

Finanse publiczne a rozwój polskiej gospodarki

Pro bono publico

Choć nazwa „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” (PNFR) nie jest powszechnie przywoływana, to ten właśnie program począwszy od lat 2002-04 stanowi punkt odniesienia wszelkich profesjonalnych i politycznych debat dotyczących nie tylko kierunków i sposobów reformowania naszych finansów publicznych, ale również całokształtu rozwoju społeczno-gospodarczego i wielu wątków funkcjonowania Państwa i społeczeństwa. A to dlatego, że odnosi się całościowo do złożonego splotu uwarunkowań, instrumentacji i celów polityki rozwojowej. **Chodzi w nim nie tyle i nie tylko o finanse publiczne, ile właśnie o losy Rzeczypospolitej, o jej zdolności do szybkiego i zrównoważonego rozwoju w warunkach postępującej integracji europejskiej i nasilającej się globalnej konkurencji.**

Autorzy i wykonawcy innych programów mogą co najwyżej mniej czy bardziej udolnie rozwijać niektóre wątki PNFR, czy też usiłować mniej czy bardziej skutecznie realizować jego cele. Raz pod szyldem rządowej „Średniookresowej strategii finansów publicznych”, która w zasadniczej mierze czerpie z PNFR, innym razem pod hasłem „Planu Hausnera” bazującym na IX-tym rozdziale PNFR, niektóre jego założenia z czasem rozwijając i konkretyzując, inne zaś wypaczając i psując. Gdy już i o tych próbach się zapomni, podejmowane będą kolejne, także przez następne koalicje polityczne i ich rządy. **Zawsze z „Programem Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” w tle. On wyznacza na długie lata standard, o który teraz każdy będzie musiał się oprzeć.** Oby w jak największym stopniu, gdyż skoro udało się nam zaproponować w polityce gospodarczej coś nowego – swoiste *innowacje* systemowe i nowatorskie instrumenty polityki finansowej odpowiadające współczesnym wyzwaniom rozwojowym – to ci, którzy tego nie potrafią, muszą ograniczyć się do *imitacji*. A ta – choć nie zawsze udana – sama z siebie niekoniecznie musi być zła. Świadczą o tym niektóre przykłady zaobserwowane w procesach rozwojowych na przestrzeni dziejów. Jednakże imitacja pożądanego skutki przynieść może jedynie wtedy, kiedy jest w miarę rzetelna. W naszym przypadku niekoniecznie tak się dzieje.

I tu dygresja. Sytuacja jest inna niż ta po 1997 roku. Wtedy też wydawało się, że nie ma odwrotu od kontynuacji „Strategii dla Polski” z lat 1994-97, co nakazywała prosta *logika ekonomiczna*.¹ Jednak logika polityczna – jeśli na nazwę „logika” w ogóle to zasługuje – musiała stworzyć alternatywę na przekór. Przy tempie wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) przekraczającym na wiosnę 1997 roku siedem procent ta inna logika mogła polegać jedynie na koncepcji zwolnienia tego tempa. Oczywiście wmawiając, że wolniejsze tempo wzrostu jest lepsze niż szybsze.² Niestety, doszło do zwolnienia z wszystkimi tego konsekwencjami, przede wszystkim podwojeniem stopy bezrobocia i utratą przynajmniej około dziesięciu procent potencjalnie możliwego do osiągnięcia dochodu narodowego, a tym samym relatywnym spadkiem standardu życia.

1 Zob. Grzegorz W. Kołodko, *Post scriptum*, *Kultura* 1997 nr 11 (602). Warto może dodać, że esej ten ukazał się nie w kraju, a na łamach paryskiej *Kultury*. A to dlatego, ponieważ znany stołeczny tygodnik, z którym w poprzednich latach regularnie współpracowałem, odmówił publikacji. Było to zaraz po wyborach, które zmieniły układ władzy jesienią 1997 roku. Zob. też Grzegorz W. Kołodko, *Moja globalizacja, czyli dookoła świata i z powrotem*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2001.

2 Na temat tej alternatywnej koncepcji i prób jej teoretycznego uzasadnienia zob. Leszek Balcerowicz, *Państwo w przebudowie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999.

Tak więc opozycja z lat 1994-97, która przejęła władzę na okres 1998-2001, odcięła się od wcześniej realizowanego i *sprawdzającego się* programu. Ich prawo, ich błąd, choć nasza wspólna polska strata.

Co skłania do zadumy to fakt, że politycy rządzącego w czasie realizacji „Strategii dla Polski” Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) później – w latach, kiedy przyszło im funkcjonować w opozycji – z reguły nie powoływali się na ten program. Przykryła go zasłona milczenia, jakby w wyniku jakiegoś surrealistycznego zapisu cenzuralnego. A przecież pomyślna realizacja tej strategii wspólnym wysiłkiem Polaków była podstawą ekonomicznego sukcesu, który na lata całe wysforował naszą gospodarkę na czoło krajów posocjalistycznych, przynajmniej w odniesieniu do dynamiki rozwojowej. Co ciekawe, ta uwaga w mniejszym stopniu dotyczy Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), które – wbrew obiegowym opiniom – często okazywało się i bardziej pragmatyczne, i bardziej lojalne.

Teraz też – ze względu na swoją logikę polityczną – o „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” jakby politykom SLD nie wypadało mówić.³ Mogą nie mówić. Ale myśleć muszą. A co najważniejsze – muszą go realizować. I oni, i ich następcy. I następcy tych następców. A potem jeszcze i ich spadkobiercy, zadań bowiem starczy na wiele lat znoej pracy. Wynika to z najgłębszej istoty tegoż programu, z naturalnych aspiracji polskiego społeczeństwa, ze stopnia zaawansowania rynkowych reform systemowych, z mechanizmów integracji w ramach Unii Europejskiej (UE). Po prostu z czasu, w którym żyjemy.

Nie jest zatem tak, że PNFR nie jest realizowany w ogóle. To już nie jest możliwe. Sporo elementów tego programu udało się wdrożyć w sposób nieodwracalny w latach 2002-04. Wystarczy chociażby wspomnieć **daleko idącą i głęboką reformę systemu finansów samorządów terytorialnych**, co ma niebagatelne znaczenie ustrojowe. Poprzez radykalną przebudowę tego ogniwa finansów publicznych **zmienia się sposób funkcjonowania Państwa zbliżając nas zdecydowanie do społeczeństwa obywatelskiego**. Wiele innych działań zostało uruchomionych i masa krytyczna ich wdrożenia została już przekroczona.

Przykładowo, faktem już jest inne ujęcie bilansu nad i pod tzw. kreską w budżecie Państwa, co ma kapitalne znaczenie nie tylko dla prezentacji rachunkowej wielkości deficytu, który w związku z tym jest w roku 2004 mniejszy aż o 12 miliardów złotych, ale dla całokształtu planowania finansowego. Nie uda się zablokować instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako istotnego instrumentu finansowania niektórych segmentów infrastruktury (na przykład drogi) oraz usług społecznych (na przykład szkolnictwo wyższe). Nie ma też odwrotu od nieuchronności przejścia na nowy, obowiązujący w UE, system układania i prezentowania budżetu (tzw. ESA'95, od skrótu angielskiego terminu *European System of Accounting*) czy też uproszczenia systemu podatkowego poprzez eliminację zbytecznych ulg i utrudniających rozkwit przedsiębiorczość zagmatwań w rozliczaniu kosztów. Przykłady te można mnożyć, ale jest to zbyteczne, gdyż nasuwają się same.

Nie oznacza to, że cały pakiet programowy wejdzie w życie. Jest na to za późno, gdyż znowu niektórym udaje się narzucać swoje partykularne interesy jako rzekomo ogólne, choć tak naprawdę to dobro całego społeczeństwa bywa narażane na szwank w

³ To wręcz żenujące i niezbyt godne rządowych polityków i ich propagandystów, ale rychło po moim odejściu z rządu PNFR został zdjęty z pieczołowicie skądinąd stworzonego przez nas portalu internetowego Ministerstwa Finansów www.mofnet.gov.pl. Kojarzyć się to może bardziej z aktywnością Ministerstwa Prawdy z Orwellowskiego „Roku 1984” niż państwowego urzędu funkcjonującego w warunkach demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Umieściłem przeto ten program na portalu kierowanego przeze mnie w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie Centrum Badawczego Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER (www.tiger.edu.pl).

przy zabiegach o interesy określonych grup. **PNFR w wielu punktach był i jest blokowany dlatego, że krótkowzroczność i naiwność niektórych polityków, zachłanność i brak zdolności strategicznego postrzegania własnych interesów ze strony niektórych lobbies, naiwność i brak rozwagi niemałej części tzw. klasy politycznej biorą górę nad zapobiegliwością o dobro publiczne i prawidłowe makroekonomiczne warunki rozwoju.** A skoro jest to program kompleksowy i wewnątrznie zwarty, to wrywanie poszczególnych rozwiązań z kontekstu, ich wprowadzanie w niewłaściwej sekwencji czy też brak kompatybilności rozmaitych posunięć niepomniernie zmniejsza skuteczność całego przedsięwzięcia. Pytanie dlaczego PNFR nie jest realizowany od początku i tak, jak zostało to przez jego autorów zaproponowane, będzie z czasem pojawiać się coraz częściej i coraz bardziej natarczywie. Niepodjęcie bowiem realizacji zadań wytyczonych tym programem we właściwy sposób i we właściwym czasie wiele będzie polską gospodarkę i społeczeństwo kosztować.

