


Leszek Balcerowicz

STABILIZACJA I REFORMY W CZASIE NADZWYCZAJNEJ I NORMALNEJ POLITYKI



Ten rozdział opiera się nie tylko na moich osobistych wspomnieniach, ale także na licznych dokumentach, zapiskach, notatkach służbowych i artykułach prasowych, które przeglądałem podczas pisania książki na temat mojej działalności publicznej w ciągu ostatnich 25 lat. Skorzystałem z komentarzy Stanisława Gomułki, Stefana Kawalca, Jerzego Koźmińskiego i Ryszarda Petru.

WSTĘP

W 2014 roku dwaj wybitni ekonomiści: Anders Aslund i Simeon Djankov zwrócili się do wybranych polityków – reformatorów z krajów postsocjalistycznych – z prośbą o napisanie analizy reform w ich krajach, z naciskiem na ich własną działalność. Grupa ta obejmowała Lajosa Bokrosa z Węgier, Václava Klauza z Czechosłowacji (a po jej rozpadzie – z Czech), Marta Laara z Estonii, Ivana Mikloša ze Słowacji, Simeona Djankova z Bułgarii, Mikheila Saakashviliiego i Kakhę Bendukidze z Gruzji oraz Ołeha Hawryłyszyna z Ukrainy. W grupie tej znalazłem się również ja. Redaktorzy książki oczekiwali, że autorzy poszczególnych krajowych studiów odpowiedzą na zadane pytania, dotyczące m.in. tego, jak stali się politykami – reformatorami we własnych krajach, jakie popełnili błędy oraz jakie im się nasuwają najważniejsze obserwacje i wnioski z ich działalności.

Poniższy tekst jest przekładem rozdziału, który napisałem na potrzeby wspomnianej książki¹. Nie wprowadziłem do niego żadnych zmian, gdyż nie zmieniły się fakty, o których jest w nim mowa. Nie pojawiły się też naukowe badania, które – moim zdaniem – wymagałyby zmiany wniosków i ocen, które sformułowano nt. reform i polityk gospodarczych, jakimi zajmowałem się w Polsce².

Do lata 1989 roku nie planowałem kariery w polityce. Jednak przemiany ustrojowe zachodzące w Polsce przekonały mnie do zmiany zdania – w sierpniu tego roku wszedłem do polityki czy raczej służby publicznej i trwałem w niej do początku 2007 roku (choć z krótkimi „wakacjami” w latach 1992-95). W tym czasie pracowałem na następujących stanowiskach:

- wicepremier i minister finansów (wrzesień 1989 r. – grudzień 1991 r.);
- przewodniczący Unii Wolności, największej partii wolnorynkowej w Polsce (kwiecień 1995 r. – grudzień 2000 r.);
- poseł na Sejm (wrzesień 1997 r. – grudzień 2000 r.);
- wicepremier i minister finansów (październik 1997 r. – grudzień 2000 r.);
- prezes Narodowego Banku Polskiego (styczeń 2001 r. – styczeń 2007 r.).

Poniżej opisuję moją rolę jako ministra finansów odpowiedzialnego za politykę fiskalną i wicepremiera odpowiedzialnego za ogólną koordynację reform gospodarczych. Poświęcam wiele uwagi temu pierwszemu „romantycznemu” okresowi, gdy Polska stanowiła pierwszy kraj postsocjalistyczny, który podjął radykalny program stabilizacji i reform – który nazwałem okresem „nadzwyczajnej polityki”.

Uwzględniam też drugi okres stabilizacji i przyspieszonych reform w Polsce, od października 1997 r. do końca maja 2000 r., gdy ponownie zostałem wicepremierem i ministrem finansów, będąc od maja 1995 r. przewodniczącym Unii Wolności. Tym razem reformy przebiegały w zupełnie odmiennych warunkach politycznych – w czasie „normalnej” polityki.

1 Zob. *The Great Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, A. Aslund and S. Djankov, editors, 2014, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.

2 Bardziej szczegółową i rozwiniętą relację z mojego życia zawodowego można znaleźć w L. Balcerowicz, *Trzeba się bić, Rozmawia Marta Stremecka*, 2014, Warszawa, Wydawnictwo Czerwone i Czarne.

Ten drugi etap reform jest mniej znany niż pierwszy, ale pod pewnymi względami bardziej interesujący; dostarcza pouczających kontrastów w stosunku do pierwszego etapu.

Omawiając obydwie okresy zajmę się trzema powiązаныmi tematami: treścią wprowadzanych polityk (ang. *policies*), aspektami zarządczymi ich wprowadzania oraz ekonomią polityczną stabilizacji i reform. Staram się być tak uczciwy, jak to tylko możliwe, w identyfikowaniu wszelkich błędów w polityce, za którą byłem odpowiedzialny. Błędy definiuję tutaj jako negatywne odchylenia od pewnego empirycznie możliwego modelu. Mogą one wystąpić w konstruowaniu lub we wprowadzaniu reformy i przybierają formę błędów działania lub błędów zaniechania.

MOJA INTELEKTUALNA PODRÓŻ

Do wiosny 1989 roku byłem przekonany, że Związek Radziecki będzie trwać przez całe moje życie i wobec tego polski system instytucjonalny (ustrój) będzie musiał zachować takie podstawowe cechy jak monopartyjność i dominację sektora państwowego w gospodarce. To oczekiwanie podzielana zdecydowana większość Polaków. Jednak, jako młody ekonomista w latach 70., wierzyłem, że istnieje pole do poprawy wyników gospodarki poprzez reformy, które – z pewnej konieczności – te podstawy by respektowały. Jeśli założyć, że system polityczny ma pozostać zasadniczo niezmienny, jedynym logicznym sposobem osiągnięcia reform było przekonanie do nich władz partii. Będąc od 1970 roku członkiem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) czułem moralny obowiązek, aby właśnie tak postąpić.

W 1978 roku Józef Sołdaczuk, kierownik Instytutu Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (SGPiS; od 1990 roku Szkoła Główna Handlowa, SGH), gdzie wówczas pracowałem, poprosił mnie, abym pomógł mu założyć zespół ds. polityki gospodarczej w instytucie przy KC PZPR, na co się, po wahaniach, zgodziłem. Nazwa instytutu była okropna: Instytut Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu. Jednak praca, jaką wykonaliśmy, nie miała nic wspólnego z marksistowską ideologią; ostrzegaliśmy, że Polska stoi w obliczu poważnego kryzysu gospodarczego, wynikającego z nieuniknionej nieefektywności gospodarki socjalistycznej oraz skumulowanego długu zagranicznego, i wzywaliśmy do radykalnych zmian w polityce gospodarczej³.

W tym samym czasie stworzyłem przy SGPiS nieformalną grupę młodszych ekonomistów z różnych instytucji, aby opracować plan bardziej efektywnego systemu gospodarczego, który – z konieczności – respektowałby ograniczenia geopolityczne, a tym samym miałby choć minimalną szansę na wprowadzenie w życie. Grupa spotykała się raz w tygodniu. Starłem się doprowadzić do tego, że omówimy dokładnie wszystkie ważne segmenty systemu instytucjonalnego: sektor przedsiębiorstw, system finansowy, organizacja han-

3 Do SGPiS wróciłem z własnej inicjatywy w czerwcu 1980 r.

dlu zagranicznego, samorządy lokalne itd. Modelem, który wyłonił się w naszej dyskusji, była gospodarka rynkowa oparta na samorządach pracowniczych. Szedł on jednak dalej niż system jugosłowiański, bo wzywał do wyeliminowania prawa partii do nominowania dyrektorów i interweniowania w zarządzanie przedsiębiorstwami (mechanizm nomenklatury). Pod tym względem naruszał założenie realizmu geopolitycznego.

Proponowane reformy publicznie przedstawiłem w specjalnym raporcie we wrześniu 1980 roku, tuż po powstaniu „Solidarności”. Nowa sytuacja wywołała ogromny popyt na „społeczne” (to jest nieoficjalne) propozycje reform, a my byliśmy jedynymi, którzy systematycznie nad takimi propozycjami pracowali od ponad dwóch lat. W rezultacie, media zaczęły mówić o „zespolu Balcerowicza”, a „Solidarność” w dużym stopniu zaakceptowała nasz projekt.

Festiwal „Solidarności” zakończył się wprowadzeniem stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku. Dzień wcześniej pojechałem do Brukseli, aby wziąć udział w międzynarodowej konferencji. Następnego ranka zobaczyłem w telewizji czołgi na ulicach Warszawy. Bez najmniejszego wahania postanowiłem wrócić do Polski. Zaraz po moim powrocie oddałem – z wielką ulgą – legitymację partyjną. Wielu zrobiło to w okresie „Solidarności”, ale ja uważałem dołączenie do tego exodusu za niehonorowe.

Kontynuowaliśmy spotkania naszej grupy w latach 80., ale nie dbaliśmy już o realizm polityczny i omawialiśmy podstawowe kwestie, takie jak liberalizacja gospodarki, prywatyzacja, rynki kapitałowe czy system handlu zagranicznego. Mniej czasu poświęciliśmy na systemy – podatkowy i socjalny. Nasze dyskusje stanowiły interesujące hobby – nie widzieliśmy żadnego światełka na końcu tunelu. Jednak tak się złożyło, że zasadnicza część w ten sposób opracowanych tematów stała się praktycznie istotna w drugiej połowie 1989 roku. Płyne z tego ogólniejsza nauka: należy przygotowywać się na otwarcie „okna możliwości” poprzez rozwijanie pozornie bezużytecznego hobby.

