

Co nam dała „Strategia dla Polski”

Nie chodziło nam o stworzenie jakiejś gospodarki rynkowej,
lecz gospodarki dobrej

Grzegorz W. Kołodko

Myśl o odpowiedniej strategii dla Polski rodziła się przez wiele lat, choć sama „Strategia dla Polski” – kilkuletni wielowątkowy program dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, osadzony na budowie instytucji społecznej gospodarki rynkowej i reformach strukturalnych odpowiadających na wyzwania globalizacji – powstał szybko, na przełomie lat 1993-1994. Z politycznej natury rzeczy był to program średniookresowy, szczegółowo odnoszący się do działań niezbędnych w latach 1994-1997, aczkolwiek kreślący także wiele zadań na lata późniejsze. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia była to próba podjęcia wyzwań długookresowych. Integralnymi częściami „Strategii dla Polski” był także „Pakiet 2000”, odnoszący się do pożądaných reform fiskalnych, z których część później została wdrożona, oraz „Euro-2006”, program wskazujący kierunki działań, które mogłyby przygotować Polskę do przystępowania do strefy wspólnej waluty europejskiej po 2006 r. Nie dokonano tego do teraz.

Ówczesne zdiagnozowanie warunków zrównoważonego rozwoju oraz nakreślenie jego długofalowych celów było zasadniczo trafne

Pełnokrwistą społeczną gospodarkę rynkową tworzy się nie przez jedną kadencję parlamentarną, lecz przez kilka pokoleń.

i wiele z tego, co ćwierć wieku temu zaadresowano wobec reform strukturalnych i zmian instytucjonalnych, z jednej strony, oraz wewnętrznych i zewnętrznych determinantów rozwoju z drugiej strony, współcześnie pozostaje aktualne. Dotyczy to w szczególności spraw tak wielkich jak imperatyw tworzenia społecznej gospodarki rynkowej czy konkurencyjność przedsiębiorstw w warunkach szerokiego otwarcia na kon-



Prof. Grzegorz W. Kołodko i Bill Gates na First International Import Expo w Szanghaju, 2018 r.

takty ze światem, przez sprawy tak znaczące jak korzystna integracja z Unią Europejską czy reforma systemu ubezpieczeń społecznych, po sprawy tak konkretne jak sprawny nadzór finansowy czy ekspansja gospodarki opartej w coraz większym stopniu na wiedzy. (...)

„Strategia dla Polski” wyrosła z kilku źródeł. Z pewnością ze znajomości bogatego dorobku teorii ekonomii tamtego okresu, zwłaszcza ekonomii porównawczej, oraz z głębokiej analizy dokonanej i uchybień

wej transformacji, 1989-1993, przede wszystkim błędów tzw. szokowej terapii lat 1990-1991.

„Strategia dla Polski” – jak żaden rządowy program reform i rozwoju ani przedtem, ani potem – charakteryzowała się kompleksowością, obejmując bez mała wszystkie istotne aspekty funkcjonowania gospodarki. Opierała się na czterech fundamentach, takich jak:

1) szybki wzrost, 2) sprawiedliwy podział, 3) korzystna integracja, 4) skuteczne państwo.

Z krótkookresowego, koniunkturalnego punktu widzenia chodziło przede wszystkim o nadanie gospodarce wysokiej dynamiki.

Udało się to w pełni, gdyż nie tylko w latach transformacji ustrojowej, lecz podczas minionego 45-lecia – od połowy lat 70. XX w. – nie było okresu z tak wysokim średnim tempem wzrostu. W latach 1994-1997 realny (po wyeliminowaniu skutków inflacji) PKB na mieszkańca zwiększył się aż o 28%, czyli rósł średnio rocznie o 6,3%. Natomiast z punktu widzenia długofalowego, strategicznego właśnie – po czteroleciu 1989-1993, w którym mieszał się nadwiślański

neoliberalizm z solidarnościowym populizmem – stawką było stworzenie przyczółków społecznej gospodarki rynkowej. Przyczółków tylko, bo pełnokrwistą społeczną gospodarkę rynkową tworzy się nie przez jedną kadencję parlamentarną, lecz przez kilka pokoleń. To zadanie wciąż jest przed nami, nie chodziło nam bowiem o stworzenie jakiejś gospodarki rynkowej, lecz gospodarki dobrej. (...)

