

**POLSKIE
REFORMY
GOSPODARCZE**

CZĘŚĆ TRZECIA

POLSKA REFORMA GOSPODARCZA W LATACH 1981–1988*

1. Wprowadzenie

Jednym z rezultatów sierpnia 1980 r. było ujawnienie pilnej potrzeby reformy gospodarczej w Polsce. Powstała rządowa propozycja reformy, którą w 1981 r. zaakceptował zjazd partii i sejm (*Kierunki...*, 1981).

Dokument wskazywał dwa podstawowe *cele* reform: wzrost efektywności gospodarki oraz przywrócenie i utrzymanie równowagi rynkowej, tj. zlikwidowanie chronicznych niedoborów. Zawierał również ogólny zarys systemu gospodarczego, który miał służyć realizacji obu tych celów. Kluczową propozycją było zniesienie dyrektywnego planowania centralnego. Przedsiębiorstwa miały być uwolnione od przymusu realizacji zadań planowych oraz od konieczności zabiegania o administracyjne przydziały czynników wytwórczych. Miały też uzyskać szeroką finansową autonomię, lecz jednocześnie miały pokrywać swe wydatki z dochodów uzyskanych ze sprzedaży (być może uzupełnionych prawdziwym kredytem bankowym). Gdyby im się to nie udało, miałyby zbankrutować. Wewnątrz przedsiębiorstwa szerokie kompetencje miały uzyskać rady pracownicze. Proponowane zniesienie planowania nakazowego nie było jednak równoznaczne z wyraźnym uznaniem woli rynku. Gospodarka miała „funkcjonować na zasadzie centralnego planowania przy wykorzystaniu mechanizmu rynkowego” (*Kierunki...*, 1981, s. 23). Proponowana reforma przewidywała dwu- lub trzyletni okres przejściowy na dojście do proponowanego systemu.

* Tekst ten, napisany w 1988 r., po raz pierwszy ukazał się jako fragment artykułu *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*, United Nations, Economic Commission for Europe, „Economic Studies” 1989, nr 1.

Wprowadzenie w dniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego spowodowało głębokie zmiany w społecznej i politycznej sytuacji Polski¹, jednakże reformę gospodarczą rozpoczęto zgodnie z planem 1 stycznia 1982 r. Ważne zmiany w ustawodawstwie wywarły wpływ na pozycję przedsiębiorstw i administrację państwową. Ale zmiany w systemie ekonomicznym nie odpowiadały założeniom projektu reform. Istnienie tej rozbieżności potwierdziły władze, występując w 1987 r. z programem drugiego etapu reformy gospodarczej. W punktach 2–9 omawiam pokrótce pierwotną propozycję reformy i praktyczne funkcjonowanie systemu w odniesieniu do kilku wybranych dziedzin. Punkt 10 zawiera pewne uwagi ogólne dotyczące reformy z lat 1982–1987.

2. Struktura własności

Podobnie jak w innych krajach o gospodarce centralnie planowanej, w całej gospodarce dominującą pozycję zajmował *sektor państwowy*. W takich dziedzinach, jak górnictwo, przemysł ciężki, większa część przemysłu przetwórczego, handel zagraniczny, bankowość, ubezpieczenia itd., pozycja ta oznaczała monopol lub sytuację bardzo mu bliską. Udział sektora państwowego w całkowitym zatrudnieniu (włącznie z osobami nie będącymi pracownikami najemnymi) w okresie reformy niewiele się obniżył — z 56,5% w 1982 r. do 55,2% w 1987 r.²

Sektor spółdzielczy odgrywał szczególnie ważną rolę w handlu wewnętrznym i w budownictwie mieszkaniowym. Problem jednak w tym, że jednostki noszące formalnie miano „spółdzielni” poddawane były podobnym regułom jak przedsiębiorstwa państwowe: przymusowemu grupowaniu w niezmiernie zbiurokratyzowane związki, poważnemu ograniczaniu autonomii, arbitralnemu przemieszczaniu aktywów, mianowaniu zarządów przez organy polityczne itd. (por. L. Balcerowicz, 1981; E. Wiśniewski, 1988).

¹ Związki zawodowe, w tym „Solidarność”, zostały najpierw zawieszono, a potem rozwiązane. Zawieszono również organy samorządowe w przedsiębiorstwach, które następnie miały być stopniowo przywracane na podstawie indywidualnych decyzji. Usunięto wielu dyrektorów państwowych przedsiębiorstw.

² Te i inne dane zostały wyciągnięte na podstawie *Rocznika statystycznego 1987* i *Małego rocznika statystycznego 1988*.

Proponowana reforma postulowała przywrócenie pełnej autonomii spółdzielniom. Prawo spółdzielcze z 1982 r. utrzymało co prawda przymusowe grupowanie spółdzielni w związki i administracyjne ograniczenia ich powoływania. Jednakże sektor spółdzielczy częściowo odzyskał pozycję utraconą mocą administracyjnej decyzji, powoli wchodząc w dziedzinę handlu przemysłowymi dobrami konsumpcyjnymi. W latach 1980–1987 nastąpił lekki spadek udziału spółdzielni w globalnym zatrudnieniu, z 11,9% do 11,7%.

Udział *krajowego sektora prywatnego* w łącznym zatrudnieniu wzrósł w tym samym okresie z 26,6% do 28,7%³. Trzeba tu jednak rozróżnić rolnictwo i pozostałą część gospodarki.

Prywatne gospodarstwa rolne zwiększyły swój udział w łącznym obszarze użytków rolnych z 74,5% w 1989 r. do 76,6% w 1987 r. Udział ten jednak jeszcze w 1970 r. sięgał 81%, a następnie obniżył się w wyniku coraz większej dyskryminacji prywatnego rolnictwa na rzecz mniej efektywnego sektora uspołecznionego. W tej sytuacji w latach 1980–1981 pojawiły się żądania uznania systemu prywatnego rolnictwa za trwały element polskiej gospodarki. Rzeczywiście, w 1983 r. wprowadzono takie postanowienie do konstytucji.

Pozarolniczy sektor prywatny, tradycyjnie zepchnięty na margines życia gospodarczego, zanotował największy przyrost udziału w zatrudnieniu, z 4,9% w 1980 r. do 8,2% w 1987 r. Ewolucja ta była przede wszystkim rezultatem wzrostu liczby przedsiębiorców, spowodowanego raczej rosnącym rozczarowaniem pracą w sektorze uspołecznionym, a nie jakąś radykalną zmianą polityki rządu, ta bowiem usztywniła swój restrykcyjny kurs (E. Wiśniewski, 1988; *Czapka na miarę...*, 1988; M. Kowalska, 1988). Władze lokalne nierzadko ograniczały zakładanie prywatnych przedsiębiorstw. Ich wzrost był dławiony podatkami i ścisłym limitowaniem zatrudnienia⁴. Firmy prywatne nadal były dyskryminowane, gdy próbowały kupować lub sprzedawać swoje produkty przedsiębiorstwom państwowym⁵.

³ Udziały sektorów nie sumują się do 100%, głównie ze względu na istnienie przedsiębiorstw należących do różnych organizacji społecznych.

⁴ Średnie zatrudnienie w przedsiębiorstwie (włączając właścicieli i członków rodziny) wynosiło 1,8 osoby w 1981 r. i 2 osoby w 1987 r.

⁵ Jeden z doświadczonych obserwatorów uznał, że restrykcje te były w okresie reformy nawet bardziej dotkliwe niż w latach siedemdziesiątych (T. Wojciechowski, 1987).

Istniała również pewna liczba niewielkich firm będących własnością obcokrajowców, określanych mianem *firm polonijnych*; większość zaangażowanych w nich przedsiębiorców była polskiego pochodzenia. Udział tych firm w łącznym zatrudnieniu wynosił w 1987 r. 0,3%. W 1986 r. przyjęto odrębną Ustawę o wspólnych przedsięwzięciach z udziałem kapitału zagranicznego⁶. Oceniano, że jej postanowienia były dla zagranicznych partnerów mniej atrakcyjne niż oferowane przez odpowiednie regulacje na Węgrzech i w Chinach (T. Gruszecki, 1988).

3. Struktury organizacyjne w sektorze państwowym

W lipcu 1981 r. nastąpiło połączenie dziewięciu ministerstw przemysłowych w cztery. Nowe ministerstwa powielały jednak wewnętrzną strukturę swych poprzedników (*Raport...*, 1984, s. 6).

Struktura ta odpowiadała zadaniom, które powierzono ministerstwom w ramach reformy (interwencje adresowane do konkretnych przedsiębiorstw, polityka kadrowa itp.). Zadania te jednak nie odpowiadały celom reformy.

Na szczeblu poniżej ministerstw w 1981 r. rozwiązano tradycyjne zjednoczenia przedsiębiorstw. W ich miejsce w 1982 r. pojawiły się zrzeszenia dobrowolne lub obligatoryjne (mniejszość). Większość zrzeszeń składała się z tych samych przedsiębiorstw, które poprzednio tworzyły zjednoczenia; 93% wszystkich przedsiębiorstw przystąpiło do nowo powstających zrzeszeń. Odtworzono w ten sposób wysoce zmonopolizowane struktury organizacyjne. Ważnym czynnikiem decydującym o powstaniu i przetrwaniu tych zrzeszeń były powszechne administracyjne przydziały czynników wytwórczych, które wywoływały potrzebę istnienia organów pośredniczących pomiędzy rozdzielającymi środki produkcji i ich użytkownikami. Ministerstwa przemysłowe wywierały więc na przedsiębiorstwa presję, skłaniając je do wstępowania do zrzeszeń⁷, co nie napotykało większego oporu ze strony przedsiębiorstw (A. Fornalczyk, 1984).

⁶ Poprzedniej ustawie z 1976 r. nie udało się przyciągnąć ani jednego zagranicznego partnera.

⁷ Odnosi się to do zrzeszeń dobrowolnych; zrzeszenia obligatoryjne były tworzone mocą decyzji administracyjnej.

Po 1982 r., a zwłaszcza w 1985 r., organy centralne nadal wywierały presję na łączenie przedsiębiorstw. Jednym z powodów było to, iż zrzeczenia obligatoryjne miały zostać rozwiązane do końca 1986 r.⁸ Okazało się jednak, że bądź to zostały one przekształcone w zrzeczenia dobrowolne, bądź też w ich miejsce powołano inne zgrupowania przedsiębiorstw (*Ocena...*, 1988, s. 150). Niektóre z tych zgrupowań przybrały formę spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których akcjonariuszami były przedsiębiorstwa, a organ administracji państwowej dysponował udziałem większościovym. Przemiany te dotknęły również niektóre zrzeczenia dobrowolne. Wywołało to jednak ostrą krytykę. Jednym z zastrzeżeń była obawa, że nowe struktury mogą prowadzić do recentralizacji, gdyż rady pracownicze przedsiębiorstw — najsilniejszy ośrodek oporu przeciw tym tendencjom — miały w toku takiej operacji utracić znaczną część swoich kompetencji decyzyjnych. Zwracano już uwagę, iż nowe organiacje są zazwyczaj budowane zgodnie z tradycyjną „zasadą branżową”, utrwalając tym samym i chroniąc wysoce zmonopolizowaną strukturę polskiego przemysłu.

4. Pozycja przedsiębiorstw państwowych

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. utrzymała zasadę „przypisania” każdego przedsiębiorstwa do jednego (zazwyczaj gałęziowego) ministerstwa lub organu terenowego⁹ obok poddania go specjalistycznym regulacjom innych organów, np. Ministerstwa Finansów. Organy, do których przypisano przedsiębiorstwa, nosiły nazwę organów założycielskich. Dotychczasowe prawo administracji państwowej do ingerencji w dowolną sprawę w przedsiębiorstwie zostało zastąpione zasadą stanowiącą, że autonomia przedsiębiorstwa może

⁸ Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. pozwalała na tworzenie zrzeczeń obligatoryjnych tylko na okres pięcioletni. Postanowienie to uchylono w 1987 r.

⁹ Przedsiębiorstwa państwowe można podzielić na podlegające ogólnemu ustawodawstwu oraz te, których autonomia jest ograniczona pewnymi regulacjami specjalnymi (np. przemysł zbrojeniowy, koleje, porty lotnicze, przedsiębiorstwa usług publicznych). Zajmuję się tu przedsiębiorstwami należącymi do pierwszej grupy. Można dodać, że ograniczenia autonomii mające zastosowanie do pierwszej grupy odnoszą się również do drugiej, ale nie na odwrót.

być ograniczona jedynie w pewnych określonych ustawą przypadkach. Dotyczyły one obrony narodowej, klęsk żywiołowych oraz wypełniania postanowień umów międzynarodowych¹⁰. Prócz tego poważniejsze zmiany zakresu działalności przedsiębiorstwa wymagały zgody organu założycielskiego¹¹.

Przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją, o ile pragnęły sprzedawać swe wyroby za granicą albo zaopatrywać się tam w czynniki wytwórcze, musiały również uzyskać zgodę Ministerstwa Handlu Zagranicznego.

Organ założycielski wyposażony był w szerokie kompetencje w odniesieniu do dyrektora przedsiębiorstwa. W „przedsiębiorstwach o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej”¹² dyrektora powoływał i odwoływał organ założycielski, a rada pracownicza otrzymała prawo weta. W innych przedsiębiorstwach było odwrotnie. Dodatkowo, w okresie stanu wojennego, organ założycielski decydował o płacach i innych warunkach zatrudnienia dyrektora, niezależnie od kategorii przedsiębiorstwa. Postanowienie to zostało w 1987 r. włączone do zmodyfikowanej Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Organ założycielski miał również prawo łączyć, dzielić lub likwidować przedsiębiorstwa, w pierwszych dwóch przypadkach za zgodą rady pracowniczej. W „wyjątkowych przypadkach” Rada Ministrów mogła łączyć przedsiębiorstwa w (obligatoryjne) zrzeszenia. Organ założycielski był też uprawniony do śledzenia wyników przedsiębiorstwa i jego dyrektora. Wszystkie przedsiębiorstwa miały obowiązek przygotowywania planów rocznych i programów rozwojowych oraz ujawnienia ich podstawowych elementów na żądanie organów państwowych¹³. Autonomia przedsiębiorstwa poddana była również pewnym innym ograniczeniom.

Przedsiębiorstwa dysponowały znacznie bardziej ograniczoną autonomią, niż przewidywał projekt reformy i podstawowe akty

¹⁰ Do tej listy dodano później zamówienia rządowe i programy operacyjne.

¹¹ W październiku 1987 r. zasadę tę zastąpiono postanowieniem zezwalającym organowi założycielskiemu na nakazanie przedsiębiorstwu zaprzestania nowej działalności.

¹² Począwszy od 1982 r. grupa ta, arbitralnie powoływana, obejmowała blisko 1400 największych przedsiębiorstw. W marcu 1988 r. liczba ta została zmniejszona do 329.

¹³ Dodatkowo Rada Ministrów mogła nakazać wybranym przedsiębiorstwom sporządzanie planów pięcioletnich i perspektywicznych (długookresowych).

prawne. Postanowienia ustawowe, które mogły działać ograniczająco na tę autonomię, miały rzeczywiście taki skutek, a poza tym pojawiły się nowe lub utrzymane zostały pewne dawniejsze. Pierwsza grupa obejmowała przede wszystkim regulacje uzależniające płacę i karierę dyrektora przedsiębiorstwa od decyzji organu założycielskiego. Czyniło go to podatnym na presję tego organu. Dyrektorzy byli również zależni od organów partyjnych, które zachowały swoje pozaustawowe uprawnienia do wywierania wpływu na wybór i zwalnianie kadry kierowniczej. Wydaje się jednak, że organy partyjne przechodziły od polityki promowania własnych kandydatów, którą uprawiały do czasów reformy, do polityki blokowania kandydatów uznawanych za niepożądane (S. Kawalec, 1988).

Wśród innych czynników ograniczających autonomię przedsiębiorstw można wymienić szeroki zakres administracyjnego rozdzielnictwa czynników wytwórczych i powszechną redystrybucję zasobów finansowych przedsiębiorstw. Niezależnie od tych wszystkich ograniczeń wydaje się, że autonomia przedsiębiorstw — ogólnie rzecz biorąc — była znacznie szersza niż przed reformą, choć z pewnością mimo wszystko węższa od przewidzianej w pierwotnym projekcie.

5. Planowanie centralne i mechanizm alokacyjny

Tradycyjne planowanie centralne wykazuje następujące główne cechy: 1) dąży do możliwie szczegółowego określenia struktury krajowej produkcji, handlu zagranicznego i inwestycji; 2) określa alokację podstawowych nakładów pomiędzy różne zastosowania i użytkowników poprzez bilanse materiałowe i administracyjne rozdzielnictwo; 3) plan centralny i plan organizacji niższego szczebla powstają w wyniku hierarchicznej wymiany informacji (zawierającej znaczny element manipulacyjnego przetargu), w rezultacie czego przedsiębiorstwa ostatecznie otrzymują zadania planowe — tzn. nie planują w sposób autonomiczny; jednocześnie centralny organ planistyczny w szerokim zakresie opiera się na propozycjach planistycznych przesyłanych przez przedsiębiorstwa do organów zwierzchnich.

Projekt reformy postulował rezygnację z tego rodzaju planowania. W praktyce jednak organy centralne szeroko ingerowały w struk-

turę produkcji. Służyło temu wprowadzenie dwóch instrumentów: *programów operacyjnych* i *zamówień rządowych*. Celem programów operacyjnych było pobudzanie wzrostu szeroko określonych dziedzin. Zamówienia rządowe były zorientowane na węższe obszary. Zamówienia te nie powinny być mylone z zamówieniami rządowymi w krajach zachodnich; w polskiej praktyce nie służyły one pokryciu zapotrzebowania rządu, a główną zachętą dla podmiotów je realizujących była nie korzyść finansowa, lecz uprzywilejowanie w dostępie do rzadkich czynników wytwórczych. Poza tym, jeśli środek ten nie spełniał oczekiwań, możliwe było również legalne użycie przymusu administracyjnego. Poza dziedzinami objętymi programami operacyjnymi i zamówieniami rządowymi również niektóre inne dziedziny uzyskały priorytet w zaopatrywaniu (np. eksport, przemysł obronny, projekty inwestycyjne wsparte radzieckimi kredytami; por. *Zasady...*, 1988).

