

MARIAN GORYNIA, WIESŁAW J. OTTA

## **POLSKA POLITYKA PRZYSTOSOWAWCZA W LATACH 1990 - 1996**

Podstawowa kontrowersja dotycząca polityki przejścia gospodarek posocjalistycznych do gospodarki rynkowej koncentruje się wokół sporu między zwolennikami "big-bang" (terapii szokowej) i zwolennikami podejścia ewolucyjnego. W artykule chcemy wykazać, że:

- 1) polityka "big-bang" (którą nazywamy radykalną polityką stabilizacyjną) była konieczna w polskich warunkach, lecz jednocześnie była niewystarczająca, gdyż ignorowała (w dużym stopniu) płaszczyznę instytucjonalną i strukturalną przemian i koncentrowała się na poziomie makro,
- 2) koncepcje polityki ewolucyjnej, skupiające się na transformacji instytucjonalnej, nie stanowią alternatywy dla polityki stabilizacyjnej (przemiany instytucjonalne są niemożliwe lub nieskuteczne w zdestabilizowanej gospodarce) oraz pomijają zagadnienia restrukturyzacji,
- 3) konieczna jest kompleksowa i zharmonizowana polityka przejścia zapewniająca stabilizację i sprzyjające przemianom rynkowemu środowisko instytucjonalne oraz pobudzająca procesy restrukturyzacyjne na wszystkich poziomach systemu gospodarczego,
- 4) w zaawansowanej fazie przejścia punkt ciężkości polityki przejścia przesuwa się z poziomu makro i mezo na pobudzenie oddolnych procesów przystosowawczych na poziomie mikro oraz mikro-mikro<sup>1</sup>.

### **TERAPIA SZOKOWA A EWOLUCJA**

Koncepcja "big-bang" przewiduje<sup>2</sup>:

- szybką stabilizację w wyniku uwolnienia cen oraz restrukturyzacji polityki monetarnej i fiskalnej,
- szybką demonopolizację, prywatyzację i liberalizację handlu,
- wystąpienie samoczynnych procesów restrukturyzacyjnych.

Koncepcja "big-bang" wyrasta z doktryny monetarystycznej zakładającej, że zniesienie barier instytucjonalnych hamujących mechanizm równowagi w połączeniu z kontrolą emisji pieniądza i przestrzeganiem równowagi

<sup>1</sup> Poziom mikro-mikro odnosi się do pojedynczych osób, a nie jak poziom mikro, do gospodarstw domowych i firm - zob. Gorynia (1993).

<sup>2</sup> Najbardziej znanym rzecznikiem koncepcji "big-bang" jest J. Sachs - zob. Sachs (1992) oraz Lipton, Sachs (1990).

budżetowej doprowadzi w krótkim czasie do samoczynnej realokacji zasobów poprzez równoważący mechanizm rynkowy. Należy więc liczyć się jedynie z ostrą, lecz krótkotrwałą recesją dostosowawczą ("cold-turkey").

Można też sądzić, że za propozycjami zwolenników "big-bang" kryje się obawa, że powolniejszy proces przejścia i przystosowania się byłby narażony na ryzyko oporu i sabotażu ze strony grup społecznych związanych z dawnym reżimem.

Realizacja koncepcji "big-bang" związana jest jednak z istotnymi niebezpieczeństwami, a mianowicie:

- zmiany instytucjonalne na szczeblu makro są trudne i czasochłonne,
- proces samoczynnych przystosowań instytucjonalnych na szczeblach mezo, mikro i mikro-mikro jest jeszcze dłuższy,
- powstaje ryzyko wytworzenia się "próżni instytucjonalnej",
- w warunkach "próżni instytucjonalnej" procesy realokacji zasobów będą powolne. Uwolnione zasoby nie znajdą zastosowań.

Zamiast restrukturyzacji wystąpi destrukcja:

- wysoki, gwałtownie pojawiający się koszt przejścia (mierzony spadkiem produkcji, obniżeniem standardów życia, itp.) nie zostanie szybko zrekomensowany, co wywoła negatywne postawy społeczne, mogące zagrozić całemu procesowi przejścia,
- w koncepcji "big-bang" trudno dostrzec mechanizmy stymulujące i wsparcie instytucjonalne dla procesów wzrostu i rozwoju.

Wyrażnie przeciwstawną wobec "big-bang" jest koncepcja polityki ewolucji instytucjonalnej<sup>3</sup>. U jej podstaw leży założenie, że bez ugruntowanych instytucji rynkowych właściwe funkcjonowanie rynku jest niemożliwe. Powstawanie nowych i przekształcanie starych instytucji jest natomiast procesem długotrwałym. Instytucje rynkowe w krajach kapitalistycznych kształtowały się przez setki lat. Nie wydaje się więc, by masowa prywatyzacja, szybka demonopolizacja, deregulacja itp. dały w krótkim okresie pożądane zmiany instytucjonalne - zwłaszcza zmiany na poziomie mikro oraz mikro-mikro.

Zalecenia praktyczne zwolenników ewolucji instytucjonalnej przewidują:

- stopniowe budowanie instytucjonalnego układu rynkowego poprzez tworzenie nowych instytucji rynkowych, przekształcanie starych instytucji gospodarki socjalistycznej i naprawę zdeformowanych instytucji "rynku socjalistycznego"<sup>4</sup>,
- stosowanie ostrożnie realizowanej polityki stabilizacyjnej - posługiwanie się nie tylko restrykcjami monetarnymi i fiskalnymi, ale również przejściowe wykorzystywanie starych metod kontroli przedsiębiorstw państwowych (Clague, 1992a).

Ewolucja instytucjonalna nie może dać szybkich i spektakularnych efektów. Może to zniechęcić ludzi i ograniczyć poparcie dla reform. Istnieje

<sup>3</sup> Do jej zwolenników można zaliczyć J. Kornaia (1990, 1992), R. McKinnona (1992) i P. Murrella (1992).

<sup>4</sup> Niektórzy autorzy uważają, że państwo powinno głęboko wnikać w proces transformacji instytucjonalnej - aż do kierowania transformacją poszczególnych przedsiębiorstw - np. Działalność Treuhandaanstalt w byłej NRD (Carcin, Mayer, 1992). Inni autorzy kwestionują zasadność tak głębokich interwencji - np. Siebert (1991).

też niebezpieczeństwo zbyt długiego tolerowania "dysfunkcyjnych" zachowań.

