

WACŁAW WILCZYŃSKI

## TRANSFORMACJA GOSPODARKI POLSKIEJ PO PIĘCIU LATACH - 1989 - 1994

### I. NIEPOROZUMIENIA WOKÓŁ PRZEDMIOTU I METOD ANALIZY

Przedmiotem tego szkicu nie jest informacja o ilościowych aspektach i rezultatach przekształceń ustrojowych polskiej gospodarki w latach 1989 - 1994. Dane ilustrujące zmiany stosunków własnościowych, udział poszczególnych sektorów w tworzeniu produktu narodowego, informujące o przekształceniach struktury instytucjonalnej państwa i gospodarki są znane i powszechnie dostępne. Liczne są również informacje o zmianach wielkości gospodarczych sfery realnej — takich jak produkcja, sprzedaż, zatrudnienie i bezrobocie itd.<sup>1</sup>

Brakuje natomiast całościowych analiz jakościowych tego wielkiego procesu historycznego, charakterystyk i ocen przekształceń ustrojowych, instytucjonalnych i funkcjonalnych, prezentacji czynników determinujących taki a nie inny stan naszych spraw gospodarczych. Mało jest prób ukazywania warunków przyspieszenia procesu transformacji jako podstawy realnego wzrostu gospodarczego. Niezadowolająca jest też analiza przyczyn niektórych ważnych zjawisk, jak utrzymująca się, ciągle zbyt wysoka inflacja i zbyt niska, niekonkurencyjna wydajność gospodarki polskiej. Tymczasem znaczna część publikacji dotyczących transformacji w Polsce i innych krajach Europy środkowo-wschodniej sprowadza analizę do opisu ewolucji wielkości gospodarczych w poszczególnych krajach. Niejednokrotnie usiłuje się przy tym przedstawiać przypadkowe korelacje statystyczne między nimi jako dowody związków przyczynowo-skutkowych między tymi często nieporównywalnymi wielkościami. Niezwykle łatwo i powierzchownie interpretowany bywa np. ilościowy spadek produkcji jako dowód porażki lub błędności poczynań transformacyjnych. Bezkrytycznie zakładana i przyjmowana bywa pełna porównywalność danych statystycznych z zupełnie różnych jakościowo epok i typowych dla nich, zasadniczo różniących się między sobą warunków gospodarowania<sup>2</sup>.

Ilościowe podejście do analizy procesu transformacji prowadzi do zafałszowania jego obrazu. Uznaje się wówczas produkcję przestarzałych czołgów

<sup>1</sup> Por. np. T. Chróścicki, *Sytuacja gospodarcza Polski w końcu 1993 roku*, *Gospodarka Narodowa*, nr 2/1994, s. 38 i nast.

<sup>2</sup> Można to zarzucić m.in. pracom Wiedeńskiego Instytutu dla międzynarodowych porównań gospodarczych, np. K. Łaski, A. Bhaduri, F. Levcik, *Od gospodarki planowej do systemu rynkowego*, INE PAN, *Studia i Materiały*, tom 43, s. 5 - 56, (przekład polski).

i ciężkich maszyn za równowartościową z produkcją wysokiej klasy towarów rynkowych. Nie dostrzega się różnicy między "wartością" produkcji uzyskaną dzięki automatycznemu sumowaniu kosztów jej wytworzenia (co było typowe w krajach socjalistycznych) a wartością produkcji weryfikowaną przez wymagający rynek. Porównuje się wyniki gospodarki zorientowanej na maksymalizację nakładów z wynikami gospodarek zorientowanych na oszczędzanie kosztów i na maksymalizację nadwyżek efektów nad nakładami. Nie potrzeba dodawać, że porównania tego rodzaju są na rękę przeciwnikom transformacji ustrojowej, szermującym argumentem o kryzysie ekonomicznym wywołanym przez odejście od socjalizmu. Ubolewa się nad wyrzeczeniami, jakie znosi społeczeństwo w wyniku transformacji i nie dostrzega jednocześnie takich "statystycznych" sprzeczności i kuriozów jak równoczesność spadku płac realnych i wzrostu realnej sprzedaży. Nie chce się widzieć gwałtownego wzrostu ilości samochodów, modernizacji wyposażenia mieszkań, przemilcza imponującą indywidualną aktywność budowlaną<sup>3</sup>.

W świetle porównań z innymi krajami Europy środkowo-wschodniej nie ma najmniejszych podstaw do negacji polskiej transformacji jako drogi do rzeczywistego sukcesu ekonomicznego. Droga ta obfituje jednak w przeszkody hamujące ten proces i wywołujące straty, przypisywane następnie rzekomo błędnym przekształceniom ustrojowym i złej polityce gospodarczej. Dlatego celowe wydaje się ukazanie znaczenia kontynuacji i zakończenia przełomu ustrojowego w jego głównych aspektach jako warunku utrwalenia obserwowanych od połowy 1992 roku tendencji wzrostowych w gospodarce.

## **II. CELE, METODY I REALIZACJA PROGRAMU PRZEKSZTAŁCEŃ USTROJOWYCH POLSKIEJ GOSPODARKI**

### **1. Kształt programu**

Obrady "okrągłego stołu", zakończone 5 kwietnia 1989 roku nie przyniosły jeszcze żadnych ustaleń zapowiadających zmianę ustroju gospodarczego, wyjąwszy mgliste i mylące sformułowania na temat nowego ładu gospodarczego. Wiosną 1989 roku dominowała jeszcze problematyka "urynkowienia", demokratyzacji gospodarki socjalistycznej. Wytargowano jedynie niezwykle wysoki współczynnik indeksacji płac (0,8), obliczony na osłabienie i rozkład ekonomiczny dotychczasowego reżimu. Rozkład ten stał się faktem i jesienią tegoż roku, wraz z powołaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego, powstały warunki dla autentycznych przekształceń ustrojowych. Ich wyrazem stał się "Rządowy Program Stabilizacji Gospodarczej" z października-grudnia 1989 roku, wiązany z nazwiskiem wicepremiera Leszka Balcerowicza. Nie ograniczał się on do reform i zmian funkcjonalnych, doraźnych. Jednak w obliczu hiperinflacji (miesięczna stopa inflacji sięgała latem i jesienią 1989 roku — 40 - 50%) oraz ogromnych niedoborów towarowych — na pierwszy plan musia-

<sup>3</sup> Por. T. Chróścicki, op. cit. s. 40.