Rzecz jasna, szerokie użycie tego instrumentu musiało być powiązane z rozległymi administracyjnymi interwencjami w proces alokacji. Oceniano, że ten typ interwencji dotyczył 80% sprzedaży dóbr produkcyjnych w 1986 r. (T. Wojciechowski, 1986). Reforma wniosła jedynie pewne zmiany form tej ingerencji. Zmniejszył się zakres tradycyjnego centralnego rozdzielnictwa, natomiast rozszerzone zostało rozdzielnictwo pośrednie. Główną jego formą było „obowiązkowe pośrednictwo”, w ramach którego centralnie wyznaczone organizacje handlu hurtowego stały się wyłącznymi sprzedawcami określonych wyrobów, uzależnionymi od priorytetów i wytycznych planu centralnego¹⁴. Inna nowa forma była związana z zamówieniami rządowymi: organizacje, które nimi zarządzały, zajmowały się również alokacją wytworzonej produkcji, znowu zgodnie z instrukcjami organów centralnych¹⁵. W tych warunkach centralne bilanse materiałowe, podstawowa część tradycyjnego planowania, nadal musiały odgrywać ważną rolę¹⁶.

Większy zakres zmian dotyczył trzeciej cechy planowania centralnego. Przedsiębiorstwa nie przedkładały swych planów do akceptacji

¹⁴ Producentom nie wolno było sprzedawać tych wyrobów bezpośrednio użytkownikom lub innym organizacjom handlowym.

¹⁵ Były to przeważnie te same organizacje, które obsługiwały „obowiązkowe pośrednictwo”.

¹⁶ W 1982 r. było 88 takich bilansów, w 1984 r. — 180, a w 1988 r. — 173 (*Zasady...*, 1988; Cz. Skowronek, 1983).

organom nadrzędnym i w związku z tym nie były przez nie oceniane na podstawie realizacji zadań planowych¹⁷. Równolegle nastąpiły zmiany w systemie informacyjnym centralnych planistów. Komisja Planowania wprowadziła system ankiet obejmujący plany 2000 największych przedsiębiorstw. Podobne systemy w swoich dziedzinach wprowadziły ministerstwa branżowe, wspomagające Komisję w procesie planistycznym (R. Ćwiertnia, 1987).

Zmiany, o których mowa, były jednak niepełne, zamówienia działały bowiem na rzecz odtworzenia pewnych cech dyrektywnego planowania centralnego. Jedną z nich była ważna rola ministerstw gałęziowych w proponowaniu listy zamówień i w nadzorowaniu ich realizacji. To pierwsze zakładało znany mechanizm międzysektorowego przetargu, w toku którego przedsiębiorstwa i w ich imieniu ministerstwa próbowały uzyskać możliwie szerokie przywileje zaopatrzeniowe (T. Smuga, 1987).

6. System ustalania cen

Projekt reformy postulował ustalenie cen na poziomie równowagi rynkowej. Nie przykładano wprawdzie zbyt wielkiej uwagi do tego, kto ma ustalać jakie ceny. Deklarowanym celem rządu była jednak decentralizacja cenotwórstwa, z wyjątkiem cen podstawowych dóbr konsumpcyjnych i produkcyjnych. Ustawa o cenach z 1982 r. rozróżniała ceny *urzędowe*, *regulowane* i *umowne*. Poziom cen *urzędowych* był określany przez odpowiednie organy administracji państwowej. *Ceny regulowane* były ustalane przez samych sprzedawców, którzy jednak musieli stosować przy tym pewne narzucone z góry metody (przeważnie były to metody oparte na tzw. formule kosztowej), określone przez te organy. *Ceny umowne* nie były ustalane ustawowo, lecz miały się kształtować w toku swobodnych negocjacji pomiędzy dostawcami i klientami.

W okresie od 1982 r. do 1983 r. wzrósł udział cen *urzędowych*, spadł zaś udział cen *umownych*. Po 1983 r. udział cen *urzędowych* był niemal stały, natomiast ceny *umowne* stopniowo zwiększały swój

¹⁷ Dotyczyło to również inwestycji — przedsiębiorstwa nie musiały się ubiegać o zezwolenie organów nadrzędnych na podejmowanie projektów ze swoich własnych zasobów finansowych.

udział kosztem cen regulowanych¹⁸. Nie oznacza to jednak, że nastąpiło przesunięcie ku cenom określanym przez rynek, ceny umowne bowiem były poddawane coraz surowszej kontroli administracyjnej (R. Ćwiertnia, 1987; T. Smuga, 1987). Od 1984 r. musiały się one opierać na określonych urzędowo „kosztach uzasadnionych”, które w 1983 r. przyjęto jako podstawę ustalania cen regulowanych. Praktycznie zacierało to różnicę pomiędzy obu kategoriami. Prócz tego ceny były zamrażane na długie okresy, ograniczono przerzucanie zwyżek kosztów na ceny, hamowano wzrost cen. Wszystko to prowadziło do ustalania cen umownych na poziomie nie zapewniającym równowagi rynkowej. Innym skutkiem tych tendencji było utrwalenie dominacji kosztowej formuły ustalania cen (dotyczy to również wielu cen urzędowych). Przy braku konkurencji i przy niewydajności administracyjnej kontroli kosztów produkcji, oznaczało to silne negatywne bodźce, zniechęcające do obniżki kosztów.

7. Instrumenty budżetowe i podatkowe

Reforma zastąpiła tradycyjny system wysoce zindywidualizowanych wpłat przedsiębiorstw do budżetu systemem podatków o ustalonej i w zasadzie jednolitej stopie¹⁹. Istniało siedem głównych kategorii podatków:

a) *podatek obrotowy* — jednoszczeblowy podatek opłacany przez producentów lub importerów od sprzedaży do sieci handlu hurtowego i nakładany na towary konsumpcyjne oraz — od 1987 r. — na wybrane dobra inwestycyjne (*Ocena...*, 1988); Ustawa podatkowa z 1982 r. wprowadziła dwie podstawowe stawki, od tego czasu jednak rosło zróżnicowanie praktycznie stosowanych stawek;

b) *podatek od zysku* — progresywny w latach 1982–1983, a od 1984 r. liniowy; w 1985 r. jego stawkę podwyższono z 60% do 65%;

¹⁸ Udział cen urzędowych (w % łącznej sprzedaży) wynosił w przypadku dóbr konsumpcyjnych 35% w 1982 r., 45% w 1984 r. i 45% w 1987 r. Odpowiednie udziały cen regulowanych wynosiły: 15, 15 i 2%, a cen umownych 50, 40 i 53%. Dla cen dóbr zaopatrzeniowych (podstawowe surowce i materiały) odpowiednie udziały wynosiły: 20, 32 i 29% (ceny urzędowe), 5, 13 i 3% (ceny regulowane), 75, 55 i 68% (ceny umowne). *Raport...*, 1984; *Ocena...*, 1988.

¹⁹ Sektor uspołeczniony i prywatny objęte były jednak odrębnym systemem podatkowym. Tutaj zajmuję się tylko tym pierwszym.

dochody z tego podatku stanowiły w 1987 r. 42% budżetu centralnego; podobny był udział podatku obrotowego;

c) *podatek od wzrostu funduszu płac* — opłacany z zysku netto (tzn. po opodatkowaniu podatkiem od zysku) i rosnący progresywnie po przekroczeniu przez fundusz płac pewnego progu, wyznaczonego za pomocą kilku alternatywnych formuł; celem tego podatku było hamowanie wzrostu płac, a nie przysparzanie dochodów budżetowych;

d) *podatek od płac* — ustalony w wysokości 20% funduszu płac;

e) *składka na ubezpieczenie społeczne* — stanowiąca początkowo 25%, a od 1983 r. 43% funduszu płac;

f) *podatek od nieruchomości* — ustalony w wysokości 2% wartości budynków i gruntu i zasilający budżety terenowe; podatki (d), (e) i (f) księgowane były jako składowe koszty;

g) *płatność części stawki amortyzacji*.

Na tę podstawową strukturę podatkową nakładał się system rozległych i ciągle rosnących *wyląceń i ulg*. Ulgi w podatku od zysku stanowiły równowartość 10% nominalnych dochodów podatkowych w 1983 r., a już 31% w 1987 r. Najważniejszą pozycją były ulgi związane z działalnością eksportową. Stanowiły one 35–40% całości ulg w latach 1983–1986 i 52% w 1987 r. (*Raport...*, 1984)²⁰. Poza ulgami przyznawanymi według ustalonych z góry i w zasadzie jednolitych stawek, udzielano również ulg przyznawanych indywidualnie, często dla ratowania przedsiębiorstw, które popadły w trudności finansowe.

Szeroko stosowano również ulgi w podatku od wzrostu wynagrodzeń. Korzystała z nich większość przedsiębiorstw, zwykle w trybie indywidualnym i często *post hoc*. Istniało również wiele ulg i wyląceń od opłat amortyzacyjnych, co powodowało, że przeciętny faktyczny ich udział w budżecie wynosił 15%, przy nominalnej stawce 50% (P. Dziewulski, J. Lipiński, 1987, s. 71).

Prócz ulg podatkowych, będących w istocie ukrytą subwencją, istniały również *formalne dotacje* wypłacane przedsiębiorstwom społecznym (choć w części korzystali z nich konsumenci). Sięgały one 31,1% wydatków państwowych w 1980 r. i pomimo masowych

²⁰ Istniały również ulgi dla przemysłu zbrojeniowego, dla wybranych typów inwestycji, dla produkcji dóbr wysokiej jakości itd.

podwyżek cen po 1981 r. nadal stanowiły 28,4% wydatków w 1985 r. i 28,7% w 1986 r.²¹ Znaczna część dotacji została zaprojektowana indywidualnie dla potrzeb przedsiębiorstw deficytowych. Były one odpowiednikiem adresowanych indywidualnie ulg podatkowych.

Wszystko to sprawiało, że pomimo reformy zachowane zostały pewne charakterystyczne cechy tradycyjnej gospodarki centralnie planowanej. Jedną z nich było wysokie obciążenie podatkowe zysków brutto przedsiębiorstw i następnie arbitralne przesuwanie przez organy nadrzędne znacznej części uzyskanych w ten sposób środków do innych przedsiębiorstw²². Fakt, iż to przedsiębiorstwa były głównym beneficjentem redystrybucji budżetowej, odróżniał gospodarkę centralnie planowaną od gospodarki rynkowej²³. Druga cecha charakterystyczna związana była z *doborem* przedsiębiorstw zasilanych środkami budżetowymi. Problem polegał na tym, że znaczna część pomocy budżetowej płynęła do przedsiębiorstw przeżywających trudności finansowe i że praktycznie nie zdarzało się, by takie przedsiębiorstwo pozostawiono na łasce losu (*Raport...*, 1984). W wyniku tego pomoc finansowa państwa niwelowała różnice pomiędzy przedsiębiorstwami lepszymi i gorszymi.

8. Pieniądz i bankowość

Jedno z głównych ograniczeń roli pieniądza w tradycyjnej gospodarce centralnie planowanej polegało na tym, że — z powodu administracyjnego rozdzielnictwa i niedoborów — posiadanie pieniędzy nie gwarantowało dostępu do rzadkich dóbr. Projekt reformy postulował usunięcie obu tych ograniczeń, tj. zwiększenie roli pienią-

²¹ Szacunek oparty na *Roczniku statystycznym 1987*, s. 107 i 110. Pomija się tu dotacje tkwiące w państwowych wydatkach inwestycyjnych, a także subwencje eksportowe, wypłacane z odrębnego rachunku wyrównawczego handlu zagranicznego.

²² Oprócz budżetu państwa były jeszcze inne kanały subsydiowania, np. rachunek wyrównawczy handlu zagranicznego i fundusze zarządzania na szczeblu branży. Oba działały również w Polsce, choć ten ostatni typ tylko w niektórych gałęziach (np. w górnictwie węglowym czy w produkcji cementu).

²³ W 1980 r. przedsiębiorstwa uspołecznione dostarczały 76,5% dochodów budżetowych państwa i otrzymywały 66,3% bieżących wydatków. W 1987 r. odpowiednie odsetki wynosiły 79,4% i 50,2% (szacunek na podstawie *Małego rocznika statystycznego 1988*, s. 76, 77).

dza. Cel ten nie został osiągnięty. Dodatkowo reformie towarzyszyła wysoka inflacja, która osłabiła pozycję krajowej waluty²⁴.

System bankowy w krajach o tradycyjnej gospodarce centralnie planowanej opiera się na istnieniu monobanku (brak w nim miejsca dla banków komercyjnych; cały system jest zdominowany przez jeden bank państwowy łączący funkcje banku centralnego z działalnością kredytową, wszystkie przedsiębiorstwa są związane z jednym bankiem itd.). Proponowana reforma nie postulowała radykalnej przebudowy tego modelu. Prawo bankowe z 1982 r. pozwalało na tworzenie nowych banków, jednakże zapis ten pozostawał na papierze²⁵.

Największą zmianą było wprowadzenie formalnego kryterium „wiarygodności kredytowej”: w decyzjach o przyznaniu kredytu przedsiębiorstwom państwowym zastąpiło ono kryterium stopnia realizacji zadań planowych. Banki miały udzielać kredytów tylko wtedy, gdy sytuacja finansowa przedsiębiorstwa obiecywała ich spłatę. Przedsiębiorstwa, które utraciły wiarygodność kredytową, miały przedstawiać plan jej przywrócenia, który musiał być przyjęty przez bank. Jeżeli tego nie uczyniły lub jeżeli plan się nie powiódł, bank był zobowiązany wstrzymać finansowanie i zażądać spłaty zaległych kredytów. Rezultatem mogła być likwidacja przedsiębiorstwa przez jego organ założycielski lub odrębna procedura upadłościowa.

Jak widać, była to próba komercjalizacji systemu kredytowego bez komercjalizacji banków. Oczywiście można się zastanawiać, czy oba elementy można w ogóle rozdzielić. Bankom niekomercyjnym brakuje podstawowego bodźca do starannego sprawdzania i oceny wniosków kredytowych, jakim jest strach przed bankructwem. Dodatkowo narażone są one na naciski organów centralnych i terenowych działających w imieniu przedsiębiorstwa²⁶. Mimo to niektóre firmy zostały uznane za pozbawione wiarygodności kredytowej²⁷; większość

²⁴ Oznaką tego była skłonność społeczeństwa do realizacji poważniejszych transakcji w walutach wymiennalnych.

²⁵ Wyjątkiem było utworzenie w 1987 r. państwowego Banku Rozwoju Eksportu.

²⁶ Tu właśnie dochodzi do głosu partyjna *nomenklatura*. Dyrektor terenowego oddziału banku, który jej podlega, najprawdopodobniej nie będzie się zbyt mocno opierał naciskom miejscowego komitetu partyjnego, zainteresowanego utrzymaniem spokoju społecznego w przedsiębiorstwie.

²⁷ W 1982 r. było 112 takich przedsiębiorstw, w 1986 r. — 332, a w 1987 r. — 114. Polska miała wtedy jednak prawie 7000 przedsiębiorstw państwowych i 15000 spółdzielni.

jednak została poratowana dotacjami lub ulgami podatkowymi. Zlikwidowano niewielką grupę przedsiębiorstw, głównie jednak poprzez ich połączenie z innymi, silniejszymi finansowo. Praktycznie nie zdarzały się bankructwa.

Wszystko to wywołało skargi, iż polityka budżetowa niweluje skutki twardej polityki kredytowej. Jak na ironię jednak, budżetowy paternalizm był w części możliwy właśnie dzięki polityce drukowania pieniędzy w celu pokrycia chronicznego deficytu budżetu państwa. Prócz tego alokacja kredytów dla potrzeb wielkich inwestycji centralnych następowała w rzeczywistości automatycznie, niezależnie od przekraczanych kosztorysów i nieraz wątpliwych perspektyw spłaty. Również przedsiębiorstwa uczestniczące w realizacji programów operacyjnych i zamówień rządowych (podobnie jak w realizacji innych centralnie wyznaczanych priorytetów) były przez banki traktowane preferencyjnie. Musiało na tym ucierpieć kryterium wiarygodności kredytowej.

W sumie polityka pieniężna miała bierny charakter, w odniesieniu zarówno do podaży pieniądza, jak i do rozdziału kredytów. Przypominało to tradycyjną gospodarkę centralnie planowaną. Ekspansja podaży pieniądza stworzyła potężne impulsy inflacyjne, którym przeciwdziałano narzędziami kontroli cen. To z kolei pogłębiało niedobory, umacniając tradycyjną skłonność do administracyjnego rozdzielnictwa. Rozdzielnictwo z kolei samo było obciążone nieefektywnością, np. zmniejszało elastyczność podaży, co dostarczało argumentu przeciwko liberalizacji cen itd.

9. System handlu zagranicznego

Należy w tym miejscu rozróżnić handel Polski z krajami członkami RWPG oraz handel z krajami o walucie wymiennej. W pierwszym przypadku, stanowiącym ponad 50% całych obrotów, niewiele było możliwości poważniejszych zmian ze względu na wysoce scentralizowane procedury handlu wzajemnego. Dlatego krajowy plan handlu zagranicznego nadal był bardzo szczegółowy i formalnie wiążący dla organizacji handlu zagranicznego. W procesie jego budowy wykorzystywano bilanse materiałowe — centralny instrument tradycyjnego planowania. Przedsiębiorstwa produkcyjne mogły być

również na mocy prawa zobowiązane do podejmowania zadań związanych ze „zobowiązaniem zewnętrznymi”.

System handlu z krajami o walucie wymiennej stwarzał szersze możliwości zmian. Oto główne z nich:

1. Przedsiębiorstwa produkcyjne i zużywające czynniki wytwórcze (włącznie z prywatnymi) mogły otrzymać zezwolenie na bezpośrednią działalność w handlu zagranicznym w głównym obszarze swego działania. Liczba przedsiębiorstw posiadających takie zezwolenie wzrosła z 245 w 1982 r. do 597 w 1987 r. (*Mały rocznik statystyczny 1988*, s. 258). W 1986 r. miały one realizować 10% całego eksportu (P. Dziewulski, J. Lipiński, 1987, s. 27). Fakt, iż udział ten był tak niski, w części należy przypisać biurokratycznym ograniczeniom w udzielaniu zezwoleń, w części natomiast ostrożnemu podejściu i brakowi niezbędnych umiejętności po stronie przedsiębiorstw produkcyjnych.

