

*Wojciech Morawski\**

## **STO LAT POLSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ**

### **Streszczenie**

Polityka gospodarcza rządu polskiego przechodziła różne fazy, które jednak generalnie można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należały te, kiedy polityka polska mieściła się w głównym nurcie przemian światowych. Do drugiej te, kiedy władze polskie stawiały na alternatywne wobec mainstreamu rozwiązania, ulegając pokusie „pójścia na skrót”. Generalnie można powiedzieć, że pierwsze przyczyniały się do rozwoju kraju, a drugie sprowadzały jego rozwój na manowce, izolując od gospodarki światowej. Do pierwszej grupy można zaliczyć cały okres międzywojenny, łącznie z latami 30., kiedy to tendencje autarkiczne były właśnie mainstreamowe, lata 1944–1947 i lata 1989–2015.

Słowa kluczowe: Druga Rzeczpospolita, Polska Rzeczpospolita Ludowa, Trzecia Rzeczpospolita, polityka gospodarcza, ekonomia

### **1. Czasy Drugiej Rzeczypospolitej**

Wyzwania stojące przed władzami u progu niepodległości były poważne. Niektóre z nich: inflację, zniszczenia i straty wojenne, pauperyzację społeczeństwa dzieliliśmy z innymi narodami Europy. Inne były specyficznie polskie. Do tych ostatnich należała unifikacja kilku obszarów gospodarczych, dotychczas funkcjonujących w innym otoczeniu gospodarczym. Do tej samej kategorii należy zaliczyć dekapitalizację gospodarki polskiej. W mierzeniu się z tymi wyzwaniami dodatkową trudność stanowił fakt, że Polska do końca 1920 r. toczyła wojnę, a do odbudowy można było przystąpić dopiero w 1921 r. Wojna była jednak problemem przejściowym. W późniejszych latach polityka gospodarcza rządu musiała zmierzyć się z kilkoma wyzwaniami: unifikacją,

---

\* Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

stabilizacją makroekonomiczną, odbudową kapitału oraz zdobyciem nowych rynków zbytu, w tym z poszerzeniem rynku wewnętrznego. Ostatni problem był związany z reformą rolną. Dostrzegano też potrzebę modernizacji kraju, przez co rozumiano uprzemysłowienie. Rozpatrzmy je po kolei.

**Unifikacja** w niektórych dziedzinach była prosta i oczywista. Trzeba było zintegrować sieć komunikacyjną, dobudować brakujące fragmenty linii kolejowych, ujednoczyć rozstaw torów kolejowych, wprowadzić ruch prawostronny (w Galicji obowiązywał lewostronny) itp. To były sprawy najprostsze. Do trudniejszych, ale nieuniknionych i pilnych należała np. unifikacja walutowa. Przeprowadzono ją w oparciu o markę polską, emitowaną przez Polską Krajową Kasę Pożyczkową. Z założenia traktowano to rozwiązanie jako tymczasowe, bowiem już w lutym 1919 r. zapadła decyzja, że przyszła polska instytucja emisyjna będzie się nazywała Bank Polski, a przyszła waluta – złoty. Delikatność unifikacji walutowej polegała na takim uwzględnieniu interesów ludności na obszarach używających dotychczas innej waluty, by nie zostało to uznane za dyskryminujące. Z próby tej państwo polskie wyszło obronną ręką. Najtrudniejsza była unifikacja prawna, w tym tak delikatnych dziedzin, jak np. ustawodawstwo socjalne. Tu sukcesy były fragmentaryczne i odłożone w czasie. Zasadnicza trudność polegała na tym, że w poszczególnych zaborach istniał system przywilejów, niekiedy kosztownych dla budżetu. Ludność traktowała je jako prawo nabyte i odebranie tych przywilejów uznałaby za dyskryminację. Z drugiej strony – rozciągnięcie takich przywilejów na cały kraj rujnowałoby finanse publiczne. Bezbolesna społecznie unifikacja musiałaby się opierać na zasadzie upowszechniania klauzuli najwyższego uprzywilejowania, co byłoby rozwiązaniem ponad stan. W tej sytuacji odkładanie operacji na później wydawało się rozsądnym wyjściem.

Najbardziej sprzyjające unifikacji były lata 1926–1929. Był to dość wyjątkowy w okresie międzywojennym czas pomyślnej koniunktury, któremu towarzyszyła pomajowa stabilizacja polityczna, a zmiany w konstytucji dokonane latem 1926 r., dające prezydentowi prawo wydawania dekretów z mocą ustawy upraszczały proces legislacyjny. W tym czasie ujednoczono prawo bankowe, prawo o spółkach akcyjnych, prawo przemysłowe, ubezpieczeniowe, prawo pracy, zasady działania izb rolnych czy izb przemysłowo-handlowych itp. Akcja ta utraciła rozpęd wiosną 1929 r., kiedy to jej główny animator, minister skarbu Gabriel Czechowicz został postawiony przed Trybunałem Stanu pod zarzutem użycia publicznych pieniędzy na cele partyjne. Nie został skazany, ale nie powrócił na swoje stanowisko. Kryzys, który wybuchł zaraz potem, nie sprzyjał już zasadniczym reformom. Nie dokończono np. zaawansowanych przygotowań do unifikacji zasad podatkowych. Proces unifikacji podlegał też ograniczeniom politycznym. Na podstawie konwencji genewskiej z 1922 r. województwo śląskie miało zapewnioną odrębność prawną na 15 lat. Unifikacja nie była

traktowana jako cel nadrzędny i bezdyskusyjny, który należało urzeczywistnić bez względu na koszty. Dokonywano jej w rozsądny sposób i stopniowo.

**Stabilizacja makroekonomiczna** w pierwszych latach wymagała przede wszystkim wyjścia z inflacji. Próby Władysława Grabskiego z pierwszej połowy 1920 r. spełzły na niczym z powodu eskalacji wojny. Kolejną poważną próbę stabilizacji podjął Jerzy Michalski, minister skarbu od września 1921 do czerwca 1922 r. Zdołał on zamrozić inflację prawie na rok. Ostateczny sukces stabilizacji zależał jednak od poparcia PPS, a socjaliści uznali, że inflacja ciągle jeszcze jest mniejszym złem niż kryzys postabilizacyjny. Na początku 1922 r. ministrem skarbu po raz drugi został Grabski z programem zrównoważenia budżetu, a następnie reformy walutowej. Równowagę budżetową chciał oprzeć na podatku majątkowym, waloryzacji istniejących podatków do kursu franka szwajcarskiego i na oszczędnościach budżetowych, przede wszystkim w kolejnictwie. Powstanie rządu Chjeno-Piasta wiosną 1923 r. opóźniło realizację tych planów. Jesienią 1923 r. Polska pogrążyła się w hiperinflacji. W grudniu 1923 r. Grabski po raz trzeci objął ministerstwo skarbu, dodatkowo stając na czele rządu. Reformy<sup>1</sup> przeprowadzone wiosną 1924 r. przyniosły równowagę budżetową i solidny system pieniężny. W odróżnieniu od podobnych reform stabilizacyjnych przeprowadzanych w tym czasie zostały dokonane wyłącznie w oparciu o zasoby krajowe, bez pomocy zagranicznej. Zadecydowała o tym koniunktura polityczna. W okresie poprzedzającym konferencję w Locarno Europa poszukiwała zbliżenia z Niemcami, choćby za cenę rewizji granic. Istniało poważne niebezpieczeństwo, że pomoc finansowa dla Polski w tym momencie byłaby uwarunkowana zgodą na rewizję granic.

Stabilizacji towarzyszył nieuchronny kryzys postabilizacyjny. Jego działanie wzmocniła polsko-niemiecka wojna celna, która wybuchła w 1925 r. Doprowadziło to do załamania złotego, kryzysu bankowego i tzw. drugiej inflacji. W obliczu takich wydarzeń rząd Grabskiego podał się do dymisji. Ponowna stabilizacja była dziełem rządu Aleksandra Skrzyńskiego<sup>2</sup>. Korzyści z poprawy koniunktury, na początku 1926 r., odniosła już sanacja, która firmowała też tzw. drugą stabilizację, przeprowadzoną jesienią 1927 r. Tym razem, w zmienionej koniunkturze politycznej, Polska otrzymała znaczną pomoc finansową od Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Lata 1926–1929 były okresem najlepszej koniunktury gospodarczej w dziejach Drugiej Rzeczypospolitej<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por. klasyczna monografia: J. Tomaszewski, *Stabilizacja waluty w Polsce. Z badań nad polityką gospodarczą rządu polskiego przed zamachem majowym*, Książka i Wiedza, Warszawa 1961.