ły się wysunąć sprawy równowagi pieniężnej i rynkowej. Przesłoniły one chwilowo ustrojowy charakter programu. Dlatego ważne są przypomnienia główne jego cele, zbieżne zresztą z niezwykłymi cechami ustrojowymi gospodarki rynkowej. Należały do nich:

a) powrót do gospodarki pieniężnej z stabilnym pieniądzem pojmowanym w sposób kryteryjny a nie wąsko instrumentalny, z pieniądzem uznawanym za miernik wartości, wymiernym, powszechnie przyjmowanym i równoważącym rynek;

b) powrót do mechanizmu rynkowego jako głównego sposobu funkcjonowania gospodarki, zapewniającego równowagę podaży i popytu, odejście od fikcji ekonomicznej, prawdziwość cen i twardy mechanizm weryfikacji produkcji wpływający na decyzje alokacyjne;

c) powrót do prywatnej własności jako warunku racjonalności mikroekonomicznej i podstawy pracy na własny rachunek i odpowiedzialność.

Warto tu przypomnieć, że wymienione wyżej cechy gospodarki rynkowej należą do jej pryncypiów niezależnie od preferowanego jej typu, czy modelu. Zarówno w modelu neoliberalnym jak i socjaldemokratycznym podstawą systemu jest stabilna gospodarka pieniężna, miarodajność mechanizmu rynkowego i oparta na prywatnej własności racjonalność mikroekonomiczna. Różnice między tymi modelami dotyczą głównie zakresu państwowej polityki redystrybucyjnej i gestii państwa jako podmiotu gospodarczego.

W Polsce nie było dotąd właściwie szerszej dyskusji nad wyborem określonego typu gospodarki rynkowej. Znajomość różnic między nimi jest zresztą w wielu środowiskach słaba, powodując szereg nieporozumień (nawet w wypowiedziach wysoko postawionych osób) m.in. na temat istoty społecznej gospodarki rynkowej (*Soziale Marktwirtschaft*). W Polsce głównym postulatem było i jest nadal wcielenie w życie pryncypiów gospodarki rynkowej a nie tyle określonego jej modelu. Jest to konieczność podyktowana lansowanymi często skłonnościami do wyboru tzw. "trzeciej drogi ustrojowej", mającej łączyć zalety gospodarki rynkowej z właściwościami państwa opiekuńczego oraz socjalistycznymi cechami ustrojowymi. Koncepcje te przedstawiane bywają jako "cywilizowane" przeciwieństwo skrajnie liberalnego, "dzikiego" 19-wiecznego kapitalizmu, którego w Polsce nie ma. Zwolennicy "trzeciej drogi" skłonni są do relatywizacji i dowolnego interpretowania cech gospodarki rynkowej. Ich zdaniem pieniądz nie musi być koniecznie stabilny i wymierny a mechanizm rynkowy nie musi być podstawą systemu funkcjonowania gospodarki. Dużą rolę może grać centralne kierowanie gospodarką a prywatna własność ich zdaniem nie jest niezbędna dla zapewnienia racjonalności mikroekonomicznej.

## 2. Wybór drogi przekształceń

Niebezpieczeństwo ukształtowania się ustrojowej hybrydy o chwiejnych zasadach, niejasnych regułach gry i nieuchronnie niskiej efektywności, — było jedną z przesłanek "ostrości" programu Balcerowicza i zastosowanej w początkowej fazie jego realizacji — metody określanej często jako "terapia

szokowa". Zdaniem autora programu termin ten nie jest adekwatny, ponieważ była ona logicznym następstwem długotrwałej ewolucji w kierunku katastrofy. Proces ten wymagał radykalnego zahamowania. Istota zastosowanej terapii polegała na zderzeniu dotychczasowego "porządku" ekonomicznego z nowymi regułami gry. Było to zderzenie gospodarki niefunkcyjnej z rynkową, gospodarki dotąd zamkniętej z otwartą, rynku producenta i jego dyktatu z rynkiem nabywcy, cen fikcyjnych z prawdziwymi, realnymi. Terapia taka nie mogła nie być bolesna. Realizatorzy programu musieli w pierwszej chwili koncentrować się na szybkim wdrożeniu tych jego elementów, które warunkują ustabilizowanie sytuacji gospodarczej, od których nie ma odwrotu pod groźbą całkowitej katastrofy. Były to: a) uzdrowienie stosunków pieniężnych; b) liberalizacja gospodarki i wprowadzenie w szerokim zakresie mechanizmu rynkowego.

W tym celu z dniem 1 stycznia 1990 roku zdewaluowano złotego do poziomu 9500 zł za 1 USD, czyniąc z tego kursu swoistą kotwicę na najbliższy okres najtrudniejszych przestawień i zmian. Kurs ten umożliwił szybki wzrost eksportu i początkowo działał jako ostra bariera antyimportowa. Wprowadzenie legalnej, wewnętrznej wymiwalności pieniądza przy jednoczesnym wysokim oprocentowaniu lokat w walucie krajowej "oddolaryzowało" skutecznie gospodarkę, w której pod koniec roku 1989 większość transakcji odbywała się w obcych walutach.

Odzyskanie równowagi pieniężnej wiązało się z drakońską lecz nieuchronną metodą przywrócenia równowagi rynkowej i uruchomienia mechanizmu równoważącego rynek. Z jednej strony zliberalizowano większość cen, zniesiono większość dotacji budżetowych do sztucznie niskich cen. Z drugiej strony obniżony został współczynnik indeksacji płac z 0,8 na 0,3 w styczniu 1990 r. a następnie — do czerwca na 0,2. W ten sposób szybki wzrost cen (o 80% w ciągu stycznia 1990 r.) spotkał się z nieznacznie tylko zwiększonymi płacami zapewniając zrównoważenie rynku i szybki spadek stopy inflacji, która w sierpniu 1990 wyniosła tylko 1,8%.