Próba wyśrodkowania zalet i wad koncepcji "big-bang" i ewolucji instytucjonalnej jest koncepcja "minimum-bang" C. Claguea (1992b). Przewiduje ona:

- 1) stosunkowo szybkie wprowadzenie "minimalnego pakietu" zmian instytucjonalnych:
  - ustanowienie prawnej infrastruktury dla sektora prywatnego,
  - system podatkowy dla nowego sektora prywatnego,
  - określenie reguł dla nowego sektora finansowego,
  - określenie praw własności dla istniejących nieruchomości,
  - ustanowienie reguł wymiany z zagranicą,
- 2) szybkie doprowadzenie do stabilizacji makroekonomicznej, jednak przy jednoczesnym wprowadzeniu finansowanego z budżetu systemu zabezpieczeń socjalnych (tzw. socjalnej sieci ochronnej),
- 3) stopniową realizację prywatyzacji (jednak z szybką komercjalizacją na początku) i reorganizowanie systemu finansowego (oczyszczenie banków ze złych długów, itp.).

Zwolennicy ewolucji instytucjonalnej nie traktują swoich propozycji jako alternatywy dla polityki stabilizacyjnej. Uważają, że przemiany instytucjonalne uzupełniają i wzmacniają procesy stabilizacyjne oraz, że konieczna jest lepsza synchronizacja polityki stabilizacyjnej i polityki transformacji instytucjonalnej<sup>5</sup>.

Obie strony omawianego sporu pozostawiają jednak poza głównym obszarem swoich zainteresowań problemy restrukturyzacji - dopasowania charakteru i alokacji zasobów gospodarek posocjalistycznych do wymagań rynku. Przywrócenie równowagi i transformacji instytucji gospodarczych nie zapewnia automatycznych przemian strukturalnych. W najlepszym razie proces spontanicznej restrukturyzacji będzie wolny i kosztowny

Potencjalną i wielce prawdopodobną odpowiedzią na spowolnienie procesów restrukturyzacji są interwencyonistyczne koncepcje bezpośredniego kierowania restrukturyzacją gospodarek posocjalistycznych. Interwencyonizm tego typu podkopuje politykę stabilizacji, przeszkadza w budowie i rekonstrukcji instytucji rynkowych i stwarza zachętę do poszukiwania iluzorycznej "trzeciej drogi".

Wspólną cechą podejścia reprezentowanego przez zwolenników radykalnej polityki stabilizacyjnej i polityki transformacji instytucjonalnej jest też skoncentrowanie uwagi na poziomie makro i mezo. Wydaje się, że u podstaw takiego ujęcia leży przeświadczenie, że ustabilizowanie i przebudowa instytucjonalna gospodarki i rynków cząstkowych wywoła spontaniczne procesy dostosowawcze na poziomie mikro i mikro-mikro. Wydaje się nam, że jest to podejście "życzeniowe" i naiwne. Uważamy, że mikro-procesy dostosowawcze bez pobudzenia ze strony polityki gospodarczej będą zbyt wolne i zbyt kosztowne.

<sup>5</sup> W praktyce oznacza to obniżenie radykalizmu i szybkości posunięć stabilizacyjnych.

## POLITYKA PRZEJŚCIA W POLSCE - PROGRAM BALCEROWICZA

Mianem Programu Balcerowicza określa się pakiet radykalnych zmian w polityce gospodarczej przygotowany w 1989 r. i wprowadzony w życie od 1 stycznia 1990 r. Choć stanowił on w zestawieniu z poprzednim okresem rewolucyjną zmianę sposobu regulacji gospodarki, to należy pamiętać, że jego wprowadzenie w zaproponowanej postaci było możliwe między innymi dzięki posunięciom, które zrealizowano lub co najmniej zapoczątkowano w latach osiemdziesiątych.

Rząd T. Mazowieckiego odziedziczył częściowo tylko zreformowany system gospodarczy, z licznymi reliktnami gospodarki planowej, ale również z wieloma instrumentami i instytucjami typu rynkowego (w niektórych przypadkach były to zaledwie zaczątki). Podstawowe rozwiązania o charakterze rynkowym jakie występowały przed wprowadzeniem Programu Balcerowicza, obejmowały (Gorynia, 1995):

- 1) dominujący sektor prywatny w rolnictwie oraz istotny udział sektora prywatnego w handlu, usługach, rzemiośle, transporcie i budownictwie,
- 2) liberalne zasady podejmowania działalności gospodarczej - począwszy od 1989 r. rząd M. Rakowskiego zniósł administracyjne bariery wejścia do większości branż,
- 3) osiągnięty skokowymi dewaluacjami w ciągu 1989 r. względnie realny poziom kursu walutowego.

Główne kierunki Programu Balcerowicza były następujące (por. Dąbrowski, 1990):

- 1) przywrócenie równowagi rynków towarowych,
- 2) przywrócenie równowagi pieniężnej,
- 3) przywrócenie równowagi budżetowej,
- 4) przywrócenie równowagi zewnętrznej,
- 5) przemiany instytucjonalne.

Przywróceniu równowagi rynków towarowych służyła liberalizacja większości cen (uwolniono około 90% cen) oraz znaczna podwyżka tych cen, które zdecydowano się pozostawić pod kontrolą administracyjną (nośniki energii, taryfy transportowe, leki, czynsze mieszkaniowe). Do przywrócenia równowagi miała się również przyczynić liberalizacja obrotów handlowych z zagranicą. Głównymi jej przejawami było odejście w znacznym stopniu od pozataryfowych instrumentów regulacji eksportu i importu (poważne zmniejszenie ilości tzw. kontyngentów wewnętrznych, a więc ograniczeń wymiany wprowadzonych jednostronnie przez Polskę) oraz wprowadzenie względnej liberalizacji taryfy celnej.

Na przywrócenie równowagi pieniężnej zorientowana była restrykcyjna polityka monetarna, której najpoważniejszymi instrumentami było drastyczne ograniczenie podaży pieniądza gotówkowego i kredytowego oraz wprowadzenie bardzo wysokiej nominalnej stopy procentowej (mającej zapewnić dodatnią realną stopę procentową). Powyższe posunięcia wzmacniała ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych, wprowadzająca zmienne bieżące oprocentowanie do wszystkich umów kredytowych (w tym również zawartych w przeszłości) oraz poważnie ograniczająca tzw. kredyt preferencyjny.

Do przywrócenia równowagi budżetowej miało się przyczynić znoszenie subsydiów do żywności, środków produkcji, surowców, nośników energii. Całkowicie zrezygnowano z płacenia subsydiów eksportowych. Równocześnie wyeliminowano większość ulg i zwolnień podatkowych. Wzrosła także kontrola wydatków budżetowych.

Podjęto również działania mające prowadzić do przywrócenia równowagi zewnętrznej. Wprowadzono częściową wymienialność złotówki (ograniczoną do transakcji bieżących) oraz zdecydowano się odejść od dwuwalutowości depozytów przedsiębiorstw - ze względu na wprowadzenie zasady obowiązkowej wymiany na złotówki całości wpływów z eksportu, doprowadzono do faktycznej likwidacji kont dewizowych przedsiębiorstw. 1 stycznia 1990 r. przeprowadzono jednorazową skokową dewaluację złotówki do dolara o 31,6%. W 1991 r. wprowadzono zasadę pełzającego kursu złotówki, na którą nałożyła się kilkakrotnie przeprowadzona dewaluacja skokowa. Do przywrócenia równowagi zewnętrznej przyczynił się także pomyślny rozwój stosunków z organizacjami międzynarodowymi - Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Bankiem Światowym, Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Międzynarodową Korporacją Finansową. Ponadto przedsięwzięto kroki mające na celu doprowadzenie do redukcji zadłużenia wobec wierzycieli rządowych zrzeszonych w Klubie Paryskim i wierzycieli prywatnych, należących do Klubu Londyńskiego.