<sup>2</sup> Drugiej inflacji i jej konsekwencjom poświęcona jest praca: W. Morawski, *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*, PWN, Warszawa 1990.

<sup>3</sup> Polityki gospodarczej w pierwszych latach rządów sanacyjnych dotyczą dwie klasyczne pozycje: Z. Landau, *Plan stabilizacyjny 1927–1930. Geneza, założenia, wyniki*, Książka i Wiedza, Warszawa 1963 oraz M. Łapa, *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Ibidem, Łódź 2002.

Wielki kryzys lat 30. postawił dzieło stabilizacji pod znakiem zapytania. Władze polskie, w przesadnej obawie przed powrotem inflacji, prowadziły konserwatywną politykę skarbową i walutową<sup>4</sup>. Stąd m.in. przynależność Polski do złotego bloku – ugrupowania państw pod przewodnictwem Francji, które podczas kryzysu nie zawiesiły wymienialności swoich walut na złoto i ich nie zdevaluowały. Nie zmieniło się to również po 1935 r., w okresie interwencjonizmu państwowego. Budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego nie towarzyszyły deficyty budżetowe. Poluzowanie polityki monetarnej nastąpiło dopiero w pierwszych miesiącach 1939 r., w obliczu bezpośredniej groźby wojny i nie zdążyło doprowadzić do zjawisk inflacyjnych.

**Odbudowa kapitału** stała się po pierwszej wojnie światowej zadaniem priorytetowym. Wojna, rewolucja rosyjska, a następnie inflacja doprowadziły do głębokiej dekapitalizacji gospodarki. W pierwszych latach pewne nadzieje wiązano z możliwością wejścia na polski rynek kapitału francuskiego, idącego w ślad za zaangażowaniem politycznym. Nadzieje te szybko jednak rozwiały się na skutek problemów, jakie przeżywała sama Francja. Niemniej nadal jedyne rozwiązanie widziano w ściągnięciu kapitałów zagranicznych. Grabski uważał, że banki prywatne obsługujące kredyt krótkoterminowy mogą stać się instrumentem ściągania do Polski kapitału zagranicznego, natomiast odbudowa kredytu długoterminowego powinna stać się domeną bankowości państwowej. Dlatego zreorganizował bankowość państwową, opierając ją na trzech filarach: z jednej strony Pocztowej Kasie Oszczędności, gromadzącej depozyty ludności, z drugiej – Państwowym Banku Rolnym i Banku Gospodarstwa Krajowego, dostarczającym kredytu długoterminowego gospodarce. Tymczasem banki komercyjne przeżyły wstrząs kryzysu postabilizacyjnego we wrześniu 1925 r., potem jednak odzyskały niezłą kondycję i w drugiej połowie lat 20. istotnie weszły w rolę pasa transmisyjnego, poprzez który napływał kapitał zagraniczny. Zabiegi o ten kapitał skłaniały niekiedy rząd polski do udzielania mu nadmiernych przywilejów. Problemem było również polityczne zróżnicowanie stosunku do kapitału. Chętnie witano kapitał państw przyjaznych, niechętnie patrzono na kapitał niemiecki. Prowadziło to do sytuacji, w których kapitał niemiecki starał się występować w Polsce pod inną flagą. W ówczesnej sytuacji politycznej było to zapewne nieuchronne, ale rodziło patologiczne sytuacje.

Niedostatek kapitału skutkował wysokimi stopami procentowymi. Po stabilizacji walutowej rząd walczył z, jak to wówczas nazywano, „drożyzną kapitału”. Stąd reglamentacja stóp procentowych i ustawodawstwo antylichwiarskie. Miało ono jednak negatywne skutki. Po pierwsze – utrudniało ściąganie kapitału zagranicznego. Po drugie – ponieważ stopy procentowe nie równoważyły popytu i podaży kredytu, jego

<sup>4</sup> Z. Knakiewicz, *Deflacja polska 1930–1935*, PWE, Warszawa 1967.

rozdział odbywał się według kryteriów pozaekonomicznych. Nieuchronnie sprzyjało to szeroko pojętej korupcji.

Wielki kryzys przyniósł ogromny regres międzynarodowych rynków kapitałowych. Wprawdzie, zgodnie z potoczną opinią, kapitał nie ma ojczyzny, tylko optymalizuje sobie ryzyko i zysk, z drugiej jednak strony zauważono, że w naprawdę trudnych czasach kapitał ma tendencję do repatriacji, czyli powrotu do kraju pochodzenia. Dla Polski oznaczało to masowy odwrót tego kapitału, który udało się ściągnąć w poprzednich latach. Pogłębiło to kryzys w gospodarce polskiej. Ponieważ rodzimego kapitału prywatnego praktycznie nie było, jedynym wyjściem było wsparcie zagrożonych firm przez państwo. W ten sposób dokonywała się żywiołowa etatyzacja gospodarki. Wokół Banku Gospodarstwa Krajowego zaczął kształtować się potężny, państwowy koncern BGK.

Procesom tym podporządkowana była konserwatywna polityka monetarna<sup>5</sup>. W latach kryzysu miała ona przekonać kapitał zagraniczny o solidności polskiej gospodarki. Tego celu z pewnością nie osiągnęła. W drugiej połowie lat 30. jej sens nieco się zmienił. Teraz chodziło o to, by utrwalić zaufanie społeczeństwa polskiego do złotego i wyciszyć obawy przed powrotem inflacji. W efekcie miało to przynieść przełamanie tezauryzacji. Oceniano, że w rękach ludności znajdują się pokaźnie zasoby kapitału, które jednak, tezauryzowane, pozostają poza obiegiem życia gospodarczego. Wzrost zaufania miał przełamać te tendencje i skłonić ludzi do zdeponowania swoich zasobów w bankach. Te czynniki zadecydowały o wyniku burzliwej dyskusji, która wiosną 1936 r., po rozpadzie złotego bloku, rozgorzała w Polsce. Prezes Banku Polskiego płk. Adam Koc uważał, że Polska powinna zdewaluować swoją walutę, zawiesić wymienialność na złoto i dołączyć do kierowanego przez Wielką Brytanię bloku szterlingowego. Minister skarbu i wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski uważał, że nie należy dewaluować złotego, a jedynie wprowadzić reglamentację dewizową. Spór wygrał Kwiatkowski, a złoty do końca pozostał jedną z najmocniejszych walut europejskich. Pozytywne skutki tych decyzji były wyraźnie widoczne w końcówce lat 30.<sup>6</sup> Natomiast etatyzacja gospodarki, początkowo żywiołowa, z czasem zaczęła zyskiwać zastępy zwolenników i stawać się dominującym poglądem.

**Poszukiwanie nowych rynków zbytu.** Nowa konfiguracja granic zmuszała do reorientacji dawnych kierunków zbytu. W niektórych branżach proces utraty rynków zbytu państw zaborczych rozpoczął się już przed 1914 r. W latach 90. XIX w. Łódź zaczęła odczuwać konkurencję moskiewskiego przemysłu włókienniczego

<sup>5</sup> C. Leszczyńska, *Polska polityka pieniężna i walutowa w latach 1924–1936*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2013.

