej alternatywy kryjącej się za niedopracowanymi pomysłami wielkiego „paktu społecznego” czy też małych „impulsów popytowych”. Temu też służył fatalny w skutkach pomysł z przesunięciem gospodarczego centrum decyzyjnego rządu od ministra finansów do ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej. Taki „**rząd z przesuniętym centrum**” **nie był już w stanie sprawnie funkcjonować i musiał stracić równowagę, a w ślad za tym zdolność do sprawowania władzy**. Polityczne warunki do realizacji w pełni gotowego programu przestały istnieć, pora więc była z rządu odejść natychmiast po zwycięskim referendum europejskim.¹⁴

¹³ O warunkach rozwoju przedsiębiorczości i wzmocnieniu konkurencyjności polskich firm szeroko traktują eseje przedstawione na VII Kongresie Ekonomistów Polskich w styczniu 2001 roku. Zob. Joanna Kotwicz-Jawor (red.), *Przedsiębiorczość i konkurencyjność*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.

¹⁴ Rada Ministrów formalnie przyjęła zmodyfikowany po konsultacjach i negocjacjach z partnerami społecznymi PNFR w dniu 10 czerwca 2003 roku. Jednocześnie zaakceptowano przedłożony przez ministra finansów pakiet projektów aż ośmiu istotnych dla realizacji tego programu ustaw oraz strategię w zakresie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Rząd przyjął wówczas także założenie do budżetu Państwa na 2004

Niestety, poprzez porzucenie wielu merytorycznych ustaleń i twórczych, politycznych kompromisów¹⁵ poczynionych podczas bardzo szerokiej konsultacji, jakie wówczas odbyłem z licznymi partnerami społecznymi, zaprzepaszczone też zostało zaufanie społeczne – kapitał jeszcze bardziej ostatnio deficytowy niż ten *stricte* finansowy.¹⁶ Późniejsze próby powrotu do licznych segmentów PNFR nie mogą zatem już przynieść zakładanych skutków w pełni, gdyż (...) jeśli wprawdzie coś jest hamowane, utrudniane i blokowane – w sposób oczywisty z przyczyn pozamerytorycznych – to późniejsza zmiana postawy, połączona nawet z przypisywaniem sobie autorstwa niektórych pomysłów, nie może już być skuteczna.

rok.

¹⁵ Zdarzały się też kompromisy niezbyt twórcze czy – jak kto woli – wręcz błędne ustępstwa. Z pewnością taką decyzją było wycofanie się na wczesnym etapie prac z postulatu zgłoszonego w pierwotnej wersji PNFR co do zasadności i potrzeby likwidacji powiatów. Nadal podtrzymuję swój pogląd, że jest to zbyt kosztowne – kosztowne i nieefektywne – ogniwo w systemie podziału administracyjnego kraju. Naciski na utrzymywanie powiatów – również ze strony SLD oraz jego aparatu partyjnego i ministrów – to typowy przejaw „myślenia” w kategoriach partykularnych i doraźnych, a nie ogólnych i długofalowych. I ta sprawa wróci na porządek dzienny.

¹⁶ Na temat znaczenia kapitału zaufania społecznego zob. szerzej Juliusz Gardawski, *Deficyt zaufania społecznego a zrównoważony wzrost gospodarczy*, w: Grzegorz W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, op. cit.