Powrót na ścieżkę wzrostu

„Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” powstał z podwójnej inspiracji. Z jednej strony jako profesjonalna, technokratyczna, ale zarazem biorąca pod uwagę determinanty społeczne odpowiedź na narastające w polskiej gospodarce problemy, piętrzące się w wyniku źle w niektórych okresach przeprowadzanej transformacji.⁴ Z drugiej strony, sięga on do zarysu długofalowego programu rozwoju nakreślonego w latach 2001-02 jako reakcja na spowolnienie tempa wzrostu do prawie zera w końcu 2001 roku.⁵ Oparł się on **na czterech filarach:**

- **szybki wzrost;**
- **sprawiedliwy podział;**
- **korzystna integracja;**
- **skuteczne Państwo.**⁶

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.⁷ Prywatyzacja, zmniejszanie deficytu walutowego, ograniczanie inflacji – to wszystko zaledwie środki, skądinąd ważne, ale wciąż tylko środki. Celem zaś polityki jest

4 Odnośnie do różnych ocen kolejnych etapów transformacji w porównaniu z wcześniejszymi epizodami naszej historii gospodarczej zob., *inter alia*, Leszek Balcerowicz, op. cit., Władysław Baka, *U źródle wielkiej transformacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, Kazimierz Poznański, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000, Jan Głowczyk, *Szalbiarczy urok transformacji*, Fundacja Innowacja – Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2003.

5 Roczne tempo wzrostu PKB spadło z 7,5 procenta w drugim kwartale 1997 roku do śladowego 0,2 procent w czwartym kwartale 2001 roku, co było skutkiem polityki chłodzenia koniunktury zgodnie z koncepcjami wicepremiera-ministra finansów, a później prezesa NBP – Leszka Balcerowicza. Na temat uwarunkowań „Strategii dla Polski” i jej rezultatów na tle wcześniejszej polityki z okresu „szoku bez terapii” zob. m. in. Grzegorz W. Kołodko i D. Mario Nuti, *Polska alternatywa. Stare mity, twarde fakty, nowe strategie*, Poltext, Warszawa 1997 oraz Grzegorz W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext 1999.

6 Szerzej zobacz Grzegorz W. Kołodko, *Tygrys z ludzką twarzą*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2002 oraz Grzegorz W. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002. Na temat uwarunkowań rozwojowych polskiej gospodarki zob. także Urszula Płowiec (red.), *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.

7 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.

rozwój społeczno-gospodarczy, który trwać może tylko wtedy, kiedy rosą rozmiary produkcji, a efekty tego wzrostu są sprawiedliwie dzielone.

Stąd też **PNFR kładzie główny nacisk na przywrócenie polskiej gospodarce zdolności do szybkiego wzrostu gospodarczego i utrzymanie się na takiej ścieżce w długim okresie.** Nie przez kilka lat, ale przez co najmniej kilkanaście i więcej. Mówimy o „przywróceniu”, gdyż Polska kroczyła już taką ścieżką. Proponowane zmiany w sposobie funkcjonowania finansów publicznych, przebudowa ich struktury, zmiana instrumentacji oraz inne podejście w polityce finansowej, co sugeruje PNFR, mają właśnie charakter utylitarny, podporządkowany imperatywowi trwałego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego do poziomu rzędu pięciu do siedmiu procent. To niezbędne, jeśli Polska naprawdę ma w perspektywie pokoleniowej odrobić istotną część dystansu dzielącego nas od przeciętnej „starej” 15-ki Unii Europejskiej.⁸

Jednakże zanim pojawił się PNFR – a niektórzy pytali, dlaczego tak późno – trzeba było nie tylko opracować ten dokument, ale też przygotować przedpole do jego wdrożenia. Nade wszystko należało 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, jak wiemy, był gotowy – oraz polityczne okoliczności umożliwiające realizację tegoż programu. Wydawało się, że i ten drugi warunek w dostatecznej mierze jest spełniony.

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. Ale jednoznaczne, publiczne deklaracje – powtarzane jeszcze na wiosnę 2003 roku – że PNFR będzie realizowany nie tylko dlatego, iż jest z gruntu słuszny, ale po prostu dlatego, że rząd SLD i Unii Pracy (UP) żadnego innego programu nie miał, okazały się słowami bez pokrycia. Co więcej – jak się potem szybko okazało – rząd nie był też w stanie przedstawić żadnej sensownej alternatywy. Trudno traktować zamiar 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. Wcześniej marazm trwał. Po wzroście o 0,2 procent w czwartym kwartale 2001 roku i kolejno 0,5 i 0,8 procent w dwu pierwszych kwartałach 2002 roku, od połowy tamtego roku rozpoczęło się wyraźne przyspieszenie.

⁸ Na temat szans niwelowania dystansu dzielącego nas od poziomu rozwoju osiągniętego przez Unię Europejską zob., *inter alia*, Grzegorz W. Kołodko, *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, TNOiK, Toruń 2001. 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.

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 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. Kształtują one ich zachowania co do skali wydatków konsumpcyjnych, które rosnąc podnoszą z kolei efektywny popyt, co zwiększa możliwości zbytu produkcji. Rośnie przeto ona – w krótkim okresie poprzez zwiększający się stopień wykorzystania istniejących mocy wytwórczych i absorpcji części bezrobotnej dotychczas siły roboczej, w dłuższym okresie – poprzez rozbudowę tychże mocy. W ten sposób nakręca się koniunktura; 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 gospodarke 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 3,8 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. I oto już na początku 2004 roku zaiste „cyferki się odwróciły”! PKB w I kwartale wzrósł o nie mniej niż 5 procent i jest szansa na zbliżone tempo wzrostu w skali całego roku.

Po drugie, obok zwiększenia popytu wewnętrznego dodatkowym czynnikiem wzrostu produkcji miała być **ekspansja popytu zewnętrznego, a tym samym wzrost eksportu**. Zła polityka pieniężna NBP – polegająca na zachęcaniu wygórowanymi stopami procentowymi, zarówno w porównaniu do krajowej inflacji, jak i wysokości odsetek za granicą, do dopływu do Polski kapitału spekulacyjnego – 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), a nie z dynamicznym wzrostem stymulowanym eksportem. **Ten lot ćmy do ognia musiał być szybko zatrzymany.**

Można było dokonać tego poprzez zmianę polityki kursowej. Ekspansja eksportu – zwiększająca w Polsce i zatrudnienie, i produkcję – może mieć miejsce tylko wówczas, gdy na nasze produkty jest zgłaszany efektywny popyt zewnętrzny. Jeśli nie rośnie on autonomicznie – sam z siebie, na przykład pod wpływem dobrej koniunktury u naszych zagranicznych partnerów – to należy dostępnymi instrumentami polityki gospodarczej taki popyt stymulować. Zasadnicze znaczenie ma tutaj kurs walutowy. Otóż jeszcze przed wejściem do rządu proponowałem jego jednorazowe zdevaluowanie – o około 15 procent, do mniej więcej 4,35 złotego za euro. Przy ówczesnym kursie krzyżowym euro do dolara implikowałoby to cenę tego ostatniego w wysokości blisko 4,70, a więc na poziomie, na którym kiedyś już, a mianowicie jesienią 2000 roku, znajdował się. Równocześnie należałoby zamrozić tak ustalony kurs w ramach systemu tzw. zarządu walutą albo izby walutowej (ang. *currency board*) do czasu wejścia do strefy euro.⁹ Wówczas zwiększyłyby się możliwości zbytu na nasze produkty na rynkach zagranicznych, gdyż ich sprzedaż *tam* stałaby się relatywnie bardziej konkurencyjna, a ich produkcja *tu* bardziej opłacalna.

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. Niekiedy były to właściwie zaadresowane – i podjęte w odpowiedniej chwili – ruchy co do emisji określonego typu papierów dłużnych. Innym razem były to zapowiedzi (później realizowane lub nie, ale o tym jaki będzie finał, wiedzieliśmy tylko my) w sprawie przedterminowego wykupu jakichś porcji długu zagranicznego czy też konwersji jego części z jednej waluty na drugą.