<sup>6</sup> Por. J. Skiba, *Reglamentacja dewizowa w Polsce w latach 1936–1939*, nieopubl. praca doktorska w Bibliotece SGH w Warszawie, Warszawa 2016.

i tracić rynki wschodnie. Galicyjski przemysł naftowy najlepsze lata przeżył w pierwszej dekadzie XX w. Niekiedy jednak zerwanie powodowało poważne perturbacje. Silne rolnictwo zaboru pruskiego, produkujące na rynek niemiecki, nie tylko zostało od niego odcięte, ale musiało sprostać konkurencji rolnictwa pozostałych dzielnic Polski, które produkowały mniej wydajnie, ale po znacznie niższych kosztach. Górnictwo i hutnictwo górnośląskie zostało odcięte od niemieckich rynków – po 1922 r. w wersji łagodnej, a w 1925 r. w wersji radykalnej. W tej sytuacji znalezienie alternatywnych rynków zbytu stawało się sprawą życia lub śmierci. Polski węgiel, wykorzystując strajk górników brytyjskich w 1926 r., znalazł sobie nowe rynki zbytu w Skandynawii. Dobra koniunktura w przemyśle włókienniczym już nie powróciła, ale zdołano przetrzeć szlaki na rynki niekiedy bardzo egzotyczne, jak Chiny, Indie czy Południowa Afryka. W 1927 r. pojawił się pomysł stworzenia bloku zbożowego i odbudowy tradycyjnego podziału Europy na przemysłowy zachód i rolniczy wschód, co mogło być szansą dla eksportu rolnego. Ostatecznie jednak propozycja ta została odrzucona zarówno na szczeblu europejskim (konferencja w Genewie), jak i krajowym. W Polsce zdecydowano, że kraj należy uprzemysławiać, a nie utrzymywać jego rolniczy charakter. W czasach wielkiego kryzysu forsowano eksport za wszelką cenę, stosując m.in. dumping. Mimo to wolumen eksportu systematycznie się kurczył. Korzystna, zwłaszcza w handlu z Niemcami, okazała się reglamentacja dewizowa. Niemniej w drugiej połowie lat 30., w obliczu narastających tendencji autarkicznych, rosło znaczenie rynku wewnętrznego. Jego poszerzeniu służyła np. intensywna propaganda motoryzacyjna. Duże możliwości poszerzenia rynku wewnętrznego mogła przynieść reforma rolna, ale uwarunkowania tej kwestii były bardziej złożone.

**Problem reformy rolnej** był istotny w kilku aspektach. Z jednej strony wielka własność ziemska, z drugiej przeludniona wieś z dużym ukrytym bezrobociem. Znaczna część społeczeństwa widziała w reformie przejaw sprawiedliwości społecznej. Wzrost zamożności chłopów sprzyjałby poszerzeniu rynku wewnętrznego i stabilizował koniunkturę. Przeciwnicy reformy argumentowali z kolei, że wielkie gospodarstwa są bardziej produktywne. Sprawę dodatkowo komplikowała struktura społeczna i narodowościowa na Kresach Wschodnich, gdzie radykalna reforma musiałaby nieuchronnie zawęzić polski stan posiadania. U progu niepodległości, w 1919 r., Sejm zasygnalizował zamiar przeprowadzenia reformy. Uczynił to w formie uchwały, zatem bez nadania temu aktowi mocy prawnej. W 1920 r., w obliczu inwazji radzieckiej, uchwałe sprzed roku nadano moc ustawy i reforma weszła w życie. Kiedy okazało się, że Polska nie tylko nie przegrała wojny, ale zdobyła ponadto Kresy Wschodnie, uzupełniono regulację ustawą o osadnictwie wojskowym. Zgodnie z nią pierwszeństwo w nadziale ziemi mieli nie tyle okoliczni chłopci, ile zasłużeni wojskowi. W zamiarze

autorów miało to złagodzić narodowościowe konsekwencje zmian własnościowych. W rzeczywistości stało się źródłem napięć i konfliktów.

Ustawa z 1920 r. przewidywała 50% odszkodowanie dla wywłaszczanych ziemian. W 1921 r. weszła w życie konstytucja respektująca nienaruszalność własności, a w koniecznych przypadkach przewidująca 100% odszkodowanie. W tej sytuacji ustawa o reformie rolnej, jako sprzeczna z konstytucją, straciła moc. Powrócono do tematu w 1923 r., kiedy to PSL „Piast”, wchodząc w koalicję z prawicą, wynegocjował zasady bardzo umiarkowanej reformy. Miała ona być stopniowa, dobrowolna i dokonywać się miała za pełnym odszkodowaniem. Na tych zasadach oparta była ustawa z 1925 r. Po zamachu majowym Piłsudski szukał kompromisu z konserwatystami, chcąc ich wykorzystać do odebrania elektoratu endecji. Elementem kompromisu była powściągliwość w realizacji reformy. Zaniechanie w tej sprawie można rozpatrywać w kategoriach jednej z utraconych szans Drugiej Rzeczypospolitej.

Władze zdawały sobie jednak sprawę z przeludnienia wsi i drzemiącego tam ukrytego bezrobocia. Próbowaly temu zaradzić na dwa sposoby: wspierając wszelkiego rodzaju emigrację oraz wysuwając projekty modernizacyjne, które miały przynieść m.in. przyspieszenie procesów urbanizacyjnych.

**Projekty modernizacyjne** związane były z koncepcją uprzemysłowienia kraju. Zasadnicza decyzja dotycząca priorytetu przemysłu nad rolnictwem została podjęta w drugiej połowie lat 20. Projekty te skupiały się na rozwoju kilku całkiem nowych dziedzin gospodarki: przemysłu zbrojeniowego, lotniczego, motoryzacyjnego, elektrycznego, radiotechnicznego, chemicznego czy szeroko pojętej gospodarce morskiej. Dziedziny te w większości były również w innych krajach raczkujące, co dawało szansę na dotrzymanie kroku państwu najbardziej rozwiniętym. Dość liczne enklawy nowoczesności odgrywały dużą rolę propagandową. W odróżnieniu od czasów PRL zacofanie Polski nie przybierało formy luki technologicznej, a raczej słabości potencjału przemysłowego. W latach 20. wielkim przedsięwzięciem modernizacyjnym była budowa Gdyni, w drugiej połowie lat 30. – Centralny Okręg Przemysłowy. Oba przedsięwzięcia ściśle związane były z postacią Eugeniusza Kwiatkowskiego.

Polityka gospodarcza Drugiej Rzeczypospolitej kształtowała się pod wpływem bieżących wyzwań, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Można powiedzieć, że była reaktywna. W tym zakresie była udana. Największym wyzwaniem był brak kapitału, na co ostateczną odpowiedzią okazała się etatyzacja. Jej uzasadnieniem były plany modernizacyjne, które jednak zderzały się z konserwatywną polityką społeczną, determinowaną przez strukturę narodowościową.

## 2. Miraż wielkiego przyspieszenia

Pierwsze lata powojenne w całym rozwiniętym świecie charakteryzowały się upowszechnieniem ekonomii keynesowskiej, powszechną wojenną reglamentacją gospodarki i wzrostem popularności koncepcji socjaldemokratycznych, w tym nacjonalizacji. Dość powszechne było przekonanie, że po zakończeniu wojny gospodarka światowa stanie ponownie wobec wyzwań, które ujawniły się w latach 30., a tendencje autarkiczne będą kontynuowane. W tej sytuacji alternatywny wobec gospodarki rynkowej model radziecki wydawał się atrakcyjną alternatywą. W ciągu paru lat okazało się, że gospodarka rynkowa ma jednak przed sobą przyszłość w warunkach rozszerzającej się współpracy, a kraje socjalistyczne, które pod naciskiem radzieckim poszły odrębną drogą, zeszyły na manowce. Z punktu widzenia polityki gospodarczej lata 1945–1956 rozpadają się na dwa okresy, które rozdziela konferencja w Szklarskiej Porębie w 1947 r. W pierwszym okresie obowiązywał pluralizm w poszukiwaniu narodowych dróg do socjalizmu, w drugim obowiązywał tylko jeden model – radziecki.

### 2.1. Pierwsze lata – wokół polskiej drogi do socjalizmu

Koncepcje gospodarcze polskiego rządu emigracyjnego podczas wojny były przygotowywane przede wszystkim przez działaczy związanych z Polską Partią Socjalistyczną. Miały one charakter lewicowy, ale nie odbiegały od tego, co na okres powojenny przygotowywał rząd brytyjski. Z kolei tendencje etatystyczne, niekoniecznie o lewicowych korzeniach politycznych, były obecne w polityce gospodarczej lat 30. Z tego punktu widzenia w pierwszych latach powojennych polska polityka gospodarcza nie odbiegała zasadniczo od tego, co działo się w całej Europie. Ciągłość tradycji między Drugą Rzeczpospolitą i pierwszymi latami PRL<sup>7</sup> zapewniali też etatyści, silni w administracji państwowej w obu okresach. Symboliczne mogą być losy samego Eugeniusza Kwiatkowskiego, który powrócił po wojnie do Polski i do 1948 r. kierował polityką morską.