2. Kurs walutowy miał być, tak jak dotąd, ustalany centralnie przez władze (tzn. nie przewidywano wprowadzenia rynku walutowego), jednakże na poziomie zapewniającym opłacalność 75–85% eksportu²⁸. Pozostała część eksportu miała być przedmiotem subwencji. Kurs walutowy miał również zapewniać powiązanie cen krajowych z zagranicznymi: urzędowe ceny importowanych dóbr produkcyjnych, zwłaszcza podstawowych materiałów, miały być oparte na ich cenach transakcyjnych, a ceny urzędowe krajowych dóbr produkcyjnych miały być w miarę możliwości oparte na cenach transakcyjnych porównywalnych towarów w eksporcie lub imporcie²⁹. Zmiana kursu walutowego (albo cen dewizowych) miała więc oddziaływać — na mocy administracyjnego przepisu — na poziom cen krajowych. W praktyce jednak zdarzały się poważne odstępstwa od tych reguł. Stopa inflacji przewyższała tempo dewaluacji. Rezultatem był znacznie wyższy, niż planowano, udział eksportu wymagającego subwencji wypłacanych z tradycyjnego rachunku wyrównawczego³⁰, a sam rachunek zamykał się chronicznym deficytem, który pogłębiał ogólny

²⁸ Reguła ta miała być stosowana w odniesieniu do obu obszarów płatniczych.

²⁹ Nie zaproponowano jednak takich reguł w odniesieniu do cen urzędowych dóbr konsumpcyjnych. Ceny dóbr importowanych miały być ustalane „w odpowiedniej proporcji” do cen dóbr krajowych, te zaś miały być oparte na „uzasadnionych kosztach”.

³⁰ W latach 1985–1987 jednak obniżył się w wyniku większej dewaluacji złotego.

deficyt budżetu państwa. Obawa przed napędzaniem inflacji opóźniła dostosowania krajowych cen dóbr produkcyjnych do cen transakcyjnych. Prócz tego urzędowe ceny towarów wytworzonych w kraju zwykle były ustalane na podstawie reguły kosztowej (R. Ćwiertnia, 1987).

3. Od 1982 r. eksporterzy mogli odkupić po kursie urzędowym część swych wpływów eksportowych, określoną indywidualnie i zależną od importochłonności produkcji eksportowej. Uzyskane w ten sposób dewizy mogły być spożytkowane na finansowanie importu materiałów do produkcji i dóbr inwestycyjnych. Przedsiębiorstwa mogły również przenieść te uprawnienia na swoich dostawców w celu pokrycia ich potrzeb importowych. Udział importu finansowanego w ten sposób wzrósł z 2,8% w 1982 r. do 14,9% w 1985 r., by w 1986 r. spaść do 13,9% (*Raport...*, 1985, s. 12, *Raport...*, 1987, s. 11). Spowodowane to zostało ogólnym brakiem dewiz, który doprowadził do opóźnień w przyznawaniu przedsiębiorstwom zezwoleń. W 1987 r. prawo do odkupu części wpływów z eksportu zostało zastąpione majątkowymi odpisami dewizowymi, pozwalającymi na zatrzymanie tych środków na rachunkach w polskich bankach dewizowych. Odsetek wpływów eksportowych, które mogły być zatrzymywane przez przedsiębiorstwa, został jednak obniżony do około 20%, a w ślad za tym poszło zamrożenie nagromadzonych uprawnień. Miały one być stopniowo uwalniane w latach 1988–1995. Oficjalnym celem było jednak zwiększenie udziału importu finansowanego z własnych zasobów przedsiębiorstw i tym samym zmniejszenie udziału — dominującego — importu finansowanego centralnie, a także ograniczenie związane z nim racjonowania towarów z importu.

4. Od maja 1987 r. dewizy utrzymywane przez przedsiębiorstwa na rachunkach bankowych mogły być przedmiotem obrotu za pośrednictwem Banku Rozwoju Eksportu. Żywiono nadzieję, iż w ten sposób nastąpi stopniowy rozwój rynku walutowego (A. Parkoła, R. Rapacki, 1987). Procedura organizowanych aukcji miała jednak niewiele wspólnego z alokacją rynkową, a łączne obroty walutowe zrealizowane w ten sposób sięgały w 1987 r. zaledwie 8,5 mln dol. (*Ocena...*, 1988, s. 87). Od 1983 r. praktykowano też podobne przetargi walutowe dla przedsiębiorstw uspołecznionych, ale przy zaangażowaniu własnych zasobów banków. Obroty na nich były jednak znikome.

10. Uwagi na temat reformy w latach 1982–1987

Dokonany przegląd ewolucji w poszczególnych obszarach systemu gospodarczego w latach 1982–1987 pozwala na sformułowanie kilku ogólnych uwag:

1. Mimo że nie sposób dać precyzyjnej oceny wpływu zmian systemowych na wyniki gospodarcze (nie wiemy bowiem dokładnie, jak by się sprawy potoczyły bez tych zmian), jasne jest, że system, który się ukształtował w latach 1982–1987, nie zdołał osiągnąć podstawowych celów wytyczonych w projekcie reform: znaczącego wzrostu efektywności gospodarowania³¹ i likwidacji chronicznych niedoborów.

2. Podstawowej przyczyny niepowodzenia należy upatrywać w niedostatecznej kompleksowości i niewystarczającym radykalizmie reformy. Nastąpiło wiele cząstkowych zmian, jak np. rozszerzenie autonomii planistycznej przedsiębiorstw, pojawienie się w niektórych firmach państwowych aktywnych organów samorządowych, mniej sztywny system finansowy przedsiębiorstw, umożliwienie producentom bezpośredniego uczestnictwa w handlu zagranicznym i zezwolenie im na zachowanie części wpływów dewizowych. Problem jednak w tym, że utrzymano podstawowe cechy charakterystyczne odpowiadające za słabe wyniki tradycyjnej gospodarki centralnie planowanej w sferze efektywności i równowagi rynkowej, choć czasem w osłabionej, zmodyfikowanej czy ukrytej formie. Owe pozostałości obejmowały: szeroką centralną ingerencję w strukturę produkcji i w alokację nakładów, uporczywą kontrolę cen, skrajną organizacyjną koncentrację i związaną z nią monopolizację, uzależnienie dyrektorów przedsiębiorstw od organów partyjnych i państwowych, rozległą redystrybucję budżetową między przedsiębiorstwami uspołecznionymi i poprzez biurokratyczne instytucje finansowe, związane z tym miękkie ograniczenie budżetowe tych przedsiębiorstw, a także dotkliwe ograniczenie sektora prywatnego. Te podstawowe nie zmienione elementy sprawiały, iż pozytywny wpływ wspomnianych cząstkowych posunięć mógł być co najwyżej niewielki.

3. Wobec przetrwania tych podstawowych cech system, który się wykształcił w trakcie reformy, wywoływał dwa zjawiska typowe również dla tradycyjnej gospodarki centralnie planowanej: kompletny

³¹ Więcej w tej sprawie zob. World Bank, 1987; *Raport...*, 1987.

brak konkurencji między dostawcami (chroniczny rynek producenta) i powszechne przetargi przedsiębiorstw z organami nadrzędnymi o możliwie najbardziej dogodnie warunki działalności³². Rzecz jasna, żaden system gospodarczy naznaczony tymi cechami nie może wykazywać wysokiej efektywności ekonomicznej.

4. Władze nie próbowały stworzyć organizacyjnych przesłanek konkurencji, a wręcz odwrotnie — naciskały na tworzenie branżowych monopolii. Jednocześnie starały się zastąpić dyscyplinę konkurencji narzędziami administracyjnej kontroli i manipulacją instrumentami podatkowymi. Nie tylko były to zabiegi w przeważającej mierze nieskuteczne, ale również coraz bardziej komplikowały cały system.

5. Co się tyczy zjawiska przetargu międzyszczeblowego, można wskazać, że choć nadal obejmowało ono administracyjną alokację czynników wytwórczych, rozszerzyło się również na instrumenty podatkowe, które w znacznym stopniu były kształtowane w sposób zindywidualizowany dla poszczególnych przedsiębiorstw. Zachodził proces dobrze znany z doświadczeń Węgier, chociaż tam, jak się wydaje, przetargi dotyczące „regulatorów” w znacznej mierze zastąpiły przetargi dotyczące przydziału środków.

6. Przykład Polski dowodzi (podobnie jak przypadek Węgier), że można odejść od powszechnego planowania dyrektywnego bez wprowadzania mechanizmu rynkowego. Doświadczenia z takim pośrednim systemem nie są zachęcające. Nie oznacza to, by należało poszukiwać proefektywnościowej reformy gospodarczej w doskonaleniu systemu opartego na takim planowaniu. Jestem przekonany, że tego typu próby są daremne. Doświadczenie Polski pokazuje raczej, że odejście od takiego systemu musi być znacznie bardziej radykalne.

Bibliografia

L. Balcerowicz *Jak przebudować strukturę organizacyjną*, „Życie Gospodarcze” 1981, nr 48, s. 9.

Bank w przebudowie i działaniu – wywiad z W. Baką, „Trybuna Ludu”, 3.07.1988, s. 1 i 4.

J. Bobek *Reforma a stan i perspektywy rozwoju gospodarki krajowej*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych, GUS i PAN, Warszawa 1987.

K. Crane *An Assessment of the Economic Reform in Poland's State-Owned Industry*, rękopis, 1987.

³² Zjawisko to można analizować w kategoriach nacisków grup interesu (R. D. Tollison, 1982), jednakże jego zasięg jest znacznie szerszy niż w rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Czapka na miarę – rozmowa z Maciejem Krogulcem, dyrektorem Towarzystwa Handlowego „Pelko”, „Życie Warszawy” 1988, nr 103, s. 3.

R. Cwiertnia Koncentracja organizacyjna a centralna regulacja planistyczna, materiał powielony, 1987.

M. Dąbrowski Wątpliwa metoda reanimacji, rękopis, 1988.

R. Dziewulski, J. Lipiński Ceny i narzędzia ich kształtowania, w: J. Lipiński, J. Wojciechowska (red.) Proces wdrażania reformy gospodarczej, PWE, Warszawa 1987, s. 101–129.

A. Fornalczyk Zrzeszenia przedsiębiorstw, „Życie Gospodarcze” 1984, nr 33, s. 9.

T. Gruszecki Spółki z udziałem zagranicznym – po roku, „Przegląd Organizacji” 1988, nr 1, s. 27–33.

C. Józefiak Próba oceny i przebiegu reformy gospodarczej, PTE, Warszawa 1985.

S. Kawalec Kontakty przedsiębiorstw z władzami, rękopis, 1988.

Kierunki reformy gospodarczej, Warszawa 1981.

M. Kowalska Prywaciarze, „Życie Gospodarcze” 1988, nr 10, s. 1 i 4.

Mały rocznik statystyczny 1988, GUS, Warszawa 1988.

J. Mujżel Problemy cenotwórstwa w II etapie reformy gospodarczej, PTE, Warszawa 1985.

Ocena przebiegu i wyników wdrażania reformy gospodarczej w 1987 r., Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, 1988.

A. Parkoła, R. Rapacki II etap reformy w handlu zagranicznym – propozycje rozwiązań, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 1987.

Raport o przebiegu i wynikach wdrażania reformy gospodarczej w 1986 r., „Reforma Gospodarcza” 1987, nr 13.

Raport o realizacji reformy gospodarczej w 1984 r., Warszawa 1985.

Raport o reformie gospodarczej — ocena i wnioski kierunkowe, Warszawa 1984.

Raport o wdrażaniu i skutkach reformy gospodarczej w 1982 r., „Reforma Gospodarcza”, dodatek do „Rzeczypospolitej” 1983, nr 12–13.

Rocznik statystyczny 1987, GUS, Warszawa 1987.

J. Rymarczyk Próba diagnozy, „Życie Gospodarcze” 1985, nr 33, s. 8.

Cz. Skowronek Ewolucja systemu zaopatrzenia, „Życie Gospodarcze” 1983, nr 45, s. 10.

T. Smuga Niezłe, ale źle używane narzędzia, „Życie Gospodarcze” 1987, nr 13, s. 4.

R. D. Tollison Rent Seeking: A Survey, „Kyklos” 1982, nr 4, s. 575–502.

Ustawa z dnia 26.02.1982 o cenach, „Dziennik Ustaw” 1982, nr 7, poz. 52.

E. Wiśniewski Spółdzielczość w reformie, „Nowe Drogi” 1988, nr 1, s. 103–111.

T. Wojciechowski Możliwości osiągnięcia równowagi na rynku środków produkcji w polskich warunkach gospodarczych, materiał powielony, 1987.

T. Wojciechowski Reglamentacja materiałów: przyczyny, skutki i możliwości ograniczenia, „Gospodarka Planowa” 1986, nr 10, s. 390–394.

World Bank Poland: Reform, Adjustment and Growth, Annex I, „The Economic System”, Washington 1987.

Zasady i organizacja zaopatrzenia materiałowo-technicznego w latach 1988–1990, „Reforma Gospodarcza” 1988, nr 120, s. II.

Zysk to nie wyzysk – rozmowa z Kazimierzem Modzelewskim, przewodniczącym Krajowej Rady Rzemiosła, „Życie Gospodarcze” 1984, nr 33, s. 3.

PRZEJŚCIE DO GOSPODARKI RYNKOWEJ: POLSKA W LATACH 1989–1993*

Przebieg i wyniki każdego procesu przemian gospodarczych zależą od: 1) warunków początkowych, 2) strategii gospodarczej, 3) takich okoliczności towarzyszących przemianom, które na nie wpływają, a same są w znacznej mierze lub całkowicie od nich zależne.

W części 1 niniejszego rozdziału omawiam tło historyczne, w części 2 — warunki na starcie reformy w 1989 r., w części 3 — strategię gospodarczą i warunki jej realizacji, a w części 4 zajmuję się rezultatami gospodarczymi; całość zamyka analiza wniosków, jakie z tego wynikają.

1. Tło historyczne

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w sferze dominacji ZSRR. Spowodowało to dwie podstawowe zmiany w jej systemie instytucjonalnym: po pierwsze, powstanie autorytarnego systemu politycznego typu partyjno-państwowego, skupionego wokół Polskiej

* Artykuł ten po raz pierwszy został opublikowany pt. *Transition to the Market Economy: the Polish Case, 1989–1993*, w: „Economic Policy”, December 1994. Pożyteczne uwagi do pierwszej wersji niniejszego opracowania zgłosili: Herbert L. Boer, Alfred Bieć, Andrzej Bratkowski, Christopher Giessing, Władimir Gligorow, Wojciech Kostorzewa, Anthony Levitas i Andrzej Ochocki. Końcowa wersja została przygotowana w czasie mojego pobytu w Instytucie Nauk o Człowieku w Wiedniu w lecie 1994 r. W redakcyjnym przygotowaniu tekstu pomagały mi Katharina Srnka i Vera Budway.

Zjednoczonej Partii Robotniczej, i po drugie, zastąpienie własności prywatnej i rynku planowaniem centralnym i własnością państwową. Ważnym wyjątkiem od własności państwowej było rolnictwo, które po odstąpieniu od próby wymuszonej kolektywizacji w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych pozostało w przeważającej mierze prywatne.

Scentralizowana gospodarka Polski, podobnie jak gospodarka pozostałych krajów socjalistycznych, wykazywała początkowo szybki wzrost, wynikający z bardzo niskiego punktu startu oraz wysokiej stopy inwestycji. Z czasem jednak efektywność inwestycji i całej gospodarki zaczęła się systematycznie obniżać, w miarę jak malała zdolność scentralizowanego systemu gospodarczego do rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów gospodarczych. Spadkowi efektywności inwestycji towarzyszyły próby skompensowania go poprzez podniesienie stopy inwestycji. Zwiększało to jednak jeszcze bardziej złożoność gospodarki. Ostatecznym skutkiem tego błędnego koła był spadek tempa wzrostu dochodu narodowego i niemal całkowita stagnacja spożycia, która ujawniła się już w końcu lat sześćdziesiątych.

Procesy te były tłem dla wymuszonej zmiany kierownictwa politycznego w 1970 r. po brutalnym stłumieniu protestów w Gdańsku. Nowe kierownictwo z Edwardem Gierkiem na czele obiecało poprawę poziomu życia. Jak się okazało, kluczem do niej miały być olbrzymie kredyty zagraniczne, które częściowo finansowały wyższą konsumpcję, a częściowo nowe inwestycje w zachodnią technikę. Strategia ta opierała się na założeniu, że inwestycje te do takiego stopnia zwiększą potencjał eksportowy Polski, iż kraj będzie mógł obsłużyć zadłużenie, a przy tym utrzymać wysoki poziom PKB i spożycia. Tak się jednak nie stało. Kredyty zagraniczne okazały się nadmierne, a związane z nimi inwestycje na ogół były nietrafne i nieefektywne, głównie dlatego, że podejmowano je w ramach zasadniczo nie zmienionego, scentralizowanego systemu gospodarczego. Po okresie szybkiego wzrostu dochodu narodowego i konsumpcji w latach 1971–1978, Polska weszła w fazę przewlekłego kryzysu gospodarczego z ogromnym i stale rosnącym zadłużeniem zagranicznym. Drastyczne cięcia importowe spowodowane trudnościami bilansu płatniczego wywołały spadek produkcji materialnej netto o 27% w latach 1978–1982.

W toku tego kryzysu nastąpiła nadzwyczajna zmiana polskiego systemu społeczno-politycznego: po fali masowych strajków w sierpniu

1980 r. władze wyraziły zgodę na utworzenie niezależnego związku zawodowego „Solidarność”. Było to sprzeczne z podstawową regułą systemu komunistycznego, nie dopuszczającego dotąd organizacji niezależnych od partyjno-państwowego układu. Związki zawodowe w tym systemie spełniały rolę „pasów transmisyjnych” między państwem a masami. Wybór formuły związku zawodowego podyktowany był głównie słusznym przekonaniem przywódców opozycji, że właściwa organizacja, tj. opozycyjna partia polityczna, jest całkowicie nierealna w ówczesnej sytuacji geopolitycznej. „Solidarność” była jednak tylko z nazwy związkiem zawodowym; w istocie rzeczą był to masowy ruch polityczny na rzecz zmian, liczący w szczytowym okresie swego rozwoju 10 mln członków, przy łącznej liczbie dorosłych Polaków wynoszącej 21 mln. Mimo tej wielkości obecność wspólnego przeciwnika, tj. władz, oraz wspólnego zagrożenia radziecką inwazją wytworzyła wysoki stopień jedności i wyjaśniała samoograniczający charakter żądań „Solidarności”, które z dzisiejszej perspektywy mogą się wydawać skromne. W sferze gospodarki głównym żądaniem było zastąpienie planowania centralnego mechanizmem rynkowym, jednakże bez prywatyzowania przedsiębiorstw państwowych.