Oprócz seminariów, również indywidualne studia wpłynęły na moje poglądy dotyczące właściwego systemu gospodarczego i sposobów reformowania gospodarki, która w punkcie startu jest socjalistyczna:

- W 1970 roku kończyłem studia na Wydziale Handlu Zagranicznego SGPIŚ, prawdopodobnie najbardziej otwartym wydziale ekonomicznym w krajach socjalistycznych. W podręcznikach i wykładach na temat gospodarki międzynarodowej ostrzegano nas przed zagrożeniami strategii antyimportowej i nauczano zalet otwartej gospodarki. Dogłębnie przyswoiłem sobie te przekonania.
- Mój doktorat, obroniony w 1975 roku, opierał się na obszernych badaniach zachodniej literatury na temat postępu technicznego. Przeczytałem także prace opublikowane w krajach socjalistycznych. Wyciągnąłem z tej literatury dwa wnioski:
 1. Postęp techniczny ma fundamentalne znaczenie dla wzrostu gospodarczego oraz wymaga swobody wejścia i konkurencji;
 2. Gospodarka socjalistyczna ze swej natury nie może spełnić tych instytucjonalnych warunków. Zajmowałem się dalej tymi problemami w późnych latach 70. i w latach 80. Narastało moje przekonanie, że sowiecki system

gospodarczy, a także zreformowany system typu węgierskiego, są antyinnovacyjne (Balcerowicz 1995, 59-83)⁴.

- Na początku lat 80. temat wiele czytałem o efektywności socjalizmu („debata na temat kalkulacji w socjalizmie”). Byłem zaskoczony naiwnością strony „socjalistycznej”, reprezentowanej przez Oskara Langego i innych oraz racjonalnością obozu „antysocjalistycznego”, reprezentowanego przez Ludwiga von Misesa i Friedricha von Hayeka (Balcerowicz 1995, 35-50). W pełni podzielałem ironiczną prognozę von Misesa, że skuteczna reforma socjalizmu polega na powrocie do kapitalizmu.
- W latach 80. bardzo interesowały mnie przypadki „cudów gospodarczych”, zwłaszcza w Korei Południowej i na Tajwanie. Popularny pogląd głosił, że tak fenomenalne nadrobienie zaległości gospodarczych przez inne azjatyckie tygrysy wymagało szczególnego rodzaju interwencji państwa. Doszedłem do wniosku, że prawdziwym powodem był niezwykle splot podstawowych czynników wzrostu, takich jak przeważająca własność prywatna, wysoka stopa oszczędzania i inwestycji, niskie obciążenia fiskalne oraz orientacja na eksport. Zawsze byłem sceptyczny, ze względów empirycznych, co do szczególnych interwencji państwa.
- Studia nad azjatyckimi cudami gospodarczymi i gospodarkami socjalistycznymi doprowadziły mnie do zdecydowanie hayekowskich poglądów (przed przeczytaniem Hayeka): co do znaczenia ogólnych reguł oraz wynikającego z nich równego traktowania firm i osób prywatnych. Ten punkt widzenia stanowił później jedną z podstawowych zasad mojej polityki gospodarczej.
- Wiele czasu poświęciłem badaniu reform w socjalizmie, z których żadne się nie powiodły. Reformy były zazwyczaj krótkotrwałe i przynosiły co najwyżej nieznaczną poprawę efektywności. Doszedłem do wniosku, że system socjalistyczny ma specjalną konstrukcyjną logikę. Opiera się na nakazach, przydziałach i administracyjnych cenach, co wymaga monopolistycznych struktur organizacyjnych, które można utrzymać tylko wtedy, gdy prawa własności są skupione głównie w rękach państwa. Aby przełamać tę logikę, wymagany jest pakiet reform o ogromnej „masie krytycznej”: musi on wyeliminować resztki planowania centralnego, złamać krajowe monopole, wprowadzić swobodę przedsiębiorczości, zliberalizować ceny i handel zagraniczny (Balcerowicz 1995, 51-58).
- Studiowałem reformy Ludwika Erharda w Niemczech Zachodnich z 1948 roku. Spędziłem tam jesień 1988 roku. Polityka Erharda polegała na masowej liberalizacji gospodarki i radykalnej stabilizacji poprzez reformę walutową. Uznałem, że reformy po socjalizmie będą musiały mieć jeszcze bardziej kompleksowy charakter. Oprócz liberalizacji i stabilizacji musiałyby one bowiem wprowadzić głębokie zmiany instytucjonalne (na przykład sprywatyzowanie firm państwowych czy ustanowienie giełdy papierów wartościowych). Powód: w gospodarce wojennej w Niemczech kapitalizm został tylko „zawieszony”, podczas gdy socjalizm przyniósł zniszczenie jego instytucji.

4 Moja książka z 1995 roku zawiera artykuły, które napisałem w latach 70. i 80. (przed wstąpieniem do rządu).

- Moje badania w latach 80. obejmowały też problemy makroekonomicznej stabilizacji w krajach o wysokim poziomie deficytu budżetowego i wysokiej inflacji, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej. Doszedłem do empirycznie ugruntowanego wniosku, że takie sytuacje wymagają szybkich, radykalnych działań na froncie fiskalnym i pieniężnym. Sądziłem, że stabilizacja makroekonomiczna w gospodarkach socjalistycznych powinna obejmować tak ostrą kontrolę płac, aby pomóc złamać spiralę płacowo-cenową. Taka kontrola stała się częścią polskiej stabilizacji lat 1990-91 (tzw. popiwek).
- Pod koniec lat 70. i w latach 80. poświęciłem wiele czasu na rozważanie przyczyn masowych niedoborów w gospodarce. W przeciwieństwie do Kornaia (1980), doszedłem do wniosku, że są one spowodowane sztywnością centralnie planowanej gospodarki, a nie miękkimi ograniczeniami budżetowymi firm. Szeroka liberalizacja jest zatem zarówno konieczna, jak i wystarczająca, aby usunąć niedobory (i sprawić, że gospodarka będzie bardziej efektywna). Uważałem, iż miękkie ograniczenia budżetowe Kornaia były odpowiedzialne za otwartą inflację i że przyczyniły się do nieefektywności gospodarki. Ale sądziłem, że wynikają one z głębszych przyczyn, zwłaszcza ze szczegółowej politycznej kontroli gospodarki przez państwo, jako dominującego właściciela. Pozbycie się miękkich ograniczeń budżetowych wymagało zatem wyeliminowania tej dominacji.

Wiosną 1989 roku napisałem artykuł o działaniach, których wymagała polska gospodarka. Obejmowały one szybką i masową liberalizację, prywatyzację, wymienialność złotego oraz twardą i szybką stabilizację makroekonomiczną⁵. Nie miałem pojęcia, że kilka miesięcy później to ja będę odpowiedzialny za program stabilizacji i transformacji w Polsce.

* * *

W lutym i marcu 1989 roku odbyły się dyskusje Okrągłego Stołu pomiędzy „Solidarnością” a władzami, zakończone historycznym porozumieniem podpisanym 5 kwietnia 1989 roku i zatwierdzonym przez Sejm kilka dni później. Porozumienie zapewniało legalizację „Solidarności” i innych stowarzyszeń oraz quasi-wolne wybory. Co do gospodarki, rezultaty były mieszane. Sektor prywatny miał otrzymać te same prawa co sektor publiczny, ale nie wspomniano o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych ani o innych głębszych reformach instytucjonalnych. „Solidarności” udało się uzyskać hojną indeksację wynagrodzeń w wysokości 80% wzrostu cen w poprzednim kwartale i przedstawiła to ustępstwo jako swe główne zwycięstwo. Największe grupy – górnicy, kolejarze, rolnicy – mieli swoje stoliki negocjacyjne i osiągnęły dla siebie różne koncesje. Te ustępstwa odzwierciedlały brak ogólnej koordynacji rozmów gospodarczych ze strony „Solidarności”, „związkową” naturę ekspertów gospodarczych „Solidarności” oraz założenie, że to partia będzie musiała wypełniać obietnice gospodarcze⁶. Porozumienie Okrągłego Stołu stanowiło historyczny i polityczny przełom, ale jego następstwa dla gospodarki były wątpliwe. Inflacja przyspieszyła, a koncesje płacowe dołączyły paliwa do szalejącego pożaru (później zostały one opanowane).

5 Stefan Kawalec, członek oryginalnego „zespołu Balcerowicza” i mój najbliższy doradca ekonomiczny, napisał podobny artykuł w 1988 roku, kiedy byłem w Niemczech (Kawalec 1989).

6 Nie uczestniczyłem w rozmowach Okrągłego Stołu i krytykowałem ich aspekty gospodarcze.

Uprawnienia, przyznane silnym i dobrze zorganizowanym grupom, podsycały pretensje i stwarzały napięcia podczas wdrażania radykalnego programu.

Grupy polityczne i liderzy, którzy nie byli reprezentowani podczas rozmów Okrągłego Stołu, okazali się później najbardziej populistycznymi krytykami programu gospodarczego, rozpoczętego na początku 1990 roku.

Wybory 4 czerwca 1989 roku przyniosły zaskakująco duże zwycięstwo „Solidarności”, przewodzonej przez Lecha Wałęsę. Latem partia bez powodzenia próbowała utworzyć rząd. Potem, po dwóch miesiącach wahań, „Solidarność” postanowiła wziąć odpowiedzialność za rząd. Jeden z najbardziej wpływowych doradców, Tadeusz Mazowiecki, został mianowany premierem 24 sierpnia 1989 roku. Utworzył koalicję, złożoną z Solidarności i dwóch byłych partii satelickich PZPR, a jego gabinet zawierał dwóch ministrów (obrony i spraw wewnętrznych) z PZPR. Pierwszy rząd postkomunistyczny w Polsce po II wojnie światowej był więc wielką koalicją, choć zdominowaną przez „Solidarność”.