### 3. Trudy realizacji programu

Ostrość zastosowanej terapii zderzyła wygórowane oczekiwania natychmiastowej poprawy stopy życiowej z twardymi realiami i wywołała niezadowolone ze statystycznego spadku płac realnych w porównaniu z rokiem 1989, kiedy to ceny były formalnie niskie ale trudno było cokolwiek kupić. Deprecjacja pustego pieniądza przyczyniła się do uporządkowania rynku. W wyniku znacznego wzrostu cen zwiększyła się rentowność przedsiębiorstw i wzrosły dochody podatkowe budżetu państwa, który w roku 1990 wykazywał nadwyżki. Fala niezadowolenia z odwrócenia się relacji między podażą a popytem, z niemożności zakupu wszystkich oferowanych towarów — znalazła swój wyraz w tzw. "wojnie na górze" zainicjowanej przez L. Wałęsę, który swym atakiem na rząd T. Mazowieckiego stworzył klimat sprzyjający aktywizacji sił przeciwnych transformacji. Krytykowano coraz ostrzej program Balcerowicza i metody jego realizacji jako nadmiernie re-

strykcyjne, antyspołeczne. Przeciwwstawiać zaczęto radykalną terapię szokową łagodniejszej metodzie "węgierskiej", gradualistycznej, stopniowego przechodzenia do gospodarki rynkowej — nie przejmując się jej relatywnie słabymi wynikami.

W tej sytuacji chwilowo na nieco dalszy plan zesza problematyka prywatyzacji, decydująca o zmianach ustrojowych i o przełomie efektywnościowym. Początkowo miano nadzieję, że uwolnienie przedsiębiorstw państwowych od rygorów gospodarki scentralizowanej a także liberalizacja cen — wywołają pożądane oddolne dostosowania do rynkowych reguł gry. Szybko miało się to okazać złudzeniem. Właśnie w sektorze państwowym rozpoczęły się działania mające na celu zneutralizowanie wyników programu Balcerowicza poprzez narastanie niezwiązanych z wydajnością i wynikami gospodarczymi przedsiębiorstw — roszczeń płacowych. Tymczasem w połowie 1990 roku w wyniku wspomnianych wyżej pozytywnych zjawisk — podjęta została decyzja o podwyższeniu współczynnika indeksacji płac do 0,6 oraz o obniżeniu stopy oprocentowania. Optyzmu ówczesnego wicepremiera L. Balcerowicza nie podzielali jego wybitni współpracownicy obawiając się inflacyjnych skutków poluzowania polityki pieniężno-kredytowej. Istotnie, jesienią 1990 roku pojawiło się swoiste "echo inflacyjne" oznaczające wzrost miesięcznej stopy inflacji do 5 - 6%. Przy narastającym jednocześnie w przemyśle kryzysie zbytu krajowego i zagranicznego (w wyniku rozpadu ZSRR) pogarszać się zaczął bilans handlowy i zanikać zaczęła nadwyżka budżetowa wynosząca w październiku 1990 r. około 10 bilionów zł. Towarzyszył temu gwałtowny wzrost kosztów produkcji i cen krajowych wyrobów, co oznaczało zanik początkowej "renty eksportowej" z tytułu wysokiego kursu dolara. Natomiast zaczął opłacać się import.

W roku 1991 zaznaczać się zaczął wyraźnie swoisty, do dziś nieprzeciężony "dualizm systemowy". Z jednej strony rosnący "sektor rynkowy", działający zgodnie z prawami rynku ale wykazujący niemało ujemnych cech typowych dla epoki "grynderstwa", "pierwotnej akumulacji kapitału". Z drugiej strony "sektor nierynkowy" oparty na przemyśle państwowym, zwłaszcza ciężkim i zbrojeniowym, żądający odmiennego, uprzywilejowanego traktowania, nie wykazujący tendencji do przestawienia się na tory gospodarki rynkowej.

Rok 1991 można uznać za "dno" polskiego kryzysu strukturalnego wywołanego zderzeniem "złe rozwiniętej gospodarki nierynkowej" z rynkiem. Złożyły się na to liczne objawy. Spadkowi produkcji i zbytu towarzyszył gwałtowny wzrost deficytu budżetowego, początkowo bagatelizowany a nawet w jakiejś mierze przemilczany przez rząd premiera Bieleckiego. Spadkowi dochodów podatkowych towarzyszyła utrzymująca się do dziś nieskuteczność egzekucji podatków i innych należności (składki ZUS). Liczne były błędy i luki w systemie ceł. By utrzymać ciągłość wypłat zarobków przedsiębiorstwa państwowe zaprzestały regulowania zobowiązań podatkowych a nawet płacenia rachunków za energię elektryczną. Równocześnie narastać zaczęło zjawisko "złych", nieściągalnych kredytów, zbyt pochopnie

<sup>4</sup> Por. M. Dąbrowski, *Czułem podskórnice*, Życie Gospodarcze, nr 20/1994. s. 40 i nast.

udzielanych przez banki zarówno "silnym politycznie" przedsiębiorstwom państwowym jak i nie zawsze uczciwym "biznesmenom".

Ponowny wzrost inflacji, kosztów produkcji i związana z tym nieopłacalność eksportu przy dotychczasowym "kotwicznym" kursie dolara — wymusiła w roku 1991 dwukrotną skokową dewaluację złotego a następnie wprowadzenie tzw. dewaluacji pełzającej najpierw w tempie 1,8 a później 1,6% miesięcznie. Nieco niższe od tempa wzrostu inflacji tempo dewaluacji złotówki miało skłonić do troski o niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu kosztów produkcji.