Nie byłoby „Strategii dla Polski” nie tylko w sytuacji, gdyby inaczej potoczyła się poprzedzająca ją krótka i dłuższa historia, lecz też nie byłoby jej w takim akurat, w jakim zrodziła się kształcie, gdyby nie żywe debaty naukowe i polityczne toczone z górą ćwierć wieku temu. To na pewno osąd subiektywny, ale wydaje mi się, że tamten dyskurs naukowy był bardziej żywy w porównaniu z tym współczesnym, a spory polityczne, pomimo ich ostrości, były bardziej nasycone autentyczną troską o prawdziwie dobrą zmianę i większą odpowiedzialnością. Tak czy inaczej, kiedyś przyjdzie badać historykom ten okres, a historycy myśli ekono-

micznej będą zgłębiać ogrom prac analitycznych i teoretycznych, które w tym czasie powstały. Co prawda, ani nie mieliśmy teorii posocjalistycznej transformacji wtedy, kiedy nabierając impetu, była nam ona najbardziej potrzebna, ani nie mamy jej w dojrzałej i konsystentnej postaci obecnie. Ta praca domowa wciąż czeka na odrobienie. Powstało natomiast wiele prac przyczynkarskich,

Polskie doświadczenia minionych 30 lat pokazują, że rynek nie eliminuje nieuczciwości, a demokracja głupoty.

liczne analizy i studia, których nie sposób bagatelizować, wniosły one bowiem wiele do wyłaniających się koncepcji teoretycznych i praktycznych. Do ukierunkowania programu działań nie do zlekceważenia wkład wniosły też prace zbiorowe przygotowane przez zespół zorientowanych na politykę publiczną badaczy z Instytutu Finansów.

Nie byłoby „Strategii dla Polski”, gdyby nie zespół kilkunastu technokratów wywodzących się ze środowi-

ska akademickiego, ten specyficzny „wicerząd wicepremiera”. (...)

Tak, ulokowałem ich tam, liczyłem na nich i się nie przeliczyłem. Przyszli z uczelni do polityki, wykonali swoje zadania i wrócili na uniwersytety. Niektórzy jeszcze trochę zasiedzieli się w polityce, ktoś trwa w niej wciąż, ale determinacja autorów tego przedsięwzięcia i ich doradców w realizacji nakreślonych zadań

była wielka i nie zakłócała jej walka o władzę, o jej utrzymanie bądź zdobycie, co z jednej strony jest istotą polityki, a z drugiej strony – jej zakałą. Dla ekipy urzeczywistniającej ten program sens polityki polegał nie na władzy, lecz na rozwiązywaniu społeczno-ekonomicznych problemów. By to umożliwić, trzeba było rozbić istniejący, skostniały układ biurokratyczny i branżowy i – jak się szybko okazało – po części także ten polityczny. Nie wszystkim tkwiącym ▶

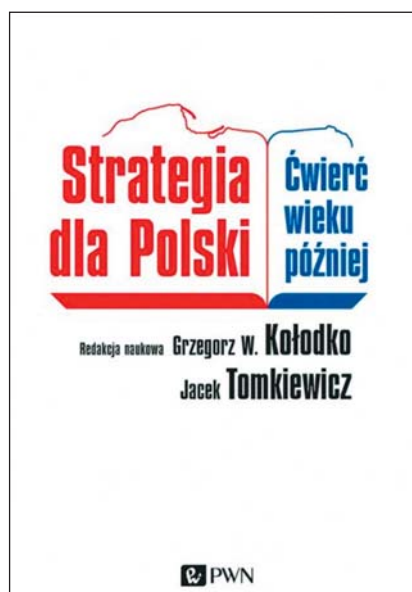
► w określonych punktach grup interesów i ich medialnym poplecznikom to się podobało, ale wdrożona została reforma centrum gospodarczego rządu, ułatwiająca sterowanie gospodarką w zdecentralizowanym układzie funkcjonalnym, a nie zarządzanie w scentralizowanym układzie branżowym. Powołano specjalne międzyresortowe, wzmocnione fachowcami spoza administracji rządowej i niezależnymi doradcami zespoły problemowe odpowiedzialne za koordynację zadań sformułowanych we wszystkich 14 programach węzłowych. Osłabiło to pozycję polityczną wielu ministrów i całej ich rady, czyli rządu. Niektórzy obserwatorzy mówili przeto o „zamachu pałacowym”, o quasi-puczu, jakiego dokonano w pałacu Rady Ministrów przy Alejach Ujazdowskich. Ale to nie był pucz, to była dobra zmiana. (...)