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

⁹ Szerzej zob. Grzegorz W. Kołodko, *Wrócić na ścieżkę szybkiego wzrostu*, *Trybuna* z dnia 23 maja 2002 roku (www.tiger.edu.pl/kolodko/artykuly/wrocic_na_droge.pdf). Dodać trzeba, że integralną częścią tej koncepcji było doprowadzenie Polski do strefy euro już w 2007 roku (co obecnie jest już niemożliwe) oraz pozbawienie kapitału spekulacyjnego możliwości żerowania na wahaniach kursu złotego.

bagatelizować. A to dlatego, że pożądane *osłabienie* złotego *wzmocniło* pozycję wielu firm, ratując niejedną z nich przed niechybnym upadkiem. W sumie więc wzmacniała się też pozycja najważniejszych z wszystkich „firm”, czyli całej polskiej gospodarki.

Dodać trzeba, że działania te były ukierunkowane na osłabienie złotego jedynie w określonych granicach. Spadł on o tyle tylko, o ile było to potrzebne, gdyż 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 wobec niej, 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.¹⁰

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 modernizacyjne, opracowany został w pilnym trybie pakiet specjalnych ustaw, najczęściej określany w mediach jako „pakiet antykryzysowy”. Miał on stworzyć mechanizmy i instrumenty polityki zapobiegające fali upadłości i bankructw przedsiębiorstw oraz idącemu za tym niekontrolowanemu narastaniu bezrobocia.¹¹ 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**.

¹⁰ Na tym tle nie można *ex post* abstrahować od propozycji wprowadzenia izby walutowej, z kursem około 4,35 złotego za euro. Bieg wydarzeń w pełni potwierdził słusność tej koncepcji, zgłoszonej jeszcze na wiosnę 2002 roku. Gdyby tak właśnie wtedy się stało, to polska gospodarka osiągnęłaby *równocześnie* pożądane efekty po stronie *przyspieszenia* tempa wzrostu produkcji i *stabilizacji* inflacji na niskim poziomie. Tym samym uniknęlibyśmy później z jednej strony nadmiernego narastania nominowanych w euro (i w innych powiązanych z nim walutach) długów podmiotów gospodarczych, a z drugiej – ponownego zwiększania się stopy inflacji. Rośnie ona (w ujęciu rocznym, miesiąc do tego samego miesiąca poprzedniego roku) z 1,7 procent w grudniu 2003 do blisko 3 procent w 2004 roku.

¹¹ W szczególności chodzi tu o *Ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców*, *Dziennik Ustaw* 2002, Nr 155, poz. 1287 oraz *Ustawę z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy*, *Dziennik Ustaw* 2002, Nr 213, poz. 1800.

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 (15 procent, a w niektórych – nielicznych – przypadkach 1,5 procent) 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. I tak 352 duże firmy (definiowane w naszych statystykach jako przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 250 pracowników) stanowiły zaledwie 0,58 procent całej grupy. Na 60.424 przedsiębiorstwach partycypujących w oddłużeniowych procedurach firm średnich było 795, a małych – zatrudniających poniżej 50 osób i wyłącznie prywatnych – aż 59.277 (98,1 procent całej puli!).

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 (na przykład systemu ubezpieczeń zdrowotnych czy emerytalnych). Oceniając zatem wpływ tego przedsięwzięcia na *skalę* produkcji, trzeba brać pod uwagę nie tylko *bezpośrednio* uzyskany dzięki temu jej przyrost, ale także korzyści komparatywne w postaci *nieutraconej* produkcji. 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 o co najmniej 1,2-1,3 punktu procentowego, a zważając na powiązania łańcuchowe z innymi odcinkami gospodarki narodowej – najprawdopodobniej jeszcze więcej.

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,¹² 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 –

¹² Zob. *Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, *Dziennik Ustaw* 2003, Nr 60, poz. 535.

odpowiadające standardom dojrzałej instytucjonalnie gospodarki rynkowej – mechanizmy restrukturyzacji mikroekonomicznej, tak w odniesieniu do majątku trwałego przedsiębiorstw, jak i ich finansów, a zwłaszcza zatrudnionej siły roboczej. Jeśli zaiste w niejednym wypadku nie było już szans na ratowanie jakiegoś przedsiębiorstwa, to jego bankructwo wykorzystywane odtąd miało być – w miarę realnych możliwości – w celu oczyszczenia gospodarki z nieefektywnych ogniw, ale nie „po trupach” zdewastowanych firm i dekapitalizującego się majątku, lecz poprzez jego rychłe przejęcie przez nowe, bardziej efektywne i zdolne do konkurowania podmioty. Miało to niebagatelny, pozytywny wpływ równocześnie na trzy sfery aktywności ekonomicznej: skalę produkcji, wielkość zatrudnienia i dynamikę przepływów finansowych.

Niestety, te pozytywne zmiany nie stanowiły panaceum na liczne inne usterki i mankamenty *starej polityki przemysłowej*. Trzeba pamiętać, że w polityce „dobre uczynki” niekoniecznie kompensują „złe czyny”. A błędów i uchybień nie brakowało, jak chociażby będące powodem narzekania przedsiębiorców nadmierne zbiurokratyzowanie 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 – zwłaszcza w odniesieniu do przekształceń mikroekonomicznych, w tym restrukturyzacji przygotowującej spółki państwowe do prywatyzacji i podnoszącej ich efektywność na dłuższą metę – 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 – w czasie wchodzenia Polski do Unii Europejskiej – 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, za którymi stoi aparat ministerstw.

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 (na przykład dotyczy to przekształceń w PKP czy też polityki morskiej). W rezultacie powstały konfiguracje organizacyjne i rozwiązania kadrowe jeszcze bardziej blokujące zdroworozsądkowe działania na różnych polach – od restrukturyzacji górnictwa węglowego poprzez prywatyzację energetyki po budowę autostrad, od wykorzystanie amerykańskiego offsetu poprzez rozwój infrastruktury internetowej po angażowanie przemysłu do współfinansowania badań naukowych i wdrożeń.¹³

13 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

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 którego doprowadziła polityka lat 1998-2001 – nie bez powodu został on nazwany „**Budżetem stabilizacji i rozwoju**”. A to dlatego, że 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.¹⁴ W niektórych przypadkach – na przykład w odniesieniu do 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 z 1,0 procent w roku 2001 i 1,4 w 2002 do 3,8 procent w roku 2003 oraz zmniejszyć stopę inflacji, licząc średnio rocznie, z 5,5 procent w 2001 i 1,9 procent w roku 2002 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.¹⁵ O spowolnieniu inflacji decydowała przede wszystkim rozważna polityka budżetowa rządu i prowadzone przez niego reformy strukturalne. 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.¹⁶

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.

¹⁴ 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 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.

¹⁵ Paradoksalnie, w niektórych okresach polityka pieniężna NBP podbijała dodatkowo oczekiwania inflacyjne. Działo się tak wskutek przeszerzenia 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.

¹⁶ Relatywna waga zmian cen żywności w reprezentatywnym koszyku dóbr i usług konsumpcyjnych, w oparciu o który Główny Urząd Statystyczny (GUS) szacuje stopę inflacji i zmiany kosztów utrzymania, jest

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”, podczas gdy można było – co udowodniłem swoją polityką, w pierw w latach 1994-97, a potem 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. Z ich punktu widzenia miało to utrudniać pracę, ale tak naprawdę to do niej jeszcze silniej mobilizowało.

Co więcej, o zorientowanie budżetu centralnego w relatywnie większym niż w poprzednich latach stopniu na finansowanie wydatków rozwojowych zadbano także w założeniach do budżetu na rok 2004. Z tego punktu widzenia oparty jest on o filozofię PNFR, w tym zwłaszcza o założenia przyjęte przez rząd jeszcze w połowie 2003 roku. W szczególności budżet ten zatroszczył się o preeliminowanie niezbędnych kwot na współ- i prefinansowanie wydatków wynikających z naszej przynależności do Unii Europejskiej. I tak na rok 2004 zapisano po stronie wydatków 3,5 miliarda złotych na współfinansowanie projektów – zwłaszcza inwestycji przeznaczonych na rozwój infrastruktury i podnoszenie jakości kapitału ludzkiego – oraz 5,5 miliarda złotych rozchodów na prefinansowanie wydatków, które ostatecznie obciążają budżet Unii.

Czynników sprzyjających przyspieszaniu tempa wzrostu było więcej. Dają o sobie cały czas znać postępy w sferze budowy instytucji gospodarki rynkowej,¹⁷ pojawiają się stopniowo efekty konwergencji związane z postępującą integracją z Unią Europejską,¹⁸ 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.¹⁹ **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**, wynikająca między innymi z coraz lepszego przygotowania zawodowego i poziomu wykształcenia oraz umiejętności naszych kadr. Od pewnego czasu jest to już wyraźna tendencja. Tylko w latach 2002-03 wydajność ta skoczyła w górę – bo to jest skok! – aż o 26,5 procent; o około 8 procent w 2002 roku i na skalę dwakroć większą, bo o kolejne około 17 procent w 2003 roku. 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

coraz mniejsza. O ile jeszcze kilka lat temu – w 1995 roku – zmiany ceny żywności ważyły aż w 40 procentach w ogólnym wskaźniku kosztów utrzymania, to na wiosnę 2004 roku już tylko w 27 procentach. W roku 2003 było to 28 procent. Innymi słowy, gdyby ceny wszystkich pozostałych towarów – zarówno dóbr, jak i usług – były stałe, a żywność podrożałaby, dajmy na to, o 4 procent, to stopa inflacji wyniosłaby 1,6 procent jeszcze w roku 1995 ($4 \times 0,40$), ale już zaledwie 1,0 procent ($4 \times 0,27 = 1,04$) w roku 2004. Tak więc na stopę inflacji wpływ wywiera nie tylko dynamika cen poszczególnych grup towarów nabywanych przez gospodarstwa domowe, ale także zmieniająca się z czasem struktura ich wydatków konsumpcyjnych.

