

WACŁAW WILCZYŃSKI

## WZROST GOSPODARCZY A TRANSFORMACJA USTROJOWA (Polska pod koniec lat 90-tych XX wieku)

### I. WSTĘP

W latach 1993 - 1995, w okresie dotkliwej, negatywnej weryfikacji efektów produkcji socjalistycznej po roku 1989 - gospodarka polska wykazała się najwyższym tempem wzrostu spośród przechodzących przekształcenia ustrojowe krajów Europy środkowo-wschodniej. Produkt krajowy brutto wzrastał w tych latach odpowiednio o 3,8, 5,0 i ok. 6,5%<sup>1</sup>. Warto przy tym pamiętać, że jest to produkt weryfikowany przez rynek, a nie wynikający z sumowania maksymalizowanych nakładów i kosztów -jak to miało miejsce przed rokiem 1990.

Tak spektakularne przyrosty produkcji stały się przedmiotem bardzo zróżnicowanych interpretacji i ocen. Obok stwierdzeń łączących ten wzrost z efektami transformacji, głównie prywatyzacji - słyszalny jest też pogląd, jakoby szybki wzrost PKB w latach 1994 - 95, po zwycięstwie wyborczym lewicy jesienią 1993 roku i po utworzeniu różowo-zielonego rządu koalicyjnego, dowodził niewielkiego znaczenia transformacji ustrojowej z punktu widzenia dynamiki produkcji i poprawy efektywności. Pogląd taki prowadzi oczywiście do opóźniania dalszej prywatyzacji, a nawet do negacji normalnej gospodarki rynkowej jako ustroju gospodarczego. Znalazło to również swój wyraz w nieśmiałym wprawdzie ale widocznym odradzaniu się idei własności i gestii państwowej. Dlatego celowa wydaje się, choćby szkicowa, próba szerszego spojrzenia na procesy rozwojowe gospodarki polskiej w ostatnich latach, próba uzyskania pełniejszej perspektywy zarówno w odniesieniu do osiągnięć jak i do najbliższej przyszłości. W tym sensie nawiązuje ona do jednego z wcześniejszych opracowań autora tych słów<sup>2</sup>.

Celem tego szkicu jest: 1) rekonstrukcja właściwości i przyczyn wzrostu gospodarki polskiej ostatnich lat, 2) ukazanie słabych punktów i zagrożeń tego pozytywnego procesu oraz 3) próba sformułowania postulatów wobec polityki gospodarczej (zwłaszcza ustrojowej), warunkujących dokonywanie

Cyt. za T. Majewska, *Sytuacja gospodarcza Polski w r. 1994 na tle krajów Europy środkowej i wschodniej*, Gospodarka Narodowa nr 8 - 9/1995, tabl 4, s. 54) oraz *Założenia polityki pieniężnej NBP na rok 1996*, s. 1.

<sup>2</sup> Por. W. Wilczyński, *Transformacja gospodarki polskiej po pięciu latach - 1989 - 1994*, "Ruch Pr ... Ekonomiczny i Socjologiczny", z. 3/1994, s. 63 - 76.

prawkłowego wyboru oraz końcowy sukces transformacji. Opracowanie to nie pretenduje natomiast do prezentacji szczegółowej dokumentacji statystycznej omawianych procesów, odsyłając Czytelnika do coraz liczniejszych publikacji Centralnego Urzędu Planowania, Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, a zwłaszcza Biuletynów "Koniunktura Gospodarcza Polski", wydawanych przez Centrum im. Adama Smitha.

## II. ŹRÓDŁA I WŁAŚCIWOŚCI POLSKIEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO

Wysoka dynamika gospodarki polskiej w ostatnich latach przypisywana jest dość powszechnie szybkiemu wzrostowi eksportu i aktywności inwestycyjnej. Zarejestrowane przez NBP wpływy z eksportu wyniosły w ciągu pierwszych 8-miu miesięcy roku 1995 - 14,736 mln USD w porównaniu z 10,710 mln USD w tym samym okresie roku 1994<sup>3</sup>. Oznacza to imponujący wzrost o 37,6% w ciągu jednego roku. Znaczną dynamiką cechują się także inwestycje (nakłady na tworzenie majątku trwałego brutto). Ich udział w PKB, który w roku 1991 wynosił zaledwie 18,8%<sup>4</sup> - obecnie szybko rośnie. Inwestycje przedsiębiorstw były w czerwcu 1995 roku o 48,3% większe w porównaniu z czerwcem 1994<sup>5</sup>.

Rzadziej natomiast jako nośnik wzrostu wymieniane jest zwiększanie się popytu krajowego, wewnętrznego, choć nie brak symptomów wskazujących na wzrost jego roli w dynamice rozwojowej. Realny wzrost sprzedaży detalicznej w 1994 r. wyniósł 9,3% (43,8% nominalnie)<sup>6</sup>. Ciekawe, że dopiero w ciągu ostatnich 2 - 3 lat do świadomości inwestorów, zwłaszcza zagranicznych, dotarły rozmiary polskiego rynku wewnętrznego, rynku 40 milionów nabywców - równego rynkowi Czech, Węgier, Słowacji, Słowenii i państw bałtyckich łącznie. Opóźnienie to jest obecnie nadrabiane, co znajduje swój wyraz min. w dynamice zagranicznych inwestycji kapitałowych. W ciągu pierwszych 7-miu miesięcy roku 1995 napływ kapitału zagranicznego z tytułu inwestycji bezpośrednich, portfelowych i kredytów był rekordowy i wyniósł 1,365 mln USD z tendencją do dalszego przyspieszenia. W dalszym ciągu nie są to jednak wielkości oszałamiające. Wzrost popytu wewnętrznego przyczynił się też (obok eksportu) do poprawy rentowności i sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Zauważyć wypada jednak, że NBP przewiduje w obliczu szybkiego wzrostu kosztów uzyskania przychodów, a zwłaszcza szybkiego wzrostu krajowych cen i kosztów - pewien spadek rentowności przedsiębiorstw w roku 1996<sup>7</sup>.

