

„Dziś”, GRUDZIEŃ 2001, s. 43-56

GRZEGORZ W. KOŁODKO

Najbliższe ćwierćwiecze

Prognoza rozwoju gospodarczego Polski (cz. 2)

Marzenie o ustroju sprawiedliwości społecznej ◇ Nierówność a wzrost gospodarczy ◇ Szanse europejskiej integracji ◇ Rola państwa ◇ Wizja roku 2025

Sprawiedliwy podział

Ustrój sprawiedliwości społecznej nie istnieje. To odwieczne marzenie filozofów nie ziściło się również podczas historycznego epizodu socjalizmu, u którego podstaw intencjonalnie leżało. Tym bardziej odlegli od niego byliśmy we wcześniejszych formacjach ekonomicznych, a także później – podczas posocjalistycznej transformacji i ponownego rozwoju gospodarki kapitalistycznej, w jakże odmiennych wszak warunkach i okolicznościach. Utopia „sprawiedliwości społecznej” to skądinąd jedno z piękniejszych (choć szkoda, że nieziszczalnych) dążeń ludzkości. Ma ona jednak praktyczne implikacje, także w Polsce na początku obecnej dekady i w obecnej fazie transformacji systemowej. Nie istnieje przy tym jakaś jedna „sprawiedliwość”, gdyż o tym, co jest, a co nie jest sprawiedliwe, decydują procesy historyczne i społeczne, a nie nauka. Może ona tu najwyżej pomóc, ale rozstrzygnąć tej kwestii nie jest w stanie.

Jedno wszakże wiedzieć wypada: **nie jest sprawiedliwe to, czego pryncypialnie nie akceptuje społeczeństwo**. Z tego też punktu widzenia pojęcie sprawiedliwości – także w odniesieniu do stosunków podziału – ewoluuje historycznie. To, co kiedyś uznawano za sprawiedliwe, dzisiaj traktowane jest jako wyraz niesprawiedliwości. I odwrotnie. To, co

współcześnie jesteśmy skłonni uznać za mieszczące się w akceptowanych standardach sprawiedliwości, kiedyś absolutnie byłoby przez społeczeństwo odrzucone.

Na tym tle wiara, że przejście do gospodarki rynkowej przynieść powinno automatycznie więcej sprawiedliwości społecznej, niż dawał jej realny socjalizm, musi zdumiewać. Rzadko bowiem zdarza się, że w społeczeństwach wydawałoby się zachowujących się racjonalnie, górę bierze tak wielka doza naiwności. Jeśli sięgnąć pamięcią wstecz, do ideałów „Solidarności” sprzed 21 lat, czy też do ducha (a nawet litery) wielu zapisów porozumień wynegocjowanych przy Okrągłym Stole przed laty 12., trudno nie dostrzec ogromnego ładunku postulatów, których wdrażanie miało jakoby przynieść więcej sprawiedliwości (Baka 1999). Stąd też, z dzisiejszej perspektywy, tamte porozumienia wydają się raczej wielkim nieporozumieniem.

Do refleksji skłaniać też musi fakt, że zmiany, które przecież musiały przynieść daleko większe niż poprzednio nierówności społeczne, dokonane zostały przy niebywale silnym wsparciu politycznym tych, którzy wierzyli, iż walczą o coś wręcz odwrotnego – o większą sprawiedliwość, pojmowaną przez nich samych jako niwelacja istniejących wcześniej umiarkowanych skądinąd nierówności. W miejsce jednak eliminacji i zanikania jednego rodzaju nierówności, natychmiast pojawiło się wiele nowych, idących zdecydowanie dalej niż podczas minionych dziesięcioleci (Milanovic 1998). Ludzie mają zatem prawo czuć się oszukani. I tak też jest, gdyż nowa rzeczywistość – wbrew zapowiedziom – przyniosła coś zgoła odmiennego od lepszego, wymarzonego świata (Kowalik 2000).

Zapowiedzi te brały się nie tylko z naiwnej wiary niektórych intelektualistów, polityków, ekonomistów czy działaczy związkowych. Wynikały one także – a w pewnych kręgach politycznych przede wszystkim – z celowego zamysłu politycznego. Po prostu ludzi okłamywano (a niektórzy czynią to z całą premedytacją nadal), aby zyskać ich

przychylność, a co najmniej neutralność i bierne przyzwolenie dla przeprowadzanych zmian, które komu innemu, węższym grupom interesu, przynoszą korzyści.

Polska, oczywiście, raz jeszcze nie jest tutaj żadnym wyjątkiem. A jeśli już, to w pozytywnym znaczeniu, choć ostatnimi laty coraz mniej, gdyż **nierówności społeczne i skala niesprawiedliwości w podziale dochodów po roku 1997 ponownie w szybkim tempie narastają**. Faktem jednak pozostaje, że na tle wielu innych krajów posocjalistycznej transformacji (zwłaszcza państw poradzieckich), stopień nierówności pogłębił się u nas, a także w Czechach, Słowacji i Słowenii oraz na Węgrzech, na relatywnie mniejszą skalę. Jeśli zastosować dla porównań najczęściej używaną miarę – tzw. współczynnik Giniego¹ – to jest on w Polsce wciąż wyraźnie mniejszy, niż na przykład w Rosji czy na Ukrainie. Otóż w Polsce współczynnik ten zwiększył się wprawdzie z około 26 punktów w roku 1988 do około 28 w roku 1993 i niespełna 33 w roku 1995, aby potem – przez kilka lat realizacji „Strategii dla Polski” – ustabilizować się wokół tego poziomu. Później ponownie zaczął wzrastać.

Można szacować, że w ostatnich latach – kiedy to „schładzanie” gospodarki skutkowało relatywnie szybszym wzrostem dochodów niektórych zamożniejszych grup, równocześnie odbijając się na ponadprzeciętnym wyhamowaniu tempa wzrostu dochodów ludności relatywnie uboższej – oscyluje on w przedziale 35-36 punktów. Jest to dużo więcej, niż na przykład we Włoszech (27) czy Niemczech (30), a także we Francji (33). Dla porównania, w Rosji współczynnik Giniego już w 1996 roku sięgał 48 punktów (podobnie jak w Burkina Faso czy Gwatemali), a obecnie najprawdopodobniej przekracza aż 50 punktów. Z kolei na Białorusi wynosi on ledwie 22 punkty (World Bank 2001).