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

18 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.

19 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.

ponad 20 procent i nadal oscyluje wokół tego pułapu.²⁰ 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. Gdyby bowiem odpowiednio zgrane były polityki makro i mikro, z jednej strony, oraz przemysłowa i zatrudnienia, z drugiej, to nowych miejsc pracy przybywałoby dużo więcej.

Tak więc bez znacznego postępu na szczeblu mikroekonomicznym nie udałoby się uzyskać takiego przyspieszenia tempa wzrostu produkcji. 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.

Otwarcie na świat i integracja z Unią Europejską

Trwałego przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego nie uda się także uzyskać bez umiejętnego włączenie Polski do światowego układu gospodarczego i korzystnego zintegrowania z Unią Europejską. Proces ten trwa, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Tym bardziej, że – paradoksalnie – Polska integrując się z UE, co jest w naszym przypadku najlepszym sposobem włączania się do głównego światowego nurtu cywilizacyjnego oraz czerpania profitów z transferów kapitału oraz postępu naukowo-technicznego, staje się coraz bardziej prowincjonalną gospodarką, na znikomą skalę uczestniczącą w globalnym obiegu gospodarczym. Aż około 80 procent naszej wymiany towarowej – eksportu i importu – dokonuje się w ramach UE, a około 90 procent w obrębie Europy. Na pozostałe kontynenty i kraje – łącznie z USA, Japonią, Chinami i innymi światowymi potentatami – przypada zatem zaledwie około dziesiąta część obrotów handlu zagranicznego. Warto sobie przy tej okazji uzmysłwić, jak dalece zdystansowaliśmy się od reszty świata, skoro nasz handel ze wszystkimi krajami Afryki oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów, liczącymi w sumie prawie 1,3 miliarda mieszkańców, utrzymuje się na takim samym poziomie, jak obroty z trzema małymi państwami nadbałtyckimi – Litwą, Łotwą i Estonią – zamieszkiwanymi przez prawie 200 razy mniej ludzi, bo zaledwie około 7,5 miliona. Sama sąsiedzka bliskość tego nie tłumaczy.

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 możliwe również w przyszłości. Warunkiem jest wszak umiejętna gra w postaci unikania zagrożeń płynących

²⁰ 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.

z naszego otwarcia na świat, a co najmniej minimalizacji ich negatywnych skutków, przy równoczesnej maksymalizacji korzyści, jakie daje nam otwarcie się nań.

Bez wątpienia z punktu widzenia niebywale korzystnego położenia geopolitycznego – znajdujemy się przecież w centrum reintegrującej się Europy, pomiędzy poszerzającą się Unią Europejską z ponad 450 milionami mieszkańców a zamieszkałą przez około 250 milionów ludzi i przechodzącą rynkowe przeobrażenia ustrojowe Wspólnotą Niepodległych Państw (WNP) – jak i z postępującej transformacji systemowej wynika, że **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 *dodatni*.²¹

Sukcesywnej poprawie również na tym polu służy „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, który jest tak skonstruowany, aby pobudzać prywatną przedsiębiorczość skierowaną także na zewnątrz – przede wszystkim poprzez handel zagraniczny, a z czasem lokowanie kapitału za granicą – i w ten sposób dodatkowo stymulować wzrost produkcji. Zawiera on wiele instrumentów i formułuje zadania dla polityki finansowej sprzyjającej wzrostowi stymulowanemu przez eksport oraz przyciąganiu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Trudno jednoznacznie orzec, w jakim stopniu już przynoszą one efekty, a w jakiej mierze duży, obserwowany ostatnio wzrost eksportu jest skutkiem wcześniejszych, wieloletnich działań systemowych oraz kulejącej skądinąd polityki handlowej, a także wspomnianych zmian kursu walutowego. Wzrost eksportu w roku 2003 aż o 9,1 procent (licząc zrealizowane transakcje uwidocznione w bilansie płatniczym), przy równoczesnym zwiększeniu się importu o 3,3 procent, był spowodowany po części każdym z tych czynników.²² Tym bardziej zatem należy kontynuować zmiany, również w obrębie finansów publicznych, sprzyjające utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu eksportu.

Temu też służył dodatkowy wysiłek podjęty w końcowych stadiach negocjacji akcesyjnych z UE, w tym także moje zagraniczne wizyty. W okresie sprawowania urzędu wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów RP odwiedziłem z krótkimi, roboczymi wizytami nie tylko wszystkie „stare” kraje Unii, ale także wiele innych państw, w tym naszych najpoważniejszych partnerów handlowych, finansowych i inwestycyjnych. Prowadzone rozmowy i konsultacje – niekiedy w czasie bezpośrednio poprzedzającym debaty parlamentarne poświęcone ratyfikacji układu o poszerzeniu UE – służyły prezentacji sytuacji gospodarczej i politycznej w Polsce oraz naszego punktu

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

22 Odpowiednie wskaźniki wyniosły w roku 2002 6,0 i 3,5 procent. Przytaczane często dla 2003 roku imponujące stopy wzrostu eksportu o 30,5 i importu o 23,6 procent dotyczą tych kategorii wyrażonych w dolarach. Ze względu na wzrost kursu euro – i tylko z tego względu – miara ta jest bardzo zawyżona. Przykładowo – a jest to przykład dość blisko korespondujący z realiami – jeśli fizycznie eksport danego towaru do obszaru euro zwiększył się o 10 procent, powiedzmy z 1 miliona do 1,1 miliona euro, a zarazem kurs tej waluty wobec dolara wzmocnił się z 1:1 do 1:1,2, to liczona w dolarach wartość eksportu zwiększyła się aż o 32 procent ($1,10 \times 1,20 = 1,32$). Stąd właśnie biorą się tak duże różnice w rachunkach wielkości naszych obrotów handlowych. Innymi słowy, eksport rzeczywisty – w wolumenie – rośnie o 10 procent, ale skalkulowany w dolarach „skacze” o robiące większe wrażenie (i mylące!) 32 procent. Nie zmienia to bynajmniej pozytywnej wymowy wskaźnika wzrostu wolumenu eksportu aż o 9,1 procent, tym bardziej, że był to istotny czynnik przyspieszenia ogólnego poziomu produkcji.

widzenia na proces integracji, ale zarazem wysłuchania racji i argumentów zagranicznych partnerów. Przede wszystkim jednak chodziło o układanie się z nimi w sprawach finansowych i gospodarczych w trosce o nasze narodowe interesy. Później – już w charakterze niezależnego eksperta oraz profesora i wykładowcy – odwiedziłem jeszcze wiele innych państw, wszędzie starając się jak najlepiej służyć polskiej sprawie. Nie tylko poprzez oficjalne i nieformalne spotkania polityczne, ale przede wszystkim przedstawiając publicznie – w kontaktach ze sferami finansowymi i przedsiębiorcami oraz w opiniotwórczych środowiskach naukowych i medialnych – nasze cele rozwojowe i ich uwarunkowania tak, aby wzbudzało to korzystne dla Polski zainteresowanie ze strony zagranicznych partnerów.

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.²³ 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.** Było to niezbędne tak dla usprawnienia funkcjonowania gospodarki polskiej, jak i uczynienia z niej formy w jak największym stopniu kompatybilnej z dojrzałym instytucjonalnie organizmem Unii Europejskiej. Na tym drugim polu niezbędna działania były i są, co zrozumiałe, kontynuowane także po zakończeniu negocjacji akcesyjnych. Szczególne znaczenie miała tutaj pierwsza połowa roku 2003, poprzedzająca referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej.

Wiele spraw najpierw zostało przedyskutowanych i uzgodnionych ramowo, a później już szczegółowo z wszystkimi partnerami z 15-ki UE oraz z pozostałymi dziewięcioma krajami, które przystąpiły do tego ugrupowania wraz z Polską w maju 2004 roku. W międzyczasie liczne trudne kwestie polityczne, merytoryczne i techniczne były przedmiotem wieloetapowych rozmów i ustaleń z Komisją Europejską w Brukseli. 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 trudnych 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

²³ Na posiedzeniu Rady Ministrów w kwietniu 2003 roku, kiedy to żywo dyskutowano tę kwestię, zgłosiłem do protokołu stanowisko odrębne wobec rządowego.

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.