Specyficzną i niezbyt pozytywną cechą polskiej gospodarki jest niski udział kredytu w finansowaniu majątku obrotowego, który oceniany był

<sup>3</sup> Por. *Informacja Wstępna NBP*, nr 5 (IX 1995), s. 4 (obi. własne).

<sup>4</sup> Por. *Rocznik Statystyczny 1993*, tabl. 48, s. 532.

<sup>5</sup> Por. *Założenia polityki pieniężnej NBP na rok 1996*, s. 11.

<sup>6</sup> Por. M. Zieliński, *Sytuacja makroekonomiczna*, w: *Koniunktura gospodarcza Polski*, Biuletyn Centrum im. A. Smitha, nr 2(6) 1995, s. 9 - 10.

<sup>7</sup> Por. *Założenia...*, op. cit., s. 10.

w czerwcu 1995 roku na 10,7%<sup>8</sup>. Znakomicie większą rolę w finansowaniu przedsiębiorstw odgrywają nadal tzw. zatory płatnicze, czyli niespłacone zobowiązania przedsiębiorstw wobec innych podmiotów z tytułu podatków, składek ZUS i dostaw. Ich udział w finansowaniu majątku obrotowego nadal przekracza 50%, co trudno uznać za zjawisko normalne<sup>9</sup>. Oznacza to bowiem finansowanie własnych potrzeb cudzymi pieniędzmi, praktycznie za darmo. Wyrazem tej sytuacji jest m. in. tzw. "współczynnik bezkarności" prezentujący stosunek zobowiązań przedsiębiorstw wobec budżetu i parabudżetu do ich zobowiązań krótkoterminowych<sup>10</sup>.

Szczególną cechą gospodarki polskiej ostatniego okresu, ocenianą niekiedy negatywnie, jest też szybki wzrost rezerw dewizowych NBP, które według wstępnych informacji osiągnęły we wrześniu 1995 roku 12 mld USD. Wzrost ten, w zasadzie korzystny dla gospodarki, następował pomimo ujemnego salda bilansu handlowego, które w ciągu pierwszych 8-miu miesięcy roku 1995 wyniosło 779 mln USD<sup>11</sup>. Dość powszechnie przyjmowano dotąd, że przyrost rezerw dewizowych miał swe źródło przede wszystkim w trudnych do oszacowania wpływach z nierejestrowanego handlu przygranicznego. Prosperuje on jeszcze dzięki początkowo znacznej ale szybko zmniejszającej się różnicy między parytetami siły nabywczej marki niemieckiej i złotego w porównaniu z relacjami kursów walutowych. Wyraźny jest ostatnio wzrost zakupów dokonywanych przez obywateli polskich w Niemczech. Istotną pozycję stanowią również trudne do skwantyfikowania zakupy "turystów" z Europy Wschodniej w Polsce, dokonywane w dolarach amerykańskich.

Drugim, choć bardzo zmiennym źródłem wzrostu zasobów dewizowych NBP, są zakupy polskich bonów skarbowych przez inwestorów zagranicznych. Lokaty te są dla nich korzystne dzięki wysokiemu oprocentowaniu w porównaniu ze znacznie zwolnionym tempem pełzającej dewaluacji złotego przy jednoczesnym częściowym upłynnieniu jego kursu.

Wzrost rezerw dewizowych NBP umożliwił uzyskanie większej swobody ruchu w kształtowaniu polityki kursowej i zwiększenie stopnia wymiennalności złotego. Pozwoliło to właśnie na wyhamowanie nastawionej jednostronnie na stymulację eksportu, pełzającej dewaluacji. Na tym tle ujawnił się jednak szereg istotnych problemów i dylematów polityki pieniężnej i kursowej, omówionych w dalszej części opracowania.

Lata 1994 - 1995 umożliwiły też interesujące spostrzeżenia na temat właściwości polskiej inflacji i jej źródeł. Okazało się bowiem i to wbrew dość powszechnym poglądom, że wzrost rezerw walutowych nie ma jednoznacznie inflacyjnego charakteru. W roku 1995, w okresie szczególnie szybkiego wzrostu tych rezerw, inflacja uległa znacznemu wyhamowaniu. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wzrósł od marca do sierpnia 1995 zaledwie z 108,0 do 112,9 ( $1 \text{ I } 95 = 100$ )<sup>12</sup>. Natomiast wyraźna

<sup>8</sup> Tamże, s. 11.

<sup>9</sup> Tamże, s. 11.

<sup>10</sup> Por. M. Zieliński, op. cit., s. 8.

<sup>11</sup> Por. *Informacja...*, op. cit., s. 4 (obliczenia własne).

<sup>12</sup> Tamże, s. 1 (obliczenia własne).

okazuje się zbieżność wzrostu stopy inflacji ze wzrostem deficytu budżetowego. Wakacyjny wzrost tego deficytu w lipcu 1995 o prawie 850 mln zł zaowocował we wrześniu 1995 roku wzrostem miesięcznej stopy inflacji do 3%<sup>13</sup>. Nic więc dziwnego, że ocena wpływu inflacji na proces wzrostu polskiej gospodarki napotyka na niejakie trudności. Z jednej strony wiadomo, że im wyższa stopa inflacji, tym mniejsza skłonność do inwestowania w obliczu drogiego kredytu. Zresztą podkreślono już wyżej, że udział kredytu w finansowaniu gospodarki jest u nas bardzo niski. Z drugiej jednak strony niemal oficjalne tolerowanie zatorów płatniczych umożliwia dłużnikom tanie finansowanie środków obrotowych i produkcji. Można więc zaryzykować tezę, że ujemny wpływ wysokiej stopy inflacji na tempo wzrostu gospodarczego został w Polsce w znacznej mierze zneutralizowany niekonwencjonalnymi dostosowaniami przedsiębiorstw i wysokim stopniem finansowania produkcji i inwestycji środkami własnymi. Nie ulega natomiast wątpliwości, że głównym powodem powolnego spadku stopy inflacji jest nie przyrost rezerw dewizowych NBP, lecz deficyt budżetowy i koszty obsługi długu publicznego, które osiągnęły w roku 1995 - 18% wydatków budżetowych. Pozycje te są jednak wyraźnie niedoceniane przez koła rządowe jako źródło inflacji. W kołach tych równie wyraźnie niedoceniany jest fakt, że obok deficytu budżetowego silnie inflacjogenną rolę odgrywają zobowiązania sektora rządowego, których spłata nie jest zaliczana do wydatków budżetowych. Dzięki temu pozycja ta nie wpływa formalnie na wielkość deficytu. Tymczasem potrzeby pożyczkowe sektora publicznego (PSBR) w Polsce w ostatnich latach wynosiły kolejno: w roku 1992 - 134,4%, w 1993 - 159,6%, w 1994 - 166% i w 1995 - 153,8% deficytu budżetowego<sup>14</sup>.