Omówionym działaniom zmierzającym do przywrócenia równowagi wewnętrznej towarzyszyła restrykcyjna polityka dochodowa, której przejawami były: (a) likwidacja powszechnej indeksacji płac, (b) wprowadzenie wysokiego podatku od przyrostu wynagrodzeń dla przedsiębiorstw, (c) progresywny podatek wyrównawczy dla dochodów indywidualnych z płac.

W Programie Balcerowicza podjęte zostało także zagadnienie przemian instytucjonalnych. Główne kierunki tych przemian dotyczyły tworzenia rynku kapitałowego (giełda), prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz przeprowadzenia demonopolizacji odziedziczonych po okresie socjalizmu wysoce skoncentrowanych i zmonopolizowanych struktur gospodarczych.

Ważną cechą Programu Balcerowicza było świadome odsunięcie się od podejmowania na szerszą skalę działań restrukturyzacyjnych, w szczególności w odniesieniu do przeżywających znaczne trudności w przystosowaniu się do warunków gospodarki rynkowej przedsiębiorstw państwowych.

Zastosowanie tzw. terapii szokowej, polegającej na jednoczesnym wprowadzeniu na początku 1990 r. zestawu narzędzi o charakterze stabilizacyjnym, wywoływało liczne konsekwencje o charakterze makroekonomicznym, zarówno pozytywnym jak i negatywnym (zob. dane zawarte w tabelach 1 i 2):

- 1) wysoka stopa (wyższa od spodziewanej) inflacji korekcyjnej, po której nastąpiło szybkie zrównoważenie większości rynków towarowych - pojawiła się na nich bariera popytu. Na przełomie pierwszego kwartału 1990 r. wystąpiło jednak tzw. echo inflacyjne, głównie na rynku żywnościowym, a następnie inflacja zaczęła stopniowo wygasać. Niemniej efekty w dziedzinie zdławienia inflacji były spektakularne. Miesięczny wskaźnik inflacji spadł z 80% w styczniu 1990 r. do 1,8% we wrześniu tegoż roku,

- 2) wyeliminowanie głównych niedoborów rynkowych, systematyczna poprawa jakości rynku konsumpcyjnego,
- 3) wzrost skłonności do oszczędzania,
- 4) korzystny stan równowagi zewnętrznej - uzyskano lepsze od spodziewanych rezultaty w dziedzinie bilansu handlowego i rezerw walutowych (nadwyżka w bilansie handlowym wynosiła w 1990 r. około 2,2 mld USD i 5 mld RT),
- 5) wysoki, systematycznie rosnący wskaźnik bezrobocia - na koniec maja 1990 r. bez pracy było około 443 tys. osób, co stanowiło 3,3% ogółu zatrudnionych poza rolnictwem. W październiku bezrobotnych było ponad milion (7,5% zatrudnionych), a w grudniu 1126 tys.,
- 6) wyższy od oczekiwanego spadek dochodów realnych (w skali 1990 r. spadek ten wyniósł około 30% w stosunku do roku poprzedniego),
- 7) wyższy od oczekiwanego spadek produkcji, szczególnie w przemyśle państwowym (spadek produkcji w przemyśle i budownictwie wyniósł w 1990 r. około 25% w porównaniu z rokiem poprzednim),
- 8) osiągnięto równowagę budżetową - budżet w 1990 roku zamknięto nadwyżką,
- 9) znaczny spadek produktu krajowego brutto - w 1990 r. spadek ten wyniósł 11,6% w stosunku do 1989 r.

Tabela 1

**Podstawowe wskaźniki sytuacji gospodarczej w latach 1990 - 1996**

| Wyszczególnienie                                             | 1990                         | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                              | Dynamika rok poprzedni = 100 |       |       |       |       |       |       |
| Produkt krajowy brutto                                       | 92-93                        | 93,0  | 102,6 | 103,8 | 105,2 | 107,0 | 106,0 |
| Produkcja sprzedana przemysłu                                | 75,8                         | 92,0  | 102,8 | 106,4 | 112,1 | 109,7 | 108,5 |
| Globalna produkcja rolnicza:                                 | 97,8                         | 98,4  | 87,3  | 106,8 | 90,7  | 113,0 | 110,3 |
| - roślinna                                                   | 100,1                        | 97,2  | 78,8  | 123,2 | 85,1  | 116,1 | 102,3 |
| - zwierzęca                                                  | 94,8                         | 99,6  | 95,9  | 88,9  | 99,3  | 108,7 | 97,6  |
| Produkcja podstawowa przeds. budowlano-montażowych           | 85,6                         | 111,4 | 106,6 | 108,0 | 100,5 | 111,4 | 106,4 |
| Mieszkania oddane do użytku                                  | 89,4                         | 101,9 | 97,2  | 71,0  | 80,6  | 76,7  | 88,0  |
| Nakłady inwestycyjne                                         | 89,9                         | 95,9  | 100,4 | 102,3 | 108,2 | 119,0 | 122,1 |
| Pracujący w gospodarce narodowej (31.XII)                    | 92,8                         | 95,6  | 97,2  | 98,3  | 101,1 | 100,2 | 101,2 |
| Ceny produkcji (średnie roczne):                             |                              |       |       |       |       |       |       |
| - sprzedanej przemysłu                                       | 722,4                        | 104,9 | 134,5 | 131,9 | 125,3 | 125,4 | 112,1 |
| - budowlano-montażowej                                       | 650,0                        | 147,4 | 117,2 | 124,6 | 119,7 | 121,9 | 119,2 |
| Ceny detaliczne towarów i usług konsumpcyjnych:              |                              |       |       |       |       |       |       |
| - średnie roczne                                             | 658,8                        | 170,3 | 143,0 | 135,3 | 132,2 | 127,8 | 119,9 |
| - XII w stosunku do XII ub.r.                                | 349,3                        | 160,4 | 144,3 | 137,6 | 129,5 | 121,6 | 118,5 |
| - średnie tempo miesięczne                                   | 11,0                         | 4,0   | 3,1   |       | 2,2   | 1,6   | 1,4   |
| Przeciętne realne wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej | 75,6                         | 99,7  | 97,3  | 2,7   | 100,5 | 104,8 | 105,8 |
| Przeciętna realna emerytura i renta prac. netto              | 84,9                         | 114,5 | 93,5  | 97,1  | 102,9 | 103,3 | 101,8 |
|                                                              |                              |       |       | 97,1  |       |       |       |

**Źródło:** T. Chrościcki, *Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w 1995 roku*, "Gospodarka Narodowa", 1996, nr 3 oraz *Podstawowe tendencje w gospodarce w 1996 r.*, "Rzeczpospolita" 10.02.1997 r.

