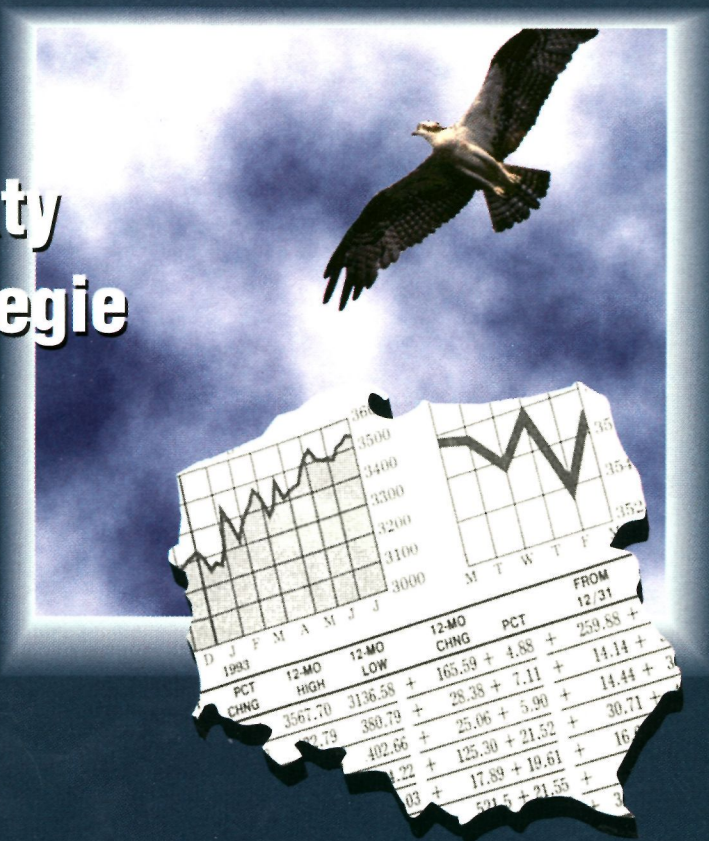


Grzegorz W. Kołodko

Mario D. Nuti

polska alternatywa

stare mity
twarde fakty
nowe strategie



polska alternatywa

stare mity

twarde fakty

nowe strategie

Tytuł sponsorowany przez

Bank Polska Kasa Opieki S.A. - Grupa Pekao S.A.

Grzegorz W. Kołodko

Mario D. Nuti

**polska
alternatywa**

stare mity

twarde fakty

nowe strategie



poltext

Warszawa 1997

Projekt okładki

Krzysztof Kozłowski

Tłumaczenie tekstów z języka angielskiego

Małgorzata Korolko-Zipper

Redaktor

Klaudia Sanetra

© Copyright by Wydawnictwo POLTEXT
Warszawa 1997

Poltext, Warszawa 1997, wydanie I
00-380 Warszawa, ul. Kruczkowskiego 3
tel./fax 625-02-12; 629-32-18
Fotoskład i łamanie - Poltext
Druk i oprawa - „Plejada” s.c.
Warszawa, ul. Kosmatki 63, tel. 672-46-77

ISBN 83-86890-36-3

Spis treści

Wstęp. Polska droga do sukcesu gospodarczego	7
1. Wyniki gospodarcze w latach 1994-1997.	21
2. Spuścizna okresu 1989-1993.	29
3. Szok bez terapii.	33
4. Prawdziwa recesja.	45
5. Nowa strategia dla Polski	53
5.1. Transformacja interaktywna a transformacja impera- tywna	59
5.2. Równorzędne traktowanie sektora prywatnego i sektora państwowego.	60
5.3. Reforma Centrum.	62
6. Polityka makroekonomiczna	65
6.1. Polityka fiskalna	66
6.2. Ubezpieczenia społeczne oraz emerytury i renty.	68
6.3. Polityka monetarna	70
6.4. Umowa społeczna.	73
7. Prywatyzacja i sterowanie sektorem publicznym.	75
8. Restrukturyzacja	83
8.1. Restrukturyzacja zdolności produkcyjnych	83
8.2. Polityka przemysłowa	85
8.3. Rolnictwo.	87
8.4. Wspieranie rozwoju regionalnego.	89
8.5. Kierunki handlu zagranicznego.	89
9. Zrównoważony wzrost	93

10. Integracja europejska101
11. Dążenie do osiągnięcia nowego porozumienia109
EURO 2006.	
Polska na drodze do Unii Europejskiej Unii Walutowej.117
Bibliografia135

Wstęp

Polska droga do sukcesu gospodarczego

Wybitne osiągnięcia gospodarcze Polski, odnotowane w okresie ostatnich czterech lat, porównuje się z wynikami uzyskiwanymi przez niezwykle prężnie rozwijające się kraje, tzw. Cztery Tygrysy (Hong Kong, Korea, Singapur, Taiwan) i inne państwa azjatyckie o wysokiej dynamice rozwoju ekonomicznego. W *Raporcie Ratingowym*, zajmującym się poziomem jakości inwestowania, opublikowanym w czerwcu 1996 roku przez IBCA, Polskę określa się mianem „Tygrysa Transformacji”.

W sprawozdaniu z marca 1996 roku, wydanym przez Kleinwort Benson, zatytułowanym „Wilki i Tygrysy”, porównuje się system ekonomiczny Polski do prężnych systemów gospodarczych krajów azjatyckich. Podsumowanie raportu, niezwykle korzystne dla Polski, zawiera opinię, iż w terminie średniookresowym może ona osiągnąć takie same wyniki gospodarcze, jak wspomniane kraje azjatyckie lub nawet je przekroczyć, dorównując poziomowi notowanemu w krajach Europy Zachodniej.

W opinii Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD, 1997: 7) do 1996 roku Polska osiągała najlepsze wyniki gospodarcze spośród państw całego regionu. Takie osiągnięcia można by uznać za cud gospodarczy, lecz w ekonomii - jak wiadomo - cudów nie ma. Zupełnie jak w życiu, gdzie wszystko ma swoją cenę i za wszystko zostanie wystawiony rachunek.

Oblicze polskiej gospodarki zmieniły lata dziewięćdziesiąte. O ile u zarania dekady narastały zjawiska kryzysowe, to w jej połowie Polska - będąc stowarzyszona z Unią Europejską (UE) od 1994 roku, wchodząc w skład Światowej Organizacji Handlu (WTO) od 1995 roku i będąc członkiem

Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) od 1996 roku - jest najprężniej rozwijającą się gospodarką w zaawansowanym stadium transformacji systemowej. W Polsce właśnie -jako pierwszym i do 1996 roku jedynym kraju regionu - produkt krajowy brutto przekroczył poziom sprzed okresu transformacyjnego załamania. W roku 1997 poziom ten sięga już około 112 procent PKB z roku 1989. Równie ważne wszakże jest, iż zasadniczo zmieniła się struktura PKB, co odzwierciedlają między innymi istotne zmiany w zewnętrznych powiązaniach gospodarki. Około dwu trzecich rekordowo wysokich obrotów handlu zagranicznego przypada obecnie na UE, a blisko 80 procent na OECD. Struktura PKB jest coraz bardziej dopasowana do struktury popytu nie tylko zewnętrznego, co sprzyja szerszemu włączaniu Polski do międzynarodowego podziału pracy w oparciu o efektywne kryteria rynkowe, ale przede wszystkim do rosnącego popytu wewnętrznego - tak konsumpcyjnego, jak i zwłaszcza inwestycyjnego, co stwarza dobre przesłanki do dalszego rozwoju w przyszłości.

Na zmiany strukturalne w polskiej gospodarce można również spojrzeć z innego punktu widzenia niż rzeczowa struktura produkcji i handlu. Takie szersze ujęcie akcentuje fundamentalne zmiany o charakterze jakościowym, związane z nowym sposobem funkcjonowania gospodarki opartym na regulacjach rynkowych. Zmiany strukturalne obejmują w tym przypadku nie tylko reorientację geograficzną eksportu i importu, ale także zmiany w zakresie taryf w handlu zagranicznym, przekształcenia własnościowe, reformę systemu ubezpieczeń społecznych i rekonstrukcję sektora finansowego. We wszystkich tych obszarach - podobnie jak w odniesieniu do poziomu produkcji i stanu zbilansowania wewnętrznego i zewnętrznego gospodarki - w latach dziewięćdziesiątych nastąpiły istotne zmiany.

Tak w przypadku zmian ilościowych, jak i wskaźników obrazujących przekształcenia strukturalne polskiej gospodarki (przy czym w dłuższym okresie występuje pomiędzy tymi zmianami określona korelacja, przejawiająca się we wzajemnym wspomaganiu się tych zmian) wyraźnie dostrzec można dwa odmienne okresy transformacji. Pierwszy obejmuje lata od drugiej połowy 1989 roku - kiedy to zasadniczemu przyspieszeniu uległy wcześniejsze rynkowe reformy i podjęta została radykalna, aczkolwiek nie do końca skuteczna, próba ustabilizowania gospodarki do połowy 1993 roku.

Koncepcja rozwoju Polski od 1993 roku, jak również przyszłe założenia gospodarcze zawarte zostały w dwóch głównych opracowaniach przygotowanych przez Grzegorza W. Kołodko, we współpracy z grupą doradców,

w skład której wchodził Mario Nuti. Pierwsza praca to *Strategia dla Polski*, której wersja robocza była gotowa już w październiku 1993 roku, stanowiąca zbiór wytycznych, na których opierała się polityka gospodarcza rządu; druga to *Pakiet 2000* (Kołodko, 1996). Wytyczały one kierunki polityki gospodarczej, które następnie po wielu dyskusjach zostały oficjalnie zatwierdzone przez rząd i parlament, odpowiednio w czerwcu 1994 roku i w marcu 1996 roku. Trzeci dokument, *Euro 2006* (przytoczony w całości jako druga część tej książki) wychodzi w swojej wizji w przyszłość, poruszając zagadnienia związane z oczekiwanym przystąpieniem Polski zarówno do Unii Europejskiej, jak i Europejskiej Unii Walutowej. W styczniu 1997 roku opracowanie *Euro 2006* zostało zatwierdzone przez Komitet Integracji Europejskiej.

Omawiane dokumenty obejmują jednolity i szczegółowy pakiet wytycznych polityki ekonomicznej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Nie zawierają one ani prognoz, ani centralnych planów gospodarczych, ale wolę działania i intencje prowadzenia polityki ekonomicznej, spójnej wewnętrznie, pozostającej w zgodzie z powszechnie stosowanymi instrumentami politycznymi, jakimi dysponują rządy krajów kierujących się zasadami demokratycznymi i szanującymi mechanizmy rynkowe. **Ambitne cele wytyczone w *Strategii* zostały w pełni zrealizowane, często znacznie wcześniej niż to początkowo zakładano.**

Osiągnięcia Polski nie są i nie były wyłącznie rezultatem aktywizacji rynku, który we wczesnym okresie przemian był traktowany jako czynnik wystarczający do zapewnienia poprawy efektywności i wzrostu gospodarki. *Strategia dla Polski* i *Pakiet 2000* uwzględniają równoległe tworzenie podwalin instytucjonalnych, niezbędne wytyczne polityki strukturalnej oraz zróżnicowane kombinacje instrumentów polityki gospodarczej o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Ten wyraźny zwrot kierunku polityki ekonomicznej dokonany po 1993 roku określa nową, bardziej rozwiniętą i wyraźniej zdefiniowaną alternatywę dla polskiej gospodarki. Istnieje tu ściśle powiązanie osiągnięć, wytycznych polityki oraz instrumentów służących do jej realizacji.

Wiele mitów, powtarzanych bezkrytycznie na szeroką skalę, nadal funkcjonuje nie tylko w świadomości społeczeństwa, ale także w kręgach akademickich tak w kraju, jak i na świecie. Podejmując ryzyko ogromnego uproszczenia uważa się, iż wybitne osiągnięcia Polski należy przede wszystkim a nawet wyłącznie przypisać zastosowaniu tzw. terapii szokowej, rozpoczętej w styczniu 1990 roku. Polegała ona na realizacji pakietu reform

zmierzających do osiągnięcia stabilizacji w skali makroekonomicznej, uwolnieniu cen i zmniejszeniu dotacji, liberalizacji handlu zagranicznego i szybkim osiągnięciu wymiennalności pieniądza. Przykładowo, w połowie stycznia 1996 roku, konferencja zorganizowana w Warszawie przez CASE (Centre for Social Economic Research - Centrum Badań Społeczno-Ekonomicznych) określiła sytuację ekonomiczną Polski jako dobrą w porównaniu z sytuacją innych krajów postsocjalistycznych, przypisując to „reformom wprowadzonym w początkowym okresie transformacji” („Nowa Europa” z 26 stycznia 1997:8).

Głęboka recesja, która początkowo towarzyszyła realizacji wytycznych takiej polityki gospodarczej, jest oceniana albo jako błędny obraz uzyskany w oparciu o niewłaściwą interpretację danych statystycznych (np. Berg, 1992), albo jako niezbędne koszty przeprowadzenia transformacji (np. Gomułka, 1996). Według zwolenników takich poglądów rezultaty terapii szokowej zostały umocnione przez wprowadzanie zmian systemowych - głównie prywatyzację - oraz reformy strukturalne wdrażane przez kolejne gabinety rządzące w Polsce do września 1993 roku.

Słysz się też pogląd, że dobre żniwo - przynajmniej temu się nie zaprzecza - zostało zebrane przez dawnych komunistów, którzy przemianowali się na socjaldemokratów, przyjęli program rządu Tadeusza Mazowieckiego jako swój własny (sic!) i wygrali wybory powszechne w 1993 roku, obiecując złagodzenie kosztów społecznych przeprowadzanych reform. Następnie utrzymali ograniczenia budżetowe i równowagę makroekonomiczną, leżącą u podstaw wzrostu gospodarczego i powoli realizowali procesy prywatyzacyjne i inne reformy (Robinson, 1997). Jediną zasługą, jaką przypisuje się rządowi sprawującym władzę w Polsce po 1993 roku, jest w najlepszym razie - to, iż dopisywało im szczęście.

Oczywisty jest fakt, że polskie osiągnięcia gospodarcze nie byłyby możliwe bez dokonania zasadniczego zwrotu polityki ekonomicznej - odstąpienia od nieco zreformowanej socjalistycznej gospodarki planowej na korzyść rzeczywistej gospodarki rynkowej. Zwrot ten miał miejsce we wrześniu 1989 roku. Był to warunek niezbędny, ale - po pierwsze - nie wystarczający do osiągnięcia takich wyników, jakie notuje się w Polsce w ostatnim okresie. Po drugie, powyższe uwagi wcale nie oznaczają, iż zwrot w kierunku gospodarki rynkowej został właściwie zaprojektowany i był właściwie realizowany. Po trzecie, tylko pozornie osiągnięcia ekonomiczne Polski w okresie 1994-1997 były uwarunkowane rezultatami wcześniejszej polityki, tym bardziej nie

odegrał tu znaczącej roli sam program gospodarczy przedstawiony w styczniu 1990 roku. Nie istnieje w światowej historii ekonomii przykład, który wspierałby twierdzenie, iż wcześniej prowadzona polityka gospodarcza może - z takim opóźnieniem - wpływać na bieżące wyniki gospodarcze, a tego rodzaju rozumowanie jest tu implikowane. Ponadto, w innych systemach gospodarczych poddanych transformacji reformy początkowe były podobne do tych przeprowadzanych w Polsce i odbywało się to w identycznych warunkach zewnętrznych, a ich osiągnięcia nie mają takiego rozmachu.

Pamięć ludzka jest krótka. Warto więc przypomnieć, jak wyglądała sytuacja we wrześniu 1993 roku, tuż po wyborach parlamentarnych.

W szczególności trzeba zwrócić uwagę na kwestie wzajemnego zadłużenia przedsiębiorstw, pęczniejący portfel „złych” kredytów i niedokapitalizowanie sektora bankowego, bezrobocie oraz szybko narastające wydatki publiczne na ubezpieczenia społeczne. Te trudne problemy nie są bezpośrednią spuścizną z czasów socjalistycznej gospodarki centralnie planowanej, lecz następstwem sposobu wprowadzania gospodarki rynkowej i „przestrzeżenia” celów polityki stabilizacyjnej na początku lat dziewięćdziesiątych. Zasadniczo zredukowany poprzez zaindukowaną w drugiej połowie 1989 roku i na początku 1990 roku hiperinflację stary dług przedsiębiorstw został zastąpiony długiem nowym, który pojawił się wskutek nadmiernie restrykcyjnej polityki finansowej i wygórowanych stóp procentowych, tak wobec nowych kredytów, jak i w stosunku do starego zadłużenia przedsiębiorstw.

Skutki błędnej polityki monetarnej i braku odpowiednich działań ze strony zaniechanej przejściowo polityki przemysłowej przeniosły się na sektor bankowy. Podjęty już w 1993 roku - kosztowny dla finansów publicznych i wspierany przez systematyczną prywatyzację ze znacznym udziałem kapitału zagranicznego - wysiłek zmierzający do restrukturyzacji i dokapitalizowania niektórych banków z czasem zaczął przynosić coraz lepsze rezultaty. Obecnie polski sektor bankowy jest relatywnie - tak w porównaniu z wcześniejszym okresem, jak i na tle bankowości w innych transformowanych gospodarkach - sprawny, utrzymuje właściwe parametry płynności i wypłacalności, a w rezultacie coraz lepsze i efektywniejsze finansowanie potrzeb kredytowych całej gospodarki, zwłaszcza najszybciej rozwijającego się sektora prywatnego. Jego udział w PKB przekracza już dwie trzecie.

Żaden z oficjalnych dokumentów rządowych nie zakładał tak znacznej skali bezrobocia, do jakiej w rzeczywistości doprowadziła polityka radykalnej

liberalizacji i działania stabilizacyjne początków lat dziewięćdziesiątych. Zbyt szybka i za daleko posunięta liberalizacja w sferze handlu¹ oraz przestrzelenie skali dewaluacji złotego² i oprocentowania kredytów bankowych doprowadziły do tego, że tylko w 1990 roku produkcja przemysłowa spadła realnie o jedną czwartą, co musiało przełożyć się na duże bezrobocie. Było ono większe niż zapowiadano, co jest oczywiste, skoro prognozowano oficjalnie spadek PKB tylko o 3,1 procent, w rzeczywistości zaś i tu nastąpiło załamanie, obniżył się on bowiem w 1990 roku o blisko 12 procent. To pociągnęło pojawienie się bezrobocia w wysokości 6,5 procent w końcu 1990 roku - wskutek znanego efektu opóźnienia i aż 12,2 procent rok później. Bezrobocie narastało aż do połowy 1994 roku, kiedy to sięgnęło prawie 17 procent. Dopiero później, na ścieżce szybkiego wzrostu produkcji i aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu, udało się konsekwentnie obniżyć jego rozmiary. Podczas trzech lat realizacji *Strategii dla Polski* powstało ponad pół miliona nowych, konkurencyjnych miejsc pracy, a bezrobocie zmniejszyło się o około osiemset tysięcy - z prawie trzech milionów do około dwóch milionów dwustu tysięcy osób. W ujęciu względnym oznacza to spadek stopy bezrobocia z 16,9 procent do 12,2 procent, przy czym według metodologii stosowanej w celu porównań międzynarodowych przez Międzynarodową Organizację Pracy (ILO) stopa bezrobocia w Polsce w połowie 1997 roku sięga 11 procent, minimalnie przekraczając przeciętny jego poziom w państwach Unii Europejskiej, ale aż dwukrotnie stopę bezrobocia w USA.

Wreszcie - wbrew dość powszechnemu, błędnemu przekonaniu - nadmierne obciążenia finansów publicznych i podatników dopłatami do systemu ubezpieczeń społecznych także nie są spuścizną okresu centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej, lecz błędów polityki dochodowej i społecznej z początków obecnej dekady. Obawy przed bezrobociem skłoniły ówczesne władze do umożliwienia, a nawet do aktywnego zachęcenia do przechodzenia na wcześniejsze emerytury na szeroką skalę. Niepotrzebnie złagodzone zostały rygory kwalifikowania się do otrzymywania rent inwalidzkich. Rezultatem tych posunięć było lawinowe narastanie liczby

W 1990 roku - w porównaniu z rokiem 1989 - przeciętne stawki taryf celnych zostały radykalnie (i niesłusznie) zmniejszone z 18,3 do 5,5 procent! Jednakże już w następnym roku zostały one podniesione (tym razem słusznie) z powrotem do 18,3 procent. W międzyczasie, niestety, nastąpiło załamanie gospodarcze na niebywałą w naszej historii skalę.

² Zakładano, że dostosowanie kursu walutowego nastąpi kilka miesięcy po jego zamrożeniu na nominalnym poziomie 9500 złotych. Poziom ten ustalony został za wysoko, równowagę bowiem można było osiągnąć przy niższej cenie dolara, co także potwierdziła możliwość utrzymania niezmiennego nominalnie kursu przez ponad szesnaście miesięcy.

emerytów i rencistów przy ogólnej tendencji do obniżania się ich przeciętnego wieku. W Polsce mamy najmłodszych emerytów i rencistów w Europie, a przeciętny wiek przechodzenia do tej grupy społecznej spadł do 55 lat dla kobiet oraz 59 dla mężczyzn. Dodatkowo jeszcze - wskutek postępującej poprawy warunków życia - o około rok wydłużył się przeciętny okres trwania życia.

W końcowym efekcie znacznie pogorszył się wskaźnik tzw. uzależnienia demograficznego odzwierciedlający stosunek czynnej zawodowo (i płacącej składki na ubezpieczenia społeczne) grupy ludności do populacji pasywnej, utrzymywanej z rent i emerytur finansowanych poprzez te składki. Narastanie zatem luki finansowej, która musi być pokryta finansowaniem kosztem podatników przez dopłaty z budżetu państwa, zostało przesądzone na początku transformacji, a nie u schyłku poprzedniego systemu. Udział wydatków na te cele w PKB zwiększał się z ledwie 7,1 procent w 1989 roku i 8,1 procent w roku 1990 aż do prawie 15 procent w roku 1993. Dopiero potem, od 1994 roku udało się twardą polityką finansową i podjęciem reform strukturalnych zahamować narastanie tych obciążeń, choć nadal utrzymują się one na relatywnie bardzo wysokim poziomie. Nie był on zdeterminowany ani obiektywnymi procesami demograficznymi, ani też spuścizną historyczną, a tylko błędami polityki gospodarczej popełnionymi we wczesnej fazie transformacji systemowej.

Te i wiele innych trudności trzeba było stopniowo przewyżczać w następnych latach; liczne problemy, z którymi boryka się polska gospodarka, mają charakter długofalowy i ich sukcesywne rozwiązywanie przez wiele jeszcze lat wymagać będzie skoncentrowanych wysiłków polityki gospodarczej. W szczególności reforma systemu ubezpieczeń społecznych, której koncepcyjne i prawne - a także, jak można sądzić, polityczne - podstawy są już gotowe, jest przedsięwzięciem pokoleniowym i realizowana będzie przez bardzo długi okres. Bezrobocie powinno nadal spadać wraz z dalszym postępowaniem w sferze zmian strukturalnych i utrzymywaniem wysokiej dynamiki gospodarczej. Sektor bankowy jest coraz bardziej konkurencyjny i dokapitalizowany, przy rosnącym udziale w nim sektora prywatnego, a także - co trzeba podkreślić - przy dbałości o rozwój jego krajowego komponentu. Kapitał zagraniczny ma znaczenie uzupełniające wobec prywatnego kapitału krajowego, odgrywającego zasadniczą rolę w funkcjonowaniu polskiej bankowości. Wreszcie, znakomicie poprawiła się sytuacja finansowa sektora przedsiębiorstw - tak publicznych, jak i prywatnych, wiele bowiem z nich przechodziło przez trudny okres kryzysu

płynności, a nawet wypłacalności. Dokonany na tych polach wysiłek - często dużym kosztem dla budżetu państwa - był nie tylko niezbędny, ale opłacalny dla całej gospodarki i społeczeństwa. Można to odczytać tak ze wskaźników obrazujących unowocześnienie struktury gospodarki, jak i poprawę jej konkurencyjności. Dopiero na takich podstawach można było budować przesłanki stopniowej poprawy warunków życia ludności, co najlepiej się odzwierciedla we wzroście jej dochodów, wyższym poziomie konsumpcji, a także systematycznie rosnących oszczędnościach.

Te właśnie środki - teraz już w oparciu o mechanizmy rynkowe i poprzez rozwinięte instytucje rynku kapitałowego oraz zrestrukturyzowane banki - są podstawą finansowania inwestycji, które przesądzą o zdolnościach rozwojowych na przyszłość. Dopiero na podstawie wewnętrznych oszczędności znaczenia nabierają inwestycje zagraniczne. Najważniejsze są tutaj inwestycje bezpośrednie, przyczyniające się do wzmacniania konkurencyjnej pozycji naszej gospodarki w skali międzynarodowej. Takie inwestycje służą także transferowi nowych technologii, zwiększaniu umiejętności menedżerskich i marketingowych oraz podnoszą kwalifikacje pracowników. Polska absorbowała pierwsze cztery miliardy dolarów inwestycji bezpośrednich przez mniej więcej pierwsze cztery lata transformacji (1990-1993), dopływ następnych czterech miliardów zajął tylko dwa lata (1994-1995), a kolejne z górą cztery miliardy wchłonęliśmy przez jeden tylko 1996 rok. Już w 1997 roku także i pod tym względem wychodziliśmy na pierwsze miejsce w obrębie transformowanych gospodarek.

Takie przyspieszenie w zakresie oszczędności wewnętrznych możliwe było tylko i wyłącznie na ścieżce wzrostu realnych dochodów sektora gospodarstw domowych, gdyż tylko wtedy może zwiększać się jego krańcowa skłonność do oszczędzania. To jest warunek konieczny, a dopiero po jego spełnieniu realne dodatnie stopy oprocentowania depozytów bankowych i rosnąca atrakcyjność rynku kapitałowego (w tym przede wszystkim giełdy i związanych z jej rozwojem procesów prywatyzacyjnych) umożliwiły począwszy od 1994 roku wzrost stopy oszczędzania polskiego społeczeństwa. Do tych strumieni i zasobów dodać trzeba właśnie stale rosnące inwestycje zagraniczne. Zwiększają się one wyraźnie, poprawiają się bowiem nie tylko zewnętrzne oceny co do stanu polskiej gospodarki formułowane przez organizacje międzynarodowe, banki inwestycyjne, agencje ratingowe i grupy eksperckie inwestorów instytucjonalnych, ale również rośnie zaufanie co do jej przyszłości. Ta natomiast przekłada się odczuwalnie na gotowość inwestorów zagranicznych do lokowania w Polsce, która dla nich jest tylko

najszybciej i najlepiej rozwijającym się rynkiem w państwach transformowanych, ale jest to także rynek największy w Europie Środkowo-Wschodniej. Taka zasadnicza zmiana nastawienia wobec nas zagranicznych partnerów handlowych, finansowych i inwestycyjnych jest efektem serii działań, dobrze przemyślanej i z wielką determinacją oraz konsekwencją urzeczywistnianej strategii. Chodzi tu przede wszystkim o:

- podpisanie porozumienia z Klubem Londyńskim we wrześniu 1994 roku o restrukturyzacji naszych zobowiązań finansowych, co zmniejszyło zadłużenie Polski aż o 6,3 miliarda dolarów i umożliwiło przystąpienie do jego niezakłóconej obsługi;
- konsekwentne zrealizowanie kolejnych porozumień z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i spełnienie wszelkich uzgodnionych z nim kryteriów ilościowych co do parametrów monetarnych i fiskalnych oraz jakościowych co do prywatyzacji i zmian instytucjonalnych;
- wprowadzenie w czerwcu 1995 roku wymienialności nowego, zdenominowanego w skali 1:10 000, polskiego złotego w stosunku do transakcji na rachunku bieżącym, zgodnie z artykułem VIII Statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego;
- uzyskanie pozytywnych ocen od agencji ratingowych (amerykańskie Standard and Poor's i Moody's oraz brytyjski IBCA); od 1996 roku we wszystkich trzech przypadkach są to tzw. stopnie inwestycyjne;
- wejście z sukcesem na światowe rynki finansowe i pierwsza (ćwierć miliarda dolarów) oraz druga (ćwierć miliarda marek niemieckich) emisja polskich euroobligacji;
- wreszcie zwieńczenie dzieła, poprzez poprzedzone dalszą liberalizacją transferów kapitałowych i rynku usług podpisanie w Paryżu 11 lipca 1996 roku historycznego aktu przystąpienia do OECD i ratyfikację stosownych dokumentów przez parlament w listopadzie 1996 roku.

Z perspektywy ośmiu lat, jakie minęły od innego historycznego momentu - zakończonych powodzeniem narodowych negocjacji „okrągłego stołu” - łatwo zauważyć, że okres ten składa się z dwóch wyraźnie odmiennych epizodów. Początkowe cztery lata przyniosły znaczne, choć nie zawsze dostatecznie konsekwentnie i niekiedy zbyt gwałtownie przeprowadzane zmiany w zakresie liberalizacji gospodarki. Z jednej strony przybliżyło to Polskę do gospodarki światowej i przyspieszyło ustrojowe zmiany, z drugiej natomiast pociągnęło za sobą niepotrzebne koszty społeczne i - miast rozwiązać - stworzyło wiele problemów strukturalnych.

To prawda, że recesja towarzysząca transformacji w Polsce trwała stosunkowo najkrócej, bo tylko trzy lata - od połowy 1989 do połowy 1992 roku - ale prawda też, iż w tym czasie PKB obniżył się aż o 20 procent. Tylko w części wynikało to z samej natury realnych procesów we wczesnej fazie transformacji, natomiast w znaczącym stopniu było funkcją błędów polityki gospodarczej tamtego okresu. Co więcej, na tle porównań z innymi krajami widać, że właśnie Polska - podobnie jak Węgry - skorzystała z reform rynkowych poprzedzających systemową transformację. To dzięki reformom przeprowadzonym w latach osiemdziesiątych, które uelastyczyły gospodarkę i nadały jej pewną zdolność dostosowawczą, spadek produkcji w Polsce trwał krócej niż w innych państwach transformowanych (tabela 1).

Drugie cztery lata - od jesieni 1993 roku - to czas realizacji *Strategii dla Polski*, programu kontynuacji w zakresie wdrażania właściwych rozwiązań systemowych z początków transformacji przy wprowadzaniu zupełnie nowych elementów instytucjonalnej i behawioralnej odbudowy procesów rynkowych, ale przede wszystkim programu nowego podejścia do polityki gospodarczej. Przede wszystkim gospodarka została wprowadzona na ścieżkę szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Średnie tempo wzrostu PKB w latach 1994-1997 przekracza 6 procent, przy szybciej rosnących inwestycjach i eksporcie, co dobrze rokuje na przyszłość. W takim kontekście Polska niekiedy określana jest jako „Tygrys Europy”, choć sami przy wielu okazjach - na przykład na Światowym Forum Gospodarczym w Davos, konferencji poświęconej wyłaniającym się rynkom w Cleveland z udziałem Prezydenta USA Billa Clintona na początku 1996 roku, czy też w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej Aleksandra Kwaśniewskiego na dorocznym szczycie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w Sofii w 1996 roku - lansowaliśmy bardziej obrazowe określenie: „wznoszący się orzeł Europy”.

W oparciu o solidny wzrost gospodarczy stopniowemu równoważeniu podlegają finanse publiczne. Deficyt budżetu państwa jeszcze w 1992 roku przekraczał 6 procent, co wymusiło wprowadzenie podatku importowego w wysokości 6 procent, obciążającego ceny towarów importowanych, tak zaopatrzeniowych i inwestycyjnych, jak i konsumpcyjnych. Dopiero w latach 1993-1997 deficyt budżetu państwa utrzymywany jest poniżej 3 procent PKB, a więc poniżej limitu wyznaczonego kryteriami z Maastricht. Wzrost efektywności ekonomicznej wraz z rosnącą opłacalnością produkcji, z jednej strony, oraz poprawą funkcjonowania administracji fiskalnej i poszerzaniem tzw. bazy podatkowej, z drugiej strony, umożliwiły zmniejszenie

szanie fiskalizmu. Skala redystrybucji dochodu narodowego przez budżet ulega systematycznemu obniżeniu, co - poprzez wzrost skłonności do oszczędzania - wzmacnia zdolności rozwojowe gospodarki narodowej. Podmioty gospodarcze, mniej łożąc na utrzymanie we względnej równowadze finansów państwa, są w stanie więcej przeznaczyć na swoje potrzeby, zwłaszcza w zakresie bardzo szybko rosnących w latach 1993-1997 inwestycji. Sprzyjały temu dodatkowo wprowadzone w ramach nowej polityki gospodarczej ulgi systemowe, wiążące efektywną skalę opodatkowania ze skłonnością przedsiębiorstw do inwestycji. Dodatkowe preferencje w tych systemowych rozwiązaniach zastosowane zostały w stosunku do regionów dotkniętych strukturalnym bezrobociem.

Druga zasadnicza jakościowa różnica *Strategii dla Polski* w porównaniu z polityką poprzedniego okresu polega na dbałości o tworzenie i rozwój instytucjonalnej odbudowy rynku. Nawet najdalej posunięta i najszybciej przeprowadzona liberalizacja i prywatyzacja nie są w stanie wyzwolić na trwałe odpowiedniej aktywności gospodarczej i uruchomić mechanizmów długookresowego i zrównoważonego rozwoju. Rynek to nie tylko prywatny sektor i liberalna regulacja jego funkcjonowania. Rynek to także instytucje i zachowania podmiotów gospodarczych, które pozwalają na efektywne wykorzystanie wolności gospodarczej dla wzrostu produkcji i konsumpcji. Ważny jest także podział rosnących efektów wydajności pracy, gdyż nie każde zróżnicowanie dochodów jest społecznie akceptowane, ale też nadmierne dysproporcje zwalniają tempo rozwoju w dłuższych przedziałach czasu³.

Dbałość o rozwój instytucji przejawiała się we wprowadzeniu partnerskich stosunków pracy i negocjacyjnego mechanizmu kształtowania przyrostu wynagrodzeń w miejsce antyefektywnościowego „popiwku”. Powstały instytucje ubezpieczające depozyty bankowe (BFG) i dokapitalizowane oraz odpowiednio uregulowane zostały instytucje promujące eksport (niektóre banki i KUKKE). Wprowadzone zostały nowe regulacje w odniesieniu do rynku kapitałowego i finansowego, uregulowano zasady zamówień publicznych, skomercjalizowany został sektor publiczny. Inne niż uprzednio, partnerskie podejście do sterowania tym sektorem przy pełnym zachowaniu rygorów tzw. twardych ograniczeń budżetowych ułatwiło

Ciekawe opracowanie na ten temat zostało przedstawione na zorganizowanej przez Bank Światowy IX konferencji ABCDE. Zob. A. Alesina, *The Political Economy of High and Low Growth*, Annual Bank Conference on Development Economics, April 30 and May 1, 1997, Washington, D.C.

przewyciężenie recesji w sektorze państwowym i jego wkroczenie na ścieżkę wzrostu produkcji. Wraz z instytucjonalnym wspieraniem sektora prywatnego, w tym małych i średnich przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia niektórych specjalnie utworzonych i profesjonalnie prowadzonych agencji rządowych, efekty w postaci poprawy efektywności, wzrostu produkcji i zatrudnienia, wyższego poziomu dochodów ludności oraz większych wpływów budżetowych przyniosła komercjalizacja. Próby jej blokowania z motywów politycznych nie powiodły się, ale - niestety - spowodowały kosztowne społecznie opóźnienie we wprowadzeniu pożądanych rozwiązań. Ostatecznie jednak one zwyciężyły, co owocuje szybkim tempem wzrostu dochodu narodowego.

Nic zatem dziwnego, na tle tego podejścia do polityki gospodarczej, że po roku 1993 przyspieszeniu uległy tak rynkowe reformy gospodarcze, przybliżając pełne wdrożenie w Polsce społecznej gospodarki rynkowej, o której mówi nowa Konstytucja, jak i zdynamizowany został wzrost produkcji. Polska została członkiem OECD, a PKB w latach 1994-1996 wzrósł realnie o ponad 20 procent. Lata realizacji *Strategii dla Polski* dowodzą, że transformacja systemowa nie może zostać sprowadzona tylko do radykalnej prywatyzacji i liberalizacji, ale wymaga dużo więcej żmudnego zachodu i inaczej prowadzonej polityki. Koniecznie trzeba odróżniać politykę zmian systemowych i politykę rozwoju społeczno-gospodarczego przy takiej ich wzajemnej kompozycji, że jedna polityka posiłkuje drugą. Trzeba stopniowo, ale konsekwentnie budować nowe rynkowe instytucje i zachowania. Trzeba prowadzić przez cały czas, bez zbytecznych szoków politykę równoważenia i reformowania finansów publicznych na ścieżce wzrostu produkcji i nakładów budżetowych przy jednocześnie zmniejszającej się skali redystrybucji dochodu narodowego.

Na tle nowej polityki urzeczywistnianej w ramach *Strategii dla Polski* i innych, towarzyszących jej programów⁴ nie powinny dziwić osiągnięcia naszej polityki gospodarczej okresu po 1993 roku w porównaniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych, ani też sukcesy Polski na tle innych

⁴ W szczególności chodzi tu o program implementacyjny *Pakiet 2000*, przesyłający dalszą redukcję obciążeń fiskalnych - tak skali opodatkowania przedsiębiorstw, jak i ludności - w celu szybszego formowania wewnętrznego kapitału finansującego wzrost produkcji i sukcesywnego dostosowywania prawa finansowego do wymogów przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, oraz program indykatywny *Euro 2006*, który z kolei kreśli ścieżkę kroczenia Polski do ewentualnego przyszłego członkostwa w Europejskiej Unii Walutowej.

Tabela 1

Recesja i wzrost w gospodarkach transformowanych w latach 1990–1997

Kraj	Liczba lat spadku PKB	Czy PKB spadł po przejściowym wzroście?	Średnioroczna stopa wzrostu PKB			Indeks PKB 1997 1989=100	Ranking
			1990–93	1994–97	1990–97		
Polska	2	nie	-3,1	6,2	1,6	111,5	1
Słowenia	3	nie	-3,9	4,2	0,2	100,3	2
Słowacja	4	nie	-6,8	6,0	-0,4	94,7	3
Chorwacja	3	tak	-4,2	3,1	-0,6	92,5	4
Czechy	4	nie	-5,5	3,5	-1,0	90,8	5
Węgry	4	nie	-4,8	1,9	-1,5	88,1	6
Rumunia	4	tak	-6,5	3,2	-1,7	85,8	7
Uzbekistan	5	nie	-3,1	-0,7	-1,9	85,3	8
Albania	4	tak	-8,8	5,3	-1,8	80,7	9
Estonia	5	nie	-9,7	1,9	-3,9	71,5	10
Bułgaria	6	tak	-7,6	-2,4	-5,0	65,6	11
Białoruś	7	tak	-6,1	-5,2	-5,7	62,0	12
Turkmenistan	6	nie	-4,5	-7,3	-5,9	60,1	13
Macedonia	6	nie	-12,9	0,6	-6,1	58,5	14
Kirgistan	4	nie	-9,3	-3,0	-6,1	56,4	15
Łotwa	4	tak	-14,1	1,3	-6,4	54,3	16
Rosja	7	nie	-10,1	-5,3	-7,7	52,2	17
Kazachstan	6	nie	-9,9	-7,4	-8,6	46,7	18
Litwa	4	nie	-20,1	2,8	-8,7	43,3	19
Armenia	4	nie	-21,4	6,0	-7,7	42,2	20
Ukraina	8	brak danych	-9,1	-11,7	-10,4	40,8	21
Azerbejdżan	6	nie	-14,5	-5,8	-10,2	40,1	22
Moldawia	7	nie	-12,5	-9,3	-10,9	36,6	23
Tadżykistan	8	brak danych	-12,2	-11,0	-11,6	35,8	24

Źródło: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Dane za 1997 rok są projekcją EBOiR; Albania, Czechy i Polska – szacunki autorów.

gospodarek przechodzących przez trudną rynkową transformację ustrojową. Przeciętnie w 1996 roku w 25 krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Wspólnoty Niepodległych Państw PKB wyniósł około 71 procent poziomu z roku 1989. W roku 1997 wskaźnik ten zwiększył się co najwyżej do około 74 procent. Jest to wypadkowa wskaźnika 91 procent dla krajów pierwszej grupy i ledwie 51 procent dla drugiej⁵. Polska natomiast w 1996 roku osiągnęła 105 procent sprzed kryzysu wywołanego recesją transformacyjną (por. tabela 1).

