

**Stanisław Gomułka**

**Sesja: Ustrój gospodarczy. Polityka społeczna. Kryzysy**

**Wprowadzenie**

**Kryzys totalny poprzedniego systemu: jakie przyczyny i jakie konsekwencje dla przebiegu transformacji**

W krajach byłego ZSRR i Europy Środkowej załamanie ustroju gospodarczego opartego o centralne planowanie i państwową własność w latach 1989-1991 miało miejsce równocześnie z załamaniem się dotychczasowego systemu politycznego. W dodatku doszło w tym samym czasie do rozpadu szeregu państw na szereg mniejszych oraz rozpadu dwóch ponadnarodowych struktur: Paktu Warszawskiego oraz RWPG. W literaturze dotyczącej transformacji ekonomicznej zwraca się uwagę na duże różnice między tymi krajami a Chinami. W krajach objętych totalnym kryzysem zmiany nastąpiły po kilku dziesięcioleciach powstrzymywania zmian, ale gdy już się zaczęły, to były szybkie i radykalne. W Chinach duże zmiany systemowe zaczęły się w 1979 roku, więc około 10 lat wcześniej, ale dotyczyły niemal wyłącznie sfery gospodarczej i miały przez ostatnie 30 lat stopniowy przebieg. Zarówno w Chinach, jak i w Europie, reformy poprzedziły wcześniejsze duże niepowodzenia gospodarcze. W Chinach była to wyniszczająca 6-letnia tzw. rewolucja kulturalna, a w ZSRR i w Europie Środkowej silne spowolnienie wzrostu gospodarczego mniej więcej od 1975 roku, masowe braki na rynku wewnętrznym, rosnąca presja inflacyjna i rosnące zadłużenie zagraniczne. Zmiany systemu gospodarczego były wszędzie wymuszone przez te niepowodzenia. Ale niski stopień urbanizacji w Chinach umożliwił władzy separację reform gospodarczych od politycznych. Tam załamanie komunistycznego systemu ideologiczno-politycznego nie było warunkiem prorynkowych reform gospodarczych. Teoretycznie takie reformy mogły być wprowadzone w latach 60-tych lub nawet 70-tych także w europejskich krajach realnego socjalizmu. Dlaczego nie zostały? Zachowanie elit rządzących w tych

krajach, ich strategia małych kroków i utrzymania niemal pełnej kontroli nad gospodarką oznaczało, że dopiero totalny kryzys i zmiana systemu politycznego otwierało drogę do zmiany ustroju gospodarczego. Totalny kryzys był więc także konsekwencją przyjętej przez te elity strategii.

Zamrożenie reform przed 1989 rokiem, a także duży stopień militaryzacji gospodarki byłego ZSRR, miało duże konsekwencje dla przebiegu i kosztów społecznych transformacji. Deformacja gospodarek poszła bardzo daleko: produkty, ceny, technologie i umiejętności ludzi były w 1989 roku w dużym stopniu niewłaściwe. Wprowadzenie szybko rynkowych cen i reorientacja handlu zagranicznego oznaczało w tych warunkach pojawienie się dużego bezrobocia i dużych spadków produkcji, czyli tzw. recesji transformacyjnej.

Recesja transformacyjna, mierzona np. spadkiem produkcji przemysłowej lub całego PKB, była w Polsce mniejsza niż gdzie indziej (z wyjątkiem Słowenii). Dlaczego? Bogata literatura przedmiotu podkreśla dużą rolę reform poprzedzających rok 1989 oraz reform liberalizacyjnych w początkowym okresie transformacji. Polska gospodarka szybciej niż inne odzyskała też zdolność rozwojową. Ten sukces wiąże się zapewne dość ściśle z niezwykle dynamicznym rozwojem nowego sektora prywatnego już w początkowym okresie transformacji.

## **1. Formowanie się polskiej strategii reform i polityki gospodarczej w r. 1989**

Duża zmiana propozycji reform miała miejsce w okresie od wiosny do jesieni 1989 roku. Jakie były tego przyczyny? Czy była jakaś z góry określona hierarchia celów i sekwencja podejmowanych działań w pierwszym okresie transformacji, w latach 1989-1993? Czy, i jeśli były, to jakie duże niespodzianki i niepowodzenia? Czy i co można było zrobić inaczej? Tego typu pytania były stawiane przez wielu autorów prac o polskiej transformacji. Przy okazji 20-stolecia członkowie naszego panelu mogą chcieć do tych pytań czy niektórych z nich nawiązać.

