

od
SOCJALIZMU
do
KAPITALIZMU

CZĘŚĆ DRUGA

ZROZUMIEĆ POSTKOMUNISTYCZNE PRZEMIANY*

Szczególony charakter odchodzenia od komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej jawi się z całą wyrazistością, jeśli porównamy ten proces z innymi przykładami wielkiego przejścia od pewnego stabilnego stanu społecznego do innego potencjalnie stabilnego stanu społecznego. Inne typy transformacji obejmują: 1) *klasyczną demokrację*, oznaczającą rozszerzenie demokracji w rozwiniętych krajach kapitalistycznych w okresie od 1860 r. do 1920 r.; 2) *demokratyzację neoklasyczną*, odnoszącą się do procesów demokratyzacji w krajach kapitalistycznych po II wojnie światowej (Niemcy Zachodnie, Włochy i Japonia w latach czterdziestych, Hiszpania i Portugalia w latach siedemdziesiątych, niektóre kraje Ameryki Łacińskiej w latach siedemdziesiątych oraz Korea Pd. i Tajwan w latach osiemdziesiątych); 3) *prorynkową reformę* w krajach niekomunistycznych (np. Niemcy Zachodnie i inne kraje zachodnie po II wojnie światowej, Korea Pd. i Tajwan na początku lat sześćdziesiątych, Chile w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, Argentyna w latach dziewięćdziesiątych); 4) *azjatycką transformację postkomunistyczną* (Chiny od końca lat siedemdziesiątych i Wietnam od końca lat osiemdziesiątych).

* Pragnę wyrazić wdzięczność Christopherowi Giessingowi za pomoc w badaniach, a także Markowi Jaśkiewiczowi i Edmundowi Wnukowi-Lipińskiemu za pozytywne uwagi. Opracowanie to ukończyłem przebywając gościnnie w 1994 r. w Instytucie Nauk o Człowieku w Wiedniu, gdzie w redakcji końcowej wersji pomagała mi Kelly Musick. Niniejszy tekst został opublikowany po angielsku pt. *Understanding Postcommunist Transitions*, w: „Journal of Democracy” 1995, t. 5, nr 4 (October).

Tablica 8.1. Wielkie instytucjonalne transformacje

					Warunki początkowe		
Charakterystyka	Klasyczna demokracja	Neoklasyczna demokracja	Prorynkowe reformy w krajach niekomunistycznych	Azjatycka transformacja postkomunistyczna	Europejska transformacja postkomunistyczna		
System polityczny Ogólnie	ograniczona liczbowo demokracja	systemy autorytarne	różne: dyktatura militarna (Chile, Turcja), siły okupacyjne (Niemcy Zach., Japonia), systemy autorytarne (Korea Pł., Tajwan)	system komunistyczny partii-państwa	system komunistyczny partii-państwa		
System partyjny	stosunkowo rozwinięty	zablokowany	zablokowany	zablokowany	zablokowany		
System gospodarczy Ogólnie	kapitalizm	kapitalizm	„zawieszony” kapitalizm (np. RFN w 1948 r.) lub wypaczony (inne kraje)	socjalizm, tzn. zmniejszony kapitalizm	socjalizm, tzn. zmniejszony kapitalizm		
Skala redystrybucji budżetu	bardzo niska	niska lub umiarkowana	raczej niska	raczej niska	bardzo wysoka		
Struktura społeczno-gospodarcza	wczesna industrializacja	zróżnicowany stopień industrializacji	zróżnicowany stopień industrializacji	wysoki udział łatwego do sprywatyzowania rolnictwa	wysoki udział socjalistycznego przemysłu		

Cechy transformacji					
Zakres	głównie system polityczny	głównie system polityczny	wyłączenie lub głównie system gospodarczy	wyłączenie system gospodarczy	zarówno system gospodarczy jak i polityczny
Szybkość	stopniowe rozszerzanie prawa wyborczego	szybkie przejście od reżimu niedemokratycznego do masowej demokracji	na ogół: zdecydowana stabilizacja i liberalizacja gospodarki, dodatkowo niekiedy prywatyzacja	szybka liberalizacja i rozszerzanie udziału sektora prywatnego w gospodarce; periodyczna stabilizacja	szybkie przejście od reżimu niedemokratycznego do politycznego pluralizmu; różnicowane tempo reform gospodarczych
Sekwencja	najpierw kapitalizm, potem masowa demokracja	najpierw kapitalizm, potem masowa demokracja	najpierw kapitalizm, potem masowa demokracja	najpierw kapitalizm, potem...?	najpierw masowa demokracja lub przynajmniej polityczny pluralizm, potem kapitalizm (?)
Rola środków przekazu	ograniczona (brak radia i telewizji)	ważna (radio i telewizja)	środki masowego przekazu kontrolowane	ściśła kontrola nad środkami masowego przekazu	liberalizacja środków masowego przekazu i związany z tym efekt „widoczności” zjawisk negatywnych w trakcie transformacji

Poszczególne kategorie, zwłaszcza pierwsze dwie, cechuje oczywiście duże wewnętrzne zróżnicowanie. W niniejszym tekście będziemy jednak od tego abstrahować, by skoncentrować się raczej na podstawowych różnicach *między* poszczególnymi typami przemian, a nie *w ich obrębie*.

Postkomunistyczne przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej wyróżniają się następującymi cechami (zob. tablica 8.1):

Po pierwsze, niezwykle szerokim zakresem zmian. Obejmują one zarówno system polityczny jak i gospodarczy, zmiany w obu systemach z kolei wiążą się wzajemnym oddziaływaniem ze zmianami w strukturze społecznej. Wszystkie te zmiany przebiegające wewnątrz odpowiednich krajów zachodziły w wyniku i w ramach rozpadu radzieckiego imperium. Większość dawnych republik b. ZSRR stanęła przed dodatkowymi problemami określenia swych granic terytorialnych, a także społecznych i kulturowych oraz budowy struktur państwa¹.

We wszystkich innych przypadkach radykalnych przemian główny akcent spoczywa na systemie politycznym, przy pozostawieniu zasadniczo bez zmian systemu gospodarczego (jak to miało miejsce w demokratyzacji klasycznej i neoklasycznej), lub na gospodarce, przy utrzymaniu w dotychczasowym kształcie reżimu politycznego (zwykle niedemokratycznego). Bezprecedensowy zakres zmian w Europie Środkowej i Wschodniej oznaczał m.in. ogromne przeciążenie informacyjne osób na najwyższych stanowiskach decyzyjnych. Nie mogą więc dziwić niektóre błędy i opóźnienia, zwłaszcza że podejmujący decyzje musieli pracować z administracją państwową w przeważającej części odziedziczoną po starym reżimie. Szeroko zakrojona wymiana kadr w administracji okazała się możliwa jedynie w byłych Wschodnich Niemczech po ich zjednoczeniu z Zachodnimi — a to dzięki przeszczepieniu z Zachodu całego niemal aparatu administracyjnego; oczywiście po takie rozwiązanie nie mogły sięgnąć inne kraje postkomunistyczne.

Po drugie, mimo mniej więcej równoczesnego *rozpoczęcia* zmian w systemach politycznym i gospodarczym, mylnie byłoby mówienie

¹ Zob. C. Offe *Capitalism by Democratis Design? Democratic Theory Facing the Tripple Transition in East Central Europe*, „Social Research” 1991, t. 58 (Winter), s. 865–902; P. C. Schmitter *Dangers and Dilemmas of Democracy*, „Journal of Democracy” 1994, t. 5 (April), s. 57–74.

o „jednoczesnych przemianach” w postkomunistycznej Europie. Sprywatyzowanie większej części zdominowanej przez państwo gospodarki wymaga po prostu dłuższego czasu niż zorganizowanie wolnych wyborów i przynajmniej pewnych zaczątków partii politycznych. Przy mniej więcej równoczesnym starcie zmian politycznych i gospodarczych, ta asymetria tempa powoduje *wytworzenie się nowej sekwencji historycznej*: masowa demokracja (albo przynajmniej pluralizm polityczny, tj. pewien zakres dopuszczonej prawem konkurencji politycznej) wyprzedza nadejście kapitalizmu².

Po trzecie, ta sekwencja zakłada, że prorynkowe reformy, które muszą mieć wyjątkowo szeroki zasięg ze względu na gospodarczą spuściznę po socjalizmie, muszą być wprowadzane w demokratycznym albo przynajmniej pluralistycznym układzie politycznym. Zdecydowana większość innych prorynkowych reform była realizowana przez niedemokratyczne reżimy (trzeci i czwarty typ transformacji). Trudno w tej grupie znaleźć przykład przemian gospodarczych, które by choć w przybliżeniu mogły się równać z rozległością zmian, jakie zachodziły w postkomunistycznej Europie, a jednocześnie były realizowane w demokratycznym systemie politycznym. Wszystkie inne radykalne reformy gospodarcze zostały wprowadzone pod panowaniem autokratycznych i dość represyjnych reżimów (Chile w latach siedemdziesiątych, Chiny od końca tej dekady)³. W latach osiemdziesiątych mieliśmy pewne reformy gospodarcze w warunkach demokracji; można do nich zaliczyć prywatyzację w niektórych rozwiniętych krajach Zachodu oraz programy stabilizacyjne i przemiany strukturalne w niektórych krajach rozwijających się. W toku tych przemian pojawiły się niekiedy problemy, np. blokowanie prywatyzacji, które można przypisać demokratycznemu otoczeniu politycznemu. Być może były one ostrzeżeniem przed podobnymi komplikacjami czającymi się w znacznie bardziej rozległych i złożonych przemianach w Europie Środkowej i Wschodniej.

² Por. V. Bunce, M. Csanadi *Uncertainty in the Transition: Post-Communism in Hungary*, „East European Politics and Societies” 1993, nr 7, s. 240–275.

³ Przypadkiem, który jest dość zbliżony do szerokiej reformy gospodarczej realizowanej w warunkach demokracji, jest Argentyna po 1989 r. Nawet tam jednak zakres niezbędnych zmian gospodarczych był znacznie mniejszy niż w krajach postsocjalistycznych, ponieważ w Europie Środkowej i Wschodniej kapitalizm został zniszczony, a nie tylko zdeformowany, jak w Argentynie i innych krajach Ameryki Łacińskiej.

Owe komplikacje nie mogą, oczywiście, żadną miarą służyć za argument za sięganiem do rozwiązań autorytarnych. Jest tak nie tylko dlatego, że demokracja sama w sobie ma doniosłe znaczenie dla godności ludzkiej, ale również dlatego, iż reżimy autorytarne nie są wcale gwarancją szybkiego rozwoju gospodarczego (sprawdziły się w tej roli w Korei Płd. i na Tajwanie, ale np. w czasach Perona w Argentynie miały katastrofalny wpływ na gospodarkę).

Czwartą wyjątkową cechą charakterystyczną przemian gospodarczych i politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej był ich pokojowy przebieg. Wprawdzie pewne obszary dawnego, zdominowanego przez komunizm Wschodu — w szczególności Jugosławia, Kaukaz oraz tereny byłej radzieckiej Azji Środkowej — stały się w ciągu ostatnich lat widownią krwawych wydarzeń, było to jednak wywołane zadawnionymi konfliktami na tle narodowościowym. Europa Środkowa i Wschodnia przechodziła pokojową rewolucję, która obejmowała rozległe zmiany w instytucjach politycznych i gospodarczych. Rewolucja miała charakter pokojowy, gdyż w poprzednim reżimie nie było żadnej siły, która byłaby jednocześnie zdolna i skłonna, aby go obalić przy zastosowaniu przemocy. Istniała więc jedynie droga porozumienia pomiędzy częścią ustępującą komunistycznej elity i oponentami reżimu. (Jedyny przypadek gwałtownych przemian w Europie Środkowej i Wschodniej miał miejsce w Rumunii, gdzie przejęcia władzy nie poprzedziły negocjacje.) Do takich negocjacji nigdy by nie doszło (a nawet jeśli by doszło, to z pewnością nie przyniosłyby one rezultatów), gdyby nie stopniowe usuwanie radzieckiego zagrożenia w wyniku *glasnosti* i *pierestrojki* Gorbaczowa. Owe wynegocjowane zmiany nie opierały się na jakimś wyraźnie sprecyzowanym kontrakcie politycznym; tkwił w nich bez wątpienia spory element zaskoczenia dla wszystkich głównych uczestników. Nie doszłoby do nich jednak, gdyby członkowie starej elity czuli się fizycznie zagrożeni lub gdyby nie byli przekonani, że będą mogli szukać dla siebie dogodnych pozycji w nowym systemie, jakkolwiek by on był. W tym więc sensie można mówić o milczącym pakcie politycznym.

Pokojowy charakter przeobrażeń w Europie Środkowej i Wschodniej, uruchomionych przez takie milczące porozumienia, z pewnością pozytywnie odróżnia je od krwawych rewolucji. Mają one jednak ważne skutki dla przebiegu transformacji. Po pierwsze, elity starego porządku pozostają nienaruszone i czekają na odpowiednią sposob-

ność, by wykorzystać w kampaniach wyborczych niezadowolenie części ludności — niezadowolenie, które, paradoksalnie, będzie tym większe, im większe spustoszenie w gospodarce pozostawia po sobie stara elita. Po drugie, wyłaniająca się klasa kapitalistycznych przedsiębiorców i menedżerów będzie obejmować znaczną część przedstawicieli dawnych elit, co działa na rzecz osłabienia społecznego poparcia dla całych kapitalistycznych przeobrażeń i może podsycać ataki części byłej opozycji skierowane przeciwko tej innej części, która aktualnie sprawuje władzę. Takie konflikty w łonie byłej opozycji są oczywiście na rękę siłom starego porządku.

1. Zróżnicowanie przemian

Rozważając przeobrażenia polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej należy koniecznie pamiętać o tym, że demokracja oznacza zinstytucjonalizowaną praktykę pokojowego wyłaniania rządzących w drodze regularnych i uczciwych wyborów opartych na zasadzie: jeden człowiek — jeden głos. Zakłada to wolność wypowiedzi i zrzeszania się, która może jednak również istnieć w pewnych reżimach niedemokratycznych (np. w monarchiach konstytucyjnych). W dużych społeczeństwach nie ma możliwości demokracji bezpośredniej i może tam działać tylko demokracja przedstawicielska. W zależności od tego, jakiej części dorosłej ludności przysługują prawa wyborcze, możemy mówić o *ograniczonej demokracji*, w której tylko część ludności ma prawo głosu, oraz o *demokracji masowej*, w której mogą głosować praktycznie wszyscy dorośli obywatele. Stabilna i trwała masowa demokracja wymaga istnienia masowych partii politycznych.

Możemy wyodrębnić wiele cech szczególnych przemian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, porównując je z klasycznym modelem demokratycznych przemian. Doświadczenie Europy Środkowej i Wschodniej z nagłym zwrotem od reżimu niedemokratycznego do masowej demokracji mocno się różniło od klasycznego wzorca demokratyzacji, który oznaczał stopniowe rozszerzanie praw wyborczych trwające tak długo, aż ograniczona demokracja została zastąpiona demokracją masową. Dlatego też oba typy demokratyzacji różnią się od siebie nie tylko punktem wyjścia, ale i tempem.

Klasyczny model stopniowego poszerzania uprawnień wyborczych dawał więcej czasu dla opanowania demokratycznych praktyk. Taki czas nie jest dany wtedy, gdy następuje nagły zwrot ku demokracji masowej. Nowe demokracje Europy Środkowej i Wschodniej będą więc musiały szybciej się uczyć reguł demokratycznego działania niż wcześniejsze masowe demokracje Zachodu⁴.

Różnicę tę może potęgować brak konkurencyjnych systemów partyjnych w okresie poprzedzającym postkomunistyczną demokrację: model klasyczny przewidywał mobilizację powstałych wcześniej organizacji klasy robotniczej do wyborczej rywalizacji z innymi partiami. Wyłącznymi beneficjentami stopniowego rozszerzania zakresu praw wyborczych na Zachodzie były masy pracujące, zwłaszcza robotnicy; można więc było oczekiwać, że będą się oni czuli silniej związani z systemem demokratycznym⁵. W mniejszym stopniu może się to odnosić do postkomunistycznej klasy robotniczej, która dzieli nagle zdobytą masową demokrację z innymi grupami. W krajach postkomunistycznych najwyżej będą sobie zapewne cenić demokrację intelektualiści (których społeczna pozycja jest tu znacznie wyższa, niż była na Zachodzie przed stuleciami). Przeciętnie rzecz biorąc, inteligencja w większej mierze niż inne grupy korzysta z politycznego otwarcia, które oznacza odzyskany dostęp do informacji, podróży zagranicznych itd.

Wielkie znaczenie mają również dwie dalsze różnice. Klasyczny model demokratyzacji odnosi się do czasów, kiedy idea wykorzystywania budżetu państwa jako narzędzia redystrybucji dochodów była zupełnie nowa; dawało to szerokie pole manewru polegającego na zapoczątkowaniu programów społecznych, których beneficjenci powiększali szeregi zwolenników demokracji⁶. Dzisiejsza sytuacja w krajach postsocjalistycznych jest krańcowo odmienna. Odziedziczyły one wielkie i coraz bardziej nieefektywne „socjalistyczne państwo dob-

⁴ Wyjątkiem od tej hipotezy mogą być te kraje, które miały silne tradycje sprawnej demokracji w okresie przed II wojną światową. W Europie Środkowej i Wschodniej warunek ten spełnia jedynie Republika Czeska.

⁵ Wskazują na to D. Rueschemeyer, E. Stephens i J. D. Stephens w pracy *Capitalist Development and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago 1992.

⁶ Zob. artykuł analizujący, w jakim zakresie wzrost wydatków publicznych związany był z rozszerzeniem praw wyborczych, a w jakim z innymi czynnikami: D. C. Mueller *The Growth of Government*, „IMF Staff Papers”, March 1987, s. 115–149.

robytu”, odznaczające się wysokim udziałem wydatków budżetowych w PKB. W tej sytuacji skuteczna prorynkowa reforma nie tylko nie zezwala na zwiększenie zakresu redystrybucji dochodu przez budżet państwa, ale wręcz wymaga jego ograniczenia.

Dalsza różnica dotyczy roli środków masowego przekazu lub — dokładniej — związku między rolą środków masowego przekazu a reformą w gospodarce i w całym społeczeństwie. W epoce demokratyzacji klasycznej istniała liberalna prasa, ale nie było radia i telewizji, a w gospodarce nie zachodziły żadne głębsze zmiany. Przemiany postsocjalistyczne, łączące polityczne i gospodarcze otwarcie, zostały podjęte w trudnych warunkach gospodarczych i przypadają na okres funkcjonowania potężnych środków masowego przekazu (zwłaszcza telewizji). W warunkach komunizmu — zwłaszcza przed *glasnostią* — ściśle kontrolowane środki masowego przekazu nie ujmowały w swych doniesieniach negatywnych aspektów systemu. Po uwolnieniu tych środków, w wyniku politycznej liberalizacji, w naturalny sposób skoncentrowały się one na tym, co dawniej było zakazane (tj. na pokazywaniu głównie zjawisk negatywnych w nowej rzeczywistości). Tendencję tę wzmacniał przeciętnie niski poziom profesjonalny dziennikarzy kształconych w warunkach socjalizmu. W wyniku tego opinia publiczna z dnia na dzień stała się obiektem oddziaływania środków masowego przekazu, wynikającego z pogoni za zjawiskami negatywnymi. Telewizowie mogli mylić zwiększoną widoczność zjawisk niepożądanych, takich jak przestępczość czy ubóstwo, z rzeczywistym wzrostem. Ten „efekt widoczności”, nieobecny w klasycznych demokratyzacjach, mógł skłaniać do niekorzystnych ocen całości przemian, a w konsekwencji wpływać na wyniki wyborcze i dalszy kierunek lub tempo przemian gospodarczych⁷.

Jeśli porównamy transformację postkomunistyczną z demokratyzacją neoklasyczną, to dostrzegamy, że „efekt widoczności” działa w obu przypadkach, jednakże w przypadku neoklasycznym zagrożenia są mniejsze, albowiem z reguły zakłada się tu ukształtowaną już

⁷ „Efekt widoczności” można ująć w kategoriach ekonomicznych jako mechanizm wytwarzający fałszywe informacje oceniające i skłaniający do błędnych decyzji. Fałszywych ocen dostarczała większość ekonomistów w krajach postsocjalistycznych, albowiem oficjalna ekonomia była silnie upolityczniona. Również niektórzy zachodni eksperci i politycy bezwiednie angażowali się w dostarczanie takich fałszywych informacji.

gospodarkę kapitalistyczną. Stan gospodarki w momencie podejmowania demokratyzacji neoklasycznej był zwykle lepszy niż gospodarki postkomunistycznej, podczas gdy zakres istniejącej wcześniej redystrybucji był tam zwykle znacznie mniejszy.

2. Sieć wzajemnych oddziaływań

Skoncentrujemy się teraz na przemianach gospodarczych i politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. W zupełnie prostym schemacie analitycznym przeobrażenia gospodarcze i polityczne zależą od: 1) początkowych warunków gospodarczych i społeczno-politycznych, 2) wydarzeń zewnętrznych, 3) polityki rządu. Warunki początkowe są *dane* przez historię, a warunki zewnętrzne — przez siły zewnętrzne. Tylko politykę można świadomie kształtować, choć jej treść i stopień „sterowności” zależą od realiów społeczno-politycznych i gospodarczych. Mamy tu do czynienia ze złożoną siecią wzajemnych oddziaływań, zawierających spory element przypadkowości, które trzeba analizować w dynamicznej perspektywie. Warunki społeczno-polityczne i czynniki przypadkowe (np. powierzenie reformy gospodarczej tej czy innej osobie) wyznaczają wyjściową politykę, która wraz z nie dającymi się kontrolować warunkami zewnętrznymi kształtuje pierwszą fazę gospodarczych przemian. Z kolei ta pierwsza faza wpływa na dalszy bieg wydarzeń w gospodarce, włącznie z końcowym rezultatem przeobrażeń gospodarczych. Na kształt tej transformacji wpływają również tendencje polityczne, które są częściowo określone przez wyjściowe warunki społeczno-polityczne (przypomnijmy np. „efekt widoczności”). Na koniec — sytuacja gospodarcza określona w części przez wcześniejszą politykę (na którą wpływają czynniki społeczno-polityczne) może wpływać na przyszłą ewolucję polityczną itd.

Spróbujemy rozwikłać tę złożoną sieć dynamicznych oddziaływań, koncentrując się najpierw na przemianach gospodarczych, a następnie na ich powiązaniach i wzajemnym oddziaływaniu z czynnikami politycznymi. Reformy w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 r. w zasadniczy sposób różnią się od wszystkiego, czego ten region doświadczał w przeszłości, ponieważ wychodzą one poza socjalizm rozumiany jako przytłaczająca dominacja sektora państwo-

wego w gospodarce. Przemiany gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej są więc zgodne z kierunkiem reform gospodarczych w świecie niekomunistycznym: wszędzie ogólną myślą przewodnią jest zmniejszenie zakresu państwowej kontroli oraz rozszerzenie pola dla prywatnej przedsiębiorczości i wolnego rynku. Przeobrażenia postkomunistyczne i najnowsze zmiany w innych częściach świata bardzo się jednak różnią. Najlepiej można przedstawić te różnice, zauważając, że w kontekście prorynkowej reformy mamy do czynienia z trzema głównymi typami albo obszarami polityki gospodarczej:

1) *makroekonomiczną stabilizacją*, osiąganą środkami polityki makroekonomicznej,

2) *mikroekonomiczną liberalizacją*, której celem jest usunięcie rozmaitych narzuconych przez państwo ograniczeń, krępujących działalność gospodarczą,

3) *zasadniczą przebudową instytucjonalną*, mającą na celu np. prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, reformę systemu podatkowego albo tworzenie zupełnie nowych instytucji, takich jak giełda papierów wartościowych; liberalizację mikroekonomiczną i przebudowę instytucjonalną możemy łącznie określić mianem *transformacji systemowej*.

Wyjątkowość reform gospodarczych w Europie Środkowej i Wschodniej wynika z bezprecedensowego zakresu przebudowy instytucjonalnej, której muszą dokonać kraje tego regionu, jeżeli mają osiągnąć rynkowy kapitalizm. W krajach tych pod rządami komunistycznymi nastąpiło zniszczenie kapitalizmu, a nie samo tylko jego zawieszenie (jak w Niemczech przed 1948 r.) czy wypaczenie (jak w Ameryce Łacińskiej i Indiach przed ekonomiczną liberalizacją). Prócz tego reformy w Europie Środkowej i Wschodniej muszą również obejmować wyjątkowy zakres liberalizacji, gdyż gospodarka tych krajów miała nie tylko niekapitalistyczny, ale i nierynkowy charakter i była wyłącznie lub przeważnie koordynowana za pomocą mechanizmu nakazowo-rozdzielczego (planu centralnego). Wymagany zakres liberalizacji można porównać z demontażem mechanizmów gospodarki wojennej w krajach zachodnich po II wojnie światowej. Jest on znacznie większy niż w prorynkowych reformach w Ameryce Łacińskiej.

Prócz niezwykle szerokiego zakresu niezbędnych zmian systemowych, reformy w Europie Środkowej i Wschodniej wykazują wspólny

potencjał dla szybkiego wprowadzenia w życie części transformacji systemowej, która zależy od szybkiego, samorządnego przyswajania sobie szczególnych, nowych umiejętności (np. w dziedzinie marketingu i finansów). Ten potencjał kraje Europy Środkowej i Wschodniej zawdzięczają w znacznej mierze stosunkowo wysokiemu poziomowi ogólnego wykształcenia, który stanowi jeden z nielicznych pozytywnych elementów komunistycznego dziedzictwa.

Poszczególne kraje Europy Środkowej i Wschodniej miały jednak silnie zróżnicowane początkowe warunki gospodarcze. Niektóre kraje socjalistyczne odziedziczyły głęboką nierównowagę makroekonomiczną w formie jawnej lub tłumionej inflacji. Do tej grupy należała Polska w 1989 r., b. ZSRR i Albania w latach 1990–1991. Stosunkowo niewielkie zakłócenia równowagi makroekonomicznej występowały natomiast w Czechosłowacji i na Węgrzech. Bułgaria i Rumunia sytuowały się gdzieś pośrodku. Kraje o głębokiej nierównowadze makroekonomicznej stanęły w obliczu podwójnego wyzwania — jednoczesnego stabilizowania i przekształcania gospodarki. Kraje, w których problemy stabilizacji były mniej dotkliwe, musiały uporać się z zadaniem utrzymania i umocnienia stabilności makroekonomicznej przy jednoczesnej liberalizacji cen i wprowadzeniu innych reform systemowych.

Gospodarka wszystkich krajów Europy Środkowej i Wschodniej dotknięta była deformacjami spowodowanymi wieloletnią polityką rozwoju antyimportowego, scentralizowanymi decyzjami inwestycyjnymi, a także zależnością od gospodarki radzieckiej, jako rynku zbytu dla eksportu i źródła importu ropy. Deformacje te można określić mianem *czystej produkcji socjalistycznej*; chodzi o tę część łącznej produkcji, którą można było utrzymać (jeśli w ogóle) tylko w socjalistycznym ustroju gospodarczym i przy związanym z nim istnieniu kierowanego przez ZSRR bloku handlowego, jakim była RWPG⁸. Udział czystej produkcji socjalistycznej w łącznej produkcji był wyjątkowo wysoki w Bułgarii i w większości nierosyjskich republik b. ZSRR, i wynikał z ogromnego uzależnienia gospodarki tych krajów od

⁸ Przeciętnie rzecz biorąc, kraje Europy Środkowej i Wschodniej miały gorszą strukturę gospodarczą niż Chiny, jeśli ją odnieść do trudności i kosztów przemian gospodarczych. Dominującą cechą był tu bardzo wysoki udział zdeformowanego przemysłu socjalistycznego, podczas gdy gospodarka Chin miała bardzo wysoki udział prostego technicznie i bardzo łatwego do sprywatyzowania rolnictwa. Poza tym gospodarka Chin w momencie uruchamiania reform w końcu lat siedemdziesiątych wykazywała stosunkowo niewielką niestabilność makroekonomiczną.

rosyjskiego rynku zbytu dla eksportu. W obrębie byłej Czechosłowacji był on znacznie wyższy w Słowacji niż w Republice Czeskiej. Polska, Bułgaria i Węgry odziedziczyły wysokie zadłużenie zagraniczne, natomiast Czechosłowacja i Rumunia praktycznie w ogóle nie miały długów. W ramach byłego ZSRR jego pokaźne zadłużenie przejęła Rosja.

Wreszcie, niektóre kraje (Polska, Węgry, Bułgaria) odziedziczyły duży dług zagraniczny, podczas gdy inne (b. Czechosłowacja, Rumunia) były wolne od tego balastu.

3. Trzy pomocne twierdzenia

Przedstawię teraz trzy twierdzenia, które mogą być pomocą w zrozumieniu zarówno wyzwań, przed jakimi stoją postkomunistyczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej, jak i względnych walorów różnych wariantów polityki gospodarczej:

1. *Skrajny przypadek odziedziczonej niestabilności makroekonomicznej wymaga szybkiego wprowadzenia w życie twardego programu stabilizacyjnego.* Odwlekanie go tylko pogorszy sytuację makroekonomiczną, a program stabilizacyjny przewidujący zmiany stopniowe lub łagodne nie zdoła przewyciężyć inflacyjnej inercji i inflacyjnych oczekiwań. Poważną nierównowagę makroekonomiczną z elementami hiperinflacji można porównać do pożaru: zwlekanie z gaszeniem, podobnie jak gaszenie powolne, jest bardzo niebezpieczne.

2. *Poszczególne elementy całego pakietu prorynkowych reform łączą ważne powiązania i efekty synergii.* Eliminacja powszechnych niedoborów wymaga radykalnej liberalizacji cen, ale sama z kolei jest niezbędnym warunkiem bardziej sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstw. Szybkie znoszenie kontroli cen (włącznie z poważnymi korektami zdeformowanych cen administracyjnych, np. energii) potrzebne jest także do uzyskania bardziej racjonalnej struktury cen. Liberalizacja cen musi być jednak związana z kompleksową liberalizacją handlu zagranicznego, tak by zwiększonej autonomii przedsiębiorstw mógł towarzyszyć wzrost nacisku konkurencji na świeżo „wyzwolone” przedsiębiorstwa. Powszechna kontrola cen i inne formy szczegółowej interwencji państwa skłaniają przedsiębiorstwa do zabiegania o ukryte lub jawne subwencje, które mogą zagrozić stabilizacji makroekonomicznej. Liberalizacja wspiera więc stabilizację, która

z kolei sprzyja ważnym zmianom instytucjonalnym. Takie jest powiązanie pomiędzy stabilizacją oraz liberalizacją — z jednej strony, i przebudową instytucjonalną — z drugiej. Zmiany instytucjonalne, obejmujące m.in. reformę podatkową, reformę systemu zabezpieczenia socjalnego, prywatyzację i restrukturyzację przedsiębiorstw, są niezbędne nie tylko do poprawy efektywności, lecz również do wsparcia stabilności makroekonomicznej na dłuższą metę. Tak więc istnieje związek pomiędzy głęboką przebudową instytucjonalną i długookresową trwałością równowagi makroekonomicznej.

3. *Poszczególne procesy składające się na reformę gospodarczą odznaczają się różną maksymalną możliwą prędkością.* Na przykład, polityka stabilizacji i liberalizacji przyniesie efekt znacznie wcześniej niż zmiany instytucjonalne, takie jak reforma systemu podatkowego czy prywatyzacja wielkiego sektora publicznego. Politycy podejmujący decyzje powinni pamiętać, że zmiany instytucjonalne zachodzą wolniej niż stabilizacja i liberalizacja, i odpowiednio do tego dostosować plany działania. Reformatorzy stają wobec wyboru pomiędzy szybką stabilizacją i liberalizacją nadal socjalistycznej gospodarki oraz wprowadzaniem tych zmian w wolniejszym tempie po to, by zyskać czas niezbędny do instytucjonalnego „demontażu” socjalizmu.

4. Typy polityki gospodarczej i ich skutki

Przyjrzyjmy się teraz polityce gospodarczej jako kategorii zmiennej o trzech wymiarach: szybkości podjęcia, rozkładu w czasie i tempa realizacji. Szybkość podjęcia odnosi się do okresu, jaki upływa pomiędzy przełomem politycznym a uruchomieniem reformy gospodarczej; rozkład w czasie opisuje czas trwania poszczególnych typów polityki: stabilizacji, liberalizacji i przebudowy instytucjonalnej; wreszcie tempo realizacji opisuje prędkość wdrażania każdej z tych głównych składowych reformy.

Stosując kryteria wyprowadzone z tych trzech wymiarów, można by wyodrębnić szereg teoretycznych wariantów polityki gospodarczej, jednakże z braku miejsca wymienię tylko dwa ogólne typy⁹. Pierwszy z nich to radykalny i kompleksowy program gospodarczy, w którym

⁹ W sprawie szerszej typologii polityki gospodarczej w krajach dokonujących przemian zob. S. Gomułka *Economic and Political Constraints During Transition*, „Europe-Asia Studies” 1994, t. 46, s. 89–106.

stabilizacja, liberalizacja i przebudowa instytucjonalna zostają podjęte mniej więcej równocześnie i są realizowane w tempie zbliżonym do maksymalnego. Programy takie mogą być uruchomione niemal natychmiast po przełomie politycznym lub z dużym opóźnieniem. Drugi typ obejmuje nieradykalne programy gospodarcze, określone tutaj jako takie, w których rozpoczęcie stabilizacji i przebudowy instytucjonalnej nie następuje równocześnie lub ich realizacja przebiega w tempie wolniejszym od możliwego, albo zostaje przerwana (np. stabilizacja w Rosji w połowie 1992 r.)¹⁰.

W warunkach gospodarczych, jakie istniały w momencie upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej, radykalne reformy gospodarcze, realizowane w sposób zdecydowany, były najlepszym rozwiązaniem służącym pokonaniu inflacji, zmianom strukturalnym oraz wejściu na drogę wzrostu gospodarczego i rynkowego kapitalizmu. Analiza empiryczna raczej potwierdza tę hipotezę: jak dotychczas brak choćby jednego przykładu udanej reformy nieradykalnej¹¹.

Przy naturalnie wolniejszym tempie, w jakim musi przebiegać przebudowa instytucjonalna (włącznie z prywatyzacją), nawet najbardziej energicznie realizowane przechodzenie do gospodarki rynkowej następować musi w dwóch etapach. W pierwszej fazie gospodarka podlega raczej liberalizacji i stabilizacji, utrzymuje jednak charakter raczej „socjalistyczno-rynkowy” niż kapitalistyczny. W drugiej fazie — zakładając, że się ona powiedzie — następuje umocnienie zdobyczy liberalizacji i stabilizacji, a przejście do kapitalizmu rynkowego zostaje ukończone i zinstytucjonalizowane.

Przy niezmiernie trudnych warunkach początkowych i niekorzystnej ewolucji warunków zewnętrznych (zwłaszcza wobec upadku

¹⁰ Faktyczny stopień zaawansowania w poszczególnych krajach może wykazywać duże różnice spowodowane zróżnicowaniem warunków początkowych. Na przykład znaczna uprzednia liberalizacja cen albo równowaga makroekonomiczna w punkcie wyjścia może wymagać jedynie zniesienia pozostałej jeszcze kontroli cen albo ograniczonych restrykcji w polityce makroekonomicznej. Tak było na Węgrzech.

¹¹ Zob. np. L. Balcerowicz, A. Gelb *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington 1994; A. Berg *Does Macroeconomic Reform Cause Structural Adjustment? Lessons from Poland*, International Monetary Fund, Washington 1993; J. D. Sachs, W. T. Woo *Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union*, „Economic Policy” 1994, t. 18 (April), s. 101–145.

handlu w ramach RWPG), z którymi musiały się borykać wszystkie kraje Europy Środkowej i Wschodniej w toku postkomunistycznych przeobrażeń, każdy typ polityki gospodarczej musiał wywoływać niezadowolenie pewnych kręgów społeczeństwa. Jak można było przewidzieć, jego intensywność była wprost proporcjonalna do trudności warunków początkowych i ewolucji zewnętrznej. Na przykład, ten sam zestaw środków polityki gospodarczej zrodził w 1992 r. czterokrotnie wyższe jawne bezrobocie w Słowacji niż w Republice Czeskiej, ponieważ „czysta produkcja socjalistyczna” miała znacznie wyższy udział w gospodarce Słowacji.

Radykalna reforma gospodarcza nie tylko przekształca bezrobocie ukryte w jawne, ale również potęguje niezadowolenie przez samo tylko zwiększenie zakresu ogólnej wolności gospodarczej. Ponieważ jedynie niektórzy ludzie mogą bezpośrednio skorzystać z otwierających się możliwości, inni mogą żywić urazę, zwłaszcza jeżeli uważają, że nowi „zwycięzcy” nie zasłużyli sobie na sukces. Następują szybkie przesunięcia w strukturze zarobków i rozkładzie prestiżu pomiędzy różnymi zawodami i grupami zawodowymi, w miarę jak rynki zastępują planową gospodarkę socjalistyczną. Do grona niezadowolonych najpewniej będą się zaliczać górnicy, robotnicy przemysłu ciężkiego oraz inne grupy uważające się — choćby tylko w kategoriach względnych — za „przegrane”. Prócz tego pojawia się nieunikniony dylemat możliwości i bezpieczeństwa. Ta bolesna prawda może z trudem docierać do ludzi i wywoływać zacieklą niechęć, zwłaszcza u tych, którzy doświadczają w znacznie większym zakresie niepewności niż zwiększonych szans.

Przy tych samych opisywanych powyżej trudnych warunkach początkowych i zewnętrznych, reforma nieradykalna również będzie źródłem niezadowolenia, choć z innych powodów. Jeżeli początkowa sytuacja makroekonomiczna jest wysoce niestabilna, nieradykalna reforma gospodarcza wywoła komplikacje w postaci wysokiej i rosnącej inflacji, która jest źródłem swoistej, dotkliwej niepewności gospodarczej. Nieradykalne programy reform jeszcze ją wzmagają, preferując bezrobocie ukryte kosztem bezrobocia jawnego. Bezrobocie ukryte jest w sensie psychologicznym mniej bolesne dla osób nim dotkniętych, musi ono jednak być sfinansowane za pomocą dotacji budżetowych i *quasi*-budżetowych, które z kolei podsycają inflację¹².

¹² Inny sposób finansowania wzrostu ukrytego bezrobocia polega na pogodzeniu się z mniejszą przeciętną wydajnością pracy, jednakże oznacza to odpowiednie obniżenie średnich płac realnych, to zaś zmniejsza siłę nabywczą zupełnie tak samo jak wzrost cen.

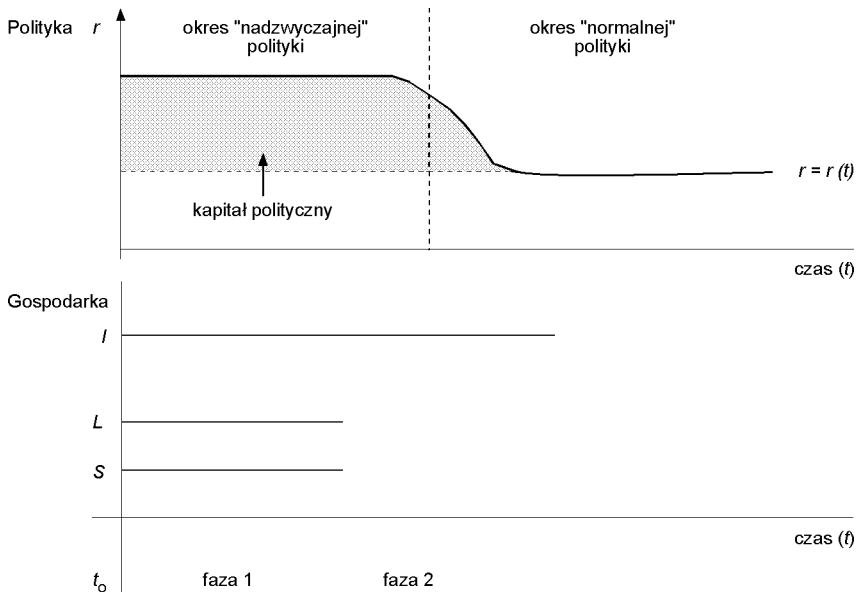
Wynikiem tego jest inflacyjna niepewność i niezadowolenie. Co więcej, należy pamiętać, że każda późniejsza próba stabilizacji makroekonomicznej i tak ujawni bezrobocie dotąd ukryte.

Programy nieradykalne, które zazwyczaj cechuje mniejszy zakres liberalizacji i odpowiednio szersza interwencja państwa, powodują także pojawienie się nowych nierówności gospodarczych, przy czym „zwycięzcami” są teraz ci, którzy skuteczniej zabiegali o względy państwa. W praktyce oznacza to członków starej elity komunistycznej, bardziej doświadczonych, lepiej zorganizowanych i dysponujących lepszymi powiązaniem. Nierówności wywołane działaniem programów nieradykalnych są mniej usprawiedliwione rezultatami gospodarczymi niż te, które wynikają z radykalnych programów gospodarczych, i nawet bardziej niż one wzbudzają rozgoryczenie „prze-granych”. Na koniec, kierując energię kierowniczą i przedsiębiorczą raczej na szukanie możliwości „dojść” i korupcję niż na zwiększenie efektywności, programy nieradykalne unikające liberalizacji rujną perspektywę rozwoju gospodarczego. Jeśli się więc podchodzi do reform w długookresowej perspektywie, to jest jasne, że niezadowolenie i zahamowania związane z reformą nieradykalną przeważają nad problemami, jakie niosą ze sobą konsekwentne i radykalne wysiłki na rzecz szerokiej liberalizacji, stabilizacji i przebudowy instytucjonalnej.

5. Okres „polityki nadzwyczajnej” i „normalnej”

Kluczem do zrozumienia wzajemnego oddziaływania politycznego i gospodarczego wymiaru postkomunistycznych przemian jest uznanie, że po każdym wielkim przełomie politycznym w historii kraju następuje okres „polityki nadzwyczajnej”, która jednak wkrótce ustępuje miejsca „normalnej polityce”.

Ten dwuetapowy model przedstawiono w niezmiernie uproszczonej postaci na rys. 8.1. Funkcja $r = r(t)$ wyraża poziom gotowości do zaakceptowania radykalnych środków gospodarczych, poczynając od momentu następującego bezpośrednio po epokowej zmianie politycznej — w tym przypadku po upadku komunizmu. Oparta jest ona na założeniu, że wyzwolenie od obcej dominacji i wewnętrzna liberalizacja wytwarzają szczególne nastawienie psychiczne społeczeństwa i szczególne możliwości polityczne: nowe struktury polityczne są



Rys. 8.1. Radykalne przemiany gospodarcze a kapitał polityczny

jeszcze płynne, a stara elita polityczna została już zdyskredytowana. Zarówno przywódcy, jak i zwykli obywatele odczuwają silniejszą niż normalna skłonność do myślenia i działania w kategoriach wspólnego dobra. Wszystko to znajduje wyraz w wyjątkowo wysokim poziomie r .

Polityka nadzwyczajna zostaje jednak szybko zastąpiona bardziej prozaiczną polityką zwalczających się partii i grup interesu (opisaną np. przez laureata Nagrody Nobla Jamesa Buchanana i innych teoretyków szkoły wyboru publicznego). W tym drugim okresie umacniają się pewne cechy walki politycznej, powszechne w rozwiniętych w pełni demokracjach (partie szukające programu działań i profilu ideologicznego, wynikające stąd upolitycznienie głównych problemów itd.). Cechy te nakładają się na tendencje i zjawiska typowe dla nowej demokracji — „efekt widoczności”, niedojrzały system partii politycznych itp. — i wtedy normalna polityka w młodej demokracji zaczyna się wydawać nieatrakcyjna, a poziom r gwałtownie spada.

Zróznicowanie sytuacji społeczno-politycznej w poszczególnych krajach znajduje odbicie w wyjściowym poziomie r , czasie trwania „polityki nadzwyczajnej”, tempie spadku $r = r(t)$ po zakończeniu tego okresu, późniejszym poziomie r utrzymującym się w „normalnych” warunkach politycznych itd.

Krótkotrwałość okresu wyjątkowego oznacza, że radykalny program gospodarczy podjęty wkrótce po przełomie politycznym ma znacznie większe szanse akceptacji niż taki sam program uruchomiony z opóźnieniem czy nieradykalny wariant polityki stopniowo dozującej trudne środki (np. podwyżki cen). Gorzkie lekarstwo lepiej przełknąć od razu niż kropla po kropli¹³.

Niektórzy obserwatorzy obarczają radykalną transformację gospodarczą winą za polityczne komplikacje, jakie w toku tych przemian się pojawiają. Jest to typowy błąd w rozumowaniu według zasady *post hoc, ergo propter hoc*. Jest prawdą, że problemy gospodarcze rzeczywiście oddziałują na zachowania polityczne, a największym wyzwaniem, przed jakim stają kraje postsocjalistyczne, jest potrzeba utrzymania i umocnienia demokracji oraz doprowadzenia do końca procesu przechodzenia do kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Zmiany polityczne mają jednak również swoją własną dynamikę, określoną czynnikami pozaekonomicznymi, które w pewnych przypadkach są nawet ważniejsze niż czynniki ekonomiczne. Z pewnością tak właśnie było w Polsce, gdzie np. raczej niefortunne terminy wyborcze (wybory prezydenckie w 1990 r., tj. w pierwszym roku transformacji gospodarczej, oraz wybory parlamentarne w 1991 r.) nie miały nic wspólnego z czynnikami ekonomicznymi. Ta ewolucja polityczna była, ogólnie rzecz biorąc, obiektywnym hamulcem reformy gospodarczej i można by nawet twierdzić, że korzystne wyniki gospodarcze uzyskano *wbrew niej* (więcej w tej sprawie zob. L. Balcerowicz, 1993b).

Zamiast oskarżać radykalną reformę o spowodowanie komplikacji politycznych, należałoby raczej uznać ją za czynnik, który umożliwia wykorzystanie specyficznego *kapitału politycznego* do posuwania naprzód transformacji gospodarczej.

Dolna część rys. 8.1 ilustruje radykalną strategię gospodarczą symbolicznie ujętą w postaci długości linii *S*, *L* oraz *I*, pokazujących czas tych operacji w odniesieniu do ich maksymalnego możliwego tempa. W przypadku strategii alternatywnych linie te byłyby dłuższe

¹³ Z punktu widzenia prawdopodobieństwa przyjęcia trudnych środków ekonomicznych „kapitał polityczny” istniejący w okresie „polityki nadzwyczajnej” może być traktowany jako odpowiednik użycia siły w autorytarnych reżimach, które wprowadzały radykalne programy gospodarcze. Zważywszy jednak na względną krótkotrwałość tego okresu, niektóre z tych reżimów (tzn. prokapitalistyczne autokracje) mogły wykazywać względną przewagę w utrzymaniu i doprowadzeniu do końca takich reform.

bądź też bardziej przesunięte na prawo, np. przesunięcie w prawo S będzie oznaczać opóźnioną stabilizację, tak jak to ma miejsce na Ukrainie lub w Rosji. Górna część rysunku ilustruje scenę polityczną, którą charakteryzuje funkcja $r = r(t)$, wyrażająca poziom gotowości do zaakceptowania radykalnych środków polityki, poczynając od momentu t_0 , bliskiego wielkiej zmianie w historii kraju.

Szczególnie istotne jest zrozumienie, że funkcja $r = r(t)$ przedstawiona jest tu w formie najbardziej ogólnej, obrazującej podstawowy fakt, iż znaczące momenty pozytywnego przełomu w historii kraju powodują wzrost r do wyjątkowo wysokiego poziomu, który można utrzymać tylko przez stosunkowo niedługi okres. Na ten podstawowy fakt może się nakładać ogromna różnorodność rzeczywistych albo możliwych doświadczeń, co znajduje wyraz w różnym wyjściowym poziomie r , długości okresu, w którym możliwa jest „polityka nadzwyczajna”, kształcie spadkowej części krzywej $r = r(t)$ po upływie tego okresu, późniejszym poziomie r w warunkach „normalnej polityki” itd. Wszystkimi tymi aspektami powinna się zająć ekonomia polityczna reformy. Jej najważniejszym zadaniem jest zbadanie, jakie czynniki określają poziom r z upływem czasu. W tym miejscu spróbuję sformułować tylko kilka hipotez. Jednym z głównych czynników jest ewolucja sytuacji gospodarczej, chociaż błędem byłoby zakładanie, że mamy tu prostą korelację. Ciekawe byłoby rozważenie, czy surowy program gospodarczy skraca okres, w którym r jest wyjątkowo wysokie, poprzez swoje niepopularne następstwa: np. silny wzrost cen towarów, które poprzednio korzystały z subwencji. Pomyślna realizacja twardego programu gospodarczego przynosi jednak również szybkie i powszechne korzyści, np. szybką likwidację powszechnych braków na rynku oraz istotne rozszerzenie asortymentu towarów na sklepowych półkach. Na gruncie teoretycznym trudno orzec, jaki będzie wynik netto tych przeciwstawnych skutków zmian. Sytuacja gospodarcza zależy również od czynników zewnętrznych, takich jak np. załamanie eksportu i drastyczne zmiany *terms of trade* (czego doświadczyły mniejsze kraje Europy Wschodniej w swoich stosunkach handlowych z b. ZSRR) czy dostęp do rynków krajów Zachodu. Zachodni protekcjonizm obniża r nie tylko poprzez pogorszenie sytuacji gospodarczej w krajach postsocjalistycznych, ale również jako zły przykład, który podważa pozycję zwolenników radykalnych reform gospodarczych i umacnia pozycję ich przeciwników politycznych.

Wtedy właśnie dochodzi do głosu następujące błędne rozumowanie: „Jeśli tak czyni Zachód, to dlaczego nie mielibyśmy postępować podobnie?”. Ułatwia to oskarżanie reformatorów o to, że są naiwni albo że hołdują doktrynerskiemu liberalizmowi i nie mają pojęcia o rzeczywistości.

Do czynników określających r należy włączyć wpływ środków masowego przekazu, zwłaszcza telewizji, które cieszą się nowo zdobytą wolnością. Zwracałem już uwagę na zjawisko nieuniknionego „negatywnego odchylenia” w prezentacji realiów wolnego kraju. Zakres, w jakim przedstawiany obraz odbiega od rzeczywistości, jest jednak w poszczególnych krajach przechodzących przemiany różny, co z kolei może mieć wpływ na poziom r .

Również ważny jest charakter opozycji politycznej wobec programu gospodarczego. Nigdzie nie brakuje politycznych demagogów, nie ma jednak powodu zakładać, że we wszystkich krajach są oni w polityce równie liczni i równie hałaśliwi. Różnice w tym względzie, zwłaszcza jeśli nakładają się na różnice w sile „negatywnego odchylenia” w telewizji, mogą mieć poważny wpływ na r .