Okres niełatwego współistnienia „Solidarności” z komunistami zakończył się wprowadzeniem przez generała Wojciecha Jaruzelskiego stanu wojennego w grudniu 1981 r. Rola radzieckiej presji jako czynnika tej decyzji politycznej nie ulega wątpliwości, chociaż historycy nie są zgodni co do skali zagrożenia radziecką inwazją w sytuacji, gdyby polskie władze same nie podjęły środków represyjnych.

Początkowo „Solidarność” została zawieszona, a potem zdelegalizowana. Kontynuowała swoją działalność w podziemiu. W 1982 r. władze zapoczątkowały reformę gospodarczą. Okazała się ona skromniejsza nawet od oficjalnych projektów z lat 1980–1981, zachowując m.in. znaczny zakres centralnego rozdzielnictwa nakładów oraz biurokratyczną strukturę organizacyjną, której zadaniem była obsługa tego mechanizmu. Władze przywiązywały wielką wagę do wzrostu produkcji węgla, uzyskiwanego w drodze radykalnego wzmocnienia systemu zachęt dla górników, np. do pracy w sobotę. Spowodowało to względny wzrost płac w górnictwie — gałęzi o najliczniejszym zatrudnieniu, sięgającym w 1985 r. 450 000 osób. Ów wzrost jednak pogłębił późniejszy relatywny spadek płac podczas przechodzenia do gospodarki rynkowej.

Mimo wszystko nastąpiło zwiększenie autonomii przedsiębiorstw państwowych; stopniowo przywracano rady pracownicze, wprowadzone w drugiej połowie 1981 r. Reforma gospodarcza, ograniczona w swoim zakresie i obciążona wieloma problemami, nie zdołała jednak poprawić wyników gospodarki. W tym względzie niewiele się różniła od nieco bardziej radykalnej reformy węgierskiej.

W warunkach narastających napięć gospodarczych rok 1988 zapoczątkował przyspieszenie tempa zmian w — jak się miało okazać — końcowym okresie rządów komunistycznych w Polsce. Ostatni zdominowany przez PZPR rząd Mieczysława Rakowskiego, utworzony w październiku 1988 r., wprowadził znaczną liberalizację w stosunku do sektora prywatnego i handlu zagranicznego. Towarzyszyła jej jednak bardzo miękka polityka makroekonomiczna, ustępująca przed narastającą presją płacową. Pociągnęło to za sobą gwałtowny wzrost inflacji i niedoborów wywołanych kontrolą cen. W lutym i marcu 1989 r. trwały rozmowy Okrągłego Stołu pomiędzy „Solidarnością”, której przewodniczył Lech Wałęsa, i władzami. W ich wyniku osiągnięto porozumienie, podpisane 5 kwietnia i zatwierdzone w kilka dni później przez Sejm. Przewidywało ono liberalizację polityczną, włącznie z legalizacją „Solidarności” i innych niezależnych związków, a także częściowo wolne wybory¹. Skutki porozumienia dla gospodarki były dość niejednoznaczne. Sektor prywatny uzyskał równe z państwowym prawo do rozwoju, nie było jednak mowy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Prócz tego opozycja zdołała przeformować indeksację płac² oraz różnych innych dodatków płacowych i zasiłków na rzecz szerokich grup społecznych³. Było to spowodowane „związkowym” charakterem negocjatorów i doradców gospodarczych opozycji, nadal odczuwanymi ograniczeniami politycznymi,

¹ Wybory były całkowicie wolne do nowo powołanego Senatu i „kontraktowe” do Sejmu. „Solidarności” zezwolono na ubieganie się tylko o 35% mandatów.

² Płace miały wzrastać o 80% przyrostu cen w poprzedzającym kwartale, dodatkowo ponad normalny samoczynny wzrost płac.

³ Największe grupy — górnicy, kolejarze, rolnicy — miały swoje własne grupy negocjacyjne, koordynowane jedynie w niewielkim stopniu. Przedstawiciele tych grup wywierali zazwyczaj presję na przyjęcie postanowień ustalających, że płace w danej gałęzi mają stanowić np. 200% przeciętnej płacy w całej gospodarce. Rolnicy domagali się odpowiednio wysokich cen gwarantowanych. Zainicjowanie radykalnego programu gospodarczego spowodowało zarzucenie wszystkich takich ustępstw, co nie obyło się bez konfliktów z odpowiednimi grupami.

a prawdopodobnie również przekonaniem, że realizacja takich koncesji jest sprawą rządu. Dodatkowo dał o sobie również znać brak ogólnego skoordynowania negocjacji.

Wynik czerwcowych wyborów zaskoczył obie strony. Partia poniosła druzgocącą klęskę, a „Solidarności” przypadło w udziale nieoczekiwane zwycięstwo. W ramach politycznego kompromisu generał Jaruzelski został wybrany przez nowe Zgromadzenie Narodowe na nowo utworzone stanowisko prezydenta Polski. Jego najbliższy współpracownik, były minister spraw wewnętrznych, Czesław Kiszczak, nie zdołał sprostać powierzonym mu zadaniom utworzenia rządu. Po dwumiesięcznych wahaniach „Solidarność” zdecydowała się przejąć odpowiedzialność za rządy, tworząc koalicję z dwiema partiami, które były kiedyś partiami sojuszniczymi PZPR. Rząd ten, kierowany przez Tadeusza Mazowieckiego, utworzono między 24 sierpnia i 12 września 1989 r. Po krótkich, lecz silnych wahaniach zdecydowałem się przyjąć podwójną funkcję — wicepremiera odpowiadającego za sprawy gospodarcze i ministra finansów.

2. Warunki początkowe

Można wyróżnić co najmniej pięć głównych kategorii warunków początkowych, które są szczególnie istotne dla przechodzenia do gospodarki rynkowej. Są to: 1) sytuacja makroekonomiczna, 2) system gospodarczy, 3) struktura gospodarcza, 4) zadłużenie zagraniczne i 5) wielkość zasobu kapitału ludzkiego. Warunki początkowe Polski w 1989 r. można scharakteryzować przez ocenę sytuacji w każdej z tych pięciu dziedzin i jej porównanie z sytuacją innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w okresie bezpośrednio poprzedzającym podjęcie reform. Pozwoli nam to określić, które warunki występowały tylko w Polsce, a które były wspólne również i dla innych krajów tego regionu.

Z innymi krajami socjalistycznymi dzieliła Polska szczególnie typ nierynkowego systemu gospodarczego. System ten, zdominowany przez sektor państwowy, odznaczał się szczególnie wysokim stopniem koncentracji w przemyśle. Układ cen był zdeformowany przez powszechne dotacje i bezpośrednią regulację. Cały system nastawiony był na produkcję antyimportową, a konkurencja zarówno wewnętrzna,

jak i zewnętrzna właściwie nie istniała. Utrzymywano system wielorakich kursów walutowych; nie było wymiennej waluty. Brak było niezbędnych instytucji gospodarki rynkowej, ponieważ kapitalizm został tu zniszczony, a nie tylko zawieszony, jak w Niemczech Zachodnich przed 1948 r., albo zdeformowany, tak jak w Ameryce Łacińskiej. Nie istniał prawdziwy bank centralny ani prawdziwe banki komercyjne, brak było giełdy papierów wartościowych, obligacji państwowych, którymi można by finansować deficyt budżetowy, nie było również samorządu terytorialnego z prawdziwego zdarzenia.

Ów system „zniszczonego kapitalizmu” obarczony był rozległym i coraz mniej efektywnym *socjalistycznym państwem dobrobytu*, umożliwiającym łatwe uzyskanie renty inwalidzkiej, długotrwałych urlopów macierzyńskich, stosunkowo długich urlopów wypoczynkowych. Do tego dochodziły wysoko dotowane sanatoria, tanie wczasy pracownicze w ośrodkach wypoczynkowych wielkich przedsiębiorstw państwowych itd.

Drugą cechą charakterystyczną była *struktura gospodarki*, przez wiele lat kształtowana przez forsowne uprzemysłowienie i antyimportową strategię rozwoju. Przemysł był nadmiernie rozbudowany, a sektor usług — niedorozwinięty. Eksport cechowała ogromna zależność od rynku radzieckiego w takich gałęziach, jak przemysł maszynowy, tekstylny, elektroniczny i farmaceutyczny. W imporcie zależność taka dotyczyła dostaw ropy i gazu po cenach niższych od cen światowych. Na rynek RWPG trafiało 44% całego eksportu Polski w ostatnim roku poprzedzającym reformę (1989), w porównaniu z 45% dla Węgier, 51% dla Czechosłowacji, 63% dla Bułgarii i 25% dla Rumunii (L. Balcerowicz, A. Gelb, 1994). Niesprawny system gospodarczy i socjalistyczna struktura przemysłowa pozostawiły w spadku poważne zanieczyszczenie środowiska, zwłaszcza w regionach, w których skupiało się górnictwo i przemysł ciężki.

Polska, podobnie jak i inne kraje socjalistyczne, dotknięta była boleśnie głębokim niedostatkiem specjalistów od marketingu, finansów, nowoczesnej księgowości, a także fachowych urzędników państwowych. Są to wszystko dziedziny o żywotnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej. Z drugiej jednak strony, jednym z nielicznych pozytywnych elementów spuścizny socjalizmu był dość wysoki poziom *ogólnego wykształcenia*, umożliwiający szybkie nabywanie określonych umiejętności fachowych.

Przejdźmy teraz do tych aspektów początkowej sytuacji Polski,

Tablica 14.1. Początkowe warunki makroekonomiczne Polski w ujęciu porównawczym^a

Wyszczególnienie	Polska	Czecho – słowacja	Węgry	Bułgaria	Rumunia
1. Wzrost zasobów pieniądza (koniec roku, %)					
1988	63,0	—	—	—	—
1989	526,5	3,5	13,8	10,6	5,3
1990	—	0,5	29,2	16,6	22,0
2. Wzrost wskaźnika cen konsumpcyjnych (koniec roku, %)					
1988	73,9	—	—	—	—
1989	640,0	1,5	18,9	10,0	0,6
1990	—	18,4	33,4	72,5	37,7
3. Saldo budżetu (% PKB, ostatni rok przed reformą)	-7,4	0,1	0,5	-12,7	1,2
4. Stłumiona presja płacowa od 1987 do reformy (%) zmiana płac realnych – – zmiana PKB w cenach stałych	20,4	-9,1	0,6	20,3	21,6

^a Ostatnim rokiem przed reformą jest dla Polski 1989 r., dla pozostałych krajów 1990.

Źródło: *The Transition Report*, 1994; L. Balcerowicz, A. Gelb, 1994.

które wyraźnie odbiegały od warunków typowych dla gospodarki wszystkich krajów socjalistycznych. Najważniejszą cechą gospodarczej sytuacji kraju była ogromna nierównowaga makroekonomiczna. Tablica 14.1 ukazuje, że nierównowaga była w Polsce w ciągu dwóch lat poprzedzających reformę znacznie głębsza niż w Bułgarii i Rumunii, nie wspominając o Węgrzech i Czechosłowacji. Polska była jedynym krajem postsocjalistycznym (z wyjątkiem b. Jugosławii), który podejmował przemiany gospodarcze w sytuacji prawie hiperinflacji i przy masowych brakach na rynku. Miarą tych braków rynkowych może być różnica pomiędzy wzrostem płac w latach 1987–1989, po uwzględnieniu zmian cen, oraz wzrostem PKB w tym samym okresie, mierzonego w cenach stałych. Wskaźnik ten wykazuje inflację tłumioną w Polsce podobną do występującej w Bułgarii i Rumunii, a znacznie silniejszą niż na Węgrzech i w Czechosłowacji.

Inną cechą wyróżniającą położenie Polski w punkcie startu do reformy był wysoki poziom zadłużenia zagranicznego, które narosło

w przeważającej części w latach siedemdziesiątych. Zadłużenie zagraniczne netto w ostatnim roku poprzedzającym reformę stanowiło 44% PKB, w porównaniu z 16% w Czechosłowacji, 61% na Węgrzech, 63% w Bułgarii i 26% w Rumunii.

System gospodarczy Polski zawierał mniej elementów mechanizmu nakazowo-rozdzielczego niż gospodarka większości pozostałych krajów socjalistycznych, choć reformy były tu mniej zaawansowane niż na Węgrzech. Ostatni rząd przedsolidarnościowy zniósł jednak ograniczenia w tworzeniu i rozwijaniu przedsiębiorstw prywatnych, dokonał także znacznej liberalizacji handlu zagranicznego.

Były wreszcie jeszcze dwie inne cechy charakterystyczne *wyłącznie dla Polski*. Jedną z nich była *szczególnie silna pozycja pracowników*, zarówno w całym systemie społeczno-politycznym, jak i w szczególności w układzie sił wewnątrz przedsiębiorstw państwowych. Miała ona podłoże w szczególnym charakterze polskiej opozycji, uformowanej w 1980 r. w postaci związku zawodowego „Solidarność”. W wyniku rozmów Okrągłego Stołu wiosną 1989 r. „Solidarność” została zalegalizowana, uzyskując też silną reprezentację w parlamencie. Porozumienia Okrągłego Stołu obejmowały rozległe ustępstwa na rzecz najsilniejszych grup pracowniczych (np. górników, kolejarzy) oraz skrajną wersję indeksacji płac. Wszystko to w kilka miesięcy później trzeba było zlikwidować. Mocna pozycja pracowników mogła wywoływać silną presję na rzecz podwyżek płac i ograniczać zakres centralnej kontroli pewnych ważnych procesów składowych przemian, np. prywatyzacji.

Dalszą specyficzną cechą sytuacji Polski był wysoki, 78-procentowy udział *własności (nominalnie) prywatnej* w łącznym areale użytków rolnych. Przeciętna wielkość prywatnego gospodarstwa rolnego, których było 2,7 mln, wynosiła jednak zaledwie 7,2 ha, a 30% łącznej liczby gospodarstw nie przekraczało 2 ha (ich właściciele przeważnie należeli do grupy chłopów-robotników). Rolnicy przez wiele lat działali w nierynkowym otoczeniu, które cechowała mieszanina dyskryminacji i państwowej kontroli. W 1989 r. ich udziałem stały się ogromne *zyski nadzwyczajne*, spowodowane wysokimi podwyżkami cen skupu produktów rolnych wprowadzonymi przez ostatni rząd komunistyczny. Hiperinflacja w 1989 r. praktycznie zniwelowała też do zera i tak niski realny ciężar opodatkowania gospodarstw rolnych.

Patrząc na całość warunków początkowych Polski, można by

uznać prywatne rolnictwo za pozycję po stronie aktywów „bilansu otwarcia”. Jednakże przy niezmiernym rozdrobnieniu gospodarstw, zyskach nadzwyczajnych, które trzeba było wyeliminować i licznej rzeszy prywatnych rolników, która w ramach powstającego demokratycznego systemu politycznego łatwo mogła być zmobilizowana pod sztandary konserwatywnej grupy interesu, nawet i ta cecha wydaje się błogosławieństwem co najmniej dwuznacznym. To samo można powiedzieć o bardziej zdecentralizowanym charakterze polskiego systemu gospodarczego. Wszystkie pozostałe nietypowe cechy wyjściowej sytuacji Polski: katastrofę makroekonomiczną, szczególnie mocną pozycję związków zawodowych oraz duże zadłużenie zagraniczne, należy rzecz jasna zapisać po stronie pasywów. Możemy więc stwierdzić ostatecznie, że warunki Polski na starcie były znacznie trudniejsze niż położenie Czechosłowacji (nie wspominając o samych Czechach), które w każdej z tych dziedzin było zdecydowanie korzystniejsze. Również i Węgry miały lepszą pozycję na starcie, bo choć podobnie jak Polska dźwigały wielki ciężar zadłużenia zagranicznego, odziedziczyły lepsze proporcje makroekonomiczne i znacznie mniej bojową siłę roboczą. Zakres ogólnych trudności tkwiących w wyjściowych warunkach gospodarczych Polski był, jak się wydaje, nie mniejszy niż w Rumunii, która z kolei miała wprawdzie znacznie mniej elastyczny system gospodarczy, ale i mniej dramatyczną (choć poważną) nierównowagę makroekonomiczną, znacznie mniejszą zależność eksportową od rynku radzieckiego i brak zadłużenia zagranicznego. Jedynie Bułgaria ze swoją poważną nierównowagą makroekonomiczną, dużym zadłużeniem zagranicznym, scentralizowanym systemem gospodarczym i szczególnie wysoką zależnością od rynku radzieckiego mogła mieć trudniejsze niż Polska warunki wyjściowe.

3. Strategia gospodarcza i warunki jej realizacji

Opracowanie strategii gospodarczej obejmowało trzy kroki:

- 1) określenie głównych problemów wynikających z wyjściowej sytuacji Polski,
- 2) określenie typu gospodarki, do osiągnięcia którego miały doprowadzić przemiany,

3) sprecyzowanie rodzaju środków polityki gospodarczej, ich rozłożenia w czasie i tempa ich wprowadzenia.

Polska cierpiała na dwojakiego rodzaju „schorzenia gospodarcze”: głęboką nierównowagę makroekonomiczną oraz wadliwy system gospodarczy, który był przyczyną niskiej i stale malejącej efektywności ogólnoeconomicznej. Dodatkowo Polska dotknięta była dwoma problemami: zdeformowanej struktury gospodarki i olbrzymiego zadłużenia zagranicznego. Uznano je jednak za logicznie wtórne w stosunku do dwóch pierwszych „schorzeń”; bez ich usunięcia rozwiązanie problemów strukturalnych i zadłużenia nie byłoby możliwe.