Mimo spadku produkcji, statystycznego spadku płac realnych i wzrostu bezrobocia (częściowo absorbowanego przez tzw. szarą strefę) — w roku 1991 wzrastała zaczęła ponownie realna sprzedaż w handlu — stawiając pod znakiem zapytania tchnące pesymizmem dane statystyczne. Częściowym wyjaśnieniem tej sprzeczności był właśnie szybki rozwój gospodarki nierejestrowanej, tzw. szarej strefy, zatrudniającej znaczny odsetek oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych. Przy znacznej niezależności płac od wyników gospodarczych przedsiębiorstw państwowych realny wzrost sprzedaży mógł też następować dzięki rosnącemu importowi. Dopiero pod koniec 1991 roku podjęto wysiłki w kierunku przyspieszenia prywatyzacji, warunkującej racjonalizację mikroekonomiczną.

Rok 1992 przyniósł obok dalszego pogorszenia sytuacji finansów publicznych (dalszy wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego) i zaostrzenia się konfliktów społeczno-ekonomicznych wokół sektora państwowego — także objawy wyhamowania spadku aktywności gospodarczej. Stopniowo zwiększał się zakres pozytywnych dostosowań rynkowych także w tych przedsiębiorstwach państwowych, które początkowo miały nadzieję na "przeczekanie Balcerowicza" i na całkowitą zmianę polityki gospodarczej wobec tego sektora.

Po stagnacji w I półroczu — drugie półrocze 1992 roku przyniosło przyspieszenie prywatyzacji i pewien minimalny wzrost produkcji. Zaczął też kształtować się w Polsce rynek kapitałowy, co znalazło swój wyraz w powstaniu warszawskiej giełdy papierów wartościowych, która swój pierwszy boom przeżyła w drugiej połowie 1993 i pierwszym kwartale roku 1994. Gwałtowny spadek kursów w marcu i w kwietniu 1994 roku był w znacznej mierze wynikiem przewagi tzw. inwestycji portfelowych kapitału zagranicznego, łatwych do natychmiastowego wycofania. Kapitał zagraniczny nie kwapi się natomiast do inwestycji bezpośrednich, których brak gospodarka polska silnie odczuwa.

Utrzymujący się nadal w wyniku presji na wzrost świadczeń socjalnych i płac — wysoki deficyt budżetowy doprowadził pod koniec roku 1993 do niebezpiecznych rozmiarów krajowy dług publiczny. Koszty jego obsługi osiagają kilkanaście procent wydatków budżetowych. Równoczesna, trwająca nieprzerwanie ekspansja kosztowa, m.in. w wyniku braku skutecznych hamulców płacowych — doprowadziła do ponownego pogorszenia bilansu handlowego. Eksport polski stawał się bowiem coraz bardziej kosztowny i coraz mniej konkurencyjny na rynkach światowych. Konflikty społeczne, wymuszające ciągły wzrost płac nominalnych — powodowały pogarszanie się ogólnych proporcji gospodarczych. Bardzo nisko kształtuje się zwłaszcza stopa

akumulacji i inwestycji — nie zapewniając reprodukcji majątku w dostatecznym stopniu. Równocześnie jednak w r. 1993 zaznaczył się już wyraźny wzrost produktu narodowego brutto (o ok. 4,5%) a liczba bezrobotnych przestała wzrastać, wykazując w marcu i kwietniu 1994 wyraźny spadek. Mimo ujemnego salda bilansu handlowego i wysokich kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego — wzrastały, wprawdzie nieznacznie, rezerwy dewizowe Narodowego Banku Polskiego, głównie dzięki niezarejestrowanemu eksportowi przygranicznemu do Niemiec i Czech.

Mimo licznych zahamowań, meandrów i sprzeczności w polityce gospodarczej, powodowanych konfliktami interesów grupowych, mimo ogromnych luk w prawie i braku jego egzekwowania — można stwierdzić, że w ciągu minionych 4 lat udało się utrzymać i rozwinąć wdrożone z początkiem 1990 roku — funkcjonalne aspekty i cechy gospodarki rynkowej a zwłaszcza wymierny pieniądź i swobodne funkcjonowanie rynku. Udało się też, mimo początkowych opóźnień, uruchomić proces prywatyzacji gospodarki, doprowadzając nie tylko do ilościowej przewagi sektora prywatnego, rynkowego w większości dziedzin lecz także do poważnego wzrostu efektywności gospodarowania w wielkich sprywatyzowanych przedsiębiorstwach.

### **III. WYZNACZNIKI STANU POLSKIEJ TRANSFORMACJI W ROKU 1994**

Podjmując próbę oceny stopnia zaawansowania programu ustrojowych przekształceń polskiej gospodarki w roku 1994, wypada sformułować pytanie, czy i w jakiej mierze przekroczony został próg w kierunku gospodarki rynkowej, czy jesteśmy już za progiem. Z formalno-statystycznego i funkcjonalnego punktu widzenia odpowiedź powinna być jednoznacznie pozytywna. Udział sektora prywatnego w tworzeniu PNB przekroczył 50% a w niektórych dziedzinach stał się dominujący, jak np. w handlu i budownictwie. Wzrosła też rola sektora prywatnego w przemyśle i w rolnictwie. Obserwacja powierzchni życia gospodarczego zdaje się całkowicie potwierdzać tę diagnozę. Rynek jest zrównoważony a stosunki pieniężne na tyle ustabilizowane, że na początek roku 1995 przewidziano denominację złotego przez skreślenie czterech zer (10.000 starych złotych = 1 nowy złoty). Mimo to brak jednak podstaw do uznania postępów i stanu transformacji ustrojowej w Polsce za całkowicie zadowalające. Niezależnie od niewyleczonych chorób polskiej gospodarki jak np. zły stan finansów publicznych i niska efektywność — składają się na mało entuzjastyczną ocenę stanu polskiej transformacji po 5 latach trzy jej właściwości: 1) niejednorodność systemowa gospodarki, 2) zbyt wysoka inflacja, 3) opór przeciw prywatyzacji największych przedsiębiorstw państwowych.