Sprawa opozycji wobec radykalnego programu gospodarczego wiąże się z ważną kwestią jego *wiarygodności*, szczególnie w walce z bardzo wysoką inflacją. Jeżeli rząd deklaruje zamiar pokonania hiperinflacji, a opozycja zapowiada rychłe jego obalenie właśnie z powodu podejmowanych przezeń działań antyinflacyjnych, to wiarygodność programu musi być niska, a on sam nie może być szczególnie skuteczny. Ten rodzaj politycznego paraliżu był typowy dla niektórych krajów b. ZSRR, m.in. Rosji i Ukrainy. Dostarcza to kolejnego argumentu na rzecz wprowadzania twardego programu stabilizacyjnego w okresie „polityki nadzwyczajnej”, tzn. zanim jeszcze taka opozycja rozwinie skrzydła. Z normatywnego punktu widzenia można powiedzieć, że uwolnienie kraju od katastrofy hiperinflacji jest — ze względu na wagę społecznych oczekiwań — *wspólnym obowiązkiem* rządu i opozycji.

Ważnym czynnikiem wpływającym na r jest również kalendarz wyborczy. Zazwyczaj wybory są okazją do bombardowania opinii publicznej negatywnymi informacjami i ocenami bieżącej polityki, a niekiedy również nierealistycznymi obietnicami. Na pewno lepiej zorganizować je w czwartym roku realizacji programu gospodarczego (tak jak na Węgrzech) niż w pierwszym roku (jak w Polsce).

Wszystkie radykalne programy gospodarcze w postkomunistycznej Europie Środkowej i Wschodniej były dziełem rządów reprezentujących nowe siły polityczne. Odnosi się to do Polski, b. Czechosłowacji, Bułgarii, Estonii i Łotwy. Ale nie wszędzie nowe siły polityczne sprawujące władzę wystąpiły z takim programem. Litwa w latach 1992–1993 była przykładem radykalnego podejścia do prywatyzacji, przejawiając jednocześnie wahania w podejściu do stabilizacji, natomiast Węgry w latach 1990–1994 szły drogą zmian stopniowych („gradualistycznych”), co w części było zamierzoną polityką, a w części wynikało ze skali poprzednio nagromadzonych zmian.

Wszędzie tam natomiast, gdzie system polityczny był nadal zdominowany w pierwszej fazie przeobrażeń przez siły dawnego porządku, realizowano wyłącznie nieradykalne warianty gospodarcze. Najdobitniejszym przykładem są tu Białoruś i Ukraina, w mniejszym stopniu Rumunia. W obu pierwszych przypadkach (tak samo jak w Rosji) postradzieckie parlamenty wzniosły wysokie bariery dla radykalnej reformy gospodarczej.

Kraje, które nie wykorzystały okresu „polityki nadzwyczajnej” do uruchomienia radykalnego programu gospodarczego, nadal stoją przed wyzwaniem przejścia do kapitalizmu rynkowego, tyle że będą musiały tego dokonać w trudniejszych warunkach politycznych i gospodarczych. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego strategia radykalna jest najlepszym rozwiązaniem, niezależnie od tego, kiedy jest realizowana. Krajom, które zmarnowały pierwszy okres, grozi jednak przejście od jednego typu gospodarki nierynkowej (centralnego planowania) do innego, cechującego się chroniczną niestabilnością makroekonomiczną, szczegółową, ale bezładną regulacją państwową i związanymi z nią masowymi naciskami różnych grup interesu. Taki obrót spraw jest szczególnie prawdopodobny, jeżeli organy stanowienia prawa w tych krajach są nadal zdominowane przez przemysłowe i rolnicze grupy interesu, nawet po drugim cyklu wolnych wyborów.

Skoro „polityka nadzwyczajna” jest zjawiskiem tak bardzo nietrwałym, czasochłonne reformy instytucjonalne (np. prywatyzacja, reforma ubezpieczeń społecznych, reforma systemu ochrony zdrowia itd.) najpewniej napotkają silniejszy opór niż szybko realizowana polityka stabilizacji i liberalizacji. Należy więc oczekiwać opóźnień w przebudowie instytucjonalnej, ponieważ reformy o tym charakterze po prostu nie da się zsynchronizować z krótkotrwałym okresem „nadzwyczajnym”.

Jeżeli kraj miał w punkcie wyjścia trudne warunki początkowe i zewnętrzne, to niesłuszne jest obarczanie winą za społeczne niezadowolenie jakiegoś konkretnego typu programu gospodarczego. I tak np. błędem jest łączenie powszechnego niezadowolenia z „terapią szokową”, ponieważ w warunkach na tyle trudnych, by wymagały takich radykalnych działań, każdy zestaw środków polityki gospodarczej będzie wywoływał niezadowolenie. Nie ma powodu zakładać *a priori*, że niezadowolenie towarzyszące radykalnym reformom będzie większe niż to, które idzie w parze z reformami nieradykalnymi.

W rzeczywistości prawdziwe może być twierdzenie odwrotne. Nawet pobieżny przegląd doświadczeń Europy Środkowej i Wschodniej wykazuje brak wyraźnego powiązania pomiędzy intensywnością przejawów społecznego niezadowolenia (strajków, demonstracji itd.) i typem realizowanego programu gospodarczego. Widownią najbardziej drastycznych przejawów niezadowolenia były Polska, Bułgaria i Rumunia, choć pierwsze dwa kraje parły naprzód ze swymi radykalnymi reformami, podczas gdy Rumunia podążała drogą niekonsekwentnego gradualizmu. Na Węgrzech, w Czechosłowacji (a później w Republice Czeskiej i Słowacji), w Estonii i na Łotwie manifestacje niezadowolenia były nieliczne. Węgry nigdy nie realizowały radykalnego programu gospodarczego, w przeciwieństwie do pozostałych krajów.

6. Znaczenie warunków początkowych

Z powyższych rozważań wynika, że wyjaśnienia przyczyn różnicowania poszczególnych krajów z punktu widzenia społecznego niezadowolenia i niestabilności politycznej należy w dużej mierze szukać w warunkach początkowych (odziedziczonych), które towarzyszyły wejściu na drogę reform. Struktura gospodarcza, która rodzi niewielkie jawne bezrobocie w okresie przemian, jest czynnikiem wielce korzystnym, co mogą potwierdzić politycy w Republice Czeskiej. Wydaje się, że intensywność niepokojów pracowniczych zależy od obecności szczególnie bojowych „oddziałów” klasy robotniczej, jak górnicy w Polsce i Rumunii, a także od istnienia wpływowych związków zawodowych, które po odegraniu ogromnej roli w obaleniu komunizmu w coraz większej mierze ulegają tendencjom populistycznym („Solidarność” w Polsce i „Podkrepa” w Bułgarii).

Istotne znaczenie ma również charakter klasy politycznej kraju. Zapewne demagogów nigdy nie brak, jednakże nie we wszystkich krajach muszą być oni równie aktywni i głośni. Ich obecność, wraz z intensywnością „efektu widoczności”, może wywierać poważny wpływ na społeczne postawy i zachowania w różnych krajach w okresie przemian gospodarczych.

Jeżeli błędem jest obarczanie winą za społeczne niepokoje reformy gospodarczej danego typu, to równie błędne jest przypisywanie jednemu rodzajowi programu gospodarczego odpowiedzialności za wyborczą klęskę sił politycznych, które sprawowały władzę w pierwszej fazie postkomunistycznej transformacji. W 1993 r. taka porażka zdarzyła się w Polsce, w której realizowano reformę radykalną, ale również na Litwie, w Rosji i na Węgrzech, gdzie realizowano warianty mniej radykalne. Przyczyny takich wyników muszą zatem leżeć po stronie czynników innych niż typ programu gospodarczego. Wśród nich są zjawiska spotykane powszechnie, które jednak zależnie od okoliczności występują z różną siłą.

Jednym z takich zjawisk jest „efekt widoczności”; wzmacnia on zwykłą tendencję części wyborców do obarczania winą za wszelkie problemy każdego aktualnego rządu. W rzeczywistości skala tych problemów, jak również perspektywy ich rychłego rozwiązania zależały od sytuacji wyjściowej danego kraju postkomunistycznego, ta zaś w całym regionie wykazywała duże zróżnicowanie. Inną ważną zmienną jest charakter i struktura klasy politycznej, zwłaszcza zaś względne znaczenie jej populistycznego odłamu. Równie istotny jest zakres, w jakim sprzeciw wobec rządowej polityki gospodarczej mógł być związany z postawami wobec takich emocjonalnych problemów, jak upadek imperium w Rosji, status węgierskiej mniejszości w Rumunii czy rola Kościoła katolickiego w Polsce.

Na koniec, liczą się tu również strategie przedwyborcze przyjmowane przez różne siły polityczne. Na przykład w Polsce w 1993 r. rządzące wtedy partie polityczne popełniły wielki błąd, idąc do wyborów oddzielnie, chociaż ich główni rywale (SLD) uzgodnili działanie pod sztandarem wspólnej koalicji. Z pomocą nowego prawa wyborczego uzyskali oni 21% głosów i 33% mandatów w Sejmie, co uczyniło z nich największą siłę polityczną w Polsce¹⁴.

¹⁴ W sprawie wyborów w Polsce we wrześniu 1993 r. zob. szkice A. Smolara i M. Króla *A Communist Comeback?*, „Journal of Democracy” 1994, t. 5 (January), s. 70–95.

Nawet jeżeli z jakiegoś powodu siły polityczne, które rozpoczęły radykalną reformę gospodarczą, poniosą porażkę wyborczą, stan gospodarki będzie dużo lepszy niż wtedy, gdyby przyjęto inne podejście. Poza tym radykalna reforma na ogół coś jednak po sobie zostawia — wymienialną walutę, niezależny bank centralny, duży sektor prywatny — i osiągnięcia te muszą szanować nawet pozorni czy faktyczni przeciwnicy.

Nasza analiza pozwala na wyciągnięcie następującego wniosku. W typowych warunkach wyjściowych socjalistycznej gospodarki każdy kraj na średnią i dłuższą metę odniesie większe korzyści polityczne i gospodarcze, jeżeli możliwie jak najprędzej po przelomie politycznym przyjmie radykalny i całościowy program reformy gospodarczej, pójdzie możliwie jak najdalej z jego realizacją w krótkim okresie „polityki nadzwyczajnej”, a potem utrzyma się na szlaku reform, wprowadzając daleko idące zmiany instytucjonalne.

Bibliografia

L. Balcerowicz *Eastern Europe: economic, social and political dynamics*, University of London, School of Slavonic and East European Studies, London 1993(a).

L. Balcerowicz *Political economy of economic reform: Poland, 1989–92*, w: *Political Economy of Economic Reform*, Institute for International Economics, Washington 1993(b).

N. C. Barr *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, „Journal of Economic Literature” 1992, t. XXX (June), s. 741–803.

A. Bratkowski *The shock of transformation or the transformation of the shock? The Big Bang in Poland and official statistics*, „Communist Economics and Economic Transformation” 1993, nr 1.

R. Dornbush *Experiences with extreme monetary instability*, w: *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*, S. Commoner (red.), The World Bank, Washington 1991, s. 175–196.

R. Frydman, E. S. Phelps, A. Rapaczyński, A. Schleifer *Needed mechanisms of corporate governance and finance in eastern Europe*, „Economics of Transition” 1993, t. 1, nr 2, s. 171–208.

J. M. Hume, B. Pinto *Prejudice and fact in Poland's industrial transformation*, „Finance and Development”, June 1993, s. 18–20.

S. Islam *Conclusion: Problems of planning a market economy*, w: *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and the Post-Soviet States*, S. Islam, M. Mendelbaum (red.), Council on Foreign Relations Press, New York 1993, s. 182–215.

P. Jasiński *The transfer and redefinition of property rights: Theoretical analysis of transferring property rights and transformational privatization in the Post-STE's*, „Communist Economics and Economic Transformation” 1992, t. 4, s. 163–189.

R. Lago *The illusion of pursuing redistribution through macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985–1990*, w: *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, R. Dornbush, J. Edwards (red.), Chicago University Press, Chicago 1991.

A. Maddison *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford University Press, Oxford—New York 1991.

C. D. Mueller *The corporation and the economist*, „International Journal of Industrial Organisation” 1992, t. 102, przedruk w: „Economics Alert” 1993, nr 3, s. 1–3.

Nie chcemy dużo: jakieś 60 bilionów, z Andrzejem Lepperem rozmawia Jacek Żakowski, „Gazeta Wyborcza”, 19 sierpnia 1993, s. 10–11.

B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski *Transforming state enterprises in Poland: Macroeconomic evidence on adjustment*, Policy Research Working Paper 1101, The World Bank, March 1992.

Z. Rajewski *Produkt krajowy brutto*, w: *Gospodarka polska w latach 1990–1992*, L. Zienkowski, Warszawa 1992.

J. C. Rostowski *The implications of very rapid private sector growth in Poland*, maszynopis powielony, 1993.

L. Sirowy, A. Inkeles *The effects of democracy on economic growth: a review*, „Studies in Comparative International Development” 1990 (Spring), t. 25, nr 1, s. 126–157.

R. Solow *Growth theory and after*, „American Economic Review”, June 1988.

PRZEMIANY GOSPODARCZE W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ: PORÓWNIANIA I WNIOSKI*

W tym rozdziale omawiam kilka zagadnień dotyczących przechodzenia do gospodarki rynkowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W punkcie pierwszym staram się pokazać, jak należy — moim zdaniem — analizować proces transformacji gospodarczej. Przedstawiam tu pewien prosty schemat analityczny. Następny punkt poświęcam często dyskutowanej kwestii roli państwa. Potem podejmuję równie żywo dyskutowany problem przechodzenia do rynku (terapia radykalna, nazywana niekiedy „szokową”, czy stopniowa). Rozdział kończę kilkoma wnioskami.

1. Jak analizować transformację gospodarczą

Każde przejście od jednego instytucjonalnego systemu w skali kraju do innego można użytecznie analizować przy użyciu prostego schematu, który obejmuje cztery grupy zmiennych:

- 1) warunki początkowe albo — inaczej — odziedziczone;

* Rozdział ten jest częściowo oparty na tekście dorocznego wykładu Międzynarodowej Korporacji Finansowej, jaki wygłosiłem 1 grudnia 1993 r. Ukazał się on pt. *Economic Transition in Central and Eastern Europe: Comparisons and Lessons*, w: „IFC Annual Lecture”, December 1993. Cenne uwagi do pierwszej wersji tekstu zgłosili: Anthony Doran, Guey Pfefferman, Brien Pinto i Bertrand Renaud. Dziękuję również Derekowi Crossowi, Michałowi Mellerowi i Markowi Michalskiemu za pomoc w redakcji tego tekstu.

2) warunki towarzyszące danej transformacji, niezależne od tego procesu, ale mające na niego wpływ;

3) polityka, czyli postępowanie władz wobec danej sfery;

4) wyniki transformacji.

W poprzednim rozdziale zastosowałem ten prosty model do analizy globalnej transformacji w krajach postkomunistycznych, obejmującej zarówno przemiany w systemie politycznym, jak i gospodarczym. W tym rozdziale skupię się na transformacji gospodarczej, która — z definicji — odnosi się do gospodarki.

„Gospodarkę” można zdefiniować jako zestaw kilku czynników:

a) systemu gospodarczego (czyli systemu instytucji, kształtujących podejmowanie i realizowanie decyzji odnoszących się do produkcji, wydawania dochodu i oszczędzania, inwestowania i konsumpcji),

b) struktury gospodarczej (czyli przestrzennego i branżowego rozkładu działalności produkcyjnej),

c) sytuacji makroekonomicznej,

d) kapitału fizycznego,

e) kapitału ludzkiego,

f) terytorium,

g) lokalizacji.

Istotą transformacji gospodarczej jest zmiana pierwszego czynnika — systemu gospodarczego. Dlatego transformacja gospodarcza jest tożsama z transformacją systemową, a zmiany innych wymienionych czynników są częścią transformacji gospodarczej tylko o tyle, o ile wynikają z przemian systemu gospodarczego. Dodatkowo do transformacji gospodarczej zalicza się często stabilizację makroekonomiczną, czyli zmianę oddziedziczonych warunków makroekonomicznych.

Warunki początkowe są początkowymi stanami zmiennych, które konstrytuują gospodarkę. Warunki te można podzielić na te, które mogą się zmieniać (np. system gospodarczy, sytuacja makroekonomiczna, kapitał fizyczny i ludzki, struktura gospodarcza), oraz te, które są niezmiennie (położenie geograficzne oraz — na ogół — rozmiary kraju). Te trwałe warunki należą zarazem do drugiej kategorii naszego analitycznego schematu: do czynników istniejących w trakcie transformacji, niezależnych od tego procesu, a wpływających na jego przebieg. Owe zmienne egzogeniczne obejmują — oprócz trwałych warunków istniejących na starcie transformacji — również oddziaływania zewnętrzne.

trzne, spoza obszaru danego kraju, zwłaszcza zmiany w stanie gospodarki głównych partnerów.

Inną grupą zmiennych wpływających na transformację gospodarczą są procesy zachodzące w sferze politycznej danego kraju. Oddziałują one na przemiany gospodarcze przez swój wpływ zarówno na sytuację gospodarczą jak i na politykę gospodarczą.

Jeśli chodzi o pierwszy kanał oddziaływania, to częste przedwyborcze kampanie w trakcie gospodarczej transformacji mogą się przyczyniać — poprzez populistyczne hasła głoszone przez niektóre siły polityczne — do nasilenia presji płacowej i inflacyjnej oraz do spadku tempa procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach. Takie sygnały wpływają bowiem na oczekiwania i — w konsekwencji — na postępowanie podmiotów gospodarczych. Co prawda, można oczekiwać, że z biegiem czasu wyborcy staną się mniej podatni na nierealistyczne obietnice. Powstaje jednak drugi kanał wpływu polityki na gospodarkę, a mianowicie jej oddziaływanie na politykę gospodarczą. Wyraża się ono w zmianie ekip gospodarczych i w związanej z tym ewentualnej zmianie programów gospodarczych.

Procesy polityczne wpływają więc niewątpliwie na transformację gospodarczą. Ale czy owe procesy są niezależne od przemian gospodarczych, tak że można je zaliczyć do egzogenicznych determinantów tych przemian? Czyż nie twierdzi się np., że polityczne komplikacje w trakcie postsocjalistycznej transformacji mają źródło w trudnościach gospodarczych wywoływanych przez reformy gospodarki?

Teza ta nie wytrzymuje krytyki. Zakłada ona bowiem *implicite*, że przy braku reform byłoby mniej trudności gospodarczych i odpowiednio mniej komplikacji politycznych. Tymczasem — w typowo trudnych warunkach początkowych — brak reform (albo zmiany niekonsekwentne) musi prowadzić po pewnym czasie do większych trudności niż te, które są związane z dobrze zaprojektowanymi i realizowanymi reformami. Dodatkowo można zakwestionować założenie, że podłożem komplikacji politycznych są wyłącznie lub głównie trudności gospodarcze. Nawet pobieżna analiza doświadczeń krajów postsocjalistycznych wykazuje, że procesy w polityce mają tam własną dynamikę, napędzaną przez konkurencję polityczną oraz konflikty i podziały w partiach politycznych i w całym wyłaniającym się pluralistycznym systemie politycznym. Tak na pewno było w Polsce w latach 1990–1992 (zob. rozdział 14). W sumie, jak sądzę, uzasad-

nione jest włączenie przemian politycznych do kategorii egzogenicznych determinantów transformacji gospodarczej w krajach postsocjalistycznych.

Następna zmienna w naszym schemacie, *polityka gospodarcza*, została już zdefiniowana w poprzednim rozdziale. Obejmuje ona — przypomnijmy — makroekonomiczną stabilizację, mikroekonomiczną liberalizację i głęboką przebudowę instytucjonalną. Dwa ostatnie działania władz politycznych są krokami na rzecz transformacji systemowej w kierunku rynku.

Ostatnią zmienną są wreszcie *ekonomiczne wyniki transformacji*. Należy je tutaj pojmować jako zmiany tych czynników, które podlegają transformacji gospodarczej, a ściślej — jako zmiany w systemie gospodarczym, w sytuacji makroekonomicznej, w strukturze gospodarki itp. Tak np. wynikiem transformacji jest zmiana udziału wolnych cen i sektora prywatnego czy zmiana stopy inflacji.

Wśród czterech omówionych zmiennych wyniki transformacji są zmienną określaną (zależną), a warunki początkowe, warunki towarzyszące oraz polityka gospodarcza stanowią zmienne określające (niezależne). Z kolei wśród tych trzech determinantów dwa pierwsze są poza kontrolą danego kraju (z wyjątkiem, być może, przemian politycznych).

A zatem tylko polityka gospodarcza stanowi potencjalny instrument kształtowania tempa i kierunków reformy gospodarczej. Jednakże kształt i stopień sterowalności tej polityki zależą od jej kontekstu politycznego oraz od czynników osobowościowych; w obu tych przypadkach mamy do czynienia z dużą rolą przypadku.

Transformacja gospodarcza jest rezultatem złożonych interakcji między nie kontrolowanymi warunkami początkowymi i towarzyszącymi a potencjalnie sterowalną polityką gospodarczą. Te sprzężenia można porównać do relacji, jakie zachodzą między wyposażeniem genetycznym a środowiskiem w procesie kształtowania cech i zachowań danej osoby. W obu przypadkach czynniki nie kontrolowalne określają zakres możliwości, natomiast czynniki kontrolowalne decydują, które z nich stają się rzeczywistością. W przypadku transformacji gospodarczej warunki początkowe dodatkowo wpływają na koszty i efekty poszczególnych wariantów polityki gospodarczej.

Położenie geograficzne kraju jest dobrym przykładem do omówienia wspomnianych interakcji. W warunkach polityki autarkicznej,

typowej dla gospodarki socjalistycznej, czynnik ten nie był specjalnie istotny. Sytuacja zmienia się jednak radykalnie, jeśli dokonuje się liberalizacji w ramach prorynkowej reformy. To, z kim się graniczy, nabiera wtedy zasadniczego znaczenia. Republika Czeska np., będąc stosunkowo małym krajem, jest zarazem jedynym państwem post-socjalistycznym, które graniczy z dwoma krajami Zachodu: Niemcami i Austrią. Takie położenie ma w trakcie ekonomicznej transformacji duże znaczenie dla tworzenia dochodów i zatrudnienia (niekoniecznie w formalnym sektorze gospodarki). Czynnik ten wyjaśnia częściowo niski poziom bezrobocia w Czechach w latach 1990–1993.

Estonia, która graniczy z Finlandią, i Polska, która ma granicę z Niemcami, również korzystają z tych efektów lokalizacyjnych. Względne rozmiary tych efektów muszą być jednak w przypadku Polski mniejsze niż w Estonii i Czechach, gdyż skala polskiej gospodarki jest dużo większa.

Uogólniając można powiedzieć, że oddziedziczone warunki mogą zawierać pewne „ukryte skarby”, które zaczynają działać dzięki odpowiednim liberalizacyjnym reformom i wspierają te reformy. Owe „ukryte skarby” należy odróżniać od innych aktywów, jakie może posiadać dany kraj, np. bogactw naturalnych. Użycie takich aktywów nie zależy — w odróżnieniu od „ukrytych skarbów” — od liberalizacji gospodarczej albo zależy w dużo mniejszym stopniu. Innym rodzajem „ukrytych skarbów” są atrakcyjne ośrodki turystyczne. Stolica Czech, Praga, przyciągająca miliony turystów z Niemiec i innych krajów, stanowi tu dobry przykład. Albania może także ilustrować „ukryty skarb” tego typu.

„Ukryty skarb” może być połączeniem takich odziedziczonych warunków, jak mały obszar i korzystne położenie kraju, bliskie gospodarek Zachodu. Jest to typowe dla Czech, Węgier, Estonii, Słowenii i Słowacji, ale już nie np. dla Kirgizji — najbardziej radykalnego reformatora w postradzieckiej Azji Środkowej. Wspomniana kombinacja warunków daje — przy odpowiedniej polityce — dwa korzystne efekty:

- 1) stosunkowo niewielki wpływ inwestycji zagranicznych może wnieść duży wkład do prywatyzacji gospodarki;

- 2) liberalizacja handlu zagranicznego może odgrywać dużo większą rolę we wprowadzaniu rynkowej konkurencji niż w dużych krajach i w ten sposób w dużo większym stopniu kompensować tendencję do

nieefektywności, związaną z oddziedziczoną, zdominowaną przez sektor państwowy strukturą własności.

„Ukrytym skarbem” oddziedziczonym przez praktycznie wszystkie kraje postsocjalistyczne był stosunkowo wysoki poziom ogólnego wykształcenia („kapitału ludzkiego”), który odróżniał je od większości krajów Trzeciego Świata. Umożliwiało to w krajach Europy Środkowo-Wschodniej szybki wzrost innowacyjności gospodarki, gdy tylko zaczęto wprowadzać tam własność prywatną i rynek. Osiągnięcie wysokiej innowacyjności wymaga bowiem zarówno wielkiego kapitału ludzkiego jak i rynku. Kraje socjalistyczne spełniały ten pierwszy warunek, ale zupełnie zawodziły, jeżeli chodzi o drugi. Prorynkowa reforma odblokowuje zatem potencjał innowacyjności, tkwiący w odziedziczonym, stosunkowo dużym kapitale ludzkim. Kapitał ten umożliwia też szybkie nabywanie wiedzy i umiejętności, które nie były potrzebne w gospodarce nakazowo-rozdziałowej, ale są kluczowe w rynkowej (marketing, finanse, nowoczesne metody zarządzania, prawo gospodarcze itp.). Jednakże, podobnie jak w przypadku innych „ukrytych skarbów”, stosunkowo wysoki poziom ogólnego wykształcenia może być produktywnie wykorzystany tylko przy szybkim przechodzeniu do gospodarki rynkowej. Tylko wtedy powstaje w odpowiednim tempie popyt na ludzi o nowych kwalifikacjach, a w ślad za tym — odpowiednio wysoka stopa zwrotu z inwestycji w nabywanie takich kwalifikacji.

Istnieje wszelako pewna ważna różnica między takimi atutami, jak korzystne położenie lub posiadanie atrakcyjnych ośrodków turystycznych, a wysokim odziedziczonym poziomem wykształcenia: te pierwsze są nieruchome, podczas gdy ten drugi zasób może emigrować; nie wykorzystywany kapitał ludzki podlega ponadto swoistej deprecjacji. Liberalizacja polityczna, jaka towarzyszyła w Europie Środkowo-Wschodniej reformom gospodarczym, umożliwia emigrację najbardziej wykształconych i utalentowanych ludzi. Ich skłonność do opuszczania ojczystego kraju zależy od postrzeganego przez nich obrotu spraw i związanego z tym oczekiwanego zapotrzebowania na ich usługi. Głównym czynnikiem, jaki może w kontrolowany sposób kształtować sytuację i pośrednio percepcję ludzi, jest polityka gospodarcza. Błędna polityka jest zatem dużo bardziej niebezpieczna w odniesieniu do ruchomych niż nieruchomych „ukrytych skarbów”. W obu przypadkach blokuje ona użycie tych atutów. Ale w stosunku

do mobilnych „ukrytych skarbów” zagraża ona na dodatek samemu ich istnieniu w danym kraju.

Przeciwieństwem „ukrytych skarbów” są te aspekty oddziedziczonych warunków, które ujawniają się w trakcie reform gospodarki jako obciążenia. Są one — z definicji — źródłem ekonomicznych lub społecznych kosztów, np. wzrostu ukrytego lub jawnego bezrobocia, albo presji płacowej i inflacyjnej. Takie obciążenia mogą być również przyczyną strajków lub innych objawów społecznego niezadowolenia. Najważniejszym bodaj przykładem obciążeń, o których tu mowa, była silna odziedziczona zależność od eksportu na rynek radziecki (albo ogólniej — silna zależność od gospodarki, która wpada w kryzys). Inny przykład stanowi nieefektywne i przestrzennie silnie skoncentrowane górnictwo i związany z tym wysoki odsetek zatrudnionych w nim ludzi. Tego rodzaju strukturalne obciążenie, powiązane z liberalizacją polityczną, może być źródłem silnej presji płacowej, a związane z nią strajki mogą zagrażać stabilności politycznej kraju.

Koszty i efekty, jakie pojawiają się w trakcie reformy gospodarki, w dużym stopniu zależą od względnego znaczenia „ukrytych skarbów” i obciążeń, jakie ma na starcie dany kraj. Warto przy tym zwrócić uwagę na pewną asymetrię. Otóż nie sposób uniknąć skutków odziedziczonych obciążeń; nie ma po prostu żadnej takiej polityki pojedynczego kraju, która pozwoliłaby na ich zablokowanie. Dotyczy to z całą pewnością negatywnego wpływu załamania się handlu w ramach b. RWPG. Natomiast bez wysiłku można osiągnąć korzyści z odziedziczonych „ukrytych skarbów” i trzeba by doprawdy wyjątkowo głupiej polityki, aby do tego nie dopuścić.

Rola pozytywnych i negatywnych elementów dziedzictwa jest szczególnie duża, jeśli chodzi o strukturę gospodarki. Powyżej wspominałem o strukturalnych obciążeniach. Odziedziczona struktura gospodarki może jednak również zawierać „ukryte skarby”. Takim atutem jest z pewnością gospodarka, której duże części można łatwo i skutecznie sprywatyzować. Na przykład dotyczyło to gospodarki Chin na starcie reform, w końcu lat siedemdziesiątych. Ogromny udział miało w niej rolnictwo, zorganizowane wówczas w ogromne, egalitarystyczne, maoistowskie komuny, które jednak — dzięki prostej technicznie produkcji — można było łatwo podzielić i w ten sposób przywrócić własność prywatną. Tak się też stało, a reforma ta zapoczątkowała potężny proces rynkowych przemian, który objął

większość ludności tego ogromnego kraju, ta bowiem mieszkała (i mieszka) na wsi. Na dodatek dekoloktywizacja rolnictwa musiała być ogromnie popularna wśród chińskich chłopów. Tego chińskiego scenariusza nie dało się jednak powtórzyć z równym powodzeniem w Rosji, gdyż tam rolnictwo ma dużo mniejszy udział w gospodarce, jest technologicznie znacznie bardziej niepodzielne, a kolektywizacja jest silniej zakorzeniona. Oprócz tego Chiny w małym stopniu zależały od eksportu na rynki b. RWPG, dlatego nie były narażone na silne wstrząsy zewnętrzne w trakcie swoich reform. Te i inne szczególne cechy warunków wyjściowych w dużo większym stopniu tłumaczą sukcesy gospodarcze Chin niż jakaś wyższość ich strategii gospodarczej. Mówiąc ogólniej: mniej uprzemysłowione kraje socjalistyczne, z dużym udziałem prostego technologicznie rolnictwa, miały zdecydowanie łatwiejszą drogę do gospodarki rynkowej niż kraje bardziej uprzemysłowione, z bardziej przez to wypaczoną strukturą gospodarki i z bardziej złożonym technologicznie rolnictwem. Każde porównanie postsocjalistycznych reform gospodarczych w Europie i w Azji powinno uwzględniać tę różnicę w odziedziczonych warunkach. Trzeba też pamiętać, że wśród europejskich krajów postsocjalistycznych Bułgaria i mniejsze republiki b. ZSRR odziedziczyły ogromne obciążenia w formie bardzo silnej strukturalnej zależności od eksportu na rynek rosyjski.

Cechą strukturalną typową dla niektórych krajów socjalistycznych był duży udział produkcji zbrojeniowej w całkowitej produkcji. Ta cecha ujawniła się jako obciążenie w trakcie reform w tych krajach (np. w Kirgizji czy Słowacji), które poprzednio eksportowały — najczęściej do Rosji — dużą część produkcji zbrojeniowej, aby finansować import dóbr cywilnych. Ów eksport uległ bowiem załamaniu w trakcie transformacji gospodarki. Sytuacja Rosji była jednak odmienna: jej produkcja zbrojeniowa była przeznaczona głównie na rynek wewnętrzny (lub na nieodpłatny eksport do krajów Trzeciego Świata o prosocjalistycznej orientacji). Zgodnie z konwencją statystyczną, produkcję tę rejestrowano jak wkład do PNB, chociaż daleko wykraczała ona poza autentyczne potrzeby obronne — owa „nadwyżka” stanowiła z punktu widzenia dobrobytu społeczeństwa ogromne marnotrawstwo. W toku transformacji gospodarki nastąpił w Rosji gwałtowny spadek całej produkcji zbrojeniowej, a w tym zwłaszcza owej „nadwyżki”. Zgodnie ze wspomnianą konwencją odnotowano to

jako redukcję PNB, co z kolei wiele osób interpretuje jako obniżenie poziomu życia w Rosji. Wszystko to wskazuje, że rosyjskie dane statystyczne w trakcie reform gospodarczych należy traktować ze szczególną ostrożnością.

Wreszcie trzeba zaznaczyć, że warunki początkowe określają zakres odpowiedniej polityki gospodarczej. Na przykład kraje, które odziedziczyły niską inflację, potrzebowały znacznie mniej stabilizacji makroekonomicznej niż kraje, które miały na starcie gospodarkę w stanie głębokiej nierównowagi. Inna ważna odmienność w warunkach początkowych dotyczy typu systemu gospodarczego przed reformą. Można tu wyróżnić trzy modele. Jednym z nich jest „zniszczony kapitalizm”, który opisuje uprzemysłowioną gospodarkę socjalistyczną. Gospodarka podlegała w nim masowym i szczegółowym restrykcjom i regulacjom, co wymagało zdecydowanej i szeroko zakrojonej liberalizacji; prócz tego zniszczono wszystkie instytucje kapitalizmu, np. znacjonalizowano przedsiębiorstwa, zamknięto giełdę papierów wartościowych, nie istniał system i aparat podatkowy dostosowany do rynkowej gospodarki itp. Wszystko to powodowało, że kraje, które miały na starcie zniszczony kapitalizm, musiały podjąć masową odbudowę jego instytucji. Na dodatek wiele z nich odziedziczyło wysoce niestabilną gospodarkę, co wymagało dużej dozy makroekonomicznej stabilizacji.

Innym modelem jest „kapitalizm zawieszony” — system gospodarczy, jaki został odziedziczony po II wojnie światowej w krajach Zachodu i istniał tam w momencie zapoczątkowania reform w końcu lat czterdziestych, np. na początku słynnej reformy Ludwiga Erharda w Niemczech Zachodnich. Ten model wymagał radykalnej stabilizacji, w ciągu wojny nagromadził się bowiem duży nawis inflacyjny. Wymagał on także masowej liberalizacji mikroekonomicznej; trzeba było bowiem rozmontować mechanizm nakazowo-rozdzielczy wprowadzony na potrzeby wojny. Nie było natomiast potrzeby dokonywania szerszej przebudowy instytucjonalnej, albowiem instytucje kapitalizmu nie zostały zniszczone, a jedynie „zawieszone”.

Przykładem pośrednim jest „wypaczony kapitalizm”, jaki istniał na początku reform gospodarczych w wielu krajach Trzeciego Świata (np. w Indiach czy w Ameryce Łacińskiej). Owe wypaczenia były wywołane szczegółową interwencją państwa oraz sporym udziałem sektora publicznego w gospodarce, o wiele jednak mniejszym niż

w przypadku zniszczonego kapitalizmu. Zdeformowany kapitalizm wymagał zatem dużo mniejszej instytucjonalnej przebudowy niż kapitalizm zniszczony, a także znacznie mniejszej liberalizacji.

Dotychczasowe uwagi dotyczyły głównie znaczenia warunków początkowych i ich interakcji z polityką gospodarczą w kształtowaniu kierunków oraz kosztów i efektów reformy gospodarki. Dwa następne punkty poświęcam kilku spornym a istotnym kwestiom odnoszącym się do owej polityki, czyli oddziaływaniu państwa na gospodarkę, w tym zwłaszcza polityce gospodarczej po upadku socjalizmu.

2. Rola państwa w procesach transformacji gospodarki

Problem „państwo a rynek” należy do najbardziej kontrowersyjnych w dyskusji na tematy gospodarcze. Jest on też szczególnie często omawiany w odniesieniu do gospodarki państw postsocjalistycznych. Jak na ironię, w krajach tych, które doświadczyły bankructwa nadmiernie rozbudowanej roli państwa w gospodarce, dominującą cechą tych dyskusji jest *silna tendencja etatystyczna*, znajdująca wyraz w żądaniach wprowadzenia różnych form państwowej interwencji (rolnej, przemysłowej, transportowej itp.) jako lekarstwa na wszelkie problemy. Owo etatystyczne nastawienie wypływa z trzech głównych źródeł.

Po pierwsze, wynika ono z błędnego przekonania, zapożyczonego — niekoniecznie świadomie — ze staromodnej ekonomii dobrobytu, że wskazanie przypadków, w których rynek zawodzi, jest wystarczającym argumentem za państwową interwencją w tych dziedzinach. W istocie rzeczy jednak jest to tylko warunek niezbędny do rozpatrywania interwencji publicznej, gdyż „widzialna” ręka może się okazać jeszcze bardziej zawodna niż ręka „niewidzialna”. O tej prostej prawdzie najczęściej się zapomina w dyskusjach politycznych i społecznych. Nie znana szerszemu ogółowi lub świadomie pomijana jest również obszerna literatura dotycząca negatywnych aspektów państwowej interwencji.

Po drugie, wielu ludzi, w tym wielu polityków, działa głównie kierując się przesłankami emocjonalnymi. Oczekują oni szybkiego rozwiązania różnych pilnych problemów i wiążą swoje nadzieje

z najbardziej widoczną instytucją — państwem. Owo emocjonalne powiązanie prawdziwego zatroskania problemami i oczekiwania, iż rozwiązania wyjdą od *najbardziej oczywistych* organizacji, obecne było, jak sądzę, również w wielu krajach rozwijających się, sprzyjając upowszechnieniu się postawy etatystycznej. Postawy takie nie są również obce dyskusjom towarzyszącym kampaniom wyborczym w krajach rozwiniętych. Postawa aktywna ma prawdopodobnie większą polityczną siłę przyciągania niż odwoływanie się do bezosobowych sił rynku.

Po trzecie, niektórzy uczestnicy dyskusji na temat roli państwa w gospodarce w krajach postsocjalistycznych pozostają pod silnym wpływem swoście pojmowanego „modelu japońskiego”. Przypisują oni sukces gospodarczy Japonii głównie jakiejś specjalnej roli państwa (za główną siłę napędową rozwoju gospodarczego Japonii uważa się MITI) i nie dostrzegają niepowtarzalnego splotu różnych czynników, które tam występowały od początku lat pięćdziesiątych i które razem wzięte miały wpływ silniejszy od sumy efektów każdego z nich: bardzo małego sektora publicznego, silnej konkurencji wewnętrznej, proeksportowej orientacji, zdyscyplinowanej polityki makroekonomicznej, ograniczonego budżetu, stosunków pracowniczych koncentrujących się na wydajności pracy, a nie na nadmiernych podwyżkach płac oraz — przynajmniej do niedawna — wieloletniej stabilności politycznej. Owa skłonność do wiązania sukcesu gospodarczego z instytucją państwa jest przejawem znanej tendencji do przypisywania wyjątkowych osiągnięć raczej jakiemuś jednemu, uderzającemu zjawisku niż kombinacji bezosobowych, rozproszonych mechanizmów¹. Odwrotną stroną tej skłonności jest dopatrywanie się przyczyn poważnych trudności lub niepowodzeń w jakimś jednym, ukrytym czynniku — np. w manipulacjach Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy Banku Światowego.

Powyższe uwagi odnoszą się do czynników, które — jak sądzę — leży u podstaw wyznawanych w dobrej wierze, lecz mimo to

¹ Nawet jeśli — a można mieć co do tego wątpliwości — konkretna organizacja miałaby do pewnego stopnia sprzyjać uzyskaniu sukcesu gospodarczego w jakimś kraju, to sprawą otwartą pozostaje, czy sukces ten może być powielony w innych krajach, np. czy można szybko skopiować w innych krajach kompetentną administrację gospodarczą i specjalną kulturę stosunków rządu ze sferami gospodarczymi, cechujące Koreę Pd. czy Japonię.

głęboko błędnych *przekonań* dotyczących roli państwa w gospodarce. Oczywiście jednak za nadmiernie rozbudowaną interwencją państwa kryją się również ukryte *interesy* różnych grup, które zawsze przedstawia się w przebraniu dobra publicznego i które są promowane przez najrozmaitsze lobbies. Niektórzy politycy świadomie wykorzystują owe błędne przekonania lub grupowe interesy do zdobycia wpływów politycznych.

Właściwe spojrzenie na gospodarczą rolę państwa powinno opierać się m.in. na następujących prostych przesłankach:

- Państwo, podobnie jak większość innych dóbr, jest *zasobem ograniczonym* pod względem czasu, kompetencji administracyjnej i politycznej, a także pieniędzy. Natomiast popularna dyskusja o roli państwa opiera się często na ukrytym założeniu, że państwo jest zasobem nieograniczonym. Przy nieuchronnych ograniczeniach państwa każda propozycja jego dodatkowej interwencji powinna być analizowana w kategoriach kosztu alternatywnego, tzn. oceniana z punktu widzenia innych możliwych działań państwa, z których trzeba będzie zrezygnować.

- Państwo wykazuje zróżnicowaną zdolność do rozwiązywania poszczególnych problemów, głównie ze względu na różne wymagania informacyjne. W związku z tym można wyodrębnić z jednej strony *sferę naturalnej kompetencji państwa* (np. stanowienie i stosowanie prawa, stosunki międzypaństwowe) oraz z drugiej strony *sferę naturalnej niekompetencji państwa* (np. powszechne i szczegółowe kształtowanie struktury gospodarki). Do pierwszej sfery można też zaliczyć finansowanie przez państwo (choć niekoniecznie — bezpośrednio świadczenie) pewnych usług (jak podstawowa opieka zdrowotna, oświata, zasiłki dla bezrobotnych, sieć zabezpieczenia społecznego itp.), jednakże tylko w takiej mierze, w jakiej można wykazać, że prywatne rynki nie są w stanie zapewnić tych dóbr, że takie dobra wiążą się z ważnymi dodatnimi efektami zewnętrznymi i że ilość i forma, w jakiej te usługi są świadczone, nie zagrażają stabilności makroekonomicznej oraz strukturze bodźców, te bowiem są podstawowym warunkiem długofalowego rozwoju gospodarczego.

Oba te racjonalne, a nie doktrynalne, argumenty wystarczająco przekonująco przemawiają za ograniczoną rolą państwa. Dwa kolejne dodatkowo wzmacniają ich wymowę:

- Reguły w systemie politycznym mogą powodować, że na stanowiska kierownicze będą powoływani ludzie o *kompetencjach*

innych niż te, które są potrzebne do racjonalnego podejmowania decyzji gospodarczych.

- *Kryteria sukcesu* przeważające w systemie politycznym mogą pod pewnymi względami odbiegać od tych, które są związane z długofalowym rozwojem gospodarczym (np. subsydiowanie lub ochrona nieefektywnych czy upadających gałęzi może mieć sens polityczny, na krótką metę, pozostając jednocześnie ekonomicznym nonsensem). Dlatego właśnie upolitycznienie gospodarki ma tak bardzo szkodliwe skutki społeczne.

Wszystkie te argumenty odnoszą się z większą siłą do roli państwa w gospodarce przechodzącej proces przemian niż do roli państwa w dojrzałej gospodarce rynkowej. W gospodarce podlegającej transformacji *zasoby państwa* są jeszcze bardziej ograniczone, mniej jest kompetentnych osób w administracji publicznej, również zasoby finansowe są skromniejsze z powodu niższego poziomu rozwoju gospodarczego i mniej skutecznego mechanizmu ściągania podatków. Ponadto pewne zadania należące do sfery kompetencji państwa są tu z kolei nieporównanie szersze i trudniejsze niż w dojrzałej gospodarce rynkowej. A mianowicie skala zadania przebudowy instytucjonalnej jest daleko większa, niż to miało miejsce w przypadku którejkolwiek z reform podejmowanych na Zachodzie, a zadanie utrzymania stabilizacji jest tu szczególnie pilne. Sprawia to, że niewiele zasobów państwa pozostaje na wypełnienie innych funkcji, z których większość — zwłaszcza powszechna i szczegółowa interwencja — i tak przekracza realistycznie określone kompetencje *każdego* państwa.

Państwo spychane jest przez potężne siły ignorancji i partykularnych interesów w sferę swojej naturalnej niekompetencji. Nie ma gwarantowanych sposobów powstrzymania tej tendencji, zresztą ten sam problem dotyczy również krajów o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej. Istnieją jednak pewne zabezpieczenia instytucjonalne, które są szczególnie istotne w gospodarce krajów dokonujących transformacji. Powinny one zostać stworzone już w początkowej fazie przemian. Trzeba mianowicie powołać niezależny bank centralny, którego konstytucyjnym obowiązkiem będzie dbanie o stabilność krajowej waluty. Inne zabezpieczenie polega na wprowadzeniu zakazu finansowania deficytu budżetowego za pomocą emisji pieniądza. Rozwiązania te dotyczą polityki pieniężnej i fiskalnej, które — jako należące do sfery kompetencji nowoczesnego państwa — łatwo ulegają upolitycznieniu.

Ograniczenie możliwości wydatków budżetowych przekraczających dochody budżetu zmusza do zmniejszenia zakresu interwencjonizmu państwa, polegającego na uprzywilejowanym traktowaniu — poprzez subwencje lub preferencje podatkowe — pewnych grup interesu i grup nacisku. Istnieje jednak również groźba interwencjonizmu innego typu, polegającego na izolowaniu grup krajowych producentów od konkurencji zagranicznej. Taki protekcjonizm można zmniejszyć poprzez wprowadzenie na wczesnym etapie przekształceń, póki grupy interesu nie okrzepną, jednolitych ceł, a następnie związanie ich porozumieniami w ramach GATT. Jest to jednak rozwiązanie cząstkowe, handel bowiem można ograniczać również różnymi barierami nietaryfowymi. Akurat w tym przypadku kraje najwyżej rozwinięte dają zły przykład.

Nie tylko system pieniężny, fiskalny i handel zagraniczny, ale również i sektor finansowy, zwłaszcza banki, może łatwo ulegać manipulacji politycznej. Doświadczenia wielu krajów rozwijających się dostarczają na to licznych przykładów. Zarząd banku powinien być niezależny od organów politycznych. Miałoby temu służyć wprowadzenie niepolitycznych rad nadzorczych jako pewnego rodzaju tarczy chroniącej banki, które byłyby przejściowo nadal własnością państwa, przed bezpośrednią państwową ingerencją. Nie jest to jednak rozwiązanie w pełni skuteczne. Najmocniejszą osłonę banków przed upolitycznieniem daje dopiero ich prywatyzacja.

3. Podejście stopniowe czy radykalne w przemianach gospodarczych

Temat ten obrósł już licznymi nieporozumieniami, częściowo wynikającymi z emocjonalnych skutków stosowanej terminologii. Wiele osób reaguje negatywnie na sam termin „terapia szokowa”, nie wnikając w jego treść. Ludzie ci mogą być podatni na propozycje odmienne, które w pewnych okolicznościach mogą być równoznaczne z powolnym gaszeniem błyskawicznie szerzącego się pożaru. Innym źródłem nieporozumień jest brak jasności pojęciowej w dyskusji na temat pożądanego tempa przemian. Podstawowy zabieg musi tu polegać na rozbiciu tego złożonego procesu na wyodrębnione przekształcenia składowe. Rzecz jasna, podział taki można przeprowadzić

na wiele różnych sposobów, których użyteczność zależy od celu, jakiemu ma on służyć. Jeden ze szczególnie przydatnych podziałów został przedstawiony w rozdziale 8. Przypomnę, że chodzi o:

- stabilizację makroekonomiczną, dokonywaną głównie środkiem polityki makroekonomicznej;

- liberalizację mikroekonomiczną, tzn. rozszerzanie zakresu wolności gospodarczej poprzez usuwanie ograniczeń w zakładaniu i rozwijaniu przedsiębiorstw prywatnych, wyeliminowanie kontroli cen i ograniczeń w handlu zagranicznym, wprowadzenie wymienialności waluty itd.; liberalizacja dotyczy zmiany ogólnych norm (np. liberalizacja systemu praw własności) oraz węższych, szczegółowych przepisów (np. usunięcie kontroli stóp procentowych); na Zachodzie te ostatnie zabiegi określa się zwykle mianem „deregulacji”;

- głęboką przebudowę instytucjonalną, która polega na wprowadzaniu zmian w istniejących już instytucjach (prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, reorganizacja administracji państwowej czy np. reforma systemu podatkowego) i na tworzeniu nowych instytucji (np. giełdy papierów wartościowych).

Liberalizacja mikroekonomiczna oraz przebudowa instytucjonalna mogą być razem nazwane mianem „transformacji systemowej”. Pewne reformy sektorowe zawierają elementy zarówno liberalizacji jak i przebudowy instytucjonalnej. Przykładem może być reforma sektora finansowego, koncentrująca się na zniesieniu lub ograniczeniu kontroli stopy procentowej oraz na głębokiej reformie systemu bankowego, a także na powołaniu giełdy papierów wartościowych.

W tym miejscu trzeba wprowadzić pojęcie maksymalnego możliwego tempa danego procesu zmian, mierzonego minimalnym czasem, który musi upłynąć pomiędzy jego zapoczątkowaniem a uzyskaniem określonego rezultatu. Tempo to nie daje się określić równie łatwo jak prawa natury (np. długość okresu ciąży), jest jednak tak samo realne.

Warto zastanowić się, jakie czynniki — dla dowolnego zakładanego wyniku — określają maksymalne tempo procesu określonych zmian instytucjonalnych lub gospodarczych. Ogranicz się tu jedynie do wskazania, że *ostatecznie* decydują o tym tkwiące w ludzkiej naturze ograniczenia w zakresie przetwarzania i przyswajania informacji. Maksymalne możliwe tempo dla poszczególnych krajów (tj. właściwa dla każdego kraju granica tempa reform) może — w zró-

nicowanym stopniu — odchyłać się od tej granicy ostatecznej ze względu na różnice w zakresie wiedzy, jaką dysponują osoby zajmujące kierownicze stanowiska, albo na zróżnicowany opór materii prawnej. Tempo faktyczne z kolei może być dla danego kraju wolniejsze od właściwego dlań tempa maksymalnego ze względu na obraną strategię przemian albo na komplikacje polityczne.

„Terapię szokową” w czystej postaci, tj. radykalne przejście do prywatnej gospodarki rynkowej, możemy określić jako takie przekształcenia, w toku których poszczególne procesy składowe przebiegają ze swoją maksymalną możliwą prędkością. Jak to zwykle bywa w przypadku kategorii „czystych”, trudno znaleźć w rzeczywistości dokładny odpowiednik takiego typu przemian. Być może najbliższy byłby przykład Wschodnich Niemiec. Byłoby jednak błędem wykorzystywanie katastrofalnych skutków przemian w Niemczech Wschodnich (masowego bezrobocia, gwałtownego spadku PKB) jako argumentu za podejściem stopniowym i przeciwko strategii radykalnych przemian. Katastrofalne skutki tej strategii w NRD spowodowane zostały w większości przez zgubne zmiany makroekonomiczne — zwłaszcza eksplozję płac po zjednoczeniu obu części Niemiec — które nie muszą występować w innych przypadkach radykalnego przejścia do gospodarki rynkowej.