RADYKALNA STABILIZACJA I REFORMY W CZASIE POLITYKI NADZWYCZAJNEJ

Pod koniec sierpnia 1989 roku premier poprosił mnie, abym zostałem jego „Ludwigiem Erhardem”. Z moich studiów nad reformą Erharda wiedziałem, że reformy w Polsce muszą być obszerniejsze i będą dużo trudniejsze. Najpierw odmówiłem zanim ostatecznie wyraziłem zgodę. Było kilka powodów mojej ostatecznej decyzji. Po pierwsze, czułem, że przez przypadek zrobiłem już ważną część przygotowań potrzebnych do proponowanej pracy – dzięki pracy stworzonego przeze mnie zespołu i indywidualnym studiom. Po drugie, wiedziałem, że mogę liczyć na członków zespołu, z którym pracowałem od lat; bez nich nie przyjąłbym oferty Mazowieckiego. Po trzecie, stwierdziłem wyraźnie, że interesuje mnie tylko zdecydowana stabilizacja i radykalna transformacja gospodarki, i to stanowisko zostało zaakceptowane przez premiera. Po czwarte, poprosiłem o przewodniczenie Komitetowi Ekonomicznemu Rady Ministrów, by móc koordynować politykę gospodarczą wszystkich ministrów. Premier wyraził zgodę, a także zgodził się, bym miał istotny wpływ na wybór ministrów gospodarczych. Istotnie, większość z nich była moim własnym wyborem i nie miałem obiekcji wobec żadnego z pozostałych.

Zdawałem sobie sprawę, że podejmuję ogromne ryzyko. Wiedziałem, że sytuacja gospodarcza Polski jest dramatyczna. Czułem, że niezbędną strategię mam intelektualnie opisaną, ale wiedziałem też, że nie mam pojęcia o wielu ważnych szczegółach. Ponadto, nigdy nie zarządzałem niczym większym niż seminarium w instytucie i nie sprawdziłem siebie co do radzenia sobie ze stresem i umiejętnością podejmowania decyzji w warunkach ryzyka i czasowych ograniczeń. Z moich wcześniejszych lektur wynikało, że miesiąc miodowy dla radykalnych reformatorów jest krótki, a sukces reform zależy od tego, czy reformatorzy będą w stanie oprzeć się rosnącej krytyce i protestom opinii publicznej.

Nie zamierzałem zostać zawodowym politykiem, ale miałem silną motywację do wypełnienia zadania, które, jak głęboko wierzyłem, miało historyczne znaczenie dla Polski. Byłem wyraźnie „techno-politykiem” – technokratą zajmującym pozycję politycznej odpowiedzialności (Williamson 1994).

Nie miałem problemu z określeniem celów programu gospodarczego. Celem krótkoterminowym była eliminacja katastrofalnych nierównowag w gospodarce i wynikającej z nich hiperinflacji. Celem długoterminowym było osiągnięcie poziomu gospodarczego Europy Zachodniej. Pierwszy cel miał zostać zrealizowany przede wszystkim poprzez szybkie i radykalne zaostrzenie polityki fiskalnej oraz monetarnej. Drugi – poprzez wszechstronną transformację, którą dzieliłem na masową liberalizację, w tym wymienialność walutową i na głębsze zmiany instytucjonalne (prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, utworzenie giełdy, restrukturyzacja administracji publicznej itp.). Szeroka liberalizacja była również niezbędna, aby usunąć masowe niedobory złotego.

Przy opracowywaniu oraz analizowaniu polityk stabilizacji i reform używałem prostego schematu analitycznego, który miał cztery składniki:

1. warunki początkowe, które trzeba zdiagnozować;
2. warunki zewnętrzne, które należy przewidzieć;
3. pożądany stan końcowy (system docelowy); oraz
4. polityki (ang. *policies*), które w przypadku wprowadzenia i utrzymania prowadziłyby od (1) i (2) do (3).

Jeśli chodzi o warunki początkowe w 1989 roku, polska gospodarka wykazywała głębokie strukturalne deformacje, wspólne dla wszystkich gospodarek socjalistycznych: niską i malejącą efektywność oraz związaną z tym zacofaną strukturę gospodarczą. Polska była także pierwszym krajem w strefie sowieckiej, w którym doszło do ekstremalnych zaburzeń równowagi gospodarczej i stanu bliskiego hiperinflacji. Różnice pod tym względem były przede wszystkim szczególnie uderzające przy porównywaniu Polski do Czechosłowacji i Węgier. Ponadto Polska, podobnie jak Bułgaria i Węgry, ale odmiennie od Czechosłowacji i Rumunii, musiała zmierzyć się z ogromnym długiem publicznym, głównie zagranicznym. W praktyce różnice te spowodowały tylko, że zespół ekonomiczny musiał poświęcać wiele uwagi innym problemom niż reformy instytucjonalne.

Warunki początkowe w Polsce okazały się jeszcze bardziej dramatyczne niż się spodziewałem. W trzecim dniu pracy – we wrześniu 1989 roku – dowiedziałem się, że poprzedni rząd wydał oszczędności dewizowe, które ludzie zdeponowali w bankach państwowych (oczywiście musiałem to utrzymywać w tajemnicy). Zaskakujący wzrost naszego eksportu w 1990 roku pomógł spłacić ten dług. Dowiedziałem się także o innej części długu krajowego, która składała się z wpłat ludności na poczet samochodów i mieszkań bez ich uzyskania.

Warunki zewnętrzne okazały się trudne do przewidzenia. W 1991 roku przyjęły one postać ogromnych wstrząsów w wyniku wojny w Zatoce Perskiej i związanych z tym podwyżek cen ropy naftowej.

Nie było trudno określić pożądany stan końcowy. W przypadku makroekonomii była to niska stopa inflacji i rozsądnie zbilansowany budżet. Z wyjątkiem lat 70., kiedy pozostawałem

pod wpływem keynesizmu, nigdy nie wierzyłem w walory fiskalnej stymulacji gospodarki; natomiast mocno skupiałem się na długoterminowym wzroście, a więc na reformie po stronie podaży. Cała transformacja po socjalizmie dotyczyła strony podażowej. Dlatego konwencjonalna zachodnia makroekonomia, skupiająca się na popycie, była źle przygotowana do radzenia sobie z reformami po socjalizmie.

Dzięki wcześniejszym lekturom nietrudno mi było ustalić w 1989 roku, jaki powinien być docelowy system instytucjonalny gospodarki: było dla mnie jasne, że powinniśmy zmierzać do systemu zdolnego do szybkiego i systematycznego zmniejszania dystansu do Zachodu. Taki system służył jako drogowskaz dla reform. Na podstawie moich wcześniejszych badań byłem raczej pewien, jakie są jego ogólne cechy: dominująca własność prywatna, silna konkurencja, zorientowany na zewnątrz, oparty na ogólnych zasadach i stabilny makroekonomicznie. Z tego opisu łatwo można wyprowadzić główne kierunki niezbędnych reform, w szczególności masową prywatyzację i liberalizację gospodarki.

Począwszy od 1991 roku doszedłem do wniosku, że istnieją znaczne luki w mojej wiedzy na temat systemu docelowego. Nie wiedziałem wystarczająco dużo o państwie socjalnym, a zwłaszcza o systemie emerytalnym. Ta luka prawdopodobnie pomaga wyjaśnić, dlaczego w pakiecie reform wprowadzonym w grudniu 1989 roku nie zostały wprowadzone głębsze reformy wydatków socjalnych⁷, a co gorsze – dlaczego zespół ekonomiczny nie zapobiegł wprowadzeniu w 1990 roku fiskalnie destruktywnych projektów Ministerstwa Pracy. Nie wiedziałem też wystarczająco dużo o systemie podatkowym. Ta druga luka wyjaśnia, dlaczego w 1990 roku zespół zaakceptował propozycję Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), by przyjąć konwencjonalny progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych o trzech stawkach – projekt, który uznałem później za nieoptymalny.

Prawdziwe wyzwania intelektualne i praktyczne pojawiły się jednak wokół niektórych aspektów polityki przejścia (ang. *transition*), tj. polityki zdolnej przeprowadzić gospodarkę od dramatycznych warunków wstępnych do pożądanego systemu docelowego. Rozróżniam tutaj ogólną strategię: zawartość i harmonogram całego pakietu polityk od uszczegółowienia niektórych z nich.

Zawsze uważałem, że popularne przeciwstawienie „terapia szokowa versus gradualizm” to pseudonaukowy nonsens, utrudniający jasne myślenie i służący za narzędzie antyreformatorskiej propagandy. Samo wyrażenie „terapia szokowa” przeraża zwykłych ludzi i rzeczywiście w tym celu często było używane. Z kolei „gradualizm” jest koncepcją beznadziejnie niejasną. Dychotomia „terapia szokowa/gradualizm” nie oddaje najważniejszych problemów, napotykanych przy wyborze strategii gospodarczej po upadku socjalizmu. Z tego powodu, od samego początku korzystałem z innego aparatu pojęciowego⁸.

Po pierwsze rozróżniłem pomiędzy dwiema rodzajami polityki: makrostabilizację i transformację instytucjonalną, którą z kolei podzieliłem na liberalizację (tzn. rozszerzenie zakresu wolności gospodarczej) i głębsze zmiany instytucjonalne, takie jak prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, powołanie niezależnego banku centralnego czy przekształcenia administracji publicznej.

7 Inna sprawa, że nawet dziś nie jestem pewien, czy takie zmiany zmieściłyby się w pakiecie, który i tak był bardzo obszerny.

8 Więcej na temat krytyki terapii szokowej i gradualizmu oraz alternatywnego systemu pojęciowego patrz Balcerowicz (1992, 4-6, 1995).