#### **1. "Dualizm systemowy"**

W Polsce zjawisko to oznacza równoległe istnienie obok siebie dwu różnych, przeciwstawnych sobie, kierujących się różnymi zasadami — "seкто-

rów". Obok sektora "rynkowego" działającego zgodnie z rynkowymi regułami gry, obejmującego przedsiębiorstwa prywatne, większość spółdzielczych i te przedsiębiorstwa państwowe, które potrafiły się dostosować do wymagań rynku — mamy do czynienia z sektorem "nierynkowym" obejmującym większość państwowych przedsiębiorstw przemysłowych, usiłujących zachować swój dotychczasowy status, a także wiele jednoosobowych spółek skarbu państwa. Sektor "nierynkowy" dąży do izolowania się od praw rynku, do zachowania i uzyskiwania gwarancji państwowych uniezależniających jego sytuację od rzeczywistych wyników gospodarczych. Znaczna część przedsiębiorstw państwowych zwłaszcza przemysłu ciężkiego, zbrojeniowego, górnictwa i energetyki nie pragnie samodzielności decyzyjnej i mikroekonomizacji, chce natomiast uniknąć odpowiedzialności materialnej za swą działalność. Sektor "nierynkowy" zainteresowany jest w zachowaniu zarządczych funkcji państwa w gospodarce, pragnie, by państwo było nadal dyrektorem przedsiębiorstwa wielozakładowego pod nazwą "Gospodarka narodowa". Sektor ten nie chce zniesienia centralnego zarządzania i przekształcenia się państwa w suwerena nad gospodarką, który nie odpowiada za materialne położenie załóg przedsiębiorstw. Podobne preferencje demonstrują związki zawodowe, usiłujące negocjować wyłącznie z rządem, z pominięciem pracodawców i w związku z tym na ogół przeciwne prywatyzacji sektora "nierynkowego".

Ekonomiczno-systemowa odmienność, specjalny status sektora "nierynkowego" polega na znacznym stopniu niezależności jego finansowania od osiągniętych rezultatów, na jego swoistej bezkarności ekonomicznej. Jak już wspomniano, wiele czołowych przedsiębiorstw sektora "nierynkowego" nie wywiązuje się z zobowiązań podatkowych, nie spłaca kredytów, nie odprowadza składek na ZUS, a nawet nie płaci rachunków za dostawy. W przedsiębiorstwach tych priorytet mają wypłaty wynagrodzeń a skłonność do inwestowania z własnych środków jest niewielka. "Siła polityczna" załóg tych przedsiębiorstw sprawia, że państwo ustępowało dotąd często pod presją najrozmaitszych żądań, stając się przy tym przysłowiowym "chłopcem do bicia", na którego można przerzucić wszystkie winy za niedociągnięcia a równocześnie wszystkiego odeń żądać.

Istnienie obok siebie dwu tak dalece przeciwstawnych i opartych na zupełnie różnych stosunkach własności i zarządzania — sektorów "systemowych" powoduje, że system ekonomiczny nie jest wewnętrznie zgodny, ma charakter hybrydy o niejasnych kryteriach podejmowania decyzji i ocen. Powoduje to ułomność całego układu i poważne osłabienie zdolności państwa do rozwiązywania rzeczywistych, całościowych problemów. W ten sposób ukształtował się w Polsce swoisty "syndrom wrogiego państwa opiekuńczego"<sup>5</sup>, niezwykle niebezpieczny dla transformacji jako przedsięwzięcia ustrojowego, dla państwa w ogóle. Znaczna część ludności nie uważa państwa za swoje własne. Czuje się od niego wyobcowana, zwolniona od przestrzegania prawa i elementarnej lojalności<sup>6</sup>. Jednoczesna presja wywierana na rząd

<sup>5</sup> Wprowadziłem to pojęcie jeszcze w r. 1991 jako syntetyczny wyraz stosunku znacznej części społeczeństwa do państwa. Por. W. Wilczyński, *Trudny powrót Polski do gospodarki rynkowej*, w pracy zbiorowej p.t. *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, PWN, Warszawa-Poznań 1992, s. 26.

<sup>6</sup> Por. J. Lewandowski, *Kapitalizm z polską twarzą*, Gazeta Wyborcza, nr 113 z 17 maja 1994.



w celu uzyskania dodatkowych wypłat i świadczeń, będąca obszarem konkurencji między związkami zawodowymi — wywołuje swoistą dewiację, wykrzywienie polityki gospodarczej. Pod naciskiem protestów i żądań państwo dokonuje autokorekty własnych decyzji alokacyjnych, przeznaczając wiele środków na doraźne zaspokajanie roszczeń najgłośniejszym demonstrującym. Taka "alokacja strajkowa" nie ma oczywiście nic wspólnego z zasadą optymalnej alokacji zasobów. Oznacza ona pogwałcenie podstawowego jej wymogu, jakim jest lokowanie środków tam, gdzie zapewniają one największe przyrosty efektów a nie tam, gdzie są one po prostu konsumowane. Gospodarka taka uzyskała miano "charytatywnej", zorientowanej na krótkowzroczną redystrybucję produktu narodowego na rzecz najsilniejszych grup nacisku, a nie na cele najracjonalniejsze z ekonomicznego punktu widzenia.

Cechą "dualizmu systemowego" jest niezwykle silna tendencja do umacniania się elementów "nierynkowych" w gospodarce pod hasłem niezbędnego interwencjonizmu państwowego. Skłania się ku temu przede wszystkim sam aparat państwowy, przyzwyczajony przez dziesiątki lat do centralnego zarządzania, "ręcznego" sterowania gospodarką i walczący o uzasadnienie swego dalszego istnienia. "Doświadczenia wielu krajów wskazują, że o wiele łatwiej jest zwiększyć zakres i głębokość interwencji państwa niż go ograniczyć"<sup>7</sup>. W kołach rządowych często panuje przekonanie o naturalnej ułomności rynku i o swoistej misji, jaką ma do spełnienia państwo ingerując w jego działanie. Naturalną tendencją aparatu państwowego jest ochrona sektora państwowego przed konkurencją zewnętrzną, prowadząca z reguły do zacofania chronionych gałęzi gospodarki<sup>8</sup>. Tendencje te umacniane są "oddolnymi" żądaniem załóg i grup pracowniczych a także wielu rolników — zainteresowanych w kontynuacji państwowej gestii i odpowiedzialności za gospodarkę.