Innym przykładem podejścia radykalnego są przemiany gospodarcze realizowane w Polsce w latach 1990–1991. Były one przedmiotem wielu analiz, czasami wręcz karykaturalnych. Warto więc podkreślić *radykalny, ale nie dogmatyczny* charakter polskiej reformy gospodarczej. Była ona radykalna, albowiem wiele ważnych procesów przebiegało w tempie zbliżonym do maksymalnego, jednocześnie zaś nie była dogmatyczna w tym sensie, iż w pewnych dziedzinach, w których brak było niezbędnych warunków instytucjonalnych do wprowadzenia mechanizmów rynkowych i w których celowe wydawało się zastosowanie przejściowych rozwiązań nierynkowych, z takiej możliwości skorzystano. Nie wprowadzono na przykład deregulacji mechanizmu ustalania płac. Przeciwnie — odziedziczona hiperinflacja i dominacja sektora publicznego podyktowały wzmocnienie kontroli płac. Stopy procentowe, utrzymujące się przed reformą na poziomie dużo niższym od stopy inflacji, zostały drastycznie podwyższone, jednakże w pierwszym etapie nie zdecydowano się na ich w pełni swobodne kształtowanie. Zniesiono przeważającą część ilościowych

ograniczeń w handlu zagranicznym, utrzymano jednak cła, choć na niższym poziomie. W kilku etapach dokonano korekty głęboko zdeformowanych cen energii i innych usług zakładów użyteczności publicznej, unikając jednego potężnego skoku, który mógłby przekraczać zdolność dostosowawczą gospodarki.

Które z procesów składających się na całość zmian należy realizować w tempie zbliżonym do maksymalnego, jeśli celem jest osiągnięcie możliwie wysokiego *dlugofalowego* tempa rozwoju gospodarczego? Sądzę, że chodzi tu przynajmniej o trzy rodzaje zmian.

Pierwsza polega na *stabilizacji makroekonomicznej*. Jeżeli kraj obciążony jest na starcie hiperinflacją, to najpewniejszym podejściem jest *terapia radykalna*, gdyż stwarza ona najlepsze szanse ugaszenia rozpalonych oczekiwań inflacyjnych i przełamania w ten sposób mechanizmu samospełniającego się proroctwa, który jest pożywką dla hiperinflacji. Teoretycy szkoły racjonalnych oczekiwań będą przekonywać, że terapia szokowa spisuje się również najlepiej w przypadku umiarkowanej inflacji. Tu jednak zdania są podzielone. Dowodzi to, że wybór pomiędzy podejściem „gradualistycznym” oraz radykalnym zależy od warunków początkowych, tzn. od „stanu pacjenta”. Na przykład, Polska podejmując reformy cierpiała na inflację sięgającą w drugiej połowie 1989 r. w przeliczeniu rocznym 2000% oraz na masowe braki na rynku, podczas gdy ówczesna Czechosłowacja miała inflację zaledwie 10-procentową, a Węgry około 30-procentową. Prócz tego w obu tych krajach niedobory były stosunkowo niewielkie.

Drugim rodzajem zmian jest *liberalizacja mikroekonomiczna*. Należy możliwie szybko znieść wszelkie biurokratyczne i fiskalne ograniczenia krępujące zakładanie i rozwój firm prywatnych. Prócz tego należy wprowadzić szeroką liberalizację cen, aby zerwać z dotychczasową gospodarką niedoboru i związaną z nią nieefektywnością oraz usunąć deformacje cen, które uniemożliwiają racjonalny rachunek ekonomiczny. Taka liberalizacja wymaga z kolei szerokiej liberalizacji handlu zagranicznego w celu kontroli krajowych wytwórców. Pożądanym uzupełnieniem liberalizacji handlu zagranicznego jest ujednoczenie kursu walutowego i wprowadzenie wymiennalności waluty, przynajmniej w odniesieniu do operacji na rachunku obrotów bieżących. Jak widać, liberalizacja jest procesem odznaczającym się dużą niepodzielnością.

Trzecim rodzajem zmian jest *prywatyzacja* gospodarki, tzn. zwiększenie udziału sektora prywatnego. Należy tu rozróżnić pomiędzy

spontanicznym wzrostem firm prywatnych oraz prywatyzacją rozumianą jako przesuwanie aktywów z sektora państwowego do sektora prywatnego. Proces ten może przybrać postać prywatyzacji całych przedsiębiorstw państwowych lub transferu (sprzedaży lub dzierżawy) ich aktywów do sektora prywatnego bez zmiany struktury prawnej (przynajmniej przejściowo) tych przedsiębiorstw.

Spontaniczny wzrost sektora prywatnego powinien być jak najszybszy, gdyż jest on główną siłą napędową wzrostu całej gospodarki i przyczynia się do zwiększenia jej elastyczności w trakcie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Dlatego właśnie radykalne usuwanie barier w powoływaniu i rozwoju firm prywatnych należy do tej grupy procesów, które powinny postępować w tempie możliwie zbliżonym do maksymalnego. Optymalne tempo prywatyzacji jest przedmiotem żywej dyskusji. Niektórzy obawiają się radykalnego spadku zatrudnienia w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i dlatego zalecają powolną prywatyzację. Bezrobocie jest oczywiście problemem, którego nie wolno lekceważyć. Związek pomiędzy jego wzrostem i tempem prywatyzacji wcale jednak nie jest taki prosty. Przedmiotem porównań powinno być zawsze kształtowanie się bezrobocia w długim okresie przy różnym tempie prywatyzacji — tzn. przy różnych proporcjach sektora prywatnego i publicznego — i przy takiej samej polityce makroekonomicznej². Tak ujmując problem stwierdzimy, że w trudniejszych warunkach makroekonomicznych i przy ostrzejszej konkurencji firmy państwowe również będą zmniejszać zatrudnienie, choć być może z pewnym opóźnieniem.

Spadek zatrudnienia może jednak nastąpić również w sposób dość gwałtowny, kiedy opóźnianie prywatyzacji doprowadzi przedsiębiorstwa państwowe na skraj bankructwa. Firmy prywatne, mając większe zdolności do wytwarzania zysków, mają również większe możliwości finansowania inwestycji i tworzenia miejsc pracy. Prócz tego należałoby się wystrzegać rozpowszechnionej skłonności do zauważania tylko jawnego bezrobocia i przyzywania oczu na bezrobocie ukryte, czyli to, które znane jest jako „bezrobocie w miejscu pracy”. Przy różnym tempie prywatyzacji realizowanej w podobnych

² Wysoki udział sektora publicznego po przekroczeniu pewnej granicy wytwarza tendencję do upolitycznienia polityki gospodarczej i przez to na dłuższą metę może podważać skuteczność twardej polityki makroekonomicznej. Istnieje więc związek pomiędzy strukturą instytucjonalną i środowiskiem makroekonomicznym.

warunkach możemy mieć różne kombinacje bezrobocia jawnego i ukrytego: wolniejsze tempo może, przynajmniej początkowo, przynieść mniejsze bezrobocie jawne, a większe — ukryte (czyli pseudozatrudnienie), ma jednak ujemne skutki dla budżetu, które przypominają skutki faktycznego bezrobocia, często w ukrytej postaci *quasi*-fiskalnego deficytu w sektorze bankowym (złe długi). Osoby dotknięte bezrobociem ukrytym cierpią z powodu marnotrawienia ich kwalifikacji i związanego z tym spadku morale³. Z upływem czasu coraz trudniej przychodzi im znaleźć prawdziwą pracę. Ekonomisci nazywają to zjawisko mianem histerezy (przez analogię do zjawisk fizycznych). O ile jednak wiem, łączą to wyłącznie z bezrobociem jawnym.

Sądzę, że można podać jeszcze jeden argument przemawiający na rzecz szybkiej prywatyzacji sektora państwowego. Sektor ten jest z samej swej istoty związany z organami politycznymi (instytucje państwowe, niekiedy partie polityczne), co grozi mu upolitycznieniem, szkodliwym dla długofalowego rozwoju gospodarczego. Stopień upolitycznienia gospodarki zależy m.in. od ogólnego charakteru systemu politycznego (Myrdalowskie rozróżnienie miękkiego i twardego państwa), a także od względnych rozmiarów sektora publicznego. Stopień upolitycznienia tego sektora i całej gospodarki zdaje się wzrastać wraz ze wzrostem udziału sektora publicznego, nie jest to jednak prosta zależność liniowa. Jest pewna progowa wartość tego udziału, po przekroczeniu której wcześniej czy później następuje silny wzrost wpływu polityki na decyzje gospodarcze. Reformy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zostały podjęte w warunkach dominacji sektora państwowego. Dlatego tak bardzo potrzebna jest tam szybka prywatyzacja, która pozwoliłaby względnie szybko zejść poniżej tego krytycznego udziału. W przeciwnym bowiem wypadku uwiecznione zostaną dotychczasowe wpływy polityczne lub pojawiają się one w nowych formach, dostosowanych do powstających demokratycznych systemów politycznych. Szybka prywatyzacja wymaga z kolei sięgnięcia po niekonwencjonalne metody (bony, specjalne fundusze prywatyzacyjne itd.).

Trzeba zaznaczyć, że niski udział sektora publicznego otwiera tylko szansę wyzwolenia gospodarki od przemożnego wpływu poli-

³ Tempo tego spadku i związane z nim nasilenie zjawiska histerezy, o której mowa dalej, może być większe w przypadku bezrobocia jawnego niż ukrytego. Jest to jednak kwestia empiryczna.

tyki, ale bynajmniej tego nie gwarantuje. Natomiast wysoki udział sektora publicznego stanowi gwarancję — wcześniejszego lub późniejszego — upolitycznienia gospodarki.

Stabilizacja makroekonomiczna, mikroekonomiczna liberalizacja (z wyjątkiem rynku pracy i być może rynku kredytowego) oraz prywatyzacja są głównymi procesami zmian, w których — jak się wydaje — podejście radykalne daje najlepsze wyniki. Również i inne, takie jak reforma podatkowa i możliwie szybkie powołanie prawdziwego samorządu terytorialnego, mają duże znaczenie zarówno z gospodarczego, jak i z politycznego punktu widzenia. W przypadku takich zmian instytucjonalnych, w odróżnieniu od prywatyzacji, trudno jednak „pójść na skróty”, wykorzystując niekonwencjonalne metody.

W dotychczasowych rozważaniach zajmowałem się argumentami ekonomicznymi przemawiającymi za radykalną strategią przekształceń. Można je jednak uzupełnić również szeregiem argumentów o nieekonomicznym charakterze. Wielki przełom polityczny, taki jak ten, który miał miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej w 1989 r., stwarza specjalny klimat myślenia i działania w kategoriach wspólnego dobra. To wspólne dobro można zdefiniować stosunkowo łatwo, jeśli kraj stanął w obliczu katastrofy makroekonomicznej. Celowe zatem byłoby skoncentrowanie trudnych posunięć w pierwszym okresie, w którym mają one znacznie większe szanse społecznej akceptacji niż później. Psychologia społeczna podpowiada nam, że ludzie są bardziej skłonni dostosować swoje zachowanie do otoczenia wtedy, gdy przechodzi ono głębokie przemiany, niż wtedy, gdy zmiany te zachodzą stopniowo.

4. Wnioski na przyszłość

Pozwolę sobie zacząć od pewnych ogólnych wniosków dotyczących przemian gospodarczych.

- Tempo i rezultaty procesu przemian zależą od wyjściowych warunków w gospodarce. Dlatego oceny wyników tego procesu należy zawsze dokonywać w kontekście tych warunków. Dyskusje gospodarcze nie zawsze spełniają to raczej oczywiste wymaganie, o czym świadczą nieporozumienia dotyczące rzekomej ogólnej wyższości

„chińskiej drogi” reform gospodarczych. Wśród najważniejszych warunków wyjściowych można wymienić zastaną strukturę gospodarczą (udział prostego i łatwo podzielonego, skolektywizowanego rolnictwa albo obciążenie przemysłem ciężkim i sektorem zbrojeniowym), typ nierynkowego systemu gospodarczego („zawieszony” kapitalizm zachodnioniemiecki w 1948 r. albo „zniszczony” kapitalizm krajów postsocjalistycznych z końca lat osiemdziesiątych), głębokość naruszenia równowagi makroekonomicznej. Kraje, które na starcie miały wysoki udział rolnictwa, bez trudu poddającego się prywatyzacji (np. Chiny), mogą dokonać szybszego i mniej bolesnego przejścia do gospodarki rynkowej niż te, w których rolnictwo odgrywa znacznie mniejszą rolę i które są poważnie obciążone socjalistycznym przemysłem ciężkim (np. Rosja). To samo odnosi się do krajów, które rozpoczynały reformy ze względnie stabilną sytuacją makroekonomiczną (Chiny w końcu lat siedemdziesiątych, Czechosłowacja i Węgry w końcu lat osiemdziesiątych), w odróżnieniu od krajów, które musiały podejmować dzieło transformacji w warunkach głębokiego zakłócenia stabilności makroekonomicznej (np. Polska, a w pewnym zakresie również Rosja i inne kraje b. ZSRR). Ponadto znacznie łatwiej jest dojść do konkurencyjnej, kapitalistycznej gospodarki rynkowej wtedy, gdy kapitalizm został tylko „zawieszony”, niż wówczas, gdy uległ on całkowitemu zniszczeniu. Do innych ważnych różnic w warunkach początkowych należą: poziom zadłużenia zagranicznego oraz znaczenie i bojowość związków zawodowych.

- Przebieg i wynik transformacji gospodarczej można też widzieć jako splot czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Obydwe grupy czynników należy uznać za wzajemnie się uzupełniające: obie muszą przybrać odpowiednią formę, jeśli mają doprowadzić do sukcesu gospodarczego, a szczególnie niekorzystne kształtowanie się jednej z nich może być wystarczającym powodem gospodarczego niepowodzenia. Tak więc pomoc zagraniczna, obojętne jak wysoka, nie może skompensować skutków inflacyjnej polityki makroekonomicznej, jednakże upórczywy protekcjonizm blokujący dostęp do rynków zachodnich może poważnie osłabić szanse powodzenia nawet najrozsądniejszych programów gospodarczych, zagrażając pozycji politycznej tych, którzy takie programy realizują. Za chwilę wrócę do tego zagadnienia.

- Wybór strategii przemian gospodarczych zależy częściowo od warunków początkowych, a zwłaszcza od stopnia zastanej nierów-

nowagi gospodarczej. Realizacja radykalnego, całościowego programu gospodarczego wprowadzanego w początkowo socjalistycznej gospodarce, w niezmiernie trudnych warunkach makroekonomicznych, może zakończyć się sukcesem, pomimo potężnych wstrząsów zewnętrznych. Wydaje się, że przekonywająco potwierdza to doświadczenie Polski, podobnie jak Estonii, Łotwy i być może Albanii. Spadek łącznego spożycia był w Polsce w latach 1990–1991 o wiele mniejszy niż w innych krajach postsocjalistycznych; spadek PKB w tym okresie wynosił według nowszych szacunków 5–10% (a nie 18%, jak podawano wcześniej), a już w końcu 1991 r. zapoczątkowany został jego wzrost (zob. rozdział 14). Programy radykalne i całościowe pozwalają przełamać inercję oraz struktury dawnego systemu gospodarczego i wykorzystać kapitał polityczny zwiększonej gotowości do znoszenia trudnych posunięć ekonomicznych, który pojawia się w wyniku wielkich przełomów politycznych.

Alternatywne strategie tolerowania wysokiej inflacji (a może nawet jej wzrostu) oraz bardzo ograniczonej liberalizacji nie dają praktycznie żadnej szansy gospodarczego powodzenia. Choć może się wydawać, że łączą się one z mniejszym ryzykiem społecznym, w istocie właśnie pod tym względem są one niezwykle niebezpieczne. I tak trzeba będzie sięgnąć po twarde środki, i to w znacznie gorszej sytuacji gospodarczej i społecznej. Odkładanie takich działań może wprowadzić kraj w spiralę wzajemnie się wzmacniających, niszczących napięć gospodarczych, społecznych i politycznych.

- Kształtowanie polityki gospodarczej jest sztuką wymagającą podejmowania na czas decyzji przy niepełnej i niedoskonałej informacji. Dotyczy to w szczególności radykalnego przechodzenia do gospodarki rynkowej w warunkach kryzysu gospodarczego i potężnych wstrząsów zewnętrznych. Możemy tu wyróżnić dwa rodzaje informacyjnych przesłanek podejmowania decyzji: przesłanki dotyczące docelowego modelu gospodarki, tzn. pożądanego wyniku procesu transformacji, oraz dotyczące ścieżki dochodzenia do tego modelu. Te pierwsze są znacznie mocniejsze i pełniejsze niż te drugie, jeżeli zakładać, że zadaniem systemu docelowego jest zapewnienie szybkiego, długookresowego rozwoju gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że z tego punktu widzenia celem powinno być wprowadzenie stabilnej makroekonomicznie, otwartej, konkurencyjnej, kapitalistycznej gospodarki rynkowej z ograniczoną rolą państwa, skoncentrowaną

w sferze jego naturalnej kompetencji. Oczywiście jednak taki system docelowy dopuszcza dyskusje na temat niektórych bardziej szczegółowych problemów, dotyczących np. stopnia uniwersalności banków, typu systemu finansowego, który najlepiej służy interesom długofalowego wzrostu gospodarczego, a także kwestii, czy elementy korporacjonizmu są przeszkodą, czy też przeciwnie — czynnikiem sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu.

Sprawa ścieżki dojścia obciążona jest znacznie większą niepewnością. Nie można wszakże powiedzieć, by wszystkie problemy były tu zupełnie otwarte. Na przykład, można było oczekiwać, że surowe środki stabilizacji makroekonomicznej są najlepszym sposobem przeciwdziałania zastanej hiperinflacji oraz że radykalny i całościowy program stabilizacyjno-liberalizacyjny stwarza największe szanse likwidacji masowych niedoborów i w związku z tym wzrostu ogólnej efektywności gospodarczej. Przekonanie takie zostało umocnione doświadczeniem krajów, które takie programy realizowały.

Na zakończenie warto powiedzieć parę słów na temat polityki Zachodu wobec krajów realizujących przemianę gospodarczą. Polityka ta w dwojaki sposób wpływa na złożoną ewolucję gospodarczą, społeczną i polityczną w tych krajach: po pierwsze — wpływając na sytuację gospodarczą z konsekwencjami społecznymi i politycznymi, i po drugie — dostarczając dobrego albo złego przykładu i w ten sposób oddziałując na dyskusję polityczną dotyczącą polityki gospodarczej.

Wydaje się, że rządy państw zachodnich nie w pełni zdają sobie sprawę ze swoich możliwości zarówno szkodzenia reformom gospodarczym w byłych krajach socjalistycznych, jak i z drugiej strony — wsparcia pomyślnych reform działaniami, które mogą się im wydawać zupełnie marginesowe. W szczególny sposób dotyczy to środków decydujących o dostępie do ich rynku towarów eksportowanych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Eksport ten stanowi około 2% łącznego importu Zachodu, ale aż ponad 50% łącznego eksportu byłych krajów socjalistycznych. Tym samym kraje zachodnie dysponują potężnym narzędziem, które może działać na oba sposoby. To, co dla krajów zachodnich jest marginesowym ograniczeniem dostępu do ich rynku, może wyrządzić ogromne szkody krajom realizującym radykalną reformę gospodarczą, zmniejszając jej szanse powodzenia. I na odwrót — szeroka liberalizacja handlu może istotnie zwiększyć szanse powodzenia przemian w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zarówno gospodarczych jak i politycznych.

DROGI DO PRYWATNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ*

Prywatyzacja jest zwykle rozumiana wąsko, jako własnościowe przekształcenie przedsiębiorstw państwowych. Taka koncepcja prywatyzacji pojawiła się w krajach Zachodu w latach siedemdziesiątych i odzwierciedlała realia tych krajów. Jest ona jednak nieprzydatna w analizie porównawczej różnych grup krajów, a zwłaszcza w dyskusji na temat transformacji instytucjonalnej gospodarki krajów postsocjalistycznych.

Tym celom lepiej służy szersza koncepcja prywatyzacji gospodarki (M. Bernstein, 1992; L. Balcerowicz, 1994; J. Kornai, 1995). Prywatyzacja w tym ujęciu oznacza przejście od gospodarki mniej prywatnej do bardziej prywatnej, mierzone zmianami udziału sektora prywatnego¹. Prywatyzacja gospodarki może być wynikiem różnych procesów, a ich układ zależy od warunków gospodarczych istniejących w punkcie wyjścia. Związek ten jest omawiany w dalszej części rozdziału, w której przedstawiona jest także — w ujęciu porównawczym — specyfika prywatyzacji postsocjalistycznej. Różne procesy prywatyzacyjne wynikają z kolei z rozmaitych rodzajów polityki gospodarczej, niekiedy na pozór odległych od prywatyzacji, jak np. stabilizacja makroekonomiczna czy liberalizacja mikroekonomiczna.

* Rozdział niniejszy został napisany w kwietniu 1995 r. w Waszyngtonie, gdzie przebywałem jako Distinguished Visiting Professor of Democratization w Uniwersytecie Georgetown.

¹ Udział prywatnego sektora w produkcji można mierzyć udziałem produkcji prywatnych przedsiębiorstw w PKB.

W tym rozdziale definiuję i omawiam trzy główne typy procesów prywatyzacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej: spontaniczny wzrost sektora prywatnego, prywatyzację przez przesunięcie aktywów oraz prywatyzację transformacyjną. Podejmuję próbę wyjaśnienia związków pomiędzy tymi procesami. Na tej podstawie analizuję problem optymalnego tempa spadku udziału sektora państwowego oraz optymalnego tempa wzrostu sektora prywatnego i prywatyzowanego. Na tym tle omawiam zagadnienie tzw. „ewolucyjnych” podejść do prywatyzacji transformacyjnej, zwłaszcza opartej na technikach niekonwencjonalnych (np. prywatyzacji kuponowej).

1. Warunki w punkcie wyjścia prywatyzacji i niektóre scenariusze prywatyzacji

Można wyróżnić przynajmniej sześć wzajemnie powiązanych zmiennych opisujących warunki początkowe, które miały znaczenie dla prywatyzacji gospodarki w różnych krajach:

- 1) typ reżimu przedsiębiorczości oraz związany z nim zakres sektora prywatnego,
- 2) istniejące typy regulacji państwowej oraz ich następstwa dla zakresu występowania sektora pseudo- czy *quasi*-prywatnego,
- 3) stopień rozwoju rynku kapitałowego,
- 4) stan infrastruktury prawnej oraz aparatu egzekwowania prawa,
- 5) rozmiary, udział i typ sektora państwowego²,
- 6) sytuacja makroekonomiczna.

Na podstawie tych zmiennych możemy rozróżnić pięć szerokich scenariuszy prywatyzacyjnych związanych z pięcioma grupami krajów.

Pierwsza grupa obejmuje kraje OECD na starcie ich operacji prywatyzacyjnych, tzn. pod koniec lat siedemdziesiątych. Kraje te miały otwarty reżim przedsiębiorczości (RP_o) i związaną z tym kapitalistyczną strukturę własności (SW_k). Dlatego też udział w gospodarce sektora państwowego — przedmiotu prywatyzacji — był niewielki. Na ogół nie przekraczał on 20% PKB. Kraje te miały również dobrze rozwinięte rynki kapitałowe oraz silną infrastrukturę

² Z wyłączeniem oświaty i systemu ochrony zdrowia, które zasługują na odrębne potraktowanie.

prawną i silny aparat egzekwowania prawa. W konsekwencji nawet przy sporych rozmiarach sektora państwowego jego prywatyzację można było przeprowadzić szybko, z wykorzystaniem wyłącznie konwencjonalnych metod (sprzedaż, przetargi itd.), bez poważniejszych komplikacji prawnych czy organizacyjnych. Wyjściowa sytuacja gospodarcza odznaczała się stabilizacją, a więc rządy mogły się skoncentrować na prywatyzacji, gdyż nie musiały się jednocześnie borykać z zastanym nawisem pieniężnym i polityką stabilizacyjną, co było tak typowe dla wielu krajów postkomunistycznych. Nie występował na szerszą skalę sektor *quasi*-prywatny, który mógłby być przekształcony w sektor prywatny przez masową deregulację. Podsumowując, prywatyzacja gospodarki w krajach OECD mogła być ograniczona do konwencjonalnych procesów prywatyzacyjnych we względnie niewielkim sektorze państwowym.

Druga grupa składa się z niektórych bardziej rozwiniętych gospodarczo krajów Trzeciego Świata, jak Chile, Meksyk czy Argentyna. Ich reżim przedsiębiorczości miał z reguły dość restrykcyjny charakter (*RP_r*), a więc polityka prywatyzacji musiała objąć jego liberalizację. To uitorowało drogę dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich i rozwoju krajowego sektora prywatnego. Ingerencja rządu była zazwyczaj znacznie szersza niż w krajach OECD; jej skutkiem było istnienie sektora *quasi*-prywatnego, który mógł być przekształcony w prywatny z chwilą usunięcia restrykcji, na których się opierał. Stąd duże znaczenie polityki liberalizacyjnej, tj. przejścia od *RP_r* do *RP_o*, oraz deregulacji dla prywatyzacji gospodarki tych krajów. Udział sektora państwowego był wyższy niż w krajach OECD, jednakże jego rozmiary odniesione do potencjału rynku kapitałowego, a także infrastruktury prawnej nadal umożliwiały zastosowanie konwencjonalnych technik prywatyzacji bez powodowania poważniejszych problemów logistycznych czy prawnych. Sytuacja makroekonomiczna była jednak znacznie mniej stabilna niż w krajach gospodarczo rozwiniętych. Tak więc prywatyzacja rozpoczynała się w znacznie trudniejszych warunkach makroekonomicznych i — poprzez swe konsekwencje budżetowe — mogła mieć istotne skutki dla stabilizacji makroekonomicznej.

Trzecia grupa obejmuje większość mniej rozwiniętych krajów Trzeciego Świata. Liberalizacja miała tu jeszcze większe znaczenie dla prywatyzacji gospodarki niż w drugiej grupie. W szczególny sposób

dotyczy to Indii, których ludność stanowi 20% ludności wszystkich krajów rozwijających się³. Również udział sektora państwowego w gospodarce był w trzeciej grupie wyższy niż w drugiej. W infrastrukturze i w bankowości był on niekiedy prawie równie wysoki jak w gospodarce socjalistycznych krajów Europy i Azji. W przeciwieństwie jednak do tamtych krajów nie występowały tu znacjonalizowane rolnictwo i handel. Rynek kapitałowy i infrastruktura prawna były mniej rozwinięte niż w drugiej grupie krajów. Warunki te, jak również względnie wysoki udział sektora publicznego w gospodarce, sprawiały, że szybka prywatyzacja dokonywana konwencjonalnymi sposobami była — przeciętnie rzecz biorąc — znacznie trudniejszym problemem logistycznym i prawnym niż w drugiej grupie, z wyjątkiem przypadków, gdy prywatyzacja opierała się na zagranicznych inwestycjach bezpośrednich.

Czwartą grupą są azjatyckie kraje postsocjalistyczne: Chiny od końca lat siedemdziesiątych oraz Wietnam od końca lat osiemdziesiątych. Cechował je zamknięty reżim przedsiębiorczości przy socjalistycznej strukturze własności. Prywatyzacja poprzez liberalizację gospodarki była tu więc wyjątkowo istotna. W odróżnieniu od trzeciej grupy, również rolnictwo i handel w krajach należących do czwartej grupy były upaństwowione. A zatem ogólny udział sektora nieprywatnego w gospodarce był tu znacznie wyższy, zbliżony do proporcji charakterystycznych dla europejskich krajów postkomunistycznych z końca lat osiemdziesiątych. Rolnictwo odgrywało tu jednak znacznie większą rolę niż w europejskich krajach socjalistycznych i było znacznie łatwiejsze do sprywatyzowania. To w znacznym stopniu wyjaśnia różnice w prywatyzacji i w ogólnej transformacji gospodarki pomiędzy obiema grupami krajów postkomunistycznych. Prócz tego wyjściowa sytuacja makroekonomiczna Chin była bardziej stabilna niż w Polsce, Rumunii czy ZSRR, natomiast Wietnam podjął

³ W gospodarce Indii do czasu ostatnich reform liberalizacyjnych brak było prawdziwego sektora prywatnego, którego miejsce zajmował sektor pseudoprywatny. W połączeniu z dużym, ale jeszcze bardziej skrępowanym i nieefektywnym sektorem państwowym wyjaśnia to w dużej mierze słabe wyniki gospodarcze tego kraju w porównaniu z Chinami, zwłaszcza w latach osiemdziesiątych, gdy przeprowadzono tam szerokie reformy liberalizacyjne i prywatyzacyjne. Dlatego też uznawanie Indii za przykład kapitalizmu i porównywanie ich wyników gospodarczych z Chinami po to, by wyciągnąć z tego wniosek o możliwości sprawniejszego funkcjonowania socjalizmu niż kapitalizmu, jest jaskrawym błędem.

swoje przemiany gospodarcze w warunkach niezwykle głębokiego zachwiania równowagi makroekonomicznej.

Ani azjatyckie, ani europejskie kraje socjalistyczne niemal nie miały rynku kapitałowego; w obu też przypadkach infrastruktura prawna dla prywatnej własności była niezwykle słaba. Fakty te jednak były mniejszą przeszkodą dla prywatyzacji sektora państwowego w pierwszym niż w drugim przypadku. Albowiem wskutek różnic w poziomie rozwoju gospodarczego gospodarka europejskich krajów socjalistycznych odznaczała się znacznie wyższym udziałem przemysłu niż u ich azjatyckich pobratymców. A trzeba pamiętać, że konwencjonalna prywatyzacja przemysłu jest w znacznie większym stopniu uzależniona od rynku kapitałowego i infrastruktury prawnej niż prywatyzacja rolnictwa⁴.

Na koniec przejdźmy do gospodarki europejskich krajów post-socjalistycznych, która jest tu głównym przedmiotem naszego zainteresowania. Podobnie jak w przypadku azjatyckich krajów postkomunistycznych, polityka liberalizacji była niezmiennie istotna dla prywatyzacji w postsocjalistycznej Europie, gdyż torowała drogę do spontanicznego rozwoju legalnego sektora prywatnego, który w momencie zapoczątkowania przemian prawie zupełnie nie istniał. W obu przypadkach gospodarka startowała z niezmiernie wysokim udziałem sektora państwowego. Jak już jednak powiedziano, sektor ten wykazywał wyraźne różnice strukturalne: znacznie niższy udział łatwo podającego się prywatyzacji rolnictwa i znacznie wyższy udział przemysłu przetwórczego w sektorze państwowym Europy Wschodniej czyniły jego prywatyzację znacznie bardziej złożonym problemem technicznym niż w przypadku azjatyckich krajów postsocjalistycznych. W obu przypadkach infrastruktura prawna i aparat egzekwowania prawa, istniejące w chwili podjęcia przemian gospodarczych, związane były ze zdominowanym przez państwo prawem własności, a więc nie były przystosowane do potrzeb rozwijającej się gospodarki prywatnej. Tymczasem tempo wzrostu sektora prywatnego w pierwszym okresie po przełomowej liberalizacji jest szybsze niż tempo budowy aparatu prawnego dostosowanego do prywatnej własności. W większości

⁴ Brak prywatyzacji przemysłu w azjatyckich krajach postsocjalistycznych nie może być więc przypisywany barierom technicznym, lecz przede wszystkim czynnikom politycznym — utrzymaniu się reżimów oficjalnie deklarujących przywiązanie do ideologii socjalistycznej.

europejskich krajów postsocjalistycznych sytuację dodatkowo utrudniały sprzeczne żądania wynikające z reprivatyzacji. Problem ten zwykle nie występował przy prywatyzacji w innych grupach krajów⁵.

Wreszcie, w odróżnieniu od azjatyckich przypadków prywatyzacji postsocjalistycznej, wiele krajów Europy Wschodniej oraz wszystkie kraje b. ZSRR rozpoczynały swą prywatyzację z bardzo poważną nierównowagą makroekonomiczną.

Odziedziczone warunki uczyniły więc prywatyzację gospodarki europejskich państw postsocjalistycznych niepowtarzalnym wyzwaniem. Zamknięty system przedsiębiorczości i związany z nim brak legalnego sektora prywatnego były częścią dziedzictwa. Konieczne było przejście do otwartego reżimu przedsiębiorczości w celu wyzwolenia spontanicznego wzrostu sektora prywatnego.

Obciążenie gospodarki niezmiernie wysokim udziałem sektora państwowego zdominowanego przez przemysł przetwórczy, w którym z kolei przeważały wielkie przedsiębiorstwa państwowe, było znacznie trudniejszą częścią postsocjalistycznej spuścizny. Tu właśnie tkwiło prawdziwe wyzwanie.

Ponadto europejskie kraje postsocjalistyczne dzieliły pewne ważne różnice w odziedziczonych warunkach mających znaczenie dla prywatyzacji. Prawdopodobnie najważniejsza z nich dotyczyła siły pracobiorców w przedsiębiorstwach państwowych. Ich pozycja była szczególnie silna w Słowenii i w Polsce, ponieważ poprzednie socjalistyczne reformy gospodarcze opierały się na samorządzie pracowniczym. Dodatkowym czynnikiem w Polsce była silna pozycja związków zawodowych w całym systemie społeczno-politycznym.

Silna pozycja pracobiorców w przedsiębiorstwach państwowych wykluczała odgórne podejście do prywatyzacji. W takich warunkach prywatyzacja przedsiębiorstw wymagała często przewlekłych negocjacji z organizacjami pracowniczymi. Kraje, które w warunkach socjalizmu nie podjęły syndykalistycznych reform i które odziedziczyły scentralizowaną gospodarkę, miały pod tym względem lepszą sytuację.

Inna różnica polegała na wielkości odziedziczonego sektora nominalnie prywatnego. W większości krajów był on prawie nieobecny. Wyjątkiem były głównie Węgry i Polska, gdzie władze socjalistycz-

⁵ Również i gospodarka krajów postsocjalistycznych wykazuje różnice w tym względzie. Problem przywracania praw własności nie ujawnił się w b. ZSRR, z wyjątkiem republik bałtyckich. Inne kraje musiały się z nim zmierzyć.

ne zezwoliły na pewną swobodę działania i rozwój prywatnych przedsiębiorstw, zwłaszcza w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Zakres tej swobody był jednak nadal niewielki, a działanie nominalnie prywatnego sektora było zakłócanie i wypaczane, co wynikało z warunków gospodarki socjalistycznej, w których musiał on funkcjonować. Z jednej strony poddany był on wielu biurokratycznym środkom kontroli, z drugiej strony jednak korzystał z warunków gospodarki niedoboru i wad dominującego sektora państwowego. Tak więc ten nominalnie prywatny sektor był w istocie sektorem pseudo- lub *quasi*-prywatnym, podobnie jak w gospodarce wielu krajów Trzeciego Świata. Szeroka liberalizacja gospodarki Polski i Węgier we wczesnych fazach przemian gospodarczych otwierała przedsiębiorstwom w tym sektorze szansę działania jako firmom naprawdę prywatnym. Tylko niektóre z nich były jednak w stanie stawić czoło pojawiającej się konkurencji.

2. Polityka i procesy prywatyzacji w Europie Środkowej i Wschodniej

Omówię teraz w sposób bardziej analityczny problem prywatyzacji, przed jakim stanęły europejskie kraje postsocjalistyczne. Spontaniczny wzrost sektora prywatnego był i jest najmniej kontrowersyjną częścią całego procesu prywatyzacji. Powszechnie i słusznie przyjmuje się, że jego tempo powinno być jak najszybsze, z wyjątkiem może tych działów gospodarki, w których należy utrzymywać kontrolę wejścia ze względu na szczególnie dużą różnicę pomiędzy ryzykiem społecznym i prywatnym (takich jak bankowość i ubezpieczenia). Jest również oczywiste, że w celu uruchomienia szybkiego wzrostu nowego sektora prywatnego należy uwolnić przedsiębiorców z socjalistycznych więzów. Innym warunkiem jest zbudowanie silnej infrastruktury prawnej dla własności prywatnej.

Znacznie więcej kontrowersji i nieporozumień wzbudza prywatyzacja ogromnego, odziedziczonego sektora państwowego. Kluczowe znaczenie ma tu rozróżnienie pomiędzy dwiema szerokimi klasami procesów prywatyzacyjnych. Pierwszym jest *prywatyzacja aktywów*, która wynika ze spontanicznego kurczenia się przedsiębiorstw państwowych pod wpływem działań realizowanych przez ich kierownic-

two, a dokonuje się poprzez podwykonawstwo⁶, likwidację upadłościową, sprzedaż lub dzierżawę składników majątku oraz tzw. „małą” prywatyzację, np. sprzedawanie lub dzierżawę sklepów czy restauracji należących do organizacji państwowych lub spółdzielczych. Prywatyzacja aktywów napędza spontaniczny rozwój prywatnego sektora. Intensywność prywatyzacji aktywów zależy od polityki stabilizacji (*S*) oraz liberalizacji⁷ (*L*), które określają — poprzez zmiany w ostrości ograniczenia budżetowego przedsiębiorstw i w liczbie ich potencjalnych konkurentów — wzrost intensywności konkurencji, jaką napotykają przedsiębiorstwa państwowe. Różne rodzaje polityki *S* oraz *L* wywołują różne przepływy aktywów z sektora państwowego do sektora prywatnego. Prócz tego, kształtując makro- i mikroekonomiczne otoczenie przedsiębiorstw, polityka ta wywiera ważny wpływ na jakość powstających firm prywatnych i prywatyzowanych, tj. na ich zdolność konkurencyjną. Dlatego też polityka ta oddziałuje na tempo i strukturę prywatyzacji w gospodarce oraz na jakość jej wyników⁸.

Prywatyzacja aktywów często nie jest dostrzegana w dyskusjach nad prywatyzacją, być może dlatego, że jest ona mniej spektakularna niż prywatyzacja całych przedsiębiorstw państwowych, oraz dlatego, że nie zmniejsza liczby takich przedsiębiorstw (z wyjątkiem likwidacji upadłościowej). Prywatyzacja aktywów wykracza też poza tradycyjną koncepcję prywatyzacji. Odgrywała ona jednak ważną rolę w całości procesu prywatyzacji w podejmujących bardziej radykalne reformy krajach Europy Środkowej i Wschodniej; można ją uznać za jedną z najważniejszych cech tej prywatyzacji.

Druga klasa procesów prywatyzacji odziedziczonego sektora państwowego ma na celu przekształcenie przedsiębiorstw państwo-

⁶ Podwykonawstwo (*sub-contracting*) prowadzi do prywatyzacji aktywów, gdy jednostka w organizacji publicznej (np. pralnia w szpitalu) zostaje wydzielona jako firma prywatna, wykonująca usługi na podstawie kontraktu. Jeżeli kontrakt przypada firmie innej niż była jednostka organizacji publicznej, ta jednostka zostanie zlikwidowana i przynajmniej część jej aktywów rzeczowych może być przeniesiona — poprzez sprzedaż lub dzierżawę — do sektora prywatnego.

⁷ Polityka liberalizacji obejmuje liberalizację zarówno reżimu przedsiębiorczości, jak i cen, handlu zagranicznego i innych operacji.

⁸ Należy podkreślić, że „miękką” polityką *S-L* z niepewnymi perspektywami prywatyzacji formalnie zamraża aktywa w sektorze państwowym, ale w istocie powoduje masową „dziką” prywatyzację. Różne rodzaje *S-L* w połączeniu z różnymi perspektywami prywatyzacji powodują więc duże różnice w jakości prywatyzacji aktywów.

wych w firmy prywatne. Możemy ją nazwać *prywatyzacją transformacyjną* (zob. P. Jasiński, 1992). Jest to typ prywatyzacji, który — niezbyt słusznie — został utożsamiony z prywatyzacją jako taką i cieszy się największym zainteresowaniem.

Spontaniczny wzrost sektora prywatnego jest mało kontrowersyjny, prywatyzacja aktywów często nie jest dostrzegana, a dyskusja na temat prywatyzacji transformacyjnej jest pełna kontrowersji. Koncentruje się ona zwłaszcza na dwóch powiązanych ze sobą zagadnieniach: pożądanego tempa i metod prywatyzacji; np. na tym, czy należy użyć niekonwencjonalnych technik masowej prywatyzacji w celu przeprowadzenia jej szybciej niż w przypadku użycia samych tylko technik konwencjonalnych. Tego rodzaju problemy mogą być dyskutowane tylko w ramach analizy, która wyraźnie precyzuje, jakie kryteria powodzenia (cele, zadania) należy stosować przy wyborze lub ocenie strategii prywatyzacyjnych oraz przy uwzględnieniu powiązań pomiędzy różnymi procesami prywatyzacji.

Załóżmy, że głównym celem prywatyzacji jest maksymalizacja długofalowego wzrostu gospodarczego. Kryterium to w dużej mierze można sprowadzić do wymagania, by przedsiębiorstwa powstałe w wyniku różnych procesów prywatyzacyjnych wykazywały możliwie najwyższy potencjalny wzrost produktywności⁹. Ten potencjał wydajności można uznać za miarę jakości wyników prywatyzacji, tj. sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Oznaczmy teraz przez ΔPN_t , ΔPR_t i ΔSPR_t tempo zmian rozmiarów sektora państwowego, prywatnego i prywatyzowanego w odpowiednich okresach: $t = 1, 2, \dots, n$. Na początku przemian gospodarka była niemal całkowicie zdominowana przez sektor państwowy, a sektor prywatny był niezmiernie mały, sektor prywatyzowany zaś nie istniał. ΔPR_t wynika ze spontanicznego wzrostu sektora prywatnego i z prywatyzacji aktywów. ΔSPR_t jest wynikiem prywatyzacji transformacyjnej.

Teoretycznie rzecz biorąc, można sobie wyobrazić wiele różnych kombinacji ΔPN_t , ΔPR_t i ΔSPR_t , wynikających z różnych zestawów polityki prywatyzacji. Podstawowe różnice dotyczą tempa spadku rozmiarów odziedziczonego sektora państwowego i zakresu, w jakim

⁹ J. Kornai (1995) postuluje dodatkowo, aby prywatyzacja w maksymalnym stopniu przyczyniła się do rozwoju klasy średniej. W takim zakresie, w jakim rozwój ten zależy od spontanicznego wzrostu sektora prywatnego, oba kryteria: wzrostu gospodarczego i zmian w strukturze społecznej, nakładają się na siebie.

ten spadek można przypisać — odpowiednio — prywatyzacji aktywów, napędzającej wzrost, a w jakim prywatyzacji transformacyjnej, która prowadzi do ΔSPR_t .

Jaka kombinacja ΔPN_t , ΔPR_t i ΔSPR_t zapewnia najszybsze możliwe tempo wzrostu gospodarczego? Na pytanie to nie sposób udzielić *a priori* dokładnej odpowiedzi, można jednak sformułować kilka tez.

Otóż można przyjąć, że owa optymalna kombinacja obejmuje możliwie najszybsze ΔPR_t . Głównym powodem jest tu fakt, że nowy sektor prywatny składa się z mniejszych klasycznych firm prywatnych kierowanych przez ich właściciela, w których siłą motoryczną jest prosty i silny system bodźców, podczas gdy firmy sprywatyzowane obciążone są problemami słabego układu właścicielskiego (*corporate governance*), które są jeszcze poważniejsze niż problemy nadzoru właścicielskiego, jakie dotyczą zachodnich korporacji (w tej ostatniej sprawie zob. np. J. C. Coffee, 1994; C. Grey, R. J. Hanson, 1993). Firmy prywatne założone po upadku socjalizmu nie dziedziczą strukturalnego i kulturowego balastu firm prywatyzowanych (tj. dawniejszych przedsiębiorstw państwowych), które utworzono w warunkach socjalizmu. Mam tu na myśli lokalizację, strukturę organizacyjną, systemy bodźców, strukturę siły roboczej i etykę pracy. Z założenia, że możliwie jak najszybszy rozwój sektora prywatnego stanowi zasadniczą część optymalnej strategii prywatyzacji gospodarki, wynikają ważne wnioski dla polityki gospodarczej. Jako niezmiernie ważna pojawia się liberalizacja reżimu przedsiębiorczości, podobnie jak budowa infrastruktury prawnej dla prywatnych praw własności. Dalszym, bardzo ważnym czynnikiem jest polityka *S-L*, wpływa ona bowiem na tempo prywatyzacji aktywów w sektorze państwowym, która — jak wspomniano — napędza wzrost sektora prywatnego. Poza tym polityka stabilizacji kształtuje otoczenie makroekonomiczne (tj. poziom makroekonomicznej stabilności i poziom realnych stóp procentowych), a to z kolei wywiera ważny wpływ na stopę wzrostu i strukturę sektora prywatnego. W kraju, który odziedziczył wysoce niestabilną i przeregulowaną gospodarkę, całościowa i twarda polityka *S-L* ma kluczowe znaczenie dla szybkiego wzrostu sektora prywatnego (J. Rostowski, 1993; S. Johnson, G. W. Loverman, 1995).

A co z innymi procesami prywatyzacji: kurczeniem się odziedziczonego sektora państwowego i wzrostem sektora sprywatyzowanego,

będącym wynikiem prywatyzacji transformacyjnej? Jeżeli nowy sektor prywatny ma tak dużą przewagę nad sektorem sprywatyzowanym, to czy w ogóle powinniśmy się zajmować tymi dwoma procesami? Właśnie o to toczy się ważny spór teoretyczny, w którym uczestniczą zwolennicy tzw. ewolucyjnego podejścia do transformacji instytucjonalnej i inni teoretycy. Niektórzy przedstawiciele pierwszej grupy podkreślają, jak to właśnie uczyniłem, przewagę nowo utworzonych firm prywatnych. Przede wszystkim jednak przeciwstawiają oni „organiczny” wzrost sektora prywatnego „sztucznemu” charakterowi transformacji sektora państwowego, zwłaszcza jeżeli miałyby ona przybrać formę niekonwencjonalnej prywatyzacji masowej. Czyniąc tak, podkreślają, że kapitalizm zrodził się w sposób spontaniczny, a nie w wyniku rządowego projektu, i że angażowanie się w organizowane przez rząd systemy masowej prywatyzacji można by uznać za spektakularny przykład „konstruktywizmu”, który był przedmiotem żywej krytyki ze strony Friedricha A. Hayeka. Wreszcie, niektórzy zwolennicy podejścia ewolucyjnego twierdzą, że jeśli sektor prywatny nadal będzie wzrastał w tak szybkim tempie, to przy stagnacji sektora państwowego sama różnica dynamiki załatwi sprawę prywatyzacji gospodarki bez jakiegokolwiek prywatyzacji transformacyjnej (J. Kornai, 1995).

Sądzę, że argumenty te nie wytrzymują krytycznej analizy. Krytyka oparta na przeciwstawieniu sposobów „organicznych” i „sztucznych” jest przykładem wykorzystywania emocjonalnego podtekstu wybranych słów i stanowi błąd w rozumowaniu. Państwo może się angażować w różne działania, a ocena tych działań nie powinna się opierać na emocjonalnie obciążonych i pojęciowo nieściślych przeciwstawieniach „sztucznego” i „organicznego”, lecz na starannej analizie, uwzględniającej ograniczony potencjał państwa i próbującej odpowiedzieć na pytanie o zdolność państwa do rozwiązywania rozmaitych problemów.

Argument „konstruktywizmu” jest w moim przekonaniu przykładem myślenia nieściśłego i dogmatycznego, które nie może zastąpić analizy, o jakiej przed chwilą wspomniałem. Które działania państwa można uznać za należące do tej kategorii, a którym nie można takiego zarzutu postawić? Czy pionierska prywatyzacja w Wielkiej Brytanii, zaprojektowana i przeprowadzona przez rząd M. Thatcher, była przykładem „konstruktywizmu”, a jeśli tak, to co z tego wynika?

Należy natomiast więcej uwagi poświęcić twierdzeniu, że szybki „organiczny” rozwój sektora prywatnego wystarczy, by rozwiązać problem prywatyzacji postsocjalistycznej, i dlatego nie należy się przejmować tempem prywatyzacji transformacyjnej. Sądzę, że argumentacja ta opiera się na kilku błędnych założeniach.

Podstawowym błędem jest założenie, że tempo wzrostu sektora prywatnego można uznać za niezależne od tempa spadku rozmiarów odziedziczonego sektora państwowego. Tylko przy tym założeniu można wykazać — w prosty, mechaniczny sposób — że szybki i stały rozwój sektora prywatnego rozwiązuje problem prywatyzacji gospodarki nawet wówczas, gdy sektor państwowy nie kurczy się i nie występuje prywatyzacja transformacyjna. Wyjaśniłem już znaczenie dla wzrostu sektora prywatnego prywatyzacji aktywów, tzn. zmniejszenia rozmiarów sektora państwowego, które wynika z realizacji twardego i szerokiego pakietu środków polityki *S-L*. Zakres prywatyzacji aktywów jest jednak ograniczony i z biegiem czasu możliwości te będą się wyczerpywać; są one większe we wczesnych fazach przekształceń gospodarczych, a coraz mniejsze w fazach późniejszych. Ta dynamika przyczynia się do osłabienia tempa wzrostu sektora prywatnego. Chociażby z tego powodu nie można uznać tego tempa za stałe i niezależne od tempa spadku odziedziczonego sektora państwowego.

Istotny jest przy tym nie tylko ilościowy aspekt prywatyzacji aktywów, lecz przede wszystkim jej jakość. Dla wzrostu gospodarczego nie jest obojętne, czy prywatyzacja aktywów obejmuje bezładne rozdrapywanie aktywów przez menedżerów, czy też jest częścią starannie zaprojektowanej restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Czynnikiem, który wpływa na jakość prywatyzacji aktywów i zmian w przedsiębiorstwach państwowych, jest oczekiwanie ze strony menedżerów szybkiej prywatyzacji transformacyjnej ich przedsiębiorstwa i nadzieje związane z przyszłą karierą w tym przedsiębiorstwie po prywatyzacji. Powszechna obecność takich oczekiwań może pobudzać proefektywnościową restrukturyzację; ich brak może przynieść odwrotne skutki, tj. chaotyczno-grabieżczy typ prywatyzacji¹⁰. Oczywiście oczekiwania menedżerów zależą od faktycznej prywatyzacji trans-

¹⁰ Jak się wydaje, tak właśnie dzieje się w Bułgarii, gdzie formalna prywatyzacja została zablokowana, a państwo nadal formalnie kontroluje 90% gospodarki. (M. M. Nelson 1994).

formacyjnej. Nie można ich oszukać przez ogłaszanie planów, które nie zostaną zrealizowane. Siła oczekiwań menedżerów w kwestii prywatyzacji zależy od postrzeganego przez nich prawdopodobieństwa prywatyzacji danego przedsiębiorstwa w najbliższej przyszłości, a to zależy — przeciętnie rzecz biorąc — od tempa prywatyzacji transformacyjnej. Podsumowując: istnieje dodatni związek pomiędzy jakością prywatyzacji aktywów a tempem prywatyzacji transformacyjnej.