W charakterystyce polskiego wzrostu gospodarczego ostatnich lat nie można wreszcie pominąć czynnika, jakim jest znaczna przewaga Polski nad sąsiadami w zakresie praktycznego, w pewnym sensie ponadsystemowego wdrażania zasad gospodarki rynkowej. Znajduje to swój wyraz nie tylko i nie tyle w tworzeniu instytucjonalnych podstaw gospodarki rynkowej, ile w znacznie wyższym stopniu transformacji codziennego życia gospodarczego, w zakresie upowszechnienia mentalności rynkowej w społeczeństwie, jego gotowości do podejmowania inicjatyw przedsiębiorczych. Właśnie masowość objawów indywidualnej aktywności gospodarczej wskazuje na wyższy poziom transformacji gospodarki polskiej aniżeli wynikałoby to z formalnego zaawansowania prywatyzacji, rozwoju rynku kapitałowego i tworzenia infrastruktury gospodarki rynkowej.

Natomiast czynnikiem niesprzyjającym są nadal różnorodne instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego, jak choćby brak nowej konstytucji, tworzącej ramy i klimat dla dynamiki gospodarczej<sup>15</sup>. Stwarza to szereg zagrożeń, o których mowa w następnym rozdziale.

<sup>13</sup> Tamże, s. 1.

<sup>14</sup> *Założenia...*, op. cit., s. 2.

<sup>15</sup> Por. J. Winiecki, *Instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego - Polska niezakończona transformacja*, Zeszyty Centrum im. A. Smitha, nr specjalny, czerwiec 1995, s. 1 - 2.

### III. ZAGROŻENIA I BARIERY ROZWOJU

Wysokie tempo wzrostu gospodarczego Polski w ostatnich latach nie może przesłaniać tych jego cech i zjawisk towarzyszących, które mogą zagrozić jego kontynuacji. Nie pretendując do wyczerpującej analizy zwrócimy tu uwagę na kilka jedynie kwestii. Są to:

- 1) malejąca konkurencyjność polskiej oferty,
- 2) zbyt powolny spadek stopy inflacji i mimo ożywienia - niedostateczna skłonność do inwestowania,
- 3) konsekwencje złego stanu finansów publicznych i niekorzystnej struktury budżetu,
- 4) niedostateczna, mimo wzrostu - podaż kapitału,
- 5) instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego.

#### 1. Słabnąca konkurencyjność polskiej gospodarki

Dotychczasowa łatwość zbytu polskich wyrobów na rynku krajowym i w handlu przygranicznym, praktyczny brak ostrej bariery popytu w wyniku wypływu pustego pieniądza z budżetu, możliwość względnie łatwego przedstawiania się eksporterów z rynków zagranicznych na wewnętrzne, przynajmniej w niektórych branżach - wszystko to utrudnia dostrzeżenie i docenienie niebezpieczeństw z tym związanych. Głównym zagrożeniem dla kontynuacji szybkiego wzrostu gospodarczego, wynikającym z braku silnego przymusu ekonomicznego - jest nieistnienie skutecznej bariery kosztowej, przymusu troski o poziom kosztów, o ich obniżanie. Wspomniał już w innym miejscu, że szybki wzrost kosztów i cen krajowych spowoduje, według przewidywań NBP, obniżenie poziomu rentowności produkcji w roku 1996. Coraz dłuższa jest lista artykułów, których ceny przestają być konkurencyjne w porównaniu z wyrobami zagranicznymi. W obliczu wzrostu kosztów wydobywania węgla kamiennego i niemożności ich pokrycia cenami uzyskiwanymi w eksporcie - kopalnie szukają coraz częściej możliwości zbytu na rynku krajowym, gdzie w dalszym ciągu możliwe jest w jakiejś mierze dyktando cenowe, choć jak wskazują liczne afery - związane z ryzykiem nieotrzymania zapłaty.

Brak skutecznej rynkowej bariery kosztowej wiąże się z długoletnim przyzwyczajeniem do automatycznej akceptacji ponoszonych kosztów, do nieopłacalności ich obniżania w gospodarce, w której zysk był nieistotny, a efekty obliczano sumując poniesione nakłady. Oczywiście na dalsze nieistnienie bariery kosztowej nie można sobie pozwolić. Ujawniłoby ono szybko płytkość, powierzchowność polskiego wzrostu gospodarczego, brak mocnych jego fundamentów mimo relatywnie szerokiej bazy społeczno-ekonomicznej nowego ustroju gospodarczego. Wzrost kosztów i cen krajowych zmniejszać będzie opłacalność eksportu, której już nie będzie można poprawiać arbitralną dewaluacją złotówki - zwłaszcza po upłynięciu kursu złotego i wprowadzeniu jego pełnej wymienialności. Trzeba będzie natomiast godzić się ze stopniowym spadkiem giełdowego kursu złotego. Ewen-

tualność spadku eksportu i jego opłacalności grozi przy tym pogorszeniem i tak już ujemnego bilansu handlowego, co z kolei podważy możliwości importu inwestycyjnego, jednego z kluczowych nośników rozwoju gospodarczego.

Ostateczną konsekwencją wzrostu kosztów i cen krajowych jest niebezpieczeństwo pogorszenia koniunktury gospodarczej, co pod koniec roku 1995 sygnalizują placówki analityczne Głównego Urzędu Statystycznego, Centralnego Urzędu Planowania itp.<sup>16</sup>.