Do coraz większego i coraz mniej akceptowanego społecznie zróżnicowania sytuacji materialnej ludności w warunkach posocjalistycznej transformacji, przyczynia się nie tylko ruch strumieni (dochodów), ale także zasobów (majątku). Wiąże się to z procesami dena-

¹ Jeśli współczynnik Giniego wynosiłby zero, to mielibyśmy do czynienia z w pełni egalitarnym podziałem wytwarzanego dochodu; każdy otrzymywałby dokładnie taką samą porcję. Jeśli zaś równałby się on 100, oznaczałoby to skrajnie nierównomierny podział.

cjonalizacji aktywów państwowych. **Prywatyzacja okazuje się kolejnym zaprzeczeniem „dziejowej sprawiedliwości”**. Współczynnik Giniego nie odzwierciedla jednakże bezpośrednio zmian w dysponowaniu kapitałem (własnością), stąd też rzeczywista nierówność jest daleko większa, niż mogłyby to sugerować wnioski wyprowadzane jedynie z obserwacji zmian wzajemnych relacji bieżących dochodów.

Konstatacja ta ma odniesienie także do porównań międzynarodowych. Otóż jeśli na przykład Irlandii, wskutek utrzymania przez wiele lat szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, nawet udało się zniwelować różnicę w poziomie dochodów w porównaniu do Wielkiej Brytanii, to nadal standard życiowy pozostaje tam daleko mniejszy, niż u sąsiada. A to ze względu na dużo większą wartość kapitału zakumulowanego przez wieki w Wielkiej Brytanii niż w Irlandii (a w niektórych okresach także jej między innymi kosztem). To z tego właśnie względu, a nie z uwagi na bieżący strumień dochodów, jest ona krajem wciąż o wiele biedniejszym od Wielkiej Brytanii.

Podobnie będzie w przypadku krajów posocjalistycznych, nawet jeśli będą one w stanie szybko się rozwijać przez następne ćwierćwiecze. I tak – na przykład – Polska może w roku 2025 mieć dochód porównywalny z Hiszpanią, a Litwa z Portugalią czy też nawet Estonia z Finlandią, ale wszystkie te kraje posocjalistyczne nadal będą pozostawać w tyle z punktu widzenia standardu życia. Jest on bowiem funkcją zarówno bieżącego strumienia dochodów, jak i korzystania z kapitału nagromadzonego w historycznym procesie rozwoju.

Zrozumiałe jest, że w trakcie przechodzenia od socjalistycznej gospodarki centralnego planowania do kapitalistycznej gospodarki rynkowej, istotnie muszą się zmienić stosunki podziału, a zatem także proporcje dochodów. Tym bardziej oczywiste powinno być, że **radykalnie zmienić się muszą relacje majątku, którym dysponują różne jednostki i grupy społeczne** – z wszystkimi tego implikacjami dla strukturalnego zróżnicowania ich położenia materialnego. Kapitalizm, który budowany jest w Polsce, prowadzić musi bowiem do dywersyfikacji społecznej i tworzenia się nowej struktury

społecznej, w której jedni będą bogatsi, a inni z pewnością nie. Rzecz w tym, żeby proces wzbogacania się jednych nie odbywał się kosztem zubożania – absolutnego albo względnego – innych, a przynajmniej by działo się to na jak najmniejszą skalę i nie obracało przeciwko wzrostowi gospodarczemu.

W długofalowej, mierzonej na pokolenie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, chodzić musi o to, żeby znaleźć dobry sposób rozwiązywania rodzących się na tym tle sprzeczności interesów. Jeśli nie są one rozwiązywane we właściwym czasie i właściwymi metodami, wówczas sytuacje konfliktogenne przeradzają się w otwarte konflikty, co nie tylko samo w sobie jest niedobre, lecz zakłóca przebieg procesów wzrostu gospodarczego. Sprawiedliwość z pewnością nie może oznaczać również takiego podziału majątku i dochodów, gdzie zamożność i bogactwo niewiele mają wspólnego z własną zapobiegliwością i kwalifikacjami, z wkładem uczciwie pozyskanego kapitału i własnej pracy do tworzenia dochodu narodowego. Jeśli ktoś – jednostka, grupa, region, branża – bierze więcej ze wspólnej kiesy, jaką jest PKB, niż do jego wytwarzania wkłada w długim okresie, to też jest niesprawiedliwe. Oczywiście, mówiąc o pewnej proporcjonalności i ekwiwalentności na tym polu, brać trzeba pod uwagę takie czynniki, jak redystrybucja międzypokoleniowa oraz solidaryzm społeczny, wyrażający się w gotowości społeczeństwa do łożenia na utrzymywanie tych, którym zagraża, z różnych względów, wykluczenie na jego marginesy.

Łatwiej zatem orzec, co sprawiedliwym podziałem nie jest, aniżeli stwierdzić, co nim jest. Można jednak na zasadzie kontrapunktu stwierdzić – i bynajmniej nie jest to ogólnik, tylko pragmatyczna wytyczna dla polityki gospodarczej, zwłaszcza fiskalnej i dochodowej – że **sprawiedliwy jest taki podział (w tym zakres nierówności), który zyskuje zrozumienie i akceptację społeczną**. Nie jest przy tym prawdą, że w Polsce dominują postawy rewindykacyjne i populistyczne. Po prostu nie ma przyzwolenia na

ewidentnie nieuzasadnione dysproporcje w sytuacji materialnej, zwłaszcza wynikające z panoszącej się korupcji władzy i nieekwiwalentnej wyprzedaży majątku publicznego.

Kilka wszakże konkluzji dla polityki gospodarczej na wiele następnych lat wypada sformułować. Tym bardziej że w miarę sprawiedliwy podział uzasadniają nie tylko argumenty natury normatywnej; po prostu **ludzie mają prawo do korzystania z owoców wzrostu społecznej wydajności pracy**. W tym świetle wzrost realnych dochodów dotyczyć musi także emerytów i rencistów, aczkolwiek na bieżąco do wzrostu wydajności pracy już się nie przyczyniają. Na tym, między innymi, polega sens społecznej gospodarki rynkowej. Nasza zaś gospodarka – po tym, jak zaczęła coraz bardziej nabierać takiego właśnie charakteru – ostatnio znowu od tego wzorca się oddala.