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 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 dyskrecyjne konsultacje w tej sprawie prowadziłem już wcześniej w Brukseli oraz podczas niektórych swoich wizyt w stolicach unijnej 15-ki), to – obok wynegocjowania korzystniejszego niż wcześniej proponowany rozkładu czasowego zaliczek wypłacanych z funduszy strukturalnych i spójności – sprawa kwoty zryczałtowanej (ang. *lump sum*), która jest nam zwracana przez UE. Nasze wpłaty do ogólnego budżetu Unii zostaną zredukowane dzięki uzyskanemu podczas negocjacji w Kopenhadze instrumentowi poprawy płynności (ang. *special cash-flow facility*). Stosowanie tego instrumentu sprowadza się do przekazywania z UE bezpośrednio do naszego budżetu centralnego ściśle określonych, zapisanych *expressis verbis* w Traktacie Ateńskim, kwot. Kolejno w latach 2004-06 wyniosą one około 2,54, 2,99 i 2,51 miliarda złotych. Jest to zatem 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.

Tak więc ostatni rok przed narodowym referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wykorzystany został zarówno na tworzenie wewnętrznych przesłanek przyspieszenia tempa wzrostu, jak i na budowę trwałych instytucjonalnych i politycznych podwalin przesądzających w znacznej mierze sposób naszego funkcjonowania w ramach tego ugrupowania. Szczególnie ważne było przy tym zdynamizowanie produkcji i odwrócenie niekorzystnych tendencji w zakresie bezrobocia, aby przekonać i od tej strony społeczeństwo o słuszności integracji z Unią. Przecież gdyby referendum odbyło się nie w czerwcu 2003 roku – kiedy to PKB rósł już w tempie blisko czterech procent i bezrobocie ponownie, po długim okresie wzrostu, zaczęło spadać – ale na przykład rok lub dwa wcześniej, to mogłoby ono zakończyć się niepowodzeniem na tle marnych wyników gospodarczych tamtych czasów. Trzeba było również pokazać w poważnym i odpowiedzialnym dialogu społecznym wszystkie blaski i

czeniu procesu integracji *gospodarczej* tak, aby wybór Polaków co do przystąpienie do Unii Europejskiej był dojrzały i w pełni świadomy. Udało się to osiągnąć, do czego z pewnością w sporej dozie przyczynił się również powstający w takim właśnie kontekście – zorientowanym na szybki wzrost, sprawiedliwy podział i korzystną integrację – „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” oraz publiczna wokół niego debata.

Do zdrowej gospodarki przez zdrowe finanse

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.²⁴ Stąd też obok spraw doraźnych, ale ważnych, bo mających długofalowe implikacje rozwojowe – takich jak wprowadzenie gospodarki narodowej ponownie na ścieżkę wzrostu i zwińczenie z powodzeniem negocjacji dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej – **konieczne było i jest opracowanie oraz wdrożenie kompleksowego programu uzdrowienia naszych wspólnych, publicznych finansów.** Jak wiemy, program taki już istnieje. 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 kompleksowe przedsięwzięcie reformatorskie, stymulujące długofalowy i szybki rozwój społeczno-gospodarczy Polski, miałyby poważne szanse realizacji. I to z wielu względów. PNFR trafnie odpowiada bowiem na zewnętrzne wyzwania rozwojowe, wynikające z integracji europejskiej i sukcesywnego otwierania się polskiej gospodarki na udział w globalnej grze ekonomicznej, a nade wszystko zyskał on niebywałe jak na nasze realia społeczne i polityczne zrozumienie i wsparcie ze strony licznych partnerów społecznych – reprezentacji środowiskowych, grup zawodowych, stowarzyszeń. I to pomimo wrogiego nastawienia mediów. Notabene, spotkałem się też z elitą tychże mediów, której nie tylko wyjaśniłem w pełni i do końca wszystkie zawilości, niuanse i detale PNFR, ale także lojalnie przestrzegałem przed nieuchronnie zgubnymi skutkami ewentualnego storpedowania programu. Jak sądzę, przyniosło to skutki w postaci późniejszego medialnego poparcia dla niektórych podejmowanych – aczkolwiek już okrojonych i pod innym szyldem – działań.

Na polecenie rządu odbyła się **trwająca z górą miesiąc seria konsultacji z całą paletą partnerów społecznych** – zarówno w obrębie Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, skupiającej przedstawicieli pracodawców i związkowców oraz administracji rządowej, jak i poza jej ramami. Odbywały się merytoryczne, otwarte, szczerze i robocze spotkania i dyskusje ze związkowcami z „Solidarności” i OPZZ, z kierownictwami opozycyjnych partii i klubów parlamentarnych, ze stowarzyszeniami twórców i organizacjami studenckimi, z samorządowcami i przedstawicielami właścicieli kapitału, z emerytami i artystami, z rolnikami i uczonymi, z rzecznikami zagranicznych inwestorów i rodzimych kręgów finansowych, z organizacjami osób niepełnosprawnych i lobbystami organizacji pozarządowych. Żadna znacząca grupa społeczna nie została w tej debacie pominięta. Było to największe w Polsce przedsięwzięcie ze sfery *autentycznego* dialogu społecznego po 1989 roku. Wszystkie wątpliwe kwestie zostały wyjaśnione, nowe, słuszne pomysły zgłoszone przez partnerów społecznych wzięte pod uwagę,

²⁴ 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.

niezbędne korekty uwzględnione w zaktualizowanej wersji programu, która *formalnie* zyskała akceptację rządu.

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.²⁵

Niestety, poprzez odejście od wielu merytorycznych ustaleń i twórczych, politycznych kompromisów²⁶ poczynionych podczas tamtych konsultacji zaprzepaszczone też zostało zaufanie społeczne – kapitał jeszcze bardziej ostatnio deficytowy niż ten *stricte* finansowy.²⁷ Późniejsze próby powrotu do licznych segmentów PNFR nie mogą zatem już przynieść zakładanych skutków w pełni, gdyż **rząd SLD-UP i jego ekipa gospodarcza, wcześniej *de facto* politycznie blokując własny program, straciła niezbędne do jego realizacji podłoże społeczne**. Ma to olbrzymie znaczenie, gdyż niektórzy z przedstawicieli władzy nie mają już możliwości odzyskania niezbędnej dozy wiarygodności. A bez opartego o nią autorytetu nie da się przeprowadzić zakładanych zmian. 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.

Aczkolwiek z tych pozamerytorycznych powodów PNFR nie jest realizowany w całej rozciągłości, to, jak już powiedziałem, w ogóle odejść od niego się nie da i każdy rząd – bez względu na swoje zaplecze polityczne i preferencje ideologiczne – musi choć po części go realizować. Spójrzmy przeto na stopień jego urzeczywistniania poprzez pryzmat stopnia zaawansowania realizacji kolejnych rozdziałów programu w chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Rozdziałów tych jest w sumie XIII. Pierwszy – zatytułowany „**Podstawowe makroproporcje rozwoju gospodarczego**” – wprowadza w temat i, kreśląc pożądanę

²⁵ 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 rok.

²⁶ 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 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.

²⁷ 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. O rozlicznych uwarunkowaniach, implikacjach i skutkach komunikacji społecznej oraz jej patologiiach w Polsce traktują w swojej obszernej dyskusji Andrzej K. Koźmiński i Piotr Sztompka, *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

proporcje strumieni i zasobów współdecydujących o wzroście gospodarczym, stawia pytania, na które w kolejnych jedenastu rozdziałach padają odpowiedzi. Także po to, aby w ostatnim z nich – zatytułowanym „**Zaniechanie przebudowy finansów publicznych – scenariusz stagnacji gospodarczej i kryzysu finansowego oraz społeczno-gospodarczego**” – ostrzec przed skutkami ewentualnego odejścia od programu. Popełnienie takiego błędu jest wciąż obarczone ogromnym ryzykiem, ale bynajmniej nie jest on nieuchronny. Po to jednak ten ostrzegawczy wątek został w PNFR wprowadzony i taka „czarna alternatywa” zarysowana, aby politycy i społeczeństwo mieli pełną świadomość potencjalnych skutków ewentualnych fałszywych ruchów i złych decyzji.

Rozdział II – „**Finanse publiczne a akcesja do Unii Europejskiej**” – przedstawia niezbędne działania dotyczące przepływów finansowych pomiędzy Polską a UE, której pełnoprawnym członkiem staliśmy się w międzyczasie. Od strony merytorycznej jest to rozdział w pełni aktualny i jego zapisy są realizowane, przyczyniając się do zwiększania stojących do naszej dyspozycji środków służących finansowaniu – a dokładniej *współfinansowaniu* – rozwoju. Jedyne zmiany odnoszą się do wartości niektórych wielkości wyrażonych w złotych, a to w wyniku innego kursu wymiennego złotego wobec euro. Stąd na przykład wyższa jest liczona w złotych wysokość naszej składki członkowskiej. Główne tezy pozostają przeto aktualne, a wynikająca z nich polityka jest sukcesywnie realizowana.