## **2. Zbyt powolny spadek stopy inflacji i niedostateczna skłonność do inwestowania**

Jak wiadomo, wysoka stopa inflacji zmniejsza skłonność do inwestowania nie tylko na skutek wysokiej ceny kredytu. Wysoka stopa inflacji stwarza klimat niepewności, skracający horyzont czasowy podejmowanych decyzji. Uniemożliwia ona długofalowy, reprezentatywny, wiarygodny rachunek ekonomiczny przedsięwzięć. Spotykany niekiedy pogląd, jakoby stabilizacja stopy inflacji na wysokim poziomie umożliwiała przewidywalność zjawisk i procesów gospodarczych - nie zasługuje na poważną dyskusję.

W tej sytuacji honor polskich inwestorów ratuje sektor prywatny, w którym zarówno dynamika nakładów inwestycyjnych jak i zatrudnienia, jest znacznie wyższa niż w sektorze publicznym<sup>17</sup>. Ponadto przedsiębiorstwa państwowe nie mogą na dłuższą metę liczyć na niekonwencjonalne finansowanie przedsięwzięć niespłaconymi zobowiązaniami. Twarda ale niezbędna egzekucja tych zobowiązań może przejściowo dodatkowo obniżyć skłonność do inwestowania. Osłabiłoby to jeszcze bardziej szanse dogonienia krajów rozwijających się szybciej, w których zarówno stopa wzrostu PKB jak i stopa inwestycji, są często dwukrotnie wyższe<sup>18</sup>.

## **3. Zły stan finansów publicznych i niekorzystna struktura budżetu**

Zagrożeniem dla gospodarki polskiej, na ogół niedocenianym, jest trwający kryzys finansów publicznych, pogłębiany przez bardzo niekorzystną strukturę wydatków budżetowych. Przypomnijmy, że mimo pewnej poprawy w ostatnich latach, deficyt budżetu państwa w roku 1994 wyniósł 5,740 mln zł a po 10 miesiącach roku 1995 osiągnął ponad 6 mld zł<sup>19</sup>. Jakkolwiek deficyt ten nie przekracza granicy 3%, stanowiącej kryterium wymagane w Unii Europejskiej, to jednak wiemy już, że o całkowitać zobowiązań płatniczych państwa decydują inne wielkości (por. wyżej) i że obciążenie naszego budżetu kosztami obsługi długu publicznego jest ogromne - w 1995 r. około 11 mld zł. Obciążenie to znakomicie ogranicza swobodę ruchu i możliwości realnego

<sup>16</sup> Por. np. *Gospodarka zwalnia obroty*, "Rzeczpospolita - Ekonomia i Rynek", 27 X 1995.

<sup>17</sup> Por. M. Zieliński, op. cit., s. 11.

<sup>18</sup> Por. T. Majewska, op. cit., s. 54, tabi. 3.

<sup>19</sup> Por. *Budżet kwitnie*, "Gazeta Wyborcza", 9 XI 1995, s. 18.

wzrostu wydatków budżetowych, zwłaszcza na cele charakteryzujące się korzystnymi efektami mnożnikowymi, jak np. infrastruktura, edukacja, nauka. W tej sytuacji uprawniona staje się teza, że wysokie koszty obsługi długu publicznego i zobowiązania płatnicze państwa - wyłączają budżet z aktywnego kształtowania procesów gospodarczych, a ponadto zmuszają fiskus do działań restrykcyjnych, nie stymulujących wzrostu.

Sytuację pogarsza fakt, że struktura wydatków budżetowych pozostaje niemal niezmienna od szeregu lat i jest wyraźnym odbiciem nie zakończonej, jeśli nie przerwanej transformacji ustrojowej. Jest ona w znacznej mierze przejawem i wynikiem utrzymującego się nadal podziału gospodarki na sektor rynkowy i nierynkowy<sup>20</sup>. Ten ostatni żąda, jak wiadomo, uprzywilejowanego finansowania, niezależnego od osiąganych wyników gospodarczych, umarzania długów, preferencyjnych, subwencjonowanych przez budżet kredytów itd. Dość wyraźne zahamowanie procesów prywatyzacyjnych owocuje już spadkiem wpływów budżetowych z tego tytułu i grozi długotrwałą kontynuacją obecnej struktury wydatków budżetowych. Jest ona zdominowana przez świadczenia i konsumpcję, a także w pewnej mierze - przez presję silnych grup nacisku. Przykładem mogą tu być zapomogi dla starszych rolników, nazywane emeryturami, a finansowane w 93% przez budżet i pochłaniające w roku 1995 około 6,5 mld zł dotacji. Uprzywilejowane finansowanie sektora nierynkowego odbywa się zarówno poprzez subwencje budżetowe jak i w postaci kredytów, które często, jak dotąd, przekształcały się w tzw. złe kredyty, wymagające znacznych środków na ich refinansowanie i umarzanie, oczywiście kosztem zdrowych ogniw gospodarki. Wspomniano już wyżej, że zjawiska te osłabiają zdolność polityki finansowej państwa do pozytywnego wpływania na procesy gospodarcze, do generowania wzrostu gospodarczego. W obliczu silnej presji rozmaitych lobbies na utrzymanie lub rozrost ich dotychczasowej pozycji w budżecie - fiskus poszukuje coraz bardziej wątpliwych źródeł wzrostu dochodów budżetowych. Nadmierny wzrost opodatkowania pojmowany jako w praktyce jedyny sposób zwiększania dochodów - nie rokuje jednak ich wzrostu, a oddziałuje hamująco na dynamikę produkcji i inwestycji.