Po wojnie Polska znalazła się w radzieckiej strefie wpływów, co miało bezpośredni wpływ na system polityczny, zakres swobód obywatelskich czy stosunek do kombatan-tów wojennych. W sferze gospodarczej jednak duży zakres władzy znalazł się w rękach sprzymierzonej z komunistami PPS. Socjaliści podjęli próbę wcielenia w życie swoich własnych koncepcji. Zakładały one szeroką nacjonalizację, gospodarkę planową

---

<sup>7</sup> Formalnie PRL powstała dopiero w 1952 r., po wejściu w życie konstytucji. Potocznie jednak przyjęło się określanie w ten sposób całego okresu 1944–1989 i w takim sensie używamy tej nazwy.



i trójsektorowy model własności. Miało tam być miejsce dla sektora państwowego, ale też spółdzielczego i prywatnego. Reforma rolna została przeprowadzona jeszcze podczas wojny, jesienią 1944 r., w sposób radykalny i brutalny. Socjaliści, którzy stali się czynnikiem współdecydującym o polityce gospodarczej dopiero później, traktowali jednak reformę rolną jako rozwiązanie trwałe, odżegnując się od podejrzeń o zamiar przeprowadzenia kolektywizacji. Odbudową powojenną kierował Centralny Urząd Planowania z Czesławem Bobrowskim na czele, który realizował Plan Trzyletni<sup>8</sup> w oparciu o założenia bliskie tym, które opracował rząd londyński. Okres ten szybko dobiegł jednak końca.

## 2.2. Polityka gospodarcza stalinizmu

Latem 1947 r. państwa Europy Wschodniej pod naciskiem Związku Radzieckiego odrzuciły plan Marshalla. Drogi rozwoju obu części kontynentu zaczęły się od siebie oddalać. Stalin zdecydował się na konsolidację radzieckiej strefy wpływów kanałami partyjnymi i ideologicznymi. Odtąd obowiązywał tylko jeden model socjalizmu – radziecki. Zarówno w polityce, jak i w gospodarce.

Radziecki system gospodarczy, określane też mianem socjalistycznej industrializacji, ukształtował się w drugiej połowie lat 20. Próbowano wówczas stworzyć model „pójścia na skrót”, który umożliwiłby w krótkim czasie dogonienie i prześcignięcie najbardziej rozwiniętych państw. Nadzwyczajne przyspieszenie rozwoju miało być osiągnięte za sprawą czasowego odwrócenia tradycyjnego porządku industrializacji. Jej motorem miał być przemysł ciężki a nie, jak to było tradycyjnie – lekki. Gospodarka miała działać w warunkach autarkii, odcięta od impulsów idących z gospodarki światowej i dążąca do samowystarczalności. Mechanizm rynkowy w znaczeniu cen swobodnie kształtowanych przez podaż i popyt miał zostać całkowicie wyeliminowany. Jego miejsce zajmowały ceny administrowane przez państwo. Kiedy już stan taki został osiągnięty, rozwarto nożyce cen na niekorzyść rolnictwa, osiągając efekt bardzo taniej żywności i bardzo niskich kosztów utrzymania, po czym odpowiednio do tego obniżono płace. Źródłem akumulacji w socjalizmie stała się zatem bardzo tania siła robocza. Działo się to kosztem rolnictwa, które musiało ulegać dekapitalizacji. Aby przełamać opór, jaki wieś musiała stawiać takiej polityce, przeprowadzono kolektywizację, terroryzując chłopów.

W Polsce model gospodarki stalinowskiej przybrał postać Planu Sześcioletniego<sup>9</sup>, którego realizacją kierowała Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego

<sup>8</sup> Patrz szerzej: J. Kaliński, *Plan odbudowy gospodarczej 1947–1949*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.

<sup>9</sup> Por. *Idem, Polityka gospodarcza Polski w latach 1948–1956*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987.

z Hilarym Mincem na czele. Budowano przemysł ciężki, zwłaszcza huty i zakłady przemysłu maszynowego. Znaczący był udział przemysłu zbrojeniowego. Zakładał przeprowadzenie kolektywizacji rolnictwa. W tej sprawie wątpliwości mieli sami komuniści. Władysław Gomułka opór w tej sprawie okupił utratą władzy i więzieniem. Ekipa stalinowska realizowała kolektywizację, ale robiła to bez przekonania. Afera gryficka w 1951 r. była wyraźnym sygnałem dla władz lokalnych, że nie należy w tej sprawie być nadgorliwym.

W roku 1950 wybuchła wojna koreańska. Plany gospodarcze krajów socjalistycznych skorygowano w stronę gospodarki wojennej. Militaryzacja gospodarki i przygotowywanie kraju do wojny były to wyzwania, z którymi radziecki model gospodarczy radził sobie stosunkowo najlepiej. W 1953 r. zmarł jednak Stalin i nastąpiło odprężenie w stosunkach międzynarodowych. Nowi przywódcy radzieccy uznali, że w obliczu broni termonuklearnej wojny faktycznie nie da się prowadzić i należy się nastawić na rywalizację z kapitalizmem w warunkach pokojowej koegzystencji. W 1954 r. podjęto próbę redukcji zbrojeń i przestawienia przemysłu na produkcję cywilną. Z tym zadaniem stalinowski model zarządzania nie radził sobie już równie sprawnie. Z czasem ujawniły się napięcia wynikające z nadmiernej rozbudowy inwestycji. Plan, w ramach którego mobilizacja siły roboczej dokonywała się za pomocą terroru, ale też wszechobecnej propagandy, dobiegał kresu w atmosferze powszechnego rozczarowania i zawodu.

### 3. Trzy dekady reformowania socjalizmu

W roku 1956 bankructwo komunizmu było na tyle głębokie, że w normalnych warunkach powinna nastąpić zmiana ustrojowa. Z powodu zależności od ZSRR, której bezwzględność została udowodniona na Węgrzech, nie było to możliwe. W tych warunkach rozpoczął się długi okres prób zreformowania socjalizmu na tyle, by dało się w nim żyć. Próby te wypełniły długie trzy dekady dziejów Polski.

#### 3.1. Dylematy Władysława Gomułki

W okresie przełomu październikowego niewydolność tradycyjnego, stalinowskiego modelu gospodarczego była oczywista również dla przywódców partyjnych. Nie kwestionowano podstawowych zasad ustroju, ale uważano zmilitaryzowany system zarządzania za nieprzydatny w warunkach pokojowych. Krytkowano przede wszystkim jego nadmierną centralizację. Otwierało to pewien margines swobody

dyskusji nad reformą gospodarczą. Atrakcyjny wydawał się model jugosłowiański. Jugosłowianie, po zerwaniu z ZSRR, zbudowali system oparty na silnym samorządzie robotniczym. W Polsce Rady Robotnicze ukształtowały się spontanicznie w okresie przełomu i przez pewien czas rozważano możliwość ich instytucjonalizacji. Ostatecznie jednak Władysław Gomułka, w obawie, że autentyczny samorząd pracowniczy wymknie mu się spod kontroli, ubezwłasnowolnił go w 1958 r., wciskając w ramy fasadowych Konferencji Samorządu Robotniczego (KSR). Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, dokonano przesunięć środków na rzecz produkcji konsumpcyjnej, ale już w 1958 r. powrócił nacisk na inwestycje.

