PRACA ZBIOROWA

POLITYKA FINANSOWA STABILIZACJA TRANSFORMACJA

Instytut Finansów
Warszawa 1991

POLITYKA FINANSOWA STABILIZACJA TRANSFORMACJA

PRACA ZBIOROWA
pod redakcją naukową Grzegorza W. Kołodko

Instytut Finansów
Warszawa 1991

Autorzy

I. Antowska-Bartosiewicz, G. Biernat, J. Boguszewski, I. Bolkowiak, J. Czekaj, E. Golachowski, D. Gotz-Kozierkiewicz, M. Górski, B. Gruszka, W. Jakóbik, D. Jaszczyński, G. W. Kołodko, Z. Krzyżkiewicz, H. Maj, W. Małecki, W. Modzelewski, E. Relewicz, E. Skrzeszewska-Paczek, H. Sopniewska, A. Sopoćko, A. Wernik, E. Wierzbicka

Komentatorzy

M. Belka, M. Bieszki, P. Bożyk, Z. Fedorowicz, J. Gościński, L Grosfeld C. Józefiak, A. Lipowski, S. Polaczek, S. Rączkowski Z. L. Sadowski, U. Wojciechowska

Redaktorzy

Elżbieta Bielińska, Ewa Piętka, Izabella Sułkowska

Okładkę projektował

Maciej Szewczuk

© Copyright by Instytut Finansów, Warszawa 1991

Wprowadzenie

Celem monografii jest teoretyczne naświetlenie wzajemnych związków między polityką finansową a stabilizacją makroekonomiczną i rynkową przebudową gospodarki, a także przeanalizowanie opcji polityki makroekonomicznej i dostosowań mikroekonomicznych w krajach postsocjalistycznych.

Gospodarki krajów Europy Środkowowschodniej znajdują się w fazie rozległych zjawisk kryzysowych. Próby ich przezwyciężenia wymagają zasadniczych zmian. W pierwszej kolejności konieczna jest makroekonomiczna stabilizacja. Wymaga ona m.in. przeprowadzenia odpowiednich dostosowań w sferze budżetu i cen oraz reorientacji polityki pieniężnej i kursowej. Doświadczenie początkowych wysiłków stabilizacyjnych w wielu krajach postsocjalistycznych (w tym w Polsce w szczególności) pokazuje, że reakcje podmiotów gospodarczych, zwłaszcza sektora przedsiębiorstw, są często odmienne niż w rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Na tym tle szczególnie istotne są studia komparatystyczne, ułatwiają one bowiem nie tylko teoretyczne wyjaśnienie omawianych procesów, ale także podejście normatywne, wyrażające się w formułowaniu opcji polityk: fiskalnej, pieniężnej, walutowej, dochodowej, cenowej i celnej.

Niezależnie od krótko- i średniookresowych przedsięwzięć stabilizacyjnych (dostosowawczych) zachodzą bardzo gwałtowne procesy związane z rynkową transformacją systemową. Poszczególne kraje kroczące tą drogą znajdują się na różnym szczeblu zaawansowania procesów transformacyjnych. Szczególną rolę w ich ramach odgrywają instytucjonalne przekształcenia tworzące infrastrukturę rynku. Chodzi tutaj zwłaszcza o przekształcenia własnościowe, rozwój konkurencji i prywatyzację, o rozwój rynków finansowych i instytucji pośredniczących w operacjach dokonywanych na tych rynkach, o reformy systemu finansów publicznych i o przebudowę sektora bankowego. Procesy te mają - z jednej strony- bogatą literaturę na zachodzie, aczkolwiek - z drugiej strony- nie odzwierciedla ona często zupełnie nowych doświadczeń gospodarek postsocjalistycznych. Stąd też próby teoretycznego uogólnienia dotychczasowych doświadczeń dotyczących rynkowej transformacji systemowej są niezwykle ważne, ale i trudne zarazem.

Mimo wyjątkowości drogi, jaką kroczą gospodarki postsocjalistyczne, uzasadnione jest krytyczne czerpanie z doświadczeń rozwoju i funkcjonowania instytucji rynkowych gospodarek wysoko rozwiniętych; nie ma tutaj jednak prostych analogii, a ewentualne podobieństwa tkwią raczej w historycznych już procesach przeobrażeń w tej gospodarce, które w poszczególnych krajach przebiegały w różnym czasie. Podkreślić jednak trzeba wyjątkową przydatność wątków komparatystycznych w studiach tak nad procesami stabilizacyjnymi, jak i rozwojem instytucji właściwych gospodarce rynkowej.

Monografię *Polityka finansowa - stabilizacyjna - transformacja* przygotowywał zespół aż 22 pracowników naukowych Instytutu Finansów. Książka jednakże stanowi nie tyle zbiór prac, ile pracę zbiorową pisaną pod kątem udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytania. Niezależnie od 17 podrozdziałów, poszczególne części zawierają po dwa komentarze wybitnych specjalistów spoza Instytutu. Celem tych komentarzy jest nie tylko krytyczna ocena poglądów zawartych w podrozdziałach, lecz także sformułowanie własnych poglądów na zawarte w nich tematy.

Grzegorz W. Kołodko

I. INFLACJA I STABILIZACJA

Grzegorz W. Kołodko

1. Stabilizacja inflacji i rynkowa transformacja. Doświadczenia Polski

Narastający kryzys ekonomiczny w Polsce w końcu lat osiemdziesiątych przejawiał się m.in. w nasilających się procesach inflacyjnych, przy czym równocześnie przyspieszaniu ulegała inflacja cenowa i pogłębiały się niedobory. W drugiej połowie 1989 r. pojawia się już hiperinflacja o charakterze indukowanym związanym z przyspieszeniem przechodzenia do gospodarki rynkowej.

Na tym tle z początkiem 1990 r. podjęty zostaje pakietowy program stabilizacyjny zawierający elementy tak ortodoksji, jak i heterodoksjl Ma on charakter szokowej terapii antyinflacyjnej, której celem jest wyeliminowanie niedoborów i radykalne ograniczenie tempa inflacji cenowej przy jednoczesnej zmianie salda obrotów bieżących. Program ten został wyraźnie przestrzelony i nie przyniósł zapowiadanych rezultatów. Trzeba jego realizację wszakże postrzegać w szerszym kontekście rynkowej transformacji systemowej, odnośnie do której nastąpił wyraźny postęp. Jego koszty są jednak ogromne. Wyraża je przejście od stanu kryzysowego typu shortageflation do slumpflacji. Inflacja ustabilizowała się na najwyższym poziomie w Europie, spadek produkcji w sferze realnej jest wyjątkowo wysoki, narasta bezrobocie. Perspektywy stabilizacji nie rysują się zbyt korzystnie.

Wprowadzenie

Rozważany tu problem dotyczy teoretycznych i praktycznych problemów stabilizacji gospodarki postkomunistycznej, w szczególności polskich doświadczeń. Stabilizacje tego typu bowiem ze swej istoty muszą się różnić od klasycznych polityk stabilizacyjnych (Bruno, DiTella, Dornbusch, Fisher, 1988) w co najmniej dwu podstawowych aspektach:

Po pierwsze, w gospodarce postkomunistycznej nie chodzi tylko o ustabilizowanie na niskim, poddającym się kontroli poziomie inflacji cenowej, ale także - a nawet przede wszystkim - o wyeliminowanie niedoborów. Innymi słowy, celem stabilizacji jest **ukształtowanie mechanizmu cen oczyszczających rynek przy jak najniższym tempie ich wzrostu.**

Po drugie, stabilizacje postrzegać trzeba w szerszym kontekście transformacji systemowej od gospodarki planowej, zarządzanej biurokratycznie, do gospodarki rynkowej. W tym świetle **stabilizacja jest jednym z warunków, a zarazem mechanizmów przejścia do rynku, gdzie priorytetowe znaczenie ma systemowa transformacja.**

Z takiego też punktu widzenia należy oceniać polskie doświadczenie lat 1989-1990 i wynikające stąd perspektywy. Przypadek Polski bowiem nie jest wyjątkowy. Tak proces dochodzenia do bardzo intensywnych procesów inflacyjnych, jak i próby ich przezwyciężania w warunkach rynkowej transformacji systemowej są - być może - najbardziej spektakularnym, ale wciąż tylko przykładem pewnych ogólniejszych tendencji występujących w obrębie postkomunistycznego świata.

W szczególności przedmiotem analizy empirycznej i pewnych uogólniających wniosków teoretycznych jest tutaj charakter i źródła inflacji w Polsce w okresie bezpośrednio poprzedzającym pakiet stabilizacyjny z 1990 r., jego założenia, cele i ocena realizacji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ wnioski dla polityk gospodarczych stąd wynikające dla innych postkomunistycznych gospodarek trudno przecenić. W obliczu wyborów podobnych do polskich dylematów z okresu 1989-1990 staje wiele innych krajów: od Związku Radzieckiego do Chin, od Estonii do Albanii. Znajdują się one na różnych etapach zaawansowania procesów inflacyjnych i prób przeciwdziałania im - z jednej strony - jak i odnośnie do tempa i kierunku przechodzenia do rynku - z drugiej strony, ale polskie doświadczenie powinno być dla wszystkich tych gospodarek szczególnie kształcące.

Inflacja końca lat osiemdziesiątych

W polskiej inflacji lat osiemdziesiątych wyodrębnić można kilka wyraźnych faz. Po przyspieszeniu tempa wzrostu cen w latach 1980-1982 ulega ono osłabieniu po stabilizacji z 1982 r. i obniża się do roku 1985. W tym samym czasie zmniejsza się także nieco skala niedoborów. Następnie - od 1986 r. do połowy 1989 r.,- ponownie obserwujemy przyspieszenie tempa inflacji cenowej. Rośnie ona z niespełna 15% 1985 r. do około 160% w pierwszej połowie 1989 r. Co więcej, tym razem obserwujemy także odwrócenie się pozytywnej tendencji z poprzedniego okresu odnośnie do niedoborów. Ich zakres także narasta. Mamy przeto do czynienia z syndromem **shortageflation** (Kołodko, McMahon, 1987). Polega on na tym, że w krótkim okresie występuje w warunkach reformowanej gospodarki socjalistycznej, charakteryzującej się cały czas -

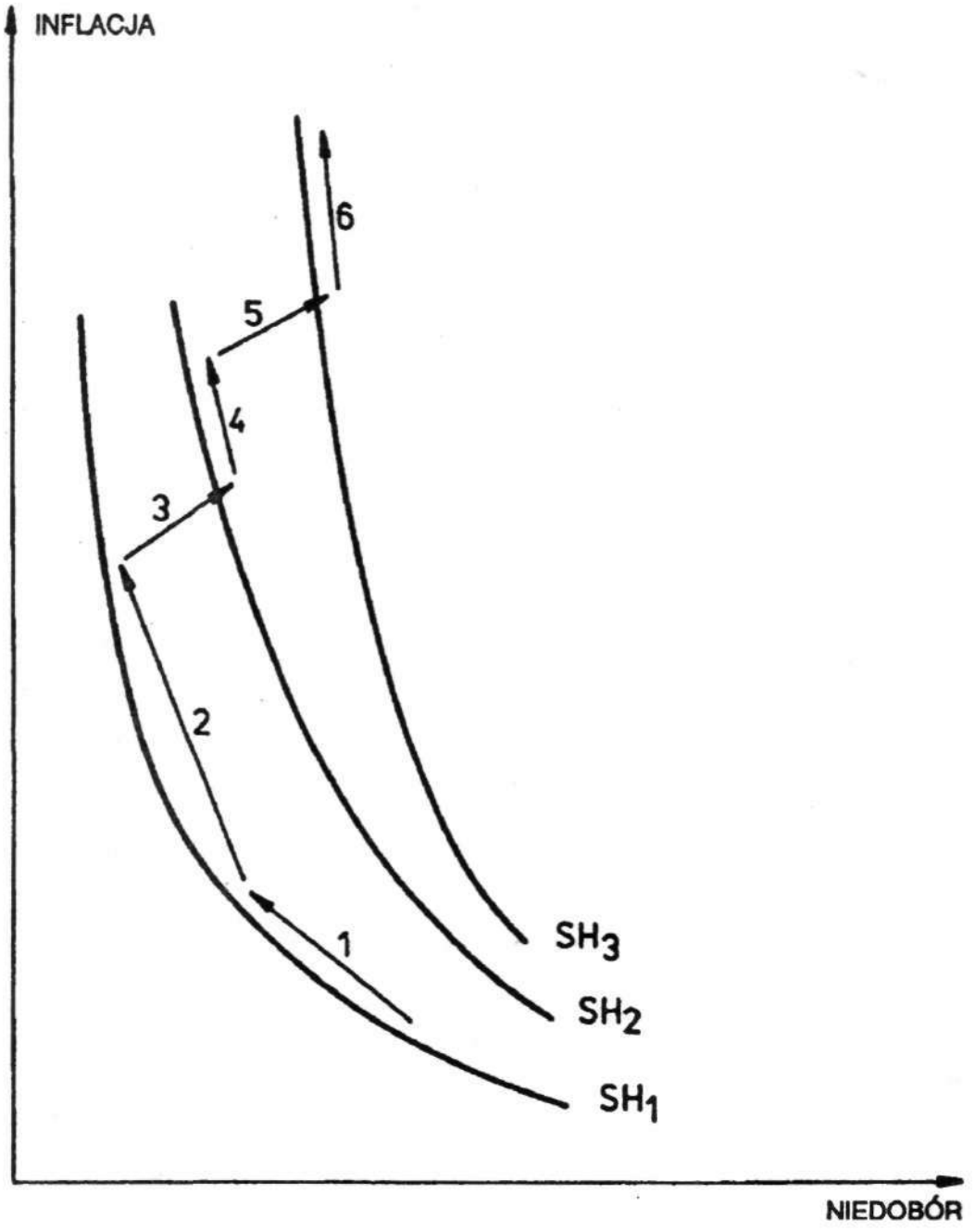
mimo rynkowo zorientowanych zmian - miękkimi ograniczeniami budżetowymi (Kornai, 1980), alternatywna inflacja cenowa versus niedobór. W długim natomiast okresie - w związku z niekonsystentną i miękką polityką fiskalną, monetarną i dochodową - jednocześnie narasta tak inflacja cenowa (otwarta), jak i inflacja tłumiona wraz z towarzyszącymi jej permanentnymi niedoborami (Kołodko, 1990a). Krzywa shortageflation przesuwa się coraz dalej od początku układu współrzędnych **w** prawo w górę (rys. 1).

Istota syndromu shortageflation wskazuje, że nie może on być przezwyciężony w obliczu nasilenia procesów inflacji tak otwartej, jak i ukrytej powyżej pewnego krytycznego poziomu bez ucieknięcia się do liberalizacji cen, a ta - jak wiadomo - stoi w sprzeczności z nakazowym typem gospodarowania. Próby częściowej liberalizacji cen nie poparte innymi niezbędnymi działaniami utwardzającymi ograniczenia budżetowe wobec wszystkich podmiotów gospodarczych przez właściwą politykę fiskalną, monetarną i dochodową prowadzą w dłuższym okresie wyłącznie do przyspieszenia procesów inflacji otwartej, bynajmniej nie eliminując niedoborów. Co więcej, zmienia się nie tylko położenie krzywej shortageflation względem początku układu współrzędnych, ale także jej nachylenie. Staje się ona z czasem coraz bardziej wertykalna. Oznacza to, że swoista substytucja inflacji otwartej i tłumionej jest coraz mniejsza. Ograniczenie o jeden dodatkowy punkt skali niedoborów wymaga coraz większego przyrostu inflacji otwartej (cenowej). Po takiej właśnie ścieżce kroczyła Polska od 1985 r., aby dojść do sytuacji krańcowego wyczerpania syndromem shortageflation w połowie 1989 r. Bez względu na coraz szybsze tempo wzrostu cen niedobór już nie tylko że nie spadał, ale narastał. Wiązało się to nie tylko z faktem szybszego wzrostu dochodów nominalnych niż cen, ale także i z tym, że od maja 1989 r. mamy już początki zjawisk recesyjnych w sferze realnej.

Na takim tle w Polsce następuje przejście od galopującej inflacji cenowej z towarzyszącymi jej niedoborami do quasi-hiperinflacji począwszy od sierpnia 1989 r. Do czasu wdrożenia pakietu stabilizacyjnego towarzyszą jej także niedobory, mamy przeto do czynienia przez pół roku z hipershortageflation. Wiązało się to z faktem częściowej tylko liberalizacji cen, a mianowicie uwolnieniem cen żywności w sierpniu 1989 r. Olbrzymie przyspieszenie inflacji było ponadto następstwem wprowadzenia powszechnego systemu indeksacji dochodów, co zostało wymuszone przez *Solidarność*. Po przejęciu przez nią władzy w sierpniu tegoż roku zmieniono nieco zasady indeksacji, ale nie było to już w stanie powstrzymać hiperinfacji.

Ta przejściowa hiperinflacja miała charakter **indukowany** (Kołodko, 1990b). Została ona w jakiejś mierze sprowokowana przez politykę makroekonomiczną (Fischer, Gelb, 1990) realizowaną w szczególnym okresie zasadniczych przeobrażeń politycznych dokonujących się w Polsce. Sprowokowanie hiperinflacji z jednej strony było skutkiem walki politycznej, z drugiej zaś przekonaniem, że **w** warunkach hiperinflacji łatwiej będzie obniżyć na znaczną skalę poziom płac realnych i zdeprecjonować wartość zasobów pieniężnych podmiotów gospodarczych, przede

Rysunek 1



Syndrom shortageflation (inflacji cenowo-zasobowej)

wszystkim gospodarstw domowych. Ponadto u źródeł tak rozumianej quasi-hiperinflacji indukowanej leżało przekonanie, że łatwiej będzie przezwyciężyć taki stan niż syndrom shortageflation w postaci, w jakiej występował on bezpośrednio wcześniej.

Nade wszystko zaś w pewnym stopniu świadoma opcja na hiperinflację związana była z nadrzędnością celów związanych z przechodzeniem do rynku. Realizacja tego zadania wymaga m.in. prawie pełnej liberalizacji cen i głębokiej dewaluacji pieniądza oraz urealnienia ceny kredytu. W warunkach tak znacznej destabilizacji monetarnej, z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce, osiągnięcie tych celów możliwe było tylko przez przejście przez fazę hiperinflacji.

Pakiet stabilizacyjny

Pakiet stabilizacyjny został tak skonstruowany, aby jego wdrożenie uruchomiło procesy prowadzące do:

1) zrównoważenia popytu i podaży na rynku towarów, a dokładniej ukształtowania mechanizmu cen oczyszczających rynek,
2) ograniczenia do możliwie najniższego poziomu stopy inflacji,
3) zrównoważenia w dalszej perspektywie czasowej bilansu obrotów bieżących.

Pomijając w tym miejscu niektóre techniczne szczegóły (Frydman, Kolodko,Wellisz, 1990) program stabilizacyjny zawierał pięć zasadniczych płaszczyzn działań, a mianowicie: dostosowanie fiskalne (tj. zrównoważenie budżetu), liberalizację i dostosowanie cenowe, twardą politykę pieniężną, kontrolę wzrostu płac, wprowadzenie wewnętrznej wymienialności złotego.

Celem polityki dostosowań fiskalnych było zrównoważenie budżetu, który w roku poprzedzającym stabilizację wykazał deficyt w wysokości 6,0% wydatków budżetu centralnego i 7,4% wydatków całego sektora budżetowego. Około 1/3 wydatków z budżetu państwa stanowiły dotacje. Przyjęto, że w celu wyeliminowania deficytu budżetu ich poziom należy obniżyć conajmniej o połowę, a ich udział w zredukowanych wydatkach miał wynosić około 1/5. Poprawie sytuacji budżetowej sprzyjać także miała większa dyscyplina fiskalna, a ewentualne przejściowe niedobory pokrywane miały być bądź przez limitowany komercyjny kredyt bankowy, bądź też na drodze zaciągania długu na otwartym, tworzącym się dopiero rynku. Przyjęto ponadto do budżetu wpływy rzędu 2,5% z tytułu emisji obligacji państwowych z opcją późniejszej zamiany na akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw. W rezultacie wszystkich tych działań budżet centralny miał wykazać się minimalnym deficytem w wysokości 0,2% wydatków, a cały sektor budżetowy państwa nadwyżką na poziomie 1,6%.

Druga zasadnicza płaszczyzna pakietu stabilizacyjnego to liberalizacja i dostosowanie cen. Wbrew dość szeroko rozpowszechnionym mniemaniom - zwłaszcza na tle nie zawsze uzasadnionego powoływania się na tzw. polski Big Bang - obszar, na którym dokonano liberalizacji cen w chwili wdrażania pakietu był bardzo znikomy, gdyż większość cen została uwolniona już wcześniej w okresie reform lat osiemdziesiątych, a odnośnie do cen żywności - w sierpniu 1989 r. I tak, z punktu widzenia kontroli cen ich układ w okresie dochodzenia do stabilizacji kształtował się jak w tabeli 1.

Tabela 1

Struktura cen w Polsce w 1989 roku

Kategoria	lipiec	grudzień
Udział cen umownych w sprzedaży ogółem		
towary i usługi konsumpcyjne	71	86
w tym:		
żywność	58	93
ceny skupu produktów rolnych	30	41
wyroby zaopatrzeniowe	86	89
surowce i materiały	89	89
Udział cen z maksymalnym wskaźnikiem wzrostu i obowiązkiem informowania o zamiarze podwyżki		
a) maksymalne wskaźniki		
- towary i usługi konsumpcyjne	12,4	6,6
- wyroby zaopatrzeniowe	24,7	21,0
b) obowiązek informowania		
- towary i usługi konsumpcyjne	23,6	21,4
- wyroby zaopatrzeniowe	4,6	5,5
Udział cen całkowicie wolnych w wartości sprzedaży		
towary i usługi konsumpcyjne	35,0	58,0
wyroby zaopatrzeniowe	56,7	56,5

Źródło: d a n e Departamentu Cen Ministerstwa Finansów.

W 1990 r. ceny wolne towarów i usług konsumpcyjnych stanowiły 82,6% wartości sprzedaży, ceny zaopatrzeniowe były zliberalizowane w 89%, a ceny skupu płodów rolnych w 100%.

Przyczyn olbrzymiej eksplozji cen, która wystąpiła bezpośrednio po wdrożeniu programu, nie należy zatem dopatrywać się w pierwszej kolejności w zakresie liberalizacji cen, gdyż był on ograniczony, ale w głębokiej dewaluacji, skokowej podwyżce stóp procentowych oraz w centralnie przeprowadzonych dostosowaniach cenowych, w tym zwłaszcza w administracyjnie dokonanych podwyżkach cen energii i węgla (w tym przypadku aż siedmiokrotnych). Celem tych podwyżek było, z jednej strony ograniczenie nadmiernie obciążających budżet dotacji, z drugiej strony zmiana cen względnych polegająca na skokowym relatywnym podrożeniu nośników energii, w tym zwłaszcza mającego w polskiej gospodarce kluczowe znaczenie, węgla kamiennego.

Trzecia zasadnicza płaszczyzna działań stabilizacyjnych obejmować miała twardą politykę monetarną, wyrażającą się w ostrej kontroli podaży pieniądza i regulacji tempa jej wzrostu przez realnie dodatnie stopy procentowe. Typowe dla okresu shortageflation ujemne realnie oprocentowanie tak kredytów, jak i depozytów miało być zastąpione przez oprocentowanie dodatnie. Po krótkim okresie tzw. inflacji korekcyjnej, której poziom zakładano w wysokości 45% w styczniu (w porównaniu z przeciętnym poziomem cen w grudniu) oraz 20% w lutym, już w trzecim miesiącu realizacji programu stopa procentowa miała przewyższać inflację. Twarda polityka monetarna miała przynieść kilka efektów:

1) powinna zasadniczo ograniczyć popyt podmiotów gospodarczych na kredyt, a w rezultacie - przez ograniczenie płynności wszystkich sektorów - spowodować redukcję popytu i tym samym obniżenie stopy inflacji,
2) chodziło tutaj o wymuszenie na przedsiębiorstwach ograniczenia ich popytu inwestycyjnego, którego nadmierne rozmiary były jednym z chronicznych źródeł procesów inflacyjnych w poprzednim okresie,
3) dodatnie realnie stopy procentowe miały na trwałe podnieść skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania i przełamać ich oczekiwania inflacyjne. W takim dopiero otoczeniu, tj. przy utwardzonych ograniczeniach budżetowych uzyskanych wskutek restrykcyjnej polityki fiskalnej i monetarnej, liberalizacja i dostosowania cenowe nie musiały przerodzić się w hiperinflację.

Przyjęto także - i to jest czwarta z płaszczyzn programu - że ścisłej kontroli przy ogólnym kierunku na liberalizację należy poddać wzrost płac nominalnych. W Polsce - w odróżnieniu od innych programów, np. stabilizacji jugosłowiańskiej dokonywanej w tym samym czasie (Coricelli, Rocha, 1990) - nie zamrożono w pełni płac, lecz przyjęto mechanizm ich częściowej indeksacji przez związanie dopuszczalnego wzrostu funduszu płac w przedsiębiorstwie ze stopą inflacji za pomocą ustalonych współczynników. Wynosiły one podczas pierwszej połowy roku odpowiednio 0,3, 0,2, 0,2, 0,2, 0,6 i 0,6. W lipcu współczynnik ten wyjątkowo ustalony został w wysokości 1,0, aby potem -już do końca roku - wrócić do poziomu 0,6. Łatwo dostrzec, że tego rodzaju

indeksacja działała w ten sposób, że tym wyższa była skala spadku płac realnych, im wyższa była stopa inflacji.

Wreszcie piąta zasadnicza płaszczyzna programu stabilizacyjnego to wprowadzenie wewnętrznej wymienialności waluty przy równoczesnej unifikacji kursu walutowego. Przyjęto, że przedsiębiorstwa mają obowiązek (po ustabilizowanym kursie walutowym) odsprzedaży dewiz uzyskanych z wpływów z eksportu, a zarazem banki mają obowiązek sprzedaży dewiz importerom. Zliberalizowano już wcześniej (marzec 1989 r.) także obrót walutowy w sektorze gospodarstw domowych. Płynność miała zapewnić pożyczka stabilizacyjna uzyskana od członków OECD w wysokości 1 mld. USD. Ten punkt pakietu wymagał także dewaluacji polskiego złotego. Po stopniowej dewaluacji (od 1.400 do 6.000 zł/USD) między wrześniem a grudniem 1989 r. z początkiem realizacji pakietu postanowiono drastycznie zdewaluować pieniądz krajowy o ponad połowę do poziomu 9.500 zł/USD. Takiego kursu postanowiono użyć jako nominalnej kotwicy podtrzymującej cały program stabilizacyjny.

Dodać jeszcze trzeba, że na import nałożono bardzo wysokie opłaty w formie cła (najczęściej rzędu 20%) i dodatkowo od tak liczonej bazy (tj. wraz z cłem) tzw. podatek obrotowy także w wysokości 20%. W rezultacie dolar w imporcie często kosztował o 44% drożej niż dawał przedsiębiorstwu dolar uzyskiwany w eksporcie. Miało to ograniczyć popyt sektora przedsiębiorstw na pieniądz zagraniczny i w ten sposób przyczynić się do stabilizacji kursu walutowego, a w dalszej kolejności do stabilizacji inflacji na niskim poziomie.

Cele programu

Polski program stabilizacyjny otrzymał poparcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a jego podstawowe punktu zostały zapisane w *The Letter of Intent.* Podkreślić także trzeba wyraźne poparcie społeczne dla tego programu, co było możliwe przede wszystkim w rezultacie jednocześnie zachodzących w Polsce fundamentalnych przeobrażeń politycznych zmierzających w kierunku demokracji.

Oba te fakty - poparcie międzynarodowe, jak i wyrozumiałość własnego społeczeństwa, a ściślej rządowe wyobrażenia co do ich skali - wpłynęły na nierealne sformułowanie celów programu i - co gorsza - jego ogólne przestrzelenie. Przyjęto bowiem, że w połowie roku stopa inflacji obniży się do 1 % w skali miesięcznej, a już po półrocznym okresie gospodarka miałaby ponownie znaleźć się na ścieżce wzrostu gospodarczego. Kosztem tego miało być 20% obniżenie się płac realnych.

Jeśli chodzi o tendencje w sferze realnej założono spadek konsumpcji o 1%, dochodu narodowego o 3,1% i produkcji przemysłowej o 5%[1] porównaniu z rokiem 1989. Tak relatywnie - jak na skalę zamierzenia - niewielkiej recesji (po spadku

dochodu narodowego tylko o 0,2% w 1989 r.) miało towarzyszyć bezrobocie około 400 tysięcy osób, co oznacza około 2% siły roboczej.

Odnośnie do handlu zagranicznego przyjęto, że realizacja programu stabilizacyjnego pociągnie za sobą takie ukształtowanie się wartości eksportu i importu, że w tzw. I obszarze płatniczym (waluty niewymienialne) powstanie niewielka nadwyżka rzędu 0,5 mld. Rb., natomiast w II obszarze (waluty wymienialne) deficyt bilansu handlowego w wysokości około 0,8 mld. USD. Przyjęto także, że w początkowej fazie realizacji programu utrzymany zostanie stały nominalny kurs walutowy na poziomie 9.500 zł, co oznaczało realną aprecjację złotego, zważywszy na skalę oczekiwanej inflacji.

Realizacja

Gdyby za kryterium realizacji polskiego programu stabilizacyjnego przyjąć wyłącznie formalnie potraktowany stopień realizacji wyżej przedstawionych celów, to należałoby orzec, że program ten zakończył się całkowitym niepowodzeniem. Dobitnie ilustruje to tabela 2.

Tabela 2

Polski program stabilizacyjny: cele i rezultaty

Wyszczególnienie	**Założenia**	**Rezultaty**
Stopa inflacji (CPI) w %	20,0	90,0[a]
Produkcja przemysłu uspołecznionego	-5,0	-25,0
Dochód narodowy	-3,0	-19,0[b]
Bezrobocie	2,0	6,1
Bilans handlowy:		
w mld. USD	-0,8	+2,2
w mld. Rb	+0,5	+6,6

[a] W drugim *The Letter of Intent* do MFW przyjęto dla ostatnich miesięcy 1990 r. stopy inflacji w październiku, listopadzie i grudniu odpowiednio 1,5, 1,0 i 2,0% miesięcznie, tj. średnio w przeliczeniu rocznym 20%. Rzeczywista stopa inflacj i w tym czasie - także w ujęciu rocznym - wynosi ponad 90 proc. (5,5 % miesięcznie).
[b] Dochód narodowy podzielony.

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz Narodowego Banku Polskiego.

[1] W stosownej uchwale sejmowej (z dnia 23 lutego 1990 r.) mowa jest o spadku produkcji, ale chodzi tutaj o spadek produkcji przemysłu uspołecznionego.

Nie tylko zatem deklarowane cele nie zostały osiągnięte, ale to co uzyskano, dokonało się daleko większym kosztem niż ten zamierzony na lepsze rezultaty. W szczególności skala spadku stopy życiowej i płac realnych jest znacznie głębsza niż zapowiadał to rząd. Płace realne obniżyły się bowiem aż o blisko 30%,[2] a na jeszcze większą skalę zdeprecjonowane zostały salda pieniężne sektora gospodarstw domowych. Rzeczywiście poniesione koszty trudne byłyby do usprawiedliwienia - a tym bardziej do społecznego zaakceptowania - nawet wówczas, gdyby jeden z podstawowych celów, tj. redukcja stopy inflacji do 1 -1,5 % średnio miesięcznie, czyli 13-20% rocznie, został osiągnięty.

Co ważne, skali inflacji końca 1990 i początku 1991 r., kiedy uległa ona jeszcze dalszemu nasileniu, nie można porównywać ze wspomnianą quasi-hiperinflacją, a to właśnie ze względu na jej zaindukowany charakter. Tym bardziej niedopuszczalne jest porównywanie inflacji z dowolnie wybranych miesięcy z jej najwyższym - całkowicie przecież zaindukowanym - rekordowo wysokim poziomem w styczniu 1990 r. (aż 79,6% miesięcznie). Warto tutaj pamiętać, że stopa inflacji ulegała spadkowi już w czwartym kwartale 1989 r., obniżając się z około 55 w październiku do 23 i 17% w listopadzie i grudniu. Jeśli zatem uprawomocniona jest teza o indukowanym charakterze polskiej quasi-hiperinflacji, to punktem odniesienia dla 100-procentowej inflacji, do której doszło w wyniku realizacji pakietu stabilizacyjnego i towarzyszących mu procesów (w tym także w ostatnim okresie nie sprzyjających uwarunkowań zewnętrznych), jest 160-procentowa inflacja z pierwszej połowy 1989 r. Z takiej dopiero perspektywy widać, jak mizerne efekty przyniósł odnośnie do stabilizacji inflacji tzw. polski Big Bang.

Nie powinno zatem dziwić, że polskie społeczeństwo dało wyraz swojej negatywnej ocenie w wyborach prezydenckich z końca listopada 1990 r., w których kandydujący na prezydenta urzędujący premier uzyskał zaledwie 18% głosów. To dlatego właśnie upadł rząd Mazowieckiego, że nie powiódł się program stabilizacyjny jego ekipy gospodarczej, a nie odwrotnie. To nie destabilizacja spowodowana wyborami uniemożliwia realizację programu, ale ten właśnie program przyczyniał się do destabilizacji politycznej towarzyszącej wyborom. Jest to niezwykle ważna konstatacja, ma ona bowiem istotne znaczenie we właściwej ocenie polskiego doświadczenia z punktu widzenia innych gospodarek postkomunistycznych, które będą zmuszone poddać się podobnej terapii antyinflacyjnej i stabilizacyjnej.

[2] Faktu tego wydaje się nadal nie pojmować jeden z zagranicznych ekspertów, który wcześniej prognozował spadek stopy inflacji do najwyżej 1% już w następnych miesiącach po wdrożeniu pakietu, a w późniejszym okresie usiłował bagatelizować skalę recesji, do której błędna polityka stabilizacyjna doprowadziła. Jeffrey Sachs (1990) stwierdza: *"Miała miejsce uparta - i oczywiście błędna - prognoza 20% stopy bezrobocia, aczkolwiek bezrobocie wynosi obecnie 5,5%, tj. mniej niż w Stanach Zjednoczonych. Podobnie szerzyły się obawy o (spadku) rzeczywistych zarobków, chociaż przeciętny robotnik przemysłowy zarobił równowartość 131 USD w październiku w porównaniu ze 108 USD w październiku 1989 r."* Jak wspomniałem, rządowe prognozy bezrobocia mówiły o 2%,a nie o 20. Ponadto porównywanie bezrobocia w Polsce, które w ciągu roku rośnie od zera do ponad 6%, z bezrobociem w USA jest niepoważne. Wreszcie sugerowanie wzrostu płac o ponad 20% przez przeliczenie ich na dolary w sytuacji, kiedy realnie spadły one o 30%, jest już zupełnym nadużyciem.

Stabilizacja a przejście do rynku

Ocena efektów programu stabilizacyjnego w oderwaniu od szerszego kontekstu systemowej transformacji ukierunkowanej na tworzenie gospodarki rynkowej byłaby jednostronna i nadmiernie uproszczona. Pakiet stabilizacyjny realizowany w Polsce trzeba postrzegać w szerszej perspektywie złożonego procesu przechodzenia do rynku. Sformułować można hipotezę, że w rzeczywistości stabilizacja podporządkowana jest transformacji w tym sensie, iż nadrzędnym celem strategicznym jest przejście do rynku, nawet kosztem niepowodzenia polityki stabilizacyjnej czy też wręcz dalszej destabilizacji.

Transformacja w jakiejś mierze wymusza destabilizację, co w szczególności można zaobserwować w tych postkomunistycznych krajach Europy Centralnej i Wschodniej, w której przed przyspieszeniem rynkowej transformacji systemowej procesy inflacyjne były rozwinięte stosunkowo słabo (Czecho-Słowacja, Bułgaria, Rumunia, nadbałtyckie republiki Związku Radzieckiego, tj. Litwa, Łotwa i Estonia). Wynika to z prostego faktu, że przechodzenie do rynku wymaga takich m.in. posunięć polityki jak liberalizacja cenowa, ograniczenie dotacji, dewaluacja, znaczne podwyżki stóp procentowych i inne. Ze swej natury są one proinflacyjne w krótkim okresie. W początkowym etapie zatem kurs na rynkową gospodarkę owocuje przyspieszeniem procesów inflacyjnych, a nie ich wyhamowaniem.

W przypadku Polski stan rynkowych reform gospodarczych w chwili wdrożenia pakietu stabilizacyjnego był już poważnie zaawansowany. Trzeba mieć świadomość faktu, że gospodarka ta już w 1989 r. była na czele krajów - wtedy jeszcze nie nazywanych postkomunistycznymi (postsocjalistycznymi) - kroczących w stronę gospodarki rynkowej. Można sobie wyobrazić wszakże, że mogła być podjęta - teoretycznie biorąc - innego typu, niż to faktycznie miało miejsce, polityka stabilizacyjna przypominająca próbę z 1982 r. Wówczas jednak chodziło o stabilizację inflacji przy jednoczesnym rynkowym reformowaniu gospodarki socjalistycznej, bez naruszania jej fundamentalnych pryncypiów. Chodziło o stabilizację, po której nadal dominującym podmiotem we wszystkich bez mała sferach miało być państwo, a zakres liberalizacji ekonomicznej - w tym w odniesieniu do cen - był ograniczony (Kołodko, 1989). Stabilizacja 1990 r. natomiast to nie tylko walka o wewnętrzne i zewnętrzne zrównoważenie gospodarki, ale także o ukształtowanie innego mechanizmu ekonomicznego. Towarzyszy jej tworzenie instytucjonalnej obudowy rynku i stosowanie coraz większej liczby typowych dla rynku instrumentów polityki, w tym zwłaszcza fiskalnej i monetarnej.

Patrząc zatem z takiego punktu widzenia na polski program stabilizacyjny, jego negatywna ocena sformułowana wcześniej wymaga zrelatywizowania. To prawda, że polityka stabilizacyjna pierwszego rządu postkomunistycznego doprowadziła do najgłębszej recesji w powojennej Polsce, a zarazem największej recesji we współczesnej Europie przy jednoczesnym ustabilizowaniu inflacji na najwyższym

poziomie w Europie w 1990 r. Ale prawdą jest także i to, że m. in. wskutek tej polityki gospodarka polska jest wyraźnie bliżej gospodarki rynkowej niż gospodarki innych krajów postkomunistycznych. Dotacje zostały wyraźnie ograniczone, budżet jest zrównoważony, a jego przejściowy deficyt ustawowo nie może być monetyzowany, ceny są w bardzo dużym stopniu zliberalizowane, wprowadzono wewnętrzną wymienialność waluty, zapoczątkowono proces prywatyzacji, rozwija się rynek pracy (i - niestety - integralnie z nim związane bezrobocie), tworzone są elementy rynków finansowych itd.

Nasuwa się zatem pytanie, czy pewne pozytywne efekty osiągnięte odnośnie do przechodzenia do rynku nie wymagały w sposób nieunikniony poniesienia aż takich kosztów w postaci destrukcji sfery realnej i obniżenia się poziomu życia społeczeństwa, z jakim mamy faktycznie do czynienia. A są to koszty doprawdy olbrzymie i nie poparte żadną merytoryczną argumentacją próby ich lekceważenia (Sachs, 1990) nie zmieniają faktów. Mogą co najwyżej celowo przedstawiać je w fałszywym świetle. Pogłębione analizy wskazują jednak, że olbrzymie koszty polityki rynkowej przebudowy instytucjonalnej i polityki stabilizacyjnej nie były nieuniknione. Ich rozmiary mogłyby być znacznie niższe - przy uzyskaniu nie mniejszych, a być może nawet jeszcze bardziej korzystnych efektów odnoszących się do transformacji systemowej - gdyby uniknięto wielu błędów zawartych w pakiecie stabilizacyjnym, a także gdyby nie nastąpiło jego ewidentne przestrzelenie (Kołodko, 1990b; Rosati, 1990).

Przestrzelenie

Jednym z zasadniczych błędnych założeń zawartych w pakiecie stabilizacyjnym były oczekiwania co do szybkiej pozytywnej reakcji w postaci wzrostu podaży ze strony sektora przedsiębiorstw. Zachowywały się one - a inercja ta w dużym stopniu trwa nadal - inaczej niż w gospodarkach rynkowych (Jorgensen, Gelb, Singh, 1990). Elastyczność podaży jest bardzo niska i powszechnie obserwowane reakcje wyzwolone szokową redukcją popytu wewnętrznego, to nie poprawa efektywności, ale maksymalizowanie cen - co tym razem, w fazie radykalnego odchodzenia od gospodarki niedoborów limitowane jest już barierą efektywnego popytu - i obniżanie absolutnego poziomu produkcji. Występuje przy tym opóźnienie czasowe w postaci dostosowania w zakresie zatrudnienia, które zmniejsza się znacznie wolniej niż spada produkcja. W przypadku Polski to pierwsze obniżyło się w trakcie 1990 r. o około 10% przy spadku produkcji przemysłu uspołecznionego o około 25%[3].

Błędne założenia co do sfery realnej polegały na naiwnej wierze, że produkcja ożywi się sama, automatycznie, bez ingerencji polityki makroekonomicznej. Pewne

[3] Wskaźnik ten dotyczy, jak wspominałem, produkcji sektora uspołecznionego. Odnośnie do sektora prywatnego, którego udział w globalnej produkcji przemysłowej w 1990 r. zwiększył się z 7,4 do 13,4%, produkcja zwiększyła się o 8,5%, aczkolwiek są szacunki wskazujące na znacznie większy jej przyrost.

próby interwencjonizmu państwowego zostały podjęte zbyt późno i w złej sekwencji. Gospodarka postkomunistyczna bowiem nie jest jeszcze gospodarką rynkową (ale nie jest już także gospodarką planową). Jest to pewien okres pustki systemowej, w której znane instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej działają nieco odmiennie niż w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Chodzi o to, że należy działać nie tylko właściwym zestawem instrumentów tej polityki, ale także we właściwym czasie. A tak nie było. Mamy bowiem do czynienia - z jednej strony - z ogólnym przestrzeleniem programu, z drugiej zaś strony z niewłaściwymi reakcjami wynikającymi z godnego lepszej sprawy uporu co do automatyzmu działania pewnych mechanizmów. Innymi słowy, nastąpiło tutaj "przeliberalizowanie" gospodarki (aczkolwiek tylko na niektórych odcinkach przy równoczesnej niedostatecznej liberalizacji na innych) jako - być może - swoista reakcja na jej nadmierne zbiurokratyzowanie w poprzednich okresach.

W szczególności wspomniane przestrzelenie odnosi się do nadmiernej skali redukcji dochodów sektora gospodarstw domowych (w tym płac realnych) oraz nadmiernego ograniczenia płynności sektora firm wskutek złej sekwencji polityki monetarnej. Jeśli chodzi o to pierwsze, to przyjęcie współczynnika indeksacji zezwalającego na wzrost funduszu płac w styczniu tylko do wysokości 0,2 wzrostu cen spowodowało drastyczny spadek popytu gospodarstw domowych, a w efekcie zaindukowany brakiem zbytu spadek sprzedaży i produkcji. Pożądany efektstabilizacyjny można było osiągnąć przez znacznie mniejszą - rzędu 20% (także w początkowej fazie realizacji pakietu) redukcję płac realnych, wyniosła ona natomiast w pierwszych dwu miesiącach realizacji programu stabilizacyjnego ponad dwukrotnie więcej.

Co ważniejsze, mechanizm kontroli tempa wzrostu płac nominalnych został skonstruowany w ten sposób, że niewykorzystany limit dopuszczalnego wzrostu płac (po jego przekroczeniu przedsiębiorstwo płaciło prohibicyjny podatek od 200do 500% w zależności od skali przekroczenia) mógł być wykorzystany w następnych miesiącach. Tak też się działo, zwłaszcza w drugiej połowie roku (tabela 3 i 4). Jest to zły mechanizm, gdyż w początkowym okresie oddziałuje prorecesyjnie (przez ograniczanie efektywnego popytu, a w rezultacie sprzedaży i produkcji), później natomiast proinflacyjnie, ponieważ przyspieszenie tempa wzrostu płac nie powoduje automatycznie wzrostu produkcji, ale przede wszystkim przyspieszenie inflacji. Było to szczególnie widoczne począwszy od września. Nie można zatem uśredniać statystycznych wskaźników zmian płac realnych, gdyż nadmierny ich spadek na początku roku nie jest neutralizowany nadmiernym ich wzrostem z jego drugiej połowy. Ten pierwszy bowiem powodował recesję, której skala mogła być mniejsza, ten drugi zaś nie może tej sytuacji odwrócić.

Jeśli zaś chodzi o drastyczne podwyższenie stóp procentowych w styczniu i utrzymanie ich na restrykcyjnym i prorecesyjnym poziomie do końca lutego, to wywołało ono bez mała zapaść w sferze realnej, bowiem głównie podczas tych dwu miesięcy miała miejsce olbrzymia recesja - rzędu 30% - aby potem gospodarka tkwiła już w stanie depresji. Eksplozja tzw. inflacji korekcyjnej natomiast miała miejsce przede wszystkim w pierwszej połowie stycznia. Potem wysoka stopa procentowa działała już głównie

Tabela 3

Normatywne i faktyczne tempo wzrostu wynagrodzeń w pięciu podstawowych działach gospodarki narodowej w 1990 roku

Wyszczególnienie	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Współczynniki korygujące	0,3	0,2	0,2	0,2	0,6	0,6	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2. Tempo wzrostu cen:												
- prognozowane	45,0	23,0	6,0	6,0	2,5	3,0	5,5	3,0	4,5	4,0	3,0	4,0
- faktyczne	78,6	23,9	4,7	8,1	5,0	3,4	3,6	1,8	4,6	5,7	4,9	5,9
3. Faktyczne tempo wzrostu płac	4,6	5,4	10,5	2,5	8,7	5,6	14,4	5,9	8,7	13,8	12,8	6,2
4. Normatywne tempo wzrostu płac												
- wg prognozowanego wzrostu cen	13,5	4,6	1,2	1,2	1,5	1,8	5,5	1,8	2,7	2,4	1,8	2,4
- wg rzeczywistego wzrostu cen	23,6	4,8	0,9	1,6	3,0	2,0	3,6	1,1	2,8	3,4	2,9	3,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

prorecesyjnie, a nie antyinflacyjnie. Jej negatywny realnie poziom w odniesieniu do depozytów nie sprzyjał przełamaniu oczekiwań inflacyjnych sektora gospodarstw domowych. Administracyjne zmienianie stopy procentowej w cyklach miesięcznych - przecież nie wiele mających wspólnego z cyklami rzeczywistych procesów ekonomicznych i finansowych - było niedostatecznie elastyczne. Odpo-wiednie zmiany co do polityki stopy procentowej wprowadzono dopiero od listopada. Podniesione zostało - aczkolwiek nadal jest ono w wielu przypadkach ujemne realnie (tabela 5) - oprocentowanie depozytów sektora gospodarstw domowych, w tym zwłaszcza średnioterminowych (3 i 6 miesięcy); w warunkach stabilizacji są to długie okresy. Podniesienie oprocentowania zostało jednak dokonane zbyt późno. W tym okresie bowiem rosła inflacja, i stopy procentowe, i oczekiwania inflacyjne. Zwyżka stóp procentowych przez bank centralny i banki komercyjne uwiarygodnia tylko i dodatkowo jeszcze wzmacnia oczekiwania inflacyjne ludności. W takiej sytuacji może wystąpić przewrotny efekt "urealniania" stóp procentowych w postaci przyspieszania, a nie hamowania inflacji. Ustalenie natomiast oprocentowania depozytów na wysokim realnie poziomie już od 7. - 8. tygodnia stabilizacji mogłoby przełamać niezwykle wciąż silne oczekiwania inflacyjne. Można to było jeszcze zrobić w 3. - 5. miesiącu realizacji pakietu. W listopadzie - grudniu było to już właściwe posunięcie wykonane w niewłaściwym czasie, a więc posunięcie nieskuteczne.

Tabela 4

Normatywne i faktyczne płace w pięciu podstawowych działach gospodarki narodowej (w tys. zł miesięcznie na 1 zatrudnionego) w 1990 roku

Wyszczególnienie	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Faktyczne płace (bez wypłat z zysku)	618,3	651,9	720,1	738,2	802,2	846,8	969,2	1026,3	1115,7	1269,1	1431,2	1520,6
2. Płace normatywne (skorygowane spadkiem zatrudnienia) według faktycznego wzrostu cen	738,1	782,2	799,9	823,4	864,8	892,5	939,7	965,3	1006,0	1054,1	1085,1	1123,5
3. Różnica (płace normatywne minus faktyczne) według faktycznego wzrostu cen	119,9	130,3	79,8	85,2	62,6	45,6	-29,5	-61,1	-109,7	-215,0	-346,1	-397,1
4. Skumulowana różnica (płace normatywne minus faktyczne) według faktycznego wzrostu cen	119,9	250,1	329,9	415,1	477,7	523,4	493,9	432,8	323,2	108,1	-238,0	-635,1
5. Hipotetyczne płace po uwzględnieniu skumulowanej różnicy (płace normatywne minus faktyczne)	738,1	902,0	1050,1	1153,3	1279,9	1370,2	1463,1	1459,2	1438,8	1377,3	1193,2	885,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Trzeci zasadniczy odcinek przestrzelenia to skala dewaluacji. Kurs oficjalny został z początkiem roku sprowadzony do poziomu przewyższającego poziom nominalnego kursu rynkowego (paralelnego). Miał on w ten sposób zaantycypować tzw. inflację korekcyjną. Tak też się stało, choć jej skala była znacznie większa od oczekiwanej, co było zwrotnie sprzężone ze zbyt głęboką dewaluacją i wynikającym stąd wzrostem kosztów produkcji. Mimo to udało się utrzymać kurs przez cały rok (początkowo zakładano tylko okres kwartału, z czasem jednak jeden ze środków polityki stabilizacyjnej w postaci stałego nominalnego kursu walutowego przekształcił się w samoistny cel). Z drugiej wszakże strony tak głęboka dewaluacja kursu - przy równoczesnych dodatkowych opłatach związanych z importem - była kolejnym dodatkowym impulsem tak wzmagającym inflację korekcyjną, jak i recesję. W tym ostatnim przypadku wynikało to z wyraźnego ograniczenia importu, co pociągnęło za sobą dodatkowy spadek produkcji.

Tabela 5

Nominalne i realne stopy procentowe w 1990 roku

Miesiąc	Miesięczne stopy procentowe									Tempo wzrostu cen
	depozyty w banku PKO						kredyty			
	a vista	3-mies.	6-mies.	12-mies.	24-mies.	36-mies.	kredyt refinansowy	kredyt roczny minimalny	kredyt roczny maksymalny	
	nominalne									
Styczeń	7,00	10,00	17,00	36,00	37,00	38,00	36,00	36,00	62,00	
Luty	5,50	10,00	13,00	20,00	20,50	21,00	20,00	20,00	23,00	
Marzec	3,00	5,00	6,50	10,00	10,25	10,50	10,00	9,00	12,00	
Kwiecień	3,00	4,00	5,00	8,00	8,25	8,50	8,00	7,50	9,50	
Maj	2,00	2,75	3,40	5,50	5,65	5,80	5,50	5,00	8,00	
Czerwiec	1,30	3,00	3,50	4,00	4,10	4,20	4,00	4,00	5,50	
Lipiec	0,95	1,81	2,01	2,47	2,50	2,53	2,47	2,47	2,60	
Sierpień	0,95	1,81	2,01	2,47	2,50	2,53	2,47	2,47	2,60	
Wrzesień	0,95	2,01	2,21	2,47	2,50	2,53	2,47	2,47	2,60	
Październik	1,17	2,47	2,72	3,09	3,12	3,14	3,03	3,03	3,20	
Listopad	1,24	2,80	3,07	3,42	3,45	3,47	3,26	3,26	3,63	
Grudzień	1,39	3,44	3,72	4,05	4,08	4,10	3,72	3,72	4,42	
	realne wg przeciętnego indeksu cen dóbr i usług konsumpcyjnych									
Styczeń	-40,42	-38,75	-34,86	-24,28	-23,72	-23,16	-24,28	-24,28	-9,80	79,6
Luty	-14,78	-11,15	-8,72	-3,07	-2,67	-2,26	-3,07	-3,07	-0,65	23,8
Marzec	-1,25	0,67	2,11	5,47	5,70	5,94	5,47	4,51	7,38	4,3
Kwiecień	-4,19	-3,26	-2,33	0,47	0,70	0,93	0,47	0,00	1,86	7,5
Maj	-2,49	-1,77	-1,15	0,86	1,00	1,15	0,86	0,38	3,25	4,6
Czerwiec	-2,03	-0,39	0,10	0,58	0,68	0,77	0,58	0,58	2,03	3,4
Lipiec	-2,56	-1,73	-1,53	-1,09	-1,06	-1,03	-1,09	-1,09	-0,97	3,6
Sierpień	-0,84	0,01	0,21	0,66	0,69	0,72	0,66	0,66	0,78	1,8
Wrzesień	-3,49	-2,47	-2,28	-2,04	-2,01	-1,98	-2,04	-2,04	-1,92	4,6
Październik	-4,28	-3,06	-2,82	-2,47	-2,45	-2,42	-2,53	-2,53	-2,36	5,7
Listopad	-3,48	-2,00	-1,75	-1,41	-1,39	-1,36	-1,56	-1,56	-1,21	4,9
Grudzień	-4,26	-2,33	-2,06	-1,75	-1,72	-1,70	-2,06	-2,06	-1,40	5,9
	realne wg indeksu "point-to-point" cen dóbr i usług konsumpcyjnych									
Styczeń	-48,01	-46,55	-43,15	-33,92	-33,43	-32,94	-33,92	-33,92	-21,28	105,8
Luty	0,19	4,46	7,31	13,96	14,43	14,91	13,96	13,96	16,81	5,3
Marzec	-2,92	-1,04	0,38	3,68	3,91	4,15	3,68	2,73	5,56	6,1
Kwiecień	-3,29	-2,35	-1,41	1,41	1,64	1,88	1,41	0,94	2,82	6,5
Maj	-2,49	-1,77	-1,15	0,86	1,00	1,15	0,86	0,38	3,25	4,6
Czerwiec	-1,75	-0,10	0,39	0,87	0,97	1,07	0,87	0,87	2,33	3,1
Lipiec	-2,75	-1,92	-1,72	-1,28	-1,25	-1,22	-1,28	-1,28	-1,16	3,8
Sierpień	-0,93	-0,09	0,11	0,56	0,59	0,62	0,56	0,56	0,68	1,9
Wrzesień	-3,86	-2,85	-2,66	-2,41	-2,38	-2,35	-2,41	-2,41	-2,29	5,0
Październik	-4,73	-3,51	-3,28	-2,93	-2,90	-2,88	-2,99	-2,99	-2,82	6,2
Listopad	-3,67	-2,19	-1,94	-1,60	-1,57	-1,55	-1,75	-1,75	-1,40	5,1
Grudzień	-5,68	-3,78	-3,52	-3,21	-3,19	-3,16	-3,52	-3,52	-2,87	7,5
	realne wg wskaźników średnich cen realizacji dla produkcji przemysłowej									
Styczeń	...	...	...	...	...	...	-35,18	-35,18	-22,78	109,8
Luty	...	...	...	...	...	...	9,59	9,59	12,33	9,5
Marzec	...	...	...	..	...	...	10,22	9,22	12,22	-0,2
Kwiecień	...	...	...	...	...	...	5,78	5,29	7,25	2,1
Maj	...	...	...	...	...	...	4,98	4,48	7,46	0,5
Czerwiec	...	...	...	...	...	...	2,46	2,46	3,94	1,5
Lipiec	...	...	...	...	...	...	-0,80	-0,80	-0,68	3,3
Sierpień	...	...	...	...	...	...	-0,42	-0,42	-0,30	2,9
Wrzesień	...	...	...	...	...	...	-0,23	-0,23	-0,10	2,7
Październik	...	...	...	...	...	...	-1,79	-1,79	-1,62	4,9
Listopad	...	...	...	...	...	...	-0,33	-0,33	0,03	3,6
Grudzień	...	...	...	...	...	...	0,80	0,80	1,48	2,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKO i NBP

Szczególnego rodzaju przestrzelenie wystąpiło nie na płaszczyźnie ekonomicznej, ale politycznej. Zasadniczy przełom polityczny dokonany w Polsce w 1989 r., który doprowadził do przejęcia władzy przez *Solidarność,* pociągnął także za sobą olbrzymie poparcie społeczne dla nowego rządu. Ten fakt - jak i zasadnicza zmiana stosunku Zachodu do Polski - umożliwiły podjęcie niezwykle trudnego i dotkliwego społecznie programu gospodarczego, w tym jego wątku stabilizacyjnego. Jednakże świadomość ogromnego poparcia społecznego - a dowodziły tego wszystkie wyniki badania opinii publicznej - spowodowała przekonanie wśród części polityków, że granice oporu społecznego są bardzo odległe, że możliwe jest nawet najdalej idące uderzenie w postaci szokowego programu stabilizacyjnego. O ile we wcześniejszych okresach posunięcia stabilizacyjne nie szły dostatecznie daleko, o tyle tym razem nastąpiło wyraźne nadużycie zaufania społecznego i restrykcyjność polityk fiskalnej, monetarnej i dochodowej została przeholowana ponad wymiar, który mógłby akceptację społeczną uzyskać. Najgorsze jest w tej konstatacji to, że tego typu sytuacja polityczna już się nie powtórzy w dającej się przewidzieć przyszłości. Przestrzelenie w odniesieniu do wykorzystania poparcia społecznego stanowi fundamentalny błąd polityczny, a jego popełnienie uniemożliwia skuteczność zamierzonego wysiłku stabilizacyjnego; są to starty nieodwracalne.

Cold turkey versus gradualizm

Argumentów za wyższością podejścia szokowego (tzw. cold turkey) nad gradualizmem jest wiele. Dornbusch, Fischer (1990) podkreślają, że jedynie szokowa terapia może zyskać niezbędną wiarygodność. Po początkowym wstrząsie - z natury rzeczy bardzo dokuczliwym dla społeczeństwa - istnieje możliwość uzyskania w krótkim okresie spektakularnych efektów w walce z inflacją. Jeśli tak jest w rzeczywistości, to terapia szokowa może być skuteczna, o ile nie następuje w ślad za nią zbyt szybkie rozluźnienie rygorów finansowych. Przykładowo, w Jugosławii po wysokiej inflacji (64%) w grudniu 1989 r. obniżyła się ona do zera w drugim kwartale następnego roku. Był to spektakularny efekt, który uwiarygodniał podejście cold turkey (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991), ale wkrótce potem nastąpiło ponowne przyspieszenie procesów inflacyjnych (do 4,6% średnio miesięcznie w czwartym kwartale 1990 r.), co ograniczyło znacznie stopień wiarygodności programu. Dewaluacja nowego dinara z 7 do 9 dinarów/DEM z początkiem 1991 r. może z kolei jeszcze bardziej wzmocnić oczekiwania inflacyjne, aczkolwiek nie jest to nieuniknione. Tak inflacja w skali całego roku (około 120%), jak i w styczniu 1991 r. (5,6%) była ponad dwukrotnie niższa w porównaniu z Polską.

W Polsce praktycznie nie udało się w ogóle uzyskać niezbędnej wiarygodności, ponieważ stopa inflacji nie spadła - nawet przejściowo - do poziomu zapowiadanego przez rząd. Po grudniu 1989 r., kiedy stopa inflacji obniżyła się do 17,7%, ponownie

skoczyła ona w górę aż do 80% w styczniu i 23% w lutym. Potem nastąpiła stabilizacja inflacji na poziomie wielokrotnie wyższym niż zapowiadany przez rząd i - na tle zapowiedzi - oczekiwany przez społeczeństwo. Nie wyciągnięto z tego faktu właściwych wniosków, kontynuując realizację błędnych założeń programu w złudnym przekonaniu, że pokonanie inflacji jest - przy danych uwarunkowaniach instytucjonalnych, strukturalnych i politycznych - tylko funkcją czasu. Terapia szokowa zatem nie powiodła się. Nie oznacza to jednak przewagi podejścia gradualistycznego. Należy wyraźnie sformułować pogląd, że w obliczu takiej skali nierównowagi i inflacji, z jaką mieliśmy do czynienia w 1989 r. w Polsce, terapia szokowa była jedynie uzasadniona. Problem tkwi nie w jej zastosowaniu jako ogólnej metody - to bowiem błędem nie było - ale w złej realizacji słusznego metodologicznie podejścia wstrząsowego. Jedyna w swoim rodzaju szansa została zaprzepaszczona.

Drugi aspekt dylematu cold turkey versus gradualizm to konieczność odróżnienia trzech płaszczyzn, na których przebiegają procesy gospodarcze w ogólności, a związane z przechodzeniem do rynku w szczególności. Te płaszczyzny to stabilizacja, transformacja i restrukturyzacja. Z tego punktu widzenia podejście wstrząsowe może co najwyżej mieć zastosowanie do stabilizacji. I w przypadku szczególnie dotkliwych procesów inflacyjnych najczęściej jest ono bardziej uzasadnione. Tak też - jak podkreślałem - było w Polsce. Natomiast w odniesieniu do transformacji systemowej, a więc rynkowej przebudowy instytucjonalnej - choć i ona powinna przebiegać możliwie szybko - podejście cold turkey nie ma zastosowania. Z jednym wszakże wyjątkiem, który tutaj pomijam, a mianowicie byłego NRD.

Nie ma zatem nic takiego jak polski Big Bang w sferze systemowej. Proces przekształceń na tym obszarze uległ oczywistemu przyspieszeniu w ramach ogólnego historycznego procesu zmian ogarniających świat postkomunistyczny, a nawet zwrotnie na te przeobrażenia wpływając. W tym przypadku jednak nie mamy do czynienia z podejściem szokowym, ale z naturalnym w takich przypadkach gradualizmem, stopniowością, chociaż chodzi tutaj o przeobrażenia rewolucyjne. Kluczowe znaczenie w tak rozumianym procesie zmian instytucjonalnych ma właściwa sekwencja działań (Nuti, 1990).

Tym bardziej nie sposób mówić o polityce szokowej w stosunku do zmian strukturalnych, te bowiem ze swej istoty wymagają dłuższego czasu. Na tym tle trzeba skonkludować, że dość powszechne stwierdzenia o polskiej szokowej drodze do gospodarki rynkowej są przesadne. Odnosić się one mogą co najwyżej do stabilizacji - i to zakończonej niepowodzeniem - nie zaś do całokształtu instytucjonalnej i strukturalnej przebudowy gospodarki w stronę rynku. Jest to bowiem długotrwały proces o niezwykle złożonych implikacjach przebiegający stopniowo.

Od shortageflation do slumpflacji

Społeczeństwa krajów postkomunistycznych ewoluujące w kierunku gospodarki rynkowej zakładają - a utwierdzają je w takim przekonaniu często politycy - że stosunkowo szybko będzie to rynkowa gospodarka typu zachodniego. Do tworzenia takich iluzji przyczynia się także przenoszenie na grunt zdestabilizowanej, uwikłanej w głęboki kryzys gospodarki postkomunistycznej wzorców dojrzałych gospodarek rynkowych, które w tym przypadku mają ograniczone zastosowanie. Skracanie perspektywy długości uciążliwej drogi do rynku jest także wynikiem braku znajomości realiów i specyfiki tych gospodarek przez niektórych ekspertów zachodnich, a w ślad za tym braku dostatecznej wyobraźni i odpowiedzialności w formułowaniu celów i kreśleniu tych perspektyw[4].

Wyobraźni nie zabrakło D.M. Nutiemu, który już wiele lat temu zauważył:

"Gdyby Polska była krajem kapitalistycznym znajdującym się w podobnym kryzysie, zostałyby uruchomione bolesne, ale właściwe, automatyczne procesy dostosowawcze i odpowiednio zareagowałaby polityka gospodarcza. Wystąpiłaby wówczas hiperinflacja, dewaluacja waluty, drastyczne cięcia wydatków socjalnych i deflacyjne obciążenia podatkowe, trudny pieniądz, wysoka stopa procentowa, dekapitalizacja, bankructwa i likwidacja przedsiębiorstw oraz kilka milionów bezrobotnych. Część zagranicznych wierzycieli nie mogłaby uzyskać zwrotu swoich kredytów w wyniku finansowego załamania się swoich dłużników. Inne długi mogłyby zostać skompensowane poprzez sprzedaż cudzoziemcom aktywów finansowych (akcji, obligacji), ziemi, budynków, zakładów produkcyjnych. Nowy strumień zewnętrznego finansowania byłby możliwy do uzyskania przez najbardziej godnych zaufania pożyczkobiorców. Bezrobocie utrzymywałoby związki zawodowe w szachu, powstrzymując wzrost płac realnych i wzmacniając dyscyplinę pracy. Spadkowa tendencja płac realnych i zastosowanie usprawnień przemysłowych mogłoby w końcu pobudzić eksport i zachęcić do nowych inwestycji, przyciągając obcy kapitał. Po jakichś dziesięciu latach gospodarka mogłaby zacząć wychodzić z kryzysu" (Nuti, 1982 s. 47).

Pogląd ten został sformułowany na podstawie obserwacji kryzysu lat 1981-82, ale tym bardziej wydaje się oh adekwatny do nie mniejszej skali kryzysu lat 1989-91. Tyle że w tym drugim przypadku polska gospodarka jest już bliżej gospodarki kapitalistycznej niż kiedykolwiek w powojennej historii. Zrozumiałe jest przeto, że reaguje ona w sposób podobny do nakreślonego w scenariuszu Nutiego sprzed dziewięciu lat, przypominając zarazem coraz bardziej gospodarki rynkowe typu latynoskiego niż zachodnoeuropejskiego (Kołodko, 1990a).

Oczekiwania co do szybkiej stabilizacji nie mogą się przeto spełnić. Niemożliwa

[4] Zwracam na to uwagę m.in. w dyskusji z J. D. Sachs'em (Kołodko-Sachs, 1989), wskazując na zagrożenie tzw. latynizacją trudnego procesu reform gospodarczych i politycznych. Dotyczy to nie tylko Polski, ale także całej Europy Środkowo-wschodniej i Związku Radzieckiego.

jest zwłaszcza szybka rynkowa transformacja systemowa i instytucjonalna oraz strukturalna przebudowa gospodarki (Kornai, 1990). Pozostaje jednak aktualne dla wielu krajów postkomunistycznych pytanie o ścieżkę przejścia od jednego stanu do drugiego. Okazuje się, że nie jest możliwe przejście od kryzysu typowego dla zetatyzowanej gospodarki socjalistycznej wyrażającego się najpełniej syndromem shortageflation do zrównoważonej, nie uwikłanej w kryzys gospodarki kapitalistycznej. Ta droga jest daleko bardziej zawiła, długa i skomplikowana. Prowadzi ona bowiem od shortageflation przez stagflację, a nawet slumpflację do zdrowej gospodarki rynkowej doprawdy w odległej perspektywie. Nie jest możliwe - jak dowodzi tego historia - wkroczenie na drogę radykalnego przejścia do rynku w warunkach względnie dobrze funkcjonującej gospodarki socjalistycznej. Sytuacja bowiem najpierw musi się pogorszyć, w tym zdestabilizować do takiego stopnia, że bez zasadniczej przebudowy instytucjonalnej przezwyciężenie kryzysu nie będzie już możliwe. Dopiero wówczas tak społeczeństwa, jak i ich rządzące elity są gotowe do niezbędnych reform.

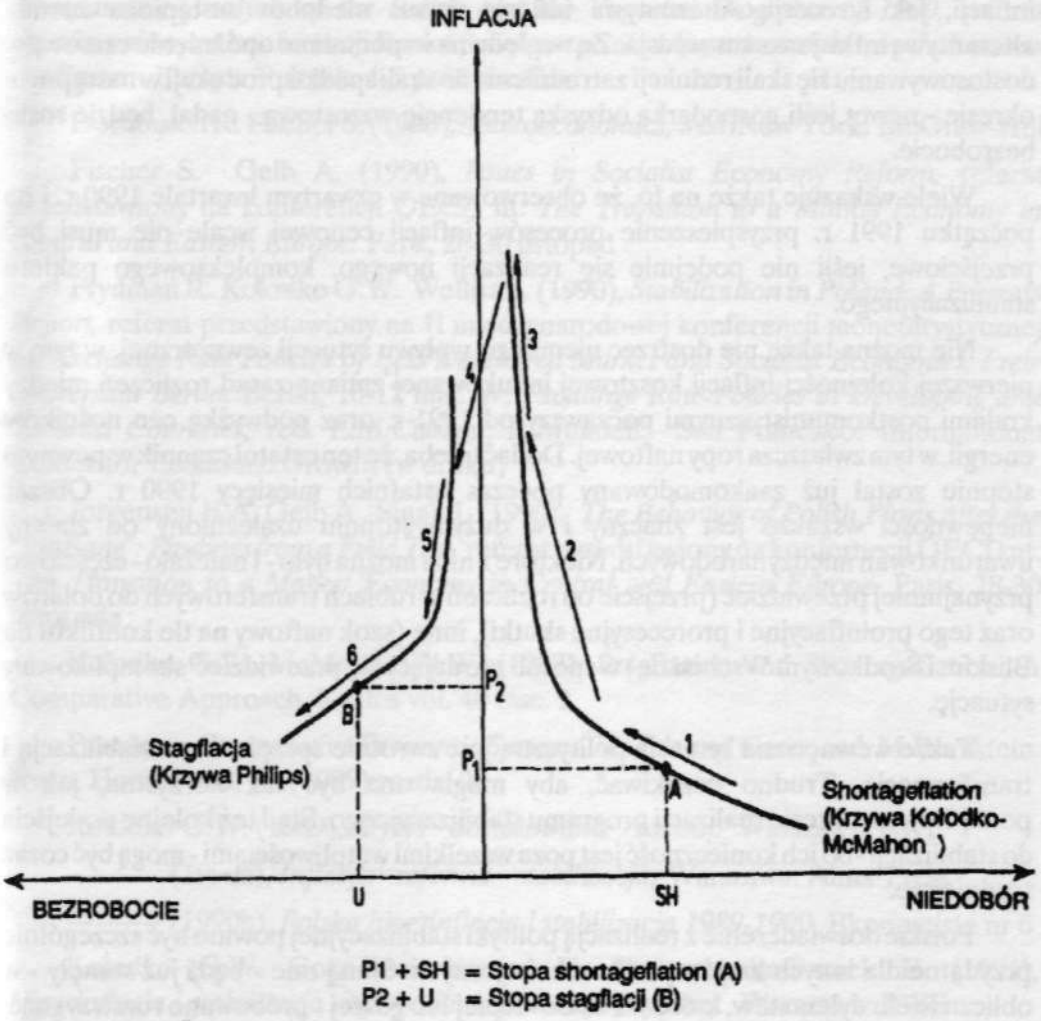
Nie jest także możliwe przejście od kryzysu[5] i shortageflation do bezinflacyjnej i wzrostowej gospodarki rynkowej. Po drodze występuje nadal inflacja, ale tym razem nie towarzyszą jej już niedobory, lecz recesj a i bezrobocie. Ich wielkość zależy od splotu wielu okoliczności, z których część ma charakter specyficzny, typowy dla pustki systemowej gospodarki postkomunistycznej. W większości jednak są to symptomy znane dobrze z nierozwiniętych gospodarek rynkowych. Tak więc następuje przejście krzywej shortageflation "na drugą stronę lustra", tj. osi Y, co ilustruje rys. 2.

Obniża się stopa inflacji i eliminowane są - choć nie zawsze i nie do końca - niedobory, ale zarazem pojawia się bezrobocie[6]. Jeśli procesom tym towarzyszy także recesja - czy wręcz długookresowa depresja - to następuje przejście od patologii charakterystycznej dla gospodarki nakazowej (shortageflation) do patologii cechującej gospodarkę rynkową (slumpflacja). Wydaje się, że kroczenie tak wybitnie niekorzystną ścieżką w okresie transformacji do rynku jest nieuchronne, natomiast skala występujących tu zjawisk kryzysowych jest już przede wszystkim funkcją polityki stabilizacji, transformacji systemowej i zmian strukturalnych. W przypadku polskiej drogi do rynku błędy tej polityki pociągnęły za sobą przejście od szczególnie intensywnego shortageflation do wyjątkowo dużej slumpflacji. Jak wykazywałem, nie było to nieuniknione.

[5] Określam ten kryzys jako ogólny kryzys socjalizmu, podkreślając w ten sposób jego nieprzezwyciężalność bez dokonania zasadniczych zmian instytucjonalnych (Kołodko, 1989).

[6] Oceniając zatem skalę efektów stabilizacyjnych w Polsce, należałoby porównywać nie tyle stopę inflacji cenowej w pierwszej połowie 1989 r. (8,5% w ujęciu miesięcznym) ze stopą inflacji w końcu 1990 i na początku 1991 r. (około 7%), ale stopę shortageflation (rzędu 10-12%) odpowiednio ze stopą stagflacji (ponad 13%).

Rysunek 2



Przejście od shortageflation do stagflacji

Perspektywy

Mówiąc o perspektywach pojawia się od razu problem horyzontu czasu. W dłuższym okresie - liczonym na wiele lat - nie ma podstaw, aby nie formułować względnie optymistycznych prognoz i scenariuszy. W krótszym okresie jednak trudno jest oczekiwać postępu w sferze stabilizacji gospodarki. Punkt wyjścia - a jest on rezultatem dotychczas prowadzonych polityk - jest bardzo trudny. Syndrom

shortageflation został zastąpiony slumpflacją - i to przy bardzo dużej skali zarówno inflacji, jak i recesji. Alternatywa inflacja versus niedobór zastąpiona została alterantywą inflacja versus recesja. Ze względu na wspomniane opóźnienie czasowe w dostosowywaniu się skali redukcji zatrudnienia do skali spadku produkcji w następnym okresie - nawet jeśli gospodarka odzyska tendencję wzrostową - nadal będzie rosło bezrobocie.

Wiele wskazuje także na to, że obserwowane w czwartym kwartale 1990 r. i na początku 1991 r. przyspieszenie procesów inflacji cenowej wcale nie musi być przejściowe, jeśli nie podejmie się realizacji nowego, kompleksowego pakietu stabilizacyjnego.

Nie można także nie dostrzec ujemnego wpływu sytuacji zewnętrznej, w tym w pierwszej kolejności inflacji kosztowej indukowanej zmianą zasad rozliczeń między krajami postkomunistycznymi począwszy od 1991 r. oraz podwyżką cen nośników energii, w tym zwłaszcza ropy naftowej. Dodać trzeba, że ten ostatni czynnik w pewnym stopniu został już zaakomodowany podczas ostatnich miesięcy 1990 r. Obszar niepewności wszakże jest znaczny i w dużym stopniu uzależniony od zmiany uwarunkowań międzynarodowych. Niektóre z nich można było - i należało - częściowo przynajmniej przewidzieć (przejście od rozliczeń w rublach transferowych do dolarów oraz tegojjroinflacyjne i prorecesyjne skutki), inne (szok naftowy na tle konfliktu na Bliskim i Środkowym Wschodzie) w sposób nie dający się przewidzieć skomplikowały sytuację.

Także wewnętrzna sytuacja polityczna jest zwrotnie sprzężona ze stabilizacją i transformacją. Trudno oczekiwać, aby mogła ona być tak korzystna, jak w początkowym okresie realizacji programu stabilizacyjnego. Stąd też kolejne podejścia do stabilizacji -bo ich konieczność jest poza wszelkimi wątpliwościami - mogą być coraz trudniejsze.

Polskie doświadczenie z realizacją polityki stabilizacyjnej powino być szczególnie przydatne dla innych krajów postkomunistycznych. Staną one - bądź już stanęły - w obliczu wielu dylematów, które w Polsce - lepiej lub gorzej - próbowano rozstrzygnąć. Jeśli już tzw. polski eksperyment pociągnął za sobą tak duże koszty społeczne, to dobrze byłoby, aby nauki stąd płynące były jak najszerzej wykorzystane przez inne kraje.

Bibliografia

Bruno M. DiTella G. Dornbusch R. Fischer S. (1988), *Inflation Stabilization. The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico.* Cambridge: Mass.: MIT Press

Coricelli F. Rocha R. (1990), *Stabilization Programs in Eastern Europe: A Comparative Analysis of the Polish and the Yugoslav Programs of 1990,* referat przedstawiony na konferencji Banku Światowego nt. *Adjustment and Growth: Lessons for Eastern Europe.* Pułtusk, 4-5 października

Dornbusch R. Fischer S. (1990), *Macroeconomics,* 5 ed. New York: McGraw-Hill

Fischer S. Gelb A. (1990), *Issues in Socialist Economy Reform,* referat przedstawiony na konferencji OECD nt. *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris, 28-30 listopad

Frydman R. Kolodko G.W. Wellisz S. (1990), *Stabilization in Poland: A Progress Report,* referat przedstawiony na II międzynarodowej konferencji monetarystycznej nt. *Exchange Rate Policies of Less Developed Market and Socialist Economies, Freie Universitat Berlin.* Berlin, 10-12 maj. W: *Exchange Rate Policies in Developing and Socialist Countries,* red. E.M.Classen, R.Mundell. San Francisco: International Center for Economic Growth (w druku)

Jorgensen E.A. Gelb A. Singh I. (1990), *The Behavior of Polish Firms after the "Big Bang": Findings from a Field Trip,* referat przedstawiony na konfernecji OECD nt. *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris, 28-30 listopada

Kołodko G.W. McMahon W.W. (1987), Stagflation and Shortageflation: A Comparative Approach. Kyklos vol. 40 fasc. 2

Przedr. w: *Comparative Economic Systems. Models and Cases*, red. M.Bornstein. Irwin, Homewood, Ill. (1989) rozdz. 26

Kołodko G.W. (1989), *Kryzys - dostosowanie - rozwój.* Warszawa: PWE

---------- (1990a), *Inflacja - reforma - stabilizacja,* Warszawa: Alma-Press

---------- (1990b), *Polska hiperinflacja i stabilizacja 1989-1990.* Ekonomista nr 6

Kołodko G.W. Gotz-Kozierkiewicz D. Skrzeszewska-Paczek E. (1991), *Hiperinflacja i stabilizacja w gospodarce postsocjalistycznej.* Warszawa: PWE

Kołodko G.W. Sachs J.D. (1989), *The Patient is Ready* (dyskusja). Warsaw Voice nr 52

Kornai J. (1980), *Niedobór w gospodarce.* Warszawa: PWE

Kornai J. (1990), *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System. The Example of Hungary.* New York: W.W.Norton

Nuti D.M. (1982), *The Polish Crisis: Economic Factors and Constraints.* W: *Crisis in East European Economy. The Spread of Polish Disease,Croom Helm*, red. J.Drewnowski. London - Canberra. New York: St.Martin's Press

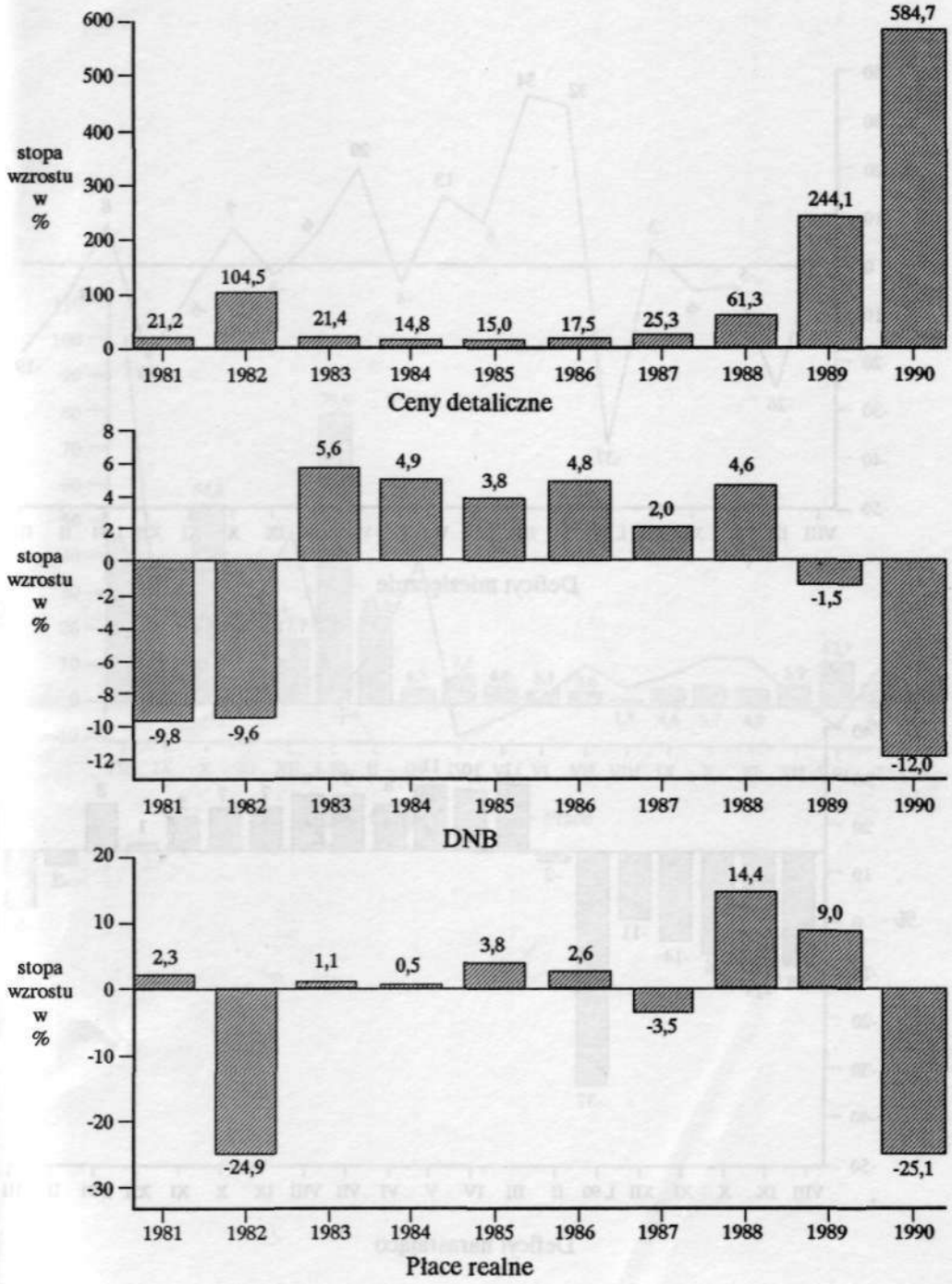
---------- (1990), *Crisis, Reform and Stabilisation in Central Eastern Europe: Prospects and Western Response* . W: Eastern Europe: The Transition, red. J.P.Fitoussi. Paris

Rosati D. (1990), *The Sequencing of Reforms and Policy Measures in the Transition from Central Planning to Market: The Polish Experience*, referat przedstawiony na konferencji OECD nt. *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe*. Paris, 28-30 listopada

Sachs J.D. (1990), *A Tremor, Not Necessarily a Quake, for Poland*. International Herald Tribune 1990.11.30

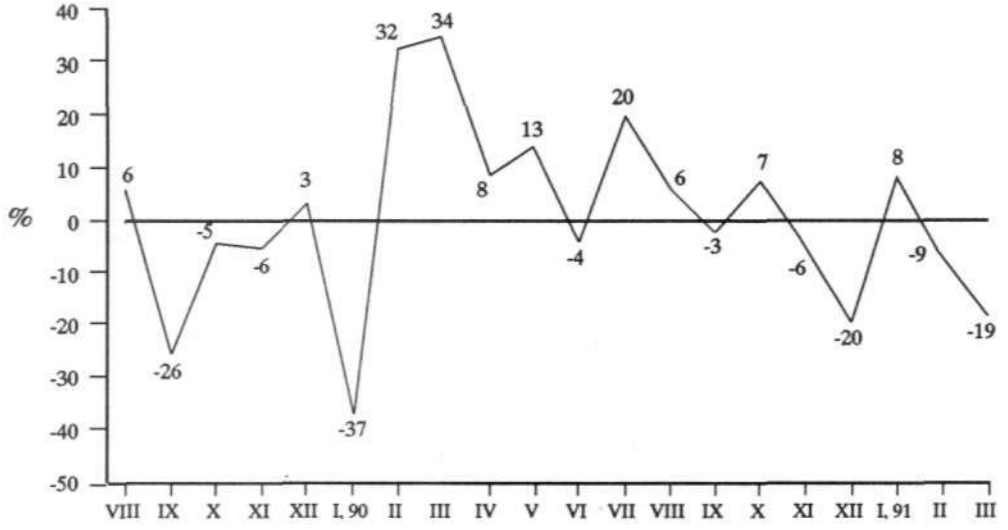
Rysunek 3

Inflacja, wzrost gospodarczy i płace realne w latach 1981 -1989

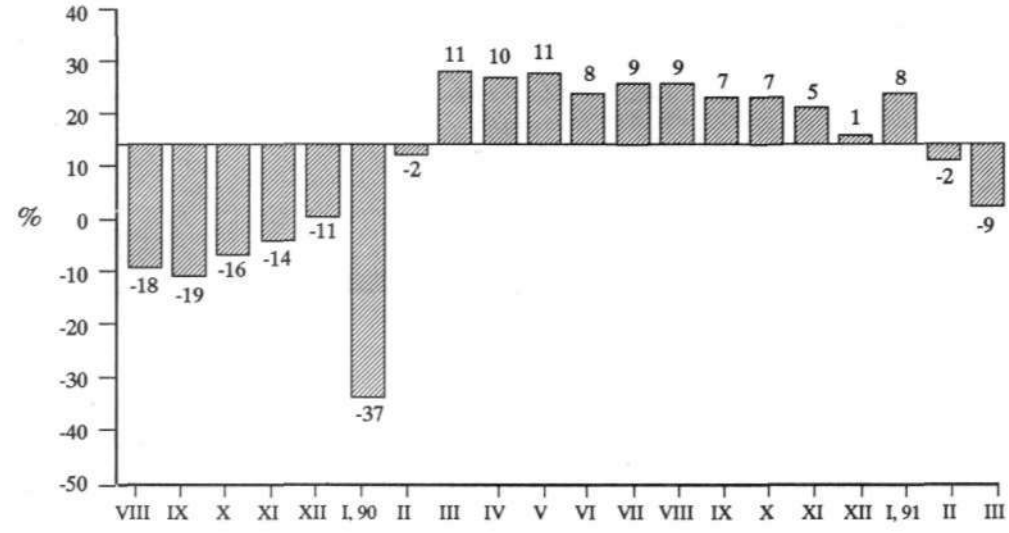


Rysunek 4

Deficyt budżetu państwa



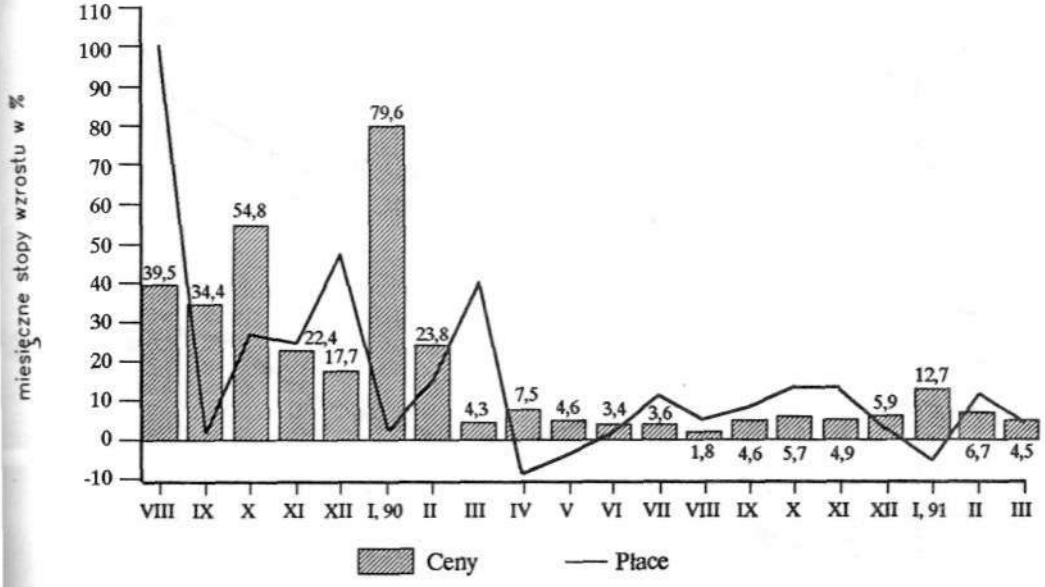
Deficyt miesięcznie



Deficyt narastająco

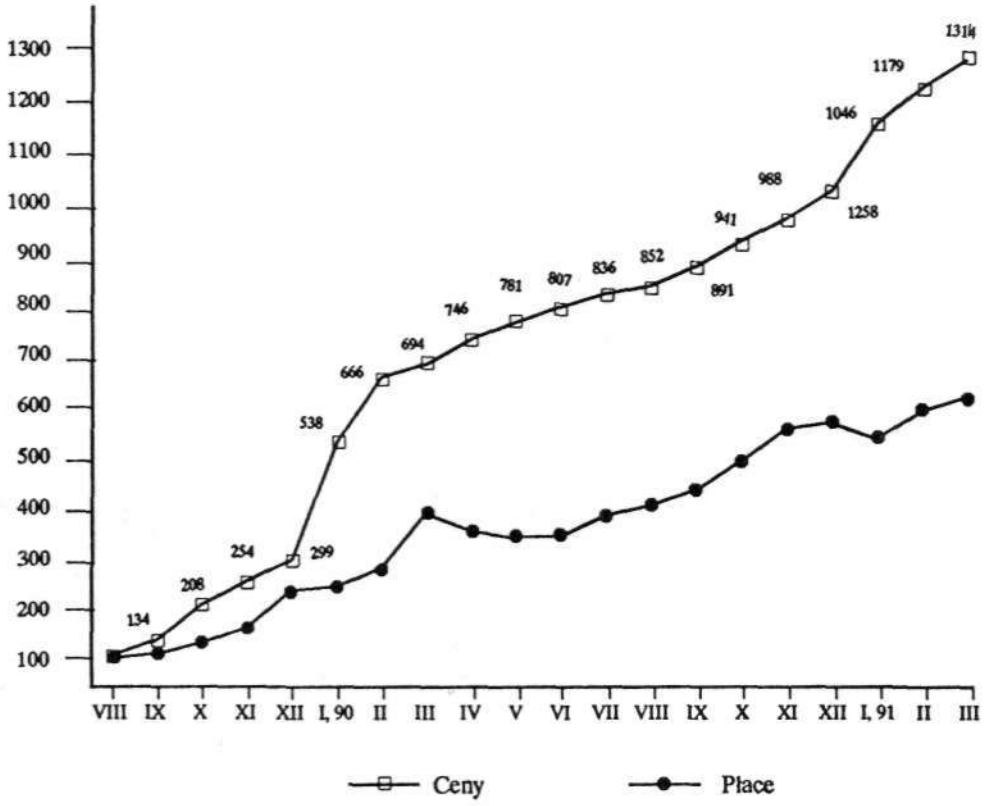
Rysunek 5

Inflacja cenowa i płacowa



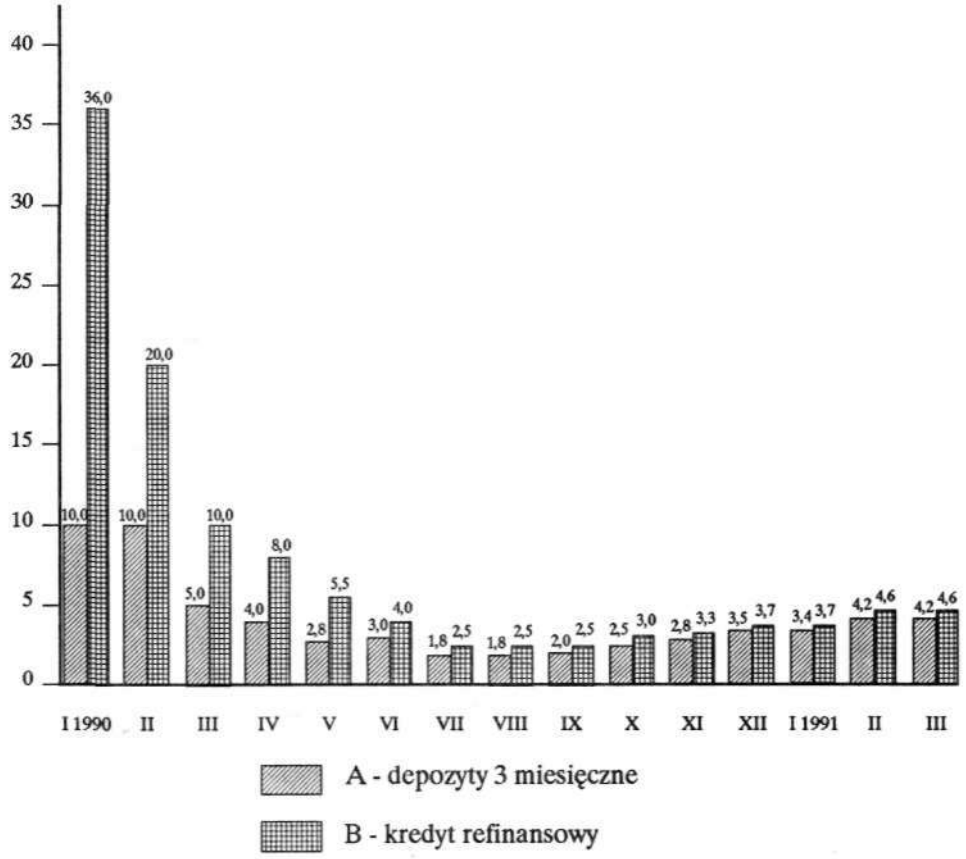
Rysunek 6

Inflacja cenowa i płacowa
(sierpień 1989 = 100)



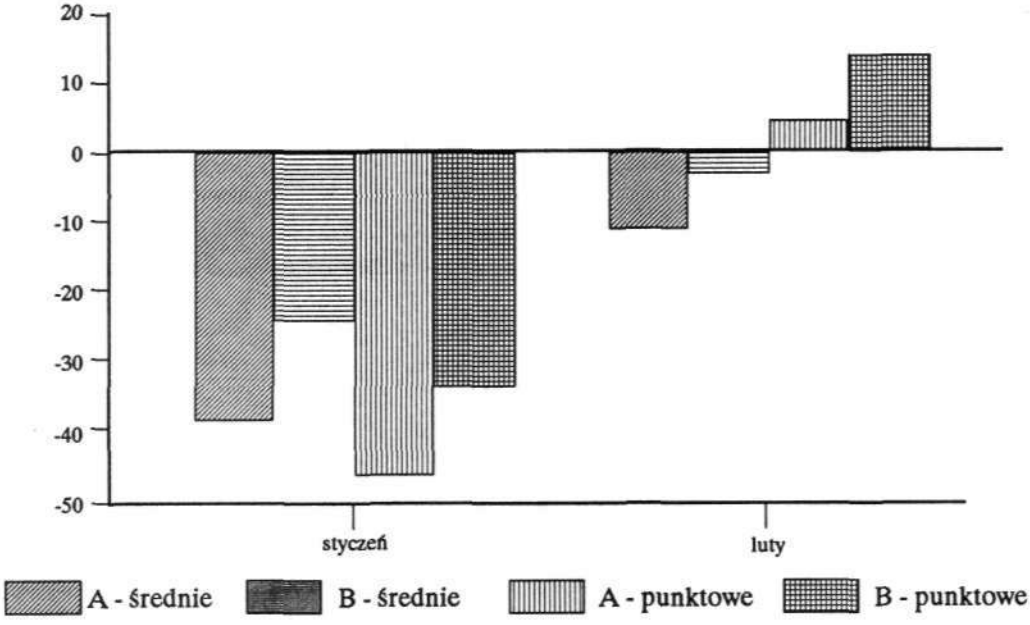
Rysunek 7

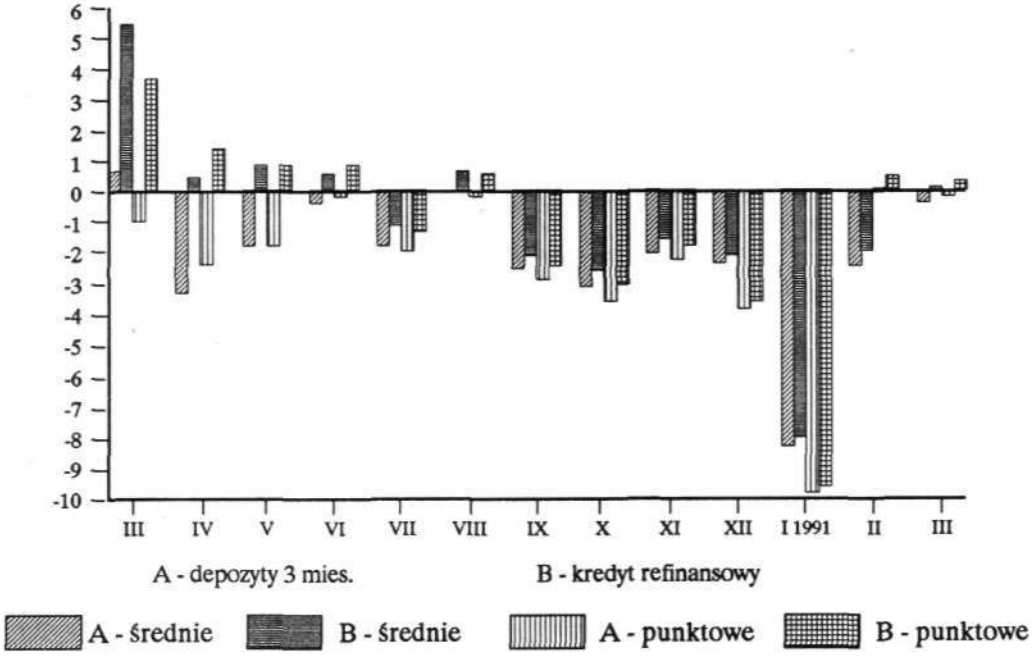
Miesięczne stopy procentowe



Rysunek 8

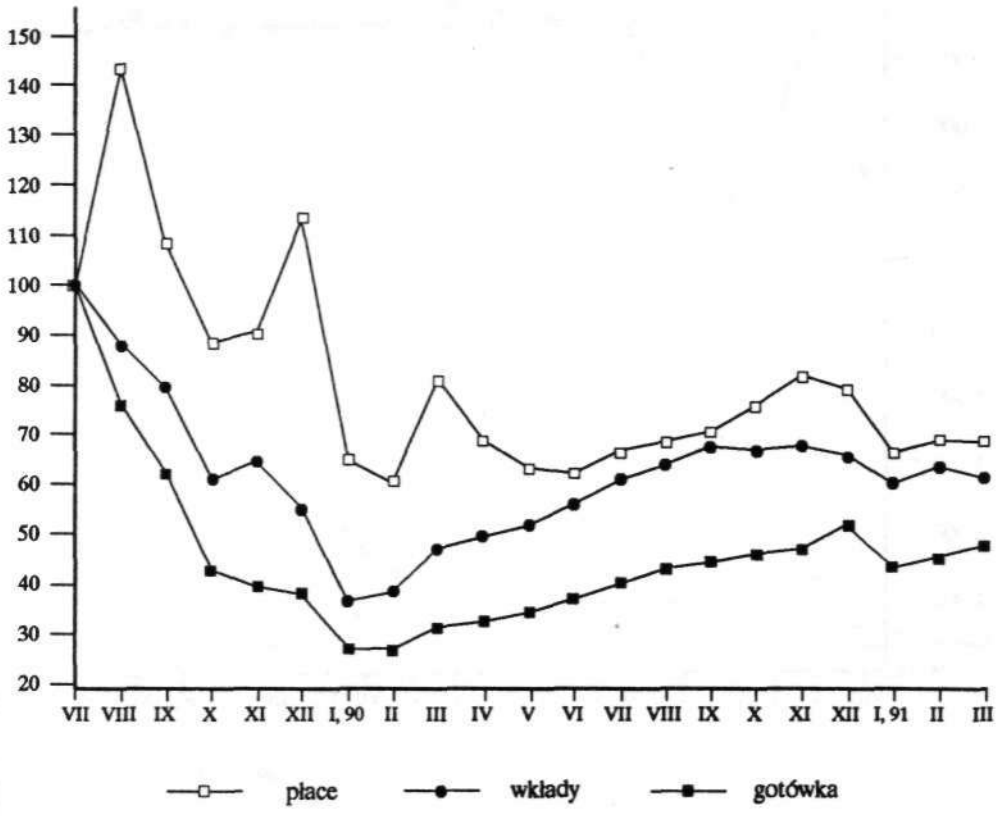
Realne stopy procentowe według średnich i punktowych indeksów cen





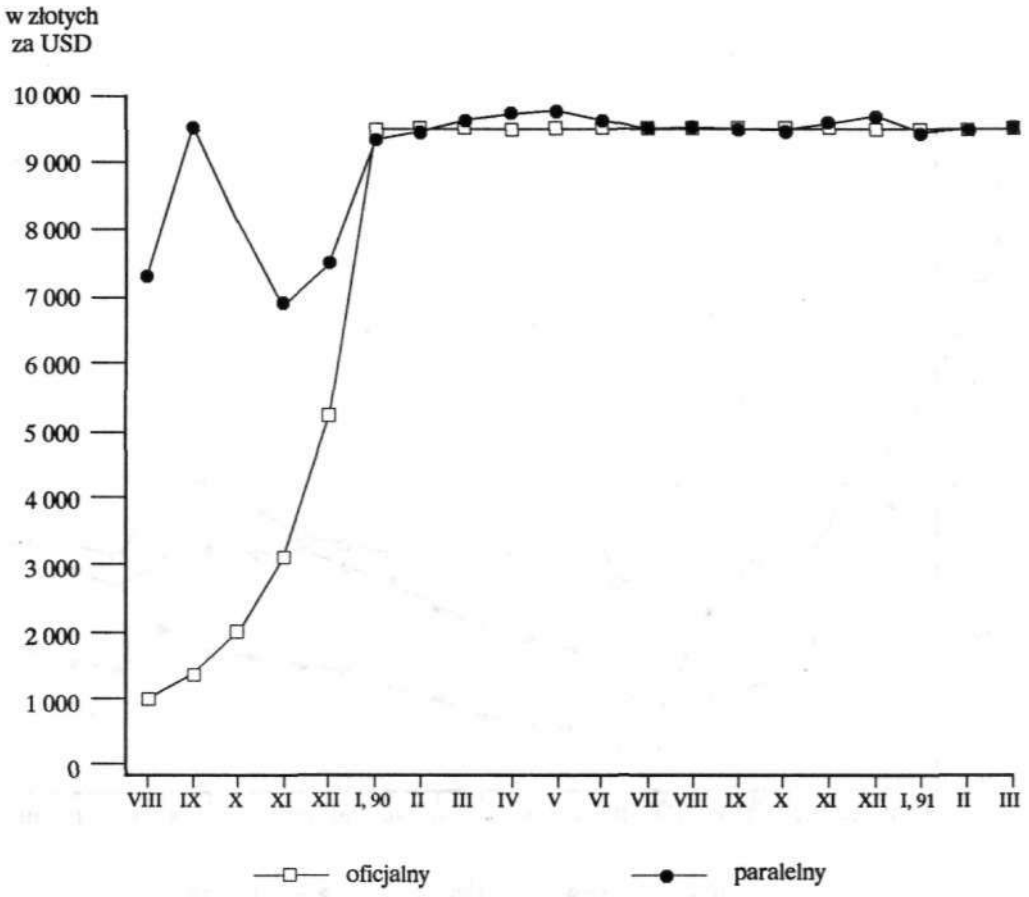
Rysunek 9

Płace realne, depozyty i gotówka
(lipiec 1989 = 100)



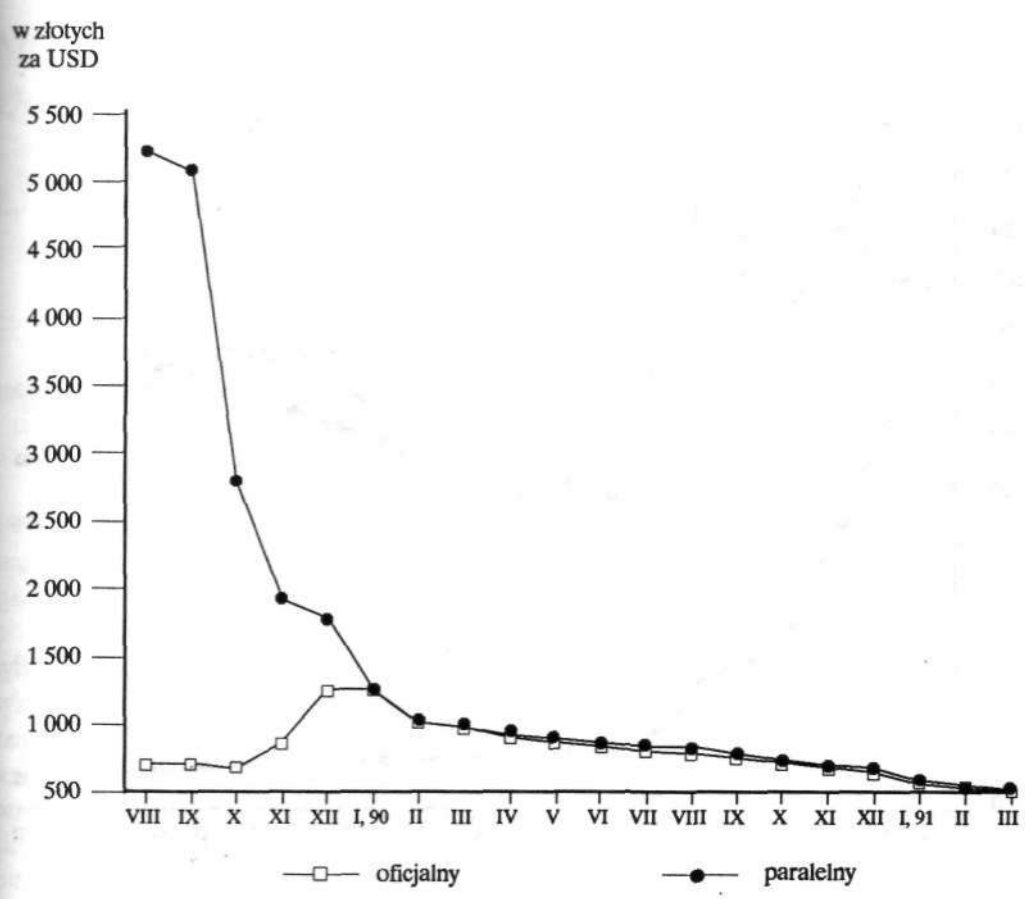
Rysunek 10

Kurs oficjalny i paralelny
(ceny bieżące)



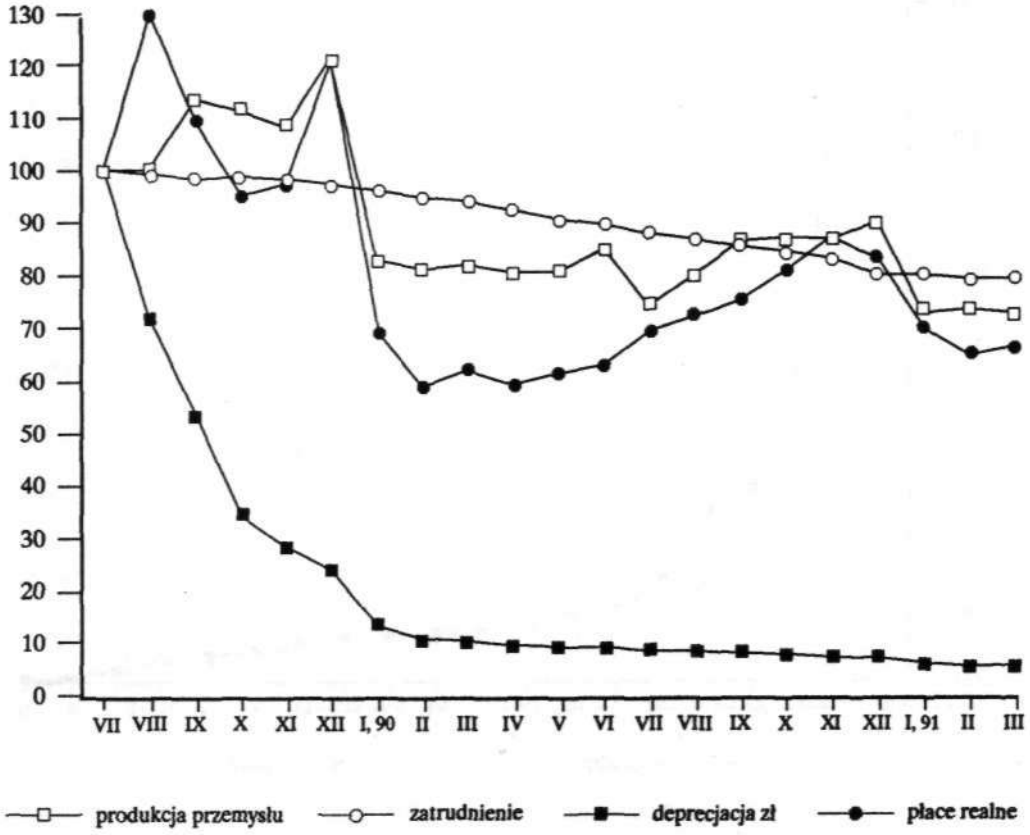
Rysunek 11

Kurs oficjalny i paralelny
(w cenach z lipca 1989)



Rysunek 12

Hiperinflacja i recesja
(lipiec 1989 = 100)



Marian Górski
Dariusz Jaszczyński

2. Makroekonomiczne uwarunkowania i skutki polityki stabilizacyjnej w Polsce

Wprowadzenie

Polityka gospodarcza postkomunistycznych rządów w Polsce, realizowana w roku 1990 w ramach "rządowego programu stabilizacji" jest jednym z elementów znacznie szerszego procesu transformacji gospodarki z centralnie planowanej w rynkową: Te systemowe i ustrojowe uwarunkowania polityki gospodarczej należy brać pod uwagę przy podejmowaniu wszelkich prób jej oceny. Uwzględniać one bowiem muszą nie tylko ilościowe zmiany w sferze realnej gospodarki, lecz również zmiany jakościowe w systemie regulacji gospodarki. Program gospodarczy pierwszego niekomunistycznego rządu T. Mazowieckiego miał z jednej strony stworzyć makroekonomiczne warunki umożliwiające przeprowadzenie głębokich zmian systemowych (w tym przekształcenia własnościowe), z drugiej zaś strony zmiany te miały być gwarantem skuteczności realizacji przyjętych w programie celów. Wydaje się, że jednej z najistotniejszych przyczyn niepowodzeń w pełnej realizacji programu należy doszukiwać się w braku harmonizacji makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej z procesem przekształceń systemowych w gospodarce.