Wizja systemu docelowego odgrywa ważną rolę w kształtowaniu strategii gospodarczej. Najważniejsza była świadomość odzyskania przez Polskę swobody wyboru, m.in. ustroju gospodarczego. W tych warunkach było jasne, że trzeba wybrać system, który stwarzałyby najlepsze szanse szybkiego, długofalowego rozwoju gospodarczego. Przy użyciu tego kryterium można było bez trudu określić podstawowe ogólne cechy docelowego systemu gospodarczego: stabilność makroekonomiczną, konkurencyjność, kapitalistyczny charakter, otwarcie na otoczenie, elastyczny rynek pracy itd.

Trzeci krok polegał na powiązaniu odziedziczonych problemów z działaniami uznanymi za narzędzia ich rozwiązywania. Nierównowaga makroekonomiczna wymagała *stabilizacji makroekonomicznej* (S), tzn. zmniejszenia deficytu budżetowego, ostrej kontroli podaży pieniądza, przejścia do dodatnich realnych stóp procentowych. Autorzy reformy byli również przekonani, że instytucjonalna nierównowaga w procesie ustalania płac, związana z dominacją sektora publicznego, wymaga kontroli płac. Dodatkowo za jej wprowadzeniem przemawiała rozkręcająca się w latach 1988–1989 spirala płac i cen, odziedziczona po poprzednim rządzie. Odpowiednie rozwiązania przyjęte w ramach całościowego pakietu nowej polityki gospodarczej wprowadzono z dniem 1 stycznia 1990 r.

Kolejną nominalną „kotwicą” stabilizacji był stały kurs walutowy. Określenie poziomu, na którym miał on być ustalony, było jedną z najtrudniejszych decyzji, której podjęcie poprzedziło rozważenie wielu alternatywnych propozycji⁴.

⁴ Podobnie było w Czechosłowacji, gdzie zanim zdecydowano się na kurs 28 koron za dolara, rozważano propozycje od 16 aż do 35–40 koron (J. Klacek, M. Hrnčir, 1994).

Brak równowagi makroekonomicznej w Polsce znajdował odbicie nie tylko w hiperinflacji, lecz również w *powszechnych brakach rynkowych* (inflacji tłumionej). Były one spowodowane zarówno ekspansywną polityką makroekonomiczną, jak i mikroekonomicznymi deformacjami i brakiem elastyczności po stronie cen i podaży. Polska różniła się pod tym względem od Czechosłowacji, gdzie przy ostrożnej polityce makroekonomicznej główne źródła niedoborów miały charakter mikroekonomiczny. W przypadku Polski polityka *S* musiała się zmierzyć zarówno z jawną inflacją, jak i z makroekonomiczną składową inflacją tłumioną. Likwidacja niedoborów, w tej mierze, w jakiej jej przyczyny tkwiły w sferze mikroekonomicznej, wymagała *mikroekonomicznej liberalizacji*. Ta „polityka *L*” polegała na rozszerzeniu zakresu wolności gospodarczej poprzez wyeliminowanie powszechnej i szczegółowej interwencji państwa i na zwiększeniu w ten sposób elastyczności podaży i cen.

Drugi główny problem, *wadliwy system gospodarczy*, wymagał *polityki zmian instytucjonalnych*. Można z kolei wyróżnić dwie części takiej polityki: 1) wspomnianą już liberalizację mikroekonomiczną i 2) głęboką przebudowę instytucjonalną (politykę *I*), obejmującą przekształcenie wielu organizacji i całych podsystemów instytucjonalnych.

Polityka *L* była, jak widać, środkiem rozwiązywania zarówno problemów makroekonomicznych, jak i systemowych. Jej program przyjęty w Polsce miał bardzo szeroki zakres. Obejmował likwidację pozostałych jeszcze ograniczeń prywatnej działalności gospodarczej, usunięcie pozostałości centralnego rozdzielnictwa nakładów, liberalizację cen, likwidację zdecydowanej większości ograniczeń ilościowych w eksporcie i imporcie, wprowadzenie jednolitego kursu walutowego i wewnętrznej wymienialności złotego.

Również program *głębokiej przebudowy instytucjonalnej* był zakreślony bardzo szeroko, odpowiednio do spuścizny „zniszczonego kapitalizmu”, z którą trzeba się było zmierzyć. Najważniejsze przedsięwzięcia obejmowały: prywatyzację większości sektora państwowego, złamanie monopolu na rynku wewnętrznym i wprowadzenie rygorystycznego ustawodawstwa antymonopolowego, wzmocnienie instytucjonalnej niezależności banku centralnego, reformę sektora finansowego, ubezpieczeń, systemu podatkowego, stworzenie prawdziwego samorządu terytorialnego i utworzenie sieci zabezpieczenia społecznego.

Działania w ramach polityki *S*, *L* i *I* zostały uznane za klucz do

rozwiązania dwóch dodatkowych problemów: deformacji struktury gospodarczej i ogromnego zadłużenia zagranicznego. Dana struktura gospodarcza jest rezultatem przeszłych decyzji inwestycyjnych i produkcyjnych, podejmowanych pod wpływem warunków systemowych i makroekonomicznych. Dlatego właśnie zmiany wprowadzane w obu tych dziedzinach mają tak zasadnicze znaczenie. Niektóre jednak części struktury przemysłowej, w których konieczność szybkiej redukcji potencjału jest szczególnie paląca, a potrzeby informacyjne centralnego podejmowania decyzji są względnie proste, wymagają *ściśle selektywnej polityki restrukturyzacji* i jednocześnie decydują o jej dopuszczalności. Taka polityka, ograniczona zasadniczo do górnictwa, energetyki i hutnictwa, stała się częścią ogólnego programu gospodarczego. Nie ma ona jednak nic wspólnego z charakterystyczną dla poprzedniego okresu masową „polityką przemysłową”, polegającą na typowaniu zwycięzców czy ratowaniu z opresji tych, którym się nie wiedzie.

Przyszłe rozmiary długu zagranicznego i zdolność do jego obsługi zależały od dynamiki rozwoju Polski, na którą silny wpływ miała polityka transformacji systemowej i stabilizacji makroekonomicznej. Zważywszy jednak na ogromne rozmiary długu i dramatyczny stan polskiej gospodarki, rozwój gospodarczy nie był możliwy bez *radikalnej redukcji zadłużenia i jego restrukturyzacji*. Szanse uzyskania takiej redukcji od zachodnich wierzycieli, zwłaszcza od rządów krajów Zachodu, na które przypadało 2/3 polskiego zadłużenia, zależały od przyjęcia przez Polskę całościowego i radykalnego programu gospodarczego, i tak niezbędnego ze względów wewnętrznych.

Przedmiotem strategii gospodarczej był nie tylko rodzaj środków, które należało podjąć, ale również ich rozłożenie w czasie i tempo, w jakim miały być stosowane. Można było np. opóźnić stabilizację i liberalizację cen do czasu sprywatyzowania przedsiębiorstw. Taka była istota Planu 500 dni w Rosji, przedłożonego w 1990 r., który nie doczekał się realizacji (S. Fisher, 1994). Wariant ten nigdy nie był poważnie rozpatrywany przez zespół gospodarczy w Polsce, jego realizacja bowiem oznaczałaby zgodę na długotrwałą wysoką inflację, a to z kolei podniosłoby koszt i stopień trudności jej ostatecznego stłumienia. Wybór padł na alternatywną strategię — mniej więcej równoczesnej realizacji *S*, *L* i *I*.

Każdy środek polityki gospodarczej odznacza się pewnym maksymalnym możliwym tempem realizacji. Jest ono znacznie wyższe dla

S i L niż dla przeważającej części środków składających się na politykę I. Wariantem radykalnym można nazwać ten, dla którego tempo faktyczne jest bliskie maksymalnemu. Z definicji, warianty „gradualistyczne”, tj. stopniowych reform, wyraźnie od tempa maksymalnego odbiegają. Było oczywiste, że powolne wyhamowywanie wysokiej inflacji jest zadaniem beznadziejnym, wybrano zatem radykalny wariant stabilizacji. Zdecydowaliśmy się również na łączne podjęcie radykalnej polityki L i I, równocześnie z polityką S. Argumentem przemawiającym za taką właśnie strategią było wyraźne fiasko wcześniejszych cząstkowych reform, a także założenie o istnieniu silnej synergii między różnymi obszarami polityki gospodarczej. I tak np. szybka poprawa proporcji cenowych wymagała radykalnej liberalizacji cen. Bez takiej poprawy autonomiczne decyzje przedsiębiorstw mogłyby mieć społecznie niepożądane skutki, a mechanizm bankructwa mógłby eliminować niektóre efektywne przedsiębiorstwa. Radykalna liberalizacja cen była również niezbędnym warunkiem szybkiej likwidacji niedoborów, koniecznej zarówno do poprawy położenia materialnego konsumentów, jak i do podniesienia sprawności funkcjonowania przedsiębiorstw. Takiej liberalizacji musiała jednak towarzyszyć szybka i skuteczna likwidacja ograniczeń, ilościowych i innych, w handlu zagranicznym, której celem było poddanie krajowych przedsiębiorstw, uwolnionych od mechanizmu nakazowego, naciskowi konkurencji, zwiększenie elastyczności podaży, która wraz z liberalizacją cen była przesłanką likwidacji braków rynkowych, a także powiązanie cen wewnętrznych z cenami rynku światowego. Istnienie wszystkich tych powiązań oznacza daleko posuniętą *niepodzielność zadania liberalizacji*. Trzeba było wprowadzić radykalną liberalizację cen i zlikwidować mechanizm nakazowy występujący w formie ukrytej pod nazwą „zamówień rządowych”, aby uniknąć sytuacji, w której kontrolowane przedsiębiorstwa wywierałyby skuteczny nacisk na przyznanie jawnych bądź ukrytych subsydiów, w ten sposób podważając sens koniecznej radykalnej stabilizacji. Pomyślna stabilizacja wymagała więc radykalnej liberalizacji. Z drugiej strony, radykalna liberalizacja cen musiała być ubezpieczona twardą polityką S, która pozwoliłaby uniknąć przerodzenia się początkowego skoku cen w przewlekłą wysoką inflację. Zakładano wreszcie, że prywatyzacja i inne reformy instytucjonalne przyniosą pełne efekty w warunkach wyższej stabilności makroekonomicznej, ale też że z drugiej strony

niektóre spośród nich (np. reforma podatkowa) są istotnym warunkiem utrzymania i umocnienia rezultatów osiągniętych na polu stabilizacji makroekonomicznej. Oba typy polityki (*L* i *I*) były więc ze sobą ściśle związane⁵.

Przedstawione przesłanki ekonomiczne dostatecznie uzasadniały wybór szerokiego i radykalnego programu *S*, *L* i *I*. Dodatkowym argumentem były pewne względy dotyczące politycznego klimatu dla reformy gospodarczej, które nakazywały jej szybkie podjęcie, bezpośrednio po wielkim przełomie politycznym z połowy 1989 r. Wolne tempo reformy lub jej odwołanie oznaczałoby marnotrawstwo kapitału politycznego w postaci gotowości społeczeństwa do akceptacji trudnych, radykalnych posunięć gospodarczych. Pojawienie się tego rodzaju kapitału politycznego jest korzystnym skutkiem każdego wielkiego przełomu politycznego. Kapitał ten jednak szybko zanika, ustępując pola „normalnej” polityce partii politycznych i grze grup interesów. W końcu również i psychologia społeczna poucza nas, że ludzie łatwiej dostosowują swoją postawę do otoczenia wtedy, gdy doznało ono głębokich zmian, niż wówczas, gdy zmiany następują stopniowo.

Opisana strategia została w końcu 1989 r. rozwinięta w szczegółowy program. Przygotowując go, zespół gospodarczy współpracował z zespołem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, przy wsparciu grupy doradców polskich i zagranicznych. Z początkiem stycznia 1990 r. wszedł w życie pakiet radykalnych przedsięwzięć polityki gospodarczej. Koncentrował się on na stabilizacji, liberalizacji, zmianach systemu podatkowego, umocnieniu banku centralnego i sieci zabezpieczenia społecznego. W lutym 1990 r. rząd przyjął ustawę prywatyzacyjną, która następnie została uchwalona przez Sejm w lipcu tego samego roku. W pierwszej połowie 1990 r. przyjęto również kilka innych ustaw dotyczących przebudowy instytucjonalnej, np. ustawę o ubezpieczeniach i ustawę antymonopolową, w drodze ustawowej rozwiązano obowiązkowe centralne związki spółdzielcze.

Reformy instytucjonalne w 1991 r. obejmowały nową ustawę o publicznym obrocie papierami wartościowymi i utworzeniu giełdy papierów wartościowych, nową liberalną ustawę o inwestycjach zagranicznych, ustawę o powszechnym podatku dochodowym oraz

⁵ Do tych m.in. wniosków doszedłem w latach osiemdziesiątych w pracy nad porównaniem systemów gospodarczych, nad nieefektywnością gospodarki socjalistycznej i nad jej transformacją (L. Balcerowicz, 1989a i b).

nowe prawo budżetowe. Utrzymywało się wysokie tempo wzrostu sektora prywatnego i prywatyzacji aktywów przedsiębiorstw państwowych, jednakże prywatyzacja dużych przedsiębiorstw postępowała dość powoli, głównie na skutek komplikacji politycznych. W sferze działań makroekonomicznych w maju 1991 r. nastąpiła dewaluacja złotego, której towarzyszyło powiązanie jego parytetu z koszykiem walut, a nie, jak dotychczas, z dolarem. W październiku wprowadzono kroczącą dewaluację złotego. Wśród innych zmian można wymienić modyfikację mechanizmu kontroli płac, który został utrzymany mimo ataków związków zawodowych.

Na przełomie lat 1991 i 1992 nastąpiły widoczne zmiany polityczne. W wyniku wyborów do Sejmu w październiku 1991 r. po reformatorskich rządach Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego powstał rząd koalicyjny Jana Olszewskiego, który rozpoczął swoją działalność pod hasłem radykalnego zerwania z przeszłością (zakończył swoją służbę państwową w grudniu 1991 r.). Stopniowo jednak rząd Jana Olszewskiego łagodził swoje poprzednie deklaracje, w zasadzie kontynuując politykę dyscypliny budżetowej przy dość rygorystycznej polityce pieniężnej niezależnego w dużej mierze banku centralnego. Prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych została natomiast praktycznie wstrzymana. Rząd Jana Olszewskiego upadł w czerwcu 1992 r., premierem kolejnego rządu koalicyjnego została Hanna Suchocka. Rząd ten w zasadzie kontynuował strategię gospodarczą realizowaną od 1990 r., choć w niektórych dziedzinach dokonał pewnych ustępstw na rzecz różnych grup interesu. W szczególności dotyczy to rolników. Rząd Hanny Suchockiej został obalony na skutek wotum nieufności uchwalonego przez Sejm, który z kolei został rozwiązany przez prezydenta. W wyniku wyborów we wrześniu 1993 r. władzę objął rząd koalicyjny utworzony przez dwie partie postkomunistyczne.

Jak więc widać, polski program gospodarczy był realizowany w złożonych warunkach politycznych, zwłaszcza od drugiej połowy 1991 r.⁶ Częste kampanie polityczne stały się okazją do demonstracji populizmu, co musiało się odbić niekorzystnie na oczekiwaniach i w rezultacie również na działaniach podmiotów gospodarczych.

⁶ Składanie winy za te komplikacje na karb radykalnego programu gospodarczego jest błędem (L. Balcerowicz, 1993c). Ewolucja polityczna w Polsce może być uznana za zespół warunków w przeważającej mierze niezależnych od programu, które jednak wywierają wpływ na jego wyniki.

Wynikiem był nawrót presji płacowych i osłabienie skłonności przedsiębiorstw państwowych do podejmowania trudnych decyzji restrukturyzacyjnych. W warunkach istnienia silnych i dość agresywnych związków zawodowych, częstych wyborów i rozdrobnionego systemu partyjnego, klimat polityczny dla reformy gospodarczej był w Polsce znacznie trudniejszy niż na Węgrzech czy w Republice Czeskiej.

Na przeobrażenia gospodarcze wywierała również wpływ kolejna grupa warunków, związana ze stosunkami zewnętrznymi. W przypadku Polski warunki te były bardzo trudne ze względu na załamanie się polskiego eksportu do krajów b. Związku Radzieckiego i dotkliwie pogorszenie się *terms of trade*. Negatywny wpływ tego załamania kosztował Polskę, jak się szacuje, 3,5–5% jej PKB w 1991 r. W przypadku mniejszych krajów Europy Środkowej szok ten był jeszcze dotkliwszy: dla Węgier 6–9%, dla Rumunii 10% i dla Bułgarii 16–21% (M. Bruno i in., 1993; D. Rodrik, 1992; D. Rosati, 1993).

4. Wyniki gospodarcze

4.1. Uwagi w sprawie statystyk

Nim przystąpimy do oceny wyników gospodarczych, trzeba podkreślić, że standardowe dane statystyczne w gospodarkach przechodzących głębokie przeobrażenia muszą wypaczać prawdziwy obraz gospodarki. Z jednej bowiem strony, nie są w stanie prawidłowo uchwycić rozmiarów efektów pozytywnych, np. szybkiego wzrostu sektora prywatnego czy likwidacji braków rynkowych, z drugiej zaś strony, przedstawiają jako nowe koszty społeczne pewne negatywne zjawiska, które dotąd nie były widoczne nie dlatego, że nie istniały, a tylko dlatego, że były ukryte (np. stłumiona inflacja, ukryte bezrobocie). Jest wielce prawdopodobne, że siła tej negatywnej tendencji jest szczególnie duża w przypadku radykalnych programów gospodarczych podobnych do tego, który przyjęto w Polsce. Takie bowiem reformy pociągają za sobą szczególnie szybkie narastanie procesów pozytywnych, które znajdują tylko częściowe odbicie w statystyce (np. wzrost sektora prywatnego), ale jednocześnie wydobywają na światło dzienne ukryte dotąd koszty (L. Balcerowicz, A. Gelb, 1994). Dodatkowo w przypadku Polski komplikacje związane z hiperinflacją w okresie bezpośrednio poprzedzającym reformę spowodowały, że

urząd statystyczny popełnił poważne błędy, które praktycznie jednokierunkowo (negatywnie) wpływały na statystyczny obraz późniejszych przeobrażeń⁷. Zdarza się wreszcie wykorzystywanie standardowych danych w sposób pozbawiony większego sensu ekonomicznego, co wypacza wszelkie porównania wyników gospodarczych różnych krajów postsocjalistycznych⁸.

