

WACŁAW WILCZYŃSKI

WYZNACZNIKI POLSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ Z POCZĄTKIEM XXI WIEKU

I. Piętnastolecie Polski Niepodległej (1989-2004) to okres głębokich przemian ustrojowych i strukturalnych w gospodarce naszego kraju. Całkowitej zmianie jakościowej uległa pozycja Polski na arenie międzynarodowej. Z satelity ZSRR i bezwolnego członka Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej przekształciła się Polska w wolne państwo i w 2004 r. stała się członkiem Unii Europejskiej. Polska jest krajem o stosunkowo wysokim tempie wzrostu gospodarczego, szybko nadrabiającym zaległości po upadku zbankrutowanej gospodarki scentralizowanej. W latach 1990-2004 produkt krajowy brutto (PKB) wzrósł o ok. 35%. W latach 2003-2004 PKB wzrastał w tempie ok. 5% rocznie¹. Wbrew pozbawionym podstaw twierdzeniom demagogów, ostatnie piętnastolecie przyniosło ogromny postęp na obszarach decydujących o stopie życiowej Polaków. Nastąpiło upowszechnienie motoryzacji i zmniejszenie gęstości zaludnienia mieszkań. Skokowej poprawie uległo wyposażenie mieszkań w nowoczesny sprzęt techniczny. Zmieniła się na korzyść struktura spożycia i zwiększyła się średnia długość życia, zwłaszcza mężczyzn. Wysoka niestety stopa bezrobocia, wynosząca ok. 19%, nie oznacza masowej nędzy i powszechności ubóstwa, choć z pewnością jest dotkliwą chorobą społeczną, wymagającą leczenia.

Przemianom w sferze ustrojowej i materialnej nie towarzyszyła jednak w analogicznej skali transformacja mentalności społecznej. Wyniki badań Instytutu Spraw Publicznych² wskazują na kontrast między obiektywnymi faktami a sondażową społeczną oceną minionego piętnastolecia. Aż 42% badanych uznało, że zmiany po 1989 r. przyniosły Polsce więcej strat niż korzyści, a tylko 28% było przeciwnego zdania. Jednocześnie prawie 60% respondentów uważa gospodarkę rynkową za najlepszy system gospodarczy dla naszego kraju, ale ponad 40% wolałoby pracować w przedsiębiorstwie państwowym. Informacje te dowodzą z jednej strony, jak głęboka jest nieznamomość faktów i realiów, a z drugiej – jak wielki wpływ na umysłowość znacznej części społeczeństwa wywarła partyjna, marksistowska indoktrynacja, forsowana przez 40 lat. Spowodowała ona głębokie zacofanie edukacyjne, zwłaszcza w zakresie wiedzy o gospodarce, prawach jej funkcjonowania i wzrostu. W gospodarce nierynkowej była ona bowiem zbędna. To właśnie luka edukacyjna, niski poziom wiedzy

¹ Niniejsze opracowanie nie pretenduje do szczegółowej dokumentacji źródłowej przytaczanych, powszechnie dostępnych danych.

² Por. *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004.

i indoktrynacja ukształtowały dzisiejszą strukturę opinii społecznej o polskiej gospodarce. W całkowitej niezgodności z realiami i możliwościami społeczeństwo oczekiwało bowiem od przewrotu 1989 r. natychmiastowego wzrostu stopy życiowej do poziomu krajów wysoko rozwiniętych. Spodziewano się też, że ten jakościowy i ilościowy skok państwo zapewni bez większego zaangażowania obywateli, przyzwyczajonych w gospodarce scentralizowanej do bierności.

Zderzenie dziedzictwa totalitaryzmu z ustrojem odwołującym się do jednostki, do indywidualizmu, zmieniającym cały dotychczasowy porządek rzeczy – musiało być bolesne. Kluczowe znaczenie w tych warunkach miała ilość czasu potrzebna do reedukacji i aktywizacji obywateli w zupełnie innym ustroju gospodarczym. Niestety, wiele wskazuje, że czas ten jest w Polsce dłuższy, a upadek cnót obywatelskich głębszy niż w krajach sąsiednich o podobnych warunkach startu. Szczególnie bolesne są w tym kontekście opinie wygłaszane przez ludzi zasłużonych dla zwycięstwa nad totalitaryzmem w Polsce, uznające minione piętnastolecie za czas stracony.

W obliczu tych dysproporcji i dysonansów całkiem zasadne jest ponowne pytanie o właściwość drogi, na której znajduje się polska gospodarka, jej ustrój. Czy nie należy ponownie spojrzeć na meandry polskiej polityki ustrojowej i regulacyjnej, których w minionym piętnastolecu nie brakowało? Czy nie warto przypomnieć wyznaczników polskiej polityki gospodarczej? Oczywiście generalistów, takich jak konieczność zastąpienia komunistycznej gospodarki scentralizowanej gospodarką rynkową i wolnością, nie zwalnia od oceny jakości polityki realizującej przewrót ustrojowy. Wiele wskazuje bowiem na jej dewiację, na odchodzenie od programu budowy gospodarki rynkowej. Po radykalnej, bolesnej, ale skutecznej terapii początkowej polska klasa polityczna skłoniła się w 1992 r. ku rozwiązaniom hybrydowym, niezwykle kosztownym, prowadzącym do kryzysu finansów publicznych. Polska „trzecia droga” zasłużyła sobie na negatywną ocenę, ale – jak dotąd – żadne rządzące ugrupowanie polityczne nie potrafiło wyciągnąć z tego faktu praktycznych wniosków. Co gorsze, mimo podjętych w 1999 r. ważnych reform ustrojowych i pewnego przyspieszenia prywatyzacji w okresie 1998-2000, w pierwszych latach XXI w. nastąpiło wyraźne zahamowanie działań na rzecz ograniczenia i likwidacji sektora nierynkowego. Sektor ten obejmuje ciągle znaczną część gospodarki odrzucającą reguły wolnego rynku i wymagającą wysokich dotacji budżetowych.