Rezultaty polityki gospodarczej ostatnich lat nie tylko imponują naszym bliższym i dalszym sąsiadom, ale również zwiększają atrakcyjność Polski jako partnera we współczesnej gospodarce światowej i przyciągają do nas coraz więcej inwestorów, a także przysparzają sympatii i uznania dla Polski. W ślad za tym idzie rosnące zainteresowanie naszymi problemami, co skłania innych - tak w krajach transformowanych, jaki w państwach mniej gospodarczo zaawansowanych, poszukujących skutecznej recepty na szybki rozwój - do krytycznego przyjrzenia się raz jeszcze, co i dlaczego nam nie wyszło, a co i za jaką przyczyną nam się udaje, co w polskiej transformacji i polityce rozwojowej rozwiązywane było odmiennie i na czym polega ta „polska alternatywa”. Odpowiedź jest równie prosta, jak i skomplikowana, klucz bowiem do sukcesów Polski na niwie ekonomicznej tkwi w polityce gospodarczej. Tak o wcześniejszych niepowodzeniach, jak i ostatnich sukcesach przesądziła właśnie polityka gospodarcza.

⁵ Por. *Transition Report Update*, European Bank for Reconstruction and Development, London, April 1997.

Wyniki gospodarcze w latach 1994-1997

W latach 1994-1997 wzrost polskiego produktu krajowego brutto osiągnął średnią wartość 6 procent. Dzięki temu Polska była pierwszym krajem poddanym transformacji, w którym przekroczone realny dochód notowany w 1989 roku. Tabela 2 zawiera wykaz wskaźników ekonomicznych za okres 1989-1996¹. Wzrost ten nastąpił dzięki rozwojowi inwestycji i eksportu i wydaje się być trwały. Bezrobocie, które w 1994 roku osiągnęło najwyższy pułap w wysokości 16,9 procent ludności w wieku produkcyjnym, cały czas

De Melo, Denizer i Gelb (1996) klasyfikują 28 krajów przechodzących przez fazę rynkowych reform i transformacji gospodarczej w kategoriach rozwoju, jaki nastąpił od momentu rozpoczęcia tych procesów. Klasyfikacja przebiega następująco: gospodarki notujące wzrost gospodarczy (Chiny, Wietnam), kraje uzdrawiające gospodarkę oraz kraje pozostające w tyle. Kraje uzdrawiające gospodarkę to takie, w których początkowo notowano spadek rzeczywistego produktu krajowego brutto, a w okresie 1994-1995 zaobserwowano jego wzrost. Do tej grupy należą wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej, państwa nadbałtyckie, Słowenia, Mongolia, Armenia, Chorwacja. Systemy gospodarcze pozostające w tyle charakteryzowały się nie tylko początkowymi tendencjami spadkowymi, ale tendencje te notowane były również w latach 1994-1995. Zalicza się tu wszystkie, z wyjątkiem państw nadbałtyckich, dawne republiki radzieckie, nową Jugosławię (FYR) oraz Macedonię. Wśród systemów uzdrawiających gospodarkę Polska zajmuje drugie miejsce po Słowenii. W obu krajach początkowo odnotowano podobny - 16-procentowy w Słowenii i 18-procentowy w Polsce - spadek PKB w stosunku do roku rozpoczęcia procesu transformacji (był to rok 1989 dla Polski i 1991 w przypadku Słowenii). Odpowiednio, notowano średni roczny przyrost rzeczywistego PKB rozpoczynając od -0,6 procent (Polska) oraz 1,7 procent (Słowenia). Powyższe porównanie nie uwzględnia w pełni wartości spadkowych notowanych w Słowenii w latach 1989-1991, jak również pomija fakt, iż Polska jako pierwsza zaczęła wykazywać tendencje wzrostowe w drugiej połowie 1992 roku, przyspieszając znacznie tempo wzrostu po 1993 roku. Biorąc pod uwagę sytuację w latach 1989-1995, wszystkie cztery kraje należące do Grupy Wyszehradzkiej i Słowenia (członkowie CEFTA), wysunęły się znacznie naprzód w porównaniu z innymi krajami zmieniającymi radykalnie swoje systemy gospodarcze. Polska zajmowała tu pozycję wiodącą.

Tabela 2
Podstawowe wskaźniki ekonomiczne

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Wydajność i nakłady	(zmiany procentowe)							
Produkt krajowy brutto (w cenach stałych)	0,2	-11,6	-7	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0
Zużycie sektora prywatnego	-0,3	-15,3	6,3	2,3	5,2	4,3	4,5	8,2
Zużycie sektora publicznego	-4,6	0,5	10,2	6,4	3,8	2,8	2,9	3,4
Inwestycje trwałe brutto	-2,1	-10,6	-4,4	2,3	2,9	9,2	18,5	20,9
Eksport towarów/usług	2,6	15,1	-1,7	10,8	3,2	13,1	18,4	11,2
Import towarów/usług	4,3	-10,2	29,6	1,7	13,2	11,3	22,7	26,5
Produkcja przemysłowa	bd(1)	bd	-8	2,8	6,4	12,1	9,7	8,5
Produkcja rolnicza	bd	bd	-1,6	-12,7	6,9	-9,3	10,0	0,3
Ceny i płace								
Ceny artykułów konsumpcyjnych (średnia roczna)	251,1	585,8	70,3	43,0	35,3	32,2	27,8	19,9
Ceny artykułów konsumpcyjnych (na koniec roku)	639,6	249,3	60,4	44,3	37,6	29,5	21,6	18,5
Ceny artykułów produkcyjnych (średnia roczna)	212,8	622,4	48,1	34,5	31,9	30,1	25,4	12,1
Wynagrodzenia i płace (średnia roczna)	291,8	398,0	70,6	38,9	34,8	34,5	31,6	26,4
Sektor monetarny (2)								
Pieniądz (na koniec roku)	526,5	150,0	36,9	57,5	38,0	38,2	34,9	29,4

Sektor rządowy	(w procentach PKB)							
Ogólna równowaga sektora rządowego (3)	-7,4	2,8	-2,1	-4,9	-2,3	-2,2	-1,8	-2,5
Ogólne wydatki sektora rządowego (3)	48,8	45,1	45,8	50,0	49,9	50,5	49,7	48,9
Równowaga budżetowa państwa (4)	-3,0	0,4	-3,8	-6,0	-2,8	-2,7	-2,6	-2,5
Wydatki z budżetu państwa (4)	28,5	34,6	29,9	33,2	32,2	32,7	31,9	30,0
Dane dotyczące wymiany zagranicznej	(w miliardach dolarów amerykańskich)							
Równowaga rachunku bieżącego (5)	-1,4	0,7	-1,4	-0,3	-2,3	-0,9	-2,3	-8,5
„Przystosowana” równowaga rachunku bieżącego (5)	bd	bd	bd	bd	bd	2,3	5,5	-1,4
Równowaga handlowa (5)	0,2	2,2	0,1	0,5	-2,3	-0,8	-1,8	-8,2
Zadłużenie zagraniczne (zmiany procentowe wyrażone w dolarach amerykańskich)	40,2	48,9	48,3	48,2	48,7	40,9	39,4	bd
Eksport (dane w oparciu o równowagę płatniczą) (5)	4,5	43,4	17,5	9,7	-2,9	24,8	35,0	6,7
Import (dane w oparciu o równowagę płatniczą) (5)	16,3	17,9	46,8	6,1	17,7	12,0	38,9	31,9
Przepływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych regulowanych w gotówce	0,0	0,0	0,1	0,3	0,6	0,6	1,1	bd
Rezerwy międzynarodowe brutto (na koniec roku) bez uwzględnienia złota	3,6	5,5	3,3	3,4	3,0	3,7	6,5	6,0

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Pozostałe dane								
Liczba ludności (w milionach)	38	38,2	38,3	38,4	38,5	38,6	38,8	38,64
Zatrudnienie (zmiany procentowe na koniec roku)	-5,3	-10,6	-8,1	-4,8	-3,1	5,7	0,8	1,7
Bezrobocie (w procentach populacji w wieku produkcyjnym, na koniec roku)	0,0	6,5	12,2	14,8	16,4	16,0	14,9	13,6
Kurs wymiany (w relacji złoty do USD, na koniec roku) (6)	0,65	0,95	1,096	1,577	2,134	2,437	2,468	2,876
Kurs wymiany (w relacji złoty do USD, średni) (6)	0,145	0,95	1,058	1,363	1,812	2,272	2,424	2,697
Stopa procentowa (stopa refinansowania, okres końcowy) (7)	140	55	40,0	38,0	35,0	33,0	29,0	25,0
PKB (wyrażony w mld nowych złotych, ceny bieżące)	11,8	56,0	80,9	114,9	155,8	210,4	286,0	361,8
Udział sektora prywatnego w PKB (w procentach)	28,6	30,9	42,1	45,4	47,5	53,0	62,0	70,0
Udział sektora rolnego w PKB (w procentach) (8)	11,8	10,3	9,0	6,7	6,6	6,2	7,9	7,7
Udział sektora przemysłowego w PKB (w procentach) (8)	44,1	44,9	40,3	34,0	32,9	32,2	32,0	31,5
PNB per capita (w USD), wg kursu wymiany PPP (9)	bd	bd	bd	bd	bd	5,380	6,200	7,000

Źródło: Dane za lata 1989–1995 zostały zaczerpnięte z podsumowania opublikowanego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, opartego na statystykach przedstawionych przez władze państwowe, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), PlanEcon oraz Instytut Finansów Międzynarodowych, i uaktualnione, z uwzględnieniem 1996 roku, przez autorów niniejszej pracy na podstawie statystyk Ministerstwa Finansów.

Uwagi do tabeli 2:

(1) bd – brak danych.

(2) Począwszy od grudnia 1991 roku dane są prezentowane w oparciu o nowy system kont i bardziej efektywny system sprawozdawczy.

(3) „Ogólny sektor rządowy” obejmuje fundusze państwowe, terenowe i środki spoza budżetu. Dane zostały opracowane w oparciu o zobowiązania, z wyjątkiem płatności oprocentowania zagranicznego, które opiera się na przeliczeniach gotówkowych.

(4) W okresie 1988–1990 „budżet państwa” obejmował centralne rozliczenia rządowe i rozliczenia władz lokalnych oraz regionalnych. „Budżet państwa” za rok 1991 i lata następne obejmuje centralne rozliczenia rządowe, rozliczenia władz regionalnych i rozliczenia licznych funduszy, które uprzednio pozostawały poza sferą budżetową. Przepływy zostały określone na podstawie zobowiązań, z wyjątkiem płatności oprocentowania zagranicznego, które opiera się na przeliczeniach gotówkowych.

(5) Dane nie dostosowane opierają się na oficjalnych statystykach handlowych, które w znacznym stopniu nie wyrażają rzeczywistego poziomu eksportu. Szacunki „przystosowane” uwzględniają dochody z eksportu przepływające przez tzw. rynek „kantorowy”, przy transakcjach zagranicznej wymiany handlowej, prowadzonej na małą skalę. Tego typu przepływy nie przedstawiały liczącej się wielkości do 1994 roku.

(6) Dane wyrażone w złotych przedstawione zostały w wartościach po denominacji: polegała ona na wyeliminowaniu czterech zer, co zostało dokonane 1 stycznia 1995 roku. W celu otrzymania rzeczywistych wartości, właściwych dla okresu sprzed 1995 roku, liczby, prezentowane w niniejszej publikacji winny zostać pomnożone przez 10 000.

(7) Kurs lombardowy od 1996 roku.

(8) Wyrażony w cenach bieżących.

(9) Skrót PPP (*purchasing power parity*) oznacza równowartość siły nabywczej. Szacunki, prezentowane w niniejszej pracy zostały zaczerpnięte z publikacji Atlas, wydanej przez Bank Światowy w 1996 r. Wynik szacowany otrzymuje się dzieląc wartość nominalną produktu krajowego brutto per capita, wyrażoną w lokalnej walucie, przez PPP (równowartość siły nabywczej), definiowaną w postaci liczby jednostek waluty danego kraju niezbędnej do zakupu tej samej ilości towarów i usług na rynku krajowym, jakie można byłoby nabyć w Stanach Zjednoczonych.

ulegało obniżeniu, kształtując się na poziomie 13,6 procent w grudniu 1996 roku, czyli poniżej wartości za koniec roku 1992, a w połowie 1997 roku już tylko 11,7 procent. Występował stały rozwój sektora prywatnego, który osiągnął około 65 procent udziału w produkcji krajowym brutto w 1996 roku. W Polsce działa ponad dwa miliony prywatnych firm, z czego ponad 200 tysięcy uczestniczy w obrotach handlowych na rynku międzynarodowym.

W okresie 1994-1997 został wyraźnie zmniejszony deficyt sektora publicznego i utrzymany na poziomie poniżej 3 procent PKB. Dług publiczny uległ obniżeniu z 86,9 procent PKB w 1993 roku do 53 procent w 1996, przewiduje się, że w 1997 roku będzie się on kształtował na poziomie 50 procent. Tak więc, zarówno deficyt, jak i dług mieszczą się w granicach wyznaczonych traktatem z Maastricht. Jest to widomy znak kompatybilności fiskalnej z krajami Europy².

Stale obniżał się poziom inflacji, osiągając 18,5 procent w 1996 roku. Występowała pelzająca deprecjacja złotego przy spadającej stopie procentowej (1 procent miesięcznie na początku 1997 roku), a od połowy marca 1995 w przedziale 7 procent po każdej ze stron pelzającego parytetu. Niemniej jednak wartość złotego w kategoriach realnych, a niekiedy i nominalnych wzrastała, przyczyniając się tym samym do gwałtownego wzrostu płac i dochodów wyrażonych w dolarach. Nie zaszkodziło to jednak konkurencyjności polskich towarów ze względu na wyjątkowy wzrost wydajności produkcji przekraczający wzrost płac, co było skutkiem przeprowadzonej restrukturyzacji.

Notowany był znaczny rozkwit zarówno eksportu, jak i importu, co coraz bardziej zbliżało Polskę do systemów gospodarczych Europy Zachodniej i najbardziej gospodarczo rozwiniętych państw świata. Wyraźny deficyt

²

Konwencje dotyczące księgowania, zawarte w Traktacie z Maastricht, mierzą wielkość deficytu w kategoriach wzrostu nominalnego zadłużenia rządowego plus dochody z prywatyzacji. W ten sposób dochody uzyskane z prywatyzacji zostają wyłączone z dochodów budżetowych. Można dyskutować z założeniem przyjęcia tego typu asymetrii, ponieważ inwestycje rządowe lokowane w aktywa produkcyjne nie zostają wyłączone po stronie wydatków budżetowych, choć konsekwencja tego by wymagała. Zgodnie z taką bardziej rygorystyczną definicją, Polska przekroczyłaby limit 3-procentowego deficytu w 1996 roku. Również w stosowanej w Polsce, uzgodnionej z MFW metodzie zadłużenie rządowe jest definiowane w sposób nieco odmienny niż przewidują to zasady przyjęte w Maastricht. Przykładowo, w Polsce nie uwzględnia się narosłego, ale nie zapłaconego oprocentowania długu publicznego. Różnica w dokonywaniu obliczeń zaniża globalny poziom zadłużenia o wartości rzędu od 1,5-3 procent, co nie ma wpływu na fakt, iż Polska nadal się mieści w limicie 60-procentowego stosunku skumulowanego długu publicznego wobec PKB.

obrotów handlowych został zredukowany, a niekiedy równoważony przez handel przygraniczny, prowadzony na szeroką skalę, szczególnie z Niemcami. Zaskakująco, jego wielkość kształtuje się na poziomie 6-7 miliardów dolarów. Inwestycje zagraniczne, które do końca 1993 roku stanowiły jedynie 7 procent skumulowanych wpływów, zaczęły się rozwijać: w okresie 1994-1995 przekroczyły poziom notowany w latach 1989-1993. Ich dalszy, na rosnącą skalę napływ zwiększył ich rozmiary aż do około 14 miliardów USD w końcu 1996 roku³.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne lokowane były w wielu sektorach, od komputerów osobistych zaczynając, na sieciach punktów sprzedaży detalicznej kończąc.

Sytuacja występująca w sferze równoważenia obrotów handlowych jest do utrzymania poprzez uruchomienie rezerw. Takie posunięcie usprawiedliwia znaczny komponent inwestycyjny importu, będący fundamentem dalszego rozwoju, ale również wysokie koszty ponoszone przez Narodowy Bank Polski w celu sterylizacji dużej części wzrastających rezerw zagranicznych (ponad 21.6 miliardów USD w końcu października 1996 roku) będących ekwiwalentem siedmiomiesięcznego importu, co znacznie przewyższa trzymiesięczne limity, uznawane za możliwe do zaakceptowania przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (patrz poniższe uwagi).

Zarówno oceny ogólne, jak i opinie w kwestiach szczegółowych plasują Polskę, obok Czech i Węgier, w ścisłej czołówce transformowanych gospodarek, co potwierdza przyjęcie tych krajów w poczet członków Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Czechy mogą pochwalić się większym udziałem sektora prywatnego i niższym poziomem inflacji, ale odbywa się to kosztem zachowania dotychczasowych form zarządzania i mechanizmów sprawowania kontroli; nie przeprowadzono tam procesów restrukturyzacyjnych, a co najważniejsze, czeski sektor bankowy jest wyjątkowo słaby. W rezultacie doprowadziło to do rozległego kryzysu i wyhamowania tempa wzrostu w 1997 roku. Węgry mogą się poszczycić wynikami zbliżonymi do osiągnięć Polski, przy większym udziale inwestycji zagranicznych w sektorze prywatnym i - do 1996 roku - wyższym poziomie zagranicznych inwestycji skumulowanych. Jednakże i pod tym względem już

Wyżej cytowane dane nie uwzględniają inwestycji sektora motoryzacyjnego (projektów o wartości 3 miliardów USD realizowanych przez General Motors, Fiat, Daewoo; kolejnego 1 miliarda dolarów zainwestowanego w fabryki wytwarzające komponenty oraz planów inwestycyjnych koncernu Mercedes Benz i Isuzu).

w 1997 roku Polska wychodzi na czoło. Sytuacja makroekonomiczna Węgier jest mniej stabilna, co łatwo odczytać z wyższej stopy inflacji, znacznych obciążeń długiem zagranicznym i wolniejszego tempa wzrostu gospodarczego.

Postęp gospodarczy w Polsce utrwalił się w świadomości społeczeństwa i stał się przedmiotem jego oczekiwań i nadziei. Na tym tle notuje się znaczny stopień zadowolenia społecznego. Badania opinii społecznej przeprowadzone w lipcu 1996 roku wykazały, iż większość rodzin (57,2 procent) uważa, że ich sytuacja finansowa uległa poprawie w porównaniu z sytuacją z lipca 1995 roku. Spodziewano się też, iż będzie się ona nadal polepszać w kolejnych latach (56,9 procent). To wyraźne odwrócenie trendów obserwowanych we wcześniejszym okresie dokonało się w rezultacie odbicia - choć z pewnym opóźnieniem - w świadomości społecznej postępu dokonanego na polu gospodarki.

Wzrasta zaufanie do Polski na arenie międzynarodowej⁴. W 1996 roku firmy ratingowe, takie jak Standard & Poor's, Moody's oraz IBCA podwyższyły ocenę zdolności kredytowych Polski, przyznając jej pozytywną ocenę z tzw. stopniem inwestycyjnym. W lipcu 1996 roku Polska wyemitowała z powodzeniem kolejną serię euroobligacji o wartości 250 milionów marek niemieckich przy oprocentowaniu jedynie w wysokości 0,65 punktu procentowego powyżej stawki Bundesbanku; jest to lepszy wynik niż udało się osiągnąć na przykład Węgom. W listopadzie 1996 roku formalne już członkostwo w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) potwierdziło międzynarodową pozycję Polski jako kraju o otwartej, rozwiniętej gospodarce rynkowej. W ten sposób cały etap w trudnym procesie transformacji ustrojowej został zakończony z powodzeniem. Bezspornym celem, do którego należy dążyć, jest przyjęcie Polski do Wspólnoty Europejskiej. Wniosek w tej sprawie został przedłożony w kwietniu 1994 roku. Otwartą kwestią pozostaje, kiedy to nastąpi. Nie stanie się to jednak wcześniej niż w roku 2002, biorąc pod uwagę nie tylko opóźnienia negocjacji spowodowane względami natury technicznej i ratyfikację umów, ale też trudny proces wciąż trwających reform instytucjonalnych i dostosowań strukturalnych, aczkolwiek Prezydent Francji Jacques Chirac we wrześniu 1996 roku podczas oficjalnej wizyty w Warszawie przewidywał, że będzie to miało miejsce do roku 2000.

We wrześniu 1994 roku została zawarta umowa z komercyjnymi wierzycielami zrzeszonymi w Klubie Londyńskim, potwierdzająca zaufanie do Polski na skalę międzynarodową. W ramach tej umowy znaczna część długu zagranicznego, opiewająca na sumę aż 13,2 miliardów dolarów, została zmniejszona o 42,5 procent. Oznacza to, że podpisane porozumienia zmniejszyły ciężar zadłużenia spoczywający na barkach polskiego społeczeństwa o około 6 miliardów dolarów.

2

Spuścizna okresu 1989-1993

Opinie, iż osiągnięcia Polski w okresie 1994-1997 zawdzięczać należy polityce gospodarczej prowadzonej w latach 1989-1993 muszą zakładać, że we wrześniu 1993 roku były już położone podwaliny poprawy i wzrostu ekonomicznego. Sytuacja była zupełnie inna. Poprzednie rządy post-socjalistyczne, na czele których stali kolejno: Tadeusz Mazowiecki (1989-1990), Jan Krzysztof Bielecki (1990-1991), Jan Olszewski (1991-1992), Hanna Suchocka (1992-1993), które rozpoczęły proces transformacji w Polsce, pozostawiły również wyjątkowo niekorzystne, jak na okoliczności ich działania, dziedzictwo w sferze gospodarczej. Nowe gabinety rządowe (którym kolejno przewodzili: Waldemar Pawlak (1993-1995), Józef Oleksy (1995-1996), Włodzimierz Cimoszewicz (1996-1997) umiejętnie wykorzystały szanse powstałe w efekcie zwrotu dokonanego wcześniej w kierunku gospodarki rynkowej, której rozwój utrwaliły i umocniły. Musiały one jednak przeciwdziałać zastanym skutkom nadmiernego spadku produkcji i masowemu bezrobociu, któremu nie towarzyszyła dostatecznie szybka i głęboka restrukturyzacja środków wytwarzania. Stopniowo obniżał się poziom oszczędności i inwestycji. Wcześniej drakońskie metody surowej polityki monetarnej okazały się niedostatecznie skuteczne i nie były w stanie poskromić inflacji, której stopa w końcu 1993 roku wciąż jeszcze wynosiła aż 38 procent. Tego typu polityka doprowadziła do nagromadzenia zaległości płatniczych pomiędzy przedsiębiorstwami. Złe kredyty z lat osiemdziesiątych, odziedziczone przez system bankowy, zostały zastąpione nowymi złymi kre-

dytami lub zobowiązaniami finansowymi, za którymi nie stały odpowiednie zdolności spłaty¹.

Inicjatywy prywatyzacyjne ani nie powiększyły tak potrzebnych dochodów budżetowych ani też nie doprowadziły do szybkiej zmiany form własności, co było celem programu powszechnej prywatyzacji, który nie był najlepiej opracowany i charakteryzował się nadmiernym stopniem scentralizowania.

W imię hasła „wszystko jest dozwolone” (*laissez faire*) lekceważono sektor państwowy (Nutti i Portes, 1993). Krytyczne, sformułowane także w literaturze naukowej uwagi na temat tego rodzaju zaniechania aktywnego oddziaływania państwa nie były brane pod uwagę. Działalnością przedsiębiorstw państwowych nie kierowały ani założenia centralne, ani mechanizmy dyscypliny rynku. Działały tu słabe bodźce, często o charakterze deprawacyjnym. W najgorszym przypadku sektor państwowy był przedmiotem zamierzonych ataków. Przybierało to formę polityki podatkowej okaleczającej ten sektor, dyskryminującej go w porównaniu z sektorem prywatnym. Ze wspomnianych względów była to polityka szkodliwa. Obejmowała ona również jednoznaczną odmowę udzielania kredytów inwestycyjnych, bez uwzględnienia gospodarczej kondycji danego przedsiębiorstwa. Proces ten będący - według określenia Jerzego Hausnera (1996) - elementem „transformacji rozpatrywanej w kategoriach zwycięstwa” został z radością przyjęty jako „twórcza destrukcja” - trawestując to Schumpeteriańskie pojęcie, przy braku wprowadzania innowacji, inwestycji i konkurencji tak niezbędnych dla czynnika twórczego. Należałoby wszakże w pierwszej kolejności jeszcze wykazać, iż zastosowanie „twórczej destrukcji” było w ogóle konieczne w okresie transformacji polskiej gospodarki i innych systemów gospodarczych. Problem w tym, że takiej nieodzowności bynajmniej nie było, a nie wszystkie działania destrukcyjne są jednocześnie twórcze. Często jest - i podobnie na znaczną skalę było w Polsce, zwłaszcza na początku okresu transformacji - wręcz odwrotnie.

Paradoksem jest, że drastyczne zmiany systemowe często były wprowadzane - wbrew nagłaśnianej retoryce - w sposób zbliżony w istocie do centralnego planowania i miały charakter sformalizowany, podobnie jak to miało miejsce w Związku Radzieckim w okresie wprowadzania komunizmu. Zostały one skrytykowane przez Hayeka (1992) i określone mianem „złobnego oszustwa”. Wystarczy wymienić w tym miejscu bezprecedensowe próby przeprowadzenia powszechnej prywatyzacji. W innych dziedzinach oczekiwano,

¹ Niemniej jednak program restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków został zainicjowany na początku 1993 roku.

iż nowe instytucje zaczną bezpośrednio powstawać wraz z pojawieniem się nowych możliwości. Znajduje to odzwierciedlenie w naiwnym przekonaniu Jeffrey'a Sachsa, iż „systemy rynkowe powstają natychmiast po opuszczeniu pola przez biurokratów zajmujących się centralnym planowaniem” (1993 : 12). Do końca 1993 roku nie zostało zakończone szeroko pojęte zadanie stworzenia i umocnienia nowych instytucji, niezbędnych do sprawnego funkcjonowania młodej gospodarki rynkowej. Co gorsza, uprzednie rządy postępowały tak, jakby to zadanie zostało już dokonane, polegając na rynku podaży, który nie był jeszcze w pełni ukształtowany.

Początkowo polityka monetarna była bardziej restrykcyjna, niż to przewidywały koncepcje rządowe, na skutek łączenia założeń nominalnej polityki monetarnej ze zbyt nisko oszacowaną stopą inflacji. Następnie polityka monetarna stanowiła mało spójne połączenie wysokich stóp procentowych oraz ekspansji monetarnej przewyższającej założenia, co w połączeniu z polityką kursów wymiany uniemożliwiało szybszy spadek inflacji (zob. rozdział 6 niniejszego opracowania).

Prowadzono niewłaściwą politykę fiskalną, przechodząc od niepożądanych nadwyżek notowanych w roku 1990 do znacznego deficytu; w latach 1989-1993 dotacje budżetowe zostały zmniejszone o 9,6 procent produktu krajowego brutto. Jednocześnie wydatkowanie na cele społeczne zostało podniesione o 11 punktów, z 10 do 21 procent PKB! Zaważyły tu ogromne koszty związane z finansowaniem bezrobocia, a przede wszystkim rent i emerytur, kierowania pracowników na wcześniejsze emerytury i przyznawania im wyjątkowo korzystnych stawek emerytalnych i rent inwalidzkich. Wszystko to wprowadzano w celu uspokojenia nastrojów społecznych, zamiast wypłacania odpowiednich odpraw przy zwolnieniach pracowników. Przy właściwym rozwiązaniu tej kwestii w okresie poprzedzającym rok 1993 można było znacznie usprawnić politykę gospodarczą. Niezależnie od ocen formułowanych w kraju, pierwsze zagraniczne, wyraźnie krytyczne uwagi zostały zawarte w dokumencie opracowanym w 1992 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Do roku 1993 około 32 procentom dorosłych obywateli w Polsce wypłacano różnego rodzaju emerytury i renty. Obciążenie to wzrastało na skutek niewłaściwego, błędnego wręcz kształtowania zależności pomiędzy ludnością aktywną zawodowo a beneficjentami systemu zabezpieczeń społecznych. We wczesnym okresie transformacji, kiedy spadała wartość realnej płacy, nastąpił odwrót od indeksacji cenowej rent i emerytur na korzyść indeksacji płacowej, co oczywiście przyczyniało się do nadmiernego wzrostu emerytur i rent wraz ze wzrostem

realnych zarobków i - w ślad za tym - wzmogło, a nie osłabiło presję inflacyjną poprzez swój automatyczny nacisk na budżet państwa. Odwrócenie skutków tego bardzo prostego, jednak niezwykle szkodliwego błędu kalkulacyjnego stało się jednym z najtrudniejszych zadań dla rządów działających po roku 1993.

Ponadto, prowadzono niewłaściwą politykę handlową, przechodząc od drastycznej - niepotrzebnie dokonanej na nadmierną skalę - dewaluacji wprowadzonej 1 stycznia 1990 roku, do szybkiej i znacznej realnej rewaluacji oraz od wyjątkowo liberalnych zasad - w kategoriach standardów światowych - do drastycznego wzrostu protekcjonizmu (zob. uwagi prezentowane poniżej).

Niejednorodne - także daleko gorsze od zapowiadanych wyniki ekonomiczne początkowych lat transformacji ustrojowej można przedstawić w formie swoistego pięciokąta obejmującego następujące elementy stabilizacji w skali makroekonomicznej: wzrost dochodu narodowego (PKB), bezrobocie, inflacja, bilans budżetu państwa i saldo rachunków bieżących w stosunku do PKB (Kołodko, 1993). Obszar tego pięciokąta, bardziej niż poszczególne parametry rozpatrywane oddzielnie, lepiej oddaje obraz ogólnej sytuacji gospodarczej². W przypadku Polski postępowi osiągniętemu w niektórych dziedzinach towarzyszyło wyraźne pogorszenie notowane w innych dziedzinach, wykazując, iż we wczesnym okresie transformacji nie rozwiązano istotnych problemów, ale po prostu zastąpiono je problemami innej natury. Co najważniejsze, wyniki gospodarcze osiągnięte we wczesnym okresie transformacji były niezadowolające.

Ponadto, do końca 1993 roku zakończył się okres, w którym społeczeństwo gotowe było ponosić bezkrytycznie znacznie większe ofiary związane z przeprowadzeniem transformacji. Nowe rządy zastały społeczeństwo rozczarowane, sfrustrowane i charakteryzujące się dużymi oczekiwaniami, jak również ogólnie zmęczone procesem reform, wrogo nastawione środki masowego przekazu i kryzys konstytucyjny spowodowany nadużywaniem instytucji prezydenckiego prawa weta przez Lecha Wałęsę.

Oczywiście, pole pięciokąta - podobnie jak każda syntetycznie ilościowa metoda pomiarowa stosowana do określenia każdego wielostronnego zjawiska - jest uzależnione od przyjętej skali i źródeł. Metoda taka służy do dokładnego zilustrowania wielowymiarowego charakteru sytuacji gospodarczej, jak również do rozpatrywania i oceny jej wybranych elementów.

Szok bez terapii

Okres stabilizacji i transformacji gospodarczej w Polsce nie rozpoczął się 1 stycznia 1990 roku, wraz z wprowadzeniem drastycznego programu gospodarczego, ogłoszonego we wrześniu 1989 roku przez koalicyjny rząd zdominowany przez „Solidarność”, na czele którego stał Tadeusz Mazowiecki. Celem takiego programu było przeprowadzenie terapii szokowej za pomocą silnego uderzenia, podejścia w rodzaju tzw. cold turkey¹. Określenie „szok” znajduje w tym przypadku uzasadnienie, ale „terapia”? W Polsce, podobnie jak na Węgrzech i zupełnie odwrotnie niż w innych systemach gospodarczych poddanych transformacji, obejmujących Rumunię, Bułgarię, Rosję, a szczególnie republiki dawnego Związku Radzieckiego, do 1992 roku udało się uzyskać znaczny stopień liberalizacji handlowej i cenowej, a nawet stworzyć dużą część infrastruktury właściwej dla gospodarki rynkowej. To prawda, że jesienią 1989 roku sytuacja w zakresie nierównowagi i stan polskiej gospodarki pozostawiały bardzo wiele do życzenia, ale bynajmniej nie wymagało to stosowania aż tak radykalnych środków, jakie w rzeczywistości polityka tamtego okresu zaaplikowała gospodarce i społeczeństwu. Nie było to przecież konieczne.

Istotne zmiany systemowe zostały wprowadzone w Polsce w okresie znacznie poprzedzającym rok 1990; można było je obserwować nawet w trakcie stanu wojennego w latach 1982-1983. Do 1989 roku wprowadzono z powodzeniem wiele istotnych reform. Planowanie centralne zostało zastąpione zamówieniami rządowymi. Udział środków materialnych, przydzielanych centralnie, który kształtował się na stosunkowo niskim poziomie 45 procent

¹ W odniesieniu do żargonu medycznego jest to „nagle zaprzestanie przyjmowania narkotyków, od których jest się uzależnionym” - wg definicji Oxford Dictionary.

już w 1986 roku, obniżył się do 22 procent w roku 1988. Podobnie jak to miało miejsce na Węgrzech, zlikwidowano ministerstwa branżowe, zastępując je jednym Ministerstwem Przemysłu i Handlu. Wypłaty wynagrodzeń zostały zliberalizowane i podlegały progresywnemu opodatkowaniu od nadmiernych dochodów.

Nowe prawodawstwo przez swoje agendy popierało przedsiębiorstwa prywatne i przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego, obejmując umowy leasingowe i agencyjne, co pociągało za sobą stopniowe, choć umiarkowane przemieszczanie aktywów państwowych w ręce prywatne. Szczególną rolę odegrali tu obywatele polscy powracający z zagranicy. Sektor prywatny rozwijał się z powodzeniem nie tylko w rolnictwie, gdzie odchodzenie od kolektywizacji rozpoczęło się w końcu lat pięćdziesiątych, ale również w przemyśle, obejmując wysoko rozwinięte technologie². Działał dwupoziomowy system bankowy (brak takiego systemu przyczynił się do co najmniej rocznego opóźnienia transformacji w Czechosłowacji), a bank centralny był wyjątkowo niezależny (już w styczniu 1989 roku; zob. uwagi prezentowane niżej).

Nieformalny rynek wymiany walut zagranicznych został zalegalizowany w lutym 1989 roku, tracąc w ten sposób miano „czarnego rynku”, które to określenie było używane przez jeszcze czas jakiś poniekąd z przyzwyczajenia. Eksporterzy mogli zatrzymywać walutę i dokonywać jej transferu na rzecz innych użytkowników, a bank centralny prowadził aukcję waluty na specjalnej quasi-giełdzie. Te dwa elementy przyczyniły się *de facto* do wymienialności z zachowaniem określonego marginesu na dwutorowym rynku wymiany waluty zagranicznej. W ten sposób już w 1990 roku producenci polscy mieli do czynienia z konkurencją zagraniczną i mogli omijać pozostałości centralnych form sprawowania kontroli dzięki bezpośredniemu dostępowi do handlu zagranicznego na szeroką skalę (przynajmniej 20 procent zakupów). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju stwierdziła w swoim późniejszym opracowaniu, że „w wyniku przeprowadzonych reform w 1989 roku polski system znacząco odbiegał od typowej centralnie planowanej gospodarki” (1992 : 12).

² W 1989 roku 75 procent ziemi znajdowało się w rękach rolników prywatnych, a prywatne rolnictwo wytwarzało 10 procent produktu krajowego brutto i pracowało w nim 21 procent wszystkich zatrudnionych. W latach osiemdziesiątych działalność prywatna sektora nierolniczego osiągnęła poziom 10 procent PKB, obejmując produkcję w takich dziedzinach, jak budownictwo, handel, gastronomia oraz usługi.

Kazimierz Poznański twierdzi, że od roku 1971 obserwuje się w Polsce stosunkowo powolny, często niekonsekwentny rozkład centralnego systemu planowania i równoległe powstawanie rynku kapitalistycznego. „Wiele z tych zmian systemowych zostało wprowadzonych w niezamierzony sposób przez władze komunistyczne reagujące na różnorodny nacisk ze strony niezadowolonego społeczeństwa. Oddanie władzy przez partię komunistyczną, wynegocjowane w 1989 roku, nie zakończyło tych przemian instytucjonalnych, lecz przyspieszyło ich bieg, stwarzając dodatkowe możliwości przeprowadzania reform” (1996 :1). Przejęcie władzy w połowie 1989 roku odbyło się w sposób zorganizowany i pokojowy. Postsocjalistyczny system gospodarczy wszakże przekształcał się już wcześniej. Działo się to stosunkowo powoli i stopniowo, a nie za pomocą gwałtownych zmian. Wiele elementów z przeszłości nadal w nim funkcjonowało lub zostało zmienionych jedynie marginesowo (1966:3).

Zgodnie z rozumowaniem K. Poznańskiego, polskie reformy tamtego okresu wydają się być procesem ewolucyjnym, niemal „przypadkowym”, a nie rezultatem zamierzonego i wcześniej założonego rozwoju, co było typowe dla Węgier. Wywarły one jednak niebagatelny - i to jednoznacznie pozytywny - wpływ na późniejszy przebieg przyspieszonych zasadniczo w fazie transformacji zmian systemowych.

Co więcej, już przed rokiem 1990 Polska poczyniła znaczne postępy, jeśli chodzi o osiągnięcie równowagi gospodarczej. Generalnie, stabilizacja makroekonomiczna systemu gospodarczego w okresie transformacji może być rozpatrywana w trzech wymiarach:

- **Po pierwsze**, konieczne jest wyeliminowanie niedoborów rynkowych i kolejek, co stanowi specyficzny aspekt gospodarki w stanie przejściowym. W początkowym okresie należy w pierwszej kolejności zlikwidować nawis monetarny, który był rezultatem zbyt niskich cen w porównaniu do podaży artykułów, a ukryta inflacja winna zostać zastąpiona otwarcie realizowaną podwyżką cen, aż do uzyskania cen oczyszczających rynek.
- **Po drugie**, należy zredukować dotacje cenowe, a ceny w pełni uwolnić.
- **Po trzecie**, roszczenia, których realizacja prowadzi do inflacji, muszą zostać sprowadzone do pożądanego poziomu. W tym względzie - podobnie jak w rozwoju instytucji rynkowych i własności prywatnej - przed Polską stało znacznie łatwiejsze zadanie niż przed innymi systemami gospodarczymi, które zostały poddane transformacji.