#### 4. Kapitałowe zagrożenia wzrostu gospodarczego

Mimo zasygnalizowanego wyżej zwiększenia tempa inwestycji zagranicznych w Polsce - dopływ kapitałów obcych należy określić jako niezwykle skromny. Nawet w bardzo korzystnym roku 1995 zagraniczne inwestycje kapitałowe w Polsce nie przekroczą zapewne 3 miliardów dolarów. Tymczasem nowe niemieckie kraje związkowe (Neue Bundesländer, czyli dawna NRD) otrzymują corocznie 100 - 120 mld USD tytułem samych tylko subwencji budżetowych<sup>21</sup>. W tym świetle trudno liczyć na wywołanie przełomu strukturalnego w gospodarce polskiej przez kapitał obcy.

<sup>20</sup> Por. W. Wilczyński, op. cit., s. 69 - 71.

<sup>21</sup> Por. T. Waigel, *Dauerhafter Wohlstand erfordert vorübergehend Verzicht* (Trwały dobrobyt wymaga przejściowo wyrzeczeń), *Journal für Deutschland*, nr 2/1993 s.8

Trudno również oczekiwać szybkiego przełomu strukturalnego ze strony kapitału krajowego, który i tak wykazuje dużą prężność i aktywność inwestycyjną mimo licznych barier i przeszkód. Warto w tym miejscu wskazać na utrzymywanie się złego klimatu wokół wysokich zysków warunkujących zdolność do inwestowania.

Syntetycznym wyrazem słabości kapitalizmu polskiego jest mierny rozwój rynku kapitałowego, na którym po okresie grynderskiego boomu w r. 1993 - zapanowała stagnacja. Nie można w tym kontekście pominąć niekorzystnego wpływu wysokiej stopy inflacji na rynek kapitałowy. Wysoka inflacja wypacza obraz rzeczywistej rentowności, spłaszczając jej zróżnicowanie. Zwodzi ona pozornie wysokimi stopami zysku. Inflacja neutralizuje w znacznej mierze obraz realnych zmian zachodzących w gospodarce, utrudnia jednoznaczne oceny przedsiębiorstw. Tymczasem potrzeby kapitałowe gospodarki polskiej są ogromne, a perspektywy opłacalności inwestycji - pod warunkiem radykalnego obniżenia stopy inflacji - bardzo pomyślne.

## 5. Instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego

Niestety społeczny, a także instytucjonalny klimat dokoła procesów transformacyjnych trudno uznać za szczególnie stymulujący zaangażowanie kapitału. Zwiększa on raczej dysproporcję między potrzebami kapitałowymi gospodarki a stopniem ich zaspokojenia. W niektórych kręgach społecznych spotyka się programową niechęć nie tylko do kapitału zagranicznego lecz także do rodzimego. Zjawiska takie nasilają się zwłaszcza tam, gdzie nie zadbano o dostateczną precyzję warunków prywatyzacji. Dopływ kapitału utrudniają również wygórowane żądania gwarancji społecznych i płacowych przy zakupie zakładu. Właśnie one powodują znaczne obniżanie cen zakupu prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Instytucjonalne, formalne i nieformalne przeszkody na drodze do prywatyzacji wynikają też w pewnym stopniu z utrzymywania się w partiach różowo-zielonej koalicji - ideologii centralistyczno-etatystycznej, przekonania o wyższości zinstytucjonalizowanego interwencjonizmu państwowego nad mechanizmem rynkowym. Konsekwencją ulegania tej ideologii jest ogólne niedocenywanie a nawet gubienie z pola widzenia transformacji ustrojowej i koncentrowanie się na "ilościowej" polityce regulacyjnej, na redystrybucji produktu narodowego. Wskazuje na to min. tekst Stanowiska Rady Strategii Gospodarczej przy Radzie Ministrów w sprawie "Dylematów Rozwoju społeczno-gospodarczego" (mat. CUP)<sup>22</sup>.

Powyższy przegląd zagrożeń dla kontynuacji polskiego ożywienia gospodarczego bynajmniej nie wyczerpuje ich listy. Między innymi pominięty został czynnik szczególnej wagi, choć trudno wymierny, jakim jest zdeterminowana długotrwałością centralizmu i antykapitalistycznej indokrynacji

Por. Stanowisko Rady Strategii Gospodarczej przy Radzie Ministrów w sprawie "Dylematów rozwoju społeczno-gospodarczego" z dnia 12 X 1995 - materiał powielony oraz "Nowe Życie Gospodarcze", nr 24 z 2 XI 1995, s. 21 - 22.



- bierność znacznej części społeczeństwa, powszechność oczekiwania wszystkiego od wszechmocnego dawniej państwa, niski poziom edukacji ekonomicznej oraz nadmierna podatność na obietnice i mirażę.

#### **IV. DYLEMATY I PRYNCYPIA POLITYKI GOSPODARCZEJ OKRESU TRANSFORMACJI**

Utrzymanie dotychczasowego tempa, a zwłaszcza stworzenie warunków dla dalszego przyspieszenia wzrostu gospodarczego Polski, wymaga uzyskania jasności w całym szeregu kluczowych kwestii. Jest to tym bardziej konieczne, że od czasów osławionej "wojny na górze" a szczególnie od chwili zwycięstwa wyborczego różowo-zielonej koalicji - coraz wyraźniejsze stawały się tendencje do "chowania głowy w piasek", do unikania trudnych pytań i odpowiedzi. Powodowało to stopniowe tępienie ostrza polityki transformacyjnej, odraczanie szeregu istotnych decyzji. Wyrażna stała się tendencja do poszukiwania rozwiązań kompromisowych, hybrydowych, niejasnych, do stabilizowania się podziału gospodarki na sektor rynkowy i nierynkowy z jego fatalnymi konsekwencjami dla całej gospodarki, a zwłaszcza dla budżetu państwa i długu publicznego. W kręgach rządowych liczy się dość wyraźnie na automatyzm sukcesu niezależnie od postępów transformacji ustrojowej.

Tymczasem ostrość wymagań stawianych naszej gospodarce przez otoczenie, a zwłaszcza przez Unię Europejską, nie pozwala na politykę uników i na połowiczne rozwiązania. Sytuacja, w jakiej znajdujemy się po 6-ciu latach transformacji, upoważnia do ponownego postawienia pytania o jej cel ustrojowy. Czy zmierzamy do kapitalistycznej gospodarki rynkowej, czy też do pozbawionej szans sukcesu - hybrydy ustrojowej? Pytanie to jest w pełni uzasadnione nie tylko w obliczu ambiwalentnego stosunku do prywatyzacji i to nie tylko na lewicy. Widoczna jest tendencja do ponownego ograniczania konkurencji rynkowej w niektórych gałęziach gospodarki, do zmniejszania stopnia jej otwartości.