Sprawiedliwy podział jest także potrzebny ze względów czysto pragmatycznych. Także tym, którym materialnie już powodzi się dobrze, czy wręcz znakomicie. Otóż od niedawna nawet Międzynarodowy Fundusz Walutowy odszedł od naiwnego dogmatyzmu i twierdzi, że względnie zrównoważony społecznie (czyli bardziej sprawiedliwy) podział dochodu przyczynia się do szybszego tempa wzrostu produkcji (Tanzi, Chu i Gupta 1999).

W Polsce po 1997 roku drastycznie spadła dynamika PKB również i z tej przyczyny, że narastają nierówności w podziale dochodów. **Zbyt daleko posunięta nierówność obraca się przeciwko wzrostowi gospodarczemu**, a w konsekwencji przeciwko interesom nie tylko biedniejszej ludności, ale i bogatych właścicieli, inwestorów i przedsiębiorców. Wydaje się, że wielu spośród nich coraz wyraźniej to dostrzega, aczkolwiek może bardziej z punktu widzenia niedogodności płynących dla nich z wadliwej konstrukcji polityki finansowej, niż bezpośrednio poprzez pryzmat stosunków podziału. Nieakceptowane bowiem nierówności osłabiają motywację do podnoszenia kwalifikacji i zwiększania wysiłku. Zbyt wiele uwagi i energii skupia się wtedy na zabiegach o poprawę własnej pozycji materialnej kosztem innych uczestników procesów produkcji, zamiast

koncentrować się na jej zwiększaniu poprzez intensyfikację własnego wkładu do jej wzrostu.

Co zatem czynić? Otóż **polityka sprawiedliwszego podziału dochodu narodowego staje się nie tylko koniecznością polityczną, ale także imperatywem ekonomicznym. Bez pożądanych zmian na tym polu, nie uda się trwale przyspieszyć tempa wzrostu.** Patrząc od strony czysto ilościowej, oczywiste jest, że niwelowanie nadmiernych nierówności wymaga szybszego tempa wzrostu dochodów relatywnie mniej zamożnych grup ludności. Wyłączając poza nawias najuboższe grupy, których sytuacja materialna – zwłaszcza w okresie kilkuletnim – poprawić może się jedynie wskutek politycznie rozstrzyganych zmian proporcji dochodów i wydatków systemu finansów publicznych (a więc poprzez działania redystrybucyjne), tylko działania sprzyjające szybkiemu wzrostowi wydajności pracy tych grup ludności mogą nie być sprzeczne z pro wzrostową orientacją polityki gospodarczej. Jest to wielki problem, gdyż najczęściej tym właśnie grupom ludności – bez radykalnego przekwalifikowania się – nie udaje się ponadprzeciętnie zwiększać wydajności pracy. Przesunięcie zatem do gałęzi i sektorów o wyższej wydajności wymaga daleko posuniętych, kosztownych i zajmujących wiele lat zmian strukturalnych w gospodarce.

Redukcji skali niesprawiedliwości sprzyjać ponadto musi aktywna polityka przeciwdziałania bezrobociu, także przy pomocy interwencjonizmu państwowego, polityki przemysłowej i handlowej oraz sięgania do instrumentów fiskalnych. Tak państwo, jak samorządy regionalne, a także sami przedsiębiorcy aktywnie uczestniczyć muszą w znojnym procesie przekwalifikowania siły roboczej i jej sukcesywnym przenoszeniu do dziedzin wytwarzających relatywnie większą wartość dodaną. Jest to najlepszy sposób i na stymulowanie wzrostu, i na niwelowanie nierówności społecznych.

Temu z kolei służyć musi odpowiednio ukierunkowana polityka edukacyjna oraz wspieranie przedsiębiorczości. W tym kontekście szczególne znaczenie przez najbliższe

dziesięciolecia będzie miała oświata, a także kompleks gospodarki oparty na nauce oraz wdrożeniach nowych technik i technologii, również do sektora usług. Innymi słowy, dbałość o ogólny poziom edukacji i kultury oraz rozwój gospodarki opartej na wiedzy, to nie tylko niezbywalne elementy polityki stymulowania długookresowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, ale także kształtowania społecznie akceptowalnej struktury dochodów, przy równoczesnym sukcesywnym dźwiganiu ich na coraz wyższy poziom. **Im wyższy poziom wykształcenia społeczeństwa, tym szybsze tempo wzrostu gospodarczego i tym mniejsze nierówności społeczne.** I chociaż odwieczny dylemat „efektywność a sprawiedliwość” nadal będzie występował, to można będzie wytwarzać zarazem coraz efektywniej i dzielić coraz sprawiedliwiej.

Korzystna integracja

W polskiej gospodarce najbliższe lata – tak do czasu wejścia za kilka lat do Unii Europejskiej, jak i przez co najmniej następne dwie dekady – będą przebiegały pod wielkim wpływem procesów integracji naszej gospodarki z zewnętrznym otoczeniem. Proces ten trzeba wszakże postrzegać pod o wiele szerszym kątem, niż to się najczęściej czyni, nie tylko zresztą w zmaganiach bieżącej polityki (gdzie jest to bardziej zrozumiałe), ale także w rozważaniach naukowych. W rezultacie **włączanie się polskiej gospodarki w nurt współczesnej gospodarki światowej zdominowane jest nie tyle przez globalizację, ale przede wszystkim przez europeizację.**

Takie skrzywienie nie jest korzystne, gdyż można zgubić z pola widzenia wiele poważnych szans, które przynosi nam globalizacja. Europa to nie świat, a Unia Europejska to nie gospodarka światowa. Prawdą wszak jest, że kwestia integracji z Unią Europejską ma dla długofalowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – podobnie jak w odniesieniu do niektórych innych gospodarek posocjalistycznych, zważywszy na ich położenie – znaczenie kluczowe. W tym kontekście trzeba realizować politykę korzystnej

integracji z otaczającym nas zewnętrznym układem gospodarczym, którego częścią w coraz większej mierze się stajemy.