Istnieje jeszcze inny związek: pomiędzy tym tempem i związanym z nim spadkiem rozmiarów sektora państwowego — z jednej strony — a tempem wzrostu sektora prywatnego — z drugiej. Nawet po wyczerpaniu możliwości prywatyzacji aktywów, sektor państwowy nadal będzie bardzo duży. Załóżmy, że prywatyzacja transformacyjna występuje w bardzo małym zakresie, z czego wynika utrzymywanie się dużego sektora państwowego. W jaki sposób będzie to wpływać na rozwój sektora prywatnego oraz ogólną efektywność ekonomiczną i wzrost? Najbardziej prawdopodobny scenariusz obejmuje utrzymujące się w dalszym ciągu albo nawracające upolitycznienie przedsiębiorstw państwowych i w wyniku tego straty finansowe — przynajmniej w niektórych z nich¹¹. Straty te będą pochłaniały krajowe oszczędności i wskutek tego duży sektor państwowy będzie wypierał rozwój sektora prywatnego¹². W skrajnym przypadku rozwój sektora prywatnego zostanie całkowicie zablokowany, a w kraju ustali się bardzo nieefektywna równowaga z dużym i marnotrawnym sektorem państwowym.

Powyższe uwagi sugerują, że szybka prywatyzacja transformacyjna jest ważnym składnikiem optymalnej strategii prywatyzacyjnej. W jaki sposób jednak uzyskać to wysokie tempo? Czy można tego dokonać, opierając się wyłącznie na czasochłonnych metodach konwencjonalnych, które były używane poza światem postsocjalistycz-

¹¹ Utrzymujące się upolitycznienie sektora państwowego i związane z nim straty finansowe miały miejsce w Chinach, gdzie przedsiębiorstwa państwowe nie były poddane twardemu programowi *S-L*. Kraje, które takie programy wprowadziły, ale w których prywatyzacja transformacyjna posuwa się bardzo powoli, mogą przeżywać nawrót upolitycznienia w przedsiębiorstwach państwowych. Poza tym brak prywatyzacji — poprzez straty finansowe przedsiębiorstw — będzie godził w stabilność makroekonomiczną.

¹² W sprawie empirycznych dowodów na takie wypieranie zob. S. Kikori i in., 1994. Irena Grosfeld (1995) również wysuwa argument o wypieraniu i krytykuje ewolucyjne podejście do prywatyzacji.

nym, czy też być może konieczne jest połączenie owych technik z technikami niekonwencjonalnymi (różne typy masowej, darmowej lub *quasi*-darmowej prywatyzacji transformacyjnej)? Odnutowałem już ogromne względne rozmiary odziedziczonego sektora państwowego w krajach postsocjalistycznych oraz brak rynków kapitałowych w punkcie wyjścia przemian. Wykluczało to szybką prywatyzację transformacyjną opartą wyłącznie na metodach konwencjonalnych i wymagało użycia mniej czasochłonnych technik nietradycyjnych. Względne znaczenie tych technik dla szybkiej prywatyzacji transformacyjnej było odwrotnie proporcjonalne do relatywnego znaczenia prywatyzacji opartej na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych, a te z kolei zależały od rozmiarów i położenia kraju. Dlatego np. Estonia mogła się bardziej oprzeć na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych, służących jako narzędzie prywatyzacji gospodarki, niż Rosja, Ukraina czy Polska. Nawet jednak małe kraje postsocjalistyczne nie mogą być szybko sprywatyzowane bez niekonwencjonalnej masowej prywatyzacji.

Czasami jednak twierdzi się, że wprowadzie nietradycyjna prywatyzacja zapewnia szybsze tempo, to jednak odbywa się to za cenę pogorszenia jakości sprywatyzowanych przedsiębiorstw w porównaniu z prywatyzacją konwencjonalną. Twierdzenie to jest głównie oparte na założeniu, że prywatyzacja konwencjonalna może zapewnić znacznie lepszy układ właścicielski niż prywatyzacja nietradycyjna i że ta różnica kształtuje odmienne tempo wzrostu produktywności sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Jest to ważny argument, ale nie należy go przyjmować bez zastrzeżeń. Wypada tu poczynić trzy uwagi.

Po pierwsze, rozmiary potencjalnej różnicy pomiędzy jakością układu właścicielskiego przedsiębiorstwa, jaką można uzyskać w warunkach czystko konwencjonalnej prywatyzacji oraz w warunkach połączenia technik konwencjonalnych i niekonwencjonalnych, mogą się zmieniać w zależności od szczegółowej struktury procesu prywatyzacji. Na przykład, w odniesieniu do dużych prywatyzowanych przedsiębiorstw można zastosować taką mieszankę technik prywatyzacyjnych, przy której uzyskiwałyby one inwestorów strategicznych dzięki konwencjonalnej prywatyzacji. W takim przypadku owa różnica będzie znikoma lub żadna.

Po drugie, analizując możliwą zależność pomiędzy tempem prywatyzacji mierzonym liczbą przedsiębiorstw sprywatyzowanych — powiedzmy — w ciągu roku oraz jakością tych przedsiębiorstw po

sprywatyzowaniu, musimy ten drugi czynnik widzieć w dynamicznej perspektywie. Liczy się nie tylko jakość przedsiębiorstwa uzyskana zaraz po prywatyzacji, lecz również dalsza ewolucja tej jakości. Ta ewolucja może być traktowana jako ciąg średnich przyrostów tempa potencjalnego wzrostu produktywności przedsiębiorstwa w wyniku prywatyzacji. Punktem odniesienia jest przeciętny poziom wydajności bez prywatyzacji, tj. poziom wydajności firmy, która pozostała własnością państwa. Tempo i jakość łączy zależność odwrotnie proporcjonalna: można przyjąć, że wolniejsza prywatyzacja konwencjonalna zapewnia wyższy wyjściowy poziom jakości przedsiębiorstwa, który pozostaje względnie stały; prywatyzacja niekonwencjonalna może początkowo wytwarzać niższy poziom jakości, który jednak będzie się zbliżać — dzięki późniejszym zmianom w układzie własności przedsiębiorstw — do tego, który jest wynikiem prywatyzacji konwencjonalnej. Różnica wpływu na wzrost gospodarczy kraju między prywatyzacją czysto konwencjonalną i prywatyzacją masową będzie zależec od różnicy w tempie każdej z nich oraz od różnicy w jakości sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Im większa jest pierwsza różnica w porównaniu z drugą, tym silniejsze są argumenty przemawiające za ekonomiczną wyższością prywatyzacji obejmującej wykorzystanie metod nietradycyjnych nad metodami czystko konwencjonalnymi.

Są silne przesłanki, by sądzić, iż tak właśnie jest. Prywatyzacja niekonwencjonalna może przebiegać bardzo szybko, podczas gdy metody konwencjonalne muszą być powolne, zważywszy na wspomnianą już dysproporcję pomiędzy olbrzymimi rozmiarami odziedziczonego sektora państwowego i mało rozwiniętą infrastrukturą dla konwencjonalnej prywatyzacji. Poza tym prywatyzacji konwencjonalnej grozi z upływem czasu zwolnienie tempa. W skrajnym przypadku kraj może się znaleźć w nieefektywnej równowadze przy dużym i marnotrawnym sektorze państwowym¹³. Prywatyzacja zindywidualizowana ulega łatwemu upolitycznieniu, w miarę jak kraj przechodzi od polityki „nadmierzającej” do „normalnej”. Niebezpieczeństwo to jest wyjątkowo duże w przypadku sektorów „strategicznych” (np. infrastruktury, górnictwa), które szczególnie potrzebują prywatyzacji¹⁴. Na

¹³ Taki obrót wydarzeń groziłby zapewne np. Rosji, gdyby nie wprowadzono tam masowej prywatyzacji (zob. A. C. Shleifer, 1991).

¹⁴ Włączenie tych sektorów do prywatyzacji niekonwencjonalnej może być najlepszym, jeśli nie jedynym, sposobem uniknięcia politycznej blokady.

niebezpieczeństwo rosnącego upolitycznienia nakłada się fakt, że czysto konwencjonalna prywatyzacja zwykle zaczyna się od najlepszych przedsiębiorstw i stopniowo przechodzi do coraz mniej efektywnych.

Pełny obraz skutków różnych strategii prywatyzacji powinien uwzględnić ewolucję w pozostałym sektorze państwowym, który będzie się kurczył w różnym tempie w zależności od przyjętej strategii. Jak wspomniałem, powolny spadek rozmiarów tego sektora, będący wynikiem czysto konwencjonalnej prywatyzacji, prawdopodobnie zaowocuje nawrotem tendencji do upolitycznienia tego sektora, związaną z tym nieefektywnością i „dziką” prywatyzacją. Natomiast nie musi tak się stać w przypadku znacznie szybszego procesu prywatyzacji masowej.

Przeciwnicy metod niekonwencjonalnych mogliby jednak wysunąć zastrzeżenie, że nigdy nie zapewnią one potencjału produktywności przedsiębiorstw zbliżonego do tego, który jest możliwy dzięki prywatyzacji czysto konwencjonalnej. Gdyby tak było, to prywatyzacja konwencjonalna zapewniałaby ostatecznie szybsze tempo wzrostu produktywności i związane z nim szybsze tempo wzrostu gospodarczego niż prywatyzacja masowa. Trudno jednak dowieść, że tak rzeczywiście musi być. Albowiem jeśli nawet prywatyzacja niekonwencjonalna wytwarza początkowo gorszy układ właścicielski przedsiębiorstw niż prywatyzacja czysto konwencjonalna, to rozwój wtórnego rynku kapitałowego i związanych z nim inwestorów instytucjonalnych powinien usunąć tę różnicę.

Wreszcie *pełna* prywatyzacja konwencjonalna w całej gospodarce może po prostu nie być możliwa, ze względu na wspomniane niebezpieczeństwa blokady politycznej. W tym przypadku, nawet jeśli prywatyzacja niekonwencjonalna wytwarzałaby gorszy układ właścicielski przedsiębiorstw niż ten, który wynika z modeli teoretycznych, to byłaby jedynym, i w związku z tym najlepszym, wariantem prywatyzacji w danym kraju.

3. Wnioski

Zestaw rozmaitych procesów, które powodują prywatyzację gospodarki, zależy od początkowych warunków gospodarczych. W krajach rozwiniętych zestaw ten sprowadzał się do klasycznej prywatyzacji

transformacyjnej; w krajach mniej rozwiniętych musiał on być uzupełniony szeroką liberalizacją gospodarki. Zazwyczaj jednak nie było potrzeby uruchomienia programów masowej prywatyzacji, dokonywanej niekonwencjonalnymi technikami. Specyfika warunków początkowych w gospodarce krajów postsocjalistycznych — szeroka kontrola państwowa, niemal całkowita dominacja sektora państwowego, brak rynku kapitałowego, a często wysoce niestabilna sytuacja makroekonomiczna — wymagała szerszego zestawu środków polityki gospodarczej, aby można było zrealizować pomyślnie cel prywatyzacji gospodarki i zapewnić szybkie tempo wzrostu gospodarczego. Jak starałem się wykazać w niniejszym rozdziale, ten zestaw środków polityki obejmuje szeroki pakiet twardych posunięć liberalizacyjno-stabilizacyjnych w połączeniu z możliwie szybką prywatyzacją transformacyjną. W odziedziczonych warunkach gospodarczych w europejskich krajach postsocjalistycznych szybsze tempo prywatyzacji transformacyjnej może być osiągnięte tylko wtedy, gdy zastosowane zostaną techniki masowej prywatyzacji.

Bibliografia

L. Balcerowicz *Determinaty i kierunki prywatyzacji w Polsce: Próba przeglądu zagadnień*, w: J. Bossak (red.) *Prywatyzacja w Polsce: Szanse i zagrożenia*, SGH, Warszawa 1994, s. 3–17.

M. Berstein *Privatization in Eastern Europe*, „Communist Economies and Economic Transformation” 1992, t. 4, nr 3, s. 283–320.

J. C. Coffee Jr. *Investment Privatization Funds: The Czech Experience*, a paper presented at the Conference on Corporate Governance in Central Europe and Russia, Transition Economics Division, Policy Research Department, The World Bank, Washington, December 1994.

C. Grey, R. J. Hanson *Corporate Governance in Central and Eastern Europe: Lessons from Advanced Market Economies*, Working Papers, Policy Research Department the World Bank, Washington, September 1993.

I. Grosfeld *Triggering Evolution: The Case for a Breakthrough in Privatization*, w: K. Z. Poznanski (red.) *The Evolutionary Transition to Capitalism*, Westview Press, Boulder, Colo 1995, s. 211–228.

P. Jasiński *The Transfer and Redefinition of Property Rights: Theoretical Analysis of Transferring Property Rights and Transformational Privatization in the Post-STEs*, „Communist Economies and Economic Transformation” 1992, t. 4, nr 2, s. 163–189.

S. Johnson, G. W. Loverman *Starting Over in Eastern Europe: Entrepreneurship and Economic Renewal*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass. 1995.

S. Kikori, J. Nellis, M. Shirley *Privatization: Lessons from Market Economies*, „World Bank Observer” 1994, t. 9, nr 2, s. 241–272.

J. Kornai *The Principles of Privatization in Eastern Europe*, w: K. Z. Poznanski (red.) *The Evolutionary Transition to Capitalism*, Westview Press, Boulder, Colo. 1995.

M. M. Nelson *State Sell-off Shifts Gears*, „Central European Economic Review” 1994, Autumn, s. 8–10.

B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski *Transforming State Enterprises in Poland: Evidence on Adjustment by Manufacturing Firms*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1993, nr 1.

J. Rostowski *The Implications of Very Rapid Private Sector Growth in Poland*, University of London, 1993, materiał nie opublikowany.

A. C. Shleifer *Establishing Property Rights*, Annual Conference on Development Economics, Washington, April 1991.

POLITYKA MAKROEKONOMICZNA W PRZECHODZENIU DO GOSPODARKI RYNKOWEJ*

(wraz z Alanem Gelbem)

Wprowadzenie

W następstwie historycznego załamania się systemów społecznych i gospodarczych zdominowanych przez aparat partyjno-państwowy kraje Europy Środkowo-Wschodniej i b. ZSRR stają przed dwoma ogromnymi wyzwaniami: przejścia do konkurencyjnej gospodarki rynkowej oraz jednoczesnego podtrzymania i wzmocnienia świeżo zdobytej demokracji.

W niniejszych rozważaniach przyjmuje się, że na ekonomiczny aspekt ogólnego procesu przeobrażeń składają się trzy elementy:

- 1) stabilizacja makroekonomiczna,
- 2) liberalizacja cen, rynków i warunków podejmowania działalności gospodarczej,
- 3) głębokie zmiany instytucjonalne.

Autorzy koncentrują się na problemie dochodzenia do stabilizacji makroekonomicznej i utrzymania makrorównowagi w trakcie przekształceń gospodarczych.

Polityka stabilizacji musi być realizowana w warunkach głębokich zmian instytucji politycznych i gospodarczych rozpatrywanych

* Tekst ten po raz pierwszy ukazał się po angielsku: L. Balcerowicz, A. Gelb *Macropolitics in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, „Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics”, Washington 1995, s. 21–24. Autorzy składają wyrazy podziękowania za pomoc merytoryczną pracownikom Banku Światowego, Banku Rozrachunków Międzynarodowych oraz PlanEcon. Dziękują również swoim asystentom — Raqueli Artecono i Nikolajowi Gueorguiewowi.

krajów. Przy tak rozległych zmianach, na wyniki, które zazwyczaj przypisuje się polityce makroekonomicznej, może silnie oddziaływać ewolucja systemowa i polityczna. Dostrzec można również zależność odwrotną: polityka makroekonomiczna może wywierać poważny wpływ na rezultaty tradycyjnie przypisywane polityce instytucjonalnej. Dlatego w opracowaniu tym kładzie się nacisk raczej na ogólny układ wzajemnych związków pomiędzy makropolityką, zmianami systemowymi i ewolucją polityczną niż na szczegóły konkretnych programów i wyników, które niezależnie od wszystkiego nastrożają bardzo poważne problemy pomiaru. W centrum uwagi stoją te kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które mają najdłuższe doświadczenie z reformowaniem gospodarki po 1989 r. — Węgry, Polska, Czechosłowacja i jej następcy, Bułgaria i Rumunia — choć tam, gdzie taka potrzeba powstaje, sięgamy do porównań również z innymi krajami.

W części 1 rozważana jest charakterystyczna spuścizna „zniszczonego kapitalizmu”, jaką odziedziczyły kraje przechodzące do gospodarki rynkowej, a także związana z nią wadliwość standardowych danych statystycznych w mierzeniu i interpretacji przekształceń. Poszczególne kraje podejmowały reformy w różnych warunkach, zwłaszcza przy zróżnicowanym natężeniu i charakterze nierównowagi makroekonomicznej, a także przy zróżnicowaniu innych czynników (włącznie z zewnętrznymi i politycznymi), które w większej czy mniejszej mierze utrudniały stabilizację. Warunki te są omówione w części 2. W części 3 przedstawiono trzy wymiary polityki gospodarczej oraz ich związek z dynamiką polityczną, a następnie zastosowano te ramy pojęciowe do charakterystyki poszczególnych programów. W części 4 i 5 zawarto ocenę wyników stabilizacji i liberalizacji. Przedmiotem uwagi w części 6 jest trwałość uzyskanych wyników. Rozważany jest zwrotny wpływ zmian instytucjonalnych, wyzwolonych przez reformy, na sam problem stabilizacji. W części 7 wreszcie przedstawiono wnioski na przyszłość, wynikające z doświadczeń pierwszych reformatorów, które mogą znaleźć zastosowanie w polityce zarówno tych krajów realizujących przemianę, którym udało się uzyskać pierwsze sukcesy w stabilizacji gospodarki, jak i tych, które ciągle jeszcze zmagają się z tym wyzwaniem.

1. „Zniszczony kapitalizm”: warunki początkowe i problemy pomiaru

„Nie mam co próbować — odrzekła — nie można uwierzyć w to, co niemożliwe.

Zdaje się, że nie masz w tym wielkiej wprawy — powiedziała Królowa. — Ja w twoim wieku zawsze ćwiczyłam to przez pół godziny dziennie. Nieraz jeszcze przed śniadaniem dochodziłam do sześciu możliwości, w które udawało mi się uwierzyć”.

L. Carroll *Alicja w Krainie Czarów i Po drugiej stronie Lustra*, przekład R. Stillera, Wydawnictwa „Alfa”, Warszawa 1990, s. 160.

1.1. Wspólne dziedzictwo

Po czterdziestu czy więcej latach komunizmu „zniszczony kapitalizm” w Europie Środkowo-Wschodniej i b. ZSRR tym się różnił od „zawieszonego” na jakiś czas kapitalizmu powojennych Niemiec i „wypaczonego” kapitalizmu w krajach Ameryki Łacińskiej i innych krajach o gospodarce regulowanej, iż instytucje gospodarcze były tu odbiciem zasadniczo odmiennego systemu organizacji i bodźców (J. Kornai, 1992). Z nielicznymi wyjątkami prywatna działalność gospodarcza była przedmiotem surowych restrykcji, a prywatna własność aktywów była ograniczona do wkładów oszczędnościowych i części lokali mieszkalnych. Stan taki miał doniosłe konsekwencje dla instytucji gospodarczych, w tym dla funkcjonowania rynku czynników produkcji. W strukturze przemysłu dominowały duże i średnie przedsiębiorstwa, w kategoriach zarówno wielkości produkcji jak i zatrudnienia. Sam przemysł był nadmiernie rozbudowany, w szczególności dotyczyło to przemysłu maszynowego i ciężkiego; natomiast usługi, zwłaszcza handel i dystrybucja, były niedorozwinięte i podlegały rozlicznym ograniczeniom. Rząd odgrywał rolę ważnego podmiotu finansowego, z wydatkami przekraczającymi połowę PKB, dokonując redystrybucji środków pomiędzy przedsiębiorstwami i gospodarstwami domowymi za pomocą subwencji i programów świadczeń. Większość wpływów budżetu państwa pochodziła z sektora przedsiębiorstw, gdzie nadwyżki koncentrowały się w ręku stosunkowo niewielu firm (odwrotnie niż w gospodarce rynkowej, w której przedsiębiorstwa państwowe na ogół pochłaniają zasoby budżetowe). Cechy

zniszczonego kapitalizmu wywarły wpływ na kształt wielu instytucji i zawodów, włącznie z systemem prawnym. Systemy statystyczne nie były dostosowane do zajmowania się wielką liczbą małych firm czy indywidualnych podatników; poziom marketingu i księgowości na szczeblu przedsiębiorstw był bardzo niski. Przejście do gospodarki rynkowej wymagało stworzenia nowych umiejętności na wszystkich szczeblach gospodarki.

Spuścizna zniszczonego kapitalizmu nigdzie nie była tak widoczna jak w sektorze finansowym. Systemy bankowe mogły być nawet „głębokie” (jeśli mierzyć stosunek aktywów finansowych do produkcji), jednakże strumienie finansowe dostosowywały się biernie do decyzji dotyczących gospodarki realnej. Brak było doświadczeń polityki pieniężnej operującej narzędziami pośrednimi, zgodnymi z logiką rynku. System płatności reprezentował bardzo niski poziom. Biernym monopolistycznym bankom państwowym brakowało zdolności do oceny wiarygodności kredytowej klientów, a ryzyko podlegało uspołecznieniu. Wskaźniki położenia społecznego, jeśli się je porównało z gospodarką rynkową w krajach o średnim dochodzie, wypadają stosunkowo dobrze (w sprawie oceny i omówienia danych zob. UNICEF, 1993). Spuścizna zniszczonego kapitalizmu obejmowała również rozbudowany i kosztowny, ale nieefektywny system opieki społecznej. Dysproporcje w dochodach, mierzone współczynnikiem Giniego, były stosunkowo nieduże.

Handel zagraniczny był zdominowany przez ograniczoną liczbę monopolistycznych organizacji. Autonomiczna struktura handlu sprzyjała rozwojowi dwustronnej wymiany pomiędzy krajami RWPG, przy pogłębiających się niekorzystnych skutkach dla jakości wyrobów, których odbiciem mogły być np. ceny radzieckich samochodów na rynkach zachodnich (B. Roberts, 1993). Relacje cen uległy głębokiej deformacji; stosowano wysokie dotacje do cen energii i podstawowych towarów i usług (często nie będących przedmiotem handlu) oraz mieszkań, tak że płace pieniężne mogły być utrzymywane na niskim poziomie, a inwestycje na wysokim. Również urzędowe marże podlegały ścisłej kontroli.

Powszechną reakcją na tłumioną inflację, pomimo zróżnicowanego zakresu występowania tego problemu w poszczególnych krajach i w różnych okresach, były kolejki, racjonowanie i wykupywanie towarów. Było to odbiciem braku szeroko pojętych rynków towarów

i „gospodarki niedoboru”, w której popyt na towary (i siłę roboczą) często przekraczał możliwość podaży przy kontrolowanych cenach. Przewaga „rynku sprzedawcy” niosła ze sobą bardzo poważne skutki dla ludzkich zachowań, które w trakcie przechodzenia do gospodarki rynkowej musiały ulec zasadniczym zmianom. Bez skutecznie działającej bariery popytu, zachowania kierownictwa przedsiębiorstw były zorientowane raczej na procesy przetargowe w ramach zburokratyzowanych struktur hierarchicznych (włączając tu rzekomą „poprawę jakości”) niż na stosunki rynkowe i klientów. Ceny „rynku równoległego” były często wielokrotnie wyższe od cen urzędowych. Przedsiębiorstwa gromadziły nadmierne zapasy materiałów do produkcji i środków produkcji przeznaczonych na inwestycje w toku.

1.2. Skutki dla pomiaru

Standardowe dane statystyczne dają jedynie niepełny opis rzeczywistości gospodarczej, nawet w krajach o długiej tradycji gospodarki rynkowej, jednakże w krajach dokonujących przemian gospodarczych wadliwość i tendencyjność statystyk jest szczególnie poważnym problemem (szersze omówienie można znaleźć w: D. Lipton, J. Sachs, 1990; A. Berg, J. Sachs, 1992; A. Berg, 1993a, c; A. Bratkowski, 1993; L. Balcerowicz, 1993 a, b). Odziedziczony system statystyczny koncentruje się bardziej na kurczącym się sektorze publicznym niż na rosnącym sektorze prywatnym: o ile poprzednio oficjalne sprawozdania zawyżały wartość produkcji, teraz pojawiły się silne (podatkowe) bodźce do ukrywania jej faktycznych rozmiarów. Prorynkowa reforma pociąga również za sobą szybką poprawę jakości i asortymentu towarów oraz struktury produkcji. Nie znajduje to odbicia w konwencjonalnych statystykach, które przypisują takie same „wagi społeczne” wielkościom agregatowym przed reformą i po reformie. Przy wyjściowej sytuacji niezaspokojonego popytu po cenach urzędowych, uwolnienie cen spowoduje odpowiednie zawyżenie wzrostu cen. To z kolei zniekształca wszelkie zmienne korygowane wskaźnikiem inflacji, w szczególności płace, których spadek wydaje się głębszy, jeśli go odnieść do wskaźnika cen konsumpcyjnych, niż spadek realnej siły nabywczej i spożycia. Likwidacja kolejek może być ważnym czynnikiem wzrostu dobrobytu, czego jednak nie uwzględnia się w konwencjonalnej statystyce.

Równie problematyczna jest oficjalna sprawozdawczość dotycząca bezrobocia. Publikowane dane podlegają silnym zniekształceniom; zazwyczaj są one niższe niż faktyczne rozmiary zbędnej siły roboczej, włączając tę, która ukryta jest w przedsiębiorstwach; w istocie rzeczy obie kategorie oficjalnego i faktycznego bezrobocia mogą w skali międzynarodowej wykazywać słabe powiązanie¹. Oficjalne dane w niedostatecznej mierze uwzględniają również handel przygraniczny, co powoduje niekiedy bardzo poważne błędy w statystyce handlu. W dalszym ciągu brak jest nie budzącego zastrzeżeń sposobu porównania handlu rublowego i rozliczanego w wolnych dewizach, a co za tym idzie — oddzielenia wpływu załamania się rynku RWPG od skutków samej reformy. Oficjalne dane na temat deficytu budżetowego mogą poważnie zaniżać prawdziwą wielkość niedoboru w kasie państwowej, zwłaszcza tam, gdzie bank centralny aktywnie wspiera przedsiębiorstwa tanim kredytem, a jednocześnie pewne funkcje państwa (np. wsparcie bezrobotnych i pomoc socjalna) mogą być przez dłuższy nawet okres wypełniane przez przedsiębiorstwa. Inflacja i szybkie jej tłumienie mogą również powodować poważne deformacje takich podstawowych statystyk, jak tworzenie zapasów oraz narzuty na koszty czy zyski przedsiębiorstw, podczas gdy zyski banków mogą się okazać pozorne, wobec niedostatecznych rezerw na pokrycie nieściągalnych kredytów.

Owe zniekształcenia danych ze zróżnicowaną siłą dotyczą różnych typów programów reform. Wiele korzystnych skutków reform pozostaje poza zasięgiem odziedziczonego systemu statystycznego, i to w tym większym stopniu, im szybsze będzie tempo zmian w gospodarce. Im szybsze reformy, tym szybciej ujawniają się przykłady nieefektywności poprzedniego systemu. Dotyczy to nadmiernych zapasów materiałowych, ukrytego bezrobocia, tłumionej inflacji i związanych z nią kosztów wystawiania w kolejkach, nieefektywnych inwestycji i „czystej” socjalistycznej produkcji, która znajduje dla siebie popyt tylko (jeśli w ogóle) w warunkach socjalizmu. Wprowadzenie rynkowej polityki pieniężnej powoduje, iż zarówno dotacje, jak i straty ujawniają się w sposób bardziej przejrzysty. Budżet państwa wchłania straty poprzedniego systemu.

¹ Na przykład w 1992 r. jedna trzecia bezrobotnych na Węgrzech, przy stopie bezrobocia wynoszącej 12%, faktycznie pracowała, natomiast w Rosji faktyczne bezrobocie szacowano na 10%, przy stopie oficjalnej wynoszącej zaledwie 1%.

2. Czynniki specyficzne dla danego kraju a problem stabilizacji

Pomimo wspólnego dziedzictwa poszczególne kraje dokonujące przejścia do gospodarki rynkowej odziedziczyły bardzo zróżnicowaną sytuację makroekonomiczną, strukturalną i systemową. Ukazuje ją tablica 11.1. Zróżnicowanie to było odzwierciedleniem utrzymujących się od dawna różnic w polityce gospodarczej, a także różnic w ewolucji politycznej przed załamaniem się monopartyjnego ustroju państwa i po tym przełomie.

2.1. Równowaga makroekonomiczna

Nawet przy zdyscyplinowanej polityce makroekonomicznej wszystkie kraje socjalistyczne były nękane niedoborami wynikającymi z nieelastycznej podaży i wymuszonej substytucji popytu w warunkach administracyjnego ustalania cen. Usunięcie takich makroekonomicznie uwarunkowanych niedoborów jest częścią problemu liberalizacji. Rozległe zmiany w relacjach cen wymagają jednorazowej korekty poziomu cen, której powinna towarzyszyć na tyle silna dyscyplina makroekonomiczna, by utrzymać stabilność w zliberalizowanym otoczeniu. Dodatkowo jednak niektóre kraje dotknięte były nierównowagą spowodowaną czynnikami makroekonomicznymi. Jej głębokość w poszczególnych krajach była zróżnicowana, a jej wyrazem było współistnienie niedoborów i jawnej inflacji, w proporcjach uzależnionych od ogólnego zakresu kontroli cen, oraz wysokie zadłużenie zagraniczne w takiej mierze, w jakiej nadmiernie eksponowana polityka była finansowana ze źródeł zewnętrznych.

Tylko niektóre spośród krajów, które uczyniliśmy przedmiotem naszej analizy, stały w obliczu pilnego problemu stabilizacji wewnętrznej w momencie podejmowania reform. W Polsce, Rumunii i Bułgarii osłabienie reżimu komunistycznego znajdowało wyraz w postępującej utracie kontroli nad gospodarką i w narastaniu nierównowagi makroekonomicznej napędzanej rosnącą konsumpcją². Inną sytuację miała

² W drugiej połowie lat osiemdziesiątych w wyniku *glasnosti* w ZSRR doszło do rosnących zakłóceń równowagi makroekonomicznej związanych ze wzrostem płac; innym przykładem zaburzenia makrorównowagi w wyniku załamania politycznego jest Albania. Również niestabilność makroekonomiczna, której (w znacznie łagodniejszej postaci) doświadczyły Chiny, była odbiciem osłabienia centralnej kontroli nad gospodarką.

Czechosłowacja, która zachowała dyscyplinę wydatków w okresie politycznych przeobrażeń, zgodną z wieloletnią tradycją makroekonomicznego rygoryzmu. Problem stabilizacji był mniej palący również na Węgrzech, gdzie przeobrażenia zarówno polityczne, jak i gospodarcze zapoczątkowane zostały w sytuacji większej stabilizacji i liberalizacji. W obu dziedzinach można tu było dostrzec znacznie większą ciągłość niż w innych krajach. Podobnie jednak jak Polska i Bułgaria, również i Węgry obciążone były poważnym zadłużeniem zagranicznym. Czechosłowacja w zasadzie nie miała długów, Rumunia spłaciła swoje zadłużenie z końcem lat osiemdziesiątych.

Tablica 11.1 daje wyobrażenie o względnej skali odziedziczonego problemu stabilizacji, przy rozróżnieniu inflacji jawnej i tłumionej. Przybliżonym wskaźnikiem tej ostatniej jest relacja wzrostu płac skorygowanych wskaźnikiem inflacji do PBK i realnego spożycia. Tablica wskazuje również wzrost masy pieniądza w ciągu dwóch lat poprzedzających reformę. Jawna inflacja była najpoważniejszym problemem w Polsce. Tłumiona presja inflacyjna występowała z dużą siłą w Polsce, Bułgarii i Rumunii, chociaż eksplozja płac, która nastąpiła po upadku represyjnego reżimu Ceausescu, wpłynęła na gwałtownie pogłębiający się deficyt handlu zagranicznego. Czechosłowacja była chyba najlepszym przykładem kraju, który zachowując równowagę makroekonomiczną, wykazywał jednocześnie głębokie deformacje mikroekonomiczne, dotyczące zwłaszcza głównych relacji cen i kursu walutowego, znacząco przekraczającego na niewielkim czarnym rynku kurs oficjalny.

Co się tyczy pozostałych warunków, w tablicy 11.1 pokazano również względną ostrość problemu strukturalnego, z jakim miały do czynienia poszczególne kraje (chodzi zwłaszcza o nadmierny udział przemysłu i głębokie uzależnienie od rynku RWPG), stopień zreformowania poprzedniego systemu gospodarczego oraz siłę ruchu związkowego w okresie po reformach, która zazwyczaj odzwierciedlała rolę organizacji pracowniczych w przeobrażeniach politycznych. Bułgaria, poza zadłużeniem zagranicznym, odziedziczyła również być może najtrudniejszy problem strukturalny, wynikający z bardzo silnego uzależnienia od RWPG. Załamanie wymiany z tym obszarem pociągnęło tam straty oceniane na przynajmniej 16% PKB. We wszystkich krajach jednak stanowiło ono potężny zewnętrzny wstrząs makroekonomiczny, który mocno dotknął zwłaszcza niektóre gałęzie³. Przemysł

³ Wstrząs spowodowany załamaniem się handlu z RWPG nie był jedynym „zewnętrznym” czynnikiem wpływającym na wyniki uzyskiwane przez kraje, które

Tablica 11.1. Warunki początkowe

Charakterystyka	Polska 1989	Węgry 1990	Czechosłowacja 1990	Rumunia 1990	Bulgaria 1990
	Równowaga makroekonomiczna				
Inflacja – indeks cen towarów konsumpcyjnych (%)	640	35	16	8	88
M2/PKB w grudniu (%)	30	42	64	46	84
Tlumiona presja płac, od 1987 r. do reformy (%)	20,4	0,6	– 9,1	20,3	21,6
a) zmiana płac skorygowanych wskaźnikiem inflacji minus zmiana PKB	21,4	5,8	–13,5	–4,8	8,6
b) zmiana płac skorygowanych wskaźnikiem inflacji minus zmiana tak samo skorygowanej konsumpcji					
Rachunek obrotów bieżących/PKB (%)	–1,7	1,2	–2,9	–8,5	–3,7
Deficyt (nadwyżka) budżetu/PKB (%)	–7,4	0,5	–0,4	1,2	–8,5
Zadłużenie zagraniczne netto/PKB (%)	44	61	16	2	63
Nadwyżka kursu czarnorynkowego walut wymienialnych nad kursem oficjalnym	do kilkaset %	30%	250%	brak danych	kilkaset %

Charakterystyki strukturalne						
Przemysł/PKB od 1988 r. (%)	52	36	57	61	58	
Eksport do RWPG/eksport łącznie od 1988 r. (%)	43	45	51	61	25	
Szacunki „wstrząsu RWPG” jako % PKB a) Bruno, 1993 b) Rodrik, 1993 (skutki) c) Rosati, 1993	-4 -3,5 3,5 mld dol. = -5	-8 -7,8 3,3 mld dol. = -10	-9 -7,5 2,8 mld dol. = -6	-10	-16	5,3 mld dol. = -21* * przy przyjęciu PKB=24 mld dol.
Charakterystyki systemowe						
Liberalizacja cen przed rozpoczęciem programu	bardzo ograniczona z wyjątkiem części żywności, częściowa liberalizacja w 1989 r.	85% cen wolnych w 1990 r. przy nadal zdeformowanych rynkach	brak	brak	brak z wyjątkiem 15% rolnictwa	
Zakres reform instytucjonalnych przed rozpoczęciem programu	ograniczony, po 1981 r. „socjalizm rynkowy”	znaczący: reformy typu „socjalizmu rynkowego” po 1968 r.	brak reform	brak reform	brak reform	
Imię						
Sila polityczna związków zawodowych	bardzo silne związki zawodowe i rady pracownicze w przedsiębiorstwach państwowych	slaba	slaba	silne związki, zwłaszcza w górnictwie i przemyśle ciężkim	związki dość silne, wspomagaly przeobrażenia polityczne	

Rumunii wykazywał niezwykle wysoki stopień koncentracji, przy czym przetwórstwo węglowodorów uzależnione było od importu ze Wschodu. Również Polska miała poważne problemy strukturalne, wysokie zadłużenie zagraniczne oraz silne związki zawodowe; natomiast wyniki jej prywatnego rolnictwa po reformie mogły się okazać lepsze niż w innych krajach o systemach zdominowanych przez państwo. Gospodarka Węgier była względnie otwarta i stosunkowo zreformowana. Poza uzależnieniem od RWPG głównym obciążeniem był wysoki poziom zadłużenia zagranicznego. Na drugim końcu skali wolna od długów Czechosłowacja miała słaby ruch związkowy, a późniejsze odłączenie Słowacji uwolniło Republikę Czeską od najpoważniejszych problemów struktury przemysłowej.

Ewolucja polityczna w dobie przemian gospodarczych jest trudniejsza do uchwycenia w tablicy, ma jednak istotne znaczenie dla polityki gospodarczej. Węgry stanowiły być może modelowy przykład stabilności politycznej. Przemiany przebiegały bez politycznych zakłóceń, a rząd wybrany w wolnych wyborach w marcu 1990 r. pozostawał przy władzy jeszcze w 1994 r. Znacznie bardziej radykalne przemiany polityczne w Czechosłowacji obejmowały wybory w czerwcu 1990 r. i w czerwcu 1992 r., w obu przypadkach przeprowadzone w uzgodnionym wcześniej terminie. Podział na Republikę Czeską i Słowację na początku 1993 r. był poważnym wstrząsem politycznym, który pociągnął za sobą korzyści dla budżetu Republiki Czeskiej i straty dla Słowacji; niemniej jednak, przynajmniej w Republice Czeskiej, od grudnia 1989 r. działał ciągle ten sam zespół gospodarczy.

Pozostałe kraje cieszyły się znacznie mniejszą stabilnością polityczną. We wrześniu 1989 r. utworzono pierwszy niekomunistyczny rząd w Polsce, a w trzy miesiące później podjęto program reform. W końcu 1990 r. odbyły się w Polsce wybory prezydenckie, na początku 1991 r. powołano nowy rząd. Do grudnia 1991 r. za gospodarkę odpowiadał ten sam podstawowy zespół, jednakże po wyborach parlamentarnych w październiku nastąpił widoczny wzrost niestabilności politycznej; do kwietnia 1994 r. Polska miała trzy kolejne

dokonały reform. Wśród innych można wymienić wojnę w Zatoce Perskiej (Irak był ważnym partnerem handlowym i znaczącym dłużnikiem) oraz sankcje nałożone na Jugosławię, które szczególnie dotknęły Węgry, Rumunię i Bułgarię; koszty związane tylko z pierwszym z tych czynników mogły sięgać 3% PKB. Po 1991 r. również stagnacja gospodarcza w Europie Zachodniej zaczęła wywierać coraz silniejszy negatywny wpływ na eksport z Europy Wschodniej.

rzędy i pięciu ministrów finansów, z których trzech podało się do dymisji. Bułgarski program gospodarczy został podjęty przez rząd koalicyjny na początku 1991 r. W okresie do lutego 1994 r. miały miejsce dwukrotnie wybory parlamentarne, dwukrotnie też zmieniał się rząd. Również Rumunia miała od początku 1991 r. trzy rządy; wybory parlamentarne odbyły się tam we wrześniu 1992 r. Był to też jak dotąd jedyny kraj, w którym rząd — we wrześniu 1991 r. — został zmuszony do rezygnacji pod naciskiem powszechnych niepokojów i zamieszek.

Rewolucja polityczna stanowi ważny składnik ogólnych warunków realizacji programu łączącego stabilizację ze zmianami systemowymi, być może nawet w stopniu większym, niż to ma miejsce w przypadku stabilizacji bez przebudowy systemowej. Kampanie wyborcze na wczesnym etapie realizacji takiego programu działają na rzecz rozbudzenia oczekiwań inflacyjnych i zmniejszenia skłonności przedsiębiorstw państwowych do adaptacji w nowych warunkach, przedsiębiorstwa te bowiem liczą na rychłą zmianę kierunku polityki gospodarczej. Częste zmiany rządów i ministrów zwalniają tempo wprowadzania reform strukturalnych i instytucjonalnych, co ma ważne następstwa makroekonomiczne. Ramy polityczne stabilizacji były więc mniej korzystne w Polsce, Bułgarii i Rumunii niż w b. Czechosłowacji i na Węgrzech. Można by jednak również twierdzić, że względnie zrównoważone zmiany polityczne mogą, tak jak to miało miejsce na Węgrzech, zniechęcać do podejmowania niezbędnych radykalnych reform. Doświadczenie pokazuje, że w pewnych warunkach możliwe jest wprowadzenie zdecydowanej stabilizacji w okresie „polityki nadzwyczajnej”, następującym po zasadniczym przełomie politycznym i dyskredytacji starego porządku. Istotnym elementem tego przełomu w Europie Wschodniej (podobnie jak i w republikach bałtyckich) było niewątpliwie poczucie, iż dobiega końca długi okres radzieckiej dominacji.

3. Polityka gospodarcza a przełom polityczny

Przy danych warunkach początkowych możliwość kształtowania wyników w sposób kontrolowany przez politykę gospodarczą zależy od warunków politycznych. Szczególnie silna niestabilność polityczna może sprawić, że polityka gospodarcza wymknie się spod kontroli,

a osiągnane rezultaty będą produktem ubocznym warunków początkowych, czynników zewnętrznych i chaosu politycznego. Pamiętając o tym, rozważmy trzy ważne wymiary polityki gospodarczej:

- 1) *szybkość uruchomienia*, tj. wpływ czasu pomiędzy przełomem politycznym i podjęciem spójnego programu gospodarczego;
- 2) *rozkład w czasie* głównych składowych programu;
- 3) *tempo realizacji* wszystkich głównych składników.

1. Znaczenie prędkości uruchomienia programu ukazuje się wyraźnie, jeżeli analizować przemiany gospodarcze z perspektywy ekonomii politycznej. Okres, jaki następuje po wielkim przełomie politycznym, takim jak ten, który stał się udziałem Europy Wschodniej i republik bałtyckich, cechuje się szczególnym stanem psychologii mas i systemu politycznego. Stara elita polityczna zostaje zdyskredytowana, a jednocześnie nie okrzepły jeszcze grupy interesu w nowym ustroju. Stwarza to szczególnie korzystne warunki dla technokratów, którzy zajmują odpowiedzialne stanowiska polityczne, i walnie zwiększa szanse zaakceptowania trudnych środków polityki gospodarczej, które normalnie mogłyby napotkać opór, jako niezbędnych wyrzeczeń w imię wspólnego dobra (L. Balcerowicz, 1994; por. też rozdział 8). Doświadczenie Europy Wschodniej sugeruje jednak również, że ten okres „polityki nadzwyczajnej” zwykle nie trwa dłużej niż rok czy dwa lata. Potem do głosu dochodzi „polityka normalna”, a gotowość różnych grup politycznych do akceptacji nadzwyczajnych środków — z ich skutkami w sferze podziału — jest już znacznie mniejsza. Dlatego można oczekiwać, że rozkład w czasie trudnych środków polityki ekonomicznej wpłynie na siłę oporu wobec nich i prawdopodobieństwo ich akceptacji⁴.

2. Rozważmy trzy zestawy środków polityki reform: *stabilizację makroekonomiczną (S)*, *mikroekonomiczną liberalizację (L)* oraz *głębką przebudowę instytucjonalną (I)*. Polityka *S* obejmuje środki polityki fiskalnej i pieniężnej, sterowanie kursem walutowym, ewentualnie kontrolę płac i inne narzędzia o podobnym charakterze. Polityka *L* polega na usuwaniu prawnych lub biurokratycznych ograniczeń działalności gospodarczej, włącznie np. z barierami stawianymi zakładaniu i rozwijaniu firm prywatnych, kontrolą cen, mechani-

⁴ Analizę stabilizacji nie związanej z przeobrażeniami systemowymi, dokonywanej przez rządy demokratyczne, zawiera praca: S. Edwards, 1994.

zmem nakazowo-rozdzielczym, ograniczeniami ilościowymi w handlu zagranicznym i ograniczeniami w wymienialności waluty narodowej⁵. Głównym zadaniem polityki liberalizacji jest szybkie przejście do gospodarki rynkowej i umożliwienie samoczynnego wzrostu sektora prywatnego. Polityka *I* wreszcie obejmuje zmiany w wielu organizacjach i podsystemach instytucjonalnych, np. prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, reformę ustawodawstwa i administracji podatkowej. Zadaniem polityki *I* jest stworzenie podstaw gospodarki kapitalistycznej i umożliwienie sprawnego funkcjonowania rynków finansowych i rynku pracy. Wyniki gospodarcze nie są wyłącznie skutkami jednego rodzaju środków. Na przykład uzyskanie postępu w stabilizacji wymaga nie tylko samej polityki *S*, ale również *I* oraz *L*.

3. Trzeci wymiar odnosi się do tempa realizacji polityki *S*, *L* i *I* zestawionego z maksymalnym tempem możliwym dla danego typu zmian. Przez politykę szybką rozumiemy politykę bardziej *radykałną* (mniej radykalna jest zarazem bardziej stopniowa)⁶. „Gradualizm” (zmiany stopniowe) może być odbiciem warunków początkowych. Na przykład, jeśli już wcześniej dokonano znacznej liberalizacji cen lub też istnieje zrównoważona sytuacja makroekonomiczna w punkcie wyjścia, to potrzebne będzie jedynie usuwanie pozostałych ograniczeń czy mniej restrykcyjna polityka makroekonomiczna. Jednakże wyjściowa sytuacja gospodarcza może wymagać działań radykalnych, a mimo to faktyczna polityka będzie „gradualistyczna”, czy to w sposób zamierzony, czy też w wyniku politycznego dryfowania. Reformy radykalne natomiast zawsze są wprowadzane z rozmysłem.

Polityka *S* i *L* może być realizowana w tempie znacznie szybszym niż większość głębokich zmian instytucjonalnych. Dlatego też strategia radykalna prowadzi do dwuetapowego przechodzenia do gospodarki rynkowej. W pierwszym etapie gospodarka zostaje w przeważającej mierze urynkowiona dzięki polityce *L* i ustabilizowana dzięki polityce *S*, jest to jednak nadal raczej „socjalistyczna gospodarka rynkowa” niż gospodarka kapitalistyczna. W drugim etapie — jeśli się on powiedzie — następuje umocnienie osiągnięć obu typów polityki i w warunkach

⁵ Bardziej szczegółowe rozbiecie opisanych środków zawiera praca: S. Fischer, A. Gelb, 1991.

⁶ Przedkładamy termin „radykalna” nad bardziej emocjonalny „szokowa” („*big bang*”), ponieważ ten ostatni wydaje się sugerować możliwość jednoczesnego dokonania wszystkich zmian; zob. L. Balcerowicz, 1993b; 1994.

stabilności makroekonomicznej zostają doprowadzone do końca głębokie zmiany instytucjonalne. Alternatywny scenariusz obejmuje opóźnienie lub przerwanie *S* (i/lub *L*) bądź też ich realizację w dłuższym okresie, w którym mogłyby być również wprowadzone głębokie zmiany instytucjonalne.

W tabelicy 11.2 sklasyfikowano politykę gospodarczą badanych krajów, określoną w kategoriach tempa zapoczątkowania programu i skali zmian na froncie *S*, *L* i *I*, podano również zbiorczą ocenę porównawczą jej radykalnego bądź stopniowego charakteru. Głównym przedmiotem uwagi jest polityka mająca największe znaczenie dla stabilizacji. Polityka *S* obejmuje początkowe odejście od dziedziczonego deficytu budżetowego (choć jest to w części rezultat, a nie element polityki *S*), zmianę udziału dotacji budżetowych w PKB, politykę kursu walutowego, płac i stopy procentowej. Politykę liberalizacji opisuje wzrost udziału sprzedaży realizowanej w cenach wolnych, skala zmian dostosowawczych głównych cen regulowanych w początkowej fazie realizacji programu, liberalizacja handlu oraz tempo małej prywatyzacji i liberalizacji warunków prywatnej działalności gospodarczej. Na podstawie tablic 11.1 i 11.2 można sformułować pewne ogólne spostrzeżenia:

- Polska i Bułgaria zareagowały na głębokie zachwianie równowagi makroekonomicznej podjęciem radykalnych programów wkrótce po przełomie politycznym (zaledwie w trzy miesiące w przypadku Polski i po roku w Bułgarii). Tempo liberalizacji sektora prywatnego i zmian instytucjonalnych było jednak znacznie wolniejsze w przypadku Bułgarii, a pod koniec 1993 r. zaczęły się tam pojawiać oznaki, iż pogłębiający się deficyt budżetowy oraz narastanie strat i zaległości płatniczych przedsiębiorstw grozi katastrofą całego programu. Rumunia, która odziedziczyła korzystniejszą sytuację makroekonomiczną, prowadziła mniej konsekwentną politykę makroekonomiczną typu „*stop-go*”, ale pod koniec 1993 r. rozpoczęła realizację nowego programu stabilizacji i liberalizacji.

- W Czechosłowacji, gdzie problem stabilizacji występował z daleko mniejszą ostrością, ale relacje cen były bardzo zniekształcone, realizowano radykalną liberalizację osłaniając ją twardą polityką makroekonomiczną.