Pewne zmiany były jednak trwałe. Władze wycofały się z kolektywizacji, zliberalizowano prawo dewizowe i zasady kontaktów z zagranicą. Czternastoletni okres rządów Gomułki nie był, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jednolity. Janusz Kaliński<sup>10</sup> podzielił go na trzy fazy: ograniczonych reform strukturalnych (1956–1958), utrwalania wad strukturalnych (1959–1965) i nieudanego zwrotu w polityce strukturalnej (1966–1970). Zwrot w polityce gospodarczej nastąpił w 1958 r. Ponownie uznano, że trzeba zwiększyć inwestycje kosztem konsumpcji. Tym razem głównym nośnikiem nowoczesności nie miało być hutnictwo, ale przemysł chemiczny i maszynowy. Celem było uzyskanie przez Polskę pozycji eksportera w tych dwóch dziedzinach. Aby było to możliwe, należało poczynić inwestycje i zakupić nowe technologie. Ale uzyskanie środków na te cele zależało od zwiększenia eksportu surowców. Z kolei, by to było możliwe, trzeba było poczynić duże nakłady na rzecz bazy surowcowej. I w ten sposób koło się zamykało. Celem była zmiana roli Polski w międzynarodowym podziale pracy z kraju surowcowego w kraj przemysłowy. Ale, by zdobyć na to środki, trzeba było inwestować w wydobywanie surowców. Z tym związany był inny dylemat. Z jednej strony inwestycje miały stać się podstawą nowoczesnego rozwoju i eksportu, z drugiej – miały dać zatrudnienie kilku milionom młodych ludzi wchodzących na rynek pracy. Między tymi dwoma celami była niedająca się pogodzić sprzeczność. Nowoczesne miejsca pracy wymagały dużych nakładów kapitału, ale stosunkowo niewielkich zasobów siły roboczej. Tam natomiast, gdzie można było oczekiwać powstania dużej liczby miejsc pracy, trudno było mówić o nowoczesności. Coraz wyraźniej zarysowywała się perspektywa rozpadu gospodarki polskiej na dwa sektory: nowoczesny, zautomatyzowany i nastawiony na eksport z jednej strony oraz pracochłonny, surowcowy, nastawiony na zaspokajanie potrzeb wewnętrznych – z drugiej. Ekipa Gomułki nie miała nic przeciwko takiemu podziałowi. Problem polegał tylko na tym, że zastąpienie w eksporcie sektora surowcowego przez sektor zaawansowanych technologii ciągle pozostawało melodią przyszłości.

<sup>10</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, PWE, Warszawa 1995.

Po roku 1956 w RWPG podejmowano próby korekty błędu ze Szklarskiej Poręby i przewyciężenia tendencji autarkicznych. Chruszczow narzucał państwu socjalistycznym specjalizację i zmuszał do zastępowania rodzimych konstrukcji radzieckimi licencjami, trudnymi do odrzucenia choćby z tego względu, że oferowanymi za darmo. Przez partnerów było to jednak postrzegane jako ograniczenie suwerenności i wywoływało opór tym większy, że nie było efektem rywalizacji rynkowej, tylko forsowanych bezwzględnie decyzji politycznych. Po upadku Chruszczowa w ZSRR zaczęto myśleć o usprawnieniu zarządzania gospodarką poprzez jego unaukowanie za pomocą metod matematycznych. Reformy te, związane z nazwiskiem premiera Aleksieja Kosygina, zostały zaniechane po interwencji w Czechosłowacji w 1968 r. Znalazły pewien oddźwięk w Polsce, zmieniając język ekonomistów z ideologicznego na modelowo-matematyczny.

W drugiej połowie lat 60. pojawiły się wyraźne oznaki tego, że gospodarka socjalistyczna przegrywa rywalizację z gospodarką kapitalistyczną. Różnice poziomu życia na Zachodzie i na Wschodzie pogłębiały się, zamiast niwelować. Widać też już było wyraźnie, że udaje się integracja gospodarcza w ramach EWG, podczas gdy w RWPG kultywowane są silne tendencje autarkiczne, których nie są w stanie przełamać powtarzane od czasu do czasu deklaracje politycznej woli integracji. Zarysowała się perspektywa gospodarczej dezintegracji RWPG. Dla krajów socjalistycznych priorytetowym rynkiem eksportowym stawał się Zachód. Jeśli nie udało się czegoś sprzedać na Zachodzie, próbowano upchnąć to partnerom z RWPG. Ale wyraźnie było widać, że RWPG stawał się rynkiem drugiej kategorii. Zreformowanie całego RWPG przekraczało polskie możliwości, należało przynajmniej z polskiej strony niczego nie zaniedbać i zrjonalizować polski system gospodarczy. Z takich założeń wynikała ostatnia faza polityki gospodarczej, utożsamianej z nazwiskiem Bolesława Jaszczuka. Uważał on tendencje autarkiczne gospodarki socjalistycznej za szkodliwe i zamierzał z nimi walczyć poprzez politykę „selektywnego rozwoju”. Polska powinna skupić się na niektórych przemysłach, a inne zlikwidować. Diagnoza była słuszna, tylko recepta błędna. Problem polegał na tym, że selekcja miała być przeforsowana metodami administracyjnymi. Wśród likwidowanych przemysłów był przemysł lotniczy, ale wymieniany był w tym kontekście również przemysł stoczniowy. Temu towarzyszyły posunięcia o zdecydowanie antyspołeczny charakter: nowy, akordowy system płac (tzw. bodźce) i podwyżka cen. W rezultacie w grudniu 1970 r. wybuchł bunt, który zmiotł ekipę gomułkowską.

### 3.2. Epoka Edwarda Gierka

Nowa ekipa, z Edwardem Gierkiem na czele, potępiła użycie siły podczas tłumienia strajków i zapowiedziała zmianę polityki gospodarczej. Konceptję selektywnego rozwoju zastąpiono nową koncepcją – harmonijnego rozwoju. Cofnięto decyzje dotyczące likwidacji wybranych gałęzi gospodarki, a wzrost gospodarczy miał się odbywać równoległe z podnoszeniem poziomu konsumpcji. Gierek mógł przy tym skorzystać z poważnej rezerwy, odziedziczonej po poprzedniej ekipie – kredytu zagranicznego. Dzięki kredytom i zakupowi licencji gospodarka polska miała się szybko zmodernizować, a następnie spłacić długi dzięki eksportowi nowoczesnych wyrobów. Początek lat 70. zdawał się potwierdzać słuszność tej koncepcji. Kraj szybko się rozwijał, równie szybko wzrastał poziom życia. Symbolami nowego poziomu konsumpcji stała się masowa motoryzacja, znacznie łatwiejsze niż w poprzednim okresie podróże zagraniczne. Podjęto nieśmiałe próby reformy decentralizacyjnej, tworząc tzw. WOG (Wielkie Organizacje Gospodarcze).

Jednak w połowie lat 70. gospodarka, napędzana przez oficjalny optymizm, stała się faktycznie niesterowalna. Poszczególne władze terenowe czy branżowe wymuszały na centrum kolejne inwestycje, a centrum nie miało dość siły politycznej i stanowczości, by się temu przeciwstawić. Ponadto pogorszyła się koniunktura światowa – wybuchł pierwszy kryzys naftowy. Na rynku wewnętrznym rosły napięcia inflacyjne. Ówczesna inflacja była inflacją utajoną, ceny były bowiem zamrożone. Zarazem państwo, chcąc utrzymać rentowność produkcji rolnej, podwyższało ceny skupu. W ten sposób w coraz większym stopniu dotowało konsumpcję żywności.

W czerwcu 1976 r. władze zdecydowały się wreszcie na podwyżkę cen. W odpowiedzi wybuchły strajki, w obliczu których władze się cofnęły. Wydarzenia czerwcowe nie tylko zapoczątkowały działanie zorganizowanej opozycji, ale również ujawniły bankructwo koncepcji gospodarczych ekipy Gierka. Drugi kryzys naftowy dopełnił miary. Ekipa Gierka traciła władzę w warunkach powszechnych braków i ogromnego zadłużenia zagranicznego. W wydanej po raz pierwszy w 1979 r. poza zasięgiem cenzury pracy *Po wielkim skoku* Waldemar Kuczyński tak podsumował dekadę, która wówczas zbliżała się do końca: „To, co się od pewnego czasu dzieje w naszej gospodarce, można określić jako twarde lądowanie po wielkim skoku, zaś do historii gospodarczej dziesięciolecia [...] dobrze pasuje następująca przypowieść. Na początku lat siedemdziesiątych nasza gospodarcza nawa żeglowała po szerokiej toni. Jej kapitanowie mieli znaczną swobodę wyboru. Wybrali pewien kurs. [...] Po paru latach gospodarka polska znajduje się w kanionie, gdzie nurt wartki, po obu stronach ściany grożące kolizją, a załoga w sytuacji bez porównania bardziej ograniczonego pola wyboru niż poprzednio. Ściany kanionu to problem rynku wewnętrznego i problem

bilansu płatniczego z krajami rozwiniętymi. W obu dziedzinach mamy głęboką nierównowagę [...]. Umowną datą wejścia w opisany wyżej wąski przesmyk jest rok 1975, ostatni rok polityki szybkiego wzrostu i zarazem pierwszy rok nieśmiałego jeszcze przywracania równowagi gospodarczej. W rok później polityka ta zyskała nazwę manewru. Dodajmy, niezbyt trafną, bo manewr to posunięcie kogoś, kto ma możliwość wyboru, podczas gdy decyzje objęte tym określeniem narzucił rozwój sytuacji: musiały być one podjęte, chodzi więc raczej o gospodarczy odwrót<sup>11</sup>.