Po drugie, zauważyłem, że te rodzaje polityki różnią się co do maksymalnej prędkości: stabilizacja i liberalizacja mogą przynieść znacznie szybsze wyniki niż większość głębokich zmian instytucjonalnych. Strategie reform różnią się pod względem momentu rozpoczęcia, zakresu i prędkości, z jaką są wprowadzane. Opierając się na tych rozróżnieniach, zdefiniowałem radykalną strategię jako pakiet stabilizacji, liberalizacji i transformacji instytucjonalnej, które są uruchamiane w tym samym czasie, mają szeroki zakres i są wprowadzane tak szybko, jak to tylko możliwe. Podejścia mniej radykalne mogą wiązać się z następującym po sobie wprowadzaniem różnych polityk, na przykład: najpierw stabilizacja, a następnie transformacje instytucjonalne (lub na odwrót). Podejścia takie mogą wiązać się też z wąskim zakresem tych polityk, na przykład częściową liberalizacją cen, lub też wolniejszym tempem realizacji, jak na przykład prywatyzacją firma po firmie.

W oparciu o moje wcześniejsze studia nad reformami i zdając sobie sprawę, jak dramatyczna była sytuacja gospodarcza w Polsce w 1989 roku, byłem głęboko przekonany, że tylko radykalna strategia może się odnieść sukces, choć będzie ryzykowna, bo Polska w 1989 roku znalazła się na terenie w dużym stopniu nieznanym. Było dla mnie jasne, że lepsza jest strategia ryzykowna niż beznadziejna (tzn. nieradykalna). To rozumowanie, a nie jakiś emocjonalny radykalizm, dawało mi psychiczną siłę do wprowadzania i utrzymywania radykalnych reform.

Ekonomiczne uzasadnienie radykalnego podejścia opierało się na doświadczeniach z poprzednimi reformami, silnej niepodzielności skutecznej liberalizacji, silnego powiązania między liberalizacją gospodarki a jej stabilizacją oraz przytłaczających dowodach na to, że hiperinflacja wymaga szybkiej i radykalnej polityki stabilizacyjnej (zob. Balcerowicz 1995). Były to wystarczające argumenty, aby przyjąć radykalną strategię.

Ale również argumenty pozaekonomiczne przemawiały za tym podejściem. Po pierwsze, byłem świadomy, że przełom polityczny w Polsce otworzył drogę krótkiemu okresowi, który nazwałem okresem „nadzwyczajnej polityki”, kiedy to trudne reformy można było przeprowadzić łatwiej niż w normalnych czasach (Balcerowicz 1995, 202-31). Radykalna strategia gospodarcza najlepiej wykorzystywała ten dar historii. Po drugie, ludzie często zmieniają swoje zachowanie, choćby niechętnie, jeśli widzą radykalną zmianę w środowisku, w którym się znajdują i sądzą, że zmiana ta jest nieodwracalna⁹. Nigdy nie wierzyłem, że można przeprowadzić ogromną zmianę w mentalności ludzi, ale byłem przekonany, że radykalne reformy, silnie zmieniające bodźce, które na nich oddziałują, będą w stanie doprowadzić do radykalnej zmiany w masowych zachowaniach.

Kilka bardziej szczegółowych kwestii zrodziło dyskusje i wątpliwości. Uważałem prywatyzację gospodarki (tzn. zwiększenie udziału sektora prywatnego) za absolutnie niezbędną i fundamentalną reformę, zarówno ekonomicznie, jak i politycznie. Jej podstawowym składnikiem była szybka prywatyzacja „transformacyjna”, tj. prywatyzacja odziedziczonych przedsiębiorstw państwowych. Od samego początku byłem przekonany, że aby przyspieszyć ten proces, musimy wyjść poza tradycyjne metody prywatyzacji stosowane w krajach zachodnich. Istotnie, począwszy od jesieni 1989 roku zespół ekonomiczny prowadził intensywne debaty dokładnie o tym, jakie metody powinny być stosowane, porównując znaczenie tradycyjnych i niekonwencjonalnych sposobów prywatyzacji, oraz o tym, czy prywatyzacja powinna być poprzedzona masową korporatyzacją przedsiębiorstw państwowych

9 Zob. teorię dysonansu poznawczego L. Festingera

(tzn. zastąpieniem rad robotniczych przez wyznaczone przez państwo rady nadzorcze). Zdecydowałem się odrzucić tę opcję, obawiając się, że zwiększyłoby to kontrolę państwa nad gospodarką i mogłoby wzmocnić bariery antyprywatyzacyjne.

Popierając szybką prywatyzację, miałem świadomość, że wybrana radykalna strategia reform, a w tym równoczesne rozpoczęcie działań stabilizujących, liberalizujących gospodarkę i transformujących instytucje, oznaczało, że stabilizacja musi być wprowadzona do gospodarki w przeważającej jeszcze mierze socjalistycznej, ponieważ prywatyzacja nieuchronnie wymaga dłuższego czasu niż działania stabilizujące i liberalizacyjne. Nigdy poważnie nie rozważaliśmy kolejności „najpierw prywatyzacja, potem stabilizacja”, bo wierzyliśmy, że to wywoływałoby chaos hiperinflacji, który – jak byłem i jestem przekonany – zaszkodziłby całemu programowi. Nadal sądzę, że z powodu wczesnej hiperinflacji musieliśmy szybko wprowadzić ostry program stabilizacyjny. Mając jednak świadomość, że przedsiębiorstwa sektora państwowego nie posiadając prywatnych, nastawionych na zysk właścicieli, nie mogą oprzeć się naciskom płacowym, wprowadziliśmy ostre kontrole płacowe oparte na podatkach – tzw. popiwek. Jednak nadal nie byłem pewien reakcji zdominowanej przez państwo własności na radykalny program gospodarczy, a zwłaszcza, jak zareaguje podaż. Nie wykluczaliśmy masowych bankructw przedsiębiorstw państwowych – scenariusza, który nie pojawił się w 1990 roku.

Uważałem, że ujednoczenie kursu walutowego i wprowadzenie wymienialności złotego w zakresie operacji na rachunku bieżącym jest kluczowym elementem pakietu reform. Kurs wymiany wprowadzony na początku 1990 roku miał stanowić nominalną kotwicę polityki stabilizacyjnej, a zatem miał się utrzymywać tylko przez pewien czas. Poziom kursu walutowego i długość okresu, w którym miał być utrzymany, były niezwykle trudnymi problemami. Ministerstwo Współpracy z Zagranicą naciskało na nas, aby przyjąć 12 000 zł za dolara, twierdząc, że nawet na tym poziomie polski eksport na Zachód ucierpi. Wraz z Narodowym Bankiem Polskim ustaliliśmy kurs na poziomie 9 500 zł za dolara. Wartość eksportu w twardych walutach wzrosła w 1990 roku znacznie bardziej niż się spodziewaliśmy, a początkowy poziom kursu walutowego utrzymywano do maja 1991 roku – znacznie dłużej niż przewidyaliśmy.

W połowie 1990 roku stwierdziliśmy, że realizowany program był bardziej restrykcyjny niż planowano. Zespół ekonomiczny debatował nad właściwymi działaniami. Większość moich doradców, w tym Stanisław Gomułka, któremu bardzo ufałem (i nadal ufam), zasugerowała, że pewne rozluźnienie polityki fiskalnej i pieniężnej, będzie zapewne właściwe – co zrobiliśmy. Kiedy jednak, po gwałtownym spadku w pierwszej połowie 1990 roku, inflacja na jesieni zaczęła rosnąć, ponownie zaostrzyliśmy politykę monetarną, mimo że zbliżały się wybory prezydenckie.

Opis rezultatów programu gospodarczego, realizowanego w Polsce w latach 1990-1991, wykracza poza zakres niniejszego opracowania. W ocenie porównawczej, którą napisałem wraz z Alanem Gelbem w 1993 roku, zwracam uwagę, że „recesja transformacyjna” w Polsce była najłagodniejsza wśród gospodarek postkomunistycznych i że rezultaty stabilizacji były stosunkowo dobre (Balcerowicz 1995, 224-31). Radykalna stabilizacja i liberalizacja sprzyjały odbudowie wzrostu oraz przejściu do gospodarki prywatnej. Te i inne ustalenia wytrzymały próbę czasu¹⁰.

10 Więcej informacji na temat analizy porównawczej transformacji postkomunistycznej zawiera Åslund (2013) i Hartwell (2013).

Zgodnie z moimi oczekiwaniami, radykalny program szybko wyeliminował ogromne niedobory i obniżył inflację. Jednak korekcyjny wzrost cen w styczniu 1990 roku był znacznie wyższy niż przewidywano, a statystyczny spadek PKB w 1990 roku dużo większy. Te dane podsycaty wczesną krytykę programu reform.

Wkrótce potem zdałem sobie sprawę, że oficjalne dane wyolbrzymiły spadek PKB, ponieważ w dużej mierze pomijały szybko rosnący sektor prywatny.

Na froncie politycznym cieszyliśmy się okresem „nadzwyczajnej polityki”. Pod koniec grudnia 1989 roku Sejm przegłosował pakiet zasadniczych reform ogromną większością, obejmująca również posłów zreformowanej partii postkomunistycznej. W roku 1990 pozaparlamentarne protesty były sporadyczne, organizowane głównie przez lobby rolników. Jednak podczas wyścigu prezydenckiego w drugiej połowie 1990 roku, premier Tadeusz Mazowiecki zajął niespodziewanie trzecie miejsce, za Stanem Tymińskim, który przedstawił się jako prosperujący przedsiębiorca z Kanady i oparł kampanię na krytyce stworzonego przez siebie ponurego obrazu programu gospodarczego, oraz za Lechem Wałęsą, która wygrał wybory i został prezydentem. Mazowiecki zrezygnował ze stanowiska, a premierem został, mianowany przez Lecha Wałęsę, Jan Krzysztof Bielecki. Relacje między nami w 1991 roku były harmonijne (w tym czasie reprezentował orientację liberalną).