Szczególnie korzystne warunki dla odradzania się centralizmu w Polsce ukształtowały się po wyborach parlamentarnych 19.09.1993. Znalazło to swój wyraz w zahamowaniu decentralizacji administracyjnej kraju, w ponownym skupianiu decyzji w urzędach centralnych oraz w odradzaniu się namiestniczej koncepcji władz terenowych.

## 2. Kryzys finansów publicznych i inflacja

Alokacja "strajkowa" i będąca jej wynikiem gospodarka "charytatywna" są przejawem nadopiekuńczości państwa w stosunku do jego rzeczywistych możliwości. Podczas, gdy dochody budżetowe państwa kształtują się na poziomie państwa stosunkowo uboższego, wydatki budżetowe typu socjalnego odpowiadają standardom średnio zamożnego państwa opiekuńczego. Jest to jedna z głównych przyczyn nadmiernego deficytu budżetowego, narastania wewnętrznego długu publicznego oraz wzrostu kosztów jego obsługi.

<sup>7</sup> Por. R. Żukowski, *Uwagi o roli państwa w procesie transformacji*, w zbiorze p.t. *Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej*, Toruń 1993, s. 16.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 17.

Wyraźnie odczuwa się brak dostatecznie silnych barier systemowych i administracyjnych przeciw wzrostowi kosztów w sektorze "nierynkowym" i wydatków w sektorze "socjalnym". Zbyt łagodne kryteria finansowania tych dziedzin stwarzają stałą groźbę załamania się finansów publicznych. Wysoki udział tzw. stałych wydatków budżetowych coraz bardziej ogranicza swobodę ruchu państwa, zmniejsza możliwości elastycznych przestawień i dostosowań do zmieniających się warunków zewnętrznych.

Ubočnym, ale niezwykle niebezpiecznym rezultatem złego stanu finansów publicznych, nieegzekwowania zobowiązań wobec budżetu państwa, niepodporządkowania znacznej części gospodarki twardym rynkowym regułom gry — jest utrzymująca się wysoka stopa inflacji. Mimo jej spadku w ostatnich latach jest ona ciągle zbyt wysoka na to, by zachęcać do podejmowania przedsięwzięć długofalowych, zwłaszcza inwestycji "realnych", w sferze produkcji. Wysoka stopa inflacji oznacza bowiem nie tylko wysokie oprocentowanie kredytów lecz także utrudnia długookresowy rachunek ekonomiczny. Skłania ona do transakcji doraźnych, obliczonych na natychmiastowe zyski, a nie na rzeczowy, realny przyrost majątku wytwórczego, produktywnego. Rezultatem tej sytuacji jest zbyt niska, nie stwarzająca podstaw dla długofalowego rozwoju — stopa akumulacji i inwestycji, nie przekraczająca 15%.

Wspomniany już brak bariery kosztowej w sektorze "nierynkowym" znajduje m.in. swój wyraz w rosnącym udziale płac w kosztach produkcji. Podejmując wysiłki w kierunku mikroekonomizacji gospodarki — państwo pozostawiło jednak systemowy "wtręt" obcy gospodarce rynkowej — makroekonomiczną politykę płac. Uniezależnia ona w znacznej mierze płace od wyników gospodarczych przedsiębiorstw sektora "nierynkowego". Wypłaty te są jednym z głównych źródeł inflacji "kosztowej" i w ostatecznym wyniku — ogólnego wzrostu cen. Brak bariery kosztowej przy niedostatecznym wzroście społecznej wydajności pracy oznacza bowiem w praktyce nieskuteczność ograniczania popytu i nieuchronność podwyżek cen. Jak zauważył L. Balcerowicz, wystrajkować można tylko płace nominalne ale nie — realne. Kryzys finansów publicznych i praktyczny brak bariery kosztowo-płacowej w sektorze "nierynkowym" — jest bezpośrednim rezultatem trwania państwa na pozycji ciągle "poszturchiwanego", słabego dyktatora gospodarki, rezultatem interwencjonizmu "świadczeniowego", zinstytucjonalizowanego, bardzo bliższego tzw. oświeconemu centralizmowi. Są to zjawiska niebezpieczne z punktu widzenia rzeczywistej suwerenności państwa, niebezpieczne dla transformacji ustrojowej.

### 3. Hamowanie prywatyzacji

W wyniku pewnego przyspieszenia prywatyzacji zarówno kapitałowej jak i "likwidacyjnej" w latach 1992 i 1993 oraz ukształtowania się w Polsce rynku kapitałowego — przekształcenia stosunków własnościowych nabrały charakteru nieodwracalnego. W wyniku wyborczego zwycięstwa lewicy jesienią 1993 roku powstały jednak warunki sprzyjające odradzaniu się mitu

o "dobrych i efektywnych przedsiębiorstwach państwowych", wymagających jedynie oddłużenia, wstępnej pomocy i ochrony ze strony państwa<sup>9</sup>. Determinantami sytuacji i najbliższej przyszłości w zakresie prywatyzacji wydają się być obecnie następujące przedsięwzięcia:

a) pakt o przedsiębiorstwie państwowym — obciążający państwo różnymi świadczeniami i działaniami mającymi nominalnie tworzyć warunki dla prywatyzacji a w istocie grożącymi utrwaleniem obecnych, pełnych niejasności stosunków<sup>10</sup>. Jest to w istocie pakt głęboko jednostronny, przewidujący zobowiązania tylko jednego partnera. Z punktu widzenia przyspieszenia prywatyzacji rzeczywistej i ukształtowania się stosunków rynkowych w sektorze dotąd "nierynkowym" — pakt ten nie rokuje pozytywnych rezultatów;