W oparciu o dowody ekonometryczne za okres 1985-1995 Nijse i Sterken twierdzą, iż „W przeciwieństwie do powszechnej hipotezy wymuszonych

oszczędności, gdzie odkładane pieniądze są jedynie traktowane jako bierna pozostałość procesu planowania centralnego, (...) polskie gospodarstwa domowe miały wystarczające możliwości dostosowania równowagi pieniężnej do oczekiwanego poziomu" (1996 : 22). Stwierdzenie takie może, choć nie musi, być zbyt daleko posunięte. Niewątpliwie jednak już w sierpniu 1989 roku w trakcie końcowej fazy poprzedzającej transformację częste podwyżki cen uwolnionych, jak i centralnie sterowanych - obejmujące głównie artykuły spożywcze w dużym stopniu zredukowały nawis monetarny. Dotacje cenowe zmniejszyły się w latach 1988-1989 o około 3 procent produktu krajowego brutto. Ceny, obejmujące około połowę wszystkich zawieranych transakcji, zostały uwolnione. W ciągu 1989 roku, dzięki kilku kolejnym dewaluacjom nominalnym, częściowo przywrócono konkurencyjność, przy spekulacji napędzającej wartość dolara. W okresie od października do grudnia 1989 roku miesięczna stopa inflacji znacznie spadła, obniżając się z około 55 do 30 procent w końcu roku.

Tak więc, dwa pierwsze aspekty stabilizacji systemu gospodarczego uwikłanego w transformację - eliminowanie rynkowych niedoborów i uwolnienie cen, któremu towarzyszy redukcja dotacji - zostały podjęte jeszcze przed wprowadzeniem tzw. terapii szokowej w styczniu 1990 roku.

Już samo ogłoszenie drastycznego programu osiągnięcia równowagi gospodarczej (podobnie jak to miało miejsce w połowie 1990 roku w Czechosłowacji oraz w przypadku programu stabilizacji ze stycznia 1991 roku wstępnie zapowiedzianego przez Vaclava Klause) pociągnęło za sobą negatywne skutki. Oczekiwana inflacja doprowadziła do spekulacyjnego wykupywania towarów przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, co samo w sobie przyczyniło się do spełnienia tych oczekiwań. Komentatorzy twierdzą, iż gromadzenie zapasów w roku 1989 zostało tak rozbudowane, aby móc zrównoważyć ograniczenia polityki monetarnej w następnym roku (Schaffer, 1992). W okresie bezpośrednio poprzedzającym wprowadzenie programu stabilizacji ekonomicznej dokonano tam znacznych podwyżek płac, wychodząc na przeciw wzrostowi cen zapowiedzianemu w ramach tego programu. Przyczyniło się to do pogorszenia tendencji inflacyjnych oraz spowodowało ponownie stworzenie nadmiernego popytu na towary i wymianę zagraniczną (zob. Nuti, 1990).

Pakiet założeń polityki ekonomicznej ze stycznia 1990 roku stanowił szok dla gospodarki; ściślej mówiąc, było to kilka wstrząsów, które można wyraźnie rozróżnić. Wiele z nich, niestety, wcale nie miało charakteru

terapeutycznego lub też pociągało za sobą poważne negatywne skutki uboczne, które były do uniknięcia w przypadku prowadzenia bardziej rozważnej polityki gospodarczej.

Szczególnie odczuwalne były w tym kontekście:

- szok spowodowany radykalnie zmienionymi regułami dotyczącymi handlu zagranicznego,
- szok związany z kursem wymiany,
- szok spowodowany polityką kredytową i polityką stóp procentowych.

Niezależnie od zalet takiej polityki (bo pewne zalety też ją cechowały) zastosowane dawki początkowa nadwyżka budżetowa, nadwyżki handlowe i niezamierzone nagromadzenie rezerw - były stanowczo zbyt wysokie i przez to chybione. Ponadto przez większą część 1990 roku płace realne kształtowały się poniżej założeń programowych, ograniczając nadmiernie popyt wewnętrzny. To z kolei pociągnęło za sobą zupełnie niepotrzebny aż na taką skalę spadek produkcji i - w konsekwencji - szybko narastające bezrobocie. Co najważniejsze, nie dotrzymano obietnicy szybkiego opanowania inflacji i wyhamowania recesji. Tak wzrost cen, jak i spadek produkcji były znacznie większe niż to zakładał w swojej polityce rząd.

Nadanie wszystkim podmiotom gospodarczym - państwowym i prywatnym, osobom fizycznym i przedsiębiorstwom - prawa prowadzenia działalności handlowej z zagranicą było, oczywiście, niezbędnym i najważniejszym krokiem w kierunku gospodarki rynkowej. Niezbędna była również likwidacja wcześniejszych ilościowych ograniczeń i licencji dotyczących zarówno importu, jak i eksportu. Obierając za punkt wyjścia strukturę zdolności wytwarzania, daleką od stanu równowagi w odniesieniu do możliwości handlu międzynarodowego, uniknięto konieczności zniesienia barier taryf celnych. Utworzone dzięki temu zasady handlu zagranicznego były jednymi z najbardziej liberalnych na świecie.

Wyższe taryfy celne (choć nadal utrzymane na niskim poziomie), wprowadzone tymczasowo i bez nadawania im dyskryminacyjnego charakteru, w pełni korespondowałyby z systemem rynku i zostałyby zaakceptowane przez partnerów handlowych. Przy zastosowaniu takiej alternatywy politycznej niektóre rodzaje działalności, które nie były opłacalne bez jakiejś formy ochrony taryfowej, a nadal charakteryzowały się pozytywną wartością dodaną, miałyby pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia, konsumpcji i wartości eksportu netto. W istniejących warunkach nagle i nieograni-

czone otwarcie handlowe spowodowało dalsze wstrząsy, których można było przecież - i należało - uniknąć.

W 1990 roku w Polsce stawka przeciętnej taryfy (z uwzględnieniem artykułów rolniczych) spadła z 18,3 do 5,5 procent. Po osiągnięciu znacznego realnego wzrostu wartości złotego konieczne było wprowadzenie zmian polegające na ponownym podwyższeniu stawek celnych. Już w sierpniu 1991 roku nastąpił powtórny wzrost taryf do przeciętnej wartości 18,4 procent, chociaż były one bardziej równomiernie rozłożone w odniesieniu do poszczególnych towarów³.

W styczniu 1992 roku zawieszenie opłat celnych zostało odwołane. W grudniu 1992 roku wprowadzono 6-procentową „tymczasową” opłatę importową, która została zniesiona dopiero w 1997 roku, zgodnie z wytycznymi *Strategii dla Polski*. Otwarcie dróg dla dotowanych towarów, eksportowanych do Polski przez kraje Unii Europejskiej, dzięki polityce gospodarczej prowadzonej w 1990 roku, wymagało zastosowania pewnych środków równoważących nawet po 1993 roku. Kolejne zwroty tej polityki, dokonywane wobec wcześniej sformułowanych rozwiązań, w końcu doprowadziły do modyfikacji skali pierwotnie zbyt drastycznego otwarcia handlu. Niemniej jednak wszystkie te posunięcia z początkowego okresu transformacji dostarczyły dodatkowych, destabilizujących gospodarke wstrząsów.

Natychmiastowa wymienialność złotego, zadeklarowana już w styczniu 1990 roku, mogła zostać zrealizowana wyłącznie przy zastosowaniu znacznie zaniżonego kursu wymiany w odniesieniu do równowagi siły nabywczej (PPP) (wartość dolara amerykańskiego była prawie dwadzieścia razy wyższa od kursu PPP na początku stycznia 1990 roku) oraz innych mierników konkurencyjności w relacji do poziomu wynagrodzeń krajowych wyrażonych w walutach zagranicznych (około 50 USD w styczniu 1990 roku) oraz doświadczeń podobnych (nie będących jednak w stadium transformacji) systemów gospodarczych, gdzie stosunek ten jest zwykle rzędu 2:1. Podobne zjawisko można zaobserwować w innych systemach gospodarczych poddanych transformacji ze względu na istnienie nawisu monetarnego, tłumionej podaży na aktywa zagraniczne oraz zbyt ostrożności ze strony władz. W Polsce jednak stosunek PPP do istniejącego kursu wymiany kształtował się na najwyższym poziomie w porównaniu z innymi krajami

³ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (1992 : 134). Przeciętne opłaty taryfowe na artykuły przemysłowe wzrosły do 11 procent, a na artykuły rolnicze do 18 procent (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju /EBRD/, 1994 : 115).

(z wyjątkiem dawnego Związku Radzieckiego) również i z innych przyczyn, takich jak zbyt liberalna polityka w odniesieniu do handlu zagranicznego, utrzymywanie nowego nominalnego kursu wymiany na poziomie stawki wolnorynkowej, wyższej niż ujednoczony kurs równowagi⁴ czy też kształtowanie kursu walutowego w powiązaniu ze spodziewanym poziomem inflacji.

Tak znaczne zniżenie wartości zakłóciło krótkoterminową opłacalność handlu zagranicznego, zniekształcając jego strukturę w odniesieniu do możliwości długoterminowych. Tak więc nie służyło to *de facto* restrukturyzacji zdolności wytwarzania, ani też nie sprzyjało osiągnięciu równowagi eksportu oraz importu, szczególnie jeśli towarzyszyła im restrykcyjna polityka monetarna zakłócająca działanie mechanizmów wytwarzania i handlu, które w przeciwnym razie wykazywałyby zdrowe tendencje przy podtrzymanym kursie równowagi. Najbardziej szkodliwym skutkiem w skali krótkoterminowej było to, iż taka polityka wywierała naciski inflacyjne pod pozorem dbałości o opłacalność eksportu oraz powodowała brak konkurencyjności importu. Jak słusznie zauważają jedni z obserwatorów tych procesów „Te znaczne podwyżki (relacji pomiędzy istniejącym PPP oraz kursem walutowym) z pewnością wzmocniły naciski inflacyjne...” (de Melo et al, 1995 : 23). W rezultacie tzw. *terms of trade* uległy znacznemu pogorszeniu, bo aż o 36 procent w 1990 roku!

Przy zaniżonych kursach groźba zbyt drogiego importu nie mogła przecież zastąpić braku konkurencji na rynku wewnętrznym, a to z kolei sprzyjało stosowaniu praktyk monopolistycznych, które dalej podtrzymywały silną inflację. Oczywisty jest fakt, iż w takich warunkach szybko musiała nastąpić realna rewaluacja złotego, odwracając tym samym tendencję w zakresie kształtowania *terms of trade* już w 1991 roku. Nastąpiła tu 25-procentowa poprawa, co było takim samym szokiem - tyle, że tym razem pozytywnym - jak jego uprzednie załamanie. Do 1996 roku kurs złotego w relacji do dolara spadł poniżej dwukrotnego kursu PPP. Na skutek polityki prowadzonej przez NBP ciągły realny wzrost wartości złotego został osiągnięty nie dzięki rewaluacji nominalnej (lub przynajmniej stabilności kursu nominalnego), ale przez dalszą nominalną dewaluację oraz zróżnicowaną inflację

Ogólnie znane jest zjawisko (opisywane nie tylko w publikacjach na temat kontroli cen i czarnego rynku okresu powojennego), iż poziom wolnych cen, w ramach dwutorowego systemu cenowego, zazwyczaj przewyższa ujednoczoną cenę równowagi przy sprzedaży tej samej całkowitej ilości towaru. Tak więc w 1990 roku wartość złotego została niepotrzebnie zniżona w porównaniu z wartością, jaką uzyskałby on w swobodnym obiegu. Zob. również Nuti, 1995 i Rosati, 1996.

w odniesieniu do walut zagranicznych. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku polityki handlowej, zniżenie wartości, po którym nastąpiło realne podniesienie wartości, stanowiło kolejny destabilizujący - i kolejny niepotrzebny i do uniknięcia przy dobrej polityce - wstrząs dla polskiej gospodarki.

Inny szok, którego także można było i należało uniknąć, był spowodowany traktowaniem zadań kredytowych i monetarnych jako nominalnych czynników związanych z przewidywaną stopą inflacji, która była znacznie niższa niż faktyczna stopa inflacji, właśnie ze względu na zniżenie wartości kursu wymiany. Z tych względów niezamierzone przecież wcześniej ograniczenie realnych kredytów oraz podaży pieniądza stanowiło cios dla gospodarki, popychając ją jeszcze bardziej ku recesji. Towarzyszyły temu wysokie stopy procentowe, których celem było osiągnięcie pozytywnego kursu realnego (Calvo i Coricelli, 1993)⁵. Tego typu „wyciskanie” pieniądza w znaczący sposób przyczyniło się do głębokiej recesji w Polsce, zwłaszcza w pierwszych ośmiu miesiącach 1990 roku.

Wstrząsy, których można było uniknąć oraz przedawkowanie zastosowanych środków polityki gospodarczej - zwłaszcza w odniesieniu do liberalizacji i stabilizacji - doprowadziły do rozminięcia się z początkowo założonymi celami, takimi jak sytuacja fiskalna, równowaga handlowa, poziom rezerw i - co ważne - wynagrodzeń.

W 1990 roku nie zrealizowano zatem celu w postaci osiągnięcia równowagi fiskalnej, uzyskując niepotrzebnie i nieoczekiwanie nadwyżkę rzędu 3,5 procent produktu krajowego brutto w budżecie centralnym oraz 0,7 procent w budżecie państwa. Spowodowane było to głównie formą opodatkowania przedsiębiorstw państwowych od wykazanych dochodów. Ich zobowiązania podatkowe wzrastały trzykrotnie na skutek wzrostu wartości złotego, według której wyceniano ich aktywa zagraniczne i dochody, znacznego wzrostu wartości zapasów w obliczu ich przeszacowania na tle bardzo wysokiej inflacji oraz ogromnych dochodów systemu bankowego. Spadek produkcji uległ dodatkowemu pogłębieniu na skutek kryzysu fiskalnego powstającego szybko wraz z wyczerpywaniem się jednorazowych, niepo-

Bofinger (1994) kwestionuje rolę szoku kredytowego, ze względu na prawie równomierne załamanie się notowane w krajach stosujących różne metody polityki monetarnej. Dotyczy to, przykładowo, Rosji i Ukrainy, gdzie początkowo prowadzono ekspansywną politykę monetarną. Jednak zjawisko to można uzasadnić brakiem działania instytucji rynkowych w tych dwóch krajach, co mogło powstrzymać działanie mechanizmów stymulacji monetarnej.

wtarzalnych źródeł dochodów oraz wzrostem wydatków na cele pomocy społecznej, co z kolei było związane z nieoczekiwanym głębokim spadkiem produkcji i szybko narastającym na masową skalę bezrobociem (zagadnienia te są omówione w następnym rozdziale)⁶.

Innym przykładem rozminięcia się z założonym celem było uzyskanie zbytecznej nadwyżki w handlu zagranicznym, co stało się częściowo właśnie dzięki samej recesji, częściowo zaś na skutek niezrównoważonego importem poziomu eksportu. Czynniki te wywierały szkodliwy wpływ na gospodarkę krajową, tworząc wyjątkowo niską wartość dodaną oraz zakłócenia podaży. Towarzyszące tym zjawiskom nagromadzenie rezerw rządu 2,2 miliardów dolarów w 1990 roku było również efektem niezamierzonym, a ich sterylizacja - biorąc pod uwagę bardzo wysokie oprocentowanie nominalne w walucie stabilnej w odniesieniu do dolara, a tak się właśnie działo do maja 1991 roku - była wyjątkowo kosztowna.

Niniejszych uwag krytycznych nie należy odczytywać jako wezwania do bardziej stopniowej realizacji programu, co pojawiało się w dyskusjach dotyczących transformacji gospodarczej w Polsce i innych krajach, prezentowanych przez autorów pochodzących z różnorodnych środowisk. Każdy z nich albo nigdy nie był zaangażowany w proces transformacji, nawet w roli doradcy rządu, albo też utracił władzę bądź wpływ na nią w swoim czasie. Dotyczy to takich keynesistów, jak Amit Bhaduri i Kazimierz Łaski (1993); orędowników rynku społecznego, takich jak John Gray (1994); autorów występujących przeciwko neoklasycyzmowi, takich jak Alice Amsden, Bogdan Kochanowski i Lance Taylor (1994); dawnych zwolenników reformowania starego systemu i poszukujących trzeciej opcji, takich jak Nikołaj Petrakow (ówczesny główny doradca ds. ekonomicznych Prezydenta Michaiła Gorbaczowa) i Valtr Komarek (wicepremier Czechosłowacji, sprawujący rządy bezpośrednio po zakończeniu aksamitnej rewolucji); przedstawiciele lobby sektora przedsiębiorstw państwowych, takich jak Arkady Wolsky w Rosji w 1992 roku.

Na przykład Bhaduri i Łaski (1992) twierdzą, że katastrofa gospodarcza polegająca na ortodoksyjnym uzdrawianiu gospodarki metodą „samych wyrzeczeń" opanowała Europę Wschodnią. „(...) ograniczając popyt w prawie każdy możliwy sposób - za pomocą wyjątkowo surowej polityki

Zob. Kołodko (1992), gdzie opisane jest zjawisko określone jako przewrotny efekt dostosowania fiskalnego oraz proces pogorszenia sytuacji fiskalnej na skutek źle prowadzonej prywatyzacji i innych, szczególnych aspektów zmian systemowych podczas tej fazy transformacji.

monetarnej, zmniejszonych wydatków rządowych, których celem jest redukcja deficytu budżetowego oraz kontroli wzrostu płac – systemy gospodarcze znalazły się w głębokim kryzysie ekonomicznym, który można porównać jedynie do kryzysu przeżywanego przez świat kapitalistyczny w latach trzydziestych" (1992 : 5).

Pomijając fakt, iż w latach trzydziestych nie występowały ani problemy strukturalne, ani nie przeprowadzano zmian systemowych, powyższe argumenty znajdują zastosowanie w odniesieniu do sytuacji w Polsce szczególnie w stosunku do pierwszych ośmiu miesięcy 1990 roku. W późniejszym okresie w Polsce istniały jedynie możliwości dokonania tzw. ekspansji typu Haavelmo, tzn. przez efekty mnożenia równowagi budżetowej, zarówno drogą pozyskiwania wyższych dochodów fiskalnych, jak i wyższych wydatków publicznych⁷.

Traktując te kwestie w kategoriach bardziej ogólnych, przeciwstawienie „terapii szokowej” bardziej stopniowemu podejściu jest w dużej mierze błędnie ujętym zagadnieniem: możliwości wyboru są tu ograniczone i podporządkowane istniejącym warunkom. Jedynym krajem, w którym możliwe było zastosowanie tzw. terapii szokowej w czystej formie, była dawna NRD, a to dzięki występującym tam specyficznym warunkom, które nie były charakterystyczne dla żadnego innego kraju (zob. Brezinsky i Fritsch, 1995). We wszystkich innych krajach celowe było, oczywiście, wprowadzenie pewnych elementów radykalnej polityki dostosowawczej (np. liberalizacji cen, stabilizacji, ujednoczenia kursów walutowych, usankcjonowania i wspierania własności prywatnej przedsiębiorstw itp.) w zakresie uzależnionym jednakże od uprzednio dokonanego postępu, który był stosunkowo znaczący na Węgrzech i w Polsce, a bardziej ograniczony w pozostałych krajach.

Wdrożenie wszelkich innych reform – szczególnie tworzenie nowych instytucji - z konieczności było procesem dłuższym. W tej dziedzinie można osiągnąć pozytywne rezultaty dzięki inicjatywom rządowym, pod warunkiem, iż są one spójne i wiarygodne. Perspektywa czasowa realizacji reform pociąga za sobą problemy związane z osiągnięciem optymalnej kolejności ich

De Crombrugge i Lipton (1992) sugerują podwyższenie dochodów budżetowych z 23,4 procent produktu krajowego brutto w 1991 roku do 30 procent, czemu miałyby towarzyszyć wzrost wydatków bieżących z 24,9 procent do 27 procent PKB. W ten sposób, przyczyniając się do podwyższenia oszczędności rządowych z 1,5 do 3 procent, podniesiony mógłby być - ich zdaniem - również poziom inwestycji z 1,9 do 6 procent i to przy jednoczesnym obniżeniu deficytu z 3,3 do 3 procent PKB.

wdrażania. Cena, którą przyszło zapłacić w okresie transformacji wiąże się głównie z przeoczeniem faktu, iż pewne cele mogą zostać osiągnięte jedynie na skutek działania długotrwałych procesów. Przeoczenie tego faktu często przyczyniało się raczej do podejmowania dodatkowych kroków, zazwyczaj równie mało skutecznych, niż do stosowania metod alternatywnych.

Tylko kilka metod mogło stanowić przedmiot wyboru pomiędzy umiarkowanym podejściem stopniowym a podejściem bardziej radykalnym. We wszystkich tych przypadkach nie chodziło o jednoznaczne wykazanie wyższości jednej metody nad drugą, a raczej o ich wymienne stosowanie dla osiągnięcia alternatywnych celów. Uważa się, że istnieją tylko cztery takie przypadki:

- Po pierwsze, im wolniej są redukowane dotacje, tym niższa jest stopa inflacji - przy ponoszeniu porównywalnych kosztów budżetowych, co może pozostawać w sprzeczności z realizacją innych założeń lub też wywoływać konieczność dokonania wyboru pomiędzy bieżącym i przyszłym poziomem inflacji. Na przykład zasoby budżetowe Czechosłowacji były wystarczające do podtrzymania dotacji przez dłuższy okres niż było to przewidziane w założeniach programowych Vaclava Klause. W Chinach obniżenie dotacji i zniesienie kontroli cenowej przebiegało jeszcze wolniej w oparciu o obowiązujący dwutorowy system cenowy, którego celem było przeciwdziałanie negatywnym skutkom spadku wydajności i efektywności wytwarzania. Polska, jak wiele innych krajów, których systemy gospodarcze zostały poddane transformacji, nie miała dość czasu, ani też nie posiadała wystarczających środków, aby opóźnić proces redukcji dotacji. W 1989 roku kwestia optymalnego przedziału czasowego - niezależnie od tego czy byłby to rok, czy dziesięć lat - w którym miałyby nastąpić redukcja dotacji i uwolnienie cen, była raczej nieistotna, ze względu na brak możliwości „podróżowania w przestrzeni czasowej”.
- **Po drugie**, im szybciej przebiega prywatyzacja, tym niższy jest jej udział w dochodach budżetowych i tym mniejszy ma ona wpływ na efektywność przedsiębiorstw, jednak ten właśnie wpływ jest odczuwany znacznie wcześniej ze względu na prawdopodobieństwo większego zaangażowania czynników wewnętrznych w procesy prywatyzacyjne.
- **Po trzecie**, im wcześniej zostanie wprowadzona wymienialność waluty, tym szybciej następuje integracja ze światowym systemem gospodarczym, jednak towarzyszy temu wyższy poziom dewaluacji niezbędny do podtrzymania takiego procesu pociągającego za sobą skutki inflacyjne i negatywne tendencje w handlu.

- **Po czwarte**, czym szybciej znoszone są bariery handlowe, tym większy ma to wpływ na tworzenie warunków konkurencyjności i przyciąganie inwestycji zagranicznych. Przyczynia się to jednak do wzrostu bezrobocia na skutek likwidacji pewnych rodzajów działalności gospodarczej, która była źródłem uzyskiwania pewnej wartości dodanej⁸, chociaż - mierzona w kategoriach cen międzynarodowych - przynosiła straty.

W wyżej opisanych dziedzinach trudno jest jednoznacznie wykazać wyższość podejścia stopniowego czy też podejścia radykalnego. Podjęcie właściwej decyzji zależy od dostępnych możliwości wyboru i od celów - w tym zamierzonej sekwencji ich uzyskiwania - jakie stawiają przed sobą rządy poszczególnych krajów.

I jeszcze uwaga końcowa, choć nie mniej istotna od poprzednich. Otóż dyskusje dotyczące transformacji winny mniej koncentrować się na porównaniach podejścia ekstremalnego i jego złagodzonych form, kładąc większy nacisk na niedoskonałości i problemy napotymane zarówno przy programach wdrażanych (codzienne przeszkody w ich realizacji, niezamierzone skutki procesów, które wymykają się spod kontroli i zaczynają żyć własnym życiem), jak i w proponowanych programach alternatywnych. Tego typu próby zostały podjęte w ramach niniejszej oceny dwóch głównych okresów transformacji gospodarczej w Polsce - sprzed września 1993 roku i po wrześniu 1993 roku.

⁸ John Williamson (1993) traktuje je - i słusznie - jako „straty, których można było uniknąć”

Prawdziwa recesja

Dość powszechnie próbowano zaszcześcić oczekiwania, że kurs polityki gospodarczej zainicjowanej na przełomie 1989 i 1990 roku natychmiast przyczyni się do zatrzymania inflacji, uzdrowienia gospodarki w ciągu kilku miesięcy oraz wzrostu produkcji, który nastąpi po krótkotrwałym okresie jej umiarkowanego spadku. Na przykład Sachs prognozował 1-procentową inflację w styczniu 1990 roku i uzdrowienie gospodarcze w ciągu sześciu miesięcy. W rzeczywistości inflacja w tym czasie osiągnęła poziom 45 procent. Również Balcerowicz (1992) spodziewał się, iż zwrot nastąpi w ciągu kilku miesięcy. Gomułka (1990) przewidywał wzrost produktu krajowego brutto w latach 1991-1993 o odpowiednio: 4,7, 8,7 i 7,9 procent. W przeciwieństwie do wspomnianych oczekiwań, w Polsce - jak i we wszystkich innych krajach poddanych transformacji gospodarczej, z wyjątkiem Chin i Wietnamu - stabilizacji towarzyszył ogólnie wyjątkowo głęboki spadek konsumpcji, produktu krajowego brutto oraz produkcji przemysłowej. Początkowo wzrost cen kształtował się na bardzo wysokim poziomie, a stopa inflacji spadała znacznie wolniej niż oczekiwali zwolennicy takiego kierunku reform (zob. tabela 2).

Istniała wyraźna tendencja, reprezentowana przez twórców tej polityki, do dość swoistej interpretacji oficjalnych statystyk i próby przekonywania, iż dane te stwarzają mylny obraz zjawiska recesji, która miała przecież być dużo mniejsza. Wszelkie błędy, których nie dało się wyjaśnić, traktowano jako spuściznę przeszłości, a więc nieuniknione koszty, które trzeba ponieść przy dokonywaniu transformacji.

Początkowo udowodniano, iż dane statystyczne dotyczące produktu krajowego brutto nie uwzględniają wzrostu dobrobytu wynikającego z likwidacji

niedoborów rynkowych i pochłaniających czas kolejek (Berg, 1992). Gdy w 1991 roku spytano jednego z doradców ds. gospodarczych polskiego rządu, jakie jego zdaniem jest największe osiągnięcie programu stabilizacji, odpowiedział: „Na ulicach Warszawy można kupić kiwi”.

Następnie podjęto próby argumentacji, iż sukcesy wcześniejszych rynkowych reform istniały tylko na papierze, na skutek przedstawiania wyników ekonomicznych w zbyt optymistycznym świetle. Według takiego podejścia rzeczywisty obraz miał być zupełnie inny. Tak więc płace realne w przededniu transformacji kształtowały się jakoby na znacznie niższym poziomie niż „statystyczne” płace realne¹. Z drugiej strony, rola działalności nowo powstającego sektora prywatnego była zaniżana dla celów sprawozdawczych. Działo się tak z kilku powodów, takich jak fiskalna zachęta do pozostawania w cieniu, niewystarczające źródła informacji na temat działalności małych przedsiębiorstw, głównie „szarej strefy” gospodarczej funkcjonującej na granicy prawa, gdzie pracowało wiele osób zarejestrowanych jako bezrobotni (zob. Berg i Sachs, 1992)². Ponadto, wskaźniki liczbowe w niewystarczającym stopniu odzwierciedlały postępy natury jakościowej (Osbnad, 1992). Oczywiście, wszystkie te zjawiska faktycznie miały miejsce, ale prezentowane tu podejście polegało na ich celowym wyolbrzymianiu w celu zafałszowania rzeczywistej sytuacji poprzez próby minimalizowania faktycznego załamania gospodarczego.

Czyżewski i inni (1996) podejmują zdecydowaną próbę zrewidowania danych statystycznych dotyczących dochodu narodowego w Polsce we wczesnym stadium okresu przemian. Twierdzą oni, że poziom produktu krajowego brutto za rok 1989 - zwykle traktowany jako punkt wyjścia przy przeprowadzaniu porównań okresu sprzed transformacji i po transformacji - został oszacowany zbyt wysoko, na skutek znacznej inflacji (przy rocznej stopie punktowej rzędu 549 procent). Zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami określania dochodu narodowego, wzrost wartości zapasów traktowany był jako dochód. Autorzy ci twierdzą, iż przy zastosowaniu

¹ „W oparciu o dane statystyczne dotyczące wydatków konsumpcyjnych dochodzimy do wniosku, iż badany poziom spożycia obniżył się o około 4 procent w 1990 roku w porównaniu do stanu z 1989 roku. Nie bierze się tu pod uwagę rozszerzenia wachlarza oferowanych produktów, jakości towarów ani też likwidacji kolejek po zakupy” (Sachs, 1993 :71, w odniesieniu do opracowania przygotowanego przez Berga i Sachsa, 1992).

² Dla porównania zob. opracowanie Sachsa (1993 : 75) „(...) ośrodki badań statystycznych nie uwzględniają danych dotyczących kluczowych dziedzin gospodarczych poza sferą przemysłową (...) Oficjalnie publikowane wskaźniki z całą pewnością zaniżają udział w produkcji ogółem ze strony nowo powstałych, małych, prywatnych przedsiębiorstw przemysłowych” (1993 : 76).

odpowiednich metod obliczeniowych spadek skumulowanego dochodu we wczesnym okresie transformacji wynosił 7 procent, a nie 18 procent.

Wspomniani autorzy wprowadzają nową metodologię oceny specyficznej roli czynników mających wpływ na zmiany produkcji przemysłowej brutto w Polsce w okresie 1989-1991. Rozważają oni siedem czynników: skutki istnienia RWPG, zmiana struktury i kierunków w eksporcie, skutki importu, wpływ istnienia RWPG na sytuację w poszczególnych krajach (szacowany w 1990 roku w tabeli porównawczej nakładów do produkcji uzyskanej, opracowanej przez Główny Urząd Statystyczny dla 32 sektorów); wpływ skutków eksportu netto na sytuację w poszczególnych krajach oraz skutki stabilizacji (oba te zjawiska badano przy zastosowaniu analizy nakładów do produkcji uzyskanej). Wreszcie, przeszkody, których nie dało się zinterpretować, zostały określone jako „skutki strukturalne” chociaż strukturalne zmiany ilościowe były w pełni uwzględnione w ramach przeprowadzonej analizy. W 1990 roku takie skutki strukturalne były silniejsze niż stabilizacja, która według twierdzeń zawartych w tym samym opracowaniu powinna mieć pozytywny wpływ na przeciętną produkcję przemysłową już w 1991 roku. Niektóre z tych tez nie zostały wystarczająco udokumentowane, podczas gdy rola pozostałych była znacznie przeceniona. Zdobywanie towarów zostało zastąpione poszukiwaniem miejsc pracy, gdzie powstała jedna ogromna kolejka bezrobotnych, zamiast nieskończenie długich kolejek po towar. Jednocześnie uległa pogorszeniu sytuacja zatrudnionych, którzy obawiali się możliwości utraty pracy. Ponadto, zasady obowiązujące przy określaniu dochodu narodowego nie uwzględniały nadwyżek konsumpcyjnych wynikających z samego dostępu do rynku oraz poszerzenia oferty towarów konsumpcyjnych i zapewnienia większej możliwości wyboru.

Sachs i Berg w swoich obliczeniach lekceważą fakt szybszego od przeciętnej spadku konsumpcji w Polsce. Ich podejście wydaje się wychodzić ze specyficznej interpretacji danych statystycznych. Pierwsze prezentowane przez nich szacunki dotyczące spadku konsumpcji w Polsce były wyższe. Dopiero później - zważywszy na niewygodną dla prób udowodnienia tych fałszywych tez wymowę twardych faktów - zrewidowali oni w dół swoje szacunki dość dowolnie zmieniając wcześniej przyjęte założenia (zob. też Nuti i Portes, 1993). Do jesieni 1989 roku praktycznie wszystkie niedobory w zaopatrzeniu rynku w Polsce zostały wyeliminowane, ale nie można tu całkowicie pominąć spadku realnej płacy w październiku 1989 roku.

W określonym stopniu rozwój sektora prywatnego polegał na ujawnieniu już wcześniej istniejących i traktowanych jako nielegalne form działalności.

Zakres funkcjonowania sektora prywatnego zatem mógł zostać oszacowany faktycznie zbyt nisko, ale jego wzrost oceniany był raczej zgodnie ze stanem rzeczywistym. Działo się tak ze względu na bardziej otwartą sprawozdawczość z takiej działalności w warunkach nowego systemu. Polski sektor prywatny bowiem już wcześniej był stosunkowo rozbudowany - najbardziej pośród wszystkich gospodarek socjalistycznych - i relatywnie szybko rozwijał się nawet w dawnym systemie, zatrudniając milion osób (nie licząc rolnictwa) jeszcze przed rokiem 1989. Odwrotnie natomiast działo się w przypadku produkcji przemysłowej (określanej wskaźnikiem sprzedaży), której poziom został prawdopodobnie zawyżony na skutek podziału dużych przedsiębiorstw państwowych przez zaliczenie tu uprzednio wyłączonych transakcji dokonywanych w ramach jednego przedsiębiorstwa, które teraz zaczęto traktować jako transakcje zawierane pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami. Na takim tle Rachael Walker (1996) stosuje w odniesieniu do krajów Grupy Wyszehradzkiej w latach 1990-1993 metodę wprowadzoną przez Gerschenkrona (1947) w celu weryfikacji wskaźników produkcji przemysłowej w Związku Radzieckim w okresie przedwojennym. Dochodzi ona do wniosku, iż przy zastosowaniu tej metody można udowodnić, że „spadek produkcji przemysłowej w okresie transformacji może być w rzeczywistości wyższy od wykazanego we wskaźnikach produkcji przemysłowej” (zagadnienie to zostało również omówione przez Rosatiego, 1994).

Z kolei tak zwane „skutki strukturalne” wywodzą się raczej z fałszywego założenia, które - jak wszystkie nie dające się wytłumaczyć błędy obliczeniowe - jest najprawdopodobniej dowodem niedoskonałości danych statystycznych i stosowanych metod. Nie stanowi to przeto oceny, na której można polegać. Poddany transformacji system gospodarczy nie może funkcjonować w taki sposób, jak system o prawidłowo działającej gospodarce rynkowej, dopóki nie zostaną ustanowione w pełni niezbędne, operacyjne mechanizmy instytucjonalne. Bardziej słuszna wydaje się interpretacja tak rozumianych skutków strukturalnych w kategoriach kosztów, które trzeba ponieść przy realizacji programu stabilizacyjnego w systemowej próżni rynkowej³, tzn. w sytuacji, kiedy stary system rozwiązań instytucjonalnych nie działa już, a nowy nie funkcjonuje jeszcze. Takie koszty nie mogą być traktowane oddzielnie, w oderwaniu od ogólnej ceny, jaką trzeba zapłacić przy wdrażaniu poszczególnych założeń programu osiągnięcia równowagi gospodarczej.

„Sygnały rynkowe -jakie by nie były - spotykają się jedynie z burzliwymi dyskusjami lub odbijają się echem w próżni systemowej...” (Eatwell et al., 1995).

Badania przeprowadzone przez Bank Światowy w odniesieniu do polskiej gospodarki na losowo wybranych grupach populacji potwierdziły poziom realnego bezrobocia. „Rzeczywiste” dane dotyczące bezrobocia powinny obejmować tych wszystkich, którzy - wbrew swojej woli - wycofali się z aktywnego życia zawodowego: przeszli na wcześniejsze emerytury lub nieuzasadnione renty inwalidzkie oferowane zamiast zwolnienia z pracy, jak również tych bezrobotnych, którzy utracili prawo do zasiłku i dlatego nie rejestrowali się. Ponadto, średnie dane statystyczne *per capita* nie uwzględniały prawidłowo części społeczeństwa żyjącej poniżej poziomu ubóstwa, a margines ten stale się powiększał.

Według danych Banku Światowego (1996), współczynnik Giniego, będący miernikiem nierównego rozłożenia dochodów (mieszczący się w przedziale od zera - przy równomiernym dochodzie - do 100 - dla teoretycznych wartości całego produktu krajowego brutto na osobę) wzrósł w Polsce z poziomu 25 w latach 1987-1988 do 30 w 1993 roku. W ten sposób osiągnął wyższą wartość niż to notowano na Węgrzech (23), w Słowenii (28), czy też w Czechach (27). Jednocześnie był to poziom niższy od notowanego w Bułgarii i Rosji (48). W omawianym przedziale czasowym procent ludności żyjącej poniżej poziomu ubóstwa (określany wartością 120 USD w skali miesięcznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej) wzrósł z 6 do 16 procent. Jest to najwyższy przyrost wśród wszystkich krajów Grupy Wyszehradzkiej. Wskaźnik ubóstwa, definiujący średnią wartość procentową poziomu ubóstwa osiągniętą przez część ludności żyjącej poniżej tego poziomu, zwykle zostaje określony jako wartość pozostająca w odwrotnej relacji do poziomu ubóstwa.

W 1993 roku w Polsce wskaźnik ten był wyrażony liczbą 27. W tym czasie w Polsce robotnicy stanowili 60 procent żyjących w biedzie. W okresie 1989-1991 sytuacja emerytów uległa stosunkowej poprawie (poniżej objaśniamy tendencje dotyczące kierunków kształtowania emerytur), natomiast znacznie pogorszyła się sytuacja dzieci. Wyraźne zmiany podziału dochodu, przejawiające się zubożeniem jednych warstw społeczeństwa, wiązały się też z relatywną poprawą sytuacji materialnej innych grup. To też - w kontekście określonych preferencji konsumenckich - wyjaśnia znaczny wzrost wydatków na określone cele i jest najbardziej prawdopodobną przyczyną gwałtownego wzrostu spożycia towarów określanych mianem luksusowych oraz artykułów trwałego użytku, takich jak magnetowidy, wysokiej klasy sprzęt muzyczny, kolorowe odbiorniki telewizyjne, pralki, zamrażarki itp. We wczesnym okresie transformacji takie tendencje w za-

kresie zmiany konsumpcji były mylnie odbierane jako sygnały nie uwzględnionego uzdrowienia sytuacji w sferze dochodów, czego nie chwytaly bezpośrednio statystyki.

Początkowe twierdzenia, iż spadek produkcji będący skutkiem wdrażania pakietu reform ekonomicznych zainicjowanych w styczniu 1990 roku został wyolbrzymiony w oficjalnych danych statystycznych wkrótce zostały zastąpione bardziej kategorycznymi, choć równie całkowicie niesłusznymi twierdzeniami, iż „Nie zanotowano znaczącego spadku poziomu życia, a realne dochody nie uległy gwałtownemu obniżeniu. Bezrobocie, choć utrzymuje się na wysokim poziomie, jest znacznie niższe niż się obawiano” (Sachs, 1993 :71) lub też „Sytuacja polskiej gospodarki zawsze była trudna, a w końcu lat osiemdziesiątych ulegała szybkiemu pogorszeniu. Nie notuje się jednak dalszego pogorszenia po roku 1989” (78; sic!). Tego typu twierdzenia pozostają w jaskrawej sprzeczności nawet z danymi przedstawianymi przez samego ich autora, dopiero bowiem w 1993 roku osiągnięto poziom spożycia artykułów żywnościowych *per capita* zbliżony do wartości notowanych w 1989 roku⁴.