Tabela 2

**Podstawowe wskaźniki sytuacji gospodarczej w latach 1990 - 1996**

| Wyszczególnienie                                     | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996   |
|------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Przedsiębiorstwa:                                    |       |       |       |       |       |       |        |
| - rentowność obrotu brutto w %                       | —     | 4,6   | 2,1   | 2,8   | 4,1   | 4,5   | 3,4    |
| Obroty handlu zagranicznego w mln USD                |       |       |       |       |       |       |        |
| - eksport                                            | 14322 | 14903 | 13187 | 14143 | 17240 | 23100 | 24440  |
| - import                                             | 9528  | 15522 | 15913 | 18834 | 21569 | 29100 | 37137  |
| - saldo                                              | 4794  | -619  | -2726 | -4691 | -4329 | -6000 | -12697 |
| Relacja spłat zadłuż. do wpływów z eksp. towarów w % | 6,8   | 10,5  | 11,0  | 13,2  | 8,7   | 9,5   |        |
| Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w mln           | 1,13  | 2,16  | 2,51  | 2,89  | 2,84  | 2,63  | 2,36   |
| Stopa bezrobocia — % czynnych zawodowo               | 6,5   | 12,3  | 14,3  | 16,4  | 16,0  | 14,9  | 13,6   |

**Źródło:** T. Chrościcki, *Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w 1995 roku*, "Gospodarka Narodowa", 1996, nr 3 oraz *Podstawowe tendencje w gospodarce w 1996 r.*, "Rzeczpospolita" 10.02.1997 r.

Przekształcenia w strukturze podmiotowej gospodarki w 1990 r. okazały się mniejsze niż się spodziewano. Zanotowano wzrost liczby zakładów prowadzonych przez osoby fizyczne i spółek prywatnych. Dynamiczny wzrost dotyczył jednak głównie jednostek handlowych.

Trudno też mówić o wzroście efektywności gospodarowania. W 1990 r. przy ponad dwudziestoprocentowym spadku produkcji zatrudnienie zmniejszyło się o około 7%, a zużycie energii elektrycznej o około 12%<sup>6</sup>.

W 1991 r. wystąpiła kontynuacja negatywnych tendencji w zakresie realnych procesów gospodarczych. Nastąpił dalszy spadek produktu krajowego brutto o 7,6% w stosunku do 1990 r. Spadek produkcji przemysłowej w stosunku do roku poprzedniego wyniósł około 17,1%. Stopa bezrobocia podniosła się znacznie i na koniec roku wynosiła 11,8% ogółu zatrudnionych poza rolnictwem. Recesja gospodarcza doprowadziła do deficytu budżetu państwa. W 1991 r. deficyt ten wyniósł około 31 bln zł, co stanowiło około 2,9% produktu krajowego brutto. Nastąpiło również pogorszenie sytuacji w handlu zagranicznym. Wpływy z eksportu towarów nieznacznie tylko przekroczyły wypływy za import towarów.

W 1992 r. (zwłaszcza w drugiej połowie) nastąpiło przełamanie części negatywnych tendencji, jakie wystąpiły w poprzednich dwóch latach. Polska była jedynym krajem w Europie Środkowej i Wschodniej, w którym wystąpił nieznaczny wzrost PKB (o około 1% w stosunku do 1991 r.). Zanotowano także wzrost produkcji sprzedanej całego przemysłu o 4,2% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost produkcji uzyskano przy mniejszej o około 6% liczbie pracujących (przeciętnej w roku), co oznacza, że wydajność pracy mierzona produkcją sprzedaną na jednego pracującego wzrosła o około 10% (w porównaniu z 1990 r. wzrosła o około 6%, a w stosunku do 1989 r. była niższa o około 15%). Nadal rosła jednak stopa

<sup>6</sup> Ocenia się, że na początku lat 90-tych przeciętny poziom protekcji celnej w Polsce był niższy niż u jej głównych partnerów handlowych.

bezrobocia, która na końcu 1992 r. osiągnęła poziom 13,6%. Pogłębianiu uległ deficyt budżetowy, którego rozmiary zwiększyły się w stosunku do poprzedniego roku ponad 2,2 raza. Deficyt budżetowy państwa stanowił około 6,5% PKB. Równocześnie nastąpiła zauważalna poprawa sytuacji w handlu zagranicznym, gdzie saldo płatności było dodatnie i wynosiło ponad 0,7 mld USD.

Jednym z głównych celów Programu Balcerowicza było obniżenie stopy inflacji. Stopa inflacji rozumiana jako wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wynosiła (rok poprzedni = 100): 1989 - 351,1, 1990 - 685,8, 1991 - 170,3, 1992 - 143,3. Mimo spektakularnego obniżenia wskaźników inflacji, trudno było jednak twierdzić, że inflacja została w pełni okiełznana<sup>7</sup>.

Godnym zwrócenia uwagi efektem realizacji Programu Balcerowicza był wzrost udziału sektora prywatnego w tworzeniu produktu krajowego brutto. Udział ten wynosił: 1989 - 28,6%, 1990 - 30,9%, 1991 - 42,1%, 1992 - 45%.

Rezultaty realizacji Programu Balcerowicza były więc zróżnicowane. Stosunkowo szybko, choć nie tak szybko jak się pierwotnie spodziewano, udało się doprowadzić do względnego zrównoważenia gospodarki. Trudności z osiągnięciem jednocyfrowej stopy inflacji znacznie rozciągnęły się w czasie. Sukcesy w płaszczyźnie stabilizacyjnej zostały okupione spadkiem produkcji, spożycia oraz wysokim bezrobociem<sup>8</sup>. Siła, z jaką ujawniły się negatywne tendencje, istotnie przekroczyła oczekiwania twórców Programu. Udało się jednak uruchomić tendencje wzrostowe w gospodarce, choć z pewnym opóźnieniem w stosunku do pierwotnych prognoz.

## **POLITYKA PRZEJŚCIA W POLSCE - OKRES PO BALCEROWICZU**

Punkt wyjścia dla kontynuowania polityki gospodarczej po przesileniu rządowym i wyborach parlamentarnych w 1993 r. stanowiły deklaracje wyborcze zwycięskich ugrupowań. W sferze konkretnych propozycji były one mało precyzyjne, o ich atrakcyjności dla "przeciętnego wyborcy" decydowało natomiast posługiwanie się nośnymi społecznie hasłami wychodzącymi z założenia, że po 1989 r. "można było osiągnąć więcej przy mniejszej społecznej dolegliwości reform". W deklaracjach polityków występowały elementy kontynuowania wcześniej prowadzonej polityki gospodarczej, które zostały jednak zdecydowanie zdominowane przez akcenty populistyczne, często mające charakter mało osadzony w rzeczywistości gospodarczej.