Całościowe spojrzenie na polskie piętnastolecie 1989-2004 niezbędne jest właśnie w obliczu wyraźnego rozziwmu między stanem wiedzy ekonomicznej a jakością polityki gospodarczej, zarówno ustrojowej, jak i regulacyjnej. Konieczna jest zwłaszcza odpowiedź na pytanie o stopień zgodności tej polityki z kryteriami oceny ustroju gospodarczego. Istnieje bowiem dość powszechne i uzasadnione przekonanie, że polska polityka ustrojowa i regulacyjna nie wykorzystwała możliwości rozwojowych i nie stosowała się do wymagań wynikających ze stanu wiedzy o gospodarce. Podkreśla się przy tym często, że środowiska opozycyjne wobec totalitaryzmu nie miały żadnej spójnej koncepcji w sprawach gospodarczych, czego wyrazem była chociażby mglistość ekonomicznych treści oświadczeń przy okrągłym stole w 1989 r. Wskazywała na to także negacja i niezrozumienie polityki realizującej program Balcerowicza przez przeciwników totalitaryzmu, przez dotychczasowych opozycjonistów.

Rozbieżność ocen i postaw światopoglądowych znajdowała z jednej strony wyraz w uznawaniu programu Balcerowicza za skrajnie liberalny i „anty-społeczny”, a z drugiej strony w podnoszeniu jego połowiczności, nadmiernej ostrożności w polityce ustrojowej, wyłączeniu lub odraczaniu przekształceń w przemyśle ciężkim, zbrojeniowym i w górnictwie.

Odpowiedź na pytanie, czy Polska znalazła się na właściwej ścieżce rozwoju gospodarczego, nie jest więc łatwa i wymaga wyjścia poza informacje statystyczne, sygnalizujące zresztą prawidłowo sprzeczności polskiego wzrostu gospodarczego.

II. Z perspektywy 15 lat widać wyraźnie, że polityka ustrojowa, zainicjowana pakietem ustaw z końca grudnia 1989 r. i wdrażana w 1990 r., była znacznie bliższa spełnienia obiektywnych kryteriów oceny słuszności rozwiązań systemowych aniżeli działalność ekip rządzących i parlamentarnych w latach późniejszych. Dotyczy to również rządu AWS–UW usiłującego po 1997 r. wznowić przekształcenia jakościowe. Jak wiadomo, w roku 1999 ustąpił z niego Leszek Balcerowicz, nie mogąc pogodzić się z niekonsekwencjami polityki koalicjanta, grożącymi równowadze finansów publicznych.

Już pierwsze kryterium oceny polityki ustrojowej i regulacyjnej – sprzyjanie racjonalnej alokacji zasobów – nie było po 1992 r. i nadal nie jest dostatecznie honorowane. Wprawdzie likwidacja centralnego zarządzania, mikroekonomizacja gospodarki i powrót do dobrego pieniądza znakomicie poprawiły warunki wyboru i podejmowania decyzji przez samodzielne podmioty gospodarcze, ale nadal mamy do czynienia z licznymi czynnikami pogarszającymi jakość alokacji i efektywność ponoszonych nakładów. Dotyczy to przede wszystkim struktury wydatków budżetowych, które nie wspomagają gospodarki, koncentrując się na świadczeniach socjalnych i subwencjach. Na alokację zasobów niekorzystnie wpływa również pełen rezerwy i uprzedzeń klimat wokół sektora prywatnego (poza rolnictwem), który często nie decyduje się na pełne ujawnienie swych możliwości w obawie przed brakiem społecznej akceptacji wzrostu zysków i kapitału, a także przed sankcjami ze strony aparatu państwowego. Wszystkie te czynniki składają się na stopę inwestycji o wiele za niską wobec potrzeb rozwojowych gospodarki, a także w porównaniu z rosnącą w latach 2003-2004 stopą rentowności przedsiębiorstw.

Podobnie niepełne jest zadośćuczynienie kryterium równowagi. Osiągnięty bowiem wysoki stopień równowagi rynkowej i pieniężnej, dopuszczono do poważnej i narastającej nierównowagi finansów publicznych. W kołach politycznych zbyt długo utrzymywał się, wyrastający z nadinterpretacji neokenesizmu, pogląd o rzekomej nieszkodliwości deficytu budżetowego. Wysokie koszty obsługi rosnącego długu, o czym będzie mowa niżej, uniemożliwiają rządowi jakąkolwiek swobodę ruchu w polityce finansowej, a zwłaszcza wykorzystanie finansów publicznych jako narzędzia stymulacji rozwoju gospodarki. Trudno również o pozytywną ocenę realizacji kryterium oszczędności czasu. Przypomnijmy, że ustrój gospodarczy i towarzysząca mu politykę uznajemy za dobre, gdy nie powodują one wydłużania czasu reakcji na zjawiska gospodarcze, i gdy nie hamują podejmowania racjonalnych decyzji. Jakkolwiek nieprześcigniona w hamowaniu reakcji i niemożności podejmowania decyzji była

gospodarka scentralizowana, to jednak obecnie również nie brakuje czynników hamujących prawidłowe reakcje i działania gospodarcze. Świat biznesu ocenia ciągle jeszcze warunki gospodarowania w Polsce jako nieelastyczne, a jednocześnie niedostatecznie stabilne, utrudniające racjonalność i wydłużanie horyzontu czasowego podejmowanych decyzji.