Na początku 1990 roku ówczesny minister pracy Jacek Kuroń prognozował, że liczba bezrobotnych wzrośnie do jednego miliona pod koniec 1990 roku. Te prognozy - tym razem - dokładnie się sprawdziły. Bez względu na to czy liczba bezrobotnych była tak wysoka, jak się tego obawiano, czy też nie, było to jednak bezrobocie masowe. Skoro „(...)transformacje gospodarcze nie doprowadziły do masowego bezrobocia” (Sachs, 1993 : 73), można śmiało zadać pytanie: przy jakich wskaźnikach należałoby użyć określenia „masowe bezrobocie”?

Mundell (1995) wątpi czy gospodarka tzw. szarej strefy w okresie przemian była zjawiskiem na szerszą skalę niż to miało miejsce w czasie rządów socjalistycznych i czy przyjęcie hipotezy o zaniżaniu wyników przez nowe, prywatne firmy w wystarczającym stopniu pomaga wyjaśnić spadek produkcji? Uznaje on, iż udział produkcji przemysłowej sektora prywatnego był zbyt niski. Nawet przyjęcie tezy o zaniżaniu jego faktycznych rozmiarów w początkowym okresie transformacji nie pozwoliłoby zapobiec zjawiskom recesji, nawet gdyby rzeczywisty rozwój tego sektora był znacznie bardziej dynamiczny od oficjalnie notowanego. Mundell wyciąga ogólny wniosek dotyczący systemów gospodarczych poddanych przemianom, a mianowicie: „Teoria negatywnego mirażu jest absolutnie nieprzekonująca”.

Uwagi krytyczne na temat publikacji negujących zjawisko recesji gospodarczej zostały zawarte w pracach Kołodki, 1992 i 1993 b).

W odniesieniu do pewnych sektorów, w pewnych momentach okresu transformacji - o ile uznaje się obiektywny efekt spadku produkcji i obniżenia dochodów - jest to przypisywane działaniu różnorodnych czynników zewnętrznych, brakowi konsekwencji przy wdrażaniu wytycznych polityki stabilizacji i odstępstwom od zalecanego kursu. Szczególnie obarcza się tu winą spuściznę po rządach socjalistycznych, a mianowicie skutki likwidacji działalności o ujemnej wartości dodanej. Zgodnie z tym rozumowaniem rozpad RWPG oraz wojnę w Zatoce Perskiej traktuje się jako zewnętrzne źródła szoku gospodarczego. Należy tu zwrócić uwagę, iż wstrząsy związane z likwidacją RWPG były wynikiem działania samych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, byłych państw członkowskich, które poniosły konsekwencje swojego własnego działania, dokonując konkretnego wyboru o charakterze politycznym. Z kolei ekonomiczne skutki konfliktu w Zatoce Perskiej dla Polski, a także innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej zostały tu znacznie wyolbrzymione.

Opóźnieniom przy szybkim wdrażaniu programu powszechnej prywatyzacji przypisywano też określoną rolę w recesji w Polsce, nie potrafiąc nie chcąc wyjaśnić działania innych czynników. Ówczesny minister finansów Węgier, Lajos Bokros, jest przeciwnego zdania. Uważa on, iż spowolniony proces wdrażania powszechnej prywatyzacji w Polsce był „dziełem opatrności”. Dzięki temu udało się w Polsce przeprowadzić zmiany organizacyjne i dokonać restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych, co poprzedziło procesy prywatyzacyjne i umożliwiło uzyskanie znacznych dochodów ze sprzedaży tych przedsiębiorstw⁵.

Także brak odpowiedniego wsparcia ze strony państw zachodnich dla krajów, których systemy gospodarcze znajdowały się w stadium transformacji, jest jedną z przyczyn, którą często podaje się dla wyjaśnienia obserwowanych w nich zjawisk recesji gospodarczej. Wspomina się tu o braku pomocy finansowej i dostępu do rynków. W tym kontekście wydaje się to paradoksalne, ponieważ kojarzy się z rodzajem współpracy międzynarodowej tak charakterystycznej dla tradycji i ideałów dawnego bloku państw socjalistycznych. Integrowanie się z gospodarką światową i poddawanie się kapitalistycznym regułom gry rynkowej powinno skłaniać do twardego realizmu, a nie do nadmiernych oczekiwań na zewnętrzną pomoc.

⁵ Wypowiedź na konferencji instytutu WIDER Uniwersytetu Narodów Zjednoczonych, która odbyła się w Helsinkach w listopadzie 1996 roku.

Niewłaściwa struktura podaży we wczesnym okresie przemian gospodarczych jest często uznawana za główną przyczynę załamania produkcji. Stosuje się tu następującą zasadę: „Załamanie gospodarcze następujące bezpośrednio po okresie przemian gospodarczych jest zjawiskiem nieuniknionym, w którym wysokie bezrobocie będzie się utrzymywało przez znaczny okres czasu” (Gomułka, 1993). Czy oznacza to więc, iż głęboka recesja zawsze doprowadzi do możliwie najlepszych osiągnięć w ramach najdoskonalszego ze znanych systemów gospodarczych? Po pierwsze, w Polsce - podobnie jak i w innych krajach - początkowemu załamaniu produkcji przemysłowej towarzyszyły znikome działania w dziedzinie restrukturyzacji przemysłu. Takie kroki byłyby wystarczające w przypadku, gdyby spadek produkcji był wynikiem likwidacji działalności prowadzącej do uzyskiwania ujemnej wartości dodanej, ale tak nie było, ograniczana była bowiem również produkcja opłacalna. **Po drugie**, wyeliminowanie takiej działalności winno przyczynić się jedynie do krótkoterminowego narastania bezrobocia. Zwolennicy takiego stanowiska są jednak winni wyjaśnienie, jak redukcja działalności prowadzącej do uzyskiwania ujemnej wartości dodanej może jednocześnie prowadzić do spadku produktu krajowego brutto, który sam w sobie jest niczym innym, jak sumą wartości dodanej w skali całego kraju? Wyjaśnienia takowego jednak nigdy nie udzielili, gdyż nie potrafili tego uczynić na gruncie swoich fałszywych hipotez.

Z politycznego punktu widzenia, gdyby recesja gospodarcza w Polsce, a także w innych transformowanych gospodarkach była tylko iluzyjnym zjawiskiem statystycznym lub gdyby powszechnie panowało przekonanie, iż wszystkie dokonane wyrzeczenia były rzeczywiście niezbędne, to w wyborach parlamentarnych w 1993 roku zwycięstwo odniosłyby te siły polityczne, które odpowiedzialne były za politykę gospodarczą prowadzoną we wczesnym okresie przemian. Co ciekawe jednak, już w przededniu wyborów zachodni komentatorzy reprezentujący finansowe kręgi prasowe (np. „The Financial Times”) publikowali obszernie reportaże na temat „aspektów sprzężenia zwrotnego” polskiego elektoratu i trafnie prognozowali nadchodzące zmiany. Były one logicznym następstwem serii koncepcyjnych i realizacyjnych błędów polityki gospodarczej pierwszych lat transformacji, a społeczeństwo umiało to trafnie ocenić i skierować się w stronę poszukiwania alternatywy, której ponoć miało w ogóle nie być.

Nowa strategia dla Polski

We wrześniu 1993 roku - kiedy polski elektorat wybrał do parlamentu absolutną większością głosów przedstawicieli zreformowanej partii socjalistycznej i ludowej, które sprawowały władzę w 1989 roku istniały powszechne obawy dotyczące utrzymania równowagi gospodarczej i kontynuowania przemian gospodarczych w Polsce. Pojawiały się złowrogie prognozy „kroczącej destrukcji” (były minister finansów Leszek Balcerowicz), „300 procentowej stopy inflacji w ciągu pół roku” (były premier Jan Krzysztof Bielecki), „katastrofy narodowej” (były przedstawiciel Polski w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju Jan Winiecki). Osiągnięcie doskonałych wyników gospodarczych jednoznacznie udowodniło, że obawy te były zupełnie bezpodstawne¹.

Reakcje krytyków w obliczu tak znakomych rezultatów można podzielić na trzy etapy:

- Początkowo głoszono, iż stan gospodarki nie jest tak zadowalający, jak się wydaje; a jeśli nawet taki jest w rzeczywistości, wszelkie zjawiska pozytywne należy przypisać uprzednio prowadzonej polityce ekonomicznej, której efekty są widoczne z pewnym opóźnieniem.
- Następnie mówiono, iż „głupi ma szczęście”; w tym wypadku miało to oznaczać uzależnienie sukcesów gospodarczych od koniunktury międzynarodowej.
- W ostatnim okresie wzrasta jednak przekonanie, iż pozytywna sytuacja ekonomiczna w Polsce jest rezultatem wspólnych wysiłków, zarówno ze strony odpowiedzialnych za prowadzenie polityki przemian gospodarczych przed wrześniem, jak i po wrześniu 1993 roku.

¹Wybory parlamentarne z września 1993 roku spowodowały przejściowe załamanie na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, które jednak nie powstrzymało rekordowego wzrostu kursu o ponad 1000 procent (w wartościach wyrażonych w dolarach) w ciągu roku, do marca 1994.

Zgodnie ze stwierdzeniem ówczesnego wicepremiera i ministra finansów (Grzegorza W. Kołodko) ogłoszonym w trakcie dorocznego zebrania Międzynarodowego Funduszu Walutowego w Madrycie w październiku 1994 roku: „(...) nowa strategia nie wprowadza żadnych zmian w odniesieniu do podstawowego celu, tempa przeprowadzania transformacji ani też założeń fiskalnych (...) Celem pozostaje dążenie do osiągnięcia systemu nowoczesnej gospodarki kapitalistycznej, opierającej się na mieszanym kapitale. Kładzie się tu jednak większy nacisk na równe traktowanie i relacje partnerskie pomiędzy sektorem prywatnym i sektorem publicznym, podczas gdy poprzednio sektor publiczny był dyskryminowany, co prowadziło do zantagonizowania obu sektorów. Tempo realizacji procesu przemian gospodarczych w pewnych dziedzinach uległo przyspieszeniu (...) W innych obszarach zostało podporządkowane aspektom natury organizacyjno-technicznej, wynikającym z konieczności stworzenia efektywnych podstaw instytucjonalnych, co mogło powodować pewne uzasadnione i racjonalne spowolnienie. Ogólne założenia fiskalne są wiążące i nie zostawiają dużego pola manewru dla żadnej ekipy rządzącej. Różnice wynikają z realizacji poszczególnych wytycznych polityki, z wyboru i stopnia zastosowania instrumentów politycznych, skoncentrowania się na pewnych alternatywnych celach kosztem innych celów możliwych do osiągnięcia, co jest normalną procedurą w przypadku teoretycznej polityki gospodarczej i jej praktycznej realizacji”.

Nowe rządy kontynuowały procesy transformacyjne i politykę osiągania równowagi gospodarczej. Przestrzegały ograniczeń fiskalnych, co przyczyniło się do zrównoważenia i zmniejszenia deficytu sektora publicznego, ograniczeń monetarnych przy jednoczesnym uszanowaniu niezależności Narodowego Banku Polskiego. Prowadziły one nadal politykę liberalizacji handlu i cen, zmierzającą do większego zintegrowania z Europą, tworzyły dalsze instytucje rynkowe, przeprowadzały procesy prywatyzacyjne we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego. Mamy tu na myśli również zrealizowanie opóźnionego już programu powszechnej prywatyzacji i rozwiązywanie problemów związanych z roszczeniami zwrotu majątku utraczonego w poprzednim systemie (czy też reprivatyzację). Ponadto, nowe rządy z pełną determinacją dążyły do osiągnięcia większej równowagi cenowej.

Jednocześnie *Strategia dla Polski* oraz *Pakiet 2000* zawierają wiele istotnych zmian wobec stanowiska reprezentowanego przez poprzednie ekipy rządzące. Dotyczą one różnic co do wyboru instrumentów politycznych oraz ich parametrów ilościowych, jak również proponują lepsze i bardziej

nowatorskie rozwiązania. Wspomniane zmiany częściowo wynikają z innego spojrzenia i innej koncepcji samego procesu transformacji, z położenia większego nacisku na zagadnienia uczestnictwa i bardziej otwarty charakter samego procesu, a częściowo z odmiennych priorytetów ekip rządzących, które przywiązywały wagę zarówno do wzrostu gospodarczego, jak i do kosztów społecznych, jakie pociąga za sobą osiągnięcie stabilizacji i przeprowadzenie transformacji systemu gospodarczego. Wreszcie, zmiany te opierają się na wnioskach wyciągniętych z pomyłek i błędów popełnionych w przeszłości.

Tabela 3

Wskaźniki gospodarcze prezentowane w *Strategii dla Polski*
(wartości wzrostu w skali rocznej, o ile nie zostało określone inaczej)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1997 (1993 = 100)
Rzeczywisty wzrost PKB	4,5	5,0	5,2	5,5	121,8
Średnie płace	1,5	2,8	3,0	3,1	110,8
Średnie emerytury/renty	6,5	1,4	3,1	1,0	112,5
Spożycie	3,1	3,3	3,6	3,6	114,3
w tym: prywatne	3,5	3,5	4,0	4,0	115,9
Inwestycje	6,0	7,0	8,0	8,0	132,4
Udział inwestycji w PKB	21,3	22,1	23,2	44,4	.
Eksport (w cenach stałych)	6,0	7,0	8,0	9,0	133,5
Import (w cenach stałych)	2,5	4,0	5,2	6,0	118,0
Ceny artykułów konsumpcyjnych (XII/XII)	23,6	16,1	12,0	8,7	174,7
Dochody budżetu państwa (w cenach stałych; deflator PKB)	5,3	4,3	4,8	5,5	121,4
Wydatki budżetu państwa (w cenach stałych; deflator PKB)	8,0	8,4	1,8	2,1	121,7
Dług publiczny (% PKB)	77,7	76,9	74,1	72,4	.
Poziom bezrobocia (na koniec roku)	17,2	6,7	15,6	14,0	.
Bilans rozliczeń bieżących (% PKB)	-22,1	-1,7	-1,7	-1,5	.

Źródło: Kołodko (1994).

Tabela 3 stanowi streszczenie statystyczne programu polityki gospodarczej prezentowanego w *Strategii*. Biorąc za podstawę rok 1993, oczekiwano, iż do roku 1997 wartość produktu krajowego brutto wzrośnie o skumulowane 21,8 procent, wydajność pracy o 17,5 procent, płace realne o 10,8 procent,

spożycie o 14,3 procent (szybciej w przypadku spożycia prywatnego), a inwestycje o 32,4 procent, co jednocześnie przyczyniać się miało do wzrostu udziału inwestycji w wartości PKB z 20,9 procent notowanych w 1993 roku do 24 procent w 1997 roku. Oczekiwano, iż bezrobocie najbardziej wzrośnie w 1994 roku, osiągając poziom 17,2 procent wszystkich zdolnych do pracy, a następnie jego wartość będzie się stopniowo obniżać, do poziomu 14 procent prognozowanego na rok 1997. Inflacja o wartości 74,7 procent, skumulowana w ciągu czterech lat, obniży się do wartości jednocyfrowych do roku 1997; deficyt budżetowy - po nieznacznym wzroście do 3,7 procent PKB w roku 1994 - osiągnie wartość 2,5 procent w roku 1997. Już sama *Strategia* określa wytyczne polityki kierunkujące polską gospodarkę tak, aby spełniała ona warunki dotyczące unifikacji monetarnej określone w Traktacie z Maastricht. Wspomniane wytyczne zostały rozwinięte w dwóch kolejnych opracowaniach programu gospodarczego: *Pakiecie 2000* oraz *Euro 2006* (zob. tabele 4 i 5).

Pakiet 2000 zawiera uaktualnienie założeń, które były prezentowane w *Strategii dla Polski*, obejmującej okres do roku 1998, oraz precyzuje te założenia na okres sięgający końca obecnego stulecia. *Euro 2006*, której treść stanowi drugą część tej książki, idzie znacznie dalej. Dokumenty te zawierają nie tylko szczegółowe wytyczne realizacji polityki ekonomicznej, ale również zestaw prognoz o charakterze makroekonomicznym dla całej grupy istotnych wskaźników, takich jak produkt krajowy brutto, wydatki i dochody budżetowe, poziom inwestycji, stopa inflacji, wskazówki dotyczące polityki płacowej, bezrobocia, importu, eksportu itp.

Prezentowane dane nie stanowią planu wskaźników, ponieważ nie zostały rozbite na sektory i nie opracowano ich przy zastosowaniu metod wielokrotnego badania zachodzących procesów gospodarczych. Dane te nie stanowią również prognoz gospodarczych, pozostawiono tu ogromne pole manewru na realizację polityki rządowej w ramach ogólnych wytycznych, a cele i instrumenty służące do ich realizacji nie zostały ściśle i jednoznacznie określone.

Założenia prezentowane w cytowanych opracowaniach miały być wspierane przez potencjalnie określone instrumenty polityczne i jako takie stanowiły wyrażenie woli ekipy rządzącej w odniesieniu do realizacji wieloletnich założeń polityki gospodarczej w skali średnio- i długoterminowej. Założenia te były spójne, możliwe do realizacji i odpowiadające instrumentom politycznym, dostępnym do wprowadzenia w życie w ramach ograniczeń,

Tabela 4
Kierunki makroekonomiczne przedstawione w *Pakiecie 2000*

Wartości wzrostu w skali roku (wyrażone w procentach)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	średnia 1996–2000
PKB	7,0	6,0	5,5	5,3	5,1	5,1	5,4
Spożycie	4,4	4,5–4,7	3,2–3,6	3,2–3,6	3,1–3,6	3,1–3,6	3,5–3,8
Inwestycje brutto	19,0	10,5–13,0	9,5–14,0	9,5–12,5	10,0–10,5	10,0–10,5	9,9–12,1
Import	21,1	11,5–13,6	8,0–13,0	7,0–10,3	6,5–8,6	6,5–8,3	7,7–10,5
Eksport	17,0	13,4	12,4	10,0	8,4	8,3	10,5
Realne wydatki budżetowe	3,6	2,3	1,8	.	.	.	2,0
Realne dochody budżetowe	3,5	2,3	1,9	.	.	.	2,3
Poziom bezrobocia	14,9	13,6	13,1–13,4	12,0–12,4	10,7–11,3	9,4–10,2	.
Stopa inflacji (na koniec roku)	21,6	17,0	12,0	8,0–10,0	6,0–8,0	5,0–7,0	.
Wydatki budżetowe/PKB	32,9	31,8	31,2	.	.	.	29,9
Dochody budżetowe/PKB	30,2	29,1	28,5	.	.	.	28,2
Deficyt/PKB	2,8	2,7	2,6	.	.	.	1,7

Źródło: Kołodko (1996).

jakie w tym względzie nakładają wymogi otwartej gospodarki rynkowej i konieczność uzyskania demokratycznie wyrażonej aprobaty dla ich realizacji. Szczegółowo opisano instrumenty polityki gospodarczej pozostające do bezpośredniej dyspozycji rządu, takie jak polityka podatkowa, zasady fiskalne oraz podstawowe elementy składające się na wydatki publiczne. Inne instrumenty nie zostały dokładnie określone ilościowo, ponieważ rząd nie sprawował nad nimi pełnej kontroli lub też były uzależnione od wyników negocjacji z poszczególnymi grupami społecznymi lub instytucjonalnymi. Prezentowane są w kategoriach trendów gospodarczych, które polityka rządowa może kształtować tak, aby ogólny rozwój gospodarczy był realizowany w sposób możliwie najbardziej zgodny z programem zarysowanym we wspomnianych dokumentach.

Tabela 5
Euro 2006: inflacja i kryteria fiskalne

Lata	Deficyt budżetowy/PKB (a)	Dług/PKB (b)	Stopa inflacji (c)
1992	6,0	85,2	44,3
1993	2,8	86,0	37,6
1994	2,7	69,5	29,5
1995	2,6	56,2	21,6
1996	2,4	54,0	18,4
1997	2,7	49,8	13,0
1998	3,0	48,1	9,9
1999	2,9	46,9	7,8
2000	2,5	45,6	5,0
2001	2,3	44,5	4,5
2002	2,2	43,4	4,1
2003	2,1	42,4	3,7
2004	2,0	41,5	3,1
2005	2,2	40,7	2,6
2006	2,2	40,0	2,4

a) Kryterium określone w Maastricht: maksymalnie 3 procent PKB.

b) Kryterium określone w Maastricht: maksymalnie 60 procent PKB.

c) Kryterium określone w Maastricht: wrzesień 1996, maksymalnie 2,6 procent.

Źródło: Kołodko (1997).

Marek Belka, powołany na stanowisko ministra finansów w lutym 1997 roku, podkreślał, iż zamierza kontynuować realizację programu gospodarczego prezentowanego w *Strategii*. Faktem o kluczowym znaczeniu jest, iż

trzy omawiane opracowania dotyczą okresu znacznie wykraczającego poza ramy czasowe ustawodawstwa okresu 1993-1997. Fakt ten najlepiej odzwierciedla głębokie przekonanie, iż przyszłe ekipy rządzące będą działać przy podobnych ograniczeniach wymuszonych czynnikami wewnętrznymi, ale przede wszystkim w swojej polityce będą się kierować dążeniem do zachowania równowagi ekonomicznej, utrzymania wzrostu gospodarczego oraz szybkiego przystąpienia do Unii Europejskiej, jak również wzmocnienia wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej. Z tych względów każda nowa ekipa rządowa winna nadal realizować ten program, ponieważ zalecane zasady polityki gospodarczej są skuteczne i sprawdziły się w praktyce. Oczywiście, nie mamy tu na myśli wprowadzania pewnych zmian programowych, które związane są z realizacją polityki w ramach każdego systemu demokratycznego. To nie założenia przedstawione w *Strategii* zostały zaczerpnięte z programów gospodarczych rządów solidarnościowych, a obecnie sytuacja jest wręcz odwrotna, gdyż jak to też przyznaje przewodniczący Unii Wolności Leszek Balcerowicz - „wytyczne i cele polityki ekonomicznej SLD, zgodnie z deklaracjami Marka Belki, są praktycznie nie do odróżnienia od tych reprezentowanych przez Unię Wolności”(„Financial Times” z 27 marca 1997).

Nową strategię omawiamy bardziej szczegółowo w trzech kolejnych podrozdziałach niniejszego opracowania. Obejmuje ona trzy główne zagadnienia dotyczące:

- transformacji interaktywnej,
- równorzędnego traktowania sektorów prywatnego i państwowego,
- reformy centrum gospodarczo-administracyjnego rządu.

5.1

Transformacja interaktywna a transformacja imperatywna

Nowe podejście można określić mianem socjaldemokratycznego, w przeciwieństwie do wcześniejszego podejścia liberalno-fundamentalistycznego. Nie oznacza to jednak, iż jest ono obciążone znamionami etatyzmu - jak często sugerowano w debatach publicznych prowadzonych w Polsce

- rozumianego jako bezpośrednia ingerencja państwa w działalność gospodarczą poszczególnych przedsiębiorstw.

Jerzy Hausner, stojący na czele grupy doradców ekonomicznych wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów sterującej całokształtem transformacji i rozwoju, określa siebie mianem „anty-etatysty”, chociaż „nie należy tego odczytywać, iż jest wrogiem aktywnej roli państwa w sferze gospodarczej (...) realizacja skrajnie liberalnego projektu w praktyce prowadzi do dalekosiężnej ingerencji państwa w życie gospodarcze”. Podkreśla on też, że „Sprawą o kluczowym znaczeniu jest dokonanie wyboru pomiędzy imperatywnym a interaktywnym modelem transformacji” (1996 : 7). To też implikuje założenie, iż istnieją możliwości wyboru pomiędzy alternatywnymi systemami gospodarczymi o charakterze rynkowym. Wystarczy tu wspomnieć przejście od centralnego tworzenia instytucji do tworzenia instytucji w oparciu o uczestnictwo; zamierzone budowanie systemu rynkowego, zamiast biernego oczekiwania, iż powstanie on sam już w momencie obalenia dawnego systemu; odrzucenie pojęcia „transformacji traktowanej w kategoriach zwycięstwa” i tzw. twórczego mszczenia (zob. uwagi zawarte w rozdziale 2).

5.2

Równorzędne traktowanie sektora prywatnego i sektora państwowego

W celu zapewnienia odskoczni od dawnego systemu we wczesnym okresie przemian gospodarczych sektor państwowy z założenia był ogromnie zaniedbywany. Stosowano wobec niego dyskryminujące, a więc mało efektywne obciążenia podatkowe, które nie obejmowały sektora prywatnego (zob. uwagi prezentowane w rozdziale 2). Istniała na przykład dywidenda, podatek kapitałowy nakładany bez względu na opłacalność przedsiębiorstwa i bez uwzględnienia wymogów reinwestycyjnych. Wysoki podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń (PPWW, zwany popularnie „popiwkiem”) spełniał dodatkową, polityczną rolę, mianowicie miał służyć zdobyciu poparcia pracowników dla działań prywatyzacyjnych, w zamian za nadzieję uzyskania wyższych - bo nie obciążonych po prywatyzacji „popiwkiem” - zarobków. PPWW był typowym przykładem tego, co w starym

systemie nazywano „centralizacją pośrednią lub parametryczną”, tj. stopniowania parametrów politycznych w celu osiągnięcia takiego samego rezultatu, jaki przyniosłoby sprawowanie kontroli bezpośredniej. Wydaje się, iż ideałem wczesnego okresu przemian było stworzenie ogólnego systemu rynków, obejmującego wszystkie dziedziny z wyjątkiem rynku pracy. Już w 1993 roku tego typu podatki zostały poddane krytyce, m.in. przez Jerzego Osiatyńskiego, który jednak nie zniósł ich, chociaż sprawował funkcję ministra finansów. „Popiwek” został zlikwidowany dopiero przez nowy gabinet rządowy, który również znacznie obniżył dywidendę.

W celu zapewnienia równorzędnej pozycji sektora prywatnego i sektora przedsiębiorstw państwowych w *Strategii dla Polski* założono przeprowadzenie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, tzn. przekształcenie ich w korporacje, odejście od metod samorządowych w kierunku zapewnienia pracownikom części własności przedsiębiorstwa, powoływanie zarządu, w skład którego wchodziłoby niezależni dyrektorzy, zwiększenie zakresu odpowiedzialności osób zarządzających, wprowadzenie motywacyjnego systemu nagradzania i karania, dokonanie restrukturyzacji finansowej oraz przyporządkowanie tych przedsiębiorstw albo agencji rządowej, albo Skarbowi Państwa, który sprawowałby funkcje zarządcze. Kolejnym etapem wszystkich tych działań miało być przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Tak rozumiany proces „komercjalizacji” nie był traktowany alternatywnie wobec prywatyzacji. Celem jego było przygotowanie przedsiębiorstw państwowych, które następnie miały być szybko i efektywnie prywatyzowane. W stosunku do tych przedsiębiorstw, które nadal miały pozostać w ręku państwa, założeniem było doprowadzenie do ich sprawnego funkcjonowania pod zarządem Skarbu Państwa. Ustawa dotycząca komercjalizacji, zawetowana przez Prezydenta Wałęsę, została przyjęta w zmodyfikowanej wersji i - po jej podpisaniu już przez Prezydenta Kwaśniewskiego - weszła w życie w kwietniu 1997 roku.

Istnieją wszakże wciąż dziedziny, w których przedsiębiorstwa państwowe pozostają w pozycji uprzywilejowanej (na przykład mają możliwość odprowadzania podatków i opłat na świadczenia społeczne ze znacznym opóźnieniem; w uprzywilejowanej pozycji znajdują się również sektor kolejowy i przemysł górniczy). Rząd jest świadom istnienia anomalii tego typu i podejmuje w celu ich wyeliminowania niezbędne wysiłki, co przynosi stopniowo odczuwalne rezultaty.

Reforma Centrum

W *Strategii dla Polski* niezwykle silnie akcentowana jest konieczność tworzenia podwalin instytucjonalnych nowego systemu gospodarczego. Dotyczy to również reformy centralnej administracji państwowej tak, aby w pełni odzwierciedlała przejście od gospodarki centralnie planowanej, gdzie przeważała własność państwowa, do gospodarki rynkowej, dla której charakterystyczna jest dominacja własności prywatnej. Założenia dotyczące reformy administracji centralnej, która miała zostać przeprowadzona natychmiast po osiągnięciu konsolidacji ekonomicznej, stanowią integralną część *Strategii*. W 1996 roku rozpoczęto realizację tych założeń programowych, przyspieszając procesy zatwierdzania aktów prawnych przez Parlament. Prowadzone debaty polityczne dotyczyły szczegółów, ale ogólny kierunek polityczny nie był kwestionowany.

Reforma zakładała likwidację Centralnego Urzędu Planowania i niektórych centralnie sterowanych instytucji o charakterze branżowym. Utworzono nowy urząd w randze ministerstwa (Ministerstwo Skarbu Państwa) zajmujący się majątkiem państwowym, który przejął dotychczasowe zadania Ministerstwa Przekształceń Własnościowych oraz funkcje związane ze sprawowaniem kontroli i zarządzaniem aktywami państwowymi. Takie rozwiązanie sprzyja dalszemu, szybkiemu postępowi procesów prywatyzacyjnych, poprzedzonemu restrukturyzacją przedsiębiorstw państwowych oraz usprawnieniu zarządzania w celu zapewnienia opłacalności działania. Takie rozwiązania instytucjonalne służą również większej dbałości o dochody państwa z szeroko realizowanych programów prywatyzacyjnych.

W tym zakresie rola nowo powstałego urzędu jest zbliżona do funkcji pełnionej przez niemiecki Treuhandanstalt. Jedyną różnicę stanowi tu fakt, iż urząd ten nadal odpowiada za zarządzanie przedsiębiorstwami pozostającymi własnością państwa. W porównaniu z dawnym systemem liczba przedsiębiorstw państwowych jest znacznie mniejsza, a ich działalność ma charakter komercyjny. Przekazując funkcje zarządcze Ministrowi Skarbu Państwa pozostawiono w gestii Ministerstwa Finansów zagadnienia o czysto fiskalnym charakterze. W przypadku przedsiębiorstw państwowych oznacza to czerpanie korzyści zarówno z zarobków, jak i z podatków, bez konieczności traktowania dywidendy jako stałej stawki podatkowej od kapitału, jak było to stosowane we wczesnym okresie transformacji.

Reforma administracji centralnej obejmuje również przekazanie zarówno części środków z budżetu, jak i kompetencji będących do tej pory domeną urzędów centralnych na niższe szczeble władzy regionalnej i lokalnej (województwo, gmina). Powołany do życia Komitet Integracji Europejskiej przejął koordynację realizacji wszelkich zadań związanych z przygotowaniem i negocjacjami dotyczącymi przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

6

Polityka makroekonomiczna

Założenia prezentowane w *Strategii dla Polski* zmierzają do wspierania inwestycji w oparciu o umocnienie równowagi w skali makroekonomicznej. Celem polityki fiskalnej jest obniżenie podatków oraz osiągnięcie większych realnych dochodów z opodatkowania, które stanowiłyby wszakże coraz niższy udział w produkcie krajowym brutto, dążenie do zmniejszenia deficytu i do jego równowagi tak, aby osiągnął wartości znacznie niższe niż 3 procent PKB, co jest jednym z kryteriów ustalonych w ramach Traktatu z Maastricht pod kątem wprowadzenia na obszarze Unii Europejskiej wspólnej waluty. Ponadto zakłada się bardziej równomierne rozłożenie obciążeń podatkowych, jak również właściwe adresowanie świadczeń społecznych finansowanych z budżetu. Takie zasady polityki gospodarczej pociągają za sobą konieczność przeprowadzenia gruntownej reformy systemu świadczeń społecznych. Polityka monetarna i decyzje dotyczące kursów walutowych leżą w gestii całkowicie niezależnego Narodowego Banku Polskiego. Powszechnie uważa się, iż Narodowy Bank Polski jako centralna instytucja finansowa posiada z tego punktu widzenia jedne z najwyższych kompetencji w skali światowej (według opinii byłego prezesa NBP, który sprawował tę funkcję we wczesnym okresie transformacji, zob. Baka, 1995). Pozostaje zatem tylko kwestia kompetencji co do korzystania z tych możliwości.

Prezentowane w *Strategii* wytyczne zawierają zasady surowej polityki fiskalnej, której powinien towarzyszyć nieco łagodniejszy kurs polityki monetarnej¹. Konieczność zagwarantowania konkurencyjności polskich

¹ Prowadzenie takiej polityki było również zalecane przez Davida Currie (1993) w przypadku Finlandii, kolejnego kraju, który doświadczył wewnętrznych wstrząsów, tak typowych dla systemów gospodarczych poddanych transformacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

towarów na rynkach zagranicznych jest jedynym czynnikiem kształtującym prowadzenie polityki wobec kursów wymiany. W praktyce NBP prowadził nawet bardziej surową politykę w odniesieniu do stóp procentowych niż postulowano. Stwarzano wyjątkowe udogodnienia dla ekspansji monetarnej, wykazując skłonności do utrzymania stałej (tym samym inflacyjnej) dewaluacji nominalnej na poziomie wyższym niż było to konieczne, czego dowodem były zaistniałe przypadki rewaluacji nominalnej. Polityka monetarna i działania wobec kursów wymiany przyczyniły się do tego, iż Polska osiągała zbyt niskie wyniki, zarówno w kategoriach inflacji, jak i rozwoju. Wymogi sytuacji na rynku światowym hamowały tendencje zboczenia z drogi zarysowanej w *Strategii dla Polski* wykazywane przez NBP. Masowy napływ kapitału, częściowo poddanego kosztownemu procesowi sterylizacji, częściowo przyjmującego postać nadmiernej ekspansji monetarnej, wpłynął na zmianę stanowiska NBP, który w końcu został zmuszony przez rynek do obniżenia stóp procentowych i poziomu dewaluacji złotego.

Połączenie surowej polityki fiskalnej, umiarkowanego kursu polityki monetarnej oraz umowy społecznej dotyczącej płac, z jednej strony, z wprowadzeniem instrumentów o charakterze mikroekonomicznym i oddziaływaniem na poszczególne sektory, z drugiej strony, sprawiło, iż realizowana w latach 1994-1997 polityka była w stanie obniżyć jednocześnie zarówno poziom bezrobocia, jak i inflacji, zgodnie z wytycznymi prezentowanymi w *Strategii dla Polski*.

6.1 Polityka fiskalna

Przy utrzymaniu kursu surowej polityki ograniczeń fiskalnych *Strategia dla Polski* koncentrowała się na bezpośrednim wspieraniu inwestycji i rozwoju osiąganego również dzięki uwzględnieniu niezbędnych inwestycji strukturalnych w wydatkach rządowych oraz działaniach pośrednich, gdzie pożądane skutki osiągane były poprzez wprowadzanie odpowiedniego systemu podatkowego. Jako przykład można tu wymienić plany dla przedsiębiorstw obejmujące przyspieszoną amortyzację oraz obniżenie podatku dochodowego, co miało zachęcać do reinwestowania rosnącej części osiągniętych zysków oraz stanowić zachęty fiskalne do dokonywania inwestycji mieszkaniowych przez osoby prywatne. Dotyczy to również

restrukturyzacji dawnych długów w budownictwie mieszkaniowym, zapewnienia dostępu do pożyczek hipotecznych oraz założenia nowego Funduszu Budownictwa Mieszkaniowego.

Co do poziomu bezrobocia zaś, to polityka fiskalna prowadzona w tym zakresie opierała się na założeniu, że może ono ulec dalszemu obniżeniu, zarówno dzięki przyspieszeniu tempa rozwoju, jak i dzięki aktywnej realizacji typowych zasad polityki zatrudnienia poprzez jego aktywizację (tzw. aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu).

Udział budżetu państwa w wartości produktu krajowego brutto został obniżony z poziomu ponad 32 procent w 1993 roku do wartości poniżej 30 procent w roku 1996. Zmniejszenie roli redystrybucji budżetowej przyczynia się do obniżenia inflacji i wzmożenia tendencji rozwojowych. Stawki podatku dochodowego dla osób fizycznych są obniżane z wartości 21, 33 i 45 do 20, 31 i 43 procent w 1997 roku i wreszcie do 19, 30 i 40 procent, zgodnie z ustawą obowiązującą od 1998 roku, co zmniejszy obciążenie podatkowe o około 1 procent wartości produktu krajowego brutto. Ujednocicona, wynosząca dotychczas 40 procent stawka podatku od przedsiębiorstw jest zredukowana o 2 punkty procentowe w skali roku, począwszy od roku 1997, kiedy ta nominalna stawka podatkowa została już obniżona do 38 procent. Częściowe wyrównanie zostanie osiągnięte dzięki wprowadzeniu innych obciążeń, takich jak wyższe stawki VAT (podatku od wartości dodanej) na energię oraz podwyżkę opłat akcyzowych. Zgodnie z założeniami *Pakietu 2000* nie powinien być wprowadzony podatek od dochodów kapitałowych, przynajmniej do roku 2000, a to ze względu na potrzeby akumulacji oraz wzrostu kapitału. Wzrost realnego poziomu dyspozycyjnego dochodu przedsiębiorstw i gospodarstw domowych (netto) powinien przyczynić się do dalszego zwiększenia skłonności do oszczędzania, a tym samym inwestowania, co będzie sprzyjać rozwojowi konkurencyjności i utrzymywaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego także w następnych latach.

Równorzędne traktowanie sektora państwowego i prywatnego pociąga za sobą konieczność dokonania pewnych przesunięć obciążeń fiskalnych, a w szczególności:

- wycofania podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń,
- włączenia działalności nie rejestrowanej do oficjalnego systemu gospodarczego w celu rozszerzenia bazy fiskalnej, a także zapewnienia większego poczucia bezpieczeństwa przy zawieraniu i egzekwowaniu realizacji transakcji gospodarczych.

Obniżenie stawek podatkowych winno przyczynić się do postępującego ujawnienia tych form działalności gospodarczej, które do tej pory stanowiły tzw. szarą strefę². Osiągnięcie wpływów podatkowych w wyniku absorpcji tzw. szarej strefy - która, jak się ocenia, stanowi dodatkowo, nigdzie nie rejestrowane 10-20 procent oficjalnej wartości produktu krajowego brutto - powinno przyczynić się do dalszej redukcji przeciętnych obciążeń podatkowych.

6.2

Ubezpieczenia społeczne oraz emerytury i renty

Utrzymanie ograniczeń fiskalnych zmusza do przeprowadzenia gruntownych reform systemu ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim zasad przyznawania rent i emerytur. We wszystkich krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a Polska bynajmniej nie jest tu wyjątkiem, wzrastające zobowiązania w ramach systemów emerytalno-rentowych wydają się być prawdziwą bombą z zapłonem czasowym, z tą tylko różnicą, że w Polsce bomba ta charakteryzuje się wyjątkowo krótkim lontem. W żadnym innym kraju (wyjątek mogą tu stanowić jedynie Włochy) nie występują równolegle tak negatywne czynniki, jak w Polsce, gdzie mamy jednocześnie do czynienia ze starzejącą się populacją, niekorzystnymi proporcjami pomiędzy aktywnymi zawodowo a rosnącą liczbą emerytów i rencistów oraz, mimo że spadającym, to jednak wciąż relatywnie wysokim poziomem bezrobocia. Zarazem średnie emerytury są wyjątkowo - na tle porównań międzynarodowych - wysokie w stosunku do średnich wynagrodzeń. Istniejący system nie ma możliwości samofinansowania i stanowi dla budżetu państwa ogromny ciężar, czemu towarzyszy podwyższenie - obciążonych składką na ubezpieczenia społeczne - kosztów zatrudnienia o przynajmniej jedną trzecią. Już obecnie poziom wydatków publicznych na renty i emerytury stanowi 15 procent produktu krajowego brutto, co plasuje Polskę na jednej z czołowych pod tym względem pozycji wśród krajów

Kaufman i Kaliberda (1995) oceniają, iż udział szarej strefy gospodarczej w Polsce można oszacować w granicach 19 procent, tzn. wartość produktu krajowego brutto jest wyższa od wykazanej w statystykach. Dochodzą oni do takich wniosków na podstawie prezentowanego równania: $19(100-19) = 23,5$ procent. Dla porównania, w Republice Czeskiej wartość ta jest rzędu 17 procent, a na Węgrzech - 29 procent.