Na przykład w deklaracjach Polskiego Stronnictwa Ludowego występowało wyraźne odwoływanie się do interesów drobnych farmerów.

<sup>7</sup> Nie w pełni zadowalające wyniki polityki antyinflacyjnej skłoniły niektórych ekonomistów do mówienia o niedokończonej stabilizacji (Winiecki, 1991).

<sup>8</sup> Podstawowe oceny krytyczne Programu Balcerowicza były związane ze skalą recesji gospodarczej. Pojawiły się opinie, że Program został ewidentnie "przestrzelony", to znaczy, że działania stabilizacyjne zostały źle zaplanowane oraz źle zrealizowane - świadczyła o tym ich nadmierna restrykcyjność (Kołodko, 1991). Innymi słowy w Programie nastąpiło "przestrzelenie" realnego punktu równowagi przy niższym stopniu wykorzystania istniejących zdolności produkcyjnych. Spowodowane ono zostało nadmierną restrykcyjnością polityki dochodowej, pieniężnej i fiskalnej oraz nadmierną dewaluacją waluty krajowej i zbyt liberalną polityką importową (Kołodko, 1993).



Zwartą koncepcję prowadzenia polityki gospodarczej w okresie pobalcerowiczowskim zaproponowano w programie gospodarczym rządu SLD-PSL "Strategia dla Polski", autorstwa wicepremiera G. Kołodki. Program skonstruowano z myślą o obniżeniu społecznych kosztów reform. Dotyczył on lat 1994 - 1997. Strategia obejmowała dziewięć programów węzłowych: partnerskie stosunki pracy i negocjacyjny mechanizm płac, reforma systemu zabezpieczenia społecznego, przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój obszarów wiejskich, inwestowanie w kapitał ludzki, zarządzanie majątkiem państwowym oraz procesy przekształceń własnościowych, średniookresowa strategia finansowa, rozwój i reforma sektora finansowego, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i absorpcja "szarej strefy" oraz międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki. Dla wszystkich programów węzłowych określono główne kryterium wykonawcze. Zgodnie z zamierzeniami twórców "Strategia dla Polski" miała być programem dopełnienia reform rynkowych. "Nie jest to jednak w żadnej mierze kontynuowanie tego, co robiły tzw. solidarnościowe rządy w latach 1989 - 1993. Kontynuacja prowadziłaby do społecznej i gospodarczej katastrofy, ale też wiedzie tam zaniechanie reform - tych dotyczących ustroju przedsiębiorstw państwowych i tych z obszaru zbiorowych stosunków pracy, i tych z dziedziny zabezpieczenia społecznego, i tych odnoszących się do systemu bankowego i absorpcji 'szarej strefy'. Bez takich reform, które przewiduje nasz program, nie można ani utrwalić w gospodarce pozytywnych tendencji, ani wyeliminować negatywnych, nie można utrzymać się na ścieżce długotrwałego i zrównoważonego wzrostu, jak też nie można obniżyć i sprawiedliwiej rozłożyć społecznych kosztów transformacji" (Kołodko, 1994).

Rozwinięcie "Strategii dla Polski" stanowił tzw. Pakiet 2000, zaprezentowany przez rząd w 1996 r. Wskazywano w nim na potrzebę dodatkowych - w stosunku do "Strategii dla Polski" - działań, mających doprowadzić do utrwalenia tych wszystkich korzystnych tendencji, które ujawniły się w polskiej gospodarce między innymi za sprawą programu. Pakiet obejmuje działania mieszczące się w obszarze wyłącznie dwóch nurtów polityki gospodarczej, a mianowicie polityki makroekonomicznej oraz polityki fiskalnej. W tym sensie Pakiet nie zastępuje "Strategii dla Polski", lecz jest jej selektywnym rozwinięciem i kontynuacją, ograniczoną do dwóch wymienionych obszarów. Dwa nadrzędne cele społeczne Pakietu to spadek poziomu bezrobocia oraz wzrost spożycia. Za najważniejsze środki prowadzące do osiągnięcia tych celów uznano: utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, utrzymanie wysokiego tempa wzrostu eksportu oraz szybki wzrost inwestycji. Zapewnieniu wzrostu gospodarczego służyć będzie: stopniowe ograniczanie inflacji, stopniowe umniejszanie deficytu budżetowego, stopniowe zmniejszanie poziomu długu publicznego oraz ograniczanie redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa. Podstawowe kierunki zmian w systemie podatkowym to: uproszczenie systemu podatkowego, zapewnienie stabilności i przewidywalności systemu obciążeń, zmniejszenie uznaniowości systemu podatkowego oraz obniżenie stawek podatków bezpośrednich.

Realizację polityki gospodarczej w okresie pobalcerowiczowskim cechował wysoki stopień kontynuacji w płaszczyźnie stabilizacyjnej. Uwaga była

zogniskowana wokół obniżenia inflacji, osiągnięcia równowagi budżetowej oraz zapewnienia równowagi zewnętrznej. W płaszczyźnie instytucjonalnej nastąpiło zauważalne rozwinięcie przemian. Na uwagę zasługuje znaczny rozwój rynku kapitałowego. Rozpoczęto także realizację programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, którego koncepcja została przygotowana jeszcze w czasie rządów solidarnościowych. Mimo to często powtarzanym zarzutem pod adresem rządzącej koalicji jest zarzut o spowolnieniu tempa prywatyzacji.

Oprócz elementów kontynuacji w polityce gospodarczej występują także odejścia od wcześniej realizowanych koncepcji. Zauważalny jest zwłaszcza zwiększony stopień selektywności prowadzonej polityki gospodarczej. Przykładem może być polityka adresowana do sektora rolno-żywnościowego, którą cechuje wysoki poziom protekcjonizmu. Także w innych sektorach obowiązują specjalne, odbiegające od uniwersalnych regulacji rozwiązania (np. górnictwo, hutnictwo, itp.).

Rezultatem polityki gospodarczej prowadzonej przez kolejne rządy pobalcerowiczowskie są dalsze, bo zapoczątkowane już w 1993 r., pozytywne zjawiska ekonomiczne i społeczne (por. tablica 1 i 2). W latach 1994 - 1995 Polska zanotowała najwyższe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stopy wzrostu produktu krajowego brutto (odpowiednio 5,2 i 7%). Pewnej, choć nieznacznej poprawie uległa relacja deficytu budżetowego do PKB. Systematycznie, choć niedostatecznie szybko, obniżała się stopa inflacji. Pozytywne rezultaty w płatnościach z zagranicą (saldo bilansu płatniczego) były głównie spowodowane trudnymi do oszacowania obrotami realizowanymi w tzw. wymianie przygranicznej, które nie są rejestrowane w oficjalnych statystykach handlu zagranicznego. Odnotowania natomiast wymaga pogłębiające się silnie negatywne saldo obrotów handlu zagranicznego Polski.