III. Stan gospodarki polskiej w 2004 r. jest w pewnej mierze odbiciem procesów transformacyjnych, meandrów polityki ustrojowej i regulacyjnej w ostatnim piętnastoleciu. Nie ulega wątpliwości, że rządowy program stabilizacji gospodarczej z grudnia 1989 r. radykalnie zmienił warunki gospodarowania w kierunku gospodarki rynkowej i przyczynił się walnie do maksymalnego skrócenia kryzysu transformacyjnego, który zahamowany został w 1992 r., znacznie szybciej niż w sąsiednich krajach wyzwolonych z totalitaryzmu. Jak już wspomniano, polski produkt krajowy wzrósł w ciągu minionych 15 lat o ok. 35% w porównaniu z rokiem 1989. Jest to przy tym produkt weryfikowany przez rynek, nieporównywalny strukturalnie i wartościowo z produktem typowym dla minionej epoki. Mimo większych niż w krajach sąsiednich trudności startu, udało się w Polsce szybciej obniżyć stopę inflacji, która na początku 2004 r. niemal nie odbiegała od wymaganej kryteriami konwergencji określonymi traktatem z Maastricht. Szok akcesyjny związany z wejściem Polski do Unii Europejskiej spowodował tylko nieznaczny i wytłumiany wzrost stopy inflacji. Dysponując przyzwoitym pieniądzem i zapewniającymi pełną swobodę płatniczą rezerwami dewizowymi banku centralnego (ok. 30 mld euro jesienią 2004 r.), mamy jednocześnie deficyt budżetowy na poziomie znacznie wyższym od dopuszczalnego według kryteriów z Maastricht (prawie 5% PKB, a nie dopuszczalne 3%). Finansowany drogim kredytem deficyt budżetowy powoduje wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi. Dług publiczny osiągnął w połowie 2004 r. 400 mld złotych i przekroczył w ten sposób ważny próg ostrożnościowy (50% PKB). Koszty obsługi tego długu (ok. 25-26 mld zł rocznie) pochłaniają ponad 3% PKB i uniemożliwiają ponoszenie wielu rzeczywiście pilnych wydatków. Mało tego – cały, ostatnio dość wysoki przyrost roczny produktu krajowego (ok. 40 mld zł) „zjadany” jest przez podobny, a niekiedy większy przyrost długu publicznego. Wspomniano już wyżej, że jak na kraj o PKB na 1 mieszkańca mieszczącym się w przedziale 6-8 tys. USD, Polska ma o wiele za wysoką (ok. 47%)³ stopę redystrybucji tegoż PKB, powodującą zbyt niską stopę inwestycji. Zbyt wysokie są bowiem obciążenia fiskalne potencjalnych inwestorów i niezbyt sprzyjający prywatnym inwestycjom społeczny klimat. Wysoka, osiągnięta 19-20% stopa bezrobocia jest niemal bezpośrednią konsekwencją zbyt niskiej stopy inwestycji, nie zapewniającej dostatecznego przyrostu nowych miejsc pracy. Bez poważnego zmniejszenia stopy redystrybucji PKB i poprawy klimatu inwestycyjnego trudno liczyć się ze wzrostem skłonności do inwestowania. Przypomnijmy tu raz jeszcze, że właśnie różnica między niską stopą redystrybucji w USA (ok. 35%) a wysoką w krajach Unii Europejskiej (ok. 50%) jest główną przyczyną szybszego wzrostu PKB i mniejszego bezrobocia w USA.

³ Wysokość stopy redystrybucji wg Eurostat jest niższa, ponieważ nie uwzględnia niektórych czynników ją podwyższających w ostatecznym podziale PKB.

Istotnym elementem sytuacji gospodarczej Polski i – w pewnej mierze – odbiciem jej specyfiki strukturalnej i funkcjonalnej jest saldo bilansu obrotów bieżących (płatniczego). W bilansie tym już od szeregu lat występuje mniejsza lub większa, wynosząca nieraz kilka miliardów USD lub euro, nadwyżka wpływów nad wypłatami w tzw. obrotach nierejestrowanych, poważnie łagodząca ujemne saldo oficjalnych obrotów płatniczych z zagranicą. Okazuje się bowiem, że polska oferta rynkowa w handlu i usługach przygranicznych jest atrakcyjna cenowo dla nabywców, a równocześnie opłacalna dla polskich oferentów. Natomiast, mimo znacznej poprawy po 2000 r., polski oficjalny eksport towarów i usług nie cechuje się jeszcze dostatecznie atrakcyjną strukturą rzeczową i elastycznością dostosowawczą. Jego wzrost następuje głównie dzięki przedsiębiorstwom zagranicznym, niezbyt zainteresowanym w promocji polskich marek handlowych. W rezultacie ujemne saldo polskiego oficjalnego handlu zagranicznego nadal obciąża bilans obrotów bieżących. Czynnikiem, który rokuje zmianę na lepsze w tej dziedzinie, jest dominujący udział sektora prywatnego w handlu zagranicznym, wynoszący obecnie ok. 90%. Potencjał eksportowy Polski jest jednak jeszcze daleki od pełnego wykorzystania w obliczu stagnacji sektora państwowego w przemyśle i górnictwie, niezdolności tego sektora do szybkich przestawień i dostosowań. Natomiast przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się już w 2004 r. do uaktywnienia potencjału produkcyjnego i eksportowego w rodzimym rolnictwie i przetwórstwie żywności. Sytuacja materialna producentów żywności uległa znacznej poprawie dzięki skokowemu wzrostowi popytu zagranicznego.

IV. Realia polskiej gospodarki w 2004 r., jej sukcesy, dysproporcje i sprzeczności wymagają uzyskania wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czy polska polityka gospodarcza, ustrojowa i regulacyjna, zarówno w minionym piętnastoleciu, jak i dzisiaj, była i jest adekwatna do wyzwań, którym musimy poddać.