Dlatego na czasie wydaje się powrót do pryncypiów, przypomnienie, że bez jednoznacznego rozstrzygnięcia kwestii ustrojowych na rzecz normalnej, kapitalistycznej gospodarki rynkowej - nie może być mowy o długofalowych sukcesach gospodarczych. Nie jest to bynajmniej kwestia ideologiczna lecz wstępny warunek obalania fałszywych i pozornych dylematów, warunek zgodności polityki gospodarczej z obiektywnym stanem wiedzy ekonomicznej. Nie będzie prawidłowych decyzji w polityce ustrojowej, rynkowej, budżetowej, pieniężnej, kredytowej bez jednoznacznych odpowiedzi na pytanie o ustrój gospodarczy.

Jak wiadomo, niezbywalnymi właściwościami normalnej gospodarki rynkowej są:

- 1) stabilny i wymierny pieniądz warunkujący prawdziwość rachunku ekonomicznego, zapewniający dostateczny horyzont czasowy podejmowanych decyzji, a tym samym umożliwiającą racjonalność mikroekonomiczną i makroekonomiczną,
- 2) sprawny, przejrzysty mechanizm rynkowy, oparty na równouprawnieniu i konkurencji partnerów, zapewniający twardą weryfikację podaży i peł-

ną swobodę zawierania transakcji, wyposażony w rozwiązania prawne umożliwiające egzekucje norm prawnych i roszczeń,

- 3) dominacja własności prywatnej, zapewniająca mikroekonomicznie racjonalną bazę gospodarce, wykluczająca centralistyczne zarządzanie gospodarką, oznaczające pracę na własny rachunek i odpowiedzialność.

Na każdym z tych obszarów ostatnie lata przyniosły w Polsce renesans dawno przewyżczonych nieporozumień. Utrudnia to prawidłowe rozwiązywanie szeregu autentycznych problemów.

ad. 1) W sferze polityki pieniężnej, kredytowej i budżetowej odrodziły się oparte na nieadekwatnych, jeśli nie fałszywych, interpretacjach neokenesizmu - naciski na tzw. zmiękczenie finansowania gospodarki. Ponownie pojawiło się dawno i negatywnie zweryfikowane hasło: lepsza inflacja niż bezrobocie. Nieustanne domaganie się preferencyjnych kredytów, subwencjonowanych przez budżet, gwarancji płacowych oraz innych form ułatwionego finansowania (łącznie z umarzaniem długów sektora nierynkowego) - uniemożliwia hamowanie inflacji kosztowej i wzrostu wydatków budżetowych przy jednoczesnym pogarszaniu się ich struktury. Z naciskiem trzeba odrzucić jako pozorny - rzekomy dylemat, czy dla sfinansowania rosnących wydatków budżetowych należy tolerować wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego, czy też przeciwdziałać takiej praktyce. W obliczu bowiem wysokich kosztów obsługi długu publicznego już obecnie poważnie zmniejszających możliwości realnych wydatków budżetowych - lekkomyślne zwiększanie tego długu miałyby charakter samobójczy.

Dlatego też za szczególnie pilną należy uznać konieczność stworzenia warunków dla przywrócenia skutecznej bariery kosztowej, warunkującej konkurencyjność naszej gospodarki. W tym celu niezbędne jest przestrzeganie zasad twardej, antyinflacyjnej polityki pieniężno-kredytowej i budżetowej. Jest ona warunkiem stabilności złotego, ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego. Na dłuższą metę zaowocuje ona też zwiększeniem stopy inwestycji realnych. Warto w tym miejscu wspomnieć o roli, jaką w przewyżczaniu wyobrażeń o możliwościach polityki łatwego pieniądza powinna odegrać teoria racjonalnych oczekiwań R. Lucasa, laureata nagrody Nobla za rok 1995. Wykazuje ona bowiem, że reakcje uczestników życia gospodarczego na politykę rządu znakomicie neutralizują oczekiwania polityków.

Rozstrzygnięcia bardziej rzeczywistych dylematów wymaga, natomiast polityka kursu walutowego. Pytania są tu dość liczne. Czy i w jakim stopniu dla pobudzenia eksportu kontynuować pełzającą dewaluację (*crawling peg*) złotego? Oznacza ona bowiem obietnicę jego automatycznej deprecjacji i ułatwia eksporterom obchodzenie bariery kosztowej inkasowaniem coraz większej ilości złotych za każdego dolara. Czy w obliczu napływu dewiz i znacznego popytu na naszą walutę, na polskie bony skarbowe - możemy sobie już pozwolić na całkowite "upłynnienie" kursu złotego - mimo utrzymującej się wysokiej stopy inflacji, przekraczającej ciągle 20%? Czy wysoka inflacja, a zwłaszcza brak bariery kosztowo-cenowej - po krótkim okresie aprecjacji złotego nie doprowadzi do poważnego spadku jego

kursu giełdowego w obliczu znacznie niższej stopy inflacji u sąsiadów? Czy dopływ i stan zasobów dewizowych NBP pozwolą na utrzymanie pełnej wymiennalności złotego i obronę jego kursu? Czy za wystarczający zabieg upłynniający kurs można uznać zwiększenie marży dopuszczalnych odchyłeń od codziennego fixingu? Odpowiedzi na te pytania nie zawsze są łatwe. Wiele wskazuje na trafność decyzji o zwiększeniu dopuszczalnych odchyłeń od fixingu i na celowość szybszego obniżania tempa, jeśli nie całkowitego zniesienia dewaluacji pełzającej. Natomiast trudniej ocenić konsekwencje obniżek stóp procentowych NBP. Prawdopodobnie zmniejszyłoby to popyt na polskie bony skarbowe a tym samym dopływ dewiz, powodujący zwiększenie ich rezerw ale w obliczu rosnącego popytu na kredyt wewnętrzny - podaż pieniądza krajowego mogłaby wzmocnić tendencje inflacyjne. Dlatego istotne jest pytanie: czy i do jakiego stopnia politykę stóp procentowych banku centralnego można uniezależnić od stopy inflacji?