Solidarność wiosną 1989 roku była po części związkiem zawodowym, a po części partią polityczną, ale partią opozycyjną. Natomiast jesienią 1989 roku i przez kilka lat później Solidarność była już partią rządzącą. Ta zmiana uczyniła realnym wprowadzenie rynkowego systemu ekonomicznego, z dominującą rolą sektora prywatnego, w dalszej perspektywie wprowadzenie reform pozwalających na wejście Polski do UE. W latach 80-tych, szczególnie w 1989 roku, Polska utraciła równowagę makroekonomiczną, stała się bankrutem w relacjach

międzynarodowych, a wewnątrz kraj stanął na pograniczu hiperinflacji. Odzyskanie tej równowagi musiało być zadaniem priorytetowym, bo było warunkiem wstępnym powodzenia transformacji systemowej. Równocześnie raptowne załamanie centralnego planowania oznaczało natychmiastowy i automatyczny awans cen do roli głównego koordynatora decyzji mikroekonomicznych ludzi i przedsiębiorstw. Drugim celem priorytetowym było zatem szybkie i zasadnicze poprawienie jakości cen, w tym także kursu złotego i ceny kredytu. To oznaczało konieczność niemal pełnej liberalizacji cen i niemal całkowitej eliminacji dużych subsydiów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Liberalizacja cen, w powiązaniu z liberalizacją handlu zagranicznego i wymienialnością złotego do celów handlowych oraz urealnieniem stóp procentowych, pozwoliła zrealizować drugi, obok równowagi makroekonomicznej, podstawowy cel reformatorów: usunięcie dokuczliwego, wręcz paraliżującego, zjawiska braków.

Dla transformacji systemowej potrzebne były także mocne działania w innych obszarach: zmiany podatkowe (m. in. wprowadzenie PIT i VAT), komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, reformy osłony społecznej (zasiłki dla bezrobotnych, renty, reformy emerytalne), reformy instytucjonalne (niezależny od rządu NBP, rynek skarbowych papierów wartościowych, giełda akcji przedsiębiorstw, fundusze inwestycyjne i emerytalne, awans jednostek samorządu terytorialnego, sądy i ustawodawstwo gospodarcze, wejście do UE). Te działania były podejmowane stopniowo przez praktycznie cały okres 20-lecia.

O niektórych z tych działań reformatorskich będą mówić bardziej szczegółowo członkowie panelu. Przypuszczam jednak, że nie zakwestionują ogólnej oceny, że pomimo różnych opóźnień i zastrzeżeń powstał w Polsce system instytucji i prawnych regulacji, który jest zbliżony do tych systemów, jakie funkcjonują w wysoko rozwiniętych krajach gospodarki światowej. Chociaż proces transformacji ustrojowej dalej trwa, to wejście do UE w 2004 roku oznacza, że w opinii innych (starych) członków UE główne cele tej transformacji zostały już zrealizowane.

## **2. Oceny ogólne 20-lecia: jakie są efekty transformacji gospodarczej?**

Publikowane przy okazji 20-lecia badania opinii publicznej wskazują na dużą pościągłość Polaków w uznaniu tego okresu za wyjątkowy sukces. Polacy doceniają jednak wejście do UE, powstanie wolnego rynku, obecność dużych prywatnych firm i zagranicznych

inwestorów. Tego typu lista sukcesów ma duży sens ekonomiczny. Wejście do UE zwiększa bowiem poczucie bezpieczeństwa i stabilności (unijne reguły gry, większa siła negocjacyjna i finansowa wobec głównych krajów świata, z czasem wspólna, silna waluta), stwarza szansę przyspieszenia w usuwaniu luki cywilizacyjnej (inwestycje infrastrukturalne, poprawa środowiska, dostęp do rynku pracy całej UE), poprawia także prestiż Polski i Polaków przez wejście do instytucji UE. Wolny rynek oznacza dużo większy niż przedtem wybór towarów i usług, krajowych i zagranicznych, oraz brak upokarzających kolejek. Z kolei duże firmy prywatne, szczególnie zagraniczne, kojarzą się z napływem know-how, wzrostem eksportu, nowymi i ciekawymi miejscami pracy. Wolny rynek i wejście do UE nie byłyby jednak możliwe bez sukcesów w samej transformacji ustrojowej, w szczególności bez stworzenia warunków dla dobrego wykorzystania kapitału przedsiębiorczości Polaków.

Ekonomiści w swoich porównaniach zwracają lub zwróciliby także uwagę na kilka zmian szczególnie dużych między rokiem 1989 a rokiem 2009. W sierpniu 1989 kurs dolara był tak wysoki, że średnia płaca wynosiła ok. 20 \$ (na początku 1990 roku już ok. 100\$, teraz ok. 1000 \$), ceny od sierpnia 1989 do lutego 1990 rosły w tempie ok. 30% miesięcznie, eksport był niewielki, a dług zagraniczny duży, w większości nie obsługiwany, oficjalne rezerwy walutowe były niewielkie. Równocześnie mieliśmy duże tzw. ukryte bezrobocie, ale otwarte bezrobocie nie istniało lub było niewielkie, dużo mniejsze niż średnio w okresie 20-lecia. Również procent rodzin w sytuacji skrajnej biedy był stosunkowo mały, prawdopodobnie dużo niższy niż obecnie.