SPOJRZENIE WSTECZ NA OKRES RADYKALNYCH REFORM

Patrząc wstecz na okres od września 1989 roku do końca grudnia 1991 roku, myślę, że wybór radykalnej strategii był prawidłowy. Opieram to twierdzenie na mojej lekturze empirycznej literatury poświęconej postsocjalistycznym gospodarkom: nie znajduję ani jednego przykładu strategii nieradykalnej (opóźnienie reform lub stabilizacji, wolne tempo polityki transformacji), która w podobnych warunkach początkowych i zewnętrznych przyniosłaby lepsze efekty. Wszystkie takie strategie dały o wiele gorsze wyniki. W szczególności, zawsze uważałem tezę, że „instytucje zostały zaniedbane” za pretensjonalny i nieprawdziwy zarzut, skierowany przeciwko radykalnej strategii¹¹, podobnie jak przeciwstawianie „terapii szokowej” i „gradualizmu”.

Szczególnie ważne i skuteczne były: szeroka liberalizacja oraz wczesna i masowa demopolizacja organizacyjna polskiej gospodarki, znaczne utwardzenie ograniczeń budżetowych przedsiębiorstw państwowych, ujednoczenie kursu walutowego, wprowadzenie wymienialności polskiego złotego oraz ustanowienie niezależnego banku centralnego. Poza pakietem reform, wyróżniłbym porozumienie z wierzycielami, zawarte w 1991 roku i zmniejszające olbrzymie zagraniczne zadłużenie Polski o 50% według wartości bieżącej netto, w dwóch rundach w 1991 i 1994 roku.

11 Tę tezę obala empirycznie C. Hartwell.

Niektóre kroki odbiegały w istotny sposób *in minus* od pierwotnych intencji zespołu ekonomicznego. Pewne odchylenia wynikały z rozbieżności rzeczywistych warunków początkowych i naszych oczekiwań. Wszystkie główne błędy były błędami zaniechania: zespół ekonomiczny, w tym Ministerstwo Finansów, zaakceptował złe propozycje pewnych innych ministerstw, zwłaszcza Ministerstwa Pracy, które odpowiadało za politykę społeczną.

Zdecydowanie największy błąd dotyczył emerytur. Ten błąd, popełniony na początku 1990 roku, spowodował gwałtowny wzrost wydatków emerytalnych w 1991 roku i w latach późniejszych. W tym czasie Polska przeżyła boom emerytalny, połączony z szybkim wzrostem średniej emerytury w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia – z 43% w 1989 roku do 63% w 1992 roku (Balcerowicz 1995, 223). Tak więc emeryci w Polsce byli szczególnie chronieni. Jednak popularny pogląd, wzmocniony przez populistycznych polityków, głosił, że „terapia szokowa” najmocniej uderzyła w emerytów.

Inne błędy polegały na akceptacji specjalnego systemu emerytalnego dla rolników – KRUS (system ten nadal czeka na reformę) i na zbyt hojnym systemie zasiłków dla bezrobotnych, zaproponowanym przez Ministerstwo Pracy, który przyznawał od razu uprawnienia absolwentom szkół średnich i wyższych uczelni, a tym samym podwyższał liczbę bezrobotnych.

Te błędy zaniechania prawdopodobnie odzwierciedlały kombinację następujących czynników: względny brak wiedzy zespołu ekonomicznego na temat polityki socjalnej; zastana sytuacja gospodarczą, która pochłaniała wiele uwagi zespołu; oraz istnienie grupy w Ministerstwie Pracy, która miała dobre intencje, ale była merytorycznie niekompetentna.

Kilka lat później zdałem sobie sprawę, że na początku lat 90., zamiast konwencjonalnego progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych (który wprowadziliśmy w 1992 roku zgodnie z propozycją MFW), mogliśmy prawdopodobnie wprowadzić prosty podatek płaski (ang. *flat tax*). Ten błąd wynikał z braku wiedzy zespołu (nie pamiętam nikogo, kto by w 1989 roku proponował w Polsce podatek płaski). W latach 1998-2000 forsowałem propozycję podatku płaskiego w ramach wszechstronnej reformy podatkowej, ale pomysł ten spotkał się z silnym oporem i nie został wprowadzony.

Tempo prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych było znacznie wolniejsze niż tego chciałem. To było trudne do uniknięcia z powodu kalendarza politycznego w Polsce. Kompleksowy projekt ustawy o prywatyzacji przedstawiono w lutym 1990 roku, ale został on przegłosowany w Sejmie dopiero w lipcu tego samego roku z powodu rozbieżnych poglądów na temat metod prywatyzacji. Nowy minister prywatyzacji, Waldemar Kuczyński – bliski współpracownik Tadeusza Mazowieckiego – sprawował urząd tylko trzy miesiące, rezygnując wraz z całym rządem w grudniu 1990 roku. Kolejny minister, Janusz Lewandowski, który zastąpił Kuczyńskiego na początku 1991 roku, opracował schemat masowej prywatyzacji¹², jednak jeszcze przed jego wprowadzeniem, jesienią 1991 roku, odbyły się wybory parlamentarne i Lewandowski wraz z całym rządem zrezygnował. Później, ze względu na populistyczną politykę, zakres masowej prywatyzacji został zredukowany, a jej wprowadzenie było opóźnione.

Byliśmy znacznie bardziej skuteczni w przeprowadzaniu innych procesów prywatyzacyjnych. Tzw. mała prywatyzacja przebiegała szybko. Nowy sektor prywatny gwałtownie

12 Lewandowski był współautorem koncepcji bonów prywatyzacyjnych, wprowadzonej w 1988 roku (Lewandowski i Szomburg 1989).

wzrastał, napędzany prywatyzacją aktywów: przedsiębiorstwa sektora państwowego, napotykać trudniejsze warunki działania – dzięki ostrej polityce stabilizacji i liberalizacji – sprzedawały lub wynajmowały część maszyn, urządzeń i budynków firmom prywatnym (wczesna analiza patrz: Rostowski 1993). W 1990 roku podjąłem decyzję o przeznaczeniu dodatkowych środków na wsparcie rozwoju nowego sektora prywatnego: zwolniłem nowe firmy prywatne z podatków, wspierałem programy mikropożyczek i przekonałem *Polish-American Enterprise Fund* do skoncentrowania się na programach finansowania małych i średnich przedsiębiorstw¹³.

Byłem i jestem przekonany, że wyniki polskiej gospodarki byłyby jeszcze lepsze, gdyby prywatyzacja przedsiębiorstw była szybsza, co wymagało wcześniejszego wprowadzenia programu masowej prywatyzacji. Jestem krytyczny wobec poglądu Kornaia, że wzrost prywatnego sektora wystarczał do prywatyzacji socjalistycznej gospodarki (Balcerowicz 1995). Mimo dowodów na to, że przedsiębiorstwa sektora państwowego w Polsce w znacznym stopniu dostosowały się w początkach lat 90. do surowej polityki makroekonomicznej i liberalizacyjnej (Pinto, Belka i Krajewski 1993), nadal sądzę, że w dłuższym okresie duży sektor państwowy miałby tendencję do powrotu do dawnych zwyczajów, zatruwając zarówno gospodarkę, jak i politykę.

Nie potrafię wystarczająco mocno podkreślić znaczenia spójnego zespołu z jasnym i zdecydowanym przywództwem. Nasz zespół składał się z członków oryginalnej „grupy Balcerowicza” z końca lat 70. i lat 80., nowych ministrów odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy oraz wybranych osób z Ministerstwa Finansów, które znałem z moich studiów w SGPiS lub poznałem w ministerstwie. Istniały dwie grupy doradców: jedna w gabinecie wicepremiera, a druga składająca się z wybranych naukowców. Pierwsza grupa koncentrowała się na sprawach bieżących, druga na strategicznym doradztwie. Ponadto, specjalna grupa, kierowana niezwykle umiejętnie przez mojego byłego studenta – Jerzego Koźmińskiego – zajmowała się środowiskiem politycznym, opinią publiczną i mediami. Współpraca z Narodowym Bankiem Polskim układała się bardzo dobrze i nigdy między nami nie było żadnych poważnych sporów. Bez tych osobistych układów i specjalnej mechanizmów koordynacji (Balcerowicz 1995, 340-70), nigdy nie byłibyśmy w stanie działać tak szybko – wprowadzić i utrzymać radykalny program gospodarczy. Zespół ekonomiczny mógł radykalnie zmienić kierunek polityki gospodarczej, pracując z zasadniczo niezmienną administracją publiczną. To doświadczenie potwierdza, że zmiana strategicznego dowództwa może czasem zmienić zachowanie całej armii.

Jako minister finansów kierowałem olbrzymim aparatem podatkowym. Szybko zwolniłem wszystkich szefów regionalnych urzędów skarbowych, zastępując ich nowymi ludźmi wybranymi w otwartych konkursach. Ta akcja zapewne pomogła nam rozbić powiązania między aparatem podatkowym a przedsiębiorstwami państwowymi, a tym samym umocnić nałożone ograniczenia budżetowe. Mogła również przyczynić się do uniknięcia rozproszonych korupcji w administracji podatkowej.

Radykalny program gospodarczy został opracowany i wprowadzony w okresie polityki nadzwyczajnej, która zakończyła się wiosną 1991 roku. Krytyka ze strony polityki i mediów była stosunkowo rzadka. Natomiast establishment ekonomistów raczej nie popierał programu, a często go krytykował, zwłaszcza w 1991 roku.

13 W wyniku tych wszystkich działań udział zatrudnienia w sektorze prywatnym, poza rolnictwem i wyłączając spółdzielnie, wzrósł z 13% w 1989 roku do 34% w 1992 roku.