b) program powszechnej prywatyzacji — rokujący na skutek opóźnień w jego realizacji, znacznie mniejsze szanse społecznego sukcesu niż w latach 1992 - 93. Przewiduje on możliwość nabycia za ok. 10% średniej płacy miesięcznej — książeczki z kuponami uprawniającymi do otrzymania udziałów w wytypowanych do programu powszechnej prywatyzacji przedsiębiorstwach z pomocą tzw. narodowych funduszy inwestycyjnych. Zadaniem tych ostatnich jest optymalizacja lokat. Realizacja programu jest znacznie opóźniona zwłaszcza w porównaniu z Czechami, gdzie książeczki z kuponami były dużo droższe (ok. 25 - 30% średniej płacy). W Polsce program napotykać będzie dodatkowo na niekorzystny klimat społeczny, wywołany niepoważnymi, błędnie sformułowanymi, łudzącymi obietnicami 100 a później 300 milionów złotych dla każdego obywatela. Mimo tego "handicapu" program powszechnej prywatyzacji powinien stać się drogą do autentycznego upowszechnienia indywidualnej, prywatnej własności, jej demokratyzacji, do upowszechnienia myślenia w tych kategoriach;

c) upowszechnienie jednoosobowych spółek skarbu państwa — traktowane jest zwykle jako etap na drodze do rzeczywistej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych poprzez stopniową sprzedaż akcji prywatnym inwestorom. Tylko pod tym warunkiem przekształcenie to ma sens. Tymczasem w Polsce roku 1994 jednoosobowe spółki skarbu państwa lansowane są coraz wyraźniej jako rozwiązanie stabilne, długofalowe a nie przejściowe. Wyrażane są przy tym nadzieje, że następująca w ten sposób komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych stanowi efektywnościową szansę w tym samym stopniu co prywatyzacja, zmiana właściciela. Doświadczenie wskazuje, że nadzieje takie nie mają żadnego uzasadnienia. Jednoosobowa spółka skarbu państwa pozostaje w praktyce przedsiębiorstwem państwowym i tylko przy bardzo małej ich liczbie w porównaniu z sektorem prywatnym można by liczyć na ich dostosowanie się do rynkowych reguł gry. Przy znacznej ich liczbie, tworzącej silną grupę nacisku — zmiana szyldu bez zmiany tytułu własności nic nie da. Z punktu widzenia mikroekonomizacji gospodarki i jej efektywności jest to idea błędna i niebezpieczna, utrwalająca sła-

<sup>9</sup> Por. H. De Soto, *El otro sendero*, La revolution informal, Mexico 1987, cyt. za R. Żukowskim, j.w., s. 14 - 15.

<sup>10</sup> Por. J. Lewandowski, op.cit.

bość gospodarki, jej przestarzałą strukturę, niekonkurencyjność na rynku światowym.

\* \* \*

Wszystkie trzy omówione wyżej wyznaczniki stanu polskiej transformacji — "dualizm systemowy", czyli trwanie państwa na pozycji dyrektora gospodarki, — kryzys finansów publicznych i powodowana wadliwymi, zdominowanymi przez związki zawodowe, stosunkami ekonomicznymi — wysoka stopa inflacji, — hamowanie procesu prywatyzacji — stanowią realną groźbę poważnego opóźnienia przełomu ustrojowego i zmniejszenia efektywności ekonomicznej całej gospodarki. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obserwowany także w roku 1994 wzrost gospodarczy jest konsekwencją polityki systemowej sprzed 19 września 1993 r. Mimo jej różnorodnych słabości i niekonsekwencji tworzyła ona bowiem klimat sprzyjający rozwojowi gospodarki rynkowej. Nie da się tego powiedzieć ani o obecnym parlamencie ani o rządzie premiera Pawlaka, wykazującym ambiwalentny stosunek do przemian ustrojowych, skłonność do relatywizowania fundamentalnych cech nowoczesnej gospodarki i do "ręcznego" nią sterowania.

#### **IV. WARUNKI OSTATECZNEGO SUKCESU PROGRAMU PRZEKSZTAŁCEŃ USTROJOWYCH**

Obserwacja gospodarki polskiej w latach 1989 - 94 pozwala na stwierdzenie, że znaczna część opóźnień i zahamowań w jej rozwoju ma swe źródło w połowiczności obu głównych aspektów polityki gospodarczej — zarówno polityki ustrojowej jak i polityki kształtowania procesów gospodarczych. Niemal od samego początku silny był wpływ zwolenników tzw. "trzeciej drogi" ustrojowej na kształt rozwiązań systemowych. Sprzyjało to koncepcjom hybrydowym i paternalistycznym o niejasnych i niepowszechnych regułach gry. Stąd też za kluczowy warunek powodzenia programu przekształceń ustrojowych i zapewnienia odpowiednich efektów ekonomicznych procesu transformacji — wypada uznać przezwycięzenie rozmaitych koncepcji "trzeciej drogi" zarówno w zakresie kształtowania stosunków własnościowych i zarządczych, jak i metod wpływania na procesy gospodarcze.

Pilna jest konieczność wyboru ustroju gospodarczego zapewniającego niezbędną wewnętrzną zgodność reguł gry, powszechność ich obowiązywania i wymuszającego osiąganie nadwyżek efektów nad nakładami przez jednostki gospodarcze. Z tego punktu widzenia nie ma lepszego rozwiązania niż gospodarka rynkowa o jasnych stosunkach pieniężnych, przejrzystym mechanizmie równoważącym i pracy na własny rachunek oraz odpowiedzialności opartej na klarownych stosunkach własnościowych. Niezbywalne cechy gospodarki rynkowej wyznaczają też trzy warunki sukcesu: 1) stworzenie dobrego, wymiernego i nie instrumentalnie traktowanego pieniądza; 2) umacnianie, ulepszanie, a nie ograniczanie mechanizmu rynkowego; 3) zapewnienie pełnej, rzeczywistej mikroekonomizacji gospodarki jako warunku racjonalnych zachowań i optymalizacji decyzji.