Makroekonomiczny charakter analizy wyznacza opis uwarunkowań i skutków polityki gospodarczej w przekroju trzech zjawisk koniunkturalnych: wzrostu gospodarczego (recesji), bezrobocia i inflacji. Jak to będziemy starali się wykazać, w warunkach transformacji systemowej gospodarki należy jednak w większym stopniu uwzględniać towarzyszące makroekonomicznym zjawiskom koniunkturalnym przemiany strukturalne.

Statystyka makroekonomiczna (wskaźniki wolumenu produkcji, wskaźniki inflacji, itp.) wykorzystuje z natury swojej wskaźniki agregatowe. U metodologicznych podstaw tych wskaźników leży założenie o stałości struktury składających się na nic

elementów. Transformacja gospodarki z planowej w rynkową to jednak przede wszystkim proces głębokich przekształceń strukturalnych we wszelkich przekrojach (instytucjonalnym, rzeczowym, finansowym, itp.). Wartość poznawcza agregatowych wskaźników makroekonomicznych ulega w tych warunkach istotnemu ograniczeniu. Można nawet mówić o paradoksalnym zjawisku redundancji informacji statystycznej. Wzrost liczby makroekonomicznych danych statystycznych, większa ich jawność, skrócenie okresu sprawozdawczości statystycznej nie poszerzają naszej wiedzy o faktycznym bieżącym stanie gospodarki. Warto szczególnie podkreślić, że przy powszechnie stosowanych wskaźnikach Laspeyresa przenosimy strukturę badanego zjawiska z okresu bazowego na okres badany. W ten sposób przeszacowuje się znaczenie elementów obumierających w systemie i nie doszacowuje się wpływu elementów rozwojowych, a wręcz nie uwzględnia się zjawisknowych, które pojawiły się w okresie badanym.

W ocenie polityki gospodarczej spotykamy co najmniej trzy punkty odniesienia:

1. Porównanie uzyskanych w gospodarce wyników faktycznych z deklarowanymi w programie celami,
2. Ocena przez pryzmat dynamiki podstawowych kategorii ekonomicznych,
3. Ocena przez międzynarodowe porównania poziomu i dynamiki odpowiednich kategorii ekonomicznych.

Zastosowanie każdego z tych kryteriów w szczególnych warunkach, w jakich znajdowała się gospodarka polska w roku 1990, obarczone jest istotnymi obciążeniami.

Jak to wykazali S. Gomułka (1990) i G. Kołodko (1991) (patrz rozdz. I podrozdz. 1) najmniej korzystnie wypada ocena rządowego programu stabilizacji w aspekcie pierwszego kryterium. Pragniemy jednak podkreślić, że w warunkach wyjątkowo niestabilnego otoczenia zewnętrznego (międzynarodowego) oraz niestabilnej sytuacji społeczno-politycznej w kraju, zakładanie jakichkolwiek celów ilościowych skazane musiało być z góry na niepowodzenie. Przyjęcie ilościowych wskaźników w programie stabilizacji wynikało z jednej strony z konieczności uchwalenia ustawy budżetowej, a z drugiej - z ustaleń z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (list intencyjny). Właściwym celem programu nie była jednak realizacja tych wskaźników, lecz stworzenie jakościowo nowych warunków działania podmiotów gospodarczych. Największe dysproporcje w realizacji ilościowych założeń programu powstały już na samym początku jego realizacji, w styczniu 1990 r. Interwencja rządu na tym etapie stałaby w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad nowej polityki ekonomicznej - liberalizacją cen.

W przypadku kryterium drugiego (dynamika podstawowych kategorii ekonomicznych) zróżnicowanie ocen polityki gospodarczej rządu może być m.in. skutkiem przyjmowania odmiennej bazy statystycznej wskaźników: sierpień 1989 r. (objęcie władzy przez pierwszy niekomunistyczny rząd), styczeń 1990 r. (początek realizacji rządowego programu stabilizacji). Analizą naszą obejmujemy rok

kalendarzowy 1990. Nie stanowi on zamkniętego okresu z punktu widzenia omawianej polityki. Za takim rozwiązaniem przemawia jednak m.in. wzgląd pragmatyczny związany z dostępnością danych statystycznych oraz z możliwością ich porównania z innymi krajami. Pragniemy również podkreślić, że sytuacja gospodarcza polski w drugim półroczu 1989 kształtowała się w największym stopniu pod wpływem decyzji poprzednich rządów. W szczególności zaś - jako skutek realizacji programu "urynkowienia gospodarki żywnościowej".

W ramach przeprowadzonych porównań międzynarodowych staraliśmy się uwzględnić kraje przechodzące kierunkowo podobny proces transformacji gospodarki z centralnie planowanej w rynkową. Porównania te musiały mieć bardzo ograniczony zakres ze względu na skromną bazę statystyczną. Nie przesądzając z góry wyników tych porównań, już na wstępie należy podkreślić ich ograniczoną wartość poznawczą. Warunki wyjściowe (polityczne, społeczne, materialne, itp.), stopień zaawansowania w procesie urynkowienia gospodarki, wpływ sytuacji międzynarodowej na gospodarkę w poszczególnych krajach był bardzo zróżnicowany.

Podstawowym celem polityki stabilizacyjnej miało być stworzenie warunków dla zdrowej działalności podmiotów gospodarczych: gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i państwa. Oceniając więc program musimy odpowiedzieć przede wszystkim na pytanie: o ile związane z programem negatywne makroekonomiczne zjawiska koniunkturalne (recesja, bezrobocie, inflacja) przyczyniły się do pozytywnych zmian systemowych i strukturalnych, umożliwiających przyszły, zrównoważony wzrost gospodarczy.

Głębokość recesji gospodarczej

W tabeli 6 prezentujemy aktualnie dostępne dane statystyczne, którymi możemy się posłużyć w ocenie głębokości recesji, jaka miała miejsce w Polsce w roku 1990.

Jak wynika z tabeli 6, rozpiętość ocen głębokości recesji w Polsce w roku 1990 sięga od -25% (spadek produkcji sprzedanej przemysłu uspołecznionego) do -12% (spadek produktu krajowego brutto w ujęciu SNA). Rozpiętość ta zależy od uwzględnionego w analizie zakresu zjawisk gospodarczych (dział, sektor, sfera gospodarki) i od przyjętej metodologii rachunkowości społecznej. Recesja wystąpiła w gospodarce polskiej w całym sektorze uspołecznionym, przy czym najgłębsza była w sektorze uspołecznionym przemysłu (-25.0%), najmniej głęboka - w uspołecznionym sektorze rolnictwa.

Według wstępnych szacunków GUS, produkt krajowy wytworzony brutto w sektorze prywatnym (według SNA) wzrósł w roku 1990 o 17%. Było to głównie skutkiem ekstensywnego wzrostu pozarolniczego sektora gospodarki prywatnej. Jednocześnie z ogólnym jego wzrostem nastąpiły głębokie zmiany strukturalne. W ciągu całego roku podjęło działalność gospodarczą 516 tys. nowych zakładów

Tabela 6

Statystyczne wskaźniki recesji gospodarczej w Polsce w 1990 r.

Kategorie ekonomiczne	1989 = 100% ceny stałe
Produkcja sprzedana przemysłu	
- uspołecznionego	75,0
- prywatnego	108,0
- łącznie	77,0
Produkcja sprzedana budownictwa	
- uspołecznionego	82,4
- prywatnego	98,0
- łącznie	91,0
Globalna produkcja rolnicza	99,0
Eksport	115,0
w tym sektor prywatny	300,0
Import	84,0
w tym sektor prywatny	500,0
Dochód narodowy wytworzony w ujęciu MPS[a]	86,0
Dochód narodowy podzielony w ujęciu MPS[a]	79,8
Produkt krajowy brutto w ujęciu SNA[a]	88,0
Produkt narodowy brutto w ujęciu SNA[a]	82,4

[a] Dane szacunkowe

Źródło: dane GUS

prywatnych (z tego 58% w handlu), lecz jednocześnie 154 tys. zakładów zlikwidowało swoją działalność (z tego 48% w rzemiośle). Najistotniejszy wpływ na ekspansję sektora prywatnego miał przyrost o blisko 18 tys. liczby spółek (o 150% w stosunku do grudnia 1989 r.).

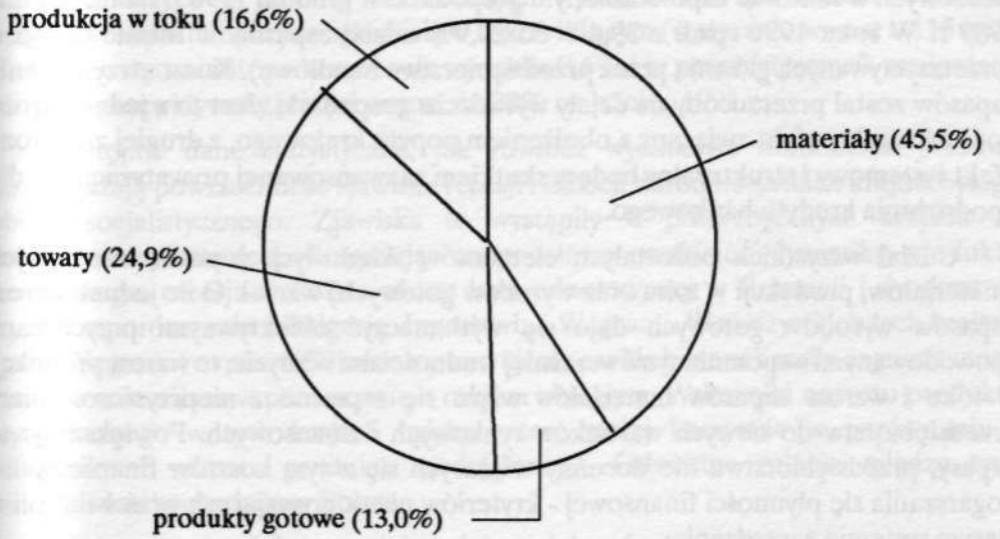
W ujęciu makroekonomicznym recesja jest najmniej dotkliwa przy przyjęciu za statystyczny jej miernik dynamiki produktu krajowego brutto (według SNA) -12%. Różnice w dynamice kategorii makroekonomicznych w ujęciu MPS i SNA wynikają przede wszystkim z faktu uwzględnienia w tym drugim przypadku sfery produkcji niematerialnej (w tym amortyzacji budynków mieszkalnych) oraz ze zmiany poziomu i struktury zapasów w gospodarce.

Zapasy rzeczowych środków obrotowych w sektorze uspołecznionym gospodarki w ujęciu nominalnym wzrosły o 211,0%. Wobec braku odpowiednich wskaźników cen, trudno jest ocenić zmianę ich wartości realnej. Zapasy z końca grudnia 1989 r. stanowiły 101,4% wartości produkcji sprzedanej sektora uspołecznionego w tym

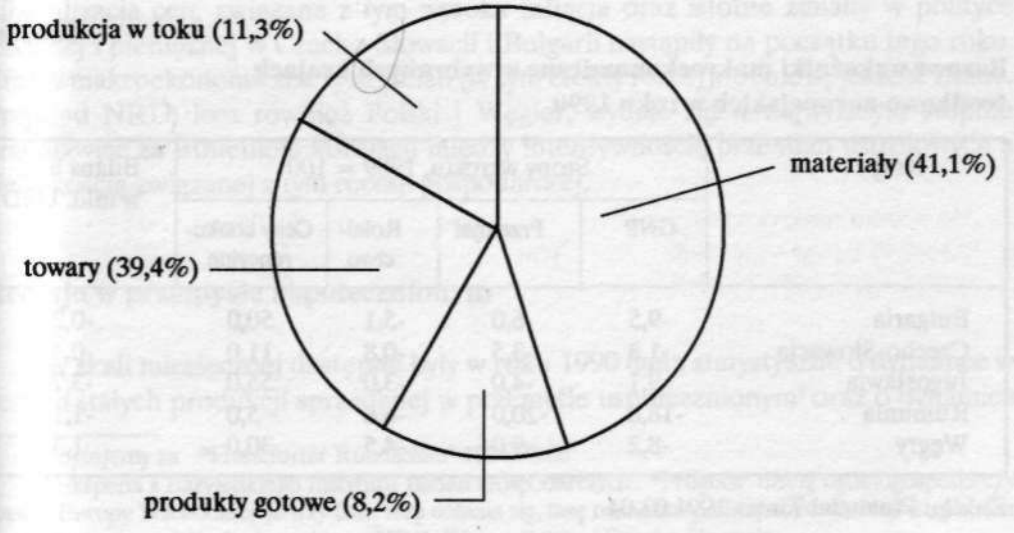
Rysunek 13

Struktura zapasów w sektorze uspołecznionym

31 grudnia 1990 r.



31 grudnia 1989 r.



miesiącu, odpowiednio zaś zapasy z końca grudnia 1990 r. stanowiły 158,7% produkcji sprzedanej sektora uspołecznionego w tym miesiącu. Relatywne znaczenie zapasów w gospodarce zatem wzrosło. Najbardziej wzrosły zapasy w przemyśle (nominalnie około czterokrotnie), najmniej w handlu wewnętrznym (około 1,5 krotnie).

Na rys. 13 prezentujemy diagramy charakteryzujące strukturę zapasów rzeczowych w sektorze uspołecznionym gospodarki w grudniu 1990 r. na tle grudnia 1989 r. W roku 1990 spadł z 39,4% do 24,9% udział zapasów w formie towarów (przetrzymywanych głównie przez przedsiębiorstwa handlowe). Koszt utrzymywania zapasów został przerzucony na działy wytwórcze gospodarki. Jest to z jednej strony koniunkturalny efekt związany z obniżeniem popytu krajowego, z drugiej zaś strony efekt systemowy i strukturalny będący skutkiem zaawansowanej prywatyzacji handlu i podrożenia kredytu bankowego.

Udział wszystkich pozostałych elementów składowych zapasów rzeczowych (materiałów, produkcji w toku oraz wyrobów gotowych) wzrósł. O ile jednak wzrost zapasów wyrobów gotowych daje się wytłumaczyć obiektywnymi przyczynami spowodowanymi wspomnianymi wcześniej trudnościami w zbycie, to wzrost produkcji w toku i wzrost zapasów materiałów wiąże się zapewne z nieprzystosowaniem przedsiębiorstw do nowych warunków rynkowych i finansowych. Powiększając te zapasy, przedsiębiorstwa nie doceniły wiążących się z tym kosztów finansowych i pogarszania się płynności finansowej - kryteriów nie odgrywających właściwie roli w starym systemie zarządzania.

W tabeli 7 prezentujemy wybrane dane statystyczne o wynikach gospodarczych w roku 1990 w niektórych krajach Europy Środkowo-wschodniej.

Tabela 7

Bazowe wskaźniki makroekonomiczne w **wybranych krajach** środkowo-europejskich w roku 1990

Kraj	Stopy wzrostu, 1989 = 100				Bilans h.z. w mld. USD
	GNP	Przemysł	Rolnictwo	Ceny konkurencyjne	
Bułgaria	-9,5	-6,0	-5,1	50,0	-0,2
Czecho-Słowacja	-1,3	-3,5	-0,8	11,0	-0,3
Jugosławia	-9,1	-4,0	-3,0	55,0	-3,7
Rumunia	-18,6	-20,0	-6,8	5,0	-1,1
Węgry	-8,2	-9,0	-4,5	30,0	1,3

Źródło: Financial Times 1991.02.04

Niestety niedostępne są dane dla ZSRR, a dla byłej NRD[7] istnieją jedynie bardzo fragmentaryczne. Według danych DIW produkcja na terenie byłego NRD w całym roku 1990 obniżyła się w stosunku do roku 1989 o 18,5%. Proces spadku produkcji nasilał się jednak w ciągu roku i utrzymuje się w roku bieżącym. W grudniu 1990 produkcja była o 53,3% niższa w porównaniu z grudniem roku ubiegłego. Liczba zarejestrowanych w grudniu bezrobotnych wynosiła 645 tys. osób i w bardzo przyspieszonym tempie powiększa się w roku bieżącym (w styczniu wzrost o 115 tys.). Na koniec stycznia stopa bezrobocia wynosiła 8,6% i w pesymistycznych wariantach, prognoz przewidywany jest jej wzrost do 20% na koniec 1991 r.

Dostępne dane statystyczne, jak również wycinkowe doniesienia prasowe potwierdzają powszechność zjawiska recesji i inflacji wśród wszystkich krajów byłego obozu socjalistycznego. Zjawiska te wystąpiły w poszczególnych krajach ze zróżnicowaną ostrością. Przyjmując za podstawę porównań dynamikę produktu narodowego, recesja w Polsce równa była odnotowanej w Rumunii i dwukrotnie wyższa w porównaniu z Bułgarią, Jugosławią i Węgrami. We wszystkich tych krajach (poza Węgrami) w roku 1990 odnotowano ujemne saldo bilansu handlu zagranicznego i to znacznie niższe w porównaniu z rokiem ubiegłym. Wskaźniki wzrostu produktu wytworzonego w tych krajach byłyby zatem mniej korzystne w porównaniu z wskaźnikami wzrostu produktu podzielonego. Odwrotna relacja między tymi wskaźnikami zachodziła w Polsce.

Wydaje się również, że w większości z tych krajów (poza Węgrami) odnotowana w roku 1990 recesja była przede wszystkim skutkiem politycznego i koniunkturalnego kryzysu gospodarki centralnie planowanej i w małym jeszcze stopniu wiąże się z ceną, jaką te gospodarki płacić muszą za zmiany strukturalne i systemowe, niezbędne przy rynkowej transformacji, która w istocie w tych krajach jeszcze się nie zaczęła[8]. Liberalizacja cen, związana z tym wysoka inflacja oraz istotne zmiany w polityce fiskalnej i pieniężnej w Czecho-Słowacji i Bułgarii nastąpiły na początku tego roku. Efekty makroekonomiczne tych zmian (w tym efekty recesyjne) nie są jeszcze znane. Przykład NRD, lecz również Polski i Węgier, wydaje się w najwyższym stopniu przemawiać za istnieniem korelacji między intensywnością przemian ustrojowych a głębokością związanej z tym recesji gospodarczej.

Recesja w przemyśle uspołecznionym

W skali miesięcznej dostępne były w roku 1990 dane statystyczne o dynamice w cenach stałych produkcji sprzedanej w przemyśle uspołecznionym[9] oraz o dynamice

[7] Cytujemy za "Frankfurter Rundschau" 1991.03.06

[8] Eksperci z Bazylejskiego Instytutu Badań Gospodarczych "Prognos" dzielą ogólnogospodarczy rozwój Europy Wschodniej na trzy fazy: fazę cofania się, fazę reorientacji i fazę wzrostu. Najbliżej końca fazy cofania się są, ich zdaniem: dawna NRD, Węgry, Polska i Czecho-Słowacja.

[9] W roku 1991 GUS publikuje miesięczne dane o dynamice produkcji sprzedanej w przemyśle (w sektorze uspołecznionym i prywatnym łącznie).

Dynamika produkcji, zatrudnienia i wynagrodzeń realnych w przemyśle uspołecznionym w 1990 r.

	I	II	III	rv
A> Produkcja w rzeczywistym czasie pracy				
analog, m-c pop. roku=100	82,2	69,7	693	69,1
analog, okres pop. roku=100	82,2	75,7	733	72,1
B> Produkcja w porównywalnym czasie pracy				
analog, m-c pop. roku=100	79,8	69,7	693	71,5
poprzedni m-c =100	68,4	97,9	100,9	98,5
C> Wynagrodzenia realne				
analog,m-c pop. roku=100	80,7	63,1	67,4	65,5
poprzedni m-c =100	57,0	93,4	132,1	84,7
D > Zatrudnienie				
analog, m-c pop. roku=100	94,5	93,7	93,6	93,2
poprzedni m-c =100	98,9	99	99	99

Dynamika produkcji budowlano-montażowej w 1990 r. (w cenach 1984 r.)

	I	II	III	IV
A> w rzeczywistym czasie pracy				
analog. m-c pop. roku=100	78,8	81,2	78,8	77,7
analog. okres pop. roku=100	78,8	80,6	79,4	79,3
B> w porównywalnym czasie pracy				
analog. m-c pop. roku=100	75,5	81,2	78,8	81,4
poprzedni m-c =100	85,4	122,4	96,0	106,3

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 8A

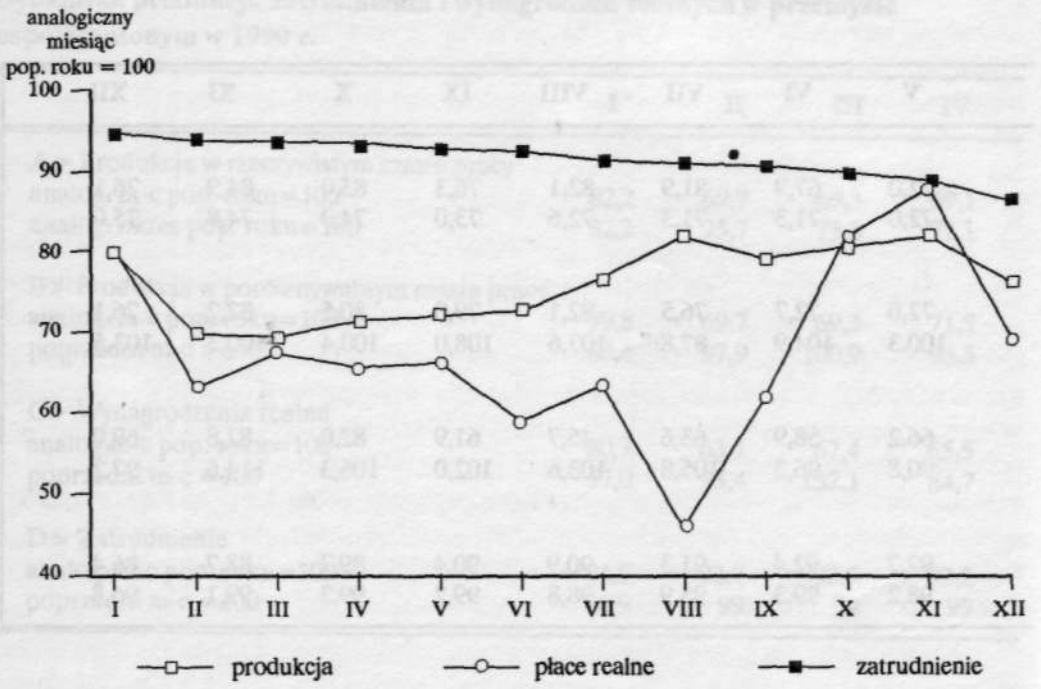
V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
72,0	67,9	81,9	82,1	76,3	83,0	84,9	76,1
72,0	71,3	71,3	72,6	73,0	74,0	74,8	75,0
72,0	72,7	76,5	82,1	79,0	80,5	82,2	76,1
100,3	104,9	87,8	107,6	108,0	100,4	100,3	103,5
66,2	58,9	63,6	45,7	61,9	82,0	87,8	69,0
90,8	96,3	105,8	103,6	102,0	106,3	114,6	97,2
92,7	92,4	91,3	90,9	90,4	89,7	88,7	86,4
98,2	99,3	98,9	98,8	99,2	99,3	99,1	96,8

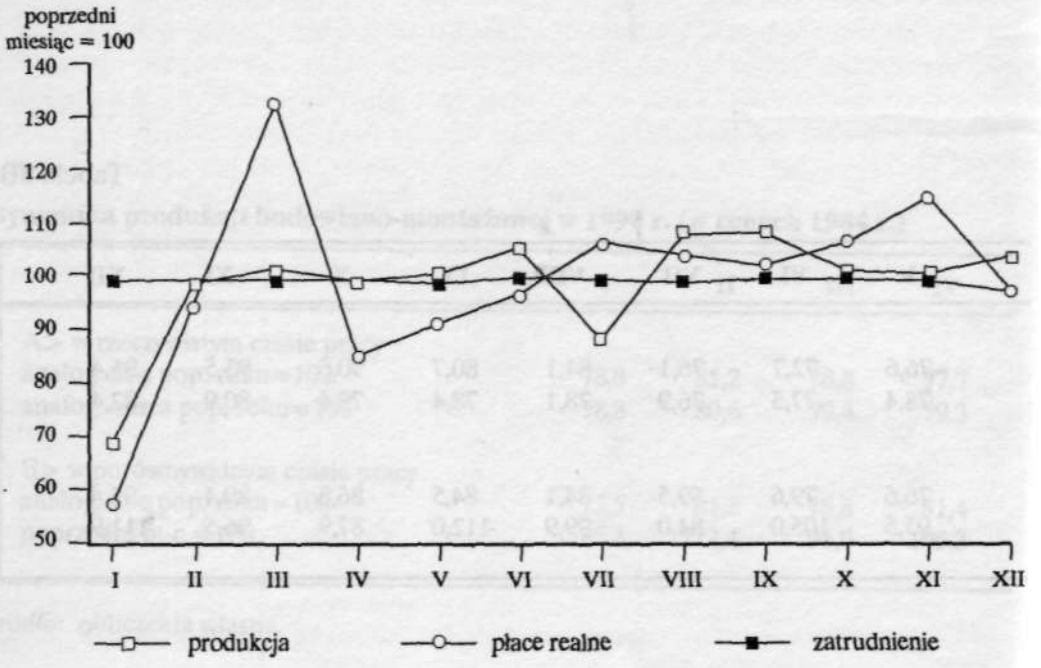
Tabela 8B

V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
76,6	72,7	76,1	84,1	80,7	90,6	93,5	95,4
78,4	77,5	76,9	78,1	78,4	79,4	80,9	82,4
76,6	79,6	69,5	84,1	84,5	86,8	89,4	95,4
95,5	105,0	84,0	99,9	112,0	87,9	96,5	111,9

Rysunek 14

Produkcja, zatrudnienie i płace realne w przemyśle uspołecznionym w 1990 r.





produkcji budowlano-montażowej w uspołecznionym sektorze budownictwa. Prezentujemy je w tabeli 8. Pragniemy się nimi posłużyć w prezentacji dynamiki procesów recesyjnych w ciągu roku.

Obserwując miesięczne wskaźniki wzrostu produkcji przemysłowej w sektorze uspołecznionym (tabela 8 i rys. 14) w porównywalnym czasie pracy, w roku 1990 daje się wyróżnić następujące podokresy:

I - II głęboka recesja, ponad 20% spadek w styczniu i dalszy 10% w lutym,

III-VIII stagnacja gospodarcza przy istotnym (4-5 punktowym) ożywieniu w dwóch miesiącach wakacyjnych,

IX - XII ponowny spadek produkcji sprzedanej przemysłu (głównie we wrześniu i grudniu).

Wyniki dwóch pierwszych miesięcy roku 1991 świadczą o utrzymywaniu się spadkowej tendencji produkcji przemysłowej, odnotowanej w czwartym kwartale roku ubiegłego. Produkcja sprzedana w tych miesiącach była niższa o 3,2% w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego.

Można postawić pytanie: jaki wpływ na zróżnicowanie dynamiki produkcji przemysłowej miały podejmowane w poszczególnych podokresach przedsięwzięcia w ramach polityki fiskalnej, dochodowej i pieniężnej? W najogólniejszym ujęciu wszystkie te rodzaje polityki gospodarczej w roku 1990 scharakteryzować można jako restryktywne, chociaż ich ostrość nie była w całym analizowanym okresie jednakowa.

Głównym makroekonomicznym efektem restryktywnej polityki fiskalnej było w roku 1990 dodatnie saldo budżetu państwa w wysokości +2,5 bln. zł (1,3% wydatków), podczas gdy w roku poprzednim było ono ujemne i wynosiło -3,6 bln. zł (11 % wydatków). Dochody budżetu wzrosły o ponad 550%, wydatki zaś o 475%. Przy przyjęciu wskaźnika wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych (648,7%), oznacza to odpowiednio spadek dochodów realnych budżetu o 5%, zaś wydatków o 16%. Udział dochodów budżetu państwa w dochodzie narodowym jednak wzrósł. Spadek bowiem dochodów realnych budżetu był najniższy w porównaniu ze spadkiem dochodów ludności i dochodów przedsiębiorstw. Oznacza to zatem wzrost obciążenia podatkowego dochodów obu tych grup podmiotów gospodarczych. Jest to powszechnie traktowane jako przejaw restryktywnej polityki fiskalnej państwa. Dodatkowym wyrazem restryktywnego charakteru tej polityki był spadek (w wyrażeniu realnym) dotacji dla przedsiębiorstw i ograniczenie zamówień rządowych.

Narzędziem restrykcyjnej polityki dochodowej był przede wszystkim podatek od wzrostu wynagrodzeń. Jak to już wykazaliśmy wcześniej (Górski, Jaszczyński, 1990a) instrument ten w pierwszej połowie roku działał głównie psychologicznie. W skali całej gospodarki uspołecznionej wypłacone faktycznie przeciętne wynagrodzenia miesięczne były istotnie niższe od normy wynagrodzeń obciążonych tym podatkiem. Relacja ta odwróciła się w drugiej połowie roku, kiedy przedsiębiorstwa wypłacały skumulowane wcześniej "rezerwy". Doprowadziło to do sytuacji, w której norma

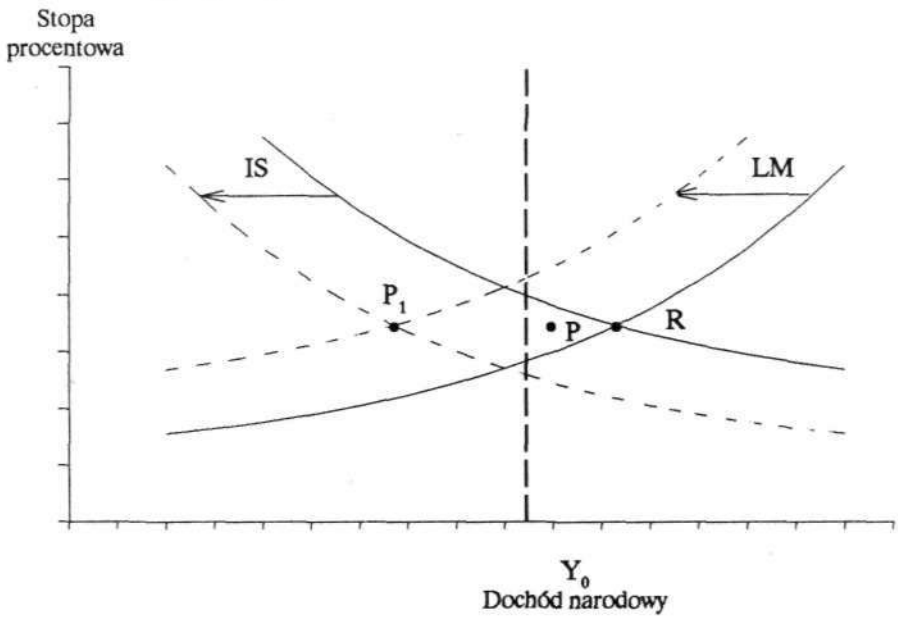
nieopodatkowanego wzrostu wynagrodzeń w styczniu 1991 r. była o 11% niższa od wynagrodzeń wypłaconych w grudniu 1990 r. Ucieczka przed podatkiem w przypadku wielu przedsiębiorstw związana musiałaby być związana z obniżeniem wynagrodzeń nominalnych. Uczyniło to z tzw. " popiwku" najbardziej dyskusyjny problem polityki gospodarczej i powód wielu strajków w pierwszych miesiącach 1991 r.

Realizowana w ramach rządowego programu stabilizacji polityka trudnego pieniądza oznaczać miała utrzymanie zasady dodatnich realnych stóp procentowych oraz zaostrzenie kryteriów pozyskania kredytów bankowych. W przypadku gospodarki polskiej oznaczało to nie tylko ilościową zmianę w poziomie stopy procentowej, lecz jakościowo nową politykę płynnej stopy procentowej. W pierwszej połowie roku miesięczne stopy procentowe zmieniane były co miesiąc w powiązaniu z planowanymi na dany miesiąc wskaźnikami inflacji. W drugiej zaś połowie roku NBP przeszedł na ogłaszanie rocznej stopy procentowej, przy nie określonej z góry częstotliwości jej zmian. Jak to już również wykazaliśmy (Górski, Jaszczyński, 1990b), ta jakościowo nowa polityka stworzyła trudności metodologiczne zarówno dla jej kreatorów jak i odbiorców, w interpretacji realnej stopy procentowej, związane z wyborem właściwej stopy inflacji do deflowania nominalnej stopy procentowej (ceny konsumpcyjne - ceny realizacji, wskaźniki przeciętne - wskaźniki punktowe).

W tym opracowaniu, w urealnianiu stopy procentowej dla depozytów bankowych ludności stosujemy punktowe wskaźniki wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych, przy urealnianiu zaś stopy procentowej od kredytów bankowych dla przedsiębiorstw przemysłowych - przeciętne wskaźniki wzrostu cen realizacji produkcji przemysłowej (wskaźniki punktowe nie są publikowane).

Rysunek 15

Model równowagi ogólnej IS LM



Wpływ polityki fiskalnej i monetarnej na koniunkturę gospodarczą w makroekonomii gospodarki rynkowej opisuje się za pomocą modelu krzywych IS - LM (Miller, Pulsinelli, 1989). Model ten odzwierciedla wpływ obu tych polityk na poziom realnej stopy procentowej i realnego dochodu narodowego.

Krzywa IS prezentuje kombinacje poziomów stopy procentowej (realnej) i dochodu narodowego (realnego) w warunkach równowagi na rynku dóbr i usług (I=S, Inwestycje = Oszczędnościom). Krzywa LM prezentuje z kolei kombinacje poziomu stopy procentowej i dochodu narodowego w warunkach równowagi pieniężnej (popyt na pieniądz = podaży pieniądza).

W modelu tym zakłada się, że gospodarka rynkowa permanentnie znajduje się w stanie równowagi pieniężnej i towarowej (punkt R). Oddziaływanie polityki fiskalnej (przesunięcie krzywej IS) oraz polityki monetarnej (przesunięcia krzywej LM) powoduje przesunięcie gospodarki do innego punktu równowagi, np. korzystniejszego z punktu widzenia stanu rynku pracy i zrównoważenia bilansu płatniczego. Polityka gospodarcza państwa realizowana w infrastrukturze gospodarki rynkowej ma zatem na celu "poszukiwanie lepszego stanu równowagi ogólnej gospodarki" nie zaś "naprowadzanie gospodarki na stan równowagi", za co jest odpowiedzialny automatyczny mechanizm rynku.

Zadanie polityki stabilizacyjnej w Polsce (i w innych krajach przechodzących transformacje z planu w rynek) polega nie tyle na "poszukiwaniu wyższego poziomu równowagi", lecz przede wszystkim na "naprowadzeniu" gospodarki na stan równowagi (Górski, Jędrzejczak, 1987). Jest to warunek wstępny urynkowienia gospodarki, umożliwiający jej trwałe przekształcenia instytucjonalne i własnościowe w kierunku kapitalistycznej gospodarki rynkowej.

Jeżeli model IS - LM byłby choć w pewnym stopniu adekwatny do opisu gospodarki centralnie planowanej, to permanentny jej stan opisywałyby punkty (np. punkt P) położone poniżej krzywej IS (luka inflacyjna) oraz powyżej krzywej LM (nadmierna podaż pieniądza). Gospodarka centralnie planowana charakteryzuje się trwałym stanem ssania na wszystkich rynkach gospodarki, w tym również na rynku pracy (popyt na pracę przewyższa podaż). Prosta Y_0 na rys. 15 oznacza poziom dochodu narodowego przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji w znaczeniu ekonomicznym (co oznacza m.in. możliwość występowania bezrobocia naturalnego). Punkty charakteryzujące stan niezrównoważenia gospodarki centralnie planowanej (np. punkt P) położone są na prawo od prostej Y_0.

Przywrócenie stanu równowagi w znajdującej się w stanie ssania gospodarce zgodnie z doktryną makroekonomiczną wymusza: restryktywne instrumenty polityki fiskalnej (przesunięcie krzywej IS w lewo), restryktywne instrumenty polityki monetarnej (przesunięcie krzywej LM w lewo) bądź kombinacje restryktywnych wariantów obu tych rodzajów polityki finansowej. Efektem zastosowania restrykcyjnych narzędzi polityki fiskalnej w gospodarce rynkowej jest równoczesne obniżanie się dochodu narodowego i stopy procentowej, w przeciwieństwie do

restryktywnej polityki pieniężnej, w przypadku której spadkowi dochodu narodowego towarzyszy wzrost stopy procentowej. Niezależnie od rodzaju podjętych metod stabilizacji (monetarne, fiskalne) model IS-LM uzasadnia konieczność spadku produkcji w gospodarce przechodzącej z permanentnego stanu niezrównoważenia w stan równowagi. Głębokość recesji jest funkcją stopnia niezrównoważenia gospodarki i skuteczności podjętych działań stabilizacyjnych.

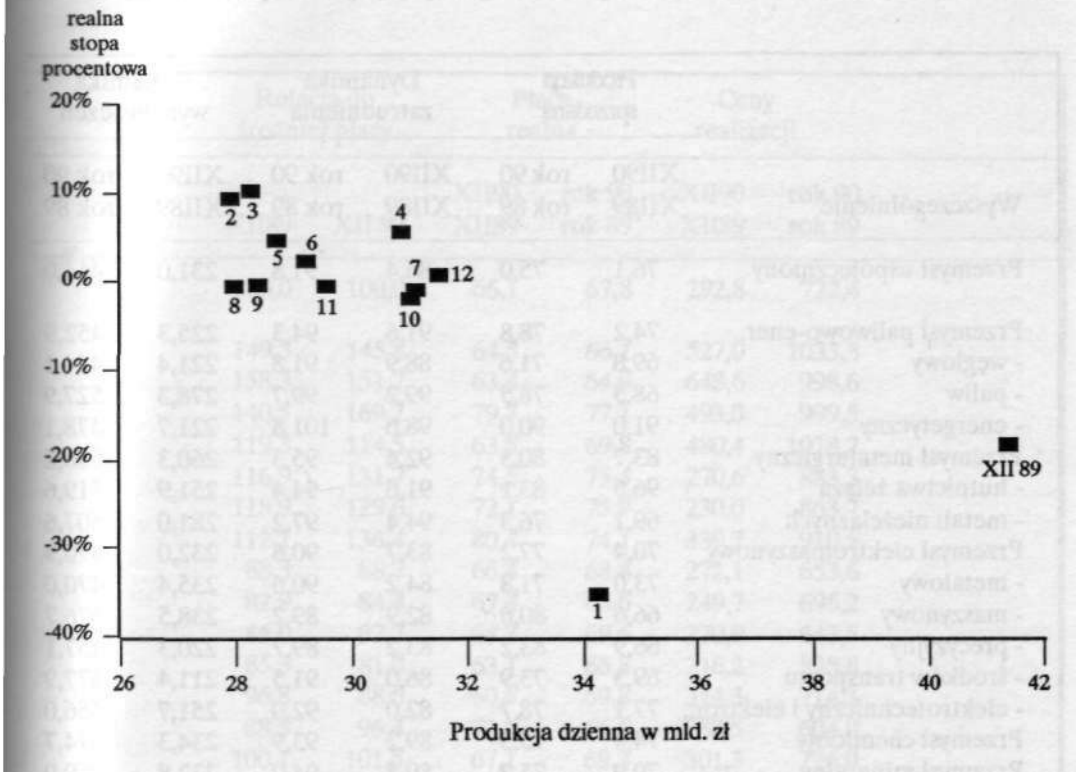
Równie oczywiste, jak w omówionym powyżej przypadku przywracania równowagi zastosowanie restrykcyjnych metod polityki finansowej, jest w gospodarce znajdującej się w stanie kryzysu nadprodukcji użycie instrumentów ekspansywnej polityki finansowej. Nikt tego nie powinien kwestionować również w przypadku gospodarki polskiej. Kwestią dyskusyjną wydaje się być jedynie wybór właściwego momentu przejścia do tego kierunku polityki gospodarczej. Często słyszy się tezę, że antykryzysowe narzędzia polityki finansowej nie mogą być jeszcze w Polsce zastosowane, ponieważ jej gospodarka nie ma struktury (instytucjonalnej, własnościowej, itp.) właściwej kapitalistycznej gospodarce rynkowej. W tej sytuacji efektem ekspansywnej polityki finansowej nie musi być ożywienie gospodarcze, lecz nawrót negatywnych cech niezrównoważonej gospodarki socjalistycznej.

Mając świadomość ograniczonego zakresu stosowania modelu IS-LM w warunkach gospodarki polskiej, spróbowaliśmy go zastosować w próbie wyjaśnienia zróżnicowania dynamiki produkcji przemysłowej w trakcie 1990 r. Na osi poziomej przedstawionego na rys. 16 układu współrzędnych zaznaczyliśmy wartość produkcji sprzedanej przemysłu uspołecznionego w poszczególnych miesiącach roku 1990 i w grudniu 1989 r. (produkcja dzienna w mld. zł, w cenach stałych z roku 1984, po wyeliminowaniu miesięcznych wahań sezonowych). Na osi pionowej - miesięczne realne stopy procentowe od kredytów bankowych zaciąganych przez przedsiębiorstwa przemysłowe (nominalne miesięczne stopy procentowe od kredytów bankowych zaciąganych na rok zdeflowane miesięcznymi wskaźnikami wzrostu cen realizacji produkcji przemysłowej). Poszczególne punkty w tym układzie współrzędnych wyznaczają kombinacje poziomu produkcji i stopy procentowej w przemyśle w grudniu 1989 (XII) i w kolejnych miesiącach roku 1990 (1-12).

Zgodnie z makroekonomiczną interpretacją modelu IS-LM obniżenie produkcji w styczniu 1990 r. trudno jest potraktować jako skutek polityki monetarnej. Realna stopa oprocentowania kredytów obniżyła się bowiem w styczniu do -35%, podczas gdy w grudniu 1989 r. wynosiła -19,5%. Wypada jednak stwierdzić, że spadek realnej stopy procentowej był w styczniu przede wszystkim efektem ponad dwukrotnego przekroczenia planowanego na ten miesiąc wzrostu cen (40%). Oczekiwana realna stopa procentowa (ma ona podstawowe znaczenie w ocenie realnej stopy procentowej przez dłużnika w momencie zaciągania kredytu) była znacznie wyższa. Za pogłębiającą się w lutym recesję można jednak w dużym stopniu obciążyć wyjątkowo restryktywną w tym okresie politykę pieniężną. Niezamierzenie wysoka (+ 10%) realna stopa

Rysunek 16

Realna stopa procentowa i produkcja w przemyśle w 1990 r.



oprocentowania kredytu w skali miesiąca[10] mogła być skutecznym hamulcem aktywności gospodarczej przedsiębiorstw. Poczynając od kwietnia w kolejnych miesiącach roku realna stopa procentowa ulega obniżeniu w drugim półroczu do około 0,0%. Towarzyszą temu, jak widać na rys. 15, różnokierunkowe zmiany w miesięcznej dynamice produkcji, lecz na ogół występuje niewielka jej tendencja wzrostowa.

Znacznie bardziej od dynamiki produkcji sprzedanej całego przemysłu zróżnicowana była w poszczególnych miesiącach roku dynamika produkcji w przekroju gałęzi przemysłu, co doprowadziło do istotnych zmian w strukturze gałęziowej produkcji przemysłowej. Jak to widać na danych tabeli 9, w trakcie całego roku najbardziej spadła produkcja gałęzi zaspokajających popyt konsumpcyjny

[10] Jak sądzimy, tak wysokie realne stopy procentowe w lutym i marcu (około 10% w skali miesiąca) byty nie zamierzone przez władze monetarne, lecz wynikały z przyjęcia nieprawidłowego deflatora (przeciętnych wskaźników wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych) przy obliczaniu realnej stopy procentowej.

Produkcja, zatrudnienie, płace i ceny realizacji w przemyśle uspołecznionym

Wyszczególnienie	Produkcja sprzedana		Dynamika zatrudnienia		Dynamika wynagrodzeń	
	XII90 XII89	rok 90 rok 89	XII90 XII89	rok 90 rok 89	XII90 XII89	rok 90 rok 89
Przemysł uspołeczniony	76,1	75,0	86,4	91,8	231,0	464,0
Przemysł paliwowo-ener.	74,2	78,8	91,6	94,3	225,3	452,9
- węglowy	69,8	71,6	88,9	91,8	221,4	444,1
- paliw	68,5	78,5	99,2	99,7	278,3	527,9
- energetyczny	91,0	90,0	98,6	101,8	221,7	478,1
Przemysł metalurgiczny	83,7	80,3	92,4	95,3	260,3	516,2
- hutnictwa żelaza	96,5	83,1	91,6	94,4	251,9	519,6
- metali nieżelaznych	69,1	76,3	94,4	97,2	281,0	507,6
Przemysł elektromaszynowy	70,4	77,2	83,7	90,6	232,0	470,9
- metalowy	73,0	71,8	84,2	90,6	235,4	470,0
- maszynowy	66,6	80,6	82,9	89,2	238,5	476,7
- precyzyjny	66,9	83,2	83,2	89,7	220,3	457,1
- środków transportu	69,3	73,9	86,0	91,5	211,4	477,9
- elektrotechniczny i elektron	77,1	78,7	82,0	92,0	251,7	456,0
Przemysł chemiczny	74,4	75,3	89,2	93,9	234,3	474,7
Przemysł mineralny	79,9	75,7	89,5	94,0	232,8	469,0
- materiałów budowlanych	88,0	76,8	89,4	93,2	244,4	470,8
- szklarski	69,8	72,4	89,6	94,6	203,2	466,2
- ceramiki szlachetnej	56,0	74,1	89,7	97,0	226,9	465,0
Przemysł drzewno-papierniczy	82,7	76,0	84,8	90,3	212,4	462,6
- drzewny	78,0	75,6	83,8	89,8	211,8	459,6
- papierniczy	99,2	77,3	88,5	92,3	213,2	471,1
Przemysł lekki	64,7	63,0	80,4	89,2	217,8	428,2
- włókienniczy	62,5	59,5	79,1	88,9	206,8	429,8
- odzieżowy	70,1	69,4	82,0	89,2	239,7	431,9
- skórzany	64,9	66,3	81,4	90,1	220,9	419,8
Przemysł spożywczy	91,0	74,3	94,9	98,2	221,3	459,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Tabela 9

Relacja do średniej płacy		Płaca realna		Ceny realizacji	
XII89	XII 90	XII90 XII89	rok 90 rok 89	XII90 XII89	rok 90 rok 89
100,0	100,0	66,1	67,8	292,8	722,4
149,5	145,8	64,5	66,1	527,0	1033,3
158,3	151,7	63,4	64,9	648,6	998,6
140,5	169,2	79,7	77,1	493,0	999,5
119,3	114,5	63,5	69,8	480,4	1078,2
116,9	131,7	74,5	75,4	270,6	883,3
118,9	129,6	72,1	75,9	230,0	863,7
112,1	136,4	80,4	74,1	339,7	910,5
88,3	88,7	66,4	68,8	272,1	653,6
82,9	84,4	67,4	68,6	249,7	695,2
85,0	87,7	68,3	69,6	270,9	643,5
85,3	81,3	63,1	66,8	216,2	525,8
96,8	88,6	60,5	69,8	314,3	714,3
88,5	96,4	72,1	66,6	238,5	604,0
100,1	101,5	67,1	69,3	301,3	776,0
84,8	85,5	66,6	68,5	250,3	726,4
86,5	91,6	70,0	68,8	250,8	755,7
85,2	74,9	58,2	68,1	251,3	697,6
75,0	73,7	65,0	67,9	270,0	610,1
87,2	80,2	60,8	67,6	243,2	659,7
84,8	77,8	60,6	67,1	248,5	611,0
95,2	87,9	61,0	68,8	218,9	766,9
79,6	75,1	62,4	62,5	208,9	508,3
83,9	75,1	59,2	62,8	200,4	539,6
71,8	74,5	68,6	63,1	215,0	441,4
79,1	75,6	63,2	61,3	232,9	497,7
99,0	94,9	63,4	67,1	244,1	628,0

gospodarstw domowych: przemysłu lekkiego o 37% (w tym: włókienniczego o 40,5%, odzieżowego o 30,6% i skórzanego o 33,7%) i przemysłu spożywczego o 25,7%. Recesja w przemyśle w roku 1990 była więc przede wszystkim skutkiem obniżenia się popytu konsumpcyjnego ludności. Związane to było nie tylko z obniżeniem się siły nabywczej ludności, lecz również z większym otwarciem gospodarki. Import konsumpcyjny, w tym w dużym stopniu import prywatny, dał najszybsze podstawy konsumentom do negatywnej oceny jakości krajowych produktów i wysokich kosztów ich wytwarzania. Po głębokim spadku produkcji w początkowych miesiącach roku, w dalszej jego części gałęzie konsumpcyjne wykazywały pewne tendencje wzrostowe. Produkcja przemysłu spożywczego w grudniu była już tylko o 9% niższa w porównaniu z grudniem 1989 r. W dwóch pierwszych miesiącach tego roku produkcja sprzedana przemysłu spożywczego wzrosła o 11,3%, a produkcja przemysłu lekkiego była tylko o 0,8% niższa w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego.

W roku 1990 relatywnie mniej spadła produkcja gałęzi wytwarzających środki produkcji: przemysłu paliwowo-energetycznego o 21,2% (w tym energetycznego o 10%), metalurgicznego o 19,7% (w tym hutnictwa żelaza o 16,9%), elektromaszynowego o 22,8% (w tym precyzyjnego o 16,8%). Roczny spadek produkcji w tych gałęziach nie był jednak głównie efektem recesji z pierwszych dwóch miesięcy roku lecz pogłębiał się w trakcie całego roku. Grudniowa produkcja przemysłu paliwowo-energetycznego była niższa o 25,8%,a elektromaszynowego o 29,6% w porównaniu z grudniem 1989 r.. Są to gałęzie produkcji, które wpływały przede wszystkim na recesję w gospodarce w końcu roku 1990 i na początku roku 1991. W dwóch pierwszych miesiącach tego roku produkcja przemysłu metalurgicznego jest niższa o 13,5%, elektromaszynowego o 10% (w tym maszynowego o 14% i środków transportu o 24,7%) w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego.

Recesja gospodarcza w roku 1990 miała dwie główne przyczyny: koniunkturalną, związaną z ograniczeniem globalnego popytu ze strony podmiotów gospodarczych (głównie gospodarstw domowych) oraz strukturalną, związaną ze zmianami w strukturze popytu i produkcji. Struktury te zmieniały się pod wpływem zmian cen relatywnych, przy nowym zjawisku silnej konkurencji importu. Nie ulega wątpliwości, że recesja roku 1990 nie odzwierciedla jeszcze wszystkich skutków zmian w strukturze rzeczowej gospodarki, jakie powinny towarzyszyć systemowej i ustrojowej transformacji gospodarki. Świadczy o tym m.in. przemieszczenie się recesji w końcu tego roku i na początku 1991 z gałęzi konsumpcyjnych do gałęzi wytwarzających środki produkcji. Antyrecesyjne oddziaływanie państwa na gospodarkę w tym przypadku wymaga stosowania nie tylko zorientowanych na sterowanie globalnym popytem makroekonomicznych metod polityki finansowej, lecz również nierzadko podmiotowo adresowanych metod polityki przemysłowej, której w istocie w roku 1990 zabrakło.

Bezrobocie

Towarzyszącym recesji i przemianom systemowym w roku 1990, a jednocześnie nieznanym dotychczas w Polsce zjawiskiem było jawne bezrobocie. W tabeli 10 prezentujemy ilościowy rozwój tego zjawiska w kolejnych miesiącach roku. W przeciwieństwie do zróżnicowanej w ciągu roku dynamiki produkcji stopa bezrobocia powiększała się w kolejnych miesiącach roku w miarę jednostajnie o około 0,5 punkta procentowego. Na koniec roku stopa bezrobocia (mierzona jako stosunek liczby zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych do liczby osób zawodowo czynnych) w skali kraju osiągnęła poziom 6,1%, a na koniec lutego **1991** r. - 7,0%.

Tabela 10

Liczba bezrobotnych i oferty pracy w 1990 i 1991 r.

Rok i miesiąc	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w tysiącach	Odsetek bezrobotnych do zawodowo czynnych w dniu 31.12.89	Zwolnienia grupowe w tysiącach	Odsetek zwolnień grupowych do ogółu bezrobotnych	Liczba ofert pracy w tysiącach	Liczba bezrobotnych na 1 ofertę w tysiącach
1990 1	55,8	0,3	2,4	43	35,2	1,59
2	152,2	0,8	6,8	4,5	20,1	7,57
3	266,6	1,5	15,2	5,7	24,1	11,06
4	351,1	1,9	27,4	7,8	31,7	11,08
5	443,2	2,4	42,1	9,5	37,8	11,72
6	568,2	3,1	58,0	10,2	42,5	13,37
7	6993	3,8	79,0	11,3	47,7	14,66
8	8203	4,5	100,9	12,3	573	1432
9	926,4	5,0	126,0	13,6	61,0	15,19
10	1008,4	5,5	147,2	14,6	63,9	15,78
11	1089,1	5,9	165,5	15,2	56,1	19,41
12	1126,1	6,1	183,6	16,3	54,1	20,82
1991 1	1195,7	6,5	218,8	18,3	45,3	26,40
2	1258,9	7,0	237,9	18,9	42,2	29,83

Źródło: dane GUS

W Polsce nie ma właściwie zorganizowanego rynku pracy stąd również statystyka bezrobocia nie jest w pełni wiarygodna. Jak sądzimy, dotychczasowe bezrobocie w Polsce ma w dużym stopniu charakter " bezrobocia dobrowolnego", o czym świadczy m.in. relatywnie niewielki udział bezrobotnych w zwolnieniach grupowych (w grudniu 1990 r. -16,3%, w lutym 1991 r. -18,9%). Dużą część zarejestrowanych bezrobotnych stanowiły osoby, które wcześniej nie pracowały. Indywidualne decyzje o pozostaniu bezrobotnym są również w wielu przypadkach wynikiem kalkulacji między wysokością

zasiłku i oferowaną płacą na lokalnym rynku pracy. Przyznać należy, że niezależnie od uciążliwości tego stanu dla konkretnych osób nim dotkniętych, bezrobocie nie osiągnęło w skali kraju w roku 1990 poziomu uzasadniającego szczególny niepokój. W percepcji społecznej nie jest ono uświadamiane jako powszechne, bieżące zagrożenie utraty miejsca pracy, lecz bardziej jako spodziewany efekt przyszłej fali bankructw, które jeszcze w sposób masowy nie wystąpiły.

Sytuacja jest jednak bardzo zróżnicowana w przekroju terytorialnym. Najniższe bezrobocie odnotowano w Warszawie (w grudniu 2,5%) oraz w innych województwach przemysłowych: katowickim, krakowskim, opolskim, poznańskim (3,5% - 4%). Najtrudniejsza sytuacja panowała w województwach rolniczych, szczególnie w północno-wschodnim regionie Polski: suwalskim, łomżyńskim, olsztyńskim, ciechanowskim, itd. Stopa bezrobocia przekroczyła w tych województwach 10%, lecz znacznie groźniejszy jest stosunek liczby bezrobotnych w tych województwach do zatrudnionych poza rolnictwem indywidualnym. Wynosi on około 20%.

Powodem tak istotnego terytorialnego zróżnicowania bezrobocia jest niska mobilność siły roboczej, uwarunkowana z kolei trudną sytuacją mieszkaniową i czynnikami kulturowymi. Stanie się to czynnikiem tym bardziej groźnym, im bezrobocie ze zjawiska o charakterze koniunkturalnym będzie się przekształcało w zjawisko o charakterze strukturalnym, związanym z zamykaniem przedsiębiorstw, a nawet likwidacją całych branż.

Skala inflacji

Najbardziej pozytywnym efektem programu stabilizacyjnego było wyeliminowanie w roku 1990 powszechnego dotychczas na rynku konsumpcyjnym, zaopatrzeniowym i inwestycyjnym zjawiska niedoborów. Jak pokazaliśmy na rys. 15 rynki te z permanentnego dotychczas "stanu ssania" przeszły w "stan ciśnienia", z uwidaczniającą się coraz bardziej w ciągu roku przewagą podaży. Nastąpiło to jako skutek restrykcyjnej polityki finansowej przez zmniejszenie popytu ze strony ludności, przedsiębiorstw i państwa (w najmniejszym stopniu). Popyt tych podmiotów był hamowany przez zastosowane w programie stabilizacyjnym "kotwice nominalne" (stopa procentowa, podatek od wzrostu wynagrodzeń, kurs wulutowy, itp.) hamujące wzrost ich dochodów nominalnych, a w jeszcze większym stopniu przez inflacyjne zmniejszanie siły nabywczej dochodów bieżących i zakumulowanych wcześniej zasobów pieniężnych.

W tabeli 11 prezentujemy miesięczne wskaźniki wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych, cen realizacji produkcji przemysłowej oraz płac nominalnych i realnych (w 5 działach uspołecznionego sektora sfery produkcji materialnej).

Tabela 11

Miesięczne **i roczne wskaźniki cen detalicznych i cen realizacji produkcji przemysłowej w 1990 i 1991 r.**

Rok i miesiąc		Ceny detaliczne						Ceny realizacji produkcji przemysłowej
		Ogółem	Towary	Żywność	Alkohol	Towary nieżywn.	Usługi	
1990	1	179,6	172,6	182,8	142,4	170,7	239,9	209,6
	2	123,8	124,9	117,2	127,3	132,5	117,6	109,6
	3	104,3	104,2	99,8	101,4	109,1	105,0	99,8
	4	107,5	107,7	110,8	103,0	105,9	106,1	102,1
	5	104,6	103,9	105,1	100,8	103,3	109,9	100,6
	6	103,4	102,6	101,8	102,2	103,4	108,5	101,5
	7	103,6	101,7	100,8	101,4	102,7	114,8	103,3
	8	101,8	101,7	100,2	102,2	102,0	102,0	102,9
	9	104,6	104,3	103,5	101,0	105,7	106,2	102,7
	10	105,7	105,5	105,1	103,3	106,3	106,4	104,9
	11	104,9	105,1	105,8	101,1	105,2	103,9	103,6
	12	105,9	106,2	107,7	102,5	105,6	104,1	103,3
XII 90/XII 89		349,3	327,7	317,3	218,9	367,9	535,5	292,8
Rok 90/Rok 89		684,7	659,8	674,7	488,7	691,2	871,3	722,4
1991	1	112,7	112,1	110,5	126,6	112,0	116,2	109,8
	2	106,7	105,9	103,8	115,8	106,5	112,3	105,4
	3	104,5	103,4	103,0	100,8	104,5	110,1	101,3

Źródło: dane GUS.

Na skutek skumulowania się najwyższych podwyżek cen na przełomie lat 1989 i 1990 przeciętny wskaźnik inflacji jest dla roku 1990 niemalże dwukrotnie wyższy w porównaniu ze wskaźnikiem punktowym[11]. Odwrotnie oczywiście było w roku 1989: wskaźnik przeciętny - 344,1%, wskaźnik punktowy - 739,8%.

Przeciętna, płacona w 1990 r., cena za dobra i usługi konsumpcyjne była o 584,7% wyższa w porównaniu z ceną płaconą za te towary w roku 1989. Natomiast w grudniu

[11]W ocenie skali inflacji należy odróżniać dwa rodzaje wskaźników: przeciętny, obrazujący stosunek przeciętnego poziomu cen płaconych w tym roku do przeciętnego poziomu cen płaconych w roku 1989 i punktowy, liczony jako stosunek poziomu cen z 31 grudnia 1991 r. do poziomu cen z 31 grudnia 1989 r. Wskaźnik przeciętny zawiera w sobie z jednej strony przeniesione efekty wzrostu cen z roku ubiegłego (tym większe, czym wzrost ten następował bliżej końca roku), lecz z drugiej strony w mniejszym stopniu uwzględnia efekty wzrostu cen zaistniałego w końcowych miesiącach roku badanego.

1990 r. płaciliśmy za te same towary konsumpcyjne już "tylko" o 249,3% więcej w porównaniu z grudniem 1989 r. Najbardziej w roku 1990 wzrosły ceny usług - o 435,5% w ujęciu punktowym i o 771,3% w przeciętnym. W ramach tego ceny energii elektrycznej wzrosły o 755,0% (w grudniu 1990 r. do grudnia 1989 r.) i o 1.237,0% (w roku 1990 do roku 1989). Relatywnie najmniej wzrosły ceny żywności (317,3%, 674,7%).

Powszechnie dostępne wskaźniki inflacji oparte są o notowania cen prowadzone metodą reprezentacyjną przez GUS w sieci handlu uspołecznionego oraz w zakresie niektórych towarów żywnościowych również w handlu targowiskowym. Rola handlu uspołecznionego w systemie zaopatrzenia ludności w roku 1990 znacznie spadła. Ze wstępnych danych GUS wynika, że udział sektora prywatnego w obrotach handlu wewnętrznego wzrósł z około 5% w roku 1989 do 25% w roku 1990. Statystyka ta nie obejmuje tzw. "handlu ulicznego w ramach prywatnego importu". Nasuwa to w pewnym stopniu zastrzeżenia co do reprezentatywności liczonego przez GUS wskaźnika inflacji.

Nie mając danych o obrotach i o dynamice cen we wszystkich formach handlu (w tym głównie handlu prywatnego oficjalnego i nieoficjalnego i handlu za waluty wymienialne w ramach tzw. eksportu wewnętrznego),trudno jest w sposób precyzyjny ustalić pełny wskaźnik inflacji odbijający zmiany siły nabywczej pieniądza niezależnie od tego, gdzie został on wydatkowany. Podjęliśmy jedynie próbę zgrubnego oszacowania takiego wskaźnika, głównie dla wyrobienia orientacji o tym, o jaki rząd wielkości zmieniłby się wskaźnik inflacji, gdyby obejmował szerszy zakres występujących w kraju form handlu.

W szacunkach tych przyjęliśmy następujące założenia:

- udział zakupionych w kraju w roku 1989 towarów za waluty wymienialne (PEWEX, Baltona, Polmot, itp.) w ogólnej sprzedaży - 6%,
- średnia wolnorynkowa cena dolara USA w roku 1989 - 5.339,2 zł, w roku 1990 - 9.570 zł,
- przeciętny wskaźnik wzrostu cen walutowych w roku 1990 -150,0%,
- udział nie rejestrowanego w notowaniach cenowych GUS handlu prywatnego -10%,
- wskaźnik wzrostu cen w tej formie handlu był o połowę niższy w porównaniu ze wzrostem cen w handlu uspołecznionym - 342,4%.

Po uwzględnieniu powyższych założeń przeciętny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku 1990 w stosunku do roku 1989 wynosi 625,0% i jest o 59,7 punktów procentowych niższy od wskaźnika podawanego przez GUS.

Na rok 1991 rząd w ustawie budżetowej przyjął założenie, że przeciętny poziom cen będzie wyższy w stosunku do roku ubiegłego o 63,2%, co daje 36,1% stopę inflacji netto. Wskaźniki te wydają się nadal realne pomimo relatywnie wysokiego wzrostu cen w styczniu (12,7%) i w lutym (6,7%). Przeciętna stopa wzrostu cen pozostałych

miesiącach roku wynosiłaby wówczas 1,2%. Zależy to jednak przede wszystkim od konsekwentnej realizacji nadal restryktywnej polityki monetarnej, fiskalnej i dochodowej. Jednak skutki recesyjne i presja społeczna mogą spowodować konieczność odwrotu od tych założeń.

Sytuacja materialna gospodarstw domowych

Wyniki ocen zmian w sytuacji materialnej gospodarstw domowych w Polsce w roku 1990 są m.in. zależne od przyjętej w tych ocenach źródłowej informacji statystycznej. Wykorzystywane są trzy główne źródła: statystyka GUS o płacach w sektorze uspołecznionym gospodarki, GUS-owskie badania budżetów gospodarstw domowych, prowadzony przez NBP bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności.

Przeciętne nominalne wynagrodzenie miesięczne (łącznie z wypłatami z zysku) w 5 działach sektora uspołecznionego gospodarki wzrosło w roku 1990 o 374,6%, zaś w grudniu tego roku było o 141,8% wyższe od wynagrodzenia w grudniu roku ubiegłego. Oznacza to odpowiednio spadek realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia w roku o 30,7% i spadek wynagrodzeń grudniowych o 30,8%. Przy przyjęciu oszacowanego wcześniej skorygowanego wskaźnika inflacji" spadek rocznych płac realnych obniża się do 24,1%.

W roku 1990 zmniejszyły się wyraźnie działowe rozpiętości płac. Najwyższa w roku 1989 przeciętna płaca w przemyśle wydobywczym stanowiła 168,6% przeciętnej płacy w 5 działach, w roku 1990 natomiast 160,0%. Najniższa w przekroju działowym przeciętna płaca w łączności stanowiła w 1989 r. 78,0% przeciętnej płacy w 5 działach, najniższa zaś w 1990 przeciętna płaca w handlu stanowi 83,1% przeciętnej płacy w 5 działach. Przy spłaszczeniu płac w przekroju działowym nastąpiło jednak znaczne zróżnicowanie płac według branż, zawodów, przedsiębiorstw itp. Dane strukturalne w tych przekrojach nie są jeszcze dostępne. Wiadomo jednak o powstaniu szczególnych * kominów płacowych" w bankowości i przedsiębiorstwach handlu zagranicznego. Brakuje również danych, które w tej sytuacji byłyby szczególnie przydatne, o wynagrodzeniach za pracę i dochodach z tytułu własności w sektorze prywatnym gospodarki. Metodologiczne problemy statystyki dochodów wiążą się jednak w tym przypadku z polityką gospodarczą i ze zmianami systemowymi, a konkretnie z wprowadzeniem powszechnego podatku od dochodów ludności.

Najpełniejsze i najbardziej zdezagregowane dane o sytuacji materialnej gospodarstw domowych uzyskać można jak dotychczas z prowadzonych metodą reprezentacyjną badań budżetów gospodarstw domowych. Nie są one jednak dla całego 1990 r. jeszcze dostępne. Na podstawie tych badań szacuje się, że dochód na osobę w gospodarstwach domowych pracowników zatrudnionych w sektorze uspołecznionym w trzech pierwszych kwartałach 1990 r. wzrósł nominalnie w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o 657%, co oznacza ich realny spadek o 35%.

Tabela 12

Bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności w 1990 r.

Wyszczególnienie	Wskaźniki wzrostu w %			
	w cenach bieżących		w cenach stałych	
	XII89=100	I-XII89=100	XII89=100	I-XII89=100
Przychody				
- wynagrodzenia	297.4	480,5	85,1	70,2
- świadczenia społeczne	342.5	571,2	98,1	83,4
- odszkodowania, odsetki i inne transfery	182,5	488,3	52,3	71,3
- kredyty udzielone	554,0	973,6	158,6	142,2
- przychody ze sprzedaży produktów rolniczych	200,2	324,3	57,3	47,4
- przychody pozarolniczej gospodarki nieuspołecznionej	423,0	596,7	121,1	87,1
- pozostałe przychody	496,9	735,3	142,3	107,4
PRZYCHODY OGÓŁEM	345,3	533,6	98,9	77,9
Wydatki				
- zakup towarów	287,6	472,3	87,8	71,6
- opłaty za usługi	507,1	729,3	94,7	83,7
- podatki i opłaty	521,6	647,5	x	x
- kredyty spłacone	454,8	744,9	130,2	108,8
- pozostałe wydatki	900,4	879,8	x	x
WYDATKI OGÓŁEM	352,2	533,6	100,8	77,9
Zasoby pieniądza w walucie krajowej	447,3	x	128,1	x
- wkłady złotowe	478,5	x	137,0	x
- gotówka	417,1	x	119,4	x
Wkłady walutowe w USD	119,0	x	x	x
Wkłady walutowe przeliczone na złote wg. wolnorynkowego kursu USD	154,8	x	40,2	x

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP

Przy spadku poziomu dochodów przeciętnych badania te wskazują jednocześnie na wyraźne powiększanie się w Polsce sfery ubóstwa. W III kwartale 1989 r. dochody poniżej obliczanego w tym okresie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych minimum socjalnego uzyskiwało 14% gospodarstw domowych pracowniczych i 26% emeryckich, w III kwartale 1990 r. dochody takie otrzymywało 40% gospodarstw pracowniczych i 39% emeryckich. O pauperyzacji ludności świadczą również zmiany w strukturze wydatków gospodarstw domowych, a w szczególności wzrost udziału wydatków na żywność z 42,6% do 51,7% (w pierwszych trzech kwartałach).

Dostępnym w skali miesięcznej źródłem informacji o dochodach i wydatkach ludności jest bankowy bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności (tabela 12). Posługując się tym źródłem pamiętać jednak musimy o jego mankamentach wywodzących się z planowego charakteru gospodarki, dla jakiej został stworzony. Bilans rejestruje jedynie przychody i wydatki ludności powstające na styku z uspołecznionym sektorem gospodarki. Nie uwzględnia on pełnych dochodów uzyskiwanych przez ludność w sektorze prywatnym, a jedynie przychody sektora prywatnego (rolniczego i pozarolniczego) ze sprzedaży produktów państwu. Nie ujmuje on również wydatków ludności na zakup dóbr i usług w sektorze nieuspołecznionym.

Według danych BDWL realne przychody pieniężne ludności obniżyły się w 1990 r. o 22,1% (przy skorygowanym wskaźniku inflacji o 14,6%), w tym: wynagrodzenia za pracę w sektorze uspołecznionym o 29,8% (23,1%) oraz świadczenia socjalne o 16,6% (8,6%).

Rozpiętość ocen spadku dochodów realnych w zależności od rodzaju dochodów, źródła informacji i wskaźnika inflacji wahają się w przedziale - 30,8% (przeciętne wynagrodzenie przy GUS-owskim wskaźniku inflacji) - 8,6% (pieniężne świadczenia społeczne przy zweryfikowanym wskaźniku inflacji).

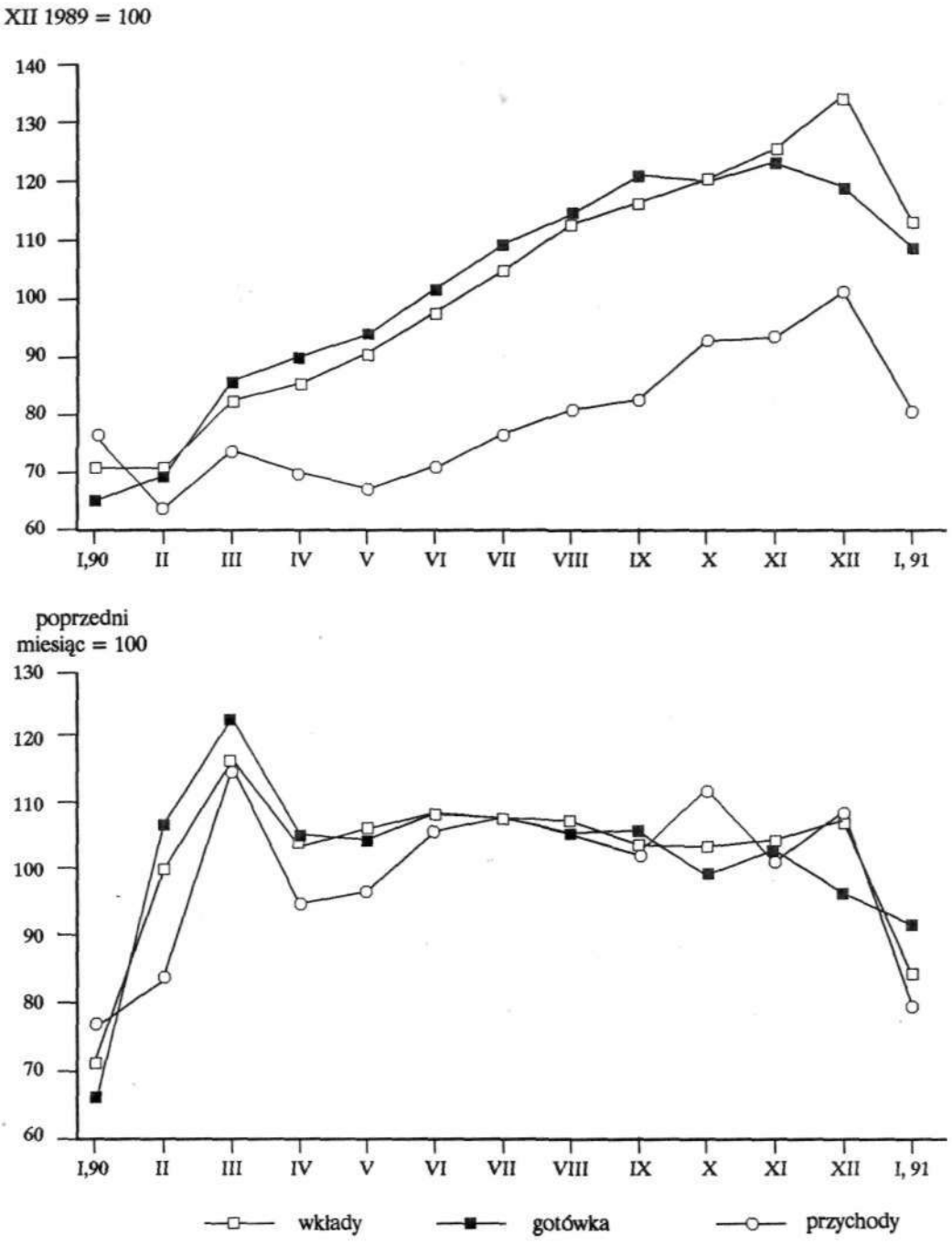
W drugiej połowie 1989 r. i w styczniu 1990 r., jako skutek panującej wówczas hiperinflacji, szczególnej erozji uległa siła nabywcza złotowych zasobów pieniężnych ludności (depozytów bankowych i gotówki). Poczynając od lutego 1990 r. ich wartość realna zaczyna wzrastać. Zasoby pieniężne ludności na koniec roku 1990 były nominalnie o 347,3% wyższe od ich stanu z końca 1989 r., co oznacza wzrost ich siły nabywczej w tym okresie o 28,1%. Ich znaczenie relatywne na skutek obniżenia się poziomu wydatków wzrosło jeszcze bardziej. Średni stan złotowych zasobów pieniężnych w styczniu 1990 r. wystarczał na 38 dni wydatków (gotówki na 20 dni), a w grudniu na 51 dni wydatków (gotówki na 26 dni)[12].

Tradycyjnie dużą część swoich zasobów pieniężnych gospodarstwa domowe w Polsce utrzymywały w postaci walut wymienialnych. Nieznana jest wartość gotówkowych zasobów walutowych. W grudniu 1989 r. na bankowych kontach

[12] Wskaźnik złotowych zasobów pieniężnych w dniach wydatków dla lipca 1989 r. (ostatni miesiąc przed hiperinflacyjnym wzrostem cen) wynosił 91 dni (dla gotówki 40 dni).

Rysunek 17

Realna wartość przychodów i zasobów pieniężnych ludności



walutowych ludność posiadała 4925 mln. USD, co przy wolnorynkowym kursie dolara stanowiło 67,7% ogółu (złotowych i walutowych w przeliczeniu na złote) zasobów pieniężnych ludności. Pomimo niekorzystnej relacji w oprocentowaniu wkładów walutowych w stosunku do złotowych i stabilnego kursu dolara depozyty walutowe przyrosły w roku 1990 nominalnie o 19%, tj. o blisko 940 mln. USD. Wskazane powyżej czynniki spowodowały spadek siły nabywczej tych zasobów wyrażonej w złotych o 55,7%. Ich udział w ogólnych zasobach pieniężnych ludności spadł w grudniu 1990 r. do 43 %. Można wyliczyć, że gdyby wszystkie wkłady walutowe zostały 1 stycznia 1990 r. przeniesione na roczne złotowe wkłady bankowe, to nastąpiłby spadek ich siły nabywczej (w złotych) o 10%, podczas gdy utrzymywanie walutowego wkładu bankowego przez rok oznaczało spadek jego złotowej siły nabywczej o 60%. Utrzymanie wkładów walutowych przez ludność, a tym bardziej ich wzrost, jest zapewne wyrazem niepełnego zaufania ludności do konsekwentnej polityki pieniężnej zadeklarowanej w programie stabilizacyjnym rządu.

Spadek realnych płac, dochodów i zasobów pieniężnych nie musi odpowiadać spadkowi w poziomie konsumpcji ludności, a tym bardziej zmianom w poziomie i jakości ich życia. Jak to wykazał m.in. M. Pohorille (1985), w pełnej ocenie "konsumpcji realnej" obok wydatków na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych (funduszowa interpretacja konsumpcji) należy również uwzględniać: wartość zużycia (amortyzacja) konsumpcyjnych dóbr trwałych (w tym zasobów mieszkaniowych), wartość świadczeń społecznych w naturze, wartości wytworzone w gospodarstwie domowym (konsumpcja naturalna). Wszystkie te czynniki działają stabilizująco na poziom konsumpcji realnej i powodują, że jej spadek w roku 1990 nie był tak głęboki, jak by to wynikało z dynamiki wydatków konsumpcyjnych i dochodów ludności. Liczbowe szacunki zmian w konsumpcji realnej nie są jednak na tym etapie możliwe. Tym bardziej trudno jest ocenić zmiany w jakości życia, na które z jednej strony pozytywny wpływ miały: wzrost swobód obywatelskich, zrównoważenie rynków i likwidacja uciążliwości kolejek, lecz z drugiej strony negatywne czynniki w postaci przedłużającego się okresu galopującej inflacji, zagrożenia bezrobociem, itp. Wszystko to kształtuje klimat społeczny wpływający na zakres i tempo przemian ustrojowych w Polsce.

Klimat ten jest przede wszystkim funkcją społecznej percepcji poziomu życia i oczekiwanych w nim zmian. W ankietowych badaniach Centrum Badania Opinii Społecznej zdecydowana większość respondentów (65% - 79% w poszczególnych miesiącach roku) ocenia swoje materialne warunki życia jako złe. Jednak w lutym 1991 r. już 9% respondentów swoją sytuację materialną jako dobrą. W ocenach kierunków przyszłych zmian w sytuacji materialnej opinia społeczna jest zdecydowanie podzielona. 33% respondentów uważało w lutym 1991, że ich sytuacja się poprawi i również 33% oczekiwało jej pogorszenia. Jest to wyraźny spadek optymizmu w stosunku do wyników tych samych badań z początku roku 1990.

Bibliografia

Gomułka S. (1990), *Stabilizacja i wzrost.* W: Konferencja naukowa na temat *Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja.* Wilga, 30-31 maja 1990 r. Warszawa: Instytut Finansów,

Górski M. Jaszczyński D. (1990a), *Płace w pułapce podatkowej.* Gazeta Bankowa nr 26

----------(1990b), *Realna stopa procentowa.* Gazeta Bankowa nr 27

Górski M. Jędrzejczak G. (1987), *Równowaga i stabilność w gospodarce socjalistycznej.* Warszawa: PWN

Miller Roger. L. Pulsinelli Robert W. (1989), *Modern Money and Banking.* New York McGraw-Hill

Pohorille M. (1985), *Potrzeby, podział, konsumpcja.* Warszawa: PWE

Henryka Maj

3. Proces dostosowań mikroekonomicznych. Reakcje przedsiębiorstw w warunkach polityki stabilizacyjnej

Wprowadzenie

Wielkie uderzenie w hiperinflację "od góry" zostało przeniesione m.in. na grunt przedsiębiorstw. Była to po 8 latach kolejna terapia wstrząsowa w gospodarce polskiej. O ile jednak w 1982 r. tamta terapia wprowadzała szok "tylko" cenowy, o tyle tym razem - szok wywołujący swoisty paraliż. Przedsiębiorstwa otrzymały pakiet stabilizacyjny, który należało z dnia na dzień otworzyć. Od 1 stycznia 1990 r. miały one nagle przejść do innego świata ekonomicznego. Świata, w którym drastycznie, administracyjnie podniesiono ceny rzeczowych czynników produkcji, podatki, stopy kredytu, ograniczono wzrost płac i dochodów, zlikwidowano dotacje, ulgi i preferencje. Świata, w którym państwo nie gwarantuje już bezpieczeństwa ekonomicznego, w tym bezpieczeństwa pracy. Wreszcie świata niepewności, w związku z zapowiedzią zmiany właściciela przedsiębiorstwa państwowego.

Wzmocnieniem nowo wprowadzonych warunków jest determinacja władzy dotycząca konsekwentnego przestrzegania twardych rygorów podatkowych, kredytowych, dochodowych i płacowych (tzw. zasada twardego samofinansowania przedsiębiorstw z zaostrzeniem rygorów płatności ich zobowiązań).

Szok cenowy z 1982 r. zakładał kierunek ruchu cen "w górę" do poziomu równowagi. Realizowana obecnie polityka stabilizacyjna przewiduje odwrotny kierunek ruchu cen - "z góry do dołu". Celem obu tych działań, chociaż obecne jest o wiele trudniejsze, jest stabilizacja cen na poziomie oczyszczającym rynek, przy jednoczesnej likwidacji niedoborów. O ile jednak w 1982 r. chodziło bardziej o ujawnienie niedoborów, o tyle aktualnie równie istotna jest ich likwidacja.

W latach '80., mimo szerokiej liberalizacji cen w wielu gałęziach przemysłu, przedsiębiorstwa nie były zainteresowane ustalaniem cen na poziomie równowagi

rynkowej. Obawiały się bowiem nadmiernych zysków i w związku z tym wzrostu podatków. Słuszność tych obaw potwierdzała stosowana w tym okresie polityka podatkowa. Wobec tego znacznie częściej niż trudniejsze sposoby wybierały drogę osiągania wyników finansowych przez podnoszenie cen, ale do poziomu nie zagrażającego pojawieniem się bariery popytu.

Obecnie założono, że sztucznie tworzona bariera popytu zmusi przedsiębiorstwa do obniżania cen i rozwoju produkcji w warunkach twardego instrumentarium finansowego - w odróżnieniu od lat osiemdziesiątych, kiedy było ono "rozmiękczane".

Czy instrumentarium finansowe jest wystarczające, aby samoczynnie dokonywały się procesy dostosowawcze w skali mikroekonomicznej w okresie niedojrzałej gospodarki rynkowej; przy czym chodzi nie o jakiekolwiek dostosowania, lecz o takie, które przynoszą pozytywne zmiany w sferze rzeczowej i daj ą szanse względnie trwałego hamowania inflacji w gospodarce. Ten problem jest przedmiotem dalszych rozważań. Analiza ma charakter empiryczny. Zastosowano ją do przedsiębiorstw państwowych, a przemysłowych w szczególności. *Po pierwsze* dlatego, że przedsiębiorstwa państwowe dominują[13] dotychczas w naszej gospodarce, a proces przekształceń własnościowych jest dopiero w fazie początkowej. *Po drugie* dlatego, że bariera popytu na artykuły przemysłowe była stosunkowo najsilniejsza i objęła większość rynków towarowych w Polsce w 1990 r. Okres jednego roku nie jest oczywiście wystarczającym okresem, aby formułować daleko idące wnioski i uogólnienia, lecz obserwacja procesu dostosowań mikroekonomicznych w przedsiębiorstwach stanowi cenne uzupełnienie analiz makroekonomicznych, zwłaszcza odnośnie przyczyn rozbieżności założeń programu stabilizacyjnego z faktycznymi osiągnięciami.

Analizy reakcji przedsiębiorstw na warunki polityki stabilizacyjnej dokonano na podstawie badań empirycznych, które Instytut Finansów (Oddział Zamiejscowy w Łodzi) prowadził systematycznie od 1990 r. w ponad 70 państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych różnych branż na terenie całej Polski. Były to przedsiębiorstwa wytwarzające m.in. wyroby precyzyjne, elektrotechniczne, elektroniczne, chemiczne, tytoniowe, ceramiczne, skórzane, włókiennicze, odzieżowe, dziewiarskie oraz celulozowo-papiernicze. W ostatnim przypadku badaniem objęte zostały wszystkie (37) przedsiębiorstwa tej branży, ponieważ chodziło o porównania wewnątrz i międzybranzowe. Przytoczone wyniki badań stanowią ilustrację reakcji przedsiębiorstw państwowych na warunki polityki stabilizacyjnej, zastosowanej w Polsce w 1990 r.

[13] W 1989 r. produkt globalny wytworzony został w 82% przez sektor uspołeczniony. Jeśli ten przyjąć za 100, to z tego 84,8% przypada na sektor państwowy, w tym na przemysł państwowy 57%, Rocznik Statystyczny 1990 s.U5,118.

Podstawowe założenia polityki stabilizacyjnej

Program stabilizacyjny zakładał szereg działań i zmian dotyczących hamowania wysokiego tempa wzrostu cen. Założenia, cele i środki realizacji programu na szczeblu makro zostały omówione w dalszych rozdziałach. Dla przedsiębiorstw istotne znaczenie miała tzw. inflacja korekcyjna, polegająca na znacznym podniesieniu cen surowców, paliw, energii i dewiz od 1 stycznia 1990 r., gdyż czynnik ten wpłynął znacznie na wzrost ich kosztów produkcji oraz cen wytwarzanych wyrobów. Jednakże istotę mechanizmu hamującego wysokie tempo wzrostu cen w warunkach ich liberalizacji stanowić miały - według założeń programu - zmiany wymuszające efektywność gospodarowania w przedsiębiorstwach, oddziałujące pozytywnie na likwidację źródeł inflacji. Określały one sposoby i narzędzia polityki stabilizacyjnej, nazywane też ogólnie instrumentarium finansowym.

Instrumentarium finansowe wprowadziło od 1 stycznia 1990 r. znaczne podwyżki podatków i obciążeń zarówno wliczanych w koszty, jak też pokrywanych z akumulacji lub zysku. Zmiany obciążeń i podatków wliczanych w koszty produkcji obejmowały:

- wzrost obciążenia kosztów płac przez wzrost stawki z tytułu ubezpieczeń społecznych z 38 do 43%, z pozostawieniem 20% podatku od płac;
- wzrost amortyzacji z tytułu przeszacowania środków trwałych na dzień 1.01.1990r. Przyjęto ustalone administracyjnie, zróżnicowane współczynniki przeliczeniowe, podnoszące wartość środków trwałych zależnie od rodzaju środków i daty nabycia (od 13 razy dla środków nabytych przed 1987 r. do 1,4 raza dla zakupionych w IV kw. 1989 r.);
- podniesienie podatku od nieruchomości. Podstawą opodatkowania stała się powierzchnia każdej kondygnacji (wcześniej była nią powierzchnia podstawowa). Stawki podatkowe ustalone zostały z uwzględnieniem przeszacowania środków trwałych w 1990 r., tzn.:
  - od budynków działalności gospodarczej - 8 000 zł za m^2 (dotychczas 2% ich wartości),
  - od budynków - 2% ich wartości (stawka dotychczasowa, lecz wyższa wartość po aktualizacji),
  - od gruntów - 200 zł za m^2 - (do tej pory 10 zł za $m^{2)}$);
- znaczny wzrost oprocentowania kredytów; wysokość stopy kredytowej ustalono na poziomie kilkudziesięciu procent (w skali miesięcznej);
- wprowadzenie nowego tytułu podatkowego obciążającego koszty - składka na Fundusz Pracy (2% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne).

Zwiększone zostały znacznie obciążenia i podatki płacone z akumulacji, w tym z zysku. Podwyższeniu uległ podatek obrotowy poprzez wzrost stawki podstawowej z 15 do 20%, ujednolicenie stawek oraz likwidację ulg podmiotowych i przedmiotowych (prócz eksportu). Podwyższono również opodatkowanie zysku przedsiębiorstwa. W

1989 r. obowiązywało łączne opodatkowanie dochodu (płac i zysków) w wysokości 40% zysku bilansowego, a podatek ulegał podwyższeniu o 200% kwoty nadwyżki wynagrodzeń wypłaconych ponad określone normy. Od 1990 r. pozostawiono podatek dochodowy (40%) od zysku bilansowego i wprowadzono oddzielnie progresywny podatek od wzrostu wynagrodzeń.

Znacznemu podwyższeniu uległy obciążenia z tytułu dywidendy. Podstawą jej naliczania stała się wyższa wartość majątku (po przeszacowaniu) oraz przyjęcie zasady, że dywidenda nie będzie zależała od osiągniętego zysku. Zniesiono więc obowiązujące w 1989 r. ograniczenie, że kwota dywidendy jest pobierana do 25% zysku bilansowego. Jednocześnie zmniejszono stawkę dywidendy z 44% do 32% wartości majątku stanowiącego fundusz założycielski. Przyjęto też, że nieuiszczenie dywidendy stawia przedsiębiorstwo w stan likwidacji.

Drastyczny wzrost podatków, kosztów oprocentowania kredytów oraz ograniczenie dochodów i wynagrodzeń, to wraz z zaostrzoną dyscypliną finansową, główne narzędzia polityki stabilizacyjnej stosowane wobec przedsiębiorstw państwowych.

Ceny i koszty po szoku. Zróżnicowanie

Jest oczywiste, że początkowe reakcje przedsiębiorstw na wprowadzone zmiany musiały się sprowadzać przede wszystkim do przeniesienia podwyżek cen surowców i nośników energii oraz podatków na ceny własnych wyrobów, ponadto do aktywizacji sprzedaży zapasów oraz do planowania wielkości produkcji i jej struktury na najbliższe okresy.

Powstaje pytanie, w jakiej skali przedsiębiorstwa przeniosły skutki wprowadzonych instrumentarium finansowym zmian na koszty i ceny własnych wyrobów, a w jakim stopniu skutecznie ograniczały wzrost kosztów i cen w celu przełamywania bariery popytu i poprawy kondycji finansowej w warunkach dekoniunktury. Odpowiedź nie jest prosta, ponieważ początkowy okres, jak wykazały badania, miał zasadnicze znaczenie dla przebiegu procesów dostosowawczych w przedsiębiorstwach w 1990 r., a to dlatego, że już na wejściu sytuacja ekonomiczna poszczególnych przedsiębiorstw została poważnie zróżnicowana czynnikami niejako obiektywnymi. Czynniki te będą przedmiotem dalszych rozważań.

Warto tu przytoczyć wyniki świadczące o zmianach struktury kosztów i ich dynamiki w różnych przedsiębiorstwach, spowodowanych zmianami, które przedsiębiorstwa uwzględniały w swej działalności.

W pierwszym okresie 1990 r. zanotowano znaczny, lecz zróżnicowany wzrost cen wyrobów wytwarzanych przez badane przedsiębiorstwa. Wartość sprzedaży w I kw. 1990 r. w porównaniu z I kw. 1989 r. wzrosła od 320 do ponad 1.400%. W większości

badanych jednostek omawiany wzrost był najczęściej pięcio-, sześcio- i siedmiokrotny, jednakże dynamika wartości sprzedaży była w 60% przedsiębiorstw niższa od dynamiki kosztów produkcji sprzedanej. Dynamika kosztów produkcji wytworzonej była w 80% badanych jednostek wyższa od dynamiki wartości sprzedaży w I kw. 1990 r. w porównaniu z I kw. 1989 r., co świadczyło m.in. o odkładaniu się zapasów.

Struktura kosztów

Strukturę kosztów w I kw. 1990 r., podobnie jak w 1989 r., charakteryzował wysoki udział kosztów materialnych w kosztach ogółem (od 50 do ponad 80%). Ich udział wzrósł w I kw. 1990 r. (w stosunku do I kw. 1989 r.) w 75% badanych przedsiębiorstw, ale przyrosty były bardzo zróżnicowane (od 1,2 do 24 pkt.proc.). Udział amortyzacji w kosztach wynosił w I kw. 1990 r. od 1,9% do ok. 8%. W analogicznym okresie roku ubiegłego udział ten stanowił od 0,5% do 5%. Wzrost kwot amortyzacji natomiast w różnych przedsiębiorstwach był najczęściej dwu-, trzy-, cztero- i pięciokrotny w porównywanych okresach. Jej wzrost mniej wpłynął jednak na strukturę kosztów, a bardziej na kwoty dywidendy płaconej w 1990 r.

Zmiany podatku od nieruchomości, mimo zwielokrotnienia ich kwot w 1990r., nie wpłynęły znacząco na wzrost udziału tej pozycji kosztów w kosztach ogólnych.

W 63% badanych przedsiębiorstw zaobserwowano znaczne obniżenie udziału kosztów wynagrodzeń w całkowitych kosztach produkcji . W I kw. 1990 r. w porównaniu z I kw. 1989 r. nastąpił spadek od 2 do 41 %.

Istotną pozycję stanowiły koszty usług bankowych, które znacznie wzrosły w 1990 r., chociaż już w 1989 r. były wysokie. Ich udział w kosztach ogółem w I kw. 1990 r. znacznie wzrósł w porównaniu z I kw. 1989 r. i zawierał się w przedziale od 3,5 do 10%. W wyrażeniu kwotowym wzrost kosztów usług bankowych w porównywanych okresach był kilkunasto- i kilkudziesięciokrotny.

Badania pozwoliły stwierdzić, że dynamika kosztów w I kw. 1990 r. została zdeterminowana przez koszty surowców i paliw, energii, a także wzrost kosztów usług bankowych. W większości przypadków przedsiębiorstwa przeniosły automatycznie skutki wzrostu cen zaopatrzeniowych na ceny swoich wyrobów, zachowały się więc tradycyjnie.

Wpływ podatków i obciążeń budżetowych na ceny

Na podstawie badań ustalono, że w zdecydowanej większości badanych przedsiębiorstw koszty rosły szybciej niż ceny (I kw. 1990 r. w porównaniu z 1989 r.). Mimo spadku udziału zysku w wartości sprzedaży w I kw. 1990 r. w porównaniu do okresów wcześniejszych, w ponad połowie badanych przedsiębiorstw kształtował się

on na dość wysokim poziomie (w 1/3 przedsiębiorstw od 30 do 70%, a w 1/5 przekroczył 70% wartości sprzedaży). Dlaczego przedsiębiorstwa zakładały dość wysoki zysk w cenach? Czy zjawisko to zostało wymuszone nowymi zasadami obciążeń zysku, podatkami i dywidendą, czy innymi przyczynami?

W wyniku badań stwierdzono, *że: po pierwsze* - przedsiębiorstwa nie przewidywały tak silnej bariery popytu; dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw wytwarzających przemysłowe wyroby konsumpcyjne (np. przemysł lekki);po *drugie* - kłopoty ze zbytem swych wyrobów w pierwszych tygodniach, a nawet miesiącach traktowały jako zjawisko przejściowe. W prawie 90% badanych jednostek gromadziły się zapasy nadmierne, sięgające w niektórych przypadkach około połowy wytworzonej w I kw. 1990 r. produkcji; *po trzecie* - zakładane dość wysokie stawki zysku w cenach miały m.in. zabezpieczyć środki na dywidendę i inne potrzeby oraz umożliwić podwyżki płac i finansować restrykcyjny podatek od wzrostu wynagrodzeń ponad normę.

Wzrost obciążeń zysku dywidendą był bardzo zróżnicowany. Wysokość kwot dywidendy w 1990 r. w stosunku do 1989 r. zwiększyła się od ponad 100 do ponad 2.000%. (rozpiętości ekstremalne w badanych jednostkach), przy czym w większości przedsiębiorstw dominował wzrost cztero-, pięcio-, i ośmiokrotny. Na tak duże zróżnicowanie niewątpliwy wpływ wywarły zasady aktualizacji wyceny środków trwałych, tj. współczynniki przeliczeniowe i data nabycia tych środków.

Jeśli chodzi o część zysku pozostającą w przedsiębiorstwie (bez podatku dochodowego i dywidendy), a więc przeznaczoną na ewentualne sfinansowanie wzrostu płac i obciążeń podatkowych z tego tytułu oraz na inne potrzeby, to jej udział w zysku ogółem kształtował się w I kw. 1990 r. od 0,9% do 80%. Zauważalne stało się duże zróżnicowanie kondycji finansowej przedsiębiorstw. Większość przedsiębiorstw, teoretycznie rzecz biorąc, miała środki na podwyżki płac ponad wskaźnik wzrostu wolny od podatku, w praktyce jednak powszechnie brakowało środków na podwyżki płac. Zjawisko to spowodowane było głównie złą kondycją finansową przedsiębiorstw wynikającą z zadłużenia oraz z trudności w wyegzekwowaniu należności od nabywców.