Stan gospodarki polskiej w 2004 r. jest rezultatem dwu przeciwstawnych tendencji i koncepcji programowych oraz meandrów polityki gospodarczej wynikających z tych rozbieżności. Wspomniany wyżej rządowy program stabilizacji gospodarczej, przyjęty w postaci pakietu ustaw w 1989 r. i realizowany od stycznia 1990 r., oparty był na pozytywnie zweryfikowanym przez historię twierdzeniu, że skala hiperinflacji i rozkładu gospodarki scentralizowanej wymaga radykalnego przerwania tych procesów. Bolesność takiego zabiegu związana z gwałtownym odejściem od długotrwałej fikcji ekonomicznej i pozbawieniem społeczeństwa złudzeń co do dotychczasowych, nieprawdziwych cen, płac, a także oszczędności – była warunkiem powrotu do równowagi rynkowej. Nieuchronność takiej zmiany sygnalizowana była jeszcze dwa lata wcześniej przez krajowe piśmiennictwo⁴. Obiektywny sukces programu Balcerowicza w postaci szybkiego zduśnienia hiperinflacji (przypomnijmy, że w połowie 1990 r. miesięczna stopa inflacji spadła do 1-2%, by później nieco wzrosnąć pod wpływem żądań płacowych), w postaci przywrócenia złotemu charakteru pieniądza transakcyjnego i zrównoważenia rynku – nie znalazł jednak akceptacji u znacznej części społeczeństwa. Niezadowolone były zwłaszcza grupy społeczne i zawodo-

⁴ Por. W. Wilczyński, *Economic Stalinism and the Polish Economic Reform*, „Oeconomica Polona” 1988, nr 1.

we korzystające w poprzednim ustroju z pewnych ułatwień zaopatrzeniowych (górnictwo, hutnictwo żelaza, rolnictwo). Bardzo wcześnie pojawiły się silne dążenia do odejścia od radykalizmu programu, a zwłaszcza do złagodzenia polityki płac i powrotu do różnych gwarancji. Oznaczało to w praktyce groźbę utraty równowagi finansów publicznych. W rezultacie tych nacisków na przełomie lat 1991 i 1992, wraz z odejściem rządu J. K. Bieleckiego, wygrała odmienna koncepcja polityki transformacyjnej, koncepcja łagodniejszego przejścia od gospodarki odziedziczonej po totalitaryzmie do bardzo dowolnie rozumianej „społecznej” gospodarki rynkowej. Abstrahując tutaj od niekiedy kompromitujących nieporozumień definicyjnych, dotyczących pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, stwierdzić należy, że na jej realny kształt w Polsce istotny wpływ wywarł przykład Niemiec i niektórych innych krajów Unii Europejskiej, zdominowanych obecnie przez idee socjaldemokratyczne. W ten sposób Polska znalazła się na wspomnianej już wyżej swego rodzaju ortodoksyjnej „trzeciej drodze”, nawiązując bardziej do konwergencyjnych myśli Jana Tinbergena, aniżeli do społecznej gospodarki rynkowej w rozumieniu Ludwiga Erharda. Oznaczało to w praktyce szybki wzrost wydatków budżetowych (zwłaszcza socjalnych) i uruchomienie procesu zadłużania się państwa, zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym, procesu zahamowanego w 1990 r. realizacją programu Balcerowicza.

Tak więc w 1992 r. ścieżka ustrojowa, na którą Polska wkroczyła w 1990 r., stała się mniej widoczna, zarastając chwastami i rozchodząc się w różnych kierunkach. Swoją rolę miały w tym procesie podpowiedzi osób mieniących się neokeynesistami, a cieszących się dużym poklaskiem, zwłaszcza w kołach lewicujących. Zmiana polityki gospodarczej, ostatecznie usankcjonowana obaleniem przez Solidarność rządu Hanny Suchockiej w połowie 1993 r., znalazła swój wyraz w niemal natychmiastowym pogorszeniu się struktury wydatków budżetowych i całości finansów publicznych. Początkowo powoli, ale stale rosnące do roku 2000 wpływy z prywatyzacji stały się normalnymi dochodami budżetowymi, zużywanymi na bieżące wydatki publiczne. W ten sposób złamana została zasada izolacji transakcji i rachunków majątkowych od wpływów i rozchodów bieżących, eksploatacyjnych. Przesunięcie punktu ciężkości wydatków budżetowych na świadczenia socjalne i subwencje dla sektora nierynkowego oznaczało w praktyce rezygnację finansów publicznych ze wspierania procesów rozwojowych. Jednoczesne zahamowanie prywatyzacji „silnych politycznie” gałęzi gospodarki, jej segmentów i przedsiębiorstw, odroczyło na długie lata perspektywę zrównoważenia budżetu państwa. Doświadczenia pierwszych lat XXI w. dowodzą, że wszystkie próby odejścia od dotychczasowych praktyk w zakresie dotowania przez budżet emerytur rolniczych i pokrywania strat kolei czy górnictwa węglowego napotykały natychmiastowy gwałtowny opór tych środowisk, opór, którego lewicowe lub związkowe rządy nie mają odwagi przezwyciężyć. Presja silnych grup społecznych na wzrost wydatków publicznych przy deficycie budżetowym wynoszącym ponad 5% PKB powoduje zrozumiałą reakcję fiskusa na rzecz wzrostu dochodów budżetowych za wszelką cenę. Czynniki te składają się łącznie na niekorzystny klimat dla osób osiągających wysokie dochody, nie czujących społecznego poparcia dla swych przedsięwzięć. Obniża to dodatkowo wspomnianą już wyżej niedostateczną skłonność do inwestowania i zmniejsza szanse ograniczenia bezrobocia.

W obecnym klimacie społeczno-politycznym nie ma w praktyce szans na wyciągnięcie praktycznych wniosków ze znanego twierdzenia, że im wyższe płace zatrudnionych, tym mniejsze szanse spadku bezrobocia. Wysokie koszty zatrudnienia w kraju takim jak Polska ograniczają popyt na dodatkowych pracowników. Tymczasem polskie związki zawodowe bronią wyłącznie interesów osób już zatrudnionych, a nie bezrobotnych. Warto tu przypomnieć, że w połowie lat dziewięćdziesiątych, w okresie kryzysu transformacyjnego w Czechach, załogi niesprywatyzowanych przedsiębiorstw samorzutnie godziły się na obniżki płac dla utrzymania poziomu zatrudnienia i miejsc pracy. Tymczasem to właśnie wysokie płacowo-świadczeniowe koszty wytworzenia polskiego PKB na 1 mieszkańca zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną Polski.