Radykalny program gospodarczy wprowadzono w okresie, w którym w Polsce trzykrotnie odbyły się wybory: samorządowe wiosną 1990 roku, prezydenckie jesienią 1990 roku, a rok później wybory parlamentarne. Najbardziej donośne protesty dochodziły ze strony radykalnych grup politycznych, które nie zostały zaproszone na rozmowy Okrągłego Stołu na wiosnę 1989 roku, a także od najlepiej zorganizowanych lobby (górników, kolejarzy i rolników). Paradoksalnie, protestowali właśnie prywatni rolnicy, którzy posiadali około 70% ziemi. Z uwagi na niedobory w socjalizmie, nie mieli problemów ze sprzedażą swoich produktów i byli zaszokowani, gdy takie problemy pojawiły się na początku 1990 roku. Ponadto, w 1989 roku otrzymali znaczne zyski nadzwyczajne, gdyż ostatni komunistyczny rząd znacznie zwiększył ceny ich produktów, a o wiele mniej ceny środków zaopatrzenia rolnictwa. Rolnicy utracili te nadzwyczajne zyski wskutek radykalnego programu gospodarczego, przyjętego na początku 1990 roku, który był krytykowany jako brutalny czy też destrukcyjny¹⁴.

Jeśli o mnie chodzi, skupiłem się na stabilizowaniu i reformowaniu gospodarki, poświęcając stosunkowo niewiele czasu na tłumaczenie ich opinii publicznej. Wierzę, że był to najlepszy sposób wykorzystania krótkiego okresu „nadzwyczajnej polityki” w latach 1989-1991 r.

POZA RZĄDEM

Okres „nadzwyczajnej polityki” zakończył się w 1991 roku, kiedy zastąpiła ją normalna, demokratyczna polityka, oznaczająca większą rolę partii politycznych. Jednak „normalna” polityka w Polsce w latach 1992-97 była raczej osobliwa (co najmniej według zachodnich standardów). Trzy kolejne koalicje rządziły Polską. Ostatnia koalicja, która rządziła między końcem 1993 roku a październikiem 1997 roku, i obejmowała partie postkomunistyczne, miała trzech kolejnych premierów.

Opuściłem stanowisko w rządzie bez zamiaru działania w ramach normalnej, zwykłej polityki. Oczywiście zdawałem sobie sprawę, że reformy w Polsce nie zostały zakończone, a ich przyszłość zależała od konstelacji partii politycznych. Ale, jak już zauważyłem, uważałem się za techno-polityka, który został wezwany do działania w fazie „nadzwyczajnej” polityki.

W latach 1992-94 byłem bardzo zajęty działaniem poza polityką. Śledziłem wydarzenia w Polsce, kontynuowałem działalność w polskich mediach, między innymi pisząc co dwa tygodnie esej do jednego z najpopularniejszych polskich tygodników, co kontynuowałem

¹⁴ Opinia publiczna w 1991 r. była spolaryzowana (*Gazeta Wyborcza*, 30 października 1991). Więcej Polaków było za uwolnieniem cen niż przeciwko, za prywatyzacją niż przeciwko, za kapitałem zagranicznym niż przeciwko. Jeśli chodzi o badania dotyczące odpowiedniej roli dla mnie, 23% respondentów oświadczyło, że nie powinienem utrzymać stanowiska w rządzie, a 4% uważało, że nikt w rządzie nie powinien kontynuować mojej polityki. Przeciwnie, 6% chciało, żebym był premierem, 21%, żebym pozostał na obecnym stanowisku pracy, a 26% chciało, bym pozostał w rządzie, ale na mniej ważnej pozycji.

do 2005 roku. Przygotowałem także książkę o polskiej transformacji („800 dni: szok kontrolowany”), która rozeszła się w 50 000 egzemplarzy i była szeroko komentowana. Spędziłem wiele czasu za granicą (wliczając w to pobyty w charakterze *visiting scholar* w MFW, Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowym) i prowadziłem badania nad rozwojem sytuacji w byłych krajach socjalistycznych. Odwiedziłem kilka z nich, spotykając się z czołowymi politykami. Wreszcie wróciłem do moich studiów nad państwem socjalnym (w tym nad systemem emerytalnym), prywatyzacją, podatkami, edukacją, wzrostem gospodarczym, systemami egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości oraz innymi kwestiami.

Wszystko to dawało mi wiele satysfakcji. Byłem jednak coraz silniej przekonany, że niezbędne reformy w Polsce zostały zablokowane lub spowolnione. W 1994 roku niektórzy członkowie Unii Wolności, partii reform kierowanej przez Tadeusza Mazowieckiego, namalowali, bym wystartował w wyborach na jej przewodniczącego. Wierzyłem, że ta partia najlepiej odzwierciedla moje poglądy i potrzebuje wzmocnienia. Jednak psychologicznie bardzo trudno było mi wejść w normalną politykę. Po długich wahaniach, na parę tygodni przed kongresem, zdecydowałem się wstąpić do Unii Wolności. Na początku kwietnia 1995 roku zostałem, z dużą przewagą głosów, wybrany na przewodniczącego UW, rozpoczynając nową fazę mojego zawodowego życia jako lider największej polskiej partii opozycyjnej. Moim celem było uczynienie z Unii Wolności zdyscyplinowanej, nowoczesnej partii, aby dać nowy impuls do reform w Polsce.

Zadanie nie należało do łatwych, bo do partii należało trzech byłych premierów i większość byłych dysydentów. Pod koniec 1995 roku przegraliśmy wybory prezydenckie – z naszym kandydatem, Jackiem Kuroniem. Na początku 1997 roku popularność partii spadła do ok. 5%, ale w wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 roku uzyskaliśmy prawie 14% głosów, opierając kampanię na „drugim planie Balcerowicza”. Ja za to wygrałem wybory na Śląsku, w rejonie przemysłu ciężkiego, prowadząc kampanię za wolnym rynkiem, i wygrywając m.in. z Marianem Krzaklewskim, przywódcą Związku Zawodowego „Solidarność”.

Będąc w opozycji, Unia Wolności systematycznie krytykowała postkomunistyczne rządy za spowolnienia reform, w tym prywatyzacji. Jednak współpracując z partiami postkomunistycznymi (i przeciwko „Solidarności”), przeprowadziliśmy projekt nowej konstytucji, która została przyjęta w referendum w maju 1996 roku. Opierając się na propozycjach Unii Wolności, zabraniała ona, by dług publiczny mógł przekroczyć 60% PKB oraz zapewniała należytą ochronę swobód gospodarczych i obywatelskich. Proponowana przez „Solidarność” konstytucja była znacznie słabsza w tych i innych aspektach.

Choć współpracowaliśmy z partiami postkomunistycznymi w projekcie nowej konstytucji, nie miałem zamiaru tworzyć z nimi koalicji rządowej; to mogłoby podważyć polityczne szanse Unii Wolności. Ponadto, miałem wiele zastrzeżeń do ich polityki. Marianowi Krzaklewskiemu udało się zbudować wielki konglomerat polityczny (Akcja Wyborcza Solidarność – AWS), zdominowany przez związek zawodowy „Solidarność” i składający się z około 40 małych partii – wiele z nich było bardzo krytycznych wobec „planu Balcerowicza”. AWS wygrała wybory we wrześniu 1997 roku, ale potrzebowała Unii Wolności do uzyskania większości parlamentarnej. Kiedy przyszedł czas, byłem gotowy, z poparciem mojej partii, by wejść w tę niełatwą koalicję.

STABILIZACJA I REFORMY W OKRESIE NORMALNEJ (ALE OSOBLIWEJ) POLITYKI

Po trudnych negocjacjach, w październiku 1997 roku ponownie zostałem ministrem finansów i wicepremierem odpowiedzialnym za ogólną koordynację polityki gospodarczej jako przewodniczący Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

Miałem jasny obraz sytuacji gospodarczej i związanych z nią celów. Główny cel stanowiło zwiększenie długoterminowego wzrostu gospodarczego poprzez przyspieszenie reform, zwłaszcza prywatyzacji, a także przeprowadzenie deregulacji i reformy systemu emerytalnego, edukacji, wymiaru sprawiedliwości, samorządu terytorialnego i przynoszących straty sektorów gospodarki, w szczególności górnictwa węgla kamiennego.

Deficyt na rachunku bieżącym szybko rósł. Chcąc uniknąć kryzysu makroekonomicznego, naciskałem na zmniejszenie deficytu budżetowego poprzez niższe wydatki, co było również ważne dla wzmocnienia długoterminowego wzrostu.

Na froncie pracy Polska wkraczała w okres rosnącej liczebności siły roboczej dzięki zwiększonemu napływowi absolwentów szkół średnich. Taka okazja dodatkowo przemawiała za przyspieszeniem długoterminowego wzrostu gospodarczego. Chciałem także przeforsować liberalizację kodeksu pracy.

Umowa koalicyjna zawierała większość z tych reform (często w ujęciu ogólnym). W szczególności rząd wyraził zgodę na prywatyzację w celu wzmocnienia wzrostu gospodarczego. Zgodził się również na sfinansowanie przychodami z prywatyzacji przejścia do kapitałowego systemu emerytalnego (w ramach kompleksowej reformy systemu emerytalnego). To był mój pomysł, aby uczynić prywatyzację bardziej atrakcyjną politycznie. Umowa koalicyjna podkreśliła potrzebę prostszych i niższych podatków, ale nie określała szczegółów reformy podatkowej. Dodałem to – wywołując wiele konfliktów – w drugiej połowie 1998 roku.

Wspólne rządy z AWS były szczególnym doświadczeniem. Po stosunkowo gładkim pierwszym roku, napięcia i konflikty zaczęły wychodzić na powierzchnię, głównie dlatego, że sama AWS była koalicją. W rezultacie, niektóre grupy należące do AWS zaczęły głosować przeciw rządowym propozycjom lub przeprowadzać ustawy sejmowe sprzeczne z uzgodnionym programem. Partie postkomunistyczne popierały oba rodzaje środków. Nazwałem to zjawisko podwójną opozycją: jedna to opozycja oficjalna, druga pochodziła z AWS¹⁵.