Jeżeli pominiemy aspekt podziału dochodu narodowego, to najbardziej syntetyczną i dość dobrą, może najlepszą, miarą sukcesu 20-lecia jest zmiana poziomu PKB: czy tempo wzrostu PKB na głowę było w tych latach szybsze czy też wolniejsze niż np. w latach 1950-1989? Wśród uczestników sesji jest autor (Witold Orłowski) książki, jeszcze nie opublikowanej, która m. in. na to pytanie próbuje odpowiedzieć w oparciu o najnowsze dane. Ekonomistów interesuje także drugi wskaźnik, mierzący dystans Polski wobec krajów starej UE. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy PKB Polski na głowę mieszkańca jest teraz większe, i o ile większe, jako procent PKB na głowę tych krajów. Innymi słowy, czy w tym 20-leciu zmniejszyliśmy dystans rozwojowy wobec Zachodniej Europy? Głównym celem strategicznym transformacji ustrojowej było bowiem odzyskanie zdolności do szybszego rozwoju gospodarczego tak, aby Polska była w stanie, w trakcie następnych kilku dziesięcioleci, np. 30-40 lat, usunąć mniej więcej całkowicie ten dystans rozwojowy. Przy porównaniach tego rodzaju musimy jednak pamiętać o tym, że w ostatnim 20-leciu spadło

znacznie tempo wzrostu PKB w Europie Zachodniej. Dlatego sukces według wskaźnika drugiego może nie oznaczać sukcesu według wskaźnika pierwszego. Na obecnym etapie rozwoju Polski wskaźnik pierwszy ma walory wskaźnika bardziej podstawowego. Z drugiej strony szacunki tempa wzrostu PKB Polski w latach 1950-1989 są obciążone dużym błędem. Dla oceny ostatniego 20-lecia problemem są też mocno niepewne szacunki PKB w latach 1989-91. W każdym razie w latach 1992-2008 PKB na głowę zwiększało się w Polsce około dwukrotnie szybciej niż w krajach starej UE. W rezultacie ten wskaźnik wzrósł w tym czasie z około 25-30% do około 45%.

### **3. Strategia transformacji ustrojowej: co było wspólne, a co specyficznie polskie**

Podstawowe pryncypia transformacji ustrojowej były i musiały być wspólne (liberalizacja cen i prowadzenia działalności gospodarczej, stabilizacja makroekonomiczna, prywatyzacja, liberalizacja i geograficzna reorientacja handlu zagranicznego, nowe prawo gospodarcze i instytucje rynkowe, pomoc socjalna). Ale kilka różnic spowodowało inny przebieg transformacji. W Polsce sektor prywatny był na początku większy lub nawet dużo większy niż w innych krajach. W porównaniu z byłym ZSRR stopień militaryzacji gospodarki był dużo mniejszy. Ponadto na szczeblu przedsiębiorstw istniały rady pracownicze, które od razu mogły przejąć niektóre funkcje rad nadzorczych wobec zarządów. W porównaniu z krajami byłego ZSRR dwie dalsze różnice były w debacie publicznej rzadko akcentowane: w Polsce była dużo bardziej powolna i bardziej metodyczna prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz, w relacji do PKB, znacznie większe były transfery socjalne. Obie te różnice będą przedmiotem bliższej analizy przez członków panelu. Ponadto wysoka wiarygodność „Planu Balcerowicza” spowodowała, że w Polsce nie było zjawiska „capital flight”, które miało miejsce na dużą skalę i przez wiele lat w krajach byłego ZSRR. Ale może tym, co odróżnia Polskę najbardziej od innych krajów, także takich jak Węgry czy Czechy i Słowacja, był niezwykle szybki rozwój nowego sektora prywatnego zaraz po rozpoczęciu transformacji. Dzięki temu prywatyzacja gospodarki mogła przebiegać szybko.

### **4. Kwestie budzące emocjonalne spory w debacie publicznej na temat gospodarczej transformacji**

Rocznicowa okazja skłania do refleksji na temat zasadności ocen szczególnie krytycznych dotyczących transformacji. Spośród wielu takich ocen, warte odnotowania są przede wszystkim następujące :

- (a) prywatyzacji towarzyszyły często „przekręty”, głównie na korzyść ludzi dawnej nomenklatury,
- (b) początkowa tzw. terapia szokowa to naprawdę „szok bez terapii”,
- (c) polityka gospodarcza całego 20-lecia była nadmiernie liberalna, niedostatecznie solidarna.
- (d) silne spowolnienie gospodarcze w przemyśle i budownictwie, recesja w latach 2001-2002, nie było konieczne.