Zostawiając na boku irracjonalne, motywowane ideologicznie i politycznie opinie, że ćwierćwiecze 1990-2015 to okres zupełnie zmarnowany, a kiedy indziej jedno pasmo sukcesów, że raz doprowadził gospodarkę do ruiny, innym razem uczynił ją świetlistym przykładem dla wszystkich innych, trzeba po prostu stwierdzić, że był on wewnętrznie zróżnicowany. Odmienne było tempo reform strukturalnych i budowy instytucji gospodarki rynkowej, inna w poszczególnych podokresach była dynamika produkcji, konsumpcji i inwestycji oraz eksportu i importu, bynajmniej nie w każdym roku i nie na każdym odcinku odnotowywano postęp. Gdyby ograniczyć się wyłącznie do spojrzenia na wahania dynamiki PKB oraz związanego z tymi fluktuacjami okresami wzrostu i spadku bezrobocia, to łatwo zauważyć przemienność okresów lepszych i gorszych. Trudno też nie dostrzec, że korespondowały one z cyklami politycznymi. Także na tym tle lata realizacji „Strategii dla Polski” wyróżniają się jednoznacznie pozytywnie, tempo wzrostu zasadniczo przyspieszyło, stopa bezrobocia znacząco się obniżyła.

Co ciekawe, wciąż nie ma ani powszechnego konsensusu ani zgody w gronach profesjonalnych ekonomistów, co można uznać za postęp, a co za jego brak czy wręcz regres. Pokazuje to, że tak naprawdę to nigdy do końca nie było jasności,

do czego ma prowadzić ustrojowa transformacja polityczna i ekonomiczna. Na pewno miało być inaczej i lepiej, niż było. Wszyscy przytakną, że jest inaczej, ale wielu nie zgodzi się, iż jest lepiej, bo miało być inaczej niż teraz.

Obecna sytuacja byłaby znacznie lepsza, gdyby nie błędy popełnione w trakcie transformacji. Wielu z nich można było uniknąć, gdyby tylko polityka gospodarcza opierała się na prawidłowych podstawach



„Strategia dla Polski” opierała się na czterech fundamentach:

- 1) szybki wzrost,
- 2) sprawiedliwy podział,
- 3) korzystna integracja,
- 4) skuteczne państwo.

teoretycznych, gdyby nie mylić środków z celami, gdyby skuteczniej przełamywać grupowe interesy rozmaitych układów branżowych, gdyby klasa polityczna wykazała się zdolnością do większej dozy pragmatycznych kompromisów, gdyby rządzący potrafili wydłużyć perspektywę postrzegania konsekwencji swych decyzji poza ramy własnych kadencji. Niestety, nie zawsze tak było, bo również polskie doświadczenia minionych 30 lat pokazują, że rynek

nie eliminuje nieuczciwości, a demokracja głupoty.

Szczególnie kosztowne – zarówno w sensie ekonomicznym, jak i społecznym – były błędy dwóch czteroletnich okresów postsolidarnościowych rządów, kiedy nakładały się na siebie i negatywnie wzmacniały nurty prawicowego populizmu i nawiści do neoliberalizmu. O ile niektórzy ekonomiści usiłują jeszcze usprawiedliwiać niedoróbki szoku bez terapii, jak trafniej można tamte lata określać, to już są mniej łagodni, jeśli chodzi o ocenę zupełnie zbytecznego i ewidentnie szkodliwego przechodzenia gospodarki w latach 1998-2001. Aby uzmysłowić sobie skalę błędów polityki gospodarczej, warto przypomnieć, że pomimo ogólnie korzystnych zewnętrznych uwarunkowań rozwoju tempo wzrostu zostało sprowadzone z rekordowego 7,5%, do którego doprowadziła „Strategia dla Polski” na wiosnę 1997 r., do stagnacyjnego 0,2% jesienią 2001 r. Raz jeszcze przekonaliśmy się, jak wielce niebezpieczny jest w polityce dogmatyzm i doktrynerstwo, które mocno o sobie dawały znać w obu tych okresach.

Naiwne były moje wyobrażenia, że rząd koalicji Akcji Wyborczej Solidarności i Unii Wolności, AWS-UW, którą do władzy wyniosły demokratyczne wybory jesienią 1997 r., zmieniając wielce retorykę, niewiele zmieni politykę gospodarczą i będzie kontynuować słuszną przeciwieśną linię reform i rozwoju, którą kroczyliśmy wcześniej. Gdyby tak było, nie doszłoby do załamania koniunktury i *de facto* zerowego wzrostu z końcem kadencji tamtej koalicji. Ówczesny partyjny przywódca Unii Wolności, a później ponownie wicepremier i minister finansów Leszek Balcerowicz krytykował tempo wzrostu gospodarczego w 1997 r. jako za niskie (*sic!*) i w kampanii wyborczej zapowiadał podwojenie PKB w ciągu następnych 10 lat. Wystarczyłoby do tego utrzymanie dynamiki „Strategii dla Polski”, ale niestety gospodarka została przechłodzona (*overcooling*) i to z dużą przesadą (*overkilling*).

Fragmety książki *Strategia dla Polski. Ćwierć wieku później*; redakcja naukowa Grzegorz W. Kołodko, Jacek Tomkiewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019