Europy. O ile przeto nie zostaną przeprowadzone reformy, na czas postulowane i przygotowane do wdrożenia w ramach *Strategii dla Polski*, nastąpi tu dalszy wzrost wydatków budżetowych, co pozostałoby w oczywistej sprzeczności z utrzymaniem ograniczeń fiskalnych. Poprzednim ekipom rządzącym nie udało się rozwiązać tego problemu. Próby obniżenia wydatków sektora publicznego na renty i emerytury podejmowane przez te gabinety zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z konstytucją.

Tak więc reforma systemu ubezpieczeń społecznych zgodna z wytycznymi przedstawionymi w *Strategii dla Polski* jest niezbędnym warunkiem utrzymania - nie wspominając już o poprawie - sytuacji fiskalnej kraju.

Zgodnie z zasadami zawartymi w *Strategii* w 1995 roku rząd przedstawił projekt gruntownych reform polegający na przejściu od systemu opłat stosowanego obecnie do programu rent i emerytur opartego na pełnej kapitalizacji. Proponowany nowy system emerytalno-rentowy składałby się z trzech elementów:

- podstawowego świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego wszystkim obywatelom,
- systemu świadczeń opartych na obowiązkowych składkach, których wysokość byłaby uzależniona od poziomu zarobków,
- dobrowolnych składek na rzecz funduszy emerytalnych.

Taki system przyczyni się do podniesienia poziomu oszczędności i zapewni także rozwój funduszy inwestycyjnych, co sprzyjać będzie długofalowemu wzrostowi gospodarczemu. Ponadto planuje się przeznaczyć znaczną część aktywów państwowych, które mają być sprywatyzowane, na dofinansowanie dodatkowych funduszy, które inwestowałyby swoje dochody w zakup obligacji rządowych. Byłby to stosunkowo prosty sposób pokrycia kosztów związanych z przejściem od dawnego do nowego systemu emerytalno-rentowego, co zazwyczaj jest traktowane jako główna przeszkoda przy przeprowadzaniu tego typu reformy rent i emerytur (przykładem może być tu sytuacja, jaka zaistniała w Chile).

Cały szereg decyzji - niezbędnych, choć trudnych z punktu widzenia ogólnie rozumianego poczucia sprawiedliwości społecznej - wiąże się z przejściem od płacowej do cenowej indeksacji rent i emerytur z równoczesnym sukcesywnym podnoszeniem granicy wieku, w którym kobiety będą uprawnione do przejścia na emeryturę, a także z wprowadzeniem ostrzejszych przepisów dotyczących przyznawania rent inwalidzkich.

Obok przeprowadzenia reformy systemu emerytalno-rentowego niezbędna jest reforma systemu świadczeń społecznych, zmierzająca do zracjonalizowania systemu nadmiernie rozbudowanych zobowiązań państwa. Wprowadzone reformy powinny gwarantować, iż najbardziej potrzebujący będą mieli możliwość korzystania z funduszy publicznych. Uzyskanie szerokiej akceptacji społecznej dla takich przedsięwzięć jest kluczową sprawą dla powodzenia programu reform, zarówno systemu emerytalno-rentowego, jak i systemu świadczeń społecznych. Ku temu zmierzają decyzje podjęte przez parlament w czerwcu 1997 roku, które są kierunkowo zgodne z proponowanymi w ramach *Strategii* rozwiązaniami.

Mimo zastosowania instrumentów programu oszczędnościowego, wdrażaniu zasad prezentowanych w *Strategii* towarzyszyło dążenie do odwrócenia wcześniejszych tendencji dotyczących podziału dochodu i przeciwdziałanie powstawaniu obszarów ubóstwa. Podczas gdy w okresie 1990-1993 zamożni jeszcze bardziej się bogacili, a biedni ubożeli, w latach 1994-1997 obserwuje się ogólnie średni wzrost dochodu na głowę mieszkańca. Potwierdza to kolejny twardy fakt, gdyż współczynnik Giniego osiągnął wartości maksymalne w połowie 1994 roku, a następnie zaczął obniżać się. Tendencja ta dotyczy również innych wskaźników nierówności, takich jak statystyczne proporcje decylowe (stosunek średnich dochodów dziesięciu procent najlepiej zarabiających do średnich dochodów dziesięciu procent o najniższych wynagrodzeniach), jak również zróżnicowania w ramach grup o poszczególnych poziomach dochodu (zob. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (1997 : 84-90).

6.3

Polityka monetarna

Politykę prowadzoną przez nowy gabinet cechowało poszanowanie niezależności banku centralnego, mimo iż niezależność ta była poddana w wątpliwość przez fakt zaangażowania się Prezes NBP w życie polityczne poprzez ubieganie się o fotel prezydencki jesienią 1995 roku. Polityka rządowa natomiast konsekwentnie zmierzała do przeprowadzenia merytorycznej debaty dotyczącej celów i metod osiągnięcia stabilizacji monetarnej i finansowej. W systemach gospodarki rynkowej zazwyczaj (choć nie stanowi to ogólnie przyjętej reguły) stosuje się zasadę niezależności banku

centralnego. Celem jest tu ograniczenie możliwości rządu w sferze zwiększania zatrudnienia poprzez wzrost deficytu fiskalnego o charakterze inflacyjnym oraz dewaluacji pieniądza. Ze wspomnianym zagadnieniem wiąże się podział celów oraz instrumentów służących do ich realizacji. W ramach takiego podziału bank centralny powinien dążyć do ograniczenia ekspansji monetarnej w celu zapewnienia niskiej stopy inflacji oraz wspierać pozycję krajowej waluty w skali międzynarodowej, podczas gdy rząd realizować ma politykę wysokiego poziomu zatrudnienia za pomocą instrumentów polityki fiskalnej.

We wczesnym okresie transformacji Ministerstwo Finansów prowadziło ścisłą współpracę z niezależnym Narodowym Bankiem Polskim. W okresie rządów sprawowanych przez nowe gabinety nastąpiło pewne odwrócenie ról, jakie powinny odgrywać oba te ciała. Wydaje się, iż Narodowy Bank Polski koncentrował się nadmiernie na zapewnieniu konkurencyjności polskiego eksportu w skali międzynarodowej - a z tym wiążą się zagadnienia dotyczące zatrudnienia - utrzymując pełzającą dewaluację nominalną złotego. Stanowi to czynnik sprzyjający inflacji, szczególnie w obliczu niezbędnej realnej rewaluacji, którą musiał przejść złoty, aby odwrócić proces nadmiernego obniżenia wartości, jaki miał miejsce w 1990 roku. Narodowy Bank Polski posunął się zbyt daleko w prowadzeniu tego typu polityki. W 1995 roku zmuszony został do odwrócenia efektu pełzania, dopuszczając znaczny nominalny wzrost wartości, tracąc w ten sposób możliwość redukcji oczekiwań inflacyjnych i samej inflacji dzięki zastosowaniu stałych stóp procentowych lub stóp o powolniejszym stopniu pełzania.

Jednocześnie Narodowy Bank Polski zmierzał do osiągnięcia wartości realnych stóp procentowych porównywalnych do stóp procentowych walut wchodzących w skład koszyka, do którego odnosi się kurs wymiany. Połączenie konkurencyjnych realnych stóp procentowych oraz realnego podwyższenia wartości sprawiło, iż inwestowanie w Polsce było szczególnie opłacalne, co przyciągało coraz więcej kapitału, także o charakterze spekulacyjnym. Zaniżanie wartości złotego w stosunku do PPP (paritet siły nabywczej) sprzyjało z kolei osiąganiu wysokich obrotów i nadwyżek w handlu przygranicznym. W latach 1994-1996 Narodowy Bank Polski zgromadził wysokie, nie planowane i zaskakujące dla niego rezerwy dolarowe, będące skutkiem napływu kapitału oraz dochodów uzyskiwanych w handlu przygranicznym. W 1995 roku poziom rezerw międzynarodowych netto wzrósł o 9 miliardów dolarów, osiągając wartość 20,4 miliarda dolarów i wzrastał dalej do 22,1 miliarda dolarów pod koniec 1996 roku.

Rezerwy gromadzone w takim tempie były częściowo sterylizowane, z czym wiązały się znaczne koszty ponoszone przez NBP. Było to następstwem nadmiernego zróżnicowania oprocentowania, przewyższającego odczuwalnie poziom dewaluacji złotego. Wysokie koszty ponoszone przez NBP odzwierciedla gwałtowny spadek wpłat z zysku odprowadzanych do budżetu państwa w latach 1995 i 1996. Były to zatem ewidentne - i to znaczne - straty przerzucone przez bank centralny na budżet państwa, a więc ostatecznie na barki podatników. Doprowadzono do takiego stanu, iż dodatkowe rezerwy nie były poddawane sterylizacji. Prowadziło to do ekspansji monetarnej przebiegającej znacznie szybciej niż to było początkowo zaplanowane, a co za tym idzie - do wyższej stopy inflacji - jednocześnie wymuszając spadek stóp procentowych. W taki oto sposób NBP miał ograniczać inflację, to ją wzmacniał, miał wspierać antyinflacyjną politykę rządu, to faktycznie ją utrudniał.

Ostatecznie nie słuszne postulaty rządu i Ministerstwa Finansów, lecz zewnętrzne, obiektywne czynniki zmusiły NBP do realizacji łagodniejszej niż zamierzał polityki, zarówno w odniesieniu do stóp procentowych, jak i ekspansji monetarnej. Dostosowanie się do kursu stabilizacji i wzrostu, zgodnego z wytycznymi zawartymi w *Strategii*, zostało wymuszone na niezależnym Narodowym Banku Polskim nie przez rząd, ale przez wymogi rynku międzynarodowego. Niemniej jednak polityka prowadzona przez NBP pociągnęła za sobą znaczne koszty i straty, których można było uniknąć³.

Połączenie zatem instrumentów polityki prowadzonej przez NBP nie przyniosło optymalnych rezultatów. Możliwe było osiągnięcie niższej inflacji przy ustaleniu niższych stóp procentowych i przy utrzymaniu bardziej zrównoważonego kursu wymiany złotego; można było uniknąć okresowego nominalnego wzrostu wartości, który towarzyszył pełzającej dewaluacji nominalnej. Sterylizacja rosnących rezerw, która w latach 1995-1996 stanowiła obciążenie dla budżetu państwa rządu około 1 procent wartości produktu krajowego brutto, na skutek operacji rynkowych prowadzonych przez NBP, mogłaby być znacznie tańsza, nawet gdyby została dokonana na szerszą skalę. Ustalenie niższych stóp procentowych mogłoby odegrać podwójnie pozytywną rolę - zredukować zarówno napływ kapitału, jak i koszty jego sterylizacji. Przyczyniłoby się to również do uzyskania niższe-

³ Szczegółowe uwagi dotyczące polityki monetarnej i kursów walutowych w Polsce w latach 1994-1996 zostały przedstawione w pracy Nutiego, 1996.

go poziomu oczekiwań inflacyjnych, jednocześnie wspomagając obniżenie samej inflacji. Biorąc pod uwagę instytucjonalne i polityczne ograniczenia, z jakimi musiał się borykać w takiej sytuacji rząd, prowadzona polityka okazała się kompromisem pomiędzy tym, co było konieczne, a tym, co okazało się możliwe. Można było dojść do rozwiązania bardziej efektywnego, chociaż i to wprowadzone w życie zgadzało się z ogólnie rozumianą linią programową prezentowaną w *Strategii dla Polski* i dało dobre końcowe rezultaty.

6.4

Umowa społeczna

Poza zagadnieniami dotyczącymi wielkości budżetu i ograniczeniami deficytu rząd dążył do zwalczania ubocznych kosztów ponoszonych na skutek inflacji i jej ograniczania. Nie uciekał się jednak w tym względzie do środków kontroli bezpośredniej czy też pośredniej, takich jak stosowany w dawnym systemie restrykcyjny system podatków od ponadnormatywnych wynagrodzeń, wprowadzany w życie zgodnie z centralnymi wytycznymi (odnosił się on wyłącznie do sektora publicznego). Także dyskryminacyjne i antyefektywnościowe zasady podatkowe zostały całkowicie zniesione w 1995 roku, co przyczyniło się do przywrócenia autentycznego rynku pracy. Dawny system został zastąpiony poszukiwaniami zawarcia ugody w oparciu o partnerstwo społeczne w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Ekonomicznych, która wyznaczała kwartalnie górne limity wzrostu wynagrodzeń traktowanych w kategoriach kosztów. Tego rodzaju procedury miały na celu złagodzenie rozbieżności, podporządkowanie ustaleń płacowych wyznaczonym celom polityki antyinflacyjnej oraz zastąpienie dawnej otwartej konfrontacji pomiędzy przedsiębiorstwami i pracownikami, która często była kierowana przeciwko rządowi bezsilnemu wobec poczynań sektora prywatnego, partnerstwem społecznym. Aczkolwiek mechanizm negocjacji obejmujących zagadnienia ekonomiczne w szerokim znaczeniu tego słowa nie został jeszcze w pełni wprowadzony w życie, niemniej jednak stworzono podstawy działania tych mechanizmów, które z czasem stają się coraz bardziej efektywne.

Wspomniane struktury negocjacyjne - przypominające nieco formę „paktu o przedsiębiorstwie” opracowaną przez byłego ministra pracy i spraw

socjalnych Jacka Kuronia - wychodzą znacznie dalej na przód, ponieważ odnoszą się do wszystkich sektorów oraz do całego systemu ekonomicznego. Trzeba dodać przy okazji, że cenna skądinąd inicjatywa Kuronia w żadnym wypadku nie była elementem liberalnego programu wczesnego okresu transformacji, ale dodatkiem do tego programu, wyraźnie noszącym znamiona socjaldemokratyczne. Realizowane później zasady polityki wobec rynku pracy były zbieżne z wytycznymi Unii Europejskiej, gdzie wspiera się partnerskie relacje pomiędzy siłą roboczą i kapitałem.

Polityka o charakterze mikroekonomicznym oraz posunięcia polityczne adresowane do poszczególnych sektorów - zgodne z zasadami prezentowanymi w *Strategii dla Polski* - znacznie odbiegają od programu wdrażanego w początkowej fazie transformacji w latach 1989-1993. Zagadnieniami tymi zajmujemy się w dwóch kolejnych rozdziałach poświęconych prywatyzacji, gdzie poruszamy również sprawy dotyczące zarządzania sektorem publicznym oraz restrukturyzacji sektorowej.

Prywatyzacja i sterowanie sektorem publicznym

Przed wprowadzeniem w życie założeń *Strategii* procesy prywatyzacyjne w Polsce prowadziły w wielu różnych kierunkach. Nie było to celem określonej polityki, ale skutkiem wymykania się tych zagadnień spod kontroli. Stosowano coraz to nowe metody w celu przezwycięzania trudności w miarę ich narastania (dane dotyczące zmian struktury własnościowej w okresie 1990-1995 przedstawione zostały w tabeli 6).

W początkowym okresie dominującą metodą była prywatyzacja „pośrednia” lub „kapitałowa” w stylu zachodnim. Polegała ona na sprzedaży akcji i poszukiwaniu zewnętrznego inwestora strategicznego. Prywatyzacja dokonywana przy zastosowaniu takiej metody przebiegała znacznie wolniej niż zakładano, a jej realizacja okazała się zbyt kosztowna. Następnie opracowano program powszechnej prywatyzacji w celu przyspieszenia przebiegu procesów prywatyzacyjnych, rozwiązania problemu braku płynnych oszczędności - wchłanianych przez wysoką inflację notowaną we wczesnym okresie transformacji w Polsce - oraz wyceny aktywów. Z technicznego punktu widzenia program powszechnej prywatyzacji stanowi odmianę prywatyzacji „kapitałowej”.

Realizacja tego programu napotkała przeszkody natury politycznej i technicznej, będące skutkiem wstępnych jego założeń; które - inaczej niż to miało miejsce w programie wdrażanym w Czechosłowacji - czyniły rząd odpowiedzialnym za przeprowadzenie złożonych, często kontrowersyjnych procedur. Przykładem takich procedur może być powoływanie Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, mianowanie zarządzających Funduszami, nego-

cjonowanie wysokości i formy ich wynagradzania, typowanie przedsiębiorstw mających wejść w skład poszczególnych Funduszy (zob. Nuti, 1995).

Do września 1993 roku czterem kolejnym ekipom rządowym nie udało się zrealizować programu powszechnej prywatyzacji. Zlikwidowano wiele przedsiębiorstw państwowych przynoszących straty, inne sprzedano prywatnym nabywcom w całości lub w części, zgodnie z artykułem 19 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym z września 1981 roku, a więc pochodzącej z dawnego systemu. Inne przedsiębiorstwa państwowe, zdrowe z ekonomicznego punktu widzenia, sprzedawano lub dzierżawiono (w całości czy też w rozbiu na różne elementy) prywatnym nabywcom bądź ich konsorcjom. Pierwszeństwo miały tu nowo powstające spółki utworzone z udziałem pracowniczym, na co zezwalał art. 37 ustawy prywatyzacyjnej z 1990 roku. Oba opisane procesy pociągały za sobą „likwidację” przedsiębiorstw w dosłownym sensie, mianowicie były one wykreślane z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Przewaga własności pracowniczej, będąca skutkiem stosowania takich procedur, nie była zgodna z programem polityki gospodarczej rządu, o ile wręcz nie pozostawała w otwartej sprzeczności z założeniami tego programu.

Wytyczne zawarte w *Strategii dla Polski* zalecają przeprowadzenie prywatyzacji we wszystkich dziedzinach przy zastosowaniu różnorodnych metod. Kładzie się przy tym podjęciu znaczny nacisk na nowe formy działalności prywatnej, podczas gdy prywatyzacja aktywów państwowych polega głównie na aktach sprzedaży dokonywanych przez nowo utworzone Ministerstwo Skarbu Państwa. Zgodnie z zasadami zawartymi w *Strategii dla Polski* większą rolę przypisuje się zwiększeniu dochodów i finansowaniu przeprowadzenia reformy systemu emerytalno-rentowego niż samej powszechnej prywatyzacji. Prywatyzacja przestaje być samoistnym celem, często oderwanym od przebiegu procesów realnych, a staje się jednym z ważnych środków polityki gospodarczej, tym razem ukierunkowanej nie tylko na zmiany systemowe, ale i na rozwój społeczno-gospodarczy.

Zobowiązania dotyczące przeprowadzenia programu powszechnej prywatyzacji - poczynione przez poprzednie ekipy rządowe - były wprowadzane w życie z pewnymi opóźnieniami. Wynikało to z obaw premiera Pawlaka, który był powściągliwy co do tempa i zakresu ograniczania i rezygnowania z centralnej kontroli nad sektorami o kluczowym znaczeniu gospodarczym. W ostatecznym terminie, wyznaczonym na 22 listopada 1996 roku, aż 25,7 milionów Polaków, co stanowiło 95 procent wszystkich uprawnionych,

Tabela 6
Postęp przemian własnościowych w Polsce
w latach 1990–1995

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Całkowita liczba przedsiębiorstw państwowych	8453	8228	7245	5924	4955	4563
Likwidacja						
rozpoczęta	49	989	1576	1999	2287	2507
zakończona	0	201	561	893	1248	1450
Realizacja art. 19 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym						
rozpoczęta	18	540	857	1082	1845	1358
zakończona	0	19	86	186	303	396
Realizacja art. 37 ustawy prywatyzacyjnej						
rozpoczęta	31	449	719	917	1042	1149
zakończona	0	182	475	707	945	1054
Przekształcone w spółki akcyjne	38	260	480	527	723	958
Prywatyzacja kapitałowa	6	27	51	99	134	160
oferty publiczne	5	11	12	15	19	22
sprzedane	1	16	39	81	110	132
Metody łączone	0	0	0	3	5	6
rozpoczęto	93	1276	2107	2625	3144	3625
zakończono	6	228	612	992	1382	1610
Dochód z prywatyzacji (wpływy w mln zł)		170,9	484,4	780,4	1594,8	2641,7
Dzierżawa i sprzedaż likwidowanych aktywów		46,4	171,8	287,0	322,9	406,2
Prywatyzacja kapitałowa		124,5	308,7	439,4	846,7	1714,2
Prywatyzacja sektora bankowego		0,0	3,9	54,0	425,2	521,3

Uwaga: Liczby wyrażone zostały w złotych po denominacji; aby otrzymać wartości złotowe sprzed 1995 roku należy pomnożyć podane wartości przez 1000. „Likwidacja” przedsiębiorstw zdrowych z ekonomicznego punktu widzenia odbywała się zgodnie z art. 37 ustawy z lipca 1990 roku (dotyczącej prywatyzacji restrukturyzacyjnej), podczas gdy do przedsiębiorstw przynoszących straty stosowano zasady art. 19 dawnej ustawy o przedsiębiorstwie państwowym, z września 1981 roku.

Źródło: Dane Ministerstwa Przekształceń Własnościowych (1996).

odebrało certyfikaty prywatyzacyjne. Rok wcześniej tylko jeden na dziesięciu Polaków wyrażał zainteresowanie tymi certyfikatami, a rząd oceniał tę liczbę na 10 milionów. Certyfikaty rozprowadzane przez bank państwowy PKO wycenione zostały na 20 zł, co stanowi równowartość 7 USD. Na Giełdzie Papierów Wartościowych osiągnęły one cenę prawie dziesięciokrotnie wyższą. W marcu 1997 roku, rozpoczęto wymienianie certyfikatów na akcje 15 Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), skupiających 512 spółek, które uprzednio były przedsiębiorstwami państwowymi ze wszystkich sektorów przemysłowych. Akcje NFI, wchodzące do obiegu w czerwcu 1997 roku, przyczyniły się do znacznego (wraz z wprowadzeniem w czerwcu 1997 roku na giełdę sprywatyzowanego zgodnie z programem rozwoju sektora finansowego Banku Handlowego) wzrostu kapitalizacji Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych.

W rezultacie konsekwentnie - pomimo licznych trudności - prowadzonej polityki następował dalszy rozwój sektora prywatnego. Jest przy tym oczywiste, że tempo przyrostu jego udziału w gospodarce ulegało stopniowemu zwolnieniu, ale cały czas przewyższało ono tempo wzrostu dochodu narodowego, osiągając poziom niespełna 70 procent produktu krajowego brutto w 1996 roku. Natomiast udział sektora prywatnego w strukturze zatrudnienia był jeszcze wyższy. Tak więc podczas realizacji *Strategii dla Polski* faktycznie nastąpiło nie zwolnienie, ale poszerzenie - w porównaniu z latami 1989-1993 - zakresu prywatyzacji, przy równoczesnej większej i skuteczniejszej dbałości o poprawę efektywności mikroekonomicznej, większe dochody do budżetu państwa oraz trosce o bardziej sprawiedliwą redystrybucję denacjonalizowanego majątku państwowego. Zadbano także o symetryczne zmniejszanie długu publicznego tak, aby procesowi sukcesywnej redukcji skali własności aktywów państwowych towarzyszyła odpowiednia redukcja zadłużenia państwa, czyli - *de facto* - społeczeństwa. Naturalne zatem było, że - wraz z rosnącym udziałem sektora prywatnego we własności, produkcji i zatrudnieniu - tempo wzrostu udziału tego sektora w gospodarce narodowej ulegało spowolnieniu. I tak też będzie w coraz większej mierze w przyszłości, a to z tej przyczyny, że do sprywatyzownia pozostaje coraz mniej.

Wiele nowych rodzajów działalności gospodarczej, które w znacznym stopniu przyczyniły się do wysokiego tempa wzrostu produkcji, nie mogłoby w ogóle zaistnieć bez przeprowadzenia prywatyzacji aktywów. Mamy tu na myśli przemieszczenie elementów aktywów produkcyjnych w ramach sektora prywatnego, które towarzyszyło likwidacji przedsiębiorstw państwowych.

Nowa *Strategia* zakładała jednak również uruchamianie oraz intensyfikację procesów, które można określić mianem prywatyzacji „zarządzanej”, tzn. sterowanej w takim kierunku, aby stanowiła źródło znaczących dochodów ze sprzedaży, przyczyniała się do poprawy mechanizmów zarządczych poprzez komercjalizację przedsiębiorstw państwowych zamiast wyłącznie nominalnych zmian własnościowych. Była to zatem w coraz mniejszym stopniu „prywatyzacja dla prywatyzacji” dokonywana często z lekceważeniem realiów ekonomicznych i społecznych, podporządkowana motywacji ideologicznej. W coraz większym zaś stopniu była to prywatyzacja pragmatyczna, ukierunkowana na poprawę efektywności mikroekonomicznej z równoczesną dbałością o wzrost i rozwój w skali makro.

Ponadto znaczny nacisk położono na sprawiedliwe rozłożenie kosztów społecznych prywatyzacji, wykazując dużą troskę o losy emerytów i pracowników, zmierzając m.in. do wykorzystania części aktywów państwowych na sfinansowanie reformy systemu emerytalno-rentowego.

Innym kluczowym zagadnieniem jest reorganizacja działalności w ramach całych sektorów zmierzająca do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw w skali światowej. Zgodnie z tym duchem w 1995 roku prywatyzacja „kapitałowa” objęła tylko 26 firm, wobec 48 przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ten sposób w 1993 roku. Takie zwolnienie tempa jest zjawiskiem nie tylko naturalnym w momencie wzrostu udziału prywatyzowanych aktywów, ale wręcz w tym przypadku dowodzi postępu w nasycaniu gospodarki prywatyzacją i prywatną własnością środków produkcji. Tym bardziej trzeba podkreślić, że prywatyzacja „kapitałowa” przeprowadzona w 1995 roku przyniosła wielokrotnie więcej niż uprzednio, bo aż 1,7 miliardów złotych w postaci dochodów ze sprzedaży odprowadzonych do budżetu, w porównaniu z tylko 200 milionami złotych uzyskanymi w ten sposób w 1993 roku, kiedy to sprywatyzowano więcej „na sztuki”, aczkolwiek zaniedbano przy okazji troskę o maksymalizację dochodów budżetowych.

Dokonana z opóźnieniem komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych zmierzająca do ich przekształcenia w spółki akcyjne powinna stanowić pierwszy etap transformacji w postsocjalistycznym systemie gospodarczym. Tym bardziej błędem było zaniechanie realizacji tego ważnego zadania na początku lat dziewięćdziesiątych, że doprowadzenie do tego etapu możliwe było nawet przed osiągnięciem stabilizacji gospodarczej.

Inną cechą charakterystyczną nowej polityki prywatyzacyjnej było poszukiwanie akceptacji społecznej dla wprowadzanych przemian na poziomie

przedsiębiorstw oraz dążenie do uaktywnienia inicjatyw w tym zakresie ze strony dyrekcji zakładów i pracowników. Tego typu podejście mogło niekiedy nieco opóźniać wdrażanie procesów prywatyzacyjnych, ale niewątpliwie przyczyniało się do ich bardziej efektywnej realizacji, a więc - z punktu widzenia dłuższej perspektywy czasowej - do szybszego tempa wzrostu gospodarczego i poprawy warunków życia ludności. Własność pracownicza, która była dziełem przypadku, ze względu na to, że poprzednio wprowadzana była spontanicznie, obecnie stała się elementem nowej polityki gospodarczej. W Polsce negatywne efekty uboczne opisywane w teorii ekonomii (nadwyżki zatrudnienia i zbyt wysokie wynagrodzenia pracownicze oraz towarzyszący temu niski poziom inwestycji) nie znalazły praktycznego potwierdzenia (zob. Nuti 1997)¹; co udowadnia, iż obrano właściwy kierunek polityki gospodarczej.

Tabela 7
Program zarządzania korporacyjnego

Wyszczególnienie	Polska	Węgry	Czechy	Rosja
Jawność jak silnie są wymogi obligujące inwestorów do ujawniania rozmiaru pakietu posiadanych udziałów?	****	**	*	*
Przejrzystość na ile dobrze notowane ceny akcji odzwierciedlają rzeczywistą sytuację rynkową?	****	***	**	*
Wyniki spółek jak rzetelna jest sprawozdawczość odnośnie dochodów spółek?	****	***	***	*
Poczucie bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej na ile skutecznie drobni udziałowcy są chronieni przed nadużyciami ze strony posiadających pakiety większościowe?	***	**	**	*
Transakcje wewnętrzne (Insider trading) na ile rynek jest chroniony przed transakcjami wewnętrznymi?	***	**	**	*
Klucz: ocena bardzo dobra ****; dobra ***; dostateczna **; wątpliwa *				

Źródło: Assorted brokerages and fundmanagers, EBRD (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju), London, Central European Review IV: 2, marzec 1996.

¹ Nuti (1997) wykazuje, iż tego typu efekty uboczne uzależnione są od podziału akcji pomiędzy pracownikami. Tak więc prawdopodobnie w Polsce akcjonariat pracowniczy został podzielony w odpowiedni sposób, co pozwoliło uniknąć negatywnych efektów ubocznych.

Zalety podejścia nowego programu do zagadnień prywatyzacji i zarządzania zostały przedstawione w tabeli 7, gdzie demonstrujemy niezależne oceny w dziedzinie postępu zarządzania korporacyjnego w Polsce, na Węgrzech, w Czechach oraz Rosji. Polska i tym razem zajmuje najwyższą pozycję wśród tych państw. Dodatkowe perspektywy otwarte zostały przed Polską w 1997 roku wraz z realizowaną stopniowo i konsekwentnie prywatyzacją sektora telekomunikacyjnego oraz kolejnych banków. Jako przykład znacznej wagi przedsięwzięcia może tu posłużyć prywatyzacja przemysłu miedziowego czy też wspomniana prywatyzacja Banku Handlowego, którą połączono z wdrażaną reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Do dalszego przyspieszenia tempa prywatyzacji powinno się przyczynić ostateczne rozstrzygnięcie roszczeń reprivatyzacyjnych, które - choć mogły to jednak nie zostały niestety rozwiązane we wczesnym etapie transformacji.

Restrukturyzacja

Struktura polskiego systemu ekonomicznego, stanowiąca spuściznę zarówno socjalistycznej gospodarki planowej w dawnym stylu, jak i wczesnego okresu transformacji, była pod wieloma względami niewłaściwa. Wystarczy tu wymienić zagadnienia związane z wydajnością przedsiębiorstw, podziały sektorowe i zróżnicowanie terytorialne oraz geograficzną strukturę handlu.

8.1

Restrukturyzacja zdolności produkcyjnych

W okresie ostatnich trzech, czterech lat poczyniono wiele kroków w kierunku restrukturyzacji zdolności produkcyjnych. Ilustrują to trzy główne tendencje.

- Po **pierwsze**, notowany wzrost produkcji przemysłowej przewyższał wzrost dochodu narodowego, co - biorąc pod uwagę, iż zjawisko to występowało bezpośrednio po tym, jak poziom produkcji obniżał się szybciej niż wartość dochodu narodowego w okresie od połowy 1989 do połowy 1992 roku - stanowi wyraźny dowód pozytywnych zmian strukturalnych.
- **Po drugie**, produkcja wzrastała szybciej w tych sektorach, gdzie obserwowano wyższy poziom wydajności pracy lub też jej szybszy wzrost. Potwierdzają to liczne badania naukowe, w tym takie jak opublikowane przez Bank Światowy opracowania przygotowane przez Jo Brada i I.J. Smitha.

- **Po trzecie**, wzrost wydajności pracy (rzędu aż 17 procent tylko w 1994 roku) znacznie przekracza poziom, który można by przypisać wyłącznie efektom postępu technicznego (dla porównania, w okresie 1991-1995 wydajność pracy w Czechach wykazywała średnie tendencje spadkowe). Nawet w polskim przemyśle stoczniowym zanotowano poprawę, chociaż nie obyło się bez pewnych trudności o charakterze lokalnym. Trzy największe stocznie osiągnęły poziom eksportu rzędu prawie 1 miliarda USD w 1995 roku. Mają one na swoim koncie zamówienia na budowę 100 nowych statków, co - pod względem liczby zamówień - plasuje je na czwartym miejscu w skali międzynarodowej.

Przyspieszeniu tempa wzrostu w latach 1994-1997 towarzyszyła ekspansja gospodarcza zataczająca coraz szersze kręgi. Od 1994 roku sektor państwowy, który kurczył się aż do roku 1993, odbił się od dna i po dostosowaniu się do warunków rynkowych, zaczął się rozwijać (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, 1997). Nie biorąc pod uwagę rolnictwa, gdzie występowały znaczne wahania produkcji, można stwierdzić, iż zróżnicowany poziom wzrostu w poszczególnych sektorach sprzyjał rozwojowi usług - zwłaszcza pośrednictwa finansowego, budownictwa oraz usług na rzecz przemysłu. W ramach samego sektora przemysłowego w coraz większej liczbie branż obserwowano zjawiska rozwojowe. Rozpatrując 62 podstawowe artykuły, liczba tych, których produkcja nadal wykazywała tendencje spadkowe, obniżyła się z 36 w 1992 roku do 16 w latach 1994-1995. Najszybsze tempo wzrostu notowano w dziedzinie wzrostu produkcji przemysłowej, w tym aż 13 procent w 1994 roku i 12 procent w roku 1995. Do branż o najbardziej dynamicznym rozwoju należy zaliczyć dziedziny charakteryzujące się wykorzystaniem wysoko rozwiniętych technologii, takie jak elektronika, wytwarzanie sprzętu telekomunikacyjnego i urządzeń precyzyjnych.

Pomimo tak dalece posuniętych procesów restrukturyzacyjnych, których wdrożenie nadal stoi przed innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej (może z wyjątkiem Węgier, które też doszły do relatywnie lepszej pozycji) poziom bezrobocia ulegał stałemu spadkowi od rekordowych 17 procent w połowie 1994 roku do poniżej 13 procent trzy lata później. Do spadku bezrobocia przyczynił się wzrost tempa rozwoju inwestycji z mizernego poziomu 2,8 i 2,9 procent odpowiednio w latach 1992 i 1993, do średniego poziomu rzędu 18 procent w okresie 1994-1996, przy czym tendencje rozwojowe na tym polu nadal nasilały się w roku 1997.

Polityka przemysłowa

W 1990 roku Tadeusz Syryjczyk, minister przemysłu i handlu w rządzie Mazowieckiego, twierdził, iż „najlepszą polityką przemysłową jest całkowity brak takiej polityki”. W istocie jednak to właśnie prowadzenie mało efektywnej polityki przemysłowej nawet w największym zakresie może przynieść pozytywne skutki, podczas gdy całkowity brak jakiegokolwiek polityki przemysłowej oznacza poddanie się działaniu mechanizmów recesji, na skutek zaniechania aktywnej polityki umożliwiającej wpięrow minimalizowanie jej skali, a później przejście do fazy coraz szybszego wzrostu gospodarczego. Aktywność jest regułą niezbywalną, mającą zastosowanie przy dokonywaniu wszelkich wyborów o charakterze politycznym.

W ten sposób polityka przemysłowa prowadzona przez gabinety rządzące we wczesnym okresie transformacji polegała na wspieraniu niczym nie ograniczanej wymiany handlowej, nadmiernie, restrykcyjnie wyśrubowanych wysokich stóp procentowych, co prowadziło do nie zamierzonego zacieśniania realnej podaży kredytu, a to dlatego, że poziom inflacji był szacowany zbyt nisko w stosunku do jej późniejszej, rzeczywistej stopy. Ponadto, znacznie zaniżone kursy walutowe prowadziły do szybkiego wzrostu wartości w kategoriach rzeczywistych. Zgodnie z założeniami takiej polityki sektor państwowy był dyskryminowany. Wszystkie te elementy stanowiły w istocie receptę na szybkie osiągnięcie głębokiej recesji.

Andrzej Zawiślak, następca Syryjczyka w rządzie Bieleckiego, zdecydował, iż raczej usunie się na bok niż miałyby uczestniczyć w „niszczeniu polskiego przemysłu” (dodatkowe uwagi na omawiany temat zawiera praca Poznańskiego, 1996).

Polityka przemysłowa, której należy unikać - i której konsekwentnie wystrzegały się nowe ekipy rządzące po 1993 roku - nie polegała bynajmniej na bezpośrednim lub pośrednim faworyzowaniu lub dyskryminowaniu poszczególnych przedsiębiorstw, jak również na ogólnym osłabianiu ograniczeń budżetowych. Przeciwnie, prowadzenie aktywnej polityki gospodarczej przez państwo polegało właśnie na adresowanej poprzez programy restrukturyzacyjne polityce przemysłowej. Aktywna

rola państwa polegała też na wspieraniu inwestycji, szczególnie w sektorach charakteryzujących się elastycznością reagowania na światowe ceny i popyt międzynarodowy, czy też w sektorach wykazujących wyższy poziom wzrostu efektywności produkcji. Ponadto aktywna rola państwa służyła ułatwianiu dostępu do kredytowania małym i średnim przedsiębiorstwom oraz sprzyjała tworzeniu i rozwojowi takich przedsiębiorstw. W rezultacie powstało ich - i dobrze sobie radzi - bardzo wiele. Państwo może też i powinno propagować działania o charakterze innowacyjnym, marketingowym, wspierać eksport - dzięki nowym instytucjom udzielającym gwarancji kredytów eksportowych - a także wdrażać i czuwać nad rozwojem określonych standardów. Wreszcie to właśnie państwo może podejmować działania mające na celu ochronę środowiska. Nie jest zatem kwestią przypadku, że tak mocno i słusznie - tak nowoczesnie rozumianą rolę państwa w sterowaniu zmianami strukturalnymi i stymulowaniu długofalowego rozwoju eksponuje ostatni raport Banku Światowego (World Bank, 1997).

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w *Strategii dla Polski* działalność państwa widzianego w takiej roli przyczynia się do umocnienia systemu gospodarki rynkowej i jej wzrostu, jak to miało miejsce w przypadku wszystkich systemów ekonomicznych charakteryzujących się szybkim tempem rozwoju, zarówno w dzisiejszych czasach, jak i w najnowszej czy też dalszej przeszłości. Podejście prezentowane w *Strategii dla Polski* zawiera też wnioski wyciągnięte z sukcesów odniesionych przez azjatyckie państwa odnotowujące przez wiele już lat szybki wzrost. Konieczność takiej aktywnej roli polityki państwa odzwierciedla również przekonanie wyrażone przez Michaela Heseltine, przewodniczącego Rady Handlowej w Parlamencie brytyjskim w czasach rządów partii konserwatywnej: „Podejmę działania interwencyjne zanim przystąpię do śniadania, do obiadu, do podwieczorku...”.