Przez wyniki gospodarcze będziemy rozumieli zmiany skali występowania czterech problemów odziedziczonych po okresie sprzed reform: głębokiego zachwiania równowagi makroekonomicznej, wadliwego systemu gospodarczego, deformacji struktury gospodarczej oraz ogromnego zadłużenia zagranicznego.

4.2. Wyniki makroekonomiczne⁹

Kluczowymi wynikami makroekonomicznymi są zmiany rozmiarów inflacji jawnej i tłumionej. W ciągu ostatnich pięciu miesięcy 1989 r. wzrost cen konsumpcyjnych sięgnął 3000% w przeliczeniu rocznym (W. Herer, W. Sadowski, 1994). Wzrost cen na koniec 1990, 1991, 1992 i 1993 r. wyniósł odpowiednio 249%, 60,4%, 44,3%,

⁷ Przykładem takiego błędu może być zbyt wysoki szacunek wzrostu wartości zapasów w 1990 r., który *ceteris paribus* prowadził do nadmiernie pesymistycznej oceny spadku spożycia. Czytelnika zainteresowanego szerszym omówieniem tego i innych błędów odsyłam do: A. Bratkowski, 1993; Z. Rajewski, 1992.

⁸ Często spotykany błąd w rozumowaniu polega na przyjęciu roku 1989 jako podstawy do wyliczania głębokości późniejszego spadku płac realnych, uznanego (otwarcie lub domyślnie) za miarę zmian poziomu życia. Zabieg taki nie uwzględnia faktu, że w niektórych krajach (Polska w latach 1988–1989, Rosja w latach 1990–1991) wzrost płac nominalnych daleko wyprzedzał wzrost cen, co doraźnie rozdziło płace realne w roku poprzedzającym reformę i oczywiście wpłynęło na ich późniejszy ostry spadek. Nie trzeba dodawać, że głównym skutkiem takiej imponującej dynamiki płac realnych było imponujące nasilenie się niedoborów. Takiego wzrostu nie było w Czechosłowacji i na Węgrzech. Dlatego właśnie przyjęcie roku 1989 jako podstawy do porównań fałszuje prawdziwy obraz spadku poziomu życia. Taki właśnie błąd legł u podstaw twierdzenia, że w 1990 r. płace realne w Polsce obniżyły się o 25%, na Węgrzech zaś zaledwie o 4%. Poprawne rozumowanie powinno wychodzić od ostatniego roku poprzedzającego wybuch inflacji, tj. 1987. Okaże się wówczas, że płace skorygowane o inflację spadły w Polsce o 9,4%, a na Węgrzech o 10,2% (L. Balcerowicz, A. Gelb, 1994).

⁹ W ograniczonych ramach tego artykułu nie można było podjąć wielu problemów szczegółowych, takich np. jak zmiany poziomu deficytu budżetowego, realnego kursu walutowego lub surowość kontroli płac. Zagadnienia te omówiono w na-

37,6%. Z pewnością jest to nadal zbyt wysoki poziom inflacji, wystarczy jednak porównać opanowywanie inflacji w Polsce z wynikami ogarniętych inflacją krajów Ameryki Łacińskiej. W Chile i Meksyku trzeba było około siedmiu lat, by od inflacji trzycyfrowej zejść do poziomu 15–20% (A. Solimano, 1994). Trzeba przy tym pamiętać, że walka z inflacją w Polsce przebiegała przy jednoczesnej radykalnej poprawie struktury cen, co w niektórych przypadkach (np. energii) wymagało ogromnych ich podwyżek.

W krótkim czasie zniknęły braki i kolejki, a asortyment i jakość towarów zdecydowanie się poprawiły. Początkowo ta widoczna poprawa zaopatrzenia była wynikiem importu, jednakże z czasem w coraz większej mierze opierała się na coraz lepszej ofercie towarów krajowej produkcji.

Szybkie obniżenie tempa inflacji i likwidacja niedoborów były oczekiwanymi skutkami połączonej polityki *S* i *L*. Radykalna stabilizacja działała od strony popytu zarówno na inflację jawną, jak i tłumioną. Tempo wzrostu zasobów pieniądza spadło z 526% w 1989 r. do 166% w 1990 r. i 58% w 1992 r. Istotną pomocą w przełamywaniu inflacyjnej inercji i inflacyjnych oczekiwań było utrzymywanie do maja 1991 r. stałego kursu walutowego oraz kontroli płac w okresie od 1990 do 1993 r.¹⁰ Taka polityka *S* była warunkiem zarówno koniecznym, jak i dostatecznym do pokonania hiperinflacji. Przyczyną niedoborów był jednak również brak elastyczności po stronie i cen, i podaży; ekspansywna polityka pieniężna pogłębiała to zjawisko. Dlatego w przypadku Polski szybkie uporanie się z brakami było skutkiem zarówno radykalnej stabilizacji makroekonomicznej, jak i szerokiej liberalizacji mikroekonomicznej, tj. rezygnacji z kontroli cen, likwidacji ograniczeń prywatnej działalności gospodarczej i liberalizacji handlu zagranicznego. Posunięcia te znacznie zwiększyły elastyczność reakcji podaży i cen.

Jak widać z tablicy 14.2, Polska najbardziej skutecznie likwidowała zastaną inflację¹¹. Krańcowo odmiennym przypadkiem była

stępujących pracach: A. Berg, 1993 a i b; S. Gomułka, 1994; IMF, 1994; J. Sachs, 1993; S. Wellisz i in., 1993.

¹⁰ B. Pinto i S. van Wijnbergen (1994) wykazali, że kontrola płac w Polsce odegrała istotną rolę jako skuteczny środek ograniczenia zwyżek płac.

¹¹ Stwierdzenie jest prawdziwe także wówczas, gdy w przypadku Polski do porównań weźmiemy nie 1993 r., lecz 1992 r., by uwzględnić fakt, iż program gospodarczy ruszył tu o rok wcześniej niż w innych krajach. Nawet wówczas jednak wskaźnik zahamowania inflacji wynosić będzie 0,07 (dla indeksu cen konsumpcyjnych na koniec roku).

Tablica 14.2. Ewolucja sytuacji makroekonomicznej Polski na tle innych krajów w latach 1990-1993

Wyszczególnienie	Polska		Czechy		Słowacja		Węgry		Bułgaria		Rumunia	
	na koniec roku	średnio	na koniec roku	średnio	na koniec roku	średnio	na koniec roku	średnio	na koniec roku	na koniec roku	średnio	
1. Wzrost cen konsumpcyjnych (%)												
1989	640,0	251,0	1,5	2,3	1,5	2,3	18,9	17,0	10,0	6,4	0,6	1,1
1990	249,0	585,6	18,4	10,8	18,4	10,8	33,4	28,9	72,5	23,9	37,6	5,5
1991	60,4	70,3	52,0	56,7	58,3	61,2	32,2	35,0	339,0	334,0	222,8	174,5
1992	44,3	43,0	12,7	11,1	9,2	10,1	21,6	23,0	79,0	82,0	199,2	10,9
1993	37,6	35,3	18,2	20,8	24,8	23,0	21,1	22,5	64,0 ^c	73,0	295,5	256,1
wskaznik zahamowania inflacji ^{a,b}	0,06	0,14	1,0	2,0	1,3	2,1	0,64	0,94	0,9	3,0	7,5	50,0
2. PKB (%)												
1990		-11,6		-1,2		-2,5		-3,3		-9,1		-8,2
1991		-7,6		-14,2		-14,5		-11,9		-11,7		-13,7
1992		1,5		-7,1		-7,0		-5,0		-7,7		-15,4
1993		4,0		-0,5		-4,7		-2,0		-6,0		1,0
skumulowana zmiana ^b		-13,8		-21,6		-26,1		-20,7		-30,4		-32,3

cd. tablicy 14.2

Wyszczególnienie	Polska	Czechy	Słowacja	Węgry	Bułgaria	Rumunia
3. Konsumpcja (%)						
1990	-11,7	2,4	-	- 3,5	-0,6	9,0
1991	3,3	-7,2	-	- 5,3	-8,3	-11,6
1992	5,0	-7,1 ^d	-	- 2,0	-7,7	- 8,5
1993	5,3 ^e	2,2	-	- 8,7	-	1,1
skumulowana zmiana ^b	0,8	-8,8	-8,9	-10,4	-	-10,8
4. Inwestycje (%)						
1990	-10,6	6,5	5,2	- 7,1	-18,5	-35,6
1991	- 4,5	-26,8	-28,1	-11,6	-19,9	-26,0
1992	2,8	3,8	1,0	- 6,4	- 1,5	- 2,1
1993	1,0	-10,5	-21,0	-19,2	- 8,0	- 0,8
skumulowana zmiana ^b	-11,4	-28,6	-39,7	-23,0	-39,9	-53,3

^a Mierzony stosunkiem inflacji w 1993 r. do stopy inflacji w ostatnim roku poprzedzającym reformę (1989 dla Polski, 1990 dla innych krajów).

^b Obliczenia własne.

^c Szacunki; *The Transition Report*, 1994.

^d Brak oficjalnych danych dla 1992 r.; przyjęciem spadek konsumpcji równy spadkowi PKB, tj. -7,1%. Jest to raczej optymistyczne założenie. Zgodnie bowiem z oficjalnymi danymi inwestycje wzrosły o 3,8%.

Zródło: *The Transition Report*, 1994; *Economic Survey of Europe in 1993-1994*.

Rumunia, gdzie stopa inflacji na koniec 1993 r. była 7,5 raza większa niż w 1990 r. Węgry uzyskały umiarkowaną obniżkę inflacji, podczas gdy Republika Czeska wróciła do stosunkowo niskiego poziomu inflacji sprzed reformy, a w ślad za nią — Słowacja. W przypadku Polski najbardziej radykalnej obniżce inflacji towarzyszył najmniejszy skumulowany spadek PKB, konsumpcji i inwestycji¹². Różnice pod tym względem były łącznym wynikiem różnic w warunkach początkowych, warunkach zewnętrznych oraz polityce gospodarczej. Ocena względnej wagi poszczególnych czynników wymagałaby szerszej analizy. Tu można jedynie powiedzieć, że różnic w głębokości spadku PKB nie da się w pełni wyjaśnić różnicami w sile wstrząsu spowodowanego załamaniem się handlu z RWPG. Nawet po uwzględnieniu tego wpływu uzyskujemy szacunkową wielkość spadku PKB wynoszącą dla Polski od $-8,8\%$ do $-10,3\%$, dla Węgier od $-10,7\%$ do $-12,7\%$, dla Republiki Czeskiej od $-12,6\%$ do $-15,6\%$ ¹³, dla Bułgarii od $-8,4\%$ do $-14,4\%$, wreszcie dla Rumunii $-23,0\%$. Trzeba przy tym pamiętać, że PKB Węgier i Republiki Czeskiej nie doznał spadku związanego z szokiem stabilizacji makroekonomicznej, która w Polsce była niezbędna z uwagi na jej specyficzne warunki wyjściowe, a pozostałe kraje odczuły ten wstrząs słabiej niż Polska. Dlatego też główny ciężar wyjaśnienia musi spoczywać na sferze polityki gospodarczej. W moim przekonaniu jedną z cech wyróżniających program gospodarczy Polski była radykalna i szeroka liberalizacja (częściowo zapoczątkowana już w 1989 r.), powiązana ze zdecydowanym wzrostem dyscypliny budżetowej i pieniężnej. Zastosowanie takiego połączenia pozwoliło zdecydowanie obniżyć inflację i pociągnęło za sobą bardzo szybki wzrost sektora prywatnego, zasilony transferem aktywów z przedsiębiorstw państwowych, które sytuacja finansowa zmusiła do pozbywania się niepotrzebnego majątku. Z upływem czasu poważna liczba przedsiębiorstw państwowych podjęła działania dostosowawcze, korzystając z większej autonomii, antycypując prywatyzację i reagując na wzmożoną konkurencję i trud-

¹² Wynik pozostaje w mocy, jeśli dla zapewnienia pełnej porównywalności weźmiemy dla Polski okres 1990–1992, a dla innych krajów 1991–1993.

¹³ Spadek PKB Czech po uwzględnieniu szacunkowego wpływu zewnętrznego wstrząsu spowodowanego rozwiązaniem RWPG był nawet głębszy, ponieważ spadek wywołany tym szokiem oceniany był na 6–9% w odniesieniu do całej Czechosłowacji, a Republika Czeska została nim słabiej dotknięta niż Słowacja.

ną sytuację finansową (B. Pinto i in., 1993). Spośród innych krajów objętych porównaniem Rumunia do końca 1993 r. prowadziła politykę gospodarczą diametralnie odmienną od polityki przyjętej w Polsce; podejście to można określić jako niekonsekwentny gradualizm w zakresie liberalizacji przy utrzymywaniu miękkiego ograniczenia budżetowego dla przedsiębiorstw państwowych (zob. rozdział 12). Nie powinno więc dziwić, że w porównaniu z Polską kraj ten osiągnął najgorsze wyniki zarówno w odniesieniu do inflacji, jak i dynamiki PKB. Wydaje się przy tym, że wyjściowe warunki Rumunii nie były bardziej skomplikowane niż Polski. Przykład ten zdaje się więc pokazywać, jaki los spotkałby polską gospodarkę w latach 1990–1993, gdyby odrzucono kompleksowy i radykalny program gospodarczy i opowiedziano się za znacznie łagodniejszym podejściem.

Powyższe uwagi na temat wyników osiągniętych przez Polskę w likwidowaniu inflacji w porównaniu z innymi krajami postsocjalistycznymi zostały oparte na statystykach oficjalnych — nie tylko z konieczności, lecz również dlatego, iż można założyć, że ich deformacje są dla Polski podobne jak dla innych krajów (zob. punkt 4.1). Założenia takiego nie można jednak utrzymać, jeśli się chce porównać wyniki gospodarcze Polski (albo innych krajów postsocjalistycznych) z osiągnięciami krajów nie mających socjalistycznej spuścizny. W tych krajach bowiem nie występują odchylenia statystycznego obrazu od rzeczywistości charakterystyczne dla przemian gospodarczych. Aby dokonać takich porównań, trzeba dysponować w przypadku krajów Europy Wschodniej danymi w miarę możliwości oczyszczonymi z tego rodzaju zniekształceń. Szczególnie potrzebne jest to w odniesieniu do spadku PKB, który utarło się określać mianem „bezprecedensowego”, porównywalnego jedynie ze spadkiem, jakiego doznały kraje Zachodu w czasie wielkiego kryzysu. Pogląd taki nie wytrzymuje jednak krytyki, przynajmniej w przypadku Polski. Analiza Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych Głównego Urzędu Statystycznego (*Rachunki narodowe...*, 1994) wykazała, że skumulowany spadek PKB w Polsce wynosił około 14% dla lat 1990–1991, 12% dla lat 1990–1992 i 8% dla okresu 1990–1993. Korekty te nie uwzględniają jeszcze skutków nie rejestrowanego wzrostu sektora prywatnego. Inne badania uwzględniają wprawdzie szacunkowy wpływ tego czynnika, pomijają jednak inne odchylenia i ostatecznie ustalają spadek PKB Polski w latach 1990–1991 na 5–10% (Z. Rajewski, 1992). Oceny te,

dotyczące — pamiętajmy — kraju, który podjął radykalne przemiany gospodarcze w warunkach hiperinflacji i potężnych wstrząsów zewnętrznych, należy porównać ze spadkiem występującym w krajach, które nie musiały zmieniać ustroju gospodarczego (S. Fozouni i in., 1992): w czasie wielkiego kryzysu PKB Stanów Zjednoczonych obniżył się o 30%, Niemiec o 23,5%, Francji o 16,7%. W Wielkiej Brytanii w toku przestawiania gospodarki wojennej na tory pokojowe po 1945 r. łączna produkcja spadła o ponad 10% w porównaniu z poziomem szczytowym dla gospodarki wojennej. Co więcej, „spośród 129 krajów, dla których są dane z okresu 1960–1989/90, ponad połowa zanotowała przynajmniej jeden okres, w którym łączny spadek wyniósł (...) 10% lub nawet więcej”. Można tu wymienić Chile (ze spadkiem 18%), Argentynę (12%), Nową Zelandię (8%), Peru (18%), Szwajcarię (9%) i Urugwaj (16%).

4.3. Zmiany systemowe

Na wyniki w sferze systemowej składają się zmiany relacji cenowych i zmiany ram instytucjonalnych gospodarki. Oto główne spośród nich:

- Dzięki radykalnej liberalizacji przeprowadzonej na początku 1990 r. i uzupełnionej zniesieniem kontroli cen węgla w 1991 r. około 90% obrotów jest dokonywanych po *cenach wolnych*. Liberalizacja cen i wysokie podwyżki kontrolowanych cen energii przyczyniły się do zasadniczej *poprawy struktury cen*. Syntetycznym miernikiem tych korzystnych zmian jest stosunek oficjalnego kursu walutowego do parytetu siły nabywczej, który dla Polski zmniejszył się z niemal 5 w końcu 1989 r. do 1,9 na koniec 1993 r.; odpowiednie proporcje dla innych krajów wyniosły: dla Republiki Czeskiej 3 i 2,5, dla Węgier 2,4 i 1,7 („Polish Economic Monitor”, 1994).

- *Nastąpił znaczący wzrost roli pieniądza jako środka wymiany*: polski złoty stał się swobodnie wymienialny na towary (dzięki likwidacji niedoborów). Przyjęcie jednolitego kursu walutowego w ogromnej mierze przyczyniło się do poprawy relacji cen i doprowadziło do wymienialności polskiego złotego w operacjach wchodzących w skład rachunku obrotów bieżących. Ten sam złoty zyskał wymienialność nie tylko na towary, ale i na inne waluty. Obniżenie inflacji i silny wzrost realnych stóp procentowych przyczyniły się również do umocnienia roli polskiej waluty jako środka gromadzenia oszczędności.

- Liberalizacja ogólnego systemu praw własności oraz liberalizacja handlu zagranicznego, przeprowadzone w latach 1988–1989, otworzyły możliwość *swobodnego podejmowania działalności gospodarczej* w Polsce. W ich wyniku w latach 1990–1993 utworzono ponad milion nowych firm prywatnych (S. Gomułka, P. Jasiński, 1994).