W odniesieniu do pierwotnych zapisów Rozdziału III-go – „**Budżet państwa**” – nastąpiły istotne zmiany pociągające za sobą znaczne pogłębienie deficytu budżetu z wszystkimi tego ujemnymi konsekwencjami dla jego możliwości wydatkowych, narastania długu publicznego i oddalania w czasie chwili wprowadzania w Polsce euro jako waluty obiegowej. To poważne błędy nie tylko w zakresie finansów publicznych, ale w ogóle w odniesieniu do polityki gospodarczej. Muszą one za sobą pociągnąć także negatywne implikacje społeczne i polityczne, które będą o sobie dawały znać coraz silniej wraz z upływem czasu. W szczególności rząd niesłusznie zrezygnował z zamiaru sięgnięcia do części zasobów finansowych Państwa administrowanych, a faktycznie *zawłaszczonych* przez bank centralny.

Równocześnie zwiększył się już w roku 2004 poziom wydatków budżetowych ponad limit zakładany w PNFR. Gdyby było to wyłącznie następstwem zwiększenia nakładów stymulujących wzrost opłacalnej produkcji, to można by liczyć na ewentualny ich szybki zwrot w wyniku poprawy gospodarności. Jest to jednakże wzrost wydatków mało efektywnych bądź w ogóle marnotrawnych, jak na przykład na rozbudowywaną administrację (oczywiście, pod hasłem integracji z UE), czy też sięgające 1,15 miliarda złotych w 2004 roku i aż blisko 2,5 miliarda w roku 2005 subsydia do unijnych dopłat bezpośrednich dla rolnictwa. Wydatkowanie tych pieniędzy w taki sposób nasuwałoby wątpliwości nawet wówczas, gdyby były one w gotówce „pod ręką”, a cóż dopiero w obliczu konieczności zaciągania na ten cel kolejnych długów. Dodać muszę, że będąc w rządzie konsekwentnie opowiadałem się przeciwko zdecydowaniu *ex ante* – bez poczynienia odpowiednich decyzji co do przyszłych proporcji budżetowych – o automatycznym przyznaniu dopłat do dopłat dla rolników. Deklaracje takie zostały jednak z motywacji politycznych złożone i teraz musimy ponosić tego negatywne konsekwencje finansowe.

Fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania nie tylko finansów publicznych i gospodarki, ale także dla Państwa i społeczeństwa ma realizacja zapisów IV-go Rozdziału zatytułowanego „**Dochody jednostek samorządu terytorialnego**”. Ustawa o dochodach tych jednostek (JST) – znakomicie wzmacniająca podmiotowość społeczności obywatelskiej i władz lokalnych – została przyjęta i weszła w życie w kształcie zaproponowanym przez PNFR. Jedyne istotna zmiana polega na tym, że w programie zakładano, iż województwa samorządowe otrzymają udziały tylko w podatku od

przedsiębiorców (CIT – od skrótu angielskiego terminu *corporate income tax*), natomiast gminy i powiaty będą miały swoje udziały wyłącznie we wpływach z podatków od dochodów osobistych (PIT – od skrótu angielskiego terminu *personal income tax*). Założenie takie wynikało z faktu, że w początkowym etapie prac nad przebudową systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego rozważana była zasadność prowadzenia przez samorządy wojewódzkie własnej poniekąd polityki podatkowej w odniesieniu do wysokości obciążeń CIT, oczywiście w określonych ustawowo ramach. Konkretnie rozważana była opcja zmniejszenia CIT do 24 procent, z jednoczesnym uprawnieniem województw do jego dalszej redukcji na swoim terytorium do 20 procent. Później – po rezygnacji z takiego pomysłu i zaproponowaniu obniżki CIT do 19 procent dla wszystkich przedsiębiorców – w trakcie prac parlamentarnych środowiska samorządowe sugerowały, aby zarówno województwa, jak i powiaty oraz gminy miały swoje udziały w dochodach z pobierania i CIT, i PIT. I tak też się stało.

Niestety, nie są w pełni realizowane zapisy Rozdziału V-go pt. **„Państwowe fundusze celowe i agencje Skarbu Państwa”**. Okazuje się, że polityczna siła grup interesów oraz biurokracji rządowej i samorządowej powiązanej z funkcjonowaniem tych parabudżetów wystarcza, aby skutecznie blokować niezbędne zmiany. Idee zapisane w PNFR są jednak nie do odrzucenia. Będą one powracać i stawać na porządku dziennym tak długo, aż problemy wynikające z nieefektywnego funkcjonowania niektórych (bo nie wszystkich) funduszy i agencji zostaną prawidłowo zaadresowane i rozstrzygnięte systemowo przez parlamentarne ustawy oraz politycznie decyzje kolejnych rządów, a od 2004 roku także Komisji Europejskiej. Już obecnie jak bumerang wracają i ponownie są lansowane i promowane – nawet przez deklaratorywnych przeciwników PNFR – niektóre pomysły i idee, które pierwotnie zostały w nim zapisane.

Problem ochrony zdrowia, o którym traktuje Rozdział VI – **„Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (ZOZ)”** – stanął w innym świetle w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK) w sprawie niezgodności z Konstytucją ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia (NFZ). Gdyby nawet na chwilę abstrahować od werdyktu TK co do niekonstytucjonalności NFZ to i tak trzeba podkreślić, że instytucja ta została źle pomyślana i zaiste warto opracować nowy system organizacji ochrony zdrowia. Ministerstwo Finansów już na etapie przygotowywania ustawy o NFZ zwracało uwagę na wadliwość wielu rozwiązań, co znalazło potwierdzenie w orzeczeniu TK. Znowu zmarnowano wiele czasu i nakładów. Natomiast co do samego PNFR, to reformatorskie rozwiązania przezeń proponowane znajdują swoje odzwierciedlenie w ustawie o restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Instrumenty w niej zawarte mają doprowadzić do komercjalizacji ZOZ, stworzenia w kraju sieci szpitali, które będą wspierane przez preferencyjne narzędzia znajdujące się w dyspozycji rządu, oraz do skuteczniejszej kontroli nad pochłaniającą znaczące środki publiczne polityki w zakresie dystrybucji leków.

Rozdział VII – **„Funkcjonowanie jednostek szkolnictwa wyższego i nauki”** – w części dotyczącej szkolnictwa wyższego realizowany jest w zasadzie zgodnie z ogólnymi założeniami programu. Dotyczy to także zmiany w odniesieniu do zakresu i instrumentacji pomocy materialnej dla studentów, w tym rozbudowy systemu pożyczek i kredytów studenckich, na które Skarb Państwa udzielał będzie pełnych gwarancji. Następuje też zrównanie praw w zakresie dostępu do pomocy socjalnej studentów uczelni publicznych i prywatnych. Powoli, ale jednak postępuje proces urynkowienia części zaplecza infrastrukturalnego w państwowych uczelniach, natomiast prywatne (tzw. niepubliczne) szkoły wyższe zyskują dostęp do środków publicznych na dofinansowywanie niektórych swoich przedsięwzięć inwestycyjnych, jak na przykład na budowę biblioteki. Druga część tego rozdziału, odnosząca się do funkcjonowania, restrukturyzacji i finansowych uwarunkowań rozwoju jednostek badawczo-rozwojowych

(JBR), jest zrealizowana w całości. Niektóre JBR ulegają likwidacji, inne konsolidacji, jeszcze inne są wzmacniane dodatkowym strumieniem środków publicznych. Wychodzi to nie tylko na przeciw postulatowi środowiska naukowo-badawczego, ale przede wszystkim ma sprzyjać stopniowej budowie gospodarki opartej o wiedzę.

Rozdział VIII – „System podatkowy i daniny publiczno-prawne” – obejmuje szereg działań, z których sporo zostało już podjętych i jest wdrażanych w życie, inne znajdują się na etapie prac legislacyjnych w parlamencie, a jeszcze inne nie przeszły dotychczas krytycznej masy decyzji politycznych. I tak – po pierwsze – rozwiązania dotyczące CIT zostały wprowadzone w całości z początkiem roku 2004, od kiedy to obowiązuje 19-toprocentowa stawka podatkowa. Nie została jednak przyjęta docelowa ustawa czyszcząca i doskonaląca system podatkowy, która miała obowiązywać od początku 2005 roku. Po moim odejściu, pod naciskiem różnych grup interesów, projekt tej ustawy został wycofany przez rząd i nie trafił jak dotychczas do Sejmu. Mieć można jednak nadzieję, że trafi, skoro rozwiązania sugerowane w PNFR zostały w większości powtórzone pod innym szyldem jako „Strategia podatkowa”.