Pewne jest jednak, że działania nadmiernie ingerujące w kształtowanie się kursu walutowego oraz w wymiennalność pieniądza - nie są korzystne z punktu widzenia adaptacji gospodarki krajowej do wymagań rynku światowego. Ingerencje tego rodzaju, podejmowane zwykle pod hasłem ochrony interesów narodowych, są w istocie samooszukiwaniem się. Natomiast swobodna wymiennalność waluty bez żadnych gwarancji kursowych - jest wstępnym warunkiem skutecznego przymusu ekonomicznego, wymuszania racjonalizacji i obniżania kosztów. Wszelkie formy długotrwałej ochrony własnej produkcji nie sprzyjają umacnianiu zdolności konkurencyjnej gospodarki.

Nie unikając odpowiedzi na postawione wyżej pytania można więc ogólnie stwierdzić, że uniezależnianie i izolowanie polityki pieniężnej i walutowej od warunków zewnętrznych przynieść może jedynie odcinkowe korzyści doraźne (np. zyski eksporterom) ale nie długookresowe.

ad. 2) W początkowym okresie transformacji Polska poszła najdalej ze wszystkich sąsiadów w tworzeniu ładu rynkowego. W roku 1990 ukształtował się mechanizm rynkowy posiadający wiele z wymaganych odeń właściwości. Zapewnił on w znacznej mierze weryfikację i stymulację podaży, zrównoważenie rynku, swobodę zawierania transakcji. Powołany do życia Urząd Antymonopolowy miał zapewnić konkurencję i równouprawnienie sprzedawców, a także chronić interesy nabywców. Dość wcześnie jednak, pod wpływem silnych grup nacisku, zaczęły się w niektórych branżach kształtować stosunki odbiegające od tych założeń. W cukrownictwie, wydobywaniu i sprzedaży węgla kamiennego ujawniły się tendencje do kartelizacji i w konsekwencji - monopolizacji rynku. Ceny krajowe cukru już obecnie są wyższe od cen światowych<sup>23</sup>. Znaczną niezależność od normalnego mechanizmu rynkowego zachował "sektor nierynkowy", żądający uprzywilejowanego finansowania niezależnie od osiąganych wyników ekonomicznych. Warto tu wspomnieć, że w rezultacie ignorowania Urzędu Antymonopolowego przez wpływowe koła polityczne podała się w końcu roku 1994 do dymisji kierująca tym urzędem min. A. Fornalczyk.

Wysuwane przez rzeczników branżowej monopolizacji argumenty podnoszące możliwość racjonalizacji produkcji, obniżki kosztów produkcji, "uporządkowania" rynku, uzyskania środków na inwestycje restrukturyzacyjne - nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Monopolizacja ułatwia obejście zarówno bariery kosztowej jak i popytowej, co dodatkowo ułatwia miękka (na niektórych odcinkach) polityka budżetowa.

Tak więc przeciwdziałanie dążeniom do ograniczania normalnych stosunków rynkowych powinno być uznane za jeden z czołowych imperatywów polityki transformacyjnej. Brak konsekwencji w tej dziedzinie zagroziłby nie tylko upadkiem konkurencyjności międzynarodowych zmonopolizowanych branż lecz także przerzucaniem ekonomicznych skutków tej porażki na nabywców i konsumentów krajowych.

ad. 3) Przewycięzenie nieporozumień w obszarze przekształceń prywatyzacyjnych - należy uznać za główny warunek powodzenia tego wielkiego przedsięwzięcia ustrojowego, jakim jest przekształcenie gospodarki scentralizowanej w rynkową. Wymaga to nie tylko postępu w formalno-prawnych podstawach tego procesu, lecz także przywrócenia klimatu społecznego sprzyjającego tym przekształceniom, a osłabionego po zwycięstwie wyborczym koalicji PSL-SLD w 1993 r.

Wśród głównych warunków pomyślnego zakończenia przekształceń własnościowych a tym samym - transformacji ustrojowej - wymienić należy m.in.:

- a) przewycięzenie nierealistycznych, łudzących społeczeństwo mirażami zamożności - koncepcji powszechnego uwłaszczenia. Projekty tego rodzaju wyrosły z poczucia obcości wobec państwa i lansowane są jako rzekoma alternatywa powszechnej prywatyzacji. Są one zorientowane nie na uzyskanie trwałych tytułów własności lecz na szybkie zainkasowanie pieniędzy. Nie biorą one pod uwagę rynkowych kryteriów wyceny majątku państwowego, jego zadłużenia i realnych możliwości jego upływniania, co warunkuje możliwość jego wykorzystania jako bazy funduszy emerytalnych, socjalnych itd. Projekty powszechnego uwłaszczenia dezinformują społeczeństwo i odwodzą część ludności od nabywania świadectw udziałowych programu powszechnej prywatyzacji;
- b) uznanie prywatnej własności za ustrojową i gospodarczą podstawę społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne jest wyraźne opowiedzenie się za kapitalistycznym łańcem rynkowym i miarodajnością racjonalności mikroekonomicznej. Powinna to niedwuznacznie zagwarantować nieuchwalona dotąd nowa konstytucja. Jej brak stwarza nie tylko możliwość odradzenia się idei etatystycznych i centralistycznych lecz także stwarza klimat sprzyjający poczynaniom renacjonalizacyjnym<sup>24</sup>. Absurdalność takich tendencji jest w świetle ekonomicznych niepowodzeń sektora państwowego we wszystkich liczących się krajach - zupełnie oczywista;

<sup>24</sup> Por. J. Winiecki, op. cit., s. 1 - 2.

c) przewyższenie ideologii i praktyki rozbudowanego interwencjonizmu państwowego. Jak wiadomo, zinstytucjonalizowany interwencjonizm państwowy prezentowany jest przez jego zwolenników jako normalna cecha współczesnej gospodarki rynkowej, rzekomo wymagającej nie tylko doraźnych ingerencji "problemowych" lecz także ciągłej korygującej a nawet zarządczej funkcji państwa. U podstaw tej ideologii leży w istocie negacja gospodarki rynkowej jako ustroju gospodarczego, pojmowanie jej istoty w sposób powierzchowny, zewnętrzny, a nawet instrumentalny, jako wyłącznie mechanizmu rynkowego. Immanentną cechą tej ideologii jest teza o naturalnej ułomności rynku, o wyższości państwowej polityki alokacyjnej i regulacyjnej nad mechanizmem rynkowym. Pogląd o "naturalności" interwencjonizmu służy często jako uzasadnienie centralizmu administracyjnego.