Spełnienie powyższych warunków wymaga przede wszystkim uporania się z nieporozumieniami w kwestii funkcji państwa w gospodarce a zwłaszcza z zakresu dopuszczalności interwencjonizmu państwowego. Państwo powinno nie tylko odejść jak najprędzej z pozycji zarządzającego i wszechodpowiedzialnego dyrektora gospodarki i przejść na pozycję suwerena *nad gospodarką*, dbającego o interes ogólnospołeczny, nie identyfikującego się z grupami partykularnych interesów. Konieczne jest też uzyskanie pełnej jasności w sprawach do tej pory zamazywanych. Czym innym jest bowiem "ingerencja problemowa", gdy z powodu skali problemu udział państwa w jego rozwiązaniu jest niezbędny, a czym innym interwencjonizm zinstytucjonalizowany, grożący wyradzeniem się w centralizm. Naturalną koniecznością jest państwowa regulacja prawna warunków gospodarowania. Rynkiem musi bowiem rządzić mądre prawo gospodarcze. Ale nie ma zgody na zastępowanie rynku decyzjami administracyjnymi. Całkowitym nieporozumieniem jest interpretowanie interwencjonizmu w sposób "świadczeniowy" jako dawania pieniędzy wybranym i korygowanie w ten sposób naturalnych warunków gospodarowania. Wszelkie subwencje powinny mieć charakter przedmiotowy i ściśle ograniczony czasowo.

Przekładając te różnice na konkrety polskiej gospodarki za niezbywalne warunki sukcesu programu transformacji wypada uznać: 1) zdecydowane przyspieszenie rzeczywistej prywatyzacji; 2) odejście od wynaturzonej, będącej wynikiem wymuszeń — makroekonomicznej polityki płac, prowadzącej do wzrostu, a nie do zaniku dysproporcji w tej dziedzinie; 3) uzdrowienie polityki wydatków budżetowych, obecnie prowadzącej do dalszego wzrostu długu publicznego i pogłębiania się kryzysu finansów publicznych. Uwolnienie banku centralnego od finansowania deficytu budżetowego, niezależność tej instytucji — ma tu szczególne znaczenie.

Sukces ekonomiczny transformacji zależy wreszcie od postępu reform sposobu zarządzania krajem, od decentralizacji i rozwoju samorządu regionalnego, terytorialnego wszystkich szczebli. Wykazał on już w minionym 5-leciu znacznie większą efektywność niż centralizm. Dlatego też z całym naciskiem wypada przeciwstawić się odradzaniu namiestniczej, centralistycznej koncepcji zarządzania krajem, niezgodnej ze światowymi tendencjami w tym zakresie a wywodzącej się z tradycji niedemokratycznych.

Wśród warunków sukcesu polskiej transformacji niesposób wreszcie pominąć niezbędne przemiany w mentalności społeczeństwa. Nad zachowaniami znacznej jego części dominuje nadal poczucie niezrekompensowanej krzywdy dziejowej i frustracji. Prowadzi ono do nieuzasadnionych pejoratywnych i pesymistycznych ocen rzeczywistości, do widzenia przyszłości w ciemnych barwach. Łączy się to z wygórowanymi, irracjonalnymi a niespełnionymi oczekiwaniami dobrobytu natychmiast po przełomie ustrojowym. Poczucie zawodu w tej dziedzinie prowadzi do negacji swego własnego już państwa, do wyobcowania jego obywateli, do zachowań niezgodnych z prawem, do elementarnej nielojalności. Syndrom "wrogiego państwa opiekuńczego", które wolno oszukiwać a jednocześnie wszystkiego odeń żądać — musi być jak najwcześniej przezwyciężony przez samych Polaków. Poczucia krzywdy nie można bowiem sprzedać, zamienić na pieniądze u progu XXI wieku. Trzeba wreszcie zacząć wytwarzać

nadwyżki, oszczędzać i inwestować. Nawet najlepsze pomysły strategiczne zawiodą jeśli nie zmusimy samych siebie do zasadniczego wzrostu wydajności pracy w porównaniu z przyrostami płac.

## POLISH ECONOMY FIVE YEARS AFTER THE CHANGE

### S u m m a r y

The subject of the paper is a qualitative analysis and an attempt to evaluate the level of transformation of the Polish economy five years after the 'government stabilisation programme' was implemented at the end of 1989. The programme was also known as Leszek Balcerowicz's programme, who was deputy Prime Minister at the time. The essential question to be answered now is: to what extent have the basic principles of market economy (stable, convertible currency, market mechanisms as the main form of the functioning of the economy, and privatisation of the economy being the condition of a microeconomic rationality) have been implemented. The fact is that the private sector has gained a dominant position and therefore it can be said that the threshold towards market economy has been passed. And yet, the overall level of transformations is not satisfactory. A strong 'non-market' sector related to the state industry, closed to market economy principles and demanding central planning is still there. It is also feared that this 'duality of systems' in which the state assumes the role of 'director' of an economic system based on two sets of principles, which obviously has a negative influence on the efficiency of any economic activity, will get even better established. High inflation and consequently expensive credit facilities discourage from investing; public finances deteriorate, public debt is increasing. The State has limited possibilities of action. What is more, there is a strong opposition to the privatisation of large state owned enterprises which continue to be centrally financed, regardless of their performance and results. All this clearly shows that the conditions of a successful completion of the transformation process in Poland are as follows: 1) the duality of systems has to be overcome, and the State must assume a role of a sovereign; 2) inflation must be combatted more efficiently and budgetary spending must be further reduced; 3) privatisation must be accelerated, and microeconomic rationality must be consistently implemented in the State sector. These are the necessary conditions for investment expansion and the economy being able to regain its capabilities of producing economic surplus.