W tym samym duchu rozpoczęto reorganizację oraz restrukturyzację finansową przedsiębiorstw i banków. Nastąpiło szybkie odejście od koncepcji tzw. twórczej destrukcji sektora państwowego oraz wszelkich innych niewłaściwych tendencji tolerowanych przez zwolenników polityki wczesnego okresu transformacji. Dokonywano w tym celu restrukturyzacji poszczególnych przedsiębiorstw czy też banków w formie konsolidacji lub połączenia jednostek. Czasami - zupełnie mylnie - były one interpretowane jako akty zagrażające procesowi prywatyzacji i utrzymaniu warunków konkurencyjności. Na przykład siedem państwowych rafinerii ropy naftowej

oraz główna sieć dystrybucji paliw połączyły się, tworząc spółkę holdingową. Celem takiego posunięcia było podniesienie efektywności działania oraz umożliwienie tej branży sprostania wyzwaniom zachodniej konkurencji, a w perspektywie zakładano przeprowadzenie prywatyzacji. Rafinerie oraz sieć sprzedaży paliw zachowały przy tym status niezależnych spółek, a proces ich prywatyzacji rozpocznie się w ciągu roku, podczas gdy spółka holdingowa zostanie sprywatyzowana po upływie dwóch lat. Podobne względy przemawiają za łączeniem banków jako formą ułatwiającą ich restrukturyzację i jednocześnie przyspieszającą prywatyzację, a to dzięki temu, iż mamy wówczas do czynienia z jedną większą jednostką.

8.3 Rolnictwo

We wczesnym okresie przemian w rolnictwie - podobnie jak to miało miejsce w przemyśle - istniały niekorzystne tendencje wynikające z założeń prowadzonej polityki. Obejmowały one wysokie, a co ważniejsze działające również wstecz, stopy procentowe od starych, jak i nowo zaciąganych kredytów udzielanych przez banki po styczniu 1990 roku. Nastąpiło znaczne pogorszenie relacji nakładów do wyników uzyskiwanych w rolnictwie. W odniesieniu do wymiany handlowej gwałtownie i na wielką skalę zaistniała konieczność konkurowania z dotowanymi towarami wytwarzanymi w krajach Wspólnoty Europejskiej, zarówno na rynku krajowym, jak i na tradycyjnych rynkach opanowanych uprzednio przez eksport polskiego rolnictwa. Wszystkie te czynniki doprowadziły do wyraźnego spadku dochodów mieszkańców wsi w porównaniu z dochodami ludności zamieszkującej w miastach, co oznaczało niekorzystne odwrócenie wcześniejszej tendencji do utrzymywania parytetu dochodów pomiędzy miastem a wsią. Destrukcyjne trendy obserwowane w polskim rolnictwie we wczesnym okresie transformacji wyrażały się także w utożsamianiu modernizacji z likwidacją ruchu spółdzielczego na wsi, jak również skłonnościami do nie zrównoważonego społecznie eliminowania rodzinnych gospodarstw wiejskich bez równoległego tworzenia alternatywnych miejsc pracy na obszarach wiejskich, ale już poza rolnictwem. W ten sposób osłabiono zdolności dostosowania się do wymogów podaży w ramach całego sektora rolniczego.

Zgodnie ze *Strategią dla Polski* należało natychmiast skoncentrować się na reorganizacji i dążeniu do bardziej racjonalnego gospodarowania zasobami

i kapitałem w rolnictwie, jak również na stworzeniu większych możliwości znalezienia zatrudnienia w sektorach pozarolniczych dla ludności zamieszkałej na wsi. *Strategia* przewiduje znaczne zwiększenie wydatków na wspieranie efektywnego i konkurencyjnego rolnictwa, bez czego polska gospodarka nie byłaby zdolna z czasem przystąpić do Unii Europejskiej, oraz podkreśla istotę wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, co jest zbliżone z najnowszymi zasadami tzw. zintegrowanej polityki wobec wsi realizowanymi w ramach Unii Europejskiej. Takie stanowisko było propagowane po krótkotrwałym okresie dotowania cen na artykuły rolnicze, miało ono jednak charakter marginesowy w porównaniu z programem działań wobec rolnictwa (CAP) stosowanym w krajach Unii Europejskiej i było próbą przeciwstawienia się napływowi na polski rynek dotowanych produktów żywnościowych z krajów Europy. Nowa polityka rolna zatem zarysowana w *Strategii* zbliżona jest do zachodnio-europejskiego stanowiska co do „zintegrowanej polityki wobec wsi” i ma pozytywny wpływ na rozwój regionalny oraz kluczowe znaczenie w odniesieniu do zagadnień ochrony środowiska.

Cechą charakterystyczną polskiego rolnictwa jest wyjątkowo duża liczba małych gospodarstw rolnych o powierzchni poniżej 2 ha. Ogólna liczba takich gospodarstw w Polsce w 1988 roku była podobna jak we wszystkich dwunastu krajach wówczas stowarzyszonych w Unii Europejskiej. W ostatnim okresie przeprowadzono pewne procesy restrukturyzacyjne, zmierzające zarówno do tworzenia nowych, tak średnich i dużych, jak i małych gospodarstw, które charakteryzowałyby się dużym stopniem wydajności i specjalizacji produkcji, na przykład specjalistyczne gospodarstwa ogrodnicze. Spis rolny przeprowadzony przez GUS w 1996 roku wykazuje, iż w okresie od sporządzenia ostatniego spisu rolnego w roku 1988 liczba indywidualnych gospodarstw rolnych - mimo dokonywanych procesów prywatyzacyjnych - obniżyła się o 130 tysięcy do poziomu 2038 tysięcy. Powierzchnia obszaru należącego do sektora państwowego spadła z 4,1 do 1,6 miliona ha. Obecnie 90,4 procent powierzchni rolnej znajduje się w rękach prywatnych. Średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego zwiększyła się o 0,35 ha, osiągając poziom 7,93 ha. Na terenach północnej Polski średnia ta jest znacznie wyższa, rzędu 15 ha; w województwach szczecińskim i olsztyńskim obszar średniego gospodarstwa rolnego wynosi około 20 ha. Wielkości te są jednak nadal niskie w porównaniu do standardów międzynarodowych, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, iż w Polsce nadal istnieje znaczna liczba indywidualnych gospodarstw rolnych o bardzo małej powierzchni.

8.4

Wspieranie rozwoju regionalnego

Zamiast polityki regionalnej, polegającej na przekazywaniu środków budżetowych na określone cele, *Strategia dla Polski* zaleca rozwój regionalny osiągany na drodze samodzielności regionów i zapewnienie im znacznej autonomii finansowej. Takie stanowisko służy uaktywnieniu ducha lokalnej przedsiębiorczości oraz istniejących rezerw, a także ułatwia sprawowanie efektywnej, twórczej kontroli nad przebiegiem procesów ekonomicznych w skali lokalnej i regionalnej. Zgodnie z oczekiwaniami oba te aspekty przyczyniają się do wzrostu efektywności gospodarowania oraz czynią rolnictwo samowystarczalnym. Przykładem praktycznej realizacji takiego podejścia jest umowa restrukturyzacji wynegocjowana dla Śląska. Takie zasady polityczne zgodne są ze stanowiskiem Unii Europejskiej, gdzie również wspiera się inicjatywy oddolne oraz podejście integracyjne, a „planowanie rozwoju regionalnego” jest znacznie bardziej rozwinięte niż w Polsce, pomimo jakościowego postępu, jaki został u nas osiągnięty w latach 1993-1997.

Polityka rozwoju regionalnego przyczyniła się do znacznej aktywizacji gospodarczej wielu województw. Podczas gdy w 1992 roku poziom produkcji przemysłowej brutto wzrastał - i to na znikomą tylko skalę - w mniej niż dwóch trzecich województw w Polsce, do roku 1994 wzrost zanotowano we wszystkich (z wyjątkiem jednego) województwach. Jednocześnie zmniejszyły się różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, a liczba województw mogących poszczycić się dwucyfrowym poziomem wzrostu podniosła się z jednej czwartej aż do dwóch trzecich.

8.5

Kierunki handlu zagranicznego

Zgodnie z przewidywaniami prezentowanymi w *Strategii* dynamiczny rozwój handlu zagranicznego stanowił siłę napędową wzrostu gospodarczego. W latach 1993-1995 poziom eksportu i importu towarów i usług nieprodukcyjnych wzrósł odpowiednio o 34 i 37 procent (dane te obejmują również handel przygraniczny). Dla porównania, realny wzrost produktu

krajowego brutto wyniósł w tym czasie około 12,5 procent. Do wzrostu udziału handlu zagranicznego przyczyniły się tendencje wykorzystania możliwości produkcyjnych kraju ze względu na konkurencyjnie niskie koszty siły roboczej. Do Polski importowano komponenty, które po przetworzeniu były dalej reeksportowane, przy czym poziom takiego reeksportu osiągnął wartość 24 procent całego eksportu oraz stanowił 12 procent importu (dla przemysłu lekkiego wielkości te sięgały odpowiednio 82 i 62 procent). Wspomniane czynniki - obok dominującej roli dóbr zaopatrzeniowych oraz inwestycyjnych - tworzą przesłanki równoważenia ostatnio obserwowanego szybszego niż eksport importu. Przy stosunkowo wysokim ujemnym saldzie handlu zagranicznego deficyt rachunku obrotów bieżących utrzymywał się na relatywnie niskim, kontrolowanym poziomie, eksport wciąż wzrastał szybciej niż PKB, a stan rezerw utrzymywał się na stabilnym, wysokim poziomie. Ich wartość równoważyła około siedmiomiesięczną wartość importu.

Tabela 8
Geograficzna struktura handlu (ogółem=100)

Wyszczególnienie	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Eksport								
Unia Europejska	28,1	32,1	31,5	33,7	32,1	39,4	46,0	53,2
CEFTA	8,5	8,4	7,3	5,7	3,7	3,1	4,2	3,1
Pozostałe kraje	65,3	62,6	61,2	60,6	64,2	57,5	49,8	43,7
w tym kraje byłego Związku Radzieckiego	21,4	21,4	25,2	23,0	13,9	9,1	6,6	5,8
Import								
Unia Europejska	24,2	33,8	42,5	49,9	50,7	57,3	57,5	65,7
CEFTA	8,1	7,3	4,5	4,2	4,1	3,6	4,3	5,6
Pozostałe kraje	77,0	82,5	70,4	67,8	57,1	73,9	60,8	45,1
w tym kraje byłego Związku Radzieckiego	22,4	35,5	23,6	17,0	14,5	21,8	17,9	18,3

Źródło: Drabek (1997); dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz statystyki krajowe.

Struktura handlu coraz bardziej zbliżała się w kierunku struktury wymiany krajów Unii Europejskiej. Działo się tak bardziej na skutek różnicowania dróg rozwoju wyrażającego się w dynamizowaniu handlu z państwami OECD i UE, a nie w rezultacie zaprzestania prowadzenia handlu z innymi

obszarami. W porównaniu z rokiem 1993 udział obrotów handlowych z 15 państwami członkowskimi Unii Europejskiej wzrósł z 39,4 procent do 53,2 procent polskiego eksportu w 1995 roku; udział importu wzrósł odpowiednio z 57,3 procent w 1993 roku do 65,7 procent w roku 1995 (zob. tabela 8)¹.

Innymi pozytywnymi tendencjami obserwowanymi w strukturze polskiego handlu zagranicznego są: wzrost udziału wymiany handlowej pomiędzy poszczególnymi sektorami przemysłowymi w wymianie handlowej ogółem, co jest mierzone tzw. wskaźnikiem Grubel-Lloyda i uznawane jako krok do przodu, odchodzenie od dominacji w strukturze naszego eksportu surowców i produktów nisko przetworzonych oraz osiąganie wyższego, bardziej rozwiniętego poziomu integracji, który wynikał w rosnącej mierze z powiązań technologicznych w sferze produkcji.

O ile do 1992 roku polski wskaźnik Lloyda osiągnął ledwie wartości już wcześniej notowane w 1989 roku, tj. 0,42, to w roku 1993 wzrósł on do poziomu 0,45, a w roku 1995 zwiększył się do 0,48 (zob. Baldone et al., 1996; Krześniak i Maciejewski, 1996).

¹ Zaznaczyć trzeba, że o ile Unia Europejska w 1993 roku liczyła dwanaście państw, to od roku 1995 jej członkami stały się trzy kolejne kraje, a mianowicie Austria, Finlandia i Szwecja.

Zrównoważony wzrost

Uwieńczone powodzeniem wprowadzanie w życie zasad programowych prezentowanych w *Strategii dla Polski* powoduje, iż możemy zadać sobie dwa podstawowe pytania:

- Jakie są główne źródła wzrostu gospodarczego w Polsce i w jaki sposób wiążą się one z realizacją polityki gospodarczej zainspirowanej *Strategią!*
- Jaką możemy mieć pewność, iż Polska w przyszłości powtórzy i rozwinie obecne osiągnięcia gospodarcze?

Identyfikowanie poszczególnych źródeł wzrostu gospodarczego, niezależnie od tego, jaka metoda zostanie tu zastosowana, zwykle podporządkowane jest nieco arbitralnym założeniom. W odniesieniu do czynnika popytu wzrost gospodarczy w Polsce uzależniony był głównie od rozwoju eksportu, a następnie od szybkiego wzrostu inwestycji. W latach 1996-1997 również poziom konsumpcji przyczynił się do wzrostu popytu. Dominowały tu jednak czynniki związane z podażą; poziom inwestycji - w tym również bezpośrednio inwestycje zagraniczne (FDI) - zaczął ponownie rosnać w wyniku wzrostu dochodu, który był spowodowany ekspansją eksportu. Z kolei wzrost dochodu nie byłby możliwy bez osiągnięcia wyjątkowego wzrostu wydajności produkcji, przyczyniającego się do nasilenia konkurencji i zwiększenia zdolności reagowania podaży na pojawiające się nowe możliwości w tej dziedzinie.

Bez wątpienia realizacja wytycznych programowych przedstawionych w *Strategii* przyczyniła się do przyspieszenia tempa wzrostu wydajności produkcji, stwarzając przychylną atmosferę dla tworzenia nowych, małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych oraz usprawniając procesy

zarządzania i sterowania przedsiębiorstwami państwowymi. To właśnie zastąpiło tzw. twórczą destrukcję opisaną wcześniej. Ponadto zostały uruchomione - na zasadzie pozytywnego sprzężenia zwrotnego - zależności pomiędzy wydajnością pracy a poziomem wynagrodzeń, wypierając motywacje negatywne, powodowane wcześniej poprzez nakładanie podatku od ponarmatywnego wzrostu wynagrodzeń popularnie zwanego „popiwkiem”. Równolegle prowadzona była konsekwentna polityka fiskalna, która spowodowała, iż Narodowy Bank Polski - mimo wcześniejszej niechęci do podejmowania tego kroku - obniżył stopy procentowe. Zmieniona też została struktura wydatków publicznych, przeznaczono bowiem znacznie więcej niż uprzednio na inwestycje. Osiągnięcie tego było możliwe dzięki zastosowaniu bezpośrednich i pośrednich bodźców natury fiskalnej. Restrukturyzacja przedsiębiorstw w głównej mierze przyczyniła się do wzrostu wydajności produkcji. Ożywieniu gospodarczemu, które pojawiło się i zaczęło utrzymywać po okresie spadku produkcji spowodowanym wdrażaniem zasad programowych właściwych wczesnej fazie transformacji sprzyjał nowy klimat ekonomiczny panujący w latach 1994-1997.

Fakt, iż jeszcze do niedawna poziom wzrostu gospodarczego w Polsce nie był uzależniony od napływu zagranicznych inwestycji (FDI), zależał bowiem głównie od wewnętrznych, rosnących zdolności akumulacyjnych gospodarki, świadczy pozytywnie o całokształcie ewolucji sytuacji gospodarczej i jest istotnym czynnikiem przemawiającym za możliwością utrzymania wzrostu na dłuższą metę.

Przez pierwsze trzy lata realizacji *Strategii* Polsce nie zagrażało zachwianie równowagi wewnętrznej ani zewnętrznej, co stanowi ograniczenie dla wielu rozwijających się systemów gospodarczych. Pewne ograniczenia natury wewnętrznej były równoważone znacznym wzrostem inwestycji zagranicznych. Potencjalne problemy, związane z osiągnięciem równowagi handlowej są równoważone przede wszystkim znacznym udziałem nadwyżek w handlu przygranicznym, a przede wszystkim korzystnym saldem obrotów w zakresie usług. Jak podkreślaliśmy już, nie tylko poziom eksportu wzrasta szybciej niż wartość produktu krajowego brutto, ale import zawiera znaczny składnik inwestycyjny. Patrząc wstecz, można dostrzec, że twierdzenia dotyczące handlu zagranicznego prezentowane zarówno w *Strategii dla Polski*, jak i w *Pakiecie 2000* były zbyt pesymistyczne co do założenia, iż niezbędne jest osiągnięcie nadwyżki w handlu, aby możliwy był wzrost gospodarczy, a nadmiernie optymistyczne w przekonaniu, iż możliwe jest uzyskanie nadwyżki w handlu.

Czy na aktywnej scenie ekonomicznej Polski uda się powtórzyć sukcesy „azjatyckich tygrysów”? Podobnie jak to miało miejsce w przypadku krajów o wyjątkowych osiągnięciach gospodarczych z terenu Południowo-Wschodniej Azji, Polska - będąca obecnie państwem członkowskim Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Światowej Organizacji Handlu (WTO), aspirująca do wstąpienia do Unii Europejskiej - może poszczycić się dobrze wykształconą kadrą pracowniczą, znajduje się nieopodal zasobnych rynków i inwestorów strategicznych, otwarta jest na inwestycje i prowadzenie transakcji handlowych. Poziom bogactw naturalnych w Polsce jest porównywalny do zasobów wspomnianych krajów, wyższy niż w Korei, pozostający jednakże w tyle za Tajlandią czy Malezją. Polska nie musi się już obawiać „wielkiego brata”, w przeciwieństwie do krajów Azji Południowo-Wschodniej, gdzie Chiny odgrywają taką rolę. Przyrost siły roboczej w Polsce wykazuje wolniejsze tempo w porównaniu z omawianymi krajami, co przyczynia się do zmniejszenia wymogów inwestycyjnych, jednocześnie nie mając negatywnego wpływu na przyszły dochód *per capita*.

Według standardów europejskich płace w Polsce są stosunkowo niskie, niemniej jednak znacznie wyższe niż wynagrodzenia wypłacane w krajach azjatyckich. Wymagania w zakresie konsumpcji nadążające za aspiracjami bogatszych krajów sąsiednich sprawiają, iż roszczenia płacowe są trudniejsze do pohamowania, a poziom oszczędności - choć stale rosnący - jest znacznie niższy niż w krajach zarówno Europy, jak i Azji - co stanowi poważną wadę w porównaniu z uzyskującymi wysokie wyniki systemami gospodarczymi Azji (Bank Światowy, 1994).

Niemniej jednak w perspektywie krótkoterminowej Polska dysponuje pewnym nie wykorzystanym w pełni kapitałem oraz infrastrukturą. Ponadto posiada wielki potencjał w dziedzinie wzrostu wydajności produkcji, dzięki nie do końca wykorzystanym możliwościom technologicznym i *know-how*. Na dłuższą metę, po osiągnięciu i przekroczeniu historycznego poziomu konsumpcji, przy stałych tendencjach równowagi i rozwoju rynków kapitałowych, poziom oszczędności w Polsce powinien zacząć wzrastać. Podczas gdy w 1993 roku stosunek oszczędności do PKB wynosił w Polsce 15,5 procent, co było rezultatem stopy krajowej w wysokości 16,5 procent i stopy zagranicznej - 1 procent, to w roku 1996 wartości te wzrosły odpowiednio do poziomu 20,6, 18 i 2,6 procent; przewiduje się, iż w 1997 roku osiągną one odpowiednio 22,2, 18,4 i 3,8 procent.

Zmniejszenie udziału dochodów i wydatków rządowych w wartości produktu krajowego brutto, zgodne z założeniami prezentowanymi w *Strategii*, realizowane w polityce budżetowej w 1997 roku powinno przyczynić się do stopniowego zbliżenia do standardów wysokiego tempa wzrostu gospodarczego notowanego w krajach azjatyckich, umożliwiając osiągnięcie wyższego poziomu oszczędności prywatnych w kraju i wzrost tendencji inwestycyjnych. Inwestycje zagraniczne lokowane w Polsce na początku transformacji były stosunkowo skromne i ożywiły się dopiero od roku 1994, reagując na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w latach 1994-1997. Przewidywania rządu dotyczące skumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI), co do ich wzrostu z poziomu 14 miliardów USD w końcu 1996 roku do wartości rzędu 30 miliardów USD do roku 2000 są bliskie niezależnym prognozom „The Economist”, który szacuje ich wielkość na koniec dekady na około 27 miliardów USD.

Osiągnięcie wyższego poziomu oszczędności krajowych i zagranicznych nie wymaga bynajmniej prowadzenia polityki utrzymywania stóp procentowych na sztucznie wysokim poziomie. Takie postępowanie przyciąga jedynie inwestycje finansowe (wady takiego stanowiska zostały omówione wyżej), a nie stanowi zachęty do inwestowania w potencjał produkcyjny oraz nowe technologie. Najlepszym bodźcem dla oszczędności i inwestycji, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, są realne perspektywy osiągnięcia wewnętrznego wzrostu gospodarczego oraz integracja z systemem ekonomicznym Europy i świata.

Znaczący wzrost aktywów zagranicznych w posiadaniu Narodowego Banku Polskiego oraz innych instytucji finansowych - które, jak już wcześniej wspomniano, znacznie przekraczały normy uznane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy za mieszczące się w granicach rozsądku - powinny przyczynić się do tego, iż Polska bez najmniejszych trudności sprosta ostrym rygorom osiągnięcia równowagi płatniczej, przynajmniej w okresie średnioterminowym.

Główne przeszkody utrzymania wzrostu gospodarczego w Polsce w chwili obecnej - podobnie jak w przeszłości - mają przede wszystkim charakter polityczny. Koalicja rządząca, mimo braku rozwiązań alternatywnych - paradoksalnie, właśnie dlatego, iż takie alternatywne rozwiązania nie istnieją - angażuje się w liczne dyskusje programowe. Utrzymaniu jednolitego kursu polityki ekonomicznej szkodzi zabieganie o poparcie wyborców, czynione obietnice natury populistycznej, programy nie zakładające szeroko

pojętej współpracy. Podczas dyskusji nad założeniami prezentowanymi w *Pakiecie 2000* i budżetem na rok 1997 do propozycji zmniejszenia dawnych stawek podatku dochodowego z 21, 33 i 45 procent do 20, 31 i 43 procent w 1997 roku oraz do 20, 30 i 40 procent od 1998 roku Sejm wprowadził poprawki obejmujące dalsze redukcje stawek podatkowych do 17, 20 i 33 procent, pozostawiając bez zmian najwyższy 45-procentowy próg podatkowy. Takie rozwiązanie powiększyłoby znacznie deficyt budżetowy. Za poprawką w takiej formie głosowała Unia Wolności, mimo iż twierdzi, że opowiada się za reformą rynkową, oraz partia chłopska - PSL wchodząca w skład koalicji rządowej. Na szczęście Senat zrewidował - dzięki ogromnym staraniom ministra finansów - tę ustawę. Niemniej jednak opisana sytuacja ilustruje typ zagrożeń, na jakie może być narażone utrzymanie równowagi finansowej ze względu na istniejący układ polityczny.

Paradoksem jest fakt, iż przyspieszenie tempa wzrostu, które samo w sobie powinno zaspokoić rozliczne, często sprzeczne ze sobą oczekiwania, pobudziło do życia jeszcze liczniejsze, odłożone roszczenia i aspiracje, które w okresie głębokiego kryzysu były tłumione - przynajmniej częściowo - i odsuwane na dalszy plan. Zakusy sprostania populistycznym oczekiwaniom opóźniły procesy wdrażania reform systemu ubezpieczeń społecznych i systemu emerytalno-rentowego. Zagadnienie to stanowi największy problem, któremu Polska musi stawić czoła w perspektywie długoterminowej, gdyż z jednej strony uwięziona jest w pułapce stale rosnącej średniej emerytury (stanowiącej 64 procent przeciętnego wynagrodzenia), z drugiej strony borykać się musi z problemem malejącej liczby aktywnych zawodowo w przeliczeniu na jednego emeryta (w ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba zatrudnionych przypadających na jednego emeryta zmniejszyła się o jedną trzecią). Na początku 1997 roku program reform opracowany w ramach *Strategii dla Polski* został pozytywnie przyjęty przez członków Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Ekonomicznych, w skład której wchodziłi przedstawiciele rządu, pracowników oraz pracodawców, a niedługo potem również zyskał akceptację Sejmu. Wszystko musi dojrzeć.

Pomimo, iż bardzo wiele zostało już dokonane w odniesieniu do restrukturyzacji mocy wytwórczych, jednak nadal bardzo dużo pozostaje do zrobienia, szczególnie w sektorze górnictwa węgla kamiennego, rolnictwie i bankowości. W górnictwie należałoby zamknąć znaczną liczbę kopalń i zmodernizować pozostałe. Pociągnęłoby to za sobą konieczność zwolnienia i przekwalifikowania wielkiej grupy pracowników (80000-100000 osób). Koszt przeprowadzenia takiej operacji jest szacowany na sumę ok. 2-3

miliardów USD. Natomiast w sektorze bankowym udało się już pomyślnie przeprowadzić restrukturyzację finansową przedsiębiorstw i banków; do zrealizowania pozostał jeszcze długotrwały i kosztowny proces konsolidacji, który jest obecnie w toku. Wysokie udziały banków w kapitalizacji obrotu papierów wartościowych stanowią przeszkodę dla szybkiego przeprowadzenia prywatyzacji w tym sektorze.

Powszechnie wiadomo - fakt ten jest nawet uznawany przez takie instytucje, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy - iż niezwykle trudnym i kosztownym zadaniem jest zmniejszenie umiarkowanej stopy inflacji, rzędu ok. 20 procent rocznie, w szczególności w warunkach transformacji systemowej. W tej dziedzinie perspektywy dalszej, szybszej niż w latach 1993-1997 poprawy zależą od tego czy Narodowy Bank Polski zdoła ograniczyć ekspansję monetarną. Połączenie takich elementów, jak wysokie stopy procentowe stosowane przez NBP, pełzający kurs walutowy w ramach stosowanego pasma odchyień, realna aprecjacja oraz gromadzenie rezerw netto spowodowało zarówno konieczność przeprowadzenia kosztownego dla budżetu i podatników procesu sterylizacji, jak i przyczyniło się do nadmiernej ekspansji monetarnej.

Niezależnie działający NBP będzie musiał - i wydaje się to w rosnącym stopniu już czynić od jakiegoś czasu - przywiązywać znacznie większą wagę do międzynarodowych implikacji, jakie pociąga za sobą jego polityka, prowadzona całkowicie swobodnie, w odróżnieniu od licznych, skomplikowanych uwarunkowań i ograniczeń, w ramach których swą politykę prowadziły kolejne rządy *Strategii*.

Na podstawie wyżej prezentowanych rozważań można wyciągnąć dwa wnioski:

- Po **pierwsze**, właściwie sformułowane pytanie nie powinno brzmieć, czy Polska doścignie kraje Azji Południowo-Wschodniej osiągające wysokie tempo wzrostu gospodarczego, ale czy uda się jej utrzymać tę wysoką dynamikę w ciągu najbliższych dwudziestu czy nawet dziesięciu lat.
- Po **drugie**, przeszkody w utrzymaniu szybkiego wzrostu gospodarczego są do pokonania z czysto technicznego punktu widzenia, natomiast z politycznego punktu widzenia są one niezwykle poważne. Utrzymanie wzrostu gospodarczego i kontynuacja pozytywnych trendów ekonomicznych będzie zależała od mądrości, rozważli i woli działania przywódców politycznych Polski.

Spełnienie wymienionych wyżej warunków wstępnych wyznacza kierunek długoterminowych przekształceń ewolucyjnych polskiego systemu ekonomicznego, a ściślej wyklucza możliwości zastosowania całego szeregu rozwiązań alternatywnych. Oczywisty jest fakt, iż Polska powinna unikać wzorca „gospodarki rynkowej przedwcześnie rozwiniętego dobrobytu”, stabilnego i otwartego w skali makroekonomicznej, ale charakteryzującego się niskim poziomem inwestycji i nikłym tempem wzrostu gospodarczego, a za to wysokimi wskaźnikami jawnego bezrobocia oraz stosunkowo wyższymi - w porównaniu z kosztami ponoszonymi na te cele przez kraje o zbliżonym poziomie wartości produktu krajowego brutto *per capita* - nakładami na świadczenia społeczne i emerytalno-rentowe. Dążąc do utrzymania stałego, wysokiego tempa zrównoważonego wzrostu gospodarczego, Polska nie może ślepo iść za przykładem „Azjatyckich Tygrysów” ze względu na różnice rozwojowe, których znaczenie zostało podkreślone wcześniej. W szczególności, w Polsce nie należy realizować modelu „dobrotliwego” państwa w stadium rozwoju, ale raczej należy się kierować zasadami, które Jerzy Hausner precyzuje jako wytyczne dla państwa „przychylnego”, wyzwalającego inicjatywy lokalne.

Model, którego osiągnięcie wyraźnie zakłada i implikuje program prezentowany w *Strategu dla Polski*, jest przykładem mieszanej, nowoczesnej społecznej gospodarki rynkowej w stylu zachodnioeuropejskim. Taki system został już częściowo ukształtowany w drodze wdrażania wytycznych programowych. Proces ten już został rozpoczęty, a będzie jeszcze bardziej zintensyfikowany dzięki integracji z Unią Europejską i - w dalszej perspektywie, nakreślonej w *Euro 2006* - także w Europejskiej Unii Walutowej.

Integracja europejska

Polska, obok pozostałych państw sygnatariuszy Traktatu Wyszehradzkiego z lutego 1991 roku, od początku transformacji stała na czele procesów wiodących w kierunku stopniowego zbliżenia z Unią Europejską. Zacieśnienie kontaktów w postaci zawarcia nowego typu umów handlowych i porozumień dotyczących współpracy oraz rozszerzenia Systemu Ogólnych Preferencji, który poprzednio był stosowany wyłącznie w odniesieniu do krajów rozwijających się, nastąpiło już u progu tego okresu przemian. Ustalenie warunków i rozpoczęcie wprowadzania w życie Umów Stowarzyszeniowych¹ było kolejnym etapem tego procesu. W ten sposób dano instytucjonalny i formalny wyraz dążeniom Polski i pozostałych państw członkowskich zmierzających do przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej. Dopiero w czerwcu 1993 roku, podczas szczytu w Kopenhadze, państwa należące do Unii Europejskiej wyraziły gotowość rozważenia możliwości przyjęcia wszystkich państw stowarzyszonych w poczet członków. Wstąpienie do Unii Europejskiej zależało od spełnienia trzech podstawowych warunków:

- wprowadzenia gospodarki rynkowej i demokracji o charakterze pluralistycznym,
- zdolności działania wobec nacisków konkurencji i mechanizmów rynkowych obowiązujących w ramach Unii,
- woli działania i możliwości sprostania wszystkim wymogom stawianym wobec państw członkowskich, tzw. *acquis communautaire*, co obejmuje cały zestaw obowiązujących w Unii Europejskiej regulacji formal-

Określane mianem Porozumień Europejskich, dla odróżnienia od mniej formalnych umów stowarzyszeniowych już wcześniej zawartych z takimi krajami, jak Cypr czy Malta.

no-prawnych. Kulminacyjnym momentem tej fazy starań o członkostwo w UE było złożenie w kwietniu 1994 roku formalnego wniosku o przystąpienie do Unii. Zbiegło się to z rozpoczęciem podobnych starań przez Węgry, tak więc te dwa kraje wyprzedziły pozostałe państwa również ubiegające się o członkostwo w UE. W lipcu 1997 roku Polska oraz Czechy, Estonia, Słowenia i Węgry zostały oficjalnie zaproszone do członkostwa w UE.

Założenia zawarte w *Strategii dla Polski* utwierdziły i wzmocniły wyrażenie przez Polskę woli odnośnie integracji z Unią Europejską. Stało się tak nie tylko dzięki otwarciu na handel i inwestycje zagraniczne, ale również dzięki konsekwentnemu dążeniu do wypełniania warunków niezbędnych do oficjalnego uzyskania statusu pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Obejmowało to również możliwość przystąpienia w odpowiednim momencie do nowo powstającego Europejskiego Systemu Walutowego. Dopiero rozwinięcie wielowątkowych działań programowych obejmujących niezbędne zmiany instytucjonalne i strukturalne umożliwia stopniowe zbliżanie Polski do UE. Istnieją wszakże trzy wciąż podstawowe przeszkody na drodze wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Oczywiście, występują one również w przypadku innych transformowanych krajów:

Pierwsza to koszty, które musi ponieść polskie rolnictwo w związku z pełną realizacją Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (CAP). Koszty rozszerzenia postanowień zawartych w CAP na dziesięć państw Europy Środkowo-Wschodniej kandydujących do Unii Europejskiej (a już w tej chwili CAP pochłania prawie 60 procent budżetu Unii) zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej wzrosną do 12 miliardów ECU rocznie „po zakończeniu okresu przejściowego i procesów dostosowawczych” (wnioski Komisji Europejskiej, 1995, dotyczące projektów rozszerzenia Unii w roku 2000). Według ocen pochodzących z innych źródeł koszty te będą znacznie wyższe (37 miliardów ECU rocznie; Baldwin, 1994); najprawdopodobniej wliczono tu „koszty okresu przejściowego i procesów dostosowawczych”. Ponadto, rozszerzenie programu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (CAP) tak, aby objął on dziesięć państw Europy Środkowo-Wschodniej ubiegających się o członkostwo, przyczyniłoby się do wzrostu wskaźnika cen konsumpcyjnych o wartości rzędu około 20 procent oraz podniesienia średnich nadwyżek żywnościowych w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej. Dla Polski rozwiązanie tych problemów pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia poważnych reform konsolidujących i zmieniających strukturę sektora rolniczego. Kierunek takiego programu został zarysowany

w *Strategii dla Polski*. Dla Unii Europejskiej oznacza to konieczność szybkiego przeprowadzenia radykalnej reformy programu Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), który jest coraz powszechniej krytykowany nie tylko ze względu na to, iż zakłada niezwykle wysokie koszty związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej na wschód, ale również w aspekcie kolejnej rundy negocjacji na temat liberalizacji handlu międzynarodowego. W przeciwnym wypadku konieczne byłoby przejście zbyt długiego okresu przejściowego, zanim nowe państwa członkowskie² mogłyby zostać objęte programem Wspólnej Polityki Rolnej.

Po drugie, pojawiają się koszty związane z rozszerzeniem zakresu transferów budżetowych na nowe państwa członkowskie, do czego byłyby one uprawnione w ramach funduszy strukturalnych, funduszy łączonych oraz innych tytułów. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także w Polsce nie są odosobnione nastroje populistyczne, a stąd płyną oczekiwania do szerszego czerpania z gdzie indziej wytworzonych zasobów. Jest to tym bardziej istotne, że państwa te są stosunkowo biedne. W roku 1993 wypracowywały one jedynie 8,6 procent wartości produktu krajowego brutto całej Unii zrzeszającej dwunastu członków (przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, tj. nie biorąc pod uwagę odchylenia w dół na skutek zaniżonych kursów wymiany). Dla porównania, w krajach tych zamieszkuje 29,4 procent ludności Unii (Barta i Richter, 1996). Z wyżej omówionych powodów znaczne koszty zostaną poniesione na rzecz regionalnych transferów budżetowych. Łącznie z kosztami związanymi z realizacją programu Wspólnej Polityki Rolnej, sięgną one 1-1,5 procent wartości produktu krajowego brutto. Stąd też wynika istotne znaczenie przyspieszenia wzrostu dochodu *per capita*, zgodnie z postulatami zawartymi w trzech dokumentach *Strategii*, których wytyczne programowe są realizowane od roku 1994. W kategoriach wyrażonych w dolarach, przy zachowaniu parytetu siły nabywczej, w latach 1994-1997 wartość produktu krajowego brutto *per capita* wzrosła w Polsce aż o jedną trzecią, osiągając poziom około 7000 USD. W ten sposób udaje się pokonać przepaść dzielącą wartości osiągnięte w Polsce od średniej notowanej w Unii Europejskiej. Szybkie wyrównanie

² W praktyce proces taki już został zainicjowany propozycją Komisji Europejskiej odnośnie podwyższenia (o 50 procent) kontyngentów celnych oraz dalszego obniżenia (do 10 procent) stawek opłat celnych. Tak długo, jak długo będzie obowiązywał program Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), dostęp do rynku Unii Europejskiej po prostu będzie oznaczać przemieszczenie sprzedaży wewnątrz Unii. Podczas gdy stawki opłat celnych będą prawie zerowe, a kontyngenty celne nie będą odstraszać, koszty prowadzenia takiej polityki będą równie wysokie, jak koszty związane z pełnym rozszerzeniem programu Wspólnej Polityki Rolnej na wspomniane kraje.

poziomu ze standardami Unii będzie zależało od utrzymania wyższego tempa wzrostu, co jest podstawą linii programowej *Strategii* i co z takim powodzeniem udało się zrealizować w latach 1994-1997. Tendencje do tak szybkiego wzrostu gospodarczego trzeba zatem utrzymywać, kontynuując politykę ostatnich lat.

Po trzecie rozszerzenie Unii Europejskiej skłania do sformułowania pytania - zbyt często lekceważonego - dotyczącego zdolności działania nowych państw członkowskich wobec pełnej konkurencji w ramach Unii Europejskiej. Jest to tym trudniejsze, że pod uwagę trzeba brać kruche podstawy instytucjonalne i strukturalne wytworzone przez systemy ekonomiczne tych krajów, spuściznę problemów natury strukturalnej oraz nadal nie w pełni rozwinięty od strony instytucjonalnej system gospodarczy (zob. Eatwell et al., 1997). Właśnie dlatego zagadnienia związane z polityką mikroekonomiczną i programem wobec poszczególnych sektorów opisane w dokumentach *Strategii* (krótko omówione w rozdziałach 7 i 8 niniejszego opracowania), zostały sprecyzowane w taki sposób, aby przygotować Polskę do wyjścia na przeciw tym wyzwaniom.

Unia Europejska stara się prezentować jednakowe stanowisko wobec państw Europy Wschodniej ubiegających się o członkostwo w jej strukturach i do połowy 1997 roku traktowała wszystkie kraje kandydujące w jednolity sposób³. Jednoczesne przystąpienie do Unii wszystkich państw dawnego bloku wschodniego jest równie mało prawdopodobne, jak wcześniejsze założenia, iż wszystkie kraje pozostające w radzieckiej strefie wpływów jednocześnie wejdą w stadium rozwiniętego komunizmu. Obecnie obserwowane tendencje wykazują, iż cała grupa krajów, takich jak Albania, Bułgaria, Macedonia, Rumunia czy Ukraina, wyraźnie i coraz bardziej odbiega od spełnienia warunków określonych w Kopenhadze jako niezbędne do przystąpienia do Unii, nie wspominając nawet o kryteriach sprecyzowanych w Traktacie z Maastricht, dotyczących ewentualnego przyszłego członkostwa w Europejskiej Unii Walutowej. Konsekwentnie realizując program gospodarczy zarysowany w *Euro 2006*, Polska może z całą pewnością liczyć na to, iż będzie jednym z pierwszych krajów przyjętych w poczet członków Unii Europejskiej. Z dużym prawdopodobieństwem można określić, iż nastąpi to około roku 2002.