Pocieszające, wysokie (w granicach 5-6%) tempo wzrostu PKB w 2004 r. nie powinno przesłaniać zagrożeń przemilczanych w wielu rządowych publikacjach i oświadczeniach. Głównym zagrożeniem dla prawidłowego rozwoju gospodarki polskiej w perspektywie średnio- i długookresowej jest niekorzystna relacja między przyrostami produktu krajowego a wzrostem długu publicznego, kosztów jego obsługi i potrzeb pożyczkowych państwa. Przypomnijmy tu raz jeszcze, że w praktyce cały przyrost PKB w 2004 r., który wynosi ok. 45 mld złotych, zostanie zneutralizowany przez przyrost długu publicznego (biorąc za podstawę spodziewany deficyt budżetowy w wysokości ok. 43 mld złotych). Nie wolno jednocześnie pocieszać się tym, że aktualne koszty obsługi długu wynoszą tylko (a może aż) 26 mld złotych. Warto pamiętać, że znacznie większy jest przyrost potrzeb pożyczkowych państwa, generujących przyszły dług publiczny. Dodatkowym zagrożeniem jest fakt, że koszty obsługi polskiego długu publicznego są większe od kosztów obsługi długu tej samej wielkości w krajach o wyższej pozycji w ratingu i wykazują tendencję do dalszego wzrostu w wyniku wyższych niż w wielu innych krajach stóp procentowych w Polsce. Dlatego też nieprzekraczalna granica długu publicznego – 60% PKB – jest bardziej niebezpieczna dla Polski, niż dla zamożniejszych sąsiadów.

V. Na tle powyższych zjawisk i procesów zagrażających stabilności gospodarki (zwłaszcza w przypadku zahamowania popytu na polskie papiery dłużne) podejmowane przez rząd działania ograniczające deficyt budżetowy wypadają uznać za całkowicie niewystarczające, grożące pogorszeniem sytuacji Polski jako dłużnika.

Niezwykle groźna sytuacja polskich finansów publicznych dociera przy tym z wielkim trudem do świadomości większości obywateli. Finansowany narastaniem długu publicznego wzrost PKB w połączeniu z ostrożną, antyinflacyjną polityką pieniężną zapewnia, jak dotąd, stabilność rynkową i walutową, sprzyjając przekonaniu o braku zagrożeń. Tymczasem przeplatanie się groźnej sytuacji w sferze finansów publicznych z eksponowanymi w mediach niektórymi pozytywnymi efektami wzrostu PKB, takimi jak pewien wzrost dochodów budżetowych i eksportu, powoduje, że także rząd premiera Belki nie dysponuje zapleczem politycznym pozwalającym na zdecydowaną sanację finansów publicznych. Należy obawiać się, że także przyszły rząd, wyłoniony po najbliższych wyborach parlamentarnych, nie będzie miał w sejmie dostatecznego poparcia dla tak twardych reform, jak zaprzestanie dotowania Kasy Rolniczych

Ubezpieczeń Społecznych i pokrywania miliardowych strat przedsiębiorstw państwowych. Obawiać się należy również, że polscy politycy nie będą zdolni do powiedzenia społeczeństwu pełnej prawdy o zagrożeniach wynikających ze złej sytuacji finansów publicznych.

Nie ulega wątpliwości, że źródłem dzisiejszych zagrożeń dla polskich finansów publicznych, dla pieniądza i rynku jest dalsze utrzymywanie się „trzeciej drogi” w polskiej polityce gospodarczej. Ewolucja finansów publicznych w Polsce jest niemal całkowicie zgodna z podręcznikowym schematem narastania kryzysu w wyniku stosowania tego rodzaju polityki. Droga od akceptacji deficytu budżetowego jako niegroźnego, a nawet pożądanego stymulatora gospodarki do stwierdzenia, że koszty takiej stymulacji są nadmierne – bywa długa. Wiele zależy od cierpliwości i gotowości wierzycieli do udzielania pożyczek zadłużonemu państwu.

Realistyczna ocena stanu gospodarki polskiej w 2004 r. nie może więc być jednoznacznie pozytywna. Wzrost produktu krajowego i eksportu rokuje poprawę bilansów gospodarki narodowej, ale możliwa skala tej poprawy nie uprawnia w żadnej mierze do kontynuowania dotychczasowej polityki, zwłaszcza w sferze finansów publicznych. Ekspozycja w mediach wysokiego tempa wzrostu PKB bez jednoczesnego uwypuklenia konsekwencji wzrostu długu publicznego i kosztów jego obsługi, trzeba określić nie tylko jako chowanie głowy w piasek, lecz jako formę samooszukiwania się. Konieczne jest oficjalne, publiczne przedstawienie sytuacji i stwierdzenie nieuchronności i nieodręczalności przerwania takiej polityki. Kontynuacja dotychczasowych praktyk w polityce gospodarczej powoduje już obecnie obniżanie pozycji Polski w rankingu nowych członków Unii Europejskiej.