Proces ten nieuchronnie będzie się intensyfikował i trzeba umieć wygrać go na swoją korzyść. Stwarza on bowiem więcej szans niż zagrożeń, choć nie jest tak w przypadku wszystkich krajów posocjalistycznych, w których sytuacja jest przecież pod wieloma względami bardzo zróżnicowana. Wiele zależy od spuścizny z przeszłości, zaawansowania (lub zapóźnienia) reform strukturalnych i budowy instytucji gospodarki rynkowej oraz pozycji geopolitycznej (Kołodko 2000a). Najwięcej jednak – jak najczęściej się to zdarza – zależy od jakości realizowanej polityki.

Na szanse i zagrożenia płynące z postępującej integracji – albo, w innym ujęciu, korzyści i koszty – trzeba patrzeć przede wszystkim pod kątem nowych uwarunkowań pojawiających się w sferze szeroko ujmowanych stosunków gospodarczych. Współczesna faza globalizacji to nic innego, jak tworzenie się zintegrowanego światowego rynku kapitału i towarów (w mniejszym stopniu i z większymi ograniczeniami także siły roboczej). A to po prostu oznacza kolejną, wyższą fazę rozwoju światowego kapitalizmu, gdyż światowy rynek może mieć tylko kapitalistyczny charakter. Z tego też wynikać muszą dodatkowe szanse i zagrożenia rozwojowe.

Polska, wraz z postępowaniem transformacji, staje się częścią światowej gospodarki kapitalistycznej, przy okazji biorąc z niej wszystko, co dobre i złe. Jak jednakże ukształtuje się saldo dodatkowych, płynących z tego faktu korzyści i kosztów, to zależy przede wszystkim od pozycji, jaką uda się zająć w nowym rozdaniu międzynarodowego podziału pracy. Jego kluczowe elementy to właśnie integrowanie się z całą gospodarką światową coraz bardziej zliberalizowanych rynków, „wyłaniających się” z Trzeciego Świata i krajów posocjalistycznych oraz czwarta rewolucja naukowo-techniczna, związana z erą komputeryzacji i rozwojem Internetu (Kołodko 2001c).

Stąd wynika wniosek, że nie ma takich nowych procesów, które stwarzają tylko szanse lub też wyłącznie zagrożenia, albo przynoszą tylko korzyści lub też pociągają za sobą wyłącznie koszty. Istota integracji polega na tym, że jedne implikują drugie; nie można mieć jednego bez drugiego. **Otwarcie i integracja stwarzają dodatkowe możliwości ekspansji ekonomicznej poprzez rozwój produkcji eksportowej i plasowanie własnych wyrobów na rynkach zagranicznych²**. Wówczas w kraju powstają dodatkowe miejsca pracy i źródła zysków – a w konsekwencji także dochodów budżetowych – choć jest to uzależnione od zewnętrznego popytu. Zawsze zatem ten sposób ekspansji zależeć będzie od koniunktury w innych częściach globalnego rynku, ale zawsze też będzie ona zależeć od międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Tylko zatem wyroby i usługi wysokiej jakości, przy wykorzystaniu komparatywnych przewag rodzimych producentów, znajdować sobie będą drogę na światowy rynek. I to jest dodatkowa szansa, jaką daje nam integracja.

Zarazem jest to dodatkowe zagrożenie. Wystarczy niska jakość produkcji, brak umiejętności marketingowych, a nade wszystko relatywne pogarszanie opłacalności inwestycji i produkcji poprzez wadliwe ustawienie podstawowych parametrów finansowych (zwłaszcza stóp procentowych i kursu walutowego) i zamiast tworzyć w kraju nowe miejsca pracy, zwłaszcza w gałęziach charakteryzujących się ponadprzeciętnie szybko rosnącą wydajnością, kreować można je zagranicą. Wówczas chroniczna nadwyżka strumienia importu nad eksportem może osłabiać potencjał gospodarki i przyczyniać się do relatywnie wyższego poziomu bezrobocia oraz erozji dochodów budżetu państwa. W rezultacie prowadzić to może do powstawania swoistego „zależnego kapitalizmu”, co bezsprzecznie dowodziłoby przewagi kosztów liberalizacji i integracji nad korzyściami (Poznanski 1997). Jak zaś na tym polu działa w długim okresie rzeczywisty mechanizm, to zależy zasadniczo od kunsztu realizowanej strategii rozwoju.

² W zasadzie należałoby w tym kontekście mówić nie tyle o rynkach zagranicznych, ile o innych częściach gospodarki światowej, w skład której wchodzimy.

Podobnie jest w odniesieniu do oszczędności i inwestycji. Coraz szersze włączanie się do globalnego obiegu gospodarczego, stwarza zarówno dodatkowe możliwości lokowania własnych oszczędności w innych częściach gospodarki światowej, jak i absorbowanie strumienia cudzych oszczędności u siebie. I jedno, i drugie to zarazem i szansa, i zagrożenie, gdyż z samego faktu inwestowania nie wynika jeszcze, że muszą to być przedsięwzięcia opłacalne. Jednak w przypadku krajów posocjalistycznych, w obecnej fazie ich transformacji do dojrzałej instytucjonalnie gospodarki rynkowej oraz wielkiego wciąż głodu kapitału, na kwestię ponadnarodowego przepływu oszczędności patrzeć trzeba przede wszystkim przez pryzmat dopływu zagranicznych oszczędności do tych krajów. Same one bowiem nie dysponują jeszcze nadwyżkami, które *per saldo* mogłyby być lokowane zagranicą. Ale i taki czas nadejdzie. A dokładniej – coraz częściej i z coraz większą intensywnością przepływy kapitału będą się krzyżowały; będzie on zarówno dopływał, jak i odpływał, a wypadkowa tych transferów decydować będzie o bilansie rachunku obrotów bieżących. Dotyczy to także Polski, która spośród krajów posocjalistycznych jest i pozostanie jednym z głównych odbiorców inwestycji pochodzących z innych części świata, ale zarazem, wraz z postępem procesów formowania się rodzimego kapitału, będzie coraz więcej inwestowała na zewnątrz.