To była zupełnie odmienna sytuacja polityczna od tej, którą napotkałem podczas okresu „nadzwyczajnej polityki”. Jednak byłem zdecydowany umocnić stabilizację i przyspieszać reformy gospodarki¹⁶. Wykorzystywałem do tego celu rozmaite mechanizmy:

15 Próbowałem zdobyć poparcie opozycji dla niektórych posunięć, które wydawały się stosunkowo mało kontrowersyjne, ale zazwyczaj odmawiała i popierała ustawy fiskalnie destrukcyjne, nawet gdy stawało się coraz bardziej prawdopodobne, że opozycja wygra wybory w 2001 roku i przejmie odpowiedzialność za rząd. Ten model destrukcyjnej opozycji stał się normą w Polsce.

16 W tym dążeniu poparła mnie Hanna Gronkiewicz-Waltz, prezes Narodowego Banku Polskiego oraz nowo utworzona Rada Polityki Pieniężnej.

- Stworzyłem kolejny znakomity zespół ekonomiczny. Udało mi się dobrać bardzo dobrych zastępców w Ministerstwie Finansów i po raz kolejny miałem dwie grupy doradców: zespół strategiczny pod przewodnictwem Jacka Rostowskiego i grupę doradców w sprawach bieżących, pomagających koordynować politykę różnych ministerstw. Miałem również znakomitą grupę młodych asystentów, zazwyczaj byłych studentów.
- Położyłem duży nacisk na komunikację publiczną. Zorganizowałem bardzo dobry zespół komunikacyjny złożony z młodszych ludzi i odgrywałem aktywną rolę w kontaktach z mediami. Stale monitorowaliśmy protesty i staraliśmy się aktywnie działać. Na przykład, przed protestami personelu medycznego opublikowaliśmy i szeroko rozpowszechniliśmy „Czarną Księgę Marnotrawstwa w Służbie Zdrowia”. Spodziewaliśmy się również najbardziej drastycznych form demonstracji, więc nie byłem zaskoczony, gdy np. biznesmeni, którzy korzystali z absurdalnie hojnych zwolnień podatkowych na zatrudnienie osób niepełnosprawnych, zorganizowali demonstrację na wózkach inwalidzkich przed Ministerstwem Finansów. Po ciężkiej walce w Sejmie zmniejszyliśmy te przywileje podatkowe.
- Przygotowaliśmy strategiczne dokumenty służące z zamierzenia jako urządzenia koordynujące i dyscyplinujące w zakresie polityki koalicyjnej oraz przekonaaliśmy rząd do ich zaakceptowania. Najważniejsza była długoterminowa strategia wzrostu gospodarczego i finansów publicznych, przyjęta w 1998 roku. Druga była ustawa o finansach publicznych, która zwiększyła ich przejrzystość i wprowadziła dwa niższe pułapy długu publicznego, 50 i 55% PKB. W razie przekroczenia tych pułapów, musiały być podjęte konkretne, automatyczne posunięcia fiskalne. Wprowadziłem praktykę publikowania „czarnej listy” przedsiębiorstw z największymi zaległościami podatkowymi i podawania do publicznej wiadomości wszystkich decyzji Urzędu Skarbowego o odroczeniu lub obniżeniu płatności podatkowych.
- Powiązałem mniej popularną reformę (prywatyzację) z bardziej popularną (tworzenie kapitałowego systemu emerytalnego).
- Próbowałem mobilizować różne grupy i instytucje do wspierania konkretnych reform. Zorganizowałem komisję deregulacji, której przewodniczyłem. Składała się z urzędników państwowych, ekspertów pozarządowych i dziennikarzy. Kiedy odkryłem, że samorzady lokalne, które miały kopalnie na swym terenie, były niezadowolone z powodu nieopłaconych podatków, utworzyłem z nimi koalicję, aby naciskać na szybszą restrukturyzację kopalni. Wynegocjowałem pożyczkę z Banku Światowego na sfinansowanie tego procesu, mając nadzieję, że eksperci Banku pomogą w monitorowaniu tego procesu i forsowaniu prywatyzacji kopalń węgla¹⁷.
- Rozwinąłem sojusze między Unią Wolności a wybranymi grupami i ich organizacjami, zwłaszcza ze środowiskiem przedsiębiorców, ale także umiarkowanych ekologów, reformatorskimi nauczycielami, zarządami szpitali, reformatorami w samorządzie terytorialnym i wybranymi dziennikarzami.

¹⁷ Byłem rozczarowany biernością ekspertów Banku Światowego. Jeszcze gorsze zachowanie wykazali w 2011 i 2013 roku, kiedy polski rząd pod rządami Donalda Tuska zaczął demontować finansowany system emerytalny, wprowadzony za radą Banku.

Uwzględniając niełatwą koalicję oraz silne zewnętrzne wstrząsy gospodarcze w 1998 roku (kryzysy wschodnioazjatyckie, kryzys rosyjski), makroekonomiczne i systemowe, trudno uznać rezultaty polityki gospodarczej pomiędzy listopadem 1997 roku i majem 2000 roku, patrząc retrospektywnie, za złe:

- Deficyt budżetowy zostały znacząco zredukowany, a stosunek długu publicznego do PKB zaczął się zmniejszać. Prawdą jest, że deficyt na rachunku obrotów bieżących wzrastał, ponieważ występowały opóźnienia pomiędzy polityką gospodarczą a jej skutkami i byliśmy dotknięci zewnętrznymi wstrząsami, ale wprowadzono dodatkowe ograniczenia dotyczące długu publicznego.
- Prywatyzacja została radykalnie przyspieszona. Obejmowała większość sektora bankowego, dużego sektora metalurgicznego, telekomunikację i wielu innych przedsiębiorstw sektora państwowego (ale nie zdążyła ona objąć górnictwa i kolejnictwa).
- Wprowadziliśmy fundamentalną reformę emerytalną, która radykalnie uporządkowała system repartycyjny i wprowadziła obowiązkowy system kapitałowy. Przejście do tego systemu zaczęło być finansowane z dochodów z prywatyzacji. Ten związek między prywatyzacją a reformą emerytalną działał w latach 1998-2000 i później.
- Pomimo protestów związków zawodowych, górnictwo węgla zostało poddane radykalnej restrukturyzacji. Liczba górników została wyraźnie zredukowana, choć kosztowało to więcej niż chciałem.
- Podobnie, pomimo protestów związku kolejarzy, infrastruktura kolejowa została oddzielona od innych operacji.
- Jeśli chodzi o deregulację, okazaliśmy się skuteczniejsi w eliminacji różnych ministerialnych rozporządzeń niż w usuwaniu zbędnych lub szkodliwych ustaw. Kompleksowa liberalizacja kodeksu pracy, przygotowana przez komisję deregulacji, nie przeszła przez system polityczny. Jak się obawiałem, brak liberalizacji kodeksu pracy przyczynił się do wzrostu bezrobocia wśród młodych ludzi. Polityka w Polsce zmarnowała dywidendę demograficzną¹⁸.
- Latem 1998 roku zaproponowałem kompleksową reformę podatkową, wprowadzającą płaski podatek dochodowy, zreformowany podatek dochodowy od osób prawnych i zmianę niektórych innych podatków. Proponowana reforma została opisana w „Białej księdze podatkowej”, kompleksowej diagnozie systemu podatkowego i propozycjach jego zmiany. Proponowane reformy, w szczególności podatek płaski i zniesienie różnych ulg podatkowych w zamian za obniżenie stawek, były krytykowane demagogicznie przez opozycję i źle odebrane przez część AWS¹⁹. Po długich negocjacjach z przywódcami AWS zgodziłem się na dwie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, a pakiet reform został uchwalony przez Sejm po wielu obstrukcjach, w listopadzie 1999 roku. Jednak przy-

18 Głównym (i wystarczającym) powodem blokowania reformy było to, że federacje związków zawodowych miały bardzo duży wpływ na dwa największe rywalizujące z sobą ugrupowania polityczne, postkomunistów i „Solidarność”.

19 Opozycja twierdziła, że podatek liniowy przyniesie korzyści bogatym kosztem biednych, podczas gdy – dzięki zwiększonej kwocie wolnej od podatku – zyskiwały na nim osoby o niższych dochodach.

dent Aleksander Kwaśniewski zawetował zreformowany podatek dochodowy od osób fizycznych, akceptując pozostałe zmiany. Jak na ironię, będąc u władzy w 2004 roku, partie postkomunistyczne wprowadziły zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, upodabniając go do płaskiego, a nawet proporcjonalnego (osoby samozatrudnione mogły wybrać formę opodatkowania, a niemal każdy mógł zadeklarować samozatrudnienie).

Biorąc pod uwagę ograniczenia polityczne, wątpię, abyśmy mogli osiągnąć lepsze wyniki makroekonomiczne i systemowe. Być może powinniśmy byli spróbować usunąć różne pracownicze przywileje emerytalne i podwyższyć wiek emerytalny²⁰. Jestem jednak sceptyczny co do możliwości uzyskania wystarczającego wsparcia ze strony AWS, nie mówiąc już o opozycji. Z perspektywy czasu zdałem sobie sprawę, że prawdopodobnie błędem było wprowadzenie drugiego szczebla samorządu terytorialnego (powiatu) i – bez wątplenia – stworzenie tak dużej liczby jednostek lokalnych na tym poziomie. Próbowałem ograniczyć tę liczbę, ale moje obiekcje zostały odrzucone na szczeblu rządowym.