Ścieżka, na której znalazła się gospodarka Polski po 1992 r. jest niebezpieczna. Stworzyła ona w pierwszych latach iluzję bezkonfliktowego wzrostu gospodarczego dzięki niewielkiemu jeszcze długowi publicznemu, obniżonemu ponadto przez zagranicznych wierzycieli w latach 1994-95. Nacisk na wzrost wydatków socjalnych i rosnące koszty utrzymywania sektora nierynkowego nieuchronnie jednak prowadzą do kryzysu finansów publicznych, którego eksplozję opóźnia jedynie dobra polityka pieniężna. Jej paradoksalny, ale autentyczny sukces polega na umacnianiu się złotego przy jednoczesnym zbliżaniu się długu publicznego do granicy, jaką jest 60% PKB. W tych warunkach zasadne zdaje się pytanie: jak dalece i jak długo dobra koniunktura i szybki wzrost PKB skłaniać będą wierzycieli do tolerowania dotychczasowego kształtu budżetu państwa? Ani w sejmie, ani w rządzie nie widać bowiem woli przerwania kryzysu finansów publicznych i narastania długu publicznego. Liczenie na silny spadek deficytu budżetowego w wyniku wzrostu dochodów budżetowych dzięki dobrej koniunkturze i wpływom podatkowym, a bez ograniczania wydatków, byłoby co najmniej lekkomyślnością. Polska nie może sobie pozwolić na wzrost stopy redystrybucji PKB, zawsze obniżający aktywność inwestycyjną. Zmniejszenie deficytu budżetowego z 5% do 3% PKB wymaga zupełnie innej skali operacji niż prezentowana w koncepcjach rządowych i parlamentarnych. Jest to kwestia oszczędności rządu 15-16 mld w jednym roku. Pomijamy tu skutki ewentualnego przekroczenia granicy 60% przez polski dług publiczny. Realne w tej sytuacji stało się pytanie: czy bank centralny i Rada Polityki

Pieniężnej wytrzymają presję na dodruk pieniądza i obronią stabilność stosunków pieniężnych? Groźba takich perturbacji nie jest bynajmniej odległa w czasie. Kontynuacja dotychczasowych proporcji grozi eksplozją już w 2006 r.

VI. Skala dysproporcji w polskiej gospodarce i wynikających stąd zagrożeń jest tak poważna, że wymaga radykalnych, całościowych, a nie niezdecydowanych i cząstkowych zabiegów terapeutycznych. Podolać tym wyzwaniom może tylko polityka ustrojowa o wyraźnie sformułowanych celach i priorytetach, a nie doraźna polityka regulacyjna bez ustrojowego drogowskazu. Nieodraczalnym imperatywem jest zejście z „trzeciej drogi”, na którą tak pochopnie zdecydowaliśmy się w latach 1992-1993 pod nośnym, a nieprawdziwym hasłem „dość wyrzeczeń!”. Fałszywym dlatego, że to nie transformacja, lecz czterdziestoletnie panowanie scentralizowanej gospodarki satelickiej zepchnęło Polskę z pozycji równorzędnej Hiszpanii w 1950 r. na pozycję kraju dwa i pół raza uboższego w 1990 r. (licząc wielkość PKB na 1 mieszkańca w obu krajach).

Zejście z „trzeciej drogi” to przede wszystkim wycofanie się z socjaldemokratycznego światopoglądu ekonomicznego i z polityki powielającej model państwa opiekuńczego, wykształcony w Europie Zachodniej, zwłaszcza francuski i niemiecki. Na taki model nie stać nie tylko Polski, lecz także znacznie bogatszych krajów zmuszonych obecnie do rewidowania swej polityki. Konieczny jest wyraźny zwrot w kierunku polityki promującej gospodarkę o racjonalnych proporcjach między efektami a nakładami, wzbogacającej nas majątkowo, nie obciążanej dalszym wzrostem zadłużenia. Nie jest to więc tylko kwestia doraźnego zahamowania kryzysu finansów publicznych, choć zadanie to jest najpilniejsze. Oczywiście jest przy tym, że zadania tego nie można wykonać w sposób wspomagający, a nie rujnujący gospodarkę – bez zmiany „filozofii” ekonomicznej. Trzeba przewyciężyć ciągle powtarzające się apele o interwencjonizm państwowy, o wyłączenie z reguł gospodarki rynkowej poszczególnych gałęzi gospodarki, np. rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Z wyzwań tych nie zwalnia nas fatalne dziedzictwo w postaci zacofania edukacyjnego i mentalności egalitarystycznej, cechującej nadal znaczną część społeczeństwa, oczekującą wszystkiego od państwa, kościoła i instytucji charytatywnych. Wyzwania te wymagają mówienia twardej prawdy o realiach gospodarczych, o warunkach efektywnego wzrostu gospodarczego. Niezbędna jest reedukacja ekonomiczna i światopoglądowa klasy politycznej i aparatu urzędniczego.

Nieodraczalnym postulatem jest dokończenie prywatyzacji w sposób zapewniający długofalowe korzyści gospodarcze, a nie łatanie dziury budżetowej. Oznacza to dbałość o wzrost, a nie redukcję potencjału wytwórczego i usługowego, dbałość o reinwestowanie wpływów z prywatyzacji. Przypomnijmy, że wymaga to przewyciężenia fałszywej tezy, jakoby wielkość majątku państwowego decydowała o sile państwa. Jest wręcz przeciwnie. Państwo jako właściciel jest niewolnikiem grup nacisku, a nie sługą społeczeństwa. Właśnie dlatego niezbędna jest szybka prywatyzacja górnictwa i kolei, dziedzin, które wymuszają od nas wszystkich pokrywanie wielomiliardowych strat. Państwo jest tym silniejsze i sprawniejsze, im mniej jest uwikłane w sferę realną gospodarki, w problemy własnościowe o charakterze mikroekonomicznym. Wskazano już wyżej, że teoria „praw własności” nie ocenia pozytywnie własności państwowej na

obszarze mikroekonomii. Jest wielkim historycznym paradoksem, że państwo jako „właściciel” i „dyrektor” zawiodło jako twórca nowoczesnych struktur gospodarczych. Doświadczenia XX w. dowodzą, że sektor państwowy jest kosztowny i konserwatywny, że nie jest „przystawialny”, nie jest zdolny do elastycznych dostosowań. Pojedyncze przykłady, mające potwierdzić zasadność własności państwowej w gospodarce, mają prawie zawsze „drugie dno” w postaci strat lub niewykorzystanych możliwości. Dokończenie prywatyzacji jest warunkiem likwidacji dwóch miar w gospodarce: jednej twardszej dla sektora prywatnego i drugiej łagodniejszej dla sektora państwowego. Prywatyzacja jest warunkiem prawidłowego urynkowania gospodarki, równości warunków ekonomicznych dla wszystkich uczestników życia gospodarczego. Jest ona głównym warunkiem rzeczywistej, a tak bardzo niezbędnej restrukturyzacji gospodarki, zapewnienia jej konkurencyjności, zdolności podłożenia wyzwaniom współczesności. Koszt kontynuacji dotychczasowych struktur w przemyśle, a zwłaszcza w rolnictwie, jest za wysoki, niemożliwy do udźwignięcia dla gospodarki wymagającej modernizacji.