- Znacznie wolniej przebiegało wzmocnienie *mechanizmów eliminacji niesprawnych podmiotów gospodarczych* (mechanizmów „wyjścia”). W punkcie startu reformy mechanizmów takich praktycznie nie było, ich stworzenie wymagało jednak dłuższego czasu (np. w celu przeszkolenia bankowców, syndyków masy upadłościowej i likwidatorów) niż usunięcie ograniczeń blokujących swobodę wejścia. Ekonomicznie uzasadniony mechanizm eliminacji wymaga również właściwej struktury cen, do osiągnięcia której potrzeba jakiegoś czasu. Opóźnienie pełnego uruchomienia tego mechanizmu było jednak większe niż planowano, ze względu na większe od spodziewanych rezerwy przedsiębiorstw (zapasy surowców nabyte jeszcze po starych, niskich cenach, salda na rachunkach dewizowych, kapitał rzeczowy, który można było sprzedać lub wydzierżawić itd.). W rezultacie przypadki całkowitej likwidacji czy bankructwa były w latach 1990–1991 mniej liczne niż oczekiwano, jednakże wiele dużych przedsiębiorstw przeszło radykalną „kurację odchudzającą”, sprzedając lub dzierżawiąc elementy swego majątku sektorowi prywatnemu i napędzając tym samym jego rozwój. Taka *stopniowa forma eliminacji* okazała się dominującym sposobem selekcji przedsiębiorstw, uruchamianym przez widoczne usztywnienie ich ograniczenia budżetowego. Świadczy o tym badanie przedsiębiorstw, które pokazało wzrost współczynnika korelacji pomiędzy ich zyskami przed i po opodatkowaniu z uwzględnieniem subwencji: z 0,38 w 1989 r. do 0,71 w 1991 r. (A. Berg, 1993b).

- *Postępował proces prywatyzacji polskiej gospodarki*. Udział sektora prywatnego w globalnym zatrudnieniu, bez uwzględnienia rolnictwa i spółdzielni, wzrósł z 13,2% w 1989 r. do 34,4% w 1992 r. Jeśli doliczyć rolnictwo i spółdzielnie, okaże się, że sektor prywatny zatrudniał pod koniec 1992 r. już 60% całej siły roboczej i dawał 50% PKB. Wzrost sektora prywatnego dotyczył przede wszystkim usług, jednakże prywatyzacja postępowała również w innych działach gospodarki. Udział sektora prywatnego w łącznej produkcji przemysłu przetwórczego wzrósł z 7,4% w 1989 r. do 36,6% w 1993 r., dla budownictwa odpowiednie udziały wyniosły 33,4% i 85%.

- Szybka prywatyzacja polskiej gospodarki spowodowana była głównie wysoką dynamiką sektora prywatnego, wspieraną, jak już powiedziano, transferem aktywów z przedsiębiorstw państwowych w drodze dzierżawy lub sprzedaży (A. Berg, 1993b; J. Rostowski, 1993; S. Gomułka, P. Jasiński, 1994). O ile prywatyzacja małych i średnich przedsiębiorstw przebiegała w dobrym tempie, o tyle w przypadku wielkich przedsiębiorstw państwowych jej postęp był raczej powolny. Złożyły się na to czynniki polityczne, takie jak częste zmiany rządów i ministrów odpowiedzialnych za prywatyzację; począwszy od drugiej połowy 1991 r. propozycje przyspieszenia tego procesu stały się przedmiotem walki politycznej.

- Na skutek szybkiego wzrostu liczby najczęściej niewielkich przedsiębiorstw prywatnych, spontanicznej redukcji rozmiarów przedsiębiorstw dużych oraz demonopolizacji wielu gałęzi wymuszonej przez rząd w latach 1990–1991 (np. przemysłu mięsnego, cukrowniczego, komunikacji autobusowej) nastąpiła szybka *dekoncentracja organizacyjna* polskiej gospodarki. Zatrudnienie w firmach zatrudniających od 51 do 100 pracowników wzrosło w latach 1989–1991 o 202%, podczas gdy rzesza pracowników przedsiębiorstw zatrudniających ponad 5000 osób zmalała o 35,6% (M. Góra, 1992). Nastąpił również gwałtowny wzrost zatrudnienia w małych firmach zatrudniających do 50 pracowników, jednakże nie był on rejestrowany przez oficjalne polskie statystyki. Organizacyjna dekoncentracja w połączeniu z liberalizacją handlu zagranicznego oraz wprowadzeniem liberalnego systemu praw własności zwiększyła elastyczność podaży i poddała dostawców silniejszej presji konkurencyjnej.

- W pierwszej połowie 1989 r. zaczęto odchodzić od typowego socjalistycznego *sektora bankowego* odznaczającego się strukturą monobanku, pozaekonomicznymi kryteriami przyznawania kredytów, całkowitą reglamentacją rozmiarów kredytów, brakiem wyraźnego rozdziału pomiędzy systemem bankowym i budżetem państwa, zakazem udzielania kredytu handlowego itd. (L. Balcerowicz, 1993a). Od początku 1990 r. sektor bankowy przechodził szybkie zmiany, nabywając doświadczenia niezbędnego do funkcjonowania w nowych warunkach. Zwiększył się zakres niezależności banku centralnego od rządu i sejmu; w jego polityce wobec banków komercyjnych umocniła się rynkowa orientacja przy szerszym wykorzystywaniu pośrednich narzędzi oddziaływania (W. J. Kostrzewa, 1994).

Liczba banków komercyjnych wzrosła z 7 do ponad 80 (nie licząc banków spółdzielczych). Dokonano głębokiej modernizacji technicznej tego sektora, w którym przy rosnącej konkurencji nastąpił zwrot ku procedurom kredytowania opartym na względach handlowych. Brak doświadczenia i wysoki stopień niepewności w gospodarce, związany z samym procesem przemian i z potężnymi wstrząsami zewnętrznymi, doprowadził jednak do nagromadzenia przez banki masy *złych długów*. Wielkość tego obciążenia oceniana była na 20–30% łącznego zaangażowania kredytowego banków na koniec 1992 r. lub 5,2% PKB kraju. Na początku 1993 r. w celu rozwiązania tego problemu przyjęto nowatorską ustawę o restrukturyzacji finansowej banków i przedsiębiorstw.

W maju 1991 r. dziewięć dużych banków handlowych przekształcono w spółki akcyjne z niezależnymi radami nadzorczymi, które miały m.in. chronić ich kierownictwo przed ingerencją polityków. Do marca 1994 r. dokonano prywatyzacji trzech spośród nich.

Zupełnie od zera budowano inny segment sektora finansowego, tj. *pozabankowe instytucje finansowe* oraz giełdę papierów wartościowych. W lipcu 1991 r. otwarto nowoczesnie wyposażoną giełdę papierów wartościowych. Wzrasta liczba pozabankowych instytucji finansowych dostarczających kapitału, choć na razie jest ona jeszcze niewielka. Rola takich instytucji powinna wzrastać, zwykle bowiem lepiej niż banki nadają się one do finansowania przedsięwzięć obciążonych wysokim ryzykiem, a właśnie takie ryzyko jest nierozzerwalnie związane z procesem przemian gospodarczych.

- W latach 1990–1993 Polska przeszła od skomplikowanego i niespójnego *systemu podatkowego*, typowego dla gospodarki socjalistycznej, do nowoczesnego systemu podatkowego spotykanego w krajach zachodnich. Opodatkowanie przedsiębiorstw „oczyszczono” z narosłych w poprzednim okresie licznych wyjątków. Na początku 1992 r. wprowadzono nowoczesny system opodatkowania dochodów osobistych, a w lipcu 1993 r. podatek od wartości dodanej towarów i usług (VAT). Urzędy podatkowe zostały w dużej mierze skomputeryzowane. W 1992 r. wprowadzono policję podatkową. Mimo osiągniętego postępu nasiliło się niewątpliwie zjawisko uchylania się od płacenia podatków. Było ono w dużej mierze nieuniknionym skutkiem pomyślnej liberalizacji, w wyniku której nastąpił szybki wzrost liczby przedsiębiorstw w większości małych i prywatnych, za którym nie nadążało wzmocnienie aparatu ściągania podatków (L. Balcerowicz, 1993b).

- Nastąpiły również zmiany po stronie *wydatków budżetowych*. W 1990 r. zlikwidowano mnogość funduszy pozabudżetowych, przez co finanse publiczne stały się znacznie bardziej spójne i przejrzyste. Nowe prawo budżetowe uchwalone w 1991 r. unowocześniło i uprościło procedury budżetowe. Nastąpiły również pewne zmiany w zasadach finansowania służby zdrowia. Zasadnicza reforma tego działu jest jednak nadal przedmiotem dyskusji.

- Realizacja od początku 1990 r. radykalnego programu reform i związana z nią likwidacja lub zdecydowane ograniczenie dotowania cen, a także zmniejszenie roli przedsiębiorstw państwowych jako ośrodków usług socjalnych wymagały stworzenia systemu selektywnej *pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych*. System ten jednak nadal pozostawia wiele do życzenia.

Szczególnym problemem w przemianach Polski na drodze do gospodarki rynkowej okazał się *system emerytalno-rentowy*. W wyniku tendencji demograficznych, zbyt hojnej indeksacji emerytur wprowadzonej w 1990 r. oraz dzięki przepisom zezwalającym pracownikom pobierającym emeryturę na kontynuowanie pracy, udział dotacji na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych w łącznych wydatkach budżetowych wzrósł z 13% w 1989 r. do około 28% w 1993 r., a wydatki na emerytury gwałtownie zwiększyły swój udział w PKB, z 7% w 1988 r. do 15% w 1993 r. (*Emerytury i renty*, 1993). Przyrost liczby emerytów w Polsce wyniósł 4,1% w 1990 r. i 11,8% w 1991 r., natomiast w Czechosłowacji zaledwie 1,1% i 2,1%. Mając to na względzie łatwiej zrozumieć przyczyny różnic w sytuacji budżetowej obu krajów (L. Barbone, D. Marchetti, 1993). Od 1990 r. sprawa systemu emerytalnego stała się problemem politycznym; tylko częściowo skorygowano przepisy, co przyczyniło się do kryzysu budżetu państwa.

- Podsumujmy: Polska dokonała wielkiego postępu na drodze do gospodarki rynkowej opartej na konkurencji i prywatnej przedsiębiorczości. Nastąpiła ogromna poprawa proporcji cenowych i struktury zachęt do eksportu, oszczędności nakładów oraz innowacji przynoszących poprawę jakości. Miały miejsce szybkie zmiany struktury własności, głównie dzięki radykalnemu programowi *S-L*, w mniejszej mierze w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ze względu na to, że przebudowa instytucjonalna z natury rzeczy postępuje wolniej, wcześniej dała się odczuć poprawa na rynku towarów niż na rynku pracy i rynku kapitałowym. Sytuacja systemu emerytalnego była

bodaj najsłabszą częścią zachodzących w Polsce przeobrażeń gospodarczych. Innym słabym punktem była niedostatecznie szybka prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych, co wynikało z komplikacji politycznych. Zadaniem na najbliższą przyszłość są: prywatyzacja większości pozostałych przedsiębiorstw państwowych oraz banków, rozwój sektora finansowego, przeprowadzenie reform służby zdrowia, oświaty i systemu ubezpieczeń społecznych. Reformy te są koniecznym warunkiem wzrostu efektywności i makroekonomicznej stabilności polskiej gospodarki oraz utrzymania wysokiego tempa jej rozwoju.

4.4. Zmiany w gospodarce realnej

W wyniku stabilizacji makroekonomicznej i prorynkowej reformy nastąpiły ważne zmiany w sferze realnej gospodarki.

• Przede wszystkim zaszły zmiany w strukturze produkcji. W najbardziej zagregowanym ujęciu zmiany znajdują odbicie w spadku udziału przemysłu (włącznie z budownictwem) w tworzeniu PKB z 52,3% w 1989 r. do 46,6% w 1991. Jednocześnie następował wzrost udziału usług z 34% do 46% (*Rocznik statystyczny*, 1993). Szybko rozwijała się telekomunikacja: liczba zainstalowanych telefonów wzrosła w latach 1985–1989 zaledwie o 38 000, a w okresie 1989–1993 już o 310 000 („Biuletyn Statystyczny”, 1994). Najszybciej rozwijały się te sektory, które socjalizm najbardziej zaniedbywał. Najważniejsze zmiany w strukturze produkcji znajdowały jednak wyraz we wprowadzaniu praktycznie we wszystkich gałęziach wielu nowych lub ulepszonych wyrobów. W dużej mierze polegało to na przyswojeniu i naśladowaniu wyrobów produkowanych w krajach wyżej rozwiniętych — co jest zupełnie racjonalnym rozwiązaniem dla kraju zapóźnionego¹⁴. Procesy innowacyjno-naśladowcze zostały uruchomione dzięki otwarciu polskiej gospodarki na konkurencję wewnętrzną i zagraniczną oraz szybkemu wzrostowi sektora prywatnego.

¹⁴ Przykładem może tu być szybki wzrost liczby firm komputerowych do 800 w końcu 1993 r. z łącznym obrotem około 1 mld dol. Warszawskie targi Computer Expo są największą i najbardziej prestiżową imprezą tego typu w Europie Środkowej i Wschodniej. Innym wskaźnikiem dokonujących się zmian jest gwałtowny wzrost liczby nowych typów wyrobów eksportowanych do Niemiec: 3500 w 1993 r. wobec 1500 w 1992 r., przy czym większość tych produktów reprezentowała rzeczywiście wysoki poziom jakościowy (P. Mylonas, 1994).

**Tablica 14.3. Wyposażenie gospodarstw w dobra trwałej konsumpcji
(na 100 gospodarstw, koniec roku)**

Dobra	Gospodarstwa pracownicze		Gospodarstwa wiejskie		Gospodarstwa emerytów	
	1989	1992	1989	1992	1989	1992
Radioodbiorniki	22,6	40,8	6,7	14,6	4,7	13,4
Telewizory	50,7	91,4	19,8	48,9	21,0	52,7
Magnetowidy	4,7	53,4	0,9	15,5	0,7	13,5
Magnetofony	24,3	49,8	8,0	24,6	4,3	13,4
Pralki automatyczne	59,1	69,7	23,2	28,5	27,3	39,5
Zamrażalki	20,3	30,3	33,7	56,6	9,1	16,3
Samochody	30,7	41,4	30,4	41,7	9,2	15,0

Źródło: GUS.

• Zmiany struktury produkcji są częścią szerszego procesu *postępu technicznego i poprawy efektywności*. Nie ma jak dotąd analiz, które by pokazywały zmiany w łącznej produktywności czynników wytwórczych, zarówno w skali całego kraju, jak i w odniesieniu do poszczególnych działów¹⁵, jednakże wszystkie dostępne cząstkowe informacje wskazują na szybki zanik typowych symptomów socjalistycznej nieefektywności: w okresie 1989–1992 nastąpił spadek rozmiarów przewozów o 43% („Biuletyn Statystyczny”, 1994), a więc dużo silniejszy niż spadek PKB. Znalazło w nim wyraz nie tylko zmniejszenie udziału górnictwa i przemysłu ciężkiego, ale i racjonalizacja sieci powiązań dostawca–nabywca.

Nastąpił spadek *energochłonności*, która była odwiecznym problemem gospodarki socjalistycznej i która hamowała rozwój polskiej gospodarki przed 1989 r. Łączne zużycie energii było w 1992 r. o 19% niższe niż w 1991 r., co było spadkiem przekraczającym spadek PKB, nawet ten wykazywany w danych oficjalnych, nie mówiąc o wielkości skorygowanej. Co więcej, po 1992 r. zużycie energii nadal spadało, mimo że gospodarka weszła na ścieżkę wzrostu. Zużycie węgla,

¹⁵ Analizy takie musiałyby wykorzystywać mierniki produkcji globalnej skorygowane o wpływ zewnętrznych wstrząsów i uwzględniające poprawę jakości i dostępności towarów, nie objętą konwencjami statystycznymi.

nośnika energii najsilniej obciążającego środowisko, było w 1993 r. o 35% niższe niż w 1989 r. (W. Herer, W. Sadowski, 1994).

Prywatne rolnictwo uzyskało wzrost wytworzonej wartości dodanej o 4,8% w 1990 r. i o dalsze 24,7% w 1991 r. w wyniku oszczędności na zużyciu nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, wymuszonych silnym wzrostem ich cen.

Rósł, dotąd tradycyjnie niski, udział wydatków na zakup maszyn i sprzętu; w 1993 r. był on wyższy niż w 1989 r.; natomiast nakłady na budynki spadły. Było to głównie wynikiem zmian w strukturze inwestycji — od wielkich projektów finansowanych przez państwo ku liczным małym inwestycjom, w coraz większej mierze finansowanym ze źródeł prywatnych i koncentrującym się przede wszystkim na odnowie i modernizacji produkcji.

Wzrastały szybko inwestycje w maszyny i sprzęt. Szczególnie szybki wzrost zanotowano w imporcie dóbr inwestycyjnych z krajów OECD. W latach 1990–1992 przekroczył on 150% (A. Bratkowski, 1993). Można to odczytywać jako przejaw poprawy technicznej jakości instalowanych maszyn i sprzętu.

- Rok 1990 zapoczątkował *szybki spadek emisji wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń środowiska*. Ilość ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych była w 1992 r. o 40% niższa niż w 1989 r. Ilość płynnych zanieczyszczeń spadła o 50%, emisja zanieczyszczeń gazowych zmniejszyła się o 40%. Ten spadek produkcji substancji zatrzymujących środowisko osiągnięto dzięki wspomnianym zmianom w strukturze i efektywności produkcji. Jednocześnie nastąpił wzrost udziału wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w globalnych inwestycjach z 3,7% w 1990 r. do 6,5% w 1992 r. (*Rocznik statystyczny*, 1993).

- Głębokie zmiany dotyczyły również *roli handlu zagranicznego*. Eksport na Zachód wzrósł w latach 1990–1991 o 60,8%, w latach 1992–1993 o dalsze 13%, import odpowiednio o 53 i 40%¹⁶. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z ekspansją handlu, a nie tylko z reorientacją eksportu ze Wschodu na Zachód (P. Mylonas, 1994).