Przewyższenie ideologii interwencjonizmu państwowego wymaga oczywiście klasyfikacji i zróżnicowanych ocen jego różnych aspektów. Konieczność czasowych ingerencji państwa w rozwiązywanie konkretnych problemów, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych, gospodarki przestrzennej i infrastruktury - nie może jednak w żadnej mierze uzasadniać trwałości działań i instytucji ograniczających prawa rynku. Kosztowność społeczna tych ingerencji jest z reguły za wysoka w porównaniu z korzyściami.

Od stopnia wdrożenia ustrojowych cech gospodarki rynkowej zależy stopień spełnienia wymagań stawianych każdemu efektywnemu systemowi ekonomicznemu. Jak wiadomo<sup>25</sup> kryteria "dobroci" systemów ekonomicznych są następujące:

- 1) zdolność do racjonalnej alokacji zasobów,
- 2) zdolność do racjonalnego wykorzystania istniejącego potencjału ludzkiego i materialnego,
- 3) chłonność innowacyjna gospodarki,
- 4) działanie na rzecz równowagi gospodarczej,
- 5) przymus dążenia do najkorzystniejszej relacji między efektami a nakładami i do maksymalizacji nadwyżki ekonomicznej,
- 6) skracanie czasu reakcji na zjawiska gospodarcze i niezbędnego do podjęcia decyzji.

Polska gospodarka na wielu odcinkach nie spełnia jeszcze tych *wymagań*. Alokacja środków wypaczana jest przywilejami finansowymi sektora nierynkowego i korygowana presją silnych grup nacisku. Stopień wykorzystania istniejącego potencjału obniżany jest przez niekorzystne zewnętrzne warunki gospodarowania przedsiębiorstw (wysokie podatki, brak powszechnej akceptacji dla wysokich zysków warunkujących inwestycje). Chłonność innowacyjna jest słaba w sektorze nierynkowym, a w sektorze rynkowym osłabia ją niedostatek kapitału. Na stan i charakter równowagi rynkowej ujemnie wpływają coraz liczniejsze przejawy monopolizacji i ingerencji administracyjnych. Chroniczna jest nierównowaga w sferze finansów publi-

cznych. Brak bariery kosztowej i popytowej oraz wpływ pustego pieniądza - nie wymuszają dostatecznej troski o racjonalizację nakładów i o hamowanie wzrostu cen. Nadmierna ingerencja państwa w gospodarkę spowalnia reakcje na zjawiska gospodarcze i często nie skłania do podejmowania decyzji związanych z ryzykiem, w obawie o restrykcje i sankcje ze strony administracji państwowej.

Tymczasem tylko wysoki stopień realizacji wszystkich wymienionych kryteriów stanowić może podstawę trwałej dynamiki rozwojowej. Satisfakcjonujący nas wzrost gospodarczy Polski w latach 1993 - 1995 ma w świetle tych kryteriów i stopnia ich wdrożenia - zaplecze stosunkowo płytkie. Wprawdzie decydujący próg na drodze do gospodarki rynkowej został przekroczony, to jednak uzasadnione są obawy o brak dostatecznie silnych wewnętrznych, oddolnych bodźców rozwojowych, o skutki opóźnień w działalności ustawodawczej, o utratę zdolności konkurencyjnej, o konsekwencje wadliwej struktury wydatków budżetowych i dalekosiężne skutki wysokiego długu publicznego.

Utrzymać wysokie tempo wzrostu może jedynie bardziej konsekwentna polityka transformacji ustrojowej. Nie zapewni tego doraźna polityka alokacyjna i regulacyjna, zwłaszcza modyfikowana strajkami i żądaniem różnych grup nacisku.

## ECONOMIC GROWTH AND SYSTEM TRANSFORMATION

### S u m m a r y

The fast economic growth in Poland following 1992 has resulted from a higher degree of advancement of the real transformation rather than from the formal progress of privatization. The "market mentality" has been more developed than in the neighbouring countries. Continuously low production costs make a profitable official export and border trading possible. The market mechanism dominates in the functioning of economy. The parliamentary elections of 1993, won by the pink-green coalition, have endangered the process, despite the former's programme-declared wish to continue the reforms. Privatization has been hindered and its status as a condition of success underestimated. Attempts at an instrumental approach to money has been observed. The dangers of budget deficit and public debt has not been recognized enough. Tendency to monopolization of some branches of economy and to restrict the free market have appeared. In economic policy one can notice the rebirth of the ideology of a wide-reaching state interventionism seen in terms of a legitimized centralism. The continued division of economy into the market and non-market sectors has made it impossible to change the structure of budget spending and to maintain strict financial and credit policy. In economical terms the absence of a costs and prices barrier poses the greatest danger. It leads to a fast growth of costs and prices and the loss of competitiveness by Polish products. On the other hand, the growth of foreign currency reserves by NBP (National Bank of Poland), much emphasized by the government, has not turned out to be inflatiogenic.

The condition for strengthening the tendency for growth in economy is a full implementation of the systemic properties of market economy: microeconomic rationality based on private ownership, introduction of a free market mechanism and a stable, exchangeable currency which enforces rational behaviour. Because it is the high inflation that still poses the greatest danger to economic growth.