### 3.3. Ostatnia dekada PRL

W wyniku porozumień sierpniowych 1980 r. powstał Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. Szybko narastającemu kryzysowi gospodarczemu towarzyszyły dyskusje na temat reformy gospodarczej. Obie strony ówczesnego konfliktu godziły się co do potrzeby decentralizacji. Różnica dotyczyła tego, kto miał mieć decydujący głos w samodzielnych przedsiębiorstwach. „Solidarność” chciała, by był to samorząd pracowniczy (model jugosłowiański), władze wołały raczej władzę dyrektorów (model węgierski). W grudniu 1981 r. wprowadzony został stan wojenny. Większość ustaw składających się na reformę gospodarczą wprowadzana była w pierwszych miesiącach 1982 r. Ceny, które nadal pozostały kontrolowane, wzrosły o blisko 100%. W sferze deklaracji reforma zawierała słuszne zasady. Władze stanu wojennego deklarowały determinację we wprowadzaniu reformy, jednak decentralizacyjny charakter reformy pozostawał w zasadniczej sprzeczności zarówno z logiką stanu wojennego, jak i z typowym dla wojska sposobem myślenia, w którym kluczową rolę odgrywały dyscyplina i kontrola. W oczach opinii publicznej reforma kojarzyła się głównie z podwyżką cen. W późniejszych latach względnej poprawie koniunktury towarzyszył marazm. Problemy gospodarcze pogłębiały sankcje, wprowadzone przez państwa zachodnie w odpowiedzi na stan wojenny. Polska nie była w stanie obsługiwać swojego zadłużenia. Na rynku wewnętrznym rozbudowana reglamentacja nie była w stanie ukryć powszechnych niedoborów.

Nowy impuls dla reformatorów nadszedł w 1985 r., kiedy władzę w ZSRR objął Michaił Gorbaczow. W 1986 r. pojawił się projekt drugiego etapu reformy. W listopadzie 1987 r. poddano go pod referendum, które nie dało jednoznacznego wyniku. Mimo to w lutym 1988 r. przeprowadzono kolejną podwyżkę cen. W odpowiedzi przez kraj przetoczyła się fala strajków, którą powstrzymała dopiero deklaracja z sierpnia 1988 r. o podjęciu rozmów z opozycją przy okrągłym stole.

<sup>11</sup> W. Kuczyński, *Po wielkim skoku*, PWE, Warszawa 1981, s. 9–11.

We wrześniu 1988 r. powstał rząd Mieczysława Rakowskiego. Na stanowisko ministra przemysłu powołano prywatnego przedsiębiorcę Mieczysława Wilczka. W grudniu 1988 r. rząd przeprowadził w Sejmie kilka ustaw gospodarczych o zasadniczym znaczeniu. Zlikwidowano przymus cechowy i wprowadzono swobodę działalności gospodarczej. W marcu 1989 r. zmieniono prawo dewizowe, zezwalając na handel obcymi walutami. Równoległe do tego toczyły się rozmowy Okrągłego Stołu, które doprowadziły do wyborów 4 czerwca 1989 r., przegranych przez PZPR. Latem inflacja nabrała takiego tempa, że Rakowski zdecydował się na zamrożenie cen i płac do końca lipca 1989 r. Pod koniec tego okresu rząd w geście, któremu nie można odmówić heroizmu, zdecydował się na uwolnienie cen żywności i zniesienie reglamentacji<sup>12</sup>. W ciągu kilku tygodni skończyły się niedobory towaru na rynku żywnościowym, ale złoty znalazł się na granicy hiperinflacji. Z tym problemem musiał zmierzyć się pierwszy niekomunistyczny premier powojennej Polski Tadeusz Mazowiecki.

## 4. Powrót do rynku

### 4.1. Transformacja

Upadek komunizmu umożliwił odbudowę gospodarki rynkowej w Polsce. Proces ten, określany najczęściej mianem transformacji, obejmował lata 1989–2004<sup>13</sup>. Za symboliczne jego zakończenie można uznać datę wejścia Polski do Unii Europejskiej.

We wrześniu 1989 r. powstał niekomunistyczny rząd z Tadeuszem Mazowieckim na czele, w którym funkcję wicepremiera i ministra finansów objął Leszek Balcerowicz. Zadanie, jakie stało przed nową ekipą, było bez precedensu. Nikt wcześniej nie przeszedł drogi od gospodarki socjalistycznej do rynkowej. Zadanie to porównywano do odtworzenia jaj z jajecznicy lub akwarium z zupy rybnej. Dodatkową trudność stanowiła nasilająca się z miesiąca na miesiąc inflacja, dochodząca do granic hiperinflacji. W ostatnich dniach grudnia 1989 r. sejm przyjął w nadzwyczaj szybkim trybie kilkanaście ustaw wprowadzających nowy ład gospodarczy od 1 stycznia 1990 r. Reformy miały poparcie międzynarodowych instytucji finansowych, zwłaszcza Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

---

<sup>12</sup> Kartki żywnościowe na sierpień 1989 r. zostały już wydane ludności, ale okazały się niepotrzebne. Zostały zatem na pamiętkę.

<sup>13</sup> Literatura na temat polskiej transformacji jest bardzo obszerna. Najpełniejszym historycznym opracowaniem tego okresu jest praca J. Kalińskiego, *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnictwa SGH, Warszawa 2009 i tam można zapoznać się ze szczegółową bibliografią.

Plan Balcerowicza<sup>14</sup> zakładał wprowadzenie wewnętrznej wymiennalności złotego po jednolitym kursie, równowagę budżetową (w tym zakaz finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny), uwolnienie większości cen, likwidację dotacji do przedsiębiorstw, likwidację dotacji do cen artykułów rolnych oraz rezygnację z ustalania minimalnych cen skupu, liberalizację handlu zagranicznego, liberalizację prawa pracy, odbudowę rynku nieruchomości, demonopolizację, urealnienie stóp procentowych, a z czasem również odbudowę własności komunalnej i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. W warunkach swobody gospodarczej wzrost cen powinien w końcu natrafić na barierę popytu i to powinno zahamować inflację. Nikt jednak z góry nie był w stanie przewidzieć, kiedy i na jakim poziomie to nastąpi. Kotwicami, które miały zatrzymać inflację, był sztywny kurs złotego (9,5 tys. zł za 1 USD) i podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, zwany potocznie popiwkiem, który miał obowiązywać w przedsiębiorstwach państwowych. Wycofano się też z indeksacji płac.

Szok rynkowy zadziałał, ale koszty społeczne były wysokie. Rolnicy zaczęli się domagać przywrócenia minimalnych cen skupu. Zaczęły upadać przedsiębiorstwa i po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat pojawiło się bezrobocie. Ze strony tych zakładów, które utrzymywały się na powierzchni, coraz głośniej rozlegało się żądanie likwidacji popiwku. Problemy społeczne będące skutkiem przemian starał się łagodzić obdarzony charyzmą minister pracy i opieki społecznej Jacek Kuroń. Inflacja stopniowo malała, pełniąc jeszcze przez pewien czas funkcję korekcyjną, czyli zbliżając poziom cen i płac w Polsce do tego, jakim charakteryzowały się kraje rozwinięte. Swoboda działalności gospodarczej i wiara w powodzenie reform wyzwoliły u znacznej części społeczeństwa tłumione dotychczas zasoby przedsiębiorczości i zaradności. W lipcu 1990 r. reforma została wzbogacona o ważny element – prywatyzację przedsiębiorstw państwowych.

Stabilizacja walutowa zawsze dokonuje się kosztem pogorszenia koniunktury i przejściowego wzrostu bezrobocia. Poprawa nastąpiła w 1992 r. Na spadek bezrobocia trzeba było poczekać do 1993 r., a do 1994 r. na wyraźny wzrost płac realnych. Pozytywne tendencje uruchomione przez reformy rynkowe coraz wyraźniej dawały o sobie znać i pozwoliły na utrzymanie wysokiego tempa wzrostu aż do 1997 r. Kolejni ministrowie finansów: Karol Lutkowski, Andrzej Olechowski i Jerzy Osiatyński kontynuowali politykę równowagi makroekonomicznej.