³ Spośród transformowanych gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej obok Polski i Węgier z Unią Europejską stowarzyszyły się również Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

Przystąpienie do Unii Europejskiej - zgodnie z deklaracją podpisaną w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku - wiąże się z gotowością uczestnictwa w Europejskim Systemie Walutowym. W momencie, kiedy Polska osiągnie pełną integrację z systemami ekonomicznymi Europy - zarówno w kategoriach handlowych, jak i ze względu na wskaźniki ekonomiczne, łącznie ze wskaźnikami zatrudnienia - integracja walutowa okaże się stosunkowo prostym zadaniem, szczególnie dla rządu, który zaprzestał sprawowania bezpośredniej kontroli nad polityką monetarną i polityką kursów wymiany, a odnosi korzyści z wprowadzenia niższych stóp procentowych i posiadania silniejszego pieniądza. W dokumencie *Euro 2006* postuluje się utrzymanie kursu, którego celem jest pełne członkostwo w Unii, z Europejską Unią Walutową włącznie, ale nie ma potrzeby już w tej chwili z wyprzedzeniem podejmować ostatecznych decyzji, kiedy i na jakich warunkach ma to nastąpić. Jeśli Polska zamierza odnieść pełne korzyści wypływające z członkostwa w Unii Europejskiej, jednocześnie powinna zabiegać o uczestnictwo w najpełniejszej formie, wynikającej z jej wewnętrznej integracji, a to właśnie związane jest z przynależnością do Unii Monetarnej. Program *Euro 2006* zakłada możliwość przystąpienia Polski do Europejskiego Systemu Walutowego - w takim terminie i w takiej formie, w jakim system ten będzie realizowany - jak tylko będzie gotowa do tego zadania, co - jak się wydaje - nastąpi około roku 2006. W tym czasie Polska powinna być gotowa do podjęcia ostatecznej decyzji, bogatsza o wnioski wyciągnięte z blisko siedmioletniego działania Europejskiej Unii Walutowej, pod warunkiem, iż zakres tego działania oraz warunki uczestnictwa wynegocjowane przez Polskę zostaną pozytywnie ocenione przez polskie społeczeństwo.

Brak gotowości ze strony Unii Europejskiej, Polski lub innych nowych państw członkowskich będzie wymagał szczególnie długiego okresu przejściowego poprzedzającego przyjęcie tych krajów do Unii Europejskiej, a zwłaszcza do Europejskiej Unii Walutowej. Głównym zagadnieniem, na którym koncentruje się dokument *Euro 2006*, są możliwości szybkiego, pełnego członkostwa w tych organizacjach. Przykładowo, nie istnieją żadne przewidywalne korzyści dla Polski, wynikające z odmówienia uczestnictwa w wypełnianiu umów społecznych (*Social Charter*) w zamian za zgodę na przedłużenie terminu realizacji zasady wolnego przemieszczania siły roboczej (jak to sugerują Sachs i Warner, 1996). Zgodnie z poglądami prezentowanymi zarówno w *Strategii*, jak i w *Euro 2006*, rezygnacja z obu tych rozwiązań byłaby dla Polski niekorzystna.

Doświadczenia pierwszej rundy spotkań poświęconych tworzeniu podstaw Europejskiej Unii Walutowej wskazują, iż koszty związane z przyspieszeniem tempa unifikacji walutowej byłyby wyjątkowo wysokie. Wysiłki podejmowane przez poszczególne kraje w celu sprostania surowym kryteriom sformułowanym w Maastricht doprowadziłyby do głębokiej recesji na skutek działania mechanizmów konkurencji. Ze wspomnianych wyżej przyczyn w dokumencie *Euro 2006* przewiduje się stopniowe procesy przystosowawcze, których realizacja rozkłada się na kolejne lata tak, aby maksymalizować płynące stąd korzyści ekonomiczne i społeczne, a minimalizować ewentualne dotkliwosci tym procesom dostosowawczym towarzyszące.

Polska już obecnie spełnia wymogi określone w Maastricht odnośnie kryteriów fiskalnych: deficyt budżetowy nie przekracza 3 procent produktu krajowego brutto rocznie, a dług publiczny (wewnętrzny i zagraniczny) utrzymuje się poniżej 60 procent rocznej wartości PKB⁴. Nadal wiele pozostaje do zrobienia pod względem sprostania kryteriom monetarnym, zgodnie z którymi stopy procentowe i poziom inflacji mają się mieścić w ściśle określonych granicach, ustalanych na podstawie średnich wartości osiąganych w trzech państwach członkowskich Unii mogących się poszczycić najwyższym stopniem równowagi cenowej. Wymaga się tu również utrzymania stabilnego kursu walutowego (co związane jest z uczestnictwem w Europejskim Systemie Walutowym - EMS, a w okresie dwóch lat należy zmieścić się w maksymalnych granicach różnicowania). W aktualnych warunkach wymagałoby to uzyskania stopy inflacji na poziomie 2,6 procent w końcu 1996 roku. Jest to o 1,5 procent ponad średnie wartości uzyskiwane w Finlandii, Holandii i Niemczech, a więc w trzech krajach członkowskich Unii Europejskiej, w których stopa inflacji była w tym czasie najniższa spośród wszystkich 15 państw należących do Unii. Stopy procentowe musiałyby się kształtować na poziomie 8,7 procent, a więc przewyższać o 2 procent poziom stóp procentowych wspomnianych wyżej krajów. Pełzające pasmo kursu wymiany złotego pozostaje w tyle za pasmem określonym zgodnie ze standardami europejskimi (EMS), chociaż dotyczy to

W ramach Traktatu z Maastricht zezwala się na przekroczenie progów fiskalnych przez krótki, a niekiedy nawet stosunkowo dłuższy okres, pod warunkiem, iż ma miejsce tendencja do stałego spadku deficytu. Układ dotyczący równowagi i wzrostu (*Stabilization and Growth Pact*) podpisany w Dublinie w końcu 1996 roku precyzuje warunki, w jakich przekroczenie określonych progów może być do przyjęcia (automatycznie przy obniżeniu produktu krajowego brutto o więcej niż 2 procent, jako przedmiot negocjacji przy obniżeniu produktu krajowego brutto w granicach 0,75-2 procent) oraz konsekwencje nieakceptowalnego przekroczenia zdefiniowanych barier.

węższego pasma zróżnicowania (7 procent w obu kierunkach, zamiast 15 procent obowiązujących członków EMS, z wyjątkiem Niemiec i Holandii, które zobowiązane są do utrzymania poziomu wahań w nieprzekraczalnych granicach plus-minus 2,25 procent). Tablica 5 ilustruje sytuację spełniania wymogów natury fiskalnej i ewentualnej poprawy w tym zakresie, jak również stałego zmniejszania stopy inflacji poniżej obecnego akceptowalnego progu 2,6 procent. Osiągnięcie takiej stopy inflacji wymaga pełnej współpracy Narodowego Banku Polskiego z rządem, który z kolei, mając już takie relatywnie korzystne podstawy fiskalne, będzie w stanie wspierać coraz bardziej bank centralny tak, aby mógł on sprostać kryteriom odnośnie stóp procentowych i kursu walutowego.

Kluczowym zagadnieniem dla wszystkich potencjalnych członków Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej jest kwestia, czy i w jakim zakresie przejście ustawodawstwa obowiązującego w Unii Europejskiej oraz prawa opartego na precedensie - *acquis communautaire* - będzie hamowało bądź przyspieszało rozwój państw tego regionu oraz w jakim stopniu przyczyni się do wzrostu bądź spadku poziomu bezrobocia? Zasady obowiązujące w ramach Unii Europejskiej są adresowane do zamożnej społeczności demokratycznych krajów dysponujących dobrze rozwiniętymi systemami świadczeń socjalnych. Z tego względu wydaje się być mało prawdopodobne, aby bez odpowiednich dostosowań były one odpowiednie dla biedniejszych, ale szybko rozwijających się krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Przeprowadzenie zatem kompleksowych szacunków kosztów rozszerzenia Unii o kraje Europy Wschodniej jest sprawą równie istotną, jak i praktycznie trudną do wykonania *ex ante* (Baldwin et al., 1997).

Zgodnie z tezami przedstawionymi w *Strategii dla Polski* wszelkie koszty poniesione w tym zakresie nie tylko zwrócą się i zostaną zrównoważone przez odpowiadające im zyski, ale z czasem zostaną zdystansowane przez płynące z procesu integracji korzyści. Ograniczenie kosztów możliwe jest do osiągnięcia wieloma sposobami. Istotne mogą tu być także transfery netto pochodzące od innych państw członkowskich, dokonywane nie tylko w oparciu o zasady solidarności, ale przede wszystkim w dobrze rozumianym interesie własnym tych krajów.

Szacunki dotyczące korzyści netto uzyskanych przez nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej dzięki wstąpieniu do Unii Europejskiej wahają się od wartości wysokich do bardzo wysokich i nikt bynajmniej nie kwestionuje, iż będzie to dla nich korzystne. Zgodnie

z ocenami (Baldwin et al., 1997), dziesięć stowarzyszonych z UE państw potencjalnych jej członków osiągnie korzyści długoterminowe w przedziale od 25 do 30 miliardów ECU, do tego należy dodać przekazane fundusze rolnicze i strukturalne, wahające się w granicach od 23 do 50 miliardów ECU. Jeżeli Polska będzie proporcjonalnie uczestniczyć w podziale tych kosztów i korzyści wypływających z wstąpienia do Unii - a tak będzie - to ostateczny bilans będzie jednoznacznie opłacalny.

Wreszcie, sprostanie wymogom stawianym członkom w Unii oraz dostosowanie prawodawstwa do unijnych norm pomoże rządowi wszystkich krajów Europy Środkowej i Wschodniej uniknąć oskarżeń o prowadzenie błędnej polityki (Baldwin et al.). Perspektywa wstąpienia Polski do Unii około roku 2002 jest zatem jednym z głównych celów politycznych prezentowanych w *Strategii*. Dotyczy to zarówno trzech rządów, które już ją realizowały w latach 1994-1997, jak i kolejnych gabinetów, którym przyjdzie urzeczywistniać jej kolejne etapy w ramach procesów ustawodawczych.

Dążenie do osiągnięcia nowego porozumienia

W momencie, kiedy strategia i koncepcje prezentowane w niniejszej pracy zostały przedstawione i rozpoczęto ich realizację niektórym wydawały się one mało popularne i kontrowersyjne. Kontrastowały z tzw. programem „porozumienia waszyngtońskiego” obejmującym konwencjonalną „terapię szokową”. W roku 1997 zaczęły pojawiać się sygnały tworzenia nowego jakościowo porozumienia -nawet w oficjalnych kręgach międzynarodowych - opartego na założeniach, jakie były realizowane w Polsce w okresie 1994-1996. Za ich zwieńczenie można potraktować znaczący dokument Banku Światowego - World Development Report 1997 (Bank Światowy, 1997) - w całości poświęcony roli państwa i rządu w polityce zmian systemowych i rozwoju społeczno-gospodarczym. W całości przyznaje on rację podejściu zastosowanemu w *Strategii dla Polski*, akcentując, że tylko i wyłącznie aktywne zaangażowanie państwa poprzez mądrą politykę rządów stwarza przesłanki pożądanych zmian instytucjonalnych i dostosowań strukturalnych oraz rozwoju na długą metę - dokładnie tak, jak w Polsce dzięki *Strategii* udało się to skutecznie urzeczywistnić po 1993 roku.

W okresie wczesnej recesji bezstronne autorytety, takie jak Bob Mundell, wyrażały jednoznacznie opinie, iż „próby przeczenia faktom o występowaniu spadku produkcji okazały się błędne”. Ogólnie mówiąc, bardzo głęboka recesja gospodarcza spowodowana była zastosowaniem „całego szeregu niewłaściwych instrumentów ekonomicznych na bezprecedensowo szeroką skalę” (Mundell, 1995). Stanisław Gomułka, który w początkowym okresie

opowiadał się za pakietem programowym zainicjowanym w roku 1990 i głosił potrzebę tzw. twórczej destrukcji, musiał w końcu uznać, iż „spadek poziomu produkcji, wyrażony procentowo, notowany jest w większości systemów ekonomicznych okresu przejściowego (...) wskaźniki te będą znacznie niższe - choć nadal niepokojące - po wprowadzeniu poprawek do oficjalnych danych statystycznych”. Sytuacja ekonomiczna Polski nie stanowi tu wyjątku i w rzeczywistości po zastosowaniu zbytecznych szoków, a przed podjęciem realizacji *Strategii dla Polski* była nawet więcej niż niepokojąca.

Rozpatrując stosunkowo małą rolę, jaką odegrała prywatyzacja aktywów państwowych wobec „organicznego” rozwoju sektora prywatnego, nawet Gomułka uznaje fakt, iż „najbardziej istotnym czynnikiem, leżącym u podstaw znacznego zróżnicowania tempa ożywienia gospodarczego w tych nielicznych krajach, w których takie ożywienie notowano w latach 1995-1996, był - po stronie podaży - początkowy potencjał i dalszy rozwój sektora prywatnego tworzonego od podstaw...” (Gomułka, 1996), a więc nie denacjonalizacja jako taka. Konings et al. (1996) potwierdzają te opinie, konkludując, iż nowo powstałe polskie firmy prywatne stanowią główne źródło tworzenia nowych miejsc pracy, chociaż ich udział w poziomie istniejącego zatrudnienia ogółem jest nieznaczący. W tym aspekcie Polska powtórzyła model znany z doświadczeń gospodarczych Chin czy Wietnamu.

Jak więc należy wytłumaczyć dążenia wczesnej transformacji zmierzające w kierunku „twórczego” niszczenia sektora państwowego i jego likwidacji? Wbrew temu podejściu, później - dzięki realizacji wielotorowego programu prywatyzacji służącej rozwojowi ekonomicznemu - Polsce udało się uniknąć negatywnych skutków obserwowanych w innych transformowanych systemach gospodarczych, np. w Czechach oraz Rosji, gdzie doprowadzono do powstania „nieprzejrzystych warunków gospodarczych, zdominowanych przez nieliczne, ściśle ze sobą powiązane grupy, gdzie stojący na czele banków i spółek dbają wyłącznie o własne interesy, ze znikomą korzyścią dla pozostałych udziałowców” („The Economist” z 15 lutego 1997).

Wcześniej prezentowane stanowisko wobec tworzenia podstaw instytucjonalnych nowego systemu (zob. rozdz. 2 niniejszej pracy) umożliwiło realizację bardziej świadomego i rozważnego podejścia. Po zaprzestaniu centralnie sterowanego planowania, zostaje otwarte pole działania dla „handlarzy ulicznych”. W ten sposób powstają rynki, które Mancur Olson (1996) określa mianem „podstawowych, samonapędzających się rynków, których główną cechą charakterystyczną jest wymiana waluty zagranicznej

po kursie dnia. Innego zaś typu warunki rynkowe są niezbędne do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, który wymaga zawierania kontraktów długoterminowych oraz alokacji środków na rzecz podejmujących ryzyko przedsiębiorców. Ukształtowanie takiej sytuacji ekonomicznej wymaga zarówno czasu, jak aktywnego programu rządowego, gdzie państwo winno podjąć się zupełnie nowej roli: „Nie może istnieć własność prywatna bez świadomej polityki rządu” (Olson, 1996). Michel Camdessus, pełniący funkcję dyrektora Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w odniesieniu do sytuacji w Rosji stwierdza, że „nikomu nie udało się ocenić rozmiarów rozkładu wszystkich struktur administracyjnych, dezintegracji organizmu państwa, jaki towarzyszył upadkowi systemu komunistycznego” („Financial Times” z 10 stycznia 1997). Eatwell et al. (1995: rozdz. 2) bardzo szeroko omawiają wspomniane zagadnienia. Nie sugerują oni bynajmniej „mniejszego zaangażowania” w politykę gospodarczą ze strony rządu, ale postulują prowadzenie „lepszego” polityki rządowej. Fakt ten został również uznany przez Nicholasa Sterna, głównego ekonomistę Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju: „Stworzenie podstaw instytucjonalnych jest kwestią czasu. Za przykład może tu posłużyć proces tworzenia instytucji finansowych i prawnych. Działalność bankowa wymaga specjalnych kwalifikacji, obejmujących zagadnienia prowadzenia ksiąg, analizy kredytowe itp. Uzależnione jest to od ustalenia właściwych relacji, sposobów prowadzenia ewidencji oraz innych metod operacyjnych. Systemy prawne należy najpierw odpowiednio opracować, a następnie rozpocząć proces wdrażania”. Ocena Raportu EBRD o transformacji za rok 1995 wykazuje, iż „proces realizacji stwarzał znacznie więcej problemów niż samo opracowanie struktur prawnych. Podobne aspekty należałoby rozpatrzeć w odniesieniu do zagadnienia konkurencji, a w bardziej ogólnym sensie - do zmieniającej się roli państwa” (Stern, 1996).

W najnowszym wydaniu Transitional Report Update podkreśla się, iż „Sprawą o kluczowym znaczeniu dla utrzymania trendów rozwojowych i stworzenia odpowiednich warunków inwestycyjnych w całym regionie jest umocnienie działających instytucji oraz instrumentów politycznych, osłabionych nowymi typami zachowań, zarówno przedstawicieli sektora prywatnego, jak i samych władz” (EBRD, 1997: 23).

Istota roli zarządzania korporacyjnego - w przeciwieństwie do samej zmiany tytułu własności - jest obecnie uznawana zarówno przez rzeczników teorii powszechnej prywatyzacji, jak i osoby zajmujące się praktyczną stroną tego zagadnienia, m.in. Frydmana i Rapaczyńskiego (1994). Estrin (1996) stwierdza, iż nie istnieją żadne wyraźne dowody na to, że sprywatyzowane

przedsiębiorstwa szybko osiągają lepsze wyniki od przedsiębiorstw państwowych, w których jeszcze nie przeprowadzono prywatyzacji. Cytuje tu przykłady Polski, Węgier, Czech oraz Rosji. Natomiast i on dostrzega, że „stworzenie efektywnych metod zarządzania korporacyjnego jest kwestią czaku”. Samo przeprowadzenie restrukturyzacji jest zadaniem o kluczowym znaczeniu, wymagającym znacznych inwestycji, podejmowania trudnych decyzji, dokonywania szeroko rozumianych przesunięć sił i środków, a to przecież zawsze musi być czasochłonne i o żadnych szokach, a tym bardziej „terapii szokowej” nie może tu nawet być mowy. Sytuacja ulegnie znacznej poprawie w momencie osiągnięcia wzrostu gospodarczego, efektywnego zarządzania typu korporacyjnego i sprawnie funkcjonujących mechanizmów zabezpieczeń (Stern 1996). Konings et al. (1996) słusznie zatem argumentują, iż właściwe zarządzanie korporacyjne jest niezbędne dla zapewnienia ożywienia gospodarczego.

Po tym jak we wczesnej fazie transformacji w przesadny sposób kierowano się maksymą „nie przeszkadzać”, obecnie zaczyna się doceniać rolę współpracy i solidarnych zachowań.

George Soros, miliarder zaliczający się do światowej elity finansjery, który odegrał pewną rolę w procesach transformacji byłych państw socjalistycznych stwierdził w styczniu 1997 roku: „Chociaż zgromadziłem fortunę na operacjach rynków finansowych, w tej chwili obawiam się, że dalszy rozwój kapitalizmu, w którym „wszystko jest dozwolone” oraz rozprzestrzenianie się wartości rynkowych na wszystkie dziedziny życia może zagrażać otwartej demokracji społecznej.... Zbytne nasilenie konkurencyjności, przy zbyt małym stopniu współpracy, może doprowadzić do wynaturzonych nierówności i braku równowagi” (Soros, 1997). Ciekawe!

W sprawozdaniu dotyczącym rozwoju międzynarodowego w 1996 roku (*World Development Report*, 1996), poświęconym przemianom gospodarczym Bank Światowy bardzo mocno podkreśla konieczność osiągnięcia porozumienia społecznego. Akcentuje on, że „Uzyskanie akceptacji społecznej będzie odgrywało kluczową rolę dla długoterminowego powodzenia skutków wprowadzanych przemian. Analizy wykazują, że w społeczeństwach, gdzie występuje duże zróżnicowanie pod względem dochodu i posiadanych aktywów, obserwuje się tendencje braku równowagi politycznej i społecznej oraz niższe wskaźniki tempa rozwoju inwestycji i wzrostu ekonomicznego”.

Zbyt drastyczne posunięcia natury fiskalnej były krytykowane nawet przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy: „W niektórych krajach Europy

Wschodniej występowały znaczne nadwyżki budżetowe i nadwyżki rachunku bieżącego, obserwowane we wczesnych etapach realizacji programu reform gospodarczych, które oceniane po faktach dokonanych - mogą wskazywać, iż realizowana polityka makroekonomiczna była zbyt restrykcyjna" (1992: 46). Co ciekawe, pojawiały się jednak liczne przestrogi w momencie rozpoczęcia realizacji tych programów wyrażane przez Kołodkę (1992), ale nie zostały one - niestety - dostatecznie głęboko i odpowiednio wcześniej wzięte pod uwagę.

Obecnie powszechnie uznawany jest fakt (np. przez Bank Światowy, 1996), iż w systemach ekonomicznych, zbliżonych do systemu panującego w Polsce, gdzie nadal obowiązują pewne rygory strukturalne, takie jak formalna i nieformalna indeksacja oraz powolne mechanizmy reagowania podaży - w momencie kiedy stopa inflacji znacznie spada poniżej progu 40 procent, próby przyspieszenia procesów antyinflacyjnych pociągnęłyby za sobą wyjątkowo wysokie koszty. W każdym przypadku byłyby to koszty znacznie wyższe niż koszty tolerowania umiarkowanej, stale obniżającej się stopy inflacji, jak to miało miejsce w ostatnich latach. Sprawą o kluczowym znaczeniu jest tutaj stały i zauważalny spadek stopy inflacji, która w żadnym wypadku nie może wykazywać tendencji wzrostu. Tak też konsekwentnie działo się we wszystkich kolejnych latach realizacji *Strategii*.

Celowanie na osiągnięcie za wszelką cenę dodatnich realnych stóp procentowych - nieuzasadniona reguła stosowana na początku transformacji, leżąca u źródeł szkodliwej polityki NBP, szczególnie gdy była na siłę realizowana także w późniejszej fazie, kiedy to konieczna była realna aprecjacja złotego - obecnie nie jest już traktowane w teorii jako niezbędny warunek uzyskania wzrostu oszczędności. Są one uwarunkowane innymi, bardziej istotnymi czynnikami, takimi jak trendy demograficzne, polityka emerytalno-rentowa oraz inne, ogólnie rozumiane mechanizmy fiskalne i instrumenty regulujące. Rzeczywiste znaczenie poziomu realnych stóp procentowych na takim szerszym tle prezentowane jest w pracy Buitera et al. (1996), gdzie podkreśla się rolę stałego dochodu oraz hipotezy o charakterze cyklicznym¹. Raport opublikowany przez Europejski Bank Odbudowy

Przy takim podejściu jest możliwe, że niektórzy z oszczędzających celowo zareagują wręcz negatywnie na wyższe stopy procentowe, co spowoduje przesunięcie w czasie określonej części spożycia na przyszłość, kosztem mniejszych poświęceń na bieżąco. W istocie to może być prawdopodobne w przypadku starzejącego się społeczeństwa, jak w przypadku Polski. Przy wyższych dochodach realnych i dalszym spadku inflacji realnie dodatnia stopa procentowa niezbędna do podwyższenia oszczędności obniży się w znaczący sposób.

i Rozwoju w roku 1996 podkreśla konieczność gromadzenia oszczędności rządowych (szczególnie w oparciu o zreformowanie systemów ubezpieczeń społecznych i emerytalno-rentowych oraz wprowadzenie szerszej bazy podatkowej w oparciu o niższe stawki, a realizację obu tych zadań podjęto w ramach *Strategu dla Polski*) oraz rozwój oszczędności kontraktowych i programów ubezpieczenia na życie.

W ostatnim okresie toczą się szerokie dyskusje na temat instrumentów polityki fiskalnej i quasi-fiskalnej stosowanej przez banki centralne nowo powstających systemów ekonomicznych, szczególnie w krajach postsocjalistycznych (Fry, 1993). Głównie dotyczą one kosztów przeprowadzenia tzw. sterylizacji, co jest nieodzowne na skutek tworzenia zbyt wysokiego różnicowania stóp procentowych i/ lub zaniżania wartości waluty przez banki centralne. Przykładem może tu być opracowanie przygotowane w 1996 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, poświęcone Czechom. Okazuje się, że przez dłuższy czas banki centralne - zarówno w Polsce, jak i w Czechach - traciły około 1 procent produktu krajowego brutto na skutek chybionych posunięć programu sterylizacji. (Nuti, 1996; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Na takim tle słuszne krytyczne uwagi rządu wobec błędnej, bo niezwykle kosztownej dla społeczeństwa działalności NBP, były z motywacji politycznej przedstawiane na zewnątrz jako domniemane próby ograniczania niezależności Narodowego Banku Polskiego, a w istocie był to spór dotyczący celów (ograniczenie inflacji i ograniczenie bezrobocia) oraz metod ich osiągnięcia (stopy procentowe, gromadzenie rezerw walutowych, polityka kursów wymiany). I w tym przypadku szybko okazało się, że rację miał w swojej polityce rząd, co z czasem przyznał także MFW.

Obecnie wszystkie wspomniane propozycje programowe spotykają się z powszechnym uznaniem. Często są one przedstawiane w formie rozwiązań teoretycznych, podczas gdy Polska ma już w tej dziedzinie przewagę, ponieważ posiada praktyczne doświadczenia zdobyte w toku ich realizacji. Polska ma wiele do zaoferowania innym krajom postsocjalistycznym, a liczne, przechodzące przez transformację systemy ekonomiczne mogą czerpać z jej doświadczeń. Inicjatywa utworzenia „Polskiego Funduszu Know-how” spotkała się z międzynarodowym zainteresowaniem, choć - co niepokoi - nie zyskała dostatecznego wsparcia we własnym parlamencie przy okazji prac nad budżetem.

Kreowanie mitów może pomóc człowiekowi w zniesieniu i pogodzeniu się z naturalnymi przeciwnościami pozostającymi poza jego kontrolą. Udana

strategie i doświadczenia zdobyte podczas ich realizacji - a tym Polska może się dziś poszczycić - są niezbędne, aby unikać, kontrolować i przewycięzać przeciwności stworzone przez istotę ludzką, takie jak ponoszenie zbędnych kosztów związanych z przekształceniami systemowymi, które nadal są prowadzone w różnych częściach świata. Przekształcenia te mogą zostać uwieńczone sukcesem, jak to miało miejsce w przypadku Polski, która była w stanie nie tylko stworzyć właściwą strategię transformacji i rozwoju, ale nade wszystko z powodzeniem ją urzeczywistnić.

EURO-2006

Polska na drodze do Europejskiej Unii Walutowej

1. Członkostwo w Unii Europejskiej jest bezdyskusyjnym celem polskiej polityki zagranicznej. Sprzyja temu dążeniu społeczeństwo, popierają je elity polityczne.

Zasadnicze wysiłki ukierunkowane są na uzyskanie poparcia przywódców państw członkowskich dla naszego wniosku. Równocześnie dokonuje się żmudne dostosowywanie polskiego systemu prawno-instytucjonalnego do systemu przyjętego w Unii (*aquis communautaire*), co warunkuje przyjęcie przez Polskę wszystkich zobowiązań wynikających z członkostwa, zwłaszcza w zakresie swobodnego przepływu: dóbr, usług, kapitału i pracowników. Trwają też organizacyjne i merytoryczne przygotowania do rozpoczęcia negocjacji.

Dotychczasowe działania wymagają jednakże pilnego uzupełnienia o takie strukturalne przedsięwzięcia, które będą zorientowane nie tyle na samo uzyskanie członkostwa, co na zapewnienie polskiej gospodarce międzynarodowej zdolności konkurencyjnej, a tym samym silnej pozycji na jednolitym rynku.

Przyjęcie nas do Unii Europejskiej w świadomości społeczeństwa oraz w działaniach państwa nie może być więc traktowane jako pożądane i szczęśliwe wydarzenie, które można spowodować aktywną dyplomacją, ale jako ważny krok w długotrwałym, złożonym i trudnym procesie integracji, którego powodzenie zależy głównie od naszych wysiłków. Musimy sobie zdawać sprawę, że nasza integracja z Unią Europejską będzie możliwa tylko pod warunkiem przeprowadzenia restrukturyzacji w gospodarce, w tym zwłaszcza w rolnictwie. Wymagać to będzie poniesienia niezbędnych

kosztów, które mogą przejściowo zwiększyć deficyt budżetowy. Przyjmując, że członkiem Unii Europejskiej zostaniemy w 2002 roku, ten właśnie rok należy uznać za przełomowy dla reform, które w dłuższym czasie zaczną przynosić korzyści.

2. Integracja nie zaczyna się i nie kończy wraz z uzyskaniem statusu członkowskiego. Również dlatego, że Unia Europejska nie jest ugrupowaniem statycznym. Od momentu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dynamicznie się ono rozszerza i rozwija, co prowadzi do stopniowego pogłębienia procesu integracji. Tak jak kiedyś unia celna przekształcała się we wspólny rynek i powstał Europejski System Walutowy (Exchange Rate Mechanism), tak obecnie jednolity rynek wiedzie do Unii Walutowej, której wyrazistym symbolem ma być wspólny pieniądź - EURO.

Precyzyjnie został wyznaczony kalendarz: w 1998 roku powołany zostanie wspólny bank centralny, 1 stycznia 1999 roku ma zacząć funkcjonować Europejska Unia Walutowa, a w roku 2002 monety i banknoty EURO zastąpią waluty tych krajów, które będą spełniać kryteria przyjęte w Traktacie z Maastricht i staną się członkami Unii Walutowej. Zgodnie z tymi kryteriami znajdują się w niej tylko kraje o stabilnych, silnych gospodarkach i to one będą nadawać tempo oraz kierunek dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Zrozumiałe jest więc, że poszczególne kraje podjęły zdecydowane działania, aby kryteria z Maastricht spełnić możliwie w największym stopniu.

3. Kryteria te można podzielić na dwie grupy:

- dwa kryteria fiskalne odnoszące się do poziomów (A) deficytu budżetowego i (B) długu publicznego oraz
- trzy kryteria monetarne odnoszące się do poziomów (C) stopy inflacji, (D) stopy procentowej i (E) stabilności kursu walutowego.

Kryterium A oznacza, że *deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 3 procent PKB*. Traktat z Maastricht dopuszcza przy tym krótkookresowe przekroczenie tego progu, a nawet możliwość występowania tego zjawiska w dłuższym okresie, o ile poziom deficytu zmniejsza się wyraźnie i w sposób ciągły. Podpisany ostatnio w Dublinie Pakt dla Stabilizacji i Wzrostu określa konsekwencje spadające na kraj, który nie potrafi -już po przystąpieniu do Unii Walutowej - utrzymać deficytu poniżej tego progu oraz precyzuje dodatkowe warunki, w których jest to dopuszczalne (automatycznie w przypadku spadku PKB większego niż 2 procent; w wyniku negocjacji, gdy

spadek mieści się w granicach 0,75-2,0 procent). Dodać należy, że metodyka obliczania deficytu budżetowego jest wciąż przedmiotem dyskusji w ramach Unii Europejskiej.

Kryterium B oznacza, że *dlug publiczny nie powinien przekraczać 60 procent PKB*. Traktat z Maastricht dopuszcza większy poziom długu, o ile zmniejsza się on w tempie zadowalającym.

Kryterium C oznacza, że *stopa inflacji na przestrzeni roku nie może przekraczać o więcej niż 1,5 punktu średniej stopy wzrostu cen w trzech krajach Unii Europejskiej o najbardziej stabilnych cenach*.

Kryterium D oznacza, że *dlugoterminowa stopa procentowa na przestrzeni roku nie może przekraczać o więcej niż dwa punkty średniej stopy procentowej w trzech krajach Unii Europejskiej o najbardziej stabilnych cenach*.

Kryterium E oznacza, że *dany kraj musi być uczestnikiem Europejskiego Systemu Walutowego (ESW) co najmniej przez dwa lata i w związku z tym utrzymywać swój kurs wymienny w granicach dopuszczalnych odchyłeń od centralnego kursu uzgodnionego przez inne kraje członkowskie*. Aktualnie dopuszczalny zakres odchyłeń wynosi +/- 15 procent, z wyjątkiem Niemiec i Holandii, które dopuszczają odchylenia tylko na poziomie +/- 2,25 procent.

Dane pokazujące wypełnianie przez kraje UE kryteriów z Maastricht zawiera tabela 9.

4. Analiza danych wskazuje, że polska gospodarka w zasadzie spełnia fiskalne kryteria konwergencji, natomiast jest odległa od spełniania kryteriów monetarnych (wykresy 1, 2, 3).

Dzięki twardej i skutecznej polityce fiskalnej od 1993 roku deficyt budżetowy nie przekracza progu 3 procent PKB. Tak też zgodnie z przedłożonym przez rząd parlamentowi projektem ustawy budżetowej - będzie w 1997 roku. Choć nie ma to zasadniczego znaczenia dla rejestrowanego w Polsce wskaźnika, należy zauważyć, że w UE obowiązuje inna metodologia liczenia deficytu niż stosowana w Polsce. Jest on tam liczony jako nominalny przyrost zadłużenia netto całego sektora budżetowego. Takie ujęcie w naszym przypadku wymagałoby w szczególności uwzględnienia przyrostu długu publicznego wynikającego z przeliczenia zadłużenia zagranicznego z walut obcych na złote. Ponadto, zgodnie z przyjętymi w UE regułami rachunkowości budżetowej, dochody z prywatyzacji nie są uwzględniane w obliczaniu deficytu.

Tabela 9
Realizacja kryteriów z Maastricht przez kraje członkowskie
Unii Europejskiej (w procentach)

Kraje	Indeks cen konsumpcyjnych			Deficyt sektora finansów publicznych (general government) w stosunku do PKB			Dług publiczny w stosunku do PKB			Długookresowa stopa procentowa
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	(sierpień 1996)
Austria	2,2	2,1	1,9	6,2	4,5	3,0	69,4	72,3	73,8	6,4
Belgia	1,5	2,0	2,0	4,1	3,2	3,0	133,5	132,3	129,6	6,6
Dania	2,1	1,6	1,9	1,6	1,3	1,0	72,0	70,9	69,5	7,3
Finlandia	1,0	1,0	2,0	5,2	2,9	1,8	59,4	61,6	61,8	7,1
Francja	1,8	2,1	1,6	5,0	4,0	3,0	52,9	56,2	57,3	6,4
Grecja	9,3	8,4	6,6	9,2	7,6	6,0	111,7	108,2	106,2	14,2
Hiszpania	4,7	3,4	3,1	6,9	4,6	3,4	65,7	67,1	67,1	8,9
Holandia	2,0	2,5	2,9	3,8	3,1	2,5	79,0	78,4	77,3	6,3
Irlandia	2,5	2,3	2,5	2,1	2,4	2,3	84,8	78,9	76,3	7,3
Luxemburg	1,9	1,8	2,0	0,4	0,4	0,4	6,3	6,7	6,8	6,6
Niemcy	1,8	1,6	1,7	3,5	4,0	3,0	58,1	60,8	61,9	6,3
Portugalia	4,1	3,3	3,0	5,2	4,0	3,8	71,7	71,3	70,7	8,7
Szwecja	2,5	1,6	2,3	8,1	5,0	3,0	78,7	80,1	78,5	8,1
Wielka Brytania	2,8	2,7	2,4	5,5	4,4	3,3	47,2	49,5	50,8	7,8
Włochy	5,2	3,9	3,0	7,1	6,7	5,5	124,9	124,3	122,8	9,5
Kryterium	2,9	2,9	3,2	3,0	3,0	3,0	60,0	60,0	60,0	9,2

Biorąc pod uwagę okres dzielący nas od wejścia do Unii oraz realizowaną twardą politykę fiskalną należy sądzić, że nie będziemy mieć trudności ze spełnieniem kryterium deficytu budżetowego, niezależnie od metodologii, jaka ostatecznie będzie stosowana. Zważywszy jednak polskie realia, w szczególności wpływ nierównowagi budżetowej na poziom inflacji i konieczność spełnienia kryteriów monetarnych należy dążyć do tego, aby poziom deficytu był możliwie najniższy.

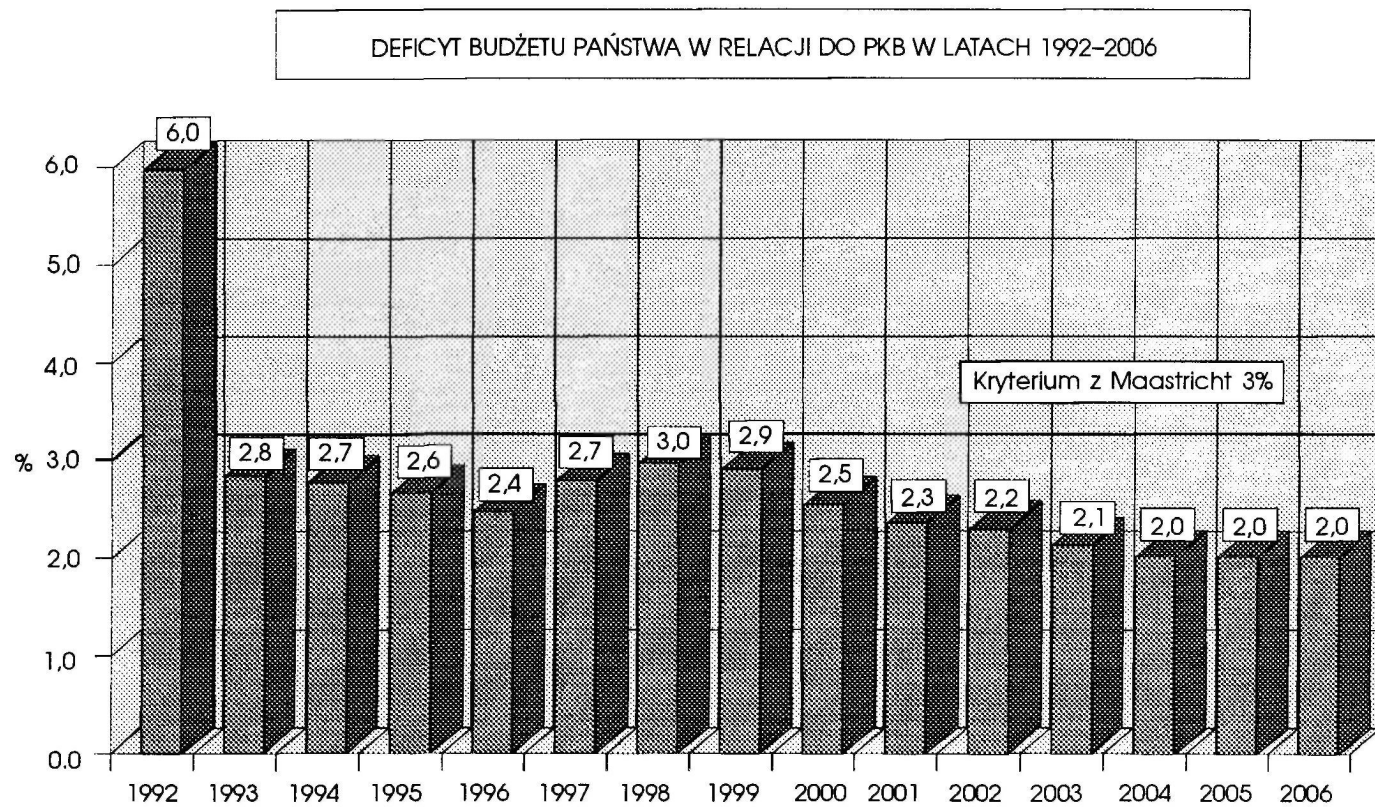
Dług publiczny od 1995 roku nie przekracza 60 procent PKB. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej w 1997 roku wyniesie on 49,7 procent. Również i w przypadku tego wskaźnika w UE obowiązuje nieco inna metodologia jego liczenia, ale jej zastosowanie podniosłoby jego rejestrowany w Polsce poziom zaledwie o mniej więcej 2 punkty procentowe. W obu przypadkach wszakże jest konieczne przyjęcie metodologii obliczeń stosowanej w krajach Unii.