Kondycja finansowa przedsiębiorstw

Po pierwszym kwartale 1990 r. prawie 2/3 badanych przedsiębiorstw było w tak złej kondycji finansowej, że nie zapłaciło obligatoryjnych podatków i obciążeń. W strukturze zadłużeń poszczególne tytuły podatków stanowiły: podatek dochodowy - 46%, podatek obrotowy - 36%, dywidenda - 15%, podatek od wzrostu wynagrodzeń - 3% (chociaż podwyżki płac ponad normę były w I kw. 1990 r. przypadkami incydentalnymi). Po 4 miesiącach tylko 10% przedsiębiorstw (z wcześniej zadłużonych) zlikwidowało swe zadłużenia, w niecałych 30% badanych jednostek zadłużenia zmniejszyły się, lecz aż w ponad 1/3 kwoty zadłużeń wobec budżetu i banku wzrosły od 108% do 335% zadłużeń z I kwartału 1990 r. Zadłużenia oraz ich wzrost miały ścisły

związek z produkcją nie sprzedaną, której zapasy na koniec kwietnia 1990 r. wynosiły od 15% do 64%.

Badając wzajemne zadłużenia przedsiębiorstw stwierdzono, że na koniec I kw. 1990 r. wielkość zadłużeń odniesiona do wielkości kosztów materialnych (jako że zadłużenia te dotyczyły niezapłaconych dostawcom faktur, głównie za surowce, materiały, energię) wynosiła od 92% do 163% (łącznie z zaległościami z poprzedniego roku). Równocześnie te same przedsiębiorstwa były wierzycielami swych nabywców.

Rozpatrując kondycję finansową przedsiębiorstw nie można pominąć roli kredytów bankowych. W opinii badanych przedsiębiorstw, polityka kredytowa sparaliżowała ich działalność gospodarczą. Wysokie oprocentowanie kredytów bankowych w 1990 r. powodowało powstrzymywanie się jednostek handlowych od zakupów. Cały ciężar kredytowania zapasów spadł na przedsiębiorstwa produkcyjne. Okazało się, że handel państwowy i spółdzielczy nie jest w ogóle przygotowany do nowej sytuacji rynkowej, o czym świadczył również fakt niedostosowania struktury asortymentowej do struktury popytu, mimo możliwości wyboru producentów i towarów.

Biorąc pod uwagę dość wysoki, ukształtowany w 1989 r. poziom cen oraz dodatkowe czynniki, które wpłynęły na wzrost cen w 1990 r., można stwierdzić, że ceny wyrobów przemysłowych, obok innych czynników (ograniczenie wzrostu dochodów, wzrost cen żywności i innych kosztów utrzymania), spowodowały swoisty paraliż produkcji przemysłowej.

To zjawisko wzmacniała szeroka propaganda, zwłaszcza w środkach masowej informacji, że ceny będą spadać, że będzie rozwijać się produkcja, a wybór towarów będzie większy pod względem asortymentu, cen i jakości. Nabywcy dysponujący funduszem swobodnej decyzji odkładali popyt na wyroby przemysłowe trwałego i względnie trwałego użytku. W opinii badanych przedsiębiorstw mocno nagłośnione pozytywne perspektywy dla nabywców z jednej strony i negatywne dla pracowników przedsiębiorstw z drugiej (bezrobocie, bankructwo firm) wraz ze stosowaną polityką kredytową to czynniki, które sprzyjały kurczeniu się rynków zbytu w kraju i sprzyjały ograniczaniu produkcji.

Z badań wynika, że w stosunkowo lepszej kondycji finansowej znalazły się przedsiębiorstwa wytwarzające wyroby niezbędne, o niskiej elastyczności cenowej popytu (np. papierosy, żyletki, środki opatrunkowe, wyroby pończosznicze), a także przedsiębiorstwa, które znacznie ograniczyły swoją produkcję. Potwierdza to więc wcześniej sformułowany w tym opracowaniu wniosek o zróżnicowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw już na starcie w nowy świat ekonomiczny przez instrumentarium finansowe, które zgodnie z założeniami miało stworzyć wszystkim przedsiębiorstwom równe szanse do rozwoju produkcji i konkurencji rynkowej. Szans tych jednak, przynajmniej wbadanych przez nas przedsiębiorstwach, nie stworzyło i nie tworzy, co ma poważne konsekwencje dla sfery rzeczowej.

Sposoby przezwyciężania bariery popytu

Na załamanie się popytu przedsiębiorstwa zareagowały przede wszystkim ograniczaniem rozmiarów produkcji. W początkowych miesiącach, tj. w styczniu, lutym i marcu 1990 r. znane były zjawiska przerywania produkcji, wysyłania załóg na urlopy (wypoczynkowe, a nawet bezpłatne). W różnych przedsiębiorstwach poszukiwano też dróg wyjścia przez konstruowanie programów naprawczych dotyczących aktywizacji sprzedaży i lepszego wykorzystania powierzchni i terenów (najczęściej oddawano je w dzierżawę), ale produkcja spadała. W pierwszym kwartale 1990 r. w porównaniu z analogicznym okresem 1989 r. spadek produkcji był bardzo zróżnicowany. W poszczególnych badanych przedsiębiorstwach spadek fizycznych rozmiarów produkcji wyniósł od kilku do kilkudziesięciu procent. Porównania wewnątrzbranżowe i międzybranżowe wykazały, że spadek produkcji był stosunkowo szybszy w dużych przedsiębiorstwach niż w mniejszych.

Przedsiębiorstwa podejmowały próby aktywizacji sprzedaży przez:

obniżkę cen, w niektórych przypadkach bardzo znaczną, i sprzedaż wyrobów po cenach kosztów własnych;

udzielanie specjalnych opustów cenowych odbiorcom dużych partii wyrobów płacących gotówką lub czekiem potwierdzonym przez bank;

sprzedaż wyrobów we własnym zakresie w istniejących i nowo otwieranych sklepach fabrycznych, kioskach patronackich, kiermaszach (stosowano także sprzedaż obwoźną);

komisową sprzedaż wyrobów;

udzielanie zgody nabywcom na opóźnioną zapłatę nawet do 30 dni (bez odsetek za zwłokę);

zwiększenie oferty eksportowej.

Przedsiębiorstwa w dość szerokim zakresie sprzedawały wyroby z pominięciem jednostek handlowych. Z badań wynika, że udział tej formy sprzedaży w sprzedaży ogółem w wielu przedsiębiorstwach był znaczący i wynosił w niektórych przypadkach nawet ponad połowę obrotów ogółem. Wynikało to głównie z trzech przyczyn. *Po pierwsze,* wysokie oprocentowanie kredytów wpływało na ograniczanie zakupów przez jednostki handlowe, *po drugie,* sprzedaż wyrobów bez pośrednictwa handlu uspołecznionego była próbą obniżenia cen przez redukcję do minimum marż handlowych. Trzecią ważną przyczyną było szybkie pozyskiwanie gotówki i możliwość regulowania bardzo pilnych płatności, w tym także wypłat wynagrodzeń. Operacje finansowe mogły być dokonywane z pominięciem banku.

Najpoważniejszą pozycję sprzedaży w wielu przedsiębiorstwach stanowił eksport. W I kwartale 1990 r., w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku, zwiększył się on nawet kilkunastokrotnie w tych przedsiębiorstwach, które miały możliwości zbytu za granicą.

Ustalanie i negocjowanie cen

Program stabilizacyjny zakładał, że z jednej strony liberalizacja cen, likwidacja rozdzielnictwa środków produkcji i dewiz, z drugiej zaś bariera popytu, wydatny wzrost ceny kredytów oraz obciążeń podatkowych zmusi przedsiębiorstwa do dużej aktywności na rynku oraz do uelastycznienia cen, zwłaszcza w procesie ustalania cen zaopatrzeniowych i cen sprzedaży wyrobów.

Analiza zebranych w przedsiębiorstwach informacji wykazała wyraźną różnicę między działaniem nabywców w stosunku do dostawców surowców krajowych a importowanych. Producenci wyrobów finalnych, zaopatrujący się w surowce krajowe twierdzili, że ceny tych surowców są przedmiotem negocjacji. W wyniku tych negocjacji ceny surowców były w większości przypadków obniżane. Inaczej przedstawiała się sprawa surowców pochodzących z importu. Z zebranych opinii wynika, że negocjowanie cen z centralami handlu zagranicznego nie było praktycznie możliwe. Taką opinię wyrażali m.in. producenci tkanin bawełnianych i konstatowali, że centrale handlu zagranicznego są wyspecjalizowane w sprowadzaniu bawełny do kraju i zmonopolizowały dotychczas ten rynek zaopatrzeniowy. W początkowym okresie nie natrafiono jednak na informacje o podjęciu przez producentów prób zmierzających do zmiany dotychczasowego dostawcy, tzn. przedsiębiorstwa handlu zagranicznego. Spostrzeżenie to odnosiło się zarówno do central importowych, jak i central eksportujących wyroby gotowe i świadczyło o nieprzygotowaniu przedsiębiorstw do nowej sytuacji. Mimo istnienia od kilku lat możliwości wyboru central handlu zagranicznego, trudno było przedsiębiorstwom korzystać wcześniej z tego wyboru, ponieważ na ogół ta sama centrala importowała surowce i eksportowała wytwarzane z nich wyroby. W warunkach wcześniejszego rozdzielnictwa podstawowych surowców, zmiana importera nie była możliwa (np. w wielu branżach przemysłu lekkiego). Przedsiębiorstwa natomiast poszukiwały tańszych surowców z innych od dotychczasowych źródeł zakupu w kraju. Kupowały m.in. surowce odpadowe, a także uruchamiały bezpośredni zakup surowców u producentów z pominięciem państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw handlowych, zaopatrywały się też u drobnych pośredników.

Oceniając ogólnie zachowanie przedsiębiorstw na rynku zaopatrzeniowym, można było stwierdzić znaczny wzrost ich aktywności, zwłaszcza na rynku krajowym, mniejszy natomiast na rynku zagranicznym. Było to wynikiem dotychczasowego rozdzielnictwa podstawowych surowców (np. bawełny, wełny, skór), braku dostatecznych kontaktów i rozeznania rynków zagranicznych, a także znacznego podrożenia importu po 1 stycznia 1990 r.

W odniesieniu do ustalania cen własnych wyrobów (zarówno zaopatrzeniowych jak i wyrobów finalnych) stwierdzono, że ustalanie cen (propozycji cenowych do ewentualnych negocjacji) odbywało się nadal tradycyjnymi metodami, tzn. za podstawę przyjmowano koszty produkcji, do których doliczany był zysk i podatek

obrotowy. Rzadziej obserwowano odmienne w nowej sytuacji podejście, tzn. ustalanie cen wychodząc od popytu, różnicowanie cen tych samych wyrobów w zależności od nabywcy, a także poszukiwanie nabywców różnymi nowoczesnymi metodami. Sposób kalkulacji cen w 1990 r. był taki sam jak w przeszłości, co m.in. wynikało ze stosowania w przedsiębiorstwach tradycyjnego rachunku kosztów pełnych oraz odgórnych wymagań dotyczących ewidencji i sprawozdawczości.

Stosowane w trakcie negocjacji obniżki cen, czasami głębokie przy w upłynnianiu zapasów, nie były na ogół oparte na wcześniej przeprowadzonym rachunku ekonomicznym co do poziomu i relacji cen wytwarzanych wyrobów. Świadczyły o tym m.in. fakty wycofywania z produkcji artykułów niechodliwych o wysokich cenach i uruchamiania produkcji wyrobów dotychczas nie wytwarzanych (np. wyrobów odzieżowych w przedsiębiorstwie wytwarzającym tkaniny, artykułów dziecięcych w przedsiębiorstwie dziewiarskim). Okazało się jednak, że natrafiały one na konkurencję importu lub innych wyspecjalizowanych firm krajowych. Czynione tą drogą próby pokonywania bariery popytu i ratowania kondycji finansowej nie były w badanych jednostkach poprzedzone rachunkiem ekonomicznym opłacalności przestawień asortmentowych, rozeznaniem rynku itp., lecz były wynikiem doraźnych działań dostosowawczych.

Pokonywanie bariery popytu oraz aktywność na rynku trzeba wszelako postrzegać w aspekcie statycznym i w aspekcie dynamicznym.

W pierwszym przypadku zachowanie przedsiębiorstwa charakteryzuje się dążeniem do sprzedaży tego, co zostało wytworzone i wytwarzaniem takiego wolumenu produkcji, który może być w danych warunkach sprzedany, aby zrealizować minimum celów bieżących. Cele te to: istnieć, zatrudniać, płacić wynagrodzenia, regulować niezbędne dla istnienia firmy zobowiązania zewnętrzne, a więc przetrwać najtrudniejszy okres walki z hiperinflacja w gospodarce.

W drugim aspekcie pokonywania bariery popytu zachowanie przedsiębiorstwa musi być aktywne, dynamiczne, polegające nie na biernym przystosowywaniu się do popytu, popytu załamanego, ale na poszukiwaniu dróg poprawy efektywności gospodarowania.

Jedynie ta metoda postępowania przedsiębiorstw prowadzi nie tylko do przezwyciężania wysokiej inflacji cenowej, ale właśnie do likwidacji jej źródeł. Chodzi tu nie tylko o obniżanie kosztów wytwarzania przy zachowaniu dotychczasowej struktury produkcji, ale głównie o zmianę struktury produkcji, dostosowanie jej do potrzeb nabywców i kreowanie potrzeb nowych, pobudzających popyt i szybkość rotacji towarów. Aktywne zachowanie przedsiębiorstw na rynku wymaga nie tylko elastyczności w kształtowaniu cen, poszukiwaniu nowych rynków zbytu, ale głównie stosowania nowych, aktywnych form sprzedaży stosowanych w systemie gospodarki rynkowej.

Jest oczywiste, że dotychczasowe warunki działalności przedsiębiorstw państwowych nie tylko nie kształciły aktywności przedsiębiorstw na rynku, ale wręcz ją hamowały. Stopień edukacji pracowników w naszych przedsiębiorstwach państwowych jest niski, niska też siłą rzeczy jest ich świadomość, że bariera popytu to stała cecha gospodarki rynkowej. Aktywne pokonywanie tej bariery wymaga zasadniczej zmiany orientacji przedsiębiorstwa z produkcji wyrobów zależnych od zaopatrzenia w środki produkcji na przystosowanie zaopatrzenia do wytwarzania wyrobów atrakcyjnych dla rynku. To z kolei wymaga prowadzenia poważnych prac w dziedzinie rozwoju techniki i technologii produkcji podnoszącej konkurencyjność wyrobów, zwłaszcza na rynkach zagranicznych.

Można się spodziewać, że program stabilizacyjny zakładał postępowanie przedsiębiorstwa w sensie dynamicznym, w praktyce natomiast zdecydowanie przeważał pierwszy aspekt zachowań przedsiębiorstw. Strategia na przetrwanie, mimo bieżących zabiegów przedsiębiorstw, dominowała w 1990 r. w gospodarce. Występuje tu jednak zasadniczy splot przyczyn zależnych i niezależnych od przedsiębiorstwa, które determinowały dotychczasowe ich postępowanie.

Oprocentowanie kredytów bankowych a płynność finansowa; ważne konsekwencje

Wprowadzenie od 1 stycznia 1990 r. wysokiej stopy oprocentowania kredytów bankowych miało m.in. na celu zmniejszenie popytu podmiotów gospodarczych na kredyty, zwłaszcza inwestycyjne. O ile cel ten został osiągnięty w skali makroekonomicznej, o tyle w skali mikroekonomicznej wysokie oprocentowanie kredytów zaprzeczyło logice innch założeń programu stabilizacyjnego, tzn.:

- ożywieniu produkcji, które zakładano począwszy od drugiej połowy 1990 r.;
- spadkowej tendencji tempa wzrostu cen i stabilizowaniu go na stosunkowo niskim poziomie.

Założenia te nie mogły być zrealizowane. Brak racjonalnej elastyczności w kształtowaniu wysokości stopy kredytowej, a także trzymanie się idei jednakowych warunków kredytowych dla wszystkich przedsiębiorstw doprowadziły w konsekwencji właśnie do zróżnicowania warunków produkcji i płynności finansowej przedsiębiorstw. Co więcej, w praktyce wystąpiły niekorzystne zjawiska świadczące o rozwoju mechanizmu pobudzającego nie wzrost, lecz spadek produkcji.

Z badań wynika, że te przedsiębiorstwa, które zareagowały większym ograniczaniem rozmiarów produkcji i we właściwym czasie, tj. zaraz na początku 1990 r., a potem uzależniały jej wielkość właśnie od możliwości sprzedaży, nie wpadły w spiralę zadłużeń kredytowych, podatkowych i zobowiązań wobec dostawców.

Drugi czynnik, który zróżnicował płynność finansową przedsiębiorstw, to zadłużenia kredytowe z ubiegłych okresów. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw, które wcześniej inwestowały w zakup maszyn i urządzeń i do 1990 r. miały niespłacone kredyty. *Po pierwsze,* musiały one przejąć ciężar odsetek bankowych na finanse 1990 r. *i po drugie* - ciężar odsetek finansujących działalność bieżącą, w tym zapasy.

Trzeci czynnik, to rodzaj wytwarzanych wyrobów i szybkość rotacji towarów. Przedsiębiorstwa, które wytwarzały wyroby niezbędne, o stosunkowo niskiej cenowej elastyczności popytu ograniczały się bardziej do finansowania swej działalności z własnych środków i mniej korzystały z kredytów, nie obciążając tym samym kosztów produkcji odsetkami.

Czwarty czynnik to wielkość przedsiębiorstwa z punktu widzenia wartości produkcji oraz realnych możliwości sprzedaży wyrobów w kraju i za granicą. Na ogół mniejszą płynnością charakteryzowały się firmy duże, ale nie tylko.

W pierwszym kwartale 1989 r. udział kosztów oprocentowania kredytów bankowych w kosztach ogółem badanych jednostek stanowił od 1,5% do 3,7%. Natomiast w I kw. 1990 r. wynosił od 3,5% do 10%. Na przestrzeni 1990 r. w 2/3 badanych przedsiębiorstw największą dynamiką charakteryzowały się koszty oprocentowania kredytów bankowych i koszty wynagrodzeń. Przy czym na koniec 1990 r. udział kosztów oprocentowania kredytów w całkowitych kosztach produkcji poszczególnych przedsiębiorstw był bardzo zróżnicowany, od niewiele ponad 2% do prawie 15%, i w niektórych przedsiębiorstwach był zbliżony do udziału kosztów wynagrodzeń w ogólnych kosztach tych przedsiębiorstw. Zjawisko wysokich kosztów oprocentowania kredytów bankowych miało miejsce głównie w przedsiębiorstwach, których wyroby natrafiły na stosunkowo najsilniejszą barierę popytu (m.in. tkaniny bawełniane, wełniane, obuwie, papier, meble).

Wystąpiły ponadto różnice w czasie między płatnościami zobowiązań do budżetu a uzyskiwanymi środkami ze sprzedaży wyrobów. Od 1990 r. płatności do budżetu dokonywane są obligatoryjnie w odstępach dekadowych, przy czym płatności przeterminowane obciążone są odsetkami za zwłokę. Środki ze sprzedaży uzykiwane są natomiast przez przedsiębiorstwa po kilku tygodniach, a nawet miesiącach, pieniądze zaś potrzebne są również na bieżącą działalność przedsiębiorstwa. Wzajemne zadłużenia między przedsiębiorstwami były wysokie.

Zakłócenia płynności finansowej rzutowały też na rozmiary eksportu i jego opłacalność. Dość duża aktywność eksportowa przedsiębiorstw w pierwszych miesiącach 1990 r., tj. tych, które miały rynki zbytu, zaczęła z czasem maleć, o czym świadczy tendencja zmniejszania się udziału eksportu w ich ogólnej sprzedaży. Obok malejącej opłacalności eksportu ze względu na stały kurs dolara oraz rosnące koszty produkcji występował niedostatek pieniędzy na zakup surowców do produkcji eksportowej. Kredyty były zbyt drogie.

W 1990 r. wiele przedsiębiorstw poszukiwało zagranicznych rynków zbytu. Jeśli poszukiwania zakończyły się sukcesem, to obecnie w 1991 r. albo wynegocjowane ceny

stają się nieopłacalne (zmiana kursu dolara okazała się być oczekiwaniem nierealnym), albo występuje brak płynności finansowej (realna stała się obawa wzrostu stopy kredytowej, która w lutym 1991 r. stała się faktem). Przy obecnej stopie kredytowej zbawczy eksport okazuje się być mirażem, jak twierdzą badane przez nas przedsiębiorstwa.

Na tle ogólnie trudnej sytuacji ekonomicznej powstawały też inne ujemne zjawiska. Jednym z nich była dość powszechna wymiana dyrektorów, niejednokrotnie na gorszych niż ich poprzednicy (np. w przemyśle papierniczym w ciągu I półrocza 1990 r. wymieniono dyrektorów w ponad połowie przedsiębiorstw tego przemysłu, w tym w jednostkach spłacających kredyty inwestycyjne).

Inne zjawisko to nieuczciwa konkurencja, polegająca na pozyskaniu klientów przez głęboką obniżkę cen do czasu odsunięcia konkurentów z rynku, a następnie nadrobienie strat przez podniesienie cen, gdy konkurenci byli już niegroźni (zdekompletowana załoga, zerwane więzi kooperacyjne, wyłączone maszyny z ruchu itp.). Tego typu praktyki stosowały duże przedsiębiorstwa w branży o pełnym cyklu produkcyjnym, możliwościach technicznego i technologicznego przestawienia produkcji w krótkim czasie pod względem skali, jakości i asortymentu produkcji.

Sprzedaż maszyn i urządzeń, wydzierżawianie powierzchni produkcyjnej i magazynowej oraz terenu w celu regulacji długów to następne zjawisko, które oznaczało rozkład, w tym także dużych, wyposażonych w importowane maszyny przedsiębiorstw wcześniej dobrze prosperujących (przykładem jest jedno z największych przedsiębiorstw przemysłu obuwniczego w Polsce).

Powszechnie niemal zajmowano się sprzedażą produkcji, ale produkcji ilościowo ograniczonej, poszukiwaniem pieniędzy, ściganiem dłużników (sprawy sądowe występowały jako zjawisko masowe), poszukiwaniem nabywców, upłynnianiem wyrobów we własnym zakresie itp., rzadziej natomiast zajmowano się rozwojem produkcji, jej rynkową atrakcyjnością, wzbogacaniem asortymentów, poprawą jakości, reklamą, remontami maszyn, wymianą technologii itp. Świadczy o tym fakt malejącego udziału kosztów remontów w kosztach ogólnych, a także poszukiwanie sposobów, jak przeznaczyć zysk na wynagrodzenia bez podatku od wzrostu wynagrodzeń. W badanych przez nas firmach, które miały środki, tylko trzy z nich zakupiły maszyny i urządzenia. Stanowi to 10% przedsiębiorstw tej grupy.

Konflikty wewnętrzne między dyrekcją, załogą, związkami zawodowymi i radą pracowniczą oraz obawy dyrektorów przed ich wzniecaniem, to pochodna trudnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw. Tu - naszym zdaniem - leży główna przyczyna nieproporcjonalnie mniejszego spadku zatrudnienia niż produkcji, obok drugiej ważnej, a mianowicie stosowania zasad kształtowania wynagrodzeń na podstawie innego mechanizmu niż potrzebny jest do ożywienia produkcji. Zwalnianie ludzi z pracy, różnicowanie wynagrodzeń, nawet głębokie, to decyzje niepopularne, choć ekonomicznie uzasadnione i konieczne, jeśli kierunkiem działania ma być rzeczywista, a nie pozorna efektywność. W odróżnieniu od gospodarki rynkowej w naszej

gospodarce - podobnie jak w innych krajach postkomunistycznych - zatrudnienie socjalne, zakorzeniona świadomość o prawie do pracy i egalitaryzm wynagrodzeń mają długą tradycję. Wspiera tę tradycję dość skutecznie, w obecnych rozwiązaniach stabilizacyjnych w Polsce, formuła częściowej indeksacji płac, ogólnie niski poziom wynagrodzeń oraz brak jasnego rozstrzygnięcia kogo reprezentuje dyrektor w przedsiębiorstwie państwowym: właściciela, czyli państwo czy załogę, skoro jej rada pracownicza może powoływać i odwoływać dyrektora. Podejmowanie niepopularnych decyzji personalnych przez dyrektorów racjonalizujących gospodarkę przedsiębiorstwa nie może być w tych warunkach oczekiwane.

Dywidenda

Czynnikiem, który bardzo zróżnicował sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw z przyczyn od nich niezależnych jest dywidenda.

Dywidenda płacona przez przedsiębiorstwa państwowe na rzecz Skarbu Państwa jest swego rodzaju podatkiem od kapitału. Wprowadzona została z początkiem 1989 r. Jej wysokość zależy*po pierwsze* od wartości majątku i - od proporcji podziału ogólnej wartości tego majątku na tzw. fundusz założycielski i fundusz przedsiębiorstwa. Ten ostatni nie jest objęty dywidendą. Od 1990 r. obciążenia dywidendą poważnie wzrosły i związane są z przeszacowaniem majątku i zmianą zasad jej płatności.

Do aktualizacji wyceny wartości majątku na dzień 1.01.1990 r. zostały zastosowane metody urzędnicze, nie mające nic wspólnego z rynkową wartością środków trwałych. Zastosowano tu współczynniki przeliczeniowe, różnicujące wartość środków trwałych zależnie od ich rodzaju i daty nabycia: od 13,3 do 16,8 dla środków zakupionych przed 1987 r., od 5,9 do 8,2 dla zakupionych w 1988 r., od 4,1 do 5,2 - z I półrocza 1989 r., od 2,7 do 3,4 - z III kw. 1989 r. oraz od 1,3 do 1,4 - z IV kw. 1989 r. Obniżono stopę procentową naliczania dywidendy z 44% w 1989 r. do 33% w 1990 r., jednakże dywidenda jest płatnością obligatoryjną niezależnie od tego czy przedsiębiorstwo osiągnęło zysk, czy poniosło stratę. W 1989 r. dywidenda była uiszczana do 25% zysku bilansowego. Zasada ta w 1990 r. została zniesiona. W jej miejsce wprowadzono nową zasadę, zgodnie z którą niezapłacenie dywidendy grozi postawieniem przedsiębiorstwa w stan likwidacji.

Badania wykazały, że płatności z tytułu dywidendy w I kw. 1990 r. w porównaniu z I kw. 1989 r. zwiększyły się, lecz obciążenia z tego tytułu są bardzo zróżnicowane (np. od 132% w ZPW "Textilpol" do 2.165% w ZPD "Bistona", tj. w przedsiębiorstwach przemysłu lekkiego wytwarzających tkaniny, lecz inną technologią). Dominujące wskaźniki wzrostu kwot dywidendy w I kw. 1990 r. w stosunku do I kw. 1989 r. w zbiorowości ponad 70 przedsiębiorstw różnych branż ukształtowały się w przedziale od 400% do 800%. Jeśli zaś odnieść wielkość dywidendy do zysku, to w połowie badanych jednostek udział ten wzrósł radykalnie w I kw. 1990 r. w porównaniu z I kw. 1989 r., co

było uzależnione zarówno od wielkości zysku, jak i kwot dywidendy w porównywanych okresach. Na koniec 1990 r. w 1/5 badanych przedsiębiorstw udział dywidendy w zysku netto był nieznaczny, około 2%, ale w około 1/3 jednostek dywidenda pochłonęła 75% i więcej osiągniętego zysku netto. Dla 60% badanych jednostek obciążenie dywidendą było dotkliwe i bardzo dotkliwe.

Wzrost kwot dywidendy - raz w 1990 r. i drugi raz w 1991 r. - uderzył głównie przedsiębiorstwa duże, o stosunkowo nowym aparacie wytwórczym i wysokim udziale funduszu założycielskiego w wartości majątku. Do tej grupy należą m.in. duże przedsiębiorstwa przemysłu lekkiego, metalowego, elektrotechnicznego, maszynowego, urządzeń pomiarowych i precyzyjnych.

Na tle obciążenia dywidendą i innych uwarunkowań zewnętrznych powstają w praktyce sytuacje, które mogą postawić w stan likwidacji przedsiębiorstwo wobec trudności zrównoważenia obciążeń odpowiednią obniżką kosztów. Posłużmy się przykładem Zakładów Koksowniczych "Przyjaźń". Zostały one uruchomione w 1990 r. W ocenie ekspertów zachodnich są nowoczesne pod względem technologii chroniącej jednocześnie środowisko naturalne. Przedsiębiorstwo rozpoczęło produkcję koksu w następujących warunkach: zadłużone w banku z tytułu kredytów inwestycyjnych, o ogromnych obciążeniach z tytułu dywidendy (fundusz założycielski 43% udziału w ogólnej wartości środków trwałych). Ponadto bariera zbytu koksu w kraju była wyjątkowo duża (huty zmniejszyły produkcję i ograniczyły swe zapotrzebowanie do własnych koksowni). Jedynym wyjściem z sytuacji był eksport, jednakże ceny koksu na rynkach zagranicznych w 1990 r. kształtowały się na niższym poziomie niż w latach poprzednich (tj. od 90-95 USD, a wcześniej wynosiły około 110 USD za tonę). Mimo to omawiane przedsiębiorstwo osiągnęło zysk. Ponad 90% zysku pochłonął podatek dochodowy (48 mld. zł i dywidenda 160 mld.). Odsetki od kredytów bankowych wyniosły 12% kosztów całkowitych.

Scenariusz na 1991 r. jest znacznie bardziej dramatyczny. W związku z kolejnym przeszacowaniem majątku nadzień 1 stycznia 1991 r. jego wartość w przedsiębiorstwie "Przyjaźń" rośnie z 1,2 bln. zł do 3,7 bln.zł. Rosną w związku z tym koszty amortyzacji. Rośnie (od lutego 1991) oprocentowanie kredytów bankowych. Kwoty dywidendy wzrastają dwukrotnie. Taryfy przewozowe wzrosły o 66%. Cena węgla kształtuje się na poziomie trzykrotnie wyższym niż w roku ubiegłym, a udział węgla w kosztach produkcji koksu wynosi 55%. Kurs dolara do złotego nie zmienił się. Rentowność spada. Rozpoczęły się trudności z płatnościami dywidendy. Przedsiębiorstwu "Przyjaźń" grozi likwidacja. Dla porównania warto dodać, że w starych koksowniach zanieczyszczających środowisko dywidenda jest wielokrotnie niższa (np. w koksowni "Sędzimira" dwu- a w koksowni "Jadwiga" trzykrotnie niższa). Jak więc obniżać koszty i ceny własnych wyrobów? Ten problem wymaga energicznych prac ze strony rządu.

Badania wykazują, że ponowne przeszacowanie majątku od 1 stycznia 1991 r. według wskaźników przeliczeniowych pogłębia nie tylko różnice w obciążeniach dywidendą przedsiębiorstw różnych branż i tej samej branży, ale ujawnia też szereg

paradoksów urzędniczego podejścia do przeszacowania majątku, którego wartość wyznacza wielkość obciążeń: *po pierwsze* kosztów z tytułu amortyzacji i *po drugie* zysku wielkością dywidendy. Ceny środków trwałych po przeszacowaniu są nieraz wyższe niż ceny analogicznych środków nowych. Np. wartość samochodu marki "Polonez" po prawie 2-letniej eksploatacji w przedsiębiorstwie wynosi więcej niż cena zakupu nowego, analogicznego samochodu.

Dywidenda więc zamiast być - jak zakładano - czynnikiem wzmagającym zainteresowanie przedsiębiorstw wykorzystaniem majątku, jest czynnikiem recesyjnym w gospodarce. Na przykładzie dywidendy widać brak reakcji centrum gospodarczego na powstające w praktyce skutki stosowanej dotychczas polityki stabilizacyjnej.

Podatek od wzrostu wynagrodzeń (pww)

Podatek od wzrostu wynagrodzeń, traktowany w stosowanej dotychczas polityce stabilizacyjnej jako swego rodzaju tama hamująca szybkie tempo wzrostu cen, jest najbardziej kontrowersyjnym instrumentem stabilizacyjnym. Jest oczywiste, że ograniczanie inflacyjnego wzrostu płac jest stosowane także w innych gospodarkach, nie tylko walczących jak Polska z hiperinflacja.

Badania przeprowadzone przez nas w kilkudziesięciu przedsiębiorstwach różnych branż przemysłowych potwierdzają obawę, że zniesienie ograniczeń wzrostu wynagrodzeń spowoduje przyspieszenie ich dynamiki. Jednocześnie zaś nie da się uzasadnić pozytywnego wpływu pww na wzrost produkcji i wydajność pracy. W drugim półroczu 1990 r., kiedy złagodzono progresję podatku do wzrostu wynagrodzeń, zwiększył się znacznie odsetek przedsiębiorstw, które podwyższyły wynagrodzenia ponad normę. O ile w I półroczu 1990 r., gdy progresja podatkowa była ostrzejsza, przekroczenie normy wynagrodzeń należało do przypadków incydentalnych, to pod koniec 1990 r. już 36% jednostek zdecydowało się podnieść płace i zapłacić podatek od wzrostu wynagrodzeń. Rozrzut udziału pww w zysku poszczególnych przedsiębiorstw był duży i wahał się od 0,5% do 20% osiągniętego zysku ogółem.

W II półroczu 1990 r. zmienił się, w stosunku do I półrocza, udział kosztów płac w kosztach produkcji. W 2/3 badanych przedsiębiorstw wzrósł udział wynagrodzeń w kosztach wytwarzania ogółem. Skala tego wzrostu była bardzo zróżnicowana: od niecałego 1 pkt. do prawie 5 pkt. Z 77% do 83% zwiększył się odsetek badanych jednostek, w których udział kosztów wynagrodzeń w kosztach wytwarzania przekroczył 10% i uplasował się w przedziale 15-17%. Wzrost omawianego udziału miał miejsce w przedsiębiorstwach, które zapłaciły omawiany podatek, ale znacznie częściej i w większej skali w przedsiębiorstwach, które tego podatku nie płaciły (np. we wszystkich badanych zakładach wytwarzających tkaniny bawełniane i tkaniny wełniane).

Spadek udziału kosztów wynagrodzeń wkosztach wytwarzania, który miał miejsce

w 1/5 badanych jednostek, był niewielki, przeważnie do 0, 7 pkt., natomiast interesujące są przypadki, kiedy spadkowi udziału wynagrodzeń w kosztach, w niektórych zakładach znaczącemu, towarzyszył wzrost wynagrodzeń ponad normę i oczywiście ppw. Są to zakłady, w których sprzedaż w porównywanych okresach (IV kw. 1989 r.do I kw. 1990 r.) wzrosła o wiele więcej niż wynagrodzenia (np. w przedsiębiorstwie wytwarzającym obrabiarki, tkaniny obiciowe, odzież, środki opatrunkowe, papierosy, meble). Wśród tych zakładów znajdują się eksporterzy zwiększający sprzedaż na rynki zagraniczne.

Badanie zależności pomiędzy dynamiką wynagrodzeń a dynamiką sprzedaży i wydajnością pracy doprowadziło do następujących ustaleń. W grupie przedsiębiorstw płacących pww wartość sprzedaży rosła szybciej niż wynagrodzenia w ponad 50% badanych jednostek, a dynamika wydajności pracy (sprzedaż na 1 zatrudnionego) w około 70% jednostek przewyższała dynamikę płac. We wszystkich przedsiębiorstwach nie płacących pww (z wyjątkiem jednego przypadku) wynagrodzenia rosły szybciej niż wartość sprzedaży i wydajność pracy. Różnice w dynamice były duże. W końcu 1990 r., w porównaniu z danymi analogicznego okresu 1989 r., dynamika wynagrodzeń (mieszcząca się w granicach dopuszczalnych normą, tzn. bez podatku) była dwukrotnie wyższa niż dynamika wydajności pracy, a w większości jednostek tej grupy wzrostowi wynagrodzeń towarzyszył spadek wydajności o ponad 20%, 30% i więcej. Zjawisko to wystąpiło w przedsiębiorstwach wytwarzających sprzęt elektroniczny, kinotechniczny, obuwie, przędzę, tkaniny bawełniane, tkaniny wełniane, artykuły dziewiarskie, papier. Mimo że spadek zatrudnienia w tych zakładach był znacznie wyższy niż w grupie przedsiębiorstw płacących pww, różnice w dynamice wynagrodzeń i wydajności pracy w porównywanych grupach przedsiębiorstw były duże, tzn. w grupie niepłacących podatku wzrostowi płac towarzyszył spadek wydajności, w grupie płacących pww - odwrotnie. Ta generalna tendencja wystąpiła również przy porównywaniu danych IV kwartału 1990 r. z danymi z I kw. 1990 r., z tym że w grupie przedsiębiorstw płacących pww znalazły się jednostki, w których wystąpił spadek wydajności pracy, w innych zaś jej wzrost był bardzo zróżnicowany: od 115% do 224%.

Tam gdzie było to możliwe, w przedsiębiorstwach, które płaciły pww, zbadano dynamikę wydajności pracy w jednostkach naturalnych. Na 11 przedsiębiorstw, w których dokonano takiej analizy, tylko w trzech z nich wydajność pracy w IV kw. 1990 r. była wyższa niż w I kw. 1990 r., a w pozostałych spadła ona od 1,2% do 40%. Jeśli zatem porównać dynamikę wydajności w jednostkach wartościowych z dynamiką wydajności pracy w jednostkach fizycznych, to okaże się, że środki na podwyżkę płac i pww miały głównie przedsiębiorstwa, które podnosiły ceny swych wyrobów.

Na ogół istnieje zależność między dobrą kondycją finansową a podnoszeniem płac ponad normę, ale zdarzają się również przypadki, że taka zależność nie występuje. Stwierdzenie powyższe ma również zastosowanie do przedsiębiorstw, które mają dobrą kondycję finansową, a na podniesienie płac ponad normę nie zdecydowały się. Pewien wpływ mogły tu odegrać zatory płatnicze, ponieważ w zdecydowanej większości tych przedsiębiorstw nie ściągnięte należności są wyższe od ich zobowiązań.

Badania dowodzą, że powyższy mechanizm jest zły, ponieważ działa na innych zasadach niż są potrzebne do ożywienia produkcji.

Nie jest celem tego opracowania formułowanie propozycji innych rozwiązań. Warto jednak wspomnieć, że zastosowane w programie stabilizacyjnym rozwiązania podatkowe mają charakter doraźny i ilościowy; nie mają one charakteru jakościowego, systemowego, gdzie każdy element podatku jest częścią systemu. Systemu podatkowego dotąd w Polsce nie mamy, a zmiany poszczególnych tytułów podatkowych są jedną z podstawowych przyczyn niestabilności finansów przedsiębiorstw i finansów państwa.

Istotne elementy polityki stabilizacyjnej w opinii przedsiębiorstw

Prowadzone systematycznie w 1990 r. badania wykazywały, że sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw była bardzo zróżnicowana, z tendencją do pogłębiania się tych różnic. Różna była też dynamika produkcji. W jednostkach naturalnych na ogół nie wykazywała ona znaczącego ożywienia. Jeśli za ożywienie uznać wzrost sprzedaży zapasów, to istotnie w wielu przedsiębiorstwach to zjawisko wystąpiło, zwłaszcza w III kw. 1990 r., ale ponowny wzrost oprocentowania kredytów bankowych w październiku 1990 r. nie sprzyjał pozytywnym zmianom w kierunku pokonywania recesji.

Źle oceniany był przez przedsiębiorstwa system podatkowy. Argumentowano, że nie mobilizuje on do wzrostu produkcji, wydajności i rozwoju. Podatek od wzrostu wynagrodzeń tworzy paradoksalne sytuacje w praktyce, gdyż bardziej opłaca się zmniejszać produkcję niż ją rozwijać. Zwiększenie produkcji nie daje bowiem możliwości relatywnego zwiększenia dochodu. Podatek dochodowy jest zbyt wysoki, twierdziły przedsiębiorstwa, a dywidenda działa przypadkowo. Ponadto zasada płatności podatków i dywidendy wzmaga zadłużanie się przedsiębiorstw, gdyż trzeba je płacić wcześniej niż gromadzone są przychody ze sprzedaży. Na ogół brakuje pieniędzy na postęp i inwestycje, a nie ma też niezbędnych preferencji podatkowych w tej dziedzinie.

Zdaniem niektórych przedsiębiorstw obawa rządu przed wzrostem inflacji i utrzymywanie w związku z tym podatku od wzrostu wynagrodzeń jest nieuzasadnione, gdyż obecnie oferta towarowa jest szeroka, a możliwości motywowania wzrostu produkcji podwyżkami płac dawałyby zwiększenie tej oferty. Tak twierdziły przedsiębiorstwa względnie dobrze prosperujące, którym gorset podatkowy przeszkadzał. Ich zdaniem również przekształcenia własnościowe przebiegałyby w sposób naturalny w miarę uzyskiwania większych dochodów. Obecnie w przedsiębiorstwach atmosfera prywatyzacji nacechowana jest rezerwą i niepewnością. Pracownicy zakładów powinni mieć zróżnicowane możliwości udziału akcjonariatu pracowniczego, zależnie od relacji funduszu przedsiębiorstwa do funduszu założycielskiego, a nie jak przewiduje obecna ustawa - równo wszyscy do 20% wartości

majątku przedsiębiorstwa - stwierdzali badani. Wówczas - zdaniem załóg przedsiębiorstw - zainteresowanie akcjonariatem pracowniczym byłoby większe.

Przedsiębiorstwa, które miały złą kondycję finansową, walczyły różnymi sposobami o przetrwanie, zdobywając środki na bieżącą działalność (zadłużenia, sprzedaż majątku itp.).

Sytuacja finansowa przedsiębiorstw, zwłaszcza na terenie Łodzi, pogorszyła się w III kw. w porównaniu z I półroczem 1990 r. Pogorszenie nastąpiło głównie w dużych przedsiębiorstwach przemysłu włókienniczego. Spadła produkcja, wzrosły zadłużenia, ale zatrudnienie malało wolno, także w badanym przemyśle papierniczym. Zwolnienia grupowe wystąpiły tylko w 4 na 70 badanych przedsiębiorstw.

Zainteresowanie kapitału zagranicznego było większe przedsiębiorstwami dobrze prosperującymi. Nie było podstaw do oczekiwań, że przedsiębiorstwa znajdujące się w złej i bardzo złej kondycji finansowej o własnych siłach wyjdą z zapaści gospodarczej. Reakcje rządu na tego typu sytuacje prawie nie występowały, jeśli wyłączyć przypadki zgłaszania przez przedsiębiorstwa wniosków o przysłanie komisji sanacyjnej.

Strategia przeczekania dekoniunktury była w przedsiębiorstwach dość powszechna, a nadzieje na ożywienie popytu znaczne. Stąd poczucie tymczasowości (wymiany dyrektorów), niepewność co do przyszłości przedsiębiorstwa i bezradność kadry kierowniczej.

Źle oceniony został kolejny wzrost oprocentowania kredytów (październik 1990). Widoczne lekkie ożywienie i opróżnienie magazynów latem 1990 r. znowu może być zniweczone przez wzrost oprocentowania kredytów, twierdziły przedsiębiorstwa. Aktywność kredytowa przedsiębiorstw - zgodnie z opinią banków łódzkich - była jednak w tym okresie duża. Jedne przedsiębiorstwa kredytowały zapasy, które zamierzały eksportować do Związku Radzieckiego w 1991 r., inne zaś - zapasy spowodowane kryzysem w Zatoce Perskiej. Jeszcze inne pożyczały na spłatę zaległych padłużeń.

Bardzo krytyczne opinie wyrażane były przez przedsiębiorstwa na temat prywatyzacji. Niezależnie od kondycji finansowej, przeważała generalnie opinia, iż makroekonomiczne reguły programu gospodarczego nastawione są na zniszczenie przedsiębiorstw państwowych, przyjęty bowiem przez centrum kurs na prywatyzację jest bardziej doktryną, ideologią czy modą niż rozwiązaniem zmierzającym do (wyzwolenia aktywności proefektywnościowej przedsiębiorstw. Dotychczasowe reguły prywatyzacji nie są jasne. Z jednej strony urzędy wyznaczają dobrze prosperujące przedsiębiorstwa do prywatyzacji, z drugiej strony brak jest rozstrzygnięć dotyczących przedsiębiorstw znajdujących się w stanie upadłości bądź na krawędzi upadłości (dotyczy to głównie przedsiębiorstw przemysłu lekkiego, ale nie tylko). Nie jest także asne, czy przewidywane przez centrum lepsze (lecz nie określone bliżej) efekty gospodarcze przedsiębiorstw prywatyzwowanych będą osiągnięte i w jakim czasie, czy

proces prywatyzacji będzie przebiegał tak jak dotychczas, czy też będą zmienione jej reguły. Zwolnienie przedsiębiorstw z podatku od wzrostu wynagrodzeń jako zachęta do prywatyzacji jest zabiegiem niewystarczającym i ocenianym przez praktyków jako szantaż, nie zaś jako systemowy element procesu prywatyzacji. Jeśli przyjąć kierunek prywatyzacji za powszechny, to muszą dość szybko ulec zmianie warunki i zasady przekształceń własnościowych. Stan tymczasowości w przedsiębiorstwach niszczy ich gospodarkę, co przejawia się m.in. małym zainteresowaniem obniżką kosztów, brakiem zainteresowania rozwojem w warunkach niepewności, kto później będzie właścicielem firmy, jak majątek będzie wyceniony, podzielony itp.

Zasadniczej zmianie ulec muszą dotychczasowe formy i zasady wyceny i przeszacowań majątku. Wycena majątku, jako element przygotowania do prywatyzacji, dokonywana przez spółki, w tym preferowane przezwładze centralne lub lokalne, jest zabiegiem bardzo dla przedsiębiorstw kosztownym i postrzegane jest przez przedsiębiorstwa jako interes dla spółek, a nie dla przedsiębiorstw (dodatkowy koszt bez efektu). Po co zatem przeszacowuje się majątek niejako drugim torem z początkiem roku (1990,1991)? Chodzi o to, aby prywatyzację traktować jako proces naturalny, wynikający z procesów gospodarczych, nie zaś jako kolejną akcję prowadzoną decyzjami administracyjnymi. Przykładem są urzędnicze sposoby przeszacowania majątku przedsiębiorstwa, którego wartość decyduje o wielkości dywidendy, ta zaś - w razie jej nieuiszczenia - jest istotnym kryterium decydującym o upadłości przedsiębiorstwa. Innym przykładem jest zwolnienie z podatku od wzrostu wynagrodzeń, a także urzędnicze określenie udziału akcjonariatu pracowniczego w jednolitej 20% wysokości dla różnych przedsiębiorstw, czy też powołanie jednoosobowej spółki skarbu państwa jako formy prywatyzacji.

Opinie i wypowiedzi badanych przedsiębiorstw na temat prywatyzacji stawiają w zasadzie wiele pytań i wątpliwości o charakterze teoretycznym. Mianowicie: czy i jaki wpływ na przekształcenia ustrojowe powinny mieć przedsiębiorstwa państwowe, a ściślej zespoły ludzkie w nich zatrudnione. Do tej pory niektóre przedsiębiorstwa bronią się przed prywatyzacją (zebraliśmy liczne przykłady), inne zaś traktują przekształcenie własnościowe z nieufnością. Naszym zdaniem: wraz z przekształceniami własnościowymi powinien być realizowany kierunek ochronny dewastowanego obecnie mienia państwowego (brak remontów, wyłączenie maszyn z ruchu, przypadkowa dzierżawa, wyprzedaż mienia). Ponadto powinno wzrosnąć zainteresowanie władz centralnych przedsiębiorstwami państwowymi. Konieczne jest z jednej strony rozszerzenie badań nad istniejącym stanem rzeczy oraz konieczne są prace nad rozwojem firm czy kierunków produkcji, a to nie może dokonywać się bez czynnego udziału państwa. Dotychczasowe rozwiązania podatkowe z jednej strony i strategia firm na przetrwanie z drugiej oddalają czas włączenia się naszych firm w międzynarodową konkurencję produktową. Wzrost eksportu, znaczny w roku 1990, nie może przesłaniać faktu, że był on wynikiem stosunkowo korzystnych relacji między kursem dolara a krajowymi kosztami produkcji, nie zaś podyktowany konkurencją produktową polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych, choć nie można

pomijać przypadków incydentalnych. Znaczne zawężanie rynków Europy Środkowo-Wschodniej, zmiany stosunków handlowych i dokonujące się tam reformy gospodarcze wywołały trudności w sprzedaży polskich towarów na tych rynkach (rozliczenia dolarowe, niedostatek środków płatniczych w krajach byłego obozu socjalistycznego i inne okoliczności). Zawężają się jednocześnie możliwości zwiększania eksportu do krajów zachodnich już teraz i w dłuższej perspektywie czasowej.

Wnioski

Wyniki realizacji programu gospodarczego w 1990 r. nie są optymistyczne. Wystąpiły dość istotne zmiany w kształtowaniu się podstawowych wielkości ekonomicznych. Świadczą one, że proces dostosowań mikroekonomicznych do nowych warunków bardzo zróżnicował sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw, przy czym różnice pogłębiały się w czasie. Nie nastąpił jednocześnie przepływ środków z firm słabych do firm dynamicznych, jak zakładano w programie gospodarczym. Ocena kondycji finansowej przedsiębiorstw, która mogłaby świadczyć o ewentualnym dynamizmie firmy, jest dość względna. O czym bowiem informuje ewentualny - porównywalnie wysoki z innymi przedsiębiorstwami - wynik finansowy i brak zadłużeń danej firmy, skoro został on osiągnięty przy znacznie ograniczonych rozmiarach produkcji i podwyżkach cen dokonanych przez to przedsiębiorstwo? W praktyce zachwiana też została zasada twardego samofinansowania przez zahamowanie płynności finansowej.

O dużych różnicach w sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw decydował splot okoliczności zarówno zależnych, jak i niezależnych od przedsiębiorstw. Do najważniejszych z nich należały:

1) możliwości podnoszenia cen, w tym możliwości przerzucania wzrostu kosztów na ceny, co świadczyło o tym, że liberalizacja cen w praktyce znaczy co innego niż w założeniach polityki stabilizacyjnej (co innego np. w sytuacji monopolu sprzedawcy, w przedsiębiorstwie, które wytwarza wyroby niezbędne, o niskiej elastyczności cenowej popytu, a co innego w sytuacji np. konkurencji wyrobów krajowych z importowanymi),
2) wysokie oprocentowanie kredytów bankowych i sytuacja na rynkach sprzedaży (np. w przypadkach kredytów zaległych z lat wcześniejszych, silnej bariery popytu w kraju i braku możliwości eksportu jednych przedsiębiorstw i odwrotnej sytuacji innych),
3) obciążenia podatkowe, w tym płatności z tytułu dywidendy (zróżnicowanie kwot dywidendy na zasadach innych niż ekonomiczne),
4) rozwój spirali zadłużeń wobec budżetu państwa i innych wierzycieli (spowodował on duże zadłużenie wielu przedsiębiorstw, grożące bankructwem, bez właściwych reakcji centrum we właściwym czasie).

W przeważającej liczbie przypadków sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw różnicowały przyczyny zewnętrzne. W przypadku (1) znaczenie dominujące miał profil (rodzaj) produkcji, a także wobec okoliczności (2) ograniczenie rozmiarów produkcji w czasie zapobiegającym rozwojowi spirali zadłużeń (4). Jednocześnie zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej ze względu na działanie okoliczności (3) miało znaczenie podstawowe, kształtujące zarówno wielkość, jak i strukturę obciążeń kosztów i akumulacji przedsiębiorstw.

W 1990 r. przeważały w przedsiębiorstwach państwowych reakcje obronne, w tym rutynowe, ale też zaobserwowano aktywne i bardzo aktywne starania mające na celu sprzedaż wyrobów, w tym upłynnienie zapasów. Znacznie mniejszą aktywność przejawiały przedsiębiorstwa w sferze realnej, tj. zwiększania produkcji, obniżania kosztów, podnoszenia wydajności pracy, racjonalizacji zatrudnienia oraz w dziedzinie rozwojowej. Do działań rutynowych należało podnoszenie cen, ale także obniżanie cen jako wynik starań o upłynnianie zapasów i przy tradycyjnych sposobach ustalania cen, nawet znacznie poniżej kosztów produkcji, co miało wpływ na zaobserwowany w takich przypadkach spadek rentowności.

W IV kw. 1990 r. rentowność produkcji spadła w przeważającej liczbie badanych przez nas jednostek w porównaniu z I kw. 1990 r., przy czym w prawie 1/3 badanej próby spadek rentowności był drastyczny, ponieważ przedsiębiorstwa sprzedawały swe wyroby ze stratą, zwłaszcza w II półroczu 1990 r. W tej grupie znajdowali się również eksporterzy. W skali całego roku (narastająco) zanotowano spadek rentowności w 20% badanych jednostek. Znakomicie też w IV kw. zwiększyła się grupa przedsiębiorstw, w których rentowność na koniec IV kwartału 1990 nie przekraczała 10%, w odróżnieniu od I kwartału, kiedy tak niska rentowność była incydentalna. Wystąpiła też tendencja polegająca na tym, że do przedziałów o niższej rentowności (w IV kw. 1990 w porównaniu z I kw. 1990) przeszły przedsiębiorstwa o stosunkowo wysokim udziale eksportu w wartości produkcji ogółem.

Jeśli porównać dynamikę wartości produkcji sprzedanej podstawowych asortymentów ujmowanych w sprawozdawczości z dynamiką wolumenu jej produkcji w jednostkach fizycznych, to widać wyraźnie, że dynamika sprzedaży spowodowana została głównie wzrostem cen, ponieważ we wszytkich badanych przedsiębiorstwach sprzedaż podstawowych asortymentów produkcji w jednostkach naturalnych byławIV kw. w porównaniu z I kw. mniejsza, nierzadko o 50% i więcej. Wzrost cen zaś wynikał głównie ze wzrostu kosztów. W zdecydowanej większości przedsiębiorstw tempo wzrostu kosztów przewyższało znacznie tempo wzrostu wartości sprzedaży. W tej generalnej tendencji mieszczą się dwie grupy przedsiębiorstw: jedna grupa, gdzie różnice w dynamice tych wielkości zawierają się w przedziale kilkudziesięciu procent oraz druga grupa przedsiębiorstw, w których koszty również rosły szybciej niż wartość sprzedaży, ale różnice w dynamice tych wielkości były znacznie mniejsze.

Na koniec 1990 r. ponad 30% badanych przedsiębiorstw było dość poważnie zadłużonych wobec budżetu. Z płatnościami zalegały wszystkie przedsiębiorstwa

produkujące tkaniny bawełniane, obuwie, sprzęt kinotechniczny, meble. Zadłużenia wobec budżetu sięgały nawet ponad 10% wartości ich rocznej sprzedaży. W naszej ocenie te przedsiębiorstwa nie mają szans wyjścia z sytuacji, ponieważ nie mają z czego zapłacić. Konkludując można stwierdzić, że realizacja programu stabilizacyjnego postawiła w bardzo trudnej sytuacji co trzecie badane przez nas przedsiębiorstwo.

Po pięciu miesiącach badań prowadzonych od początku 1990 r. sformułowaliśmy w pracy pt. "Zachowania przedsiębiorstw w warunkach hamowania wysokiej inflacji i wdrażania nowych rozwiązań systemowych" następujące wnioski, które zachowują aktualność w 1991 r. "W przedsiębiorstwach występuje i przedłuża się atmosfera tymczasowości, wynikająca głównie z zagrożenia bezrobociem i bankructwem. Są one również uwikłane w procesy sądowe (sprawy dotyczące regulowania wzajemnych należności). W wielu przedsiębiorstwach występuje także groźba przerwania więzi kooperacyjnych. Występujące w gospodarce widoczne już zróżnicowanie skali spadku produkcji powoduje i powodować może głębsze ograniczenie produkcji w przedsiębiorstwach wzajemnie skooperowanych. Import surowców i materiałów wydatnie zdrożał. Utrzymujący się długo w naszej praktyce monopol central handlu zagranicznego ogranicza elastyczne poruszanie się przedsiębiorstw na rynku zaopatrzeniowym. Pokonywanie bariery popytu na rynku krajowym jest trudne, a zawarte kontrakty eksportowe są zagrożone, m.in. przerwaniem krajowych dostaw kooperacyjnych niezbędnych do produkcji eksportowej.

Cały czas niejasna jest sytuacja w zakresie przekształceń własnościowych i perspektyw przedsiębiorstw państwowych, lokowania w nich kapitałów obcych itp. Stwierdzić też trzeba, że na ogół przedsiębiorstwa nie były i nie są przygotowane do wdrażania obecnego programu. Opinie i spostrzeżenia formułowane są jako brak przekładni rozwiązań makroekonomicznych na grunt praktyki przedsiębiorstw. Edukacja ekonomiczna w tym względzie jest znikoma, nie wykorzystuje się w niej dostatecznie chociażby środków masowej informacji. Wiele trudności przedsiębiorstw wynika też z braku wiedzy i umiejętności oceny sytuacji i szukania środków zaradniczych. Nadal np. nie jest prowadzony w przedsiębiorstwach rachunek ekonomicznej opłacalności przestawienia produkcji, zmiany jej struktury, w tym unowocześnienia procesów produkcyjnych i produktów. Pewne ograniczenie w tym względzie stwarza stosowany w przedsiębiorstwach tradycyjny rachunek kosztów pełnych, który nie daje szybkich informacji w warunkach zmiennej sytuacji rynkowej. Nie jest to bynajmniej sprawa techniczna, gdyż jak wiadomo policzenie rentowności danego wyrobu w warunkach stosowania tego rachunku i innego (np. kosztów zmiennych) daje wynik różny. Jest to sprawa istotna także w skali makro, jeśli przepływ kapitałów w przyszłości miałby się odbywać według kryterium optymalnego ich zastosowania, a więc według kryterium rentowności. Przedsiębiorstwa nie prowadzą na ogół badań rynku i są wobec niego mało ekspansywne.

Istniejące wcześniej struktury obrotu towarowego nie są przystosowane do gospodarki rynkowej. W dziedzinie budowy rynku i struktur rynkowych ingerencja

państwa wydaje się być konieczna. Do tej pory nie zostały poczynione dostateczne kroki w tym kierunku, natomiast wprowadzone dotychczas elementy gospodarki rynkowej, bazujące głównie na instrumentarium finansowym, są niewystarczające do tego, aby zadziałały mechanizmy rynkowej samoregulacji. Potrzebna jest - naszym zdaniem - energiczna, regulująca rola państwa w zakresie organizacji sfery realnej. Nie są skuteczne - naszym zdaniem - sztywne rozwiązania uniwersalne. Konieczne i możliwe jest np. elastyczne operowanie stopą kredytową (przy założeniu, że wcześniej ustalone są kierunki rozwoju gałęzi lub branż) w celu aktywizacji inwestycji, rozwoju i postępu. Dotyczy to zarówno sektora firm, jak i sektora gospodarstw domowych. Należałoby również rozważyć, czy kształtująca się w praktyce struktura produkcji, z której do tej pory wypadają jako nieopłacalne całe nawet branże przemysłowe (np. przemysłu lekkiego), jest i będzie strukturą ekonomicznie pożądaną, czy też trzeba ją będzie uznać za dzieło splotu przypadkowych okoliczności. Dotychczasowe badania nie dają podstaw, aby sądzić, że w praktyce będą się rozwijać pozytywne procesy proefektywnościowe w sferze realnej, likwidujące przyczyny inflacji. Potrzebna jest naszym zdaniem aktywna rola państwa w dziedzinie organizacji procesów gospodarczych".

W świetle przeprowadzonych badań można mieć wątpliwości, czy zasady twardej polityki monetarnej dają się pogodzić z liberalizmem gospodarczym w wielu dziedzinach.

Komentarze

Urszula Wojciechowska

Poniższe uwagi formułuję przede wszystkim na podstawie trzech referatów: G.W.Kołodki, H.Maj oraz wspólnego referatuM.Górskiego i D.Jaszczyńskiego. Ta grupa referatów - łącznie z dyskusją panelową - da ogólny obraz i ocenę procesów przemian następujących w polskiej gospodarce. Referaty G.W.Kołodki oraz M.Górskiego i DJaszczyńskiego eksponują aspekty makroekonomiczne; H.Maj zajmuje się mikroekonomiczną sferą przedsiębiorczości Dla całościobrazu brakuje miparalelnego układu mikroekonomicznego, tj. sfery gospodarstw domowych.

Uwagi ogólne

Ogólny ton przedstawianych referatów korzystnie odbija od charakteru dyskusji, które od miesięcy (poczynając od wyborczej kampanii prezydenckiej) toczą siew kraju. W dyskusjach tych, z jednej strony, poddaje się ostrej krytyce gospodarczą politykę rządu, co nie jest trudne, bo polska sytuacja gospodarcza jest dramatycznie trudna. Z drugiej strony, rząd (i poprzedni, i obecny) nie umie, czy nie widzi potrzeby bronienia swej polityki w sposób mający szansę pozyskania zrozumienia i akceptacji społecznej. Jako osoba postronna odnoszę wrażenie, że politycy rządowi i opozycyjni, a także większość ich doradców bardzo krótkowzrocznie odnoszą się do czynnika społecznego, którego rola w przebudowie polskiego ustroju gospodarczego jest przecież ogromna. Z tego punktu widzenia oceniam wysoko referaty przedstawiane na naszej konferencji. Referaty te cechuje profesjonalizm i dobra znajomość faktów, a równocześnie ogólny ton, wiele tez i postawionych problemów warto wykorzystać w dialogu ze społeczeństwem. Mam na myśli między innymi następujące kwestie.

Dotychczasowej polityce gospodarczej często stawia się zarzut nadmiernej koncentracji na jednym tylko celu - zahamowaniu inflacji. Autorzy referatów akcentują dwa inne cele; zrównoważenie popytu i podaży na rynku towarów (likwidację inflacji zasobowej) oraz transformację ustroju gospodarczego.

Eksponowanie tych celów jest ważne, ponieważ one właśnie są realizowane z powodzeniem. Słusznie napisał G.W.Kołodko, że "...wskutek tej polityki gospodarka polska jest wyraźnie bliżej gospodarki rynkowej niż gospodarki innych krajów postkomunistycznych". Krótkookresowym efektem realizacji tego celu jest fakt, że właśnie Polsce jako pierwszej udało się uzyskać tak wielką redukcję zadłużenia. Znaczenie tego faktu dla perspektyw ożywienia gospodarczego nie zostało - jak sądzę - społeczeństwu wyjaśnione, a już zupełnie niedopuszczalne jest, aby profesjonalni ekonomiści przedstawiali osiągnięte porozumienie z Klubem Paryskim jako pogorszenie, a nie poprawę, sytuacji gospodarczej Polski.

Sądzę także, że krytycy polskiej polityki gospodarczej przywiązują mniejsze - niż duża część polskiego społeczeństwa - znaczenie do likwidacji niedoborów. Uderzyła mnie telewizyjna wypowiedź S.Kisielewskiego, który stwierdził, że kilkudniowy pobyt w Związku Radzieckim jest dobrym lekarstwem na poprawę samopoczucia Polaków. Dodam do tego, że kontakt z byłą NRD też na nasze samopoczucie wpływa nie najgorzej.

Niezwykle ważną tezą przedstawioną w referatach jest nieuchronność kosztów transformacji. Zarówno G.W.Kołodko, jak i M.Górski i DJaszczyński napisali o nieuchronności wysokiej ceny, którą trzeba zapłacić za rynkową transformację gospodarek postkomunistycznych. Ta teza dominuje nad dalszymi wywodami i to właśnie uważam za przejaw rzetelności naukowej różniącej ich stanowisko od wielu innych, popularnych dziś ocen, w których wszystkie niekorzystne zjawiska występujące dziś w polskiej gospodarce przypisuje się błędom polityki gospodarczej. Żaden ekonomista - także Autorzy omawianych referatów - nie zaprzeczy, że w samym polskim programie oraz w jego realizacji popełniono wiele błędów. Zapewne, błędy polityki transformacji są również elementem nieuchronnych kosztów tej transformacji, o czym świadczą obecne oceny - wysoce negatywne - polityki transformacji byłej NRD prowadzonej przez rząd byłej RFN reprezentujący najsprawniejszą gospodarkę Europy.

Nieuchronność i długotrwałość ponoszenia wysokich kosztów rynkowej transformacji - uświadamiana sobie przez ekonomistów dziś lepiej niż przed rokiem - stawia przed politykami niezwykle trudne wyzwania społeczne. W ich rozwiązaniu mogą bardziej pomóc politykom socjolodzy, psycholodzy niż ekonomiści. Zadaniem ekonomistów jest projekcja programów, które pozwolą zminimalizować koszty transformacji, ale nie za cenę hamowania tego procesu i odraczania jego efektów. Na tym tle jeszcze jedna uwaga. Za kryterium krytycznej oceny dotychczasowej polityki gospodarczej rządu przyjmuje się często porównanie osiągniętych w polskiej gospodarce wyników taktycznych z deklarowanymi w programie celami ilościowymi.

Słusznie napisali M.Górski i DJaszczyński że "...w warunkach wyjątkowo niestabilnego otoczenia zewnętrznego (międzynarodowego) oraz niestabilnej sytuacji społeczno-politycznej w kraju, zakładanie jakichkolwiek celów ilościowych skazane musiało być z góry na niepowodzenie. Przyjęcie ilościowych wskaźników w programie stabilizacji wynikało z jednej strony z konieczności uchwalenia ustawy budżetowej, a

z drugiej z ustaleń z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (list intencyjny). Właściwym celem programu nie była jednak realizacja tych wskaźników, lecz stworzenie jakościowo nowych warunków działania podmiotów gospodarczych".

Do tych stwierdzeń chcę dodać, że wskaźniki ilościowe przyjęte w programie wyrażały skrajnie optymistyczny wariant prognozy oraz że wszystko to, co napisali cytowani Autorzy wraz z moim uzupełnieniem,można dokładnie odnieść do programu rządu na 1991 r. (budżet, list intencyjny). Na tym tle rodzi się pytanie, czy i jakie zalety (poza moralno-etycznymi) ma przedstawienie - w naszej sytuacji - programu pesymistycznego, nawet jeśli jest on bardziej realistyczny niż optymistyczny?

O reakcjach i perspektywach przedsiębiorstw państwowych

Najbliższe moim zainteresowaniom są problemy ekonomiki przedsiębiorstw, a więc treść referatu H.Maj. Jest to referat ciekawy, z którego wiele można dowiedzieć się o sytuacji i zachowaniach polskich przedsiębiorstw państwowych w 1990 r. Badania, jakie prowadzi Autorka, są niezwykle potrzebne, ponieważ informacje o przedsiębiorstwach państwowych - dominującym sektorze gospodarki - są bardzo skąpe. Utrudniony dostęp do tych informacji ma swoje źródła w latach '80. i wiąże się z fałszywie pojmowaną samodzielnością przedsiębiorstw.

Doceniając w pełni wyniki badań H.Maj - szczególnie, że podobne badania sama prowadziłam nie tak dawno - odczuwam jednak pewien niedosyt tak odnośnie do informacji, jak i do ocen.

Jeżeli chodzi o sferę informacji, to chciałabym dowiedzieć się więcej o stanie technicznym i przesłankach polityki rozwojowej przedsiębiorstw w 1990 r. (może trafniej byłoby mówić o polityce antyrozwojowej). W referacie jest mowa przede wszystkim o ekonomicznych barierach rozwoju,a niewiele o barierach technicznych i technologicznych. Chodzi mi o próbę odpowiedzi na pytanie o zdolność dostosowania się polskich przedsiębiorstw do nowych warunków rynku krajowego i zagranicznego z punktu widzenia posiadanego wyposażenia i stosowanych technologii.

Nie satysfakcjonuje mnie w pełni analiza przyczyn zróżnicowania sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, wynikającego - zdaniem Autorki referatu - przede wszystkim z przyczyn zewnętrznych. Podejrzewam, że H.Maj nie udało się dotrzeć do przyczyn "wewnętrznych", to jest do sfery zarządzania (o czym w referacie nie ma mowy). Ostatnio mam do czynienia z dwoma skrajnymi grupami przedsiębiorstw państwowych; tymi, które się prywatyzują oraz tymi, które są zagrożone bankructwem. Jest prawie regułą, że te pierwsze mają zdecydowanie lepszy menedżment.

Odnośnie do ocen i wniosków, to moim zdaniem Autorka referatu jest w nadmiernym stopniu zasugerowana opiniami badanych przedsiębiorstw. Wiem z własnego doświadczenia, że od opinii takich trudno się zdystansować, gdy stanowią one

zasadnicze źródło informacji. Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych i ich perspektywy są dziś rzeczywiście dramatycznie złe, a efekty ich działalności gospodarczej gorsze niż kiedykolwiek w Polsce Ludowej. H.Maj charakteryzuje wszystkie, czy prawie wszystkie, przyczyny tego stanu; tym co budzi moje wątpliwości, jest hierarchia ważności nadana owym przyczynom przez Autorkę oraz wynikające stąd sugestie w sprawie dróg wyjścia z tego stanu. Lektura referatu, łącznie z wnioskami, pozostawiła u mnie wrażenie, że H.Maj uważa politykę stabilizacyjną rządu (ograniczony popyt, wysokie obciążenia podatkowe, popiwek, stopa procentowa) za zasadniczą przyczynę bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw. Szansę wyjścia z tej sytuacji widzi Autorka w "...energicznej regulującej roli państwa w zakresie organizacji sfery realnej". Miałaby ona polegać m.in. na "...ustalaniu kierunków rozwoju gałęzi lub branż".

Moim zdaniem postawy przedsiębiorstw w 1990 r. ulegały istotnej ewolucji. W pierwszych miesiącach dominowały postawy "na przeczekanie"; przedsiębiorstwa uważały, że rząd się "opamięta" i że wróci ich poprzednia pozycja na rynku. W miarę upływu czasu nadzieje te bladły i znikały, a pojawiało się - pod wpływem wielu okoliczności- poczucie braku persapektyw i sensu działania na dłuższą metę. To poczucie beznadziejności wynika - moim zdaniem - nie tyle ze świadomości nieuchronności prywatyzacji, ile ze stanu zagrożenia czy wręcz ubezwłasnowolnienia menedżmentu. Kadry zarządzające przedsiębiorstw państwowych, osaczone przez związki zawodowe i samorząd (słynny "trójkąt bermudzki"), robią tylko to, co tym siłom może się spodobać, a więc dbają o płace. Także H.Maj natrafiła w swych badaniach na to zjawisko; napisała ona: "W badanych przez nas firmach, które miały środki, tylko trzy z nich zakupiły maszyny i urządzenia. Stanowi to 10% przedsiębiorstw tej grupy". Dlaczego więc sądzić, że przedsiębiorstwa tylko dlatego nie biorą kredytów, bo są one drogie; przecież w firmach prywatnych - przy tej samej stopie procentowej - nastąpił w 1990 r. znaczny wzrost zadłużenia w bankach.

Jeżeli idzie o politykę stabilizacyjną rządu, to co najmniej równie istotną przyczyną trudności polskich przedsiębiorstw państwowych, co twarda polityka fiskalno-monetarna, było otwarcie polskiego rynku na towary importowane. Mimo ograniczeń popytu, polski rynek wchłania wielki import konsumpcyjny; znajdują zbyt importowane wyroby przemysłu lekkiego, podczas gdy krajowy przemysł lekki ginie. Spektakularną lekcją morderczego wpływu konkurencji wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych na gospodarki postkomunistyczne są procesy zachodzące w połączonych Niemczech.

Wychodząc z zarysowanych tu przesłanek, mam inną, niż H.Maj, receptę na poprawę sytuacji polskich przedsiębiorstw państwowych. Przede wszystkim uważam, że łagodzenie rygorów finansowych - przy innych warunkach niezmienionych - jest działaniem bezsensownym, ponieważ spotęguje inflację a nie da ożywienia gospodarczego. Nie wierzę także w skuteczną ingerencję państwa w sferę procesów realnych, m.in. przez określanie strategii rozwojowej gałęzi i branż. Dlaczego to, co nie

udawało się przez dziesiątki lat miałoby udać się dziś przy znacznie okrojonym aparacie państwowej administracji gospodarczej? Widzę dwa istotne obszary działań, które mogą ożywić i stworzyć perspektywę nie tyle sektorowi państwowemu, ile ludziom w tym sektorze dziś pracującym.

Pierwszy obszar to zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi, które przekształcą je w firmy menedżerskie i zapewnią sprawnym kadrom menedżerskim perspektywę, także po prywatyzacji. Takiego przekształcenia przedsiębiorstw państwowych nie zapewni sama ustawa o ich komercjalizacji; potrzebne jest "odpolitycznienie" sfery zarządzania przedsiębiorstwami, nie tylko zresztą państwowymi. Rodowód polityczny nie może być podstawowym kryterium selekcji polskiego menedżmentu.

Drugi obszar to spowolnienie tempa poddawania produkcji krajowej konfrontacji z importem. Konkurencja jest w gospodarce rynkowej niezbędna, ale konkurencja, której w krótkim czasie nie sposób sprostać jest mordercza. Jest to obszar polityki celnej i kursowej, o których będzie mowa w innych referatach i na innych sesjach tej konferencji.

Na koniec ostatnia ważna uwaga. Jestem przekonana, że sytuacja polskich przedsiębiorstw państwowych musi ulec zmianie, ponieważ ich prywatyzacja nie może nastąpić z dziś na jutro. Nie znaczy to jednak, że wiążę z sektorem państwowym wielkie nadzieje. Sądzę, że w dość długim okresie transformacji może on działać lepiej niż dziś, choć zapewne gorzej niż w epoce realnego socjalizmu. To także są koszty transformacji. Do sprawy prywatyzacji nie podchodzę ideologicznie, ale opierając się na dziesięcioleciach doświadczeń i prób reformowania sektora państwowego w Polsce i w innych krajach realnego socjalizmu. Dlatego nie przekonują mnie przykłady sprawności enklaw państwowej przedsiębiorczości na Zachodzie czy w Singapurze.

Zdzisław L.Sadowski

Ogólny kierunek mego myślenia jest w dużym stopniu zbieżny z filozofią referatu wstępnego G.W.Kołodko. Mam jednak refleksje nieco odmienne od jego koncepcji "przestrzelenia" i postaram się je tu przedstawić.

W referatach słusznie podkreśla się wzajemną zależność polityki stabilizacyjnej i polityki przekształceń systemowych. Polityka stabilizacyjna ma za zadanie likwidację nierównowagi rynkowej, a z nią zjawiska chronicznych niedoborów. W tym celu musi ona doprowadzić gospodarkę do rynkowego systemu cen. Jest to jeden z koniecznych warunków zmiany systemu, polegającej na wprowadzeniu alokacji rynkowej, natomiast polityka przekształceń instytucjonalnych musi spełnić drugi konieczny warunek, jakim jest stworzenie układu podmiotów reagujących według zasad rynku na sygnały cenowe.

Zastosowana w Polsce z początkiem 1990 r. polityka stabilizacyjna doprowadziła wprawdzie w krótkim czasie do likwidacj i niedoborów, ale nastąpiło to kosztem wejścia w głęboką recesję. Dyskusja nad ilościowymi wskaźnikami tej recesji, jaką prowadzą w swoim referacie M.Górski i D.Jaszczyński,nie wydaje się potrzebna do oceny zjawisk. Cokolwiek powiemy o precyzji wskaźników, recesja jest bardzo głęboka i trwa, a nawet się pogłębia. Teza autorów o przejściowym ożywieniu w miesiącach letnich 1990 r., ważna do oceny stopnia trwałości czynników utrzymujących depresję, nie jest przekonująca. W 1989 r. miesiące letnie były miesiącami największego spadku produkcji, a więc pozorne przyspieszenie w 1990 r. we wskaźnikach odniesionych do analogicznych miesięcy poprzedniego roku ma charakter statystyczny.

Czy tak głęboka recesja jest wynikiem błędu, a jeżeli tak, to jakiego? Jest ewidentne, że polityka stabilizacyjna nie opierała się na pełnym docenieniu konsekwencji tak silnie restrykcyjnego działania. Świadczy o tym przyjęte w założeniach na rok 1990 przewidywanie spadku dochodu narodowego w najgorszym przypadku nie więcej niż o 5%. Był to jednak błąd w przewidywaniach, a nie błąd polityki. Niedocenienie konsekwencji nie zmienia natury pytania: czy przemiana systemowa wymagała tak ostrego zabiegu stabilizacyjnego bez względu na konsekwencje, czy też była możliwość osiągnięcia tych samych celów w sposób bardziej ewolucyjny.

Teoretycznie istnieje wybór między brutalnym a ewolucyjnym wariantem przestawienia. Brutalny wariant to taki, w którym dokonuje się gwałtownych zmian strukturalnych przez destrukcję starego nieefektywnego aparatu wytwórczego: zamyka się przedsiębiorstwa, zwalnia się ludzi, a jednocześnie próbuje się uruchomić aktywność gospodarczą na nowych zasadach. Ostry zabieg stabilizacyjny byłby koniecznym elementem takiego wariantu. Jeśli recesja wynikająca z takiego programu stabilizacyjnego służy celowi zmiany struktury, to ma uzasadnienie. Jeśli polega tylko na spadku produkcji, który nie wiąże się z pożądaną poprawą struktury gospodarczej, to jej uzasadnienie jest problematyczne.

W praktyce wybór na rzecz wariantu brutalnego może być dokonany tylko tam, gdzie istnieje jakiś parasol ochronny dla złagodzenia skutków społecznych, jak np. w byłej NRD, wchłoniętej przez większy, zdrowy i bardzo silny organizm gospodarczy. W Polsce nie można było przyjąć wariantu brutalnej destrukcji, gdyż nie było możliwości osłony przed jej skutkami. Przestawienie strukturalne musi być dokonywane w sposób ewolucyjny. Czy więc należało przyjmować jego elementwariantu brutalnego w postaci ostrego zabiegu stabilizacyjnego w celu szybkiego doprowadzenia do równowagi?

Koncepcja "przestrzelenia" G.W.Kołodko oznacza, że ten sam cel można było osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnej polityki. Inaczej mówiąc, mniej deflacji wystarczyłoby do osiągnięcia równowagi, a nadmiar deflacji spowodował niepotrzebnie głęboką recesję. Model zastosowany przez M.Górskiego i D.Jaszczyńskiego unaocznia tezę, z którą się zgadzam, że im wyższy jest stopień niezrównoważenia, tym głębsza recesja musi towarzyszyć osiąganiu stanu równowagi.

Wprawdzie model ten (co dostrzegają autorzy referatu) nie w pełni pasuje do opisu gospodarki nierynkowej, ale uważam, że dobrze się nadaje do przedstawienia natury problemu. Wyjściowy poziom nierównowagi w Polsce w roku 1989 był bardzo wysoki, a zatem szybkie doprowadzenie do równowagi wymagało bardzo daleko idącej restrykcyjności w polityce fiskalnej i monetarnej. Tu błędu nie było.

Można zatem było wybierać między szybkim a ewolucyjnym dojściem do równowagi rynkowej. Co do mnie, przywiązywałem tak wielkie znaczenie do rozmiarów i skutków recesji związanej z zabiegiem stabilizacyjnym, że byłem zawsze, i w 1989 r. i wcześniej, zwolennikiem stopniowego dochodzenia do równowagi. Stało się inaczej. W końcu 1989 r. wybór był ograniczony przez fakt, że liberalizacja cen została już dokonana przez poprzedni rząd, choć bez rozsądnego programu i dlatego ze skutkami hiperinflacyjnymi (teza G.W.Kołodko o ciągłości polityki gospodarczej od 1986 do 1989 r. jest wyraźnie niezgodna z faktami historycznymi). Jeden element ostrego zabiegu stabilizacyjnego był więc już w toku. Cofanie się do punktu wyjścia przez przywrócenie regulacji cen i ich obniżenie po to, aby zacząć od nowa proces ewolucyjnych dostosowań, byłoby nonsensem. Należało zatem skorzystać z tego, co już się stało i dokończyć dzieła. Tak też postąpiono. Hiperinflacja została wykorzystana do likwidacji nawisu inflacyjnego. Następnie została zdławiona przez ostre zmniejszenie podaży pieniądza, oparte na kumulacji środków restrykcyjnych. Nie było w tym błędu.

Błąd, jak sądzę, tkwił gdzie indziej, mianowicie w nadmiernie optymistycznych oczekiwaniach co do reakcji przedsiębiorstw i co do zasilenia zagranicznego. Niskie przewidywania co do recesji nie były błędem prognozy ilościowej, opierały się one na nieuzasadnionym założeniu, że presja twardego ograniczenia budżetowego zmusi przedsiębiorstwa do aktywnego działania na rzecz efektywności przez zmiany struktury produkcji i zatrudnienia oraz zmiany technologii. Pomóc temu miała forsowna prywatyzacja. Dzięki temu można oczekiwać szybkiego ożywienia. W działającej gospodarce rynkowej, opartej na prywatnej własności zapewne tak by się stało. Eksperci amerykańscy na podstawie własnego doświadczenia mieli prawo tego oczekiwać. Eksperci polscy raczej nie powinni byli wobec braku właściwego układu instytucjonalnego.

W swoim referacie H.Maj bardzo pięknie wykazała, dlaczego takiej reakcji przedsiębiorstw państwowych nie było, nadal jej nie ma i nie można się jej szybko spodziewać bez podjęcia specjalnych działań. Pokazała mianowicie, jak niefortunna polityka podatkowa (a w niej tzw. "dywidenda", którą jako podatek od majątku trwałego, należałoby jak najszybciej pozbawić tej bezsensownej i mylącej nazwy) wespół z innymi czynnikami ekonomicznymi i społeczno-politycznymi prowadzi nie do takiego zróżnicowania sytuacji przedsiębiorstw, jakie powinno odpowiadać celowi wypierania nieefektywności, i nie wyzwala aktywnych działań zmierzających do rozwoju. Do tego należy dodać, że również prywatyzacja okazała się procesem znacznie trudniejszym i mniej obiecującym niż zakładano.

Uważam więc, że sytuację należy ocenić następująco. Ostry zabieg stabilizacyjny

nie został skojarzony (bo nie było to możliwe do wykonania) ze spełnieniem drugiego warunku powodzenia, tzn. stworzeniem układu podmiotów działających według zasad rynku. Błąd polegał na zlekceważeniu niemożliwości wykonania tego zadania w krótkim czasie. W rezultacie (mimo rozbudzonej aktywności w sferze handlu) w tym należy szukać czynnika, który nie pozwala na przełamanie recesji oraz wyhamowanie inflacji i stwarza zapowiedź długotrwałej depresji połączonej z inflacją kosztową.

Niedocenienie tego czynnika w 1990 r. spowodowało odważne zanurzenie się w bardzo aktywną politykę, która spowodowała głęboką recesję bez poprawy struktury, ale której łagodniejsze formy nie doprowadziłyby do tak szybkiego zrównoważenia rynku. W 1991 r. następuje kolejna faza, mianowicie załamanie się budżetu z powodu dramatycznego spadku dochodów podatkowych oraz załamanie się krótkotrwałej ekspansji eksportowej wobec zjedzenia przez inflację dużego początkowo marginesu nadszacowania dolara.

Nie sprawdziło się zatem założenie, że nowy mechanizm wzrostu zostanie szybko uruchomiony dzięki prywatyzacji gospodarki oraz rosnącemu zaangażowaniu kapitału zagranicznego. Kapitał zagraniczny nie może dać rozwiązania, może jedynie wspierać i przyspieszać proces ożywienia, które musi opierać się na własnych siłach gospodarki. Prywatyzacja mogłaby się stać istotnym czynnikiem poprawy tylko wtedy, gdyby mogła przyczynić się do uruchomienia krajowego potencjału przedsiębiorczości w kierunku ekspansji produkcyjnej i inwestycyjnej. To jednak wymagałoby gotowości potencjalnych inwestorów do działań perspektywicznych, możliwych tylko przy pewnym minimum stabilizacji całego układu polityczno-gospodarczego, niezbędnej do zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego.

Przy braku perspektyw na szybką stabilizację niezbędne jest znalezienie jakiegoś środka zaradczego. Tym środkiem może być, moim zdaniem, tylko interwencyjna polityka państwa, w czym jestem zgodny z konkluzją referatu H.Maj. Jest oczywiste, że polityka ta nie może mieć nic wspólnego z formułą centralnego zarządzania. Musi jednak w naszych warunkach oprzeć się na uznaniu faktu, że o działaniu gospodarki długo jeszcze będzie decydowało zachowanie przedsiębiorstw państwowych, gdyż ich prywatyzacja, aby mieć sens, musi trwać lata. Trzeba zatem starać się o przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w podmioty działające według zasad rynku, czyli skomercjalizowane, zanim będą mogły być w pełni sprywatyzowane. Nazywam to prywatyzacją zarządzania i napisałem już o tym wielokrotnie. Trzeba następnie uruchomić politykę stymulowania produkcyjnych inwestycji prywatnych (krajowych i zagranicznych), oraz w pewnym zakresie rozwijać inwestycje publiczne. Należy też hamować liberalizację handlu zagranicznego, a zwłaszcza odejść od polityki obrony niedoszacowanego już w tej chwili stałego kursu dolara, która pogłębia destrukcję produkcji krajowej. Inflacja jest nieunikniona. Trzeba zatem zrobić wszystko, aby połączyć ją ze wzrostem produkcji, a nie z dalszym jej spadkiem lub długotrwałą depresją.

II. DOSTOSOWANIE FISKALNE I POLITYKA PIENIĘŻNA

Andrzej Wernik

1. Dostosowanie budżetowe w polskim programie stabilizacyjnym. Osiągnięcia i implikacje

Założenia programu stabilizacyjnego

Już 9 października utworzony we wrześniu 1989 r. rząd T.Mazowieckiego przyjął program gospodarczy, mający stanowić podstawę prowadzonej polityki gospodarczej. Program ten przewidywał dwa kierunki działań: 1) działania zmierzające do zapewnienia stabilizacji gospodarki, w tym zwłaszcza opanowania inflacji, 2) działania zmierzające do przeobrażenia systemu gospodarczego.

W programie gospodarczym rządu w zakresie stabilizacji (w dalszym ciągu będę stosował w tym znaczeniu określenie rządowy program stabilizacyjny) założono dwie fazy. Faza pierwsza, przypadająca na końcowe miesiące 1989 r. (październik-grudzień) miała na celu niedopuszczenie do wzrostu tempa inflacji (a w miarę możliwości jego obniżenie), zredukowanie deficytu budżetowego oraz powstrzymanie ucieczki od złotego. Druga faza miała się rozpocząć po zakończeniu niezbędnych przygotowań i prac legislacyjnych na przełomie lat 1989 i 1990; praktycznie nastąpiło to 1 stycznia 1990 r. Kluczową rolę miała odegrać ostra restrykcyjna polityka budżetowa i pieniężna, przy czym znacznie więcej miejsca w programie poświęcono tej pierwszej, mogło zatem powstawać wrażenie, że właśnie ona ma znaczenie decydujące. Nie wydaje się jednak, by taka sugestia była uzasadniona i twórcy programu rzeczywiście tak uważali.

Niezbyt jasne jest, jakie skutki miała przynieść realizacja programu stabilizacyjnego w zakresie tłumienia inflacji. W tekście programu znaleźć można stwierdzenie, iż "...konsekwentna realizacja opisanego programu antyinflacyjnego

sprawi, że do końca przyszłego (tzn. 1990 - A.W.) inflacja zostanie ograniczona do poziomu3-5% miesięcznie..." (Program, 1989 s. 4). 3-5% miesięcznie to 43-80% wskali rocznej, co oznacza całkiem silną inflację, wywierającą niszczący wpływ na gospodarkę. Taki efekt programu inflacyjnego trudno uznać za specjalnie obiecujący. Jednak w materiałach dotyczących projektu budżetu na 1990 r. znajdowała się już inna prognoza zapowiadająca spadek miesięcznej stopy inflacji w drugiej połowie tego roku z 3,4% w lipcu do 1,0% w grudniu, natomiast w okresie od grudnia 1989 r. do grudnia 1990 r. ceny miały wzrosnąć łącznie o 141%.

Pojecie równowagi budżetowej

Zapewnienie równowagi budżetowej było jednym z podstawowych zadań programu stabilizacyjnego w 1990 r. i pozostaje ważnym zagadnieniem w polityce stabilizacyjnej w roku bieżącym. W związku z tym warto poświęcić nieco uwagi określeniu, co właściwie oznacza równoważenie budżetu.

Przy rozpatrywaniu zagadnienia równowagi budżetowej następuje często pomieszanie podejścia prawnego z podejściem ekonomicznym. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące budżetu mogą wypaczać obraz równowagi, przede wszystkim przez zawężanie budżetu; odnosi się to w całej rozciągłości do prawa budżetowego obowiązującego w Polsce do końca 1990 r. Zawężało ono pojęcie budżetu centralnego i budżetów terenowych (nazywanych razem budżetem państwa) pozostawiając poza jego zakresem fundusze celowe (parabudżety), szczególnie w Polsce liczne. Fundusze te prowadziły równolegle z budżetem i w ścisłej z nim koordynacji - opartej na zasadzie podziału zadań - działalność redystrybucyjną tego samego rodzaju. Dopiero wspólne saldo (deficyt, bądź nadwyżka) budżetu centralnego, budżetów terenowych oraz parabudżetów, czyli całego sektora budżetowego może mieć znaczenie ekonomiczne.

W świetle teorii i zaleceń organizacji międzynarodowych do dochodów budżetowych nie powinny być zaliczane wpływy ze wszelkiego rodzaju pożyczek, jak również zaangażowane w celu pokrycia wydatków środki pochodzące z nadwyżek lat ubiegłych. Obowiązujące w Polsce do końca 1990 r. prawo budżetowe traktowało tego rodzaju wpływy jako dochody budżetowe (z wyjątkiem kredytu na pokrycie deficytu), co oczywiście zniekształcało obliczanie salda budżetowego - deficytu czy nadwyżki. W praktyce budżet centralny od początku lat '80. wykazywał deficyty, a więc nie dysponował środkami z lat ubiegłych, natomiast budżety terenowe takie środki posiadały i wykorzystywały corocznie na finansowanie wydatków. Problem wpływów z pożyczek pojawił się w budżecie centralnym dopiero pod koniec 1990 r. w związku z rozpoczęciem sprzedaży obligacji Skarbu Państwa. Przy obliczaniu sald budżetowych (w dalszym ciągu opracowania) będą eliminowane z dochodów zarówno środki z lat ubiegłych, jak i wpływy ze sprzedaży obligacji. Przejściowe kredyty zaciągane w ciągu 1990 r. zarówno przez budżet centralny, jak i budżety terenowe w bankach nie były

zaliczane do dochodów budżetowych. Jeśli chodzi o sposób ujmowania w praktyce polskiej wydatków budżetowych, to nie nasuwa on w zasadzie zastrzeżeń.

Istnieje tradycja by równowagę budżetową rozpatrywać w układzie rocznym. Wynika ona prawdopodobnie z tego, iż rządy opracowują i przedkładają parlamentom budżety na okresy roczne i później są przez parlamenty rozliczane za wykonanie budżetów rocznych. Jeśli jednak zajmujemy się rolą budżetu w realizacji programu stabilizacyjnego, to takie podejście do równowagi budżetowej jest całkowicie nie wystarczające. Rok jest okresem zbyt długim, gdyż realizacja programu stabilizacyjnego następuje z natury rzeczy na bieżąco, w miesiącach i kwartałach. Dlatego też o stanie równowagi budżetowej decydują salda dochodów i wydatków w kolejnych miesiącach i kwartałach.

Z drugiej strony nie jest celowe rozpatrywanie równowagi budżetowej w układzie dekad czy tygodni, a tym bardziej dni. Występuje bowiem w ciągu miesiąca swoiste falowanie intensywności przepływu strumieni pieniężnych wynikające z obowiązujących przepisów i zwyczajów płatniczych, a także falowanie aktywności gospodarczej. Ponieważ odmiennie i niezależnie przebiega falowanie strumieni dochodów i wydatków budżetowych, także swoistemu falowaniu podlegają w ciągu miesiąca dzienne salda tych dochodów i wydatków. Zmienność dziennych sald budżetowych nie ma nic wspólnego ze zmianami stanu równowagi, jednakże fakt występowania takiej zmienności wymaga uwzględnienia przy ocenianiu stanu równowagi.

Falowanie dziennych sald dochodów i wydatków budżetowych w ciągu miesiąca wykazuje pewną prawidłowość: najwyższy poziom saldo osiąga w ostatnim lub przedostatnim dniu miesiąca (nie licząc sobót i niedziel), najniższy na koniec drugiej dekady miesiąca. Praktycznie przez pierwsze dwie dekady miesiąca budżet jest deficytowy i dopiero trzecia dekada przynosi jego wyrównanie i powstanie ewentualnej nadwyżki. Oznacza to, iż budżet wykazujący systematycznie na koniec każdego miesiąca nadwyżkę musi dla zachowania w ciągu miesiąca bieżącej wypłacalności albo dysponować odpowiednią rezerwą kasową (skumulowanymi nadwyżkami z poprzednich miesięcy czy lat), albo korzystać z kredytu. Praktycznie jest jeszcze jedno wyjście, mianowicie blokowanie wydatków, czyli czasowa odmowa regulowania zobowiązań, jednak jest to działanie na krawędzi bankructwa, które groziłoby każdemu innemu - poza budżetem - podmiotowi, gdyby chciał tak postępować. Oczywiście trudno w takiej sytuacji mówić o równowadze budżetowej.

Z powyższych względów nie można uznać budżetu - czy to ex ante (budżetu planowanego), czy też ex post - za zrównoważony na podstawie równości dochodów i wydatków, a nawet nieznacznej nadwyżki dochodów. Równość dochodów i wydatków jest warunkiem wystarczającym tylko wówczas, gdy w momencie początkowym istniała stosowna rezerwa kasowa. Jeśli takiej rezerwy nie było, to niezbędna dla stwierdzenia równowagi jest nadwyżka dochodów nad wydatkami, która zapewniałaby bieżącą łacalność budżetu.

Liczbowa ilustracja falowania sald budżetowych i skutków tego dla bieżącej wypłacalności budżetu zostanie przedstawiona przy omawianiu sytuacji budżetowej w 1990 r. Zaznaczyć jednak trzeba, iż dane o wydatkach i dochodach budżetu centralnego w układzie dziennym są dostępne tylko dla tego roku, gdyż w latach poprzednich nie były ewidencjonowane.

Przedstawione dotychczas uwagi na temat równowagi budżetowej nasuwają pewne wnioski co do sposobu rozpatrywania dostosowania budżetowego, w którym zrównoważenie budżetu ma znaczenie kluczowe - w ramach realizacji programu stabilizacyjnego w 1990 r., a mianowicie:

- problem dostosowania budżetowego dotyczy całego sektora budżetowego, tzn. budżetu centralnego, budżetów terenowych oraz parabudżetów, choć z wielu względów (dominujący udział w obrotach sektora, koncentracja deficytu, a także większa szczegółowość informacji) szczególnej uwagi wymaga budżet centralny,
- problem dostosowania budżetowego powinien być rozpatrywany w okresach krótszych niż rok, ale nie krótszym niż miesiąc - praktycznie w okresach miesięcznych lub kwartalnych; dla zwiększenia przejrzystości obrazu analizę oparto na danych kwartalnych, czasem na danych miesięcznych,
- równowagi budżetowej nie zapewnia arytmetyczne zrównanie dochodów i wydatków w okresach miesięcznych, kwartalnych czy rocznych (równość strumieni dochodów i wydatków), lecz bieżące zdolności budżetu wywiązywania się ze swych zobowiązań; zdolność taką zapewnia dysponowanie odpowiednimi rezerwami kasowymi (czy to z lat poprzednich, czy też z bieżącej nadwyżki dochodów nad wydatkami) w celu kompensowania falowania sald dziennych budżetu.

Punkt wyjścia - sytuacja budżetowa w 1989 roku

Sektor budżetowy w 1988 r. wykazywał minimalną nadwyżkę, natomiast ostre pogorszenie sytuacji w sektorze budżetowym nastąpiło w 1989 r. Zasadniczą przyczyną były dość istotne zmiany w polityce finansowej wprowadzone przez utworzony w październiku 1988 r. rząd M.Rakowskiego. Wprawdzie oficjalnie ogłoszono, iż pierwszoplanowym celem polityki finansowej jest walka z inflacją(w ramach tzw. programu konsolidacji gospodarki), jednakże praktyczne posunięcia wprowadzone w życie od początku roku zmierzały wręcz w przeciwnym kierunku. Daleko idącym zmianom uległ system opodatkowania przedsiębiorstw uspołecznionych: obniżono wyjściową stopę podatku dochodowego z 65% do 40% z równoczesnym rozszerzeniem zakresu ulg, zlikwidowano obciążenia na Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, zrezygno- i wano z przejmowania przez budżet części skutków przeszacownia towarów (przy urzędowych podwyżkach cen), zliberalizowano obciążenia związane z ponadnormatyw-

nym wzrostem wynagrodzeń[14] itp. W rezultacie, mimo wprowadzenia nowego obciążenia przedsiębiorstw państwowych w postaci tzw. dywidendy, łączny udział obciążeń fiskalnych w zysku przedsiębiorstw uspołecznionych obniżył się o około 15 punktów procentowych (z 53,3% w 1988 r. do 38,0%). Równocześnie zmieniano zasady wpłacania zaliczek na poczet podatku dochodowego, tak iż spowodowało to opóźnienie ich wpływu do budżetu. Nadomiar - co jednak nie obciąża rządu[15] - przestało od 1 stycznia 1989 r. obowiązywać polecenie pobrania w stosunku do należności podatkowych; spowodowało to dezorganizację systemu poboru podatków od sektora uspołecznionego i utrudnienia w egzekwowaniu zaległości podatkowych.

Bez istotnych zmian utrzymano zakres cen urzędowych, ustalonych na poziomie nie zapewniającym producentom pokrycia kosztów i osiągnięcia zysku w tym samym zakresie zobowiązań dotacyjnych budżetu państwa. Ponieważ nastąpiło znaczne przyspieszenie wzrostu cen (w drugiej połowie 1988 r. miesięczne tempo wzrostu cen detalicznych wynosiło średnio 3,1%, w pierwszej połowie 1989 r. zaś 8,4%) dotacje dla przedsiębiorstw musiały niebawem stać się ogromnym obciążeniem dla budżetu.

Już pierwsze miesiące 1989 r. wykazały głęboką i szybko narastającą nierównowagę w budżecie centralnym. Wydatki rosły znacznie szybciej niż dochody: w ciągu I półrocza wydatki budżetu centralnego wzrosły w porównaniu z tym samym okresem 1988 r. o 148,1%, natomiast dochody tylko o 47,0%. Na koniec czerwca deficyt osiągnął 3,6 bln. zł, co stanowiło 44,2% dokonanych od początku roku wydatków. Orientacyjnie szacując można przyjąć, iż deficyt budżetu centralnego w I półroczu stanowił około 12% wytwarzanego w tym okresie produktu krajowego brutto[16]- Istotny wpływ na zmianę sytuacji wywarło dokonane od 1 sierpnia 1989 r, urynkowienie gospodarki żywnościowej, polegające na całkowitym zlikwidowaniu cen urzędowych w obrocie artykułami żywnościowymi, połączone z wycofaniem się z dotowania tych artykułów z budżetu[17]. Dla budżetu oznaczało to duże odciążenie w zakresie zobowiązań dotacyjnych, jednakże z pewnym odroczeniem w czasie, gdyż budżet musiał na razie uregulować zaległości w wypłacaniu należnych dotacji za I półrocze, tak iż w III kwartale udział dotacji w całości wydatków (43,1%) utrzymywał się właściwie na poziomie dotychczasowym.

[14] Dotychczasowy odrębny podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń został zastąpiony dodatkiem do podatku dochodowego.

[15] Legalność stosowania poleceń pobrania przy poborze należności podatkowych została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego NBP zaniechał ich stosowania nie czekając nawet na orzeczenie Trybunału. Równocześnie Sejm nie przyjął propozycji rządu zmierzających do stworzenia podstaw prawnych do przywrócenia poleceń pobrania.

[16] Produkt krajowy brutto wytworzony w I półroczu oszacowano przy założeniu, iż rozkład produktu (liczonego w cenach bieżących) na kwartały kształtuje się analogicznie jak rozkład sprzedaży wytworzonych towarów i usług w sektorze uspołecznionym. Założenie to nasuwa niewątpliwie bardzo wiele zastrzeżeń, ale brak lepszego.

[17] Ceny artykułów żywnościowych produkcji krajowej miały w przeważającej mierze charakter urzędowy i ustalone były na podstawie nie zapewniającej producentom pokrycia kosztów i uzyskania zysku. Stwarzało to (Ustawa, 1982 art.6) obowiązek udzielania dotacji wyrównującej producentom skutki takiego ustalania ceny urzędowej.

W III kwartale budżet centralny został zrównoważony i osiągnął nawet dość znaczną nadwyżkę w wysokości 570 mld. zł., stanowiła ona 16,0% poniesionych wydatków. Zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy było jednak odraczanie wydatków i zwlekanie zregulowaniem zobowiązań. W rezultacie powstałswoisty nawis (szacowany na ponad 6 bln. zł) zaległości wydatkowych do uregulowania w IV kwartale. Zrównoważenie budżetu centralnego w III kwartale było więc tylko pozorne i nie oznaczało odwrócenia zarysowanego w I półroczu trendu.

W takiej sytuacji nowo utworzony rząd T.Mazowieckiego przyjął 9 października wspomniany na wstępie program gospodarczy. Zapowiadał on - w ramach pierwszego etapu realizacji przypadającego na końcowe miesiące 1989 r. - m.in. ograniczenie deficytu budżetu centralnego. Nastąpić to miało drogą ograniczenia dotacji, zaostrzenia dyscypliny podatkowej, zmniejszenia niektórych wydatków itp. W gruncie rzeczy możliwości decyzyjne rządu były nader ograniczone ze względu na krótki czas pozostający do końca roku i długotrwałą procedurę, zwłaszcza tam gdzie konieczne były zmiany ustaw. Wydaje się rzeczą dziwną, iż rząd nie próbował uzyskać od Sejmu nadzwyczajnych pełnomocnictw, tzn. prawa wydawania dekretów z mocą ustawy - takich jakie na przykład uzyskał w podobnej sytuacji rząd Władysława Grabskiego w styczniu 1924 r. (Grabski, 1988).

Mimo krótkiego czasu zdołano jednak wprowadzić zmiany korzystnie wpływaj ące już w IV kwartale na sytuację budżetu: zmieniono zasady dotowania górnictwa węgla kamiennego, skrócono termin wpłat zaliczek z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, wprowadzono podatek obrotowy od obrotów związanych ze sprzedażą i kupnem walut obcych. Równocześnie ograniczono dotacje dla budżetów terenowych, których sytuacja była korzystniejsza niż budżetu centralnego.

Wpływ na sytuację budżetu centralnego wywarło także gwałtowne przyspieszenie tempa procesów inflacyjnych po wprowadzeniu urynkowienia gospodarki żywnościowej. Skalę przyspieszenia tempa wzrostu cen detalicznych obrazuje poniższe zestawienie:

	I-VI (średnio)	VII	VIII	IX	X	XI	XII
miesięczne tempo wzrostu cen detalicznych w %	8,4	9,5	39,5	34,4	54,8	22,4	17,7

Przyspieszenie wzrostu cen, jakie wystąpiło w II połowie 1989 r.utarło się nazywać hiperinflacja, co jednak wydaje się niezbyt uzasadnione. Chodzi tu nie o niezgodność z formalną definicją hiperinflacji, na przykład P. Cagana (1969), lecz o charakter procesu. Było to bowiem przede wszystkim dostosowanie ogółu cen do nowych cen

żywności, jakie ukształtowały się po wycofaniu dotacji budżetowych, a więc inflacja korekcyjna, a nie hiperinflacja. Świadczy o tym dość szybkie (już od listopada) pojawienie się tendencji słabnięcia tempa wzrostu cen, choć jeszcze nie zdołano zastosować przygotowywanych posunięć antyinflacyjnych. W przypadku prawdziwej hiperinflacji nie mogłoby to raczej mieć miejsca.