W latach 1993–1997 w rządach lewicowych dominującą postacią w zakresie polityki gospodarczej był Grzegorz Kołodko. Kołodko swoje poglądy ujął w programie „Strategia dla Polski”. Faktycznie SLD i Kołodko dobrze wykorzystali dynamikę

<sup>14</sup> Por. L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, BGW, Warszawa 1992.



wzrostu uruchomioną przez reformy Balcerowicza. Zaniechano jednak głębszych reform, co cieszyło się popularnością w społeczeństwie. Kołodko chętnie obniżał obciążenia podatkowe i kilkakrotnie wchodził w spór z prezesem NBP Hanną Gronkiewicz-Waltz na temat stóp procentowych. Prezes NBP broniła bardziej wstrzeżliwej polityki monetarnej, ostrzegając przed groźbą nawrotu inflacji, ale jej pozycję osłabiła pochopna decyzja startu w wyborach prezydenckich w 1995 r. Ważnym z psychologicznego punktu widzenia zwieńczeniem dotychczasowych sukcesów transformacji była denominacja złotego, rozpoczęta 1 stycznia 1995 r. W ciągu dwóch lat miały być w obiegu równoległe stare i nowe złote, przy czym ich wzajemną relację ustalono na 10 000:1.

Po wyborach 1997 r. funkcję wicepremiera i ministra finansów ponownie objął Leszek Balcerowicz, który zaczął swe rządy od zadeklarowania „schłodzenia” koniunktury, zbyt jego zdaniem rozkręconej za czasów Kołodki. Tymczasem doszło do pogorszenia koniunktury. W 1997 r. wybuchł kryzys w krajach azjatyckich, a w 1998 r. doszło do kryzysu rosyjskiego. Polska uniknęła załamania, co potwierdzało słuszność „schłodzenia koniunktury”. Rząd Jerzego Buzka przeprowadził cztery wielkie reformy: administracji, przywracając powiaty, służby zdrowia, tworząc kasy chorych, emerytalną, tworząc Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) i oświaty, wprowadzając gimnazja. Niezależnie od merytorycznej oceny reform nie przynosiły one szybkiego wzrostu dochodów budżetowych, generowały natomiast wydatki. W tej sytuacji rząd ratował się przyspieszeniem prywatyzacji. O ile w latach 1991–1998 wpływ z prywatyzacji wyniósł w sumie 20 mld zł, to w 1999 r. dały one 13 mld zł, a w 2000 r. – 27 mld zł.

W latach 1997 i 1998 udało się zapobiec rozlaniu się najpierw kryzysu azjatyckiego, a potem rosyjskiego na cały świat, przede wszystkim dzięki temu, że kryzys nie objął gospodarki amerykańskiej. Zamachy na World Trade Center 11 września 2001 r. postawiły cały świat w obliczu poważnego kryzysu politycznego, a i koniunktura gospodarcza ucierpiała w związku z tymi wydarzeniami. W takiej atmosferze dożywał swych dni rząd Jerzego Buzka. Zanim do tego doszło, Leszek Balcerowicz zastąpił Hannę Gronkiewicz-Waltz na stanowisku prezesa NBP. Nowy minister finansów Jarosław Bauc ogłosił wykrycie deficytu w finansach publicznych w wysokości 30 mld zł i zapowiedział szereg drakońskich posunięć oszczędnościowych. W takiej sytuacji wybory we wrześniu 2001 r. wygrał SLD. Prawicową mniejszość w Sejmie reprezentowały dwa zupełnie nowe ugrupowania: Platforma Obywatelska Donalda Tuska i Prawo i Sprawiedliwość Jarosława Kaczyńskiego. Symbolicznego znaczenia nabierał fakt, że do Sejmu dostała się antysystemowa „Samoobrona” Andrzeja Leppera.

Po wyborach objął władzę rząd koalicji SLD–PSL pod przewodnictwem Leszka Millera. Funkcję wicepremiera i ministra finansów raz jeszcze objął Marek Belka,

w lipcu 2002 r. zastąpiony przez Grzegorza Kołodkę. Kompetencje Kołodki nie były jednak już tak szerokie jak poprzednio. W rządzie miał przeciwwagę w postaci ministra pracy i opieki społecznej Jerzego Hausnera, który w styczniu 2003 r. został dodatkowo ministrem gospodarki. W czerwcu 2003 r. Kołodko zrezygnował z udziału w rządzie. W styczniu 2004 r. Hausner<sup>15</sup> przedstawił rządowi plan uzdrowienia finansów publicznych, nazwany jego imieniem. Plan obejmował lata 2004–2007. Obejmował redukcję wydatków i restrukturyzację gospodarki, w tym reformę KRUS. Plan został zrealizowany tylko w niewielkim stopniu.

W tym czasie trwały rokowania<sup>16</sup> na temat wejścia Polski do Unii Europejskiej, co dokonało się ostatecznie w kwietniu 2004 r. i otwierało nową epokę w dziejach gospodarczych Polski. Ze strony Unii rokowania te prowadził komisarz do spraw rozszerzenia Günther Verheugen, ze strony polskiej Jan Kułakowski i Jan Truszczyński. Kluczowe sprawy, w których trzeba było znaleźć kompromis, obejmowały: dopłaty dla rolników oraz okresy przejściowe w podejmowaniu pracy przez Polaków w Unii oraz nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Rokowania zakończyły się akcesją Polski do Unii w maju 2004 r.

## 4.2. Pierwsze lata w Unii Europejskiej

Pierwszy rok w Unii Europejskiej przypadł na schyłkowy okres rządów SLD, kiedy to funkcję premiera pełnił Marek Belka. Doraźne cele, jakie wyznaczył swojemu rządowi, obejmowały walkę z bezrobociem, zagospodarowanie pomocy ze strony UE, reformę zarządzania majątkiem państwowym i opanowanie chaosu w służbie zdrowia. Urzeczywistnianie tych celów było utrudnione przez szybką utratę autorytetu przez rząd.

W latach 2005–2007 rządy w Polsce sprawowało PiS. Na samym początku tego okresu premierowi Marcinkiewiczowi udało się uzyskać ogromne sumy w budżecie Unii na lata 2007–2013. W tym czasie Polska miała uzyskać netto 65 mld euro. Zapewniło to w następnych latach szybki wzrost gospodarczy (6,8% wzrostu PKB w 2007 r.). Rząd zwiększył w niewielkim stopniu świadczenia socjalne (becikowe), na ogół jednak prowadził stabilną i liberalną politykę monetarną. Gwarancją tego była postać minister finansów Zyty Gilowskiej, wywodzącej się z PO. Rząd, w trosce o zapewnienie Polsce bezpieczeństwa energetycznego, podejmował (na ogół nieskuteczne) działania zmierzające do uniezależnienia od importu z ZSRR. Nie powiódł się

<sup>15</sup> Por. J. Hausner, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

<sup>16</sup> Por. L. Miller, *Tak to było*, Zapol, Warszawa 2009 oraz M. Orzechowski, G. Verheugen, *Projekt – Rozszerzenie. Jak Polska wchodziła do Unii. Nieznane kulisy rozszerzenia*, Bellona, Warszawa 2009.

plan zbudowania w ramach UE energetycznego „paktu muszkieterów” czy nawiązania bezpośrednich kontaktów handlowych z Azerbejdżanem i Azją Środkową, a zakup litewskiej rafinerii w Możejkach okazał się biznesową porażką. Bardziej długofalowe skutki miała podjęta w 2006 r. decyzja budowy gazoportu w Świnoujściu, otwartego w 2015 r. Stosunki polsko-rosyjskie uległy pogorszeniu po pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. W 2005 r. Rosja ogłosiła embargo na import polskiego mięsa. Mechanizmy solidarności unijnej zadziałały prawidłowo, bowiem w maju 2007 r. kanclerz Angela Merkel podczas szczytu niemiecko-rosyjskiego w Samarze uzyskała jego odwołanie. Na przełomie lat 2006 i 2007 na stanowisku prezesa NBP Balcerowicza zastąpił desygnowany przez PiS Sławomir Skrzypek.