Dopływ inwestycji z innych części globalnej gospodarki to również dodatkowa szansa i dodatkowe zagrożenie. Szczególne znaczenie ma przy tym ich struktura. Jeśli są to głównie inwestycje bezpośrednie, sprzyjające wprowadzaniu nowych technologii i poprawie efektywności zarządzania, to przyczynia się to nie tylko do lepszej jakości produkcji kierowanej na rynek wewnętrzny, ale także ogólnie podnosi konkurencyjność całej gospodarki. Przy okazji rośnie również zatrudnienie w gałęziach wytwarzających relatywnie większą wartość dodaną, rosną też płace i dochody budżetowe. To, z kolei, stymulować może w sposób bezinflacyjny popyt wewnętrzny, co jeszcze bardziej nakręca koniunkturę i utrzymuje tempo wzrostu na relatywnie wysokim poziomie. W długim

okresie zatem **dopływ oszczędności zagranicznych w postaci inwestycji bezpośrednich bezsprzecznie sprzyja szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, jeśli tylko zyski są reinwestowane w kraju**. To zaś wymaga odpowiedniego klimatu, który stwarzać może ogólna stabilizacja polityczna, a nade wszystko finansowa oraz klarowne regulacje rynków i silne instytucje.

Jeśli jednak oszczędności zagraniczne w nadmiernym stopniu dopływają w postaci inwestycji portfelowych (z reguły krótkoterminowych, których celem jest przede wszystkim zdyskontowanie dyferencjacji stóp procentowych występujących między różnymi segmentami globalnego rynku oraz spekulowanie na wahaniami kursu walutowego), to transfery takie dokonują się najczęściej na koszt, a nie na korzyść kraju absorbującego te inwestycje. Niewłaściwie ustawione stopy procentowe i wadliwa polityka kursowa obciążają dodatkowymi kosztami producentów, którzy ponoszą wyższe koszty finansowe, a tym samym dysponują relatywnie mniejszymi zdolnościami akumulacji kapitału.

Bardzo wysokie realne stopy procentowe, utrzymywane przez bank centralny pod pozorem zatrzymania kapitału zagranicznego, prowokują również rodzimych inwestorów do inwestycji portfelowych, odciągając w ten sposób środki od alternatywnego zastosowania w sferze produkcji. Konsumenci zaś ponoszą dodatkowe koszty, ponieważ producenci i sprzedawcy usiłują – co zrozumiale – przerzucić na ich barki swoje wysokie koszty finansowe. Wreszcie, dodatkowe koszty ponoszą wszyscy podatnicy płacąc większe, niż w alternatywnej sytuacji, odsetki od długu publicznego. Nie trzeba dodawać, że w takiej sytuacji rośnie on szybko, zwłaszcza jeśli z jednej strony równocześnie utrzymują się deficyty budżetowe, a z drugiej - realne oprocentowanie długu publicznego przewyższa tempo realnego wzrostu PKB³.

³ Niestety, tak właśnie – i to w sposób jaskrawy – dzieje się w Polsce w ostatnich latach, wskutek polityki „schładzania” gospodarki. W rezultacie bardzo szybko wzrasta zadłużenie, zarówno wewnętrzne, jak i zagraniczne.

Tak więc i w wypadku inwestycji zagranicznych, które niezbywalnie wiążą się z integracją z globalną gospodarką, sytuacja nie jest *a priori* - z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, a dokładniej źródeł jego finansowania - bezwarunkowo korzystna lub nie. Otwierając się w wyniku integracji na dodatkowe ryzyko i decydując na ewentualność (albo przejściowo nawet na nieuchronność) poniesienia dodatkowych kosztów, pojawiają się też dodatkowe szanse i możliwości czerpania dodatkowych korzyści. Czy ich saldo w długim okresie będzie korzystne, to i tym razem zależy od realizowanej strategii rozwoju.

Nie powinno wszak ulegać wątpliwości, że w polskich warunkach – biorąc pod uwagę wielkość rynku wewnętrznego, położenie w sąsiedztwie wyłaniających się rynków Wspólnoty Niepodległych Państw, jakość kapitału ludzkiego oraz kwalifikacje siły roboczej – dopływ oszczędności zagranicznych zdecydowanie może przyczyniać się do dynamizowania długookresowego rozwoju gospodarki. Podobnie jest w odniesieniu do eksportu, który w rosnącym stopniu powinien stawać się jedną z dźwigni rozwoju.

To zaś, że tak w ostatnich latach się nie działo, dowodzi jedynie błędów polityki gospodarczej, która nie potrafiła zmaksymalizować dodatkowych szans, jakie daje nam integracja z gospodarką światową, niepotrzebnie narażając nas zarazem na dodatkowe koszty, których przecież można by w dużej mierze uniknąć. Pozytywny przeto scenariusz na następne 25 lat musi taki właśnie wariant zakładać, gdyż nie ma obiektywnych podstaw, żeby błędy popełniane w polityce rozwoju były na dłuższą metę kontynuowane.

Skuteczne państwo

Rola państwa we współczesnym świecie ulega istotnym zmianom, przy czym konieczność jego aktywnego zaangażowania w sterowanie przebiegiem procesów rozwoju społeczno-gospodarczego wcale nie jest w poważnych profesjonalnych gremiach kwestionowana (World Bank 1997). Dokonujące się przeobrażenia odzwierciedlają przede wszystkim zmiany wzajemnych relacji oraz interakcje występujące między państwem i jego ogniwami oraz sektorem prywatnym z jednej strony, i organizacjami pozarządowymi

– z drugiej. Zatem **rzecz nie sprowadza się do ograniczania roli państwa w gospodarce, ale do jego redefinicji oraz restrukturyzacji form i sposobów zaangażowania w społeczny proces reprodukcji** (Hausner 1999).

Rola państwa podczas ostatnich kilkunastu lat (a prawidłowość ta będzie coraz silniej widoczna w przyszłości) podlega ewolucji także ze względu na postępującą globalizację rynków towarowych i kapitałowych (Szymański 2001). Liberalizowane na nieustannie rosnącą skalę przepływy kapitałowe, coraz większe znaczenie korporacji transnarodowych, umiędzynarodowienie rynku dóbr i usług, rozwój tzw. nowej gospodarki (OECD 2000, Kołodko 2001b) – to wszystko czynniki, które powodują, że coraz większa część aktywności gospodarczej nie podlega ani kontroli, ani nawet regulacji władz państwowych.