Dla budżetu przyspieszenie tempa wzrostu cen było raczej korzystne, gdyż - wobec umocnienia dyscypliny podatkowej (m.in. dzięki drastycznemu podwyższeniu odsetek za zwłokę) - przyczyniło się do zwiększenia dochodów, a równocześnie ułatwiło regulowanie zaległości wydatkowych. Ostatecznie budżet centralny w IV kwartale zamknął się deficytem 2,0 bln. zł (bez zaliczania do dochodów wpływów ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa wynoszących 367 mld. zł); odpowiadało to 15,8% wydatków. Równocześnie udało się poważnie zmniejszyć zaległości wydatkowe: z 6,2 bln. zł na koniec III kwartału do 2,7 bln. zł na koniec roku.

W skali całego 1989 r. deficyt budżetu centralnego (bez uwzględnienia wpływów ze sprzedaży obligacji) wyniósł 5,1 bln. zł i był nominalnie wyższy w porównaniu z deficytem na koniec czerwca o 1,4 bln. zł. Jeśli jednak uwzględnić ruch cen, to w warunkach realnych deficyt w ciągu II półrocza uległ znacznemu obniżeniu; definiując wskaźnikiem cen detalicznych można deficyt roczny szacować na około 1,1 bln. zł w cenach czerwcowych, a więc na mniej więcej 30% deficytu wykazanego na koniec czerwca. W relacji do produktu krajowego brutto roczny deficyt budżetu centralnego kształtował się na poziomie 4,3%.

Sytuacja budżetów terenowych w ciągu 1989 r. kształtowała się pomyślniej niż budżetu centralnego. Wprawdzie na początku roku oraz w III kwartale miały one poważne trudności ze zrównoważeniem dochodów i wydatków, ale zarówno I półrocze, jak i cały rok zamknęły - przynajmniej zbiorczo - nadwyżką. Wynosiła ona, po wyeliminowaniu z dochodów środków z lat poprzednich - na koniec czerwca 68 mld. zł (2,0% wydatków w I półroczu), a na koniec grudnia 809 mld. zł (12,1% całorocznych wydatków). Na podkreślenie zasługuje fakt osiągnięcia przez budżety terenowe nadwyżki, mimo że budżet centralny wobec swych trudności przekazał im tylko 66,3% należnej dotacji ogólnej; oznaczało to uszczuplenie środków stojących do dyspozycji władz terenowych o blisko 1,5 bln. zł.

Nadwyżkę w skali roku wykazywały także parabudżety. Stan środków pieniężnych funduszów celowych szczebla centralnego wzrósł w ciągu 1989 r. o 741 mld. zł, a funduszy celowych szczebla terenowego o 204 mld. zł. Brak jest informacji o rozkładzie procesu powstawania tych nadwyżek w czasie, ale prawdopodobnie narastały one mniej więcej równomiernie.

Nadwyżki budżetów terenowych i parabudżetów w pewnej mierze kompensowały deficyt budżetu centralnego, ale nie zmieniało to sytuacji w istotny sposób. Ujemne saldo całego sektora budżetowego za I półrocze szacować można na około 3,3 bln. zł, co odpowiadałoby około 11% produktu krajowego. Całoroczne ujemne saldo sektora

budżetowego - w tym przypadku rachunek jest już znacznie bardziej ścisły - wynosiło także 3,3 bln. zł., to znaczy 2,8% produktu krajowego brutto.

Ujemne saldo sektora budżetowego zostało w małym tylko stopniu sfinansowane wpływami ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa (11%) oraz zasobami pieniężnymi pochodzącymi z lat ubiegłych (10%). Pozostała przeważająca część deficytu została pokryta przyrostem zadłużenia sektora budżetowego w NBP. Poprawa całorocznego salda sektora budżetowego w stosunku do sytuacji w połowie roku - mimo że pozostało ujemne - była niewątpliwa i miała łagadzący wpływ na przebieg procesów inflacyjnych wił półroczu. W I połowie 1989 r. deficyt sektora budżetowego zwiększał występującą i z innych przyczyn (przede wszystkim nadmiernej dynamiki płac) presję inflacyjną i przyczynił się w ten sposób do przyspieszenia tempa wzrostu cen. Nie można natomiast deficytowi sektora budżetowego przypisać odpowiedzialności za dalsze gwałtowne przyspieszenie wzrostu cen od sierpnia, gdyż:

1) w III kwartale deficytu nie było; to że - jak stwierdzono poprzednio - zrównoważenie w tym czasie budżetu centralnego było pozorne, wynikało z odroczenia wydatków i nie ma tu nic do rzeczy, bo proinflacyjnie działają jedynie faktyczne przepływy strumieni pieniężnych;
2) sierpniową eksplozję cen wywołało wycofanie dotacji budżetowych do artykułów żywnościowych i dostosowanie innych cen - z natury rzeczy w postaci ich wzrostu - do nowego poziomu cen żywności; inaczej mówiąc była to inflacja korekcyjna,wywołana zupełnie innymi przyczynami niż deficyt budżetowy.

Inflacja korekcyjna po pewnym, niezbyt długim czasie zaczyna wygasać, pod warunkiem nie dopuszczenia do pojawienia się nowej presji inflacyjnej typu popytowego. W przeciwnym razie łatwo może przekształcić się w megainflację - używając określenia R. Dornbuscha,[18] czy wręcz hiperinflację. Do tego, że takie przekształcenie nie nastąpiło i stopa wzrostu cen od listopada zaczęła się zmniejszać w jakiejś mierze przyczynić się mogła redukcja deficytu budżetowego.

W celu uzupełnienia obrazu sytuacji budżetowej trzeba zaznaczyć, iż w 1989 r. nie występowało zjawisko deficytu quasi - fiskalnego, tzn. powstania strat banku centralnego wynikających z przerzucenia na bank części deficytu budżetowego. Wręcz przeciwnie NBP osiągnął ogromny zysk w wysokości 2,6 bln. zł (2,2% produktu krajowego brutto). Oczywiście - zgodnie z obowiązującym prawem - zysk ten w przeważającej części miał zasilić, po dokonaniu przewidzianych odpisów na fundusze własne, dochody budżetu. Jednakże tylko drobna część zysku NBP została przekazana do budżetu jeszcze w 1989 r. w trybie zaliczkowym[19] Zatrzymane - całkowicie zgodnie z prawem - na koniec roku ponad 2 bln. zł podlegających odprowadzeniu do budżetu

[18]R.Dornbusch (1990) definiuje megainflację jako inflacje, której stopa przekracza 15% miesięcznie (435% rocznie) przez kilka miesięcy z kolei; w warunkach megainflacji nie istnieje automatyczny mechanizm pozwalający na jej zmniejszenie.

[19] Z kwoty zysku 2,6 bln. zł podlegało przekazaniu do budżetu centralnego 2,4 bln. zł, z czego jednak w roku budżetowym 1989 przekazano tylko 307 mld. zł., reszta została przekazana w roku następnym.

z ekonomicznego punktu widzenia oznaczało powstanie quasi - fiskalnej nadwyżki w banku centralnym, która powinna być uwzględniona w ruchu salda sektora budżetowego. Także pozostałe banki wykazały w 1989 r. poważne zyski; źródłami tych zysków było to, iż odsetki pobierane od kredytów (9,0 bln. zł.) były ponad trzykrotnie wyższe od odsetek zapłaconych od środków na rachunkach bankowych (2,8 bln.zł). Dokonane wpłaty banków i innych instytucji finansowych do budżetu centralnego wyniosły w ciągu całego 1989 r. 2,5 bln. zł., co stanowiło 12,7% całości dochodów.

Dostosowanie budżetowe 1990 roku - ustawa budżetowa

Zgodnie z założeniami rządowego programu stabilizacyjnego budżet w 1990 r. powinien być zrównoważony. Praktycznie oznaczało to, że już zaplanowany budżet, znajdujący wyraz w ustawie budżetowej powinien zakładać zrównoważenie dochodów i wydatków.

Ustawa budżetowa uchwalona w lutym 1990 r. formalnie czyniła zadość tak sformułowanemu postulatowi równowagi. Zarówno w odniesieniu do budżetu państwa, jak i jego części składowych: budżetu centralnego oraz zbiorczego zestawienia budżetów terenowych zapewniona został zgodność kwot założonych dochodów i wydatków. W istocie znaczenie prawne miały tylko zapisy odnoszące się do budżetu centralnego; budżet państwa był tylko wynikiem zsumowania budżetu centralnego i zbiorczego zestawienia budżetów terenowych, zamieszczone zaś w ustawie zapisy odnoszące się do budżetów terenowych nie krępowały ustawowej samodzielności terenowych rad narodowych: wojewódzkich, miejskich i gminnych, w uchwalaniu budżetów.

Budżet centralny według ustawy budżetowej zawierał dochody i wydatki w takiej samej wysokości 159,2 bln. zł.; tym samym saldo zostało ustalone na poziomie zerowym. Faktyczne równoważenie budżetu centralnego zależało jednak od realności zapisów przyjętych w ustawie, a pewne zapisy budziły od początku wątpliwości.

Po pierwsze, wśród dochodów budżetu centralnego figurowało 4,1 bln. zł wpływów ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa osobom fizycznym. Tymczasem w świetle przyjętych na świecie standardów wpływy ze sprzedaży obligacji nie powinny być traktowane jako dochód budżetowy (choć zezwalało na to obowiązujące wówczas polskie prawo budżetowe), lecz jako pokrycie deficytu. Tym samym w świetle standardów budżet centralny nie był zrównoważony, lecz zawierał deficyt w wysokości 4,1 bln. zł. (2,5% zaplanowanych wydatków). Oczywiście deficyt ten był niewielki i - co ważniejsze - miał być pokryty w sposób uważany z punktu widzenia tychże standarów za możliwie najlepszy i nie proinflacyjny (por. Tanzi, 1990), wpływami ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa. Druga wątpliwość była bardziej zasadnicza, otóż dotyczyła tego, czy wśród osób fizycznych wystąpi dostateczny popyt na obligacje. Jak się później okazało - popyt był nieznaczny i wpływy ze sprzedaży obligacji zasiliły budżet w minimalnym stopniu (163 mld. zł.).

Po drugie, zamierzano przejąć netto od budżetu centralnego co najmniej 8 bln. zł. z dochodówwłasnych budżetów terenowych, co uwzględniając z jednej strony sytuację finansową, z drugiej zaś aspiracje władz terenowych - zwłaszcza nowo wybranych w maju (jakie one będą , można było spodziewać się już w lutym) - nie miało szans. W ustawie budżetowej zapisano, iż do budżetu centralnego zostanie przejęte 24,6 bln. zł. z tytułu udziału dochodach budżetów terenowych, równocześniej jednak zapowiedziano, że środki na wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej zostały dla budżetów terenowych ujęte w rezerwie budżetu centralnego i będą przekazywane do województw w trybie wykonywania budżetu. W związku z tym w stosunku do znacznej części województw nastąpić by miała likwidacja udziałów budżetu centralnego. Ostatecznie udziały budżetu centralnego w dochodach budżetów terenowych wyniosły zaledwie 955 mld. zł., dotacje zaś wzrosły do 16,5 bln. zł., a więc budżet centralny zamiast przejąć część dochodów budżetów terenowych netto dopłacił do nich netto 15,5 bln. zł.

W sumie planowany budżet centralny obejmował około 12 bln. zł. dochodów wątpliwych, co stanowiło 7,5% całości planowanych dochodów. Równocześnie zawierał on pewne rezerwy w postaci zaniżenia niektórych innych pozycji dochodów, w szczególności podatku dochodowego od sektora uspołecznionego oraz wpłat banków i innych instytucji finansowych. Zaniżenie nie było świadome, lecz wynikało z przyjęcia niewłaściwej prognozy cenowej przy opracowywaniu budżetu.

Prognoza cenowa, która była ważną przesłanką przy opracowywaniu budżetu na 1990 r., odzwierciedlała poglądy rządu na wyniki realizacji rządowego programu stabilizacyjnego, oczekiwano mianowicie, że ceny w grudniu 1990 r. będą wyższe o około 140% niż w grudniu 1989 r. Średni poziom cen w 1990 r. miał natomiast być wyższy o około 525% niż w 1989 r. Równocześnie oczekiwano, iż restrykcyjne oddziaływanie zastosowanej polityki budżetowej i pieniężnej spowoduje spadek produkcji o 5% i dochodu narodowego o 3,1%, oczywiście licząc w cenach stałych. Jak wiadomo, rzeczywisty przebieg procesów gospodarczych odbiegał daleko od tych założeń. Dla budżetu stało się to jednak okazją do osiągnięcia wyższych dochodów przy znacznie słabszym - w stosunku do zpisów ustawy budżetowej - zwiększeniu wydatków.

Równolegle z uchwaleniem ustawy budżetowej dokonano wielu zmian w zasadach wymiaru i poboru podatków, co miało zapewnić zwiększenie dochodów budżetowych, w szczególności:

- ograniczono zakres ulg i zwolnień z podatku dochodowego, m.in. zniesiono ulgi związane z eksportem,
- podwyższono z 15% do 20% podstawową stawkę podatku obrotowego przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu poboru tego podatku przez objęcie nim niektórych towarów produkowanych na eksport,
- w związku z przeszacowaniem wartości majątku trwałego przedsiębiorstw uspołecznionych zwiększono podstawę wymiaru dywidendy i podatku od nieruchomości, ponadto zniesiono ograniczenie wysokości dywidendy do 25 % zysku,

- zaktualizowano stawki kwotowe oraz przedziały w skalach progresji w podatkach lokalnych, a także dostosowano tryb zaliczenia i poboru tych podatków do warunków inflacyjnych,
- przyspieszono termin wpłacania zaliczek z tytułu podatku dochodowego, zobowiązując przedsiębiorstwa do wpłacenia ich do 20 każdego miesiąca,
- prześpieszono terminy poboru podatku obrotowego.

Wpływ na zmniejszenie wydatków miało dasze ograniczenie, praktycznie do minimum zakresu cen urzędowych i tym samym obowiązków dotacyjnych budżetu. Miało to zapewnić utrzymanie dotacji w 1990 r. na poziomie 15,2% całości wydatków budżetu centralnego, a więc o 10 punktów procentowych niższym niż w IV kwartale 1989 r.

W sumie włożono dużo wysiłku by stworzyć warunki do zrównoważenia budżetu centralnego w 1990 r., a jednak osiągnięta ex ante równowaga była problematyczna i napięta. W szczególności nie zapewniono rezerw kasowych mogących wyrównać skutki falowania salda dochodów i wydatków w ciągu miesiąca. Automatycznie skazywało to budżet na korzystanie z nader drogiego kredytu banków komercyjnych (wobec zmiany zasad obsługi kasowej budżetu centralnego przez NBP[20] i zakazu korzystania z jego kredytu) i stwarzało nowe - nie przewidziane w ustawie budżetowej - wydatki na opłacenie odsetek.

Dostosowanie budżetowe - I półrocze 1990 roku

Drugi etap realizacji rządowego programu stabilizacyjnego rozpoczął się 1 stycznia 1990 r. wprowadzeniem całego pakietu ostrych przedsięwzięć zmierzających do stworzenia warunków stabilizacji gospodarki:

1) dokonano silnej dewaluacji złotego, zmniejszając jego kurs względem dolara USA o 31,5%[21],
2) podwyższono miesięczną stopę oprocentowania kredytu refinansowego NBP z 7,6% w grudniu do 36% w styczniu,
3) obniżono współczynik indeksacji wynagodzeń za pracę z 0,8 w grudniu do 0,3 w styczniu (i 0,2 w lutym),
4) dokonano drastycznych podwyżek cen nośników energii (w tym węgla kamiennego o 400%, energii elektrycznej o 300%, gazu o 250%, benzyny o 100%) oraz niektórych surowców (w tym ropy naftowej o 233%, rud żelaza o 190%).

[20] W poprzednim obowiązującym systemie obsługi kasowej budżetu NBP automatycznie pokrywał ejściowe braki środków na bieżących rachunkach budżetu centralnego, jak również wykorzystywał przejściowe nadwyżki, natomiast limitowaniu (w ustawach budżetowych) podlegał kredyt na pokrycie ficytów rocznych oraz przejściowych deficytów występujących na koniec poszczególnych miesięcy.

[21] W stosunku do oficjalnego kursu z 31 grudnia 1989 r.; ponieważ w Polsce oficjalnie publikuje się rs dolara w złotych, praktycznie oznaczało to podwyższenie kursu dolara w złotych o 46%.

Posunięcia te, z wyjątkiem obniżenia współczynnika indeksacji, wpłynęły zasadniczo na koszty produkcji i w konsekwencji spowodowały nową fazę inflacji korekcyjnej. Skala jej przewyższała oczekiwania: o ile rząd - jak wynika z materiałów przedłożonych Sejmowi i Senatowi w czasie debaty budżetowej - oczekiwał wzrostu cen w styczniu o 45% i w lutym o 15%, to w rzeczywistości wzrosły one w styczniu o 79,6%, w lutym zaś o 23,8%. Przyczyn wyższego niż oczekiwano wzrostu cen było kilka: wyższy niż oczekiwano wzrost kosztów produkcji, przedsiębiorstwa ustalając nowe ceny antycypowały wzrost kosztów, często w dodatku przesadnie oceniany, obciążenia z tytułu odsetek bankowych przy kalkulacji nowych cen przyjmowano na poziomie styczniowym nie uwzględniając obniżenia oprocentowania w następnych miesiącach, przedsiębiorstwa świadomie podwyższały marżę zysku w celu zyskania większych funduszów własnych na finansowanie środków obrotowych itd.

W marcu fala inflacji korekcyjnej opadła, jednak miesięczne tempo wzrostu cen detalicznych utrzymało się na poziomie wyższym niż zakładano (według założeń w III kwartale miało wynosić około 3%). Kształtowanie się dynamiki cen w I połowie 1990 r. przedstawia poniższe zestawienie:

	I	II	III	IV	V	VI
miesięczne tempo wzrostu cen detalicznych w %	13,6	23,8	4,3	7,5	4,6	3,4

Nieoczekiwanym efektem wprowadzenia w życie II etapu programu stabilizacyjnego był silny spadek produkcji, który wystąpił już w styczniu. Produkcja sprzedana w przeliczeniu na 1 roboczy dzień była w styczniu 1990 r. w przemyśle uspołecznionym o 33% niższa niż w grudniu 1989 r., produkcja podstawowa uspołecznionych przedsiębiorstw budowlano-montażowych o 18%. W następnych miesiącach 1990 r. spadek produkcji już się jednak nie pogłębiał, a nawet - przede wszystkim w przemyśle - zaczęła ona nieznacznie wzrastać. Spadek produkcji spowodowany był przede wszystkim przewidywanymi trudnościami zbytu oraz niepewnością przedsiębiorstw co do ich przyszłości finansowej. Wobec bardzo drogiego w ocenie przedsiębiorstw kredytu zaczęły one dostosowywać rozmiary produkcji do stanu posiadanych funduszów własnych, rezygnując z korzystania z kredytów bankowych. W styczniu stan zadłużenia przedsiębiorstw wobec banków zmalał realnie o blisko 40%.

Mimo zmniejszenia skali produkcji sytuacja finansowa przedsiębiorstw uspołecznionych nie uległa w I kwartale 1990 r. pogorszeniu. Wręcz przeciwnie nastąpiła - poczynając od grudnia - eksplozja zysków, wynikająca z szybszego wzrostu wpływów ze sprzedaży wytworzonych towarów (po nowych cenach) niż kosztów zużywanych materiałów (z zapasów, a więc po starych cenach) i płac. W stosunku do

I kwartału poprzedniego roku wpływy ze sprzedaży były w i kwartale 1990 r. wyższe o 992%, koszty własne sprzedaży o 918%, zyski zaś - w ujęciu saldowym - o 1.285%.

Właściwym beneficjentem wzrostu zysków przedsiębiorstw był jednak budżet. *Po pierwsze,* udział podatku dochodowego w zysku wzrósł w związku z ograniczeniem ulg o około 5 punktów procentowych (z 33,1 % w IV kwartale 1989 r. do 38,4% w I kwartale 1990 r.). *Po drugie,* w przedsiębiorstwach występowało silne napięcie finansowe związane z koniecznością finansowania wzrostu nominalnej wartości rzeczowych środków obrotowych i dążeniem do minimalizowania zakresu korzystania z kredytu bankowego; nawet tak szybko rosnące zyski nie satysfakcjonowały znacznej części przedsiębiorstw.

Dochody budżetu centralnego z tytułu podatku dochodowego wyniosły w I kwartale 12,7 bln. zł., co stanowiło 46,9% dochodów budżetowych osiągniętych w tym okresie. Drugą pozycją dochodów wykazującą nieoczekiwaną dynamikę były wpłaty banków i innych instytucji finansowych, w I kwartale przyniosły one 40 bln. zł. Łącznie podatek dochodowy i wpłaty banków stanowiły w I kwartale 6,8% dochodów budżetu centralnego, według ustawy budżetowej w skali roku stanowić miały tylko 36,1%. Można szacować, iż przyspieszenie realizacji podatku dochodowego i wpłat banków w stosunku do założeń ustawy budżetowej i normalnego rozkładu sezonowego przyniosło skromnie licząc 6-7 bln. zł i umożliwiło zamknięcie budżetu centralnego w I kwartale nadwyżką 2,1 bln. zł, mimo że całkowicie zawiodły wpływy ze sprzedaży obligacji i udziałów w dochodach budżetów terenowych.

Drugim czynnikiem, który umożliwił osiągnięcie nadwyżki w budżecie centralnym, było ostrożne realizowanie wydatków, m.in. przez stosowanie miesięcznych otwarć kredytów oraz powstrzymywanie się od niektórych wydatków (np. z rezerwy restrukturyzacyjnej oraz dotacjido przedpłat na samochody). W konsekwencji wydatki dokonane w I kwartale stanowiły 15,7% wydatków przewidzianych w ustawie budżetowej na cały rok, w tym wydatki na utrzymanie sfery budżetowej 18,5%.

W tym samym czasie budżety terenowe znalazły się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. W ciągu stycznia i lutego wykazały one deficyt 2,2 bln. zł. i choć od marca bieżące dochody pokrywały już wydatki, to wujęciu skumulowanym deficyt utrzymywał się aż do czerwca. Przyczyną załamania była przejściowa niewydolność systemu dochodów własnych, jaka występuje na początku roku, spotęgowana dodatkowo licznymi zmianami w przepisach podatkowych. Niektóre podatki należące do dochodów własnych, jak podatek rolny i podatek od nieruchomości, płatne były w ratach kwartalnych i półrocznych, a terminy płatności przypadały dopiero pod koniec kwartału. Mało wydajne na początku 1989 r. były podatki od pozarolniczego sektora prywatnego (ze względu na panującą w nim dezorientację i likwidację lub zawieszenie działalności wielu jednostek) oraz podatku od płac; były to jednak zjawiska przejściowe i sytuacja powróciła do normy. Przejściowe deficyty zostały pokryte w części z zasobów pieniężnych pochodzących z lat ubiegłych, częściowo zaś kredytem bankowym; stan zadłużenia z tego tytułu wynosił na koniec kwietnia 1,5 bln. zł., a na koniec czerwca 2,1 bln. zł.

Łącznie sektor budżetowy: budżet centralny, budżety terenowe, parabudżety, w I kwartale wykazał nadwyżkę, według ewidencji bankowej[22], w wysokości 3,8 bln. zł.

Drugi kwartał cechowało dalsze umocnienie równowagi budżetowej. Sytuacja uległa jednak istotnym zmianom: minął okres inflacji korekcyjnej i tempo wzrostu cen mniej więcej się ustabilizowało. W konsekwencji funkcjonowanie budżetu centralnego zaczęło wracać do warunków normalnych.

Pewnemu pogorszeniu uległa sytuacja finansowa przedsiębiorstw uspołecznionych. Wiązało się to z zanikiem oddziaływania czynników, które w I kwartale doprowadziły do szczególnie wysokich zysków i było wyrazem normalizacji. Relacja zysków (w ujęciu saldowym) do sprzedaży towarów i usług obniżyła się z 27,5% w I kwartale do 23,7%. Mimo wzrostu w stosunku do I kwartału sprzedaży do 5,5% saldo zysków zmalało o 10,1%, co wiązało się ze wzrostem kosztów własnych o 7,2%, a więc silniejszym niż wzrost sprzedaży. Przyczyną tego było z jednej strony zniknięcie, wraz z obniżeniem się tempa wzrostu cen, mechanizmu powodującego opóźnienie dynamiki wzrostu kosztów, z drugiej zaś ukształtowanie się bariery popytu ograniczającej możliwości podnoszenia marży zysku.

Budżet centralny nie odczuł spadku zysków przedsiębiorstw, wręcz przeciwnie wpłaty z tytułu podatku dochodowego były o 16,7% wyższe. Wynikało to jednak przede wszystkim z rozkładu w czasie zaliczek (2 w I kwartale, 3 w II kwartale) na ten podatek, a także z przebiegu rozliczeń za rok poprzedni. Wzrosły także i to bardzo znacznie wpłaty banków (o 84,6%!). Nadal więc obydwa te źródła przynosiły budżetowi centralnemu ponad 60% dochodów.

Nadwyżka budżetu centralnego w II kwartale wynosiła 4,5 bln. zł i była przeszło dwukrotnie wyższa niż w I kwartale. Dla całego I półrocza nadwyżka wynosiła już 6,6 bln. zł. Na pozór tak znaczna nadwyżka - w II kwartale równa 14,2% wydatków budżetu centralnego - powinna być uważana za poważny sukces rządowego programu stabilizacyjnego, w rzeczywistości jednak sposób osiągnięcia nadwyżki musiał budzić istotne obawy. WII kwartale w stosunku do I dochody wzrosły o 33,4%, natomiast wydatki tylko o 27,0%. Zasadniczą przyczyną wzrostu nadwyżki była więc niska dynamika wydatków. Jeżeli uwzględnimy, iż w ciągu I półrocza zrealizowano tylko 35,6% wydatków przewidzianych w ustawie budżetowej na cały rok, w tym zaledwie 24,7% wydatków na utrzymanie sfery budżetowej, to politykę prowadzoną w zakresie wydatków określić trzeba jako ich "duszenie", powstrzymywanie się od dokonywania, przesuwane na dalsze terminy. "Duszenie" wydatków prowadzi nieuchronnie do powstawania swoistego nawisu wydatków odroczonych, których jednak nie da się uniknąć przed zakończeniem roku budżetowego. W konsekwencji oznacza to koncentrację wydatków pod koniec roku. Gdyby tylko same wydatki na utrzymanie i sfery budżetowej były dokonywane mniej więcej rytmicznie, tzn. w I półroczu powinny I

[22] Dane z ewidencji bankowej od 1990 r. pozwalają na całościowe ujecie salda sektora budżetowego,| podczas gdy sprawozdawczość budżetowa uwzględnia tylko budżet centralny i budżety terenowe.

osiągnąć około 40% kwoty rocznej, czyli - inaczej mówiąc - być wyższe o około 13 bln. zł. Oznaczałoby to nie tylko pochłoniecie nadwyżki, lecz także powstanie pokaźnego deficytu. Upoważnia to do stwierdzenia sui generis sztuczności uzyskanej w I półroczu nadwyżki budżetu centralnego.

Powstanie nadwyżki budżetowej wywiera na ogół wzmożony nacisk na "zagospodarowanie" nagromadzonych w ten sposób zasobów budżetowych na zwiększenie wydatków w stosunku do zapisów ustawy budżetowej. Nie ma w tym nic dziwnego, gdyż potrzeby, które by mogły zostać sfinansowane ze środków budżetowych są praktycznie nieograniczone, a ustalenia w ustawie budżetowej z reguły skąpe. Niedobrze się dzieje, gdy presję taką pobudza sztucznie uzyskana nadwyżka.

Budżety terenowe w II kwartale miały już zapewniony normalny dopływ dochodów i w związku z tym osiągnęły nadwyżkę 228 mld. zł. Po wyeliminowaniu jednak z dochodów środków z lat poprzednich faktycznie pozostał deficyt w wysokości 195 mld. zł, w przeciwieństwie do I kwartału niezbyt groźny, bo pokrywany z własnych zasobów.

Łączne saldo sektora budżetowego w II kwartale wynosiło 13,8 bln. zł., w całym zaś I półroczu 17,6 bln. zł. Nie ulega wątpliwości, iż wynik ten był znacznie korzystniejszy niż oczekiwano przy opracowywaniu rządowego programu stabilizacyjnego i uchwaleniu ustawy budżetowej. Czy jednak tak znaczna nadwyżka sektora budżetowego przyczyniła sięd istotnego postępu w zakresie opanowania inflacji? Czy w ogóle mogła się do tego przyczynić w polskich warunkach? Odpowiedź jest bardzo trudna, zwłaszcza wobec skąpości danych o kształtowaniu się wielkości makroekonomicznych w 1990 r. Jak wiadomo, dynamika cen w II kwartale okazała się znacznie wyższa niż zapowiedziano to w rządowym przedłożeniu ustawy budżetowej na rok 1990, zamiast zapowiedzianego spadku tempa wzrostu cen z 4,7% w kwietniu do 1,3% w czerwcu, faktycznie zmniejszyło się z 7,5% do 3,4%. Nie ma oczywiście żadnej sprzeczności między wystąpieniem wyższej niż zakładano nadwyżki sektora budżetowego i niższym niż oczekiwano stopniem redukcji inflacji, ponieważ natężenie inflacji jest wynikiem oddziaływania wielu czynników kreujących bądź osłabiających presję inflacyjną. Saldo sektora budżetowego jest tylko jednym z tych czynników, a siła oddziaływania - zarówno w jednym, jak i drugim kierunku - związana jest z jego relatywną wielkością, określoną na przykład w relacji do produktu krajowego brutto.

I Dostosowanie budżetowe - II półrocze 1990 roku

Ramy gospodarki budżetowej w II półroczu 1990 r. uległy przeobrażeniu wraz ze zmianą ustawy budżetowej, dokonaną na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 96/90, która podwyższyła dochody i wydatki budżetu centralnego w skali rocznej o 5,6 bln. zł utrzymując równość kwot dochodów i wydatków. Praktycznie oznaczało to dopuszczenie w II półroczu deficytu budżetowego w wysokości 4,6 bln. zł, czyli uprawnienie rządu do całkowitego wydatkowania nadwyżek nagromadzonych w I półroczu.

Zmiana ustawy budżetowej nie była posunięciem fortunnym, gdyż okazało się po zakończeniu roku, że dochody budżetu centralnego nie osiągnęły nawet pierwotnego poziomu przyjętego w ustawie budżetowej, nie mówiąc już o dodatkowych prawie 6 bln. zł. Wzrosły natomiast obietnice w zakresie wydatków (bo tak tylko można nazwać dokonane w uchwale nr 96/90 podwyżki kwot wydatków), których później nie można było zrealizować.

Trzeci kwartał jest zawsze okresem trudnym dla budżetu, ponieważ przypada wówczas sezonowy spadek aktywności gospodarczej w miesiącach wakacyjnych, odbijający się niekorzystnie na dochodach budżetowych. W III kwartale 1990 r. dochody budżetu centralnego okazały się o 16,0% niższe niż w II kwartale, w szczególności nastąpił poważny spadek obu najważniejszych dotychczas składników dochodu: podatku dochodowego (o 20,0%) i wpłat banków (o 58,2%).

Spadek dochodów budżetu centralnego z tytułu podatku dochodowego wiązał się z dalszym pogorszeniem się sytuacji finansowej przedsiębiorstw uspołecznionych. Koszty własne nadal rosły nieco szybciej niż wartość sprzedaży (pierwsze wzrosły o 7,5% w stosunku do II kwartału; druga o 6,9%), co - uwzględniając inne wpływające tu czynniki - spowodowało faktyczną stagnację zysków (wzrost o 0,6%) i dalszy spadek ich relacjido wartości sprzedaży (z 23,7% w II kwartale do 22,4%). Zmniejszyły się również zyski banków. Zjawiska te nadal można oceniać jako wyraz normalizacji związanej ze słabnięciem inflacji.

Wydatki budżetu centralnego w III kwartale także uległy zmniejszeniu w porównaniu z II kwartałem, ale w stopniu mniejszym niż dochody, bo tylko o 1,1%. W konsekwencji w budżecie centralnym powstał deficyt kwartalny w wysokości 341 mld. zł. Większemu deficytowi zapobiegło kontynuowanie polityki "duszenia" wydatków: wydatki dokonane w ciągu trzech kwartałów stanowiły zaledwie 55,4% wydatków przewidzianych w pierwotnej ustawie budżetowej i 53,4% w ustawie budżetowej zmienionej uchwałą nr 96/90. W jeszcze mniejszym stopniu zaawansowana była realizacja wydatków na utrzymanie sfery budżetowej: tylko 40,5% w stosunku do pierwotnej ustawy budżetowej. Sytuacja taka bez cienia wątpliwości zapowiadała na III kwartał ogromną koncentrację wydatków i poważny deficyt.

Sytuacja budżetów terenowych w III kwartale kształtowała się w ujęciu zbiorczym zupełnie dobrze. Dochody były wyższe od wydatków o 3,2 bln. zł, co oznaczało nadwyżkę równą 20% dokonanych wydatków. Oczywiście sytuacja poszczególnych budżetów województw, miast i gmin była wysoce zrównoważona i wiele spośród nich znajdowało się w położeniu bardzo złym, innym wykazującym nawet nadwyżki brakło jednak środków na podjęcie bardziej ambitnych, a tym samym i kosztownych przedsięwzięć, obiecywanych w toku majowej kampanii wyborczej do rad gminnych i I miejskich. Dlatego też słyszy się narzekania na brak środków finansowych w dyspozycji. Z liczb wynika jednak niezbicie, iż musiało być wiele gmin posiadających poważne nadwyżki finansowe. Oczywiście ich rzecznicy tym się głośno nie chwalili.

Łącznie sektor budżetowy w III kwartale wykazał nadwyżkę w wysokości 10,2 bln. zł. Jak łatwo zauważyć, przeważającą część zapewniały fundusze celowe - około 8 bln. zł; można domniemywać na podstawie ukształtowania się sald w IV kwartale, iż w ramach funduszów występowało zjawisko odroczenia wydatków na koniec roku.

Sytuacja budżetowa w IV kwartale 1990 r. przebiegała w sposób szczególnie znamienny. Jeszcze w październiku nadwyżkę osiągnął zarówno budżet centralny (585 mld. zł), jak i budżety terenowe (630 mld. zł), w listopadzie w budżecie centralnym pojawił się już poważny deficyt (1.834 mld. zł), ale budżety terenowe wykazywały nadwyżkę (674 mld. zł). Grudzień przyniósł już ogromny deficyt zarówno w budżecie centralnym (3,5 bln. zł, tzn. 15,3% grudniowych wydatków), jak i w budżetach terenowych (2,9 bln. zł, tzn. 31,5% grudniowych wydatków).

Podobną tendencję wykazywało także łączne saldo całego sektora budżetowego; obrazuje to poniższe zestawienie:

	VII	VIII	IX	X	XI	XII
saldo sektora budżetowego w mld. zł	+3 871	+1 737	+1 409	-231	-200	-9 490

O ile ujemne saldo sektora budżetowego w październiku i listopadzie nie mogły ze względu na swe niewielkie rozmiary wywierać liczącego się wpływu na równowagę pieniężną w gospodarce, to nie można tego powiedzieć o saldzie grudniowym. Wypływ w grudniu 9,5 bln. zł z sektora budżetowego na rynek nie mógł nie oznaczać ogromnego impulsu proinflacyjnego; 9,5 bln. zł to - orientacyjnie szacując - sporo ponad 10% produktu krajowego brutto zrealizowanego w tym miesiącu[23].

Grudniowy budżetowy impuls inflacyjny wystąpił w momencie, gdy już od kilku miesięcy występowało przyspiesenie procesów inflacyjnych. Oczywiście wypływ pieniądza z sektora budżetowego (zwłaszcza, że w znacznej mierze nastąpił w drugiej połowie grudnia) tylko w niewielkim stopniu mógł wpłynąć na kształtowanie się wskaźnika cen w grudniu, gdyż liczy się te wskaźniki - właśnie w Polsce - na podstawie średnich poziomów cen w miesiącu. Przyspieszenie grudniowe musiało mieć inne przyczyny, ale największe przyspieszenie procesów inflacyjnych nastąpiło w styczniu; przedstawia to zestawienie na następnej stronie:

[23] Można orientacyjnie szacować, iż produkt krajowy brutto w cenach bieżących kształtował się w granicach 700-750 bln. zł; przesłankami szacunku jest podany przez GUS spadek produktu krajowego brutto w cenach stałych o 12% i dostępne wskaźniki cen liczone na podstawie średnich rocznych poziomów cen.

	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	1.91
miesięczne tempo wzrostu cen detalicznych w %	3,4	3,6	1,8	4,6	5,7	4,9	5,9	12,7

Grudniowy deficyt w budżecie centralnym przybrał tak wielkie rozmiary, mimo że sytuacja w zakresie dochodów kształtowała się w IV kwartale stosunkowo pomyślnie. Dochody w porównaniu z III kwartałem wzrosły o 47,4%, w tym wpływy z tytułu podatku dochodowego o 33,6%, wpłaty banków o 78,2%. Pojawiło się nowe - w poprzednich kwartałach występujące w minimalnych rozmiarach - źródło dochodów budżetu centralnego w postaci podatku od wzrostu wynagrodzeń (czyli popularnego "popiwku"), który przyniósł w IV kwartale 6,8 bln. zł, co stanowiło 15,2% całości dochodów budżetu centralnego w tym kwartale.

Główną przyczyną powstania defcytu w IV kwartale, a w szczególności w grudniu (na który przypadało 71% deficytu kwartalnego) był ogromny - o 58,1% - wzrost wydatków, wynikający z odrabiania zaległości wydatkowych: regulowania różnego rodzaju zobowiązań powstałych wcześniej. W ten sposób zemściła się polityka "duszenia" wydatków w ciągu roku i odkładania ich na ostatnią chwilę. Usprawiedliwieniem dla takiej polityki może być jednak okoliczność, iż ostatecznie dokonane wydatki stanowią 86,6% wydatków ustalonych w ustawie budżetowej oraz 83,5% wydatków wynikających z uchwały nr 96/90. Oznacza to, iż odkładanie wydatków na ostatnią chwilę pozwoliło na pewną ich redukcję i odciążenie budżetu. Powstaje jednak pytanie, na które nie ma w tej chwili odpowiedzi, czy - a jeśli tak to jak wielka - część tych niezrealizowanych wydatków nie przesunęła się na 1991 r. zwiększając napięcie w budżecie na ten rok.

Charakterystyczną cechą IV kwartału z punktu widzenia relacji budżet - przedsiębiorstwa było to, iż znikła występująca poprzednio zbieżność wzajemnych korzyści: dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw przynosiły wzrost dochodów budżetowych, ale utrzymywała się stabilna proporcja podziału. W IV kwartale wzrost dochodów budżetu nastąpił kosztem predsiębiorstw, gdyż udział zysku netto, a więc części zysku pozostającej w przedsiębiorstwie, do zysku brutto zmalał z 53,2% w I półroczu do 29,6%. Spowodowała to konieczność płacenia przez przedsiębiorstwa na niespotykaną dotąd skalę podatku od wzrostu wynagrodzeń. W IV kwartale pochłonął on prawie 27% zysku brutto. W ten sposób podatek ten stał się obciążeniem wręcz rujnującym przedsiębiorstwa, choć zdaje się nie ulegać wątpliwości, iż one same w tę sytuację się wpędziły. Tłumaczy to całkowicie falę niechęci, wręcz nienawiści do podatku od wzrostu wynagrodzeń, jaka wystąpiła na przełomie lat 1990 i 1991, ale w żadnej mierze nie podważa konieczności utrzymywania instrumentu efektywnie hamującego wzrost płac nominalnych.

WIV kwartale zaczęły narastać trudności związane z falowaniem dziennych sald dochodów i wydatków w ciągu kolejnych miesięcy. Na początku roku - **w** styczniu i lutym - sprawę rozwiązał kredyt udzielony przez PKO-BP. Od marca budżet centralny dysponował skumulowanymi nadwyżkami i falowanie dziennych sald nie stanowiło problemu i stan taki utrzymywał się do października, ale **w** listopadzie i grudniu **w** połowie miesiąca środki znajdujące się **w** dyspozycji zaczęły spadać do zera. Wpływ falowania sald dziennych na stan środków **w** dyspozycji budżetu centralnego **w** I półroczu przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13

Wahania stanu środków budżetu centralnego w II półroczu 1990 r.

mld. zł

Wyszczególnienie	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Stan środków budżetowych[a]							
- na początku miesiąca	7 205	6 828	7802	7 696	5 685	6 257	4 437
- najniższy w ciągu miesiąca	1812	3 235	3175	2376	1278	51	0
- na koniec miesiąca	6 828	7802	7 696	5 685	6 257	4 437	960

[a] czyli skumulowanych nadwyżek
Źródło: dane Ministerstwa Finansów

Uwagi końcowe

Dostosowanie budżetowe w I połowie 1990 r. zostało dokonane z pełnym powodzeniem. Udało się nie tylko zrównoważyć budżet centralny, ale i osiągnąć poważne nadwyżki całego sektora budżetowego, mimo dotkliwych początkowo deficytów **w** budżetach terenowych. Nie zapewniło to jednak redukcji stopy inflacji w oczekiwanym stopniu. Nie powinno to dziwić, skoro dostosowanie budżetowe stanowiło tylko jedną z płaszczyzn na której realizowany był program stabilizacyjny. Co więcej, nie wolno zapominać, że siła oddziaływania stabilizującego poszczególnych przedsięwzięć składających się na program stabilizacyjny zależy nie od znaczenia, jakie zwykło się im przypisywać w rozważaniach teoretycznych, lecz od ich wyrazu kwotowego w relacji do innych wielkości makroekonomicznej w danej gospodarce. Wyeliminowanie przeto niewielkiego w gruncie rzeczy deficytu budżetowego nie mogło wywierać silnego wpływu stabilizującego.

Bardziej pełna ocena wpływu dostosowania budżetowego wymagałaby precyzyjnego określenia relatywnej wagi i efektów poszczególnych działań prowadzących w ramach realizacji programu stabilizacyjnego w ich wzajemnej współzależności. Wydaje się, iż w chwili obecnej nie ma jeszcze do tego dostatecznych podstaw.

Jedna z metod, za pomocą której przeprowadzono dostosowanie budżetowe - "duszenia" wydatków i odraczania ich na jak długo było to możliwe - okazała się niebezpieczna w skutkach. Doprowadziło to do wystąpienia pod koniec roku, w warunkach ogólnie trudniejszych niż w w I półroczu, silnego impulsu inflacyjnego ze strony sektora budżetowego. W ten sposób "duszenie" wydatków jako metoda uzyskiwania równowagi budżetowej przekształciło się w swoje przeciwieństwo, stając się czynnikiem wywołującym w pewnym momencie właśnie ostry brak równowagi. Nie zmienia tego okliczność, iż w tym momencie sektor budżetowy miał własne środki na sfinansownie niedoboru. Dostosowanie budżetowe, jeśli ma rzeczywiście być czynnikiem stabilizującym wymaga zrównoważenia budżetu w czasie, na bieżąco; pokrywanie deficytu budżetowego z nadwyżek osiągniętych w poprzednich okresach niewiele różni się od drukowania w tym celu banknotów.

Wnioskiem, który można wyciągnąć z doświadczeń 1990 r. jest konieczność położenia nacisku na bardziej równomierne rozłożenie w czasie wydatków budżetowych, ale oczywiście w ścisłej korelacji z rozłożeniem w czasie dopływu dochodów. Stanowi to warunek rzeczywistego dostosowania budżetowego.

Bibliografia

Cagan P. (1969), *The theory of hyperinflation.* W: *Inflation, Selected Readings*, ed. R.J. Ball, P. Doyle. Harmondsworth: Penguin Books

Dornbusch R. (1990), *Experience with Externe Monetary Instability*, referat na konferencję: *Managing Inflation in Socialist Economies.* Warszawa: EDI World Bank i IGS SGPiS, 12-13 marca

Grabski W. (1988), *Myśli o Rzeczypospolitej. Wybór myśli politycznych i społecznych.* Kraków: Wydawnictwo Literackie

Program (1989), *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki.* Warszawa

Tanzi V. (1990), *Fiscal Issues in Adjustment Programs,* referat na konferencję:*Conference on Adjustment and Growth: Lessons for Eastern Europe.* Pułtusk, October 4-5

Ustawa (1982), *Ustawa z dnia 8 marca 1982 roku o cenach.* Dz.U. nr 7 poz. 52

Izabela Bolkowiak
Ewa Relewicz

2. Reformy systemu podatkowego w warunkach rynkowych przekształceń gospodarki

Rozumiana szeroko polityka podatkowa w 1990 r. miała służyć realizacji założeń polityki społeczno-gospodarczej, a więc przede wszystkim realizacji programu stabilizacji gospodarki oraz - w dłuższej perspektywie - przejściu do gospodarki rynkowej. Pierwsze z wymienionych zadań byłowykonywanewramach reformowanego stopniowo systemu podatkowego. Natomiast drugie wiąże się z gruntowną przebudową tego systemu, likwidacją jego struktury charakterystycznej dla gospodarki planowanej centralnie o przewadze własności państwowej i stworzeniem systemu właściwego dla gospodarki rynkowej, opartej na dominacji własności prywatnej.

Jako system docelowy przyjęto schemat konstrukcji systemów podatkowych obowiązujących w rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej. Taki wzorzec systemu docelowego nie jest jednak bezdyskusyjny (por. np. Fedorowicz, 1990; Kornai, 1990; Bień, 1989). Chodzi zarówno o wnioski i oceny wynikające z doświadczeń państw, na których wzorowane są założenia przeprowadzanej reformy, jak i wątpliwości co do sposobu funkcjonowania takich systemów w kraju przechodzącym do gospodarki rynkowej, w którym mechanizmy rynku nie funkcjonują jeszcze w sposób doskonały; problemy do dyskusji w tej sprawie przedstawia R.Musgrave (1990). Z drugiej jednak strony przyjęty wzorzec jest wypróbowany i w związku z tym jego wprowadzenie stanowi mniejsze ryzyko niż poszukiwanie całkowicie nowych dróg.

System podatkowy w gospodarce planowanej centralnie

Cechą charakterystyczną systemu podatkowego w warunkach gospodarki planowanej centralnie jest podział systemu na dwa niezależne od siebie subsystemy: opodatkowania przedsiębiorstw uspołecznionych, przede wszystkim państwowych oraz opodatkowania ludności i gospodarki nie uspołecznionej.

Ukształtowany u progu lat '80. subsystem opodatkowania przedsiębiorstw państwowych obejmował dwie grupy podatków: podatki zaliczane do kosztów produkcji i podatki obciążające nadwyżkę. Do kosztów przedsiębiorstwa zaliczane były: podatek od nieruchomości (całkowicie odrębny od podatku o tej samej nazwie obciążającego ludność i gospodarkę nie uspołecznioną) oraz podatek od płac, obciążający liniowo środki na wynagrodzenia pracownicze zaliczane do kosztów produkcji. Nadwyżki jednostek gospodarki uspołecznionej obciążone były natomiast podatkiem obrotowym (w zasadzie obciążeni nim byli producenci finalnych dóbr rynkowych, przy czym był on skupiony wnielicznych branżach przemysłu, choć ostatnio obejmował także dobra inwestycyjne i handel detaliczny), zaś zyski tychże przedsiębiorstw podatkiem dochodowym i podatkiem od wzrostu wynagrodzeń.

Podatki składające się na subsystem gospodarki nie uspołecznionej i ludności obejmowały przede wszystkim: w odniesieniu do dochodów pochodzących z pracy najemnej - podatek od wynagrodzeń i podatek wyrównawczy, w odniesieniu do pozarolniczej gospodarki nie uspołecznionej - podatki dochodowy i obrotowy, zaś w odniesieniu do rolnictwa - podatek rolny, a ponadto podatki majątkowe.

Omówione wyżej subsystemy funkcjonowały w sposób izolowany tak w odniesieniu do zasad leżących u ich podstaw, jak i wzakresie przypisywanych im funkcji.

Funkcję zasilającą pełnił przede wszystkim subsystem opodatkowania gospodarki uspołecznionej. Świadczyć o tym może struktura dochodów budżetowych (patrz tabela 14), wynikająca bezpośrednio ze struktury własnościowej gospodarki, a zarazem odzwierciedlająca swoistą "filozofię" podziału nadwyżki uzyskiwanej w gospodarce państwowej między podmioty gospodarujące (przedsiębiorstwa), zatrudnionych i budżet państwowy. Wyrazem tej filozofii była w Polsce np. rezygnacja z bezpośredniego opodatkowania pracowników gospodarki uspołecznionej, połączona z równoczesnym obciążeniem pracowników proporcjonalnym podatkiem od płac, stanowiącym formalnie element systemu opodatkowania przedsiębiorstw uspołecznionych. Podobnie podatek obrotowy, pobierany przede wszystkim u producentów finalnych dóbr rynkowych, stanowiący jedno z dwóch - obok podatku dochodowego od przedsiębiorstw uspołecznionych - głównych źródeł dochodów budżetowych, ostatecznie obciążał konsumentów, jednak formalnie stanowił dochód budżetu z gospodarki uspołecznionej.

Niezależnie od funkcji zasilającej, podatki od jednostek gospodarki uspołecznionej miały stanowić jeden z podstawowych instrumentów pośredniego centralnego sterowania działalnością przedsiębiorstw, kształtowania ich nadwyżki i jej podziału, m.in. w celu regulowania kierunków rozwoju wspomnianych przedsiębiorstw. Np. podatek obrotowy o silnie zróżnicowanych przedmiotowo stawkach (jeszcze w 1988 r. było ich ok. 400) miał zjednej strony regulować zyskowność producentów dóbr finalnych, pozbawiając ich korzyści płynących z trwałego niedoboru wytwarzanych przez nich towarów, z drugiej zaś strony miał - przez ceny - równoważyć popyt i podaż na poszczególnych rynkach cząstkowych i kierować popytem ludności.

Tabela 14

Struktura dochodów budżetu państwa w latach 1986-1990

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990[a]
Ogółem dochody	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:					
Wpłaty od gospodarki uspołecznionej	78,0	79,5	86,3	79,5	80,9
w tym:					
- podatek obrotowy	30,8	30,7	31,7	28,4	19,1
- podatek dochodowy	29,2	31,8	35,7	32,6	36,5
- dywidenda				5,5	6,5
- podatek od płac	10,1	10,5	103	10,9	9,1
- p.p.w.w.	1,6	0,9	2,1	0,2	4,5
- podatek od nieruchomości	2,3	2,0	2,3	0,8	1,7
-cło					1,9
Podatki i opłaty od gospodarki nie uspołecznionej	3,5	4,4	4,7	5,0	4,0
Podatki i opłaty od ludności	1,1	1,4	1,6	2,1	1,8
Opłata skarbowa	0,6	0,7	0,7	1,1	0,6

[a] wykonanie, obliczenia wstępne

Źródło: dane Ministerstwa Finansów

Były to funkcje charakterystyczne dla gospodarki niedoboru, właściwej dla wszystkich krajów realnego socjalizmu. Ulgi **w** podatku dochodowym oddziaływać miały na kierunki rozwoju przedsiębiorstw i przeznaczania zysku na poszczególne cele, a np. płacony z zysku podatek od wzrostu wynagrodzeń (często zmieniaj ący formułę i nazwę) - regulować miał środki przeznaczone na wynagrodzenia pracownicze.

Drugi subsystem podatkowy, dotyczący ludności i gospodarki nie uspołecznionej, zróżnicowany ponadto według źródeł utrzymania podatników, miał niewielkie znaczenie fiskalne, mimo stosunkowo znacznego udziału gospodarki nie uspołecznionej w strukturze gospodarczej Polski. Stanowiło to w znacznej mierze następstwo braku powszechności opodatkowania dochodów osób fizycznych (zastąpienie bezpośredniego opodatkowania płac pracowników gospodarki uspołecznionej podatkiem od płac płaconym przez uspołecznionych pracobiorców),

bardzo niskiego opodatkowania rolnictwa (por. Majewicz, 1987; Jasińska, 1989a; Jasińska, 1989b; Jasińska, 1991; Mieszkowski, 1991) oraz drobnej gospodarki prywatnej poza rolnictwem, płaconego w formie kwotowych ryczałtów podatkowych (Majewicz, 1985).

Odejście od charakterystycznej dla gospodarki planowanej centralnie "filozofii" systemu podatkowego było najbardziej eksponowanym celem węgierskiej reformy podatkowej 1988 r. "Podstawowa idea nowego systemu polega na całkowitym przekształceniu struktury podatków. Zmniejszeniu ulegają obciążenia podatkowe organizacji gospodarczych, zwiększa się natomiast obciążenie podatkowe społeczeństwa. Oznacza to przesunięcie ciężaru podatkowego ze sfery produkcji do sfery konsumpcji. Ekonomiści węgierscy liczą na to, że takie przesunięcie ciężaru opodatkowania zmniejszy przesadną dotąd rolę polityki fiskalnej jako narzędzia kontroli ekonomicznej" (Krajewska, 1989).

W tej sytuacji funkcje subsystemu opodatkowania ludności i gospodarki nie uspołecznionej miały przede wszystkim regulacyjny charakter. Regulacja ta w odniesieniu do ludności utrzymującej się z pracy najemnej miała w szczególności zapobiegać uznanemu za nadmierne zróżnicowaniu płac, a więc przeciwdziałać konsumpcji uznanej (w istniejących warunkach) za "luksusową". Klasycznym tego przykładem jest podatek wyrównawczy, dotyczący dochodów płacowych uważanych za szczególnie wysokie. Relacje kwoty wolnej od podatku wyrównawczego do płacy przeciętnej w roku podatkowym i roku go poprzedzającym przedstawia tabela 15.

Tabela 15

Relacje kwoty wolnej od podatku wyrównawczego do płacy przeciętnej

w %

Rok	Relacje kwoty wolnej od podatku wyrównawczego do płacy przeciętnej: w roku poprzednim	w roku podatkowym
1985	x	170
1986	200	160
1987	199	165
1988[a]	429	235
1989	580	149

″ W 1988 r. w wyniku tzw. operacji cenowo-dochodowej nastąpiło znaczne przyspieszenie wzrostu cen i płac, które oddziałało także na relacje ukształtowane w 1989 r.

Źródło: roczniki statystyczne oraz coroczne rozporządzenia Rady Ministrów regulujące zasady podatku wyrównawczego w poszczególnych latach. Obliczenia własne

Kwoty wolne od podatku wyrównawczego w poszczególnych latach nie są, jak widać, szczególnie wysokie w odniesieniu do średnich płac, co świadczy o sile tendencji egalitaryzujących zarobki, szczególnie przy małym zróżnicowaniu płac, o czym z kolei świadczy mała liczba osób płacących podatek wyrównawczy - wahała się ona od 1,2% liczby zatrudnionych w 1985 r. do 2,5% w 1989r. (za rok 1990brak dotąd danych; należy sądzić, że wzrosła ona znacznie w stosunku do 1989 r.).

W odniesieniu do gospodarki nie uspołecznionej opodatkowanie miało służyć przede wszystkim ograniczeniu zjawiska kapitalizacji. Z drugiej strony, przy braku możliwości akumulacji kapitału, system podatkowy miał także służyć ograniczeniu luksusowej konsumpcji osób utrzymujących się działalności na własny rachunek, do której skłaniały je ograniczenia rozwoju działalności. W tym zakresie była to więc funkcja analogiczna do żądań podatku wyrównawczego, ale podatek dochodowy obciążający gospodarkę nie uspołecznioną był ostrzejszy od podatku wyrównawczego, nawet przy uwzględnieniu powszechnego opodatkowania płac w postaci płaconego przez uspołecznionych pracodawców podatku od płac (należy jednak pamiętać, że małe zakłady korzystały z prawa opłaty uproszczonych form opodatkowania, w tym szczególnie korzystnej karty podatkowej); pracownicy gospodarki nie uspołecznionej płacili natomiast bezpośredni podatek od wynagrodzeń, uzupełniony podatkiem wyrównawczym.

Gospodarka nie uspołeczniona była także obciążona podatkiem obrotowym (ryczałt w postaci karty podatkowej obejmował w jednej kwocie podatki: obrotowy i dochodowy), uregulowanym odrębnie od podatku o analogicznej nazwie odnoszącego się do gospodarki uspołecznionej (w latach '80. wysokość obciążeń wszystkich sektorów została znacznie ujednolicona) oraz podatkiem od nieruchomości uregulowanym odrębnie od analogicznego podatku dotyczącego jednostek gospodarki uspołecznionej.

Reasumując można więc powiedzieć, że podlegający reformowaniu system podatkowy, właściwy dla gospodarki centralnie planowanej, charakteryzował się zróżnicowaniem według sektorów własnościowych zarówno warunków, zasad i wysokości podatku, jak też pełnionych funkcji, które były w obu omawianych subsystemach odmienne.

Proces reformowania systemu podatkowego

Założenia reformy

Prowadzona od 1989 r. reforma podatkowa miała na celu, przynajmniej początkowo, zrównanie warunków opodatkowania wszystkich sektorów oraz ujednolicenie opodatkowania ludności. U podstaw tej reformy leżało także zamierzenie neutralizacji systemu podatkowego, a zwłaszcza uwolnienie go od

licznych funkcji regulacyjnych. Ujęte w największym skrócie założenia reformy podatkowej polegają na:

1. Zrównaniu-coraz bardziej deklaratywnym niż rzeczywistym - warunków opodatkowania wszystkich sektorów własnościowych gospodarki, zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i majątku, przy znacznym ograniczeniu pozafiskalnych funkcji podatków.
2. Upowszechnieniu oraz ujednoliceniu opodatkowania dochodów i majątku osób fizycznych.
3. Całkowitej zmianie zasad opodatkowania konsumpcji przez wprowadzenie podatku od wartości dodanej. Powszechny podatek od towarów i usług (proponowana nazwa polskiego podatku od wartości dodanej) ma być uzupełniony selektywnymi podatkami konsumpcyjnymi (akcyzami) o stawkach wyższych niż powszechnie stosowane.

Reforma nie jest aktem jednorazowym, lecz procesem, który zaczął się w 1989 r., a którego zakończenie ma nastąpić z początkiem 1992 r.

Reforma w **latach 1989-1990**

Podstawę rozpoczęcia reformy systemu podatkowego stanowiła ustawa o działalności gospodarczej (grudzień 1988 r.), gwarantująca wszystkim sektorom jednakowe warunki funkcjonowania, w tym opodatkowanie. Ostatnim jej akordem ma być wejście w życie powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych.

Jest rzeczą charakterystyczną, że podobna w ogólnych zarysach do reformy polskiej, reforma podatkowa przeprowadzona z dniem 1 stycznia 1988 r. na Węgrzech, także uprzedziła zmianę rządu i rozpoczęcie transformacji ustrojowej (założenia reformy węgierskiej zob. m.in. Bień, 1988; Bolkowiak, 1988; Krajewska, 1989). Stało się tak dlatego, że w obu krajach o najbardziej zaawansowanych reformach gospodarczych, przeprowadzanych w ramach gospodarki planowanej centralnie, system podatkowy charakterystyczny dla realnego socjalizmu stawał się już zbyt ciasnym "gorsetem".

W ślad za uchwaleniem ustawy o działalności gospodarczej, na początku 1989 r. Sejm przyjął ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych i znowelizował ustawę o podatku dochodowym, dotyczącym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek. Był to istotny krok w stronę zrównania opodatkowania dochodów wszystkich jednostek gospodarczych, niezależnie od formy własności i formy prawnej. Jednocześnie w planie konsolidacji gospodarki narodowej na lata 1989-1990 przewidziano zastąpienie w ciągu 2-3 lat obowiązującego podatku obrotowego podatkiem od wartości dodanej.

Zbliżenie warunków opodatkowania różnych sektorów polegało na jednakowym obciążeniu podatkiem dochodowym wszystkich osób prawnych oraz znacznym zbliżeniu opodatkowania dochodów z działalności indywidualnej osób fizycznych, gdyż:

1. W obu ustawach, tak w odniesieniu do osób fizycznych, jak i prawnych, przychód z działalności gospodarczej zdefiniowany został analogicznie, jako suma przychodów poszczególnych źródeł. Podobnie zostały zdefiniowane poszczególne źródła przychodów oraz koszty ich uzyskania. Tak samo ustalana jest więc dla wszystkich podmiotów podstawa opodatkowania.
2. Jednocześnie ustalono analogicznie dla wszystkich podatników obu podatków dochodowych tytuły ulg podatkowych o charakterze gospodarczym oraz różne potrącenia z podstawy opodatkowania.

Wysokość obciążenia dochodów wszystkich osób prawnych została ustalona na jednolitym poziomie (40%); dla osób fizycznych przewidziano skalę progresywną, z krańcową stawką 50% w 1990 r., ale zarazem z zastrzeżeniem, że opodatkowanie całego dochodu nie może przekraczać 40%.

Jednakże już w 1989 r., w ramach reformy podatkowej, powstała nierówność w obciążeniu dochodów różnych sektorów własnościowych przez wprowadzenie w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych szczególnego podatku majątkowego, którego podstawę stanowi fundusz założycielski, a źródło zapłaty - zysk przed podziałem. Podatek ten, niefortunnie nazwany dywidendą, gwarantuje więc właścicielowi - państwu udział w zysku przedsiębiorstwa w wysokości całkowicie niezależnej od rzeczywistej rentowności majątku i w sposób ograniczający możliwości swobodnego podziału zysku między różne cele. Podatek ten w 1989 r. złagodzono ustaleniem górnej granicy zysku obciążenia dywidendą. Kolejne przedsięwzięcia, ujednolicające opodatkowanie wszystkich sektorów własnościowych nastąpiło w ramach procesu reformowania systemu podatkowego w 1990 r. Jednolicie dla wszystkich podatników (osób prawnych i osób fizycznych) ograniczono znacznie liczbę inwestycyjnych ulg podatkowych oraz - w następstwie znacznego podwyższenia kursu walutowego - zlikwidowano ulgi eksportowe. Objęto podatkiem od wzrostu wynagrodzeń, obciążającym zysk podmiotów gospodarczych, wszystkie osoby prawne (poza działającymi z udziałem kapitału zagranicznego). Ujednolicono dla wszystkich sektorów własnościowych podatek od nieruchomości i opłatę skarbową. Utrzymując nadal dwa formalnie odrębne podatki obrotowe, kontynuowano proces zbliżania poziomu obciążenia wszystkich sektorów.

Zachowując odrębność opodatkowania płac w sektorze uzpołecznidnym (podatek od płac płacony przez pracodawcę) i w sektorze nie uspołecznionym (bezpośredni podatek od wynagrodzeń), ujednolicono wysokość obciążeń (20% płac netto), przez co zrównano warunki tworzenia środków na płace we wszystkich sektorach (wiąże sie to z obowiązującymi w 1990 r., wspomnianymi już warunkami

obciążenia wzrostu wynagrodzeń wszystkich osób prawnych, poza działającymi z udziałem kapitału zagranicznego).

W 1990 r. specyficznym obciążeniem przedsiębiorstw państwowych pozostała jedynie omówiona wyżej tzw. dywidenda, jednakże już bez ograniczenia jej udziału w zysku, stawiając przedsiębiorstwa państwowe, szczególnie w kapitałochłonnych

Tabela 16

Obciążenie gospodarki uspołecznionej na rzecz budżetu państwa

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990
Wpłaty od gospodarki uspołecznionej w mld. zł	3 818,8	4 649,6	8 710,0	23 937,9	158 774,8
Zatrudnienie w sektorze uspołecznionym w sferze prod. materialnej w tys.	9 068,8	9 0153	8 799,5	8 208,7	7365,4
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu w tys. zł	421,1	515,7	989,9	2916,2	21 556,8
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu, rok poprzedni = 100		122,5	191,9	294,6	739,2
Wpłaty od gospodarki uspołecznionej w mld. zł w cenach 1990 r.	181 685,4	176 545,8	205 032,7	163 903,0	158 774,8
Wpłaty od gospodarki uspołecznionej w cenach 1990 r., rok poprzedni=100		97,2	116,1	79,9	96,9
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu w tys. zł. w cenach 1990 r.	20 034,1	19582,9	23 300,5	19967,0	21556,8
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu w cenach 1990 r., rok poprzedni = 100		97,7	119,0	85,7	108,0

Uwaga: Wysokość wpłat do budżetu w poszczególnych latach przeszacowano na warunki 1990 r. za pomocą wskaźnika cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych i niekonsumpcyjnych. Wprawdzie poprawniejsze byłoby zastosowanie w odniesieniu do podatków wskaźnika cen produktu globalnego, jednak wskaźnik ten dla 1990 r. zostanie obliczony przez GUS dopiero jesienią 1991 r. Ponieważ wartości obu wskaźników w latach 1986-1989 były do siebie zbliżone (por. Rocznik, 1990) uważamy, że powyższe obliczenia prawidłowo obrazują zaistniałe tendencje.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów, dane GUS oraz obliczenia własne ,

branżach produkcji, w gorszych warunkach konkurencyjnych w stosunku do pozostałych sektorów własnościowych. W rezultacie wszystkich zmian, które zaszły w 1990 r. w opodatkowaniu dochodów z działalności gospodarczej, tak osób fizycznych, jak i prawnych, reprezentujących różne sektory własnościowe, wzrosły znacznie obciążenia przedsiębiorstw państwowych, a obniżyły się obciążenia zakładów prywatnych. Obciążenia te, w przeliczeniu na 1 zatrudnionego[24], w latach 1986-1990 w sektorze państwowym przedstawia tabela 16, a **w** sektorze prywatnym - tabela 17.

Tabela 17

Obciążenie gospodarki nie uspołecznionej (osób fizycznych) na rzecz budżetu państwa

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990
Wpłaty do budżetu w mld. zł	124,0	196,1	333,1	1 016,1	4 514,1
Zatrudnienie w sektorze nie uspołecznionym - osoby fizyczne - w tys.	888,3	986,6	1109,2	1 507,6	1 915,5
Przeciętne obiążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu w tys. zł	139,6	198,8	300,3	674,0	2 356,6
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu, rok poprzedni = 100	x	142,4	151,1	224,4	349,7
Wpłaty do budżetu w mld. zł w cenach 1990 r.	5 898,9	7 445,8	7 841,6	6 957,1	4 514,1
Wpłaty do budżetu w mld. zł w cenach 1990 r., rok poprzedni = 100		126,2	105,3	88,7	64,9
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu w tys. zł w cenach 1990 r.	6 640,6	7 546,9	7 069,6	4 614,7	2356,6
Przeciętne obciążenie 1 zatrudnionego wpłatami do budżetu w cenach 1990 r., rok poprzedni=100	**x**	113,6	93,7	65,3	51,1

Uwaga 1: jak w tabeli **16.**
Uwaga *2:* Obciążenie na 1 zatrudnionego obejmuje także zatrudnionych w zakładach zwolnionych okresowo z podatku.
Źródło: dane Ministerstwa Finansów oraz obliczenia własne.

[24] Porównanie wysokości obciążeń na jednego zatrudnionego jest następstwem braku danych o obrotach i dochodach gospodarki prywatnej w 1990 r. Pełne obciążenie zakładów gospodarki nie uspołecznionej prowadzonych przez osoby fizyczne (dla osób prawnych brak danych o obciążeniach w badanych latach, możliwe jest jedynie określenie obciążenia 1 zatrudnionego w 1990 r., które wynosiło 5.533 tys. zł) podzielono przez zatrudnienie w tych zakładach, nie eliminując zakładów okresowo zwolnionych z podatków.

Z porównania danych zawartych w obu tabelach wynika, że zmiany obciążeń różnych sektorów w poszczególnych latach były różne. W 1990 r. w stosunku do 1989 r. ich zróżnicowanie, w warunkach realnych, na niekorzyść sektora państwowego wynosiło 57 punktów. Chodzi tu o tendencje w kształtowaniu się obu obciążeń obu sektorów, a nie o ich wysokość.

Reforma w 1991 roku

Opodatkowanie konsumpcji

Proces reformowania systemu podatkowego objął też 1991 r. W bieżącym roku dotyczy on w pierwszym rzędzie ostatecznego zakończenia zmian w opodatkowaniu konsumpcji. Przede wszystkim nastąpiło znaczne upowszechnienie obu podatków obrotowych, co stanowi element przygotowań do wprowadzenia podatku od wartości dodanej. Podatek od towarów i usług będzie przedmiotowo znacznie bardziej powszechny niż obecne podatki obrotowe (wykaz grup towarów zwolnionych z tego podatku zawiera według projektu ustawy 10 pozycji, w tym przede wszystkim nisko przetworzone produkty rolne, a usług - 12 pozycji, w tym np. usługi w zakresie techniki, nauki, oświaty i wychowania, zdrowia, rolnictwa i leśnictwa). Wyłączenia w obecnie obowiązujących podatkach obrotowych są znacznie liczniejsze. Podstawowa stawka podatku wynosi według projektu 18%, a stawka obniżona, obejmująca 12 grup wyrobów, 5%.

Podatkami konsumpcyjnymi (akcyzami) ma być objętych 7 grup wyrobów (spirytualia, benzyna i produkty ropopochodne, wino, piwo, wyroby tytoniowe, wyroby jubilerskie i samochody osobowe). Skutki wprowadzenia podatku od wartości dodanej dla poziomu i struktury cen przedstawia tabela 18 i 19.

Tabela 18 prezentuje wyniki prowadzonych w Instytucie Finansów rachunków symulacyjnych dotyczących wzrostu i zmian struktury cen w następstwie wprowadzenia w Polsce podatku od wartości dodanej. Ogólny wzrost cen produktu krajowego brutto wyniesie ok. 8%, przy czym będzie on gałęziowo zróżnicowany[25]. Relatywnie nastąpi obniżenie cen żywności i wzrost cen wyrobów przemysłowych (Wpływ, 1990). Natomiast w tabeli 19 przedstawione są zmiany cen wyrobów reprezentantów. Z zestawienia wynika, że ceny tych produktów żywnościowych, które są obecnie wolne od podatku obrotowego i według projektu mają być zwolnione z podatku od towarów i usług, mogą wzrosnąć w związku ze wzrostem kosztów produkcji, stanowiącym następstwo objęcia podatkiem od wartości dodanej środków do produkcji rolnej (co - z tego właśnie powodu - ma nastąpić z opóźnieniem, na początku 1993 r.). Chodzi o

[25] Wszystkie szacunki zostały przeprowadzone przy założeniu, że różnica miedzy wysokością obciążeń dotychczasowym podatkiem obrotowym a wprowadzanym podatkiem od wartości dodanej spowoduje bezpośredni odpowiedni wzrost lub obniżenie ceny. Założenie to może okazać się nieprawdziwe, a w każdym razie trudne do praktycznej weryfikacji w warunkach wzrostu kosztów wytwarzania.

Tabela 18

Wpływ wprowadzenia VAT na zmianę poziomu cen

Rodzaj wyrobów i usług w układzie gałęziowym	Zmiana poziomu cen (stan poprzedzający wprowadzanie VAT = 100)	
	dóbr i usług konsumpcyjnych	produktu globalnego gospodarki
Ogółem	104,8	108,1
Węgiel i brykiety	113,8	106,4
Paliwa, przetwory paliw	100,7	1003
Energia elektryczna i cieplna	113,2	112,7
Wyroby hutnictwa żelaza	119,0	116,5
Wyroby przemysłu metali nieżel.	128,1	1243
Wyroby przem. metalowego	114,9	111,8
Maszyny i urządzenia	117,0	113,4
Wyroby przem. precyzyjnego	118,5	112,7
Środki transportu	117,1	1103
Wyroby przem. elektrotechnicznego	114,8	112,0
Wyroby przem. chemicznego	112,3	107,3
Materiały budowlane	116,0	1153
Wyroby przem. szklarskiego	109,8	107,9
Wyroby przem. ceramicznego	104,6	103,2
Wyroby przem. drzewnego	110,9	106,2
Wyroby przem. papierniczego	119,8	119,0
Wyroby przem. włókienniczego	104,6	101,5
Wyroby przem.odzieżowego	110,7	106,2
Wyroby przem.skórzanego	1053	1013
Produkty przem. mięsnego	102,3	102,0
Wyr. przem. spożyw. pozost.	100,0	98,2
Wyr. przem. paszowego	97,5	92,9
Wyr. przem. poligraficz.	114,5	117,1
Wyr. pozost. gałęzi przem.	115,2	114,9
Usł. w zakr.budown.ogóln.	1033	1033
Usługi bud. prod.-usług.	118,9	117,8
Usł. budown. specjalist.	118,9	117,7
Inne usługi budownictwa	119,0	119,0
Produkty roślinne roln.	102,3	102,9
Produkty hodowli	101,4	101,4
Usługi rolnictwa	106,8	106,8
Prod. i usł. leśnictwa	106,4	106,4
Usługi transportu	114,4	111,2
Usługi łączności	118,5	117,0
Usługi handlu	105,4	105,3
Poz. wyroby i usł. mater.	112,2	112,3
Usługi komunalne	109,1	109,1

Źródło: Wpływ (1990)

Tabela 19

Zmiany cen detalicznych w pierwszym momencie po wprowadzeniu podatku od wartości dodanej

Wyszczególnienie	Stawka % podatku obrotowego[3]	Stawka % VAT	Uwagi dot.VAT	Zmiana cen po wprowadzeniu VAT, stan poprzedni=100
Żywność i używki				
Chleb mieszany pszenno-żytni	0	5		105
Mąka pszenna	0	5		105
Cukier sypki	0	5		105
Mleko 3,5% tłuszczu	0	0	zwolniony	100
Masło	0	5		105
Ser biały	0	5		105
Ser żółty typu Gouda	0	5		105
Olej jadalny sojowy	0	5		105
Boczek surowy	0	0	zwolniony	100
Schab	0	0	zwolniony	100
Mięso wołowe bez kości	0	0	zwolniony	100
Szynka wędzona gotowana	0	5		105
Kiełbasa zwyczajna	0	5		105
Parówki	0	5		105
Kurczak surowy patroszony	0	0	zwolniony	100
Kawa naturalna palona	20	18		94
Herbata niegranulowana	20	18		94
Czekolada deserowa w tabliczkach	20	18		94
Woda mineralna bez butelki	20	5		84
Odzież i obuwie meskie[b]				
Płaszcz jesiennozimowy jesionka	8	18		109
Garnitur elano-wełna	8	18		109
Koszula z długim rękawem	8	18		109
Półbuty	20	18		94
Odzież damska[6]				
Płaszcz jesienno-zimowy	8	18		109
Spódnica letnia z bawełny	8	18		109
Tkaniny				
Tkanina sukienkowa baw.-elana	20	18		94
Tkanina ubraniowa wełna 100%	20	18		94
Odzież dziecięca				
Śpiochy niemowlęce	0	18		118
Spodnie chłopięce z teksasu	0	18		118
Kurtka ortalionowa wiosenno-letnia 10 lat	0	18		118
Środki higieny				
Proszek do prania	0	18		118
Mydło toaletowe	0	18		118
Artykuły trwałego użytku				
Pralka automatyczna poj. 5 kg	20	18		94
Lodówka	30	18		83
Telewizor kolorowy	25	18		89
Szafka wnękowa 2- dzwiowa	20	18		94
Szafka kuchenna wisząca 2-drzwiowa	20	18		94
Usługi				
Fiyzjer strzyżenie męskie	0	18		118
Inne wydatki				
Opłata za energię elektryczną	0	18		118
Opłata za gaz sieciowy	0	18		118
Zeszyt szkolny 16 kartk.	0	18		118

[a] Dane o podatku obrotowym pochodzą z Zarządzenia Ministra Finansów (Zarządzenie, 1990)

[b] Stawka podatku obrotowego w wyrobach odzieżowych wynika ze średniego udziału wartości tkanin w cenie wyrobów odzieżowych (38,9%) obciążonych 20% podatkiem.

Źródło: opracowanie własne.

to, że zwolnienie z podatku nie daje prawa do potrącenia podatku zapłaconego przy zakupie tych środków. Ceny innych artykułów żywnościowych, objętych obniżoną stawką 5-procentową wzrosną nieznacznie, a ceny używek powinny ulec pewnemu obniżeniu. Wzrosną natomiast znacznie ceny artykułów dla dzieci i środki higieny, mniej odzieży, a ceny obuwia i artykułów trwałego użytku powinny się obniżyć - tych ostatnich w sposób zróżnicowany.

Różne są oceny wpływu wprowadzenia podatku od wartości dodanej (VAT) na wzrost cen. W omawianej pracy Instytutu Finansów, poświęconej oszacowaniu tego wpływu w Polsce, autorzy podają, że w krajach wprowadzających VAT następował w krótkim okresie wzrost poziomu cen. Inne zdanie na ten temat wyraża S.Cnossen (1990). Powołując się na badania empiryczne, prowadzone w 13 krajach OECD, polegające na obserwacji zmian wskaźników cen towarów konsumpcyjnych przed i po wprowadzeniu podatku od wartości dodanej stwierdza on, że w 11 z nich nie wystąpił wzrost cen lub był on bardzo mały. Tylko we Włoszech i w Norwegii wystąpiła nieznaczna zależność między wprowadzeniem VAT a tempem inflacji.

S.Cnossen formułuje tezę, iż w krajach przechodzących od gospodarki planowanej centralnie do gospodarki rynkowej w chwili wprowadzenia VAT wzrost cen nie wystąpi. Efekt cenowy nowego podatku zostanie skompensowany eliminacją wielofazowego, kumulatywnego podatku obrotowego. Nastąpi natomiast zmiana struktury cen.

W celu wyrobienia sobie poglądu na skutki cenowe wprowadzenia w Polsce podatku od wartości dodanej warto jeszcze przyjrzeć się następstwom wprowadzenia tego podatku na Węgrzech, tzn. w kraju o podobnej gospodarce.

Podatek od wartości dodanej został na Węgrzech wprowadzony ustawą o ogólnym podatku obrotowym przewidującą trzy stawki podatkowe: 0,15 i 25%. Zasadą było, że artykuły o tym samym charakterze, komplementarne lub substytucyjne, są obciążone taką samą stawką podatkową. Stawką podstawową, dominującą była dla towarów stawka 25%, a dla usług - 15%. Natomiast tak towary, jak i usługi o charakterze podstawowym, decydujące o poziomie życia i priorytetowe ze względu na cele polityki społecznej, zostały opodatkowane stawką 0. Ponadto niektóre grupy towarów zostały także objęte podatkiem konsumpcyjnym (akcyzą).

Struktura obciążeń podatkiem od wartości dodanej na Węgrzech przedstawia się następująco: stawka 0 obejmuje 42% konsumpcji, stawka 5% - 5%, a stawka 25% - 53% (Lukacs, 1990).

Przyjęcie trzech stawek podatkowych, w tym szeroki zakres stawki 0, było spowodowane potrzebą ochrony społeczeństwa przed szokowym wzrostem i zmianą struktury cen (było to szczególnie ważne ze względu na jednoczesną likwidację dotacji). Obecnie natomiast krytycznie ocenia się przyjęte rozwiązania, gdyż ogólny podatek obrotowy nie stanowi tak wydajnego, jak w innych krajach źródła dochodów budżetowych. Przyczyną jest szeroki zakres stosowania stawki 0, upoważniający w

obrocie gospodarczym do zwrotu zapłaconego przy zakupie podatku od wartości dodanej bez opłacania go przy sprzedaży (Lukacs, 1990). Tego błędu w polskich projektach nie popełnia się.

Ostatecznie szacuje się, że wzrost ogólnego poziomu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych z tytułu wprowadzenia na Węgrzech podatku od wartości dodanej wyniósł ok. 8-9%, z tego wzrost 6-7% stanowił następstwo wzrostu średniego opodatkowania obrotu, a ok. 2% wiązało się z likwidacją dotacji (Wpływ, 1990).

Można sądzić, na podstawie obliczeń dotyczących warunków polskich i węgierskich, że w Polsce w momencie wprowadzenia podatku od wartości dodanej wystąpi wzrost cen. Mimo to wprowadzenie tego podatku wydaje się konieczne (ma on jednak także przeciwników, np. Bień, 1989), chociaż można się także spodziewać, przynajmniej początkowo, trudności w administrowaniu nim (por. Lukacs, 1990; Gotz-Kozierkiewicz, 1990). Konieczność ta wynika z otwarcia gospodarki polskiej na świat i związanych z tym uwarunkowań (zalety i wady wprowadzenia w Polsce podatku od wartości dodanej omawia szerzej Gotz-Kozierkiewicz, 1990).

Natomiast ciągle dyskusyjna wydaje się sprawa powszechności i jednolitości opodatkowania. Wielu ekspertów sugeruje zastosowanie stawki jednolitej i rezygnację ze zwolnień oraz stosowania poza eksportem stawki 0 (por. Założenia, 1990; a także Mieszkowski, 1991). Należy jednak pamiętać, że zawsze regresywny, powszechny i jednolity podatek konsumpcyjny w naszej sytuacji pogłębiałby narastające zróżnicowanie dochodów i mógłby - w warunkach pauperyzacji znacznej części społeczeństwa - prowadzić do negatywnych następstw społecznych.

Pozostałe zmiany systemu podatkowego

Wprowadzone w 1991 r. zmiany w opodatkowaniu dochodów obejmują oba podatki dochodowe (od osób fizycznych i od osób prawnych) i polegają na dalszej redukcji selektywnych ulg inwestycyjnych, związanej z podwyższeniem odpisów amortyzacyjnych, wydłużeniu okresu potrącania strat poniesionych w danym roku do trzech następnych lat podatkowych itd.

W1991 r. nastąpiło też upowszechnienie podatku od nieruchomości, waloryzacja skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, prowadzących samodzielną działalność gospodarczą oraz skrócenie tejże skali; maksymalna stawka podatku została obniżona z 50 do 40% podstawy opodatkowania, przez co obciążenie osoby fizycznej może zmierzać jedynie do wysokości proporcjonalnego opodatkowania zysku osób prawnych, ale z założenia mu nie dorównuje, co można uznać za formę promowania małych przedsiębiorstw. Podobnie skrócone zostały skale podatkowe w podatku wyrównawczym oraz w podatku rolnym w odniesieniu do dochodów z działów specjalnych.

Jednocześnie w 1991 r. zróżnicowano warunki wzrostu wynagrodzeń w zależności od sektora własnościowego gospodarki (podatek od wzrostu wynagrodzeń przedsiębiorstwa państwowe płacić mają w ostrzejszej formie niż przedsiębiorstwa, które zostały już skomercjalizowane, a prywatne, w tym sprywatyzowane, zostały z niego zwolnione).

W rezultacie nierówność opodatkowania różnych sektorów własnościowych, złagodzona w 1990 r., została w 1991 r. ponownie pogłębiona (w 1990 r. sprowadzała się ona do dywidendy, w 1991 r. obok dywidendy pojawił się jako element różnicujący podatek od wzrostu wynagrodzeń). Ponadto w 1991 r. nastąpi dalsze zwiększenie zróżnicowania obciążeń podatkowych różnych sektorów w wyniku złagodzenia progresji w podatku dochodowym od osób fizycznych (można to traktować jako wyraz promowania małych przedsiębiorstw).

Skutki zróżnicowania opodatkowania sektorów własnościowych

Zróżnicowanie opodatkowania sektorów własnościowych nie jest obojętne zarówno w aspekcie realizacji programu stabilizacyjnego, jak i kosztów związanych z jego realizacją. Spadek produkcji w sektorze państwowym był w 1990 r. bardzo głęboki (ok. 25%). Nie stanowiło to wyłącznie następstwa ogólnego wzrostu obciążeń przedsiębiorstw państwowych, w tym obciążenia ich zysków dywidendą (które zresztą było w poszczególnych przedsiębiorstwach bardzo nierównomierne), jednak - pogarszając ich sytuację - na pewno nie przyczyniło się do aktywności. Można się obawiać, że zróżnicowanie warunków wzrostu płac w zależności od przynależności sektorowej osoby prawnej w 1991 r. znacznie jeszcze pogorszy sytuację w omawianej dziedzinie. Świadczyć o tym może już obecnie napięta sytuacja społeczna w kraju związana z trudną sytuacją pracowników sektora państwowego. Właśnie dlatego, że - naszym zdaniem - regulowanie wzrostu wynagrodzeń jest obecnie niezbędne (szybki wzrost płac nie uruchomiłby produkcji, lecz zdestabilizował gospodarkę i naruszył kruchą równowagę), nie należało wykorzystywać "popiwku" do przyspieszenia prywatyzacji, mimo różnych relacji między pracodawcą a pracownikami w sektorze prywatnym i państwowym i, w związku z tym, różnej groźby nadmiernego wzrostu płac w obu sektorach.

Ponadto należy uwzględniać fakt, że - niezależnie od uruchamiania bodźców do przyspieszania procesów prywatyzacyjnych - przedsiębiorstwa państwowe długo jeszcze będą decydowały o sytuacji gospodarczej kraju. Różnicowanie warunków funkcjonowania, w tym tworzenia środków płacowych na niekorzyść przedsiębiorstw państwowych na pewno nie przyczyni się do ożywienia gospodarki. W tych warunkach wydaje się, że należy konsekwentnie respektować leżącą u podstaw reformy podatkowej zasadę zrównania warunków funkcjonowania sektorów. Inna sprawa, że cofnięcie przywilejów już przyznanych gospodarce prywatnej nie jest kwestią prostą,

a postulowana równość powinna być zrealizowana przez stopniową zmianę instrumentu ograniczania wzrostu płac.

Natomiast polityka podatkowa wobec sektora prywatnego gospodarki nie hamowała jego rozwoju. Świadczyć o tym może znaczne obniżenie progresji podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych. Krańcowa stawka podatku została obniżona z 75% w 1988 r. do 50% w roku 1990 i 40% w 1991 r. (skale podatkowe obowiązujące w poszczególnych latach zawiera tabela 22a). W następstwie obniżenia progresji zmniejszyło się obciążenie mierzone tak nominalnym, jak realnym obciążeniem na jednego zatrudnionego (por. omówiona już tabela 19).

W drugim kwartale 1990 r. wprowadzono okresowe zwolnienia podatkowe dla nowo uruchamianej działalności, co nie mogło nie mieć wpływu na wzrost liczby nowych zakładów w drugiej połowie roku. W rezultacie, mimo szeregu niekorzystnych okoliczności (m.in. spadek dochodów realnych ludności, drogi kredyt, wysokie czynsze za lokale użytkowe), zakres gospodarki prywatnej wzrósł. Jednak tempo tego wzrostu nie było zadowalające.

W ostatnich latach nieprzerwanie rosła liczba zakładów prywatnych, prowadzonych przez osoby fizyczne oraz zatrudnienie w tych zakładach, przy czym do 1989 r. zatrudnienie rosło szybciej niż liczba zakładów. W związku z tym przeciętne zatrudnienie w jednym zakładzie wzrosło z 1,47 w 1986 r. do 1,74 osoby w 1989 r. Natomiast w 1990 r. tendencja ta uległa zmianie - liczba zakładów rosła szybciej niż zatrudnienie i w rezultacie przeciętne zatrudnienie spadło z 1,74 do 1,69 osoby i stanowiło w 1990 r. 97% w stosunku do roku 1989. Zjawisko to dotyczy tak prywatnych zakładów ogółem, jak i zakładów rzemieślniczych, choć zmniejszenie - mierzone zatrudnieniem - przeciętnej wielkości zakładu rzemieślniczego jest mniejsze niż ogółem. Stan zatrudnienia w zakładzie rzemieślniczym wynosił przeciętnie w 1990 r. 98% stanu z 1989 r.[26]

Natomiast ponad pięciokrotny był w 1990 r. w stosunku do 1988 r. wzrost liczby prywatnych osób prawnych. Jednakże i tu wzrost zatrudnienia był wolniejszy (ponad trzykrotny), a liczba tych jednostek niewielka w roku przyjętym za podstawowy (6,3 tys.) (por. tabela 20).

Reasumując należy stwierdzić, że wzrost sektora prywatnego - przy wzroście jego produkcji o 8,5% - nie kompensował skali recesji w sektorze państwowym. Omówione zjawiska, występujące w obu sektorach, nie stanowią następstwa jedynie czy przede wszystkim rozwiązań podatkowych, jednakże te ostatnie nie były pozbawione wpływu na sytuację w 1990 r.

[26] Propozycje niektórych ekspertów, dotyczące likwidacji uproszczonej formy opodatkowania drobnych zakładów (karty podatkowej) (Mieszkowski, 1991), doprowadziłyby z pewnością do zmniejszenia tempa przyrostu najmniejszych jednostek.

Świadczyć o tym może wspomniane już zwiększenie różnicy obciążeń sektora prywatnego i państwowego na niekorzyść tego ostatniego. Tendencje zmian obciążeń realnych (w warunkach 1990 r.) w stosunku do roku poprzedniego w każdym z sektorów przedstawiają się w poszczególnych latach następująco[27]:

	1988	1989	1990
Przedsiębiorstwa państwowe (%)	+19,0	-14,3	+8,0
Zakłady prywatne (%)	- 6,3	-34,7	-48,9
Wzrost zróżnicowania na korzyść gospodarki prywatnej (punkty procentowe)	25,3	20,4	56,9

Opodatkowanie dochodów osób fizycznych

Proces reformowania systemu bezpośredniego opodatkowania osób fizycznych jest znacznie mniej zaawansowany niż proces reformowania opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, a przełom w tej dziedzinie nastąpi z chwilą wprowadzenia powszechnego, jednolitego podatku dochodowego od osób fizycznych, tzn. według aktualnych założeń - z dniem 1 stycznia 1992 r., czyli już po zreformowaniu opodatkowania konsumpcji (na Węgrzech reforma opodatkowania dochodów i konsumpcji została przeprowadzona jednocześnie). Obecnie dochody ludności nadal nie są bezpośrednio powszechnie opodatkowane, a ich obciążenia zależą od źródła uzyskania dochodów. Natomiast proces upowszechniania i ujednolicania opodatkowania majątku można uznać za zakończony.

Zbliżanie wysokości bezpośredniego opodatkowania dochodów osób fizycznych - przy zachowaniu różnych podatków w odniesieniu do dochodów z różnych źródeł - polegało na ustaleniu w tych podatkach (podatek wyrównawczy, podatek dochodowy i podatek rolny w części dotyczącej dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej) w 1990 r. maksymalnej stawki podatkowej na jednolitym, 50% poziomie, przy wprowadzeniu zasady maksymalnego obciążenia dochodu na poziomie 40% podstawy opodatkowania; w 1991 r. maksymalna stawka wynosi już 40% i kształtuje się na poziomie proporcjonalnego opodatkowania osób prawnych (skale podatkowe podatku wyrównawczego obowiązujące w poszczególnych latach zawiera tabela 23a, b, c, d).

[27] Udział dywidendy w przedstawionym zróżnicowaniu obciążeń przedsiębiorstw państwowych i prywatnych prowadzonych przez osoby fizyczne jest niewielki, ponieważ jej udział w obciążeniach przedsiębiorstw państwowych w skali makroekonomicznej wynosił w 1989 r. 5,5%, a w 1990 r. wzrósł do 6,5%.

Tabela 20

Pozarolnicza gospodarka nie uspołeczniona

Wyszczególnienie	Rok	Liczba podmiotów		Zatrudnienie		Przeciętne zatrudnienie w 1 zakładzie	
		Stan na 31.XII	rok poprz. =100	stan na 31.XII	rok poprz. =100	osoby	rok poprz. =100
Zakłady wytwórcze,	1986	603 321		888 294		1,47	
budowlane, handlowe i	1987	646 562	107,2	986 609	111,1	1,53	103,6
usługowe prowadzone	1988	704 842	109,0	1 109 215	112,4	1,57	103,1
przez osoby fizyczne	1989	866 459	122,9	1 507 661	135,9	1,74	110,6
	1990	1 135 492	131,0	1 915 462	127,0	1,69	96,9
w tym:							
- rzemiosło	1986	358 860		689 905		1,92	
	1987	376 474	104,9	773 185	112,1	2,05	106,8
	1988	407 806	108,3	878 169	113,6	2,15	104,9
	1989	502 802	123,3	1 086 140	123,7	2,16	100,3
	1990	517 910	103,0	1 100 547	101,3	2,12	98,4
Osoby prawne nie	1988	6 264		149 397		23,85	
będące jednostkami	1989	.	.	.	.	.	.
gospodarki	1990	32 834	524,2[a]	485 329	324,9[a]	14,78	62.0[a]
uspolecznionej							
w tym:							
- zagraniczne	1986	693		61 600		88,89	
przedsiębiorstwa	1987	694	100,1	68 400	111,0	98,56	110,9
drobnej wytwórczości	1988	746	107,5	82 490	120,6	110,58	112,2
	1989	.	.	.	.	.	.
	1990	773	103,6[a]	83 001	100,6[a]	107,38	97,1[a]
- spółki prawa	1988	5 470		64 652		11,82	
handlowego	1989	22 102	404,1	.	.	.	.
	1990	31 600	143,0	394 311	609,9[a]	12,48	105,6[a]
- fundacje	1988	48		2 255		46,98	
	1989	.	.	.	.	.	.
	1990	461	960,4[a]	8 017	355,5[a]	17,39	37,0[a]

[a] Wobec braku danych z 1989 r. obliczono zmiany, jakie nastapiły w ciągu dwóch lat, tzn. od 1988 r. do 1990 r.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów

Jednakże zróżnicowane, w różnych podatkach obciążających dochody, granice poszczególnych szczebli skal podatkowych powodują, że obciążenia dochodów z różnych źródeł są nadal zróżnicowane (por. tabela 21). Stopniowe zbliżanie tych obciążeń w okresie przejściowym ma się zakończyć wprowadzeniem powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych połączonym z likwidacją podatku od wynagrodzeń, podatku od płac, podatku wyrównawczego i podatku rolnego w części obejmującej dochody z działów specjalnych produkcji rolnej (podatek rolny pobierany na podstawie stawki kwotowej, odnoszącej się do hektara przeliczeniowego gruntów,

Tabela 21

Opodatkowanie tej samej wielkości dochodu wg skali podatku wyrównawczego i dochodowego

Rok	Dochód brutto	Wg skali podatku wyrównawczego: Łącznie oba podatki	Wg skali podatku wyrównawczego: Udział podatków w dochodzie brutto	Wg skali podatku dochodowego: Podatek dochodowy	Wg skali podatku dochodowego: Udział podatku w dochodzie brutto	Wg skali w projekcie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych: Podatek dochodowy	Wg skali w projekcie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych: Udział podatku w dochodzie brutto
1988	1 324 800	223 800	16,89	318 660	24,05	-	-
1988	4 564 800	1 986 960	43,53	2 426 100	53,15	-	-
1989	4 608 000	775 200	16,82	1 963 120	42,89	-	-
1989	12 600 000	5 131 200	40,72	6 300 000	50,00[a]	-	-
1990	28 800 000	5400 000	18,75	10 440 000	36,25	-	-
1990	57 600 000	17 400 000	30,21	23 040 000	40,00[b]	-	-
1991	64 800 000	12 600 000	19,44	16 560 000	25,56	15 360 000	23,70
1991	108 000 000	28 800 000	26,67	33 840 000	31,33	31 920 000	29,56

* Obliczone opodatkowanie dochodu wynosi 62,64%, jednakże jego opodatkowanie było ograniczone do 50%.

[6] Obliczone opodatkowanie dochodu wynosi 43,13%, jednakże jego opodatkowanie było ograniczone do 40%.

Założenia: dla przeprowadzonego w tabeli porównania obciążeń dochodów opodatkowanych podatkiem wyrównawczym i podatkiem dochodowym w latach 1988-1991 przyjęto dochód w wysokości górnej granicy pierwszego przedziału i dolnej granicy ostatniego przedziału skali podatku wyrównawczego. Przyjęto, że dochód z pracy najemnej pochodzi ze stosunku pracy w jednostce prywatnej, przy czym podatek od wynagrodzeń płaci pracodawca (20% płacy netto, czyli równa się on podatkowi od płac płaconemu przez uspołecznionego pracodawcę). Ostatnie dwie kolumny zawierają obciążenie według proponowanej skali podatku dochodowego od osób fizycznych w warunkach 1991 r.

Źródło: obliczenia własne

będzie pobierany jedynie w odniesieniu do typowej produkcji rolniczej)[28]. Obciążenie jednolitym podatkiem wwarunkach roku 1991 przedstawiają ostatnie 2 kolumny tabeli 21.

Opodatkowaniu nowym podatkiem dochodowym podlegać będzie ogół dochodów podatnika osiągniętych w skali roku ze wszystkich źródeł przychodów. Od

[28] Nieobjecie dochodów typowo rolniczych podatkiem dochodowym jest przez wielu ekspertów kwestionowane. Np. opinia w tej sprawie misji podatkowej MFW z 1988 r. brzmi: "O ile samo ustalenie wielkości dochodu z rolnictwa może wymagać stosowania metod szacunkowych (np. wielkości działki, położenia, rodzaju produkcji), o tyle nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia takiego szacunkowo ustalonego dochodu z powszechnego podatku dochodowego" (Memoire, 1988).

Również P.R.Merrill wswoich uwagach do reformy polskiego prawa podatkowego formułuje postulat objęcia dochodów rolniczych powszechnym podatkiem dochodowym, pisząc jednakże, że jeżeli problemy polityczne lub związane z administracją podatkową uniemożliwiają objęcie rolników podatkiem dochodowym już obecnie, to należy zastosować system przejściowy, nie rezygnując z upowszechnienia podatku dochodowego w przyszłości (Merrill, 1989).

reguły kumulacji dochodów przewidziane są pewne wyjątki; np. w sposób zryczałtowany, na zasadzie stawki proporcjonalnej, równej poziomowi minimalnej stawki przewidzianej w skali podatkowej (20%), opodatkowane mają być dochody kapitałowe, a także dochody o jednorazowo nieznacznej wysokości. Przyjęcie takiego rozwiązania w odniesieniu do tych ostatnich stanowi istotne uproszczenie poboru podatków. Natomiast jedną z najbardziej dyskusyjnych spraw w koncepcji projektowanego powszechnego podatku od dochodów osobistych jest kwestia opodatkowania dochodów kapitałowych. Konieczność promowania oszczędności przemawia za zwolnieniem z opodatkowania oprocentowania kapitału. W aktualnych projektach zwolnienie takie jest przejściowo przewidziane. Obciążenie odsetek od oszczędności ma zostać wprowadzone w chwili, gdy stopa oprocentowania stanie się dodatnia, a więc gdy pojawi sie dochód. Istnieje niebezpieczeństwo, że wprowadzenie zapowiedzianego opodatkowania może spowodować odpływ oszczędności. Na taki przebieg wypadków wskazują doświadczenia z opodatkowania oprocentowania kapitału w RFN[29].

W związku z koniecznością promowania oszczędności niektórzy eksperci proponują opodatkowanie wyłącznie dochodów konsumowanych (np. Mieszkowski, 1991). Jednakże takie opodatkowanie nigdzie dotąd nie zostało wprowadzone w życie. Wadą jego jest przede wszystkim regresywny charakter tak zbudowanego podatku dochodowego (łagodzony wprawdzie progresywną skalą podatkową). Relatywnie łagodniej byłyby opodatkowane dochody osób wysoko zarabiających, a więc mających możliwości oszczędzania na większą skalę. W Polsce system taki pogłębiałby zjawisko narastającego różnicowania dochodów i prowadziłby prawdopodobnie do narastania niezadowolenia i napięć społecznych.

W świetle konieczności promowania oszczędności i realizacji inwestycji kapitałowych należy także ponownie rozważyć przyjęte w projekcie ustawy rozwiązanie, polegające na opodatkowaniu dochodów z udziałów i dywidend u źródła stawką 20%, co prowadzi do ich łącznego obciążenia - z uwzględnieniem opodatkowania zysku spółki przed jego podziałem na poziomie 40% - w wysokości 60%.

W projekcie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wymienia się podlegające podatkowi źródła przychodów oraz definiuje każde ze źródeł i określa koszty uzyskania przychodów właściwe dla każdego ze zdefiniowanych źródeł.

[29] Takie negatywne doświadczenia były bardzo eksponowane przez ekspertów niemieckich na konferencji zorganizowanej przez Sejmową Komisje Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, niemiecką Fundację im. F.Eberta oraz Fundację Praca Polska w Warszawie w dniach 15-16 stycznia 1991 r.

Zaproponowana skala podatkowa nie przewiduje kwoty wolnej od podatku i składa się z trzech przedziałów, z których pierwszy, ze stawką 20%, obejmuje dochody nie przekraczające wysokości trzykrotnej przeciętnej płacy w roku poprzedzającym rok podatkowy. Drugi przedział skali podatkowej, ze stawką 30%, obejmuje kwoty dochodu mieszczące się w granicach od trzykrotnej do sześciokrotnej płacy przeciętnej, a trzeci, dotyczący dochodów wyższych, przewiduje 40% obciążenie nadwyżki ponad sześciokrotną płacę przeciętną (por. tabela 24).

Kwotę wolną zastępuje przysługujące wszystkim podatnikom potrącenie od wymierzonego podatku określonej sumy. Suma ta jest w projekcie ustawy przewidziana na bardzo niskim poziomie - odpowiada podatkowi od kwoty stanowiącej 20% przeciętnej płacy przyjętej przy budowie proponowanej skali podatkowej i jest znacznie niższa niż płaca minimalna, odpowiadająca minimum socjalnemu (przeciętna płaca stanowiąca podstawę budowy skali podatkowej została przyjęta na poziomie 12 mln. zł rocznie, a kwota potrącenia stanowi podatek od 2,4 mln. zł rocznie). Rozwiązanie takie wydaje się nie do przyjęcia ze względów socjalnych. Ubytki dochodów budżetowych wynikające z podniesienia kwoty wolnej od podatku (potrącenia z kwoty podatku) do poziomu płacy minimalnej, należy - naszym zdaniem - skompensować rozszerzeniem przedmiotowym podatków konsumpcyjnych (akcyz). Na przykład w jednym z nieaktualnych już projektów ustawy o podatku od towarów i usług (podatku od wartości dodanej) akcyzą miały być objęte m.in. futra i odzież skórzana. Nie wydaje się niemożliwy powrót do tej koncepcji. Przejściowo, w okresie dalszego obniżania się poziomu życia, za konsumpcję luksusową można uznać sprzęt audiowizualny wysokiej klasy, wycieczki zagraniczne itp. Zwiększenie zakresu opodatkowania luksusowej konsumpcji nie tylko łagodziłoby regresywność podatku od towarów i usług, ale także skłaniałoby do oszczędzania w celu uniknięcia wysokiego opodatkowania luksusu.

Kwestią istotną z punktu widzenia charakteru przeprowadzanej reformy podatkowej jest założenie, że nie ma ona spowodować wzrostu dochodów budżetowych. Powszechny podatek dochodowy ma skompensować budżetowi dochody utracone w związku z likwidacją podatku od płac, od wynagrodzeń, wyrównawczego, dochodowego i od dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Reforma nie ma więc celu fiskalnego, nie jest obliczona na wzrost obciążeń podatkowych, a jedynie zmianę ich struktury.