Pomimo znaczących osiągnięć w walce z inflacją jej poziom jest nadal wysoki i wyraźnie odbiega od przeciętnego w Unii, a tym bardziej w krajach pod tym względem najlepszych (we wrześniu 1996 roku były to: Finlandia 0,8 procent, Holandia 1,2 procent, Niemcy 1,3 procent; co daje przeciętną 1,1 procent). W projekcie ustawy budżetowej przewidziano, że stopa inflacji wyniesie w Polsce w 1997 roku średnio 15 procent, aby spełnić zaś kryterium konwergencji powinien wynieść mniej niż 2,6 procent. To najlepiej pokazuje skalę problemu. Według zaakceptowanego przez rząd w połowie 1996 r. programu *Strategia dla Polski: Pakiet 2000*, przy prowadzeniu konsekwentnej i dobrze skoordynowanej polityki fiskalnej i monetarnej oraz zdecydowanej kontynuacji reform strukturalnych do 2000 roku możliwe jest obniżenie inflacji do poziomu około 5 procent. Nawet jednak takie osiągnięcie nie byłoby w omawianym kontekście wystarczające. Zbicie inflacji do poziomu zgodnego z kryterium, a więc do około 2,5 procent, wymagać będzie dodatkowego czasu i wysiłku. Szybka realizacja tego celu wyłącznie środkami twardej polityki deflacyjnej (nawet jeżeli byłoby to możliwe) przyniosłaby wyraźne obniżenie tempa wzrostu i negatywnie wpłynęłaby na poziom bezrobocia.

Rzeczywiste postępy w walce z inflacją w znacznym stopniu zależą od skuteczności instrumentów polityki pieniężnej będących w posiadaniu banku centralnego, który stabilność cen stawiać powinien za cel priorytetowy.

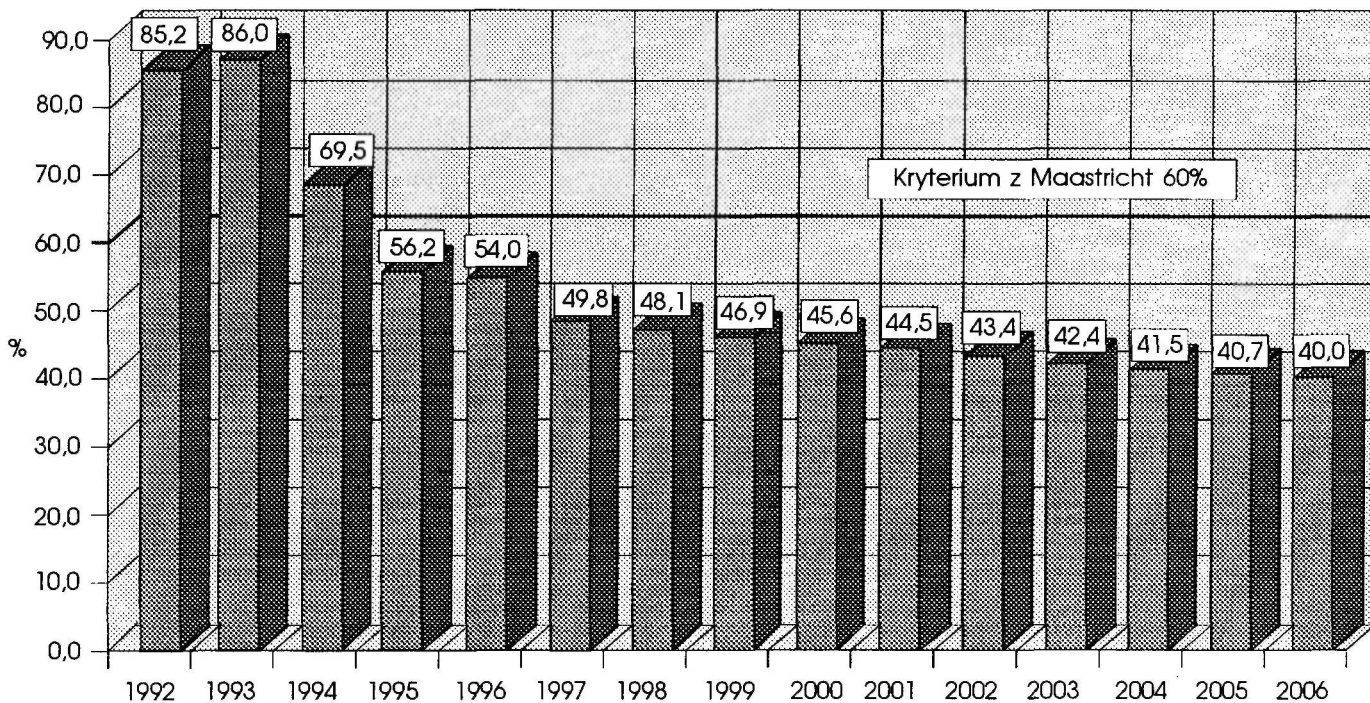
Gdyby dzisiaj chcieć spełnić kryterium dotyczące stopy procentowej, powinna ona wynosić około 8,7 procent (czyli 2 punkty procentowe powyżej

Wykres 1

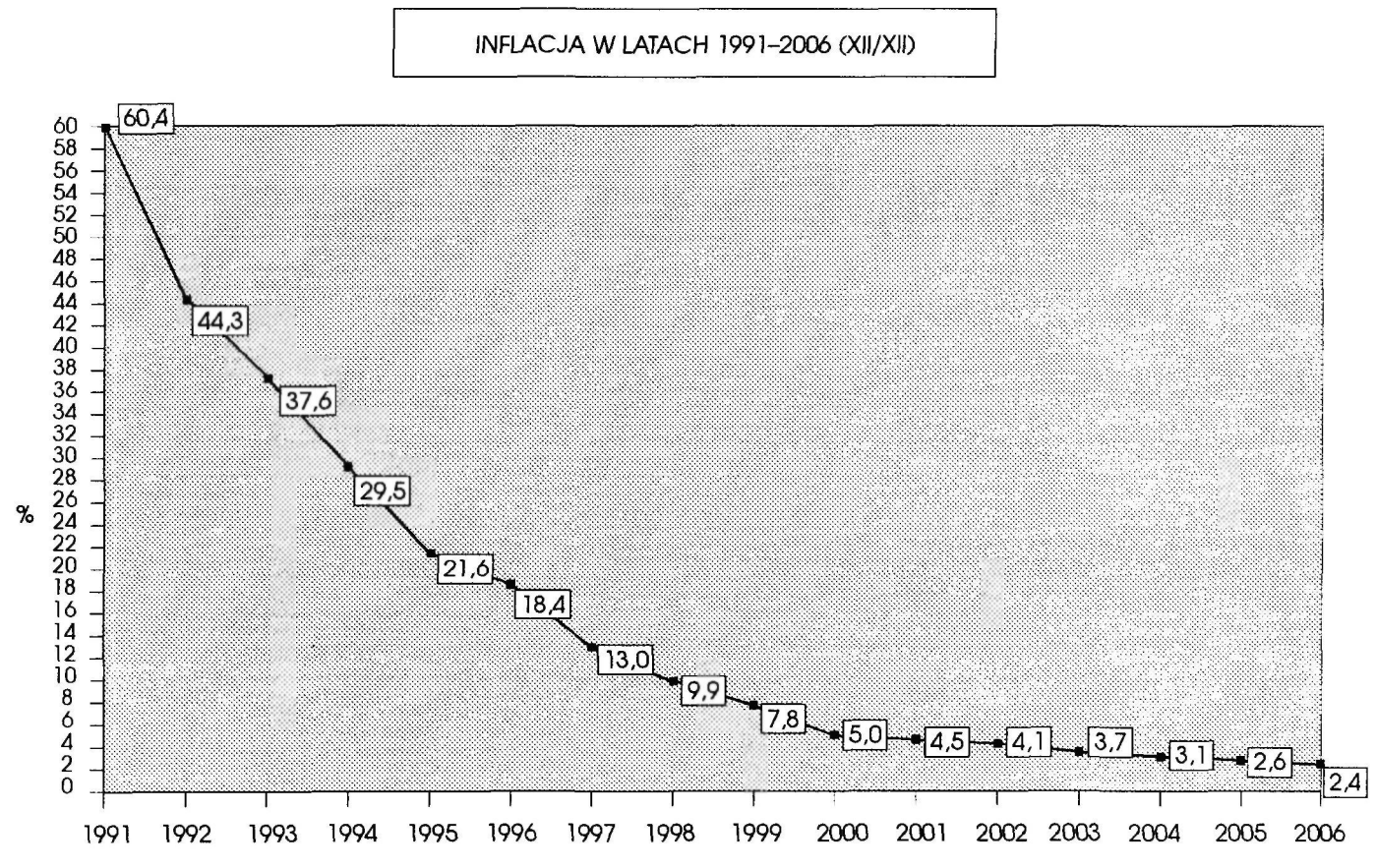


Wykres 2

DŁUG PUBLICZNY W RELACJI DO PKB W LATACH 1992-2006



Wykres 3



średniej stopy procentowej dla trzech krajów: Finlandii - 7,5 procent, Holandii - 6,3 procent i Niemiec - 6,4 procent), a faktycznie kształtuje się w przypadku dziesięcioletnich obligacji skarbowych na poziomie aż 26,5 procent. Można przy tym oczekiwać, że w procesie walutowej unifikacji krajowe stopy procentowe będą się zbiegać do poziomu pośredniego między obecnie najwyższym i najniższym, co zapewni rynkom finansowym wysoką stabilność i ogólnie niską inflację. Stąd (o ile polityka NBP byłaby zgodna z tą tendencją) Polska relatywnie zyska wraz z dochodzeniem do ustanowienia Europejskiej Unii Walutowej.

Osiągnięcie wymaganego w Unii Monetarnej poziomu będzie zależne w pierwszej kolejności od postępu w zwalczaniu inflacji. Nawet to może okazać się jednak niewystarczające, nie można bowiem wykluczyć, że dla zapewnienia stabilności kursu walutowego niezbędne stanie się utrzymywanie względnie wysokich stóp procentowych. **Odsuwałoby to moment spełnienia kryterium stopy procentowej na okres późniejszy niż moment spełnienia kryterium stopy inflacji.**

Od maja 1995 roku kurs złotego względem koszyka pięciu podstawowych walut (kształtowany według następujących proporcji: USD - 45 procent, DEM - 35, GBP - 10, FRF - 5 oraz CHF - 5 procent) jest płynny w ramach pełzającego pasma, to znaczy w granicach +/- 7 procent w odniesieniu do kursu centralnego, który jest systematycznie nominalnie dewaluowany w tempie 1 procent miesięcznie. W następstwie dodatkowych nominalnych rewaluacji w 1995 roku złoty został zdevaluowany, jednakże tylko o 3 procent w stosunku do dolara. Przeciętna nominalna dewaluacja uległa przyspieszeniu w 1996 roku, ale wciąż pozostaje znacząco niższa niż wynikałoby to ze zróżnicowania krajowej i zagranicznych stóp inflacji. Utrzymanie konkurencyjności polskiej gospodarki może wymagać dalszej dewaluacji, aby absorbować skutki silniejszej inflacji w Polsce niż u naszych konkurentów.

Wynika z tego, że również w tym przypadku spełnienie kryterium konwergencji jest możliwe dopiero po co najmniej kilku latach wytrwałych wysiłków, mających na celu z jednej strony wzmocnienie obecności i konkurencyjności na międzynarodowych rynkach, z drugiej zaś konsolidację i rozwój rynków finansowych, w tym rynku walutowego. Konieczne jest także wyznaczenie dla tego okresu ścieżki wchodzenia złotego do Europejskiego Systemu Walutowego.

Wydaje się, że najprościej można to przeprowadzić w następujący sposób:

- **faza pierwsza:** stopniowa zmiana odniesienia kursu złotego z obecnego koszyka pięciu walut na ECU. Początkowo cztery waluty z koszyka, poza dolarem, mogłyby zostać zastąpione przez ECU z wagą równą 55 procent;
- **faza druga:** stopniowa stabilizacja centralnego kursu poprzez redukcję do poziomu zerowego stopy jego miesięcznej dewaluacji. Jednocześnie należy wykorzystywać pełny zakres płynności złotego w ramach przyjętego pasma, nawet stosując dodatkową, jednorazową dewaluację kursu centralnego, ale tylko jeżeli byłoby to niezbędne dla utrzymania konkurencyjności polskiej gospodarki, oraz (ewentualnie);
- **faza trzecia:** stopniowa redukcja dopuszczalnego pasma wahań z 7 do 2,25 procent.

Aktualną sytuację w odniesieniu do wahan walut w ESW przedstawia wykres 4.

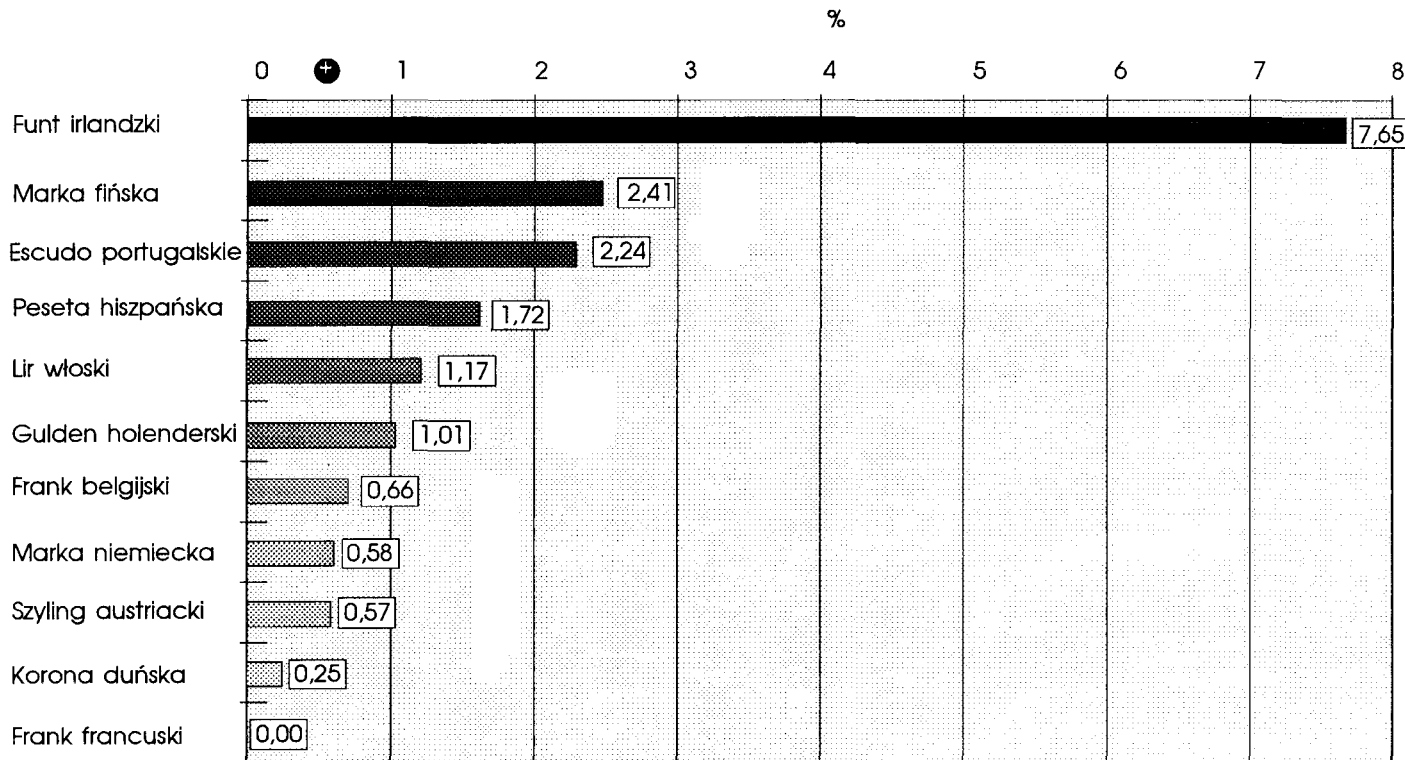
Tak ukierunkowując swoją politykę NBP budowałby wiarygodność i siłę polskiej waluty oraz umożliwił z czasem wejście złotego do ESW, co nie wymagałoby wówczas dodatkowych starań, a jedynie uzgodnienia z krajami członkowskimi wyjściowego poziomu kursu złotego.

5. Uzmysłowanie sobie dystansu, który dzieli polską gospodarkę od trwałego spełnienia kryteriów z Maastricht jest niezbędne, aby w sposób dojrzały rozpatrzyć dylemat, czy i kiedy Polska powinna aspirować do członkostwa w Europejskiej Unii Walutowej? Trzeba bowiem rzetelnie ocenić korzyści i nakłady z tym związane.

Pozostając poza Unią Walutową niewątpliwie nie będziemy mogli uzyskać niektórych korzyści wynikających z integracji gospodarczej. **Gdyby w Polsce miał funkcjonować pieniądz krajowy, a w większości krajów Unii Europejskiej - EURO, nasze możliwości podnoszenia poziomu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki - a co za tym idzie i jej ekspansji - zostałyby ograniczone.** Polska jednak, nawet nie będąc członkiem Unii Walutowej, mogłaby się posługiwać EURO w transakcjach międzynarodowych. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby już dziś umożliwić otwieranie rachunków bankowych w ECU, co miałyby nie tylko finansowe, ale także edukacyjne i symboliczne znaczenie.

Wykres 4

POZIOM WAHAŃ WALUT W EUROPEJSKIM SYSTEMIE WALUTOWYM 1996.XII.16



Udział w Unii Walutowej zapewni nam miejsce w strukturze europejskiego banku centralnego i umożliwi posługiwanie się EURO we wszystkich transakcjach. Można z tego tytułu oczekiwać następujących korzyści:

- obniżenia kosztów transakcyjnych,
- obniżenia ryzyka kursowego, a co za tym idzie zmniejszenia kosztów i rezerw z tym związanych,
- obniżenia stóp procentowych,
- wzmocnienia makroekonomicznej stabilności w następstwie utrzymywania silniejszej dyscypliny przez nowe instytucje monetarne, większej stabilności w sferze realnej - produkcji i zatrudnienia.

W praktyce więc producenci, inwestorzy, eksporterzy i importerzy nie będą uwikłani w rozliczenia związane ze zmianami kursów walutowych i narażeni na ryzyko kursowe. Szczególnie małe i średnie podmioty gospodarcze uzyskają tańszą i pewniejszą informację o warunkach rynku i możliwościach swego rozwoju. Wszyscy obywatele, otrzymując dochody w EURO, będą mogli tą walutą płacić w kraju i za granicą bez konieczności dokonywania wymiany i ponoszenia związanych z tym kosztów. Większym strumieniem napływać będzie kapitał zagraniczny, zwłaszcza w najkorzystniejszej postaci bezpośrednich inwestycji. Problemem przestanie być inflacja w dzisiejszym rozumieniu. W zasadzie będzie ona taka sama i tak samo niska na całym obszarze Unii Walutowej. Stabilizacja cen większości dóbr będzie najbardziej odczuwalną przez obywateli korzyścią z wprowadzenia EURO, co stworzy dodatkową zachętę do oszczędzania i inwestowania.

Przystąpienie do Unii Walutowej niesie jednak także z sobą określone ograniczenia i wyzwania. Oznacza to rezygnację z tak ważnego instrumentu polityki gospodarczej, jakim jest kurs walutowy stanowiący swoistego rodzaju bufor w sytuacji wewnętrznych i zewnętrznych napięć w gospodarce, ale pozostawałaby wówczas elastyczność wynikająca z płynności kursu EURO wobec walut krajów pozostających poza Unią.

Państwo rezygnuje wówczas także z możliwości prowadzenia polityki monetarnej, a tym samym musi umacniać i zyskiwać inne atrybuty suwerenności. Nie powinno to jednak budzić naszych obaw, skoro decydują się na taki krok kraje o znacznie silniejszej walucie, jak choćby Niemcy czy Francja. Ponadto w przypadku kraju, w którym - tak jak w Polsce - bank centralny ma dużą niezależność, z punktu widzenia rządu ta zmiana nie ma fundamen-

talnego znaczenia: uprawnienia niezależnego centralnego banku narodowego przejmie niezależny centralny bank europejski, którego udziałowcami będą wszystkie kraje członkowskie. W skali państwa natomiast, tracąc wpływ na własną politykę monetarną, zyskujemy w ten sposób udział w kontroli nad pieniądzem w całej Unii.

Największym - obok konieczności zduśnienia inflacji - wyzwaniem przed wejściem do Europejskiej Unii Walutowej będą reformy strukturalne. Przyspieszenia wymagać będzie restrukturyzacja przemysłu i rolnictwa, zakończenia - prywatyzacja oraz reformy systemu emerytalno-rentowego i sfery usług społecznych. Reformy te trzeba będzie jednak przeprowadzić niezależnie od tego czy będziemy aspirować do Unii, czy też nie. Budżet państwa nie będzie mógł bowiem długo dźwigać ciężaru dotacji do nieefektywnych przedsiębiorstw i produkcji rolniczej, dopłat do ZUS i KRUS, jak też podtrzymywać obowiązującego w wielu dziedzinach systemu indeksacji dochodów.

6. Wynika więc z tego, że **jeżeli Polska chce w pełni skorzystać z członkostwa w Unii Europejskiej, musi dążyć zarazem do stania się uczestnikiem najściślejszej formy jej wewnętrznej integracji, jakim będzie Unia Walutowa.** Tym samym odpowiedź na pytanie „czy?” wydaje się jednoznacznie pozytywna.

O wiele trudniejsza jest natomiast odpowiedź na pytanie „kiedy?”. Nie można jej sprowadzić do formalnego stwierdzenia: wtedy, gdy będziemy mogli zostać przyjęci, czyli kiedy spełnimy fiskalne i monetarne kryteria konwergencji. W istocie są to bowiem kryteria stabilnej i silnej - bo konkurencyjnej w międzynarodowym układzie - gospodarki. Tak więc w naszym przypadku pytanie „kiedy?” znaczy faktycznie „jak?”, czyli „na podstawie jakiej strategii?”.

Udzielając na nie odpowiedzi, koniecznie trzeba określić zakres i harmonogram tych reform strukturalnych, bez dokonania których polska gospodarka nie będzie miała faktycznej i pełnej zdolności integracyjnej, bo nie będzie ani stabilna, ani silna. Odpowiedź na pytanie „jak?” oznacza w praktyce wybór krytycznej ścieżki niezbędnych reform strukturalnych uwzględniający:

- ich logiczną, profesjonalnie spójną sekwencję;
- korzyści z uczestnictwa w Europejskiej Unii Walutowej i ograniczenia z tego wynikające;

- ekonomiczne i społeczne nakłady potrzebne do zrealizowania programu reform warunkujących trwałe spełnienie kryteriów konwergencji.

7. Uznanie powyższej argumentacji prowadzi do konkluzji, że w procesie integracji europejskiej Polski powinny zostać już obecnie wyznaczone dwa zasadnicze punkty orientacyjne:

- pierwszy związany z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej,
- drugi związany z uzyskaniem członkostwa w Europejskiej Unii Walutowej.

Narodowa Strategia Integracji Europejskiej powinna definiować więc dwa zasadnicze kroki, obydwa przewidujące właściwy dla nich program reform strukturalnych. W pierwszym chodzi o to, aby podjąć i przeprowadzić te działania, które zwiększą nasze szanse i ograniczą zagrożenia wynikające z uczestnictwa w jednolitym rynku. W drugim natomiast realizowany program działań ma zapewnić relatywnie szybkie uzyskanie -już w warunkach jednolitego rynku - trwałej zdolności polskiej gospodarki do spełnienia kryteriów z Maastricht.

8. Tylko takie zdefiniowanie i zbudowanie Narodowej Strategii Integracji Europejskiej tworzy odpowiednią do skali problemu perspektywę i stwarza możliwość odgrywania w procesie integracji roli aktywnego, świadomego swych interesów uczestnika.

9. Biorąc pod uwagę aktualny stan polskiej gospodarki, prognozy jej rozwoju oraz zaawansowanie realizacji zasadniczych programów gospodarczych rządu, w tym szczególnie *Strategii dla Polski*, można racjonalnie przyjąć, że będzie ona w stanie sprostać wymaganiom związanym z członkostwem w Unii Europejskiej około roku 2002, natomiast z członkostwem w Europejskiej Unii Monetarnej około roku 2006, a więc w ciągu dziesięciu lat.

10. Realizacja tak ukierunkowanej Narodowej Strategii Integracji Europejskiej, prowadząca do członkostwa Polski w Europejskiej Unii Walutowej w roku 2006, oznaczałaby zakończenie i ukoronowanie w ciągu 10 następnych lat procesu transformacji gospodarczej, byłaby potwierdzeniem ukształtowania się w naszym kraju dojrzałej i nowoczesnej gospodarki rynkowej.

Zarówno daty odnoszącej się do przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, jak też dotyczącej pożądanego członkostwa w Europejskiej Unii Walutowej nie

należy traktować sztywno. Są to daty wyznaczające podstawowe punkty orientacyjne w procesie integracji europejskiej Polski, które z dzisiejszego oglądu wydają się być możliwe do dotrzymania. Czy tak się stanie - w decydującej mierze zależy od nas, ale nie tylko od nas. Te daty są więc świadomym wyznaczeniem ram czasowych dla realizacji dwóch kroków Narodowej Strategii Integracji Europejskiej. Oczywiście, potem może się okazać, że założone w tej strategii nadrzędne cele osiągniemy nieco później. Pewne jest jednak, że nie osiągniemy ich w ogóle, jeżeli teraz nie zostaną one jednoznacznie wytyczone.

Obecne jasne postawienie tych celów i podjęcie ich konsekwentnej realizacji da później - po wnikliwej ocenie doświadczeń funkcjonowania Unii Walutowej - faktyczną możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu do niej lub nie. Wybór jednej z tych dwóch opcji będzie możliwy tylko wtedy, gdy dzisiaj świadomie i zdecydowanie zaczniemy kreować warunki umożliwiające w przyszłości taki wybór. Jeśli chcemy za kilka lat podjąć suwerenną decyzję, od dzisiaj musimy tworzyć dla niej fundament.

Bibliografia

- Amsden A., B. Kochanowski, L. Taylor, 1994, *The market meets its match*, Cambridge, Mass., Harvard, UP.
- Baka W., 1995, *On the question of central bank independence*, Economic Discussion Papers no. 10., Warsaw University Faculty of Economics Sciences, March.
- Balcerowicz L., 1992, *800 Dni: Szok kontrolowany*, Warszawa, BGW.
- Baldone S., F. Sdogati, A. Zucchetti, 1996, *From integration through trade in goods to integration through trade in production processes? Evidence from OPT Statistics*, Conference Paper, Politecnico di Milano, 12-13 July.
- Baldwin R., E. Joseph, F. Francois, R. Portes, 1997, *The costs and benefits of eastern enlargement: The impact on the EU and central Europe*, „Economic Policy”, April.
- Barta V., S. Richter, 1996, *Eastern enlargement of the European Union from a western and eastern perspective*, WIIW, Research Reports no. 227, Vienna, March.
- Berg A., 1992, The logistic of privatization in Poland, In: *The transition in eastern Europe*, edited by O. Blanchard et al. Cambridge and Chicago, NBER and University of Chicago Press.
- Berg A., J. Sachs, 1992, *Structural adjustment and International trade in eastern Europe: The case of Poland*, „Economic Policy” 14: 117-55, April.
- Bhaduri A., K. Łaski, 1992, *The relevance of Michał Kalecki today*, Vienna, WIIW, Mimeo.
- Blanchard O., K. Froot, J. Sachs, 1992, *The transition in eastern Europe*, Cambridge and Chicago: NBER and University of Chicago Press.
- Bofinger P., 1994, Macroeconomic transformation in eastern Europe: The role of monetary policy reconsidered, In: *Macroeconomic problems of transformation*, edited by H. Herr, S. Tober and A. Westfal, Aldershot: Edward Elgar.
- Bokros L., 1996, *Stabilization without recession: the success of a long waited*

- financial adjustment in Hungary*, Conference Paper, Helsinki, UNU/WIDER, November.
- Bordes Ch., D. Currie, H. T. Soderstrom, 1993, *Three assessments of Finland's economic crisis and economic policy*, Helsinki, Bank of Finland.
- Brezinski N., M. Fritsch, 1995, *Transformation: The shocking German way*, ASSA, Conference Paper, Washington, DC.
- Buiter W., H. R. Lago, N. Stern, 1996, *Promoting an effective market economy in a changing world*, CEPR, Discussion Paper no. 1468, London, October.
- Calvo G. A., F. Coricelli, 1993, *Output collapse in eastern Europe*, IMF, Staff Papers vol. 40, no. 1: 32-52.
- Currie D., 1993, The Finish economic crisis: analysis and prescription, In: *Three assessment of Finland's economic crisis and economic policy*, edited by Christian Bordes et al. Helsinki: Bank of Finland.
- Czyżewski A. B., W. M. Orłowski, L. Zienkowski, 1996, *Country Study for Poland - A comparative study of causes of output decline in transition economies*, Third Workshop on Output Decline in Eastern Europe, Prague, April 12-13.
- De Crombrugge A., D. Lipton, 1992, *The Government Budget and the Economic Transformation of Poland, The transition in eastern Europe*, edited by O. Blanchard et al. Cambridge and Chicago: NBER and University Chicago Press.
- De Melo M., C. Denizer, A. Gelb, 1995, *From plan to market: patterns of transition*, Conference Paper, Dubrovnik, June.
- De Melo M., C. Denizer, A. Gelb, 1996, *From Plan to Market*, OECD/CET, Colloquium, Paris, 29-30 May.
- Drabek Z., 1997, *Regional and sub-regional integration in central and eastern Europe: An Overview*, Conference Paper, Prague, 13-14 January.
- Eatwell J., M. Ellman, M. Karlsson, D. M. Nuti, J. Shapiro, 1995, *Transformation and integration: Shaping the future of Central Eastern Europe*, London, IPPR.
- Eatwell J., M. Ellman, M. Karlsson, D. M. Nuti, J. Shapiro, 1997, *Solidarity and the National Interest: The Political Economy of EU Enlargement to the East*, London, IPPR.
- EBRD-European Bank of Reconstruction and Development, 1996, *Transition Report 1996 - Infrastructure and Savings*, London, November.

- EBRD-European Bank of Reconstruction and Development, 1997, *Transition Report Update*, London, April.
- Estrin S., 1996, *How to privatize*, LBS, Mimeo.
- Fry M., 1993, *The fiscal abuse of central banks*, IMF Working Paper 93/58, Washington, DC.
- Frydman R., A. Rapaczyński, 1994, *Is privatization working?* Open Society News, New York, summer.
- Gerschenkron A., 1947, *The Soviet indices of industrial production*, The Review of Economic Statistics XXIX 4: 217-26.
- Gomułka S., 1993, *Economic and political constraints during transition*, LSE, Mimeo.
- Gomułka S., 1996, *Causes of output decline, sources of recovery and prospects for growth in transition economies*, LSE, December, Mimeo.
- Gray J., 1994, *Social Post-communist societies in transition: A Social Market Perspective*, The Market Foundation, London, February.
- Hausner J., 1996, *Jaki Ustrój? Gospodarka i Przyszłość*, Kwiecień.
- Hayek F., 1992, *The Fatal Conceit*, London.
- Herr H., S. Tober, A. Westfal, (eds.), 1994, *Macroeconomic problems of transformation*, Aldershot: Edward Elgar.
- IMF, 1992, *World Economic Outlook*, Washington, DC, October.
- Kaufmann D., A. Kaliberda, 1995, *Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence*, Mimeo, World Bank, Kiev, December.
- Kołodko G. W., 1989, *Reform, stabilization policies and economic adjustment in Poland*, WIDER Working Papers WP 51, Helsinki: UNU/WIDER.
- Kołodko G. W., 1992, *From output collapse to sustainable growth in transition economies - the fiscal implications*, December, Washington, D.C: IMF.
- Kołodko G. W., 1993a, *Kwadratura pięciokąta - od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Warszawa, Poltext.
- Kołodko G. W., 1993b, *Stabilization, recession and growth in post-socialist economy*, IF Working Paper no. 29, Warsaw.
- Kołodko G. W., 1994, *Strategia dla Polski*, Warszawa, Poltext.
- Kołodko G. W., 1996, *Polska 2000 - Strategia dla przyszłości*, Warszawa, Poltext.

- Kołodko G. W., 1997, *Euro 2006. Poland on the path to European Monetary Union*, IF Working Paper no. 53, Warsaw.
- Konings J., H. Lehman, M. E. Schaffer, 1996, *Job creation and job destruction in a transition economy: ownership, firm size and gross job flows in Polish Manufacturing 1988-91*, „Labour Economics” 3: 299-317.
- Krześniak A., W. Maciejewski, 1996, *Implications of trade policy liberalization for Poland's trade with the European Union*, Conference Paper, Politecnico di Milano, 12-13 July.
- Mundell R. A., 1995, *Great contractions in Transition Economies*, First Dubrovnik Conference on Transition Economies, 8-9 June.
- Nijssse E., E. Sterken, 1996, *Shortages, interest rates and money demand in Poland 1969-1995*, CSSO Series no. 25.
- Nuti D. M., 1990, *Internal and international implications of monetary disequilibrium in Poland*, „European Economy”, CEC Brussels, no. 43, March: 169-82.
- Nuti D. M., 1991, *Lessons from Polish stabilization programme, 1-1-90/30-6-91*, Florence: EUI; shorter Polish version *Dekalog i anty-dekalog* in „Życie Gospodarcze” no. 25:1 and 4, 23 July 1991.
- Nuti D. M., 1996, *Inflation, interest and exchange rates in the transition*, „The Economics of Transition”, 4 (1): 137-58.
- Nuti D. M., 1996, *European Community Response to the Transition: Aid, Trade Access, Enlargement*, „The Economics of Transition”, 4 (2) : 503-11. October.
- Nuti, D. M., 1996, *Exchange rate and monetary policy in Poland, 1994-96 - OR The case for privatizing the National Bank of Poland*, Conference Paper, Helsinki: UNU/WIDER, 13-15 November.
- Nuti D. M., 1997, *Employee ownership in Polish privatization*. In: *Privatization surprises in transition economies - Employee ownership in central and eastern Europe*, edited by Milica Uvalic i Daniel Vaughan-Whitehead, Aldershot: Edward Elgar.
- Nuti D. M., and R. Portes, 1993, *Central Europe: the way forward*, In: *Economic transformation in central Europe*, edited by Richard Portes, Official publications of the European Communities, Luxembourg and London, CEPR.
- OECD, 1992, *Poland*, OECD Economic Surveys, Paris.

- OECD, 1996, *Czechoslovakia*, OECD Economic Surveys, Paris.
- OECD, 1997, *Poland*, OECD Economic Surveys, Paris.
- Olson M., 1996, *Capitalism, socialism and dictatorship*.
- Osband K., 1992, Index number biases during price liberalization, IMF Staff Papers, vol. 39: 287-309, June.
- Portes R. (eds.), 1993, *Economic Transformation in Central Europe*, Official publications of the European Communities, Luxembourg and London, CEPR.
- Poznański K. Z., 1996, *Poland's protracted transition*, Cambridge, CUP.
- Rapacki R., S. J. Linz, 1992, *Privatization in transition economies: Case study of Poland*, Econometric and Economic Theory Papers, no. 9011, Department of Economics, Michigan State University.
- Robinson A., 1997, *Socialism of Left and Right*, „Financial Times”, Supplement on Poland, 26 March: iv.
- Rossati D., 1994, *Output decline during transition from plan to market: a reconsideration*, „The Economics of Transition”, 2 (4): 419-441.
- Sachs J. D., 1991, *Accelerating privatization in eastern Europe: the case of Poland*, World Bank Conference on Development Economics, Washington, DC, April.
- Sachs J. D., 1993, *Poland's jump to the market economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Sachs J. D., A. W. Warner, 1996, *Achieving rapid growth in the transition economies of central Europe*, Osteconomsk Institutet, Working Paper no. 116, Sztockholm, November.
- Schaffer M. E., 1992, *The enterprise sector and emergence of the Polish fiscal crisis 1990-91*, CEP, Working Paper no. 280. September.
- Somogyi L. 1993, *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*, Aldershot: Edward Elgar.
- Soros G., 1997, *The capitalism threat*, „The Atlantic Monthly”, February.
- Stern N., 1996, *The transition in eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over 6 years*, OECD/CCET, Colloquium, Paris, 29-30 May.
- Uvalic M., D. Vaugham-Whitehead (eds.), 1997, *Privatization surprises in*

transition economies - Employee ownership in central and eastern Europe, Aldershot: Edward Elgar.

Walker R., 1996, *The problems of measuring output decline during the transition in central and eastern Europe*, London, The City University, Mimeo.

Williamson J., 1993, *Why did output fall in eastern Europe*, In: *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*, edited by L. Smogyi, Aldershot: Edward Elgar.

World Bank, 1994, *The East Asian economic miracle: Economic growth and public policy*, World Development Report, Washington, DC.

World Bank, 1996, World Development Report 1996 -*From Plan to Market*, Washington, DC.

World Bank, 1997, World Development Report 1997, *The State in a Changing World*, World Bank, Washington, D.C.

Polska gospodarka rozkwitła i teraz wyznacza standard, do którego porównywane są wszystkie znajdujące się w okresie transformacji gospodarki. Pański udział w służbie publicznej odegrał kluczową rolę w stworzeniu tego sukcesu. Jako główny architekt polskich ambitnych średniookresowych planów postawił Pan ruszowanie, po którym Polska wejdzie do Unii Europejskiej.

Michel Camdessus
Międzynarodowy Fundusz Walutowy
Dyrektor Generalny

Zawsze byłem pod wrażeniem Pańskiej głębokiej wiedzy ekonomicznej, klarowności Pańskich poglądów i Pańskiego wyprzedzającego spojrzenia na politykę gospodarczą. Może Pan być dumny z tego, co Pan osiągnął, a ja zawsze będę pamiętał i cenił naszą współpracę.

Jacques de Larosière
Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
Prezes

Jestem ogromnie zadowolony z naszej owocnej współpracy. Jeśli chodzi o przyszłość, może Pan być spokojny. Zrobimy wszystko, co w naszej mocy, by utrzymać poparcie dla zmian w Polsce.

Sir Brian Unwin
Europejski Bank Inwestycyjny
Prezes

Twoje odejście jest wielką stratą dla sektora publicznego w Polsce oraz Twoich przyjaciół i wielbicieli, których tu w OECD jest wielu. Wiem, jak konsekwentny byłeś w działaniach na rzecz pełnego członkostwa Polski w OECD.

Donald Johnston
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)
Sekretarz Generalny

Jestem pełen podziwu dla Pańskiego poświęcenia i ciężkiej, wytrwałej pracy dla rozwoju gospodarczego w Polsce. (...) Zanim został Pan wicepremierem i ministrem finansów, prawie trzy lata temu, Polska była krajem o wielu nie satysfakcjonujących ocenach wiarygodności kredytowej. Dzięki Panu i Pańskiej kadrze zaufanie do Polski niezmiernie wzrosło. Teraz Polska jest przykładem dobrej współpracy z Bankiem Światowym, jak również świetnie reformowanej gospodarki.

Jean Daniel Gerber
Bank Światowy
Dyrektor Wykonawczy