- Reakcją Węgier na umiarkowanie trudną sytuację makroekonomiczną była bardziej „gradualistyczna” polityka *S* i *L*. Odzwier-

Tablica 11.2. Wymiary reform

Wymiary	Polska	Węgry	Czechosłowacja	Rumunia	Bułgaria
Stabilizacja					
Program reform	1981 r. częściowe reformy; styczeń 1990 r. zapoczątkowanie kompleksowego programu	1968 r. początkowe reformy; styczeń 1990 r. pogłębienie reform	styczeń 1991 r. zapoczątkowanie kompleksowego programu	1990 r. ograniczone reformy; kwiecień 1991 r. zapoczątkowanie kompleksowego programu	1987 r. ograniczone reformy; luty 1991 r. kompleksowy program
Polityka kursu walutowego	styczeń 1990 r. dewaluacja o 46%; maj 1991 r. dewaluacja o 16% i przejście do pełzającego parytetu	styczeń 1991 r. dewaluacja o 14% do pełzającego parytetu	październik 1990 r. dewaluacja o 51% do parytetu; luty 1993 specjalne porozumienie clearingowe pomiędzy Czechami i Słowacją	listopad 1990 r. dewaluacja o 80% i przejście do kursu płynnego z silną interwencją; kwiecień i listopad 1991 r. dewaluacja o 65% i 200%	płynny kurs od lutego 1991 r.; początkowa dewaluacja o 618%, częściowo cofnięta w następnych 4 miesiącach
Zmiany salda budżetu w pierwszym roku (%) (PKB)	10,5 (1989-1990)	-3,0	-1,6	-0,5	5,2
Zmiany stosunku dotacji do PKB w pierwszym roku (%)	-43	-28	-52	8	-71

cd. tablicy 11.2

Wymiary	Polska	Węgry	Czechosłowacja	Rumunia	Bulgaria
Polityka stopy procentowej	ostry wzrost stopy nominalnej do realnie dodatniego poziomu w maju 1990 r.	lekki wzrost stopy do realnie dodatniej w maju 1991 r.; stopy oprocentowania wkładów lekko ujemne w 1992 r.	stopa podwojona w styczniu 1991 r.; stopa kredytowa dodatnia od połowy 1991 r.; re-alna stopa od depozytów bliska zeru	umiarkowany wzrost stopy oprocentowania kredytów i depozytów; wszystkie stopy włącznie ze stopą re-dyskontową Narodowego Banku Rumunii silnie ujemne	ostry wzrost wszystkich stóp w lutym 1991 r.; stopy dodatnie w końcu roku (z korektą indeksu cen produkcji i inflacji).
Kontrola płac w sektorze przedsiębiorstw państwowych	podatkowa, od funduszu płac w 1990 r., potem od średniej płacy	podatkowa, od funduszu płac, rozluźniona w 1992 r.	podatkowa, od funduszu płac, rozluźniona w końcu 1992 r., przywrócona w Czechach w 1993 r.	złożony system podatkowy z licznymi wyjątkami od ogólnego traktowania	podatkowa, płace indeksowane w 1993 r.
Liberalizacja					
Zmiany w udziale sprzedaży w cenach wolnych i korekty cen urzędowych (uwaga: główne pozostają do cen dotyczą zakupów podstawowych dóbr przez gospodarstwa domowe)	1989-1990 szybka liberalizacja; duży początkowy wzrost cen urzędowych w styczniu 1990 r.	udział cen regulowanych stopniowo maleje, z początkowo umiarkowane-go poziomu; znaczne korekty cen urzędowych	szybka liberalizacja cen, utrzymanie szerokiego zakresu kontroli cen niż w Polsce; dotacje do cen podstawowych dóbr konsumpcyjnych gospodarstw domowych być może większe	1990 r. częściowa liberalizacja cen; utrzymana w 1991 r., przyspieszona w maju 1993 r. po zniesieniu kontroli marż handlowych; mniejsze korekty cen urzędowych	szybka liberalizacja cen, umiarkowane tempo korekt cen urzędowych

Liberalizacja handlu	szybka liberalizacja w 1990 r.; niskie cła, plus jednolity narzut; brak ograniczeń ilościowych	stopniowa liberalizacja przed i po 1990 r.; utrzymane ilościowe ograniczenia	liberalizacja w styczniu 1991 r.; niskie cła, nieliczne ograniczenia ilościowe	znaczna liberalizacja w 1990 r., pewne ograniczenia ilościowe i kontrola eksportu, racjonowanie dewiz	większość ograniczeń zniesiono w lutym 1991 r.; utrzymano nieliczne ograniczenia eksportowe
Mała prywatyzacja i rozwój sektora prywatnego	niezwykle szybki rozwój sektora prywatnego, włącznie z własnością handlową, szybka mała prywatyzacja	umiarkowane tempo rozwoju sektora prywatnego, prywatyzacja nieco skomplikowana przez reprivatyzację	mała prywatyzacja i reprivatyzacja w zasadzie zakończone; szybki rozwój sektora prywatnego	ograniczony postęp; pewien postęp w rolnictwie; ciągle opóźnienia	postęp ograniczony poza budownictwem mieszkaniowym i częścią rolnictwa

Źródło: Z. Bogetic, L. Fox, 1993; F. Coricelli, T. D. Lane, 1993; EBRD *Annual Economic Outlook*, wrzesień 1993; K. Chu, G. Schwartz, 1993; ACED, 1993; Bank Światowy.

cięła ona w znacznej mierze warunki początkowe, w tym bardziej zliberalizowany system cen, była jednak również wynikiem świadomego wyboru: główne partie opozycyjne sprzyjały programowi bardziej radykalnemu niż program rządowy. W przypadku Rumunii natomiast „gradualizm” nie był odbiciem korzystnych warunków wyjściowych, lecz był podyktowany raczej niestabilnością polityczną.

- Kraje, które przyjęły radykalną politykę stabilizacji, zdecydowały się również na radykalną liberalizację cen, podwyższyły wiele cen kontrolowanych i w dużej mierze zliberalizowały handel zagraniczny. Natomiast Rumunia wprowadziła bardziej stopniową liberalizację i odłożyła niektóre decydujące korekty cen i stóp procentowych⁷.

Radykalne reformy związane były również z radykalnym podejściem do zadłużenia zagranicznego odziedziczonego po starym reżimie. Spośród krajów poważnie zadłużonych jedynie Węgry nadal w pełnym zakresie zapewniały obsługę swego długu zewnętrznego.

Na koniec warto dodać, że żaden kraj nie realizował „ortodoksyjnych” programów stabilizacyjnych, które by się opierały wyłącznie na ograniczeniach budżetowych i pieniężnych. Głębokość deformacji w punkcie wyjścia wykluczała szerokie wykorzystanie kontroli cen (tak jak to miało miejsce w niektórych „heterodoksyjnych” programach realizowanych gdzie indziej), a dominacja sektora państwowego i związany z nią brak właścicieli, którzy mogliby stawiać opór nadmiernym żądaniom płacowym, przemawiały za utrzymaniem, a nawet wzmocnieniem, odziedziczonej kontroli płac jako przejściowym odstępstwem od liberalizacji. We wszystkich krajach utrzymano kontrolę płac za pomocą narzędzi podatkowych, przynajmniej w początkowym etapie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Spośród krajów dotkniętych poważnymi problemami makroekonomicznymi Polska dokonała dewaluacji i następnie ustabilizowała kurs swojej waluty, podczas gdy Bułgaria i Rumunia wprowadziły kurs płynny, przy czym Rumunia silnie ingerowała w jego kształtowanie się, ograniczając bieżącą wymienialność. Czechosłowacja dokonała dewaluacji i wyznaczyła jednolity kurs swojej waluty; na Węgrzech za dewaluacją poszło wprowadzenie pelżającego parytetu. W sumie te dość zróż-

⁷ Według tej klasyfikacji Estonię i Łotwę można uznać za przypadki radykalnej stabilizacji, natomiast polityka Litwy miała do 1993 r. w jakiejś mierze charakter „stop-go”.

nicowane programy występowały w dwóch wariantach: w jednym utrzymano jedynie kontrolę płac, w drugim zaś uzupełniono ją również stałym kursem walutowym⁸.

4. Wyniki stabilizacji

4.1. Tłumienie inflacji i likwidacja niedoborów

Przy silniejszej tłumionej inflacji w Bułgarii, Polsce i Rumunii można było oczekiwać, że poziom cen i kursów walutowych może „przestrzelić” punkt długookresowej równowagi w momencie podejmowania reform; rzeczywiście, początkowy wzrost cen znacznie przekroczył oczekiwaną skalę (M. Bruno, 1993)⁹. Również w Czechosłowacji faktyczny wzrost cen przekroczył prognozowany. Być może ze względu na to, że oczekiwania inflacyjne nie zakorzeniły się jeszcze zbyt głęboko, z wyjątkiem Rumunii początkowy impet inflacyjny ograniczył się do krótkiego skoku trwającego zaledwie kilka miesięcy. Niemniej jednak tylko Czechosłowacja — gdzie wyjściowe zachwianie makrorównowagi było najmniej dotkliwe — zdołała po roku sprowadzić stopę inflacji poniżej 20% (zob. tablica 11.3). Inflacja na Węgrzech utrzymywała się w 1990 i 1991 r. na umiarkowanym poziomie, przy usuwaniu pozostałych elementów kontroli w tamtejszym stosunkowo już zliberalizowanym systemie cen i podnoszeniu cen regulowanych.

Nadal jednak utrzymywała się presja na wzrost poziomu cen, wywołana nie tylko potrzebą sfinansowania deficytów budżetowych, które powróciły po pierwszym roku reformy (zob. niżej), lecz również wprowadzeniem nowych podatków pośrednich (zwłaszcza VAT) oraz korektami głównych cen kontrolowanych, zwłaszcza czynszów, energii

⁸ Łotwa wprowadziła kurs płynny, natomiast Estonia ustaliła parytet dla marki niemieckiej; również Słowenia wprowadziła kurs płynny (zob. B. Pleskovic, J. Sachs, 1994); wszystkie wymienione kraje obniżyły inflację do niskiego lub umiarkowanego poziomu. Rosja dostarcza przykładu programu „ortodoksyjnego”, bez kontroli płac i bez stałego parytetu waluty.

⁹ Przegląd programów makroekonomicznych i doświadczeń Europy Wschodniej po reformie zawierają prace: M. Bruno, 1993; R. Portes, 1993. Przypadek Polski i Węgier doczekał się chyba najbardziej dogłębnej analizy; wśród innych prac warto zapoznać się np. z: D. Lipton, J. Sachs, 1990; A. Berg, J. Sachs, 1992; J. Sachs, 1993; J. Kornai, 1993.

Tablica 11.3. Roczne dane makroekonomiczne 1989–1993

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	Narastająco 1989–1993
POLSKA						
Zmiany PKB (%)	0,2	–10,5	–7,6	1,5	5,1	–12
Wskaźnik inflacji PKB (%)	298,5	480,1	50,9	36,3	34,0	1501
Stopa akumulacji brutto (%)	21,2	21,4	22,1	22,4	21,8	
Udział salda rachunku obrotów bieżących w PKB (%)	–1,7	4,9	–2,8	–3,7	–2,9	
Wydatki budżetowe/PKB (%)	48,8	39,9	47,7	50,0		
Wydatki budżetowe poza dotacjami/PKB (%)	35,9	32,6	43,1	46,7		
Saldo budżetu/PKB (%)	–7,4	3,1	–6,2	–5,9	–3,5	
Indeks płac skorygowany o inflację (1987=100)	124,7	90,5	90,6	88,2	88,4	
WĘGRY						
Zmiany PKB (%)	0,4	–3,3	–10,2	–5,0	0,9	–16
Wskaźnik inflacji PKB (%)	18,7	25,7	23,2	17,7	18,7	116
Stopa akumulacji brutto (%)	21,2	20,2	19,8	19,3	19,0	
Udział salda rachunku obrotów bieżących w PKB (%)	–2,0	1,2	1,3	1,1	–10,0	
Wydatki budżetowe/PKB (%)	60,9	57,4	58,5	63,1		
Wydatki budżetowe poza dotacjami/PKB (%)	48,8	47,6	51,4	58,7		
Saldo budżetu/PKB (%)	–1,3	0,5	–2,5	–8,4	–7,0	
Indeks płac skorygowany o inflację (1987=100)	103,7	100,4	94,6	93,8	94,6	
CZECHOSŁOWACJA						
Zmiany PKB (%)	3,6	–1,6	–14,7	–6,8	–0,3	–22
Wskaźnik inflacji PKB (%)	2,4	8,6	45,7	8,5	19,8	106
Stopa akumulacji brutto (%)	28,1	29,2	26,3	29,3		

cd. tablicy 11.3

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	Narastająco 1989 – 1993
Udział salda rachunku obrotów bieżących w PKB (%)	1,8	-2,9	2,8	-0,2		
Wydatki budżetowe/PKB (%)	72,2	61,6	54,8	56,3		
Wydatki budżetowe poza dotacjami/PKB (%)	47,2	45,4	47,1	51,3		
Saldo budżetu/PKB (%)	-2,7	-0,4	-2,0	-3,6	-2,2	
Indeks płac skorygowany o inflację (1987 = 100)	102,5	96,6	72,1	65,5	63,5	
CZECHY						
Bilans handlowy/PKB (%)			2,3	-4,9		
Saldo budżetu/PKB (%)	0,4	1,2	-1,7	0,5	-1,1	
SŁOWACJA						
Bilans handlowy/PKB (%)			-7,0	-7,2		
Saldo budżetu/PKB (%)			-2,7	-2,6	-5,2	
RUMUNIA						
Zmiany PKB (%)	-5,8	-5,6	-12,9	-13,6	0,7	-29
Wskaźnik inflacji PKB (%)	-1,0	13,6	194,4	214,7	239,4	3472
Stopa akumulacji brutto (%)	22,4	15,3	13,0	14,9	13,8	
Udział salda rachunku obrotów bieżących w PKB (%)	4,7	-8,5	-4,1	-7,5	-4,5	
Wydatki budżetowe/PKB (%)	42,7	39,3	41,3	47,9		
Wydatki budżetowe poza dotacjami/PKB (%)	37,0	31,3	32,7	36,5		
Saldo budżetu/PKB (%)	8,4	1,2	0,7	-7,4	0	
Indeks płac skorygowany o inflację (1987 = 100)	101,9	107,2	86,4	75,1	62,4	

cd. tablicy 11.3

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	Narastająco 1989 – 1993
BULGARIA						
Zmiany PKB (%)	-3,3	-9,1	-11,7	-6,0	-2,0	-26
Wskaźnik inflacji PKB (%)	6,7	26,2	227,0	58,4	41,3	824
Stopa akumulacji brutto (%)	29,1	21,3	18,9	20,9	18,5	
Udział salda rachunku obrotów bieżących w PKB (%)	-6,9	-3,7	4,9	0,1	-6,7	
Wydatki budżetowe/PKB (%)	61,4	60,0	45,6	43,4		
Wydatki budżetowe poza dotacjami/PKB (%)	45,9	45,1	41,4	41,7		
Saldo budżetu/PKB (%)	-1,4	-8,5	-3,3	-6,3	-9,2	
Indeks płac skorygowany o inflację (1987 = 100)	106,6	113,1	66,0	83,2	79,3	

Źródło: Bank Światowy; K. Chu, G. Schwartz, 1993; *International Financial Statistics*; Plan Econ; Narodowy Bank Węgier; Bułgarski Narodowy Instytut Statystyczny; Rumuński Urząd Statystyczny; Narodowy Bank Rumunii. Dane za 1993 r. mają charakter wstępny i mogą nie być w pełni porównywalne z danymi dla lat wcześniejszych.

i komunikacji (L. T. Orłowski, 1993 a, b). W żadnym kraju nie udało się dokonać pełnego dostosowania cen za jednym pociągnięciem. W Polsce zmiany w fazie początkowej były jednak szczególnie rozległe, podczas gdy w Czechosłowacji i na Węgrzech korekty cen były wprowadzane bardziej stopniowo. W większości krajów jednak przy końcu 1993 r. czynsze za mieszkania oraz usługi publiczne na rzecz gospodarstw domowych były nadal subwencjonowane.

Profil inflacji w Rumunii odbiegał od ogólnego wzorca. Pomimo przyjęcia z pozoru twardego programu makroekonomicznego, inflacja po 1990 r. przekraczała nadal 200%, a po 1991 r. nastąpiło nawet przyspieszenie wzrostu cen, chociaż liberalizacja cen postępowała znacznie wolniej niż w innych krajach. Liberalizacja cen w 1990 r. została zahamowana, a w 1991 r. nastąpił nawet częściowy regres w tym względzie. W 1992 r. ponownie podjęto liberalizację, która jednak stała się powszechna dopiero w maju 1993 r., kiedy ostatecznie zniesiono ograniczenia w ustalaniu marż handlowych. Prócz tego Rumunia utrzymała również szereg ograniczeń eksportowych.

Liberalizacja cen i handlu oraz zniesienie ograniczeń dla prywatnej działalności gospodarczej w połączeniu z restrykcyjną polityką makroekonomiczną okazały się szczególnie skutecznym narzędziem eliminacji niedoborów. Na przykład w Polsce rynek artykułów rolnych w okresie niewiele dłuższym niż miesiąc przeszedł ze stanu chronicznego niedoboru do sytuacji nadwyżki podaży: gospodarstwa domowe i rolnicy pozbywali się nagromadzonych zapasów, skończyło się wykorzystywanie żywności jako paszy dla zwierząt gospodarskich. Nadwyżki żywności powiększała dodatkowo pomoc zagraniczna i kontrola eksportu (A. Kwieciński, W. Quaisser, 1993)¹⁰. Ankiety i wywiady z dyrektorami państwowych przedsiębiorstw przemysłowych w wielu krajach zdają się wskazywać, że „bariera popytu” szybko zastąpiła niedobory czynników wytwórczych w roli głównej przeszkody dla wzrostu produkcji, przynajmniej w funkcjonujących już firmach. Badania przeprowadzone dla Polski również pokazują, że nowe warunki spotkały się z poważną oceną większości dyrektorów, którzy wcale nie potraktowali ich jako krótkiego interludium przed powrotem do „gospodarowania po staremu”. Wydaje się, że ważną rolę „sygnalizacyjną” odegrała ostra zwyżka stóp procentowych w styczniu 1990 r., mimo iż nie spowodowała ona natychmiastowego przejścia do dodatniej stopy realnej. Wielu kierowników przedsiębiorstw państwowych podjęło próby restrukturyzacji, mimo wysokiego stopnia niepewności co do perspektyw makroekonomicznych, skrzepowania swobody w kierowaniu firmą przez rady pracownicze i związki zawodowe, a także mimo ograniczonej informacji na temat dostępnych możliwości (A. Gelb, E. Jorgensen, I. Singh, 1992; B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski, 1993). Czy kierownicy firm w innych krajach, zwłaszcza w Bułgarii i Rumunii, podejmowali takie inicjatywy w podobnej skali, nie jest już tak jasne.

¹⁰ Poważne problemy z wyceną komplikują interpretację makroekonomicznych danych dotyczących zapasów, jednakże z dostępnych informacji zdaje się wynikać, że ogólnie rzecz biorąc zmiany w tworzeniu zapasów, zwłaszcza materiałów do produkcji, odegrały ważną rolę w likwidacji niedoborów. Jak się wydaje, w Polsce, po początkowym, wymuszonym wzroście stanu zapasów nie sprzedanych wyrobów gotowych na początku 1991 r., nastąpiło masowe upłynianie zapasów w okresie reformy; w sprawie sytuacji na Węgrzech zob. J. Kornai, 1993. Natomiast wydaje się, że w Rumunii następowało silne narastanie zapasów, związane z nie sprzedaną produkcją i dobrowolnym utrzymywaniem zapasów jako zabezpieczeniem przed inflacją.

4.2. Deficyt budżetowy, finansowanie zewnętrzne i polityka pieniężna

Początkowe skutki reformy obejmowały ostrą redukcję deficytów budżetowych, zwłaszcza w Polsce i w Bułgarii, gdzie przed reformą były one wysokie. Najgłębszy zwrot, przekraczający 10% PKB, dokonał się w Polsce, która w 1990 r. uzyskała pokaźną nadwyżkę. Zarówno Czechosłowacja, jak i Węgry początkowo utrzymywały rygorystyczny kurs w polityce finansowej. Jak jednak widać z tablicy 11.3, w kolejnym roku reform we wszystkich krajach znowu pojawiły się poważne deficyty budżetowe, z wyjątkiem Czechosłowacji, gdzie w 1992 r. deficyt był umiarkowany. W przypadku Węgier szczególnie ostry wzrost deficytu przypadł na lata 1992 i 1993, kiedy to przekroczył on 7% PKB. Było to odbiciem nieoczekiwanie silnego spadku wpływów podatkowych od przedsiębiorstw. Jest to zaskakujące, zważywszy na fakt, iż pod względem stopnia zreformowania systemu podatkowego Węgry znacznie wyprzedzały pozostałe kraje. W Bułgarii nastąpiła prawdziwa eksplozja deficytu do 13% PKB w 1993 r. Jak będzie o tym jeszcze mowa, powolne tempo dostosowań w sferze realnej coraz bardziej stawiało pod znakiem zapytania trwałość stabilizacji. Nawrót głębokich deficytów budżetowych był odbiciem spadku poziomu działalności gospodarczej, a także pewnych bardziej długotrwałych procesów zmian systemowych i kosztownej polityki socjalnej. Będzie o tym mowa w punkcie 6 tego rozdziału.

Stan bilansu obrotów bieżących, podobnie jak budżetu, był zrazu nieoczekiwanie dobry. Polska, Węgry, Czechosłowacja i Bułgaria w początkowej fazie uzyskały nadwyżki, jednakże w przypadku Polski i Bułgarii nie byłoby to możliwe przy pełnej obsłudze zadłużenia zagranicznego¹¹. Do 1993 r. jednak we wszystkich krajach z wyjątkiem Republiki Czeskiej (której budżet został odciążony wskutek odłączenia Słowacji kwotą równą około 4% PKB) ponownie pojawił się deficyt bilansu obrotów bieżących. Pogorszenie to wystąpiło ze szczególną siłą na Węgrzech, które w 1992 r. zdołały sfinansować swój deficyt

¹¹ W 1991 r. Bułgaria uzyskała nadwyżkę bilansu obrotów bieżących równą 5% PKB w ujęciu gotówkowym, której jednak odpowiadał deficyt w ujęciu według należności, sięgający niemal 6% PKB. Węgry natomiast w okresie reform dźwigały ciężar obsługi zadłużenia zagranicznego, odbijający się na stanie zarówno budżetu, jak i bilansu płatniczego.

środkami wewnętrznymi, poprzez silny wzrost oszczędności pieniężnych gospodarstw domowych w połączeniu z ostrym spadkiem kredytowania krajowego przedsiębiorstw, a także w Bułgarii.

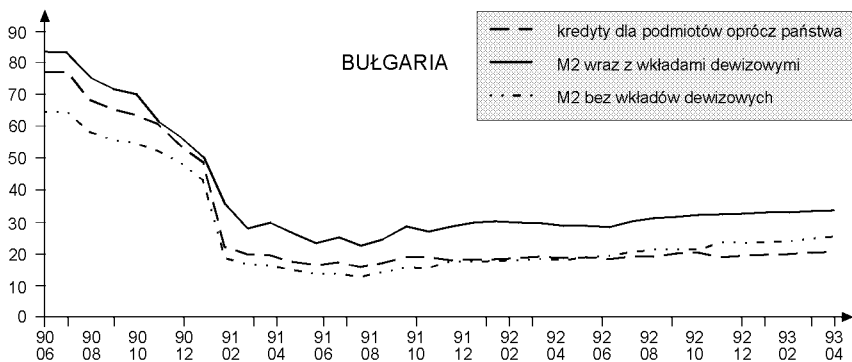
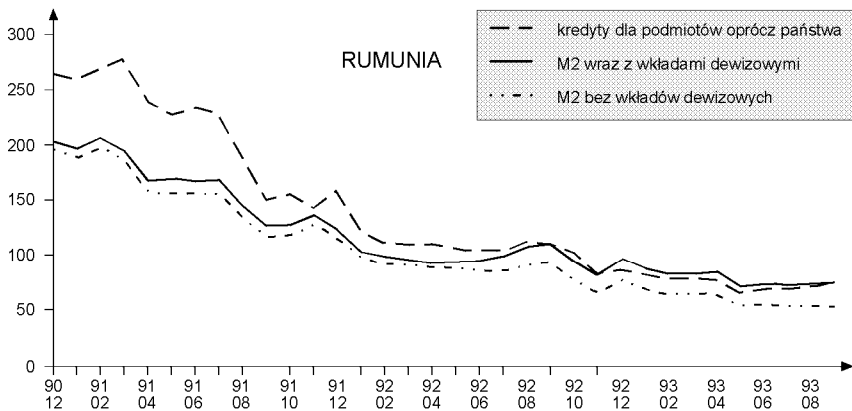
Sytuacja Rumunii rozwijała się natomiast odmiennie. Eksplozja popytu w połączeniu ze spadkiem produkcji doprowadziły do pogorszenia bilansu obrotów bieżących, sięgającego 14% PKB w latach 1989–1990. Deficyt utrzymał się w 1993 r. mimo pozornej nadwyżki budżetowej do 1992 r.; deficyt bilansu obrotów bieżących i znacznie wyższa inflacja wyprzedziły pojawienie się jawnego deficytu budżetowego o trzy lata. Niepowodzenie stabilizacji w Rumunii po 1990 r. było przede wszystkim odbiciem samospełniającego się fiaska polityki pieniężnej, która przyczyniła się do podważenia wiarygodności programu reform, znacznie utrudniając późniejszą stabilizację. W punkcie wyjścia reformy gospodarka Rumunii była raczej przykładem odmiany nakazowej niż socjalistyczno-rynkowej. Po 1990 r. zachowane zostały silne powiązania pomiędzy ministerstwami przemysłowymi i dyrektorami przedsiębiorstw. Lobby przemysłowe, zwłaszcza reprezentujące interesy przemysłu ciężkiego i petrochemicznego — *regies autonomes* — strategicznych gałęzi, które nie miały podlegać „komercjalizacji”, dysponowało siłą polityczną znacznie większą niż w innych krajach. Podobną pozycję miało lobby rolnicze. Przedsiębiorstwa nadal mogły korzystać z kredytów oprocentowanych znacznie poniżej stopy inflacji. Realna stopa oprocentowania kredytów bankowych w latach 1991–1993 wynosiła średnio minus 58%, stopa kredytu redyskontowego Banku Narodowego była do końca 1993 r. nawet jeszcze niższa. Straty Banku Narodowego przyczyniły się do powstania łącznego realnego deficytu budżetu państwa stanowiącego około 21% PKB w 1992 r., sfinansowanego w części ekspansją pieniężną.

Podobnie jak i w pozostałych krajach, w początkowej fazie programu nastąpił spadek agregatów pieniężnych skorygowanych stopą inflacji, a także realnej wartości kredytu udzielonego przedsiębiorstwom. Sektor przedsiębiorstw zareagował na zmniejszenie realnej wielkości kredytu bankowego rozszerzeniem skali wzajemnego kredytowania, które pod koniec 1991 r. stanowiło 190% kredytu bankowego. Badania przedsiębiorstw rumuńskich nie pozostawiają wątpliwości co do ich priorytetowych kierunków wydatków: najpierw płace, dostawcy na ostatku (G. Calvo, F. Coricelli, 1993). Wynikałoby z tego, że przyczyną eksplozji kredytu były nie tyle wymuszone pożyczki, ile

raczej niska wiarygodność polityki gospodarczej. W Polsce natomiast w 1990 r. miał miejsce faktyczny spadek wzajemnego kredytowania przedsiębiorstw w porównaniu z kredytem bankowym, albowiem wiarygodność usztywnionego ograniczenia budżetowego i wysoki realny koszt zaciąganych kredytów osłabiły skłonność przedsiębiorstw do takiego kredytowania. Na Węgrzech i w Czechosłowacji zjawisko to utrzymane zostało w stosunkowo wąskich granicach (20% kredytu bankowego). Pod koniec 1991 r. Rumunia przeprowadziła powszechne oddłużenie w celu likwidacji powstałego nawisu wzajemnego zadłużenia przedsiębiorstw. Uniemożliwiło to ocenę ich wiarygodności kredytowej. Umożenie zadłużenia netto wymagało zastrzyku wysoko subwencjonowanych kredytów Banku Narodowego, wzmagającego presję inflacyjną i podważającego wiarygodność przyszłej polityki stabilizacyjnej. Później niezbędne były dalsze operacje tego typu, co sugerowało „stan chronicznych zaległości wynikających z niskiej dyscypliny”¹².

Inflacja w Rumunii w 1992 r. odzwierciedla nie tylko dalsze subsydiowane kredyty Banku Narodowego, ale również potrzebę sfinansowania jawnego deficytu budżetowego sięgającego 7% PKB. Podstawową przyczyną tego deficytu był program dotacji budżetowych, które wzrosły z 8,6% PKB w 1991 r. do 11,4% w 1992 r. (dotacje w innych krajach zostały już wtedy zredukowane średnio do 3,6% PKB). W 1993 r. pozornie przywrócono równowagę budżetową poprzez ostrą redukcję wydatków, nadal jednak utrzymywały się znaczne interwencje pozabudżetowe, a gwałtownie kurczące się depozyty w walucie krajowej traciły wartość wskutek inflacji. Obywatele Rumunii gromadzili coraz większe wkłady w obcych walutach (stanowiące 1/3 M2 na początku 1994 r.) i uciekali od waluty krajowej (zob. rys. 11.1).

¹² Uważa się, że gwałtowny wzrost wzajemnego kredytowania przedsiębiorstw był spowodowany takimi czynnikami, jak niedorozwój systemu finansowego (B. W. Ickes, R. Ryterman, 1993), niedostatek kredytu bankowego (G. Calvo, F. Coricelli, 1993), a także brak wiarygodności twardego ograniczenia budżetowego. We wszystkich tych wyjaśnieniach może tkwić część prawdy (E. B. Clifton, M. S. Khan, 1993). Kraje, które musiały się uciec do powszechnego oddłużenia (Rumunia i Rosja), były jednocześnie krajami, w których polityka stabilizacyjna była mniej wiarygodna. Doświadczenie Bułgarii w 1993 r. potwierdziło ocenę, iż obniżona wiarygodność reform (w tym przypadku zahamowanie *I* po zapoczątkowaniu polityki *S* i *L*) pociąga za sobą gwałtowny wzrost wszelkiego typu zaległości płatniczych (ACED, 1993); jeżeli zjawisko to staje się powszechne, powstaje „równowaga niskiej dyscypliny” (zob. również D. Rostowski, 1992).



Korekta inflacji według cen produkcji dóbr przemysłowych

Rys. 11.1. Agregaty pieniężne skorygowane stopą inflacji

Źródło: Dane Narodowego Banku Bułgarii i Rumuńskiego Urzędu Statystycznego.

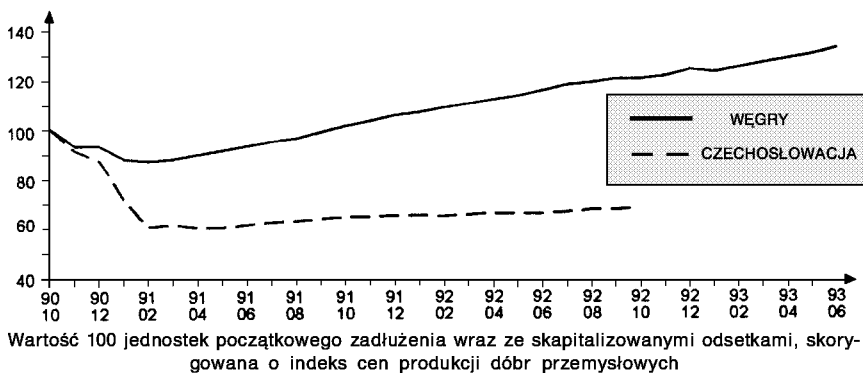
Do momentu podjęcia programu stabilizacyjnego w końcu 1993 r. polityka pieniężna Rumunii, a także erozja wkładów pieniężnych nie odbiegały specjalnie od wzorca Rosji po 1992 r. (zob. W. Easterly, V. da Cunha, 1994)¹³. Podobnie jak w Rosji, stopy oprocentowania wkładów zostały w Rumunii formalnie uwolnione spod bezpośredniej kontroli, jednakże system bankowy zdominowany przez państwo i przedsiębiorstwa uzyskał przejściowe korzyści z inflacyjnego okrojenia wkładów ludności.

¹³ Inflacja nakręcana działaniami banku centralnego wystąpiła również i w innych krajach; np. w Brazylii przez wiele lat wysokiej inflacji towarzyszył formalnie zrównoważony budżet.

Kraje, które przyjęły radykalną strategię stabilizacji i podniosły stopę oprocentowania wkładów po pierwszym szoku liberalizacji cen, uzyskały natomiast systematyczny wzrost znaczenia pieniądza krajowego i zamianę wkładów walutowych na aktywa krajowe, wywołaną wzrostem wartości ich walut z początkowego bardzo niskiego poziomu. Skumulowany dochód dolarowy z wkładów w Bułgarii za dwa lata licząc od maja 1991 r. wyniósł około 60%; przebieg zjawisk monetarnych w tym kraju (będący przykładem radykalnej stabilizacji), w porównaniu z sytuacją Rumunii, pokazano na rys. 11.1.

4.3. Stabilizacja i restrukturyzacja

Jakie skutki dla procesu restrukturyzacji realnej sfery gospodarki pociągał za sobą finansowy aspekt stabilizacji? W trzech krajach, które poszły drogą radykalnych reform, realna stopa procentowa w pierwszym okresie ostrej liberalizacji cen była jeszcze ujemna, co spowodowało gwałtowną redukcję realnego ciężaru zadłużenia wewnętrznego (trochę podobnie jak zadłużenia zagranicznego w Polsce i Bułgarii). Na rys. 11.2 porównano Czechosłowację i Węgry; na Węgrzech liberalizacja cen została zapoczątkowana znacznie wcześniej, a sama reforma przewidywała bardziej stopniowe korekty poziomu cen. Efekt zmniejszania realnego ciężaru zadłużenia w tym kraju wystąpił w skromniejszej skali i wkrótce uległ odwróceniu, przy utrzymaniu obsługi zadłużenia zagranicznego kosztem budżetu. Średnia realna stopa



Rys. 11.2. Wartość zadłużenia wewnętrznego

Źródło: Dane Narodowego Banku Węgier, Narodowego Banku Czechosłowacji, PlanEcon.

procentowa zadłużenia wynosiła 15% w Polsce i na Węgrzech oraz 8% w Czechosłowacji. Przy umiarkowanym wzroście realnych rozmiarów kredytu pomniejszonych o wkłady przedsiębiorstw i przy dużej marży bankowej (różnicy pomiędzy oprocentowaniem udzielanych kredytów i oprocentowaniem wkładów)¹⁴ transfer zasobów netto z banków do przedsiębiorstw (zdefiniowany jako wzrost kredytu netto) pomniejszony o sumę spłaty odsetek netto, należnych bankom od przedsiębiorstw, był ujemny; potwierdza to tablica 11.4. Fizyczna

Tablica 11.4. Transfer zasobów netto z banków do firm (% PKB)

Kraje	1990	1991	1992	1993
Polska	-1,9	0,1	-6,1	
Węgry	-2,2	-2,1	-8,0	
Czechosłowacja	-1,2	-1,3	-4,7	
Rumunia		18,0	-1,0	3,0 ^a

^a Od stycznia do września.

Uwaga: Transfer zasobów netto jest zdefiniowany jako przyrost kredytu netto dla sektora przedsiębiorstw pomniejszony o odsetki netto należne systemowi bankowemu od przedsiębiorstw. Szacunki dla Polski, Węgier i Czechosłowacji są oparte na: P. Dittus, 1994; dla Rumunii szacunki są oparte na danych Banku Narodowego.

restrukturyzacja sektora przedsiębiorstw musiała się więc odbywać w warunkach wysoce ograniczonych zasobów finansowych. Przedsiębiorstwa musiały wygospodarować środki na nowe inwestycje z bieżących wpływów. Zwiększało to znaczenie kontroli płac, która rzeczywiście wywarła duży wpływ na kształtowanie się płac w Polsce (B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski, 1993; B. Pinto, S. van Wijnbergen, 1994), oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych¹⁵. Podstawowe pytanie w kwestii systemu bankowego dotyczy sposobu dokonywanej przezeń redystrybucji ograniczonych zasobów pomiędzy przedsiębiorstwami: czy przebiegała ona efektywnie, przesuując zasoby ku firmom roz-

¹⁴ Wysokie marże bankowe w krajach przechodzących do gospodarki rynkowej były odbiciem czterech czynników: wysokich kosztów utrzymania niezbędnych rezerw, potrzeby zgromadzenia rezerw na pokrycie nieściągalnych kredytów i uzupełnienie kapitału banków, potrzeby zgromadzenia w systemie bankowym środków na jego modernizację i wreszcie ograniczonej konkurencji.

¹⁵ Wobec gwałtownego wzrostu płac w Republice Czeskiej i Słowenii przywrócono tam ich kontrolę wkrótce po jej likwidacji. Natomiast w przypadku Słowacji żądania płacowe po zniesieniu kontroli płac były dość ograniczone ze względu na wysoki poziom bezrobocia.

wijającym się i przynoszącym zyski (zwłaszcza w sektorze prywatnym), czy też odwrotnie — system bankowy kierował kredyty do firm przynoszących straty i opóźniał w ten sposób ich dostosowanie się do nowych warunków. Pytanie to podejmujemy w części 6.

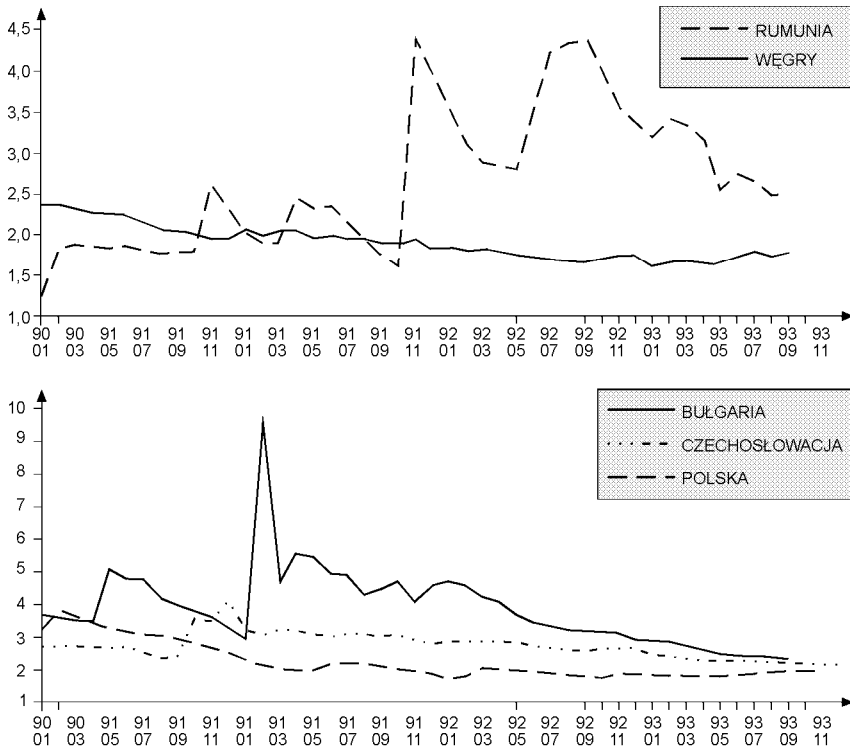
Odmienny był układ transferów netto w Rumunii. Ujemne realne stopy procentowe skompensowały spadek realnej wielkości kredytu, zwłaszcza w 1991 r. wraz z ogólnym oddłużeniem. Dlatego też transfer netto z banków do przedsiębiorstw był dodatni, ale za to nietrwały z powodu erozji wkładów w walucie krajowej.

4.4. Przepływy finansowe w Chinach

Chiny przeżywały szybki wzrost w okresie reform i nie miały problemu ze stabilizacją. Po 1978 r. reformy w rolnictwie i rozwój przemysłowy ogromnej gospodarki wiejskiej sprzyjały wzrostowi obiegu pieniądza (monetyzacji gospodarki) i szybkiemu zwiększeniu roli aktywów finansowych w gospodarce, a także w poważnym stopniu wspierały wzrost ogólnogospodarczy. Dochody państwa z emisji pieniądza w okresie reform w Chinach stanowiły przeciętnie około 6% PKB (E. Cardoso, S. Yusuf, 1994), a wzrost oszczędności pieniężnych zapewnił również duży transfer zasobów netto do sektora chińskich przedsiębiorstw, sięgający około 4% PKB rocznie w latach 1985–1991. Chińskie przedsiębiorstwa państwowe korzystały zatem ze znacznie dogodniejszego otoczenia finansowego niż przedsiębiorstwa w Europie Wschodniej po 1990 r. Pomimo to (a być może właśnie dlatego?) poprawa ich wyników była wolniejsza niż w sektorze niepaństwowym, a nieściągalne kredyty stanowią obecnie poważną część łącznego zaangażowania kredytowego systemu bankowego (zob. R. I. McKinnon, 1993; A. Gelb, G. Jefferson, I. Sign, 1993; J. Sachs, W. T. Woo, 1993).

4.5. Wyniki w sferze kursu walutowego

Mimo, że każdy z trzech krajów, które podjęły radykalną reformę (Polska, Czechosłowacja, Bułgaria), prowadził odmienną politykę kursową, ewolucja ich kursów walutowych po reformie wykazywała jednak silne podobieństwa (zob. rys. 11.3). Ponieważ historyczne wskaźniki realnych kursów walutowych nie są użyteczną wskazówką dla rynkowych kursów długookresowej równowagi, podstawą do



Rys. 11.3. Stosunek rynkowych kursów walutowych do kursów odpowiadających parytetowi siły nabywczej

Źródło: Kursy parytetu siły nabywczej — PlanEcon; kursy rynkowe — źródła krajowe.

wnioskowania o właściwym kursie walutowym jest stosunek nominalnego kursu walutowego do kursu parytetu siły nabywczej. Początkowa dewaluacja w Polsce i Czechosłowacji ustaliła nowe jednolite kursy na poziomie około czterokrotnie wyższym od parytetu siły nabywczej, podczas gdy przy niskich rezerwach walutowych swobodnie kształtujący się (płynny) kurs waluty bułgarskiej szybko spadł do poziomu dziesięciokrotnie wyższego od parytetu siły nabywczej. Niemniej jednak, niezależnie od tego, czy kurs waluty był stały, czy też płynny, kurs realny w ciągu roku doszedł do poziomu 1,8–2,5 raza wyższego od parytetu siły nabywczej, przy czym Czechosłowacja utrzymała kurs bardziej konkurencyjny niż Polska. Silnie zwyżkujący kurs lewa bułgarskiego do października 1993 r. doprowadził relację

kursu rynkowego do kursu parytetu siły nabywczej do poziomu 2. Następnie jednak narastająca nierównowaga budżetowa i coraz bardziej chroniczne gromadzenie się zaległych podatków, składek na ubezpieczenie społeczne i odsetek przyczyniły się do wybuchu kryzysu walutowego i szeregu dewaluacji, które zmniejszyły wartość lewa w walutach obcych o połowę. Stosunek rynkowego kursu walutowego do kursu odpowiadającego parytetowi siły nabywczej dla krajów o dochodzie realnym *per capita* na poziomie porównywalnym z krajami Europy Wschodniej wynosi około 2 (S. Ahmad, 1992); w tym sensie ewolucja kursów walutowych zbliżała je do „normalnego” poziomu.

Realny kurs waluty węgierskiej w latach 1985–1990 powoli się obniżał, łącznie o 25%. W stopniu większym niż w innych krajach po 1990 r. prowadzono tam politykę stabilizacji opartą na kursie walutowym. W ten sposób pobudzano kredyty zagraniczne i zagraniczne inwestycje bezpośrednie, by skompensować ogromne obciążenie obsługą zadłużenia i jednocześnie zgromadzić rezerwy dewizowe. Polityka ograniczania dewaluacji wywarła poważny hamujący wpływ na inflację (zwłaszcza w odniesieniu do cen wyrobów przemysłowych) (A. Solimano, D. E. Yuravlivker, 1993), jednakże pociągnęła za sobą również stały realny wzrost kursu forinta, a relacja kursu forinta do parytetu siły nabywczej spadła do 1,6 na początku 1993 r.

Również i pod względem kształtowania się realnego kursu walutowego sytuacja Rumunii znacznie odbiegała od wzorca pozostałych krajów. Przy utrzymywaniu rozległych interwencji na rynku towarów i rynku walutowym, ruchy kursu były chaotyczne, z tendencją kursu oficjalnego raczej do deprecjacji w stosunku do parytetu siły nabywczej niż do ustalenia się na poziomie zbliżonym do oczekiwanej wartości długookresowej. W 1993 r. kurs oficjalny był nadal ponad trzykrotnie wyższy od parytetu siły nabywczej. Prosperował jednak szary i czarny rynek walutowy, przy czym Bank Narodowy rozdzielał ograniczone ilości walut obcych proporcjonalnie na urzędowych przetargach, a różnica pomiędzy kursem oficjalnym a wolnorynkowym sięgała od 25% do 40%. Efektywny realny kurs walutowy był więc nawet jeszcze wyższy niż kurs urzędowy. Silna deprecjacja waluty rumuńskiej była odbiciem połowicznego i sprzecznego charakteru reform w tym kraju, w szczególności zaś podporządkowania polityki pieniężnej raczej zadaniu łagodzenia sytuacji firm ponoszących straty

niż zadaniu przywrócenia zaufania do waluty narodowej¹⁶. Pod koniec 1993 r. Rumunia podjęła kolejną próbę stabilizacji, obejmującą ostry wzrost stopy procentowej i przejście do stopy realnie dodatniej oraz ujednoczenie kursu walutowego. W wyniku tego nastąpił znaczny spadek inflacji, do 5% miesięcznie w początku 1991 r., a także poważne umocnienie waluty narodowej.

Polityka pieniężna i budżetowa były potężnym narzędziem walki z inflacją i stabilizacji kursu walutowego, być może dlatego, że procesy inflacyjne na początku nie były jeszcze głęboko zakorzenione¹⁷. Czy jednak oznacza to, że programy radykalne były „zbyt twarde”? Początkowe zwyżki cen były rzeczywiście wyższe niż przewidywano, prócz tego niższe były realne wartości kredytu oraz poziom produkcji, natomiast stan bilansu obrotów bieżących był znacznie lepszy od oczekiwanego (K. Bruno, 1993). Zważywszy na opóźnienia danych oraz duży stopień niepewności towarzyszącej programom, odchylenia od oczekiwanych wielkości wcale nie zaskakują. Jaka miała być odpowiedź polityki na nowe informacje? Czy należało ją rozluźnić, korzystając z „pola manewru” stwarzanego przez korzystną sytuację w obrocie z zagranicą? A może należało utrzymać (lub nawet zaostrzyć) rygory, by zabezpieczyć się przed ewentualnością, iż nieoczekiwane silny skok cen przekształci się w trwale wysoką inflację?

Programy stabilizacyjne obfitują w podobne zagadki¹⁸. Każde rozwiązanie niesie ze sobą określone ryzyko, którego nie można rozpatrywać w oderwaniu od sytuacji politycznej. Z jednej strony, szczególnie bez wielkiego przełomu politycznego, polityka rzeczywiście mogłaby być odbierana jako zbyt surowa, by być wiarygodną. Z drugiej strony, rozluźnienie rygorów grozi wzrostem inflacji, postępującą utratą wiarygodności oraz wyższym (i trudniejszym do

¹⁶ Ten ogólny układ względnych kursów walutowych odpowiada szacunkom średniego poziomu płac w wyrażeniu dolarowym. Poziom płac na Węgrzech był wyższy niż w Polsce, gdzie z kolei był on wyższy niż w Czechosłowacji. Najniższe były płace w Rumunii, nawet przeliczone według kursów urzędowych.

¹⁷ Wniosek ten potwierdzają doświadczenia republik bałtyckich, nie tylko Estonii i Łotwy, gdzie stabilizacja była bardzo skuteczna pomimo odmiennych systemów kursu walutowego, ale również Litwy, gdzie inflacja i realne kursy walutowe silnie reagowały na zmiany w polityce stopy procentowej.

¹⁸ Na przykład wysokie stopy procentowe po zakończeniu stabilizacji mogły albo być sygnałem nadmiernie restrykcyjnej polityki, albo wskazywać na jej niedostateczną wiarygodność.

politycznego przyjęcia) kosztem stabilizacji w przyszłości. Kraje przechodzące do gospodarki rynkowej nie miały na ogół wysokiego stopnia indeksacji i fakt ten można by wykorzystać jako argument za szybkim rozluźnieniem rygorów po wygaśnięciu początkowego szoku cenowego. Utrzymanie makroekonomicznej stabilności w zliberalizowanej gospodarce wymagało jednak głębokich zmian zachowań, zwłaszcza wśród kierowników przedsiębiorstw, od dawna przywykłych do miękkiego ograniczenia budżetowego i biernego sektora bankowego. Problem ten jest spotęgowany przez nieuniknione opóźnienie reform instytucjonalnych, włącznie z prywatyzacją, w stosunku do radykalnej stabilizacji i liberalizacji. Szczególnie ze względu na fakt, że faza poprawy bilansu obrotów bieżących była krótkotrwała i że wszystkie kraje (z wyjątkiem może tylko Czechosłowacji) już w 1992 r. napotkały znowu ograniczenie po stronie bilansu obrotów z zagranicą, ryzyko rozluźnienia rygorów znacznie przewyższało wszelkie przejściowe korzyści.

5. Liberalizacja, relacje cenowe i konkurencja

Po liberalizacji cen i handlu większość relacji cenowych dość szybko zbliżyła się do proporcji światowych — w Polsce (zob. A. Berg, 1993c), Czechosłowacji, Bułgarii i na Węgrzech. W niektórych przypadkach polityka hamowała doprowadzenie relacji cen krajowych do cen światowych; w innych dziedzinach, zwłaszcza w zbyciu produktów rolnych i zaopatrzeniu rolnictwa w środki produkcji, krajowe monopole w przetwórstwie i dystrybucji uniemożliwiły pełne przejście cen światowych. Stosunek rynkowego kursu walutowego do parytetu siły nabywczej może być jedynie przybliżonym wskaźnikiem, który jednak sugeruje, iż ceny szerokiej gamy towarów powinny się były zbliżyć do cen światowych, tak by osiągnąć swój długookresowy poziom w ciągu mniej więcej roku od zapoczątkowania radykalnych reform; koszty komparatywne odgrywałyby wówczas ważniejszą rolę w określaniu realnych kursów walutowych. Po zaniku przejściowej „ochrony przy pomocy kursu walutowego” przedsiębiorstwa zostały w pełni poddane naciskowi konkurencji krajowej i zagranicznej. Zyski przedsiębiorstw przemysłowych skurczyły się (M. Schaffer, 1993; ACED, 1993), nasiliła się presja na wybiórczą protekcję.

Z powodu utrzymującego się niedowartościowania rumuńskiego leja nacisk konkurencji zagranicznej był, jak się wydaje, mniej odczuwalny w Rumunii niż w innych krajach. Mimo braku niektórych danych, na podstawie kształtowania się rentowności „*regies autonome*” i sektorów skomercjalizowanych można sądzić, iż kontrola cen odgrywała znacznie większą rolę w określaniu marż i zysków niż konkurencja zagraniczna¹⁹.

Głębokie dewaluacje zawsze pociągają za sobą przesunięcia proporcji cenowych na korzyść sektorów eksportujących. Ujednoczenie kursu walutowego spowodowało dodatkowo obniżenie relatywnych cen wielu towarów (zwłaszcza wysokiej jakości artykułów trwałej konsumpcji i podróży zagranicznych), które były dotąd dostępne tylko (jeśli w ogóle) poprzez równoległy rynek walutowy, gdzie trzeba było płacić znacznie drożej. Nic więc dziwnego, że spożycie wysokiej jakości artykułów konsumpcyjnych przeżyło silny wzrost, a jednocześnie odpowiednie gałęzie krajowego przemysłu napotkały barierę popytu. Skorzystali na tym konsumenci, ale ujednoczenie kursu uderzyło w przedsiębiorstwa państwowe, które poprzednio nabywały surowce po cenach urzędowych i sprzedawały swoje produkty po sztucznie zawyżonych cenach rynkowych.