Tabela 22a

Skala podatku dochodowego w 1988 roku

Roczna kwota nadwyżki w złotych		Podatek wynosi		
do	60 000		*5%* nadwyżki	
60 000-	90 000	3000 zł	+ 10% nadwyżki ponad	60 000 zł
90000-	120000	6000 zł	+15% nadwyżki ponad	90 000 zł
120000-	180000	10 500 zł	+ 20% nadwyżki ponad	120 000 zł
180000-	300000	22 500 zł	+ 25% nadwyżki ponad	180 000 zł
300000-	480 000	52 500 zł	+ 30% nadwyżki ponad	300 000 zł
480000-	720 000	106 500 zł	+ 35% nadwyżki ponad	480 000 zł
720 000-	1200 000	190 500 zł	+ 45% nadwyżki ponad	720 000 zł
1200 000-	1920 000	406 500 zł	+ 55% nadwyżki ponad	1200 000 zł
1920 000-	3120000	802 500 zł	+ 65% nadwyżki ponad	1920 000 zł
3120000	i więcej	1582 500 zł	+ 75% nadwyżki ponad	3 120 000 zł

kwota wolna od podatku: 320 000 zł
maksymalne opodatkowanie dochodu: 65% całego dochodu.

Źródło: Ustawa (1987)

Tabela 22b

Skala podatku dochodowego w 1989 roku

Roczna kwota nadwyżki w złotych		Podatek wynosi		
do 90 000			5% nadwyżki	
90000-	135 000	4 500 zł	+ 10% nadwyżki -ponad	90 000 zł
135 000-	180000	9000 zł	+ 15% nadwyżki ponad	135 000 zł
180 000-	270 000	15 750 zł	+ 20% nadwyżki ponad	180 000 zł
270 000-	450 000	33 750 zł	+ 25% nadwyżki ponad	270 000 zł
450 000-	720000	78 750 zł	+ 30% nadwyżki ponad	450 000 zł
720 000-	1080 000	159 750 zł	+ 35% nadwyżki ponad	720 000 zł
1080 000-	1800000	285 750 zł	+ 45% nadwyżki ponad	1080 000 zł
1800000-	2780000	609 750 zł	+ 55% nadwyżki ponad	1800 000 zł
2780000-	4680000	1148 750 zł	+ 65% nadwyżki ponad	2 780 000 zł
4680 000	i więcej	2 383 750 zł	+ 75% nadwyżki ponad	4680 000 zł

kwota wolna od podatku: 574 200 zł
maksymalne opodatkowanie dochodu: 50% całego dochodu

Źródło: Ustawa (1989a)

Tabela 22c

Skala podatku dochodowego w 1990 roku

Roczna kwota nadwyżki w złotych			Podatek wynosi	
do 3 600 000			20% nadwyżki	
3 600 000 -	7 200 000	720 000 zł	+ 30% nadwyżki ponad	3 600 000 zł
7 200 000 -	10 800 000	1 800 000 zł	+ 40% nadwyżki ponad	7 200 000 zł
10 800 000	i więcej	3 240 000 zł	+ 50% nadwyżki ponad	10 800 000 zł

kwota wolna od podatku: 3 600 000 zł
maksymalne opodatkowanie dochodu: 40% całego dochodu.

Źródło: Ustawa (1989b)

Tabela 22d

Skala podatku dochodowego w 1991 roku

Roczna kwota nadwyżki w złotych			Podatek wynosi	
do	26 400 000		20% nadwyżki	
26 400 000 -	52 800 000	5 280 000 zł	+ 30% nadwyżki ponad	26 400 000
52 800 000	i więcej	13 200 000 zł	+ 40% nadwyżki ponad	52 800 000 zł

kwota wolna od podatku: 3 600 000 zł

Źródło: Ustawa (1991)

Tabela 23a

Skala podatku wyrównawczego w 1988 roku

Dochód roczny podlegający opodatkowaniu w złotych		Podatek wynosi		
1044 000-	1104 000		5% od kwoty ponad	1044 000 zł
1104000-	1164 000	3 000 zł	+ 8% od kwoty ponad	1104 000 zł
1164000-	1224 000	7 800 zł	+ 11% od kwoty ponad	1164 000 zł
1 224 000 -	1296 000	14 400 zł	+ 14% od kwoty ponad	1 224 000 zł
1296 000-	1380 000	24 480 zł	+ 18% od kwoty ponad	1 296 000 zł
1 380 000 -	1512 000	39 600 zł	+ 22% od kwoty ponad	1 380 000 zł
1512 000-	1644 000	68 640 zł	+ 26% od kwoty ponad	1 512 000 zł
1644000-	1812 000	102 960 zł	+ 30% od kwoty ponad	1 644 000 zł
1 812 000 -	1980 000	153 360 zł	+ 35% od kwoty ponad	1 812 000 zł
1980 000-	2 220 000	212 160 zł	+ 40% od kwoty ponad	1 980 000 zł
2 220 000 -	2 460 000	308 160 zł	+ 45% od kwoty ponad	2 220 000 zł
2460 000-	2 700 000	416 160 zł	+ 50% od kwoty ponad	2 460 000 zł
2 700 000-	2 976 000	536 160 zł	+ 55% od kwoty ponad	2 700 000 zł
2 976 000 -	3 252 000	687 960 zł	+ 60% od kwoty ponad	2 976 000 zł
3252000-	3 528 000	853 560 zł	+ 65% od kwoty ponad	3 252 000 zł
3 528 000-	3 804 000	1 032 960 zł	+ 70% od kwoty ponad	3 528 000 zł
3 804 000	i więcej	1 226 160 zł	+ 75% od kwoty ponad	3 804 000 zł

Źródło: Rozporządzenie (1987)

Tabela 23b

Skala podatku wyrównawczego w 1989 roku

Dochód roczny podlegająca opodatkowaniu w złotych		Podatek wynosi		
3 696 000 -	3 840 000		5% od kwoty ponad	3 696 000 zł
3840 000-	3 944 000	7 200 zł	+ 8% od kwoty ponad	3 840 000 zł
3 984 000-	4128 000	18 720 zł	+ 11% od kwoty ponad	3 984 000 zł
4128 000-	4 308 000	34 560 zł	+ 14% od kwoty ponad	4 128 000 zł
4 308 000-	4 512 000	59 760 zł	+ 18% od kwoty ponad	4 308 000 zł
4 512 000 -	4 836 000	96 480 zł	+ 22% od kwoty ponad	4 512 000 zł
4 836 000 -	5160 000	167 760 zł	+ 26% od kwoty ponad	4 836 000 zł
5160 000-	5 568 000	252 000 zł	+ 30% od kwoty ponad	5 160 000 zł
5 568 000-	5 988 000	374 400 zł	+ 35% od kwoty ponad	5 568 000 zł
5 988 000-	6 576 000	521 400 zł	+ 40% od kwoty ponad	5 988 000 zł
6576000-	7164 000	756 600 zł	+ 45% od kwoty ponad	6 576 000 zł
7164 000-	7 764 000	1 021 200 zł	+ 50% od kwoty ponad	7 164 000 zł
7 764 000-	8448 000	1 321 200 zł	+ 55% od kwoty ponad	7 764 000 zł
8 448 000 -	9132 000	1 697 400 zł	+ 60% od kwoty ponad	8 448 000 zł
9 132 000 -	9 816 000	2 107 800 zł	+ 65% od kwoty ponad	9 132 000 zł
9816000-	10500 000	2 552 400 zł	+ 70% od kwoty ponad	9 816 000 zł
10 500 000	i więcej	3 031 200 zł	+ 75% od kwoty ponad nie więcej jednak niż 50% podstawy opodatkowania	10 500 000 zł

Źródło: Rozporządzenie (1989a)

Tabela 23c

Skala podatku wyrównawczego w 1990 roku

Dochód roczny podlegający opodatkowaniu w złotych			Podatek wynosi	
18 000 000 -	24 000 000		10% od kwoty ponad	18 000 000 zł
24 000 000 -	32 000 000	600 000 zł	+ 20% od kwoty ponad	24 000000 zł
32 000 000 -	40 000 000	2 200 000 zł	+ 30% od kwoty ponad	32 000000 zł
40 000 000 -	48 000 000	4 600 000 zł	+ 40% od kwoty ponad	40 000 000 zł
48 000 000 -	i więcej	7 800 000 zł	+ 50% od kwoty ponad nie więcej jednak niż 40% podstawy opodatkowania	48 000 000 zł

Źródło: Rozporządzenie (1989b)

Tabela 23d

Skala podatku wyrównawczego w 1991 roku

Dochód roczny podlegający opodatkowaniu w złotych			Podatek wynosi	
36 000 000 -	54 000 000		10 % od kwoty ponad	36 000 000 zł
54 000 000 -	72 000 000	1 800000 zł	+ 20% od kwoty ponad	54 000 000 zł
72 000 000 -	90 000 000	5 400 000 zł	+ 30% od kwoty ponad	72 000 000 zł
90 000 000	i więcej	10 800 000 zł	+ 40% od kwoty ponad	90 000 000 zł

Źródło: Rozporządzenie (1991)

Tabela 24

Skala podatku dochodowego w projekcie ustawy

Dochód roczny podlegający opodatkowaniu w złotych			Podatek wynosi	
do	36 000 000		20% podstawy minus	480 000 zł
36 000 000 -	72 000 000	6 720 000 zł	+ 30% nadwyżki ponad	36 000 000 zł
72 000 000	i więcej	17 520 000 zł	+ 40% nadwyżki ponad	72 000 000 zł

Źródło: Projekt ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Bibliografia

Bień W. (1988), *Opodatkowanie osobistych dochodów ludności na Węgrzech.* Finanse nr 2-3

---------- (1989), *Czy celowe jest wprowadzenie podatku od wartości dodanej?* Finanse nr 5

Bolkowiak I. (1988), *Reforma podatkowa na Węgrzech.* Kontrola Państwowa nr 5

Cnossen S. (1990), *Key Questions in Considering a Value Added Tax for Central and Eastern European Countries.* Paris: Centre for Co-Operation with the European Economies in Transition

Fedorowicz Z. (1990) , *Wybrane problemy konstrukcji systemu podatkowego w Polsce.* Referat na konferencję naukową nt. *Reforma systemu podatkowego w Polsce,* Warszawa, 8 maja 1990 r. Warszawa: Instytut Finansów (maszynopis powielony)

Gotz-Kozierkiewicz D. (1990), *Podatek od wartości dodanej.* Referat na konferencję naukową nt. *Reforma systemu podatkowego w Polsce, Warszawa, 8 maja 1990 r.* Warszawa: Instytut Finansów (maszynopis powielony)

Jasińska D. (1989a), *Podatek rolny i inne obciążenia rolnictwa indywidualnego w latach 1985-1986.* Warszawa: Instytut Finansów

---------- (1989b), *Reforma opodatkowania rolnictwa (pierwsze oceny).* Studia Finansowe z.44

Jasińska D. (1991), *Obciążenia finansowe rolnictwa w Polsce w warunkach przyspieszonej inflacji i liberalizacji cen (na przykładzie lat 1988-1989).* Warszawa: Instytut Finansów (w druku)

Kornai J. (1990), *The Road to a Free Economy.* New York: W.W.Norton a.Comp.

Krajewska A. (1989), *Opodatkowanie dochodów osobistych ludności na Węgrzech.* W: *Zasady opodatkowania dochodów osobistych ludności w różnych krajach.* Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Studia i Materiały z.7

Lukacs J. (1990), *VAT in Hungary.* Paris:Centre for Co-Operation with the European Economies in Transition

Majewicz M. (1985), *Opodatkowanie rzemiosła indywidualnego w latach 1980-1984.* Warszawa: Instytut Finansów
Prace Zakładu Budżetu Państwa

---------- (1987), *Obciążenia podatkowe rolnictwa indywidualnego w Polsce w latach poprzedzających reformę opodatkowania.* Studia Finansowe z.37

Memoire (1988), Aide Memoire Misji Podatkowej MFW z 2 czerwca 1988 (maszynopis powielony)

Merrill P.R. (1989), *Uwagi na temat prawa podatkowego i propozycji reform podatkowych w Polsce.* Raport z Misji do Polski sponsorowanej przez Program Rozwoju ONZ, 4-17 listopada 1989, Warszawa,22 grudnia (maszynopis powielony)

Mieszkowski P. (1991), *Ocena reformy podatkowej w Polsce [1991]* (maszynopis powielony)

Musgrave R. (1990), *Tax Policy for the Transition.* Paris: Centre for Co-Operation with the European Economies in Transition

Projekt (1990), *Projekt ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.* Warszawa: Ministerstwo Finansów

Rocznik (1990), *Rocznik Statystyczny 1990.* Warszawa: GUS

Rozporządzenie (1989a), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1989 roku w sprawie zmian w podatku wyrównawczym.* Dziennik Ustaw nr 55 poz. 325

---------- (1989b), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1989 roku w sprawie zmian w podatku wyrównawczym.* Dziennik Ustaw nr 72 poz. 426

---------- (1987). *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 roku w sprawie zmian w podatku wyrównawczym.* Dziennik Ustaw nr 40 poz.231

---------- (1991), *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1991 roku w sprawie zmian w podatku wyrównawczym.* Dziennik Ustaw nr 11 poz. 40

Ustawa (1987), *Ustawa z dnia 28 grudnia 1987 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym.* Dziennik Ustaw nr 40 poz. 227

---------- (1989a), *Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym.* Dziennik Ustaw nr 3 poz. 13

---------- (1989b), *Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania.* Dziennik Ustaw nr 74 poz. 443

---------- (1991), *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania.* Dziennik Ustaw nr 9 poz. 30

Wpływ (1991), *Wpływ reformy podatku obrotowego na poziom i relacje cen w Polsce (przejście na podatek od wartości dodanej - VAT),* kier. nauk. M.Górski. Warszawa: Instytut Finansów (w druku)

Założenia (1990), *Założenia wprowadzenia podatku od wartości dodanej w Polsce.* Warszawa: Ministerstwo Finansów, sierpień

Barbara Gruszka
Zbigniew Krzyżkiewicz

3. Rola polityki pieniężnej w równoważeniu gospodarki

Wprowadzenie

Polityka pieniężna jest elementem całokształtu polityki społeczno-gospodarczej. Ma ona wprawdzie samodzielny i sprawczy charakter, ale jej uwarunkowania i kierunki wynikają w okresie transformacji systemowej z założeń programu społeczno-gospodarczego. Nabiera to szczególnego znaczenia, gdy w okresie dochodzenia do gospodarki rynkowej nie ukształtował się jeszcze rynek pieniężny i rynek kapitałowy, a stopa zysku nie odgrywa decydującej roli. Wprawdzie drastyczne podwyższenie stopy procentowej i głębokie zdewaluowanie złotego z początkiem 1990 r. podziałało odczuwalnie i wręcz szokowo, ale po sukcesach pierwszego półrocza rządowego planu stabilizacyjnego obserwujemy już w końcu ubiegłego roku narastające tempo inflacji i wyższą niż przewidywano recesję. Nie można więc w okresie transformacji przypisywać nadmiernej roli polityce pieniężnej i skuteczności jej instrumentów oraz działaniu "niewidzialnej ręki".

Dla podniesienia skuteczności polityka pieniężna powinna być realizowana w korelacji z polityką fiskalną, dochodową, cenową i kursową. Właśnie obniżenie realnych dochodów w rezultacie polityki dochodowej i cenowej, wynikającej z rządowego programu stabilizacyjnego, jest przyczyną nasilającego się protestu społecznego. Niemniej duże znaczenie przy szokowym wprowadzeniu programu stabilizacyjnego miało też zgranie polityki pieniężnej i kursowej, czyli polityka monetarna. Przedmiot naszych rozważań jest węższy, sprowadza się do celów i instrumentów polityki pieniężnej; problematykę kursu omówiono w podrozdz. 2 rozdzIU.

W krajach gospodarki rynkowej zwalczanie inflacji może być traktowane jako funkcja celu, niezależnie od skutków w sferze realnej. Polska, po kilkunastu miesiącach realizacji programu, znajduje się jednak w sytuacji, gdy pogłębienie spadkowej tendencji produktu społecznego i dalsze obniżenie stopy życiowej napotyka na ostre protesty społeczne, wykluczające pełną kontynuację rygorów programu.

Tabela 25

Bilans skonsolidowany systemu bankowego

w bln.zł.

Wyszczególnienie	IV.89	1.90	11.90	111.90	IV.90[a]
APieniądz krajowy	26,4	55,1	80,1	110,5	132,5
1. Obieg gotówkowy (bez kas banków)	9,9	18,9	26,0	33,3	39,2
- emisja pieniądza gotówkowego	12,8	22,2	29,4	38,8	48,1
- gotówka w kasach banków	2,9	3,2	3,4	5,5	8,9
2. Wkłady oszczędnościowe ludności	8,6	16,5	22,7	29,9	41,3
- wkłady na żądanie	1,4	2,8	5,0	7,7	10,8
w tym rachunki oszczędnościowo rozliczeniowe	0,7	1,3	2,0	2,7	3,1
- wkłady oszczędnościowe	7,2	13,7	17,7	22,2	31,0
w tym rachunki odsetek i premii	2,2	5,0	5,9	6,5	8,0
3. Środki przedsiębiorstw	7,8	19,7	31,4	47,3	52,0
B. Rachunki walutowe	68,6	57,1	56,1	58,8	59,2
- rachunki walutowe ludności	45,9	47,2	49,4	53,2	55,1
- rachunki walutowe przedsiębiorstw	22,7	9,5	6,7	5,6	4,1
C. Bony Banku Pekao SA	0,9	0,6	0,4	0,4	0,3
Rezerwy zagraniczne (brutto)	23,8	27,0	36,7	50,8	46,7
w mln. USD	2 503	2 836	3 857	5 352	4 920
Aktywa krajowe	72,1	86,0	100,0	118,8	145,3
1. Kredyt dla podmiotów gospodarczych i ludności	33,5	48,1	74,5	100,0	118,6
l.l.Kredyty dla gospodarki uspołecznionej	31,5	46,1	69,2	87,6	100,3
1.2.Kredyty dla gospodarki nieuspołecznionej i ludności	2,0	2,0	5,4	12,3	18,3
2. Kredyt dla budżetu (netto)	6,5	2,7	-11,1	-18,1	-8,2
3. Saldo pozostałych pozycji	32,1	35,2	36,6	40,0	34,5

Kurs dolara- 9 500 zł/USD.

[a] Może ulec zmianie .

Źródło: Biuletyn (1991)

O przydatności każdego programu świadczy jego wykonanie. Program wprowadzony w uzgodnieniu z MFW, nie odbiegając od typowych programów stosowanych w krajach o gospodarce rynkowej, napotkał w Polsce nieprzewidziane przeszkody. Lata gospodarki socjalistycznej doprowadziły do zaniku właściwych dla gospodarki rynkowej zachowań i postaw podmiotów gospodarczych. Przejawiło się to

na przykład w reakcjach uspołecznionych przedsiębiorstw na kurację szokową, które obniżyły w 1990 r. produkcję o 25%, zmniejszając przy tym zatrudnienie zaledwie o 10% . Podobnie irracjonalne z punktu widzenia homo oeconomicus są reakcje gospodarstw domowych, utrzymujących i powiększających nisko oprocentowane wkłady walutowe (zob. tabela 25) w stosunku do oprocentowania wkładów oszczędnościowych w złotych. Trudno się dziwić takim reakcjom społeczeństwa, które na przestrzeni jednego pokolenia przeżyło kilka zmian systemu pieniężnego i kilka programów uzdrawiania gospodarki. Z pierwszego natomiast przykładu wynika, że nadal głównym celem większości przedsiębiorstw państwowych nie jest osiąganie zysku, lecz zatrudnianie starej załogi, przy zapewnieniu jej odpowiedniego poziomu wynagrodzenia.

Z dotychczasowych doświadczeń polskiej drogi do stabilizacji i transformacji wynika, że w okresie przejściowym nie mogą być w pełni realizowane tezy monetarystów, zwłaszcza przywiązywanie większego znaczenia do walki z inflacją niż do walki z recesją i bezrobociem. Inflacja jest ciężką chorobą, ale pogłębiająca się recesja - śmiertelnym zagrożeniem. Dlatego konieczne jest przyjęcie jako głównego celu polityki pieniężnej przeciwdziałania recesji, przy kontynuowaniu działań antyinflacyjnych. Wymaga to wzmocnienia obserwowanego już interwencjonizmu państwowego na wszystkich płaszczyznach, łącznie z polityką pieniężną. Chociaż działania antyrecesyjne generalnie skutkują proinflacyjnie i odwrotnie, istnieje możliwość ich selektywnego godzenia. Umiejętna realizacja tych celów przez banki powinna minimalizować niekorzystne skutki. Konieczność działań antyrecesyjnych uzasadnia realnie istniejąca sytuacja gospodarcza i wyraźnie zarysowująca się bariera wytrzymałości społeczeństwa. Z drugiej strony trzeba jednak mieć na uwadze wymagania partnerów zagranicznych, z którymi negocjujemy o umorzenie części zadłużenia; pole manewru jest więc wąskie.

Polityka pieniężna jest elastycznym sposobem oddziaływania banku centralnego na procesy gospodarcze, który - obserwując zmiany sytuacji gospodarczej - może reagować szybko i samodzielnie. Regulowanie podaży pieniądza oddziałuje pośrednio na decyzje podmiotów gospodarczych, wywołując przystosowanie globalnego popytu. Podaż pieniądza materializuje się najczęściej w formie kreacji dochodów inwestorów, konsumentów i sektora publicznego lub bezpośrednio, gdy banki nabywają aktywa (papiery wartościowe) przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych. W realizowaniu celów polityki pieniężnej, wynikających z ogólnych założeń rozwoju gospodarczego, bank centralny może posługiwać się różnymi instrumentami ekonomicznymi oraz instrumentami sterowania bezpośredniego.

W sytuacji przedłużającej się i potęgującej w ostatnim półroczu inflacji oraz pogłębiającej recesji nasuwa się pytanie, czy głównym regulatorem podaży pieniądza powinna być -jak to założono w programie stabilizacyjnym - stopa procentowa ustalana; na poziomie realnie dodatnim. Wypada przyłączyć się do poglądu głoszonego przez, G.Kołodkę, że podwyższanie stopy procentowej w warunkach wzrastającej infla""

jeszcze bardziej wzmaga procesy inflacyjne (Kołodko, 1990). Płynie stąd wniosek, że należy w większym stopniu wykorzystywać ilościowe instrumenty regulacji podaży pieniądza, rezerwy obowiązkowe i zapoczątkowane już operacje rynku pieniężnego (bony pieniężne NBP), a także instrumenty bezpośredniego sterowania, natomiast w polityce stopy procentowej należy działać antyrecesyjnie, obniżając cenę kredytu przez selektywne stosowanie preferencyjnego oprocentowania i bonifikaty odsetek. Potrzebę korygowania polityki pieniężnej,przyutrzymaniujej zasadniczego kierunku, uzasadnia dotychczasowa realizacja programu stabilizacyjnego.

Polityka pieniężna w okresie równoważenia gospodarki

Wprowadzenie **w** 1990 r. ostrych rygorów rządowego programu stabilizacji poprzedzały kilkakrotnie podejmowane działania antyinflacyjne. Mała ich skuteczność wynikała z nadmiernie wydłużonego czasu opanowywania tych zjawisk oraz braku spójności i synchronizacji działań na różnych płaszczyznach. W tych warunkach rezultaty antyinflacyjnej polityki pieniężnej były znikome, co z całą jaskrawością znalazło wyraz w 1989 r., gdy inflacja galopująca nabrała cech hiperinflacji, a odważniejsza niż **w** okresach poprzednich polityka pieniężna przygotowała w IV kwartale grunt do wprowadzenia od 1990 r. kompleksowego i rygorystycznego programu stabilizacji gospodarki.

W rządowym programie stabilizacji zakładano przede wszystkim absorbowanie nadmiernego popytu, a realizacji tego zadania podporządkowano odpowiednie instrumenty polityki monetarnej, fiskalnej, budżetowej i dochodowej. Zarzucenie "kotwic" w postaci wysoko skalkulowanej stopy procentowej i skali opodatkowania wzrostu wynagrodzeń oraz stałego kursu walutowego stanowiło zasadniczy element tego programu. Stąd w polityce pieniężnej przywiązywano szczególną wagę do zachowania realnie dodatniego poziomu stopy procentowej w celu ograniczenia popytu na kredyt i utrwalenia zasobów pieniężnych.

Realizowana w 1989 r. polityka trudnego pieniądza przez cenę kredytu nie była skuteczna, bo zmiany stopy procentowej nie nadążały za inflacją. Przedsiębiorstwa nie były więc zainteresowane ograniczaniem kredytu, a na przestrzeni trzech kwartałów jego zaangażowanie w finansowanie majątku obrotowego przedsiębiorstw nie uległo zmianie. Dopiero w końcu roku jego udział spadł o 6,5 punktu procentowego, co było rezultatem powszechnej ucieczki od kredytów, wzbudzonej wzrostem stopy procentowej (listopad - 100%, grudzień - 140% od kredytu refinansowego) oraz zapowiedzią rządowego programu stabilizacji. Wysoka stopa procentowa i częstotliwość jej zmian wpłynęły również na ograniczenie popytu na kredyt inwestycyjny. Wytracony horyzont działania, w warunkach szybko narastających zjawisk inflacyjnych, prowadził bowiem do ograniczenia zainteresowania przedsiębiorstw przedsięwzięciami rozwojowymi.

Podniesienie przez banki kredytowe w końcu 1989r. oprocentowania kredytów w granicach 120-180% i przejście od stycznia 1990 r. na oprocentowanie kredytu w stosunku miesięcznym (38 - 55%) wywołało wręcz szok w zachowaniach przedsiębiorstw i ludności. Przedsiębiorstwa uciekały od kredytów, wyzbywały się zapasów, rezygnowały nawet z zaciągania kredytu płatniczego, zalegając ze spłatą zobowiązań, co powiększało zatory płatnicze. Podwyższenie i zamierzone urealnienie stopy procentowej, będąc ważnym elementem rządowego programu, spełniło swą rolę w zwalczaniu hiperinflacji. Wysoka stopa procentowa przyczyniła się do pogłębienia twardego finansowania, ale równocześnie przyczyniła się do powstania zjawisk recesji[30].

Zainteresowanie kredytem bankowym wystąpiło dopiero w kwietniu, po znacznym obniżeniu stopy oprocentowania (zob. tabela 26). Wcześniejsze nominalne przyrosty kredytów spowodowane były doraźnym pozyskiwaniem środków płatniczych na regulowanie zobowiązań wobec pracowników. Tempo narastania kredytów przejściowo wzrosło w III kwartale po dalszym obniżeniu oprocentowania, aby w IV kwartale ulec ponownie wyhamowaniu wskutek ponownej destabilizacji warunków kredytowania w wyniku kilkakrotnego podwyższenia stopy procentowej. W rezultacie zadłużenie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w bankach wzrosło w ciągu roku 3,6 raza, w tym kredyt na cele produkcyjne wzrósł 3-krotnie, a na budownictwo mieszkaniowe około 5-krotnie, natomiast wysokie tempo przyrostu wykazały kredyty gotówkowe dla gospodarstw domowych (wzrost 16-krotny) i kredyty dla prywatnego sektora gospodarczego (wzrost 13-krotny).

Banki komercyjne kalkulowały stopy oprocentowania kredytów bardzo powściągliwie. Spośród 14 największych banków (5 specjalistycznych i 9 komercyjnych) w 5 bankach stopa oprocentowania kredytów była zrównana z oprocentowaniem kredytu refinansowego, w 3 bankach odchylała się w górę w granicach 1 punktu, a w pozostałych w granicach od 2 do 13 punktów. Mimo takiej kalkulacji stopy procentowej przez banki komercyjne tempo wzrostu zadłużenia kredytowego zostało wyhamowane[31], co można byłoby uznać za objaw skutecznego działania instrumentów polityki pieniężnej, gdyby w rzeczywistości nie nastąpiło w tym roku ożywienie zjawisk inflacyjnych przy nasilającej się regresji.

Brak odczuwalnych efektów w ożywieniu procesów realnych upoważnia do zakwestionowania jednostronnie ukierunkowanej polityki ograniczania podaży pieniądza. Stopa procentowa ustalona arbitralnie, bez weryfikacji rynkowej, nie daje bowiem gwarancji racjonalnego skalkulowania jej poziomu. Stopa skalkulowana

[30] Badania Instytutu Finansów, przeprowadzone w kilkudziesięciu łódzkich przedsiębiorstwach przemysłu lekkiego, wykazały, że w pierwszych miesiącach po podwyższeniu stopy procentowej wyprzedawano zapasy i ograniczano produkcję (o połowę w jednostkach naturalnych), aby uniknąć wysokich odsetek.

[31] Przy zastosowaniu indeksu cen detalicznych realne zadłużenie jednostek produkcyjnych na koniec roku wynosiło 86% w stosunku do 1989 r.

Tabela 26

Oprocentowanie kredytów NBP i wkładów w PKO BP

Miesiące	Kredyty NBP		Wkłady w PKO BP terminowe w miesiącach					
	refinansowy[a]	redyskontowy[b]	a vista	3	6	12	24	36
grudzień 1989	140	-						
1990								
styczeń	36,0	49,0	7	10	17	36	37	38
luty	20,0	24,0	5,5	10	13	20	20,5	21
marzec	10,0	16,0	3	5	6,5	10	10,25	10,5
kwiecień	8,0	13,0	3	4	5	8	8,25	8,5
maj	5,5	9,0	2	2,75	3,4	5,5	5,65	5,8
czerwiec	4,0	7,0	1,3	3	3,5	4	4,1	4,2
lipiec	34,0	28,0	12	24	27	34	34,5	35
sierpień	34,0	28,0	12	24	27	34	34,5	35
wrzesień	34,0	28,0	12	27	30	34	34,5	35
październik	43,0	36,0	12	27	30	34	34,5	35
listopad	55,0	48,0	15	34	38	44	44,5	45
grudzień	55,0	48,0	18	50	55	61	61,5	62
1991								
styczeń	55,0	48,0	18	50	55	61	61,5	62
luty	72	-	24	65	72	79	80	81

[a] Stopy procentowe w grudniu 1989 r. oraz od lipca 1990 są liczone w stosunku rocznym.
[b] Stopy procentowe od stycznia do czerwca 1990 są liczone w stosunku kwartalnym.

Źródło: Biuletyn (1991)

nadmiernie wysoko automatycznie generowała inflację, a stała troska o jej dodatni realny poziom prowadziła w istniejących warunkach do spiralnego wzrostu procentu i cen.

W polityce oprocentowania depozytów przyjęto zasadę zrównania w bankach komercyjnych oprocentowania wkładów 12-miesięcznych z oprocentowaniem kredytu refinansowego; oprocentowanie wkładów na okresy krótsze było wyraźnie niższe. Słuszna zasada w normalnych warunkach funkcjonowania gospodarki nie sprzyja jednak utrwalaniu wkładów w sytuacji postępującej inflacji, gdy posiadacze zasobów pieniężnych wyraźnie preferują stopień ich płynności. Dopiero w końcu roku praktyka banków poszła w kierunku zrównania poziomu oprocentowania wkładów 6-miesięcznych z oprocentowaniem kredytu refinansowego i zbliżenia do tego poziomu oprocentowania wkładów 3-miesięcznych (zob. tabela 26).

Skuteczność oddziaływania zmienionej polityki procentowej banków była wyraźna. Nastąpił skokowy wzrost stopy oszczędzania z 5,6% w listopadzie do 9,3% w grudniu (w PKO BP z2,8% do 5,8%), przy jednoczesnych przesunięciach w strukturze oszczędzania[32]. Na koniec roku bezwzględny przyrost wkładów 6-miesięcznych był największy, ale dynamika wzrostu wkładów 3-miesięcznych była 10-krotnie wyższa. Potwierdza to wyżej sformułowaną opinię o zachowaniach posiadaczy zasobów pieniężnych w warunkach wysokiej inflacji oraz konieczność relatywnie wyższego oprocentowania wkładów 3- i 6-miesięcznych (Kołodko, 1990).

W styczniu i lutym 1991 r. utrzymała się tendencja wzrostu krótkoterminowych wkładów oszczędnościowych, co było skutkiem odważniejszego niż w grudniu kalkulowania stóp oprocentowania wkładów krótkoterminowych, np. w lutym na 14 banków w 3 oprocentowanie wkładów 6-miesięcznych było niższe od stopy banku centralnego, w 1 - równe jej poziomowi, alejużw l0 bankach stopę skalkulowano wyżej o 1-6 punktów.

Banki komercyjne podwyższały oprocentowanie wkładów terminowych, mimo odprowadzania przez nie do NBP nieoprocentowanej rezerwy obowiązkowej, co podrażało łączny koszt depozytu. Jeśli na przykład bank płaci klientom 60%, a może wykorzystać na akcję kredytową tylko 90% wkładu, to koszt jego uzyskania wyniesie 67%. Ewentualne oprocentowanie przez NBP rezerw obowiązkowych umożliwiłoby obniżenie oprocentowania kredytów udzielanych przez banki komercyjne, co byłoby zgodne z postulowaną polityką kredytową.

Wkłady ludności na rachunkach walutowych wzrosły w ciągu roku o 20% (9,2 bln.zł), natomiast zasoby walutowe przedsiębiorstw zmniejszyły się prawie 5,5 razy (zob. tabela 25), co jest całkowicie zrozumiałe ze względu na wzrost stopy procentowej od kredytów w złotych i przewidywaną stabilizację kursu. Porównanie tych krańcowo różnych reakcji może świadczyć o irracjonalnym stosunku ludności do stopy procentowej. Skoro jednak ludność reagowała prawidłowo na podwyższenie oprocentowania krótkoterminowych wkładów w złotych, które szybko wzrastały po podniesieniu stopy oprocentowania, przyczyn utrzymywania i powiększania wkładów walutowych można upatrywać w czynnikach pozaekonomicznych. Zmiany w strukturze łącznych wkładów oszczędnościowych ludności uległy korzystnej zmianie, bo udział wkładów walutowych obniżył się w ciągu roku z około 82% do 60%, ale wynikało to z postępującej inflacji przy sztywno utrzymywanym kursie.

Obowiązkiem tworzenia rezerw w NBP zostały objęte od 1989 r. wszystkie banki, przy zróżnicowaniu stóp rezerwy w zależności od rodzaju wkładów. Zróżnicowany poziom stóp (5-15%) obowiązywał do lutego 1990 r., a następnie był kilkakrotnie zmieniany: w II półroczu stopy zmieniano dwukrotnie, a także zaczęto zaliczać do

[32] W grudniu 92% przyrostu wkładów pieniężnych stanowiły wkłady terminowe.

rezerwy obowiązkowej zadeklarowaną część stale utrzymywanej w bankach gotówki. Instytycja rezerwy obowiązkowej była skutecznie wykorzystywana przez NBP do ograniczania płynności finansowej banków i podaży pieniądza, o czym świadczy zestawienie:

	XII.89	III.90	VI.90	IX.90	XII.90
Kwota rezerwy w bln.zł	1,4	2,6	7,0	16,1[a]	22,3[a]
Dynamika (kwartał poprzedni = 100)	-	186,7	269,2	177,1	140,3
Kwota depozytów w bln.zł	17,0	36,5	58,6	88,0	100,1
Relacja rezerw do depozytów w %	8.2	7,1	11,9	18,2	22,3

[a] Łącznie z zadeklarowaną rezerwą gotówki w bankach komercyjnych

Dwukrotny w II półroczu 1990 r. wzrost wysokości stóp spowodował trzykrotny wzrost sumy rezerw. Ograniczono płynność banków do końca roku o ponad 22 bln.zł, co stanowiło około 1/6 akcji kredytowej. Wskazuje to na wysoką skuteczność polityki rezerw obowiązkowych w ograniczaniu podaży pieniądza, przy czym rodzi w działaniach antyinflacyjnych mniej konsekwencji negatywnych niż ograniczanie podaży pieniądza przez podwyższanie stopy procentowej. Jednak duża zmienność zasad tworzenia rezerw i poziomu stóp paraliżowała procesy dostosowawcze banków i zakłócała przebieg negocjacji rozpoczętych z potencjalnymi kredytobiorcami, destabilizując procesy realne. Gdyby nawet ostatni z wymienionych skutków miał mniejsze znaczenie w okresie równoważenia gospodarki, to dwa poprzednie powinny być brane pod uwagę przy wyborze instrumentów polityki pieniężnej, zwłaszcza w okresie generalnych przeobrażeń sektora bankowego i powstawania dużej liczby nowych banków, dla rentowności których znaczne ograniczenie bazy monetarnej może stanowić istotne zagrożenie.

Dynamika zasobów pieniądza krajowego w 1990 r. była niższa niż w roku poprzednim[33], ale wahania były znaczne; zmniejszone przyrosły wystąpiły w maju, wrześniu, październiku i grudniu. Największą zmienność przyrostów i najwyższą dynamikę wykazały środki przedsiębiorstw, a wyrównane tempo narastania - wkłady oszczędnościowe (ze skokiem w grudniu). Obieg gotówkowy, po dość szybkich przyrostach w pierwszych miesiącach, wykazał gwałtowny spadek przyrostu w maju; do

[33] W 1989 r. zanotowano 6-krotny wzrost zasobów, podczas gdy w 1990 r. był niespełna pięciokrotny.

listopada przyrosty kształtowały się na przeciętnym poziomie, a w grudniu nastąpiło ponownie głębokie wyhamowanie wzrostu. Nierównomierność tempa przyrostu poszczególnych rodzajów zasobów spowodowała przesunięcia w strukturze pieniądza krajowego w stosunku do ukształtowanej na koniec 1989 r.; wzrósł udział środków przedsiębiorstw kosztem zmniejszenia obiegu gotówkowego i udziału wkładów oszczędnościowych (zob. tabela 27).

Tabela 27

Zmiany w **strukturze zasobów pieniężnych**

w%

Wyszczególnienie	na 31.12.89	rok 1990 31.03	30.06	30.09	31.12.
Pieniądz ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- zasoby złotowe	35,7	48,8	58,4	65,2	68,4
- rachunki walutowe	63,5	50,6	41,2	34,7	31,5
Pieniądz krajowy	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- obieg gotówkowy	37,5	34,3	32,7	30,1	30,4
- wkłady oszczędnościowe	32,7	29,9	28,5	27,1	31,4
- środki przedsiębiorstw	29,8	35,8	38,8	42,8	38,2
Rachunki walutowe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- rachunki przedsiębiorstw	33,0	15,5	11,9	9,5	6,9
- rachunki ludności	67,0	84,5	88,1	91,5	93,1

Źródło: obliczenia własne

Przesunięcia te z punktu widzenia równoważenia gospodarki były korzystne, zmniejszyła się bowiem presja na rynek potencjalnych nabywców dóbr konsumpcyjnych i nastąpiła poprawa płynności przedsiębiorstw: w ujęciu realnym stan środków przedsiębiorstw wzrósł ponad dwukrotnie. Poprawa płynności przedsiębiorstw znalazła wyraz w zwiększonej sprawności rozliczeń między przedsiębiorstwami. Z danych za 11 miesięcy wynika, że cykl rozliczeniowy, liczony zarówno dla należności, jak i zobowiązań, byłw II półroczu znacznie krótszy niż w 1989 roku; w ostatnich trzech miesiącach wyniósł: dla należności - 54 dni, dla zobowiązań - 64 dni (Ocena, 1991). Istotny wpływ na to miał rozwój obrotu wekslowego i preferencyjny kredyt płatniczy, a także podjęta przez banki komercyjne akcja wykupu zalegających należności przedsiębiorstw.

Przykładem wykupu była akcja ośmiu banków komercyjnych w sierpniu 1990 r., które zaoferowały 2 975 przedsiębiorstwom udzielenie kredytów (bez prowizji) na uregulowanie zobowiązań przeterminowanych. Z oferty skorzystało 35% przedsiębiorstw, a fakt nieskorzystania z oferty 65% przedsiębiorstw świadczy o tym,

że znaczna część przedsiębiorstw nie przykładała należytej wagi do regulowania zobowiązań. Trudności w zbycie wyrobów oraz utrwalony obyczaj nienaliczania kar umownych powodował, że zainteresowanie uzyskaniem kredytu na likwidację zatorów było niewielkie. Charakterystyczne przy tym było, że 815 przedsiębiorstw nie odważyło się zaciągnąć kredytu, nie mając pewności jego spłaty w proponowanym 30-dniowym terminie. Wynikało to z trudności prognozowania własnej sytuacji finansowej nawet na okres jednego miesiąca. Opisana akcja podważa również opinię, że przyczyną zatorów jest niewydolność operacyjna banków, które nota bene skróciły operacyjny cykl rozliczeniowy przeciętnie do 4 - 4,5 dnia.

Zalążki międzybankowego rynku pieniężnego pojawiły się już w 1989 r. Niskie wyposażenie banków w fundusze zasadnicze w momencie ich wyodrębnienia z NBP, zróżnicowane możliwości gromadzenia depozytów i administracyjne ograniczenia dostępu do kredytu refinansowego uruchomiły wzajemne przepływy nadwyżek pieniężnych między bankami. Na koniec 1989 r. stan dobrowolnych lokat międzybankowych ukształtował się na poziomie 4,8 bln.zł, co stanowiło 29,4% zgromadzonych w bankach depozytów i 15,6% zadłużenia kredytowego podmiotów gospodarczych i ludności. Ponadto niektóre banki komercyjne zgromadziły na rachunku lokat dobrowolnych w NBP 3,4 bln.zł.

Rozwój międzybankowgo rynku pieniężnego w 1990 r. był niewielki, a stany lokat w grudniu ukształtowały się na poziomie 4,4 bln.zł, co stanowiło zaledwie 4,4% zgromadzonych w bankach depozytów i 3,7% zadłużenia kredytowego. Oczywiście stany lokat nie dają obrazu przepływów strumieni pieniężnych między bankami, ale wahania stanów w ciągu roku mogłyby świadczyć o regulującym działaniu rynku pieniężnego.

W 1990 r. zanikły lokaty dobrowolne w NBP[34], bo średnie stopy procentowe, pozyskiwane przez banki przy wzajemnych depozytach, były wyższe od kilku do kilkunastu punktów od oferowanych przez NBP. Zupełny zanik lokat dobrowolnych w II połowie roku spowodowało wprowadzenie w lipcu nowego instrumentu polityki pieniężnej, stanowiącego zalążek operacji otwartego rynku, w postaci bonów pieniężnych NBP, sprzedawanych na cotygodniowych aukcjach. Do uczestnictwa w aukcjach dopuszczono poza bankami również inne osoby prawne i fizyczne. Stopy dyskontowe bonów pieniężnych NBP były korzystniejsze od oprocentowania jednomiesięcznych lokat międzybankowych. Dotychczas zasięg oddziaływania tych operacji rynkowych jest niewielki, a większe zainteresowanie zakupem bonów we wrześniu i w październiku uległo osłabieniu w końcu roku. Także bezpośredni wpływ obrotu bonami na rynek był nieznaczny, bo uczestnictwo w aukcjach podmiotów niebankowych było sporadyczne.

[34] Większe kwoty lokat dobrowolnych w NBP pojawiły się w marcu, aby w następnych miesiącach ulec szybkiej redukcji; w czerwcu wyniosły zaledwie 165 mld.zł.

Instrumenty polityki pieniężnej były tylko częścią całego arsenału środków stosowanych w walce z hiperinflacja w Polsce. Stąd ocena skutków ich wykorzystania nastręcza wiele trudności, ale sharmonizowanie wszystkich podjętych środków miało zasadniczy wpływ na rezultaty operacji równoważenia gospodarki. Jednak wyniki procesu równoważenia gospodarki nie były w pełni zadowalające. O ile bowiem za pozytywny efekt należy uznać wyhamowanie inflacji, o tyle objawów recesji gospodarczej, znacznie głębszej niż zakładano, nie można potraktować podobnie[35]. Rozmiary tego zjawiska były niewątpliwie konsekwencją zastosowania nadmiernej ostrości i wielości instrumentów redukcji popytu. W zestawie instrumentów pieniężnych objawiało się to w równoległym operowaniu bardzo wysokim poziomem stopy procentowej, niskim limitem przyrostu zadłużenia kredytowego i wysokim poziomem stóp rezerw obowiązkowych.

Bezwzględna w całym okresie pogoń za realnie dodatnią stopą procentową doprowadziła do głębokiego spadku popytu w sferze produkcji i konsumpcji oraz do jednoczesnego wzrostu zainteresowania utrzymywaniem pieniężnych form aktywów na oprocentowanych rachunkach bankowych. Sytuacja ta utrzymywała się przez wiele miesięcy[36] na skutek braku rynkowej weryfikacji stopy procentowej, arbitralnie ustalanej przez bank centralny. Opóźni to wystąpienie fazy ożywienia gospodarczego po wyraźnym wyhamowaniu tempa inflacji. Brak wewnętrznych możliwości zbytu produkcji przyczynił się wprawdzie do wzrostu eksportu, ale w stopniu niedostatecznie kompensującym ubytek popytu krajowego. WI półroczu wysoka stopa procentowa i kurs walutowy nie skłaniały do importu środków produkcji. W tej sytuacji wyniki handlu zagranicznego nie sprzyjały wzrostowi podaży dóbr materialnych, powodowały natomiast niekorzystne przesunięcia w strukturze pokrycia podaży pieniądza.

Rozluźnienie rygorów programu stabilizacyjnego w II połowie roku nie przyniosło ożywienia gospodarki, wywołało natomiast odrodzenie się inflacji. Wobec nadal mocnej pozycji producenta w wielu segmentach rynku utrzymywał się wysoki poziom cen, co z kolei rodziło nacisk na wzrost płac. Wzmożony wypływ pieniądza płacowego, przy równoczesnym uruchomieniu preferencyjnych linii kredytowych, doprowadził w końcu roku do przyśpieszenia inflacji. W konsekwencji zaostrzono w IV kwartale warunki kredytowania i uatrakcyjniono depozyty bankowe. Prawdopodobnie zapobiegnie to dalszemu rozwojowi zjawisk inflacyjnych, ale odsunie procesy wychodzenia z recesji gospodarczej i restrukturyzacji gospodarki.

[35] W1990 r. zarejestrowano pięciokrotnie większy niż przewidywano w programie spadek produkcji i dochodu narodowego, trzykrotnie większe bezrobocie oraz głębokie ograniczenie spożycia indywidualnego (o 26%) i spożycia zbiorowego (o 30%).

[36] Ustalony w liście intencyjnym do MFW limit wzrostu aktywów krajowych został w I półr. 1990 wykorzystany zaledwie w 45%.

Jak kontynuować politykę pieniężną?

W przedłożonych Sejmowi RP przez NBP "Założeniach polityki pieniężnej na 1991 rok" jako główne jej cele przyjęto:

- wygaszenie tendencji inflacyjnych w gospodarce, aby w końcu roku osiągnąć stabilizację siły nabywczej złotego na rynku wewnętrznym;
- ugruntowanie wymienialności złotego i umocnienie jego pozycjiwstosunku do walut obcych.

Sformułowanie głównych celów polityki pieniężnej jest uzasadnione logiką kontynuacji rządowego programu stabilizacji oraz wymogami MFW, z konsekwencjami mającymi wpływ na negocjowanie zadłużenia zagranicznego. Niemniej - jak stwierdziliśmy na wstępie - bliższym i groźniejszym niebezpieczeństwem jest recesja. Ogranicza ona bowiem szansę zwiększenia dochodu narodowego wytworzonego, a także utrudnia zrównoważenie budżetu, który nie będzie w stanie pokryć niezbędnych wydatków państwa. Dlatego głównym celem polityki pieniężnej powinno być przeciwdziałanie recesji, obok proponowanego wygaszania tendencji inflacyjnych oraz stabilizacji wewnętrznej i zewnętrznej (kurs).

W najbliższej przyszłości rysuje się konieczność ograniczenia podaży pieniądza pod kątem działań antyinflacyjnych, a równocześnie selektywnego sterowania strukturą kredytów dla przeciwdziałania recesji. Przydatne będą wszystkie wykorzystywane dotychczas instrumenty polityki pieniężnej. Ważną rolę w ograniczaniu podaży pieniądza może odegrać aktywna polityka rezerw obowiązkowych, zapoczątkowane już operacje bonami pieniężnymi NBP oraz ograniczenia ilościowe akcji kredytowej. W podobnym kierunku powinna zmierzać polityka stopy procentowej.

Przeciwdziałanie recesji wymaga szerszego stosowania preferencji. Należy rozszerzyć w sposób selektywny preferencyjne kredytowanie na podstawie skonkretyzowanych wskazań programu społeczno-gospodarczego, np. na wybrane branże (przedsiębiorstwa) prywatyzowane i nowopowstające (wybór branż może uwzględniać potrzebę intensyfikacji określonej produkcji rolnej i jej zagospodarowanie), albo można szczególnie uwzględniać tereny o najwyższym bezrobociu itp. Preferencje polegałyby na stosowaniu ulg w oprocentowaniu, rezygnacji z prowizji, na zabezpieczeniu niezmienności stopy procentowej w umownym okresie, na łagodniejszych warunkach zabezpieczenia kredytów itp. Banki powinny przy tym przejmować część ryzyka wynikającego z przewidywań inflacyjnych w przyjmowanym umownie oprocentowaniu kredytu.

Działania takie byłyby zbieżne ze wspomnianą wyżej tendencją obniżania ceny kredytu. Zasady dodatniej stopy procentowej nie można bowiem rozumieć dosłownie, lecz w odniesieniu do stopy maksymalnej, a nie do oprocentowania każdego rodzaju kredytu. Uzależnienie udzielania kredytów subwencjonowanych od wyrównania

różnic w oprocentowaniu dotacją budżetową nie wyklucza stosowania ulgowego oprocentowania i bonifikat odsetek w NBP i innych bankach państwowych (z udziałem własności państwowej). Powyższa propozycja nie narusza zasady, że stopa procentowa od depozytów terminowych może być utrzymywana możliwie na poziomie realnie dodatnim. Ulgi i bonifikaty znajdą bowiem pokrycie w zyskach banków komercyjnych i NBP. Dysponują one nisko oprocentowanymi i nieoprocentowanymi źródłami finansowania akcji kredytowej.

Sektor bankowy wygospodarował w trzech kwartałach 1990 r. 29 bln. zł zysku brutto, którego źródłem były głównie dochody z pobranych odsetek. Szacuje się roczne wpłaty do budżetu, łącznie z przewidywaną wpłatą zysku NBP, na ponad 20 bln. zł. Zyski banków będą poprzez wysokie oprocentowanie kredytów wkalkulowane w ceny wyrobów, stymulując inflację kosztową. Nasuwa się więc pytanie, czy dotychczasowa interpretacja realnie dodatniej stopy procentowej jest trafna. Trudno ocenić, w jakim stopniu działalność państwowych banków kredytowych i osiągnięte zyski były zgodne z celami polityki gospodarczej państwa, w realizacji której, jako banki państwowe, powinny były naszym zdaniem uczestniczyć. W każdym razie istniały i istnieją realne możliwości stosowania niższej stopy oprocentowania od kredytów lub ulg i bonifikat odsetek bez dotacji budżetowej, co może być wykorzystane do preferowania określonej działalności. Sprzyja to przyjęciu proponowanych wyżej działań antyrecesyjnych i elastycznie sterowanej polityki kredytowej. Równocześnie zwiększa się konkurencyjność banków państwowych i zmusza banki prywatne do obniżania stopy procentowej od kredytów.

Zmienne oprocentowanie, nawet liczone w stosunku rocznym, pozbawiając kredytobiorców poczucia stabilizacji, jest antybodźcem dla śmielszych inicjatyw. Zasadę realnie dodatniej stopy procentowej można honorować w dłuższych okresach. W działaniu antyrecesyjnym należy dążyć do względnej stabilności stopy procentowej, rozkładając ryzyko między bank i kredytobiorcę. Powinno to wiązać się z ograniczeniem częstotliwości zmian podstawowej stopy procentowej przez NBP, nawet gdyby przynosiło mu okresowe straty. W 1990 r. NBP zmienił 9 razy oprocentowanie kredytu refinansowego, a jeśli wyłączyć okres inflacji korekcyjnej - 4 razy. Nie można w przyszłości dopuścić do takiej nerwowości, przenoszącej się na całą gospodarkę. Zwiększenie ryzyka banków komercyjnych wymaga wprowadzenia, nie występujących dotychczas w polskiej praktyce bankowej, ubezpieczeń kredytów i systemu gwarancji[37].

Sejm RP upoważnił NBP, aby w przypadku zagrożenia nadmierną podażą pieniądza, stosował ograniczenia ilościowe. Opinie bankowców są jednak w tej sprawie zróżnicowane. Prezes jednego z państwowych banków kredytowych (Rajczyk, 1991) uważa, że dążenie do osiągania wysokiego zysku będzie motorem napędowym dla

[37] NBP wprowadził w 1990 r. gwarancje dla niektórych podmiotów gospodarczych korzystających z kredytów w bankach komercyjnych.

inicjatywy i wzajemnej konkurencji między bankami, ale nadmierna ingerencja banku centalnego koliduje z tym założeniem. Jest to niewątpliwie słuszne stanowisko w gospodarce rynkowej, ale czy takie założenie można przyjąć na najbliższą przyszłość? Słuszna, z prezentowanego punktu widzenia, krytyka NBP za dążenie do limitowania rozmiarów działalności kredytowej jest równocześnie dowodem, że praktyka skorygowała optymistyczne wyobrażenia o sposobach wpływania banków na stabilizacje w okresie dochodzenia do gospodarki rynkowej. Dodajmy, że nawet w krajach rozwiniętych, obok instrumentów o charakterze rynkowym, stosuje się także instrumenty sterowania bezpośredniego. Gdy mechanizm rynkowy nie zabezpiecza racjonalnego przepływu strumieni pieniężnych, centralne władze monetarne stosują limity, plafony kredytowe, kontrolę stóp procentowych, selektywne wskaźniki rezerw itp. Nie można pominąć oddziaływania banków centralnych w formie perswazji sugerującej bankom komercyjnym pożądane kierunki polityki kredytowej. Skuteczność takich sugestii jest większa w modelu o mniejszej liczbie banków, a więc podobnym do modelu bankowości polskiej, gdzie w dodatku działa Rada Banków.

W ograniczaniu podaży pieniądza wzrośnie rola polityki rezerw obowiązkowych, wykorzystywanych dla zmniejszenia płynności banków komercyjnych. Ich wysokie zyski, przy dotychczasowej polityce stopy procentowej, były źródłem kreacji pieniądza (kredytu) niezależnym od NBP, a udział kredytów refinansowych malał. Dążenie do stabilizacji przez ograniczanie podaży pieniądza zmusi do stosowania wysokich i zróżnicowanych stóp rezerw obowiązkowych.

Podobne skutki mogą przynieść operacje otwartego rynku, co w naszej praktyce oznacza sprzedaż bonów gotówkowych NBP, a w dalszej perspektywie operacje bonami skarbowymi. Jedne i drugie mogą okazać się wygodną dla banków komercyjnych formą lokowania krótkotrwałych nadwyżek pieniądza nie angażowanego w aktywnych operacjach. Ponieważ alternatywą wykorzystania tych nadwyżek są wzajemne lokaty między bankami, powstaje problem gry stopą procentową. Nadwyżka oprocentowania bonów pieniężnych NBP nad oprocentowaniem płaconym przez bank komercyjny, przyjmujący lokatę innego banku, minimalizuje te lokaty, ale równocześnie zmniejsza globalną płynność wszystkich banków. Z drugiej jednak strony hamuje to pożądany rozwój rynku pieniężnego, dla którego właśnie charakterystyczne są wzajemne lokaty banków komercyjnych. Będzie to wymagało finezyjnego operowania przez NBP stopą procentową, zależnie od zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Ponieważ postulujemy większą stabilność podstawowej stopy procentowej, operowanie oprocentowaniem (ściślej dyskontem) bonów pieniężnych NBP powinno stać się, obok polityki obowiązkowych rezerw, ważnym instrumentem regulowania płynności banków.

Trudno przewidzieć w jakim stopniu bony NBP, a później bony skarbowe będą nabywane przez jednostki gospodarcze i ludność. Zależy to nie tylko od ich oprocentowania w stosunku do wkładów w bankach komercyjnych, ale także od warunków upłynniania i monetyzacji tych walorów. Z bonami skarbowymi mogą się

łączyć różne przywileje w spłacie podatków, co byłoby dodatkową zachętą dla jednostek gospodarczych i ludności, natomiast bony NBP, które dotychczas nabywały głównie banki, będą nadal sprzedawane w ten sposób. Nie można jednak wykluczyć, że jednostki nie korzystające z kredytów zakupią te walory przy oprocentowaniu korzystniejszym od lokat w bankach. Sytuacja taka może powstać, gdy NBP, zmuszony do ograniczania płynności rynku, wydatnie zwiększy ich oprocentowanie.

Skutecznym działaniem antyrecesyjnym może być włączenie banków do operacji leasingowych, szersze stosowanie gwarancji oraz hipotecznego zabezpieczenia kredytów. Leasing, będący nowoczesną techniką finansowania inwestycji w krajach gospodarki rynkowej, nie wyszedł w Polsce poza fazę prób. Prace studialne, podjęte przez Bank Inicjatyw Gospodarczych SA, unaoczniły braki odpowiednich rozwiązań prawnych, trudności podatkowe i księgowe. Tymczasem jest to forma finansowania szczególnie przystosowana do potrzeb nowo powstających przedsiębiorstw prywatnych, nie dysponujących odpowiednim kapitałem na zakup maszyn i urządzeń. Właścicielem przedmiotu umowy leasingowej (budynku, urządzenia) jest leasingodawca, którym może być bank, a leasingobiorca płaci umowne raty i może stać się właścicielem przedmiotu umowy. Istnieją różne formy umów leasingowych, m.in. w trójkącie: producent dóbr inwestycyjnych - bank - leasingobiorca; jest to chyba forma najlepiej przystosowana do polskich warunków. Wiele prywatnych przedsiębiorstw napotyka trudności w uzyskaniu kredytu, ponieważ oddziały banków nie przyjmują zabezpieczenia hipotecznego. Przyczyną są trudności wyceny nieruchomości i nieuregulowane stosunki własnościowe. Gwarancja bankowa może w transakcjach handlowych często zastąpić kredyt, zarówno w obrotach zagranicznych, jak i krajowych. Gwarancja może być również formą zabezpieczenia uzyskanego kredytu.

W objaśnieniach do wspomnianych wyżej "Założeń polityki pieniężnej" NBP zaprezentował metodę prognozowania wykorzystującą wskaźnik szybkości obiegu pieniądza krajowego; wskaźnik wynika ze stosunku podaży pieniądza krajowego do dochodu narodowego podzielonego. Nie wnikając w szczegóły obliczeń, wypada podkreślić, że ekstrapolacja wskaźnika szybkości obiegu na ilościowe określenie podaży pieniądza jest przy tym bardzo utrudniona. Na obecnym etapie transformacji wydaje się celowe, aby równolegle do wspomnianej metody, dokonywać ocen i prognoz całokształtu sytuacji finansowej kraju na podstawie syntetycznego zestawienia przepływu strumieni pieniężnych między takimi umownymi agregatami, jak: sektor budżetowy, sektor bankowy, jednostki gospodarcze, zagranica i ludność. Rachunki przepływów strumieni pieniężnych między tymi agregatami są zestawiane w krajach rozwiniętych, a w przeszłości były także zestawiane w Polsce w postaci bilansu finansowego państwa.

W drugim kwartale br. będziemy dysponować informacją statystyczną o wynikach 1990 r., co umożliwi nie tylko dokładniejszą ocenę polityki pieniężnej, ale także kompleksową ocenę realizacji rządowego programu stabilizacyjnego. Ocena może służyć także jako podstawa prognozowania, a w miarę postępu transformacji będzie zastępowana metodami właściwymi dla rozwiniętej gospodarki rynkowej.

Operacyjno-organizacyjne problemy realizacji polityki pieniężnej

O efektach polityki pieniężnej decyduje w dużej mierze sprawność operacyjno-organizacyjna aparatu bankowego. W procesie transformacji wprowadzono od 1989 r. dwupoziomowy model bankowości, właściwy dla gospodarki rynkowej. W nowym modelu, obok pierwotnej kreacji pieniądza przez bank centralny, wydzielone z NBP państwowe banki kredytowe oraz istniejące dotychczas banki specjalne i banki nowo powstające są źródłem wtórnej kreacji pieniądza, opartej na gromadzonych przez nie lokatach i wkładach oszczędnościowych.

W dwupoziomowym modelu bankowości widziano także instytucjonalną barierę chroniącą przed nadmierną kreacją pieniądza, stwarzającą większe szanse przeciwstawienia się presji przedsiębiorstw na nadmierne wykorzystanie kredytów, zwłaszcza płatniczych, na wypłaty wynagrodzeń. Powstał bowiem mechanizm uzależniający rozmiary akcji kredytowej banków komercyjnych od wielkości uzyskanego kredytu refinansowego i własnych źródeł wtórnej kreacji kredytu. Skuteczność działania tego mechanizmu można ocenić tylko pośrednio. Nie docierają wiadomości o częstym zawieszaniu wypłat wynagrodzeń w przedsiębiorstwach, mimo występowania zatorów płatniczych. Liczba przedsiębiorstw, które nie miały zdolności kredytowej, wynosząca w 1985 r. około 750, wahała się na przestrzeni 1990 r. w granicach 400 - 600 przedsiębiorstw, natomiast przypadki upadłości nadal były nieliczne. Nie świadczy to o skuteczniejszym przeciwstawianiu się banków presji przedsiębiorstw. Być może w przyszłości zagrożenie ściągalności kredytów wpłynie na zmianę sytuacji.

Z wprowadzeniem dwupoziomowego modelu bankowości wiąże się nadzieje na powstanie między bankami konkurencji o klienta. To słuszne zamierzenie było początkowo ograniczone strukturą sieci bankowej, bo w połowie województw działał tylko jeden bank kredytowy, co przy istniejących warunkach komunikacyjnych praktycznie wykluczało konkurencję między nimi. Konkurowanie tych banków z gęstą siecią BGŻ i z placówkami PKO BP, które podjęły działalność kredytową, ograniczała dotychczasowa specjalizacja tych banków. Podobnie nowo powstające banki nie dysponują siecią oddziałów i są przeważnie nastawione na specjalizację, a ich potencjał operacyjny jest jeszcze ograniczony. Dlatego proces dalszej rekonstrukcji sieci bankowej nie może być pozostawiony tylko konkurencji między bankami; musi on być także sterowany.

Reorganizacji sieci bankowej, polegającej na wyodrębnieniu z NBP dziewięciu banków kredytowych, a wcześniej PKO BP, towarzyszyła dekoncentracja czynności operacyjnych. Przyczyniło się to do obniżenia poziomu operacyjnej obsługi bankowej. Ubogie wyposażenie banków w sprzęt techniczny, brak teletransmisji oraz niedostateczna baza lokalowa stanowią barierę modernizacji i transformacji bankowości w Polsce. Usprawnienie obsługi bankowej wymaga upowszechnienia elektronicznego przetwarzania danych i stosowania teletransmisji. Drugą istotną

barierą utrudniającą komercjalizację i skuteczne realizowanie polityki pieniężnej jest niedobór kwalifikowanej kadry bankowej, zwłaszcza średniej kadry kierowniczej.

W miarę urynkowienia naszej gospodarki ulega zmianie ruch strumieni pieniądza gotówkowego. W przeszłości pieniądz gotówkowy, wypłacany z kas NBP, wykonywał każdorazowo jeden obrót przypominający ruch wahadła, a tylko nieznaczna jego część cyrkuiowała pomiędzy różnymi grupami ludności. Obecnie pieniądz gotówkowy opuszczający bank emisyjny (NBP), trafiając do banków operacyjnych i instytucji finansowych, a za ich pośrednictwem do jednostek gospodarczych oraz ludności, cyrkuluje dokonując wielu obrotów. W konsekwencji traci swe znaczenie informacyjne bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności. Coraz większa część obrotów gotówkowych omija bowiem kasy banków, co doprowadzi w niedalekiej przyszłości do rezygnacji z opracowywania tego bilansu i zaniechania bieżącej klasyfikacji strumieni pieniężnych. Rysuje się więc potrzeba opracowania koncepcji innej, podobnej i szybkiej informacji statystycznej, uwzględniającej niezbędne przekroje przepływu strumieni pieniądza oraz ich wpływ na zmiany stanu zasobów pieniężnych.

Prezes NBP zapowiedział publicznie denominację złotego połączoną z ekwiwaletną i rozłożoną w czasie wymianą znaków pieniężnych. Wprawdzie nie określono terminu, ale sugerowano powiązanie tej operacji z obniżeniem inflacji do poziomu jednocyfrowego. Za odłożeniem denominacji do czasu względnej stabilizacji rynku przemawia wiele argumentów, ale w obecnych warunkach może się to okazać niekorzystne. W tym roku można przyjąć stopę denominacji w wysokości 10.000, co przykładowo wyznacza średnią płacę na poziomie co najmniej 150 zł (obecne 1.500.000 zł). Przesunięcie terminu denominacji dla wprowadzenia stopy 100.000 oznacza ewentualne oczekiwanie na dojście przeciętnej płacy do poziomu ca 15 mln.zł i emitowanie banknotów o nominale 1,2,5 i 10 mln.zł. Tymczasem realia techniczno-operacyjne czynią ten zabieg koniecznym, niezależnie od nasilenia procesów inflacyjnych. Rozpiętość w wysokości nominałów znaków pieniężnych zdecydowanie utrudnia obsługę płatności gotówkowych, a ilość zer w zapisach utrudnia ewidencję i statystykę. Pojemność parku maszynowego w przedsiębiorstwach i bankach została przekroczona, co wielce utrudnia, a często wręcz uniemożliwia wykonywanie operacji. Odrębne zagadnienie stanowią zaburzenia tkwiących w świadomości ludzkiej nawyków wartościowania, na których opiera się racjonalność gospodarowania. Zakłócenia w poczuciu "wartości" pieniądza (liczb) mogą także sprzyjać podwyżkom cen tam, gdzie efektywna kontrola jest trudna (np. handel detaliczny, usługi). Wydaje się więc, że dyskusyjny jest tylko termin i sposób denominacji oraz towarzyszącej jej wymianie znaków pieniężnych. Wymianę znaków pieniężnych związaną z denominacją należy rozłożyć na dłuższy okres, nawet kilkuletni.

Denominacja przeprowadzona na zasadzie ekwiwalentności nie stanowi środka przywrócenia czy umocnienia równowagi pieniężnej, skoro przeliczenie cen, dochodów i zasobów pieniężnych następuje w tej samej relacji, natomiast denominacja nieekwiwaletna jest zabiegiem antyinflacyjnym, ale należy ją traktować tylko jako

środek nadzwyczajny. Wymiana nieekwiwalentna, podważając w społeczeństwie zaufanie do pieniądza, zmniejsza skłonność do oszczędzania i wzmaga w przyszłych okresach przewidywania inflacyjne. Nawet całkowicie ekwiwalentna denominacja jest zawsze wstrząsem dla społeczeństwa. Gdy denominacja ma być symbolem naprawy i umocnienia waluty krajowej, może być częściowo wykorzystana jako bodziec pozytywny, ale trzeba pamiętać, że w świadomości społeczeństwa polskiego zachował się jeszcze sposób i skutki przeprowadzenia reformy pieniężnej w 1950 roku. Wypada więc przewidywać pojawienie się pewnej nieufności i skłonności do spekulacji, zwłaszcza u tej części ludności, która rozporządza większymi zasobami pieniężnymi. Przemawia to za rozciągnięciem wymiany w czasie (przykładem Francja) i równoległym obiegiem starych i nowych "twardych złotych".

Tabela 28

Struktura przyrostu zasobów pieniężnych ludności w 1990 roku

Wyszczególnienie	Wzrost zasobów w mld. zł	Udział we wzroście* zasobów(%) gotówki	wkładów	w tym: wkładów w PKO
styczeń	3 808,4	38,4	61,6	38,5
luty	5 893,9	55,7	44,3	28,3
marzec	6744,9	56,6	43,4	29,4
I kwartał	16 447,2	52,1	47,9	31,1
kwiecień	4060,2	55,6	44,4	25,4
maj	3 767,9	47,5	52,5	28,3
czerwiec	4 942,1	51,8	48,2	29,8
II kwartał	12770,2	51,7	48,3	28,0
I półrocze	29 217,4	51,9	48,1	29,7
lipiec	5 584,3	54,2	45,8	24,6
sierpień	4223,1	44,5	55,5	26,2
wrzesień	5 388,3	57,4	42,6	26,3
III kwartał	15 195,7	52,7	47,3	25,6
3 kwartały	44 413,1	52,2	47,8	28,3
październik	4 332,5	35,6	64,4	25,7
listopad	5 772,9	47,1	52,9	19,3
grudzień	5 444,9	11,4	88,6	49,0
IV kwartał	15 550,3	31,4	68,6	31,4
rok	59,963,4	46,8	53,2	29,1

Źródło: Biuletyn (1990)

Bibliografia

Biuletyn (1990), Biuletyn Statystyczny PKOBP, grudzień

Biuletyn (1991) Miesięczny Biuletyn Informacyjny NBP nr 1

Gotz-Kozierkiewicz D. (1990). *Kurs walutowy a inflacja i recesja.* W: Konferencja naukowa na temat: *Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja (II)* . Warszawa: Instytut Finansów

Kołodko G. (1990), *Polska hiperinflacja istabUizacja 1989-1990.* W: Konferencja naukowa na temat: *Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja (II).* Warszawa: Instytut Finansów

Ocena (1991), *Miesięczna ocena sytuacji finansowej państwa,* (luty). Warszawa: Ministerstwo Finansów

Rajczyk M. (1991), *System czy zbiór instrumentów.* Gazeta Bankowa nr 2

Komentarze

Zdzisław Fedorowicz

Ocenę dostosowań budżetowych (w tym i podatkowych) oraz polityki pieniężnej do zadań programu stabilizacyjnego trzeba przeprowadzić w świetle tych zadań. Idąc za prof. G.W.Kołodko (podrozdz. 1) przyjmujemy, że zadania te obejmowały wdrożenie procesów prowadzących do: *po pierwsze,* zrównoważenia popytu i podaży na rynku towarów, a dokładniej ukształtowania mechanizmu cen oczyszczających rynek; *po drugie,* ograniczenia do możliwie najniższego poziomu stopy inflacji; *po trzecie,* zrównoważenie w przyszłości bilansu obrotów bieżących. Cele te miały być osiągane przez działania na pięciu zasadniczych płaszczyznach: dostosowań fiskalnych, liberalizacji i dostosowań cenowych, twardej polityki pieniężnej, kontroli wzrostu płac, wprowadzenia wewnętrznej wymienialności złotego.

Za osiągnięcie tych celów godzono się zapłacić "cenę" w postaci spadku: konsumpcji o 1%, produkcji przemysłowej o 5%, dochodu narodowego o 3,1% w porównaniu z rokiem 1989. Ponadto zgodzono się z powstaniem bezrobocia na poziomie około 400 tys. osób, tzn. około *2%* siły roboczej.

Zrównanie podaży i popytu na rynkach - pierwszy z wymienionych celów programu stabilizacyjnego - wymagało dopuszczenia do inflacji korekcyjnej, która obniżyłaby realną siłę nabywczą bieżących dochodów wszystkich jednostek gospodarujących występujących z popytem na rynku, i ich nagromadzonych rezerw pieniężnych w części staniowiącej odroczony popyt, do zrównania z nową nominalną wartością podaży. Przyjmuję, że inflacja korekcyjna miała miejsce w okresie styczeń-luty 1990 r., a późniejszy wzrost cen nie występował już pod wpływem nadwyżki popytu nad nominalną wartością podaży, lecz pod wpływem innych czynników, przede wszystkim kosztowych. Takie stanowisko jest - moim zdaniem - uzasadnione przez fakt, że już w dwóch pierwszych miesiącach 1990 r. wystąpiła bariera popytu hamująca podaż. Wynika stąd, że inflacja korekcyjna w tym czasie nie tylko dokonała w pełni dzieła "oczyszczenia rynków", ale - z tego punktu widzenia - poszła zbyt daleko. Bariera popytu wywołała zmniejszenie podaży przez spadek produkcji.

Ważne jest ustalenie, dlaczego do tego doszło. A.Wernik w swoim referacie stwierdza, że rząd oczekiwał wzrostu cen w styczniu o 45% i w lutym o 15%, a w rzeczywistości wzrosły one w styczniu o 79,6%, w lutym zaś o 23,8%, i wyjaśnia,' iż "...przyczyn wyższego niż oczekiwano wzrostu cen było kilka:

- wzrost kosztów produkcji był wyższy, niż oczekiwano;
- przedsiębiorstwa ustalając nowe ceny antycypowały wzrost kosztów, często w dodatku przesadnie oceniany;
- obciążenia z tytułu odsetek bankowych przy kalkulacji nowych cen przyjmowano na poziomie styczniowym nie uwzględniając obniżenia oprocentowania w następnych miesiącach,
- przedsiębiorstwa świadomie podwyższały marżę zysku w celu uzyskania większych funduszów własnych na finansowanie środków obrotowych itd.".

Gdyby zastosować do interpretacji zachowania się przedsiębiorstw w dziedzinie ustalania cen wzór wskaźnika inflacji, wyprowadzony z krzywej Philipsaf

$$\pi = \pi^e \frac{Y_1 - Y^x}{Y^x}$$

gdzie:

π - stopa inflacji,

π^e - spodziewana stopa inflacji,

f - współczynnik luki dochodowej,

Y_1 - bieżący dochód (=GNP),

Y^x - dochód potencjalny (przy braku danych można przyjąć poziom dochodu z poprzedniego roku),

to - moim zdaniem - należałoby uznać, że w okresie inflacji korekcyjnej przedsiębiorstwa nie liczyły się z występowaniem luki dochodowej, czyli że f=0, natomiast znacznie wyżej niż rząd ustaliły poziom spodziewanej stopy inflacji.

Istotne znaczenie ma jednak ocena dalszego zachowania się przedsiębiorstw w okresie marzec - grudzień 1990 r. w dziedzinie ustalania cen, kiedy - moim zdaniem - nie występowała już inflacja korekcyjna "oczyszczająca" rynki z nadmiaru popytu, a działały inne czynniki powodujące wzrost cen. W publicystyce gospodarczej w naszym kraju jest szeroko rozpowszechniona teza, że przedsiębiorstwa - przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe - nie reagują "rynkowo" na zmiany zachodzące w ich

[38] Hall R.A. Taylor J.B. (1988), Macroeconomics, wyd.II. New York: Norton and Co.

otoczeniu gospodarczym i nie starają się przezwyciężyć bariery popytu przez odpowiednie kształtowaniecen. G.W.Kołodkowpowołanym już poprzednio referacie także napisał, że "...elastyczność podaży jest bardzo niska i powszechnie obserwowane reakcje wyzwolone szokową redukcja popytu wewnętrznego, to nie poprawa efektywności, ale maksymalizowanie cen... i obniżanie absolutnego poziomu produkcji". Nie mogę tego poglądu podzielić w całości.

Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że po I kwartale 1990 r. nie można już mówić o tendencji przedsiębiorstw do maksymalizowania cen. Dostarcza na to dowodów A. Wernik w komentowanym tutaj referacie, w którym napisał, że w I kwartale 1990 r. wystąpiła w przedsiębiorstwach eksplozja zysków, ale już w II kwartale relacja zysków do sprzedaży towarów i usług obniżyła się z 27,5% w I kwartale do 23,7%, co wiązało się ze wzrostem kosztów własnych o 7,2%, a więc silniejszym niż wzrost sprzedaży. W III kwartale nastąpił dalszy spadek relacji zysków do sprzedaży do 22,4% (wskaźnika zysków dla IV kwartału A. Wernik nie podaje). Systematyczny spadek udziału zysków w sprzedaży świadczy o tym, że przedsiębiorstwa nie starały się maksymalizować zysków; podnosiły one ceny aby pokryć wzrastające koszty, i to chyba mniej niż proporcjonalnie, skoro koszty rosły szybciej niż wpływy ze sprzedaży. Ponadto, jak wiadomo wskaźniki produkcji, po największym spadku w styczniu i w lutym, w następnych miesiącach zaczęły lekko wzrastać, co stwierdza A.Wernik.

Pozwala to - moim zdaniem - na ocenę, że po okresie inflacji korekcyjnej przedsiębiorstwa zaczęły już liczyć się z występowaniem luki dochodowej i zaprzestały maksymalizowania cen. Jeżeli do bezwzględnego obniżania cen (poza wyjątkowymi wypadkami) nie doszło, to przyczyny tego należy szukać w ciągle utrzymującej się inflacji kosztowej. Inaczej mówiąc - i wracając do poprzednio podanego równania wskaźnika inflacji - wyrażam pogląd, że po okresie inflacji korekcyjnej na politykę cenową przedsiębiorstw zaczęła już oddziaływać luka dochodowa (a więc parametr f=0, choć jego wysokości nie potrafię oszacować), ale jej oddziaływanie było z nadwyżką zniwelowane przez utrzymujący się wysoki poziom wskaźnika spodziewanej inflacji, wyższego od przewidywań rządu.

Przyczyniła się do tego polityka cenowa w obszarze cen administracyjnie ustalanych, a także działania dostosowawcze - w założeniu antyinflacyjne - w obszarze polityki pieniężnej. Chodzi tu przede wszystkim o dążenie do ustalania stopy oprocentowania kredytów bankowych na poziomie dodatnim, tzn. wyższym od stopy inflacji. Bardzo wysoki poziom nominalnych stóp procentowych od kredytów (choćby nie sięgały one poziomu stóp inflacji) powoduje kilkakrotnie wyższy wzrost kosztów oprocentowania kredytów niż wzrost pozostałych pozycji kosztów wywołany inflacją. Jak stwierdza w swoim referacie B.Gruszka i Z.Krzyżkiewicz "...stopa skalkulowana nadmiernie wysoko automatycznie generowała inflację, a stała troska o jej dodatni poziom realny prowadziła w istniejących warunkach do spiralnego wzrostu procentu i cen". Gdyby w polityce pieniężnej przyjęto zasadę waloryzowania kwot kredytów bankowych i depozytów terminowych za pomocą wskaźników inflacji zamiast

podwyższania stopy procentowej, to tych negatywnych następstw - co niejednokrotnie już podnosiłem w różnych wystąpieniach - dałoby się uniknąć.

Trzeba podkreślić i to, że możliwości podejmowania przez przedsiębiorstwa działań przystosowawczych do sytuacji rynkowej,w postaci choćby niewielkich nakładów modernizacyjnych, były także bardzo ograniczone działaniami w sferze polityki fiskalnej i monetarnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe. LBolkowiak i E.Relewicz w swoim referacie wskazują, że obciążenia realne przedsiębiorstw państwowych w 1990 r. w porównaniu z 1989 r. wzrosły o 8%, podczas gdy zakładów prywatnych spadły o 48,9%. A. Wernik w swoim referacie stwierdza, że "...w IV kwartale wzrost dochodów budżetu nastąpił kosztem przedsiębiorstw, gdyż udział... części zysku pozostającej w przedsiębiorstwie do zysku brutto zmalał z 53,2% w I półroczu do 29,6%". B.Gruszka i Z.Krzyzkiewicz w swoim opracowaniu napisali, że już w końcu 1989 r. udział kredytów bankowych w finansowaniu majątku obrotowego przedsiębiorstw spadł o 6,5 punktu procentowego, "...co było rezultatem powszechnej ucieczki od kredytów, wzbudzonej wzrostem stopy procentowej... wysoka stopa procentowa i częstotliwość jej zmian wpłynęły również na ograniczenie popytu na kredyt inwestycyjny... Przejście od stycznia 1990 r. na oprocentowanie kredytu w stosunku miesięcznym (38-55%) wywołało wręcz szok w zachowaniach przedsiębiorstw i ludności... Przedsiębiorstwa uciekały od kredytów, wyzbywały się zapasów, rezygnowały nawet z kredytu płatniczego, zalegając ze spłatą zobowiązań, co powiększyło zatory płatnicze". Tak więc przedsiębiorstwa nie miały prawie wcale środków na poprawę efektywności, tak własnych (te zużywano przede wszystkim na spłatę kredytów obrotowych i inwestycyjnych), jak i pożyczonych. Ich "nie-rynkowe" zachowanie sięwynikało z warunków stworzonych przez politykę fiskalnąi monetarną.

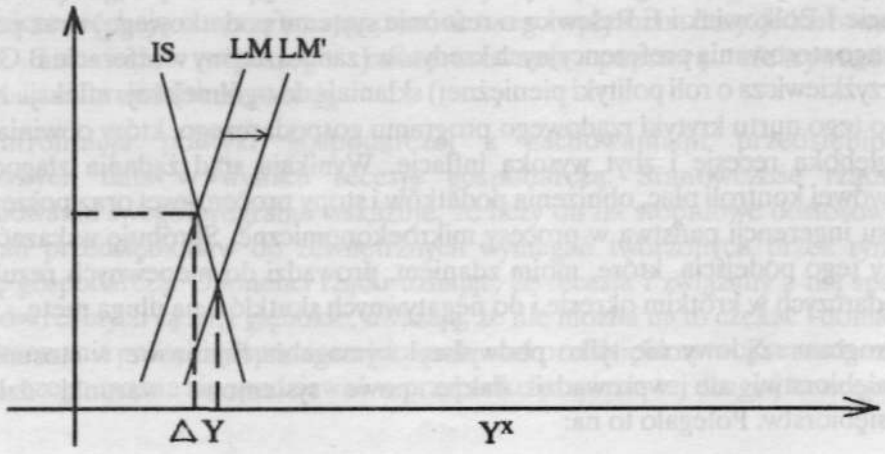
Jednak rezultatów polityki fiskalnej i monetarnej nie można oceniać wyłącznie w świetle ich oddziaływania na przedsiębiorstwa, a więc na sferę realną. Trzeba też brać pod uwagę ich wpływ na kształtowanie się globalnego popytu przez wydatki budżetowe w obszarze polityki fiskalnej i przez podaż pieniądza w obszarze polityki pieniężnej. W omawianych tu referatach wskazuje się - ogólnie rzecz biorąc - na pozytywne oddziaływanie polityki fiskalnej i monetarnej na globalny poput w I półroczu 1990 r. i na negatywne ich oddziaływanie w II półroczu, a przede wszystkim w ostatnich miesiącach roku. A. Wernik napisał, że "...dostosowanie budżetowe w I połowie 1990 r. zostało dokonane z pełnym powodzeniem", a dalej stwierdza, że "...wypływ w grudniu 9,5 bln. zł z sektora budżetowego na rynek nie mógł nie oznaczać ogromnego impulsu proinflacyjnego". B.Gruszka i Z.Krzyzkiewicz napisali, że "...rozluźnienie rygorów programu stabilizacyjnego w II połowie roku nie przyniosło ożywienia gospodarki, wywołało natomiast odrodzenie się inflacji. Wobec nadal mocnej pozycji producenta w wielu segmentach rynku utrzymał się wysoki poziom cen, co z kolei rodziło nacisk na wzrost płac. Wzmożony wypływ pieniądza płacowego, przy równoczesnym uruchomieniu preferencyjnych linii kredytowych, doprowadził w końcu roku do przyspieszenia inflacji".

Oba przytoczone wywody można w ten sposób interpretować, że ich autorzy przypisują wzrostowi miesięcznych wskaźników inflacji od września 1990 r. charakter popytowy, a nie kosztowy. Nie mamy jednak obliczeń, które pozwoliłyby zweryfikować ten pogląd. Jak wiadomo, w omawianym okresie następowały podwyżki cen urzędowych nośników energii, taryf transportowych itd., a także wzrastały ceny importowanych paliw płynnych, co przenosiło się na koszty własne produkcji i obrotu towarowego. Przytoczone poprzednio wskaźniki udziału zysku i kosztów we wpływach ze sprzedaży towarów i usług w przedsiębiorstwach wskazywałyby raczej na to, że przedsiębiorstwa nie przenosiły całego wzrostu kosztów w ceny, i że wobec tego zwiększenie wskaźników inflacji w końcu 1990 r. było pchane przez koszty, a nie ciągnione przez popyt. Ale - powtarzam - obliczeń na poparcie mojego poglądu, jak też przeciwstawnych poglądom Autorów referatów nie mamy.

Rozstrzygnięcie tej kwestii miałoby bardzo wielkie znaczenie w ustalaniu dróg wychodzenia z obecnego kryzysu. Chodzi tu o podstawowy problem czy zwiększenie globalnego popytu może ożywić produkcję i podaż, czy też może wywołać tylko nasilenie inflacji popytowej. I.Bolkowiak i E.Relewicz w swoim referacie wypowiadają się na ten temat bardzo stanowczo: "...szybki wzrost płac nie uruchomiłby produkcji, lecz zdestabilizowałby gospodarkę i naruszył kruchą równowagę". Nie wydaje mi się jednak, żeby istniały na poparcie tej tezy wystarczające dowody. Oczywiście nie sądzę, żeby sam wzrost płac (czy innych wskaźników globalnego popytu) mógł wywołać potrzebny efekt propodażowy. Jeżeli odwołać się do modelu równowagi ogólnej Keynesa-Hicksa (model IS-LM, który powołują w swoim referacie M.Górski i D. Jaszczyński), to trzeba zauważyć, że w obecnych warunkach w Polsce krzywe IS i LM przebiegają niezwykle stromo, co wynika z prohibicyjnego oddziaływania stopy procentowej na popyt inwestycyjny i popyt na pieniądz. Ilustruje to rysunek 18.

Rysunek 18

Model równowagi IS-LM



W tych warunkach przesuwanie krzywej LM w prawo (wzrost podaży pieniądza), co uwidoczniono na wykresie lub też przesuwanie w prawo krzywej IS (czego - dla jasności rysunku - na wykresie nie uwidoczniono) daje stosunkowo mały efekt dochodowy *(delta Y)*. Aby efekty dochodowe takich działań były znaczniejsze, krzywe te muszą przebiegać bardziej płasko, ale warunkiem tego jest większa wrażliwość popytu inwestycyjnego i popytu na pieniądz na stopę procentową. Tego zaś osiągnąć nie można bez zastąpienia polityki "dodatniej" stopy procentowej przez waloryzowanie kredytów i depozytów, i zastosowanie do waloryzowanych kwot stopy procentowej odpowiadającej wymaganej efektywności wykorzystywania pożyczonych zasobów pieniężnych.

Zwalczanie recesji przez powiększanie popytu powinno być połączone ze zwalczaniem inflacji kosztowej. Obniżenie stóp procentowych wyeliminiwałoby jeden z jej składników w postaci bezzasadnie wysokich kosztów oprocentowania, ale likwidacja dopłat do niektórych cen - co trzeba uznać za nieuniknione - będzie podnosić wskaźnik inflacji kosztowej. Licząc się z tym, trzeba unikać tworzenia wszelkich niekoniecznych impulsów inflacyjnych. Do takich zaliczam wprowadzenie podatku od towarów i usług, omawianego w referacie I.Bolkowiak i E.Relewicz. Tego rodzaju pociągnięcia są w obecnych warunkach w Polsce wyraźnie przedwczesne. Jeżeli reforma podatkowa jest niezbędna do zbliżenia się do EWG (choć i tę kwestię można dyskutować), to z jej przeprowadzeniem można zaczekać do czasu ustabilizowania się polskiej gospodarki, i to na poziomie dochodu narodowego bliskim choćby temu z 1989 r.

Cezary Józefiak

Krytyka podatkowego dyskryminowania sektora państwowego (zawarta w referacie I.Bolkowiak i E.Relewicz o reformie systemu podatkowego) oraz postulat szerszego stosowania preferencyjnych kredytów (zamieszczony w referacie B.Gruszki i Z.Krzyżkiewicza o roli polityki pieniężnej) skłaniają do ogólniejszej refleksji. Należą one do tego nurtu krytyki rządowego programu gospodarczego, który obwinia go za zbyt głęboką recesję i zbyt wysoką inflację. Wynikają stąd żądania złagodzenia państwowej kontroli płac, obniżenia podatków i stopy procentowej oraz poszerzenia zakresu ingerencji państwa w procesy mikroekonomiczne. Spróbuję wskazać słabe punkty tego podejścia, które, moim zdaniem, prowadzi do niepewnych rezultatów gospodarczych w krótkim okresie i do negatywnych skutklów na długą metę.

Program rządowy nie tylko podwyższył wymagania finansowe w stosunku do przedsiębiorstw, ale wprowadził także nowe systemowe warunki działania przedsiębiorstw. Polegało to na:

a) zablokowaniu dawnego mechanizmu "przetargów" rzeczowo-finansowych między przedsiębiorstwami i administracją państwową,

b) usunięciu biurokratycznych barier, które uniemożliwiały lub w istotny sposób utrudniały swobodne kształtowanie się stosunków między sprzedawcami i nabywcami.

Dawniej próbowano ograniczać rolę więzi administracyjnych ("pionowych") w gospodarce i zwiększać rolę mechanizmów rynkowych, ale nigdy nie usuwało to *centralistycznego charakteru systemu ekonomicznego. Dopiero "pian* Balcerowicza" dokonał w tej dziedzinie przełomu, tworząc nową jakość systemową.

W nowych warunkach z całą mocą uwidoczniła się rzeczywista funkcja celu załóg i kadry kierowniczej w przedsiębiorstwach państwowych. Jest nią maksymalizacja bieżących korzyści konsumpcyjnych - wynagrodzeń i różnych form udziału zatrudnionych w zysku, przy danych zasobach firmy i biernym podejściu do efektywności gospodarowania nimi. Nie istnieją w tych przedsiębiorstwach siły żywotnie zainteresowane poprawą jakości wyrobów, lepszym dostosowaniem ich struktury do popytu, marketingiem i akumulowaniem zysków na inwestycje rozwijające firmę. Nie ma więc spontanicznie działającego hamulca powstrzymuj ącego stałą presję na powiększanie płac i przeznaczanie zysku na dodatkowe wynagrodzenia.

Próbuje się wytłumaczyć takie zachowania przedsiębiorstw państwowych powszechnym spadkiem stopy życiowej ludności, który wzmógł roszczeniowe postawy pracowników. Wyjaśnienia szuka się też w obawach związanych z przewidywaną prywatyzacja, która spowoduje, że decyzje kierownicze zostaną podporządkowane interesom sprzecznym z interesami załóg. Czynniki te zapewne wywierają pewien wpływ na zachowania przedsiębiorstw państwowych, jednakże nie tłumaczą one w pełni dlaczego działania zmierzające do zwiększenia efektywności ekspansji handlowej pozostają ciągle daleko w tyle za tym, co charakrteryzuje przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej. Wygląda na to, że przedsiębiorstwa ciągle nie upatrują w takich działaniach sposobu przetrwania na rynku. Nawet tam, gdzie samorządy pracownicze nie mają zamiaru zrezygnować ze swego wpływu na decyzje kierownicze również nie widać większego zainteresowania poprawą efektywności i akumulowaniem zysków na rozwój.

Konfrontacja polityki gospodarczej z zachowaniami przedsiębiorstw państwowych dała w wyniku recesję gospodarczą. Stanowczość rządu w kontynuowaniu swego programu wskazuje, że liczy on na stopniowe dostosowanie zachowań przedsiębiorstw do zewnętrznych wymagań tworzonych przez rynek i politykę gospodarczą. Oponenci rządu uznając, że recesja i związany z nią spadek dochodów realnych są zbyt głębokie, uważają, że nie można na to czekać i domagają się dostosowania polityki gospodarczej do zachowań przedsiębiorstw. Zastanówmy się nad tym, czego można się spodziewać w przypadku przyjęcia tej drugiej koncepcji.

Zwolennicy złagodzenia polityki finansowej państwa postulują:

1) zwiększenie popytu krajowego przez podniesienie dochodów przedsiębiorstw, a w rezultacie także dochodów pracowniczych za pomocą obniżenia podatków;
2) zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw oraz ich rentowności przez potanienie kredytów.

Oczekiwanym rezultatem tego manewru jest wzrost produkcji wystarczająco silny do podniesienia dochodów realnych wszystkich zatrudnionych, także zatrudnionych w sferze budżetowej. Oznacza to, że wzrost produkcji zapewniłby także taki przyrost dochodów budżetu z podatków od przedsiębiorstw, który pokryłby z nawiązką początkowy ubytek dochodów budżetowych z powodu obniżenia stawek podatkowych.

Można mieć wątpliwości, czy te oczekiwania byłyby spełnione. Przede wszystkim zwiększenie popytu może się okazać niewielkie. Wprawdzie zwiększenie dochodów przesunie w górę krzywe popytu (stosownie do dochodowej elastyczności popytu), jednak w tym samym kierunku przesuną się także krzywe podaży. Wpłyną na to dwa czynniki "kosztowe": podniesienie cen surowców i materiałów oraz powiększenie płac (wynikające z osłabienia lub zniesienia podatkowego hamulca płac). Powodów podniesienia się cen surowców i materiałów pod wpływem dodatkowego popytu jest kilka. Jednym z nich jest wzrost kosztów osobowych u wytwórców środków produkcji. Innym powodem jest stosunkowo wysoki stopień monopolizacji produkcji, pozwalający na łatwe podniesienie ceny wyrobów, których import jest ciągle droższy. Przypadków takich jest niemało. Zauważmy, że jeśli import jest tańszy od dostaw krajowych, to popyt krajowy będzie się przesuwał na towary importowane, działając przeciw celom całego manewru. Wzrostu cen można się spodziewać również z powodu utrzymujących się oczekiwań inflacyjnych. Wkażdym razie nie unikniesię przesunięcia w górę krzywych podaży. W rezultacie nastąpi ogólny wzrost cen i zwiększenie popytu słabsze niż zwiększenie dochodów.

Wzrost cen może być dodatkowo pobudzony przez implikacje obniżenia stopy procentowej do poziomu realnie ujemnego. Aby obniżona stopa procentowa nie zahamowała oszczędności proponuje się indeksowanie depozytów według współczynnika inflacji. W ten sposób podstawą akcji kredytowej banków stałyby się nie tylko pierwotnie zdeponowane oszczędności, ale także inflacja. To automatyczne uzależnienie podaży pieniądza od inflacji sprzyjałoby jej kontynuowaniu. Warto przy tym zauważyć, że normalny przyrost depozytów wiąże się ze zwiększeniem dochodów, które przynajmniej po części, ma źródło w inflacji.

Wobec zmiany cen i kosztów produkcji, zyski, jeśli w ogóle się zwiększą, to wolniej niż wolumen produkcji. Nie nastąpi więc automatyczne odrobienie spadku dochodów budżetowych wynikającego z obniżenia lub zniesienia niektórych podatków (od wzrostu wynagrodzeń, od majątku). Jednakże wzrost wynagrodzeń w sferze produkcji

musi pociągnąć za sobą podobny wzrost w sferze budżetowej, gdyż jest to wymóg ustawowy. Aby sprostać temu zadaniu konieczne byłoby podniesienie stopy podatku dochodowego.

Wymagane podniesienie stopy podatku dochodowego może się okazać bardzo wysokie. Wobec wspomnianej wyżej funkcji celu przedsiębiorstw państwowych oraz zniesienia podatkowego hamulca płacowego zyski raczej zmaleją niż wzrosną. Trzeba się więc liczyć z tym, że nawet znaczne podwyższenie stopy podatku dochodowego może nie zapewnić niezbędnych dochodów budżetowi państwa. Tak więc problem, z którym borykamy się dziś, pozostałby nie rozwiązany.

Przyjmuję, że w wyniku manewru poziom produkcji byłby wyższy niż bez manewru. Byłoby to osiągnięte dzięki wyższemu stopniowi wykorzystania istniejących zdolności produkcyjnych, jednak zwiększenie produkcji nie byłoby zapowiedzią przejścia od recesji do wzrostu gospodarczego. Nie ma trwałego wzrostu gospodarczego bez wzrostu inwestycji, a inwestycje nie mogą rosnąć, jeśli w przedsiębiorstwach nie ma skłonności do akumulowania zysków na cele rozwojowe. Proponowany manewr nie tylko nie działa na pobudzenie takich skłonności, lecz jeszcze bardziej je osłabia, gdyż ułatwia zwiększanie płac kosztem zysków. W tej sytuacji nie można liczyć na to, że obniżenie stopy procentowej zachęci do inwestycji. Ta zasada ma znaczenie w gospodarkach, w których popyt inwestycyjny jest za mały w porównaniu z oszczędnościami. U nas zaś nie ma tendencji do oszczędzania z zysków. Obniżenie stopy procentowej może więc wywołać tylko zwiększony popyt na kredyty. Z czego jednak miałyby być finansowane kredyty inwestycyjne i czy należałoby ich udzielać firmom, które nie ryzykują własnym wkładem kapitałowym? Bez rozwiązania tego problemu w duchu gospodarki prywatno-rynkowej zamówienia inwestycyjne musiałyby utrzymać się na niskim poziomie. Zwiększeniu wykorzystania zdolności wytwórczych w produkcji dóbr konsumpcyjnych oraz surowców i materiałów do ich wytwarzania, towarzyszy zmniejszenie wykorzystania zdolności wytwórczych w dziale inwestycji. Byłby to widomy znak pogłębiania recesji.

Inne propozycje zmian w polityce gospodarczej, mianowicie poszerzenie zakresu ingerencji państwa w procesy makroekonomiczne, uważam za przedwczesne. W obecnej fazie transformacji ustroju ekonomicznego przyniosłoby to więcej szkód niż korzyści. Czynnikami niesprzyjającymi poszerzaniu interwencjonizmu państwowego w odniesieniu do sektora własności publicznej są:

1) brak adekwatnych miar do oceny efektywności różnych dziedzin, zwłaszcza z powodu pozarynkowego wyznaczania stopy procentowej i wartości majątku trwałego;
2) nie angażowanie prywatnego kapitału i indywidualnego ryzyka w przedsięwzięcia wspierane finansowo przez rząd;
3) niekompetencja większości urzędników, którzy mieliby przekształcać koncepcje polityczne w programy wykonawcze orazorganizować i nadzorować

realizację tych programów. Wszystkie te czynniki powodują, że pozytywnych przykładów interwencjonizmu w innych krajach nie można traktować jako dowodu, że nam też by się udało.

Interweniowanie państwa w procesy makroekonomiczne wymaga podziału gospodarki na część preferowaną i nie preferowaną oraz ustalenie wag preferencji w ramach tej pierwszej części. W sytuacji, gdy nie można z dostateczną dokładnością ocenić, ani obecnej, ani tym bardziej przyszłej efektywności nakładów w poszczególnych dziedzinach, decyzje alokacyjne muszą mieć charakter arbitralny. Musi to prowadzić do ukształtowania nieefektywnej struktury gospodarczej. Warto w związku z tym zauważyć, że w naszych warunkach sfera preferowana przez rząd miałaby tendencję do rozszerzania się. Zainteresowani byliby wszyscy, skoro można otrzymać określone wsparcie finansowe, a nie występuje indywidualnie adresowane ryzyko strat majątkowych w przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia. Brak wiarygodnego kryterium selekcji zgłaszanych wniosków o włączenie do zestawu objętego preferencjami rządowymi, musi czynić tę selekcję mało skuteczną. Ociężała i niekompetentna administracja państwowa, która nie poprawi się szybko, może tylko powiększyć wymienione zagrożenia. Wyłączenie stosunkowo dużej części gospodarki spod rygorów rynku przez udzielanie wsparcia rządowego, nie może być obojętne dla tempa prywatyzacji i rozwoju rynku kapitałowego. Wrezultacie poprawa efektywności i mikroekonomicznej racjonalności alokacji międzygałęziowej byłaby odsuwana w przyszłość.

Reasumując, tworzenie przedsiębiorstwom łatwiejszych warunków działalności przez łagodzenie rygorów polityki makroekonomicznej lub poszerzanie zakresu ingerowania państwa w procesy mikroekonomiczne, nie jest dobrym sposobem na pokonywanie recesji i inflacji. Może przyczynić się do podniesienia stopnia wykorzystania istniejących zdolności wytwórczych w niektórych gałęziach, ale nie w dziale inwestycji. W rezultacie po krótkotrwałym ożywieniu nastąpiłaby długotrwała, głębsza recesja. Trzeba by jej przeciwdziałać metodami centralnej regulacji, gdyż system ekonomiczny byłby, mimo upływu czasu, daleki od prywatno-rynkowego.

III. ROLA SEKTORA ZEWNĘTRZNEGO

Iwona Antowska-Bartosiewicz
Witold Małecki

1. Zadłużenie i kapitał zagraniczny a stabilizacja i transformacja

Przedmiotem naszych zainteresowań będą zależności występujące między zadłużeniem zagranicznym, kapitałem zagranicznym, stabilizacją gospodarki i jej transformacją w kraju takim jak Polska, znajdującym się na drodze od socjalistycznej gospodarki planowej do kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Wobec wielości tych zależności skoncentrujemy się przede wszystkim na dwóch spośród nich, a mianowicie na wpływie zadłużenia zagranicznego na stabilizację itransformację. Pozostałe zależności uwzględniamy tylko w takim zakresie w jakim jest to niezbędne z punktu widzenia tak sformułowanego przedmiotu badań. W odniesieniu do gospodarki rozpatrywanego typu formułujemy następujące tezy:

a) tabilizacja, w tym zwłaszcza opanowanie hiperinflacji jest prawarunkiem transformacji;
b) stabilizacja w średnim i dłuższym okresie nie jest praktycznie możliwa bez postępującej transformacji;
c) transformacji nie da się przeprowadzić w rozsądnym okresie bez znacznego napływu kapitału zagranicznego, w tym w dużej części w postaci inwestycji bezpośrednich;
d) z punktu widzenia stabilizacji również niezbędny okazuje się napływ kapitału zagranicznego;
e) zadłużenie zagraniczne oddziałuje (uwzględniając powyższe ustalenia) na stabilizację i transformację gospodarki nie tylko bezpośrednio, ale również i pośrednio przez wpływ na możliwości napływu kapitału zagranicznego.

W świetle postawionych tez omówimy kanały, za pośrednictwem których zadłużenie zagraniczne może oddziaływać na stabilizację i transformację; rozważymy związki między stabilizacją, transformacją i kapitałem zagranicznym w gospodarce polskiej; zbadamy wpływ, zarówno bezpośredni jak i pośredni, zadłużenia zagranicznego na stabilizację i transformację w Polsce; wreszcie przedstawimy wnioski, w szczególności dotyczące wpływu różnych wariantów redukcjipolskiego zadłużenia (w tymzwłaszcza takiego, na jaki się zanosi w świetle ostatnich decyzji Klubu Paryskiego) na rozpatrywane zależności

Kanały oddziaływania zadłużenia zagranicznego na stabilizację i transformacje

Wyróżnia się dwa podstawowe kanały, za pośrednictwem których dług zagraniczny oddziałuje negatywnie na gospodarkę kraju poważnie zadłużonego: pierwszym jest odpływ netto strumieni finansowych i rzeczowych z kraju dłużniczego w związku z koniecznością obsługi długu; drugim jest tzw. nawis długu, który oddziałuje na oczekiwania podmiotów gospodarczych, zarówno krajowych jak i zagranicznych. Mimo że między tymi kanałami występują liczne sprzężenia zwrotne, dla jasności wywodu będą one omawiane oddzielnie.

Ciężar obsługi długu (ujemny transfer zasobów)

Konieczność obsługi znacznego długu zagranicznego oznacza dla większości krajów zadłużonych konieczność transferowania za granicę nie tylko znacznych środków w wyrażeniu brutto, ale także w wyrażeniu netto. Wynika to z faktu, że kryzys zadłużeniowy spowodował radykalne ograniczenie dopływu kapitału zagranicznego do krajów rozwijających się. W szczególności dotyczyło to kapitału ze źródeł prywatnych zarówno w postaci nowych kredytów jak i inwestycji bezpośrednich. Dopływ środków ze źródeł rządowych i multilateralnych też okazał się w większości przypadków wysoce niewystarczający i nie zapobiegł ujemnemu transferowi zasobów z krajów zadłużonych. Taki negatywny transfer zasobów finansowych sam w sobie nie byłby niczym złym, gdyby odbywał się w warunkach znacznego napływu kapitału z zagranicy, a jednocześnie gdyby umożliwiał "oddłużanie się" w warunkach zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Niestety rzeczywistość jest zupełnie inna.