W wyniku globalizacji – *ex definitione* – powstaje globalna gospodarka, ale bynajmniej nie wyłania się globalne państwo, które usiłowałoby sterować procesami w niej przebiegającymi. I dobrze, gdyż nie jest to potrzebne. Jednakże **nieodzowne jest koordynowanie polityki ekonomicznej w skali globalnej i na tym polu w 21. wieku dokonywać się będą niezwykle daleko idące zmiany, co wymaga głębokiej przebudowy obecnego międzynarodowego ładu instytucjonalnego** (Kołodko 2001c). Proces ten, niestety, jest wyraźnie opóźniony, co powodować będzie rosnące napięcia społeczne na scenie światowej. Częste protesty – od Seattle poprzez Pragę do Genui – i nasilające się ruchy antyglobalizacyjne, są tego wyraźnym symptomem.

Na tym tle postrzegać trzeba również rolę państwa w gospodarkach posocjalistycznej transformacji w ogólności, a w Polsce w szczególności. Fałszywa doktryna ekonomiczna – skądinąd mocno podbudowana oraz motywowana ideologicznie i zarazem podporządkowana interesom wąskich grup, usiłujących dyskutować przechodzenie do rynku na własną korzyść cudzym kosztem – spowodowała już wiele szkód, w większości nieodwracalnych. Należy do nich w pierwszej kolejności **wielka transformacyjna depresja, która doprowadziła do tego, że po całej dekadzie transformacji dochód**

narodowy w krajach Europy Środkowowschodniej i republikach poradzieckich jest wciąż niższy o ponad jedną czwartą od poziomu sprzed transformacji (EBRD 2001). Słabość państwa wyraża się także w braku możliwości uruchomienia i wykorzystania w pełni potencjalnych możliwości, jakie autentycznie stwarza gospodarka rynkowa. Państwo bowiem jest wobec niej komplementarne, a nie konkurencyjne.

Państwo, wycofując się konsekwentnie poprzez denacjonalizację aktywów, prywatyzację i deregulację z bezpośredniego zaangażowania w procesy produkcji i zarządzanie nimi, musi jednocześnie aktywizować się na polu budowy instytucji. **Troska o silne i rozwinięte instytucje – klarowne reguły gry ekonomicznej oraz prawo i organizacje wymuszające na wszystkich uczestnikach procesu reprodukcji przestrzeganie tych reguł – to podstawowa domena państwa, zwłaszcza w okresie przejściowym od socjalizmu do kapitalizmu.** Tworzenie gospodarki rynkowej – a przecież do tego sprowadza się posocjalistyczna transformacja w sferze ekonomicznej – to nie tylko, a w pewnych fazach nawet nie przede wszystkim liberalizacja i prywatyzacja, ale właśnie tworzenie instytucji (North 1997, Stiglitz 1998, Kołodko 1999, Blejer i Skreb 2001).

Ponadto **państwo ponosi szczególną odpowiedzialność za kształtowanie kapitału ludzkiego.** W młodych gospodarkach rynkowych kwestia ta nie może być pozostawiona sama sobie, gdyż szybko prowadziłoby to do erozji tego kapitału, który w relatywnie dobrym stanie został odziedziczony po socjalistycznej gospodarce centralnie planowanej. Jest to jedna z nielicznych jej spuścizn, na których można i należy twórczo budować strategię rozwoju, już w nowych warunkach gospodarki rynkowej. Jakość kapitału ludzkiego – zwłaszcza w epoce, w której w coraz większej mierze długofalowy rozwój stymulowany musi być ekspansją gospodarki opartej na wiedzy – współdecyduje o międzynarodowej konkurencyjności i pozycji w globalnym układzie ekonomicznym. Stąd też niezbywalnym elementem każdej sensownej strategii rozwoju musi być autentyczna

troska – a to oznacza zarówno bezpośrednie zaangażowanie finansowe, jak i odpowiednie regulacje systemowe – w tworzenie wysokiej jakości kapitału ludzkiego. To państwo musi dbać o wysoki stan edukacji oraz finansować wiele badań i niekiedy wdrożeń, gdyż zwłaszcza w średnio i nisko rozwiniętych krajach posocjalistycznych, tego obowiązku nie jest w stanie wziąć na siebie ani sektor prywatny, ani też organizacje pozarządowe.

Wreszcie niebagatelna jest i będzie **rola państwa w rozwoju twardej infrastruktury**, od której zależy funkcjonowanie całej gospodarki, w tym szybko rozwijającego się sektora prywatnego. Nierozważne i pochopne wycofywanie się państwa z ukierunkowanej także na finansowanie infrastruktury redystrybucji dochodu narodowego – pod hasłem jakoby konieczności zmniejszania jego roli w gospodarce – spowodowało, że liczne odcinki infrastruktury (zwłaszcza w zakresie transportu) są bardzo zaniedbane, a sektor prywatny, łącznie z potencjalnymi inwestorami zagranicznymi, wcale nie kwapi się do rozwiązywania tego problemu. Powstają zatem liczne „wąskie gardła”, które hamują rozwój przedsiębiorczości oraz wzrost produkcji w całej gospodarce, w tym oczywiście także w sektorze prywatnym.

Państwo ma także liczne inne zadania do spełnienia. I choć nie są one bezpośrednio związane z funkcjonowaniem gospodarki, jak na przykład bezpieczeństwo publiczne czy dyplomacja, to bezsprzecznie ich realizacja wpływa pośrednio na rozwój społeczno-ekonomiczny. Stąd tworzenie niezbędnych przesłanek dla dobrego wywiązywania się państwa z jego pozaekonomicznych powinności, również musi być postrzegane jako składnik kompleksowej strategii rozwoju. Jako przykład można podać tutaj ogromne zaniedbania i zaniechania naszej dyplomacji w stosunkach zwłaszcza z Rosją, ale również i z niektórymi innymi państwami WNP, co wyraźnie zahamowało współpracę gospodarczą na tym kierunku geopolitycznym. W konsekwencji, tempo wzrostu całej gospodarki uległo dodatkowemu osłabieniu.