Podobnie niezbędnym warunkiem przezwycięzania polskich dysproporcji jest głęboka korekta ustroju administracyjno-samorządowego, wprowadzonego w 1999 r. i odległego od założeń tej reformy. Połowiczność i niekonsekwencje aktualnego ustroju administracyjno-samorządowego powodują, że w dalszym ciągu aktualne są w całej pełni główne zadania reformy: rzeczywista decentralizacja i dekoncentracja zarządzania państwem, regionalizacja kraju, zmierzająca do pełnego wykorzystania potencjału i do zbudowania zaangażowanego społeczeństwa obywatelskiego. Dostrzegając praktyczną niemożność natychmiastowego odejścia od podziału kraju na 16 województw zamiast na 8-10 regionów, nie wolno jednak kontynuować fatalnego systemu dwuwładzy wojewody i marszałka sejmiku. Konieczna jest likwidacja systemu namiestnictwa władzy centralnej i jego przewagi nad organami samorządu terytorialnego. Nie uda się też w najbliższym czasie naprawić błędu, jakim była likwidacja „gierkowskich” małych województw, które mogły stać się samorządowymi subregionami, zachowującymi obiektywny dorobek tych środowisk. Konieczne są jednak działania na rzecz umocnienia pozycji stolic tych subregionów poprzez dekoncentrację urzędów wojewódzkich. Trudny do naprawienia będzie również błąd polegający na utworzeniu 400 powiatów, przy zachowaniu 2500 i tak już słabych gmin, zazwyczaj niezdolnych do samodzielnego rozwiązywania problemów infrastrukturalnych. W tej zagmatwanej i osłabiającej gestię spraw publicznych sytuacji konieczne będą na najniższych szczeblach systemu zmiany radykalne, rokujące sprostanie wyzwaniom współczesności. Szczególnie obiecująca jest tu koncepcja zastąpienia dotychczasowych powiatów i gmin około tysiącem nowych jednostek odpowiadających liczbie miejscowości posiadających status lub charakter miasta. Miejscowości te mogłyby spełniać funkcje stołeczne wobec otaczającego obszaru znacznie lepiej niż większość obecnych wsi gminnych. Rozwiązanie takie, honorujące zdobycze współczesnej techniki, cywilizacji, komunikacji, ujawniłoby szybko swoje zalety w zakresie oświaty, służby zdrowia, gospodarki komunalnej, łączności, komunikacji i całokształtu funkcjonowania organizmów społecznych i gospodarczych najniższego szczebla, umożliwiając jednocześnie ogromne oszczędności. Byłby to poważny krok na drodze do ukształtowania się społeczeństwa rzeczywiste obywatelskiego.

Zejsście z „trzeciej drogi” wymaga jasnych deklaracji i zdecydowanego przeciwstawiania się sprzecznym ze stanem wiedzy ekonomicznej, demagogicznym i populistycznym, żerującym na niewiedzy i niedokształceniu zwykłych ludzi wystąpieniom polityków. Konieczna jest intensyfikacja edukacji ekonomicznej i przesunięcie jej punktu ciężkości – z opanowanej już elementarnej wiedzy o codziennym rynku i jego regułach, na wiedzę o gospodarce jako całości, o determinantach sytuacji gospodarczej, o wyznacznikach stopy życiowej, o zależnościach makroekonomicznych. Uzyskanie wyraźnego postępu w zakresie kształtowania światopoglądu ekonomicznego społeczeństwa jest warunkiem sukcesu w przewyciężaniu prymitywnych, demagogicznych haseł w rodzaju: „Balcerowicz musi odejść!” czy „Wiemy, gdzie są pieniądze!”.

Wyzwania wobec gospodarki polskiej z początkiem XXI w. mają więc charakter ustrojowy. Nie można im podołać bez głębokiej korekty dotychczasowej polityki ustrojowej, sprowadzonej na manowce „trzeciej drogi”. Nie można im podołać bez jakościowego, intelektualnego przełomu, bez szerokiego społecznego zaangażowania w racjonalizację gospodarowania na wszystkich szczeblach. Społeczeństwo nie może być jedynie konsumentem reform, lecz świadomym ich współtwórcą. Jest to wstępny warunek społeczeństwa obywatelskiego.