Prawidłową interpretację ewolucji stopy inflacji i kursu walutowego w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej utrudnia różnica dynamiki cen środków konsumpcji i środków produkcji, z jaką mieliśmy do czynienia w większości krajów dokonujących przemian. W Polsce, na Węgrzech i w Bułgarii ceny dóbr konsumpcyjnych wzrastały szybciej niż ceny przemysłowych środków produkcji, podczas gdy w przypadku Rumunii można było dostrzec tendencję przeciwną²⁰. Względny wzrost cen dóbr konsumpcyjnych odzwierciedla, jak się wydaje, dwa procesy przemian, które poza podatkami

¹⁹ Rosja dostarcza kolejnego przykładu zbyt słabej konkurencji, która nie jest w stanie powstrzymać wzrostu cen: marża zysku w przemyśle zwiększyła się z 23% w 1990 r. do 49% w 1992 r. i 41% w 1993 r., przy czym najsilniejszy wzrost nastąpił w przemyśle ciężkim, metalowym, chemicznym i maszynowym (Center for Economic Forecasting and Analysis, za: S. Commander, R. Yemtsov, 1994).

²⁰ Przyjmując za punkt wyjścia moment uruchomienia programów, w połowie 1993 r. relacja indeksu cen towarów konsumpcyjnych do indeksu cen przemysłowych środków produkcji wynosiła 1,3 dla Węgier, 1,8 dla Polski i 2,0 dla Bułgarii. Natomiast w Rosji wzrost cen przemysłowych dóbr produkcyjnych znacznie wyprzedzał wzrost cen dóbr konsumpcyjnych. Analizę tej różnicy cen podaje J. B. Miller, 1993.

pośrednimi i czynnikami technicznymi mogą być przyczyną rozbieżności wskaźników²¹. Nastąpiły zmiany proporcji cen podstawowych usług, dotąd wysoko subwencjonowanych, wzrosły także marże w handlu i dystrybucji, poprzednio utrzymywane na niskim poziomie, a teraz uwolnione w wyniku prywatyzacji tej dziedziny gospodarki i stopniowego upowszechniania się zachodnich wzorców w handlu. Wzrost cen konsumpcyjnych był często napędzany przez sektor usług. Natomiast w Rumunii wzrost cen usług nie nadążał za wzrostem indeksu cen towarów konsumpcyjnych aż do uwolnienia marż w maju 1993 r. Rumunia była również jedynym krajem, w którym po reformie nastąpił wzrost udziału dotacji budżetowych w PKB. Te ważne różnice w polityce cenowej ujawniają się po 1989 r. w budżetach gospodarstw domowych — w postaci gwałtownego wzrostu udziału podstawowych towarów nieżywnościowych w innych krajach, a jego spadku w Rumunii, pomimo głębszego zapewne spadku poziomu życia (G. A. Cornia, 1993; UNICEF, 1993).

Powiększająca się rozpiętość pomiędzy indeksem cen przemysłowych środków produkcji i indeksem cen towarów konsumpcyjnych pociąga za sobą szereg skutków. Część inflacji w okresie następującym po początkowej stabilizacji — mierzonej indeksem cen towarów konsumpcyjnych — spowodowana była procesem korygowania struktury cen na korzyść gałęzi, w których ceny były poprzednio sztucznie zaniżane, lub gałęzi produkujących na potrzeby rynku krajowego, dotąd silnie subwencjonowanych. Zwiększało to finansową presję na przemysł i rolnictwo — tradycyjne sektory dostarczające dóbr eksportowych — które musiały stawić czoło żądaniom płacowym podsyćanym wzrostem cen konsumpcyjnych. Wzrost cen towarów nie będących przedmiotem handlu zagranicznego kompensował w pewnej mierze wpływ początkowej dewaluacji na konkurencyjność. W takim stopniu, w jakim wzrost cen stanowi wyraz zmniejszenia dotacji, wzrost płac oznacza postępującą monetyzację łącznych wynagrodzeń; w takim stopniu, w jakim jest on odbiciem wzrostu marż w handlu i dystrybucji, jest to część procesu przesuwania zasobów od zdomino-

²¹ Indeks cen towarów konsumpcyjnych jest indeksem Laspeyresa i przyjęte w nim wagi mogą być niedokładne; indeks cen przemysłowych środków produkcji ma postać indeksu Paaschego i może obejmować ograniczony asortyment wyrobów przemysłowych. Zakres, w jakim oba indeksy stale od siebie odbiegały, zwłaszcza w Bułgarii, sugeruje poważny stopień anomalii w pomiarze.

wanego przez państwo przemysłu i budowania w ten sposób prywatnego bogactwa w sektorach usługowych. Z tych powodów, a także z uwagi na budżetowe skutki zmian systemowych, nie należało oczekiwać, by stopa inflacji spadła natychmiast, po początkowej stabilizacji, do poziomu typowego dla krajów OECD. Musi ona być jeszcze przez pewien okres dostatecznie wysoka, by umożliwić zmiany w strukturze cen.

6. Czy stabilizacja jest trwała? Zwrotne oddziaływanie zmian systemowych

Ogólny proces reform obejmuje wiele wzajemnie powiązanych zmian, w tym przejście od własności publicznej do prywatnej, od przemysłu ku usługom, od gospodarki zdominowanej przez wielkie przedsiębiorstwa do gospodarki o dużej liczbie małych firm, od rynku sprzedawcy do rynku nabywcy (łącznie z rynkiem pracy, na którym jawne bezrobocie zastępuje bezrobocie ukryte) i od standardu wyrobów typowego dla RWPG do standardów rynku światowego (J. Kornai, 1993). Dalsza zasadnicza zmiana musi obejmować przejście sektora finansowego od roli biernego uczestnika do roli aktywnego podmiotu, a także reprivatyzację ryzyka.

W istocie rzeczy zakres zmian, jakie się już dokonały w Europie Wschodniej, jest ogromny; niektóre z tych zmian są ukazane w tablicach 11.5–11.8. Udział sektora prywatnego wykazywany w statystykach wzrastał szczególnie szybko w Polsce i w Republice Czeskiej, początkowo w handlu i usługach, a później również w innych dziedzinach gospodarki (D. Rostowski, 1993)²². Ten wzrost sektora prywatnego tylko w pewnym stopniu można przypisać prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Rozwój sektora prywatnego w Bułgarii i Rumunii był wolniejszy, niemniej jednak i w tych krajach nastąpił rozkwit gospodarki prywatnej. Udział przemysłu w produkcji i zatrudnieniu we wszystkich krajach wyraźnie się obniżył, wzrósł natomiast udział usług, a w Rumunii również rolnictwa. Zwolnienia pracowników i podziały przedsiębiorstw przekształcają strukturę zatrudnienia w przemyśle; np. zatrudnienie w największych węgierskich przedsię-

²² Możliwe błędy pomiaru oraz różnice pomiędzy poszczególnymi krajami utrudniają dokładne porównanie skali rozwoju sektora prywatnego.

Tablica 11.5. Przemieszczenia z sektora publicznego do prywatnego

Kraje	Udział sektora prywatnego w PKB		Przeciętny roczny wzrost jako % PKB w 1989 r.	
	1989	1992	sektor prywatny	sektor publiczny
Polska	28	48 (51)	3,8 (3,9)	-9,5(-7,1)
Węgry	13	25	2,5	-8,4
Czechosłowacja	4	20	3,9	-10,8
Rumunia	13	26	1,4	-12,2
Bułgaria	7	16	1,7	-9,0

Źródło: Tablica 11.3 oraz EBRD *Annual Economic Outlook*, wrzesień 1993, tablica 3.3.

Tablica 11.6. Przemieszczenia z przemysłu do usług

Kraje	Zmiana w udziale w PKB 1989-1993 (%)	
	przemysł	usługi
Polska	-8	6
Węgry	-3	14
Czechosłowacja	-8	6
Rumunia	-12	7
Bułgaria	-8	6

Tablica 11.7. Przemieszczenia z przedsiębiorstw dużych do małych

Kraje	Procentowa zmiana zatrudnienia w przemyśle według rozmiarów przedsiębiorstw 1989-1991						
	poniżej 50	51-100	101-500	501-2000	2000-5000	5000	łącznie
Węgry	212,2	90,8	16,0	-16,0	-36,0	-53,5	-15,4
Polska ^a	brak danych	202,3	9,3	-18,6	-26,3	-35,6	-17,3

^a 1989 r., tylko sektor uspołeczniony.

Źródło: E. Viszt, J. Vnyai, 1993; M. Góra, 1992.

Tablica 11.8. Przemieszczenia ze Wschodu na Zachód

Kraje	Eksport (mld dol.)					
	do RWPG		pozostały		razem	
	1989	1992	1989	1992	1989	1992
Polska	6,0	2,2	8,7	12,6	14,7	14,8
Węgry	4,0	2,5	5,7	8,2	9,7	10,7
Czechosłowacja	5,6	2,9	6,4	10,1	12,0	13,0
Rumunia	2,0	1,0	6,1	3,4	8,1	4,4
Bułgaria	4,1	1,4	3,5	2,1	7,6	3,5

Źródło: Dane Banku Światowego.

biorstwach przemysłowych zmniejszyło się o połowę w okresie od 1989 do 1991 r., przy jednoczesnym skokowym wzroście liczby małych firm. Jakie są skutki takich zmian strukturalnych i instytucjonalnych dla trwałości stabilizacji makroekonomicznej? Sądzimy, że trzy obszary mają istotne znaczenie dla wiarygodności i trwałości programów stabilizacji: reakcja podaży, utrzymywanie równowagi fiskalnej oraz reforma bankowości. Omówimy je pokrótce w kolejnych punktach tego opracowania.

6.1. Reakcja podaży

Szersze omówienie względnego znaczenia błędów pomiaru, wstrząsów po stronie popytu, wstrząsów po stronie podaży (włącznie z tymi, które spowodowane są zmniejszeniem kredytu), załamania handlu w ramach RWPG i wzrostu niepewności wywołanego zmianami w systemie gospodarczym, jako czynników wyjaśniających kształtowanie się produkcji, wykracza poza ramy tego opracowania (zob. np. M. Blejer i in., 1993). Asymetryczna reakcja sektora prywatnego i publicznego na reformy przemawia jednak za ujęciem dwusektorowym (zob. P. Aghion, O. Blanchard, 1993; A. Berg, 1993b; B. Chadha, F. Coricelli, 1993). Ze względu na swoją strukturę produkcji sektor państwowy natrafia na ograniczenie po stronie popytu w następstwie liberalizacji rynków, pojawienia się konkurencji i załamania handlu w ramach RWPG. Natomiast sektor prywatny korzysta zarówno z efektów przesunięcia popytu, jak i z uznania oraz gwarancji dla prywatnych praw własności, co jest równoważne z pozytywnym wstrząsem po stronie podaży, pobudzającym wzrost.

Z porównań międzynarodowych wynikają dwa, być może zaskakujące, wnioski. Po pierwsze, radykalna stabilizacja nie wiąże się z większym spadkiem produkcji niż stabilizacja nieradykalna. Najgłębszy łączny spadek miał bowiem miejsce w Rumunii — w kraju, który miał niewielkie powodzenie na polu stabilizacji, a najmniejszy w Polsce, gdzie efekty stabilizacji były bodaj największe, jeśli je odnieść do sytuacji wyjściowej. Po drugie, wydaje się, że stabilizacja nie zmniejsza tempa przechodzenia do gospodarki prywatnej. Co więcej, pewne bodźce po stronie podaży sprzyjające wzrostowi sektora prywatnego były bezpośrednio związane z zaostrzeniem rygorów finansowych wobec sektora państwowego. Wyzwolone zostały rezerwy siły robo-

czej, które mógł wykorzystać sektor prywatny²³, prócz tego przedsiębiorstwa publiczne próbowały ratować pustą kasę poprzez sprzedaż czy wydzierżawienie części majątku firmom prywatnym²⁴. Natomiast tam, gdzie przedsiębiorstwa nie zareagowały na próby uszczywnienia ograniczenia budżetowego (np. w Bułgarii), można było obserwować tendencję do wypierania sektora prywatnego²⁵.

Oba spostrzeżenia są wzajemnie powiązane. Choć przykład polski świadczy o tym, że są możliwości poprawy wyników przemysłu państwowego w warunkach wiarygodnego twardego ograniczenia budżetowego (B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski, 1993), ostatnie trzy lata ukazują jednak wyraźnie, jak ważny jest wzrost sektora prywatnego dla początkowej fazy odbudowy produkcji i tworzenia miejsc pracy, a co za tym idzie — dla trwałości stabilizacji.

6.2. Utrzymywanie równowagi fiskalnej

Przed reformą na dochody budżetowe składały się głównie trzy typy podatków pobieranych z sektora przedsiębiorstw państwowych: opodatkowanie zysku, podatek obrotowy i podatek od wynagrodzeń, z którego finansowano wydatki socjalne. Łącznie stanowiły one prawie

²³ W krajach przechodzących do gospodarki rynkowej nastąpił gwałtowny wzrost zarejestrowanej liczby bezrobotnych, w niektórych stopa bezrobocia sięgała 15%. Szybkie zmiany strukturalne spotęgowały skutki nadmiernego zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych. Z naszych informacji wynika, że robotnicy fizyczni w starszym wieku częściej padają ofiarą zarówno bezrobocia, jak i spadku zarobków niż młodsi, lepiej wykształceni pracownicy, zdolni wykorzystać możliwości oferowane przez rosnący sektor usług. Strukturalne wyjaśnienie bezrobocia zdaje się sugerować, że jego wysoki poziom może się utrzymać przez dłuższy czas. Pewne szczególne czynniki, jak np. praca za granicą, aktywna polityka rynku pracy i stosunkowo trudno dostępne zasiłki (M. Burda, 1993), a także szybki wzrost sektora usług w Pradze wpłynęły na niezwykle niski poziom bezrobocia w Republice Czeskiej. Na Słowacji natomiast stopa bezrobocia jest wysoka z przyczyn strukturalnych, mimo iż polityka była tam podobna.

²⁴ Na przykład, przeszło dwukrotny wzrost zatrudnienia w transporcie prywatnym w Polsce pomiędzy połową 1989 r. i końcem 1990 r. nie byłby możliwy bez wyprzedaży zbędnych ciężarówek z firm państwowych (D. Rostowski, 1993). Ogólniej, kraje, które usiłowały łagodzić wpływ reformy na sektor państwowy (na ogół poprzez inflacyjne kredyty), utrzymywały również często ramy prawne penalizujące konkurencję ze strony podmiotów prywatnych; zob. przykład Uzbekistanu opisany w „Transition” 1993, t. 4, nr 3.

²⁵ Udział kredytów dla sektora prywatnego wzrósł w Polsce i Czechosłowacji, a w Bułgarii po 1991 r. zmalał.

80% wpływów podatkowych w Czechosłowacji i w Polsce oraz połowę na Węgrzech. Nadwyżki finansowe i zatrudnienie skupiały się w wielkich jednostkach sektora przedsiębiorstw, a więc nie było potrzeby budowy aparatu skarbowego, który mógłby ściągać podatki od wielkiej liczby osób fizycznych i drobnych przedsiębiorstw. Przy zwiększonej konkurencji, ograniczonym popycie i niedostępności takich kredytów, sektor przedsiębiorstw nie mógł już być dla rządów głównym źródłem wpływów budżetowych²⁶. Jednocześnie wysokie stawki podatku od zysku, podobnie jak i podatku od wynagrodzeń, które sprawiają, że koszty pracy brutto mogą dwukrotnie przekraczać płacę brutto, stworzyły silne bodźce do zaniżania wyników przez sektor prywatny. Można było zatem oczekiwać, że przechodzenie do gospodarki rynkowej spowoduje erozję dochodów podatkowych, i rzeczywiście zjawisko takie wystąpiło.

Równowaga fiskalna nie jest jednak w istocie problemem dochodów. Dla krajów będących głównym przedmiotem naszego zainteresowania, z wyjątkiem Rumunii (w której sytuacja w tym zakresie rozwijała się odmiennie), średni udział wydatków publicznych w PKB wynosił w 1989 r. 61%. Z tego 16% stanowiły dotacje, a 13% transfery socjalne, a więc redystrybucyjne wydatki bieżące stanowiły połowę wszystkich wydatków. W gospodarkach rynkowych o porównywalnym poziomie dochodu, mierzonego parytetem siły nabywczej, udział wydatków państwowych w PKB jest zazwyczaj znacznie niższy: około 21% PKB dla dochodów i 22% PKB dla wydatków (K. Krumm, B. Milanovic, M. Walton, 1994). Z najnowszych badań wynika, że każde dodatkowe 10 punktów procentowych udziału wydatków budżetowych w PKB idzie w parze z tempem wzrostu niższym o 1 punkt (W. Easterly, S. Rebelo, 1993). Sugeruje to, że ograniczenie wydatków budżetowych jako element przemian gospodarczych może być niezmiernie korzystne dla wzrostu, a nie tylko dla walki z deficytem budżetowym.

Pomiędzy 1989 r. i 1992 r. tylko w Bułgarii i Czechosłowacji nastąpił spadek udziału wydatków budżetowych w PKB. Znaczny jego wzrost w Rumunii można przypisać wzrostowi dotacji zarówno do

²⁶ Efekt ten został w pewnej mierze skompensowany w początkowym stadium reformy zmniejszeniem dotacji i wadliwym odzwierciedleniem inflacji w księgowości, co pozwoliło utrzymać podatki z przedsiębiorstw zmniejszających swój kapitał (M. Schaffer, 1993; L. Barbone, D. Marchetti, 1993). Szerokie omówienie problemów budżetowych w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej zawiera praca: V. Tanzi, 1993.

produkcji, jak i do konsumpcji. W pozostałych krajach nastąpił gwałtowny spadek wielkości subwencji, wskutek czego średni udział innych wydatków w PKB wzrósł o 5 punktów procentowych. Niemal w całości został on spowodowany wzrostem udziału wydatków socjalnych ze średnio 13% do 17% PKB w latach 1989–1992. Koszty budżetowe zasiłków od zarejestrowanego bezrobocia nie były jak dotąd zbyt duże, natomiast inne programy wydatków socjalnych są bardzo obszerne, przy czym największym z nich są emerytury. Przemiany wywołały prawdziwą „epidemię” wcześniejszego przechodzenia na emeryturę; tylko w niewielkiej części gwałtowny wzrost udziału emerytów w łącznej liczbie ludności, jaki nastąpił po 1989 r., spowodowany był czynnikami demograficznymi. Wcześniejsze emerytury były w pewnej mierze substytutem bezrobocia, na dodatek rozliczne specjalne systemy stwarzają możliwość uzyskania pełnej emerytury znacznie wcześniej, niżby to wynikało z — i tak niskiego — urzędowego wieku emerytalnego. W miarę wzrostu liczby emerytów zmniejszyła się liczba osób świadczących na rzecz państwowych systemów emerytalnych, co zwiększyło relację liczby świadczeniobiorców do liczby pracujących — do maksymalnej wysokości 87% w Bułgarii w 1992 r. Również stosunek średniej emerytury do średniej płacy wykazywał tendencję do wzrostu, zwłaszcza w Polsce, z 43% w 1989 r. do 63% w 1992 r.

Przy płacach minimalnych tylko nieznacznie przekraczających granicę ubóstwa oraz potrzebie poważnych zmian w strukturze zatrudnienia, kraje przechodzące do gospodarki rynkowej stanęły wobec ogromnego wyzwania — stworzenia systemów zabezpieczenia socjalnego, które byłyby możliwe do sfinansowania i nie zniechęcały do poszukiwania pracy. Emeryci i „kandydaci” na emerytów są ważną częścią wyborców, wobec niskiego wieku emerytalnego i powolnego wzrostu ludności. Z wyjątkiem Estonii nie udało się wprowadzić radykalnej reformy tego systemu, być może dlatego, iż reformatorzy nie uznawali jej z początku za zadanie priorytetowe. Kwestia emerytur stawia również problem międzypokoleniowej sprawiedliwości: horyzont czasowy starszych pokoleń liczony od momentu rozpoczęcia reformy jest krótszy, a gromadzone bogactwo (poza mieszkaniem) w większości omija starszych ludzi, na korzyść młodszych przedsiębiorców, często dobrze wykształconych, znających języki obce, przed którymi otwierają się możliwości dobrych zarobków w sektorze prywatnym. Rozkład bogactwa według wieku, jaki powstaje w wyniku

dokonujących się przemian, będzie się różnił od długofalowego rozkładu, właściwego gospodarce rynkowej, gdzie majątek jest na ogół skoncentrowany wśród starszych generacji. Zwiększa to potrzebę utrzymywania przez kilka dziesięcioleci międzypokoleniowego transferu dochodu za pośrednictwem państwa. Problem ten wystąpi najostreż w tych krajach, którym nie powiodła się stabilizacja i gdzie inflacja będzie zjadać oszczędności gospodarstw domowych²⁷.

6.3. Reforma bankowości a sektor przedsiębiorstw

Ze względu na charakter systemu bankowego w poprzednim okresie, banki w momencie podejmowania programów stabilizacyjnych z reguły były biernymi i niedoświadczonymi kredytodawcami. Przesuwanie terminów spłaty długów i kapitalizacja zaległych odsetek doprowadziły do powstania wyraźnego dualizmu finansowego, z silnym skupieniem kredytów w ograniczonej grupie zwykle mniej zyskownych przedsiębiorstw²⁸. W toku reformy w sektorze bankowym przynajmniej tych krajów, gdzie zmiany były bardziej zaawansowane, dokonywał się proces zdobywania nowych doświadczeń, w wyniku którego firmy ponoszące straty stopniowo zaczęły odczuwać ograniczenia finansowe. Natomiast jakość długów w pozostałych krajach zapewne nadal się pogarsza²⁹.

²⁷ Majątek w gospodarce rynkowej (zwłaszcza poza mieszkaniem) jest na ogół dość skoncentrowany w starszych pokoleniach (E. Wolff, 1987). W krajach realizujących przemiany emerytom nie żyje się gorzej niż innym grupom społecznym, ale zazwyczaj są oni mniej przychylni programowi reform. Tylko Mołdawia podjęła próbę takiego ustawienia prywatyzacji, która przesunęłaby bogactwo ku starszym pokoleniom.

²⁸ Prócz tego niektóre firmy o silniejszej pozycji finansowej i bardziej aktywnych menedżerach same mogły się wycofać z rynku kredytowego w obliczu wysokiego realnego oprocentowania zaciąganych kredytów. W Polsce nastąpiła wysoka koncentracja kredytu bankowego na 1/10 ogółu przedsiębiorstw, podczas gdy pozostałe 90% nie korzystało z kredytów (S. Gomulka, 1993).

²⁹ Jednym z pozytywnych objawów był fakt, że zwalnianie zbędnej siły roboczej przebiegało znacznie szybciej w przedsiębiorstwach ponoszących straty niż w firmach bardziej zyskownych (B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski, 1993; S. Estrin, A. Gelb, I. Singh, 1994). B. Pinto i S. van Wijnbergen (1994) oraz G. Caprio (1994), podają jeszcze inne dowody stopniowego utwardzania warunków finansowych w Polsce i wzrostu udziału sektora prywatnego w zaciąganych kredytach. Natomiast w Bułgarii, jak się wydaje, kredyty w coraz większym stopniu były kierowane do słabszych firm, co powodowało tylko narastanie zaległości płatniczych.

Głównym celem reformy systemu finansowego jest, oprócz poprawy ogólnego poziomu usług bankowych, rozwiązanie sprawy nagromadzonych tzw. złych długów, które po stabilizacji nie są już zmniejszane przez inflację, lecz raczej narastają pod wpływem dodatnich realnych stóp procentowych. Drugim ważnym celem jest zapewnienie, by nowe kredyty były kierowane do wypłacalnych, rozwijających się przedsiębiorstw, a nie do firm, w których po niedługim czasie przekształciłyby się w kolejne złe długi.

Oba cele są ze sobą ściśle związane. Z jednej strony nie można wprowadzać zachęt do ostrożnego udzielania kredytów bez właściwie dokapitalizowanych banków: rozwiązanie problemu „strumienia” wymaga uporania się z problemem „zasobu”. Z drugiej jednak strony rekapitalizacja powtarzana jako element procesu budowania rezerw na pokrycie złych długów grozi podważeniem wiarygodności twardego ograniczenia budżetowego przedsiębiorstw. Niektórzy przekonują, że jest jeszcze trzeci cel: przypisania bankom aktywnej roli w zarządzaniu sektorem przedsiębiorstw, niekoniecznie dlatego, iż są one do tej roli powołane, lecz z powodu zapotrzebowania na zewnętrznych właścicieli strategicznych oraz ze względu na rozległą znajomość spraw przedsiębiorstw. Twierdzi się także, iż wiąże się to z aktywną rolą banków w rozwiązywaniu problemu złych długów.

Poszczególne kraje w różny sposób podchodzą do tego złożonego kompleksu wzajemnie powiązanych problemów. Stosowane rozwiązania zwykle obejmują jakieś połączenie transferu złych długów do specjalnych instytucji, wymianę długu na udziały kapitałowe, a także dokapitalizowanie banków i budowanie rezerw finansowych, w części przez państwo, a w części za pomocą wyższych marż bankowych³⁰.

³⁰ Aby stawić czoło problemowi ryzyka i jednocześnie wykorzystać umiejętności banków w dziedzinie reorganizacji (skorzystały one z procesu tworzenia nowych instytucji, włącznie z „partnerstwem” z bankami zagranicznymi), Polska rozpoczęła proces śmiałej kapitalizacji, połączonej z zachęcaniem banków do wypracowywania wspólnych rozwiązań z dłużnikami zalegającymi ze spłatą kredytów. Niektórzy krytykowali kolejne rekapitalizacje przeprowadzone na Węgrzech za to, że podważały wiarygodność twardego ograniczenia budżetowego. Nie jest jednak dotąd jasne, na ile skutecznie działały różne metody; przegląd metod stosowanych w różnych krajach podają: B. Pleskovic, 1994; „Transition” 1994, t. 5, nr 1; BIS, 1993; P. Dittus, 1994. Niektórzy obserwatorzy twierdzili, że w celu skrócenia procesu niezbędne jest całkowite umorzenie starych długów, jednakże poza wysokimi kosztami mogłoby ono być fałszywym sygnałem dla sektora przedsiębiorstw i zmniejszyć siłę działania zadłużenia jako formy nacisku wymuszającej restrukturyzację najsłabszych firm.

Ostateczne pełne fiskalne koszty rozwiązania sprawy złych długów nadal nie są znane, jednakże na pewno we wszystkich krajach nie będą one małe (P. Dittus, 1994, S. Gomułka, 1993). Na przykład na Węgrzech koszty rezerw niezbędnych do pokrycia poprzednich złych długów stanowiły 4 punkty procentowe z 10% marży pomiędzy stopą oprocentowania kredytów i wkładów w 1992 r., a spadek rentowności banków, w wyniku nowych reguł dotyczących tworzenia rezerw, pociągnął za sobą zmniejszenie wpływów z podatku od zysku o 2% PKB.

Usztywnienie ograniczenia budżetowego przedsiębiorstw i uzdrowienie finansów najprawdopodobniej nie będzie jednak jednorazowym procesem. Zmiany instytucjonalne w sektorze bankowym i na innych rynkach finansowych będą wymagały czasu, niezbędnego do pełnej prywatyzacji ryzyka handlowego. Poziom ryzyka pozostanie wysoki, w części z powodu ekspansji nowych firm (włącznie z tymi, które powstały w wyniku podziału firm starych), nie mających długoletnich tradycji w nowym otoczeniu ekonomicznym. Prócz tego w większości krajów realizujących przemiany rozwiązania prawne nadal są bardziej korzystne dla dłużników niż dla wierzycieli. Bardzo ostre środki na rzecz pełnej decentralizacji ryzyka mogłyby skłaniać banki do utrzymywania nadmiernej płynności i doprowadzić do wycofania kredytu przeznaczonego dla wielu potencjalnie zdolnych do funkcjonowania klientów³¹. W praktyce więc budżety państwa prawdopodobnie będą musiały ponosić przez pewien czas koszty związane z istnieniem kłopotliwych długów, o ile marże bankowe nie mają być na tyle wysokie, by hamować rozwój dobrych firm i powodować dalsze osłabienie portfeli bankowych.

³¹ Węgry (które w kategoriach makroekonomicznych można zaliczyć raczej do „gradualistycznych” reformatorów) były najbardziej radykalne w stosowaniu procedury upadłościowej wobec niewypłacalnych dłużników. Zwiększona płynność bankowa i kurczenie się kredytu dla przedsiębiorstw w 1992 r. mogły być w części spowodowane wzrostem odczuwalnego ryzyka związanego z „automatycznym uruchamianiem” procesu bankructwa, w połączeniu z nowym prawem bankowym, które przewidywało obowiązek zgromadzenia pełnych rezerw na nie spłacone kredyty udzielone firmom objętym tym procesem. Estonia bardzo agresywnie podjęła decentralizację ryzyka na banki i deponentów; w części z tego powodu w 1993 r. kredyty udzielane krajowym klientom stanowiły tylko 1/3 zaangażowania kredytowego systemu bankowego, który inwestował oszczędności za granicą.

7. Dziesięć wniosków

Z punktu widzenia stabilizacji kraje postsocjalistyczne można dziś podzielić na dwie grupy. Kraje badane w niniejszym opracowaniu, poza Rumunią, a wraz ze Słowenią, dwiema republikami bałtyckimi i Albanią, osiągnęły pewien początkowy sukces w walce z inflacją, która wystąpiła po liberalizacji cen. Muszą one teraz umacniać stabilność makroekonomiczną, jednocześnie przezwyciężając tendencje spadkowe w gospodarce i pogłębiając reformy instytucjonalne. W większości pozostałych krajów, w wielu przypadkach z nowymi walutami, jak dotąd nie udało się powstrzymać inflacji nawet na umiarkowanym poziomie. Doświadczenia tych krajów Europy Wschodniej, w których reformy poszły dalej niż w innych, mogą być pouczające dla obu grup krajów.

Ogólnie można powiedzieć, że poza polityką gospodarczą na uzyskiwane wyniki wpływają warunki początkowe, przemiany polityczne i czynniki zewnętrzne (które były niezwykle trudne). W sumie główne kraje, które stały przed najpoważniejszymi problemami makroekonomicznymi, odziedziczyły również najtrudniejsze warunki strukturalne dla swojej stabilizacji, a także wysokie zadłużenie zagraniczne i potężne związki zawodowe. Trudno natomiast jednoznacznie rozstrzygnąć, czy wcześniejsze reformy w stylu socjalizmu rynkowego zapewniały jakieś korzyści. Instytucje takich krajów mogły być nieco lepiej dostosowane do warunków rynkowych, jednakże decentralizacja zarządzania do szczebla przedsiębiorstwa stwarzała trudne problemy polityczne dla dalszej reformy (Polska), poza tym pozornie mniej pilna potrzeba reformy mogła również zachęcać do biernego „dryfowania” w polityce gospodarczej (Węgry).

1. *Podejście radykalne jest mniej ryzykowne.* Wszystkie kraje Europy Wschodniej i b. ZSRR, którym udało się obniżyć inflację do niskiego lub umiarkowanego poziomu, przeżyły poważny przełom polityczny, połączony z demokratyzacją i odzyskaniem narodowej niezależności. Wynikałoby z tego, że przy współistnieniu początkowego poważnego zachwiania równowagi makroekonomicznej oraz wielkiego przełomu politycznego, podejście radykalne, obejmujące energiczną politykę *S* i *L*, niemal na pewno jest rozwiązaniem najmniej ryzykownym. Początkowa stabilizacja przyniosła najlepsze wyniki tam, gdzie programy radykalne uruchamiane były we wczesnym

okresie „polityki nadzwyczajnej”, następującym po przełomie politycznym. Powrót do „polityki normalnej”, który następuje po początkowej przerwie, komplikuje dalszą stabilizację, podnosząc oczekiwania inflacyjne, zwalniając tempo wprowadzania reform instytucjonalnych oraz osłabiając zdolność dostosowawczą przedsiębiorstw państwowych; przykładu dostarcza Bułgaria. „Polityka normalna” nasuwa szczególne problemy wtedy, gdy towarzyszy jej wyjątkowe rozdrobnienie polityczne. Aby polityka S mogła być skuteczna, konieczne są zasadnicze zmiany zachowań w gospodarce nadal zdominowanej przez przedsiębiorstwa państwowe. Jedną z funkcji radykalnych reform jest zasygnalizowanie potrzeby takich zmian przez dokonanie przełomowej zmiany w warunkach działania firm. Jeśli tego zabraknie, chroniczny brak dyscypliny finansowej i piętrzące się zaległości płatnicze mogą szybko doprowadzić do erozji programu i zniszczyć wiarygodność trwałości dyscypliny finansowej.

2. *Nie ma prostego związku pomiędzy typem reformy i stabilnością polityczną.* Ewolucja polityczna poszczególnych krajów wykazywała poważne różnice; wbrew popularnej opinii, poziom politycznej niestabilności nie wydaje się związany w prosty sposób z typem programu gospodarczego: wystarczy wziąć przykład Węgier i Republiki Czeskiej (oba kraje były politycznie stabilne, ale przemiany polityczne przebiegały w nich odmiennie, poważne różnice wykazywały także ich programy gospodarcze), albo Rumunii i Polski (oba kraje stosunkowo niestabilne, ale w jednym sformułowano konsekwentny program gospodarczy, w drugim zaś nie).

3. *Nie należy przesadnie „dostrajać” programu na starcie.* Lepiej pomylić się po stronie nadmiernej twardości i kontynuować twardą politykę niż próbować ją korygować we wczesnym etapie jej realizacji, by wykorzystać przejściową poprawę bilansu płatniczego, która pojawia się po opanowaniu inflacji. Dzieje się tak dlatego, iż niepowodzenie początkowej stabilizacji będzie wymagało następnych prób, w gorszych warunkach gospodarczych i politycznych oraz przy niższej wiarygodności. Dokładne sterowanie makroekonomiczne i tak zresztą nie jest możliwe, zważywszy na zakres nieuniknionej niepewności.

4. *Polityka pieniężna i budżetowa może być potężnym narzędziem tłumienia inflacji do umiarkowanego poziomu* (bardzo niska inflacja może być trudna do pogodzenia z potrzebą korekt struktury cen) *i stabilizacji kursów walutowych*, być może dlatego, że procesy inflacyj-

ne nie są w punkcie wyjścia głęboko zakorzenione. I odwrotnie — stabilizacja może się wymykać po początkowej liberalizacji cen, jeśli polityka finansowa nie tworzy zaufania do utrzymywania krajowych aktywów finansowych. Główna porażka Rumunii (a także Rosji i innych krajów) dotyczyła sektora polityki pieniężnej i stopy procentowej; wydaje się, że brak wiarygodności w tym względzie mógł zachęcać do popadania w zaległości płatnicze. Być może potrzebne jest ustalenie przez dłuższy czas minimalnych wielkości stopy procentowej, by chronić niekonkurencyjne, zdominowane przez państwo banki przed dekapitalizowaniem oszczędności ludności.

5. *Szczególną rolę odgrywa kontrola płac.* Wszystkie kraje sięgały do kontroli płac. Jej znaczenie wynika z nieuniknionego opóźnienia prywatyzacji w stosunku do polityki *S* i *L*. Hamowanie płac jest niezbędne do obrony zysków potrzebnych do sfinansowania restrukturyzacji sektora przedsiębiorstw, który najprawdopodobniej będzie musiał dokonać transferu zasobów finansowych netto do systemu bankowego, w miarę umacniania stabilizacji. Niektóre kraje, takie jak Rumunia i Rosja, utrzymywały przejściowo dodatni transfer do przedsiębiorstw, jednakże na dłuższą metę jest to niemożliwe, gdyż prowadzi do zniszczenia wkładów pieniężnych przez inflację. Prócz tego jest wielce prawdopodobne, że będzie on nieskuteczny, jako że subwencjonowane kredyty będą najpewniej związane raczej z polityczną siłą przetargową niż z wynikami ekonomicznymi.

6. *Liberalizacja wzmacnia stabilizację.* Teoretycznie, stabilizację można osiągnąć przy jednoczesnym utrzymaniu szerokiej kontroli państwa nad gospodarką. W praktyce jednak zachodzi ścisły związek pomiędzy stabilizacją i liberalizacją, z wyjątkiem sfery płac. Politycy, którzy przywiązywali duże znaczenie do *S*, podobnie cenili również i *L*. Redukcja dotacji budżetowych i unikanie strat banku centralnego spowodowanych subwencjonowanym kredytem (który jest podstawową słabością polityki w Rumunii i wielu krajach b. ZSRR) były ważnym elementem makroekonomicznego dostosowania. Co jednak najważniejsze, stabilizowanie scentralizowanej gospodarki, w której utrzymano by szeroką kontrolę cen i silne związki instytucjonalne pomiędzy rządem i przedsiębiorstwami, jest bardzo trudne nawet dla bardzo silnego państwa (a potrzeba bardzo mocnego państwa jest sprzeczna z tendencjami najnowszej historii tego regionu), albowiem przedsiębiorstwa mogą obciążać tę kontrolę winą za ponoszone straty.

Zawsze dysponują one lepszą informacją niż rząd, a swój brak samodzielności mogą wykorzystać do wsparcia żądań subsydiów. Przykład Rumunii pokazuje, jak wielkie problemy się z tym wiążą.

7. *Znaczenie stałych kursów walutowych zależy od charakteru oczekiwań inflacyjnych.* Niektóre z krajów realizujących przemianę wprowadziły również stały kurs swych walut, który miał odgrywać rolę kolejnej „nominalnej kotwicy”. Doświadczenia Bułgarii, a także Łotwy i Słowenii sugerują, że znaczenie wprowadzenia stałego kursu walutowego jest kwestią bardziej otwartą niż potrzeba kontroli płac. Może ono zależeć od tego, czy głęboko zakorzenione oczekiwania inflacyjne dotyczą wzrostu cen (jak w Ameryce Łacińskiej), czy głównie niedoborów.

8. *Radykalna polityka S i L sprzyja ożywieniu gospodarki i przechodzeniu do gospodarki rynkowej.* Doświadczenia poszczególnych krajów sugerują brak średniookresowej ujemnej zależności pomiędzy stabilizacją (i towarzyszącą jej liberalizacją) oraz zarówno produkcją, jak i tempem przechodzenia do gospodarki prywatnej. Zaniechanie czy niepowodzenie stabilizacji powoduje stratę cennego czasu i opóźnia ożywienie gospodarcze. Środki sprzyjające rozwojowi sektora prywatnego, włącznie z „małą” prywatyzacją i dostępem do lokali handlowych, powinny się stać ważną składową pakietu stabilizacyjnego, ze względu na wagę reakcji ze strony podaży.

9. *Po początkowej stabilizacji wiarygodność i trwałość reformy będzie wymagać:*

- silnej reakcji w postaci wzrostu sektora prywatnego,
- reformy budżetowej, zwłaszcza po stronie wydatków, a także prawdopodobnie pewnego wsparcia zewnętrznego,
- zajęcia się sprawą złych długów, bez naruszenia wiarygodności ograniczenia budżetowego.

Nieuniknione wolniejsze tempo reformy instytucjonalnej w stosunku do stabilizacji i liberalizacji sugeruje, że w programie radykalnej reformy trzeba się liczyć z dłuższą fazą napięć budżetowych, zależnych od powagi problemów strukturalnych. Teoretycznie rzecz biorąc, wymagania równowagi budżetowej mogą wyznaczać górną granicę tempa przechodzenia od sektora publicznego do prywatnego. Mimo atrakcyjności takiego ujęcia, w praktyce cel utrzymania wpływów podatkowych nie jest dobrym argumentem przemawiającym za całym spowolnieniem tempa tych przemian, ponieważ dochodów i tak

nie da się utrzymać³². Na nic się nie zda próba stabilizacji wpływów budżetowych w drodze wspierania przedsiębiorstw publicznych *quasi*-budżetowymi dotacjami przydzielanymi poprzez system bankowy. Niepohamowany deficyt budżetowy naruszy wiarygodność reform. A jednocześnie bardzo wysokie (faktyczne lub oczekiwane) opodatkowanie będzie hamować wzrost gospodarki prywatnej, która będzie zmuszona finansować szybki wzrost głównie z nie podzielonych zysków. Również i to może uderzać w reformy.

Główne reformy budżetowe muszą więc dotyczyć wydatków. Nawet po likwidacji subwencji stosunek wydatków do PKB jest znacznie wyższy od typowego dla krajów o średnim poziomie dochodu, głównie z powodu transferów socjalnych. Dotkliwe ograniczenia po stronie zasobów nie pozwolą na szybkie obniżenie tych proporcji, zwłaszcza jeśli budżet musi również ponosić koszty dotąd ukrytej nieefektywności. Tylko głęboka analiza wydatków, włącznie ze szczegółowymi badaniami zasięgu wypłat socjalnych, może pokazać, gdzie wprowadzone korekty mogą być względnie mniej bolesne. Mimo potrzeby rozległych dostosowań, trudno jednak redukować wydatki zbyt gwałtownie (zwłaszcza po okresie „polityki nadzwyczajnej”), jednocześnie próbując zachować demokratyczny konsensus na rzecz reform. Przejściowe deficyty budżetowe trzeba więc widzieć w średnio-okresowej perspektywie, przy czym szczególny nacisk należy położyć na obniżenie poziomu wydatków publicznych i poprawę ich struktury. Przejściowo potrzebny będzie dopływ środków z zewnątrz, który pozwoli na utrzymywanie większego deficytu budżetowego, niż to jest normalnie przyjęte, i sfinansowanie go bez nadmiernej ekspansji pieniężnej. Z tych samych budżetowych powodów redukcja zobowiązań z tytułu obsługi zadłużenia ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu radykalnych reform w krajach dźwigających ciężar długu zagranicznego.

Należy też stosunkowo szybko wprowadzić środki ograniczające refinansowanie kredytu dla ponoszących straty firm państwowych oraz pobudzające kredytowanie firm prywatnych, zwłaszcza dlatego, iż systemy finansowe w fazie stabilizacji mogą w sumie przesunąć

³² W sprawie przykładów ograniczenia budżetowego stosowanego w grupie takich modeli, które ogólnie zakładają trwałość dochodów bez reformy, zob. P. Aghion, O. Blanchard, 1993; B. Chadha, F. Coricelli, 1993. Nie byłibyśmy skłonni uznać umiarkowanego, jednolitego cła nałożonego w celu pozyskania dochodów budżetowych za znaczące odejście od liberalizacji.

niewiele zasobów do kredytobiorców. Należy do tego dążyć, mimo że banki nie mogą od razu przejść aktywnej, kierowniczej roli w inicjowaniu bankructw. Bardzo ważne jest jednak możliwie szybkie uaktywnianie przynajmniej części systemu bankowego, tak by mógł on wnieść swój wkład w reorganizację sektora przedsiębiorstw, i dokonanie tego bez wzbudzania oczekiwań operacji ratunkowych, które osłabiają wiarygodność reform. Sposób realizacji tego zadania zależy od warunków specyficznych dla poszczególnych krajów; doświadczenia Polski, Węgier i Republiki Czeskiej, mimo różnorodności, zdają się wskazywać, że możliwy jest pewien postęp. Powszechne oddłużenie nasuwa liczne wątpliwości, a rozwiązanie problemu złych długów „za jednym zamachem” jest zapewne scenariuszem nadmiernie optymistycznym.

10. *Fiasko pierwszej próby stabilizacji nie jest argumentem przeciwko kontynuowaniu polityki I i L.* Weźmy kraje, które nadal borykają się z poważnymi problemami stabilizacji, bez wielkiego przełomu politycznego (albo takie, którym nie powiodła się początkowa stabilizacja po politycznym przełomie). Jakie wnioski dla ich polityki wynikają z naszej analizy? Oczywiście, stoją one przed bardzo trudnym zadaniem, z uwagi na postępujące osłabienie gospodarki i prawdopodobieństwo umocnienia mechanizmu indeksacji. Na pewno płynie stąd nauka, by wykorzystać wiarygodność wynikającą z każdego poważniejszego zwrotu politycznego do wprowadzenia w życie zdecydowanego programu stabilizacyjnego. Mimo jednak braku postępu w stabilizacji kraje te powinny kontynuować liberalizację i zmiany instytucjonalne tak szybko, jak to tylko możliwe. Do czasu osiągnięcia stabilności makroekonomicznej ich potencjał wzrostu wydajności nie będzie mógł być jednak w pełni wykorzystany. Mimo to liberalizacja i zmiany instytucjonalne stworzą lepsze podstawy do przyszłej stabilizacji, prócz tego mogą wzmocnić społeczne poparcie dla przyszłego wysiłku stabilizacyjnego.

Bibliografia

Agency for Economic Coordination and Development (ACED) *Bulgarian Economy in 1993. Annual Report.*

P. Aghion, O. Blanchard *On the Speed of Transition in Central Europe*, Working Paper, nr 6, European Bank for Reconstruction and Development, London 1993.

- S. Ahmad *Regression Estimates of Per Capita GDP Based on Purchasing Power Parities*, World Bank Policy Research Paper, nr 956, Washington 1992.
- L. Balcerowicz *Eastern Europe: Economic, Social and Political Dynamics*, School of Slavonic and East European Studies, University of London, 1993(a).
- L. Balcerowicz *Economic Transition in Central and Eastern Europe: Comparisons and Lessons*, drugi doroczny wykład Międzynarodowej Korporacji Finansowej, grudzień 1993(b).
- L. Balcerowicz *Common Fallacies in the Debate on the Economic Transition in Central and Eastern Europe*, European Bank for Reconstruction and Development, 1993(c).
- L. Balcerowicz *Poland*, w: J. Williamson (red.) *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics, Washington 1994.
- Bank for International Settlements (BIS) *63rd Annual Report*, Basel, 14 VI 1993.
- L. Barbone, D. Marchetti, Jr. *Economic Transformation and the Fiscal Crisis: A Critical Look at the Central European Experience of the 1990s*, The World Bank, Washington 1993.
- A. Berg *Measurement and Mismeasurement of Economic Activity During Transition to the Market*, w: M. Blejer i in. (red.) *Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth?*, World Bank Discussion Paper, nr 196, Washington 1993(a).
- A. Berg *Supply and Demand Factors in the Output Decline in East and Central Europe*, referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji nt. spadku produkcji w Europie Wschodniej, Austria, listopad 1993(b).
- A. Berg *Does Macroeconomic Reform Cause Structural Adjustment? Lessons from Poland*, International Monetary Fund, Washington 1993(c).
- A. Berg, J. Sachs *Structural Adjustment and International Trade in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Economic Policy”, April 1992, s. 117–173.
- M. I. Blejer, G. Calvo, F. Coricelli, A. H. Gelb *Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth?*, wyniki konferencji nt. makroekonomicznych aspektów dostosowania współorganizowanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, World Bank Discussion Paper, nr 196, Washington 1993.
- Z. Bogetic, L. Fox *Incomes Policy During Stabilization: A Review and Lessons from Bulgaria and Romania*, „Comparative Economic Studies”, Spring 1993.
- A. Bratkowski *The Shock of Transformation or the Transformation of the Shock? The Big Bang in Poland and Official Statistics*, „Communist Economies and Economic Transformation” 1993, t. 5, nr 1.
- M. Bruno *Stabilization and Reform in Eastern Europe: Preliminary Evaluation*, w: M. Blejer i in. (red.) *Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth?*, World Bank Discussion Paper, nr 196, Washington 1993.
- M. Burda *Labour Markets in Eastern Europe*, „Economic Policy”, April 1993.
- G. Calvo, F. Coricelli *Inter-Enterprise Arrears in Economies in Transition*, referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji nt. spadku produkcji w Europie Wschodniej, Austria, listopad 1993.
- G. Caprio Jr. *Role of Financial Intermediaries in Transitional Economies*, Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, Policy Research Department, The World Bank, Washington 1994.

- E. Cardoso, S. Yusuf *Red Capitalism: Growth and Inflation in China*, The World Bank, Washington 1994.
- B. Chadha, F. Coricelli *Fiscal Constraints and the Speed of Transition*, The International Monetary Fund and The World Bank, Washington 1993.
- K. Chu Jr., G. Schwartz *Output Decline and Government Expenditures in European Transition Economies*, referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji nt. spadku produkcji w Europie Wschodniej, Austria, listopad 1993.
- E. B. Clifton, M. S. Khan *Interenterprise Arrears in Transforming Economies: The Case of Romania*, „IMF Staff Papers” 1993, t. 40, nr 3, s. 680–696.
- S. Commander, R. Yemtsov *Privatization in Russia: Does it Matter? Some Early Evidence on the Behavior of Privatized and Private Firms*, The World Bank, Washington 1994.
- F. Coricelli, T. D. Lane *Wage Controls during the Transition from Central Planning to a Market Economy*, „The World Bank Research Observer” 1993, t. 8, nr 2, s. 195–210.
- G. A. Cornia *Poverty, Food Consumption and Nutrition During the Transition to the Market Economy*, 1993.
- P. Dittus *Corporate Governance in Central Europe: The Role of Banks*, BIS Economic Papers, 1994.
- W. Easterly, S. Rebelo *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*, The World Bank, Washington 1993.
- W. Easterly, V. da Cunha *Financing the Storm: Macroeconomic Crisis in Russia, 1992–93*, World Bank Policy Research Paper, nr 1249, Washington 1993.
- S. Edwards *The Political Economy of Inflation and Stabilization in Developing Countries*, University of Chicago, 1994.
- S. Estrin, M. Schaffer, I. Singh *Enterprise Adjustment in Transition Economies: Czechoslovakia, Hungary and Poland*, w: M. Blejer i in. (red.) *Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth?*, World Bank Discussion Paper, nr 196, Washington 1993.
- S. Estrin, A. Gelb, I. Singh *Restructuring, Viability and Privatization: A Comparative Study of Enterprise Adjustment in Transition*, 1994.
- Q. Fan, M. E. Schaffer *Government Financial Transfers and Enterprise Adjustments in Russia, with Comparisons to Central and Eastern Europe*, CEP Working Paper, nr 394, Centre for Economic Performance, London School of Economics, 1993.
- S. Fisher, A. Gelb *The Process of Economic Transformation*, „Journal of Economic Perspectives” 1991, t. 5, nr 1.
- R. Frydman, A. Rapaczynski, J. S. Earle i in. *The Privatization Process in Central Europe*, Central European University Press, London 1993.
- A. Gelb, E. Jorgensen, I. Singh *Life After the Polish „Big Bang”: Episodes of Pre-privatization Enterprise Behavior*, w: A. Hillman, B. Milanovic (red.) *The Transition from Socialism in Eastern Europe: Domestic Restructuring and Foreign Trade*, World Bank, Washington 1992.
- A. Gelb, G. Jefferson, I. Singh *Can Communist Economies Transform Incrementally? The Experience of China*, „Economics of Transition” 1993, t. 1, nr 3, s. 401–435.
- S. Gomulka *The Financial Situation of Polish Enterprises (1992–93) and its Impact on Monetary and Fiscal Policies*, Research Paper Series No. EE-RPS28. Transition and

Macro Adjustment Division, Policy Research Department, The World Bank, Washington 1993.