Negatywny transfer zasobów finansowych ma miejsce na ogół w krajach przeżywających głęboki i długotrwały kryzys, charakteryzujący się spadkiem produkcji i dochodu narodowego, bardzo niskim poziomem inwestycji oraz wysoką lub bardzo wysoką stopą inflacji. Ponadto, wobec minimalnego na ogół dopływu kapitału zagranicznego, pełna obsługa długu zagranicznego okazuje się z reguły niemożliwa, co oznacza konieczność ciągłego negocjowania jego restrukturyzacji. Sytuacja jest więc

taka, że mimo odpływu netto zasobów finansowych za granicę dług wciąż się powiększa. Koszty ponoszone dzisiaj nie dają zatem żadnych korzyści w przyszłości, zwłaszcza jeśli uwzględnimy jeszcze oddziaływanie narastającego długu, o czym będzie mowa dalej.

Przezwyciężenie wspomnianych wyżej zjawisk kryzysowych w krajach zadłużonych wymaga z reguły wprowadzenia radykalnych programów stabilizacyjnych oraz daleko idących reform strukturalnych, a w tzw. krajach postsocjalistycznych jeszcze dodatkowo przebudowy całego ustroju ekonomicznego, z systemu gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową. Dla takiej stabilizacji gospodarki i jej transformacji negatywny transfer zasobów finansowych stanowi bardzo poważną przeszkodę. Przede wszystkim można wskazać na ujemny wpływ takiego transferu zasobów na stopę inwestycji w kraju dłużniczym (Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991). Wiąże się on z jednej strony z odpływem oszczędności krajowych za granicę, z drugiej zaś ze zmniejszeniem się możliwości importu i związaną z tym niedostępnością zagranicznych dóbr inwestycyjnych niezbędnych do zwiększenia lub choćby utrzymania tempa inwestycji, prowadząc tym samym do spadku tempa wzrostu gospodarczego i ograniczenia możliwości modernizacji i restrukturyzacji gospodarki. Ponadto konieczność ograniczenia, często drastycznego, importu związana z koniecznością obsługi długu ma niekorzystny wpływ na zaopatrzenie w importowane materiały i surowce do produkcji, prowadząc do nieefektywnego wykorzystania już istniejącego potencjału wytwórczego.

Dalszą istotną konsekwencją obciążenia gospodarki obsługą zadłużenia jest pobudzanie procesów inflacyjnych w gospodarce. Konieczność obsługi długu i przeznaczania na nią nadwyżki obrotów handlowych oznacza bowiem zmniejszenie dochodu narodowego do podziału (w ujęciu rzeczowym), któremu powinny towarzyszyć odpowiednie dostosowania makroproporcji po stronie finansowej, mające na celu wchłonięcie nadwyżkowego popytu. W przeciwnym razie prowadzi to do zwiększenia presji inflacyjnej na rynku wewnętrznym (Gotz-Kozierkiewicz, 1989; Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991). Obsługa długu stanowi wprawdzie tylko jedno ze źródeł presji inflacyjnej, lecz przy znacznej skali tej obsługi procesy inflacyjne w gospodarce mogą być dość silnie pobudzane.

Trzeba też pamiętać, że w polityce stabilizacyjnej istotną rolę pełni aktywna polityka kursu walutowego, zwłaszcza dewaluacja (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991). Tymczasem w przypadku kraju dłużniczego dewaluacja zwiększa koszt obsługi długu zagranicznego wyrażony w walucie krajowej. Szczególnego znaczenia nabiera ten czynnik w odniesieniu do krajów o nieukształtowanej jeszcze gospodarce rynkowej, i to co najmniej z dwóch powodów:

1) cały dług zagraniczny jest długiem publicznym, który jest obsługiwany via budżet;
2) równowaga budżetu ma w takiej gospodarce szczególnie duże znaczenie dla możliwości ustabilizowania gospodarki.

Tymczasem dewaluacja, powodując wzrost wielkości obsługi zadłużenia wyrażonej w pieniądzu krajowym, wpływa na wzrost wydatków budżetowych na ten cel. Przy założeniu niezmienionych pozostałych wydatków (i dochodów) wzrost wydatków na obsługę zadłużenia prowadzi do powstania lub pogłębienia deficytu budżetowego. Osiągniecie lub zachowanie równowagi budżetu wymaga w przedstawionych warunkach (przy niezmienionym poziomie dochodów) zmniejszenia wydatków budżetowych na inne cele.

Wreszcie kwestia ujemnego wpływu obciążenia gospodarki obsługą zadłużenia zagranicznego podnoszona jest niekiedy w kontekście kształtowania się terms of trade kraju dłużniczego (Clairmonte, Cavanagh, 1987; Świat, 1990). Konieczność obsługi zadłużenia zmusza do zwiększenia eksportu, który może być zrealizowany tylko po obniżonych cenach eksportowych. Odnosi się to przede wszystkim do eksportu surowców (obniżka cen wymuszona jest przez ograniczoną chłonność rynków), ale także do eksportu produktów przetworzonych (obniżka cen wymuszana przez bariery chroniące rynki krajów importujących, np. cła). Zatem forsowanie eksportu za wszelką cenę oznacza wzrost realnego kosztu obsługi zadłużenia zagranicznego.

Nawis **długu**

Drugim kanałem, za pośrednictwem którego dług może negatywnie wpływać na gospodarkę, jest tzw. nawis długu (debt overhang), który oddziałuje na gospodarkę przez kształtowanie oczekiwań podmiotów gospodarczych.

Nawis długu definiowany jest jako różnica między nominalną wartością zadłużenia zagranicznego danego kraju a jego wartością oczekiwaną, odzwierciedlającą prawdopodobieństwo spłaty tego długu. Nawis długu pojawia się zatem wtedy, gdy upowszechnia się przekonanie, że dług zagraniczny danego kraju nie zostanie w całości spłacony. Przy dość ryzykownym założeniu, że tzw. wtórny rynek długów jest rynkiem efektywnym, czyli że ceny na nim adekwatnie wyrażają prawdopodobieństwo spłaty długów poszczególnych krajów, oczekiwaną wartość zadłużenia (V) możemy wyrazić jak iloczyn wartości nominalnej długu (D) i ceny długu danego kraju na rynku wtórnym wyrażonej w procentach wartości nominalnej (dp) (Dean, 1990):

$$V = D \cdot dp \qquad (1)$$

Nawis długu (DO) możemy natomiast zapisać jako:

$$DO = D - V \qquad (2)$$

Podstawiając równanie (1) do równania (2) otrzymujemy:

$$DO = D - D \cdot dp = D(1-dp) \qquad (3)$$

Równanie (3) pozwala zatem wyrazić nawis długu jako iloczyn nominalnej wartości długu i dyskonta, z jakim dług ten jest notowany na rynku wtórnym.

Mówiąc o nawisie długu najczęściej podkreśla się, że zniechęca on do podejmowania inwestytcji w kraju zadłużonym, gdyż potencjalni inwestorzy przewidują, iż znaczna część przyszłych efektów tych inwestycji przypadnie wierzycielom zagranicznym. Wynika to z faktu, że w warunkach występowania nawisu długu zaadłużenie zagraniczne z reguły nie jest w pełni obsługiwane. Poziom obsługi jest w znacznym stopniu wypadkową siły przetargowej dłużnika i wierzyciela. W tej sytuacji całkiem prawdopodobne staje się, że każda poprawa wyników gospodarczych kraju dłużniczego spowoduje wzrost obsługi zadłużenia. Nawis długu działa zatem jako podatek (mogący sięgać nawet 100%) nakładany na dochody osiągane z podejmowanych inwestycji (Borensztein, 1989; Cohen, 1989). Jedna z często spotykanych interpretacji mikroekonomicznych jest następująca: potencjalni inwestorzy zdają sobie sprawę, że jeżeli kraj dłużniczy zostanie zmuszony do zwiększonej obsługi zadłużenia zagranicznego, to może to, na przykład, oznaczać znaczne podniesienie podatków, co pozbawi inwestorów sporej części ich zysków. W tej sytuacji maleje skłonność do inwestowania na rzecz powiększania bieżącej konsumpcji ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla tempa wzrostu gospodarczego.

Obok już omawianego wpływu na inwestycje zagraniczne w ogóle, nawis długu oddziałuje szczególnie niekorzystnie na pewne, specyficzne rodzaje inwestycji, a mianowicie na napływ kapitału zagranicznego, zwłaszcza w postaci inwestycji bezpośrednich oraz na możliwość powrotu kapitałów, które "uciekły" za granicę.

W przypadku napływu kapitału zagranicznego oddziaływanie to przejawia się w wieloraki sposób. *Po pierwsze,* nawis długu podważa ogólnie zaufanie inwestorów zagranicznych do gospodarki danego kraju. Rodzi on w szczególności niewiarę w możliwość osiągnięcia wzrostu gospodarczego, przeprowadzenia reform gospodarczych, zwalczenia inflacji itp. *Po drugie,* działa przedstawiony wyżej ogólny mechanizm, zniechęcający do podejmowania inwestycji w danym kraju. *Po trzecie,* nawis długu wpływa na brak wiary w możliwości utrzymania w przyszłości przez kraj dłużniczy swobody transferu zysków i dywidend oraz repatriacji zainwestowanego kapitału. Istnieją uzasadnione obawy, że konieczność obsługi zadłużenia doprowadzi do kryzysu płatniczego i zmusi kraj dłużniczy do wprowadzenia ograniczeń dewizowych. Z analogicznych powodów nawis długu stanowi barierę dla powrotu kapitałów, które wywieziono za granicę. Kwestia ta ma bardzo duże znaczenie dla większości krajów Ameryki Łacińskiej.

Nawis długu może negatywnie oddziaływać na poziom inwestycji w kraju

dłużniczym nie tylko przez kształtowanie oczekiwań inwestorów, lecz także przez ograniczenia płynności w kraju dłużniczym, tzn. przez brak dostępu do kredytów zagranicznych. Wysoko zadłużony i nie w pełni wywiązujący się z zobowiązań płatniczych kraj nie jest w stanie zaciągać nowych kredytów zagranicznych, gdyż jego wiarygodność kredytowa jest bardzo niska. W rezultacie poziom realnych stóp procentowych w kraju wysoko zadłużonym jest wyższy od poziomu tych stóp na rynkach międzynarodowych, co powoduje spadek inwestycji (Borensztein, 1989; Dean, 1990).

Warto zauważyć, że oba opisywane zjawiska - nawis długu i brak dostępu do kredytów zagranicznych - choć ze sobą ściśle związane, nie muszą występować razem. Możliwa jest przykładowo sytuacja, w której kraj wysoko zadłużony otrzymuje nowe kredyty, pod warunkiem jednak, że tym nowym kredytom uda się w sposób wiarygodny nadać odrębny status (tzw. senior loans) zapewniający ich obsługę w pierwszej kolejności przed starym długiem. Jeśli kredyty te zostaną wykorzystane na cele inwestycyjne i przyczyniąsię do poprawy sytuacji gospodarczej krajudłużniczego, a tym samym jego wiarygodności finansowej, to kraj taki, mimo nawisu długu, może uzyskać dostęp do zagranicznych środków finansowych . Z drugiej strony zdarza się, że kraj rozwijający się, który nie ma nawisu długu, także ma utrudniony dostęp do międzynarodowych rynków finansowych. Działa tutaj tzw. efekt zarażania, sprawiający, że wierzyciele rozciągają swoje złe doświadczenia z niektórymi krajami na wszystkie państwa danego regionu.

W badaniach empirycznych (Froot, 1988; Borensztein, 1989) podejmowano próby rozdzielenia oddziaływania nawisu długu na inwestycje przez kształtowanie oczekiwań inwestorów i przez ograniczenie płynności w gospodarce. Wyniki tych badań nie są jednak jednoznaczne ze względu na konieczność przyjmowania zbyt wielu założeń upraszczających. Niemniej jednak dla wielu krajów, w których występuje nawis długu, oba te efekty zaznaczają się dość wyraźnie.

Wreszcie nawis długu wpływa także bezpośrednio na kierunki polityki gospodarczej w kraju zadłużonym. Staje się to szczególnie wyraźne w warunkach demokracji, gdy rząd musi się liczyć z wynikami wyborów (Sachs, 1989). Zwolennicy programu długoterminowych reform nie mają w tych warunkach zbyt wiele do zaoferowania wyborcom. Domagają się oni od społeczeństwa wyrzeczeń dzisiaj dla przeprowadzenia niezbędnych reform, ale jednocześnie nie mogą obiecać zasadniczej poprawy w przyszłości, gdyż trzeba będzie obsługiwać stale powiększający się dług zagraniczny. Istnieje zatem obawa, że korzyści z reform gospodarczych przypadną w pierwszym rzędzie zagranicznym wierzycielom. Tym samym znacznie większą popularność wśród wyborców mogą zyskać kandydaci głoszący chwytliwe hasła ogłoszenia jednostronnego moratorium na długi zagraniczne i zwiększenia realnych zarobków już w okresie bieżącym. Reasumując, nawis długu może umacniać tendencje populistyczne kosztem poważnych sił politycznych świadomych konieczności dokonania głębokich reform. Tym samym może się on okazać poważną przeszkodą w stabilizowaniu gospodarki i jej transformacji.

Stabilizacja i transformacja a kapitał zagraniczny w gospodarce polskiej

W warunkach gospodarki postsocjalistycznej, jaką jest obecnie gospodarka polska, występują specyficzne zależności między stabilizacją a transformacją. Stabilizacja gospodarcza będąca - najogólnie mówiąc - przywracaniem gospodarki do stanu równowagi wewnętrznej i zewnętrznej przestaje być celem samym w sobie. Celem nadrzędnym jest niewątpliwie przebudowa całego ustroju ekonomicznego w kierunku kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Wśród wielu innych działań ten proces transformacji wymaga w szczególności zasadniczej zmiany stosunków własnościowych (przez prywatyzację i reprywatyzację) oraz stworzenia całej infrastruktury właściwej dla takiej gospodarki (rynku kapitałowego, systemu bankowego itp.).

Z *jednej strony* stabilizacja stanowi prawarunek transformacji i jeden z mechanizmów jej realizacji (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991). Za szczególnie ważący należy tu uznać argument, że na przykład zakrojona na szeroką skalę prywatyzacja, czy tworzenie rynku kapitałowego jest ogromnie utrudnione w warunkach wysokiej inflacji, a praktycznie niemożliwe w warunkach hiperinflacji. Stąd zwalczenie hiperinflacji jawi się jako niewątpliwy warunek wstępny.

Z *drugiej strony* stabilizacja w średnim i dłuższym okresie, to jest trwałe obniżenie stopy inflacji przy jednoczesnym osiągnięciu wzrostu gospodarczego i równowagi zewnętrznej, nie wydaje się możliwa bez zasadniczego postępu w przebudowie całego ustroju gospodarczego. Przede wszystkim, gdyby tak nie było, niedoszłoby do ostatecznego załamania się systemu socjalistycznego. Istnieje jednak inny, bardziej bezpośredni argument. Otóż wszystkie programy dostosowawcze, podejmowane pod auspicjami MFW są konstruowane według jednolitego schematu, stanowiącego odzwierciedlenie wyznawanej przez Fundusz doktryny gospodarczej (Skrzeszewska-Paczek, 1989). Mają one swojąwewnętrzną logikę zakładającą istnienie już gospodarki rynkowej i zasadniczo nastawione są na umacnianie mechanizmu rynkowego (Lutkowski, 1989). W tym właśnie fakcie upatrywać można jednej z podstawowych przyczyn trudności, jakie napotyka dotychczasowy program stabilizacji gospodarczej w Polsce. Przede wszystkim nasze, w większości wciąż jeszcze państwowe, jednostki gospodarcze reagują na bodźce ekonomiczne w postaci sygnałów rynkowych i instrumentów polityki gospodarczej odmiennie od podmiotów działających w gospodarce rynkowej. W 1990 r. w większości przedsiębiorstw państwowych dały się zaobserwować negatywne dostosowania polegające na tym, że na spadek popytu i wzrost niektórych kosztów zareagowały one nie dążeniem do poprawy efektywności, ale podnoszeniem cen, a gdy okazywało się to niemożliwe, ograniczeniem produkcji (Kołodko, 1991). Przedsiębiorstwa raz jeszcze przyjęły postawę obliczoną na przeczekanie polityki gospodarczej rządu. Dlatego też głębokiemu spadkowi produkcji w sektorze państwowym nie towarzyszyły ani porównywalny wzrost bezrobocia, ani bankructwa przedsiębiorstw. Zresztą brak rynku kapitałowego i tak blokowałby sprawne działanie mechanizmu realokacyjnego (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991). Reasumując, bez przekroczenia pewnego krytycznego punktu na drodze prywatyzacji i tworzenia

infrastruktury gospodarki rynkowej (dotyczy to zwłaszcza rynków finansowych) **trudno** oczekiwać większych i trwalszych sukcesów po tak skonstruowanych programach stabilizacyjnych.

Przechodząc do kwestii kapitału zagranicznego trzeba sobie na wstępie uświadomić, że wszystkie przodujące dziś kraje przemysłowe korzystały w większym **lub** mniejszym stopniu z napływu kapitału zagranicznego w decydujących dla ich rozwoju okresach. Z czasem importerzy kapitału stawali się jego eksporterami. Klasycznym przykładem takiej sekwencji wydarzeń może być Kanada (Fallenbucht, 1991). Dziś, gdy powiązania kapitałowe w gospodarce światowej obejmjują wszystkie kraje w stopniu dotychczas niespotykanym, trudno sobie wyobrazić, aby Polska mogła się rozwijać w sposób odmienny, zwłaszcza wobec omawianych powyżej ścisłych współzależności między stabilizacją i transformacją.

O ile można przyjąć, że ustabilizowanie gospodarki - aczkolwiek na bardzo niskim poziomie i raczej w krótkim okresie - jest możliwe bez zagranicznej pomocy finansowej, czego dowodzi powodzenie programu stabilizacyjnego w Wietnamie (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991), to podtrzymanie procesów stabilizacyjnych wśrednim i dłuższym okresie, przy ich nakładaniu się - jakwprzypadku gospodarki polskiej - na fundamentalną przebudowę całego systemu ekonomicznego i politycznego, jest niemożliwe bez znacznego napływu kapitału zagranicznego w różnych formach, w tym zwłaszcza w formie inwestycji bezpośrednich.

Kluczowym elementem transformacji jest proces przekształceń własnościowych. Zakres prywatyzacji w Polsce jest bardzo szeroki z uwagi na bardzo duży udział sektora państwowego w gospodarce polskiej oraz jego specyficzną strukturę. Własnością nieprywatnych podmiotów gospodarczych (państwowych i spółdzielczych) jest aż 77% majątku narodowego Polski i blisko 80% aktywów produkcyjnych jej gospodarki przy jednoczesnej silnej koncentracji produkcji, zwłaszcza przemysłowej w bardzo dużych zakładach (Górski, Breitkopf, Jaszczyński, 1991).

Wycena tego majątku - konieczna do oszacowania wymaganych zasobów finansowych dla celów prywatyzacji - jest trudna, bowiem brak rynku kapitałowego uniemożliwia realną wycenę majątku. Według wartości księgowej majątku narodowego wartość majątku brutto sektora uspołecznionego można szacunkowo ocenić na około 162 mld. USD, a po uwzględnieniu amortyzacji na około 104 mld. USD. Wartość samych tylko aktywów produkcyjnych szacowana jest na ok. 58 mld. USD[39] (Górski, Breitkopf, Jaszczyński, 1991). Z tych, a także i innych (Dubois, Soule, 1991) szacunkowych ocen wynika, że na sprywatyzowanie całego sektora uspołecznionego potrzeba byłoby co najmniej 80-100 mld. USD, a najprawdopodobniej więcej, ponieważ wartość księgowa majątku jest niewątpliwie zaniżona w stosunku do jego wartości realnej (rynkowej). Przyjmującjednak nawet mniej ambitne warianty, że w pierwszej kolejności chodziłoby o przekroczenie jedynie pewnego

[39] Szacunki te nie obejmują wartości ziemi. Przy przeliczeniu na USD przyjęto kurs oficjalny dolara w 1990 r. 1 USD = 9.500 zt

krytycznego progu prywatyzacji, a więc na przykład sprywatyzowanie w pierwszym wariancie tylko 200 pierwszych (największych), a w drugim wariancie 500 pierwszych produkcyjnych przedsiębiorstw państwowych (stanowiących odpowiednio blisko połowę i niecałe 2/3 wartości wszystkich produkcyjnych przedsiębiorstw państwowych), to i tak potrzeby kapitałowe okazałyby się bardzo znaczne. Stosując różne możliwe metody wyceny tych przedsiębiorstw (Jaszczyński, 1991) stwierdzamy, że prywatyzacja tych 200 przedsiębiorstw wymagałaby minimum 20 mld. USD, a 500 przedsiębiorstw minimum 30 mld. USD.

Jakimi środkami na cele prywatyzacji mogłaby dysponować gospodarka polska? W grę mogą tutaj wchodzić łączne zasoby finansowe (dewizowe i złotowe) gospodarstw domowych oraz sektora prywatnego. Przyjmując szacunkowo, że zasoby dewizowe pozostające poza systemem bankowym wynoszą ok. 3 mld. USD, to łączne zasoby kapitałowe, obejmujące lokaty złotówkowe i walutowe oraz gotówkę w złotych i w walutach wymienialnych można określić na 16,3 mld. USD. Odliczając zasoby złotówkowe w formie gotówki (3,8 mld. USD), których zaangażowanie na cele prywatyzacji jest bardzo mało prawdopodobne, dochodzimy do kwoty 12,5 mld. USD, która potencjalnie może być wykorzystana na zakup udziałów w prywatyzowanych przedsiębiorstwach. Stanowi to około 21% aktywów produkcyjnych sektora uspołecznionego i jest to teoretycznie maksymalna część uspołecznionego majątku produkcyjnego, która mogłaby być wykupiona przez ludność według stanu na koniec 1990 r. (Górski, Breitkopf, Jaszczyński, 1991).

Jeśli jednak przyjąć, że aktywa finansowe w postaci udziałów kapitałowych stanowić będą, podobnie jak w krajach zachodnich, kilkanaście procent (15%) zasobów w formie depozytów bankowych, to oznacza to, że zasoby finansowe ludności przeznaczone na zakup akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw można szacować na zaledwie 2 mld. USD[40], czyli około 3,5% wartości aktywów produkcyjnych sektora uspołecznionego i około 10% kapitału niezbędnego do przeprowadzenia wspomnianego wyżej minimalnego wariantu prywatyzacji. Zakładając nawet, że majątek o wartości 2-krotnie wyższej zostanie sprywatyzowany metodami niekonwencjonalnymi (np. w formie częściowego rozdawania akcji)[41], to daje tó tylko 4 mld. USD i luka, którą musiałby wypełnić kapitał zagraniczny wyniosłaby dla rozpatrywanych wariantów minimalnych odpowiewdnio 14 mld. USD i 24 mld. USD. Przy założeniu, że proces ten zostanie rozłożony w czasie, będzie to i tak wymagało inwestycji zagranicznych w Polsce rzędu 3 mld. USD rocznie, i to tylko na cele prywatyzacji[42].

[40] Szacunki te są zbieżne z wynikami badania opinii publicznej przez PAN, według których ludność skłonna byłaby przeznaczyć na zakup akcji 2,2 mld. USD (Górski, Breitkopf, Jaszczyński, 1991).

[41] Skutki rozdawnictwa majątku na tak dużą skalę są bardzo trudne do przewidzenia. Dlatego też uważamy, że założenie jeszcze wyższej relacji rozdawnictwa do tradycyjnej prywatyzacji kapitałowej byłoby bardzo ryzykowne.

[42] Dla porównania można podać, że roczny poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych we wszystkich krajach Ameryki Łacińskiej łącznie był w latach '80. - średnio - tylko niewiele wyższy od tego poziomu (Ffrench-Davis, 1990), a łączny poziom tych inwestycji na Węgrzech szacuje sie, jak dotąd, na około 1 mld USD.

Zresztą potrzeba przyciągnięcia kapitału zagranicznego do prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych wynika nie tylko z omówionego wyżej bilansu popytu na kapitał i jego podaży, ale również z faktu, że restrukturyzacja wielu przeżywających trudności przedsiębiorstw nie będzie możliwa bez - ściśle związanych z inwestycjami zagranicznymi - transferu technologii i "know-how", kooperacji przemysłowej,dostępu do zagranicznych rynków i źródeł finansowania, nowoczesnych technik zarządzania, a wreszcie marketingu i zaopatrzenia w środki produkcyjne.

Trzeba przy tym pamiętać, że prywatyzacja jest tylko jednym, choć niewątpliwie kluczowym elementem procesu transformacji. Oprócz pełnej modernizacji telekomunikacji i transportu prawidłowe funkcjonowanie gospodarki rynkowej wymaga sprawnie funkcjonujących rynków finansowych i działającego w ich ramach systemu pośredników finansowych. Tymczasem prawie cała infrastruktura finansowa musi być w gospodarce polskiej tworzona od podstaw. Wszystko to stwarza dodatkowe zapotrzebowanie na kapitały, w dużym stopniu z międzynarodowych instytucji finansowych i państw zachodnich, ale również ze źródeł prywatnych. Dalsza zwłoka na każdym z tych odcinków będzie skutecznie blokowała dokonywanie jakichkolwiek zagranicznych inwestycji w Polsce. Tymczasem, jak staraliśmy się wykazać, realizacja procesów stabilizacyjnych i transformacyjnych jest w dużej mierze uzależniona od dopływu kapitałów zagranicznych.

Wpływ zadłużenia zagranicznego na stabilizację i transformację w Polsce

Wpływ bezpośredni

Według wszelkich stosowanych w tym względzie kryteriów Polska należy do krajów poważnie zadłużonych. Pod koniec lat '80. relacja długu zagranicznego do produktu narodowego brutto kształtowała się na poziomie około 60%[43], natomiast w zestawieniu z eksportem towarów i usług stanowił w przybliżeniu równowartość 5-letnich wpływów z tego tytułu. Szczególnie wymowne były jednak relacje należnej obsługi długu do produktu narodowego brutto (około 10%) i do eksportu (w granicach 80-90%). Te ostatnie dane dobitnie wskazywały na niemożność pełnej obsługi zadłużenia zagranicznego Polski, gdyż musiałoby to prowadzić do drastycznego i długotrwałego spadku inwestycji i spożycia, a ponadto pochłaniałoby ponad 4/5 wpływów w walutach wymienialnych z eksportu towarów i usług. Obsługa długu w takiej skali jest po prostu fizycznie niemożliwa, gdyż nawet gdyby próbowano ją realizować, doprowadziłaby ona w krótkim okresie - przez wstrzymanie importu i inwestycji - do całkowitego załamania gospodarki.

[43] Jeżeli nie są podawane inne źródła, to wszystkie dane przytaczane poniżej pochodzą z wcześniejszego opracowania autorów tego referatu (Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991).

Powyższe wnioski potwierdza relacja samych tylko należnych odsetek do produktu narodowego brutto (blisko 5%) i do eksportu (ok. 40%). Przy pełnym wywiązywaniu się z płatności odsetkowych, nawet gdyby produkt narodowy brutto zwiększał się corocznie o 5%, to i tak cały przyrost pochłaniałaby obsługa długu. Równie mało realne jest przeznaczanie przez dłuższy okres aż 40% wpływów z eksportu na obsługę zadłużenia. Tak więc, pełna spłata samych tylko odsetek zdecydowanie przekraczała możliwości polskiej gospodarki. Nic dziwnego zatem, iż faktyczna obsługa polskiego zadłużenia była znacznie niższa. Pod koniec lat osiemdziesiątych łączne spłaty odsetek i kapitału stanowiły 2,0-2,5% produktu narodowego i około 20% wpływów z eksportu przy jednoczesnej dość wyraźnej tendencji spadkowej tych wskaźników.

Mimo ogromnego obciążenia długiem zagranicznym Polska nigdy nie ogłosiła jednostronnego moratorium, obsługując zadłużenie przynajmniej częściowo. W latach 1982-1989 spłacaliśmy średnio 20-30% należnych kwot, w tym 30 do 60% należnych odsetek i średnio kilkanaście procent należnych spłat kapitału. W okresie tym spłaciliśmy zatem łącznie 18,115 mld. USD, w tym 12,219 mld. USD odseteki 5,896 mld. USD rat kapitałowych, a mimo to zadłużenie wolnodewizowe Polski wzrosło z 25,953 mld. USD na koniec 1981 r. do 41,430 mld. USD na koniec 1989 r. Ponieważ dopływ nowych kredytów był przez cały ten okres minimalny, wzrost zadłużenia wynikał przede wszystkim z kapitalizacji niezapłaconych odsetek i naliczania karnych odsetek. Jednocześnie, nawet ta tylko częściowa obsługa długu przy wspomnianym bardzo niewielkim dopływie nowego kapitału oznaczała dla Polski stały, znaczny ujemny transfer zasobów finansowych. Odpowiednie dane zamieszczono w tabeli 29.

Utrzymujący się nieprzerwanie w latach 1982-1989 ujemny transfer zasobów finansowych z Polski wyniósł łącznie około 9 mld. USD, czyli średnio ponad 1 mld USD rocznie. Odpływ zasobów w takiej skali miał wiele ujemnych skutków dla słabo rozwiniętej i stosunkowo znacznie uzależnionej od importu gospodarki polskiej. Najważniejsze z tych skutków to:

a) ujemny wpływ na stopę inwestycji, zarówno przez odpływ za granicę oszczędności krajowych, jak i przez ograniczenia rzeczowe (niedostępność dóbr inwestycyjnych z importu), a tym samym na stopę wzrostu gospodarczego i możliwości modernizacji i restrukturyzacji gospodarki;

b) ujemny wpływ na efektywność wykorzystania istniejącego aparatu wytwówczego, zwłaszcza przez braki w zaopatrzeniu w surowce i materiały z importu;

c) ujemny wpływ na poziom inflacji jawnej (cenowej) i ukrytej (zasobowej) przez obciążenie budżetu obsługą długu i przez ograniczenie importu dóbr konsumpcyj nych.

Zobaczmy teraz jak wyglądała sytuacja w roku 1990, czyli pierwszym roku realizacji programu stabilizacji i transformacji gospodarki polskiej. Otóż pełna obsługa

Tabela 29

Transfer zasobów finansowych w latach 1979-1990*

Lata	mln. USD
1979	+ 2 298
1980	-202
1981	+ 261
1982	-555
1983	-1310
1984	-1259
1985	-1305
1986	-1272
1987	-1260
1988	-1217
1989	-932
1990	+ 543

[a] Znak plus oznacza dodatni transfer zasobów finansowych (ich napływ do Polski), znak minus - ujemny transfer zasobów finansowych (ich odpływ z Polski). Transfer zasobów finansowych obejmuje całość obrotów kapitałowych (wykorzystanie i spłaty kredytów otrzymanych i udzielonych przez Polskę) oraz faktycznie zapłacone i otrzymane odsetki.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów.

naszego zadłużenia w tym roku musiałaby pochłonąć blisko 7 mld. USD, czyli około 60% wszystkich wpływów w walutach wymienialnych z tytułu eksportu towarów i usług. W rzeczywistości zapłaciliśmy w tym roku tylko 1/10 należnych kwot, czyli około 700 mln. USD. Stało się tak częściowo za zgodą wierzycieli (tych z Klubu Paryskiego, którzy przełożyli wszystkie płatności przypadające na okres od II kwartału 1990 r. do końca I kwartału 1991 r.), a częściowo bez takiej zgody (tych z Klubu Londyńskiego). Tak niski poziom obsługi długu, w połączeniu z nieoczekiwanie wysoką nadwyżką rzędu 2,2 mld. USD uzyskaną w bilansie handlowym, pozwoliły nie tylko utrzymać stabilny kurs złotego do dolara, bez naruszenia postawionego do dyspozycji rządu polskiego tzw. Funduszu Stabilizacyjnego w wysokości 1 mld. USD, ale nawet umożliwiły wzrost polskich rezerw walutowych o ponad 2 mld. USD do poziomu blisko 5 mld. USD.

Jednak były i cienie tego scenariusza. *Po pierwsze,* nasz dług wzrósł z 41,4 mld. USD do 48,5 mld. USD. *Po drugie,* zaległe i nie zrefinansowane odsetki wobec banków handlowych przekroczyły 1 mld USD, co dodatkowo skomplikowało nasze stosunki z tą grupą wierzycieli. *Po trzecie,* ciężar obsługi długu dla budżetu był relatywnie większy ze względu na głęboką dewaluację waluty krajowej pod koniec 1989 r. Jeszcze we wrześniu 1989 r. oficjalny średni kurs miesięczny złotego do dolara USA wynosił

1.339,5 zł; w grudniu 1989 r. średni kurs wynosił 5.235 zł, a od 1 stycznia 1990 r. kurs oficjalny został ustalony na poziomie 9.500 zł/USD. Tak więc wartość w walucie krajowej określonej kwoty w dolarach USA przeznaczonej na obsługę zadłużenia zwiększyła się w tym czasie przeszło siedmiokrotnie.

Nietrudno też wykazać, że kontynuowanie tego scenariusza **w** najbliższych latach musiałoby prowadzić donikąd. Pełna obsługa długu musiałaby pochłaniać w ciągu na przykład najbliższych pięciu lat 7-8 mld. USD rocznie, z czego 3,5-4,0 mld. USD rocznie samych odsetek. Nawet przy rosnącym eksporcie takie obciążenie wpływów dewizowych (na poziomie początkowo 50%, a następnie około 40% wpływów z eksportu towarów i usług), a także, co nie mniej istotne, budżetu byłoby nie do udźwignięcia dla gospodarki. Z kolei niepełna obsługa zadłużenia na poziomie około 2 mld. USD rocznie, uznanym na podstawie projekcji bilansu płatniczego - za możliwy do pogodzenia ze wzrostem gospodarczym i programem stabilizowania i reformowania gospodarki, nawet gdyby została zaakceptowana przez wierzycieli doprowadziłaby nasz dług do poziomu ok. 60 mld. USD na koniec 1993 r., około 73 mld. USD na koniec 1995 r. i ponad 100 mld. USD w roku 2000. Taki wzrost zadłużenia niewątpliwie zniweczyłby wszelkie wysiłki reformatorskie, o czym będzie mowa dalej przy omawianiu oddziaływania nawisu długu.

Szacunek nawisu długu dla gospodarki polskiej zawiera tabela 30. Zamieszczone w niej dane wskazują na bardzo szybkie narastanie nawisu (z ok. 16 mld. USD na koniec 1985 r. do blisko 41 mld. USD na koniec 1990 r.) i na duże rozmiary tego zjawiska w naszej gospodarce. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że w przypadku Polski

Tabela 30

Szacunek nawisu długu dla Polski w latach 1985-1990 (stan na koniec poszczególnych lat)

w mln. USD

Rok	Dług nominalny	Cena długu na rynku wtórnym (w USD za 1 USD wartości nominalnej)	Wartość oczekiwana długu 2 x 3	Nawis długu 2 - 4
1	2	3	4	5
1985	29 300	0,45	13185	16115
1986	33 530	0,42	14 082	19 448
1987	39 210	0,43	16860	22 350
1988	39170	0,34	13 318	25 852
1989	41430	0,18	7 457	33 973
1990	48 500	0,16	7 760	40 740

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Antowska-Bartosiewicz, Małecki (1991); Flows (1990).

szacunek taki obarczony jest szczególnie dużą niepewnością. Oprócz zasadniczej wątpliwości, na ile ceny na wtórnym rynku długów są tzw. cenami efektywnymi, trzeba jeszcze pamiętać, że notowania te odnoszą się tylko do niewielkiej części (ponad 20%) polskiego długu. Tymczasem w tabeli 30 ceny rynku wtórnego odnosimy do całego długu Polski, przyjmując milcząco założenie, że prawdopodobieństwo spłaty wszystkich jego części składowych jest takie samo. Mimo wątpliwości, jakie budzi takie podejście, brak jest obiektywnych przesłanek do stosowania zróżnicowanego dyskonta dla poszczególnych części długu.

Czy nawis wywierał bezpośrednio negatywny wpływ na politykę gospodarczą w Polsce, zgodnie z tym co zostało powiedziane wcześniej? Otóż sytuacja była tu dość specyficzna ze względu na prowadzone, praktycznie nieprzerwanie od roku, negocjacje z wierzycielami na temat redukcji naszego zadłużenia. Nadzieje na powodzenie tych rozmów neutralizowały jak gdyby negatywny wpływ nawisu długu na swobodę prowadzenia polityki gospodarczej. Niemniej jednak w miarę upływu czasu przeciąganie się tych negocjacji zaczęło stawać się handicapem dla polityki gospodarczej. Chociaż na pewno przesadą byłoby twierdzenie, że brak postępu w kwestii redukcji polskiego zadłużenia spowodował upadek rządu premiera T.Mazowieckiego (w grudniu 1990r.), niemniej jednak był to jeden z czynników, które się do tego upadku przyczyniły. I nic już nie mogły zmienić gesty, takie jak wystosowany na tydzień przed wyborami prezydenckimi w Polsce list prezydenta G.Busha do premiera T.Mazowieckiego zawierający kolejną deklarację dobrych intencji Stanów Zjednoczonych, jeśli chodzi o redukcję polskiego długu. W trakcie kampanii prezydenckiej wyraźnie nasilały się wystąpienia populistyczne zarzucające rządowi podporządkowanie polityki gospodarczej zagranicy a zwłaszcza MFW, bez uzyskania w zamian odczuwalnego wsparcia dla naszych reform. Znowu zaczęły się pojawiać postulaty ogłoszenia przez Polskę jednostronnego moratorium na długi zagraniczne.

W tej sytuacji można zaryzykować tezę, że gdyby na początku tego roku nie zapadła w końcu decyzja o redukcji polskiego zadłużenia lub gdyby redukcja okazała się stosunkowo nieznaczna (np. rzędu 30-35% jak to jeszcze kilka tygodni temu postulowała część wierzycieli), to kwestia zadłużenia zagranicznego stałaby się bardzo poważną przeszkodą w kontynuowaniu programu reform gospodarczych. Nastąpiłoby to tym pewniej, że wielu czołowych polskich polityków zaangażowało się osobiście w kwestię redukcji zadłużenia. Na przykład wicepremier L.Balcerowicz rzucił na szalę cały swój autorytet, powołując się na historyczną szansę redukcji długu zagranicznego, aby przeforsować w Sejmie projekt budżetu na bieżący rok. Oczywiście to co zostało powiedziane nie oznacza, że zapowiedziana redukcja polskiego długu rozwiązuje już wszystkie problemy, do czego powrócimy jeszcze później.

Wpływ pośredni

Wcześniej staraliśmy się pokazać, że nie tylko transformacja, ale i stabilizacja polskiej gospodarki nie jest możliwa bez znacznego napływu kapitału zagranicznego, zwłaszcza w postaci inwestycji bezpośrednich. Tak więc, zgodnie z tym o czym była już mowa, również i w Polsce oddziaływanie zadłużenia zagranicznego na stabilizację i transformację nie ogranicza się do dyskutowanego wpływu bezpośredniego, ale obejmuje również wpływ pośredni przez zależności między długiem zagranicznym a napływem kapitału zagranicznego.

Otóż mimo dużych (pokazanych w tabeli 30) rozmiarów nawisu zadłużenia w gospodarce polskiej, nie popełni się większego błędu twierdząc, że przynajmniej do tej pory to nie nawis długu stanowił zasadniczą przeszkodę dla inwestycji zagranicznych w Polsce. Do roku 1989 w ogóle nie było w Polsce warunków ani politycznych, ani prawnych, ani ekonomicznych dla takich inwestycji. Jesienią 1989 r. sytuacja polityczna uległa radykalnej zmianie, ale masowy napływ prywatnego kapitału zagranicznego nadal nie nastąpił. I nie zawinił tu nawis długu, chociaż na pewno nie pomógł. Zasadniczą rolę odegrały: recesja i chaos gospodarczy związany z pierwszą fazą programu stabilizacyjnego, utrzymujące się trudności biurokratyczne i niejasności prawne, a przede wszystkim występujące na ogół w takich sytuacjach opóźnienia czasowe w decyzjach inwestycyjnych wielkich korporacji. Wydaje się zatem, że bariera nawisu zadłużenia jeszcze nie zdążyła ujawnić się w pełni, chociaż niewątpliwie nastąpiłoby to w niedalekiej przyszłości w miarę usuwania innych barier (politycznych, ekonomicznych, prawnych i psychologicznych) dla inwestycji zagranicznych w Polsce.

Podobnie nawis zadłużenia nie wpływał jak dotąd na poziom inwestycji w Polsce przez drugi opisywany w literaturze kanał, to jest ograniczenie płynności i wyższy niż za granicą poziom realnych stóp procentowych. Specyfika gospodarki polskiej sprawiła, że realne stopy procentowe były najczęściej negatywne, nawet przez większość 1990 r. (Kołodko, 1991). Tak więc i ten rodzaj wpływu nawisu długu na gospodarkę mógłby w Polsce ujawnić się dopiero w przyszłości.

Oddziaływanie zadłużenia zagranicznego na napływ kapitału zagranicznego nie zawsze musi być tak jednoznacznie negatywne, jak to przedstawiliśmy do tej pory. W pewnych okolicznościach zadłużenie zagraniczne może nawet być wykorzystywane dla przyciągnięcia kapitału zagranicznego. Stało się tak za sprawą rozwoju rozmaitych operacji konwersji długów krajów rozwijających się na inwestycje w tych krajach. Spośród nich największe znaczenie uzyskały konwersje dotychczasowego długu na udziały kapitałowe (inwestycje bezpośrednie lub portfelowe) w kraju dłużniczym (debt for equity conversions). Inwestorem może być, bądź sam pierwotny wierzyciel, bądź (znacznie częściej) inny podmiot gospodarczy nabywający z dyskontem taką wierzytelność na rynku wtórnym.

Bogate doświadczenia krajów Ameryki Łacińskiej, w tym zwłaszcza Chile,

Brazylii, Argentyny i Meksyku, z takimi operacjami (Larrain, Velasco, 1990; Ffrench - Davis, 1990; Flows, 1990) pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków. Otóż operacje te okazują się mało przydatne jako instrument redukcji długu zagranicznego. Z reguły nie są one w stanie doprowadzić ani do odczuwalnej redukcji ciężaru obsługi długu, ani do wyeliminowania nawisu długu. Ponadto z punktu widzenia interesów kraju dłużniczego ustępują one praktycznie wszystkim innym technikom redukcj i i/lub obsługi długu. Bardziej złożona jest ocena takich konwersji jako instrumentu przyciągania kapitału zagranicznego. Okazują się one często dość skuteczne, ale wynika to z faktu subsydiowania przez kraj dłużniczy napływu kapitału zagranicznego, co nie zawsze jest uzasadnione.

W tej sytuacji można sformułować następujące postulaty odnośnie do wykorzystania tego typu konwersji przez Polskę. *Po pierwsze,* program konwersji naszego długu bankowego na udziały kapitałowe w Polsce powinien zostać wprowadzony w życie dopiero po kompleksowej restrukturyzacji i redukcji tego długu w ramach planu Brady' ego. *Po drugie,* ze względu na subsydiowanie napływu kapitału w tej postaci, powinien on zostać ograniczony do tych sektorów, do których szczególnie pragniemy przyciągnąć kapitał zagraniczny: prywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe, przedsięwzięcia o charakterze wybitnie proeksportowym, niektóre inwestycje infrastrukturalne. Warto przy tym zauważyć, że w przypadku zamiany długu na udziały w prywatyzowanych przedsiębiorstwach operacje te nie mają charakteru proinflacyjnego, co często wymienia się jako istotną wadę takich konwersji. *Po trzecie,* należy dążyć do pewnego ograniczenia skali subsydiowania takich operacji przez przejmowanie przez stronę polską części dyskonta rynkowego oraz wymóg wniesienia części kapitału w gotówce (dewizach). Z tym ostatnim postulatem nie można oczywiście przesadzić, gdyż groziłoby to całkowitym odstraszeniem potencjalnych inwestorów.

Dość zbliżony charakter mają dwa inne rodzaje konwersji: zamiana długu zagranicznego na inwestycje służące ochronie środowiska (debt for nature conversion) oraz zamiana długu zagranicznego na określone inwestycje infrastrukturalne (debt for development conversion). Wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe, bądź skupują z dyskontem na rynku wtórnym dług danego kraju, bądź niekiedy otrzymują go w darze od wierzycieli. Następnie dług ten zostaje wymieniony na walutę kraju dłużnika i wydatkowany na określone inwestycje służące ochronie środowiska lub inwestycje infrastrukturalne.

W przypadku Polski pojawiła się realna szansa zamiany części długu gwarantowanego na takie inwestycje. Tegoroczne porozumienie z Klubem Paryskim dopuszcza także oprócz redukcji naszego zadłużenia o co najmniej 50%, dodatkowo jeszcze zamianę 10% długu na fundusz złotówkowy przeznaczony na ochronę środowiska (Klub, 1991). Mogłoby to dać kwotę ponad 3 mld. USD, która byłaby następnie stopniowo (np. w ciągu pięciu lat) wydatkowana na uzgodnione z wierzycielami inwestycje. W istotnej części wydatki te obejmowałyby dodatkowy

import specjalistycznych urządzeń i technologii z krajów wierzycielskich.

Podsumowanie

W ostatniej części referatu przedstawione zostaną najważniejsze wnioski odnośnie do dotychczasowego wpływu długu zagranicznego na gospodarkę polską oraz warunków, jakie musi spełniać rozwiązanie problemu zadłużenia, aby umożliwić stabilizację i transformację gospodarki, a następnie podjęta zostanie próba oceny, w świetle tych wniosków, zapowiadanej redukcji polskiego długu.

W latach '80. zadłużenie zagraniczne oddziaływało niekorzystnie na gospodarkę polską przez mechanizm negatywnego transferu zasobów finansowych, wynikającego z częściowej obsługi długu, przy jednoczesnym minimalnym napływie do Polski kapitału zagranicznego. Tym sposobem zadłużenie wpływało ujemnie na poziom produkcji, stopę inwestycji, tempo wzrostu gospodarczego, a także skalę procesów inflacyjnych, zarówno jawnych, jak i ukrytych; natomiast - naszym zdaniem - ani w latach osiemdziesiątych, ani nawet w roku 1990 nie ujawnił się jeszcze w Polsce w większym stopniu wpływ na gospodarkę tzw. nawisu długu, mimo bardzo szybkiego jego narastania. Było to spowodowane utrzymywaniem się innych, jeszcze poważniejszych barier zarówno dla podejmowania właściwych reform gospodarczych jak i dla inwestycji zagranicznych w Polsce. Zresztą, jeśli chodzi o rok 1990, to był on zupełnie szczególny. Ponieważ w roku tym udało się przejściowo odwrócić kierunek transferu zasobów finansowych, to można by zaryzykować tezę, że w samym punkcie startu polskiego programu stabilizacyjnego zadłużenie zagraniczne nie stanowiło handicapu. Z całą siłą trzeba jednak podkreślić, że była to sytuacja wybitnie przejściowa i gdyby w bieżącym roku nie zostało osiągnięte kompleksowe rozwiązanie problemu polskiego zadłużenia, to połączone działanie ciężaru obsługi długu oraz nawisu zadłużenia niewątpliwie zablokowałoby w ciągu najbliższych lat procesy stabilizacji i transformacji naszej gospodarki.

Kolejny wniosek dotyczy konieczności kompleksowego rozwiązania problemu zadłużenia zagranicznego, przez jednoczesne oddziaływanie zarówno na strumienie związane z obsługą długu jak i na nawis długu. Przykładem rozwiązania nie spełniającego tego wymogu było zeszłoroczne porozumienie Polski z Klubem Paryskim. Rozwiązując przejściowo (na rok) kwestię obsługi długu, porozumienie to przyczyniło się do znacznego wzrostu nawisu długu. Kontynuowanie takiej strategii doprowadziłoby rychło do ujawnienia się bariery nawisu długu, zwłaszcza dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Tymczasem minimalne zapotrzebowanie gospodarki polskiej na takie inwestycje (łącznie na cele prywatyzacji, restrukturyzacji, tworzenia infrastruktury gospodarki rynkowej itp.) szacować można na 5-6 mld. USD rocznie. Doświadczenia krajów o różnym stopniu zadłużenia wykazują

niedwuznacznie, że inwestytcje zagraniczne w takiej skali możliwe są tylko w krajach, w których nie występuje nawis długu zagranicznego[44].

Inną fundamentalną kwestią związaną z rozwiązywaniem problemu zadłużenia zagranicznego jest skala ulgi, jaką wierzyciele skłonni są przyznać dłużnikowi. Tutaj znowu warto odwołać się do doświadczeń historycznych, które pokazują, że trwałe rozwiązanie tego problemu osiągano tylko wtedy, gdy porozumienie oparte było na realnej ocenie zdolności kraju dłużniczego do obsługi długu (Cizauskas, 1979). Tymczasem w przypadku współczesnego kryzysu zadłużeniowego realizacja powyższej zasady wciąż pozostaje dość odległa i to mimo wyraźnej ewolucji stanowiska wierzycieli w kierunku akceptacji konieczności redukcji długów i/lub ich obsługi. Niemniej jednak skala przyznanych ulg nie wynika z obiektywnej analizy sytuacji ekonomicznej krajów dłużniczych, ale stanowi ona najczęściej wypadkową zróżnicowanych politycznych i ekonomicznych interesów wierzycieli. Nie inaczej było też w przypadku redukcji zadłużenia Polski, mimo że tym razem skala redukcji była wyjątkowo duża, o czym będzie jeszcze mowa dalej. Powyższe tendencje znalazły także wyraz w literaturze ekonomicznej, gdzie w ostatnich latach podjęto próby teoretycznego uzasadnienia i obiektywizacji redukcji zadłużenia zagranicznego tłumacząc ją wspólnym interesem ekonomicznym dłużnika i wierzycieli (Krugman, 1989; Dean, 1990).

Koncepcja ta, określana jako krzywa redukcji zadłużenia Laffera, wywodzi się z omawianego wcześniej pojęcia nawisu długu. Otóż twierdzi się, że oczekiwana (rynkowa) wartość długu (V) jest funkcją nominalnej wartości długu (D) i zbioru innych zmiennych (x), które najogólniej można by określić jako mierniki wiarygodności kredytowej (np. relacja długu do eksportu, relacja długu do GNP, średnie tempo wzrostu eksportu itp.).

$$V = f(D,x) \qquad (4)$$

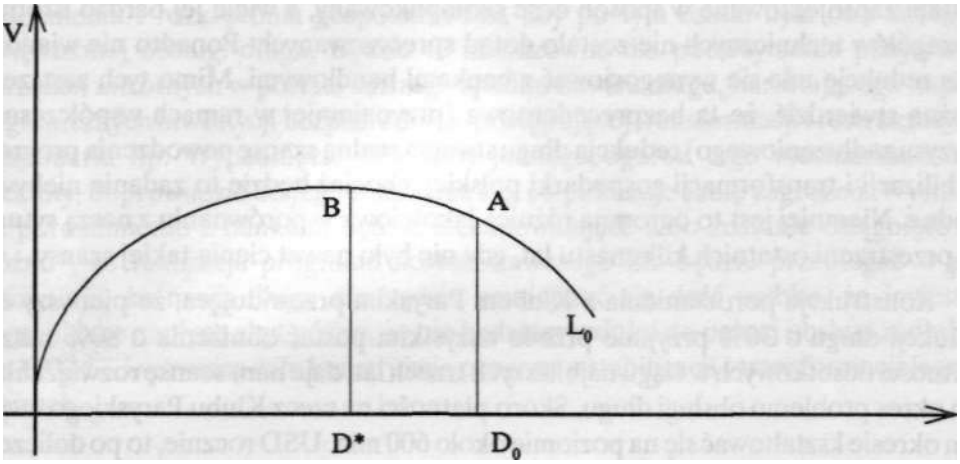
Dla danego x wartość oczekiwaną długu V możemy wykreślić jako funkcję nominalnej wartości długu D (rysunek 19).

Do pewnego punktu (B) wartość oczekiwana długu zwiększa się (chociaż coraz wolniej) wraz ze wzrostem jego wartości nominalnej. Następnie jednak skala zadłużenia oddziałuje tak niekorzystnie na perspektywy spłaty, że V zaczyna się obniżać. Tak więc poza punktem B (na przykład w punkcie A) każda redukcja długu nie przekraczająca $D_o - D^*$ zwiększa wartość oczekiwaną długu. Takie skreślenie części długu poprawia zatem sytuację zarówno dłużnika, jak i wierzycieli (Dean, 1990). Praktyczny wniosek, jaki wyciągany jest z takiej analizy, to zalecenie redukcji zadłużenia krajów, które znajdują się "po niewłaściwej stronie" krzywej Laffera, czyli poza punktem B, do nominalnej wartości D^*.

[44] Oczywiście jest to warunek konieczny, ale niewystarczający do napływu kapitału prywatnego w takiej skali.

Rysunek 19

Krzywa redukcji długu Laffera



Badania empiryczne przeprowadzone przez Claessensa (1988) dla 29 krajów rozwijających się i przez Deana (1990) dla 7 krajów Europy Wschodniej wykazały jednak, że po niewłaściwej stronie krzywej Laffera znajduje się tylko kilka krajów: w przypadku pierwszego badania cztery (Sudan, Peru, Zambia i Nikaragua), a **w** przypadku drugiego badania jedynie Polska (Dean, 1990). Spośród innych krajów Europy Wschodniej bliskie znalezienia się po niewłaściwej stronie są Bułgaria i Węgry (Dean, 1991). Tak więc, postulat redukcji długu wysuwany na podstawie wyników analizy krzywej Laffera mógłby dotyczyć tylko niewielkiej grupy zadłużonych krajów. Ponadto postulowana skala redukcji zadłużenia niewątpliwie maksymalizuje korzyści wierzycieli, natomiast jeśli chodzi o dłużnika, to można mieć wątpliwości, czy bierze ona w pełni pod uwagę jego zdolność do obsługi zredukowanego zadłużenia. Tymczasem jeżeli tak nie jest, to sens całej operacji dla dłużnika staje się mniej oczywisty. I tak, na przykład dla Polski, Dean (1991) postulował na podstawie powyższej koncepcji redukcję długu o około 40%[45], co sugerowałoby zdolność do obsługi 60% długu. Z żadnej ze znanych nam projekcji bilansu płatniczego Polski (włącznie z uzgodnionymi z MFW) nie wynika, aby obsługa długu w takiej skali była możliwa, zwłaszcza w ciągu najbliższych lat.

[45] Dla ścisłości należy stwierdzić, że w omawianych koncepcjach rozpatruje się jeszcze określone kombinacje redukcji długu i udzielenie nowych kredytów. Te ostatnie przez rozluźnienie ograniczenia płynności w kraju dłużniczym przyczyniają się do wzrostu inwestycji i przesunięcia krzywej Laffera w górę. Tym samym krzywa ta osiąga swoje maksimum przy wyższym poziomie nominalnego długu i odpowiednio mniejsza jest tym samym skala postulowanej redukcji długu.

Jak w świetle dotychczasowych rozważań można ocenić decyzję Klubu Paryskiego o zredukowaniu długu Polski o co najmniej 50%, zwłaszcza z punktu widzenia wpływu na procesy stabilizacyjne i transformacyjne? Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że wyczerpująca ocena jest w tej chwili jeszcze praktycznie niemożliwa, gdyż operacja ta została zaprojektowana w sposób dość skomplikowany, a wiele jej bardzo istotnych szczegółów technicznych nie zostało dotąd sprecyzowanych. Ponadto nie wiadomo, jaką redukcję uda się wynegocjować z bankami handlowymi. Mimo tych zastrzeżeń można stwierdzić, że ta bezprecedensowa (przynajmniej w ramach współczesnego kryzysu zadłużeniowego) redukcja długu stwarza realną szansę powodzenia programu stabilizacji i transformacji gospodarki polskiej, chociaż będzie to zadanie niebywale trudne. Niemniej jest to ogromna różnica jakościowa w porównaniu z naszą sytuacją na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, gdy nie było nawet cienia takiej szansy.

Konstrukcja porozumienia z Klubem Paryskim przewidująca, że pierwszy etap redukcji długu o 30% przyjmie przede wszystkim postać obniżenia o 80% naszych płatności odsetkowych w ciągu najbliższych trzech lat, daje nam szansę rozwiązania na ten okres problemu obsługi długu. Skoro płatności na rzecz Klubu Paryskiego mają w tym okresie kształtować się na poziomie około 600 mln. USD rocznie, to po doliczeniu tzw. płatności sztywnych (obsługa długów nie podlegających redukcji czy restrukturyzacji) przewidzianych na poziomie 700-900 mln. USD rocznie i przy założeniu, że od banków uda nam się uzyskać redukcję długu porównywalną z tą przyznaną przez wierzycieli publicznych, to taki poziom obsługi zadłużenia wydaje się realny zarówno z punktu widzenia bilansu płatniczego, jak i budżetu. Tak więc, przez trzy lata wywiązywalibyśmy się w pełni z naszych zobowiązań, a wielkość zadłużenia w tym czasie zmniejszyłaby się.

Kluczowa w tej sytuacji staje się kwestia nawisu długu i jego oddziaływanie na gospodarkę. Nawis ten w tym czasie nie zniknie, natomiast powinien bardzo wyraźnie zmniejszyć się na skutek spadku nominalnej wartości zadłużenia z jednej strony i z drugiej strony wzrostu jego wartości oczekiwanej. To, czy tak się stanie, zależeć jednak będzie w dużym stopniu od przebiegu realizacji programu dostosowawczego, którego wykonaniewarunkujedrugąratęredukcjidługu (o 20%). Tymczasem trzeba pamiętać, że wiele elementów zmian strukturalnych tego programu nie doczekało się jeszcze ustawowych rozwiązań i z tego względu trudno przesądzić, czy ich ostateczny kształt będzie właśnie taki, jak to przedstawiono MFW (Bińczak, 1991). Z kolei wiele innych elementów programu jest przedmiotem ostrej krytyki społecznej. Jeżeli jednak świadomość historycznej szansy, przed jaką stoimy przeważy, to nawis długu powinien zmniejszyć się i to znacznie. Taka wyraźna ewolucja nawisu zadłużenia może wystarczyć do wyeliminowania jego negatywnego wpływu na napływ kapitału zagranicznego i - o ile zostaną rzeczywiście usunięte wszystkie inne przeszkody do stworzenia szansy dla pojawienia się go na znaczną naprawdę skalę, przynajmniej w drugiej połowie rozpatrywanego trzyletniego okresu (1991-1993)[46]. Warunek ten jest

[46] W tym okresie powinny już też rozpocząć się konwersja części długu oficjalnego na inwestycje służące ochronie środowiska i inwestytcje infrastrukturalne oraz części zrestrukturyzowanego długu bankowego na udziały w polskich przedsiębiorstwach.

absolutnie niezbędny do nadania odpowiedniego przyspieszenia procesowi transformacji gospodarki i wsparcia tym samym procesu stabilizacji. Jest to tym bardziej istotne, że począwszy od 1994 r. ciężar obsługi zadłużenia ponownie zwiększy się. Z tego względu obecny okres trzyletniej obniżonej obsługi musi zostać wykorzystany do umocnienia i rozkręcenia gospodarki tak, aby po tym czasie była ona zdolna do zwiększonej obsługi długu. Będzie to nieodzowne dla podtrzymania pozytywnych sprzężeń zwrotnych w postaci dalszego spadku nawisu długu, narastającego napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, postępującej transformacji i restrukturyzacji gospodarki itp. Wypadnięcie chociażby jednego ogniwa tego mechanizmu może niestety, doprowadzić do jego załamania się, co pokazuje skalę zagrożeń. Wystarczy, że porozumienie z bankami będzie niezadowalające albo zostanie osiągnięte zbyt późno[47], że realizacja programu dostosowawczego nie będzie przebiegać w pełni pomyślnie, że nawis długu nie będzie zmniejszać się dość szybko, że inwestycje zagraniczne napłyną zbyt późno, że nie będziemy zdolni do pełnej obsługi zadłużenia po 1993 r. - i wówczas cała konstrukcja programu stabilizacji i transformacji legnie w gruzach.

Bibliografia

Antowska-Bartosiewicz I. Małecki W. *(1991), Zadłużenie zagraniczne Polski.* Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung

Bińczak H. (1991), *Coś za coś.* Gazeta Bankowa nr 12

Borensztein E. (1989), *Debt Overhang, Credit Rationing and Investment.* Washington: IMF Working Paper

Classens S. (1988), *The Debt Laffer Curve: Some Estimates.* World Bank Working Paper

Cizauskas A.C. (1979), *International Debt Renegotiation: Lessons from the Past.* World Development vol. 7

Clairmonte F. Cavanagh J. (1987), *Impossible Debt on Road to Global Ruin.* Guardian 1987.09.0l.

Cohen D. (1989), *How to Cope with a Debt Overhang: Cut Flows Rather Than Stocks.* W: *Dealing with the Debt Crisis, A World Bank Symposium,* ed. by I.Husain. I.Divan. Washington: World Bank

Dean J.W. Xu A. (1990), *Debt Relief and Eastern Europe: Why Poland is a Special Case* (maszynopis)

---

[47] Porozumienie, a zatem uregulowane stosunki z bankami są dodatkowo o tyle istotne, że to właśnie do nich zwracają się potencjalni inwestorzy zagraniczni o ocenę ryzyka krajowego (Fallenbucht, 1990).

---------- (1991), *Advice to the Paris Club on Polish Debt or Why Polish Debt Deserves Special Treatement* (maszynopis)

Dubois N. Soule V. (1991), *Kto kupi Wschód.* Gazeta Wyborcza 1991.03.21 (Przedruk z "Liberation")

Fallenbucht Z. (1991), *Raport w sprawie dopływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski.*(maszynopis)

Ffrench - Davis R. (1990), *Debt - Equity Swaps in Chile.* Cambridge Journal of Economics nr 14

Financial (1990), *Financial Flows to Developing Countries. Current Developments.* World Bank Quarterly Review, December

Górski M. Breitkopf M. Jaszczyński D. (1991), *Prywatyzacja w Polsce.* Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung

Informacja (1990), Informacja Statystyczna GUS, cz.II listopad

Jaszczyński D. (1991), *Wycena majątku przedsiębiorstw państwowych* . Warszawa: Instytut Finansów (maszynopis)

Kołodko G.W. (1991), *Stabilization Policies and Transformation to a Market Economy. The Polish Experience. Whither Socialist Society: Economic and Political Transition in the Soviet Union and Eastern Europe,* Jerusalem, April 5-11 (maszynopis)

Kołodko G.W. Gotz-Kozierkiewicz D. Skrzeszewska-Paczek E. (1991), *Hiperinflacja i stabilizacja w gospodarce postsocjalistycznej.* Warszawa: PWE

Krugman P. (1989), *Market-based Debt - Reduction Schemes.* W: *Analytical Issues in Debt,* ed. J.A.Frenkel, M.P.Dooley, P.Wickham. Washington: IMF

Larrian F. Velasco A. (1990), *Can Swaps Solve the Debt Crisis? Lessons from Chilean Experience.* Princeton Studies in International Finance No 69 November

Sachs J. (1989), *Efficient Debt Reduction.* W: *Dealing with the Debt Crisis, A World Bank Symposium,* ed. by Ishrat Husain and I.Diwan. Washington: The World Bank

Świat (1990), *Świat w obliczu kryzysu zadłużeniowego. Raport dla Klubu Rzymskiego*, red. S.Rączkowski. Warszawa: Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim

Danuta Gotz-Kozierkiewicz

2. Kurs walutowy a inflacja i recesja

Transformowana gospodarka postsocjalistyczna stoi przed wyzwaniem niezwykle złożonych zadań: stabilizacji, zmian systemowych i przemian strukturalnych. Do ogromnego stopnia trudności, łączącego się z osiąganiem każdego z tych celów w ich wzajemnym powiązaniu, dochodzą nierzadko pewne sprzeczności pomiędzy nimi, zwłaszcza w krótkim okresie. Ich godzenie wymaga najczęściej wyboru mniejszego zła, czyli rozwiązań, które - przy względnej minimalizacji społecznych i ekonomicznych kosztów - powinny pozwolić na otrzymanie określonych wyników. Dokonywanie racjonalnych wyborów jest o tyle trudne, że niezależnie od wielości zadań i wzajemnego ich uwarunkowania, istniejąca teoria ekonomii okazuje się być pomocna tylko w ograniczonym stopniu. Sprawia to odmienność przesłanek funkcjonowania transformowanej modyfikowanej gospodarki planowej od gospodarki rynkowej nawet o mocno ograniczonym czy zniekształconym mechanizmie działania rynku.

Jednym z ważnych przedmiotów racjonalnego wyboru jest polityka kursu walutowego. Współokreślając potencjalne i faktyczne warunki stabilizacji w krótkim i w średnim okresie, stanowi ona równocześnie zasadnicze ogniwo w systemie wiązania gospodarki z gospodarką światową. Podstawowe pytania z zakresu polityki kursu walutowego, wymagające odpowiedzi w świetle dostępnej teorii i dotychczasowej *praktyki programów stabilizacyjnych, z uwzględnieniem doświadczeń* transformowanej gospodarki postsocjalistycznej, dotyczą poziomu kursu w krótkim i Średnim okresie (głębokości dewaluacji) oraz charakteru kursu i mechanizmu jego funkcjonowania (tzw. nominalnej kotwicy i wewnętrznej wymienialności).

Równowaga wewnętrzna a zewnętrzna w krótkim okresie - granice wyboru

W rozważaniach na temat polityki stabilizacji gospodarki wysoko zadłużonych krajów rozwijających się już od pewnego czasu zaznacza się kierunek myślenia wskazujący na ograniczone możliwości podejmowania działań zmierzających do

równoległego przywracania równowagi zewnętrznej' i wewnętrznej w krótkim okresie. Wynika to przede wszystkim ze znikomego dopływu zagranicznego kapitału. Konieczność zawężenia kwestii równowagi bilansu płatniczego niemal wyłącznie do odpowiednio wysokiej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących sprawia, że równoczesna stabilizacja zewnętrzna i wewnętrzna "w pełnym wymiarze" staje się niemal nieosiągalna (przywracaną równowagę bilansu płatniczego można uznać za względnie trwałą, jeśli występuje w połączeniu ze wzrostem gospodarczym i eliminowaniem ostrej presji inflacyjnej); szerzej (Gotz-Kozierkiewicz, 1989). Jak uczą doświadczenia wybranych krajów, koszt przywrócenia równowagi zewnętrznej w postaci uzyskania określonej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących może przyjąć postać wyższej stopy inflacji, która w Brazylii w latach 1982-1985 znalazła wyraz we wzroście wewnętrznego długu publicznego i podwyższeniu stopy procentowej o kilka co najmniej punktów procentowych, ze wszystkimi ujemnymi konsekwencjami dla procesów wewnętrznych (Cohen, 1988). W Meksyku w latach 1982 i 1986 równowagę zewnętrzną osiągnięto przez drastyczne dewaluacje kursu waluty krajowej i restrykcyjną politykę fiskalną, za cenę destrukcyjnych skutków dla redystrybucji dochodu i wysokiej inflacji. Średnie płace realne spadły prawie o 30% w okresie lat 1982-84 i dodatkowo o 14% w latach 1986-87 (w 1987 r. ich poziom było blisko 40% niższy niż w 1981 r.), tymczasem inflacja wzrosła z 25% w skali roku w okresie 1980-81 do ponad 120% w 1987 r. (Ros, 1989).

Z kolei prymat osiągania równowagi wewnętrznej nad zewnętrzną musi prowadzić do pogłębiania "wąskiego gardła" bilansu płatniczego z określonym kosztem w postaci kumulacji zagranicznego długu i odcięcia dopływu zagranicznego kapitału na dłuższą metę. W związku z tym, jako przydatną wysuwa się m.in. koncepcję strategii opartą na pewnym nieformalnym ujęciu równowagi zewnętrznej[48]. Polega ono w największym skrócie na odpowiedniej taktyce w zakresie umów restrukturyzacyjnych i spłatach części odsetek tak, aby kraj uzyskał status wypłacalnego (Cohen, 1988).

Wielowarstwowość źródeł inflacji w warunkach zadłużonej transformowanej gospodarki postsocjalistycznej, o szczególnej złożoności przekształceń systemowych i zasadniczych zmianach reguł polityki sprawia, że pole wyboru działań stabilizujących w krótkim okresie podlega jeszcze większym ograniczeniom. Fakt ten znalazł odzwierciedlenie m.in. w akceptacji przez MFW priorytetu równowagi wewnętrznej w polskim programie stabilizacji realizowanym w 1990 r. Stanowi to odejście od generalnego ujęcia programów stabilizacyjnych, stosowanego przez międzynarodowe instytucje angażujące się w pomoc finansową dla krajów podejmujących te programy - równoległości działań zmierzających do przywracania równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, ze wskazaniem jako nadrzędnego celu zwiększenia zdolności płatniczej kraju. Można to odczytywać jako kompromis na rzecz wyważonej polityki średnio i długookresowej.

[48] Nieformalne ujęcie równowagi zewnętrznej można uznać za przydatne również w początkowej fazie stabilizacji, a na pewno w pierwszym roku, gdy - tak jak to miało miejsce w polskiej gospodarce - formalne rozwiązanie kwestii obsługi zagranicznego długu uległo pewnemu odroczeniu.

Wspomniana wyżej szczególna złożoność warunków stabilizacji w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej sprawia również, że przywracanie równowagi wewnętrznej w krótkim okresie, polegające na ograniczeniu inflacji do możliwie najniższego poziomu, musi najprawdopodobniej łączyć się ze spadkiem realnego produktu i zatrudnienia. Głębokość tego spadku, jakkolwiek w jakimś stopniu nieuchronnego i trudnego do przewidzenia - w świetle braku wiedzy na temat skutków typowej polityki makroekonomicznej w gospodarce transformowanej i zastanej jakości tej gospodarki w punkcie wyjścia - wydaje się jednak być w pewnych granicach sterowalna.

Przyjęcie założenia o prymacie równowagi wewnętrznej nad zewnętrzną w krótkim okresie oznacza próbę eliminowania ex antę jednego ze źródeł presji inflacyjnej w stabilizowanej gospodarce, a w związku z tym możliwość mniej rygorystycznego ograniczania popytu. Może to mieć istotne konsekwencje dla niezbędnego stopnia restrykcyjności polityki monetarnej, fiskalnej i dochodowej, a tym samym również dla głębokości spadku realnej produkcji i zatrudnienia.

Kolejność realizowanych celów przywracania równowagi wewnętrznej i zewnętrznej nie jest obojętna również z punktu widzenia polityki kursu walutowego. Przyznanie prymatu równowadze wewnętrznej w krótkim okresie oznacza brak uzasadnienia dla stosowania aktywnej dewaluacji (realnej deprecjacji kursu waluty) jako rozwiązania szczególnie sprzyjającego forsowaniu eksportu i ograniczaniu importu. W konsekwencji dewaluacja, którą zalicza się do standardowych środków podejmowanych na wstępie działań stabilizacyjnych, powinna oznaczać ustalenie kursu walutowego na poziomie bliskim realnemu. Pojęcie realnej wartości waluty w szczególnych warunkach stabilizowanej gospodarki transformowanej wymaga -jak się wydaje - specjalnej interpretacji.

Zgodnie z teorią kursu walutowego w gospodarce rynkowej istnieją dwa zasadnicze kryteria oceny realnego kursu: parytet siły nabywczej i równowaga bilansu płatniczego w średnim okresie (której towarzyszy równowaga wewnętrzna). Oba te kryteria mogą być pomocne tylko w bardzo niewielkim stopniu przy ustalaniu poziomu kursu walutowego na początku programu stabilizacji gospodarki transformowanej. Wartość indykatywna parytetu siły nabywczej jest mocno ograniczona wobec poziomu i struktury cen ukształtowanych w warunkach gospodarki planowej bądź modyfikowanej gospodarki planowej. Poziom kursu równowagi średnioterminowej jest nieznany. Za istotną przesłankę informacyjną należałoby uznać jedynie tę, że poziom ten (kursu waluty krajowej) powinien być z pewnością wyższy od poziomu, który miałby prowadzić do równowagi bilansu płatniczego, a więc odpowiednio wysokiej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących w krótkim okresie (uwzględniając obsługę zagranicznego długu nie skorygowaną jej odroczeniem)[49].

[49] R.Portes (1991) analizując kwestie związane z ustaleniem poziomu kursu walutowego w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej w krótkim okresie, wypowiada się za kursem zgodnym z założeniem równowagi na rachunku obrotów bieżących, bez uwzględniania obsługi długu; traktuje on ten kurs jako prawdopodobnie odpowiedni dla celów stabilizacji.

Nie pozbawiona słuszności wydaje się być hipoteza, że realny kurs walutowy stabilizowanej gospodarki transformowanej w krótkim okresie należałoby interpretować jako kurs, którego poziom nie byłby ewidentnie nadwartościowy w świetle zakładanej sekwencji stabilizacji. Powinien on pozwolić na osiągniecie stanu na rachunku obrotów bieżących na koniec roku zgodnie z ustaloną w założeniach nadwyżką na tym rachunku (przy uwzględnieniu skali odroczenia spłaty zagranicznego długu lub jego umorzenia). W warunkach polskiej gospodarki byłby to poziom kursu, przy którym należało oczekiwać minimalnego wzrostu eksportu (rzędu 0,2 mld. USD - w 1990 r. w stosunku do 1989 r.) i odpowiednio większego wzrostu importu (o około 1,2 mld. USD).

Jedna z dalszych przesłanek ustalenia poziomu kursu walutowego w krótkim okresie powinna pochodzić z umiejscowienia kursu walutowego w całokształcie programowanego pakietu środków polityki stabilizacyjnej. Często obserwowanym skutkiem spadku popytu, zwłaszcza w gospodarce o niewysokim stopniu uprzemysłowienia (semi-industrialized economy) jest wzrost agresywnych postaw eksporterów z sektora przetwórczego w poszukiwaniu zagranicznych rynków zbytu. Znajduje to przejaw w formie odwrotnej zależności między skalą wykorzystania zdolności produkcyjnych w kraju i zmianą eksportu (tzw. [M]export responsivenes") (Taylor, 1989). Z uwagi na powyższą zależność, politykę ograniczania krajowego popytu w krótkim okresie należałoby zatem traktować jako dodatkowy element korygujący przy ocenie niezbędnej skali dewaluacji kursu walutowego.

Wiadomo również, że restrykcyjna polityka monetarna oddziałuje w kierunku relatywnego zmniejszenia podaży pieniądza krajowego **w** stosunku do popytu na pieniądz. Szczególnie w krótkim okresie ograniczanie przyrostu podaży pieniądza ze źródeł krajowych jest dość skutecznym środkiem utrzymywania ustalonej wartości waluty krajowej w stosunku do zagranicznej. Kwestia ustalenia niezbędnego stopnia restrykcyjności polityki monetarnej, z uwzględnieniem jego zróżnicowania w skali roku, w miarę realizacji programu stabilizacyjnego, należy - jak się wydaje - do najtrudniejszych zadań w ramach konstrukcji takiego programu.

Umiejscowienie kursu walutowego w całokształcie programowanego pakietu środków polityki stabilizacyjnej, zależy również od wyznaczenia na wstępie programu instytucjonalnych ram funkcjonowania kursu, zakresu wymianialności waluty i charakteru polityki kursowej (stałego lub zmiennego kursu walutowego).

Wewnętrzna wymienialność pieniądza

Wymienialność a stabilizacja i transformacja w ujęciu "szokowym" - za i przeciw

Odmienność taktyki transformacji i stabilizacji w odniesieniu do sekwencji działań w zakresie otwierania gospodarki postsocjalistycznej polega na wprowadzeniu na wstępie tzw. wewnętrznej wymienialności pieniądza, ewentualnie na dojściu do

wymienialności w trybie uprzedniego stopniowego przygotowania gospodarki do tej zasadniczej zmiany. Wybór na rzecz stopniowego otwarcia, z utrzymaniem w pewnych granicach kontroli walutowej, względnie natychmiastowego jej zniesienia w odniesieniu do dominującej części transakcji objętych rachunkiem obrotów bieżących (dla rezydentów) ma istotne konsekwencje dla przebiegu procesów dostosowawczych w gospodarce, zwłaszcza w krótkim okresie. Wybór zależy - w ujęciu najbardziej ogólnym - od koncepcji powiązania w czasie stabilizacji i transformacji. Równoległość obu działań jest zdeterminowana sytuacją krajów w punkcie wyjścia. Otwarta natomiast pozostaje kwestia intensywności przemian systemowych w krótkim okresie.

Zwolennicy stopniowego podejścia traktują wymienialność jako element zewnętrzny w stosunku do procesu transformacji, ograniczający politykę reform i tempo przemian (Brabant, 1991).

Według koncepcji ekstremalnej transformacja powinna dokonać się w jej zasadniczej części w trybie szokowym. Rozwiązania w zakresie wymienialności mają w stosunku do niej charakter endogeniczny, to znaczy są zdeterminowane przez politykę makroekonomiczną i strategię samej transformacji (Bofinger, 1991).

Racjonalność wyboru jednego z tych rozwiązań wydaje się być przedmiotem szczególnej kontrowersji. Kontrowersyjność wprowadzenia wymienialności pieniądza w trybie szokowym nawet w warunkach gospodarki rynkowej wynika z faktu, że taka decyzja, niewątpliwie korzystna z punktu widzenia możliwości funkcjonowania każdej gospodarki w dłuższym horyzoncie czasowym, oznacza nieuchronność poniesienia pewnych kosztów w krótkim okresie. Występują one głównie w postaci spadku zatrudnienia, mają zatem charakter makroekonomiczny (w krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej to właśnie obawa przed wzrostem bezrobocia była jedną z zasadniczych przyczyn odroczenia decyzji o wprowadzeniu wymienialności walut do końca lat '50.). Przeciwwagę dla tych kosztów stanowią korzyści polegające przede wszystkim na nieporównanie większej skuteczności działania mechanizmów alokacji zasobów.

Za szczególnie ważny argument przemawiający za "szokowym" wprowadzeniem wymienialności na wstępie programu stabilizacyjnego w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej wielu autorów uznaje możliwość stworzenia w ten sposób jedynej właściwej przekładni dla weryfikacji poziomu i struktury cen krajowych oraz poddanie gospodarki regułom międzynarodowej konkurencji, która ma zrekompensować brak konkurencyjnego rynku w kraju (Williamson, 1990; Granville, 1990).

Nawet jeśli ujednolicenie poziomu kursu walutowego dla transakcji objętych rachunkiem obrotów bieżących i zbliżenie poziomu i relacji cen krajowych do cen zagranicznych nie musi być jednoznacznie uwarunkowane wprowadzeniem wymienialności, to deklarację władz w tym ostatnim zakresie można traktować jako stwarzającą jedyne w swoim rodzaju podstawy dla wiarygodności podejmowanego programu stabilizacji, a nade wszystko zmian systemowych (Portes, 1991). Wiarygodność ta podlega ocenie zarówno ze strony międzynarodowych instytucji

finansowych oraz zagranicznych wierzycieli, jak i społeczeństwa. Jak podkreśla J.Szegvari (1991), władze Jugosławii i Polski, wprowadzając wewnętrzną wymienialność jako jeden z kardynalnych wstępnych warunków stabilizacji gospodarki, dobrowolnie zobowiązały się do akceptacji zewnętrznych ograniczeń w stopniu przekraczającym nawet wymagania w tym względzie MFW - w celu zapewnienia sobie możliwości prowadzenia konsekwentnej polityki finansowej i monetarnej i równocześnie swego rodzaju "ochrony" przed wewnętrzną presją polityczną.

Za istotny atut wprowadzenia wymienialności w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej trzeba uznać również zasadniczą zmianę wartościowania krajowego pieniądza w stosunku do zagranicznej waluty. Sprzyja temu legalizacja (w Jugosławii i w Polsce) swobodnej wymiany dla gospodarstw domowych (odbiegająca zresztą od konwencjonalnej logiki procesu wprowadzania wymienialności - objęcia gospodarstw domowych wymienialnością w końcowej fazie jej wprowadzenia). Rozwiązanie, które w pewnym stopniu przyczynia się do umacniania stabilizacji tak długo, jak kształtuje się ona względnie korzystnie, w razie poważniejszego zachwiania wiary społeczeństwa w powodzeniew tym zakresie może jednak spowodować nasilenie procesów destabilizujących (Szegvari, 1991).

Dodatkowy argument przemawiający za szokowym wprowadzeniem wymienialności może stanowić zamiar wykorzystania kursu walutowego jako nominalnej kotwicy w programie stabilizacji transformowanej gospodarki w krótkim okresie. Istnienie kontroli walutowej i ograniczony zakres powiązania krajowych cen z zagranicznymi powoduje bowiem zmniejszenie skuteczności wygaszenia inflacji; łączy się m.in. z wydłużeniem czasu trwania oczekiwanych zmian dostosowawczych.

Jakkolwiek trudno byłoby przecenić wagę argumentów przytaczanych za wprowadzeniem wymienialności pieniądza w trybie natychmiastowym, trzeba przyznać, że z drugiej strony wydają się one być w znacznym stopniu podważalne. I tak niewątpliwa korzyść z wymienialności w postaci najbardziej skutecznego funkcjonowania mechanizmów alokacyjnych staje pod znakiem zapytania, gdy ich działanie jest blokowane przez bariery, których wyeliminowanie wymaga dłuższego okresu. Brak szybkich zmian strukturalnych, które spowodowałyby zasadnicze zbliżenie sposobu zachowania na poziomie mikroekonomicznym do reagowania charakterystycznego dla gospodarki rynkowej, może oznaczać, że istotne korzyści przejścia do zrównoważonego rynku ze znaczącą informacyjną rolą cen zostaną w dużym stopniu zmarnowane. Dokonanie zaś tych nieodzownych zmian strukturalnych jest z istoty rzeczy procesem długofalowym i stopniowym; stąd koszty szokowego wprowadzenia wymienialności pieniądza w postaci spadku dochodu i zatrudnienia mogą być skrajnie wysokie (Thompson, 1990).

Tak więc argument przeciwko wprowadzeniu wymienialności w pewnym sensie niejako "na wyrost" w stosunku do możliwości gospodarki rynkowej, działającej w warunkach ograniczeń, nabiera dodatkowego znaczenia w odniesieniu do

transformowanej gospodarki postsocjalistycznej. W pierwszym przypadku spadek dochodu i wzrost bezrobocia, nawet jeśli nie zawsze akceptowane przede wszystkim ze względów społecznych, są ceną płaconą w krótkim okresie za dostosowanie w dłuższym horyzoncie czasowym. W drugim - istnieją logiczne przesłanki uzasadniające przypuszczenie, że wysokość kosztów może okazać się nieproporcjonalnie duża do osiągniętego rezultatu.

Dodatkowy, szczególny aspekt szokowej liberalizacji rozwiązań w polityce walutowej i towarzyszącego jej nieodłącznie powiązania cen krajowych z cenami światowymi w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej stanowi brak możliwości przystosowania się znacznej części przedsiębiorstw w krótkim czasie do drastycznie zmienionych warunków funkcjonowania.

Wobec wzrostu cen części surowców i materiałów do produkcji, oczekiwany kierunek dostosowań polega na ich substytucji relatywnie tańszą siłą roboczą. Możliwości zmian w proporcjach nakładów w krótkim okresie nie należy jednak przeceniać; są one uwarunkowane istniejącym aparatem wytwórczym i technologią produkcji. Ograniczone pole manewru w zakresie zmniejszania materiałochłonności procesu wytwórczego, zwłaszcza wobec generalnie niskiego udziału płac w kosztach produkcji ogółem (i dalszego obniżenia tego udziału w relacji do kosztów kapitału i materiałów do produkcji) może sprawić, że przedsiębiorstwa, których produkcja była uprzednio oceniana jako względnie zyskowna, przestaną przynosić jakiekolwiek zyski, zaś przedsiębiorstwa o niskiej rentowności zaczną przynosić straty. Umożliwienie tym przedsiębiorstwom dokonania niezbędnych zmian adaptacyjnych do nowych warunków działania wymaga zaangażowania dodatkowych środków finansowych. W gospodarce rynkowej z konkurencyjnym systemem bankowym i dobrze wykształconymi tradycyjnymi metodami oceny wiarygodności kredytobiorców, można polegać na rynkowych metodach selekcji firm, którym zostaną udostępnione dodatkowe środki na sfinansowanie strat ponoszonych w krótkim okresie, do czasu adaptacji działalności produkcyjnej do zmienionych warunków. "W gospodarce socjalistycznej podejmującej próbę przejścia do gospodarki rynkowej, tuż po zaostrzeniu ograniczeń budżetowych, wyeliminowaniu nadmiernej płynności i zapoczątkowaniu funkcjonowania banków komercyjnych odrębnie od banku centralnego, pozostawienie decyzji rynkowi jest poruszaniem się w sferze fantazji. Bez przejściowej ochrony wiele firm będzie zmuszonych do bankructwa, łącznie z częścią tych, które mogłyby się dostosować do nowych cen, gdyby pozostawiono im więcej czasu" (Williamson, 1990 s.12).

W skrajnych przypadkach wprowadzenie cen światowych może oznaczać, że cena sprzedaży niektórych produktów nie tylko nie pokryje kosztu płac i środków trwałych, ale nie zapewni nawet zwrotu kosztów materiałów zużytych do ich produkcji. R.Mc.Kinnon wysunął hipotezę, że tego rodzaju skrajne przypadki nie są wcale wyjątkiem w gospodarkach postsocjalistycznych. Może o tym świadczyć -jego zdaniem - spadek produkcji w 1990 r. w Polsce, pomimo dokonanej dewaluacji złotego (The

Value-Subtractors, 1991). W konsekwencji spora część przedsiębiorstw okazuje się niekonkurencyjna w stosunku do zagranicznych producentów niezależnie od tego, jak bardzo "realistyczny" byłby kurs waluty. Podważa to, zdaniem Mc Kinnona, skuteczność dewaluacji i skłania do opowiedzenia się za stopniową liberalizacją cen w wymianie handlowej z zagranicą w połączeniu z przejściowym stosowaniem stopniowo obniżanej taryfy celnej w imporcie. Z poglądem tym można polemizować, twierdząc m.in., że próba podtrzymywania produkcji przedsiębiorstw trwoniących kapitał i siłę roboczą mija się z celem nawet gdyby miało to dotyczyć względnie krótkiego okresu.

Jakkolwiek temu ostatniemu stwierdzeniu trudno jest odmówić słuszności, to jednak kierunek argumentacji R.I. Mc Kinnona (1989) i J. Williamsona (1990), a również R.Portesa (1991) wydaje się zasługiwać na szczególną uwagę. Nieuchronność pewnego zmniejszenia produkcji i zatrudnienia w krótkim okresie musi oznaczać konieczność niezwykle starannego doboru środków polityki i przemyślanej sekwencji działań w czasie, aby nie spowodować przysłowiowego "wylania dziecka z kąpielą" i zmarnotrawienia ogromnego wysiłku społecznego, nieodzownego dla dokonania podjętego procesu stabilizacji i transformacji. Stosunkowo bardzo wysoki udział w produkcji przedsiębiorstw nieefektywnych, które muszą "odpaść" przy ustaleniu racjonalnych zasad funkcjonowania transformowanej gospodarki postsocjalistycznej powoduje, że stosowanie generalnych rozwiązań o charakterze restrykcyjnym musi prowadzić do spadku produkcji, wzrostu bezrobocia, pogorszenia stanu bilansu płatniczego i inflacji w skali przekraczającej granice społecznej wytrzymałości (Szegvari, 1991). Inaczej mówiąc, jednolite reguły polityki, które można uznać za pożądane w warunkach względnie sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej, wobec odmiennej jakości transformowanej gospodarki postsocjalistycznej, a przede wszystkim dramatycznie szerokiego zakresu skrajnie nieefektywnych obszarów działalności gospodarczej, muszą oznaczać konieczność poniesienia niesłychanie wysokich kosztów związanych z prowadzeniem takiej jednolitej polityki przez pozostałą część gospodarki. Toteż pewne jej różnicowanie przez wykorzystanie elementów polityki strukturalnej wydaje się być godnym uwagi wyborem mniejszego zła (nawet jeśli przyjąć, zgodnie z racjonalnymi przesłankami, że w polityce strukturalnej nie da się uniknąć pewnych błędów, wynikających z braku możliwości w pełni wiarygodnej oceny sytuacji przynajmniej w pewnej części przypadków).

Wracając do postawionej wcześniej tezy o racjonalności ustalenia kursu waluty w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej na poziomie, który nie byłby ewidentnie nadwartościowy w danych warunkach, warto - jak się wydaje - wskazać dodatkowo na fakt, że skuteczność nawet bardzo głębokiej dewaluacjitlla zwiększenia konkurencyjności znacznej części eksortu musi być w krótkim okresie mocno ograniczona. Równolegle dokonujący się wzrost cen materiałów i surowców jest w wielu przypadkach tak wysoki, że nawet relatywna obniżka kosztu płac (na skutek dewaluacji) może nie oferować przedsiębiorstwu dostatecznego pola manewru dla uniknięcia zredukowania zysku do zera lub, co gorsza, uchronienia się przed stratą. Prawdopodobieństwo tego zjawiska wzrasta, jeśli dodatkowo uwzględnić

oddziaływanie innych środków z pakietu polityki stabilizacyjnej. Tymczasem dewaluacja, zwłaszcza oceniana jako zbyt głęboka, może - niezależnie od oddziaływania w kierunku poprawy konkurencyjności eksportu - łączyć się z wieloma negatywnymi skutkami dla gospodarki.

Wymienialność a poziom kursu walutowego

Wprowadzenie wymienialności pieniądza oznacza istotne konsekwencje dla poziomu kursu walutowego; stwarza ona m.in. najpewniejsze przesłanki dla jednoczesnego ustalenia realnego poziomu kursu i miarodajnego (z punktu widzenia związku z gospodarką światową) poziomu i struktury cen krajowych. Określenie realnego poziomu kursu walutowego w punkcie wyjścia w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej jest jednak bardzo trudne. Najbardziej miarodajne wskaźniki tego poziomu w gospodarce rynkowej, kurs parytetu siły nabywczej i średnioterminowej równowagi bilansu płatniczego są prawie bez znaczenia. Spośród dostępnych informacji pewną wskazówkę może stanowić poziom oficjalnie obowiązującego kursu i kursu **w** wymianie paralelnej (wolnorynkowej) przed podjęciem programu. Jakkolwiek ich wartość indykatywna jest bardzo ograniczona, na ogół przyjmuje się, że wyznaczają one odpowiednio punkty minimum i maksimum poszukiwanej wartości kursu. Ten drugi należy jednak traktować ze szczególną rezerwą. Wykazuje on bowiem z reguły tendencję do znacznej podwartościowości pieniądza krajowego. Składa się na to kilka przyczyn. Wśród najważniejszych z nich można wymienić istnienie tzw. inflacyjnego nawisu - przymusowych oszczędności, lokowanych w dużej mierze w zagranicznej walucie oraz skłonność przedsiębiorstw państwowych do składania ofert na zakup zagranicznej waluty po zawyżonej cenie na aukcjach (przetargach) w warunkach "miękkiej" polityki budżetowej (Mc.Kinnon, 1989).

Wybór właściwego poziomu kursu walutowego w punkcie wyjścia jest w znacznej mierze utrudniony przez zniekształcony poziom i strukturę cen oraz procesy inflacyjne, a także przez generalnie słabą i mało dynamiczną zdolność do eksportu (Asselain, 1991). Decyzja dotyczy niezbędnej skali dewaluacji. Zapewnienie swobodnego dostępu do waluty zagranicznej wymaga ustalenia kursu w wysokości pozwalającej na względne zrównoważenie popytu na walutę zagraniczną z jej podażą. Równocześnie wiadomo, że w gospodarce charakteryzującej się w punkcie wyjścia relatywnie bardzo wysokim popytem na tę walutę (zarówno z racji istniejących uwarunkowań strukturalnych w sferze produkcji, jak i preferencji tezauryzacyjnych) w stosunku do możliwości zwiększenia jej podaży w krótkim okresie istnieją pewne przesłanki dla przyjęcia relatywnie niskiego poziomu kursu waluty krajowej. Oznacza on bowiem znacznie większe prawdopodobieństwo jego utrzymania, przynajmniej przez pewien czas, bez ryzyka nawrotu do stosowania kontroli walutowej, ewentualnie kolejnej dewaluacji. Znaczenie tej przesłanki wzrasta szczególnie, jeśli przyjąć, że kurs

walutowy ma być równocześnie wykorzystany w roli nominalnej kotwicy (kwestia ta zostanie szerzej rozpatrzona w dalszej części rozważań).

Pokusa, aby ustalić kurs walutowy na głęboko podwartościowym poziomie może być dodatkowo nasilana przez wskazania wolnego lub aukcyjnego rynku walutowego[50]. Niezależnie od tego, jak bardzo zaniżona byłaby wartość krajowej waluty na tym rynku, status "obiektywnej" wyceny rynkowej może mieć szczególne znaczenie dla polityków gospodarczych zmierzających do wprowadzenia rynkowych reguł w gospodarce (Portes, 1991).

Nadmiernie niski kurs waluty krajowej jest w powszechnej ocenie niekorzystny dla przebiegu procesów stabilizacji. Zbyt głęboka dewaluacja staje się, jako taka, szokiem inflacyjnym, zwłaszcza jeśli powoduje wzrost płac nominalnych. Przy istnieniu dostatecznej jego blokady, ostry spadek płac realnych (wywołany dewaluacją) może m.in. stymulować emigrację siły roboczej, a również stać się przyczyną politycznej destabilizacji (Portes, 1991,).

Dewaluacja może również przyczynić się do spadku realnej produkcji (Kamin, 1988). W literaturze ekonomicznej, dotyczącej skutków dewaluacji w krajach rozwijających się za jedną z ważniejszych przesłanek wywołanego dewaluacją spadku produkcji w krótkim okresie uważa się zwiększenie kosztów kapitału obrotowego na skutek wzrostu zarówno płac i cen importowanych materiałów do produkcji, jak i stopy procentowej. Jest ono szczególnie znaczące dla przedsiębiorstw, które w tych krajach charakteryzuje z reguły niski udział własnych środków w finansowaniu bieżących kosztów produkcji (Lizondo, Montiel, 1989). Cecha ta jest nie mniej charakterystyczna dla transformowanej gospodarki postsocjalistycznej. Ewentualna różnica może dotyczyć źródeł wzrostu stopy procentowej. W gospodarce transformowanej, zwłaszcza w początkowej fazie stabilizacji, podwyższenie stóp procentowych trudno jest - jak się wydaje - wiązać bezpośrednio z dewaluacją (jakkolwiek pośrednio taki związek w pewnym stopniu jest uzasadniony). Tym niemniej, działania zmierzające do urealnienia stóp procentowych powodują na ogół ich wzrost tak znaczący, że w połączeniu ze wspomnianą wyżej podwyżką cen i płac, prawdopodobieństwo spadku produkcji jest niesłychanie wysokie. Dotyczy ono przy tym w większym stopniu sektora produkcji dóbr i usług nie będących przedmiotem handlu zagranicznego. O ile w pozostałym sektorze wzrost cen towarów rekompensuje, przynajmniej częściowo, wzrost kosztówwytwarzania związany z obniżką kursu waluty krajowej, to w pierwszym oddziałują one całkiem jednoznacznie w kierunku spadku produktu. Tendencji tej mógłby ewentualnie przeciwdziałać odpowiednio silny wzrost popytu, płynący z rosnącej dynamiki producji w sektorze dóbr - przedmiotu handlu zagranicznego. Trudno byłoby go jednak oczekiwać w warunkach transformowanej gospodarki

[50] Jak napisał J.Ch. Asselain (1991), trudno wyobrazić sobie okoliczności ,w których rynkowy kurs walutowy byłby dalszy od kursu równowagi niż w Polsce w okresie hiperinflacji 1989. Pomimo to kurs walutowy od stycznia 1990 r. ustalono na poziomie bliskim najwyższego w ciągu roku wolnorynkowego kursu dolara - z września 1989 r. (por. Rosati, 1990).

postsocjalistycznej; po pierwsze z uwagi na bardzo ograniczone możliwości zwiększenia produkcji na eksport i substytucyjnej w stosunku do importu w krótkim okresie, po drugie - wobec generalnej polityki ograniczania krajowego popytu, stanowiącej zasadniczą cechę programu stabilizacyjnego.

Do argumentów przeciwko nadmiernej dewaluacji, która potęguje stagflację w krótkim okresie (Williamson, 1990) można dodać wątpliwości co do skuteczności tej polityki z punktu widzenia znaczącego wzrostu konkurencyjności eksportu.

Reasumując, podwartościowość (zbyt głęboka dewaluacja) kursu waluty krajowej może mieć istotne konsekwencje dla przebiegu stabilizacji. Wynika to z kilku co najmniej przesłanek, a mianowicie:

1. Występowanie wielu źródeł silnej presji inflacyjnej "na wejściu" programu; podwartościowość kursu oznacza, z założenia, spotęgowanie skutków dewaluacji w postaci silniejszego wzrostu części cen krajowych - i pośrednio wzrostu płac - czyli pogłębienie jednego ze źródeł inflacyjnej presji.
2. Oddziaływanie w kierunku powiększenia dodatniego salda handlowego, które w warunkach ograniczonych możliwości wzrostu podaży towarów na eksport - może oznaczać ich przesuwanie z rynku wewnętrznego. Powoduje to poszerzanie się luki między dostępnymi w kraju mniejszymi zasobami rzeczowymi oraz rosnącymi środkami finansowymi. Ich absorpcja wymaga zaostrzania rygorów polityki monetarnej, fiskalnej i dochodowej.
3. Oddziaływanie w kierunku spadku realnego produktu, a więc dodatkowe hamowanie i tak ograniczonej podaży dóbr i usług.
4. Spadek realnych zasobów pieniężnych ludności i przedsiębiorstw; jest on tym silniejszy, im głębsza jest dewaluacja. Dążenie do odtworzenia realnej wartości zasobów wpływa na wzrost popytu na pieniądz po dewaluacji. Skutek ten ma istotne znaczenie, gdy podstawową część zasobów stanowi pieniądz krajowy. W sytuacji, gdy znaczna część zasobów gospodarstw domowych (tak, jak to miało miejsce w polskiej gospodarce) jest utrzymywana w zagranicznej walucie, głębsza dewaluacja łączy się zneutralizacjąwwiększymstopniuefektu spadku realnej wartości tych zasobów. Powoduje zatem ograniczenie wzrostu popytu na pieniądz ze strony gospodarstw domowych. Wzrost popytu na pieniądz ze strony przedsiębiorstw może być nieproporcjonalnie wyższy niż ze strony ludności, tymczasem polityka monetarna jest odpowiednio bardziej restrykcyjna. Wobec braku znaczącego rynku finansowego prawdopodobieństwo negatywnych skutków tej polityki dla produkcji wydaje się być stosunkowo znaczne.
5. W programowaniu przyrostu podaży pieniądza ze źródeł krajowych i zagranicznych zmiana podaży wynikająca z kształtowania się rezerw walutowych ma - przy głębszej dewaluacji - odpowiednio większy udział w przyroście podaży pieniądza ogółem. Zwłaszcza w warunkach

nieoczekiwanego zwiększenia się tych rezerw - tak jak miało to miejsce w polskiej gospodarce w 1990 r. - utrzymanie założonego (a faktycznie niższego od założonego - wobec znacznie głębszego, niż oczekiwano, spadku realnego produktu) przyrostu podaży pieniądza może powodować znaczące skutki redystrybucyjne w zakresie dostępności kredytu krajowego dla sfer działalności gospodarczej nie związanych z eksportem (np. dla budownictwa, a częściowo również dla rolnictwa i dla całego sektora usług). Wobec braku rynku finansowego tzw. monetyzacja rezerw walutowych może powodować (przy odpowiednio wyższym kursie zagranicznej waluty) odpowiednio głębsze ujemne skutki dla produkcji w sektorze pozostałych dóbr i usług.

6. Wpływ dewaluacji na wzrost kosztów obsługi zagranicznego długu, która w transformowanej gospodarce postosocjalistycznej koncentruje się w budżecie państwa. Może to mieć istotne znaczenie dla kwestii równowagi budżetowej, albowiem wymaga odpowiedniego ograniczenia innych wydatków budżetowych lub zwiększenia wpływów. W świetle trudności realizacji tego celu, zwłaszcza w krótkim okresie, kwestia ta wydaje się również zasługiwać na baczną uwagę.
7. Swego rodzaju nieodwracalność ujemnych skutków zbyt głębokiej dewaluacji w krótkim okresie w dłuższym horyzoncie czasowym. Tę nieodwracalność tłumaczy się przede wszystkim koncentracją oddziaływania dewaluacji właśnie w niezbyt długim okresie po jej dokonaniu. Gospodarka rynkowa dostosowuje się do "przedewaluowanego" (z punktu widzenia realnego kursu równowagi w średnim okresie) kursu walutowego przez wyższą stopę inflacji w sektorze dóbr i usług nie będących przedmiotem handlu zagranicznego. (Lizondo, Montiel, 1989). W transformowanej gospodarce postsocjalistycznej zbyt głęboki szok na wstępie programu stabilizacyjnego i relatywnie mała "drożność" kanałów dostosowawczych może oznaczać - przy uwzględnieniu całego pakietu restrykcyjnych środków polityki - odpowiednio głębsze konsekwencje dla przebiegu stabilizacji.

Wewnętrzna wymienialność złotego w polskim programie stabilizacji

Wewnętrzna wymienialność złotego stanowi - zgodnie z przyjętymi założeniami - jeden z kluczowych elementów w programie stabilizacji i transformacji polskiej gospodarki podjętym w 1990 r. (szerzej Gotz-Kozierkiewicz, 1990). Wprowadzeniu wymienialności towarzyszą istotne zmiany systemowe, których dokonanie jest niezbędnym warunkiem jej funkcjonowania. Polegają one zarówno na zasadniczej zmianie koncepcji sterowania procesami gospodarczymi w skali makroekonomicznej, jak i na próbie dostosowania instrumentów polityki do założeń działania gospodarki rynkowej. Jednolity kurs złotego do walut wymienialnych dla większości płatności i transferów związanych z bieżącymi transakcjami z zagranicą jest stosowany w

połączeniu z daleko posuniętą liberalizacją obrotów dewizowych i obrotów handlu zagranicznego. Ta pierwsza obejmuje przede wszystkim możliwość swobodnego zakupu walut wymienialnych dla celów rozliczeń z tytułu większości bieżących transakcji; przedsiębiorstwa obowiązuje odsprzedaż całości wpływów walut wymienialnych państwu przez przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia formalnej oceny zmian systemowych można przyjąć, że podstawowe instytucjonalne warunki dla wymienialności złotego zostały częściowo spełnione. Wśród pozostających do spełnienia należy odnotować przede wszystkim reformę systemu podatkowego (brak powszechnego podatku obrotowego; wprowadzenie podatku od wartości dodanej przewidziano na koniec 1991 r. lub początek 1992r.) i politykę stopy procentowej (jako współokreślającej relację wartości waluty krajowej i zagranicznej).

Kolejne elementy rozwiązań systemowych blokujące skuteczność działania mechanizmów alokacyjnych to brak sprawnego systemu bankowego i rynku finansowego, głęboki niedorozwój prywatnego sektora i w znacznej mierze monopolistyczne struktury w sferze produkcji i dystrybucji oraz liberalizacja rynku dóbr i usług wyprzedzająca w czasie odpowiednie wykształcenie się rynku czynników produkcji. Cechy te - obok tendencji do inercyjnych postaw państwowych przedsiębiorstw - sprawiają, że eliminowanie części skądinąd ważnych zniekształceń (m.in. wadliwych relacji cen, zróżnicowanego poziomu kursu, ujemnej realnie stopy procentowej) powodujących zakłócenia w mechanizmach alokacyjnych trudno jest uznać za wystarczające do wywołania oczekiwanych dostosowań w skali mikroekonomicznej.