Dodać trzeba, że propozycja powszechnego obniżenia podatku od przedsiębiorców do 19 procent, którą zgłosiłem wiosną 2003 roku, przedstawiona została w kontekście całego PNFR i powinna być przyjęta jedynie *pod warunkiem* jego kompleksowej realizacji. Odchodzenie od tego programu w zbyt wielu punktach stawia sens tak głębokiej redukcji podatków pod znakiem zapytania. Więcej nawet; jest to ewidentny błąd, gdyż **podatki należy obniżyć tylko wtedy, kiedy nie pogarsza to pozycji finansowej Państwa i nie pogłębia strukturalnego deficytu budżetu**. W polskich realiach tak nie jest. Redukcja podatków dla przedsiębiorców bez równoległego zmniejszenia wydatków publicznych – zwłaszcza tych marnotrawnych, których wciąż nie brakuje – i bez zwiększenia dochodów poprzez dalszą absorpcję „szarej strefy”²⁸ oraz ograniczenie wielu zbytecznych ulg podatkowych nie pobudza wzrostu, a jedynie pociąga za sobą efekty redystrybucyjne, przesuwając część dochodów od uboższych warstw ludności do mniej licznej warstwy bardziej zamożnych podatników. Z czasem gospodarka za ten błąd wystawi swoje słone rachunki, także krótkowzrocznym i zbyt zachłannym przedsiębiorcom i ich lobbies. Dziwić się tylko można, że oni sami tego wciąż nie rozumieją.

Po drugie, w odniesieniu do podatku od dochodów osobistych, znanego powszechnie jako PIT, większość ulg, które spełniły już swoje zdania lub też w ogóle nie powinny być udzielane, gdyż pozbawiały Państwo dochodów nie motywując bynajmniej do żadnych ekonomicznie pożądanych czy społecznie użytecznych działań, została zlikwidowana. Ponadto PNFR proponował rozważenie zasadności wprowadzenia dodatkowej, 17-toprocentowej stawki podatkowej w trosce o dochody najuboższych warstw ludności. Chodziło także o relatywne zmniejszenie zbyt mocno narastających w poprzednich latach nierówności w podziale dochodów. Tak się jednak nie stało. Wpierw rząd proponował podniesienie kwoty wolnej dla wszystkich podatników, ale ostatecznie wprowadzono tzw. PIT/CIT, czyli liniową stawkę 19-toprocentową dla małych przedsiębiorców, którzy uprzednio rozliczali się według progresywnej stawki obowiązującej od dochodów osobistych.

²⁸ Na marginesie, to właśnie zdecydowanej i głębokiej absorpcji szarej strefy – nie rejestrowanej i nie opodatkowanej działalności gospodarczej – miała służyć zaproponowana jesienią 2002 roku abolicja podatkowa i towarzyszące jej deklaracje majątkowe. Abolicja nie sięgnęłaby daleko bez deklaracji, a deklaracji nie było sensu wprowadzać nie rozliczając niekonwencjonalną abolicją niektórych zaszłości. Niestety, z motywacji politycznych – pomimo uchwalenia już stosownej ustawy przez Sejm i Senat – jej wprowadzenie zostało uniemożliwione. O zablokowaniu proponowanych rozwiązań zdecydowały interesy grup, które nieuczciwie – kosztem Państwa i innych grup społecznych – wzbogaciły się podczas transformacji. Sprawa ta bezsprzecznie wróci jeszcze na forum publiczne.

Dodajmy, że wszystkie te rozwiązania – zarówno wcześniej zgłaszane w ramach PNFR, jak i później rozważane oraz ostatecznie wprowadzone w życie – pociągają za sobą *per saldo* skutek finansowy w postaci 1,4 miliarda złotych pozostawionych dodatkowo w kieszeniach podatników (czyli, z istoty rzeczy, o tyle samo zmniejszając *ceteris paribus* dochody budżetu), aczkolwiek w każdym przypadku wywołuje to różne efekty redystrybucyjne. Choć najbardziej społecznie sprawiedliwe rozwiązanie – pobudzające tak jak inne dodatkowy popyt na kwotę blisko półtora miliarda złotych – proponował PNFR, to przyjęte rozstrzygnięcie też ma swój sens.

Po trzecie, w związku z koniecznością usprawnienia funkcjonowania sfery podatków pośrednich oraz dostosowania naszego systemu fiskalnego do wymogów Unii Europejskiej, odpowiednie zmiany muszą być wprowadzone w odniesieniu do naliczania i pobierania (oraz zwrotów) podatku od wartości dodanej – tzw. VAT od skrótu angielskiego terminu *value added tax*) – oraz akcyzy. Chodzi też o możliwie jak najdalej idące uproszczenie systemu podatkowego, zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami w tym zakresie. Zapisy przygotowywanej w tej materii ustawy są zgodne z duchem PNFR, ale skłanianie niektórych starych przepisów z nowymi, wynikającymi z wydanych w międzyczasie dyrektyw UE, w wielu miejscach jest nieskładne.

Po czwarte, wprowadzone zostało opodatkowanie dochodów od kapitału. W ten sposób dochody te – już nie tylko odsetki od oszczędności, ale przede wszystkim dywidendy i klasyczne zyski kapitałowe – zostały po kilku uprzednio nieudanych próbach włączone do systemu fiskalnego. Bynajmniej nie zmniejsza to skłonności do oszczędzania, stwarza natomiast dodatkowe źródło dochodów budżetowych oraz eliminuje wcześniej powodowaną brakiem takiego rozwiązania niesprawiedliwość w stosunkach podziału.

Po piąte, PNFR proponuje wprowadzenia nowego rodzaju katastru, czyli podatku od nieruchomości. W pierwszym okresie miałby on być neutralny, czyli nie zwiększyłby dochodów do budżetu (w tym wypadku do budżetów samorządów terytorialnych, co bardzo ważne), a tym samym obciążeń podatników. Trwają prace techniczne nad stworzeniem systemu naliczania i pobierania takiego podatku, ale ze względów na opory polityczne i brak konsekwencji władz jego wprowadzenie zajmie jeszcze sporo czasu. Opory te – jak można sądzić – zostaną przełamane dopiero pod wpływem oddziaływania naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Nade wszystko jednak podatek ten jest niezbędny z punktu widzenia zapewnienia stałego i stabilnego źródła finansowania naszych lokalnych i regionalnych wydatków, zwłaszcza w zakresie infrastruktury.

Podobnie jest z podatkiem dla rolników, w stosunku do którego to instrumentu wciąż jeszcze – znowu ze względów politycznych – nie ma konkretnych rozwiązań. PNFR widzi wprowadzanie tego podatku jako sukcesywne przedsięwzięcie rozłożone w czasie. Ważne jest wszakże to, aby proces ten stosownymi decyzjami politycznymi i rozstrzygnięciami legislacyjnymi został uruchomiony.

Rozdział IX prezentuje „**Długofalowe instrumenty równoważenia budżetu państwa**”. Dla realizacji tego strategicznego zadania podjęte zostały już decyzje o likwidacji nadmiernie przez lata rozbudowanych środków specjalnych i przygotowywany jest projekt specjalnej ustawy w tej materii. Podobnie jest w odniesieniu do kwestii odchodzenia od automatyzmu stosowania indeksacji i waloryzacji, który to automatyzm w przytłaczającej większości przypadków zostanie wyeliminowany. Jeśli chodzi z kolei o poprawę ściągalności należności, to konsekwentnie wdrażana jest strategia poprawy funkcjonowania służb skarbowych i pewną, umiarkowaną poprawę na tym polu już można dostrzec.

Niestety, rząd nie chce i nie potrafi sięgnąć do rezerwy rewaluacyjnej, którą dysponuje NBP. Jej właścicielem jest Państwo i wykorzystanie rezerwy w interesie gospodarki narodowej i społeczeństwa – a nie tylko wąsko rozumianego budżetu

centralnego – jest ekonomicznie w pełni uzasadnione. Powinno to być także możliwe *lege artis*, co wszakże wymaga bądź porozumienia z niezależnym NBP (na co, jak wiemy, ze względów pozamerytorycznych trudno liczyć przy obecnej konfiguracji politycznej i personalnej), bądź też dokonania stosownych zmian regulacji ustawowych w kwestii tworzenia i rozwiązywania tejże rezerwy. Jej pozostawianie w obecnej formie – niewykorzystanej i źle zarządzanej przez bank centralny, na co kilkakrotnie już zwracała uwagę niezależna komisja ekspertów badająca corocznie bilans NBP – jest ewidentnym i jaskrawym marnotrawstwem środków publicznych, na który nie powinna sobie pozwolić nawet zasobna gospodarka, a cóż dopiero taki kraj na dorobku jak Polska.

Rozdział X traktuje o tym, jak rozwinąć i wzbogacić „**Instrumenty finansowe**” stojące do dyspozycji polityki gospodarczej na szczeblu makro-, władz samorządowych na szczeblu mezo- i przedsiębiorców na poziomie mikroekonomicznym. W szczególności PNFR skupia uwagę na pięciu instrumentach.