M. Góra *Industrial Adjustment During Transition: The Case of Polish Industry*, World Bank Research Paper, nr 7, Enterprise Behavior and Economic Reforms, PRDTE, World Bank, Washington 1992.

R. Holzmann, G. Winckler *Fiscal, Monetary and Social Institutions Needed for Restructuring*, referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji nt. spadku produkcji w Europie Wschodniej, Austria, listopad 1993.

Hungarian Academy of Sciences *Exchange-Rate Policy and Real Exchange-Rate Appreciation During the Economic Transition: The Case of Hungary*, RRT Hungary Document 21, sponsored by International Center for Economic Growth, The Institute for World Economies, Budapest 1993.

Hungarian Academy of Sciences *The Informal Sector of the Hungarian Economy*, RRT Hungary Document 25, sponsored by International Center for Economic Growth, The Institute for World Economies, Budapest 1993.

B. W. Ickes, R. Ryterman *Financial Underdevelopment and Macroeconomic Stabilization in Russia*, 1993.

J. Kornai *Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development*, François Perroux Lecture, Collège de France, Paris 1993.

J. Kornai *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, 1992.

K. Krumm, B. Milanovic, M. Walton *Transfer and the Transition from Socialism: Is a Radical Alternative Necessary?*, The World Bank, Washington 1994.

A. Kwieceński, W. Quaisser *Agricultural Prices and Subsidies in the Transformation Process of the Polish Economy*, „Economic Systems” 1993, t. 17, nr 2, s. 125–154.

D. Lipton, J. Sachs *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1990, t. 1, s. 75–147.

D. Lipton, J. Sachs *Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1990, t. 2, s. 293–341.

R. I. McKinnon *Gradual Versus Rapid Liberalization in Socialist Economies: The Problem of Macroeconomic Control*, w: *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, M. Bruno, B. Pleskovic (red.), World Bank, Washington 1993.

J. B. Miller *The Price Gap: a Window to Understanding the Bulgarian Economy*, w: E. Bogeti, A. L. Hillan (red.) *Public Finance Dimensions of the Transition: Lessons from Bulgaria*, 1993.

G. Oblath, A. Valentyni *Macroeconomic Policy Liberalization and Transition: Hungary's Case*, Center for Social and Economic Research, Kopint-Datorg, Budapest 1993.

L. T. Orłowski *Distabilizing Factors in the Economic Transition in Central Europe*, Conference of the European Association for Evolutionary Political Economy: The Economy of the Future Ecology, University of Barcelona, 1993(a).

L. T. Orłowski *Problems of Corrective Inflation in the Transformation from Central Planning to a Market Economy: The Experience of Poland*, Sacred Heart University and Kiel Institute of World Economics, 1993(b).

B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski *Transforming State Enterprises in Poland: Evidence on Adjustment by Manufacturing Firms*, Brookings Papers on Economic Activity, 1993.

B. Pinto, S. van Wijnbergen *Ownership and Corporate Control in Poland: The Myth of the Failing State Sector*, 1994.

B. Pleskovic *Financial Policies in Socialist Countries in Transition*, Policy Research Working Paper, nr 1242, The World Bank, Washington 1994.

B. Pleskovic, J. Sachs *Political Independence and Economic Reform in Slovenia, w: The Transition in Eastern Europe*, t. 1, *Country Studies*, O. J. Blanchard, K. A. Froot, J. D. Sachs (red.), NBER and the University of Chicago Press, Chicago 1994, s. 191–220.

R. Portes (red.) *Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report*, European Communities, Luxembourg 1993.

M. Raiser, P. Nunnenkamp *Output Decline and Recovery in Central Europe: The Role of Incentives Before, During and After Privatization*, referat przygotowany na międzynarodową konferencję nt. spadku produkcji w Europie Wschodniej, Austria, listopad 1993.

B. Roberts *The Initial Welfare Consequences of Price Liberalization and Stabilization in Poland*, w: A. Schipke, A. M. Taylor *The Economics of Transformation*, Springer Verlag, Berlin 1994.

B. Roberts *What Happened to Soviet Product Quality? Evidence from the Finnish Auto Market*, University of Miami, 1993.

D. Rosati *The Impact of the Soviet Trade Shock on Output Levels in Central and East European Economies*, referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji nt. spadku produkcji w Europie Wschodniej, Austria, listopad 1993.

D. Rostowski *The Inter-Enterprise Debt Explosion in the Former Soviet Union: Causes, Consequences, Cures*, nie opublikowane opracowanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, 1992.

D. Rostowski *The Implications of Very Rapid Private Sector Growth in Poland*, 1993.

J. Sachs *Poland's Jump to the Market Economy*, Lionel Robbins Lecture Series, MIT Press, Cambridge 1993.

J. Sachs, W. T. Woo *Structural Factors in The Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union*, referat przedstawiony na spotkaniu panelowym nt. polityki ekonomicznej w Brukseli, University of California, Davis 1993.

M. Schaffer *The Enterprise Sector and Emergence of the Polish Fiscal Crisis 1990–91*, World Bank, Policy Research Paper, nr 1195, Washington 1993.

A. Solimano, D. E. Yuravlivker *Price Formation, Nominal Anchors and Stabilization Policies in Hungary: An Empirical Analysis*, Policy Research and Europe and Central Asia II Departments, The World Bank, Washington 1993.

V. Tanzi *Transition to Market: Studies in Fiscal Reform*, International Monetary Fund, Washington 1993.

UNICEF *Public Policy and Social Conditions*, Regional Monetary Report, nr 1, November 1993.

S. van Wijnbergen *On the Role of Banks in Enterprise Restructuring: The Polish Example*, CEPR Discussion Paper Series, nr 898, London 1994.

E. Viszt, J. Vnyai *Employment and the Labor Market in Hungary*, Research Paper Series, nr 8, Transmission Economics Division, The World Bank, Washington 1993.

E. Wolff *International Comparisons of the Distribution of Household Wealth*, Clarendon Press, Oxford 1987.

J. Winiecki *Heterodox Stabilisation in Eastern Europe*, Working Paper, nr 8, European Bank for Reconstruction and Development, 1993.

R. Żukowski *Stabilization and Recession in a Transitional Economy: The Case of Poland*, „World Development” 1993, t. 21, nr 7, s. 1163–1178.

POSPOLITE BŁĘDY W DYSKUSJI NA TEMAT REFORM GOSPODARCZYCH*

Wprowadzenie

W poniższym tekście opiszę niektóre spośród błędnych — w moim przekonaniu — sądów, które powszechnie spotyka się w analizach i ocenach doświadczeń i problemów występujących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej podczas przejścia od gospodarki nierynkowej do rynkowej. Takie poglądy są głoszone w tych krajach w ramach publicznej dyskusji na temat ich polityki gospodarczej; są one zatem faktami politycznymi, interesującymi dla każdego obserwatora tych wydarzeń. Przynajmniej niektóre z tych poglądów są głoszone przez osoby uważające się za zawodowych ekonomistów i uchodzące za kompetentne w oczach innych, przy czym bynajmniej nie są to wyłącznie przedstawiciele krajów postsocjalistycznych, w których poziom edukacji ekonomicznej w poprzednim okresie był niski. Błędy w rozumowaniu, o których będzie tu mowa, popełniają również, choć być może rzadziej, uczestnicy dyskusji w krajach zachodnich.

Rzadko się zdarza, by ktoś popełniał wszystkie błędy naraz, z pewnością też wiele osób nie czyni tego nigdy. Szeregi jednak tych, którzy hołdują przynajmniej niektórym takim błędnym przekonaniom, są na tyle liczne, by usprawiedliwić zamiar napisania tego szkicu.

* Tekst ten, po raz pierwszy opublikowany po angielsku: *Common Fallacies in the Debate on Economic Transition in Central and Eastern Europe*, EBRD, London 1993, został napisany latem 1993 r. podczas mojego pobytu w Biurze Głównego Ekonomisty Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Dziękuję Antonii Lloyod-Jones za pomoc w redagowaniu tego tekstu oraz Joshua Charapowi, Johnowi Flemingowi, Davidowi Hexterowi, Henrykowi Kierzkowskiemu, Hansowi Peterowi Lankesowi i Nicholasowi Sternowi za cenne uwagi do jego pierwszej wersji.

W kolejnych częściach przedstawię wybrane powszechne błędy w rozumowaniu, a także poglądy odmienne, w moim przekonaniu poprawne, w podziale — nieco arbitralnym — na sześć grup. Część 1 traktuje o ogólnych błędach pojęciowych i logicznych, tj. o takich, które są wspólne zarówno dla dyskusji nad przemianami gospodarczymi, jak i dyskusji na inne popularne tematy ekonomiczne. W części 2 omawiam błędy odnoszące się ściślej do problematyki przemian gospodarczych. Z kolei w części 3 koncentruję się na nadużywaniu pewnych modeli empirycznych (np. „modelu chińskiego”) jako podstawy twierdzeń ogólniejszych (np. strategia stopniowych przeobrażeń a strategia radykalna). W części 4 omawiam rozpowszechnione błędne sądy odnoszące się do problemu inflacji i pobudzania gospodarki na tle całego procesu stabilizacji i przemian gospodarczych. Część 5 dotyczy bezkrytycznego posługiwania się danymi statystycznymi w analizie przeobrażeń gospodarczych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, wreszcie część 6 poświęciłem niektórym poglądom, które w moim odczuciu błędnie interpretują społeczne i polityczne aspekty przemian gospodarczych.

1. Ogólne błędy pojęciowe i logiczne

1.1. Emocjonalna terminologia i emocjonalne skojarzenia

Powszechnym problemem jest *emocjonalna terminologia*, szczególnie często używana w dyskusjach popularnych, ale nieobca również pewnym kręgom akademickim. Najlepszym jej przykładem jest termin „terapia szokowa”, zapożyczony z psychiatrii, który — z przyczyn czysto emocjonalnych — będzie nastawiać opinię publiczną przeciwko środkom radykalnym (zob. S. Islam, 1993).

Odwrotnie, choć również silnie, działa słowo „społeczny”, wywołując pozytywną reakcję emocjonalną. W tym też najpewniej tkwi przyczyna błyskotliwej kariery terminu „społeczna gospodarka rynkowa” w najnowszych dyskusjach na temat pożądanego modelu gospodarczego w Polsce. Mało kto wie dokładnie, co ten zwrot oznacza, ale prawie wszyscy tkwią w błogim przeświadczeniu, że chodzi tu o jakiś rodzaj lepszej gospodarki rynkowej. Wyrażenie zostało ukute w Niemczech w latach czterdziestych przez grupę liberalnych ekono-

mistów na oznaczenie kapitalistycznej gospodarki wolnokonkurencyjnej z pewną domieszką osłony socjalnej, nie przybierającej jednak rozmiarów spotykanych później w Szwecji. Z początkiem lat siedemdziesiątych niemiecka „społeczna gospodarka rynkowa” wyraźnie wykazywała oznaki nadmiernej „socjalizacji”, która negatywnie odbiła się na tempie rozwoju, a w późniejszym okresie przyczyniła się tam do kryzysu finansów publicznych i do bezrobocia. Dlatego też można sądzić, że *soziale Marktwirtschaft* w jej późniejszym wydaniu nie jest najbardziej odpowiednim modelem dla krajów, które późno włączyły się do wyścigu gospodarczego i mają wiele do nadrobienia.

Emocjonalna terminologia i emocjonalne skojarzenia występują szczególnie wyraźnie w dyskusji na temat rolnictwa i polityki rolnej. To emocjonalne obciążenie może częściowo wyjaśniać podatność nawet mieszkańców miast na argumenty o konieczności ochrony rolnictwa za pomocą jawnie irracjonalnej, antyrynkowej polityki, w stylu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej; może być także przyczyną rozpowszechniania się takiej polityki na Zachodzie. Jeżeli już mielibyśmy szukać modelu rzeczywiście racjonalnego, to raczej w Nowej Zelandii. Negatywne przykłady zaczerpnięte z doświadczeń Zachodu są wykorzystywane jako pozytywne wzorce w wewnętrznej dyskusji w krajach postsocjalistycznych¹. Cała emocjonalna atrakcyjność rolnictwa opiera się na fałszywym skojarzeniu. Powiada się często, że rolnictwo zasługuje na specjalne traktowanie z racji tego, że wytwarza coś wielce osobliwego: żywność, produkt dlatego szczególnie, że niezbędny do życia. Argumentacja taka stawia znak równości pomiędzy rolnictwem, żywnością i życiem. Tymczasem takie skojarzenie jest mylące — rolnictwo wytwarza całą gamę produktów, których przydatność dla ludzkiego życia jest wielce zróżnicowana, a więc argumentacja jest fałszywa.

Sama terminologia obciążona emocjami nie jest oczywiście błędem, natomiast stanowi ona potencjalne źródło błędnych sądów.

¹ A oto jak widzi politykę gospodarczą Zachodu przywódca jednej z najbardziej agresywnych organizacji chłopskich w Polsce (która specjalizuje się m.in. w blokowaniu dróg): „wolny rynek mają w Bangladeszu. Gospodarkę rynkową mają w krajach Wspólnoty Europejskiej albo w USA. Tam jest planowa gospodarka rynkowa. Nic się nie dzieje bez wiedzy rządu. Rząd zna sytuację każdej fabryki, wie, co się dzieje w gospodarstwach rolnych. Wszystko jest zapisane w komputerach. Do ostatniej krowy. Za to państwo gwarantuje opłacalne ceny i zbyt na wszystko. W rolnictwie jest stuprocentowa interwencja” (*Nie chcemy dużo ...*, 1993).

(Matematyka ma m.in. tę przewagę, że jej język jest całkowicie neutralny emocjonalnie. W dyskusji na temat zjawisk społecznych ta zaleta matematyki jest równie cenna jak jej precyzja).

1.2. Wadliwe oceny

Każda ocena, świadomie lub bezwiednie, opiera się na porównaniu ocenianego stanu rzeczy z pewną normą. W zależności od wybranego normatywnego punktu odniesienia ocena może być metodologicznie poprawna bądź też może to być bezrefleksyjna albo tendencyjna pseudoocena. Powszechnym błędem jest ocena określonej polityki gospodarczej poprzez porównanie (często tendencyjnie dobranych) zjawisk, które wystąpiły po rozpoczęciu jej realizacji, z sytuacją wcześniejszą. A przecież zjawiska gospodarcze mają wiele przyczyn, także leżących poza sferą bezpośrednich skutków polityki gospodarczej. Na przykład: poważny spadek produkcji w 1991 r. we wszystkich krajach związanych z dawniejszym ZSRR był w znacznym stopniu spowodowany załamaniem się ich handlu z tym krajem, a nie konkretną polityką gospodarczą. Źródłem błędu jest to, iż ocena jakiegokolwiek polityki oparta na porównaniu dzisiejszej sytuacji ze stanem przeszłym *jest zawsze błędna metodologicznie*. Konkretna polityka powinna być zawsze oceniana na podstawie porównania zjawisk, które jej właśnie można przypisać, ze zjawiskami, jakie byłyby wynikiem innej polityki, stanowiącej realną alternatywę tamtej, podjętej w podobnej sytuacji wyjściowej i realizowanej w podobnych warunkach. Wtedy dopiero okazałoby się, że nie można odrzucać konkretnej polityki tylko dlatego, że towarzyszyło jej pogorszenie sytuacji w jakiejś dziedzinie. Błąd taki przypomina odrzucenie terapii tylko dlatego, że powoduje ona u chorego niemiłe sensacje. Opisane tu błędne, wadliwe oceny są szczególnie częste w dyskusji w krajach dokonujących przemian, albowiem dolegliwość stosowanej tu terapii ekonomicznej musi być większa niż w krajach Zachodu.

1.3. Tendencyjne uogólnienia

Jest to inny rodzaj powszechnego błędu w rozumowaniu, pojawiający się w różnych dyskusjach gospodarczych. Szczególnie powszechnie występuje on w krajach przechodzących zmiany radykalne

i trudne, albowiem dystans dzielący ciągle zmieniającą się rzeczywistość i przeciętną zdolność jej ogarnięcia musi tam być większy niż w krajach, gdzie gospodarka rynkowa ma już długoletnią tradycję.

Rozpowszechnionym przykładem błędnego uogólnienia jest teza, iż forma własności jest nieistotna, poparta przykładami pewnych przedsiębiorstw państwowych na Zachodzie, które osiągają tak samo dobre wyniki jak firmy prywatne (ich lista jest zazwyczaj dość krótka). Taki zabieg jest tak samo absurdalny jak uznanie udziału kobiet w konkurencji pchnięcia kulą za dowód, że kobiety siłą nie ustępują mężczyznom. Porównanie całych grup przedsiębiorstw prywatnych z przedsiębiorstwami państwowymi działającymi w podobnych warunkach dowodzi, że średnia firma prywatna jest efektywniejsza niż średnia firma państwowa (przeгляд dowodów podaje P. Jasiński, 1992).

Przyczyną popularności błędnych uogólnień w szerokich kręgach społeczeństwa jest fakt, że w wolnym społeczeństwie wydarzenia niepomyślne z reguły skupiają na sobie większe zainteresowanie środków masowego przekazu niż zjawiska pozytywne. Również opozycja polityczna zwykle koncentruje uwagę przede wszystkim na negatywnych aspektach sytuacji. Może to prowadzić do wypaczenia społecznego postrzegania zjawisk o podstawowym znaczeniu dla kraju. Ważnym przykładem takiego efektu jest prywatyzacja: ktoś, kto miałby sobie wyrobić opinię na jej temat na podstawie tego, co pokazywała polska telewizja, przypomina człowieka, który widział tylko starą szkapę i jest przekonany, że konie są zawsze kulawe i zajeżdżone na śmierć. „Negatywne odchylenie” w obrazie rzeczywistości przekazywanym przez media jest zapewne nieuniknionym skutkiem ich nowo nabytej wolności, tak samo jak „odchylenie pozytywne” (tj. propaganda sukcesu) towarzyszy nieuchronnie dyktaturze. Nie muszą tu powtarzać, jak ważna jest wolność polityczna i jej nieodłączny towarzysz — wolność środków masowego przekazu. Uznanie jednak wagi tych wartości nie oznacza automatycznie, że akceptujemy każde zachowanie tych, którzy z nich korzystają.

Siła negatywnej tendencji w środkach masowego przekazu zależy od dziennikarzy, przede wszystkim zaś od ich poziomu intelektualnego. Zrozumienie całej złożoności i skali zachodzących procesów i dostrzeżenie, że pewne negatywne zjawiska są ubocznym skutkiem pozytywnej z gruntu ewolucji, a nie wynikiem spisku, wymaga dużej

wiedzy i intelektu. Ponadto siła odchylenia negatywnego zależy od charakteru dziennikarza, od ich odporności na pokusę wprowadzania w błąd opinii publicznej czy wdzięczenia się do mas. Tego typu oportunizm jest typowy dla wolnego kraju. W warunkach dyktatury obiektem takich „zalotów” są władze. Jeśli kraj ma już rozwinięty system instytucji demokracji politycznej, któremu towarzyszy w pełni wykształcony kapitalistyczny system gospodarczy, silna negatywna tendencja w przedstawianiu rzeczywistości nie jest szczególnie groźna. Może natomiast być poważnym zagrożeniem w kraju, w którym taki system jest dopiero tworzony. Może np. do takiego stopnia wpływać na decyzje wyborcze społeczeństwa, że spowoduje całkowite zahamowanie dalszej ewolucji w tym kierunku. Tak np. w grudniu 1992 r. obywatele Urugwaju w referendum odrzucili prywatyzację.

Problemy te są częścią fascynującego zagadnienia przechodzenia do kapitalizmu w warunkach świeżo wprowadzonej, a więc jeszcze niedoświadczonej demokracji. Powrócę do nich w punktach 5.2–6.2. Tu pragnę jednak wskazać na dość powszechny, związany z nimi błąd w rozumowaniu, polegający na nierozróżnianiu pomiędzy zwiększoną *widocznością* pewnych negatywnych zjawisk w krajach dokonujących przemian, np. przestępczości, ubóstwa, nierówności, oraz ich faktyczną dynamiką. W wyniku politycznej liberalizacji i związanej z nią swobody wypowiedzi ujawnione zostają sprawy, które w pewnym zakresie miały miejsce już przedtem, choć skrzętnie je skrywano przed opinią publiczną. Kiedy zjawiska te stają się jaskrawo widoczne, niektórzy obserwatorzy dochodzą do wniosku, że wszelkie schorzenia społeczne zrodziły się dopiero po upadku starego systemu.

1.4. „Paraliżujące” truizmy

Truizmów trudno uniknąć. Na przykład matematyka cała zbudowana jest na truizmach, znanych w jej języku jako aksjomaty. Matematyczne pewniki są jednak podstawą pewnego rozumowania, w wyniku którego powstają już nie tak oczywiste wnioski. „Paraliżujące” truizmy nie są jednak punktem wyjścia jakiegokolwiek rozumowania, ale zwykle prowadzą do sądów z gruntu błędnych. Wiele tego typu truizmów występuje w dyskusji na temat reformy gospodarczej.

Dobrym przykładem takiego truizmu mogą być sformułowania: „nie jest to jedyna droga” albo „istnieją różne możliwości” — często

spotykane w Polsce w dyskusji politycznej na temat programu gospodarczego lat 1989–1991. Jako wypowiedzi w sposób oczywisty prawdziwe, są to truizmy. Problem polega na tym, że na ogół używa się ich jako podsumowania dłuższego wywodu, co każe odbiorcy sądzić, że istnieją *lepsze sposoby*. A przecież z faktu, że możliwe są różne drogi, nie wynika bynajmniej, że rozwiązania, których dotąd nie próbowano, muszą być lepsze.

Innym przypadkiem „paraliżującego” truizmu jest stwierdzenie, że *prywatyzacja nie powinna być celem samym w sobie*. Truizm ten, wypowiediany często w dyskusji o prywatyzacji, podsuwa błędną sugestię, że prywatyzacja faktycznie jest takim celem samym w sobie. Jest to więc nie tylko truizm, ale i insynuacja.

Przeciwnicy prywatyzacji i kapitalistycznej gospodarki rynkowej sięgają również często po truizm głoszący, że *wszystkie systemy są mieszane*, tj. żaden system nie jest całkowicie prywatny. Powiedzenie takie sugeruje błędnie, że proporcje, w jakich występują sektor prywatny i nieprywatny, nie mają znaczenia.

Kolejnym „paraliżującym” truizmem jest nazywanie wszystkich możliwych strategii przemian gospodarczych mianem *stopniowych* (krok po kroku) tylko z tego oczywistego powodu, że ich realizacja zawsze wymaga czasu. Taki zabieg usuwa z pola widzenia ważny problem decyzji dotyczących rozkładu w czasie i tempa różnych procesów składających się na te zmiany (zob. punkt 2.2).

1.5. Wadliwe zasady interpretacji

W publicznej dyskusji na temat przemian gospodarczych w krajach postsocjalistycznych, ale także w dyskusjach na Zachodzie, spotyka się również wiele szczegółowych błędów formułowanych na podstawie wadliwych zasad albo doktryn interpretacyjnych. Jeden z nich polega na założeniu, że jeżeli pewne rozwiązania, przeważnie o etatystycznym charakterze, są stosowane w niektórych krajach kapitalistycznych, to tym samym należy je wprowadzać w krajach postsocjalistycznych. Jeśli w danej dziedzinie mamy na Zachodzie interwencję państwa, to tym bardziej zasadna jest taka ingerencja na Wschodzie.

Sam fakt stosowania jakiegoś rozwiązania na Zachodzie nie jest jednak wystarczającym sprawdzianem jego jakości i w żadnym wypad-

ku nie może zastępować rzetelnej analizy. Pod wpływem błędnych teorii albo w wyniku nacisku grup interesu w krajach zachodnich popełniono wiele błędów, które potem okazały się trudne do usunięcia. W szczególności dotyczy to polityki rolnej albo protekcjonizmu w handlu zagranicznym. Tymczasem atutem tych, którzy później włączyli się do gry, jest możliwość uczenia się na cudzych błędach.

Wyrazem innej popularnej, a błędnej, doktryny jest (zwykle przyjmowane milcząco) założenie, że każde rozwiązanie w życiu gospodarczym lub — ogólniej — w dziejach cywilizacji ludzkiej, które pojawiło się później, jest lepsze od rozwiązań wcześniejszych tylko i po prostu z racji takiej kolejności. Znajduje to odbicie w pogardliwych porównaniach „dziewiętnastowiecznego kapitalizmu” z „kapitalizmem nowoczesnym”, dwudziestowiecznym. Niektórzy ludzie zdają się być przekonani, że nadanie jakiemuś rozwiązaniu etykiety „dziewiętnastowiecznego kapitalizmu” jest wystarczającym argumentem za jego odrzuceniem. Nie jestem do końca pewien, czy ci, którzy robią takie retoryczne porównania, znają podstawowe różnice instytucjonalne dzielące obie wersje kapitalizmu i czy rozumieją skutki tych różnic. Mogę sobie jednak wyobrazić, że wielu z nich popełnia podstawowy błąd polegający na przypisaniu niskiego (w porównaniu z dzisiejszym) średniego poziomu życia w dziewiętnastowiecznym społeczeństwie kapitalistycznym jego instytucjom, a nie prostemu faktowi, że ówczesne kraje Zachodu dopiero rozpoczynały — w istocie rzeczy właśnie dzięki kapitalizmowi — proces wzrostu gospodarczego, którego wysokie tempo nie miało równego w historii². Najważniejsze wszakże jest to, że przekonanie o bezwzględnej wyższości każdego późniejszego rozwiązania nad rozwiązaniami wcześniejszymi jest wyrazem teorii zaczerpniętej z filozofii szczególnie popularnej (o ironio!) właśnie w XIX wieku, przede wszystkim w marksizmie. Owa koncepcja historii głosi, że każdy następny okres oznacza postęp w stosunku do okresów poprzednich. Jednakże założenie to jest prawdziwe jedynie w odniesieniu do części rzeczywistości, a mianowicie do nauk ścisłych i związanej z nimi sfery techniki. Tutaj rzeczywiście zachodzi proces kumulacji. Teoria liniowego postępu historycznego nie musi się natomiast sprawdzać w odniesieniu do nauk społecznych i związanych

² Przeciętne roczne tempo wzrostu PKB na jednego mieszkańca w latach 1820–1889 w obecnych krajach OECD wynosiło 1,6%. Była to dynamika ośmiokrotnie wyższa niż w erze przedkapitalistycznej (A. Madison, 1991).

z nimi rozwiązań instytucjonalnych. Wszakże zastąpienie prywatnego kapitalizmu rynkowego dwudziestowiecznym socjalizmem było przykładem aberracji w historii.

2. Błędy w dyskusji na temat transformacji

2.1. Nadmierne uogólnienie pojęcia przemian

Niektórzy badacze operują pojęciem „przemian gospodarczych” albo „trasformacji”, którego ogólność odbiera mu analityczną użyteczność. Lepiej jest więc podzielić transformację na mniejsze składniki:

- makroekonomiczną stabilizację (*S*), dokonywaną głównie środkami polityki makroekonomicznej;
- mikroekonomiczną liberalizację (*L*), polegającą na rozszerzaniu wolności gospodarczej przez usuwanie restrykcji w zakładaniu i rozwijaniu prywatnych przedsiębiorstw, kontroli cen, biurokratycznych i ilościowych ograniczeń w handlu zagranicznym, na wprowadzeniu wymieniałości waluty itd.;
- głęboką przebudowę instytucjonalną (*I*), polegającą na przekształceniu istniejących instytucji, np. prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także na tworzeniu instytucji nowych, np. giełdy papierów wartościowych.

2.2. Ignorowanie ograniczeń tempa zmian gospodarczych i instytucjonalnych

Często zapomina się o tym, że każdy proces zmian gospodarczych lub instytucjonalnych ma pewne *maksymalne tempo*, mierzone minimalnym czasem, jaki musi upłynąć pomiędzy zapoczątkowaniem procesu i osiągnięciem postaci lub poziomu oczekiwanego rezultatu. Tempo to nie jest tak łatwe do określenia, jak w przypadku praw przyrody, niemniej jednak jest czymś tak samo realnym.

Uważam, że ignorowanie problemu maksymalnego tempa prowadzi niektórych obserwatorów do bezpodstawnej krytyki i błędnych ocen dotyczących pewnych aspektów przemian gospodarczych w krajach Europy Wschodniej. Mamy tu do czynienia ze szczególnym przypadkiem wadliwej oceny (zob. punkt 1.2). Jak już powiedziano,

każda ocena zakłada porównanie faktycznego procesu czy stanu rzeczy z pewną normą. Wybór nierealistycznego punktu odniesienia prowadzi do błędnej oceny, przyjmującej niekiedy postać akademickiego „besserwisterstwa”. Jeżeli powiada się, że proces przebiega zbyt wolno, to jedynym kryterium oceny powinno być jego tempo maksymalne. Ktoś, kto krytykuje faktyczny proces jako zbyt powolny, powinien więc jasno określić, do jakiego maksymalnego tempa przyrównuje prędkość faktyczną. Oczywiście warto przy tym pamiętać, że tempo maksymalne nie zawsze jest tempem optymalnym³.

Osobnego rozważenia wymaga ciekawy problem czynników określających — dla dowolnego zakładanego wyniku — maksymalne tempo procesu zmian instytucjonalnych czy ekonomicznych. Ograniczę się tu jedynie do wskazania, że w *ostatecznym rachunku* wynika ono z ograniczonej zdolności ludzi do przetwarzania i przyswajania sobie informacji. Wyznacza ona to, co można by nazwać ostateczną *granica tempa reform* — przez analogię do granicy możliwości produkcyjnych, znanej z mikroekonomii. Maksymalne możliwe tempo dla konkretnego kraju (tj. właściwa mu granica możliwości reform) może w różnym stopniu odchyłać się od granicy ostatecznej ze względu na różnice wiedzy, jaką dysponują osoby zajmujące stanowiska o kluczowym dla reform znaczeniu, lub ze względu na różnice w ograniczeniach prawnych. Tempo faktyczne z kolei może być w danym kraju wolniejsze od tego tempa maksymalnego, a to za sprawą obranej strategii przemian lub komplikacji politycznych.

Wiele bezpodstawnych sądów, formułowanych bez podania zakładanego tempa maksymalnego, dotyczy sektora bankowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, który stał się ulubionym „chłopcem do bicia” zarówno dla tamtejszych populistycznych polityków, jak i dla niektórych ekonomistów, tak na Wschodzie jak i na Zachodzie. Stanowi to w pewnej mierze odzwierciedlenie podstawowego faktu, iż banki wszędzie są przedmiotem sprzecznych nacisków. Jeżeli prowadzą miękką politykę kredytową, która przysparza im masy złych długów, a potem zaostrzają rygory kredytowe, to tracą początkową popularność⁴. Jeśli prowadzą politykę ostrożną i selek-

³ Na przykład, pochopna prywatyzacja banków państwowych może prowadzić do ich późniejszej renacjonalizacji, tak jak to miało miejsce w Chile w 1982 r.

⁴ Warto byłoby zbadać, jakie czynniki wpływają na wysokość złych (nieściągalnych) kredytów. Przypuszczam, że ich udział jest rosnącą funkcją tempa ekspansji

tywną, utrzymując wysoką realną stopę procentową — też są niepopularne. Krytycy podnoszą problem powszechnego braku reform w tym sektorze lub ich niedostatecznego tempa. Takie uogólnienia, jeśli mają być uzasadnione, powinny być opatrzone wyraźnym odniesieniem do zakładanego tempa maksymalnego. Należy pamiętać, że bankowość i w ogóle usługi finansowe są w odróżnieniu np. od prostego rolnictwa dziedziną wymagającą dużej wiedzy. Oznacza to, że do uzyskania radykalnej zmiany zachowań nie wystarczy sama tylko zmiana formalnych reguł i struktury bodźców. Potrzebna jest żmudna nauka (a także wymiana kadr), a to wymaga czasu. Ogólnie rzecz biorąc, wymagany zakres dodatkowej wiedzy jest jednym z czynników wyznaczających maksymalne możliwe tempo danego procesu zmian.

Współczesna ekonomia instytucjonalna i związana z nią „ekonomia transformacji” powinny zwracać większą uwagę na ustalenie (z taką największą dokładnością, na jaką pozwala ich charakter) maksymalnego możliwego tempa najważniejszych procesów i określających je czynników⁵. W przeciwnym wypadku bowiem ci, którzy twierdzą, że zmiany zachodzą zbyt powoli, mogą niechcący uprawiać coś, co przypomina krytykowanie praw przyrody.

Problem maksymalnego możliwego tempa uwypukla również doniosłą sprawę *różnic* w tempie ważnych procesów zmian gospodarczych. Na przykład, maksymalne tempo *S* i *L* jest dużo wyższe niż *I*. *S* obejmuje zmiany polityki makroekonomicznej, np. podniesienie stopy procentowej lub likwidację dotacji. Zmiany te nie wymagają zdobywania wiedzy na szeroką skalę i mogą być realizowane przez niewielką grupę ludzi. *L* polega na likwidacji rozmaitych ograniczeń, co również od strony technicznej jest proste i nie wymaga wielkiego wysiłku administracyjnego⁶. Natomiast *I* obejmuje na ogół bardziej czasochłonny proces zmian w strukturze istniejących organizacji

realnego kredytu, a nachylenie tej funkcji wzrasta m.in. wraz ze wzrostem stopnia upolitycznienia decyzji kredytowych.

⁵ Inne wymaganie, tym razem w odniesieniu do ogólnej teorii ekonomicznej, polegałoby na poświęceniu większej uwagi formułowaniu i weryfikacji „twierdzeń o niemożliwości” typu Arrowa, a nie na próbach wykazania, że wszystko jest możliwe przy odpowiednich założeniach.

⁶ *L* uruchamia jednak potężne procesy, np. likwidacja prawnej, fiskalnej i biurokratycznej dyskryminacji sektora prywatnego prowadzi do masowego tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, a zniesienie kontroli cen może w krótkim czasie zlikwidować powszechne braki rynkowe.

i proces tworzenia nowych; jeżeli jest on podejmowany w skali całego kraju, wymaga zdobywania wiedzy i nowych umiejętności przez wielu ludzi, a także trudnego pozbywania się starych nawyków i sposobów działania.

Te różnice tempa sprawiają, że kiedy S , L oraz I są podejmowane mniej więcej równocześnie, w gospodarce jeszcze socjalistycznej, i realizowane w tempie bliskim maksymalnemu, to S oraz L zostaną osiągnięte, zanim nastąpią większe zmiany w ramach I , a więc w gospodarce nadal w swym zasadniczym zrębie socjalistycznej⁷. W ramach takiej strategii transformacja przebiega w dwóch fazach: pierwszej, w której dominują efekty S i L (a także „małej prywatyzacji”) i w wyniku której powstaje rodzaj „socjalistycznej gospodarki rynkowej” (niekompletne rynki, którym towarzyszy nadal niekapitalistyczna struktura własności), oraz drugiej, w której — w przypadku powodzenia — dominować będą skutki I i która powinna się zakończyć powstaniem kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Można również wykazać, że realizacja S oraz L w gospodarce w przeważającej mierze socjalistycznej jest wprawdzie ryzykowna, jednakże ryzyko to jest mniejsze niż zagrożenia, jakie niosą strategię alternatywne, zwłaszcza jeżeli sytuację wyjściową cechuje głębokie zachwianie równowagi makroekonomicznej (więcej w tej sprawie patrz L. Balcerowicz, 1993a).

Szczególnego przykładu praktycznego znaczenia różnic w maksymalnym tempie dostarcza z jednej strony liberalizacja prywatnej działalności gospodarczej i handlu zagranicznego (L), a z drugiej strony budowa sprawnej administracji podatkowej i celnej (wchodząca w skład I). Pierwszy proces może przebiegać znacznie szybciej niż drugi. Jeżeli wszystkie te zmiany zostały podjęte w tym samym czasie, to przy niedorozwoju administracji podatkowej, cechującym byłe kraje socjalistyczne, pojawi się *nieunikniona asymetria* pomiędzy szybko rosnącą liczbą potencjalnych prywatnych podatników, na ogół skłonnych do uchylania się od płacenia ze swojego *prywatnego* zysku, oraz wolniejszą z natury poprawą sprawności służby podatkowej⁸. Owa

⁷ Oczywiście w jeszcze większym stopniu dotyczy to sytuacji, kiedy proces I przebiega w tempie wolniejszym od maksymalnego.

⁸ Oczywiście w większym nawet stopniu dotyczy to sytuacji, kiedy liberalizacja wyprzedza wzmocnienie systemu podatkowego. W pewnej mierze tak się właśnie rzecz miała w Polsce, gdzie pewne ważne elementy liberalizacji zostały wprowadzone przez ostatni przedsolidarnościowy rząd Mieczysława Rakowskiego w 1989 r.

dysproporcja prowadzi do wzrostu gospodarki nieformalnej, który przejawia się w postaci uchylania się od płacenia podatków. Myślę jednak, że byłoby błędem odrzucanie możliwości szerokiej i radykalnej liberalizacji tylko dlatego, iż towarzyszy jej owo negatywne zjawisko, i poprzestanie na liberalizacji stopniowej lub opóźnionej. Strategia radykalna, w odróżnieniu od innych, zapewnia szybką likwidację innych postaci gospodarki nieformalnej, wytwarzanych przez powszechne niedobory, i — co jest być może najważniejsze — uruchamia potężne siły prywatnego rozwoju. Dlatego też słuszne będzie uzupełnienie radykalnej liberalizacji równoczesną modernizacją i umacnianiem aparatu kontrolnego i fiskalnego państwa, nade wszystko zaś — uproszczeniem systemu podatkowego.

Koncepcja maksymalnego możliwego tempa powinna być wykorzystywana do klasyfikowania różnych alternatywnych strategii reform jako mniej lub bardziej radykalnych. Tempo procesów przemian jest w takim ujęciu porównywane za każdym razem z tempem maksymalnym. Odpowiednio — o podejściu radykalnym można mówić wówczas, gdy tempo faktyczne jest bliskie maksymalnemu. W tym też sensie będę używał tego terminu.

Należałoby wreszcie unikać nazywania każdego procesu zmian stopniowym tylko dlatego, że wymaga on pewnego czasu. Używając takiego truizmu tracimy z pola widzenia ważny problem rozłożenia w czasie i tempa różnych procesów zmian w gospodarce.

2.3. Brak „odpowiednich” warunków

Niektórzy ekonomiści krytykują reformy dokonywane w krajach Europy Wschodniej, ponieważ — jak to ujmują — pewne kroki wprowadzono bez *niezbędnych lub odpowiednich warunków towarzyszących*, np. swobodę ustalania cen bez dostatecznie intensywnej konkurencji albo mechanizmy rynkowe bez odpowiedniego zakresu własności prywatnej. Takie wymagania są wprawdzie poprawne jako stwierdzenia podręcznikowe, okazują się jednak całkowicie chybione w konkretnych warunkach panujących w tych krajach. Odnoszą się one bowiem do rozwiązań najlepszych z teoretycznie możliwych, podczas gdy kraje Europy Wschodniej miały do wyboru rozwiązanie mniej doskonałe. Na przykład, mogły one wybierać pomiędzy utrzymaniem szerokiej kontroli cen, z towarzyszącymi jej brakami i deformacjami, oraz liberalizacją cen, przy początkowo bardzo niedoskona-

łych strukturach rynkowych. Z twierdzenia, że wolne ceny sprawiają się najlepiej w warunkach konkurencji doskonałej, wcale nie wynika, że pierwsze rozwiązanie było lepsze niż drugie. Jest to raczej argument przemawiający za uzupełnieniem szerokiej liberalizacji cen równie szeroką liberalizacją handlu zagranicznego, tj. likwidacją ograniczeń ilościowych, przyznaniem wszystkim przedsiębiorstwom prawa do podejmowania handlu zagranicznego (tzn. likwidacją państwowego monopolu handlu zagranicznego), wprowadzeniem wymienialności waluty, tj. usunięciem ograniczeń dewizowych. Oznacza to, że istnieją mocne podstawy do wysunięcia tezy o dużej *niepodzielności liberalizacji* w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej.

Podobnie twierdzenie, zresztą słuszne, że rynek działa najlepiej w warunkach prywatnej własności, niekoniecznie usprawiedliwia propozycję, by utrzymać centralne planowanie aż do czasu, gdy większość gospodarki zostanie sprywatyzowana — byłoby to absurdem. Jeżeli jednak przeprowadzić „urynkowienie” gospodarki, zanim przeważą w niej sektor prywatny (przy danych różnicach tempa, o których była już mowa), to przejściowym wynikiem takiej operacji będzie niedojrzała, „socjalistyczna” gospodarka rynkowa. Trudno zrozumieć, jak można — a czynią to niektórzy krytycy — wykorzystywać ten fakt jako argument przeciwko strategii radykalnych przeobrażeń.

2.4. Brak bankructw jako brak „wyjścia” (*exit*)

Wielu obserwatorów odnotowuje brak spektakularnych bankructw dużych przedsiębiorstw państwowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej i na tej podstawie niektórzy formułują wniosek o nieobecności restrukturyzacji, albo o braku „wyjścia”, w sektorze państwowym. Jest to błędne rozumowanie typu *pars pro toto*, bankructwo bowiem jest tylko częścią, co prawda bardzo ważną, znacznie szerszego procesu restrukturyzacji wielkich przedsiębiorstw państwowych, polegającego na ich „odchudzeniu”. Na przykład w Polsce, gdzie przypadki jednorazowego bankructwa dużego przedsiębiorstwa były rzeczywiście rzadkie, firmy takie często radykalnie redukowały swój majątek poprzez sprzedaż lub wydzierżawienie znacznej części swoich aktywów. W istotny sposób pobudziło to proces prywatyzacji.

Ten sam błąd logiczny popełniają ci, którzy twierdzą np., że ogólne tempo prywatyzacji gospodarki w Polsce było wolne, a patrzą

tylko na powolną prywatyzację wielkich przedsiębiorstw państwowych. Ta druga obserwacja jest trafna, ale w porównaniu z innymi krajami ogólne tempo prywatyzacji w Polsce było raczej wysokie, głównie dzięki szybkiemu rozrastaniu się sektora prywatnego i związanej z tym prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych. Sektor prywatny, nie wliczając spółdzielni i rolnictwa, zwiększył swój udział w łącznym zatrudnieniu z 13,2% w 1989 r. do 34,4% w 1992 r., i to bez uwzględnienia „gospodarki nieformalnej”.

Ogólnie mówiąc, badaczom procesu przechodzenia do gospodarki rynkowej można by zalecić zwrócenie większej uwagi na fakt, iż pewne konkretne elementy tej ewolucji mogą należeć do szerszej klasy procesów, w której możliwa jest przynajmniej częściowa substytucja z punktu widzenia określonej funkcji lub celu. Rzadsze pewnie byłyby wtedy przypadki błędu w rozumowaniu na zasadzie *pars pro toto*. Warto również pamiętać, że w ramach tych szerszych kategorii możliwa jest pewna kompensacja, tzn. wolniejszemu tempu konkretnego procesu (np. prywatyzacji całych przedsiębiorstw państwowych) może towarzyszyć szybszy przebieg innego procesu (np. prywatyzacji majątku tych przedsiębiorstw).

2.5. Błędy w rozumowaniu i luki w dyskusji na temat prywatyzacji

To, co wyżej powiedziano, nakazuje jasno rozróżnić prywatyzację w szerokim sensie, tj. prywatyzację gospodarki, w wyniku której wzrasta udział sektora prywatnego, i węższe procesy prywatyzacji, obejmujące prywatyzowanie przedsiębiorstw państwowych (zob. rozdział 10). Należy również unikać oceniania tempa tego drugiego procesu na podstawie liczby przedsiębiorstw, które nadal pozostają własnością państwa. Za dużą liczbą takich przedsiębiorstw może się kryć duża doza prywatyzacji w formie przeniesienia części ich majątku do sektora prywatnego. Zakres takiego transferu jest szerszy w warunkach radykalnego programu stabilizacji i liberalizacji, który zmusza przedsiębiorstwa państwowe do pozbywania się nadmiernych zasobów, niż przy luźnej polityce makroekonomicznej i ograniczonej liberalizacji, które pozwalają przedsiębiorstwom zatrzymać nawet te elementy majątku, dla których brak zastosowania. Dlatego też rady-

kalna stabilizacja i liberalizacja jest ważnym czynnikiem prywatyzacji gospodarki postsocjalistycznej (zob. J. Rostowski, 1993).

Nagminnym błędem, szczególnie często popełnianym przez badaczy o skłonnościach etatystycznych lub socjalistycznych, jest twierdzenie, że właściwie prywatyzacja wcale nie jest potrzebna, można ją bowiem zastąpić odpowiednią zmianą otoczenia przedsiębiorstw państwowych lub — i to twierdzi się częściej — przebudową ich struktury prawno-organizacyjnej. Nie uwzględnia się podstawowego faktu, że efektywność przedsiębiorstwa zależy z jednej strony od jego otoczenia, określonego m.in. przez system cen i handlu zagranicznego, a z drugiej strony od jego struktury wewnętrznej, włącznie z formą własności. Oczywiście, zmiana struktury jednego typu przedsiębiorstw zmienia ich zachowanie i w ten sposób kształtuje otoczenie innych przedsiębiorstw. Otoczenie przedsiębiorstw i ich struktura są w relacji addytywnej: liberalizacja otoczenia przedsiębiorstw może przynieść pewien wzrost ich wydajności, nawet przy ich zasadniczo nie zmienionej strukturze własnościowej. Nie jest to jednak argument przeciwko prywatyzacji! Można bowiem oczekiwać, że te zmiany otoczenia przyniosą znacznie większy przyrost efektywności, jeżeli towarzyszyć im będzie wzrost udziału sektora prywatnego, ponieważ w tym samym otoczeniu firmy prywatne wykazują przeciętnie wyższą efektywność niż przedsiębiorstwa publiczne.

Jest jednak prawdą, że istniejące teorie niedostatecznie wyjaśniają niektóre ważne problemy związane z prawami własności i strukturą własności. Na przykład, przewaga efektywności przedsiębiorstwa prywatnego nad publicznym jest wyraźnie różna dla poszczególnych działów gospodarki. Jest ona np. znacznie większa w rolnictwie lub przemyśle przetwórczym niż w przesyłaniu energii elektrycznej. Dlatego też liczy się nie tylko wielkość i udział danego sektora własności, lecz również jego rozkład w gospodarce. Podobna luka teoretyczna istnieje w stosunku do bankowości, gdzie znaczenie własności prywatnej nie znalazło, jak sądzę, zadowalającego wyjaśnienia. Co ważniejsze, przyjęte teorie nie są w stanie uchwycić konsekwencji nieklasycznego przedsiębiorstwa prywatnego, tj. kierowanego przez menedżerów (zob. D. C. Mueller, 1992), tak przecież różnego od przedsiębiorstwa klasycznego, kierowanego przez właścicieli. Brakującym ogniwiem jest m.in. znaczenie układu właścicielskiego (*corporate governance*) przedsiębiorstwa (zob. R. Frydman i in., 1993).

Wracając do prywatyzacji, pozwolę sobie zauważyć, że wielu badaczy przyjmuje jako nie podlegający dyskusji pogląd, iż szybsza prywatyzacja prowadzi do *większego jawnego bezrobocia* — w każdym razie na krótką metę — niż prywatyzacja powolna. Faktycznie może się tak zdarzyć, błędem jednak byłoby przyjmowanie tego jako uniwersalnego prawa. Zależy to bowiem od wyniku starcia dwóch przeciwstawnych sił, obu związanych z tempem prywatyzacji. Po pierwsze, firmy prywatne są bardziej — z racji dominującego w nich motywu zysku — zainteresowane pozbyciem się balastu siły roboczej, którą uznają za *trwale* zbędną, niż przedsiębiorstwa nieprywatne. Po drugie jednak, przedsiębiorstwa prywatne wykazują na ogół silniejsze dążenie do możliwie efektywnego wykorzystania swoich pracowników, co pozwala im osiągnąć zyski przeciętnie wyższe od zysków firm nieprywatnych. Zyski te mogą zostać zainwestowane w utrzymanie istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy. Trudno z góry określić, jaki będzie skutek netto obu efektów, i dlatego należałoby się wystrzeżać formułowania uogólnień, że szybka prywatyzacja musi prowadzić do większego bezrobocia niż prywatyzacja powolna. Można natomiast zasadnie twierdzić, że w miarę upływu czasu efekt drugi będzie przeważać nad pierwszym. Warto pamiętać, że w pewnych przypadkach przedsiębiorstwo państwowe, opierające się restrukturyzacji i prywatyzacji, w obliczu zewnętrznych wstrząsów dopuszcza do narastania bezrobocia *ukrytego*, które może się przekształcić w bezrobocie jawne, kiedy odwiekana prywatyzacja ostatecznie dojdzie do skutku. Przypisywanie zatem prywatyzacji całego wzrostu jawnego bezrobocia jest równoznaczne ze szczególnym błędem w rozumowaniu, polegającym na fałszywej ocenie dynamiki danego zjawiska na podstawie jego zwiększonej widoczności (zob. punkt 1.3).

2.6. Specyfika kraju a specyfika terapii

Pospolitym błędem jest odwoływanie się do *specyfiki kraju* jako argumentu za tym, że jakieś podstawowe schorzenie gospodarki może i powinno być leczone za pomocą zupełnie odmiennej terapii, *specyficznej dla danego kraju*. Szczególnie często można tę ideę napotkać w dyskusjach na temat hiperinflacji, np. w postaci twierdzenia, iż w Rosji, z racji tamtejszej specyfiki, nie można i nie należy używać standardowej stabilizacji makroekonomicznej, lecz trzeba sięgnąć po

jakąś inną strategię, zupełnie odmienną. Podobną argumentację można było usłyszeć np. w Brazylii⁹.

Każdy kraj pod jakimś względem jest specyficzny, ale to wcale nie musi oznaczać, że istnieje skuteczna specyficzna metoda leczenia schorzeń trapiących jego gospodarkę. Chińczycy i Rosjanie z pewnością pod pewnymi względami różnią się od siebie, ale jeśli np. zapadną na gruźlicę, trzeba ich leczyć tak samo. Najlepsza dostępna terapia dla pewnych problemów może być taka sama, ale jej skutki uboczne mogą być w jednym kraju poważniejsze niż w innym. W tym wyraża się często specyfika kraju. Na przykład, skutki uboczne stabilizowania gospodarki socjalistycznej prawdopodobnie będą bardziej dotkliwe niż skutki stabilizowania gospodarki kapitalistycznej. Pod tym względem wielce pouczające jest porównanie zachodnioniemieckiego cudu gospodarczego po 1948 r. z załamaniem gospodarki Wschodnich Niemiec po 1989 r. Oczywiście w tym ostatnim przypadku istotną rolę odegrały również inne czynniki poza samą socjalistyczną strukturą własności w b. NRD. Powrócę do nich w punkcie 3.2.