VII. Zejsście z „trzeciej drogi” to powrót do polityki gospodarczej zgodnej z regułami normalnej gospodarki rynkowej. O ile jednak zarysowane wyżej niezbędne zmiany ustrojowe wymagają perspektywy średniookresowej, o tyle sytuacja polskich finansów publicznych zmusza do działań natychmiastowych. Nieodracalne jest zahamowanie wzrostu długu publicznego. Oznacza to konieczność likwidacji deficytu budżetowego w bardzo krótkim czasie. Tymczasem samo tylko ograniczenie deficytu budżetowego do 3% PKB wymagałoby zmniejszenia wydatków o ok. 15-17 mld złotych lub uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych podobnych rozmiarów, co – jak wiadomo – jest już mało prawdopodobne. Natomiast usunięcie groźby przekroczenia przez dług publiczny granicy 60% PKB wymagać będzie nieporównanie ostrzejszych posunięć. Ponieważ dla wielu polityków niewyobrażalne jest zmniejszenie wydatków budżetowych o 40 mld złotych, nie pozostanie prawdopodobnie nic innego, jak dokonanie ekonomicznego „zamachu stanu”, podobnego do szokowej terapii z początku 1990 r. Alternatywą, ale jakże groźną, byłoby przekroczenie przez polski dług publiczny granicy 60% PKB, obojętnie, czy za zgodą, czy bez zgody Komisji Europejskiej. Oznaczałoby to bowiem eksplozję kosztów obsługi długu publicznego i dalszą degradację struktury wydatków budżetowych. Ponieważ obie wersje tej alternatywy są mało prawdopodobne, może nam nie pozostać nic innego, jak przeprowadzenie wspomnianego wyżej „ekonomicznego zamachu stanu”, sprowadzającego nas z obłoków na ziemię. Byłoby to zresztą chyba mniej bolesne niż operacja z 1 stycznia 1990 r. Umiejętnie zaprogramowana likwidacja deficytu budżetowego oznaczałaby redukcję wydatków w granicach 5% PKB i perspektywę zmniejszenia nie produktu krajowego, lecz rozmaitych, nieuzasadnionych dotacji, subwencji i świadczeń, a także wydatków na administrację państwową. Redystrybucja PKB uległaby istotnej poprawie, sprzyjając przyspieszeniu, a nie osłabieniu wzrostu gospodarczego. Samo tylko zaprzestanie pokrywania strat sektora nierynkowego i upowszechnienie racjonalnych systemów emerytalnych mogłoby znakomicie wspomóc doraźne rozwiązanie problemu.

Zestaw niezbędnych kroków ratunkowych dla gospodarki wynika z treści powyższego tekstu i jest dobrze znany. Istota problemu nie polega jednak na zastosowaniu takich czy innych sposobów doraźnego przywrócenia równowagi finansów publicznych. Podstawowym warunkiem powrotu do prawidłowych proporcji rozwojowych w gospodarce jest korekta polityki ustrojowej, która zeszła na manowce rozwiązań hybrydowych. Za negację jasnych, niedwuznacznych rozwiązań ustrojowych, negację typową dla „trzech dróg”, płaci się zbyt wysoką cenę. Przykład polityki Unii Europejskiej „korygującej” rynek jest tu szczególnie wymowny. Polska polityka transformacyjna musi wrócić do swych pierwotnych założeń programowych, do konsekwentnej prywatyzacji jako warunku racjonalności mikroekonomicznej, do uznania mechanizmu rynkowego za główną formę funkcjonowania gospodarki, do przestrzegania kryteriów „dobroci” ustroju gospodarczego.

Zaległości polityki ustrojowej na tych obszarach są poważne. Przykładem jest chociażby takie curiosum, jak prywatny sektor nierynkowy w rolnictwie, generujący ogromne wydatki budżetowe i wspomagany „ideologicznie” zarówno przez socjaldemokratów (nie wspominając o partiach „chłopskich” i populistycznych), jak i niektórych hierarchów kościelnych.

Polska transformacja ustrojowa to wielki proces jakościowy, zmieniający położenie wszystkich uczestników życia gospodarczego i tworzący wielką szansę wyrwania się z kręgu powszechnej niemożności. Dlatego właśnie transformacja spotyka się z oporem tych, którym w gospodarce scentralizowanej żyło się wygodniej, kosztem gospodarki jako całości. Próby hamowania procesów rozwojowych i przeciwdziałania im pod hasłem obrony najrozmaitszych wartości lub interesów najuboższych – zawsze miały miejsce. Obecnie towarzyszą im próby spotwarzania gospodarki rynkowej jako ustroju rzekomo nieludzkiego, pogarszającego warunki bytu ubogich. Oczywiście to nie gospodarka rynkowa, tylko ludzie są winni przestępstw, oszustw i zaniedbań. Krytycy gospodarki rynkowej i transformacji zbyt chętnie zapominają o tym, że największym oszustwem i przestępstwem wszystkich czasów była komunistyczna gospodarka scentralizowana, która ujarzmiła i wpędziła w długotrwałą biedę miliardy ludzi.

Polska polityka transformacyjna musi przewyciężyć tezę lewicy, jakoby celem transformacji nie miał być ustrój będący antytezą socjalizmu. Tylko bowiem antyteza socjalizmu, czyli normalna gospodarka rynkowa, może być bazą racjonalnej polityki gospodarczej i zapewnić przestrzeganie kryteriów dobroci ustroju gospodarczego.

Transformacja krajów wyrwanych z orbity totalitaryzmu osiągnie pełny sukces dopiero wtedy, gdy towarzyszyć jej będą głębokie przemiany w mentalności i edukacji zwykłych ludzi, gdy upowszechni się przekonanie, że to właśnie indywidualizm ekonomiczny zapewnia społeczeństwu (a nie tylko jednostce) największe korzyści. Transformacja to powrót do logiki ekonomicznej i społecznej po tak kosztownych próbach przymusowego uszczęśliwiania ludzkości, powrót utrudniany, niestety, niekonsekwencjami i niejasnościami polityki ustrojowej i regulacyjnej, w tym także Unii Europejskiej.

DETERMINANTS OF THE POLISH ECONOMIC POLICY AT THE BEGINNING
OF THE 21ST CENTURY

S u m m a r y

The condition of the Polish economy in autumn 2004 reflects the evolution of the economic policy of transformation led by subsequent governments following 1989. A fast GDP growth was accompanied by such unfavourable phenomena as the increasing public debt, especially the most recently (2001-2004). The radical structural, monetary and fiscal policy of the first years after 1989 was replaced after 1992 by a „third way” policy, unable to assure equilibrium of the public finance. The Polish economy cannot afford such an expensive policy. On the contrary, stress should be given on augmenting the rate of investment to support the fight against unemployment. The increase of the public debt must be stopped as well. All these tasks require deep changes of the actual economic policy and reiteration of market motivated activities of the government. The coexistence of a market sector with a non market sector is too expensive, not only in Poland.