Generalnie pozytywny obraz rezultatów gospodarczych osiągniętych w latach 1993 - 1996 nie może jednak przesłaniać zagrożeń dla występujących tendencji. Istotne niebezpieczeństwo dla równowagi budżetowej stanowi olbrzymie wydatki z tytułu ubezpieczeń społecznych, których reforma znacznie się opóźnia oraz obciążenia związane z obsługą zadłużenia publicznego. Zagrożeniem dla równowagi zewnętrznej jest natomiast wspomniane wyżej ujemne saldo obrotów handlu zagranicznego, którego rozmiary systematycznie się zwiększają (od +4,794 mld USD w 1990 r. do mld USD w 1996 r.). Utrzymujące się w niektórych branżach struktury monopolistyczne, chronione parasolem roztaczanym przez państwo oraz lobbying różnych grup nacisku stanowią realne zagrożenie dla równowagi niektórych rynków towarowych.

## **POLITYKA PRZEJŚCIA - OCENA**

Doktrynalną podstawę Programu Balcerowicza i realizowanej pod jego kierownictwem polityki gospodarczej stanowiły niewątpliwie koncepcje monetarystyczne. Zakładano, że radykalne posunięcia stabilizacyjne, którym towarzyszyło usunięcie głównych instytucjonalnych barier przede wszy-

stkim w drodze deregulacji funkcjonowania mechanizmu rynku w szybkim tempie przywrócić równowagę gospodarczą i doprowadzić do szybkiej realokacji zasobów w gospodarce. W ten sposób zostaną stworzone stabilne podstawy dla dalszego wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Program Balcerowicza zawierał pewne odejścia od liberalnych założeń doktryny monetarystycznej. Wprowadzono tzw. "kotwice stabilizacyjne", których zadaniem było wzmocnienie antyinflacyjnego działania "klasycznych" instrumentów stabilizacyjnych. Było to:

- opodatkowanie nadmiernego wzrostu płac (początkowo również w sektorze prywatnym),
- utrzymywanie sztywnego kursu złotego (po głębokiej dewaluacji).

Wydaje się, że te dodatkowe zabezpieczenia inflacyjne wynikały z przewidywań co do specyficznego zachowania się podmiotów gospodarczych w gospodarce posocjalistycznej. Oczekiwano, że wystąpią silne naciski płacowe (związane między innymi z silną pozycją związków zawodowych), którym nie będzie przeciwstawione dążenie do racjonalizacji kosztów, zwłaszcza w warunkach "głębokiego" (nienasyconego) rynku. Liczono się też z tym, że w wyniku otwarcia politycznego i kulturowego silnie zadziała efekt demonstracji, powodując presję na import i grożąc zainicjowaniem nowej spirali inflacyjnej.

O tym, że przewidywanie behawioralne nie było bezpodstawne świadczy fakt, że wymuszone przez czynniki polityczne "poluzowanie" kontroli indywidualnych dochodów na jesieni 1990 r. (wybory prezydenckie) spowodowało istotny skok inflacyjny.

W Programie i w jego realizacji wystąpiły też odstępstwa od zaleceń doktryny monetarystycznej wynikające ze względów społecznych i politycznych. Należy tu wymienić utrzymywanie kontroli cen i subsydiowania leków, czynszów mieszkaniowych, energii dla celów konsumpcyjnych. Utrzymano też subsydiowanie niektórych branż i przedsiębiorstw - w sposób formalny (oficjalne subsydia) lub nieformalny (tolerowanie opóźnień i niepłacenie podatków, naciski na "darowanie" zadłużenia w ramach postępowań ugodowych, administracyjne decyzje o umorzeniu zadłużenia).

Wydaje się też, że zwłaszcza w początkowym okresie wprowadzania zmian rynkowych w polityce gospodarczej można było dostrzec echo koncepcji "masy krytycznej reform", stanowiącej jądro socjalistycznej doktryny reformistycznej. Osiągnięcie tej masy krytycznej wiązało się głównie, jak się wydaje, z deregulacją i likwidacją centralnego aparatu zarządzania gospodarką.

Należy przyznać, że w warunkach głębokiej nierównowagi i rysujących się objawach chaosu gospodarczego prowadzenie zdecydowanej polityki stabilizacyjnej było konieczne. Można też sądzić, że w odniesieniu do niektórych narzędzi stabilizacyjnych nastąpiło "przestrzelenie". Wydaje się jednak, że podstawowy problem tkwi nie w "przestrzeleniu" polityki stabilizacyjnej, lecz w niewykorzystaniu szansy na budowę trwalszych instrumentów instytucjonalnych i strukturalnych podstaw wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Z dzisiejszego punktu widzenia możliwości złagodzenia recesji przystosowawczej w pierwszym okresie wprowadzenia reform rynkowych nie wydają

się duże, nawet przy lepszym "wyważeniu" instrumentów stabilizacyjnych. W wyniku nadmiernego złagodzenia granica ich skuteczności (posunięć stabilizacyjnych) mogłaby nie zostać osiągnięta. Skłaniamy się do poglądu, że wysokie koszty ekonomiczne, społeczne i polityczne w pierwszej fazie zmian rynkowych były, w zasadzie, nie do uniknięcia.

Należy zauważyć, że główny kierunek reform - przejście od socjalistycznej gospodarki administrowanej do kapitalistycznej gospodarki rynkowej — nie był i nie jest kwestionowany przez znaczące siły społeczne i polityczne. W początkowym okresie można mówić nawet o entuzjastycznym poparciu. Stopień tolerancji kosztów reform przez społeczeństwo był też bardzo wysoki. Nie wystąpiły istotniejsze, masowe protesty społeczne<sup>9</sup>.

Trudno uznać by te sprzyjające warunki społeczne i polityczne zostały w pełni wykorzystane. Zaniechania (nieświadome i świadome - doktrynalne) dotyczyły przede wszystkim:

- sfery instytucjonalnej - stworzenia instytucji wspomagających słabe jeszcze mechanizmy rodzącego się rynku ("infant market"),
- sfery strukturalnej - wytworzenia i podniesienia jakości zasobów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania rynku.

Wykształcenie się rozwiniętego układu instytucji rynkowych wymaga czasu. Niezbędne procesy prywatyzacji, demonopolizacji, tworzenia prawa gospodarczego, powstania rynku kapitałowego i infrastruktury usługowej, itp. są trudne i czasochłonne. Ten okres transformacji instytucjonalnej powoduje niebezpieczeństwo powstania luki czasowej i rozminięcia się procesów stabilizacyjnych i restrukturyzacyjnych. Szczególnie niebezpieczne jest to, że uwolnione dzięki stabilizacji nieefektywnie dotąd wykorzystane zasoby nie znajdują rozwiązań instytucjonalnych, umożliwiających ich szybką alokację - mechanizmów rynkowych brak lub są słabe, a mechanizmy administracyjne przestały działać. Zamiast schumpeterowskiej "kreatywnej" destrukcji może wystąpić "destruktywna" destrukcja<sup>10</sup>.