Dotychczasowe uwagi dotyczyły błędu w rozumowaniu polegającego na uznaniu specyfiki kraju za wystarczający argument w domaganiu się specyficznej terapii w odniesieniu do jakiegoś *podstawowego* problemu. Nie oznacza to negowania faktu, że pewne kraje mogą doświadczać *szczególnych* problemów gospodarczych, wymagających wbudowania do ogólnego programu gospodarczego pewnych specjalnych środków. Na przykład, nie można zostawić zupełnie na pastwę losu ogromnego sektora wojskowo-przemysłowego w Rosji i na Ukrainie.

Powszechne mylenie specyfiki kraju ze specyfiką terapii skłania do wniosku, że jednym z ważnych zadań teorii ekonomii jest opracowanie listy problemów gospodarczych i odpowiadających im najlepszych rozwiązań z zakresu polityki gospodarczej, które byłyby niezależne od krajowej specyfiki. W moim przekonaniu lista taka obejmuje m.in. radykalną stabilizację makroekonomiczną jako reakcję na hiperinflację, szeroką liberalizację cen i liberalizację podaży jako terapię na powszechne niedobory, daleko idące uproszczenie systemu podatkowego i usunięcie szczegółowych regulacji biurokratycznych jako środek walki z korupcją.

⁹ „Brazylijscy politycy są żyjącymi pomnikami lekkomyślnej naiwności, kiedy twierdzą: »Nie rozumiecie. Nasz kraj jest inny, inflacja jest stabilna, osiągnięto pewien górny pułap.«” R. Dornbusch (1991, s. 175).

3. Nadużywanie modeli empirycznych w dyskusjach teoretycznych

3.1. „Chińska droga” jako argument za „gradualizmem”

Istnieje dość powszechna skłonność do twierdzenia, że „chińska droga” wykazuje z jakichś powodów przewagę nad podejściem do przemian gospodarczych zastosowanych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w szczególności zaś nad jego radykalną odmianą. Kłopot w tym przypadku polega na tym, że nawet ci, którzy tak twierdzą, rzadko kiedy definiują tę „chińską drogę” dostatecznie precyzyjnie, by umożliwić analitycznie ugruntowaną ocenę porównawczą. Niektórzy upatrują wyższość „chińskiej drogi” w tym, że prorynkowe reformy wyprzedziły tam polityczną demokrację. Twierdzą, że powtórzenie klasycznej sekwencji „najpierw kapitalizm, potem masowa demokracja” stwarza lepsze szanse osiągnięcia obu celów niż przemiany realizowane w odwrotnej kolejności, tak jak to ma miejsce w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Odnosi się to oczywiście do szerokiej dyskusji na temat znaczenia demokracji i autorytarnego systemu politycznego dla rozwoju gospodarczego. Wyniki badań empirycznych pokazują, że demokracja polityczna sama w sobie nie jest czynnikiem rozwoju gospodarczego (w sprawie badań empirycznych zob. L. Sirowy, A. Inkeles, 1990). Rządy autorytarne nie są jednak również gwarancją sukcesu gospodarczego z tego prostego powodu, że autokracja może przybierać różne formy. Oprócz *prokapitalistycznych autokracji* typu Tajwanu czy Korei Płd. znamy *autokracje populistyczne* (np. Argentyna za czasów Juana Perona). Autokracja populistyczna wcale nie jest dla gospodarki lepsza niż słaba demokracja, a jeżeli słaba demokracja zostaje zastąpiona rządami autorytarnymi, najpewniej będą one reprezentowały odmianę populistyczną. Dlatego też z pewnością lepiej jest próbować umacniać demokrację, m.in. poprzez przyjęcie dobrej konstytucji i dobrego prawa wyborczego, które ogranicza rozdrobnienie systemu partyjnego. Należy tak czynić również i dlatego, że demokracja, przynajmniej we współczesnym świecie, ma istotne znaczenie dla godności człowieka w jego stosunkach z państwem i stanowi dziś najskuteczniejszy sposób legitymizacji władzy państwowej, przynajmniej w społeczeństwach

należących do sfery kultury zachodniej. Ten europejski wynalazek upowszechnił się jako model również i w innych społeczeństwach, co jest ważnym przykładem szerzenia się wzorców kulturowych.

Nawet jednak gdyby się zgodzić, że *przeciętnie rzecz biorąc* reżimy autorytarne mają większe szanse pomyślnej realizacji przeobrażeń gospodarczych, i gdyby szanse te były większe w Chinach niż w krajach Europy Wschodniej, to nadal nie sposób wyciągnąć na tej podstawie jakiegokolwiek praktycznego wniosku dotyczącego tych krajów. Rewolucja demokratyczna w Europie Wschodniej była w przeważającej mierze spontanicznym (a więc nie planowanym) procesem historycznym. Kiedy ruszyła, sekwencja: „najpierw demokracja, potem — oby! — kapitalizm” była nieunikniona, bo zorganizowanie wyborów i partii politycznych trwa krócej niż sprywatyzowanie podstawowej części gospodarki. Jest to kolejny przykład ważnych następstw wynikających z różnic w maksymalnym tempie istotnych procesów składających się na przemiany.

Argument „chińskiej drogi” jest również wykorzystywany do poparcia „gradualizmu” i przeciwko strategii radykalnych zmian. W moim przekonaniu jest to oczywisty przykład błędnej interpretacji faktów w ogólnym sporze. Po pierwsze, problem „terapii szokowej” odnosi się szczególnie do sytuacji makroekonomicznej zastanej po poprzednich rządach. Podejmując swoje reformy w końcu lat siedemdziesiątych, Chiny miały tylko stosunkowo łagodną nierównowagę makroekonomiczną, podczas gdy np. Polska w połowie 1989 r. stanęła w obliczu makroekonomicznej katastrofy, podobnie jak później większość krajów postsocjalistycznych. Radykalna stabilizacja była w Polsce koniecznością, podobnie jak później w tych krajach, wcale jednak nie była niezbędna w Chinach. Po drugie, w Chinach mieliśmy do czynienia z faktyczną masową prywatyzacją rolnictwa, w którym zatrudnione było około 80% ludności. Stało się to potężnym bodźcem do rozwoju sektora prywatnego lub mieszanego w innych działach gospodarki. Taka masowa rewolucja w prawach własności i strukturze własnościowej nie przystaje do jakiegokolwiek sensownej koncepcji „gradualizmu”. Po trzecie, i to jest najważniejsze, sukces gospodarczy Chin w znacznej mierze wiązał się ze szczególnymi cechami składającymi się na ich warunki wyjściowe — ze wspomnianym faktem zatrudnienia 80% ludności w rolnictwie i techniczną podzielną rolnictwa, która waleń ułatwia jego prywatyzację.

Prywatyzacja rolnictwa, choć niezbędna, nie może przynieść tak spektakularnych wyników np. w Rosji, gdzie jego udział w gospodarce jest mniejszy, a warunki techniczne dopuszczają mniejszą podzielność niż w Chinach (choć bardzo dobrze sprawdza się ona w Wietnamie). Wreszcie, w dużej mierze specyficzny wydaje się inny czynnik, a mianowicie ogromny napływ zagranicznego kapitału do południowych Chin (głównie od Chińczyków zamieszkałych za granicą); trudno byłoby powtórzyć to na podobnie wielką skalę w większości krajów Środkowej i Wschodniej Europy.

Podsumowując, posługiwanie się sukcesem chińskiej reformy gospodarczej jako argumentem w ogólnej dyskusji nad zaletami konkurencyjnych strategii przemian: gradualistycznej i radykalnej, jest wyrazem poważnych błędów metodologicznych, w szczególności zaś — niezdolności zrozumienia roli, jaką odgrywają specyficzne warunki wyjściowe i specyficzne czynniki towarzyszące tym przemianom.

3.2. Załamanie Wschodnich Niemiec jako argument przeciwko podejściu radykalnemu

Niektórzy uczestnicy *ogólnej* dyskusji nad wyborem strategii — stopniowych zmian albo nagłych — posługują się przykładem załamania gospodarki Wschodnich Niemiec jako dowodem bankructwa strategii radykalnej. Również i tu mamy do czynienia z błędem w rozumowaniu, albowiem wyjątkowo gwałtownego załamania produkcji — głównego problemu b. NRD — nie można przypisać ogólnym cechom tego podejścia, a jego przyczyn należy raczej szukać w czynnikach *specyficznych*, związanych z gospodarczym zjednoczeniem Niemiec. Chodzi tu o przelicznik 1:1, zastosowany do wymiany marki wschodnioniemieckiej na markę zachodnią, a zwłaszcza o późniejszą eksplozję płac. To, co się stało w Niemczech Wschodnich, można bez przesady nazwać pokojowym „bombardowaniem” przedsiębiorstw za pomocą gwałtownych podwyżek płac, dalece przekraczających wzrost wydajności pracy. Zrujnowało to ekonomiczną wartość przedsiębiorstw, którą określa strumień ich przyszłych zysków. Gospodarcze skutki takiego ataku są niemal równie niszczące jak fizyczne zniszczenie maszyn i budynków fabrycznych. W obu przypadkach odbudowa wymaga ogromnych inwestycji.

4. Błędy w rozumowaniu spotykane w dyskusji o inflacji i stabilizacji

W tej części zajmiemy się pewnymi błędami powszechnie obecnymi w dyskusji gospodarczej na temat inflacji i stabilizacji makroekonomicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Popęłnia je wielu tutejszych polityków i spora część ekonomistów. Również i na Zachodzie można się zetknąć z ekonomistami hołdującymi takim poglądom. Ciekawe, że praktycznie zawsze podstawą takich błędnych przekonań jest powtarzanie — być może nieświadome, i z dwudziestoletnim opóźnieniem — modnych niegdyś teorii upowszechnianych w Ameryce Łacińskiej przez różne szkoły „strukturalizmu” albo „uzależnienia”, a także przez niektóre starsze podręcznikowe ujęcia ekonomii rozwoju.

4.1. Lekceważenie skutków wysokiej inflacji

Jednym z najgorzej dyskutowanych problemów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest bardzo wysoka inflacja (ponad 100% rocznie) i sposoby podejścia do tego zjawiska. Spora część ekonomistów uważa taką inflację za problem stosunkowo mniejszej wagi w porównaniu z czynnikami „realnymi”, produkcją i dochodem narodowym. Dzieje się tak pewnie dlatego, że wysoka jawna inflacja jest w krajach postsocjalistycznych zjawiskiem względnie nowym, w odróżnieniu od powszechnej inflacji tłumionej i niedoborów, które były tam znane od dawna. Oprócz tego w takich poglądach znajduje odzwierciedlenie fakt, że produkcja była w gospodarce absolutnie czołowym kryterium sukcesu i miała w tej roli pełne błogosławieństwo socjalistycznej ekonomii. Ekonomisci wyznający takie poglądy zwykle lekceważą negatywny wpływ wysokiej inflacji na długofalowy wzrost, a nawet twierdzą, że można sobie „kupić” wyższy wzrost kosztem wyższej inflacji, jakby nie dostrzegając, że inflacja i tak jest już bardzo wysoka.

Pokrewny argument dotyczy sposobów podejścia do skutków bardzo wysokiej inflacji, czyli metod i tempa jej obniżenia. Wśród ekonomistów w tym regionie dość powszechna była krytyka podejścia radykalnego. Oczywiście ekonomiści, którzy utrzymywali, że inflacja

nie jest poważnym problemem, krytykowali takie podejście za to, że rujnuje ono gospodarkę realną. Inni, którzy czasami określali się jako „keynesiści”, przedkładali nad „terapię szokową” podejście bardziej stopniowe, łagodniejsze. Przekonanie, iż strategia stopniowych zmian przynosi mniejsze skutki uboczne, jest kolejnym przykładem błędu w rozumowaniu, jeżeli mamy do czynienia nieomal z hiperinflacją, tak jak w Polsce w połowie 1989 r. W takich okolicznościach zasadnicze znaczenie ma radykalna zmiana warunków monetarnych i likwidacja lub przynajmniej ograniczenie oczekiwań inflacyjnych. W takiej sytuacji konsekwentna i wiarygodna radykalna stabilizacja ma znacznie większe szanse powodzenia i może być dokonana znacznie mniejszym kosztem niż przy metodzie stopniowych zmian. Zabawne, że przeciwnicy podejścia radykalnego krytykują je jako „monetarystyczne”, chociaż naprawdę odpowiada ono bardziej szkole racjonalnych oczekiwań. Standardowa recepta monetarystyczna zalecałaby raczej podejście „gradualistyczne”, przy założeniu, że oczekiwania ludzi mogą się dostosować i nie są racjonalne¹⁰.

4.2. Struktura gospodarcza a inflacja

Szczególny wariant „antymonetarystycznej” krytyki radykalnego podejścia do stabilizacji utrzymuje, że przyczyną wysokiej inflacji jest zła struktura gospodarki, a więc stabilizacja koncentrująca się na stronie popytu będzie w najlepszym razie nieskuteczna, a najpewniej wręcz szkodliwa. Bez trudu można wykazać fałszywość również i tego poglądu. Struktura gospodarcza b. Czechosłowacji prawdopodobnie nie była lepsza niż Polski i Węgier, jednakże stopa inflacji po stabilizacji jest tam znacznie niższa niż w porównywanych dwóch krajach. Ogólnie, poziom inflacji w krótkim okresie (powiedzmy 3–4 lat) zależy głównie od wyjściowej stopy inflacji oraz od tego, jaka polityka makroekonomiczna prowadzona jest w tym okresie.

¹⁰ Ogólny charakter ludzkich oczekiwań zależy prawdopodobnie od dotychczasowych doświadczeń i dlatego może wykazywać zmienność zarówno w skali międzynarodowej, jak i w przekroju historycznym. Konsekwentne stosowanie polityki makroekonomicznej, która może być skuteczna jedynie wówczas, gdy oczekiwania są adaptacyjne, przekształca je ostatecznie w oczekiwania racjonalne i w ten sposób ostatecznie burzy własne podstawy. W przypadku hiperinflacji oczekiwania odgrywają rzecz jasna kluczową rolę, a najważniejszym zadaniem polityki rządu jest przekonanie racjonalnych podmiotów gospodarczych, że warto liczyć na rychłe stłumienie inflacji. Najłatwiej to osiągnąć poprzez ostry zwrot w polityce makroekonomicznej.

Z pewnością istnieje jakiś związek pomiędzy strukturą gospodarki a inflacją, ponieważ struktura określa polityczne warunki podjęcia i utrzymania zdyscyplinowanej polityki makroekonomicznej. W tym miejscu warto wprowadzić pojęcie „czystej produkcji socjalistycznej”, czyli tej części produkcji, którą można by utrzymać na nie zmienionym poziomie tylko w socjalizmie, jeśli w ogóle jest to możliwe. Przykładem może być olbrzymi kompleks wojskowo-przemysłowy, nadmiernie rozbudowany przemysł ciężki itd. Wysoki udział takiej produkcji w oczywisty sposób komplikuje zadanie stabilizacji gospodarki w toku rynkowych przemian, albowiem politycy podejmujący decyzje muszą wybierać pomiędzy wprowadzeniem niezbędnej rygorystycznej stabilizacji, z towarzyszącym jej wzrostem jawnego bezrobocia w politycznie ważnych sektorach, oraz finansowaniem ukrytego bezrobocia i wraz z nim wysoką inflacją. Zrozumienie tego dylematu nie oznacza jednak przyjęcia drugiej możliwości; wybór taki bowiem jeszcze bardziej komplikuje sytuację gospodarczą, a przez to również sytuację społeczną. Paradoksalnie, nadmierne zajmowanie się czynnikami strukturalnymi i niedocenia nie wagi czynników makroekonomicznych utrwała wypaczoną strukturę gospodarki, która przez zwolenników opisywanego poglądu jest uważana za główny czynnik napędzający wysoką inflację. Przy tego typu polityce ludzie (a także inne zasoby) nie są skłonni do przenoszenia się do innych sektorów — płaci im się po prostu za to, że zgłoszą się do pracy. Rygorystyczna stabilizacja i szeroka liberalizacja są więc niezbędnymi warunkami wszelkich istotnych zmian strukturalnych i jako takie są ważniejsze niż rozmaite reformy mikroekonomiczne w sektorze państwowym, inne niż jego prywatyzacja. Radykalna stabilizacja i liberalizacja stwarzają bowiem środowisko pobudzające przedsiębiorstwa państwowe do restrukturyzacji, transferu zasobów w drodze ich sprzedaży lub wydzierżawienia sektorowi prywatnemu i/lub do zmiany pola działania. Potwierdza to doświadczenie Polski (B. Pinto i in., 1992).

Oczywiście niezbędna surowa stabilizacja może przekraczać ograniczone zasoby polityczne, zwłaszcza jeżeli wprowadzona jest z opóźnieniem, po upływie okresu, w którym możliwa jest „nadzwyczajna” polityka (zob. punkt 6.3), jednakże strategia alternatywna, polegająca na tolerowaniu wysokiej i rosnącej inflacji, niesie ze sobą jeszcze większe ryzyko, choć w nieco dłuższym okresie.

4.3. Monopolizacja a inflacja

Kolejna odmiana „strukturalnej” teorii stałej, wysokiej inflacji przypisuje ją wysokiemu stopniowi odziedziczonej monopolizacji. Monopolizacja może się jednak przyczynić tylko do skoku cenowego w następstwie liberalizacji cen, nie może natomiast wyjaśnić utrzymywania się trwale wysokiej stopy inflacji. Analiza empiryczna ukazuje ogromne różnice stopy inflacji pomiędzy poszczególnymi krajami postsocjalistycznymi, a trudno przypuszczać, by mogły one wynikać ze zróżnicowanego zakresu monopolizacji. Przyczyn tych różnic należy raczej szukać w polityce makroekonomicznej.

W każdym razie monopolistyczna pozycja przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych bywa przedmiotem przesadnych ocen, ponieważ definiuje się ją tylko w odniesieniu do rynku wewnętrznego. Może to odzwierciedlać poprzednią sytuację w znacznej mierze zamkniętej gospodarki socjalistycznej. Szeroka liberalizacja handlu zagranicznego w takich krajach, jak Polska, Węgry i b. Czechosłowacja, zmieniła radykalnie sytuację w tym zakresie. Właśnie na to otwarcie gospodarki na handel międzynarodowy, jako niezbędne uzupełnienie liberalizacji cen, powinniśmy wskazywać każdemu, kto słusznie obawia się, że autonomiczne przedsiębiorstwa mogą nadużywać swojej pozycji — nie przez wytwarzanie stale wysokiej inflacji, lecz przez swe nieefektywne zachowanie.

4.4. Kosztowa teoria inflacji

Przeciwko radykalnej stabilizacji wysuwano jeszcze inny argument, będący szczególną odmianą tezy o *kosztowych przyczynach inflacji*: rygorystyczną stabilizację obarczano winą za spowodowanie głębokiego spadku produkcji, który z kolei miał pociągać za sobą wzrost *jednostkowych kosztów stałych*, co w konsekwencji napędzało inflację. W takim ujęciu rygorystyczna stabilizacja cen jest zabiegiem, który sam odbiera sobie szanse osiągnięcia celu. Również i ten argument można łatwo zbić przy użyciu empirycznych obserwacji. Program stabilizacyjny w Czechosłowacji w 1991 r. był znacznie bardziej surowy niż na Węgrzech, a i spadek produkcji był odpowiednio głębszy. A jednak, jak się okazało, Czechosłowacja (i potem Republika Czeska) miała w końcu najniższą inflację, dzięki niższemu jej poziomowi na starcie i twardszej stabilizacji.

Na gruncie teoretycznym można zaś wykazać, że domniemany wzrost jednostkowych kosztów stałych jest wydarzeniem jednorazowym. Dlatego jeśli w ogóle wpływa na inflację, może spowodować jednorazowy skok poziomu cen, ale nie wysoką inflację o trwałym charakterze.

4.5. Liberalizacja cen a inflacja

Niektórzy ekonomiści, zwłaszcza w Rosji i na Ukrainie, obwiniają *radykałną liberalizację cen* o to, że *powoduje hiperinflację*. Również i taki pogląd jest błędny, przypisuje on bowiem utrzymywanie się inflacji czynnikowi jednorazowemu. Teoretycznie jest oczywiste, że przyczyną utrzymywania się wysokiej inflacji nie może być początkowy skok cen wynikających z ich liberalizacji, lecz że jest ona podtrzymywana notorycznie inflacyjną polityką pieniężną. Analiza faktów przekonuje, że są kraje (np. Czechosłowacja, Polska, Estonia, Albania), gdzie dzięki zdyscyplinowanej polityce makroekonomicznej udało się uniknąć sytuacji, w której radykalna liberalizacja stała się detonatorem wysokiej inflacji.

Bardziej wyrafinowany wariant teorii o rzekomym związku pomiędzy liberalizacją cen i wynikającą z niej wysoką inflacją utrzymuje, że istnieją pewne *progowe wielkości* początkowego skoku cenowego, powyżej których z dużym prawdopodobieństwem grozi hiperinflacja, bądź też wręcz jest ona nieuchronna. Też taką znacznie trudniej obalić zarówno z teoretycznego, jak i empirycznego punktu widzenia. Nawet bowiem w krajach, w których liberalizacja cen przybrała najbardziej radykalną postać, nie wszystkie ceny zostały dostosowane za jednym pociągnięciem. Ceny energii zazwyczaj podlegały kolejnym korektom. Rozłożenie podwyżek na etapy podyktowane było w tym przypadku nie tyle obawą przed wywołaniem hiperinflacji, ile raczej obawą, iż jednorazowy, olbrzymi skok cen może przekroczyć zdolności dostosowawcze gospodarki.

Problem optymalnej wysokości początkowego skoku cenowego czy — inaczej mówiąc — liberalizacji cen przeprowadzanej etapami może być rozstrzygnięty (jak wiele innych w ekonomii) tylko empirycznie; z ogólnych rozważań bowiem nie da się wysnuć dokładniejszych wielkości. Pewne jednak argumenty przemawiają na rzecz skoncentrowania większości zabiegów liberalizacyjnych, a więc i podwyżek cen, w jednym wielkim przedsięwzięciu w początkowej fazie procesu przemian. Pierwszy argument dotyczy *kapitału politycznego*, który z upływem czasu stopniowo się zużywa (zob. rozdział 8). To właśnie

przemawia za skupieniem szczególnie trudnych w sensie politycznym podwyżek cen w pierwszym okresie. Po drugie, radykalna liberalizacja cen jest środkiem niezbędnym (i w dużej mierze — wystarczającym) do szybkiej likwidacji powszechnych niedoborów, co z kolei jest ważną przesłanką nie tylko poprawy dobrobytu konsumentów, ale również stworzenia przedsiębiorstwom warunków do bardziej efektywnego funkcjonowania i częstszego podejmowania społecznie użytecznych innowacji. Po trzecie, powolna liberalizacja cen wydłuża okres, w którym obowiązują wypaczone ceny, a przy takich cenach wskaźniki finansowego sukcesu przedsiębiorstw nie mogą wiarygodnie odzwierciedlać ich faktycznych wyników ekonomicznych. W takiej sytuacji przedsiębiorstwa państwowe nadal będą napotykać miękkie ograniczenie budżetowe, albowiem firmy przynoszące straty i podlegające likwidacji będą mogły twierdzić, że ich problemy finansowe są spowodowane owymi zniekształconymi cenami, a nie ich własną nieefektywnością. Bez usztywnienia tego ograniczenia nie sposób oczekiwać poważniejszego wzrostu ogólnej efektywności.

4.6. Reflacja a pseudorezerwy

Trudno się dziwić, że ekonomiści, którzy uznają wysoką inflację za problem mało istotny i krytykują radykalne podejście do walki z inflacją, domagają się zarazem silnych środków reflacyjnych, mających ożywić tę, jak powiadają, „zdużoną” gospodarkę. Przekonują, że środki takie przyniosą wysoki wzrost produkcji, przy nie zmienionym poziomie inflacji lub jej niewielkim tylko wzroście. Co więcej, niektórzy posuwają się do twierdzenia, że inflacja może się nawet obniżyć w wyniku silnej reakcji podaży uruchomionej wzrostem popytu! Mamy tu przykład *błędu w rozumowaniu o charakterze prymitywnego keynesizmu*, kiedy nie zważa się na niebezpieczeństwo utrzymywania się nadal wysokiej inflacji i zajmuje skrajne stanowisko w kwestii podziału efektów impulsu monetarnego pomiędzy produkcję i ceny. W istocie mamy tu do czynienia z dwoma błędami; każdy z nich wystarcza, by zdyskwalifikować ten pogląd jako zasadniczo fałszywy. Po pierwsze, ekonomiści ci uzasadniają oczekiwany silny efekt realny proponowanego bodźca popytowego, wskazując na ich zdaniem „ogromne rezerwy” zdolności wytwórczych, które powstały w wyniku spadku produkcji związanego z radykalną terapią, będącą obiektem ich ostrej krytyki. Błąd ten jest bardzo powszechny wśród polityków

i wielu ekonomistów w krajach postsocjalistycznych. Legł on również u podstaw katastrofalnej polityki Alana Garcii w Peru¹¹. Rzecz jednak w tym, że istnienie owych „rezerw” było krajach postkomunistycznych w znacznej mierze mitem; składa się na nie potencjał, który może dostarczać głównie „czystej produkcji socjalistycznej”, tzn. takiej, której reanimacja na szerszą skalę może być wyłącznie wynikiem powrotu do starego systemu wypaczonych cen, niedoborów i odpowiadającej im wymuszonej substytucji. Dlatego też owa wiara w rozległe rezerwy jest przykładem pomieszania zjawisk fizycznych i ekonomicznych.

Po drugie, nawet gdyby dostępne były poważniejsze nadwyżki potencjału wytwórczego, byłoby błędem zakładać, że ich istnienie wystarczy do wyzwolenia przez bodziec popytowy silnych efektów realnych. Są one jedynie warunkiem *koniecznym*: wiele zależy m.in. od zachowania się przedsiębiorstw w kwestii stanowienia cen. Może być np. tak, że przedsiębiorstwa, które są dalekie od maksymalizacji zysku, tzn. nie są własnością prywatną i znajdują się pod wpływem interesów pracowników, mogą być skłonne wybierać raczej łatwiejszą możliwość podnoszenia cen i dopuszczania do wzrostu płac już zatrudnionych robotników niż trudniejszą drogę zwiększania produkcji. Taka reakcja jest zgodna z przewidywaniami neoklasycznej teorii przedsiębiorstw zarządzanych przez pracowników (samorządowych). Teoria ta sugeruje, że struktura własnościowa gospodarki częściowo określa jej reakcje na bodziec popytowy, stąd m.in. znaczenie prywatyzacji, która może zwiększyć rozmiary produkcji i ograniczyć wzrost poziomu cen.

5. Bezkrytyczne posługiwanie się danymi statystycznymi

5.1. Ogólne problemy w krajach dokonujących przemian

Nawet w rozwiniętej gospodarce rynkowej dane statystyczne nie opisują w pełni rzeczywistości gospodarczej, choćby z powodu zna-

¹¹ Jak wskazuje Ricardo Lago (1991), w Peru „powszechne istnienie nie wykorzystanego potencjału wytwórczego odczytywano jako oznakę, że nadwyżka popytu nie stanowi problemu (...). Poza tym ponowne ożywienie popytu globalnego miało prowadzić do wzrostu skali produkcji przedsiębiorstw i towarzyszącego mu spadku kosztów jednostkowych, co miało się przyczynić raczej do deflacji, a nie do wzrostu inflacji”.

nych problemów ze statystycznym odzwierciedleniem zmian w jakości produktu albo trudności związanych z prawidłowym porównywaniem danych dotyczących bezrobocia w różnych krajach. W krajach, gdzie gospodarka rynkowa ma już swą tradycję, napotykamy też wiele przypadków niewłaściwej interpretacji statystyk. Profesjonalni ekonomiści skłonni są kłaść zbyt silny nacisk na szeregi czasowe dotyczące wielkości agregatowych, jako jedyną istotną informację ekonomiczną. Takie podejście niekiedy graniczy z błędem fałszywie ułożonej konkretności i prowadzi do nieuwzględnienia innych rodzajów informacji (w sprawie tego poglądu zob. np. R. Solow, 1988). Szersze kręgi społeczne błędnie sądzą, że zmiany PKB są ściśle związane ze zmianami dobrobytu, i nawet niewielkie zmiany oficjalnych wskaźników statystycznych mogą nabrać wielkiego politycznego znaczenia, zwłaszcza w toku kampanii wyborczej. Współczesna demokratyczna polityka skłania do nadużywania statystyki. Natomiast dyktatorzy uciekają się często do otwartej manipulacji wskaźnikami.

Problemy nieadekwatnego opisu rzeczywistości gospodarczej przez statystykę muszą się ujawniać z daleko większą ostrością w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które podjęły dramatyczne przemiany i zostały poddane potężnym wstrząsom wewnętrznym. Bez ryzyka można założyć, że wierność takiego zapisu statystycznego zmniejsza się w miarę wzrostu zakresu zmian strukturalnych. Zdarzają się jednak liczne przypadki bezkrytycznego lub całkowicie nieprawidłowego wykorzystywania wskaźników statystycznych w dyskusji na temat przemian gospodarczych w tych krajach. Taki stosunek do statystyki legł u źródeł różnych teorii, np. głoszących wyższość podejścia stopniowego nad strategią zmian radykalnych. Również w dyskusji politycznej szeroko wykorzystywano selektywnie dobrane wskaźniki statystyczne odnoszące się do spadku produkcji czy PKB¹².

Tym bardziej istotne jest w związku z tym zrozumienie następujących kwestii:

- Oficjalne wskaźniki statystyczne podlegają — prawdopodobnie nieuchronnie — *silnemu, systematycznemu negatywnemu odchyleniu* w stosunku do opisywanej rzeczywistości gospodarczej.

¹² W Polsce np. przeciwnicy radykalnego programu gospodarczego szeroko powoływali się na oficjalny 30-procentowy spadek produkcji w 1990 r. i rzekomo takiż spadek płac realnych. Jeden z krytyków obficie przytaczający te i inne dane tego typu opublikował w 1992 r. książkę zatytułowaną: *Kto zawinił?*

- Zakres tej deformacji jest prawdopodobnie większy w krajach podejmujących program szeroki i radykalny niż w krajach, w których gospodarka „dryfuje”.

Negatywne odchylenie dotyczy przede wszystkim oficjalnych danych na temat wzrostu produkcji i PKB i jest spowodowane następującymi głównymi czynnikami¹³:

- Radykalna zmiana systemu gospodarczego oznacza m.in. przejście od systemu, w którym działają silne bodźce do rozdymania statystyk dotyczących produkcji i wartości dodanej, do systemu, w którym względy podatkowe zachęcają raczej do zaniżania prawdziwych wielkości. Na przykład radykalne przejście do gospodarki rynkowej eliminuje atrakcyjne niegdyś zwiększanie „produkcji sprzedanej”, podawanej w sprawozdaniach, za pomocą sztucznego „rozkooperowania” produkcji.

- Rynkowa reforma ogranicza rozmiary sektora publicznego i zwiększa sektor prywatny. Tymczasem odziedziczony po poprzedniej epoce system statystyczny koncentruje uwagę na pierwszym, a jednocześnie nie jest w stanie w pełni oddać wzrostu drugiego. Dlatego też dane dotyczące produkcji globalnej i PKB muszą być oszacowane z niedomiarem. Na dodatek w szybko rosnącym sektorze prywatnym tendencja do ukrywania prawdziwych rozmiarów produkcji, sprzedaży i zysków jest silniejsza niż w sektorze publicznym.

- Reforma prorynkowa pociąga za sobą pozytywne zmiany w jakości i asortymencie towarów oraz w strukturze produkcji, które nie są właściwie uwzględnione przez tradycyjną statystykę. Statystyka ta nie ujmuje np. likwidacji niedoborów czy też eliminacji związanej z nimi „wymuszonej substytucji”, tj. kupowania określonych towarów z braku wyboru. Wszystko to oznacza, że nowa produkcja jest lepiej dostosowana do potrzeb konsumentów niż produkcja dawniejsza. Ten przyrost dobrobytu konsumentów nie jest uwzględniany przez tradycyjne metody statystyczne, które wskaźnikom sprzed reformy przypisują takie same wagi — jako miernikom dobrobytu — jak danym zebrany w czasie realizacji reform i po ich zakończeniu.

Zakres opisanych deformacji zwiększa się wraz ze wzrostem tempa zmian gospodarczych. Dlatego właśnie negatywne odchylenie statystyczne najpewniej będzie silniejsze w krajach, które wprowadziły reformy radykalne, niż w krajach, które poszły inną drogą.

¹³ Wykorzystuję tu szeroko znakomity artykuł A. Bratkowskiego, 1993.

5.2. Przykład Polski

Wszystkie te ogólne uwagi przemawiają za potrzebą systematycznego studium porównawczego na temat opisów statystycznych gospodarek przechodzących przemianę gospodarcze. Ze względu na brak takiego studium, na poparcie mojej tezy o zasadzkach, jakie kryją oficjalne statystyki w tych krajach, i potrzebie ostrożnego posługiwania się nimi, przytoczę przykłady błędów popełnionych w sprawozdawczości statystycznej i dam ich interpretację w odniesieniu do przeobrażeń gospodarczych w Polsce. Przypadek Polski obejmuje wspomniane już ogólne problemy nieadekwatnego opisu statystycznego, a także inne problemy prowadzące do nieporozumień, które mogą być specyficzne dla Polski (zob. A. Bratkowski, 1993).

- Oficjalne dane mówiły o spadku PKB w latach 1990–1991 rzędu 18–20%. Nowsze szacunki, sporządzone przez Ośrodek Badawczy Głównego Urzędu Statystycznego i Polskiej Akademii Nauk, korygują głębokość spadku do 5–10%, i to w wyniku samego tylko uwzględnienia szacunkowego wzrostu sektora prywatnego, nie w pełni objętego sprawozdawczością (Z. Rajewski, 1992). Również inne powody złożyły się na niedostateczne odzwierciedlenie przez oficjalne dane rzeczywistej dynamiki PKB w latach 1990–1991: pewne błędy metodologiczne, m.in. użycie niewłaściwego wskaźnika wzrostu cen, spowodowały zawyżenie PKB w 1989 r.; spadek w sferze budżetowej w 1991 r. był oceniany wyżej niż spadek zatrudnienia finansowanego z budżetu; nie uwzględniono skutków poprawy jakości towarów i likwidacji niedoborów itd. (więcej w tej sprawie zob. A. Bratkowski, 1993; Z. Rajewski, 1992).

- Oficjalne dane mówią o 9-procentowym spadku łącznej konsumpcji w latach 1990–1991; *jest to najmniejszy jej spadek ze wszystkich krajów postsocjalistycznych*. Mimo to jednak i tak jest to duża przesada, w części spowodowana wspomnianymi trudnościami z oszacowaniem PKB. Kolejną przyczyną był przyjęty nierealistyczny wzrost wartości zapasów w 1990 r., który spowodował sztuczne zaniżenie statystycznego wskaźnika stopy wzrostu łącznej konsumpcji. Oficjalnie podawany spadek jest sprzeczny również z bardziej szczegółowymi danymi oficjalnymi, opartymi na badaniu budżetów rodzinnych. Dane te pokazują np., że średnie spożycie mięsa w 1991 r. było o 2% wyższe niż w 1989 r., w gospodarstwach robotniczych o 2%, u rolników

o -2,9%, wśród emerytów i rencistów o 11,2%. Średnie spożycie owoców było wyższe o 8,6% i dla tych samych grup gospodarstw odpowiednio: 11,7%, -4,7% i 10,2%. Odsetek rodzin robotniczych wyposażonych w telewizor kolorowy wzrósł z 50,7% w 1989 r. do 82,9% w 1991, udział takich rodzin posiadających magnetowid wzrósł z 4,7% do 41%, pralkę automatyczną — z 59,1% do 67,2%, zamrażarkę — z 20,3% do 27,4%, samochód — z 30,7% do 38,3%. Podobny wzrost nastąpił dla rodzin emerytów i robotników rolnych (GUS, 1992). Dane te nakazują sceptycznie spojrzeć na popularny obraz szerzącego się ubóstwa w okresie radykalnej reformy prorynkowej; pokazują one również silną i racjonalną reakcję konsumentów na względne potanie artykułów trwałego użytku, bez ograniczenia jednak przez nich spożycia mięsa i owoców.

- Dane te każą również wątpić w przydatność szeroko wykorzystywanego wskaźnika *plac realnych*, wykazującego dla lat 1990–1991 ostry spadek. Wynik taki powstał na skutek prymitywnego błędu polegającego na mechanicznym porównaniu statystyki plac realnych w 1990 r. z danymi dla 1989 r. bez próby zbadania, co się działo z placami nominalnymi i cenami w latach 1988–1989. Rzecz w tym, że płace nominalne w tym okresie wzrastały znacznie szybciej niż ceny, podlegające w szerokim zakresie kontroli; w czwartym kwartale 1989 r. wyliczone na tej podstawie płace realne były o 41% wyższe niż w 1987 r.! Nie trzeba dodawać, że głównym tego skutkiem były jeszcze większe kolejki i braki na rynku, a nie poprawa poziomu życia. Aby otrzymać poprawny wynik, należy porównać płace realne po 1989 r. z placami realnymi w 1987 r. bądź użyć odpowiedniej średniej z kilku lat. Taka metoda pokazuje dostrzegalny wzrost plac realnych już w 1991 r., zgodnie z przedstawionymi wyżej statystykami konsumpcji.

- Należy wreszcie zakwestionować szerokie użycie określenia *recesja* lub *depresja* dla opisu procesów gospodarczych w Polsce po 1989 r. Pozostaje ono w sprzeczności z podawanymi już tu statystykami dotyczącymi globalnej dynamiki, a także z licznymi przejawami głębokich zmian strukturalnych: struktury własności, struktury produkcji, struktur organizacyjnych, zmian w roli handlu zagranicznego i w jego strukturze geograficznej. Przeczą temu również oficjalne statystyki działalności inwestycyjnej, wskazujące na szybką *modernizację techniki produkcji*. Wydatki na zakup dóbr inwestycyjnych w krajach OECD w latach 1990–1992 wzrosły o ponad 150%, nastąpił też

znaczny wzrost łącznych inwestycji w zakup maszyn i wyposażenia (zob. A. Bratkowski, 1993). Wszystko to dowodzi, że radykalny program gospodarczy pociągnął za sobą nie recesję, lecz raczej głęboką przebudowę struktur ekonomicznych i technicznych, realizowaną w warunkach potężnych wstrząsów zewnętrznych.

6. Nieporozumienia związane ze społecznymi i politycznymi aspektami przemian gospodarczych

Cały proces przemian w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest złożonym wzajemnym oddziaływaniem transformacji gospodarczej, społecznej i politycznej. Jest to historyczna zmiana, w wielkiej mierze nie mająca precedensu, która zrodziła już wiele teorii i doraźnych wyjaśnień. W tej części zajmę się pewnymi poglądami, które uważam za błędne, dotyczącymi relacji pomiędzy zmianami w gospodarce z jednej strony oraz dynamiką społeczną i polityczną — z drugiej.

6.1. Zbyt wysokie koszty społeczne a ryzyko radykalnych strategii gospodarczych

Wiele błędów w rozumowaniu wynika z fałszywego przedstawiania możliwości wyboru, przed jakimi stali podejmujący decyzje w post-socjalistycznych krajach Europy Wschodniej. Ten sam błąd występował przy koncentrowaniu się na społecznych kosztach radykalnej transformacji i wnioskowaniu na tej podstawie o konieczności odrzucenia tej strategii na rzecz podejścia „łagodniejszego”. Przez określenie „koszty społeczne” rozumie się zwykle negatywne zjawiska towarzyszące radykalnym przemianom (a nie — koszty alternatywne). Nawet jednak przy przyjęciu tej popularnej koncepcji kosztów społecznych jest oczywiste, że samo tylko odnotowanie pewnych negatywnych zjawisk wiązanych z daną strategią nie może być wystarczającym powodem do jej odrzucenia. Zawsze bowiem należy *porównywać* koszty, ryzyko (i korzyści) różnych wariantów, jakie są dostępne w sytuacji wyjściowej, przy oczekiwanych warunkach, które będą oddziaływały w sposób niezależny na proces transformacji. Przyczyna,

dla której niektórzy mogą się skłaniać do odrzucenia strategii radykalnej z powodu jej kosztów społecznych, może tkwić w tym, że przy zastosowaniu takiej strategii niektóre spośród tych kosztów (np. jawne bezrobocie) pojawiają się wcześniej i w sposób bardziej gwałtowny niż przy strategiach alternatywnych. Ale to samo dotyczy korzyści!

Zakres dostępnych wariantów zależy w znacznej mierze od sytuacji wyjściowej, zwłaszcza zaś od warunków makroekonomicznych. Jeśli sytuacja makroekonomiczna przedstawia się katastrofalnie (hiperinflacja i powszechne braki w zaopatrzeniu, jak to miało miejsce w Polsce w połowie 1989 r.), radykalne podejście do stabilizacji jest podejściem *najbezpieczniejszym*. Jego względne zalety mogą być mniejsze przy bardziej umiarkowanej początkowej nierównowadze makroekonomicznej, chociaż ekonomiczna szkoła racjonalnych oczekiwań dowodzi, że nawet w takiej sytuacji jest ono najmniej kosztowne, ponieważ bardzo szybko redukuje oczekiwania inflacyjne.

To samo ujęcie porównawcze należy stosować w odniesieniu do oceny ryzyka *protestu społecznego* związanego z zamierzonym wprowadzeniem różnych strategii gospodarczych. Nie wystarczy twierdzić, że radykalne podejście do stabilizacji pociąga za sobą wysokie ryzyko protestów i uznać to za wystarczający powód do jego odrzucenia. Właściwa odpowiedź powinna polegać na ocenie, jakie ryzyko społeczne może się wiązać z odkładaniem stabilizacji w obliczu odziedziczonej hiperinflacji. Inaczej mówiąc, w racjonalnym podejmowaniu decyzji naprawdę liczy się nie absolutny, a *względny* poziom ryzyka. Może się zdarzyć, że najmniej ryzykowny wariant w pewnej sytuacji może być daleko bardziej ryzykowny niż wariant najbardziej ryzykowny w innych warunkach. Odnosi się to również do programu gospodarczego kraju.

6.2. Reforma gospodarcza a niezadowolenie społeczne¹⁴

Każda strategia gospodarcza, jeśli się podejmuje jej realizację w bardzo trudnych warunkach gospodarczych, po krótkim okresie, w którym możliwa jest „nadzwyczajna polityka”, musi wywołać dość szerokie niezadowolenie.

Strategia „dryfowania” musi wywołać rosnące niezadowolenie, przy takim programie bowiem sytuacja może się tylko nieustannie

¹⁴ Część ta oparta jest głównie na opracowaniu: L. Balcerowicz, 1993a.

pogarszać. Również jednak *udana transformacja według wariantu radykalnego* nieuchronnie kreuje powszechne niezadowolenie. Dlatego też odrzucanie strategii reform tylko z tego powodu przypominałoby rezygnację z poruszania się po Ziemi jedynie dlatego, że powoduje to tarcie. Ten rodzaj błędu w rozumowaniu popełniany jest przez niektórych obserwatorów radykalnej reformy gospodarczej. Chcąc go uniknąć, należy rozpoznawać źródła niezadowolenia związanego z *udaną* reformą gospodarczą i spróbować w miarę możliwości zmniejszyć je lub rozproszyć.

Początkowo, przy bardzo trudnej sytuacji wyjściowej, poziom życiowy części społeczeństwa w porównaniu z przeszłością obniża się. Spadek ten mógłby być nawet głębszy przy strategii dryfowania, jednakże ludzie zazwyczaj nie zdają sobie z tego sprawy. Problem polega na tym, że większość ludzi skłonna jest porównywać swoją obecną sytuację z przeszłością i na tej podstawie formułować swój sąd na temat polityki rządu. Jak już powiedziałem, jest to rozumowanie błędne metodologicznie, ponieważ dzisiejszą sytuację powinniśmy raczej porównywać z tą, w jakiej byśmy się znaleźli w wyniku najlepszej polityki alternatywnej, przy założeniu tych samych warunków wyjściowych i pozostałych.

Przyczyną społecznego niezadowolenia jest jednak nie tylko, i być może nawet nie przede wszystkim, spadek poziomu życia społeczeństwa. W Niemczech Wschodnich nastąpił zauważalny wzrost ogólnego poziomu życia, a to za sprawą potężnego napływu środków z Niemiec Zachodnich, mimo to jednak większość mieszkańców tej części Niemiec nadal jest niezadowolona. W Polsce poziom życia sporej części inteligencji obniżył się, lecz mimo to jest to grupa, która jak dotychczas udziela najsilniejszego poparcia radykalnej reformie gospodarczej. Muszą więc być inne jeszcze czynniki zdolne wywołać niezadowolenie.

Drugi czynnik wyzwalający społeczne niezadowolenie wiąże się z tym, że w starym systemie ogólne swobody gospodarcze, tzn. szanse awansu gospodarczego, były silnie ograniczone. Nowy system radykalnie tę wolność rozszerza, co napotyka zróżnicowaną zdolność poszczególnych ludzi do skorzystania z tej możliwości. Różnice te spowodowane są wiekiem, wykształceniem, miejscem zamieszkania itd. Rozszerzenie zakresu swobód gospodarczych wytwarza zatem, przynajmniej początkowo, nowy typ społecznego rozwarstwienia na tych, którym łatwiej przychodzi bezpośrednio wykorzystywanie otwierających się możliwości, i tych, którym się to nie udaje. Wśród ludzi drugiej grupy takie doświadczenia powodują powstanie swoistego

kosztu psychologicznego: zawiści. Staje się to szczególnie widoczne wówczas, gdy ludzie sądzą — słusznie czy niesłusznie — że zwycięzcy w wyścigu gospodarczym nie zasłużyli na sukces, który przypadł im w udziale, albowiem w oczach przegranych są oni członkami elity starego systemu lub doszli do swoich pieniędzy poprzez działania, które w tamtym systemie uznawano za spekulację.

Trzecie, pokrewne tamtym, źródło niezadowolenia wynika z tego, że każdy system gospodarczy ma specyficzną hierarchię zarobków i prestiżu, a hierarchia typowa dla nierynkowej gospodarki z silną dominacją państwa jest zasadniczo odmienna od hierarchii charakterystycznej dla konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Udana przejście od jednego systemu do drugiego pociąga za sobą liczne zmiany *względego położenia społecznego*. Na zmiany te składa się awans pewnych grup i pogorszenie pozycji innych. To ostatnie dotyczy np. robotników przemysłu ciężkiego i górnictwa — sektorów, które były kiedyś trzonem marnotrawnej gospodarki centralnie planowanej. Ci, którzy w toku tych zmian tracą swą względną pozycję, na ogół nie mogą być sojusznikami radykalnej reformy prorynkowej.

Wreszcie, taka reforma musi wywoływać jawne bezrobocie, pozabawiając pracowników głównej korzyści, jaką gwarantował stary system gospodarczy: całkowitej pewności zatrudnienia.

Z drugiej jednak strony, udana reforma gospodarcza, w odróżnieniu od fiaska reform czy rezygnacji z nich, wytwarza również pewne własne źródła poparcia. Ludzie potrafią docenić pożytki z radykalnej likwidacji braków rynkowych i kolejek, a także z rozszerzenia asortymentu oferowanych dóbr i usług. Dotyczy to zwłaszcza kobiet, na których spoczywa główny ciężar zakupów. Osoby, które potrafią od razu skorzystać z możliwości, jakie daje rozszerzenie zakresu wolności gospodarczej, zwykle popierają prorynkową reformę, a ich liczba wzrasta w wyniku szybkiego wzrostu sektora prywatnego. Również jednak i pracownicy zatrudnieni w firmach prywatnych są, przeciętnie rzecz biorąc, bardziej przychylni takim reformom niż pracownicy przedsiębiorstw państwowych. Tak więc prywatyzacja może wzmacniać poparcie dla kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Ponadto ludzie lepiej wykształceni chętniej popierają radykalną reformę gospodarczą niż ci, którym tego wykształcenia brakuje, być może dlatego, że tym pierwszym łatwiej przychodzi zrozumienie wyzwań i szans, jakie ta reforma ze sobą niesie.

Bibliografia

- L. Balcerowicz *Eastern Europe: economic, social and political dynamics*, University of London, School of Slavonic and East European Studies, London 1993(a).
- L. Balcerowicz *Political economy of economic reform: Poland, 1989–92*, w: *Political Economy of Economic Reform*, Institute for International Economics, Washington 1993(b).
- N. C. Barr *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, „Journal of Economic Literature” 1992, t. XXX (June), s. 741–803.
- A. Bratkowski *The shock of transformation or the transformation of the shock? The Big Bang in Poland and official statistics*, „Communist Economics and Economic Transformation” 1993, nr 1.
- R. Dornbush *Experiences with extreme monetary instability*, w: *Managing Inflation in Socialist Economies in Transition*, S. Commoner (red.), The World Bank, Washington 1991, s. 175–196.
- R. Frydman, E. S. Phelps, A. Rapaczyński, A. Schleifer *Needed mechanisms of corporate governance and finance in eastern Europe*, „Economics of Transition” 1993, t. 1, nr 2, s. 171–208.
- J. M. Hume, B. Pinto *Prejudice and fact in Poland’s industrial transformation*, „Finance and Development”, June 1993, s. 18–20.
- S. Islam *Conclusion: Problems of planning a market economy*, w: *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and the Post-Soviet States*, S. Islam, M. Mendelbaum (red.), Council on Foreign Relations Press, New York 1993, s. 182–215.
- P. Jasiński *The transfer and redefinition of property rights: Theoretical analysis of transferring property rights and transformational privatization in the Post-STEs*, „Communist Economics and Economic Transformation” 1992, t. 4, s. 163–189.
- R. Lago *The illusion of pursuing redistribution through macropolicy: Peru’s Heterodox Experience, 1985–1990*, w: *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, R. Dornbush, J. Edwards (red.), Chicago University Press, Chicago 1991.
- A. Madison *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford University Press, Oxford—New York 1991.
- C. D. Mueller *The corporation and the economist*, „International Journal of Industrial Organisation” 1992, t. 102, przedruk w: „Economics Alert” 1993, nr 3, s. 1–3.
- Nie chcemy dużo: jakieś 60 bilionów*, z Andrzejem Lepperem rozmawia Jacek Żakowski, „Gazeta Wyborcza”, 19 sierpnia 1993, s. 10–11.
- B. Pinto, M. Belka, S. Krajewski *Transforming state enterprises in Poland: Macroeconomic evidence on adjustment*, Policy Research Working Paper 1101, The World Bank, March 1992.
- Z. Rajewski *Produkt krajowy brutto*, w: *Gospodarka polska w latach 1990–1992*, L. Zienkowski, Warszawa 1992.
- J. C. Rostowski *The implications of very rapid private sector growth in Poland*, maszynopis powielony, 1993.
- L. Sirowy, A. Inkeles *The effects of democracy on economic growth: a review*, „Studies in Comparative International Development” 1990 (Spring), t. 25, nr 1, s. 126–157.
- R. Solow *Growth theory and after*, „American Economic Review”, June 1988.