Po pierwsze, w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych Sejm już uchwalił stosowną ustawę, w pełni zgodną ze zgłoszonym wcześniej projektem. Poszerza to nasze zdolności do akumulacji finansowej i formowania się rodzimego kapitału, a także przyciągania zagranicznych oszczędności, co w sumie zwiększać będzie pulę dostępnych środków inwestycyjnych – z wszystkimi tego pozytywnymi następstwami dla finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Po drugie, jeśli chodzi o sekurytyzację, to niestety instrument ten dotychczas nie został uruchomiony. Do sprawy przyjdzie zatem powrócić w innym kontekście i czasie, gdyż jest on potrzebny. Sekurytyzacja może służyć bowiem, z jednej strony, jako instrument pozyskiwania nowych, dodatkowych środków poprzez bezpieczne formy zadłużania się pod przyszłe przychody (na przykład w antycypacji dopływu funduszy strukturalnych z UE), z drugiej zaś strony może być w miarę sprawnym instrumentem oddłużania niektórych instytucji użyteczności publicznej, na przykład placówek ochrony zdrowia.

Po trzecie, jeszcze w ostatnich dniach mojej pracy w rządzie – w połowie czerwca 2003 roku – przyjęta została „Średniokresowa strategia gwarancji i poręczeń” – i to pomimo oporów ze strony niektórych ministrów. Strategia ta od roku zatem jest już realizowana. Pamiętać wszak trzeba, że moc rządowych decyzji jest ograniczona i zdarza się, iż te same rządy mają skłonność od odchodzenia od swoich własnych, wcześniejszych i słusznych, decyzji. Ponadto nieustannie są one pod wpływem ciśnienia chwili i żądań rozmaitych grup interesów, przed czym nie zawsze są w stanie skutecznie się oprzeć.²⁹

Po czwarte, odpowiednich ram prawnych wymaga partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). W oparciu o PNFR został przygotowany projekt odpowiedniej ustawy, która znajduje się w fazie zaawansowanych prac legislacyjnych. Partnerstwo tego typu jest już uprawiane. Chodzi zatem o rozwinięcie tej formy finansowania rozmaitych przedsięwzięć w sferze infrastruktury (na przykład drogi czy ochrona środowiska) i inwestycji w kapitał ludzki (na przykład szkolnictwo wyższe czy też badania naukowe i wdrożenia).³⁰ PPP ma przy tym znaczenie nie tylko dla projektów centralnych, ogólnokrajowych (na przykład budowa autostrad czy lotnisk), ale przede wszystkim dla

29 Niepokojące w tym kontekście musi być na przykład bardzo wysokie, zważywszy na upływ czasu, wykorzystanie limitu poręczeń kredytów przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE). Już w trakcie pierwszego kwartału 2004 roku rozdysonowała ona około 60 procent ze stojącego do jej dyspozycji w ramach budżetu limitu, głównie wskutek nacisków ze strony lobby przemysłu stocznioowego i zbrojeniowego.

30 Szerzej na temat istoty PPP i możliwości wykorzystania tego instrumentu w polskich warunkach zob. Adam K. Prokopowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument ograniczania wąskich gardeł infrastrukturalnych*, w: Grzegorz W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, op. cit.

szczebla lokalnego i regionalnego, zwłaszcza dla samorządów terytorialnych przejmujących coraz więcej zadań do realizacji w ramach systemu finansów publicznych (na przykład budowa osiedlowych oczyszczalni ścieków czy boisk sportowych).

Po piąte, w zasadzie w ogóle – co zdumiewa – nie są kontynuowane prace (przynajmniej na szczeblu rządowym, w ujęciu politycznym i prawnym) co do proponowanego w PNFR pozyskiwania środków finansowych z otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Mogłyby być one wykorzystywane jako tzw. długi pieniądz na współfinansowanie projektów inwestycyjnych, zwłaszcza infrastrukturalnych o długich okresach zwrotu ponoszonych nakładów. Trwają natomiast, podobnie jak w wielu innych przypadkach zainspirowanych przez program, dyskusje naukowe i rozważania koncepcyjne w tej kwestii,³¹ co może rokować na powtórne podjęcie tematu przez politykę w nieodległej, miejmy nadzieję, przyszłości.

W celu realizacji zadań zapisanych w XI Rozdziale – „**Dyscyplina finansowa**” – do Sejmu został przekazany projekt ustawy o dyscyplinie finansowej. Jest to regulacja odrębna, która powstaje obok modyfikowanej ustawy o finansach publicznych. Proponowane sposoby podnoszenia dyscypliny w zakresie dysponowania groszem publicznym służą nie tylko zapobieganiu wciąż występującym w tym obszarze nieprawidłowościom oraz eliminacji marnotrawstwa, ale także korespondują z wymaganiami regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej.

Wreszcie Rozdział XII omawia „**Metodologiczne dostosowanie do norm międzynarodowych**”. W związku z tą koniecznością, wynikającą z coraz pełniejszego włączenia Polski w nurt globalnej gospodarki, powstał nowy projekt ustawy o finansach publicznych regulujący zagadnienia związane z gromadzeniem, analizą i prezentacją danych informujących o rozlicznych procesach finansowych i gospodarczych, które w coraz większej mierze mają implikacje nie tylko krajowe, ale również międzynarodowe. Ma to znaczenie nie tylko rachunkowe, ale także głęboko merytoryczne, gdyż w dłuższej perspektywie czasowej wpływać będzie istotnie na kształtowanie proporcji strumieni i zasobów finansowych.

W szczególności dokonana została istotna zarówno z merytorycznego, jak i metodologicznego punktu widzenia zmiana w konstrukcji budżetu Państwa. Otóż począwszy od roku 2004 część strumieni finansowych, dotychczas prezentowana nad tzw. kreską jako „dochody” i „wydatki”, została przeniesiona „pod kreskę”; od tej pory strumienie te traktowane są jako „przychody” i „rozchody”. Sens ekonomiczny wymienionych kategorii jest różny, gdyż takie a nie inne ujęcie tych strumieni finansowych – zwłaszcza transferów z budżetu centralnego do OFE – wpływa na wielkość jego salda (aczkolwiek nie na wysokość długu publicznego). Przy tym nowym ujęciu **deficyt budżetu Państwa w 2004 roku jest mniejszy o około 12 miliardów złotych, to jest o prawie 1,5 procent PKB**. Dodać trzeba, że takie zmiany mają nie tylko – a nawet nie przede wszystkim – znaczenie „buchalteryjne” (jak podejrzewają niektórzy), ale ze względu na zmianę perspektywy, w której postrzega się przepływy strumieni finansowych w dłuższym okresie, są one ważne dla całokształtu polityki ekonomicznej oraz dla funkcjonowania systemu finansów publicznych. Wspomnieć też warto, że zmiany te zyskały akceptację tak Unii Europejskiej, jak i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), gdyż odpowiadają one standardom i praktykom nowoczesnej rachunkowości stosowanej w dojrzałej instytucjonalnie gospodarce rynkowej.

Trwa również sukcesywne przechodzenie w sposobie prezentacji budżetu zgodnie z metodologią ESA'95. W stosunku do zgłoszonych w PNFR propozycji potem dokonane zostały co najwyżej drobne uzupełnienia, uszczegółowienia i korekty. Możliwe jest

³¹ Zob. Jan Monkiewicz, *Fundusze emerytalne a przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju*, w: Grzegorz W. Kołodko, op. cit.

wszakże przesunięcie wejścia w życie tej ustawy, a to ze względu na długotrwały proces legislacyjny i przeciągające się dyskusje w Sejmie. Na tę okoliczność przygotowana jest nowela ustawy o finansach publicznych, która rozstrzygnęłaby w tej fazie jedynie kwestie niezbędne z punktu widzenia kompatybilności polskich rozwiązań z metodologią UE, co ma duże znaczenie między innymi z punktu widzenia naszej gotowości do absorpcji części unijnych funduszy strukturalnych.³²

Tak więc – choć pod rozmaitymi szyldami i z wieloma opóźnieniami – PNFR jest realizowany. W wielu przypadkach wraz z biegiem czasu został on rozwinięty i uściślony – zwłaszcza w kontekście integracji z Unią Europejską – w innych zaś jego struktura i sens została naruszona i podważona przez późniejsze, dokonane już po moim odejściu z rządu, zmiany. Można by rzec, że **to co dzieje się w polityce gospodarczej i finansowej od drugiej połowy 2003 roku tam, gdzie jest słuszne, najczęściej nie jest nowe, natomiast tam, gdzie jest nowe, najczęściej nie jest słuszne**. To już widać, choć na pozytywne skutki słusznych działań trzeba będzie jeszcze trochę poczekać, a zarazem wiele problemów dopiero wyłoni się w pełni. Najważniejsze jest to, że dzięki „Programowi Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” Polska ma wciąż jeszcze szansę na zrównoważony i szybki wzrost gospodarczy. Kwestią polityki jest to, czy potrafimy tę szansę wykorzystać.

³² Zob. szerzej na ten temat Jacek Szlachta, *Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla stymulowania trwałego wzrostu gospodarczego w Polsce*, w: Grzegorz W. Kołodko, op. cit.