Skuteczne państwo oznacza zatem taki sposób jego funkcjonowania, który sprzyja podnoszeniu efektywności mikroekonomicznej i szybkiemu oraz zrównoważonemu – finansowo, społecznie i ekologicznie – wzrostowi w długim okresie. Oczywiście, chodzić nam musi przy tym o państwo demokratyczne. Demokracja bowiem jest nie tylko wartością samą w sobie, ale również sprzyja poprawie efektywności alokacyjnej w dłuższej perspektywie. Państwo jest więc skuteczne, jeśli w ramach instytucji i procedur demokratycznych koryguje ekscesy rynku, sprzyjając zarazem jego sprawnemu funkcjonowaniu w długim horyzoncie czasu. Skuteczne państwo oznacza również, że angażuje się ono w sposób śmiały w politykę przemysłową, współcześnie zwłaszcza koordynując ją z polityką proinnowacyjnych przemian w rzeczowej strukturze gospodarki oraz z polityką handlową, tak ważną w dobie postępującej globalizacji. Skuteczne państwo wreszcie, to taki sposób zorganizowania się obywatelskiego społeczeństwa, w którym rząd, poprzez politykę w zakresie redystrybucji dochodu narodowego, nie dopuszcza do narastania nierówności w podziale tegoż dochodu na skalę, której przekroczenie mogłoby obrócić się przeciwko wzrostowi gospodarczemu.

Na tym tle, **w polskich warunkach trudno byłoby obecnie twierdzić, że państwo jest skuteczne.** Patrząc przez pryzmat wszystkich uwarunkowań i wyzwań rozwojowych nie sposób nie dostrzec, że w latach 1998-2001 państwo słabło, a jego skuteczność - z punktu widzenia podtrzymywania wysokiej koniunktury gospodarczej - wyraźnie się zmniejszyła. Nie jest to wszakże ani przejawem obiektywnej konieczności, ani też nieuchronnym skutkiem toczącej się nieodwracalnie transformacji, lecz następstwem określonych wyborów politycznych i preferencji ideologicznych. Trzeba więc te niekorzystne zjawiska i tendencje odwrócić. Wymaga to mozolnego trudu, ale z pewnością wzmocnienie roli państwa tam, gdzie powinno ono w interesie wzrostu gospodarczego być skuteczne, jest możliwe, jeśli tylko będzie ku temu dostatecznie silna determinacja polityczna.

Zarazem, co oczywiste (choć może nie zawsze, nie wszędzie i nie dla wszystkich), należy nieustannie wystrzegać się innego niebezpieczeństwa. Otóż działania zmierzające do wzmocnienia roli państwa nie muszą prowadzić do zwiększenia jego skuteczności, jeśli górę miałyby wziąć **tendencje populistyczne i biurokratyczne**. Takie zagrożenie zawsze występuje – także w gospodarce rynkowej z dominującym sektorem prywatnym – ale z tego faktu wcale nie wynika, że państwo ma być słabe czy też „małe” (w znaczeniu zredukowanych funkcji redystrybucyjnych). Skuteczne państwo zatem, to nie tyle statyczny stan obowiązujących niezmiennie rozwiązań, ile dynamiczny proces oscylowania pomiędzy Scyllą antyefektywnościowego populizmu, a Charybdą naiwnego neoliberalizmu.

Skuteczne państwo nie może być ani „duże”, ani „małe”; to nie jest w tym przypadku właściwe kryterium (Tanzi i Schuknecht 1995). Ma ono być przede wszystkim przyjazne tak obywatelom, jak i prywatnej przedsiębiorczości, a nade wszystko tworzyć warunki do w miarę twórczego współdziałania wszystkich uczestników rynkowej gry ekonomicznej. To właśnie państwo musi stwarzać odpowiednie warunki i dbać swoją polityką o to, żeby w interesie szybkiego wzrostu gospodarczego reguły tej gry były zawsze przestrzegane.

Rok 2025

Jak będzie zatem wyglądała sytuacja polskiej gospodarki i społeczeństwa w roku 2025? Jaką przyjdzie nam napisać wtedy historię gospodarczą minionego już ćwierćwiecza, które teraz wciąż jeszcze jest przed nami? To zależy zasadniczo od obranej strategii rozwoju i realizowanej dla jej urzeczywistnienia polityki gospodarczej. W tym przypadku **nie ma determinizmu historycznego**. Zarazem daleko nie wszystko jest możliwe i nie wszystko leży w zasięgu polityki gospodarczej, nawet gdyby była ona oparta o najlepszą teorię ekonomiczną. A pamiętać należy, że w realnym świecie polityka częściej jest wypadkową kompromisów – nie zawsze zdrowych – pomiędzy sprzecznymi interesami, niż konsekwencją naukowej logiki. Nie inaczej będzie w przyszłości. Tak więc,

aczkolwiek możliwości wyborów jest wiele, to jednocześnie ich pole jest ograniczone i będzie jeszcze bardziej zawężone po zintegrowaniu się Polski z Unią Europejską i wprowadzeniu do obiegu euro. Postępująca integracja z gospodarką światową i w ślad za tym przyjmowanie liberalnej deregulacji wynikającej z naszego członkostwa w OECD i WTO, również limituje skalę możliwych wyborów. Ale – powtórzmy – *per saldo* te procesy integracyjne przynoszą nam więcej nowych szans na dalszą ekspansję gospodarczą, niż tworzą barier na jej drodze.

Jak zatem droga ta będzie oceniana z perspektywy roku 2025? To zależy od tego, jakimi ścieżkami będziemy doń kroczyć. Czy obawiając się wysokiej dynamiki produkcji i niepotrzebnie tłamsząc koniunkturę gospodarczą – jak w latach 1998-2001 – czy też przyspieszając tempo wzrostu do poziomu rzędu 6-7 proc. rocznie – jak to się już działo w mniej nawet, niż obecnie, sprzyjających warunkach zewnętrznych w latach 1994-1997, podczas realizacji „Strategii dla Polski”?