Począwszy od wczesnych lat 2000. parlamentarna koalicja z AWS praktycznie przestała funkcjonować, ponieważ niektórzy posłowie AWS regularnie głosowali wraz z oficjalną opozycją przeciwko własnemu rządowi. W marcu 2000 roku przedstawiłem kierownictwu AWS dwie listy: „negatywną” (projekty ustaw sejmowych, które AWS powinna odrzucić) i „pozytywną” (projekty, które powinna wspierać). AWS odmówiła podjęcia zdecydowanych zobowiązań. Był to główny powód, dla którego pod koniec maja 2000 roku, zgodnie z moim wnioskiem, Unia Wolności wyszła z koalicji rządowej. Obiecaliśmy wspierać w Sejmie wszelkie inicjatywy zgodne z naszym programem.

Po wyjściu z koalicji skupiłem się na przygotowaniu Unii Wolności do wyborów parlamentarnych w 2001 roku. Stanęliśmy przed perspektywą przejścia po wyborach do opozycji. Nie byłem entuzjastycznie nastawiony do pełnienia roli lidera partii opozycyjnej, ale czułem moralny obowiązek przewodniczenia w Unii Wolności i kontynuowania pracy jej lidera – najlepiej jak potrafię. Jednak wewnątrz partii wyłoniła się opozycja wobec mojego przywództwa. Składała się głównie z osób, które uważały, że Unia Wolności musiała zmienić swój wizerunek z tego, co uważali za nadmiernie „ekonomiczny” – na bardziej tradycyjnie „troskliwy”. Inna grupa chciała kontynuacji poprzedniego kursu. Mógłbym, jak sądzę, wygrać współzawodnictwo na kongresie partyjnym, który odbył się w grudniu 2000 roku, ale doszedłem do wniosku, że sytuacja powstała w partii zwolniła mnie z moralnego obowiązku, abym nadal jej przewodniczył²¹. Z tego względu ogłosiłem, że nie wystartuję w wyborach w 2001 roku.

Już po podjęciu przeze mnie tej decyzji, pojawił się wakat na stanowisku szefa banku centralnego. Prezydent Aleksander Kwaśniewski mianował mnie na to stanowisko, na które zostałem wybrany przez Sejm pod koniec grudnia 2000 roku. Zajmowałem to stanowisko od stycznia 2001 roku do stycznia 2007 roku. Przewodniczyłem dwóm kolejnym Radom Polityki Pieniężnej, a także Komisji Nadzoru Bankowego. Wspierał mnie w tej pracy kompetentny nadzór bankowy, który stanowił wówczas część banku centralnego. Stopniowo

20 Obydwie reformy zostały wprowadzone później przez rząd premiera Donalda Tuska.

21 Na kongresie dominowało bardziej tradycyjne skrzydło, które w 2001 roku nie dostało się do Sejmu i stopniowo zniknęło z polskiej sceny politycznej. Liberalne skrzydło opuściło partię po kongresie i połączyło się z innymi grupami politycznymi w celu utworzenia Platformy Obywatelskiej. W 2001 roku ta partia uzyskała prawie 13% głosów, stając się później jedną z dwóch największych partii w Polsce, przewodzoną przez Donalda Tuska.

zmniejszając uprzednio podwyższone oficjalne stopy procentowe, obniżyliśmy inflację z ponad 10% w 2000 roku do około 2% w latach 2005-2006. Stosunkowo restrykcyjna polityka monetarna, wraz z pewnymi dodatkowymi nadzorczymi regulacjami, pomogła Polsce uniknąć boomu mieszkaniowego, a to z kolei przyczyniło się do tego, że była jedynym krajem w Unii Europejskiej, który uniknął recesji po 2008 roku. W mojej pracy nadzorczej zachęcałem do prywatyzacji niektórych banków i restrukturyzacji największego banku państwowego.

Podczas mojej kadencji Narodowy Bank Polski stanął w obliczu dwóch kolejnych nieprzyjaznych rządów, najpierw postkomunistycznego, a następnie rządu kierowanego przez Jarosława Kaczyńskiego. Obydwa rządy poprowadziły zaciekle ataki na politykę pieniężną i niezależność banku centralnego²². Przy wsparciu Europejskiego Banku Centralnego i większości polskich mediów, udało mi się odeprzeć te ataki, wzmacniając tym samym niezależność Narodowego Banku Polskiego.

UWAGI KOŃCOWE

Doświadczenia Polski pokazują, że stabilizacja i reformy są możliwe zarówno w okresach nadzwyczajnej, jak i normalnej polityki, jeśli spełnione są określone warunki. W okresie nadzwyczajnej polityki największe znaczenie ma prędkość działania. Zdolność do szybkiego działania wymaga, by plan był przygotowany, zanim otworzy się historyczne okno możliwości. Prędkość i wcześniejsze przygotowanie są również ważne w okresie normalnej polityki.

W obydwu okresach w Polsce problemy analityczne były stosunkowo łatwe do rozwiązania. Trudniejsze były problemy zarządcze i polityczne. Aby odnieść sukces, reformator musi intelektualnie opanować strategię gospodarczą. Musi także mieć właściwą osobowość i umiejętności, by poradzić sobie z zarządczymi i politycznymi aspektami rozpoczęcia oraz realizacji radykalnych reform. Niewielu ludzi łączy w sobie wymagania intelektualne, przywódcze i polityczne, niezbędne, aby być skutecznym reformatorem. To, czy tacy ludzie pojawiają się na stanowiskach przywódczych, w dużej mierze jest kwestią przypadku. Czasem mogą się pojawić, ale napotkają na przeszkody, których nikt nie może pokonać. Sukces lub niepowodzenie radykalnych reform wynika zatem ze złożonych interakcji między osobowością przywódców a zmiennymi sytuacyjnymi. Zarówno w ramach nadzwyczajnej, jak i normalnej polityki, sukces zależy też od istnienia spójnego, dobrze zorganizowanego, zdeteterminowanego zespołu o wyraźnym przywództwie.

22 Lider postkomunistycznego rządu, Leszek Miller, chciał, abyśmy najpierw szybciej obniżyli stopy procentowe, a potem zrezygnowali z płynnego kursu walutowego. Groził, że do rady walutowej wprowadzi nowych członków. Rząd Kaczyńskiego, niezadowolony z niektórych moich decyzji jako przewodniczącego komisji bankowej, stworzył w parlamencie specjalną komisję śledczą w celu zbadania wszystkich przypadków prywatyzacji banków w Polsce. Odmówiłem stawienia się przed komisją, bo nie chciałem stworzyć precedensu, który osłabi niezależność banku centralnego. Moja decyzja została w 2006 roku w pełni poparta przez Trybunał Konstytucyjny.

W Polsce i w innych krajach postkomunistycznych reformy były szybsze i skuteczniejsze – dzięki prywatyzacji – w sektorze przedsiębiorstw niż w innych sektorach. Przedsiębiorstwa państwowe zwykle przynosiły straty finansowe, chyba że zajmowały pozycje quasi-monopolistyczne. Reforma instytucji i systemów publicznych okazała się znacznie wolniejsza i mniej efektywna, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, szkolnictwa wyższego czy wymiaru sprawiedliwości. Tak więc to w sektorze publicznym pozostaje większość problemów. System emerytalny przechodził najwięcej reform, ale nastąpiło znaczne ich odwrócenie, które doprowadziło do *de facto* zniszczenia obowiązkowego systemu kapitałowego przez rząd Donalda Tuska w latach 2011 i 2013.

Polityczna krytyka stabilizacji i reform w Polsce pochodziła prawie wyłącznie ze strony etatystycznej, która sprzeciwiała się konsolidacji fiskalnej, prywatyzacji i deregulacji, zwłaszcza rynku pracy. Będąc w rządzie, polityczni przeciwnicy stabilizacji i reform rynkowych często skłaniali się do odroczenia fiskalnych dostosowań i prywatyzacji. Nie angażowali się jednak do 2015 roku w agresywną stymulację fiskalną ani w żadne większe odwrócenie reform (z wyjątkiem przywrócenia uprawnień emerytalnych dla służb mundurowych i górników).

Polityka pieniężna odgrywała w Polsce generalnie istotną rolę dyscyplinującą i stabilizującą. Było to możliwe dzięki niezależności banku centralnego, która została obroniona i wzmocniona poprzez odparcie ataków politycznych. PKB Polski zwiększył się ponad dwukrotnie w latach 1989-2013 i to moim zdaniem stanowi największe osiągnięcie polityki przemian. Taki nadzwyczajny wzrost wynikał ze skumulowania reform sektora przedsiębiorstw i polityki makroekonomicznej (zwłaszcza monetarnej), która uniemożliwiała pojawienie się epizodów boom-krach.

BIBLIOGRAFIA

- Åslund, Anders. 2013. *How Capitalism Was Built*, 2nd edition. New York: Cambridge University Press.
- Balcerowicz, Leszek. 1992. *800 dni skontrolowanego szoku* [800 Days of Controlled Shock]. Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza (BGW).
- Balcerowicz, Leszek. 1995. *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central University Press.
- Hartwell, Christopher. 2013. *Institutional Barriers in Transition: Examining Performance and Divergence in Transition Economies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kawalec, Stefan. 1989. *Privatization of the Polish Economy*. *Communist Economies* 1, no. 3: 241–56.
- Kornai, János. 1980. *Economies of Shortage*. Amsterdam: North Holland.
- Lewandowski, Janusz, Jan Szomburg. 1989. *Property Reform as a Basis for Social and Economic Reform*. *Communist Economies* 1, no. 3: 257–68.
- Pinto, Brian, Marek Belka, i Stefan Krajewski. 1993. *Transforming State Enterprises in Poland: Evidence by Manufacturing Firms*. *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1. Washington: Brookings Institution.
- Rostowski, Jacek. 1993. *The Implications of Very Rapid Private Sector Growth in Poland*. CEP Discussion Paper No. DP0159. London: Centre for Economic Performance.
- Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.