Trudności w funkcjonowaniu i rozwoju gospodarki rynkowej mogą wynikać nie tylko ze zbyt wolnej realokacji zasobów. Część zasobów niezbędnych dla gospodarki rynkowej nie powstała po prostu w gospodarce socjalistycznej, innych było mało lub zostały zdeformowane. Dotyczy to zwłaszcza zasobów technologicznych - technologii marketingu i technologii zarządzania (strategicznego, finansowego) itp. Niedorozwinięta była też materialna infrastruktura rynkowa (transport, telekomunikacja).

Spontaniczne procesy tworzenia się nowych zasobów i podnoszenie jakości istniejących są długotrwałe. Może je przyspieszyć import technologii. Atrakcyjność inwestycyjna krajów posocjalistycznych nie jest jednak zbyt wysoka. Konieczna wydaje się więc świadoma polityka wspierania rozwijania i przekształcania zasobów.

<sup>9</sup> L. Balcerowicz opuścił rząd w listopadzie 1991 r. Jego program gospodarczy stanowił jednak podstawę (z krótką przerwą) polityki gospodarczej następnych rządów aż do przejęcia władzy przez koalicję SLD-PSL na jesieni 1993 roku.

<sup>10</sup> Oczywiście należy pogodzić się z tym, że część zasobów dawnej gospodarki socjalistycznej może okazać się całkowicie nieprzydatna.

Należy też dodać, że mimo sprzyjających warunków społecznych i politycznych w początkowym okresie wprowadzania reform nie wykorzystano niektórych możliwości ekonomicznych, a mianowicie:

- sytuacja finansowa przedsiębiorstw państwowych w roku 1990 i 1991 umożliwiała obarczenie ich kosztami rozwoju zasobów kadrowych i technologicznych,
- stan budżetu państwa pozwalał na sfinansowanie przynajmniej niektórych wskazanych działań transformacji instytucjonalnej i restrukturyzacji,
- państwo mogło skorzystać z uprawnień właścicielskich dla wymuszenia na przedsiębiorstwach państwowych działań podnoszących jakość zasobów, przede wszystkim kadrowych.

W wyniku wyborów parlamentarnych na jesieni 1993 r. do władzy doszła koalicja złożona z dwóch partnerów - ruchów lewicowych zgrupowanych wokół partii socjaldemokratycznej (powstałej z dawnej partii komunistycznej) oraz partii chłopskiej. Jest charakterystyczne, że w programie gospodarczym nowego rządu nie wyeksponowano ani postulatów sprawiedliwości społecznej głoszonych przez wielu polityków partii socjaldemokratycznej, ani koncepcji agraryzmu przebrzmiewających w wypowiedziach polityków chłopskich. Wydaje się raczej, że źródeł doktrynalnych tego programu można szukać w koncepcjach liberalnego skrzydła ekonomii instytucjonalnej, np. proponowanie korporacyjnych rozwiązań rynku pracy, udział państwa w systemie ubezpieczeń społecznych, budowa instytucjonalnych rozwiązań dla przeciwdziałania bezrobociu, itp. Można też dostrzec pewne propozycje świadomej polityki restrukturyzacji rozwoju obszarów wiejskich, inwestowania w kapitał ludzki, podnoszenie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki.

Rzucając się w oczy cechą programu gospodarczego rządu, a zwłaszcza realizowanej polityki gospodarczej jest wyraźna kontynuacja polityki stabilizacyjnej. Wprowadzone ograniczenia jej rygoryzmu są niewielkie. Trudno je uznać za zwrot w polityce gospodarczej.

Można też sądzić, że do podtrzymywania przez tak wiele lat względnie jednolitej polityki gospodarczej współprzyczynia się zachowanie się Narodowego Banku Polskiego. Emisja pieniądza gotówkowego i kredytowego jest skutecznie kontrolowana. Tempo dewaluacji złotego utrzymywane jest na poziomie niższym niż tempo inflacji.

Konsekwentne utrzymywanie kursu polityki stabilizacyjnej doprowadziło do lepszego wykorzystania części zasobów gospodarczych w wielu branżach. To lepsze wykorzystanie wynikało z:

- uruchomienia mechanizmów rynkowych,
- pozbycia się przez wiele przedsiębiorstw majątku nieprodukcyjnego i nieefektywnie wykorzystywanego (likwidacja lub ograniczenie działalności socjalnej i pomocniczej),
- pozbycia się przez przedsiębiorstwa nadwyżek zatrudnienia.

W branżach tych powstały warunki ekspansji gospodarczej. Wniosły one istotny wkład do poprawy sytuacji w gospodarce narodowej.

Drugi istotny wkład pochodził od sektora eksportowego. Obserwowana do 1990 r. ekspansja eksportowa była przy tym rezultatem raczej zbieżnego

działania "efektów ssania" (dobra koniunktura na zagranicznych rynkach zbytu) i "efektów wypychania" (ograniczona pojemność rynków krajowych) niż podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki.

Obawiamy się, że możliwości wzrostu gospodarczego opartego na wyżej wymienionych źródłach już się kończą. W branżach, w których już zadziałały mechanizmy rynkowe dalsze podnoszenie efektywności nie może polegać na prostym obcinaniu kosztów, konieczne jest zwiększenie produktywności istniejących elementów majątku przedsiębiorstw i podnoszenie jakości tego majątku poprzez inwestycje. Niezbędne jest istotne podniesienie jakości zarządzania.

Dotychczasowy sposób ekspansji eksportowej również wyczerpał już swe możliwości. Nastąpiło pogorszenie koniunktury gospodarczej u głównych importerów. Wymogi opłacalności ograniczają oddziaływanie efektów wypychania. Bez podniesienia wydajności produkcji eksportowej i bez zmiany struktury eksportu nie można poważnie myśleć o kontynuowaniu ekspansji eksportowej. Za położeniem nacisku na działania proefektywnościowe przemawia też to, że nie byłyby wskazane istotne zmiany dotychczasowej polityki kursowej. Ze względu na niebezpieczeństwo zainicjowania nowej fali inflacji nie można dopuścić do nadmiernej dewaluacji złotego.

Długofalowe możliwości wzrostu i rozwoju gospodarczego widzimy w:

- w realokacji zasobów gospodarczych,
- doprowadzeniu do wykorzystania zasobów "odłogujących",
- podniesieniu jakości zasobów.