Jeśli pójdziemy drugą ścieżką, to zaiste PKB **zwiększy się do roku 2025 prawie czterokrotnie i w kategoriach PPP zbliżyć się może wówczas do poziomu 30 tysięcy dolarów na mieszkańca**. Aby jednak tak mogło się stać, długofalowa strategia rozwoju opierać się musi o cztery filary: szybki wzrost, sprawiedliwy podział, korzystną integrację i skuteczne państwo. Logika procesów rozwojowych zaś jawi się w tym ujęciu tak, że filary te są z sobą wzajemnie sprzęgnięte i pozytywnie skorelowane; jest to cała zawiła konstrukcja, posiadająca skomplikowaną architekturę. Dbalność o jeden element wzmocnia w tym kompleksie następne – i odwrotnie.

Możliwe jest wszak i to, że patrząc z perspektywy roku 2025 na przebyta podczas minionego ćwierćwiecza drogę, niewiele będzie powodów do zadowolenia, a tych do zmartwień – mnóstwo. Wynikające z ulegania doktrynerstwu i partykularyzmom niedociągnięcia i słabości polityki gospodarczej, a nade wszystko brak zdolności do pobudzania i podtrzymywania wysokiej koniunktury gospodarczej, w kontekście

narastającej w związku z globalizacją konkurencji międzynarodowej, dużo może nas kosztować. W rezultacie utrzymywania się przez lata niskiego tempa wzrostu – rzędu 2-3 proc. – za pokolenie będziemy nadal o pokolenie za Portugalią i Grecją, a nawet za niektórymi krajami posocjalistycznymi, znajdującymi się obecnie na zbliżonym do Polski poziomie rozwoju.

Dodatkowo, przy relatywnie niskim poziomie PKB – w przedziale 12-15 tysięcy dolarów (według PPP), co za 25 lat dawałoby nam ledwie około jednej czwartej do jednej trzeciej poziomu państw wysoko rozwiniętych – mogłyby występować jeszcze większe, niż obecnie, nierówności w podziale. Także na skalę międzynarodową, gdyż tak ślamazarny wzrost dowodziłby, że nie znaleziono w praktyce sposobu na maksymalne wykorzystanie dobrodziejstw integracji z gospodarką światową. Wówczas nawet **będąc w Unii Europejskiej, nadal pozostawalibyśmy wieśniakami na skraju globalnej wioski.**

Przy tym wszystkim słabe instytucjonalnie państwo – ze słabo wewnątrznie zintegrowanym i skłóconym na tle małego tempa wzrostu i dużych nierówności społeczeństwem – jeszcze bardziej komplikować mogłoby i tak już nie najlepszą sytuację, co jeszcze bardziej zmniejszałoby perspektywy rozwojowe na przyszłość. A przecież w roku 2025 historia też się nie skończy. A już na pewno nie przeminą ani wyzwania, ani szanse na dalszy rozwój. Wpierw jednak trzeba tam dotrzeć. Lepiej krocząc ścieżką szybkiego wzrostu i osiągając dochód około 30 tysięcy dolarów (przy współczynniku Giniego krążącym wokół 30 punktów) oraz skutecznie funkcjonującym - małym, ale silnym i sprawnym - państwie, niż wlokąc się z tyłu w tempie mniejszym, niż idzie do przodu świat oraz współczynnikiem Giniego w okolicach 40 punktów. Najciekawsze przy tym jest to, że oba te scenariusze są, z dzisiejszego punktu widzenia, możliwe. Za to w roku 2025 historia gospodarcza będzie już tylko jedna.

Bibliografia

Władysław Baka (1999), „*U źródeł wielkiej transformacji*”. Warszawa. Oficyna Naukowa.

Mario Blejer i Marko Skreb (red.) (2001). „*Transition. The First Decade*”. Cambridge, Mass. The MIT Press.

EBRD (2001). „Transition Report Update”. London: European Bank for Reconstruction and Development (April).

Jerzy Hausner (1999), „Państwo a postsocjalistyczna transformacja gospodarki”, „Gospodarka Narodowa”, Nr 1-2, s. 1-13.

Grzegorz W. Kołodko (1999), „*Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*”. Warszawa. Poltext. Zob. też Grzegorz W. Kołodko (2000). „*From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation*”. Oxford-New York. Oxford University Press.

Grzegorz W. Kołodko (2000a), „Globalization and Catching-up: From Recession to Growth in Transition Economies”, „IMF Working Paper”, WP/00/100, Washington, D.C. International Monetary Fund (June).

Grzegorz W. Kołodko (2001b). „«Nowa gospodarka» i stare problemy. Perspektywy szybkiego wzrostu w krajach posocjalistycznych” [w:] Grzegorz W. Kołodko (redakcja naukowa) „«Nowa gospodarka» i jej implikacje dla długookresowego wzrostu w krajach posocjalistycznych”. Warszawa. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.

Grzegorz W. Kołodko (2001c), „*Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*”. Toruń. TNOiK.

Tadeusz Kowalik (2000), „*Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*”. Warszawa. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.

Branko Milanovic (1998), „*Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*”, Washington, D.C. The World Bank.

Douglas C. North (1997), „The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem”, „WIDER Annual Lectures”, 1, Helsinki: UNU/WIDER (March).

OECD (2000). „*A New Economy? The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth*”. Paris. Organization for Economic Cooperation and Development.

Kazimierz Poznanski (1997), „Comparative Transition Theory: Recession and Recovery in Post-Communist Economies”. Referat przedstawiony na konferencji „Transition Strategies, Alternatives, and Outcomes”. Helsinki. UNU/WIDER, 15-17 May.

Joseph E. Stiglitz (1998), „More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus”, „WIDER Annual Lectures”, 2. Helsinki. UNU/WIDER (January).

Władysław Szymański (2001), „*Globalizacja – jej problemy i dylematy*”. Warszawa. Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Szkoła Główna Handlowa.

Vito Tanzi, Ludger Schuknecht (1995), „The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries”, „IMF Working Paper”, WP/95/130. Washington D.C. International Monetary Fund (November).

(red.) Vito Tanzi, Ke-Young Chu i Gupta Sanjeev (1999), „*Economic Policy & Equity*”. Washington, D.C. International Monetary Fund.

World Bank (1997), „*World Development Report 1997: The State in a Changing World*”. New York: Oxford University Press.