Gospodarka Polski stała się bardziej otwarta, silniej powiązana z rozwiniętą gospodarką krajów OECD, zwłaszcza w Europie Za-

¹⁶ W latach 1992–1993 nastąpił ogromny wzrost polsko-niemieckiego handlu przygranicznego. Złożył się nań głównie eksport z Polski, którego nie rejestrowały oficjalne statystyki handlowe.

chodniej. Rozmiary rocznego napływu *zagranicznych inwestycji bezpośrednich* wzrosły o około 60 mln dol. w 1989 r. i 105 mln dol. w 1990 r. do ponad 1,5 mld dol. w 1993 r. (S. Kubielas, 1994).

- Głębokie zmiany proporcji cen i likwidacja niedoborów spowodowały szybki wzrost *zakupów artykułów konsumpcyjnych trwałego użytku*, które stały się względnie tańsze i łatwiej dostępne. W rezultacie nastąpił szybki wzrost wyposażenia gospodarstw domowych w te artykuły (tablica 14.3).

Co ciekawe, owa skokowa poprawa wyposażenia w dobra trwałe konsumpcji nastąpiła bez równoczesnego spadku przeciętnej konsumpcji mięsa i owoców. Jednocześnie silnie wzrósł udział wydatków na energię, co było spowodowane zdecydowanym wzrostem jej cen z niezwykle niskiego poziomu w 1989 r.

- Ostatnia zmiana, którą tu omówimy, dotyczy rynku pracy. Radykalny program gospodarczy w Polsce pociągnął za sobą spadek oficjalnej wysokości zatrudnienia i silny wzrost rejestrowanego bezrobocia¹⁷. Łączne zatrudnienie w latach 1990–1992 spadło w Polsce o 10,4%, w Republice Czeskiej o 8,8%, na Słowacji o 13,5%, na Węgrzech o 12,1%, w Bułgarii o 28,7% i w Rumunii o 4,5%¹⁸. Oficjalna stopa bezrobocia na koniec 1992 r. sięgała w Polsce 13,6%, w Republice Czeskiej 2,6%, na Słowacji 14,4%, na Węgrzech 12,9%, w Bułgarii 16,4% i w Rumunii 10,1%. Jak więc widać, spadek zatrudnienia był w Polsce niewiele większy niż w Czechach. Względnie wysokiej stopy bezrobocia w Polsce, zwłaszcza w porównaniu z Repu-

¹⁷ Czytelnik musi pamiętać, że oficjalne kategorie zatrudnienia i bezrobocia, zapożyczone z gospodarki rynkowej, w przypadku gospodarki przechodzącej głębokie przeobrażenia są mylące. Formalne zatrudnienie obejmuje ukryte bezrobocie, wykazujące dla poszczególnych krajów poważną zmienność w zależności od ich programu gospodarczego. Znajduje ona rzeczywiście bezpośrednie odbicie w poziomie oficjalnego bezrobocia. Na przykład, jeśli się trzymać formalnych definicji, w 1993 r. na Ukrainie mieliśmy do czynienia z pełnym zatrudnieniem, a w Polsce — z 15,7-procentową stopą bezrobocia, podczas gdy jednocześnie PKB Ukrainy w latach 1990–1993 obniżył się o 39,3%, a Polski o 13,8%. Oficjalne bezrobocie obejmuje również pewną liczbę osób pracujących faktycznie w gospodarce nieformalnej i również ona jest różna dla poszczególnych krajów przechodzących przemiany. Oceniano, że w rejonie Łodzi, charakteryzującym się szczególnie wysoką stopą bezrobocia, liczba osób zatrudnionych w „szarej strefie” była równa liczbie zarejestrowanych bezrobotnych (J. Iwaszkiewicz, H. Zarychta, 1994).

¹⁸ Dane zaczerpnięte z *Economic Survey...*, 1994, z wyjątkiem Polski, dla której wykorzystano oficjalne statystyki polskie (IMF, 1994).

bliką Czeską, nie należy więc przypisywać szczególnie niekorzystnej ewolucji po stronie zatrudnienia, lecz raczej innym czynnikom. Złożyły się na nie m.in. różnice w kryteriach przyznawania statusu bezrobotnego; bardziej rygorystyczne przepisy w Republice Czeskiej spowodowały, że wielu robotników musiało zrezygnować z ubiegania się o taki status. Gdyby zastosowano takie same kryteria, wówczas różnice w stopie bezrobocia pomiędzy Polską i Republiką Czeską musiałyby być znacznie mniejsze (O. Blanchard i in., 1993).

Różnica pomiędzy głębokością spadku PKB i zatrudnienia może być użyta jako orientacyjny wskaźnik ukrytego bezrobocia albo nadmiernego zatrudnienia. Dla lat 1990–1992 wynosił on: dla Polski 6,7%, dla Republiki Czeskiej 10,8%, dla Słowacji 9,9%, dla Węgier 7,0%, dla Rumunii 28,5%. Tylko w przypadku Bułgarii z jej szczególnie głębokim spadkiem zatrudnienia wystąpił wskaźnik ujemny (–2,8%). W 1993 r. na skutek silnego wzrostu PKB i jednoczesnego spadku zatrudnienia wskaźnik ten obliczony dla Polski spadł o 0,9%; brak wzrostu w innych krajach musiał oznaczać, że jeżeli nastąpiła obniżka wskaźnika, mogła się ona dokonać jedynie w drodze spadku zatrudnienia.

Jak widać, w Polsce mieliśmy do czynienia nie z tradycyjną recesją, lecz z głęboką instytucjonalną, ekonomiczną i techniczną przebudową po stronie podaży (por. A. Berg, 1993a). Takie przeobrażenia po stronie podaży w połączeniu z makroekonomiczną stabilizacją umożliwiły Polsce osiągnięcie dodatniej stopy wzrostu gospodarczego w trzecim roku po przyjęciu radykalnego programu gospodarczego, pomimo potężnych wstrząsów zewnętrznych i raczej nie sprzyjających warunków wewnątrzpolitycznych.

4.5. Zadłużenie zagraniczne

Po intensywnych negocjacjach Polska zawarła w kwietniu 1991 r. bezprecedensowe porozumienie z Klubem Paryskim, na który przypadało około 2/3 jej zadłużenia zagranicznego. Rezultatem tego porozumienia było zredukowanie zaktualizowanej wartości netto zadłużenia w dwóch transzach, łącznie o około 50%. Zmiany rządu w Polsce w latach 1992–1993 opóźniły negocjacje z Klubem Londyńskim. Wreszcie w marcu 1993 r. zawarto porozumienie o podobnej redukcji i tej części zadłużenia.

5. Czego uczy doświadczenie Polski?

Polska reforma gospodarcza pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków.

- Tradycyjne narzędzia stabilizacji makroekonomicznej — zmniejszenie deficytu budżetowego, kontrola podaży pieniądza, ustalenie pewnych „kotwic” nominalnych (np. stabilnego kursu walutowego) — odgrywają ważną rolę w gospodarce o przeważająco socjalistycznym charakterze. Muszą być one jednak uzupełnione dodatkowym narzędziem — silną kontrolą płac, która uwzględnia ważną cechę specyficzną tej gospodarki, mianowicie dominację płacobiorców w procesie kształtowania płac, wynikłą z odziedziczonej dominacji sektora publicznego. Jeszcze więcej przemawia za stosowaniem takiej kontroli, jeżeli — tak jak to miało miejsce w Polsce w latach 1988–1989 — w kraju dopuszczono już do wyścigu płac i cen.

- Zastosowanie radykalnego programu *S-L* może w ciągu paru tygodni doprowadzić do likwidacji powszechnych niedoborów, a w ciągu roku czy dwóch lat zapewnić znaczne rozszerzenie zakresu towarów oferowanych nabywcom. Jak można się było spodziewać, potwierdziło to przypuszczenie, iż niedobory wynikały z powszechnego braku elastyczności po stronie cen i podaży, a ekspansywna polityka pieniężna dodatkowo je potęgowała. Doświadczenie to nasuwa pewne wątpliwości co do odmiennego poglądu, spopularyzowanego przez Janósa Kornaia, wiążącego niedobory głównie z miękkim ograniczeniem budżetowym przedsiębiorstw.

- Na przykładzie Polski widać, że możliwe jest wprowadzenie wewnętrznej wymienialności waluty za jednym pociągnięciem, a więc nie tylko stopniowo, w ciągu wielu lat, jak to miało miejsce w Europie Zachodniej w latach pięćdziesiątych.

- Radykalna stabilizacja i liberalizacja zmusiły wiele przedsiębiorstw państwowych do sprzedaży bądź wydzierżawienia części aktywów firmom prywatnym i przez to przyczyniły się do szybkiego wzrostu sektora prywatnego, a tym samym do prywatyzacji całej gospodarki.

- Radykalna stabilizacja i liberalizacja skłoniły też wiele przedsiębiorstw państwowych do działań dostosowujących je do nowych warunków gospodarki rynkowej — bardziej wymagających, ale jednocześnie obiecujących większe korzyści tym, którzy odniosą sukces (B. Pinto i in., 1993). Z pewnością jednak osiągnęłyby one jeszcze większą

poprawę ogólnych wyników ekonomicznych, gdyby zostały sprywatyzowane. Na te wyniki wpływa bowiem zarówno otoczenie przedsiębiorstw, kształtowane głównie przez politykę *S-L*, jak też ich struktura. Wpływ obu czynników sumuje się; toteż zmiana w obu obszarach jednocześnie może zaowocować większą poprawą wyników przedsiębiorstw niż zmiana tylko w jednym z nich. Oprócz tego duży sektor państwowy może łatwo ulec wpływom politycznym, co mogłoby zniwelować początkowy wzrost efektywności przedsiębiorstw państwowych.

- Radykalny program gospodarczy uruchomił szeroko zakrojone zmiany struktury produkcji i pozwolił na usunięcie w szybkim tempie typowych przejawów nieefektywności, nierozzerwalnie związanych z socjalistycznym systemem gospodarczym. Z kolei zmiany struktury produkcji i wzrost efektywności doprowadziły do szybkiego spadku emisji zanieczyszczeń obciążających środowisko.

- Polska zanotowała w latach 1990–1993 lepsze wyniki na polu walki z inflacją i wzrostu gospodarczego niż inne kraje regionu. Ustalenie przyczyn tego sukcesu wymaga dalszych badań. Tu ograniczę się do wskazania, że nie można ich sprowadzać wyłącznie do mniejszej dotkliwości wstrząsów zewnętrznych (choć różnice w tym względzie odgrywały pewną rolę) ani też do lepszych początkowych warunków gospodarczych. Przyczyn należy więc szukać w sferze polityki gospodarczej.

To wszystko prowadzi do wniosku o charakterze jeszcze ogólniejszym. Otóż strategia przyjęta w Polsce sprawdziła się w tym sensie, iż strategie w oczywisty sposób odmienne, przy tych samych warunkach początkowych i okolicznościach zewnętrznych, przyniosłyby znacznie gorsze wyniki. Z tego punktu widzenia polski program gospodarczy był sukcesem¹⁹. Sądzę, że stało się tak z trzech powodów. Po pierwsze, właśnie ze względu na swój radykalny i całościowy charakter program zdołał przełamać inercję i struktury starego systemu gospodarczego oraz uwzględnić powiązania i wzajemne zasilanie się różnych procesów reformy gospodarczej, mógł też wykorzystać kapitał polityczny zrodzony z wielkiego przełomu politycznego 1989 r.

¹⁹ Niektórzy krytycy oceniając program używają w roli kryterium jego wyjściowych celów i wskazują na odchylenia od nich jako dowód fiaska programu. Podejście to nie uwzględnia roli niepewności, która przejawia się szczególnie silnie w gospodarce przechodzącej głębokie przemiany i doświadczającej potężnych wstrząsów; myli ono błędy prognostyczne z błędną polityką.

Po drugie, program jako całość był konsekwentnie wprowadzany w życie pomimo narastającej krytyki i presji, zwłaszcza w 1991 r. Po trzecie, jedną z kluczowych reguł przyświecających programowi zarówno w fazie projektowania, jak i realizacji w latach 1990–1991 było unikanie różnicowania polityki wobec poszczególnych branż i — co byłoby jeszcze gorsze — indywidualnych przedsiębiorstw. Uznano, że wprowadzenie nowych, powszechnie obowiązujących reguł ma absolutnie podstawowe znaczenie dla stworzenia przejrzystych ram prawnych, poprawy efektywności i uniknięcia nasilających się nacisków ze strony różnych grup interesów.

Jestem przekonany, że właśnie tymi dwiema ostatnimi cechami polska reforma gospodarcza z lat 1990–1991 najbardziej odróżnia się od tego, co zrobiono w Rumunii, Rosji i większości innych republik postradzieckich. Dalsza istotna różnica polega na tym, że w Polsce decydujący wysiłek stabilizacyjny przypadł na sam początek procesu przemian gospodarczych, podczas gdy np. w Rosji podjęto go, lecz przerwano zaledwie po kilku miesiącach w połowie 1992 r., natomiast na Ukrainie jest on ciągle sprawą przyszłości.

Bibliografia

L. Balcerowicz *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Warszawa 1989(a).

L. Balcerowicz *Zmiany strukturalne w krajach socjalistycznych. Synteza badań*, materiał powielony, Warszawa 1989(b).

L. Balcerowicz *The Direction's of Change in the Financial Systems in Central and Eastern European Countries*, referat na konferencję: „Banking and Finance: the Experience of Central Europe”, materiał powielony, 1993(a).

L. Balcerowicz *Common Fallacies in the Debate on Economic Transition in Central and Eastern Europe*, The EBRD, Working Paper nr 11, 1993(b).

L. Balcerowicz *Why the Leftist have won the Elections in Poland*, „The Wall Street Journal”, 26. September 1993(c).

L. Balcerowicz *Poland*, w: *The Political Economy of Policy Reform*, J. Williamson (red.), Institute of Political Economics, Washington 1994.

L. Balcerowicz, A. Gelb *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, April 28–29, Washington 1994.

Bank for International Settlements, 64th Annual Report, Basle 1994.

L. Barbone, D. Marchetti Jr. *Economic Transformation and the Fiscal Crisis: A Critical Look at the Central European Experience of the 1990's*, The World Bank, materiał powielony, December 1993.

- A. Berg *Supply and Demand Factors in the Output Decline in East and Central Europe*, IMF, materiał powielony, 1993(a).
- A. Berg *Does Macroeconomic Reform Cause Structural Adjustment? Lessons from Poland*, IMF, materiał powielony, 1993(b).
- „Biuletyn Statystyczny”, GUS, marzec 1994.
- O. Blanchard, S. Commander, F. Coricelli *Unemployment and Restructuring in Eastern Europe*, The World Bank, Washington, materiał powielony, October 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, nr 1.
- M. Bruno, M. Blejer, G. Calvo, F. Coricelli, A. H. Gelb *Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth?*, Proceedings of a Conference on the Macroeconomic Aspects of Adjustment, World Bank Discussion Paper, nr 196., Washington 1993.
- Economic Survey of Europe in 1993–1994*, Economic Commission for Europe, United Nations, New York—Geneva 1994.
- Emerytura i renty pracownicze*, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, maj 1993.
- S. Fischer *Stabilization and Economic Reform in Russia*, w: *Rebuilding Capitalism – Alternative Roads after Socialism and Dirigism*, A. Solimano, O. Sunkel, M. Blejer (red.), The University of Michigan Press, Ann Arbor 1994, s. 141–170.
- S. Fozouni, A. Gelb, M. Schrenk *Economic Crashes and Recovery Prospects in Eastern Europe: some comparative lessons*, The World Bank, materiał powielony, 1992.
- S. Gomulka *Budget Deficit and Inflation in Transition Economies*, w: *Stabilization Policies at the Crossroads?*, V. Bart, M. Schneider (red.), IIAS, Laxenberg 1994.
- S. Gomulka, P. Jasinski *Privatisation in Poland 1989–1993: Policies, Methods and Results*, PAN, Warszawa 1994.
- M. Góra *Industrial Adjustment During Transition: The Case of Polish Industry*, Research Paper, nr 7, Enterprise Behaviour and Economic Reforms, PRDTE, World Bank, 1992.
- W. Herer, W. Sadowski *Wpływ zmian w strukturze produkcji w latach 1990–1993 na surowcowo-energetyczną barierę wzrostu gospodarczego w Polsce*, GUS, Warszawa 1994.
- I. Hume *Financing Poland's Growth*, materiał powielony, Warszawa 1994.
- International Monetary Fund *Republic of Poland*, Background Papers, Wahington 1994.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1993*, GUS, Warszawa 1994.
- J. Iwaszkiewicz, H. Zarychta *Na czarno*, „Życie Gospodarcze” 1994, nr 10.
- J. Klacek, M. Hrnčíř *Macroeconomic Policies: Stabilization and Transition in Former Czechoslovakia and in the Czech Republic*, Centre for Social and Economic Research, „Studies and Analyses”, nr 15, Warszawa 1994.
- W. J. Kostrzewa *Bank Centralny a sektor banków komercyjnych*, materiał powielony, Warszawa 1994.
- S. Kubiela *The Attractiveness of Poland to Foreign Direct Investors – Trends and Factors, 1989–1993*, Polish Policy Research Group, Warsaw University, Discussion Paper, nr 28, Warszawa 1994.

P. Mylonas *In International Monetary Fund, Republic of Poland, Background Papers*, March 16, 1994.

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.

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

„Polish Economic Monitor”, PlanEcon Report, February 1994.

Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych, 1991–1992, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych, GUS, Warszawa 1994.

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

D. K. Rosati *The Impact of the Soviet Trade Shock on Output Levels in Central and East European Economies*, referat na konferencję: „Output Decline in Eastern Europe”, November 1993.

D. Rodrik *Making sense of the Soviet Trade Shock in Eastern Europe: A framework for some estimates*, Harvard University, materiał powielony, 1992.

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

M. Rutkowski *Is the Labour Market Adjustment in Poland Surprising?*, „Labour” 1991, nr 5, s. 79–103.

J. Sachs *Poland's Jump to the Market Economy*, The MIT Press, Cambridge, Mass. 1993.

A. Solimano *The Postsocialist Transitions in Comparative Perspective: Policy Issues and Recent Experience*, „World Development” 1994, nr 11, s. 1823–1835.

The Transition Report, EBRD, London 1994.

S. Wellisz, H. Kieszkowski, M. Okólski *The Polish Economy, 1989–91, w: Stabilisation and Structural Adjustment in Poland*, Routledge, London 1993.