Niezależnie od formalnych rozwiązań systemowych, które wyznaczają ramy funkcjonowania wymienialności pieniądza, zasadniczą rolę dla jej trwałości ma realność i względna stabilność kursu walutowego w połączeniu z wewnętrzną stabilizacją i względną równowagą bilansu płatniczego (dla której pewną alternatywę w krótkim okresie może stanowić odpowiednio wysoki stan rezerw walutowych lub szeroki dostęp do zagranicznych kredytów).

Ustalony na początku 1990 r. jednolity kurs na poziomie 9.500 zł/USD wykazuje - jak dotąd - pożądaną stabilność. Dotyczy ona również kursu na paralelnym rynku walutowym. Przy powierzchownej interpretacji tego zjawiska można je odczytywać jako sukces. Ocena taka wydaje się jednak być znacznie mniej uzasadniona, jeśli podjąć próbę analizy zespołu uwarunkowań, które złożyły się na dotychczasowe powodzenie stabilizacji kursu złotego do walut wymienialnych. Najważniejsze z nich stanowią: wysoce restrykcyjna polityka monetarna i dochodowa oraz fiskalna, w dalszej kolejności należałoby wymienić znacznie zaniżony na wstępie programu poziom kursu złotego i bariery celne.

Zgodnie z teorią kształtowania się poziomu kursu walutowego, czynnikiem decydującym w krótkim okresie jest polityka monetarna. Przyrost podaży pieniądza ze źródeł krajowych, zwłaszcza w pierwszych trzech miesiącach 1990 r. był kształtowany

według silnie restrykcyjnych założeń. Gwałtowny wzrost stopy procentowej stanowił o "szokowym" spadku popytu na kredyt ze strony krajowych przedsiębiorstw. Spadek produkcji w rezultacie zaostrzonych rygorów finansowych i znacznie mniejszego popytu, wobec mocno restrykcyj nej polityki płac i wzrostu cen (w związku ze wstępnym "wyzwoleniem" otwartej inflacji), w połączeniu z podwartościowym realnym kursem złotego i barierami celnymi przyczyniły się do wydatnego zahamowania importu.

Równocześnie zmniejszony popyt na rynku krajowym był dominującym czynnikiem pobudzającym eksport; jakkolwiek nie bez znaczenia mógł być również podwartościowy kurs złotego, przyczyniający się do opłacalności relatywnie znacznej części eksportu.

W odniesieniu do paralelnego rynku ważną rolę odegrał - jak się wydaje - bardzo głęboki spadek płac realnych i oszczędności w złotych - odpowiednio głębszy w walucie zagranicznej ze względu na znaczną dewaluację złotego nawet w odniesieniu do kursu w swobodnej wymianie.

Strukturalny popyt na zagraniczną walutę wymienialną w warunkach polskiej gospodarki jest bardzo wysoki. Okresowo został on wydatnie ograniczony, wręcz "ścięty" przez zastosowanie ostrych rygorów finansowych, mających na celu wewnętrzną stabilizację. Inflację udało się wprawdzie wyhamować, tym niemniej oceniana według światowych standardów, utrzymuje sie ona nadal na wysokim poziomie kilku procent w skali miesięcznej. Warto pamiętać, że stłumienia inflacji dokonano przez drastyczne zmniejszenie krajowego popytu, przy równoczesnej "ucieczce" strony realnej.

Zarówno względna stabilizacja wewnętrzna, jak i pewne zbliżenie do równowagi w bilansie płatniczym w 1990 r. wydają się mieć niesłychanie płytki i wahliwy charakter.

Wewnętrzna wymienialność pieniądza ujawniła ponadto z całą ostrością dysproporcje pomiędzy poziomem cen i płac. Mocno ograniczona wewnętrzna siła nabywcza sprawia, że rynek krajowy na bardzo wiele produktów w zasadzie nie istnieje (w świetle ostrego spadku dochodów i jeszcze większego spadku realnej wartości oszczędności jako trudne zadanie rysuje się również tworzenie rynku finansowego). Przyczynił się do tego między innymi mocno zaniżony kurs złotego w relacji do walut wymienialnych. Dostęp do zagranicznych rynków zbytu zależy natomiast - najogólniej rzecz biorąc - od konkurencyjności eksportu. W krótkim okresie najważniejszym źródłem wzrostu tej konkurencyjności może być spadek płac. We współczesnym świecie możliwości konkurowania tanią siłą roboczą uznaje się jednak jako raczej ograniczone. Ponadto, względna taniość siły roboczej w Polsce (mierzona udziałem płac w kosztach wytwarzania) nie oznacza, że nie jest ona i tak zbyt droga, jeśli uwzględnić wskaźnik opłacenia relatywnie bardzo niskiej w polskiej gospodarce wydajności pracy. Wzrost zaś tej ostatniej zależy przede wszystkim od wykorzystania nowoczesnych technologii produkcji. Ono zaś wymaga inwestycji i to przy udziale kontrolowanego dopływu kapitału zagranicznego.

Za najważniejszą zatem przesłankę wprowadzenia wymienialności pieniądza w transformowanej gospodarce socjalistycznej, i również w polskiej gospodarce, należy przyjąć stworzenie warunków względnie sprzyjających napływowi zagranicznego kapitału długoterminowego. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie w zakresie rozwiązań systemowych mają przede wszystkim postanowienia dotyczące swobody transferu zysków za granicę.

Wracając zaś do kwestii poziomu kursu walutowego, warto - jak się wydaje - podkreślić z całą mocą, że dewaluacja o głębokości wykraczającej poza niezbędne minimum w krótkim okresie nie tylko nie ułatwia rozwiązania kwestii stabilizacji i przemian systemowych, ale może powodować kumulowanie zjawisk inflacji i recesji na wstępie programu, nie bez ujemnych konsekwencji dla jego przebiegu w późniejszym okresie. Toteż, ponieważ ustalenie wyjściowego poziomu kursu walutowego jest w warunkach transformowanej gospodarki postsocjalistycznej niezwykle trudne, za szczególnie ryzykowne można uznać założenie o wykorzystaniu kursu w roli nominalnej kotwicy wprogramie stabilizacyjnym. Dotyczy to zwłaszcza formy sztywnej relacji wartości waluty krajowej do zagranicznej, tak jak to przyjęto w polskim programie realizowanym od 1990 r.

Reasumując, wprowadzenie tzw. wewnętrznej wymienialności pieniądza na wstępie programu wydaje się być - mimo wszystkich wątpliwości - racjonalnym wyborem, zwłaszcza w warunkach polskiej gospodarki (w której nie realizowano wcześniej w sposób dostatecznie konsekwentny, inaczej niż na Węgrzech, polityki "otwarcia" w stosunku do gospodarki światowej). Wybór ten powinien jednak dotyczyć raczej kierunku działania - w postaci ujednolicenia kursu walutowego, ewentualnego ograniczenia kontroli walutowej do niezbędnego minimum i znacznego zakresu powiązania cen wewnętrznych z zagranicznymi, (tj. próby wprowadzenia faktycznej wewnętrznej wymienialności we względnie szerokim zakresie) - niż spektakularnego przedsięwzięcia, formalnie zadeklarowanego wobec międzynarodowych instytucji. Taki charakter przyjętego rozwiązania oznaczałby mniejsze poczucie zagrożenia ze strony władz ewentualnym niepowodzeniem podjętej próby i, tym samym nieco szersze pole manewru przy ustalaniu pakietu środków polityki stabilizacyjnej. Również wykorzystanie możliwości stosowania zróżnicowanej polityki (taryfy) celnej nie powinno iść w parze z ustaleniem głęboko podwartościowego kursu złotego do walut wymienialnych.

Jeśli natomiast uznać atut, w głównej mierze psychologiczny, formalnego ogłoszenia wewnętrznej wymienialności za dostatecznie silnie przemawiający za przyjętym w praktyce rozwiązaniem, to jednak wybór na rzecz wykorzystania kursu walutowego jako nominalnej kotwicy w formie zastosowanej w polskim programie musi nasuwać istotne wątpliwości.

Kurs walutowy w roli nominalnej kotwicy

Koncepcja kursu walutowego jako nominalnej kotwicy w programach stabilizacyjnych

W świetle trwającej od kilkunastu lat dyskusji na temat źródeł bardzo wysokiej inflacji w małej gospodarce otwartej identyfikuje się je najczęściej z deficytem sektora publicznego i, pośrednio, z presją braku równowagi w bilansie płatniczym, która, oznaczając deprecjację krajowej waluty, niejako wymusza dewaluacje kursu walutowego. Bierna (dostosowawcza) lub, co gorsza, ekspansywna polityka monetarna pozwala na dowolnie dużą przepustowość kanałów dla inflacyjnych strumieni pieniądza. Brak konwencjonalnych nominalnych kotwic sprawia ponadto, że okresowe szoki inflacyjne (ekspansywna polityka fiskalna, głęboka dewaluacja lub inne przyczyny powodujące wzrost średniego poziomu cen) stają się permanentne, a tempo inflacji ulega przyspieszeniu.

Konwencjonalną kotwicę nominalną może stanowić podaż pieniądza lub kurs walutowy. Umiejętne sterowanie przyrostem podaży pieniądza z punktu widzenia względnej stabilizacji poziomu cen krajowych ocenia się jako zadanie trudniejsze niż stosowanie w tym celu odpowiedniej polityki kursu walutowego. Może on przyjąć formę kursu stałego, okresowo dostosowywanego (ang. adjustable peg) lub kursu sztywnego. Argumentów na rzecz wyboru tego ostatniego należy szukać -jak się wydaje - przede wszystkim w sferze "psychologii" procesu stabilizacji. "Żelazną" stałość poziomu kursu walutowego w pewnym okresie ocenia się jako jedną z zasadniczych przesłanek stabilizacji inflacji.

Koncepcja stabilizacji krajowego poziomu cen przez wykorzystanie kotwicy, jaką może stanowić nominalny kurs walutowy, ma swoje zasadnicze źródło w teorii szkoły monetarnej. W małej gospodarce otwartej, "biorcy" cen zagranicznych stały (sztywny) kurs walutowy powinien prowadzić do wyrównania stopy inflacji w tej gospodarce do stopy inflacji za granicą. Warunkiem tego dostosowania jest przede wszystkim odpowiednia dyscyplina finansowa, narzucona przez zasady-kształtowania podaży pieniądza. Nie powinna ona w dłuższym okresie przekraczać popytu na pieniądz (przejściowe odchylenia podaży od popytu są dopuszczalne pod warunkiem istnienia odpowiednich rezerw walutowych). Przyrost popytu w danym okresie jest określony przez wzrost realnego produktu krajowego (przy założeniu dochodowej elastyczności popytu na pieniądz równej 1) i stopę inflacji w kraju partnera, to znaczy kraju, z którego walutą wiąże się w sztywnej relacji kursowej walutę danego kraju. Dyscyplina finansowa ma na celu m.in. wymuszenie niezbędnych dostosowań w sektorze dóbr i usług nie będących przedmiotem handlu zagranicznego. Wzrost ich cen, zależnych od podaży i popytu na rynku krajowym, decyduje bowiem o skali ewentualnej deprecjacji realnego kursu walutowego. (Aghevli, Montiel, 1990). Ceny dóbr i usług będących przedmiotem handlu zagranicznego przyjmuje się jako dane z zewnątrz, zgodnie z działaniem prawa jednej ceny przy założeniu doskonałej substytucyjności dóbr

zagranicznych i ich odpowiedników krajowego pochodzenia (wymóg doskonałej substytucyjności dotyczy również aktywów finansowych).

Koncepcja wykorzystania kursu walutowego w charakterze nominalnej kotwicy stanowi zatem swoistą wersję polityki stałego kursu walutowego. Jest to próba adaptacji tezy dotyczącej jednego z modeli funkcjonowania gospodarki w dłuższym okresie we względnie normalnych warunkach do gospodarki znajdującej się w stanie skrajnego braku równowagi, z towarzyszącą mu bardzo wysoką inflacją lub hiperinflacja, która powinna ulec wyhamowaniu w bardzo krótkim okresie[51].

Działanie stałego kursu walutowego jako stabilizatora inflacji bywa z reguły wspomagane polityką dochodową. Polega ona najczęściej na stosowaniu względnie rygorystycznych zasad indeksacji płac, w celu okresowego zamrożenia płac nominalnych (a w każdym razie ograniczenia wzrostu płac realnych). Odwołanie się do tego rozwiązania uzasadnia się oceną stopy inflacji (i jej przyspieszenia) sprzed podjęcia programu jako wyższej niż stopa inflacji, która powinna wynikać z kształtowania się podstawowych parametrów sytuacji gospodarczej (tzw. "fundamentals"), powszechnie uznawanych za decydujące o skali inflacji. Są to zmiany stanu budżetu państwa i kreacja pieniądza (Kiguel, Liviatan, 1989). Przyczyn nadmiernej stopy inflacji i jej przyspieszenia upatruje się bowiem często m.in. w oddziaływaniu czynników decydujących o pewnej inercji procesów wynikającej głównie z oczekiwań inflacyjnych i nierealistycznych żądań płacowych, utwierdzanych w praktyce przez metody indeksacji stosowane przed podjęciem programu.

Podobnie motywowane inflacyjnymi oczekiwaniami zachowania przedsiębiorstw w zakresie ustalania cen traktuje się niekiedy jako uzasadniające wprowadzenie okresowej kontroli (zamrożenia) części cen. Wyraźnie zadeklarowana intencja rządu w bardzo czytelnej postaci przejściowego zamrożenia nominalnego kursu walutowego w połączeniu z kontrolą płac i dodatkowo części cen może ułatwić przezwyciężenie w krótkim okresie inflacyjnej inercji. Bezpośrednim celem tego rozwiązania jest próba "zapanowania nad inflacyjną atmosferą" w gospodarce.

Równolegle niezbędne działania stanowiące o "trzonie" stabilizacyjnym powinny dotyczyć "korzeni" inflacji - eliminowania (bądź wydatnego ograniczenia) deficytu budżetowego i wprowadzenia odpowiednich reguł gry w zakresie kształtowania

[51] Przykład zgodności polityki pieniężnej i polityki kursu walutowego w warunkach sztywnego kursu waluty krajowej w stosunku do waluty zagranicznej w długim okresie, we względnie normalnych warunkach stanowi rozwiązanie przyjęte w Meksyku w latach 1954-1970. Kurs peso do dolara US ustalony na poziomie 12,5 stosowano w całym tym okresie w połączeniu z racjonalnie prowadzoną polityką monetarną. Polegała ona na odpowiedniej redukcji krajowej podaży pieniądza w krótkim okresie, gdy pojawiał się deficyt w bilansie płatniczym; po dokonaniu takiej redukcji zezwalano następnie na wzrost podaży peso ze źródeł krajowych mniej więcej dostosowany do rosnącego popytu na tę walutę. Poziom cen był w wymienionym wyżej okresie (1954-1970) względnie stabilny, nie stosowano kontroli walutowej ani innych ograniczeń wymiany z zagranicą. (Mc Kinnon, 1979).

Innym przykładem utrzymywania sztywnej relacji kursu waluty krajowej do zagranicznej jest obecne związanie austriackiego szylinga z marką niemiecką w stosunku 7:1 (Bofinger, 1991).

podaży pieniądza (kreacji kredytu). Te działania traktuje się jako immanentny składnik każdego programu stabilizacji.

Trwały charakter przywracanej równowagi budżetowej oraz konsekwentne przestrzeganie zasad polityki monetarnej stanowią warunki, których spełnienie powszechnie uznaje się jako nieodzowne dla powodzenia w walce z inflacją na dłuższą metę. Powinny one - w połączeniu z umiejętną strategią wychodzenia z przejściowo stosowanego okresu zamrożenia kursu walutowego oraz części cen i płac - decydować o utrwalenu rozpoczętego w tym okresie procesu stabilizacji.

Rezultaty w zakresie wyhamowania wysokiej inflacji, a zwłaszcza hiperinflacji w krótkim okresie przy zastosowaniu heterodoksyjnej koncepcji stabilizacji okazują się być z reguły bardzo obiecujące (sprowadzenie jej do stopy kilkuprocentowej w skali miesiąca). W dłuższym jednak horyzoncie czasowym - jak uczą dotychczasowe doświadczenia kilku co najmniej krajów - następuje albo odrodzenie się inflacji, i to niekiedy na poziomie wyższym od tego sprzed podjęcia programu (Argentyna, Brazylia) albo, jeśli udaje się utrzymać ją we względnie umiarkowanych granicach, to w połączeniu z realną aprecjacja kursu walutowego, a więc nie bez ujemnych konsekwencji dla bilansu płatniczego kraju (Izrael, Meksyk).

Ocena skuteczności wykorzystania kursu walutowego w roli nominalnej kotwicy w polskim programie stabilizacyjnym wymaga - jak się wydaje - nawiązania w kilku punktach do generalnych przesłanek i rezultatów podobnych programów w innych krajach.

Założenia i rzeczywistość

Niespełnianie w znacznej mierze założeń modelu funkcjonowania gospodarki według teorii szkoły monetarnej (prawa jednej ceny, doskonałej substytucyjności krajowych i zagranicznych dóbr i usług) w praktyce gospodarek większości krajów rozwijających się oraz ograniczone możliwości dostosowawcze m.in. w sektorze pozostałych dóbr i usług, zwłaszcza w krótkim okresie sprawiają, że niejako z góry można przesądzić o konieczności traktowania potencjalnych rezultatów wykorzystania kursu walutowego w roli stabilizatora inflacji z pewną rezerwą.

Dochodzą do tego kwestie związane z ograniczeniami w zakresie prognozowania zmian popytu na pieniądz i przyrostu jego podaży w krótkim okresie.

Uwagi te dotyczą, jak się wydaje, w jeszcze większym stopniu transformowanej gospodarki postsocjalistycznej. Powszechnie wiadomo, że ceny w polskim eksporcie rozliczanym w walutach wymienialnych kształtują się na poziomie 40-60% cen światowych (przynajmniej dla znacznej części tego eksportu). Decyduje o tym przede wszystkim relatywnie niska jakość polskich wyrobów w ocenie zagranicznego odbiorcy. Podobnie, wiele towarów importowanych przewyższa pod względem jakości ich odpowiedniki krajowego pochodzenia. Toteż wpływ stałego kursu walutowego na

stabilizację cen w szeroko pojętym sektorze dóbr i usług - przedmiotu handlu zaganicznego może mieć relatywnie ograniczony zasięg. Może przyczyniać się do tego dodatkowo również postawa części przedsiębiorstw, wynikająca w znacznej mierze z przyzwyczajeń do funkcjonowania w gospodarce planowanej i często z ich monopolitystycznej pozycji w produkcji. Zmniejszenie sprzedaży w kraju nierzadko idzie w parze ze wzrostem cen i zysków; przy czym ceny kształtowane na rynku krajowym nie zawsze muszą być jednakowe z cenami uzyskiwanymi w handlu zagranicznym.

Z kolei sektor produkcji pozostałych dóbr i usług charakteryzuje się znacznym niedorozwojem. Sprawia on, że dostosowanie w krótkim okresie, zwłaszcza w dziedzinie usług, do znacznie zaostrzonych rygorów polityki finansowej polega w dużym stopniu na spadku podaży tych usług (przykład usług rzemieślniczych) wstopniu przekraczającym spadek popytu na nie, przy równoczesnym, silnie zaznaczającym się wzroście cen.

Istotne wątpliwości nasuwają się również w związku z możliwościami prawidłowego szacunkowego ustalenia przyrostu podaży pieniądza, zgodnego ze zmianami popytu na pieniądz, a więc z celem monetarnej stabilizacji gospodarki znajdującej się w stanie głębokiego braku równowagi. Do czynników ograniczających te możliwości zalicza się m.in. brak stałości popytu na pieniądz w krótkich okresach, w związku ze zmienną dochodową szybkością jego obiegu czy istnieniem tzw. inflacyjnego nawisu. (Theoretical, 1987). W gospodarce transformowanej zasadnicza trudność polega ponadto na nieadekwatności założeń dotyczących polityki monetarnej w gospodarce rynkowej do warunków transformacji. Ta nieadekwatność wynika z co najmniej trzech przyczyn: braku wiarygodnych danych z przeszłości w zakresie kształtowania się popytu na pieniądz, ograniczonych możliwości prognozowania związku pomiędzy zmianami krajowego i zagranicznego składnika podaży pieniądza i trudności w doborze właściwych instrumentów i metod sterowania podażą pieniądza (szerzej na ten temat: Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991).

Przesłanki wyboru programu i wyniki w krótkim okresie

Spektakularne na pierwszy rzut oka rezultaty w zakresie wyhamowania bardzo wysokiej inflacji (hiperinflacji) do względnie niskiego poziomu w okresie obowiązywania kontroli cen i płac, przy sztywnym kursie walutowym mogą być w swej istocie bardzo płytkie. W znacznej mierze mogą one pochodzić bowiem z niejako sztucznego ustabilizowania części parametrów sytuacji gospodarczej przez ich okresowe zamrożenie lub wyznaczenie "ciasnych" granic dla ich wzrostu. Tak długo, j ak obowiązują ograniczenia narzucone z zewnątrz w stosunku do procesów gospodarczych, istnieją warunki, które można w pewnym sensie porównać ze znanym skądinąd zjawiskiem inflacji tłumionej w modyfikowanej gospodarce planowej.

Realizacja programu stabilizacyjnego z wykorzystaniem kursu walutowego jako nominalnej kotwicy w Polsce jest stosunkowo krótka. W związku z tym wnioski co do ewentualnej trwałości bądź powierzchowności rezultatów programu muszą mieć, przynajmniej w pewnej mierze, charakter hipotetyczny. Niemniej jednak zarówno przesłanki konstrukcji programu, jak i przebiegjego realizacji stwarzają - jak się wydaje - pewne podstawy pozwalające sądzić o słuszności wysuwanych hipotez.

Historyczne doświadczenia Polski w zakresie kształtowania się inflacji są bardzo różne od np. latynoamerykańskich, a z krajów postsocjalistycznych - od jugosłowiańskich. Decydowała o tym przede wszystkim znaczna odmienność systemowych rozwiązań. W Jugosławii otwartość procesów inflacyjnych w stopniu nieporównanie większym niż w Polsce znajdowała od kilku co najmniej lat przejaw w bardzo wysokiej stopie inflacji i hiperinflacji. Niemały udział w przyspieszeniu tempa inflacji miały często ponawiane dewaluacje dinara.W Polsce umiarkowana skala otwartej inflacji, występującej w połączeniu z inflacją tłumioną (niedoborem) do połowy 1989 r. nie pozwala na wiarygodną ocenę zjawisk inflacyjnych w tym okresie. Również wydatne przyspieszenie tempa inflacji, zwłaszcza w sierpniu, wrześniu i październiku 1989 r. w związku ze zniesieniem dotacji do cen przeważającej części żywności, nie daje dostatecznych podstaw dla takiej oceny.

Trudno jest również o jednoznaczne wnioski co do udziału dewaluacji kursu złotego do walut wymienialnych w ewentualnym nasilaniu procesów inflacyjnych. Przed 1989 r. kurs ten wykazywał raczej tendencję do pewnej nadwartościowości. Istniejącew tym okresie wyraźne zniekształcenia w jego funkcjonowaniu nie pozwalają na prawdziwie rzetelną ocenę jej skali. Od początku 1989 r. kurs ten poddano wielokrotnie dewaluacji (od poziomu około 500 zł/USD w styczniu do 6.500 zł/USD w końcu grudnia), ze znaczną kumulacją zabiegów dewaluacyjnych w okresie ostatnich trzech miesięcy roku (we wrześniu średni kurs kształtował się na poziomie około 1340 zł/USD). Jakkolwiek dewaluacje te zapewne nie pozostały bez wpływu na wzrost poziomu cen, zwłaszcza w październiku, to jednak w listopadzie i grudniu był on raczej umiarkowany (skutki dewaluacji dla wzrostu cen uległy zapewne częściowemu przesunięciu na początek 1990 r.). Ponadto, dewaluacje w ostatnim kwartale 1989 r. zmierzały wyraźnie w kierunku "dociągnięcia" poziomu oficjalnie obowiązującego kursu do wysokości kursu w wymianie wolnorynkowej, w świetle przyjętego wcześniej założenia o ujednoliceniu tych poziomów od początku 1990 r. Wszystkie te czynniki sprawiają, że politykę kursu walutowego, zwłaszcza w ostatnim kwartale 1989 r., należy traktować raczej jako część wstępnego pakietu środków stabilizujących, poprzedzającego właściwy program, niż jako względnie samoistny fragment działań uruchamiających inflacyjne impulsy.

Podobnie trudno jest o jednoznaczną ocenę polskich doświadczeń z indeksacją płac. Możliwości sterowania przez rząd rozwiązaniami w tym zakresie zarówno w ostatnim kwartale 1989 r., jak i w r. 1990 wykraczały zapewne znacznie poza te, które na ogół istnieją w większości innych krajów podejmujących programy stabilizacji.

Świadczy o tym dobitnie dramatyczny spadek płac realnych, zwłaszcza na początku roku i względnie długo utrzymująca się atmosfera akceptacji społecznych wyrzeczeń. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy formę indeksacji płac w polskim programie stabilizacyjnym w 1990 r. należało traktować jako uzupełnienie wprowadzenia sztywnego kursu złotego do dolara, czy też raczej jako rozwiązanie niezależne. Motywacja dla jego przyjęcia (utrzymanie stałego kursu) miała, jak należy sądzić, charakter drugorzędny i została niejako narzucona, podobnie jak sama koncepcja nominalnego kursu jako stabilizatora inflacji, na podstawie głównie wzorców latynoamerykańskich, niezbyt przystających do polskiej sytuacji womawianym okresie (jako znacznie bliższą tym wzorcom natomiast można oceniać sytuację w Jugosławii).

Jedyne głębsze uzasadnienie dla wykorzystania kursu w roli nominalnej kotwicy w polskim programie stabilizacyjnym mogły stanowić oczekiwania inflacyjne związane z kształtowaniem się kursu dolara w wolnej wymianie i długoletnie, wysoce negatywne doświadczenia w tym zakresie. Bardziej wnikliwa analiza charakteru tego zjawiska zarówno w przeszłości, jak i prognoza sytuacji dokonana z uwzględnieniem całokształtu działań, które miały być podjęte w ramach pakietu środków polityki stabilizacyjnej, wydają się uzasadniać przypuszczenie, że również i temu aspektowi wygaszenia oczekiwań inflacyjnych przez "założenie kotwicy kursowej" należało przypisywać umiarkowaną rolę. "Czarny", a w 1989 r. "szary" rynek walutowy w Polsce miał bardzo długą tradycję, wynikającą m.in. ze swego rodzaju wieloletniego "przywiązania" poprzednich władz kraju do instytucji eksportu wewnętrznego i szczególnej opłacalności dostępu do zagranicznych walut dla grona mniej czy bardziej uprzywilejowanych osób. Wprowadzenie na początku programu podatku obrotowego do sprzedaży w eksporcie wewnętrznym - tak jak to uczyniono od połowy 1990 r. - mogło zadecydować, równolegle z usankcjonowaniem sprzedaży za złote, o istotnym zmniejszeniu popytu na dolary. Równocześnie ograniczenia zastosowane w polityce monetarnej i dochodowej, nawet mniej drastyczne od tych, które miały miejsce zwłaszcza w polityce dochodowej (w związku z innym niż zakładano kształtowaniem się stopy inflacji, zwłaszcza na początku programu), powinny również mieć istotne znaczenie dla ukształtowania się równowagi popytu i podaży na rynku walutowym.

W ocenie ewentualnej płytkości zjawiska wygaszania inflacji należy podkreślić, że w polskim programie nie odwołano sie w zasadzie do zamrożenia cen (w Jugosławii przyjęto zamrożenie cen na okres pół roku); utrzymano jednak pewne elementy ich kontroli (m.in. ceny węgla utrzymano na poziomie około 1/3 ceny światowej). W odniesieniu do płac w sektorze państwowym zastosowano rygorystyczne reguły indeksacji; odniesione do funduszu płac pozostawiały one wprawdzie możliwość wzrostu płacy realnej, ale pod warunkiem ostrego spadku zatrudnienia w poszczególnych zakładach pracy. Przy utrzymaniu zatrudnienia w początkowym okresie na względnie nie zmienionym poziomie nastąpił ostry spadek płac realnych. Zmiany płac w 1990 r. odbiegały w znacznym stopniu od przewidywanych. Po wzroście płac nominalnych w styczniu, znacznie niższym od dopuszczalnego w ramach przyjętych zasad indeksacji (4,6% wobec przewidywanego 13,5% i faktycznie

możliwego 23,6% w świetle znacznie wyższej od oczekiwanej stopy inflacji), w kolejnych miesiącach wzrost płac nominalnych przekraczał zakładany limit (Kołodko, 1991). Przedsiębiorstwa "czerpały" z nie wykorzystanych możliwości podwyższenia plac na początku programu; w rezultacie stopa wzrostu płac nominalnych przekroczyła stopę inflacji we wszystkich miesiącach z wyjątkiem stycznia i kwietnia. Faktyczna sekwencja w czasie korekty płac ukształtowała się odwrotnie do zamierzonej; o ile tę ostatnią przyjęto mniej więcej zgodnie z logiką stopniowej stabilizacji, pierwsza tę logikę w istotny sposób złamała.

Ocena trwałości wyników stabilizacji -jakkolwiek trudno je uznać za zadowalające -jest niesłychanie złożona. W skonsolidowanym budżecie państwa z 1990 r. osiągnięto nadwyżkę; zasadniczy kierunek działań polegał jednak w znacznym stopniu na ograniczaniu wydatków budżetowych; gruntowną reformę systemu podatkowego przewidziano na rok 1992. Politykę monetarną można ocenić jako wręcz nadmiernie restrykcyjną.

Uzasadniona wydaje się być teza, że dotychczasowy okres stabilizacji jest zbyt krótki do wyprowadzenia jednoznacznych wniosków co do trwałości podjętego procesu. Ta względna stabilizacja nie wykracza - jak dotąd - albo tylko nieznacznie wykracza poza wstępny etap. Jej podstawę stanowi nadal przede wszystkim bardzo silne ograniczanie krajowego popytu, przy utrzymywaniu stałego kursu walutowego i restrykcji płacowych w odniesieniu do sektora państwowych przedsiębiorstw. Warunki dla wzrostu podaży są nadal bardzo trudne. Dotychczasowy przebieg stabilizacji w Polsce łączy się z relatywnie bardzo dużym - w porównaniu do programów heterodoksyjnych, podejmowanych w innych krajach - "wysiłkiem stabilizacyjnym" (w postaci znacznej skali recesji i redukcji płac realnych). Wynika to prawdopodobnie w znacznym stopniu z przyjętej sekwencji działań w początkowej fazie realizacji programu.

Sekwencja działań a skuteczność programu

Bardzo ważna wydaje się być sekwencja działań stabilizujących. Wstęp do nich stanowi najczęściej pewien szokowy wzrost cen "na wejściu", związany z tzw. inflacją korekcyjną (wycofaniem utrzymywanych wcześniej dotacji do cen części dóbr) i korektą kursu walutowego (dewaluacją). Absorpcja bardzo wysokiej inflacji (tej sprzed rozpoczęcia programu plus inflacji korekcyjnej i wywołanej dewaluacją) może oznaczać dramatyczne zmniejszenie płynności w gospodarce. Wymaga bowiem restrykcyjnej polityki monetarnej, która w połączeniu z relatywnie niskimi realnymi zasobami pieniądza na skutek wysokiej stopy inflacji przed podjęciem programu oddziałuje w kierunku ograniczania płynności. Ono z kolei, może mieć istotny wpływ na przebieg procesów realnych. Kosztem wchłonięcia szokowych zmian cen w warunkach aktywnej polityki monetarnej (niejako blokującej kanały zasilania inflacji) jest zawsze wzrost bezrobocia i spadek realnego produktu (Gillis, Perkins, Roemer,

Snodgrass, 1983). Skutki te, jakkolwiek w pewnej mierze nieuniknione, mogą przerodzić się w zagrażające trwałości procesu stabilizacji, gdy wystąpią na większą skalę. Ta zaś z kolei może wynikać z przerysowanej restrykcyjności m.in. polityki monetarnej.

Prawdopodobieństwo odwołania się do takiej przerysowanej w restrykcyjności polityki monetarnej wzrasta, jeśli uruchamiana inflacja korekcyjna na znaczną skalę ma miejsce już w warunkach "założenia" nominalnej kotwicy w postaci poziomu kursu walutowego, zamiast je poprzedzać. Oznacza to bowiem konieczność odpowiedniego "zacieśnienia pętli" polityki monetarnej. Ponadto, zwiększenie natężenia źródeł presji inflacyjnej na początku programu utrudnia wyszacowanie poziomu kursu walutowego, tak aby istniały szanse utrzymania względnie nie zmienionej jego realnej wartości przynajmniej w okresie pierwszych kilku miesięcy. Ten ostatni warunek ocenia się jako istotny dla powodzenia programu stabilizacji. Do jego spełnienia nieodzowna jest odpowiednia synchronizacja zmian nominalnych wielkości (parametrów) w okresie, w którym kurs ma służyć jako nominalny stabilizator inflacji. Połączenie wysokiej inflacji korekcyjnej na początku programu z przyjęciem kursu jako nominalnej kotwicy może w konsekwencji oznaczać pewne "przestrzelenie" kursu (zbyt głęboką jego dewaluację), większą presję inflacyjną i bardziej restrykcyjną, niż konieczna, politykę monetarną. Jedno i drugie prowadzi do pogłębienia negatywnych skutków dla procesów realnych i, z natury rzeczy, również dla samej inflacji.

Niezależnie od znaczenia wspomnianej wyżej sekwencji działań, utrzymywanie w dłuższym okresie nominalnego kursu walutowego na nie zmienionym poziomie w warunkach na ogół ograniczonych możliwości dostosowawczych, m.in. w sektorze produkcji dóbr i usług nie będących przedmiotem wymiany z zagranicą, prowadzi z reguły do realnej aprecjacji kursu. Wyjątek może stanowić sytuacja, w której poziom kursu ustalony na początku programu okazał się być bardzo głęboko podwartościowy. Wtedy osiągnięcie progu realnej nadwartościowości ulegnie relatywnemu odsunięciu w czasie, ale wspomniane wcześniej negatywne skutki przyjętego rozwiązania wydają się być tak dalece niepożądane, że świadomy jego wybór należy wyłączyć z obszaru racjonalnych działań.

Wyniki polskiego programu, zwłaszcza w pierwszych trzech miesiącach po jego wprowadzeniu, zaliczają się do zupełnie nietypowych dla heterodoksyjnych pakietów środków stabilizujących. O' ile cechą charakterystyczną dla tych programów podejmowanychwinnych krajach jest wydatny spadek stopy inflacji, wPolsce wystąpiło jej bardzo wyraźne przyspieszenie (z 17,7% w grudniu 1989 r. do 78,6% w styczniu 1990 r.). Główną tego przyczyną była sekwencja działań stabilizujących. Ogromną część inflacji korekcyjnej włączono do samego programu przez bardzo znaczne korekty cen wprowadzone z dniem 1 stycznia 1990 r. Dotyczyły one podwyżki cen węgla kamiennego (o 400% w sferze zaopatrzenia i 600% dla odbiorców indywidualnych), energii elektrycznej (o 200%) oraz innych nośników energii; podwyżki taryf przewozowych (o 200%) oraz przeszacowania wartości produkcyjnego majątku trwałego (o 1.100%).

Dodatkowy impuls inflacyjny stanowiła dewaluacja kursu złotego do dolara i innych walut (kurs dolara wzrósł o 81,5%, a Rb.T. o 44,8%, jeśli przyjąć za podstawę średni kurs walut w grudniu 1989 r. 5.235 zł/USD i 1.450zł/Rb.T. -wskaźnik dewaluacji liczony w odniesieniu do kursu przed dewaluacj ą, a więc nie wg zasady stosowanej przez MFW) (Jaszczyński, Górski, 1990).

Stopa inflacji w styczniu (mierzona wskaźnikiem cen detalicznych) wyniosła 78,6% (zamiast prognozowanej 46%), w lutym i marcu odpowiednio 23,9% i 4,7%, w kwietniu wzrosła ponownie do 8,1%. W kolejnych miesiącach 1990 r. inflacja utrzymywała się na poziomie kilku procent (w skali miesiąca), czyli powyżej 100% licząc w skali roku.

Wyniki w zakresie stabilizacji mogłyby być -jak się wydaje - znacznie lepsze, gdyby wstępną inflację korekcyjną "uruchomiono" przy kursie złotego do dolara nie dewaluowanym w styczniu. Średni kurs złotego do dolara z grudnia 1989 r. (5.236 zł) wykazywał relatywnie głęboką podwartościowość (blisko 45%)[52]. Kurs 6.500 zł/USD stanowił minimum wartości złotego, które można było przyjąć w punkcie wyjścia. Wtedy stopa inflacji w styczniu i lutym ukształtowałaby się na znacznie niższym poziomie, a również margines podwartościowości kursu głęboko zdewaluowanego w ostatnim kwartale 1989 r. wystarczyłby prawdopodobnie do absorpcji zwrotnego efektu wzrostu cen. Lepszym rozwiązaniem byłoby również przyjęcie stałego kursu okresowo korygowanego zamiast kursu sztywnego.

Nadmierna dewaluacja kursu złotego, przy zastosowaniu tego kursu jako nominalnej kotwicy, oznaczała - przy uwzględnieniu działania towarzyszącego jej pakietu środków polityki - stworzenie warunków sprzyjających przerodzeniu się kursu na początku programu z instrumentu stabilizacji w instrument destabilizujący.

Jednym z typowych skutków utrzymywania kursu złotego do dolara na nie zmienionym poziomie w roku 1990 i na początku 1991 r. jest postępująca realna aprecjacja tego kursu. Zarówno jednak określenie momentu osiągnięcia progu nadwartościowości, jak i względnie prawidłowa ocena jej skali łączą się ze znacznym stopniem trudności. Wynika to przede wszystkim z faktu, że realna nadwartościowość kursu w danym momencie jest pojęciem względnym; jej wyszacowanie wymaga *po pierwsze* ustalenia właściwego punktu odniesienia (podstawy porównania, czyli okresu bazowego, w którym wartość kursu powinna odpowiadać realnej), *po drugie* zaś - zastosowania właściwego wskaźnika korekty jako miary dla oceny realnej wartości kursu walutowego. Obie kwestie wydają się być mocno kontrowersyjne w odniesieniu do kursu złotego do dolara. Nie ulega wątpliwości, że poziom tego kursu ustalony na

[52] Z danych dotyczących efektywności eksportu Polski w 1989 r. wynika, że przy obowiązującym poziomie kursu kształtowała się ona w granicach 75% wartości eksportu. Przy założeniu, że saldo handlu zagranicznego miało być ujemne (- 800 mln. USD), nawet rezygnując - tak jak to uczyniono w 1990 r. - z różnych form subsydiowania eksportu, można było przyjąć, że dla utrzymania rozmiarów eksportu (ewentualnie nawet pewnego jego wzrostu przy ograniczeniu popytu na rynku krajowym) kurs 6 500 zł/ USD powinien być wystarczający.

początku stycznia 1990 r. zostałw znacznym stopniu "przestrzelony". Również oficjalny kurs z grudnia 1989 r. wykazywał wyraźną podwartościowość. Toteż te okresy nie stanowią dobrej podstawy dla porównań. Jako względnie najbliższy realnemu można - jak się wydaje - przyjąć oficjalny kurs z listopada 1989 r. (szerzej zob. Gotz-Kozierkiewicz, 1990a). Wtedy, zgodnie z metodologią obliczeń zastosowaną przez NBP, realny efektywny kurs złotego na koniec grudnia 1990 r. wykazuje nadwartościowość 32% (próg nadwartościowości zostaje osiągnięty w lutym 1990 r.). Tę skalę nadwartościowości trudno jest jednak przyjąć jako w pełni miarodajną. Źródło wątpliwości tkwi w bardzo często ponawianych dewaluacjach oficjalnego kursu złotego w ostatnim kwartale 1989r. Dotyczy to również bardzo dużej częstotliwości dewaluacji w poszczególnych miesiącach tego kwartału. W związku z tym, w każdym z poszczególnych miesięcy występuje znaczna rozbieżność pomiędzy średnim poziomem kursu dla danego miesiąca a poziomem kursu na koniec miesiąca. Dla listopada kursy te wynoszą odpowiednio 3.077 zł/USD i 3.800 zł/USD; dla grudnia - 5.236 zł/USD i 6.500 zł/USD. Jeśli przyjąć jako realną wartość kursu (podstawę porównań) kurs średni z listopada, dewaluacja w styczniu 1990 r. jest odpowiednio głębsza; wynosi 208%, a nie 150% (przyjmując za 100 wyjściowy poziom kursu). Stąd odpowiednio głębszy jest również margines podwartościowości kursu na początku roku 1990. Próba wyszacowania wskaźnika nadwartościowości kursu w 1990 r., przyjmując za podstawę kurs średni z listopada 1989 r. (jakkolwiek nie spełnia ona "reguł sztuki" w tym zakresie, a stąd rezultaty szacunkowych obliczeń należy również traktować z pewną rezerwą), wskazuje na realną nadwartościowość rzędu 25% na koniec roku (por. tabela 31; osiągnięcie progu nadwartościowości przypada na czerwiec). Nadwartościowość zaś wynikająca z korekty tak przyjętego kursu stopą wzrostu nominalnych płac wynosi na koniec roku około 14% (ocena racjonalności stosowania tej korekty w warunkach polskiej gospodarki, Gotz-Kozierkiewicz, 1990 a).

Kurs stały - w relacji do jednej waluty czy do koszyka walut

Z punktu widzenia łączenia, na ile to możliwe, roli kursu walutowego jako nominalnej kotwicy z minimalizacją ewentualnych negatywnych skutków dla jego funkcji instrumentu równoważenia bilansu płatniczego nie jest obojętny wybór zewnętrznej wartości, stanowiącej punkt odniesienia przy określeniu nominalnego poziomu kursu. Tę zewnętrzną wartość może stanowić albo waluta określonego kraju, albo zestaw różnych walut.

Drugie rozwiązanie powszechnie ocenia się jako lepsze dla polityki stabilizacji (por. Lal, 1990). Pierwsze łączy się z prawdopodobieństwem wystąpienia nie zamierzonych skutków dla stopy inflacji i bilansu handlowego w przypadku względnie trwałej jednokierunkowej zmiany wartości danej wybranej waluty zagranicznej. Jej deprecjacjapowoduje automatycznie również deprecjację kursu waluty stabilizowanej

gospodarki w stosunku do części innych walut; wywiera ona tym samym wpływ w kierunku relatywnie wyższej stopy inflacji w tej gospodarce. Aprecj acj a zaś, oznaczaj ąc oddziaływanie na obniżenie relatywnej stopy inflacji, może wiązać się z niekorzystnym wpływem na handel zagraniczny.

Związanie izraelskiego szekela z dolarem US od lipca 1985 r. do sierpnia 1986 r., w którym to okresie dolar ulegał deprecjacji w stosunku do walut europejskich, oznaczało efektywną deprecjację szekela w relacji do koszyka walut (pozostałej części walut rozliczeń z zagranicą) rzędu 1% w skali miesięcznej. Szacunkowo obliczone skutki dla programu stabilizacyjnego przyjęły formę stopy inflacji wyższej o około 7 punktów procentowych (wskaźnik wzrostu poziomu cen detalicznych wyniósł 20% zamiast 13% w przypadku zastosowania koszyka walut), ale równocześnie relatywnie mniej ujemnych konsekwencji dla opłacalności eksportu (z wynikającymi z tego faktu implikacjami dla krajowej produkcji, zatrudnienia i nadwyżki importu). Postępująca automatycznie w ślad za deprecjacją dolara deprecjacja efektywnego kursu szekela do europejskich walut oznaczała częściową neutralizację realnej aprecjacji tej waluty wynikającej z silniejszego niż zakładano w programie wzrostu realnych płac (Bruno, Piterman, 1988).

W chilijskim programie stabilizacji z zastosowaniem kursu walutowego jako nominalnej kotwicy (od czerwca 1979 r. do czerwca 1982 r. peso chilijskie utrzymywano w sztywnej relacji do USD 39:1) również można zaobserwować skutki trwałych jednokierunkowych zmian wartości dolara. Jego deprecjację w stosunku do innych ważniejszych walut wymienialnych w końcu lat '70. ocenia się jako jedną z przyczyn utrzymania się inflacji w Chile na dość wysokim poziomie w okresie do pierwszej połowy 1981 r. Zkolei wyraźna, znacznaaprecjacjadolarawkońcu 1980r.inapoczątku 1981 r. przyczyniła się do spadku inflacji w drugiej połowie 1981 r. i w 1982 r. (Economic, 1984).

W polskim programie stabilizacyjnym kurs złotego związano z USD w stałej relacji 9.500:1. Deprecjacja dolara, wyraźnie postępująca w drugiej połowie 1990 r., wywarła pewien wpływ w kierunku relatywnie wyższej stopy inflacji w Polsce w tym okresie. Wpływ ten jednak należy ocenić jako bardzo niewielki. Zmiany efektywnego kursu złotego do dolara (liczonego w odniesieniu do koszyka walut zbudowanego na podstawie struktury obrotów płatniczych z zagranicą) przekroczyły 1% w lipcu, sierpniu i październiku (wynosiły odpowiednio: 2,1%, 1,1% i 1,6% (por. tabela 32). Szacunkowo liczony wpływ tych zmian na wzrost poziomu cen detalicznych kształtował się w granicach około 2% - 2,5%[53]. Skalę tego wpływu można uznać jako stosunkowo nieznaczną, zwłaszcza w świetle relatywnie wysokiej stopy inflacji utrzymującej się w 1990 r.

[53] Wpływ ten był w rzeczywistości prawdopodobnie nieco wyższy, jeśli uwzględnić udział w handlu nie rejestrowanych sprzedawców towarów pochodzących w dużym stopniu z Niemiec

Ważniejsze wydają się być natomiast skutki przyjętego rozwiązania dla kształtowania się poziomu efektywnego kursu złotego do dolara. Efektywny nominalny kurs złotego do dolara uległ deprecjacji o 4,6% w grudniu w stosunku do stycznia 1990 r. Ponadto, odejście w końcu 1989 **r.** od polityki kształtowania **kursu** złotego do dolara na podstawie koszyka walutowego sprawiło, że efektywny kurs walutowy w tym okresie odchylał się dość znacznie od nominalnego kursu (w listopadzie 1989 r. kurs nominalny i nominalny efektywny na koniec miesiąca wynosiły odpowiednio 3.800 zł/USD i 3.921 zł/USD; w grudniu - 6.500 zł/USD i 6.838 zł/USD - tabela 32). Jeszcze większa rozpiętość (blisko 600 zł) wystąpiła pomiędzy obu kursami w styczniu 1990 r. Przy nominalnym kursie 9.500 zł/USD kurs nominalny efektywny w końcu stycznia kształtował sie na poziomie 10.083 zł/USD. Odchylenie rzędu 5,8% in minus kursu efektywnego od nominalnego na początku roku przy postępującej deprecjacji dolara do innych walut wymienialnych w kolejnych miesiącach spowodowało, że w końcu grudnia 1990 r. nominalny efektywny kurs złotego do dolara był o blisko 10% niższy od kursu nominalnego i wynosił 10.568 zł/USD.

Związanie złotego z dolarem, a nie z koszykiem walut ważących w rozliczeniach polskiego handlu zagranicznego miało zatem wpływ, po pierwsze, na głębszą podwartościowość złotego na wstępie programu; gdyby kurs złotego do dolara ustalono na podstawie koszyka, powinien on wynosić około 9.000 zł/USD, a nie 9.500 zł/USD. Po drugie, utrzymanie sztywnej relacji złotego do dolara w całym 1990 r. oznaczało w konsekwencji deprecjację nominalnego efektywnego kursu, dość wyraźną zwłaszcza w drugim półroczu. Przyczyniła się ona do częściowego złagodzenia skutków postępującej aprecjacji realnego kursu złotego dla bilansu handlowego. O ile zatem skutki związania złotego z dolarem w 1990 r. można by uznać jako w pewnej przynajmniej mierze pozytywne dla polskiej gospodarki w drugim półroczu, to jednak utrzymanie tej formy stałego kursu w 1991 r. wydaje się nieuzasadnione. W świetle zaznaczającej się w sposób wyraźny od marca 1991 r. tendencji do wzrostu wartości dolara do innych walut wymienialnych, będzie to oznaczać postępującą wraz z dolarem aprecjację złotego do innych walut wymienialnych, i w konsekwencji, odpowiednie pogłębienie aprecjacji jego realnego efektywnego kursu, czyli kumulację negatywnych skutków dla salda handlu zagranicznego.

Kurs stały a polityka monetarna

Zastosowanie kursu walutowego w roli nominalnej kotwicy wiąże się z pewnymi konsekwencjami dla inflacji i skuteczności polityki monetarnej, generalnie uznanymi za nieodłączne cechy utrzymywania stałego kursu walutowego. Przy takim kursie transmisja zewnętrznych szoków cenowych na ceny wewnętrzne występuje z większą siłą niż w systemie płynnego (zmiennego) kursu. W zakresie polityki pieniężnej skutki stosowania sztywnego kursu walutowego w małej gospodarce otwartej mogą przypominać skutki użycia instrumentu w rodzaju obosiecznego miecza. Z jednej

strony nie wolno bowiem przekroczyć wtedy wyznaczonych reguł przyrostu podaży pieniądza w danym okresie, z drugiej - kształtowanie się zmian w stanie rezerw walutowych, nie zawsze zgodne z przyjętymi prognozami, może powodować określone skutki dla przyrostu podaży pieniądza. Może to mieć istotne znaczenie dla kierunku procesów dostosowawczych. Różne bowiem rozłożenie w czasie przyrostu podaży pieniądza ze źródeł zagranicznych (określane mianem monetyzacji rezerw) może wymagać odpowiedniej korekty przyrostu podaży ze źródeł krajowych (kreacji kredytu krajowego). Dokonywanie w praktyce takich korekt w odniesieniu do relatywnie krótkich okresów ma miejsce raczej ex post, co w warunkach realizacji programu stabilizacyjnego nie wydaje się być sprawą obojętną. Ponadto przy braku rynku finansowego i wielu ograniczeniach występujących w systemie finansowym zmiany strumieni zagranicznego pieniądza w gospodarce nie muszą być substytucyjne w stosunku do dostępu do krajowych kredytów dla wielu podmiotów gospodarczych.

Podsumowanie i wnioski

Działania podejmowane na rzecz stabilizacji i transformacji systemowej w gospodarce postsocjalistycznej w krótkim okresie muszą najprawdopodobniej łączyć się ze spadkiem realnego produktu i zatrudnienia. Sekwencja tych działań i m.in. polityka kursu walutowego współokreślają warunki, od których zależy zarówno głębokość tego spadku, jak i następnie względna trwałość przywracanej równowagi gospodarczej. Przedstawione rozważania uzasadniają - jak się wydaje - tezę, że **w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej w krótkim okresie nie ma miejsca dla aktywnej polityki kursu walutowego.** Wprowadzenie jednolitego kursu w połączeniu z szerokim zakresem wewnętrznej wymienialności pieniądza powinno służyć zasadniczej zmianie systemu powiązania gospodarki krajowej z gospodarką światową. **Poziom i charakter kursu należy zaś ustalać w sposób, który zapewniałby ich neutralność z punktu widzenia wpływu zarówno na proces stabilizacji inflacji w krótkim okresie, jak i na głębokość recesji.**

Po pierwsze, poziom kursu walutowego powinien być bliski realnego w wyjściowych warunkach (mniej niebezpieczna wydaje się być nawet pewna niewielka nadwartościowość waluty krajowej niż stosunkowo głęboka podwartościowość); przy założeniu względnej równowagi na rachunku obrotów bieżących (z uwzględnieniem w minimalnym stopniu obsługi zagranicznego długu). *Po drugie,* oznacza to pewne znaczące konsekwencje dla polityki wykorzystania kursu w roli nominalnej kotwicy. Znacznie korzystniejsze możliwości w tym zakresie oferuje rozwiązanie w postaci kursu stałego, okresowo korygowanego (adjustable peg) niż kursu sztywnego i to utrzymywanego w relatywnie długim okresie[54]. Wybór na rzecz tego pierwszego

[54] Tę postać kursu wyraźnie preferuje m.in. R.Dornbusch (1990 s.21): "Powszechnym błędem popełnianym w krajach Ameryki Łacińskiej jest stosowanie kursu walutowego jako środka kontroli inflacji i ten błąd pojawia się obecnie we Wschodniej Europie. Na krótką metę stary kurs waluty pomaga oczywiście

systemu kursu walutowego wydawał się być szczególnie uzasadniony, zwłaszcza w polskiej gospodarce na początku 1990 r. Mógł on bowiem, w połączeniu z odmienną od przyjętej sekwencją działań w uruchomieniu inflacji korekcyjnej, oznaczać korzystniejsze skutki dla gospodarki zarówno w odniesieniu do hamowania inflacji, j ak i w postaci mniejszej skali recesji.

Ustalenie kursu złotego do dolara na początku programu na poziomie relatywnie głęboko podwartościowym przyczyniło się do mniejszej skuteczności stabilizacji "na wejściu"; stopa inflacji w pierwszych dwóch miesiącach 1990 r., zwłaszcza **w** styczniu była bardzo wysoka. **Nadmierna dewaluacja w połączeniu zwłaszcza z wysoce restrykcyjną polityką monetarną, a również dochodową miała swój udział w drastycznym załamaniu produkcji. Co więcej, głęboka dewaluacja kursu walutowego okazała się - wobec istniejących ograniczeń w działalności przedsiębiorstw w krótkim okresie -jałowa zpunktu widzenia wpływu na zmiany strukturalne zarówno w produkcji, jak i** w **eksporcie[55].** Wydatny wzrost wolumenu eksportu był wynikiem przede wszystkim zmniejszenia wydatków krajowych; wystąpiło zjawisko wzrostu eksportu w warunkach spadku wykorzystania zdolności produkcyjnych.

Kurs walutowy osiągnął próg nadwartościowości najprawdopodobniej w czerwcu 1990 r., jakkolwiek skala tej nadwartościowości wydaje się w znacznym stopniu kontrowersyjna. Kontrowersyjny jest również dotychczasowy i dalszy kierunek polityki kursu walutowego. Postępująca realna nadwartościowość kursu złotego do dolara musi oznaczać, że od pewnego momentu produkcja na eksport staje się wyraźnie mniej opłacalna od produkcji na rynek krajowy, a import - nadmiernie konkurencyjny w stosunku do dóbr wytwarzanych w kraju. Utrzymywanie bariery konkurencyjności dla eksportu i uprzywilejowanie importu ocenia się jednoznacznie jako sprzeczne z racjonalną polityką kursu walutowego i stabilizacją budowaną na względnie trwałych podstawach. Jeden z argumentów ze sfery handlu zagranicznego, który bywa wysuwany jako przemawiający za kontynuacją dotychczasowej polityki kursu walutowego, to przede wszystkim wymuszenie zmian strukturalnych w produkcji i eksporcie przy danym poziomie kursu. Nie całkiem bezpodstawna wydaje się być również konstatacja, że krajowe ceny zbytu, traktowane najczęściej jako punkt odniesienia przy ocenie opłacalności eksportu, nie zawsze mogą być w pełni miarodajnym wskaźnikiem w warunkach transformowanej polskiej gospodarki. Krajowe ceny zbytu niektórych

utrzymywać kontrolę inflacji. Jednakże już wokresie poniżej roku, a na pewno dwóch lat taka polityka staje się źródłem finansowego kryzysu. Realistyczny kurs walutowy, kurs pełzający (ang. crawling peg), jeśli to konieczne, stanowi warunek sine qua non realizowanej z powodzeniem polityki otwartego handlu"

[55] "Rezultaty roku minionego (1990) w handlu zagranicznym - duże saldo dodatnie i wzrost eksportu na tle ogólnego spadku produkcji - ukształtowały się w szczególnych warunkach. Popyt krajowy został gwałtownie zahamowany, wobec czego producenci ratowali się ucieczką w eksport... Nie nastąpiły jednak zasadnicze przekształcenia w strukturze produkcji. Nawet zmiany w strukturze samego eksportu (np. poważny wzrost sprzedaży wyrobów metalurgicznych) nie były wynikiem głębszych, proeksportowych przeobrażeń w układzie gospodarki. Dlatego można mówić raczej o biernym przystosowaniu się; przedsiębiorstwa głównie sprzedawały "nadwyżki" tego, na co zabrakło klientów na rynku krajowym" (Rząd, 1991).

przynajmniej towarów kształtują się na zbyt wysokim poziomie (spadkowi produkcji i sprzedaży w kraju w 1990 r. towarzyszył w wielu przypadkach wzrost zysków przedsiębiorstw), toteż ceny uzyskiwane w eksporcie należałoby odnosić raczej do kosztów produkcji niż do krajowych cen zbytu.

Przytaczane wyżej argumenty przeciwkodewaluacjiwchwiliobecnej nie różniąsię od tych, które należało brać pod uwagę na wstępie uruchamiania programu stabilizacyjnego. Stanowią one potwierdzenie popełnionego błędu w postaci "przedewaluowania" kursu złotego w punkcie wyjścia. Pewną odmienność obecnej sytuacji można upatrywać *po pierwsze,* w częściowo zwiększonych szansach podejmowania procesów inwestycyjnych w związku m.in. z uregulowaniem kwestii obsługi zadłużenia, *po drugie* zaś, w związku z utrzymaniem relatywnie niższych kosztów płac niż w chwili rozpoczynania programu. To ostatnie spostrzeżenie dotyczy jednak wyłącznie przedsiębiorstw państwowych, w których w całym okresie realizacji programu stosuje się podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Nadwartościowość kursu, oceniana przez pryzmat wzrostu płac nominalnych, dotyczy zatem w większym stopniu sektora prywatnego. Musi wreszcie rodzić się obawa, że nadwartościowy kurs złotego może prowadzić do nieopłacalności eksportu w tych wybranych dziedzinach działalności, których rozwój należy uznać w danych warunkach za uzasadniony. Pewnego obejścia bariery zbyt wysokiego kursu złotego można szukać w udostępnianiu poszczególnym przedsiębiorstwom zagranicznym kredytów na względnie preferencyjnych warunkach. Podobnie, środkiem hamowania nadmiernej konkurencyjności importu może być podwyższanie taryfy celnej. Przejściowe odwoływanie się do elementów różnicowania opłacalności eksportu i importu nie zmienia jednak postaci rzeczy, **że utrzymywanie wyraźnie nadwartościowego kursu waluty krajowej w dłuższym okresie należy uznać za niezgodne z logiką racjonalnej polityki sterowania procesami gospodarczymi.** Konstatacja ta wydaje się być równie słuszna, jak teza o braku istnienia przesłanek do stosowania aktywnej polityki kursu walutowego (realnej podwartościowości) w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej w krótkim okresie. W założeniach dotyczących realizacji programu ekonomicznego w 1991 r. uwzględniono wprawdzie deficyt bilansu handlowego i konieczność korzystania w pewnej przynajmniej mierze z rezerw walutowych, zgromadzonych w r. 1990. Jako jedną z ważnych ewentualnych przyczyn tego deficytu uznaje się przewidywany spadek eksportu do krajów Europy Wschodniej, a zwłaszcza do Związku Radzieckiego. Rodzi to dodatkowe wątpliwości co do możliwości uniknięcia nadmiernej skali ujemnego salda w handlu zagranicznym przy utrzymaniu wyraźnie nadwartościowego kursu złotego do dolara.

Utrzymywanie kursu złotego do dolara na nie zmienionym poziomie można oceniać jako korzystne z punktu widzenia psychologicznego aspektu - ugruntowania tendencji do przesuwania lokat oszczędności gospodarstw domowych z dolarowych w kierunku złotowych. Pewną przeciwwagę dla tego kierunku oddziaływania stałego kursu stanowią jednak relatywnie wyższe dochody w dolarach (przeliczone po podwartościowym kursie dolara). Pierwsza z wyżej wymienionych tendencji dotyczy

zasobów, druga strumienia wpływów. Skala zasobów dolarowych ludności jest przy tym nieporównanie większa od części strumienia dochodów, która może być ewentualnie przeznaczana na lokaty dolarowe. Zasadniczą rolę w wyborze formy lokat powinno jednakspełniać oprocentowanie wkładów. Jest ono relatywnie znacznie korzystniejsze w odniesieniu do wkładów złotowych. Toteż czynnikiem decydującym o utrzymywaniu wysokiego stanu wkładów na kontach walutowych może być m.in. obrót tymi środkami z przeznaczeniem ich na nie rejestrowaną działalność gospodarczą. Pewne uzasadnienie częściowo utrzymujących się preferencji dolarowych może również pochodzić z niepełnej wiarygodności programu stabilizacyjnego i inflacyjnych oczekiwań.

Jako kontrowersyjna rysuje się wreszcie kwestia pakietu środków kontynuowanej polityki stabilizacji, a zwłaszcza polityki monetarnej, w warunkach dalszego utrzymywania kursu złotego do dolara na nadwartościowym poziomie. Wzajemne związki pomiędzy polityką kursu walutowego i polityką pieniężną w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej wydają się być jednym z najbardziej kruchych ogniw w programie stabilizacji i przemian systemowych. Logika wzajemnego uwarunkowania tych dwóch członów szeroko pojętej polityki monetarnej w gospodarce rynkowej podlega zakłóceniom w gospodarce transformowanej w okresie przejściowym. W tej ostatniej przyrost rezerw walutowych (tak, jak miało to miejsce w Polsce w 1990 r.) przez ich tzw. monetyzację łączy się z ograniczaniem przyrostu podaży pieniądza ze źródeł krajowych (z uwagi na znaczną niedoskonałość mechanizmów korygujących zmiany globalnej podaży pieniądza). Podnoszenie stopy procentowej i limitowanie kreacji krajowego kredytu oddziałują w kierunku recesyjnym. W sytuacji odwrotnej, ubytku zagranicznych rezerw i deficytu bilansu handlowego, zakładanych na 1991 r., "monetarna recepta" stosowana w odniesieniu do gospodarki rynkowej wymaga dalszego ograniczania przyrostu podaży pieniądza ze źródeł krajowych i tym samym, wzrostu stopy procentowej.

W warunkach blokowanego na danym poziomie nadwartościowego kursu krajowej waluty, jedyna szansa na względną dynamizację procesów gospodarczych może wtedy wiązać się z odpowiednio wysokim dopływem zagranicznego kapitału długoterminowego. Jeśli to nie nastąpi, albo jeśli niekontrolowany napływ takiego kapitału będzie oznaczał jego lokowanie niewłaściwe z punktu widzenia długofalowych celów stabilizacji i rozwoju, prawdopodobieństwo załamania się programu zdaje się przekraczać dopuszczalne granice ryzyka związanego z wyborem kierunku dalszych działań.

Tabela 31

Poziom kursu walutowego a wzrost cen detalicznych, cen realizacji i płac

Rok	M-c	Ceny deta-liczne	Ceny reali-zacji	Place	Kurs zł/USD	Ceny deta-liczne	Ceny reali-zacji	Kurs	Place
		m-c poprzedni=100				listopad 1989=100			
1989	XI	122,4	134,8	124,7	3077	100,0	100,0	100,0	100,0
	XII	117,7	137,9	147,9	5236	117,7	137,9	170,2	147,9
1990	I	179,6	209,6	102,5	9 500	211,4	289,0	308,8	151,6
	II	123,8	109,6	115,4	9 500	261,7	316,8	308,8	174,9
	III	104,3	99,8	140,1	9 500	273,0	316,2	308,8	245,0
	IV	107,5	102,1	91,2	9 500	293,4	322,8	308,8	223,5
	V	104,6	100,6	96,2	9500	306,9	324,7	308,8	215,0
	VI	103,4	101,5	101,4	9 500	317,4	329,6	308,8	218,1
	VII	103,6	103,3	110,8	9 500	328,8	340,5	308,8	241,6
	VIII	101,8	102,9	104,8	9 500	334,7	350,3	308,8	253,2
	IX	104,6	102,7	107,9	9 500	350,1	359,8	308,8	273,3
	X	105,7	104,9	113,6	9 500	370,0	377,4	308,8	310,5
	XI	104,9	103,6	113,0	9 500	388,2	391,0	308,8	350,9
	XII	105,9	102,9	102,6	9 500	411,1	402,4	3Uo,o	360,1
Kurs nominalny w grudniu 1990 r. skorygowany odpowiednio: stopą wzrostu :en detalicznych, cen realizacji i płac (skala nadwartosciowosci: 100 -)						75,1	76,7		85,8
1991	I	112,7	109,7	94,5	9 500	463,3	441,4		340,3
	II	106,7	105,0	110,8	9 500	494,3	463,5		377,0
Kurs nominality na koniec lutego 1991 r. skorygowany odpowiednio: stopą wzrostu :en detalicznych, cen realizacji i plac: (skala nadwartosciowosci: 100 -)						62,46	66,6		81,89

Źródło: obliczenia własne

Tabela **32**

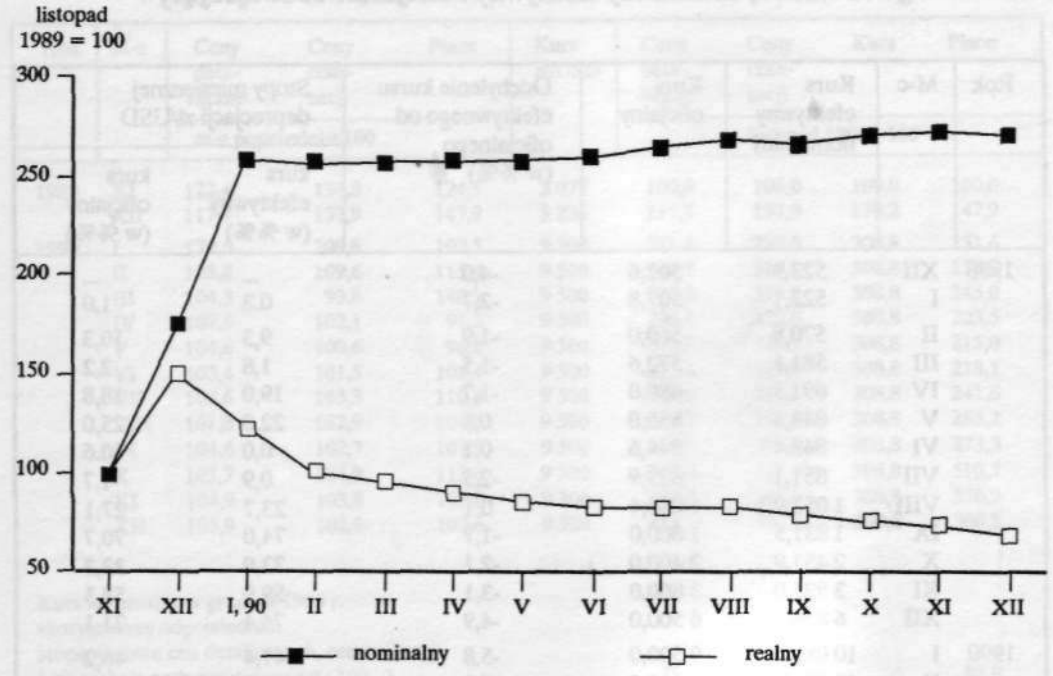
Kurs złotego do dolara, nominalny efektywny i oficjalnie obowiązujący

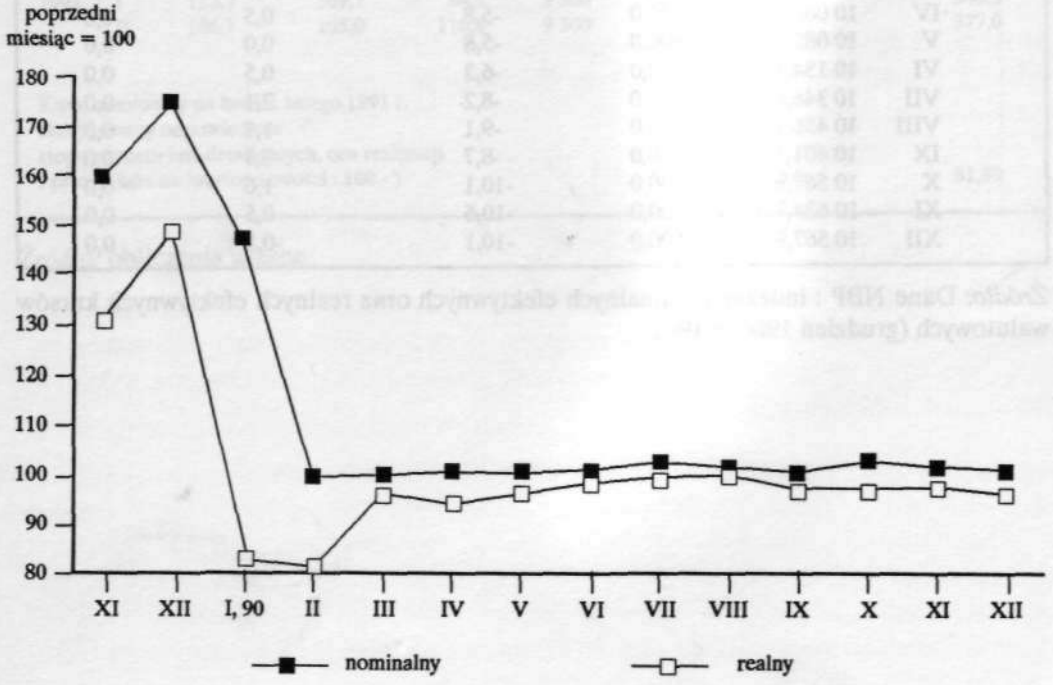
Rok	M-c	Kurs efektywny nominalny	Kurs oficjalny	Odchylenie kursu efektywnego od oficjalnego (w%%)	Stopy miesięcznej deprecjacji zł/USD	
					kurs efektywny (w%%)	kurs oficjalny (w%%)
1988	XII	523,9	502,6	-4,0	...	...
	I	522,1	507,8	-2,7	*03*	1,0
	II	570,8	560,0	-1,9	*93*	103
	III	581,1	572,6	-1,5	1,8	2,2
	IV	691,5	680,0	-1,7	19,0	18,8
	V	843,4	850,0	0,8	22,0	25,0
	VI	843,4	844,6	0,1	0,0	-0.6
	VII	851,1	829,9	-2,5	0,9	-1,7
	VIII	1052,9	1 054,4	0,1	23,7	27,1
	IX	1831,5	1800,0	-1,7	74,0	70,7
	X	2451,9	2400,0	-2,1	33,9	33,3
	XI	3 921,0	3 800,0	-3,1	59,9	58,3
	XII	6838,1	6 500,0	*-4,9*	74,4	71,1
1990	I	10 082,7	9 500,0	-5,8	47,4	46,2
	II	10 031,5	9 500,0	-5,3	-0,5	0,0
	III	10 031,5	9 500,0	-5,3	0,0	0,0
	IV	10 082,7	9 500,0	-5,8	0,5	0,0
	V	10082,7	9500,0	-5,8	0,0	0,0
	VI	10 134,4	9 500,0	-6,3	0,5	0,0
	vII	10 346,6	9 500,0	-8,2	2,1	0,0
	VIII	10 456,1	9 500,0	-9,1	1,1	0,0
	IX	10401,1	9 500,0	-8,7	-0,5	0,0
	X	10 567,9	9 500,0	-10,1	1,6	0,0
	XI	10624,7	9 500,0	-10,6	0,5	0,0
	XII	10 567,9	9 500,0	-10,1	-0,5	0,0

Źródło: Dane NBP : indeksy nominalnych efektywnych oraz realnych efektywnych kursów walutowych (grudzień 1986 = 100)

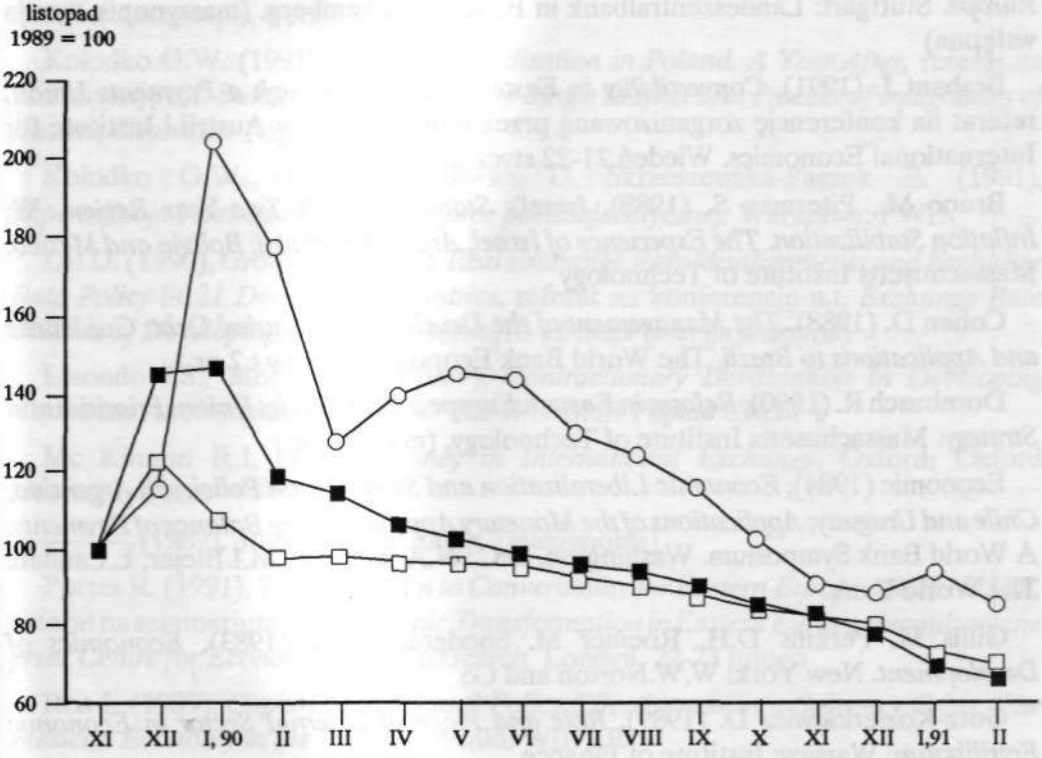
Rysunek 20

Efektywny nominalny i realny kurs złotego do US$





Nominalny kurs złotego do US$ skorygowany dynamiką cen detalicznych, realizacji i płac



Bibliografia

Aghevli B.B. Montiel P.J. (1990), *Exchange Rate Policies in Developing Countries.* Washington: IMF (maszynopis)

Asselain J.Ch. (1991), *Convertibility and Economic Transformation,* referat na seminarium n.t. *Economic Transformation in Eastern Europe*, zorganizowane przez Centre for Economic Policy Research. Londyn, 22-23 lutego

Bofinger P. (1991), *Options for the payments and exchange rate system in Eastern Europe.* Stuttgart: Landeszentralbank in Baden-Wurttemberg. (maszynopis, wersja wstępna)

Brabant J. (1991), *Convertibility in Eastern Europe Through a Payments Union*, referat na konferencję zorganizowaną przez Bank Centralny Austrii i Institute for International Economics. Wiedeń,21-22 stycznia

Bruno M., Piterman S. (1988), *Israel's Stabilization: A Two-Year Review,* W: *Inflation Stabilization. The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico.* Massachusetts Institute of Technology

Cohen D. (1988), *The Management of the Developing Countries' Debt: Guidelines and Applications to Brazil.* The World Bank Economic Review t.2 nr 1

Dornbusch R. (1990), *Reform in Eastern Europe and the Soviet Union: Priorities and Strategy.* Massachusetts Institute of Technology, (maszynopis)

Economic (1984), *Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile and Uruguay; Applications of the Monetary Approach to the Balance of Payments.* A World Bank Symposium. Washington, D.C.: N.A. Barlette, M.I.Blejer, L.Landau. The World Bank

Gillis M. Perkins D.H. Roemer M. Snodgrass D.R. (1983), *Economics of Development.* New York: W.W.Norton and Co

Gotz-Kozierkiewicz D. (1989), *Role and Place of External Sector in Economic Equilibrium.* Warsaw: Institute of Finance.

Working Papers nr 5

---------- (1990 a), *Polityka walutowa w programie stabilizacji.* W: *Konferencja naukowa na temat: Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja.* II. Referaty i komentarze. Wilga, 30-31 maja. Warszawa: Instytut Finansów

---------- (1990 b), *Uwarunkowania polskiej drogi do wymienialności złotego.* W: *Transformacja polskiej gospodarki.* Warszawa: Towarzystwo Pracowników i Autorów Życia Gospodarczego S.A.

Granville B. (1990), *Convertibility and Exchange Rates in Poland: 1957-1990.* London: RIIA

Discussion Papers 33

Hołubicki B. (1990), *Ceny światowe źródłem recesji.* Gazeta Bankowa nr 26 s.11

Jaszczyński D. Górski M. (1990), *Ceny - przyczyny i skutki stabilizacji.* W: *Konferencja naukowa na temat: Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja.* II. Referaty i komentarze. Wilga, 30-31 maja. Warszawa: Instytut Finansów

Kamin S.B. (1988), *Devaluation, External Balance, and Macroeconomic Performance: a Look at the Numbers.* Princeton: Princeton University

Princeton Studies in International Finance no 62.

Kiguel M.A. Liviatan N. (1989), *The Inflation Stabilization Cycles in Argentina and Brazil.* (maszynopis, wersja wstępna)

Kołodko G.W. (1991), *Inflation Stabilization in Poland. A Year After,* referat na konferencję n.t. *Building the New Europe Single Market and Process of Integration of Eastern Countries.* Rzym, 7-9 stycznia

Kołodko G.W. Gotz-Kozierkiewicz D. Skrzeszewska-Paczek E. (1991), *Hiperinflacja i stabilizacja w gospodarce postsocjalistycznej.* Warszawa: PWE

Lal D. (1990), *Growth Callapses, Real Exchange Rate Misalignments and Exchange Rate Policy in 21 Developing Countries,* referat na konferencję n.t. *Exchange Rate Policies of Developing Countries.* Berlin, 10-12 maja (wersja wstępna)

Lizondo J.S., Montiel P.J. (1989), *Contractionary Devaluation in Developing Countries: An Analytical Overview.* The IMF Staff Papers t.36 nr 1

Mc Kinnon R.I. (1979), *Money in International Exchange.* Oxford: Oxford University Press

----------(1989), *Stabilizing the Ruble,* (maszynopis)

Portes R. (1991), *The Transition to Convertibility for Eastern Europe and the USSR,* referat na seminarium n.t. *Economic Transformation in Eastern Europe zorganizowane przez Centre for Economic Policy Research.* Londyn, 22-23 lutego

Ros J. (1989), *Capital Mobility and Policy Effectiveness in a Solvency Crisis, The Mexican Economy in the 1980s.* Helsinki: WIDER

Working Papers WP 65

Rosati D.K. (1990), *The Sequencing of Reforms and Policy Measures in the Transition From Central Planning to Market: the Polish Experience,* referat na konferencję n.t. *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe,* zorganizowaną przez Centre for Co-operation With the European Economies in Transition, OECD. Paryż, 28-30 listopada

Rząd (1991), *Niech rząd odpuści, rozmowa J.Solskiej i J.Poprzeczko z ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą D.Ledworowskim.* Polityka nr 2 dod. Export-Import

Szegvari I. (1991), *The Issue of Currency Convertibility in Eastern Europe,* (maszynopis)

Taylor L. (1989), *Gap Disequilibria: Inflation, Investment, Saving and Foreign Exchange*. Helsinki: WIDER

Working Papers WP 76

Theoretical (1987), *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Progams.* Washington, D.C.: IMF

Occasional Paper 55

Thompson J.K. (1990), *Convertibility and Systemic Change in Central and East European Economies in Transition, referat na konferencję n.t. The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe,* zorganizowaną przez Centre for Co-operation With the European Economies in Transition OECD, Paryż, 28-30 listopada

Value-Subtractors (1991) *The Value-Subtractors of Eastern Europe.* Economist nr 7688

Williamson J. (1990), *Convertibility, Trade Policy and the Payments Constraint,* referat na konferencję n.t. *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe,* zorganizowaną przez Centre for Co-operation With the European Economies in Transition OECD, Paryż, 28-30 listopada.

Komentarze

Stanisław Rączkowski

Praca Iwony Antowskiej-Bartosiewicz i Witolda Małeckiego dotyczy wpływu zadłużenia zagranicznego na stabilizację gospodarki i transformację systemową w kraju przechodzącym od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Jest to bardzo cenna praca, naświetlająca ten problem zarówno od strony teoretycznej jak i, w przypadku Polski, praktycznej, napisana na podstawie dobrze dobranych danych liczbowych.

Słusznie twierdzą Autorzy, że wpływ zadłużenia na stabilizację gospodarki i transformację systemową jest ogólnie biorąc negatywny. Przybiera on postać, z jednej strony odpływu netto środków finansowych i rzeczowych przeznaczonych na spłatę odsetek i rat kapitałowych, a z drugiej strony postać nawisu zadłużenia.

Autorzy podkreślają, że obsługa długów hamuje możliwości dokonywania inwestycji i osiągania wzrostu gospodarczego oraz możliwości podnoszenia poziomu konsumpcji w kraju zadłużonym. Pobudza równocześnie procesy inflacyjne, szczególnie jeżeli, w dążeniu do stabilizowania gospodarki wiąże się z dewaluacją waluty krajowej, zwiększa wtedy wydatki budżetowe przeznaczone na obsługę długów i powoduje deficyty budżetowe działające destabilizacyjnie.

Nawis długu definiują Autorzy jako różnicę między nominalną wartością zadłużenia kraju, a jego wartością oczekiwaną przez wierzycieli, odzwierciedlającą prawdopodobieństwo spłaty tego długu. Jako taką oczekiwaną wartość przyjmuje się zwykle cenę długu na rynku wtórnym, co ma jednak swoje wady i może mieć tylko orientacyjny charakter. Zdaniem Autorów wielki nawis zadłużenia zniechęca potencjalnych inwestorów do lokowania kapitału w kraju zadłużonym, rodząc obawy co do możliwości transferu zysków i odsetek w przyszłości.

Nie jestem jednak pewien, czy zawsze właśnie tak reagują inwestorzy. Wierzyciel może być zainteresowany tym, żeby przez udzielenie dodatkowego kredytu umożliwić dłużnikowi podjęcie działań, które pozwolą mu obsługiwać zadłużenie.

Doświadczenie polskie o tym świadczy. *Popierwsze,* jeszcze na początku trwania stanu wojennego, zachodnie banki komercyjne przyznały Bankowi Handlowemu w Warszawie S. A. krótkoterminowe kredyty rewolwingowe w wysokości najpierw 50%, a później nawet 90% spłacanych przez ten Bank odsetek. Odraczały też należne raty kapitałowe. *Po drugie,* niektóre banki przyznawały Polsce nowe kredyty średnioterminowe, które były przez nas i są nadal normalnie obsługiwane.

W gruncie rzeczy, obecną zgodę wierzycieli rządowych na skreślenie części zadłużenia, czego jesteśmy od paru lat świadkami w odniesieniu do kilku krajów, a ostatnio w przypadku Polski, można by również traktować jako swojego rodzaju negatywną inwestycję w kraju dłużnika, mającą na celu (tym kosztem) odzyskanie w przyszłości reszty zredukowanego długu'.

Mówiąc o znaczeniu kapitału zagranicznego dla stabilizacji i transformacji systemowej w Polsce twierdzą Autorzy, że podtrzymanie procesów stabilizacyjnych w warunkach przebudowy całego systemu ekonomicznego "...jest niemożliwe bez znacznego napływu kapitału zagranicznego... zwłaszcza w formie inwestycji bezpośrednich". Prowadzi ich do tego wniosku wynik szacunku krajowych środków finansowych, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel. Jeśli chodzi o preferowanie przez Autorów inwestycji bezpośrednich, które w zasadzie nie wymagają zwrotu zainwestowanego kapitału, to należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że zyski z tych inwestycji przekazywane za granicę mogą być w skali rocznej znacznie wyższe od normalnych odsetek od kredytów. W skali wieloletniej mogą nawet przekroczyć wartość zainwestowanego w Polsce kapitału wraz z odsetkami. Nie mówiąc nawet o tym, że ze strony inwestorów zagranicznych podnoszą się żądania ustawowego zapewnienia zwrotu kapitału zainwestowanego w tej formie, co nadawałoby mu charakter długoterminowego kredytu o zmiennej stopie procentowej.

Autorzy uzasadniają w przekonywający sposób, że przy nadmiernym zadłużeniu Polski, którego obsługa musiałaby pochłaniać około 10% dochodu narodowego rocznie, możliwa była od wielu lat tylko częściowa obsługa tego zadłużenia w rozmiarach od 2% do 2,5% rocznie. A i tak działała ona destabilizacyjnie na gospodarkę kraju, hamowała inwestycje oraz pogłębiała inflację. Co gorzej, nie zapłacone odsetki, dopisywane do kapitału powodowały stały wzrost nawisu zadłużenia. Autorzy obliczyli, że w 1990 r., przy cenie rynkowej polskich długów na rynku wtórnym 0,16 wartości nominalnej, wartość nawisu doszła do 40,7 mld. USD. Ale wartość tego nawisu może się łatwo zmienić pod wpływem różnych czynników, także politycznych. Można oczekiwać, że po zawarciu naszej ostatniej umowy z Klubem Paryskim, rynkowa wartość naszych długów wzrośnie do 0,30 wartości nominalnej, a nawis obniży się do 33,9 mld. USD. Po trzech latach, jeżeli zrealizowana będzie przez Klub Paryski dalsza obniżka zadłużenia do 50%, nawis ten może się jeszcze zmniejszyć. Oczywiście przy założeniu, że również Klub Londyński pójdzie nam na rękę.

Oceniając warunki, jakie musi spełnić rozwiązanie problemu zadłużenia, żeby umożliwić stabilizację przy transformacji gospodarki, posługują się Autorzy koncepcją krzywej redukcji zadłużenia Laffera. Podchodzą jednak do niej krytycznie i uważają, że postulowana na jej podstawie skala redukcji zadłużenia maksymalizuje korzyści wierzycieli, ale nie w pełni bierze pod uwagę zdolności dłużnika do obsługi zredukowanego zadłużenia. Wskazują na to wyniki badania J.W.Deana, sugerujące zdolność Polski do obsługi zadłużenia; zdaniem Autorów jest to wyraźnie niemożliwe.

Jeśli chodzi o ostatnią umowę Polski z Klubem Paryskim, to zastrzegając się, że nieznane są szczegóły techniczne, Autorzy uważają, że redukcja długu "...stwarza realną szansę powodzenia programu stabilizacji i transformacji gospodarki polskiej, chociaż będzie to niebywale trudne". Pozostaje jednaksprawą otwartą, czy my tęszansę będziemy w stanie należycie wykorzystać. Wiele jest tu jeszcze niewiadomych.

Nie jest pewne, czy będziemy w stanie spełnić wszystkie warunki Funduszu Walutowego jeśli chodzi o realizację 3-letniego planu gospodarczego. Asą to warunki trudne jeśli chodzi np. o możliwość zmiany obecnego kursu waluty, poziom inflacji, restrykcyjną politykę kredytową i tempo prywatyzacji. Gdyby Polska tych warunków nie dotrzymała, to po 3-letnim okresie, w którym dług będzie obniżony o 30% do poziomu 23 mld. USD, a cała jego roczna obsługa będzie wynosiła tylko 612 mln. USD z tytułu odsetek, nie nastąpi dalsza redukcja długu o 20% do poziomu 16,5 mld. USD.

Poza tym należy mniemać, że od 1994 r. trzeba będzie płacić Klubowi Paryskiemu normalne odsetki od kapitału oraz raty kapitałowe, co od razu podniesie kwotę rocznej obsługi do około 2,3 mld. USD. O szczegółach w tym względzie zapewne niedługo się dowiemy.

Wielką niewiadomą pozostają rozmowy w sprawie ewentualnej redukcji zadłużenia przez banki komercyjne. Należy się liczyć z tym, że nie zgodzą się one na 50% redukcję kapitału. Gdyby poszły na redukcję w rozmiarach 30%, to wtedy nasze zadłużenie wobec nich obniżyłoby się do 7,7 mld USD. Ile wynosiłyby roczne raty kapitałowe, będzie zależało od długości uzgodnionego odroczenia spłat. Gdyby było to 20 lat, roczne raty wynosiłyby średnio 370 mln. USD. Ale faktycznie mogłyby to być sumy zmienne, od bardzo niskich na początku okresu, do bardzo wysokich na jego końcu. Mieliśmy już taki precedens w stosunkach z bankami, dlatego można sądzić, że sumy płaconych rocznie odsetek będą na pewno poważne. Banki komercyjne z reguły domagają się płacenia odsetek w pełnej wysokości, co przy średniej stopie 10% wynosiłoby około 770 mln. USD rocznie. Wątpliwe jest, czy banki zgodzą się na obniżenie stopy procentowej.

Jak słusznie zaznaczają autorzy, obsługa dawnych długów nie podlegających konwersji wyniosłaby w ciągu pierwszych 3 lat po 700 do 900 mln. USD rocznie. Trzeba się jednak liczyć z tym, że w omawianym okresie dojdą nam nowe długi od międzynarodowych instytucji finansowych, od których trzeba będzie spłacać odsetki,

a z czasem także raty kapitałowe. W tej sytuacji bardzo trudno jest oszacować, jak wysoka będzie łączna suma obsługi naszych długów, starych zredukowanych i nowych. Można założyć, że w latach 1991-1993 w stosunku do Klubu Paryskiego wyniesie ona rocznie tylko 612 mln. USD, ale dla banków komercyjnych może wynieść około jednego miliarda, a dla reszty długów około 700 do 900 mln. USD. Łącznie, w latach 1991-1993 obsługa długówwyniosłaby około 2,3 do 2,5 mld. USD rocznie. Jest to więcej niż z tytułu niepełnej obsługi długów płaciliśmy rocznie w latach 1982-1989. Wtedy faktycznie zapłacona suma obsługi wynosiła najpierw około 2 mld., a od 1987 r. 1,6 mld. USD rocznie (w 1990 r. wyniosła nawet tylko 740 mln. USD). Jak z tego widać, obecna redukcja naszego zadłużenia nie poprawi nam nagle i radykalnie bieżącej sytuacji płatniczej kraju, a nawet ją lekko pogorszy.

Oczywiście należy uwzględnić fakt, że niektóre kraje należące do Klubu Paryskiego zredukują nam zadłużenie więcej niż o 50%. Stany Zjednoczone i Francja dały już dobry przykład, ale inni wielcy wierzyciele wcale się do tego nie kwapią. Należy też wziąć pod uwagę, że dodatkowa redukcja zadłużenia z przeznaczeniem na ochronę środowiska poprawi wprawdzie naszą sytuację bilansu płatniczego, ale pogorszy sytuację budżetu państwa, który będzie finansował te wydatki w walucie krajowej.

W ciągu najbliższych trzech lat będziemy z pewnością dysponowali odpowiednimi środkami dewizowymi na obsługę zadłużenia. Pozwolą na to nasze rezerwy dewizowe, wykorzystanie Funduszu Stabilizacyjnego oraz nowe kredyty od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, chociaż wykorzystanie tych dwóch ostatnich źródeł będzie oznaczało zaciąganie kredytów, czyli obciąży gospodarkę kraju w przyszłości. Jednak na dłuższą metę, szczególnie od 1994 r., sprawa zapewnienia wystarczających środków na obsługę długów nabierze poważnego znaczenia, będzie bowiem wymagała wygospodarowania odpowiednich środków zarówno w bilansie płatniczym, jak i w budżecie państwa.

Oczywiście, zarówno w pierwszym trzyletnim okresie, jak i w następnych latach będziemy korzystali z nowych kredytów długoterminowych, przede wszystkim od międzynarodowych instytucji finansowych. Możemy się spodziewać, że osiągną one łączną sumę od 5 do 6 mld. USD, ale będą one przeznaczone z regułu na projekty inwestycyjne sprzyjające restrukturyzacji gospodarki, a nie na bieżącą obsługę długów. Oczywiście, w pewnej mierze będzie można na obsługę długów zużyć przekazy z tytułu prywatnych inwestycji bezpośrednich w Polsce. Wiadomo jednak, że podstawowym źródłem dewiz na obsługę zadłużenia będzie nadwyżka wpływów z eksportu towarów w bilansie handlowym oraz dodatnie saldo przekazów prywatnych z zagranicy.

W1990 r. obroty towarowe w dewizach wymienialnych wykazały płatniczą nadwyżkę wpływów w kwocie 2,2 mld. USD, ale wyniki pierwszego kwartału b.r. świadczą o tym, że nadwyżka ta może się wciągu roku zmienić w deficyt. I kwartał br. wykazał już deficyt w kwocie 251 mln. USD, podobnie niekorzystnie kształtuje się sytuacja w dziedzinie

przekazów. W 1990 r. dały one nadwyżkę wpływów w kwocie 1,5 mld. USD, ale w pierwszym kwartale br. wykazały deficyt 174 mln. USD. Był on spowodowany przede wszystkim wycofywaniem przez rajowców dolarów z kont walutowych w celu uzyskania wyższego oprocentowania.

Jest rzeczą oczywistą, że w tej sytuacji koniecznym warunkiem zapewnienia normalnej obsługi zredukowanego zadłużenia zagranicznego obecnie, a szczególnie od 1994 r., jest szybki i poważny wzrost wpływów z eksportu towarów, przy ograniczeniu importu tylko do niezbędnych rozmiarów. Powinno to być podstawowym zadaniem dla polityki gospodarczej w najbliższym okresie.

Stanisław Polaczek

Odnosząc się do dwóch referatów chciałbym skoncentrować uwagę przede wszystkim na problematyce będącej przedmiotem referatu D.Gotz-Kozierkiewicz: Kurs walutowy a inflacja i recesja. Tę kolejność dyktuje mi kluczowe znaczenie kursu walutowego dla polityki monetarnej, a także pewne nie tylko intuicyjne odczucie, że właśnie w polityce kursowej tkwi bardzo słaby albo może najsłabszy punkt rządowego programu stabilizacji.

Potwierdzenie takiej hipotezy znajduję w referacie, gdzie Autorka kilkakrotnie napisała o nadmiernej dwaluacji złotego w końcu 1989 r. W referacie stwierdza ona m.in., że "...nadmierna dewaluacja złotego w połączeniu zwłaszcza z wysoce restrykcyjną polityką monetarną, a również dochodową, miała swój udział w drastycznym załamaniu produkcji". Jeżeli uwzględni się, że w styczniu 1990 r. stopa inflacji wyniosła 79% (zamiast prognozowanych 46%), to są przesłanki do stwierdzenia, że nadmierna dewaluacja złotego doprowadziła do zintensyfikowania procesów inflacyjnych i do pogłębienia recesji.

Powstaje oczywiście pytanie, jak określić pożądany *poziom kursu*. Postulat Autorki, aby był on "bliski realnego w wyjściowych warunkach" nie jest jednak jasny. Zgadzam się z oceną, że mniej niebezpieczna wydaje się być pewna nadwartościowość waluty krajowej niż stosunkowo głęboka podwartościowość, ale to też nie jest wskazówka zbyt klarowna. Odnoszę wrażenie, że zastanawiając się nad poziomem kursu, Autorka jakby zapomniała o ważnym stwierdzeniu na początku referatu, że istnieją dwa zasadnicze kryteria oceny realności kursu: parytet siły nabywczej i równowaga bilansu płatniczego. W Polsce tylko to drugie kryterium było i jest

stosowane, pierwsze nigdy nie było wykorzystywane (pomijam marginesową w tym przypadku sprawę kursu w płatnościach niehandlowych). Czas chyba odejść od tej praktyki. Oczywiście nie ma formuł matematycznych, które pozwalałyby określić pożądany poziom kursu na podstawie tych dwóch kryteriów. Zawsze pozostanie tu dość szerokie pole do subiektywnych ocen. Chodzi jednak o to, aby ustalając kurs znać przybliżony jego poziom według każdego z tych dwóch kryteriów. Z porównań międzynarodowych można dowiedzieć się, że w 1990 r. oficjalny kurs dolara w Polsce był około dwukrotnie wyższy od parytetu siły nabywczej złotego i dolara, i że w rezultacie Polska praktycznie była najtańszym krajem dla posiadaczy walut wymienialnych.

Sądzę, że gdyby fakt ten był powszechniej znany, a także jego ujemne oddziaływanie na "terms of trade" polskiego handlu zagranicznego, to przypuszczalnie nie dokonalibyśmy tak głębokiej dewaluacji złotego. Warto przy tym zwrócić uwagę na jeszcze jedną niekorzystną sekwencję zjawisk - im głębsza dewaluacja, tym wyższy wzrost cen i płac, tym większe dysproporcje (często odczuwane jako "niesprawiedliwe") między dochodami poszczególnych grup ludności, a więc tym większe nasilenie postaw roszczeniowych bezpośrednio zagrażających skutecznej realizacji programu rządu.

Formułując te uwagi, pragnę podkreślić, że celem ich nie jest krytyka dotychczasowych działań, lecz dyskusja metod działań na przyszłość, gdyż problem wyboru polityki kursowej jest dziś i będzie zawsze aktualny.

Rozważając sprawę *wewnętrznej wymienialności złotego* i analizując wady i zalety przedsięwzięcia, Autorka przychyla się do stanowiska, że był to wybór racjonalny. Nie kwestionując tej oceny, inaczej widziałbym jej uzasadnienie. Moim zdaniem dużo większe znaczenie miała wymienialność wewnętrzna dla osiągnięcia jednolitego kursu waluty i likwidacji czarnego rynku walutowego, niż dla stworzenia sprzyjających warunków dla napływu zagranicznego kapitału długotermninowego. Jednocześnie trzeba dostrzegać niebezpieczeństwa, jakie kryją się w wymienialności przy zbyt liberalnym jej stosowaniu. Przykładowo należałoby rozważyć ograniczenie wymienialności do obrotów bieżących bilansu płatniczego, a więc z wyłączeniem obrotów kapitałowych, zgodnie z praktyką stosowaną w wielu krajach o gospodarce rynkowej.

Bardzo trafne są spostrzeżenia dotyczące *sekwencji działań stabilizujących.* Dokonana po 1 stycznia 1990 r. pięciokrotna, względnie siedmiokrotna podwyżka cen węgla i także wysoka podwyżka cen innych nośników energii musiała spowodować nowe silne pchnięcie cen w górę w całej gospodarce. W rezultacie nastąpił wzrost cen i spadek produkcji w skali o wiele większej od przewidywanej. Wydaje się, że ze względu na niezwykle szeroko rozchodzące się reperkusje wzrostu cen energii, dokonanie ich podwyżek na początku zamiast na końcu operacji cenowej zmniejszyłoby tempo wzrostu ogólnego poziomu cen.

Na zakończenie kilka refleksji *w sprawie dalszej polityki kursu waluty*. Przychylam się do opinii Autorki, że "...wzajemne związki miedzy polityką kursu walutowego i polityką pieniężną w transformowanej gospodarce postsocjalistycznej wydają się być jednym z najbardziej kruchych ogniw w programie stabilizacji i przemian systemowych". Rozważmy przykładowo związek między kursem złotego i oprocentowaniem wkładów w walucie krajowej. Wysokie oprocentowanie wkładów ogranicza popyt krajowy na waluty obce i podtrzymuje kurs złotego. Stabilność kursu chroni przed wzrostem cen, ale wysoka stopa procentowa nie tylko rodzi tendencje recesyjne, ale wpływa na wzrost kosztów i cen. Z kolei obniżka stopy procentowej zmusi do dewaluacji, która wzmoże tendencje inflacyjne.

Z tej sytuacji błędnego koła należy poszukiwać wyjścia przez aktywne wykorzystywanie środków ochrony kursu za pomocą różnego rodzaju narzędzi polityki handlu zagranicznego i polityki płatniczej, a więc ceł, podatku obrotowego, ograniczeń ilościowych, szerokiego wachlarza różnych środków promocji eksportu itd. Dotychczas z tych środków korzystaliśmy niedostatecznie, a czasem rezygnowaliśmy z ich wykorzystywania, doprowadzając do sytuacji absurdalnych (przykładowo zwalnianie z podatku obrotowego importowanych alkoholi i paliw płynnych).

W tej dziedzinie występuje też problem ochrony bilansu płatniczego, a więc również i kursu waluty przy imporcie kapitału zagranicznego i tworzeniu tzw. "joint ventures". Dość szeroko stosowana zasada pełnej swobody transferu zysków przez zagranicznych importerów może budzić wątpliwości, natomiast w sposób zdecydowany należałoby odrzucać postulaty jeszcze szersze, gwarantowania swobody dostępu do rynku, wyboru działalności i transferu zysków. Chodzi o to, że korzystając z takich swobód kapitał zagraniczny mógłby wpływać na wzrost importu, nie przyczyniając się wcale do wzrostu eksportu i powiększając w ten sposób deficyt bilansu płatniczego.

Podobnie ma się sprawa z wymaganiem od inwestorów zagranicznych podejmowania zobowiązań do eksportu pewnej części produkcji. Inwestorzy ci czasem zgłaszają sprzeciw wobec tego rodzaju wymogów. Jest to wymóg niewątpliwie istotny z punktu widzenia interesu gospodarki polskiej. Przy słabości naszego potencjału eksportowego i konieczności restrukturyzacji tego potencjału celowe jest wykorzystanie również współpracy z kapitałem zagranicznym dla wykonania tych zadań. Ale można dowodzić, że wymóg eksportu leży również w interesie zagranicznych inwestorów. Przyczyniając się bowiem do rozbudowy potencjału eksportowego kraju i umacniając w ten sposób jego sytuację płatniczą, tworzą oni jednocześnie podstawy bezpieczeństwa ich inwestycji i uzyskują gwarancje spłat kapitału i odsetek.

W referacie I.Antowskiej-Bartosiewicz i W.Małeckiego, w którym Autorzy omawiają kwestie zadłużenia i kapitału zagranicznego, rozróżnia się dwa kanały oddziaływania długu zagranicznego: odpływ netto zasobów finansowych oraz tzw. nawis długu. Z punktu widzenia kraju dłużniczego pojęcie nawisu może być nieco

mylące, gdyż sytuację dłużnika lepiej chyba charakteryzuje suma długu nominalnego, niż nawisu. Pojecie nawisu wydaje się być znacznie bardziej użyteczne z punktu widzenia kraju wierzycielskiego, któremu charakteryzuje ono potencjalną utratę kapitału na skutek niewypłacalności dłużnika. Przy takiej interpretacji wątpliwe jednak staje się twierdzenie Autorów, że "...do tej pory nie nawis długu stanowił główną przeszkodę dla inwestycji zagranicznych w Polsce". Jeżeli bowiem, jak wskazuje się w referacie, w 1990 r. cena długu polskiego na rynku wtórnym wynosiła 0,16 USD za 1 USD wartości nominalnej, to fakt ten nie mógł być obojętny dla inwestorów poszukujących lokat za granicą.

Zadłużenie Polski wzrosło, jak podaje się w referacie, z 26,0 mld. USD na koniec 1981 r. do 48,5 mld. USD na koniec 1990 r., mimo że w tym okresie prawie zupełnie nie zaciągaliśmy nowych kredytów zagranicznych. Wzrost zadłużenia powstał zatem wskutek kapitalizacji niezapłaconych odsetek (liczonych według bardzo wysokiej stopy procentopwej na rynkach kredytowych w latach '80.) i kar umownych. Tak więc przez całą dekadę wzrost zadłużenia nie wiązał się z przypływem kapitału, wzrostem inwestycji i pobudzaniem procesów produkcyjnych, dzięki którym można by osiągnąć środki na spłatę długów. W tych warunkach nie można się dziwić, że jakiekolwiek projekcje bilansu płatniczego Polski wskazują na to, że obsługa tej skali zadłużenia jest nierealna.