### 4.3. Osiem lat rządów PO

W roku 2007 PiS przegrał wybory, płacąc cenę za destabilizację państwa. Zarazem jednak zostawił po sobie znakomitą sytuację gospodarczą, co było przede wszystkim owocem pomocy napływającej z UE. Rząd Donalda Tuska zapowiedział redukcję wydatków („tanie państwo”) i podatków oraz wzrost płac. Do 2010 r. PiS zachował przyczółki umożliwiające mu wpływ na politykę gospodarczą. Prezesem NBP pozostawał Skrzypek, a prezydent zawsze miał możliwość zwołania rady gabinetowej. W sprawach gospodarczych zrobił to dwukrotnie: po zapowiedzi Tuska z 2008 r., że Polska do 2011 r. przyjmie euro oraz po wybuchu kryzysu światowego.

O ile poprzednicy korzystali ze znakomitej koniunktury światowej, o tyle PO już w 2008 r. musiała się zmierzyć ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego. Pierwszą jego fazę Polska, głównie dzięki funduszom unijnym, przeszła względnie bezboleśnie. Wprawdzie wzrost PKB spadł do 1,9% w 2009 r., ale i tak byliśmy jedynym krajem UE, który odnotował wzrost. Wówczas to powstało niebывale potem zdewaluowane propagandowo określenie „zielona wyspa”. Wewnętrzną zasługę utrzymania stabilności makroekonomicznej dzielą między sobą minister finansów Jacek Rostowski i prezes Skrzypek.

Polami dyskusji z Unią Europejską były: pakiet klimatyczny, który godził w dominującą rolę górnictwa węglowego w Polsce, bezpieczeństwo energetyczne związane z budową gazociągu północnego (Nordstream) po dnie Bałtyku i zaangażowanie Polski wraz ze Szwecją na rzecz współpracy z sąsiadami wschodnimi (Partnerstwo Wschodnie).

Obawa przed powrotem PiS do władzy decydowała o tym, że PO ostrożnie podchodziła do głębszych reform. Podkreślano rolę stabilności i bezpieczeństwa, czego symbolem stało się hasło „cieplej wody w kranie”. Dokonał się ogromny pozytywny przełom w dziedzinie infrastruktury – powstały wreszcie autostrady i szybkie koleje.

Wzrost zamożności dotyczył znaczącej, ale jednak ograniczonej części społeczeństwa. Rozwój umów śmieciowych, emigracja zarobkowa, koncentracja zamożności w kilku metropoliach były przejawami narastającego kryzysu społecznego. Rosło poczucie wykluczenia. Hasłom taniego państwa i walki z biurokracją w praktyce towarzyszyła „biegunka legislacyjna”, co gorsza uzasadniana (często bezpodstawnie) wymogami UE.

Druga kadencja rządów PO (2011–2015) okazała się trudniejsza. W latach 2012–2013 przez Europę przetoczyła się druga faza kryzysu. Tym razem jego epicentrum znajdowało się w Grecji, gdzie załamały się finanse publiczne. Polskie finanse również znalazły się na granicy konstytucyjnej, co wymusiło ostre działania oszczędnościowe. Wzmocniono podatek od zysków kapitałowych (podatek Belki), podwyższono VAT, przede wszystkim zaś ograniczono Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE). W tej ostatniej sprawie rząd wszedł w spór z częścią liberałów, co w wyborach 2015 r. zaowocowało powstaniem konkurencyjnej partii Nowoczesna. Zdecydowany spadek popularności partii rządzącej rozpoczął się od podwyższenia wieku emerytalnego. Racjonalna ekonomicznie reforma została przeprowadzona bez zadbania o przekonanie do niej opinii publicznej. Kiedy w styczniu 2012 r. rząd próbował wprowadzić ograniczającą wolność internetu umowę ACTA, masowe protesty społeczne skłoniły go do odwrotu. Później jednak, w przypadku wieku emerytalnego czy posłania 6-latków do szkół, zabrakło podobnej elastyczności. W efekcie w 2015 r. obóz rządzący przegrał podwójne wybory: prezydenckie i parlamentarne.

#### 4.4. Pod rządami PiS

Zwycięstwo wyborcze PiS było reakcją na frustracje i napięcia społeczne. Wyborców przysporzyła partii niewątpliwie zapowiedź programu 500+ (dodatek 500 zł na dziecko, po wyborach okazało się, że dopiero na drugie i kolejne). Bardziej kontrowersyjna zapowiedź obniżenia wieku emerytalnego również została spełniona. Ale już ogłoszony przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego plan „wyjścia z pułapki średniego rozwoju” opierał się na znanych z przeszłości koncepcjach izolacji i zamknięcia gospodarki po to, by „pójść na skróty”. Unia Europejska przeżywała w tym czasie problemy, związane z kryzysem imigracyjnym i Brexitem. Nadzieje władz polskich, że doprowadzi to do osłabienia tendencji integracyjnych i powrotu do modelu „Europy ojczyzn”, okazały się jednak nierealistyczne po zwycięstwie wyborczym Emanuela Macrona we Francji. Otwarcie licznych pól konfliktu w Unii wpędziło kraj w izolację, co wraz z atakiem na niezależne sądownictwo podkopywało zaufanie inwestorów. W połowie 2017 r., choć trwał nadal wzrost gospodarczy, nad perspektywami rozwojowymi Polski gromadziły się ciemne chmury.

## Podsumowanie

Polityka gospodarcza rządu polskiego przechodziła różne fazy, które jednak generalnie można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należały te, kiedy polityka polska mieściła się w głównym nurcie przemian światowych. Do drugiej te, kiedy władze polskie stawiały na alternatywne wobec mainstreamu rozwiązania, ulegając pokusie „pójścia na skróty”. Generalnie można powiedzieć, że pierwsze przyczyniały się do rozwoju kraju, a drugie sprowadzały jego rozwój na manowce, izolując od gospodarki światowej. Do pierwszej grupy można zaliczyć okres cały międzywojenny, łącznie z latami 30., kiedy to tendencje autarkiczne były właśnie mainstreamowe, lata 1944–1947 i lata 1989–2015.

## A century of Polish economic policy

The economic policy of Polish governments changed but can be broadly divided into two groups. The first encompassed periods when Polish policy belonged to a widely defined world mainstream. The second – those when Polish governments attempted alternatives to the mainstream, looking for various ways of “taking a shortcut”. In general, the first group helped economic development, the second hindered it, isolating the country from the world economy. The first group included the entire interwar period, when autarchic tendencies were mainstream, as well as the years 1944–1947 and 1989–2015.

Keywords: the Second Polish Republic, the Polish People’s Republic, the Third Polish Republic, economic policy, economics

## Literatura

1. Balcerowicz L., *800 dni. Szok kontrolowany*, BGW, Warszawa 1992.
2. Hausner J., *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
3. Kaliński J., *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, PWE, Warszawa 1995.
4. Kaliński J., *Plan odbudowy gospodarczej 1947–1949*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977.

5. Kaliński J., *Polityka gospodarcza Polski w latach 1948–1956*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987.
6. Kaliński J., *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
7. Knakiewicz Z., *Deflacja polska 1930–1935*, PWE, Warszawa 1967.
8. Kuczyński W., *Po wielkim skoku*, PWE, Warszawa 1981.
9. Landau Z., *Plan stabilizacyjny 1927–1930. Geneza, założenia, wyniki*, Książka i Wiedza, Warszawa 1963.
10. Leszczyńska C., *Polska polityka pieniężna i walutowa w latach 1924–1936*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2013.
11. Łapa M., *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Ibidem, Łódź 2002.
12. Miller L., *Tak to było*, Zapol, Warszawa 2009.
13. Morawski W., *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*, PWN, Warszawa 1990.
14. Orzechowski M., Verheugen G., *Projekt – Rozszerzenie. Jak Polska wchodziła do Unii. Nieznane kulisy rozszerzenia*, Bellona, Warszawa 2009.
15. Skiba J., *Reglamentacja dewizowa w Polsce w latach 1936–1939*, nieopubl. praca doktorska w Bibliotece SGH w Warszawie, Warszawa 2016.
16. Tomaszewski J., *Stabilizacja waluty w Polsce. Z badań nad polityką gospodarczą rządu polskiego przed zamachem majowym*, Książka i Wiedza, Warszawa 1961.