Obawiamy się, że dotychczasowa polityka gospodarcza nie doprowadziła do istotniejszej realokacji zasobów. W wielu branżach nastąpiło oczyszczenie z zasobów nadmiernych. Znaczna jednak część tych zasobów nie znalazła nowego, efektywnego zastosowania.

Wydaje się, że uruchomione mechanizmy rynkowe okazały się zbyt słabe by podołać zadaniu realokacji. Nie znalazły one dostatecznego wsparcia w rozwiązaniach instytucjonalnych wspomagających procesy realokacyjne, a mianowicie:

- ułatwiających przepływ zasobów (np. systemy informacyjne o wolnych mocach, o niewykorzystanym majątku, o zapotrzebowaniu na fachowców, itp.),
- pobudzających zapotrzebowanie na zasoby (np. wspieranie powstawania nowych biznesów, ułatwienia kredytowe).

Podobne działania prowadzą do wykorzystania nieużywanych zasobów i zapobiegają dalszej ich degradacji.

Trudno też uznać za zadowalające działania podejmowane w dziedzinie podnoszenia jakości zasobów. Obserwuje się wprawdzie wzrost inwestycji i napływ zagranicznych technologii. Ten sposób poprawy jest jednak dość powolny. Wskazane są działania pobudzające i ułatwiające podniesienie jakości zasobów - przede wszystkim kadrowych i technologii zarządzania. Niedostatek tych zasobów stanie się głównym hamulcem rozwoju, również w tych branżach, w których mechanizmy rynkowe zostały już wprowadzone w ruch.

## WNIOSKI - W KIERUNKU ZHARMONIZOWANEJ POLITYKI PRZEJŚCIA

W naszych analizach przyjmujemy, że problem przejścia socjalistycznej gospodarki administrowanej do kapitalistycznego rynku ma charakter wielowymiarowy. Wyróżniliśmy trzy płaszczyzny i cztery poziomy tego problemu (Otta, 1994). Płaszczyzny to:

- płaszczyzna dynamiki systemu charakteryzująca sposób regulacji danego systemu (np. monocentryczne systemy administrowane, dążące do równowagi systemu policentryczne - np. rynki),
- płaszczyzna instytucjonalna - przedstawiająca instytucje charakterystyczne dla danego systemu,
- płaszczyzna strukturalna - charakteryzująca zasoby danego systemu i sposób ich alokacji.

Poziomy systemów gospodarczych to:

- poziom makro (gospodarki narodowej),
- poziom mezo (sektora, branży),
- poziom mikro (przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe),
- poziom mikro-mikro (ludzie w roli wytwórców i konsumentów).

Polityka ekonomiczna w okresie przejścia wykazuje tendencję do koncentrowania się na określonych płaszczyznach i poziomach problemu przejścia. Program Balcerowicza kładł nacisk na makro stabilizację i usunięcie barier instytucjonalnych dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu rynkowego. W programie ekonomicznym i polityce koalicji lewicowej można dostrzec kontynuację polityki stabilizacyjnej i położenie większego nacisku na politykę transformacji instytucjonalnej.

Obie te polityki dały w sumie pozytywne efekty ekonomiczne. Wydaje się nam jednak, że impet się wyczerpuje. Konieczna jest zmiana w kierunku zharmonizowanej polityki przejścia. Dotychczasowe kierunki polityki gospodarczej należy uzupełnić o:

- rozważną politykę restrukturyzacji - podnoszenie jakości narodowych zasobów gospodarczych i ułatwienie ich realokacji do efektywniejszych zastosowań,
- położenie nacisku na wspomaganie procesów stabilizacyjnych, transformacyjnych i restrukturyzacyjnych na szczeblu przedsiębiorstw.

## LITERATURA

1. Carcin W., Mayer C. (1992), *Restructuring Enterprises in Eastern Europe*, "Economic Policy", vol. 15.
2. Chrościcki T. (1996), *Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w 1995 roku*, "Gospodarka Narodowa", nr 3.
3. Clague C. (1992a), *From Socialism to Market: Changing the Rules of the Game*, IRIS Working Paper, Mr. 27, University of Maryland at College Park.
4. Clague C. (1992b), *The Journey to Market Economy*, in: Clague, Rausser (1992).

5. Clague C, Rausser G., eds., (1992), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Blackwell, Cambridge, Mass.
6. Dąbrowski M. (1990), *Polski program stabilizacyjny. Osiągnięcia i perspektywy*, "Gospodarka Narodowa", nr 12.
7. Gorynia M. (1995), *Teoria i polityka regulacji mezosystemów gospodarczych a transformacja postsocjalistycznej gospodarki polskiej*, AE, Poznań.
8. Kołodko G. (1991), *Destabilizacja*, "Życie Gospodarcze", nr 47.
9. Kołodko G. (1993), *Transformacja polskiej gospodarki*, PWE, Warszawa.
10. Kołodko G. (1994), *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa.
11. Kornai J. (1990), *The Road to a Free Economy*, Norton, New York.
12. Kornai J. (1992), *The Post-Socialist Transition and State: Reflection in the Light of Hungarian Fiscal Problems*, "American Economic Review", Papers and Proceedings, vol. 82, nr 2.
13. Lipton D., Sachs J. (1990), *Creating a Market Economy in Eastern Europe, The Case of Poland*, Brookings Papers on Economic Activity.
14. McKinnon R. (1992), *Taxation, Money and Credit in a Liberalizing Socialist Economy*, w: Clague, Rausser (1992).
15. Otta W. J. (1994), red., *Droga do rynku. Aspekty mikroekonomiczne*, AE, Poznań.
16. Sachs J. (1992), *Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe*, "American Economic Review", Papers and Proceedings, vol. nr 2.
17. Siebert H. (1991), *German Unification: The Economics of Transition*, "Economic Policy", vol. 13.
18. Winiecki J. (1991), *Nauka dla Polski z reform. Zbyt powolna zmiana systemu*, "Gospodarka Narodowa", nr 3.

#### ADJUSTMENT POLICY OF POLAND IN 1990 - 1996

#### S u m m a r y

Fundamental controversy concerning policy of transition of post-socialist economies to a market economy is discussed by the authors of this article. The controversy is related to a dispute between supporters of "big-bang" (the so-called "shock therapy") and those who support an evolutionary approach.

The authors argue that:

- "big-bang" policy was necessary in Polish circumstances but, the same time, it proved to be insufficient because it ignored - to a considerable degree - both institutional and structural levels of the transformation and focused mainly on macro level;
- conceptions of evolutionary policy which focus on institutional transformation are not an alternative for stabilization policy and they take no account of restructurization problem;
- there is a need for complex and harmonious policy of transition for to assure a stabilization and an institutional milieu favouring market transformation; such a policy should also stimulate restructuring processes on all levels of the economic system;
- in the advanced phase of transition, the centre of gravity of respective policy slides from macro and mezo levels to incitement of adjustment processes issuing "from the tanks" - on micro and micro-micro levels.