Teza (a) ignoruje fakt, że duże prywatyzacje w Polsce były całkiem przejrzyste, bo miały miejsce albo poprzez giełdę, albo poprzez przetarg i sprzedaż inwestorom branżowym, zwykle zagranicznym. Ponadto sektor państwowy kurczył się początko głównie poprzez ograniczanie zatrudnienia i produkcji, a nie prywatyzację całych przedsiębiorstw. W Polsce może bardziej niż gdzie indziej miała miejsce tzw. asset privatization, tj. wyprzedaż lub wynajem zbędnych elementów kapitału trwałego (maszyny, sprzęt transportowy, hale). Tego typu prywatyzacja była jednak jedną z ważnych dźwigni rozwoju nowych przedsiębiorstw prywatnych.

Teza (b) sugeruje, że podobnie jak w Chinach lub Wietnamie była jakoby możliwa stopniowa liberalizacja cen. Stopniowe zmniejszanie subsydiowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych było możliwe, ale czy byłoby istotnie korzystne? Czy politycy wytrwaliby w takim rozciągniętym na lata zmniejszaniu? Teza (b) sugeruje także, że polityka fiskalna i monetarna były nazbyt restrykcyjne. Tymczasem w rzeczywistości stopa inflacji była obniżana tak stopniowo, że początkowy cel 1% miesięcznie został osiągnięty dopiero po 10-ciu latach. Nadwyżka budżetowa była duża tylko w pierwszej połowie 1990 r. W latach 1991-92 mieliśmy znów powrót dużych deficytów budżetowych i duży wzrost długu publicznego.

Teza (c) natrafia także na problemy od strony faktów. Podstawowym z nich to wyjątkowo wysoka relacja emerytur do płac w całym 20-leciu, szczególnie w pierwszych latach tego okresu, oraz bardzo duża ilość emerytów i rencistów. Polska w okresie transformacji wprowadziła na dużą skalę tzw. emerytury przedwczesne, emerytury rolnicze i

renty chorobowe (tzw. 3-ciej kategorii). Ponadto w praktyce utrzymany został niski wiek emerytalny.

Teza (d) związana jest z faktem, że w latach 2000-2002 nie było żadnych szoków zewnętrznych, recesja była głównie efektem polityki kursowej rządu (zgoda na kurs płynny w marcu 2000 r., połączona z dużą nadwyżką na rachunku kapitałowym z racji wyjątkowo dużych dochodów z prywatyzacji w r. 2000, doprowadziła do dużej aprecjacji kursu złotego wobec euro) oraz monetarnej NBP (wyjątkowo wysokie stopy procentowe podtrzymały dopływ kapitału portfelowego i wzmocniły aprecjację złotego). Ewidentnie bardzo restrykcyjna polityka kursowa-monetarna spowodowała załamanie popytu wewnętrznego (silna aprecjacja złotego obniżyła mocno zyski, co spowodowało spadek inwestycji), co z kolei doprowadziło do gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia i silnego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych. Spadła też stopa inflacji, szybciej i bardziej niż chciała tego sama RPP. Ta polityka kursowo-monetarna rządu i RPP czeka ciągle na wyjaśnienie i krytyczną ocenę.

Poruszone powyżej kwestie znajdują odzwierciedlenie w pracach panelu.

## **5. Nadrabianie zaległości rozwojowych: dlaczego powolne?**

Przeciętne tempo wzrostu PKB około 4-4,5% nie jest specjalnie wysokie w porównaniu z tempem, jakie miało szereg krajów w Azji Południowo-Wschodniej w latach 1950-2000, czy np. Irlandia w Europie w latach 1990-tych. Kilka rządów w Polsce (Plan Kołodki w połowie lat 80-tych, Plan Balcerowicza II w r. 1998-1999, Tuska w r. 2007-2008) formułowało jako swój cel strategiczny podniesienie długofalowego tempa wzrostu PKB do poziomu około 6%. Realizacja tego celu wymagała znacznego podniesienia stopnia aktywności zawodowej Polaków, niższego teraz od średniej w UE o około 10 pp., oraz podniesienia stopy inwestycji też o około 10 pp, z niskiego poziomu około 20% do poziomu około 30% PKB. Ekonomiści mniej więcej wiedzą, jaka polityka gospodarcza (socjalna, podatkowa, w kwestii euro) jest potrzebna, aby takie zmiany tych dwóch kluczowych parametrów osiągnąć. Czynnikiem, które dotąd uniemożliwiały przyjęcie takiej przyspieszającej wzrost polityki gospodarczej jest poświęcona jedna z prac panelu ekonomicznego.