W tej sytuacji redukcja zadłużenia Polski, jak zauważają Autorzy, stwarza realną szansę powodzenia programu stabilizacji i transformacji. Ta *redukcja zadłużenia* z punktu widzenia wierzycieli może być (choć zapewne nie jest) ujmowana nie tylko jako *akt realizmu, ale w jakiejś mierze też jako akt sprawiedliwości* Ogromny ciężar wysokiego oprocentowania wynikał bowiem ze specyficznych metod walki z inflacją zastosowanych przez kraje wierzycielskie, metod, które przyczyniły się do pogłębienia recesji w wielu krajach dłużniczych. W przypadku Polski do wzrostu zadłużenia przyczyniły się dodatkowo restrykcje gospodarcze zastosowane wobec gospodarki Polskiej w końcu 1981 r.

W nawiązaniu do słusznego stwierdzenia Autorów referatu, że redukcja długów nie rozwiązuje wszystkich problemów, dodałbym jedną uwagę uzupełniającą. Jest to *decyzja ważna i nieodzowna w przyszłości,* która *w najbliższych latach nie przyniesie jednak ulgi,* a wprost przeciwnie, może zwiększyć nasze trudności. Oznacza ona bowiem, że zmniejszy się ciężar obsługi zadłużenia w stosunku do dotychczasowych zobowiązań umownych, ale zwiększy się ów ciężar w stosunku do sytuacji lat '80., gdy obsługa była praktycznie zawieszona. Ten fakt już dziś nakłada na nas ogromne *zadania, które musimy podjąć sami* w sferze polityki handlu zagranicznego, struktury importu i eskportu, struktury produkcji itd. Bez tego rodzaju działań szanse, które daje redukcja długów mogą być niewykorzystane.

IV. PROGRAMY STABILIZACYJNE NA ŚWIECIE

Elżbieta Skrzeszewska-Paczek

1. Programy dostosowawcze - założenia i realizacja

Problemy związane z wyborem strategii dostosowawczej

Szybkość i łatwość stłumienia procesów inflacyjnych w znacznym stopniu uzależniona jest od tego, w jakim stadium inflacji znajduje się kraj przystępujący do realizacji programu dostosowawczego. W związku z tym przy wyborze strategii antyinflacyjnej istotne znaczenia ma fakt, czy jest to stadium wysokiej chronicznej inflacji czy też hiperinflacji.

Kraje o chronicznej inflacji cechuje narastanie jej poziomu w drugim okresie np. w Brazyli i Izraelu inflacja z poziomu 20% na początku lat 70. wzrosła do 40% w połowie lat 70. ,100% na początku lat '80. i 200% w połowie lat '80. Ponadto procesy inflacyjne w tych krajach mają charakter asymetryczny. Wszelkie skoki inflacji wywołane czynnikami o charakterze przejściowym wywołują w nich trwały wzrost poziomu inflacji (np. w krajach Ameryki Łacińskiej po "szokach" naftowych), natomiast w przypadku gdy gospodarka doznaje "szoku" pozytywnego, np. wskutek poprawy jej terms of trade, nie dochodzi do trwałego obniżenia stopy inflacji (przykład Izraela i Brazylii).

Charakterystyczną cechą gospodarek znajdujących się w stanie chronicznej inflacji jest powszechne stosowanie w nich mechanizmów indeksacyjnych (np. w

wpływ inflacji na redystrybucję dochodów w społeczeństwie oraz redukują zakłócenia w procesie produkcyjnym. Indeksacja, całkowicie lub nawet częściowo bazująca na stopach inflacji z ubiegłych okresów, z jednej strony ułatwia funkcjonowanie gospodarki w warunkach inflacji, z drugiej zaś stanowi kanał transmisji inflacji z przeszłości, a więc jest jednym ze źródeł inercji inflacyjnej.

Inercja inflacyjna - zjawisko szczególnie istotne w krajach o chronicznej inflacji - stanowi składnik procesów inflacyjnych niezależny, przynajmniej w średnim okresie od ewolucji podstawowych zmiennych makroekonomicznych. Obok inflacji może być ona także efektem funkcjonowania w gospodarce długookresowych porozumień płacowych, zawieranych w poszczególnych branżach w niejednakowym terminie, na różne okresy i na różnych zasadach. Rozwiązanie to przez asynchronizację decyzji cenowych i płacowych powoduje wydłużenie "pamięci" systemu gospodarczego, tj. zwiększenie inercji inflacyjnej.

Ostatnio w literaturze ekonomicznej, obok wymienionych wyżej rozwiązań instytucjonalnych związanych z przeszłością, rosnący nacisk przy analizie źródeł inercji inflacyjnej kładzie się na elementy związane z przyszłością, a mianowicie na oczekiwania decydentów cenowych dotyczące zachowań ich konkurentów oraz na ocenę wiarygodności programu przez społeczeństwo (Kiguel , Liviatan , 1989 b). Niezdolność decydentów cenowych do koordynacji swoich decyzji przy schodzeniu do niższego poziomu inflacji może spowodować, że mimo odpowiednich zmian podstawowych wielkości makroekonomicznych w gospodarce, każdy z nich będzie powstrzymywał się z obniżką cen swoich wyrobów, dopóki nie zrobią tego pozostali. W ten sposób brak mechanizmu synchronizacji ich decyzji prowadzi do inercji inflacyjnej.

Z kolei jeśli w społeczeństwie dominuje przekonanie, że dokonana redukcja deficytu budżetowego ma charakter nietrwały lub też nie wierzy ono w determinację rządu w zakresie utrzymania nominalnych kotwic (kursu walutowego lub podaży pieniądza), to może to także spowodować utrzymywanie się inflacji ponad poziomem wynikającym z kształtowania się podstawowych zmiennych makroekonomicznych. Należy przy tym podkreślić, że niska wiarygodność programu dostosowawczego jest zwykle przeszkodą trudniejszą do pokonania w warunkach chronicznej inflacji niż hiperinflacji. W tym pierwszym przypadku funkcjonowanie mechanizmów indeksacyjnych, zmniejszając wiele kosztów wywołanych inflacją powoduje, że presja na przystąpienie do realizacj i programu dostosowawczego jest mniejsza. W sytuacj i gdy mimo ponującej inflacji gospodarka może się rozwijać, społeczeństwo świadome kosztów ewentualnej polityki antyinflacyjnej nie odczuwa - przynajmniej w krótkim okresie - przymusu jej podjęcia.

Ewentualne rozpoczęcie realizacji programu dostosowawczego w takich warunkach oznaczałoby mniejsze szanse na sukces. Ceny i płace byłyby bowiem ustalane zgodnie z negatywnymi oczekiwaniami społecznymi, co hamowałoby spadek inflacji, prowadziło do wzrostu płac realnych, nadwartościowości waluty krajowej i pogorszenia stanu bilansu obrotów bieżących, a w ostatecznym efekcie spowodowałoby odstąpienie od programu. Inna trudność pokonania chronicznej inflacji wynika z faktu, że jej źródła nie zawsze są jasne, co komplikuje dobór właściwych środków polityki antyinflacyjnej. Z tych względów powszechnie uważa się, że łatwiejsza do opanowania od inflacji chronicznej jest hiperinflacja. Może ona występować w dwóch odmianach, a mianowicie epizodu hiperinflacyjnego w kraju o

tradycyjnie niskim pozornie inflacji (np. Boliwia) oraz w kraju o chronicznie wysokiej inflacji (np. Argentyna, Brazylia).

Funkcjonowanie gospodarki w warunkach hiperinflacji jest niemożliwe w dłuższym okresie, gdyż prowadzi ona do załamania systemu finansowego państwa, zerwania powiązań produkcyjnych, zahamowania wzrostu gospodarczego. W związku z tym w społeczeństwie żyjącym w warunkach hiperinflacji powszechna jest świadomość konieczności wyjścia z niej, co w oczywisty sposób zwiększa wiarygodność podejmowanego programu dostosowawczego. Ponadto w miarę wzrostu stopy inflacji ulegają skróceniu okresy, na które zawierane są porozumienia płacowe. Powoduje to, że stopniowo zmiany płac stają się prawie całkowicie zsynchronizowane ze zmianami cen. W takich warunkach gospodarka szybko reaguje na stosowane środki antyinflacyjne. Tak więc sam proces hiperinflacji działa w kierunku eliminacji inercji inflacyjnej. Relatywna łatwość opanowania hiperinflacji wynika też z faktu, że jasne są jej źródła (duży deficyt budżetowy finansowany przez kreację pieniądza), a tym samym także konieczne do zastosowania środki polityki stabilizacyjnej.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy nie byłoby rozwiązaniem dla krajów o bardzo trudnej do pokonania inflacji chronicznej dopuszczenie do jej wzrostu do stadium hiperinflacji. Rozumowanie takie należy jednak uznać za błędne, nawet jeśli pominiemy kwestię strat ponoszonych przez gospodarkę w stanie hiperinflacji. Otóż jak wykazują doświadczenia wielu krajów, pokonanie hiperinflacji prowadzi do powrotustopy inflacji do jej poprzedniego poziomu (Kiguel, Liviatan, 1990). Jeśli więo hiperinflacja była epizodem w kraju o tradycyjnie niskim poziomie inflacji, to jej opanowanie oznaczało odzyskanie stabilizacji cenowej, natomiast gdy hiperinflacja pojawiła się w kraju, w którym przedtem utrzymywała się chroniczna wysoka inflacja, było to równoznaczne z powrotem do tego stanu. Dalsze obniżanie poziomu inflacji okazywało się już znacznie trudniejsze i pociągało za sobą duże koszty. W związku z tym trudno znaleźć przykład kraju o wysokiej chronicznej inflacji, któremu udałoby się, pokonawszy hiperinflację, osiągnąć pełną stabilizację cenową. Skoro droga wyjścia ze stanu wysokiej chronicznej inflacji nie prowadzi przez hiperinflację, oznacza to, że każdy z tych przypadków wymaga zastosowania odrębnej strategii dostosowawczej. Istnieją dwa podstawowe rodzaje takich strategii: ortodoksyjna i heterodoksyjna.

Zasadniczym elementem programów ortodoksyjnych jest eliminacja deficytu budżetowego, czemu z reguły towarzyszy posługiwanie się podażą pieniądza lub kursem walutowym jako tzw. nominalnymi kotwicami, tj. stabilizatorami poziomu cen. Jak wynika z doświadczeń wielu krajów ten typ strategii dostosowawczej jest najbardziej skuteczny w zwalczaniu hiperinflacji występującej w krajach o tradycyjnie niskim poziomie inflacji, natomiast jego efektywność - szczególnie w krótkim okresie - jest znacznie mniejsza w krajach o chronicznie wysokiej inflacji. W tym ostatnim przypadku najlepsze efekty daje zastosowanie strategii heterodoksyjnej.

Programy heterodoksyjne stanowią w zasadzie odmianę programów

ortodoksyjnych wykorzystujących kurs walutowy jako nominalną kotwicę. Różnica między nimi polega na tym, że na początkowym etapie realizacji programów heterodoksyjnych stosuje się dodatkowo politykę dochodów (kontrole cen i/lub płac najczęściej w formie zamrożeń). Element ten wprowadzany jest w celu przezwyciężenia inercji inflacyjnej, która -jak wyjaśniono - w warunkach chronicznej inflacji bardzo utrudnia powrót do stanu stabilizacji cenowej. Im wyższa jest przy tym stopa inflacji w kraju o inflacji chronicznej, tym bardziej uzasadnione jest w programie dostosowawczym podejście szokowe, a nie stopniowe, tj. tym większą rolę powinna w nim odgrywać polityka dochodów (szeroki zakres stosowania obowiązkowych kontroli cen i płac).

Ze względu na fakt, że w miarę wzrostu stopy inflacji pogłębia się w gospodarce synchronizacja płac i cen, system długookresowych porozumień płacowych oraz indeksacja (bazująca na stopach inflacji z ubiegłych okresów) stają się coraz mniej znaczącymi źródłami inercji inflacyjnej. Zwiększa się natomiast w tym względzie rola zachowań decydentów cenowych oraz wiarygodności programu dostosowawczego.

Jeśli chodzi o pierwszy z wyżej wymienionych elementów, to posłużenie się terapią szokową (zamrożeniami) daje rządowi dodatkowy czas na to, by stosując odpowiednie środki polityki fiskalnej mógł przekonać społeczeństwo o trwałości swego dążenia do stabilizacji cenowej, a tym samym zwiększyć wiarygodność programu. Z kolei dla każdego decydenta cenowego wprowadzenie zamrożeń jest równoznaczne z uzyskaniem informacji, że pozostali ustalęceny w ten sam sposób, a gdy inflacja zejdzie do niższego poziomu - władze zaczną eliminować kontrole. W ten sposób zostaną zsynchronizowane decyzje cenowe w skali całej gospodarki, a tym samym wyeliminowane zostanie źródło inercji inflacyjnej.

Im wyższa jest stopa inflacji w kraju o inflacji chronicznej, tym większa staje się rola długookresowych porozumień płacowych jako źródła inercji inflacyjnej. Jeśli w tych warunkach władze decydują się na strategię stabilizacyjną opartą na polityce dochodów, to muszą zgromadzić szczegółowe dane o wszystkich funkcjonujących porozumieniach płacowych (terminach ich zawarcia, okresach obowiązywania, zasadach ustalania płac itp.), a następnie dla każdego z nich określić zasady korekty płac prowadzące do różnych podwyżek w poszczególnych przypadkach. W praktyce postępowanie to okazuje się często na tyle złożone, że się z niego rezygnuje. Ponadto jest to uzasadnione tym, że im niższa stopa inflacji, tym na ogół mniejsze znaczenie komponentu inercyjnego, co skłania do zastosowania bardziej stopniowego podejścia w programie dostosowawczym (a więc mniejszego zakresu kontroli, stosowanych w sposób bardziej elastyczny) lub wręcz do posłużenia się programem ortodoksyjnym (który w celu stłumienia oczekiwań inflacyjnych może dodatkowo zawierać elementy polityki dochodów, np. w postaci dobrowolnych umów).

Założenia i realizacja programów ortodoksyjnych

W warunkach hiperinflacji

Najbardziej znanym w ostatnich latach przykładem zastosowania ortodoksyjnej strategii stabilizacyjnej w warunkach hiperinflacji jest program boliwijski z 1985 r. W latach '60. i 70. Boliwia była krajem o stosunkowo niskiej - jak na standardy południowo-amerykańskie - stopie inflacji. Doświadczyła w swojej historii dwóch gwałtownych skoków poziomu inflacji: w połowie lat '50. (roczna stopa inflacji utrzymywała się wówczas przez kilka lat na poziomie 100%) oraz w połowie lat '80. (w 1984 r. roczna stopa inflacji wynosiła 1.280%, **a** w 1985 r. już 11.750%). Epizod hiperinflacyjny z lat '80. był następstwem światowego kryzysu zadłużeniowego zapoczątkowanego w 1982 r. Spowodował on przekształcenie Boliwi z kraju odbiorcy netto środków finansowych z zagranicy w dostawcę netto tych środków. Od tej pory boliwijski deficyt budżetowy był finansowany nie ze źródeł zagranicznych, lecz krajowych - przez emisję pieniądza. Wpływy budżetu państwa z emisji pieniądza (seigniorage), które wiatach 70. utrzymywały się na poziomie około 2% GDP, wzrosły wówczas do 12%. W rezultacie inflacja w sierpniu 1985 r. osiągnęła (w skali rocznej) 45.000%.

W tych warunkach zastosowano ortodoksyjny program dostosowawczy, którego podstawowe elementy stanowiły: znaczna redukcja deficytu budżetowego (z ponad 20% w 1983 r. i 1984 r. do 3-4% w 1986 r.), bardzo restrykcyjna polityka monetarna i stabilizacja kursu walutowego. Środki te w ciągu zaledwie kilku dni spowodowały eliminację inflacji, przy stosunkowo małych kosztach (spadek produkcji i wzrost bezrobocia, jakie wówczas nastąpiły, przypisywane są przede wszystkim ogólnemu pogorszeniu stanu gospodarki w okresie hiperinflacji oraz drastycznemu spadkowi terms of trade wywołanemu krachem na światowym rynku cyny w październiku 1985 roku).

Analizując źródła sukcesu programu biliwijskiego^należy wskazać na następujące czynniki:

1) jasność co do źródeł hiperinflacji (duży deficyt budżetowy finansowany przez kreację pieniądza), a tym samym co do środków jej wyeliminowania,

2) zaakceptowanie programu przez społeczeństwo, które doświadczyło trudów życia w warunkach hiperinflacji (spadający GDP i rosnące bezrobocie),

3) fakt, że Boliwia była krajem o tradycyjnie niskiej stopie inflacji spowodował, że nie rozwinęły się tam np. mechanizmy indeksacyjne (powszechnie stosowane w warunkach wysokiej inflacji), które stanowiłyby później źródło inercji inflacyjnej.

4) samoczynną eliminację inercji inflacyjnej w warunkach hiperinflacji;proces ten był następstwem postępującego, w miarę wzrostu stopy inflacji, skracania okresów, na jakie zawierano porozumienia płacowe. Doprowdziło to z czasem do powstania w

gospodarce bardzo elastycznego i zsynchronizowanego systemu cen i płac, który mógł szybko reagować na stosowane środki polityki antyinflacyjnej.

Dodatkowym czynnikiem, który przyczynił się do stłumienia inercji inflacyjnej była niewątpliwie dolaryzacja gospodarki boliwijskiej. W warunkach szybko rosnącej inflacji dolar USA odgrywał w Boliwii coraz większą rolę jako jednostka obliczeniowa. Coraz więcej cen było wyrażanych w dolarach, choć używano waluty krajowej jako środka płatniczego. W praktyce wyglądało to w ten sposób, że ceny były codziennie "indeksowane" w stosunku do wolnorynkowego kursu dolara, co umożliwiało większą synchronizację decyzji cenowych w skali gospodarki, a tym samym przeciwdziałało zakłóceniom relacji cenowych.

Kurs walutowy stał się w tej sytuacji niejako "naturalną" nominalną kotwicą, którą rząd mógł się posłużyć w programie dostosowawczym. Ustabilizowanie kursu dolara było jednoznaczne z ustabilizowaniem poziomu cen krajowych.

Bardzo podobne do boliwijskiego programy ortodoksyjne zastosowano też w warunkach hiperinflacji w Argentynie i Brazylii na początku 1990 r. Argentyński epizod antyinflacyjny rozpoczął się w lutym 1989 r. i trwał około roku (przy czym w drugiej połowie 1989 r. stopa inflacji wykazała przejściowy spadek), a brazylijski - około 3 miesięcy (przy znacznie niższych niż w Argentynie stopach inflacji). W obu programach wyeliminowano deficyt budżetowy (a w niektórych miesiącach uzyskano nawet nadwyżkę), zastosowano bardzo restrykcyjną politykę monetarną oraz stabilny kurs walutowy, mimo to nie zdołano pokonać inflacji; utrzymała się ona w obu krajach na poziomie około 10% miesięcznie wykazując z czasem tendencję wzrostową.

Wyniki te wiąże się z faktem, że zarówno w Argentynie, jak i w Brazylii przed okresem hiperinflacji panowała - w odróżnieniu od Boliwii - wysoka chroniczna inflacja. W związku z tym w społeczeństwach tych krajów dominowało uzasadnione długoletnim doświadczeniem przekonanie, że gospodarka może sprawnie funkcjonować w warunkach wysokiej inflacji. Oczekiwano więc, że po stłumieniu hiperinflacji i powrocie stóp inflacji do poprzedniego poziomu, rząd zaniecha dalszego prowadzenia polityki antyinflacyjnej. Tak też się stało, gdyż możliwości kontynuacji tej polityki były ograniczone w warunkach znacznej inercji, inflacyjnej wywołanej wspomnianymi oczekiwaniami społecznymi. Jak stąd wynika, przebieg procesów inflacyjnych przed wejściem gospodarki w fazę hiperinflacji ma decydujące znaczenie dla rezultatów podjętego w tej fazie programu dostosowawczego. Po stłumieniu hiperinflacji stopa inflacji wykazuje bowiem tendencję do nieschodzenia poniżej utrzymującego się poprzednio poziomu.

Należy zatem stwierdzić, że programy ortodoksyjne zastosowane w warunkach hiperinflacji mogą być w pełni skuteczne, tj. doprowadzić do stabilizacji cenowej, tylko wówczas, gdy w danym kraju panowała przedtem niska inflacja (vide Boliwia[5]*). Brak

[56] Inflacja w Boliwii - mimo natychmiastowej i całkowitej jej eliminacji bezpośrednio po podjęciu programu dostosowawczego - nie została ostatecznie w pełni wyeliminowana i utrzymuje się na średnim poziomie rocznym około 20%.

jest jak dotąd zdecydowanie pozytywnych doświadczeń z ich stosowaniem w warunkach hiperinflacji poprzedzonej wysoką chroniczną inflacją.

W warunkach chronicznej inflacji

Wiele krajów próbowało stosować ortodoksyjną strategię dostosowawczą w warunkach chronicznej inflacji. Posługiwano się przy tym trzema rodzajami programów,programami bazującymi wyłącznie na restrykcyjnej polityce fiskalnej oraz stosującymi dodatkowo politykę monetarną lub kurs walutowy jako nominalne kotwice.

Pierwszy typ programu zastosowano m.in. w Meksyku (1983) oraz Brazylii (1983-84). Sytuacja gospodarcza obu krajów była wówczas podobna. Cechowały ją: wysokie deficyty budżetowe oraz deficyty bilansu obrotów bieżących, a także szybko rosnące zadłużenie zewnętrzne i inflacja (w Meksyku roczna stopa inflacji wzrosła z 20-30% w latach 1978-81 do ok. 60% w 1982 r., a w Brazylii, gdzie tendencja ta pojawiła się znacznie wcześniej, z 30-40% w latach 1974-78 do 55-85% w latach 1979-80 i 100% w latach 1981-82).

W obu przypadkach dokonano drastycznej redukcji deficytu budżetowego (w Meksyku z 10% GDP w 1981 r. i6,5% w 1982 r. do 2,4% w 1983 r. i 2,1% wiatach 1984-85, a w Brazylii z 8,3% GDP w 1982 r. do 2,7% w 1984 r.). Mimo to w przeciwieństwie do programu biliwijskiego nie uzyskano spadku inflacji. W Meksyku wynosiła ona w 1983 r. ok. 100%, po czym spadła do 60% w latach 1984-85 i wzrosła do 80% w 1986 r., natomiast w Brazylii nastąpiło podwojenie stopy inflacji i skoczyła ona do poziomu 200% w latach 1984-85.

Przyczyn tych pozornie paradoksalnych rezultatów należy upatrywać w fakcie, że prowdzona wówczas w tych krajach polityka monetarna miała wyraźnie charakter dostosowawczy. Ponadto z uwagi na poważne trudności w sektorze zewnętrznym w znacznym stopniu zwiększono stopy dokonywanych dewaluacji. W ten sposób przez - z jednej strony zmniejszenie w warunkach indeksacji (nieformalnej w Meksyku i formalnej w Brazylii) płac realnych, tj. przez spadek konsumpcji krajowej, a z drugiej - zwiększenie konkurencyjności towarów krajowych, próbowano uzyskać poprawę bilansu obrotów bieżących. Cel ten osiągnięto w obydwu krajach: w Meksyku deficyt z poziomu 6,7% GDP przekształcił się w nadwyżkę w wysokości 3,8% GDP w 1983 r. i 2,5% w 1984 r., a w Brazylii deficyt w wysokości 8,9% GDP w 1982 r. spadł do 3,7% w 1983 r., by w 1984 r. przekształcić się w niewielką nadwyżkę. Jak stąd wynika, podstawowym celem obu programów było nie obniżenie poziomu inflacji, lecz zmniejszenie równowagi zewnętrznej. Oba rządy skłonne były bowiem dopuścić nawet do znacznego wzrostu stopy inflacji, jeśli w ten sposób - przez redukcję płac realnych - uzyskałyby poprawę stanu bilansu obrotów bieżących.

Doświadczenia Brazylii i Meksyku dowodzą, że głęboka redukcja lub nawet eliminacja deficytu budżetowego, jest warunkiem niezbędnym, ale niewystarczającym do stłumienia inflacji. Konieczne jest dodatkowo wprowadzenie do programu właściwej nominalnej kotwicy, co - szczególnie w warunkach nierównowagi zewnętrznej - nie jest sprawą prostą. Jeśli przy tym w kraju obowiązuje indeksacja płac, to nawet osiągnięcie pewnej redukcji inflacji stanowi - wskutek związanego z tym wzrostu płac realnych - zagrożenie dla równowagi zewnętrznej. Wyeliminowanie wzrostu płac realnych wymaga jednak zmiany zasad ich ustalania, co jest możliwe tylko w sprzyjających warunkach politycznych (np. w Chile w 1982 r. zniesiono indeksację płac oraz płacę minimalną) lub też w ramach pakietu heterodoksyjnego.

Kolejną odmianę programów ortodoksyjnych stanowią programy, w których obok restrykcyjnej polityki fiskalnej stosowana jest jako nominalna kotwica podaż pieniądza. Przykładem są programy: chlijski (1974-75) oraz argentyński (1976-78), oba wprowadzone pod rządami wojskowych. W obu przypadkach drastycznie zredukowano deficyty budżetowe: w Chile z poziomu 25% GDP w 1973 r. do 10,5% w 1974 r. i 2,6% w 1975 r. a w Argentynie z 10% GDP w 1975 r. do 3% w 1977 r. Jednocześnie zastosowano restrykcyjną - szczególnie wyraźnie w Chile - politykę monetarną. Relacja M2 do GDP z poziomu blisko 13% w 1973 r. spadła do 6,5-7,5% w latach 1974-76, mimo postępującego spadku inflacji. W Argentynie wykazała ona mniejszy spadek: z 29% w 1975 r. do 24% w 1976 r., także w warunkach obniżającej się stopy inflacji.

Rezultaty obu programów jednak rozczarowały. Zdołano co prawda zażegnać niebezpieczeństwo hiperinflacji, ale stopy inflacji utrzymywały się na stosunkowo wysokim poziomie. W Chile inflacja spadła z ponad 500% w 1974 r. do 375% w 1975 r. i 212% w 1976 r., a w Argentynie z ok. 450% w 1976 r. do 175% w latach 1977-78. Należy jednak podkreślić, że skuteczność tych programów była niewątpliwie większa niż programów brazylijskiego i meksykańskiego, gdyż wywołały one powolny, ale jednak spadek stopy inflacji. Było to niewątpliwie następstwem zastosowania nominalnej kotwicy w postaci podaży pieniądza.

Z drugiej jednak strony koszty związane z redukcją inflacji - szczególnie w przypadku Chile - były bardzo wysokie: wzrost bezrobocia z 4,6% w 1973 r. do 16,8% w 1975 r. oraz spadek GDP percapita o 14,4% w 1975 r. W Argentynie-choć spadek inflacji był tam większy - zdołano zmniejszyć związane z tym koszty, wprowadzając na późniejszym etapie realizacji programu dodatkowe nominalne kotwice (kontrole wzrostu płac realnych, zmniejszenie stopnia dokonywanych dewaluacji). W związku z tym bezrobocie wzrosło tam z -2,6% w 1975 r. do 4,5% w 1976 r., po czym wykazywało tendencję spadkową, a stopa wzrostu GDP per capita z - 2,5% w 1975 r. wzrosła do - 2,1% w 1976 r., by w 1977 r. osiągnąć + 4,7%.

Programy ortodoksyjne posługujące się podażą pieniądza w charakterze nominalnej kotwicy -jako mało efektywne i bardzo kosztowne - były stosowane dość rzadko. Ponadto w większości przypadków, w których już zdecydowano się na takie

podejście, faza monetarna trwała stosunkowo krótko i ostatecznie przechodzono na posługiwanie się kursem walutowym jako nominalną kotwicą.

Restrykcyjna polityka fiskalna w połączeniu z kursem walutowym jako nominalną kotwicą - stanowią trzecią odmianę ortodoksyjnej strategii dostosowawczej. Posługiwanie się kursem walutowym jako nominalną kotwicą nie musi oznaczać wprowadzenia stałego kursu walutowego. Może to być także kurs stały okresowo dostosowywany (crawling peg) lub też system wcześniej ogłaszanych dewaluacji o coraz mniejszej stopie (np. w formie tablitas). Podstawową kwestią jest to, by kurs walutowy był parametrem o charakterze egzogenicznym. Programy tego rodzaju stosowano m.in. w Argentynie (1958,1967,1979) i w Chile (1976).

Wspólną cechą programów argentyńskich tego typu była początkowo drastyczna redukcja deficytu budżetowego, a następnie jego powrót do stanu z punktu wyjścia lub nawet dalszy wzrost (zmiany w kształcie litery "U"). Podstawowym środkiem obniżania poziomu inflacji było w tych warunkach stopniowe zmniejszanie skali przeprowadzanych dewaluacji, przy czym z praktyki tej rezygnowano, gdy następował wzrost deficytu budżetowego. W rezultacie we wszystkich przypadkach osiągnięto tylko przejściowy spadek inflacji, a za podstawową przyczynę tego uważa się nieumiejętność utrzymania w dłuższym okresie deficytu budżetowego na niskim poziomie. Inną charakterystyczną cechą omawianych programów argentyńskich było stałe pogarszanie się w trakcie ich realizacji stanu bilansu obrotów bieżących, czemu towarzyszył spadek realnego kursu waluty krajowej oraz wzrost płac realnych. Zmiany te wynikały z utrzymywania się w gospodarce inercji inflacyjnej, której źródłem było funkcjonowanie mechanizmów indeksacyjnych i długookresowych porozumień płacowych. Dodatkowym czynnikiem stymulującym inercję inflacyjną stawał się stopniowy spadek wiarygodności programu. W miarę bowiem pogłębiającej się nadwartościowości kursu walutowego społeczeństwo coraz bardziej krytycznie oceniało możliwości utrzymania nominalnej kotwicy. Rosła w związku z tym presja na wzrost płac, której pracodawcy ulegali oczekując, że poniesione straty zostaną im zrekompensowane, gdy rząd przeprowadzi dewaluację.

Oczekiwanie przez społeczeństwo kryzysu bilansu płatniczego, a w związku z tym dewaluacji i ewentualnie różnych restrykcji importowych, zachęcało do przyspieszania zakupów towarów importowanych - szczególnie trwałego użytku. Prowadziło to do dalszego pogorszenia stanu tego bilansu, wywołując zarazem zjawisko boomu konsumpcyjnego. Bodźcem działającym w kierunku ożywienia gospodarczego we wszystkich omawianych programach był też napływ kapitału zagranicznego do Argentyny, wywołany wyższym poziomem stóp procentowych w kraju niż za granicą (wskutek wzrostu krajowych stóp procentowych w początkowym okresie realizacji programu, gdy inflacja zaczęła spadać).

Pogłębianie się ekspansywnych tendencji w gospodarce dodatkowo stymulowało wzrost płac realnych oraz realnej aprecjacji kursu walutowego, a tym samym zwiększało oczekiwania załamania się realizowanej polityki kursu walutowego oraz znacznej

dewaluacji waluty krajowej. Prowadziło to do dalszego wzrostu płac realnych, mimo że boom konsumpcyjny już się kończył, a tym samym przyspieszało fazę recesji gospodarczej. W ten sposób nieodłącznym atrybutem wszystkich omawianych programów argentyńskich opartych na kursie walutowym jako nominalnej kotwicy stawały się cykle produkcyjne.

Program analogiczny do argentyńskich podjęto też w Chile. Kursem walutowym jako instrumentem polityki stabilizacyjnej zaczęto się tam posługiwać od 1976 r. Początkowo przeprowadzono dwie rewaluacje, następnie od grudnia 1979 r. wprowadzono system "tablitas" (ogłaszanie z wyprzedzeniem dewaluacji o coraz mniejszych stopach), a dopiero od połowy 1979 r. wprowadzono stały kurs walutowy. Przez cały ten okres następowała stopniowa redukcja deficytu budżetowego, który ostatecznie został przekształcony w nadwyżkę w latach 1978-81. Mimo to, także i w tym przypadku inflacja wykazała znaczną "sztywność". Udało się co prawda sprowadzić ją ostatecznie do stosunkowo niskiego jak na ten rejon poziomu, ale nastąpiło to dopiero po pięciu latach stosowania kursu walutowego jako nominalnej kotwicy, w tym po dwóch latach - w formie kursu stałego. Roczne stopy inflacji w latach 1976-82 wynosiły kolejno: 212%,92%,40%, 33%, 35%, 20%, 10%.

Podobnie jak w programch argentyńskich również w Chile doszło, z analogicznych powodów, do realnej aprecjacji waluty krajowej, a w jej następstwie - znacznego pogorszenia stanu bilansu płatniczego. W rezultacie rząd zmuszony był odstąpić od realizowanej strategii stabilizacyjnej, czemu towarzyszył głęboki kryzys gospodarczy (GDP per capita spadł w 1982 r. o blisko 16%). Poprzedzał go przy tym - podobnie jak w Argentynie - okres stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarczego związanego z bardzo dużym napływem kapitału zagranicznego (po znacznym zliberalizowaniu obrotów kapitałowych), a w następstwie tego ze spadkiem krajowych stóp procentowych. W drugiej połowie 1981 r. aprecjacja dolara USA przyczyniła się do spadku stopy inflacji w Chile. Towarzyszył temu wzrost realnych stóp procentowych i spadek aktywności gospodarczej, spowodowany nagłym zahamowaniem dopływu zagranicznych kredytów (efekt kryzysu zadłużeniowego).

Jak wynika z porównania doświadczeń Argentyny i Ch9e?stosowane w warunkach chronicznej inflacji ortodoksyjne programy stabilizacyjne,oparte na kursie walutowym jako nominalnej kotwicy.mają podobny przebieg bez względu na trwałość dyscypliny fiskalnej. Ich charakterystycznymi elementami są: realna aprecjacja waluty krajowej i pogorszenie stanu bilansu obrotów bieżących oraz cykliczność wzrostu gospodarczego. Zachowanie w dłuższym okresie dyscypliny fiskalnej ma pozytywny wpływ na ostateczne wyniki programu w zakresie tłumienia inflacji, jednak utrzymująca się inercja inflacyjna, nawet w takim przypadku w znacznym stopniu ogranicza skuteczność polityki stabilizacyjnej.

Z porównania dwóch typów programów ortodoksyjnych - stosujących nominalne kotwice w postaci podaży pieniądza oraz kursu walutowego - wynika, że choć w obu tych przypadkach uzyskanie niższego poziomu inflacji okupione jest spadkiem

aktywności gospodarczej, to jednak istnieją pod tym względem między nimi pewne różnice. Otóż gdy w roli nominalnej kotwicy występuje podaż pieniądza, recesyjne skutki programu pojawiają się stosunkowo szybko, jeśli zaś kurs walutowy - następuje to z pewnym opóźnieniem (wskutek postępującej aprecjacji waluty krajowej i stopniowego pogarszania się stanu bilansu obrotów bieżących). Ponadto ze względu na fakt, że w tym ostatnim przypadku realne stopy procentowe są z reguły relatywnie niższe, recesyjne efekty programu są słabsze, natomiast przy stabilizacjach bazujących na podaży pieniądza jako nominalnej kotwicy utrzymywanie się inflacji skłania władze do dalszego zwiększania stopnia restrykcyjności polityki monetarnej i podnoszenia stóp procentowych, co oznacza dalsze pogłębianie recesji.

Podsumowując rozważania na temat programów ortodoksyjnych stosowanych w warunkach chrnicznej inflacji należy stwierdzić, że ogólnie rzecz biorąc okazywały się one stosunkowo mało skuteczne. Właściwie jedynym przykładem sukcesu wśród tego rodzaju programów był program chilijski.

Jak wynika z doświadczeń Chile, można wyjść ze stanu chronicznej inflacji posługując się ortodoksyjną strategią stabilizacyjną, lecz wymaga to długoletniej, nieprzerwanej walki z inflacją. W całym tym okresie musi być utrzymywana dyscyplina zarówno w zakresie polityki fiskalnej, jak i przyjętej kotwicy nominalnej. Dość powszechna jest w związku z tym opinia, że kluczem do sukcesu jest w danej sytuacji bardziej wytrwałość i konsekwencja realizacji niż specyfika stosowanych rozwiązań. Przy tego typu programch trzeba też być przygotowanym na wysokie koszty jakie gospodarka będzie musiała ponieść na długiej drodze do osiągnięcia stabilizacji cenowej. Biorąc to wszystko pod uwagę wiele krajów o chronicznej inflacji próbowało walczyć z nią posługując się odmienną strategią, a mianowicie heterodoksyjną.

Programy heterodoksyjne

Polityka dochodów

Wspólną cechą wszystkich programów heterodoksyjnych, a zarazem elementem odróżniającym je od programów ortodoksyjnych, jest stosowanie polityki dochodów w postaci kontroli cen, płac i kursu walutowego. Politykę tę wprowadza się do programu w celu szybkiego stłumienia procesów inflacyjnych i wyeliminowania inercji inflacyjnej, stanowiącej podstawową przyczynę niepowodzeń programów ortodoksyjnych podejmowanych w warunkach chronicznej inflacji. Nie można jednak posługiwać się polityką dochodów jako narzędziem do utrzymywania niskiej inflacji w długim okresie, gdyż prowadziłoby to do wystąpienia poważnych zakłóceń w

gospodarce (niewłaściwa alokacja zasobów, pojawienie się czarnych rynków). Stąd w programch heterodoksjanych stosowana jest ona tylko przejściowo, w początkowej fazie ich realizacji. Po usunięciu kontroli program heterodoksyjny staje się w zasadzie programem ortodoksyjnym.

Polityka dochodów w programach heterodoksyjnych może być realizowana na wiele różnych sposobów. Różne mogą być bowiem zakresy kontroli, ich charakter (obowiązkowy lub dobrowolny) lub okres stosowania. Przykładem programu o dużym zakresie zamrożeń cen jest program izraelski z 1985 r., w którym objęto nimi ok. 90% koszyka konsumpcyjnego. Z kolei np. w Jugosławii w 1990 r. zamrożenie cen dotyczyło tylko około 25% tego koszyka.

Oprócz obowiązkowych, stosowane są też dobrowolne kontrole cen, np. w Argentynie (1976 r.) przedsiębiorstwa, które wyraziły zgodę na zamrożenie na ustalony okres swoich cen, uzyskiwały w zamian korzyści fiskalne oraz dostęp do specjalnych linii kredytowych. W programie meksykańskim (1987 r.) większość kontroli cen także nie miała charakteru obowiązkowego, choć w praktyce wywierano nieformalne naciski na przedsiębiorstwa w celu ograniczenia wzrostu cen. Ogólnie rzecz biorąc, decyzje dotyczące kontroli cen uzależnione są od skali inflacji i inercji inflacyjnej w danym kraju. Im są one większe, tym bardziej wskazane jest w tym względzie podejście "szokowe" (kontrole obligatoryjne o dużym zakresie), a nie stopniowe (mały zakres i/lub dobrowolny charakter kontroli).

Drugi element polityki dochodów stosowany w strategii heterodoksyjnej, a mianowicie polityka płac jest w większości programów podobna i polega na ich zamrożeniu na istniejącym poziomie, przy czym długość okresu zamrożenia (w przeciwieństwie do zamrożeń cen) nie bywa zazwyczaj wyraźnie określana. W przypadku gdy w danym kraju funkcjonuje system długookresowych umów płacowych zawieranych w różnych terminach i/lub na różne okresy, to przed zamrożeniem przeprowadza się niekiedy korekty płac w celu zapobieżenia znacznej redystrybucji dochodów w skali gospodarki (np. tak postąpiono w Argentynie w programie Austral w 1985 r.). Nie jest to jednak praktyka powszechna, np. w dwóch zakończonych sukcesem programach heterodoksyjnych z lat '80. - izraelskim i meksykańskim - nie zajmowano się tą kwestią.

Zróżnicowane jest podejście, w poszczególnych programach heterodoksyjnych, do zagadnienia indekacji płac, przy czym w latach '80. dostrzegalna jest w tym względzie tendencja do ograniczania stosowania indeksacji, co jednak w praktyce okazuje się na ogół dość trudne do zrealizowania. Przykładowo, w Izraelu i w Brazylii (program Cruzado - 1986 r.), gdzie przed przystąpieniem do programu dostosowawczego obowiązywał rozbudowany system indeksacji płac, nie udało się go później wyeliminować. W Izraelu zdołano jedynie doprowadzić do podniesienia progu inflacji, poniżej którego nie obowiązywała indeksacja z 4% do 7%. W Brazylii próg ten ustalono na poziomie 20%.

\

Kontrolom cen i płac we wszystkich programach heterodoksyjnych towarzyszy zamrożenie kursu walutowego. Dokonywane na początku programu, poprzedzane jest ono niekiedy znaczną dewaluacją, która ma chronić przed pojawieniem się nadwartościowości waluty krajowej w trakcie realizacji programu lub przynajmniej spowodować opóźnienie wystąpienia tego zjawiska. Mimo to we wszystkich programach heterodoksyjnych kurs walutowy jest po pewnym czasie dewaluowany. Pod tym względem programy te różnią się jedynie długością okresu poprzedzającego dewaluację oraz przyjętymi zasadami dalszego korygowania kursu.

Okres stosowania zamrożeń cen, płac i kursu walutowego nie może jednak trwać zbyt długo. Po pewnym czasie konieczne jest przejście do drugiego etapu realizacji programu heterodoksyjnego, a mianowicie zniesienie obowiązujących kontroli i uelastycznienie gospodarki. Etap ten może przebiegać bardzo różnie. I tak np. w Izraelu rozpoczął się on po sześciu miesiącach od przystąpienia do programu. Zaczęto wówczas stopniowo eliminować kontrolę cen, wskutek czego do stycznia 1987 r. zakres ich stosowania powrócił do stanu sprzed programu, natomiast kurs walutowy został utrzymany na starym poziomie w stosunku do dolara USA przez całą fazę uelastyczniania, pełniąc wówczas funkcję podstawowej nominalnej kotwicy (pierwsza dewaluacja miała miejsce dopiero w styczniu 1987 r.). Podobne rozwiązanie zastosowano w Jugosławii po sześciu miesiącach znacznie uelastyczniono ceny i płace, zachowując kurs walutowy na niezmienionym poziomie do stycznia 1991 r., gdy przeprowadzono jego dewaluację.

W Meksyku ,gdzie kontrole większości cen w sektorze prywatnym w zasadzie nie funkcjonowały, zamrożenia obowiązywały do grudnia 1988 r., kiedy dokonano pierwszych zmian w programie wprowadzając roczne podwyżki minimalnych płac i cen w sektorze publicznym[57] oraz system ogłaszania (z wyprzedzeniem czasowym) dewaluacji, po czym przedłużono okres obowiązywania umowy społecznej (Pacto) do marca 1990 r. W ten sposób podczas fazy uelastyczniania władze meksykańskie utrzymywały kontrolę nad podstawowymi nominalnymi kotwicami.

Zupełnie inny przebieg miał etap znoszenia kontroli w Argentynie (plan Austral) i Brazylii (Cruzado), gdyż nie utrzymano tam wówczas żadnej silnej nominalnej kotwicy. Zarówno płace, kontrolowane ceny, jak i kurs walutowy zostały skorygowane o stopy inflacji z poprzedniego okresu.

[57] W sektorze prywatnym ceny w dalszym ciągu kształtowały się swobodnie na zasadach rynkowych.

Rola polityki fiskalnej i monetarnej

Odpowiednia co do skali i trwała redukcja deficytu budżetowego stanowi niezbędny warunek utrzymania stabilizacji cen, szczególnie w średnim okresie. W związku z tym prawie we wszystkich programch heterodoksyjnych zredukowano na początkowym etapie deficyt budżetowy. Nie we wszystkich jednak przypadkach udało się utrzymać go w tym stanie przez dłuższy okres. Miało to istotny wpływ na ostateczne wyniki programów, gdyż rola polityki fiskalnej jest szczególnie istotna w drugiej fazie ich realizacji bowiem stosowanie restrykcji fiskalnych w warunkach uelastyczniania cen pozwala kontrolować presję popytu. Stąd też programy, w których redukcja deficytu budżetowego miała tylko przejściowy charakter, zakończyły się fiaskiem (np. Austral, Cruzado), a te w których zdołano ją utrzymać w dłuższym okresie - sukcesem (Izrael, Meksyk). Charakterystyczne były przy tym różnice w sposobie zredukowania deficytów budżetowych w obu grupach krajów. O ile w Argentynie i Brazyli redukcji dokonano przede wszystkim przez zwiększenie wpływów budżetowych, a tylko w niewielkim stopniu przez ograniczenie wydatków, to w Izraelu i Meksyku wpływ obu tych kierunków działań na stan budżetu był w przybliżeniu jednakowy. Było to o tyle istotne, że zmniejszenie wydatków budżetowych szczególnie korzystnie wpływa na wiarygodność programu, a tym samym na jego końcowe rezultaty.

Jeśli chodzi o politykę monetarną, to w większości programów heterodoksyjnych nie odgrywała ona podstawowej roli. Choć nie posługiwano się w nich zmiennymi monetarnymi jako nominalnymi kotwicami, to jednak stosowano restrykcyjną politykę kredytową (np. w Izraelu i Meksyku - szczególnie w pierwszych miesiącach). W programie Austral polityka monetarna miała bardziej dostosowawczy charakter, natomiast w Cruzado na początku programu dopuszczono do znacznej ekspansji podaży pieniądza w celu obniżenia stóp procentowych.

Typową cechą większości programów heterodoksyjnych realizowanych w latach '80. były wysokie realne stopy procentowe, (szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie Izraela i Meksyku - przede wszystkim w początkowym etapie programu, gdy gwałtownemu spadkowi stopy inflacji nie towarzyszył proporcjonalny spadek nominalnych stóp procentowych, co oznaczało wysokie ex post realne stopy procentowe). Zjawisko to mogło być przejawem restrykcyjności polityki monetarnej, ale także jak wskazują niektórzy autorzy (Kiguel, Liviatan, 1989), braku wiarygodności programu, a w szczególności braku przekonania społeczeństwa co do możliwości utrzymania stałego kursu walutowego. W takim ujęciu realne stopy procentowe w analizowanych programach mogły być wysokie ex post, ale nie koniecznie ex antę.

Wyniki programu

Charakterystyczną cechą programów heterodoksja nych jest łatwość stłumienia procesów inflacyjnych za pomocą polityki dochodów już na początku realizacji programu. Zamrożenie cen, płac i kursu walutowego w warunkach wysokiej chronicznej inflacji stanowi dla gospodarki szok, którego efektem jest gwałtowny spadek inflacji. Następuje on bez względu na to, czy polityce dochodów towarzyszyła poprawa stanu budżetu czy też nie (vide plan Cruzado). Początkowe obniżenie poziomu inflacji nie oznacza jeszcze sukcesu. Krytycznym z tego punktu widzenia momentem w programch heterodoksyjnych jest zniesienie kontroli. W większości przypadków następuje wówczas nawrót inflacji. Z punktu widzenia możliwości zapobieżenia temu decydujące znaczenie mają dwa czynniki: utrzymanie podstawowych zmiennych makroekonomicznych na poziomie odpowiadającym stabilizacji cen oraz dysponowanie silną nominalną kotwicą.

Izrael i Meksyk, które - jak wspomniano- zdołały utrzymać zbilansowany budżet w drugiej fazie programu, a ponadto posługiwały się wówczas nominalną kotwicą w postaci kursu walutowego,pokonały inflację[58], natomiast Brazylia i Argentyna, które nie spełniły tych warunków, poniosły klęskę.

Analiza wyników programów heterodoksyjnych pod kątem kosztów obniżenia poziomu inflacji prowadzi do wniosku, że nie są one duże, przynajmniej w pierwszej fazie. Wiąże się to z faktem, że na tym etapie na ogół rozpoczyna się ekspansja gospodarcza i to zarówno w programach, które ostatecznie kończą się sukcesem, jak i porażką. Tak było np. w Izraelu, gdzie po krótkotrwałej i płytkiej recesji w drugiej połowie 1985 r., w 1986 r. rozpoczął się boom konsumpcyjny, który trwał do połowy 1987 r. W Argentynie produkcja przemysłowa w pierwszych miesiącach programu, gdy kontrolowano jeszcze stan budżetu, także rosła. W Meksyku, choć, w przciwieństwie do innych programów tego typu, nie doszło do ożywienia gospodarczego, nie nastąpił także spadek produkcji. Za strumienie inflacji przyszło jednak tym krajom zapłacić na późniejszym etapie, gdy ekspansja gospodarcza przekształciła się w recesję (np. w Izraelu nastąpiło to w dwa lata po rozpoczęciu programu). Co więcej koszt taki poniosły również kraje, których programy zakończyły się ostatecznie niepowodzeniem (np. po klęsce planu Austral i Cruzado - w Argentynie i Brazylii nastąpił okres zmniejszonej aktywności gospodarczej).

Innym zjawiskiem gospodarczym, jakie pojawiło się we wszystkich programach heterodoksyjnych była realna aprecjacja waluty krajowej i związane z tym pogorszenie

[58] Choć w obu krajach nie została ona całkowicie wyeliminowana, lecz utrzymała się na stosunkowo niskim poziomie około 20% rocznie.

stanu bilansu handlowego. W jednych programach wystąpiło to bardzo szybko (np. w Cruzado), a w innych później (np. w Izraelu). W końcu jednak we wszystkich przypadkach rząd stawał przed dylematem związanym z dewaluacją, która z jednej strony mogła poprawić stan bilansu handlowego, z drugiej - nasilić inflację. Na ogół dewaluację przeprowadzano zbyt późno, gdy nadwartościowość waluty krajowej i deficyt sektora zewnętrznego były już znaczne. W rezultacie stymulowała ona gwałtowny przyrost inflacji (np. w Cruzado).

Kraje, w których programy hetrodoksyjne zakończyły się sukcesem, posługiwały się w celu wyeliminowania pojawiającej się w trakcie ich realizacji nadwartościowości okresowymi dewaluacjami (Izrael) lub kursem pełzającym (Meksyk). Niewątpliwym plusem pierwszego rozwiązania jest to, że dostarcza ono gospodarce wyraźnej nominalnej kotwicy, a tym samym potwierdza determinację rządu, że nie będzie biernie akceptował inflacji. Z drugiej jednak strony istnieje ryzyko, że jeśli dewaluacja zostanie przeprowadzona zbyt późno, to może wywrzeć destabilizujący wpływ na inflację. Z kolei główną zaletą kursu pełzającego jest duża częstotliwość jego zmian, co zmniejsza ryzyko pojawienia się nadwartościowości waluty krajowej. Jeśli jednak taki kurs będzie się pasywnie dostosowywał do poziomu inflacji, to może przestać pełnić rolę nominalnej kotwicy.

Podsumowanie

Niska na ogół efektywność programów ortodoksyjnych w przypadku chronicznej inflacji, jak również wysokie koszty, jakie gospodarka ponosiła w związku z jego realizacją, skłaniały do prób stosowania w takich przypadkach heterodoksyjnej strategii dostosowawczej. Początkowe rezultaty programu heterodoksyjnego są rzeczywiście zachęcające. Następuje gwałtowny spadek inflacji, a koszty z tym związane są niewielkie; te pozytywne wyniki dotyczą jednak tylko pierwszej fazy programu. Z chwilą bowiem, gdy cofnięte zostają zamrożenia cen, płac i kursu walutowego, może nastąpić (i na ogół następuje) nawrót inflacji. Pojawiają się koszty w postaci recesji, przy czym gospodarka ponosi je bez względu na to, czy zmagania z inflacją zakończyły się sukcesem czy porażką.

Czyżby więc różnica między obu tymi strategiami dostosowawczymi sprowadzała się to tego, że problemy, które w programach ortodoksyjnych mogą pojawić się już na początkowym etapie ich realizacji, w programach heterodoksyjnych dają o sobie znać z pewnym opóźnieniem? Otóż wydaje się, że w warunkach chronicznej inflacji przewaga programów heterodoksyjnych nad ortodoksyjnymi polega na tym, że za ich pomocą można szybko zdusić inflację, stwarzając tym samym możliwości pokonania

inercji inflacyjnej. Są to oczywiście tylko możliwości, gdyż samo wprowadzenie zamrożeń cen, płac i kursu walutowego nie jest równoznaczne z wyeliminowaniem źródeł inercji. Daje to jednak rządowi pewien czas na przekonanie społeczeństwa o trwałości dokonanej na początku programu redukcji deficytu budżetowego, a tym samym o jego determinacji w walce z inflacją. Powolny spadek cen w warunkach posługiwania się strategią ortodoksyjną nie stwarzał takiej możliwości, a utrzymująca się inercja inflacyjna prowadziła na ogół do zarzucenia programu.

Błyskotliwy początkowo sukces programów heterodoksyjnych ma też tę zaletę, że związany z nim wzrost poparcia ze strony społeczeństwa pozwala na zastosowanie dodatkowych środków, np. w zakresie polityki fiskalnej, które mogłyby przyspieszyć ostateczne pokonanie inflacji. Z reguły jedank, jak uczy doświadczenie, z możliwości tej bardzo rzadko korzystano. Przeciwnie, w większości przypadków początkowy sukces programu odbierany był jako dowód, że dalsze restrykcje fiskalne nie są konieczne, po czym następował wzrost deficytu budżetowego i ostateczne załamanie się programu (vide Austral, Cruzado). Tymczasem o sukcesie programu heterodoksyjnego przesądza jego druga faza, która następuje po odejściu od stosowania polityki dochodów. O tym czy nastąpi wówczas ponowne nasilenie inflacji decydują dwa czynniki: polityka fiskalna oraz utrzymanie silnej nominalnej kotwicy. Tylko kraje, które w tej fazie programu zdołały nie dopuścić do ponownego wzrostu deficytu budżetowego oraz posługiwały się nominalną kotwicą, osiągnęły sukces w walce z inflacją.

Dodatkowym bodźcem skłaniającym na tym etapie do wytrwałości, a nawet determinacji w utrzymywaniu podstawowych wielkości makroekonomicznych na poziomie odpowiadającym stabilizacji cen powinna być świadomość, że każdy program dostosowawczy zakończony porażką może mieć poważne następstwa dla przyszłych prób w tym zakresie, gdyż ich wiarygodność będzie coraz mniejsza. Doświadczyły tego np. Argentyna i Brazylia, w których po niepowodzeniu planów Austral i Cruzado przebieg procesów inflacyjnych nabrał charakteru cyklicznego. Inflacja wykazuje tam zdolność do bardzo szybkiego wzrostu (nawet do poziomu hiperinflacji), którego zahamowanie można spowodować tylko przez ponowne wprowadzenie kontroli. Ich cofnięcie powoduje nawrót inflacji.

Analiza doświadczeń wielu krajów, które w różnych okresach i warunkach gospodarczych podejmowały walkę z inflacją prowadzi do wniosku, że nie ma łatwej drogi do stabilizacji. Jednak, ogólnie rzecz biorąc, łatwiejszym zadaniem jest wyeliminowanie hiperinflacji niż wysokiej inflacji chronicznej, szczególnie gdy ta pierwsza stanowi tylko epizod w gospodarce o tradycyjnie niskim poziomie inflacji. W takich warunkach najbardziej skuteczna okazywała się strategia ortodoksyjna (przykład Boliwii). Próbowano ją stosować - w różnych odmianach - także w przypadkach chronicznej inflacji, ale już z mniejszym powodzeniem. Programy ortodoksyjne okazywały się bowiem wówczas bardzo kosztowne i stosunkowo mało

skuteczne. Bardziej odpowiednie w przypadku chronicznej inflacji są programy heterodoksyjne, które także wymagają poniesienia pewnych kosztów (z reguły początkowo mniejszych niż w programach ortodoksyjnych), a przy tym często kończą się fiaskiem. Podejście to może jednak zakończyć się również sukcesem, jeśli zarówno rząd, jak i społeczeństwo wykażą wytrwałość w dążeniu do wyeliminowania inflacji, a w szczególności jeśli utrzymana zostanie dyscyplina fiskalna.

Tabela 33

Indeksy zmian cen detalicznych w skali roku (średnie) w wybranych krajach w latach 1970-1990

Rok	Argentyna	Boliwia	Brazylia	Chile	Meksyk	Jugosławia	Izrael
1970	13,6	3,8	22,4	32,5	5,2	9,5	12,7[a]
1971	34,7	3,7	20,1	20,0	5,3	15,7	
1972	58,4	6,5	16,6	74,8	5,0	15,9	
1973	61,2	31,5	12,7	361,5	12,0	19,5	
1974	23,5	62,8	27,6	504,7	23,7	22,0	38,8[b]
1975	182,9	8,0	29,0	374,7	15,1	23,5	
1976	444,0	4,5	42,0	211,8	15,8	11,1	
1977	176,0	8,1	43,7	91,9	29,0	14,7	
1978	175,5	10,4	38,7	40,1	17,5	14,0	
1979	159,5	19,7	52,7	33,4	18,2	20,7	110,6[c]
1980	100,8	47,2	82,8	35,1	26,3	30,9	
1981	104,5	28,6	105,6	19,7	28,0	39,8	
1982	164,8	133,3	97,8	10,0	58,9	31,5	
1983	343,8	269,0	142,1	27,3	101,8	40,2	145,6
1984	626,7	1281,4	197,0	19,9	65,5	54,7	373,8
1985	672,1	11749,6	226,9	30,7	57,8	72,3	304,6
1986	90,1	276,3	145,2	19,5	86,2	89,8	48,2
1987	131,3	14,6	230,0	19,9	131,8	120,8	19,9
1988	343,0	16,0	682,3	14,7	114,2	194,1	16,2
1989	3079,3	15,0	1287,0	17,0	20,0	1240,0	20,7[d]
1990	1344,0	15,0[e]	1,800	27,3	30,0[e]	121,7	

[a] średnia dla lat 1970-73
[b] średnia dla lat 1974-78
[c] średnia dla lat 1979-82
[d] wskaźnik punktowy
[e] dane szacunkowe

Źródło: International Financial Statistics, (dla 1990 r. - Financial Times)

Bibliografia

Blejer M.J. Liviatan N. (1987), *Fighting Hyperinflation-Stabilization Strategies in Argentina and Israel 1985-1986.* IMF Staff Papers vol. 34

Bruno M. Meridor L. (1990), *The Costy Transition from Stabilization to Sustainable Growth: Israel's Case,* referat na seminarium: *Lessons of Economic Stabilization and it's Aftermath,* Jerusalem, February 1

Cariaga J. (1990), *Three Policy Experiments: Bolivia.* W: *Latin American Policy Adjustments: How much has Happened?* ed. J. Wilhamson. Washington: Institute for International Economics

Corbo V. Solimano A. (1990), *Chile's Experience with Stabilization Revised,* Washington: World Bank, Country Economics Department

Dornbush R. (1990), *Experience with Extreme Monetary Instability, MIT,* referat na konferencję nt. *Managing Inflation in Socialist Economics,* Warszawa: EDI World Bank - IGŚ SGPiS, 12-13 marca

Gotz-Kozierkiewicz D. (1990), *Stabilizacja w Chile.* Gazeta Bankowa nr 49-50

Helpman E. Leiderman L. (1988), *Stabilization in High Inflation Countries: Analytical Foundations and Recent Experience, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy.* North Holland

Inflation (1988), *Inflation Stabilization.* The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Boliwia and Mexico, red.M.Bruno. G.DiTella, R.Dornbusch, S.Fischer

Kalter E. Khor H.E. (1990), *Mexioco's Experience with Adjustment,* Finance and Development, September

Kiguel M. A. Liviatan N. (1988), *Inflationary Rigidities and Stabilization Policies.* Washington: World Bank, Working Papers, April

---------- (1989a), *The Inflation - Stabilization Cycles in Argentina and Brazil,* Washington: World Bank

---------- (1989b), *The Old and the New in Heterodox Stabilization Programs: Lessons from the Sixties and the Eighties.* Washington: World Bank

---------- (1990), *Stopping Hyperinflation: The Experience in Latin America and Israel and Implications for Eastern Europe,* referat zgłoszony na konferencję: *Conference on Adjustment and Growth: Lessons for Eastern Europe,* Pułtusk, October 4-5

Kołodko G.W. Gotz-Kozierkiewicz D. Skrzeszewska-Paczek E. (1991), *Hiperinflacja i stabilizacja w gospodarce postsocjalistycznej.* Warszawa: PWE

Skrzeszewska-Paczek E. (1990a), *Stabilizacja w Izraelu*. W: *Konferencja naukowa na temat: Polityka finansowa - nierównowaga - stabilizacja*. Referaty i komentarze, Wilga,30-31 maja 1990 r. Warszawa: Instytut Finansów

---------- (1990b), *Stabilizacja w Izraelu. Nie za wszelką cenę*. Życie Gospodarcze nr 24

---------- (1991), *Stabilizacja jugosławiańska*, Gazeta Bankowa nr 2

Ewa Wierzbicka

2. Polityka stabilizacyjna w europejskich krajach postsocjalistycznych

Europejskie kraje postsocjalistyczne znajdują się w sytuacji dokonywania dramatycznych historycznych przemian społeczno-gospodarczych. Wyczeipanie się w latach poprzednich możliwości reform gospodarki planowej doprowadziło do ujawnienia się z całą ostrością zespołu wzajemnie powiązanych barier wzrostu gospodarczego i racjonalnego funkcjonowania. W efekcie w większości tych krajów, jeszczeprzedpodjęciem programów radykalnych przemian, wystąpiły ostre objawy załamania gospodarczego i związane z tym, nasilające się konflikty społeczno-ekonomiczne. Stworzyło to szczególnie trudne warunki już u progu rozpoczętego powrotu tych krajów do gospodarki rynkowej. Komplikuje to dodatkowo zapoczątkowane przekształcenia systemowe, strukturalne, własnościowe, a zwłaszcza realizację programów stabilizacyjnych.

W krajach tych występują podobne problemy jak w Polsce, co zachęca do analizy tych doświadczeń celem stwarzania teoretycznego i praktycznego układu odniesienia dla warunków polskich. Szczególnie interesującym obszarem analizy są działania na rzecz przywracania stanu równowagi zewnętrznej i wewnętrznej w gospodarkach krajów takich, jak: Czecho-Słowacja, Bułgaria, Węgry i Rumunia. Wszystkie te kraje podejmują próbę realizacji programów stabilizacyjnych w sytuacji dokonywanych jednocześnie transformacji systemowych, politycznych i ekonomicznych, czyli przejścia od społeczeństwa i gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej.

W przypadku analizowanych krajów zadania realizowanych programów stabilizacyjnych koncentrują się wokół likwidacji niedoborów i zahamowania tendencji inflacyjnych, niedopuszczania do pogłębiania się nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej.

Niewątpliwie pogłębiona analiza wymagałaby dokładnego przedstawienia i uwzględnienia logiki, celów i narzędzi podejmowanych działań stabilizacyjnych z uwagi na dostrzeganą specyfikę poszczególnych gospodarek, a zwłaszcza ich zróżnicowania zarówno pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego, jak i

stanu mechanizmów ekonomicznych mniej lub bardziej przygotowanych przez wcześniej podejmowane reformy, które stworzyły warunki przejścia do gospodarki rynkowej.

Obserwacja przemian zachodzących w tej grupie krajów oraz trudności występujące w realizacji programów stabilizacji skłaniają do poszukiwania odpowiedzi między innymi na następujące pytania.

1. Jakie są cele i zamierzenia programów stabilizacyjnych w poszczególnych krajach ?

2. Jakie są podobieństwa i różnice w celach, w warunkach realizacji oraz w szczegółowej zawartości programów stabilizacyjnych ?

3. Co utrudnia realizację programów stabilizacji w odniesieniu do całej grupy krajów oraz w każdym z nich z osobna ?

4. Czy na podstawie analizy programów można mówić o pewnym modelu stabilizacji realizującym nie tylko wymogi MFW, ale także uwzględniającympewne wspólne cechy i warunki tych krajów, czy też dominuje raczej specyfika każdego z tych krajów, prowadząca do wyboru osobnych ścieżek realizacji programów stabilizacji i być może również transformacji systemowej ?

Oczywiście relatywnie krótki okres jaki upłynął od momentu zapoczątkowania przemian systemowych i programów stabilizacyjnych oraz bardzo skąpe i fragmentaryczne dane statystyczne i inne informacje ekonomiczne utrudniają udzielenie odpowiedzi na postawione pytania.

W chwili obecnej możliwe jest uzyskanie jedynie cząstkowych, z pewnością jeszcze niewystarczających odpowiedzi

Następstwa nieudanych reform

Do końca 1989 r. Bułgaria, Czecho-Słowacja i Rumunia reprezentowały nakazowo-rozdzielczy system gospodarki centralnie planowanej (różniący się jedynie stopniem centralizacji w poszczególnych dziedzinach), o dominacji własności państwowej z niewielkim udziałem własności spółdzielczej i jeszcze mniejszym własności drobnotowarowej.

W Czecho-Słowacji i w Bułgarii podejmowane były pewne próby reform, lecz w odróżnieniu od bardziej odważnych reform węgierskich, miały one charakter powierzchowny i w istocie nie naruszały logiki scentralizowanego systemu gospodarczego (narzuconego przez ZSRR). Celem tych reform było ratowanie systemu przez usiłowanie podniesienia efektywności gospodarki socjalistycznej, a właściwie były to próby stworzenia zmodyfikowanej gospodarki centralnie planowanej. Działania podejmowane na rzecz decentralizacji, wzrostu samodzielności przedsiębiorstw itd. przyniosły nikłe rezultaty, opóźniając w istocie ujawnienie skali dramatu gospodarczego w tych krajach.

Próby reform nie doprowadziły również do ukształtowania rynkowych zachowań podmiotów gospodarczych i do zmiany mentalności kadr kierowniczych oraz środowisk pracowniczych. Z tych samych powodów wprowadzane nowe instrumentacje, nazywane rynkowymi, miały jedynie werbalny, powierzchowny charakter.

Jedną z podstawowych przyczyn fiaska wspomnianych prób reform scentralizowanego systemu nakazowo-rozdzielczego było kurczowe trzymanie się tradycyjnego modelu socj alizmu. Dopiero zerwanie z trzema dogmatami stanowiącymi układ wzajemnie powiązanych składników, tzn. z centralnym planowaniem opartym na systemie nakazowo-rozdzielczym, z dominacją własności państwowej i z kierowniczą rolą partii komunistycznej, stworzyło szansę zmiany systemu społeczno-ekonomicznego i nadzieję na wyjście ze stanu katastrofy gospodarczej. Zmiana logiki funkcjonowania i rozwoju gospodarki to szansa powodzenia dla zapoczątkowanych programów stabilizacyjnych. Sukces tych programów będzie zarazem sukcesem przemian typu rynkowego, wspartych procesami prywatyzacyjnymi (zależność jest równieżodwrotna). Z tym że kraje, które wcześniej podjęły próby gruntownych zmian niektórych wspomnianych już fundamentalnych składnikach modelu gospodarki socjalistycznej, na niektórych odcinkach przemian mogą mieć mniejsze trudności niż kraje, które kurczowo broniły ortodoksyjnego socjalistycznego modelu gospodarowania. Wydaje się, że najciekawszym przykładem w tym zakresie mogą być Węgry.

Analiza przebiegu i doświadczeń reform gospodarczych wprowadzanych na Węgrzech od 1968 r. wskazuje na najbardziej konsekwentne, mimo wielu zahamowań i kolejnych modyfikacji, zmiany w mechanizmie ekonomicznym tego kraju w kierunku gospodarki rynkowej. Stosunkowo najwcześniej zrezygnowano z planowania dyrektywnego (typu sowieckiego) na rzecz ostrożnego, stopniowego tworzenia podstaw funkcjonowania mechanizmu rynkowego (Thalwitz, 1989). Już od 1982 r. Węgry nawiązały ścisłą współpracę z MFW, korzystając nie tylko ze wsparcia finansowego, ale i z pomocy merytorycznej. Dokonano przy tym, zgodnie zzaleceniami MFW, zmian w systemie zarządzania, w tym zwłaszcza w systemie cen, kursu walut czy też w zakresie liberalizacji handlu zagranicznego. Najwcześniej też podjęto procesy adaptacyjne w zakresie systemu cen. Reforma cen na Węgrzech polegała m.in. na uwzględnieniu cen rynku światowego w systemie cen wewnętrznych za pośrednictwem jednolitego kursu walutowego. Otwarcie gospodarki spowodowało, iż przedsiębiorstwa węgierskie zostały stopniowo poddane rosnącej presji konkurencji zewnętrznej (Inotoi,1988).

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych najważniejsze zmiany w węgierskim mechanizmie ekonomicznym dotyczyły m.in. systemu bankowego, systemu podatkowego i tworzenia instytucjonalnych i narzędziowych podstaw rynku pieniężno-kapitałowego. W 1987 r. dokonano radykalnego przełomu w zapoczątkowanej na początku lat 80. reformie bankowej, dzięki m.in. przejściu na tzw.

Tabela 34a

Wybrane dane o sytuacji gospodarczej Węgier

Wskaźnik	1988	1989	1990[a]	1991[a]
1. Dochód narodowy brutto[b]	65,3	64,5	59,3	56,3
2. Wzrost dochodu narodowego brutto[c]	+ 1,8	- 1,2	- 8,2	- 5,0
3. Wzrost cen towarów konsumpcyjnych[c]	+ 16,0	+ 17,5	+ 30,0	+ 22,5
4. Produkcja przemysłowa[c]	0,0	-3,4	- 9,0	- 6,0
5. Produkcja rolnicza[c]	+ 4,3	- 2,0	- 4,5	- 1,2
6. Zrównoważenie handlu zagranicznego[b]	+ 489	+ 536	+1 374	+ 2 135
7. Eksport w walutach wymienialnych[b]	5 333	5 611	6 465	7 738
8. Import w walutach wymienialnych[b]	4 912	5 279	5 543	5 973
9. Zadłużenie zagraniczne[b]	19 625	20 605	20 272	21 472

[a] Prognoza; [b] W mln. USD; [c] Rok poprzedni = 100

Źródło: Financial Times 1991.02.04

Tabela 34b

Wybrane dane o sytuacji gospodarczej Rumunii

Wskaźnik	1988	1989	1990[a]	1991[a]
1. Dochód narodowy brutto[b]	109,0	105,7	86,0	82,9
2. Wzrost dochodu narodowego brutto[c]	+ 1,6	- 3,1	- 18,8	- 3,6
3. Wzrost cen towarów konsumpcyjnych[c]	+ 0,5	+ 1,1	+ 5,0	+ 70,0
4. Produkcja przemysłowa[c]	+ 3,6	- 2,1	- 20,0	- 9,0
5. Produkcja rolnicza[c]	+ 2,9	- 4,3	- 6,8	- 2,2
6. Zrównoważenie handlu zagranicznego[b]	+ 3 550	+ 2 520	- 1 139	- 498
7. Eksport w walutach wymienialnych[b]	6 540	5 990	6 037	7 100
8. Import w walutach wymienialnych[b]	2 990	3 470	7 116	7 598
9.Zadłużenie zagraniczne[b]	2 100	500	3 550	4 740

[a] Prognoza; [b] W mln. USD; [c] Rok poprzedni = 100

Źródło: jak w tabeli 34a

Tabela 34c

Wybrane dane o sytuacji gospodarczej Czecho-Słowacji

Wskaźnik	1988	1989	1990[a]	1991[a]
1. Dochód narodowy brutto[b]	121,8	123,1	121,5	119,2
2. Wzrost dochodu narodowego brutto[c]	+ 1,8	+ 1,0	- 1,3	- 1,9
3. Wzrost cen towarów konsumpcyjnych[c]	+ 2,2	+ 4,0	+ 11,0	+ 35,0
4. Produkcja przemysłowa[c]	+ 2,1	+ 1,0	- 3,5	- 4,5
5. Produkcja rolnicza[c]	+ 2,9	+ 1,1	- 0,8	- 0,4
6. Zrównoważenie handlu zagranicznego[b]	- 68	+ 442	- 301	+ 68
7. Eksport w walutach wymienialnych[b]	4 940	5 401	5 982	6 462
8. Import w walutach wymienialnych[b]	5 035	5 092	6 283	6 394
9. Zadłużenie zagraniczne[b]	7 281	7 915	7 300	7 361

[a] Prognoza; [b] W mln. USD; [c] Rok poprzedni = 100

Źródło: jak w tabeli 34a

Tabela 34d

Wybrane dane o sytuacji gospodarczej Bułgarii

Wskaźnik	1988	1989	1990[a]	1991[a]
1. Dochód narodowy brutto[b]	50,9	50,8	46,0	43,4
2. Wzrost dochodu narodowego brutto[c]	+ 0,6	- 0,2	- 9,5	- 5,7
3. Wzrost cen towarów konsumpcyjnych[c]	+ 1,3	+ 9,2	+ 50,0	+ 100,0
4. Produkcja przemysłowa[c]	+ 5,2	+ 2,1	- 6,0	- 3,0
5. Produkcja rolnicza[c]	+ 0,1	- 0,4	- 5,1	- 2,5
6. Zrównoważenie handlu zagranicznego[b]	- 884	- 1 102	- 211	+ 526
7. Eksport w walutach wymienialnych[b]	3 445	2 637	1 965	2 216
8. Import w walutach wymienialnych[b]	4 329	3 739	2 176	1 693
9. Zadłużenie zagraniczne[b]	8 890	10 220	11 053	11 519

[a] Prognoza; [b] W mln. USD;. [c] Rok poprzedni = 100

Źródło: jak w tabeli 34a

dwustopniowy system bankowy. Węgierski Bank Narodowy, jako bank centralny, skoncentrował swoją działalność na trzech podstawowych funkcjach, czyli: banku banków, banku emisyjnego i banku państwa, rezygnując z bezpośredniej obsługi finansowej i kredytowej jednostek gospodarczych. Obok banku centralnego powstała cała sieć banków kredytowych (komercyjnych).

W 1988 r. zapoczątkowano emisję krótkoterminowych i średnioterminowych zobowiązań skarbowych w postaci weksli i obligacji skarbowych oraz stworzono warunki do emisji obligacji przez inne podmioty, następnie warunki do zakupu i sprzedaży papierów wartościowych przez osoby fizyczne. Emisja obligacji przez przedsiębiorstwa uspołecznione, a także przez rady narodowe stworzyła możliwość przepływu kapitału bez pośrednictwa centralnego planisty, sprzyjała także bezpośredniemu, produktywnemu wykorzystaniu środków finansowych ludności. Stopniowo zaczęły kształtować się warunki do funkcjonowania rynku papierów wartościowych. Fundamentalnym przełomem stało się w czerwcu 1990 r. reaktywowanie giełdy budapeszteńskiej.

Doświadczenia węgierskie w zwiększaniu roli pieniądza w gospodarce, w przyspieszaniu jego obrotu oraz w zakresie realokacji kapitału w kierunku rentownych przedsięwzięć gospodarczych z pewnością mogą być ciekawe dla innych krajów postsocjalistycznych, rozpoczynających swoje przejście do gospodarki rynkowej.

Od 1988 r. zasadniczo zmieniono na Węgrzech system podatkowy, zarówno w zakresie podatków od dochodów ludności, jak i w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw (wprowadzenie podatku od wartości dodanej). Z całą pewnością można powiedzieć, że doświadczenia węgierskie są w wielu przypadkach pionierskie. Jednak ze względu na ukształtowaną w przeszłości, niekorzystną strukturę produkcji, zaniedbania w rozwoju infrastruktury, nierynkowe zachowania podmiotów gospodarczych itd. także i na Węgrzech droga przejścia do gospodarki rynkowej jest złożona i wymaga od społeczeństwa ogromnych wyrzeczeń.

Sytuacja ekonomiczna

Różnice uwarunkowań, które determinowały podejmowanie działań stabilizacyjnych, są związane m.in. z poziomem dochodu narodowego oraz produkcji przemysłowej i rolnej, z wielkością obrotów i strukturą handlu zagranicznego, z wielkością zadłużenia zagranicznego oraz ze zdolnością do obsługi tego zadłużenia. Zróżnicowanie dotyczy także skali nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej (zob. tabela 34a,b,c,d), wielkości i długotrwałości inflacji tłumionej, jak też zakresu i rozmiarów drugiego obiegu gospodarczego Należy także zwrócić uwagę na zróżnicowane możliwości uzyskania pomocy zagranicznej dla wsparcia realizacji przyjętych programów stabilizacyjnych.

We wszystkich analizowanych krajach występuje, chociaż z różną ostrością, problem zadłużenia zagranicznego. Na koniec 1990 r., jak wynika z danych urzędów statystycznych poszczególnych krajów, zadłużenie brutto Węgier wyniosło ok. 21,6 mld. USD, Czecho-Słowacji - ok. 8,1 mld. USD, Rumunii - ponad 3 mld. USD, a Bułgarii - ponad 11 mld. USD. Sytuacja w handlu zagranicznym, a także potrzeby wewnętrzne oraz możliwości spłaty istniejącego zadłużenia wskazują raczej na konieczność zabiegania przez te kraje o nowe kredyty, a więc na przypuszczalny wzrost zadłużenia w najbliższych latach.

Na bilans handlowy oraz płatniczy będą miały wpływ także takie procesy, jak rozpad RWPGoraz zjednoczenie Niemiec. Przejście w obrotach handlowych zkrajami byłego obszaru rublowego na rozliczenia wolnodewizowe spowoduje spadek wzajemnych obrotów (szczególnie ze Związkiem Radzieckim). Nastąpi przy tym znaczny wzrost cen towarów importowanych z krajów byłego RWPG.

We wszystkich analizowanych krajach w 1990 r., a więc przed przystąpieniem do realizacji programówstabilizacyjnych, nastąpił spadek produkcji przemysłowej i rolnej (por. tabela 34a, b,c,d). Przykładowo: produkcja przemysłowa obniżyła się najwięcej w Rumunii - o 21%, następnie w Bułgarii - o ok. 10% (w/g źródeł bułgarskich), na Węgrzech - o 5% (w/g źródeł węgierskich) i w Czecho-Słowacji - najmniej, bo o ok. 3%.

We wszystkich krajach odnotowano w 1990 r. wzrost cen, najwyższy w Bułgarii - o 50% i w Rumunii - o 40%, na Węgrzech - o 28%, a najniższy w Czecho-Słowacji - o 10%. Mimo to występujące nadal niedobory spowodowały w Bułgarii i w Rumunii konieczność wprowadzenia reglamentacji. W obu tych krajach, przy powszechnym deficycie,dużym stopniu monopolizacji produkcji ibraku konkurencji, nadal notujesię znaczny wzrost cen.

W1990 r. tylko Węgry osiągnęły nadwyżkę w handlu zagranicznym w wysokości 1,1 mld.USD, a w pozostałych analizowanych krajach globalny eksport był niższy od importu.

Ponadto zarówno w Bułgarii, jak i w Czecho-Słowacji oraz w Rumunii i na Węgrzech wystąpił problem bezrobocia, mimo że skala tego zjawiska -jak na razie - nie była jeszcze zbyt duża. Na tym tle narastają obawy i napięcia społeczne.

W badanych krajach przygotowane zostały założenia programów prywatyzacyjmych, przy czym największe zaawansowanie przekształceń własnościowych ma miejsce na Węgrzech.

Wspólne wyzwania rozwojowe

Mimo różnic w poziomie rozwoju i stopniu zaawansowania reform rynkowych, przed krajami takimi, jak: Czecho-Słowacja, Bułgaria, Rumunia i Węgry, stoją

podobne wyzwaniarozwojowe. Dotyczą one zmiany systemu politycznego i społeczno-ekonomicznego, przy czym tego ostatniego w dwóch warstwach: odejścia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, a zarazem przekształcenia własności w kierunku zwiększenia, a nawet dominacji prywatnej własności środków produkcji. W takich krajach, jak: Rumunia, Czecho-Słowacja i Bułgaria, własność prywatna środków produkcji występowała w stosunkowo nieznacznym zakresie. Jedynie na Węgrzech stanowiła ok. 8% majątku narodowego. Obecnie we wszystkich analizowanych krajach deklaruje się preferencje dla rozwoju sektora prywatnego (Golachowski, 1991).

Dane statystyczne dotyczące własności prywatnej we wszystkich tych krajach budzą jednak poważne wątpliwości, m.in. z powodu nieuwzględniania rzeczywistej wartości ziemi i środków produkcji użytkowanych w nie uspołecznionym sektorze produkcji rolnej (działki itd.), zaniżania danych dotyczących wielkości gospodarki drugiego obiegu itd.

Kolejne wyzwanie związane jest z dążeniem do zahamowania tendencji inflacyjnych. W Bułgarii i w Rumunii, a także w Czecho-Słowacji występuje syndrom shortageflation, a więc współistnieje zjawisko zarówno inflacji cenowej, jak i tłumionej inflacji zasobowej, co wyraża się w rosnących niedoborach (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991). Na Węgrzech stopa inflacji w 1990 r. wyniosła 29%, na 1991 r. prognozowana jest na poziomie 35-40%. (Dla porównania w 1989 r. wynosiła 17%, a w 1988 r. -15,5%).

Następne wyzwanie wiąże się ze wzrostem gospodarczym. Analizowane kraje natrafiły na barierę wzrostu (a raczej cały kompleks wzajemnie powiązanych barier), stąd politykę stabilizacyjną należy traktować jako wstęp do polityki wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Wyzwanie stanowi także zmiana struktur wewnętrznych. Skutkiem bowiem tzw. budowy socjalizmu jest powstanie struktur majątku produkcyjnego, a w konsekwencji odpowiedniej struktury zatrudnienia, produkcji oraz konsumpcji, która nie jest odpowiednia dla gospodarki rynkowej. "Budowa socjalizmu" według wzorca sowieckiego powodowała dopasowanie gospodarki, również w aspekcie strukturalnym, do potrzeb dominującego partnera gospodarczego, czyli do ZSRR. Pod jego dyktando zrealizowano swego czasu program industrializacji w większości tych krajów, i dyktat ten był utrzymany w sferze handlu zagranicznego wobec wszystkich krajów należących wówczas do RWPG, w zasadzie do połowy lat '80.

Wyzwanie związane z reorientacją zewnętrznych powiązań gospodarczych wynika z faktu, że przez wiele lat dominowała tendencja do autarkicznego rozwoju poszczególnych krajów, nakładająca się na specyficznie pojmowaną autarkię (pod dyktatem ZSRR) całego RWPG. Wobec faktycznego rozpadu RWPG oraz przejścia krajów należących do byłego RWPG na rozliczenia w walutach wymienialnych, zaostrza się problem poszukiwania nowych rynków zbytu. Związane jest z tym

zagadnienie zadłużenia zagranicznego krajów postsocjalistycznych, które wykazuje tendencje rosnącą.

Ponadto przed wszystkimi krajami staje wyzwanie rozwojowe, związane z ochroną środowiska naturalnego. Występuje ono z różnym nasileniem we wszystkich analizowanych krajach, a zwłaszcza w Bułgarii i w Czecho-Słowacji, gdzie pojawiło się wiele obszarów klęski ekologicznej.

Cele i kierunki programów stabilizacyjnych

Podstawowe kierunki programów stabilizacyjnych, podejmowanych w poszczególnych krajach, są w zasadzie zbieżne, co w dużym stopniu wynika zarówno z podobieństwa trudności gospodarczych i ich przyczyn, jak też w pewnym zakresie z podobnych cech "kuracji" sanacyjnej, sugerowanej przez MFW, natomiast hierarchia spraw, konkretna kombinacja metod i instrumentów zależy niewątpliwie od specyficznych warunków społeczno-gospodarczych i w pewnym zakresie politycznych każdego z tych krajów. Niewątpliwie uwarunkowania te determinują możliwości realizacji określonych wariantów programów stabilizacyjnych w poszczególnych krajach.

Wzorcem dla polityki stabilizacyjnej są w poważnym zakresie programy dostosowawcze, formułowane pod wpływem MFW (Rosatti, 1990) w formie ortodoksyjnej lub heterodoksyjnej (Ząbkowicz, 1990).

Zalecenia polityki dostosowawczej MFW dotyczą przede wszystkim stosowania restrykcyjnej polityki monetarnej i budżetowej, a także okresowego wykorzystywania tzw. nominalnych kotwic (stabilizatorów), związanych z okresowym "zamrażaniem" niektórych parametrów ekonomicznych,takich j ak kurs walutowy, płace lub część cen, np. cen nośników energii (tzw. forma ortodoksyjna).

Przyznawanie kredytów przez MFW wiążesię z realizacją konkretnych zaleceń tej organizacji (Hoehmeg, 1991). Zalecenia MFW koncentrują się na: zmniejszaniu deficytu budżetowego, ograniczaniu przyrostu udzielanych kredytów, ograniczaniu popytu ludności, m.in. przez podwyżki cen na towary rolno-spożywcze i usługi publiczne, a także na obniżaniu realnych płac. Inne "typowe" zalecenia MFW, to najczęściej: podniesienie oprocentowania depozytów i kredytów do poziomu odpowiadającego inflacji, dewaluacja waluty krajowej, m.in dla zwiększenia konkurencji zewnętrznej wobec towarów krajowych oraz dla pobudzenia eksportu, zniesienie istniejących restrykcji w handlu zagranicznym i obrocie płatniczym, a także tworzenie zachęt dla inwestycji zagranicznych w danym kraju przez odpowiednią politykę podatkową.

Głęboki brak równowagi budżetowej jest uznawany za czynnik sprzyjający

wysokiej inflacji. Finansowanie deficytu budżetowego wiąże się bowiem zwykle z nadmierną emisją pieniądza. Procesy inflacyjne w gospodarkach postsocjalistycznych mają zarówno charakter strukturalny, jak i monetarny. Istotnym źródłem inflacji jest konieczność obsługi długu zagranicznego, stąd też priorytetowe miejsce w programach stabilizacyjnych, powstających pod kontrolą MFW, ma dążenie do zabezpieczenia zdolności płatniczej i dążenie do osiągnięcia równowagi bilansu płatniczego. Działania na rzecz odzyskania równowagi w skali makroekonomicznej, a także poprawy bilansu płatniczego musząkoncentrowaćsięna polityce popytowej, ze względu na niemożność zmiany wielkości i struktury podaży w krótkim okresie czasu (Ząbkowicz, 1990). Niedopuszczalne jest też dotowanie nierentownych przedsiębiorstw, jak też subsydiowanie importu, przewartościowanie kursu walutowego itd.

Na poziom inflacji w analizowanych krajach postsocjalistycznych ma wpływ nie tylko dotowanie deficytowych przedsiębiorstw, ale także niska stopa procentowa kredytów udzielanych przedsiębiorstwom. Stąd też zalecane jest przez MFW limitowanie kreacji kredytu lub też określanie dopuszczalnej ekspansji kredytu. Trzeba przy tym podkreślić, że w praktyce gospodarczej większości analizowanych krajów postsocjalistycznych plagą są także , znane dobrze w Polsce, tzw. zatory płatnicze.

W gospodarce rynkowej stopa procentowa jest instrumentem szeroko wykorzystywanym do sterowania popytem na pieniądz i jego podażą. Rola klasycznie rozumianej stopy procentowej w gospodarkach postsocjalistycznych jest ograniczona, bowiem wcześniej musi ulec ograniczeniu dotychczasowa nadmierna redystrybucja dochodów przez budżet. Chodzi nie tylko o zmniejszenie wielkości dotacji budżetowych dla deficytowych przedsiębiorstw, lecz i o zmniejszenie obciążenia podatkowego przedsiębiorstw. Temu procesowi powinien towarzyszyć wzrost redystrybucji przez rynek.

Dla krajów znajdujących się w fazie transformacji od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej konstrukcja programu dostosowawczego, opartego w swej logice na zaleceniach MFW, jest niezwykle trudna. Wynika to, jak słusznie podkreślają autorzy książki: Hiperinflacja i stabilizacja w krajach postsocjalistycznych (Kołodko, Gotz-Kozierkiewicz, Skrzeszewska-Paczek, 1991), z kilku przyczyn, m.in. z braku wiarygodnych danych i możliwości oszacowania zmian popytu na pieniądz oraz kształtowania się podaży pieniądza, a także z trudności w doborze właściwych metod i instrumentów sterowania podażą pieniądza.

W warunkach przechodzenia krajów postsocjalistycznych do gospodarki rynkowej zalecana przez MFW polityka dostosowawcza, oparta na wskaźnikach i proporcjach makroekonomicznych, jest trudna do realizacji. Nie uwzględnia ona w dostatecznym stopniu warunków strukturalnych poszczególnych krajów oraz ich warunków społecznych i politycznych. Zdolność do wyrzeczeń społeczeństw oraz zaufanie do polityki rządu jest w tych krajach bardzo różne.

Kierunki programów stabilizacyjnych są w poszczególnych krajach zbieżne, jednak istnieją różnice w punkcie startu, w warunkach społeczno-gospodarczych, w których nastąpiło podjęcie programów stabilizacyjnych (dostosowawczych), a także różnice związane z możliwościami realizacji poszczególnych działań, w stopniu akceptacji społecznej różnych dopuszczalnych wariantów rozwiązań. Stąd też hierarchia spraw, konkretna kombinacja metod i instrumentów w ramach programów stabilizacyjnych zależy od specyficznych warunków każdego z krajów.

Strategia rozwojowa w Czecho-Słowacji

Od 1 stycznia 1991 r. w Czecho-Słowacji rozpoczęto realizację pierwszej fazy strategii rozwojowej, rozłożonej na lata 1991-1992. Została ona zainicjowana tzw. szokiem cenowym. Regulacja cenowa objęła w pierwszej kolejności ceny nośników energii, materiałów hutniczych, produktów chemicznych, większości płodów rolnych, jak też taryfy komunikacyjne, czynsze oraz ceny większości usług. Od 2 stycznia 1991 r. ceny żywności wzrosły średnio o 30%, przy czym niektórych podstawowych artykułów, takich jak chleb, mleko, masło itp., nawet od 70% do 100%. Ceny innych towarów wzrosły od 20% (jak np. materiałów biurowych, gazet, telewizorów, samochodów osobowych itd.) aż do 400% (np. bilety lotnicze).

W wyniku przeprowadzonej kolejnej dewaluacji korony wzrosną ceny towarów importowanych. Na zmianę cen będzie miało także wpływ ujednolicenie stawek podatku obrotowego. 1400 podstawowych stawek podatku obrotowego, obowiązujących dotychczas, zostanie zastąpione tylko czterema: 0%, 12%, 22% i 32%.

Polityka częściowej liberalizacji cen oparta jest na przyjętej przez parlament w dniu 28 listopada 1990 r. Ustawie o cenach. Zgodnie z tą ustawą władze federalne pozostawiają sobie możliwość regulacji cen w przypadku zagrożenia rynku przez ograniczenia konkurencji (czyli dla przeciwdziałania praktykom monopolistycznym), albo też w przypadku nadzwyczajnej sytuacji rynkowej. W praktyce więc rząd, motywując to niedoskonałością oraz niepełnym działaniem rynku, zatrzymał w swojej dyspozycji bezpośrednią kontrolę około 80% cen towarów i usług, ustanawiając bądź ceny maksymalne, bądź też zastrzegając sobie prawo ingerencji w zmiany ich poziomu. Kontrola cen ze strony rządu ma przeszkodzić wykorzystywaniu wprowadzonej liberalizacji cen jako możliwości utrzymania nieefektywnej produkcji, chronionej dotychczas przez monopolistyczne struktury czechosłowackiego przemysłu. Jednak, jak się wydaje, administracyjna kontrola cen ze strony państwa nie wyeliminuje narosłych nieprawidłowości w strukturze cen, jak również nie ograniczy niedoborów.

Od 1 stycznia 1991 r. została wprowadzona w Czecho-Słowacji częściowa wymienialność korony. Przedsiębiorstwa mogą nabywać w bankach państwowych dowolne ilości dewiz na prowadzenie działalności gospodarczej, natomiast osoby

prywatne będą jeszcze podlegać pewnym ograniczeniom. Polityka walutowa państwa zakłada zmniejszenie zapotrzebowania na waluty zagraniczne, aby chronić bilans płatniczy kraju, poprzez pewne ograniczenia w uzyskiwaniu kredytów, jak też przez dalsze obniżanie kursu korony (tzn. dalszą jej dewaluację) w stosunku do walut zachodnich, podwyższanie stóp procentowych, a nawet przez wprowadzanie w szczególnych sytuacjach ograniczeń możliwości zakupu walut obcych.

Wprowadzenie wewnętrznej wymienialności korony, jakie w przyszłości nastąpi, wiązać się będzie ze zmianami innych podstawowych elementów systemu finansowego, tzn.: cen, kursów, stawek procentowych, zasad polityki budżetowej i monetarnej. Bank centralny przygotowuje się jednocześnie do aktywnego wspierania korony na rynkach dewizowych. Skuteczność interwencji banku zależeć będzie od posiadanych zasobów środków płatniczych.

Przyjęta przez Czecho-Słowację strategia rozwojowa zakłada, że w latach 1991-1992 gospodarka przejdzie trzy fazy: fazę szoku cenowego, fazę realnej adaptacji i fazę ożywienia.

Pierwsza faza rozpoczęła się wraz z liberalizacją cen. Od 1 stycznia 1991 r. rozpoczął się szybki wzrost cen, proporcjonalnie do dewaluacji korony w stosunku do dolara (nawet 40%). Zakłada się, że płace realne spadną co najmniej o około 15%. W drugim półroczu 1991 r. nastąpi przejście do fazy realnej adaptacji. W okresie tym ma dojść do bankructw wielu przedsiębiorstw oraz do wzrostu bezrobocia. W marcu br. wyniosło ono 180 tys. osób, co stanowi 2,6% ogółu aktywnych zawodowo Największym niebezpieczeństwem pierwszej fazy strategii będzie ewentualne niepowodzenie podjętych prób rozbicia monopoli i uleganie żądaniom płacowym oraz socjalnym załóg i związków zawodowych. W sytuacji pomyślnego przejścia przez fazę realnej adaptacji, przypuszczalnie na przełomie 1991/1992, a najpóźniej wiosną 1992 r. powinny pojawić się symptomy poprawy sytuacji ekonomicznej. Nastąpić ma zahamowanie inflacji i ograniczenie wzrostu bezrobocia, a także wzrost produkcji.

Od 1 lutego 1991 r. zniesiono monopol państwa w handlu zagranicznym. Obecnie handlem zagranicznym może zajmować się każdy podmiot gospodarczy, jeżeli zostanie wpisany do rejestru przedsiębiorstw. Jest to pierwszy krok na drodze do rzeczywistej liberalizacji handlu zagranicznego.

Jako środek przeciwdziałający inflacji stosuje się administracyjną kontrolę wzrostu płac. Po negocjacjach ze związkami zawodowymi określono graniczną wysokość wzrostu średniej płacy, a także utrzymano progresywny podatek płacony przez przedsiębiorstwa w przypadku przekroczenia ustalonej granicy dopuszczalnego wzrostu płac.

Trudności w realizacji programu związane są z następującymi okolicznościami.

1. Proces prywatyzacji przebiega bardzo wolno nie tylko z powodu braku środków, lecz także z powodu utracenia przez część społeczeństwa nawyków i ducha

indywidualnej przedsiębiorczości. Dopiero częściowo zrealizowana została tzw. mała prywatyzacja, natomiast pod koniec lutego 1991 r. Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę dotyczącą tzw. dużej prywatyzacji.

2. Jeszcze nie rozpoczął się proces demonopolizacji przemysłu.

3. Nastąpił spadek obrotów handlowych z krajami dawnej RWPG, a Czechosłowacja była w znacznym stopniu związana z jej rynkami, co spowodowało trudności w bilansie handlowym.

4. Mimo dokonanych dewaluacji korony, kurs oficjalny nie jest kursem równowagi i jest nadal niższy od kursu czarnorynkowego.

Program stabilizacji w Rumunii

Do 1989 r. gospodarka rumuńska reprezentowała skrajnie scentralizowany, nakazowo-rozdzielczy system kierowania, oparty na pozaekonomicznym przymusie. W listopadzie 1990 r. rząd Petre Romana zaproponował program reform gospodarczych, mających na celu przyspieszone urynkowienie oraz stabilizację gospodarki. Cele i narzędzia realizacji programu reform zostały przedstawione do konsultacji MFW, od którego Rumunia ma uzyskać kredyt stabilizacyjny w wysokości ponad 1 mld USD. Przejście do gospodarki rynkowej jest szczególnie utrudnione ze względu na niedostatek warunków i infrastruktury systemowej rynku.

Program rządu zakłada szokową zmianę w systemie ekonomicznym kraju. Przygotowany został pakiet aktów prawnych, w tym ustawa o przekształceniu przedsiębiorstw państwowych w przedsiębiorstwa autonomiczne i w spółki prawa handlowego oraz ustawa o inwestycjach zagranicznych. Przygotowywana jest ustawa o płacy roboczej. Dokonana będzie reforma systemu bankowego, w ramach której stworzone będą warunki do powstawania banków komercyjnych oraz różnego rodzaju towarzystw finansowych. Przy pomocy zachodnich ekspertów przygotowywana jest reforma systemu podatkowego, w tym wprowadzenie podatku od wartości dodanej. Zakłada się sprywatyzowanie w ciągu najbliższych trzech lat ponad połowy własności państwowej w całej gospodarce.

Już w listopadzie 1990 r. przeprowadzona została częściowa liberalizacja cen, w marcu br. w porównaniu z październikiem 1990 r. ceny towarów były wyższe o 80,4%. I Liberalizacja znacznej części cen przyczyniła się do ujawnienia skali nierównowagi. Ceny nadal nie są cenami równowagi rynkowej, dlatego też dopiero w następnym okresie nastąpi przejście do inflacji otwartej. Na kwiecień br. przygotowana została II faza liberalizacjii cen. W ramach dokonywanych zmian zlikwidowane zostały j subwencje cenowe. Zostaną także zmniejszone, a następnie zlikwidowane subwencje I do importowanych surowców, materiałów i energii.

Ze względu na ochronę społeczeństwa przed skutkami podwyżek ceny podstawowych artykułów żywnościowych, a także niektórych towarów przemysłowych oraz usług będą nadal kontrolowane przez państwo. Przewiduje się, iż do 1992 r. obowiązywać będzie system rekompensat realizowany przez bieżącą indeksację wynagrodzeni emerytur, na podstawie średniego miesięcznego wskaźnika wzrostu cen wszelkich towarów konsumpcyjnych. Rząd prognozuje, że w 1991 r. bezrobocie wzrośnie do ok.420 tys. osób, co odpowiada 3,6% ludności aktywnej zawodowo. Spowodowane to zostanie zamykaniem nierentownych przedsiębiorstw oraz ograniczeniem produkcji wynikającym z braku surowców.

Warunki i cele stabilizacji w Bułgarii

Gospodarka Bułgarii jest w stanie głębokiego kryzysu. Wskaźniki we wszystkich dziedzinach produkcji zanotowały spadek, w tym produkcja ogółem była niższa w 1990 r., w stosunku do roku poprzedniego, o 10,7% i nadal ulega zmniejszeniu, a zadłużenie zagraniczne przekroczyło na koniec 1990 r. 11 mld. USD. Już od 1984 r. nastąpił w Bułgarii skokowy wzrost zadłużenia zagranicznego. W ciągu 5 lat dług zwiększył się 3,6 raza. Jeżeli za bezpieczną barierę zadłużenia przyjmuje się 25% wpływów z eksportu przeznaczonych na obsługę zadłużenia, to już w 1984 r. Bułgaria przeznaczyła 47% wpływów dewizowych na cele obsługi, a w 1988 r. - prawie 80%. Od końca kwietnia 1990 r. Bułgaria wstrzymała spłaty rat zadłużenia w stosunku do banków komercyjnych i wystąpiła do Banku Światowego o odroczenie spłat przypadających na lata 1990-1991.

Mimo, że już w 1990 r. zmniejszono znacznie dotacje i subwencje, w tym dla rolnictwa, dopłaty do cen oraz dotacje dla sfery socjalnej, to jednak deficyt budżetu nadal rośnie. Ogólna liczba bezrobotnych na początku 1991 r. wyniosła około 120 tys. osób i nadal wzrasta, a wielu pracowników było na przymusowych urlopach bezpłatnych W sumie postęp w zakresie przechodzenia do gospodarki rynkowej jest jeszcze relatywnie niewielki (Dempsey, 1991). Brak jest również postępu w reformie bankowej, a przy tym panuje niechętny stosunek do sektora prywatnego. W handlu zagranicznym, ze względu na silne poprzednio powiązania zRWPG, notuje się znaczny spadek eksportu i importu. Jednocześnie produkcja krajowa jest zdecydowanie nieprzystosowana do wymogów rynku światowego. Stąd też w okresie najbliższych kilku lat nie będzie warunków do zahamowania przyrostu absolutnych rozmiarów zadłużenia zagranicznego.

W lutym 1991 r. parlament bułgarski zaakceptował program stabilizacyjny nowego rządu na 1991 r. Zadania programu zostały uzgodnione z MFW i skonsultowane ze związkami zawodowymi.

Główne cele programu stabilizacyjnego to:

- przywrócenie równowagi gospodarczej przez drastyczne ograniczenie popytu wewnętrznego,

- wprowadzenie mechanizmów i narzędzi gospodarki rynkowej,
- powstrzymanie dalszego spadku produkcji,
- liberalizacja cen przy dążeniu do ograniczenia poziomu inflacji,
- zredukowanie deficytu budżetowego,
- normalizacj a stosunków gospodarczych z zagranicą oraz przywrócenie zaufania do zdolności płatniczej Bułgarii.

W ramach restrykcyjnej polityki pieniężnej i finansowej, jaką zamierza prowadzić rząd w 1991 r., wprowadzone zostaną sankcje ekonomiczne wobec tych organizacji gospodarczych, które przekroczą dopuszczalny pułap wzrostu płac. Przy jednoprocentowym przekroczeniu dopuszczalnego funduszu płac podatek wyniesie 100%, przy dwuprocentowym - 200%, przy trzyprocentowym - 400%. Za większe przekroczenie przewidywany jest podatek w wysokości 500-600% kwoty przekroczenia.

Z dniem 1 lutego 1991 r. wprowadzono tzw. liberalizację cen towarów i usług. Zliberalizowana została większość cen towarów i usług, z wyjątkiem cen energii, benzyny, opłat za transport oraz takich podstawowych artykułów, jak: chleb, mleko, mięso, masło, ser i cukier, których to ceny ustalane są przez Radę Ministrów. Regulacja cen podstawowych artykułów spowodowała wzrost cen w poszczególnych grupach od 150 nawet do700%. W rezultacie szoku cenowego koszty utrzymania w marcu br. były 3,8 raza wyższe niż w grudniu ubiegłego roku. Powszechna rekompensata, na którą zdecydował się rząd, obejmie 70% wzrostu kosztów utrzymania. W warunkach niedoboru wielu towarów, przy znacznym stopniu monopolizacji produkcji oraz braku konkurencji wewnętrznej i zewnętrznej, ceny nadal rosną.

Od połowy lutego 1991 r. w Bułgarii wprowadzono istotne zmiany w zakresie wymienialności waluty. Obecnie transakcje kupna i sprzedaży walut obcych dokonywane są przez Bułgarski Bank Narodowy, banki handlowe oraz przez osoby, które otrzymały licencję na prowadzenie takiej działalności. Banki handlowe i osoby posiadające licencje mogą kupować i sprzedawać walutę obcą między sobą , a także kupować walutę od osób fizycznych i prawnych *bez* ograniczeń. Sprzedaż nieograniczonej ilości walut obcych przedsiębiorstwom, instytucjom i organizacjom budżetowym jest natomiast możliwa po przedstawieniu dokumentów stwierdzających niezbędność dokonania płatności na rzecz osób zagranicznych lub w niektórych szczególnych przypadkach za zezwoleniem Bułgarskiego Banku Narodowego (BBN). Aktualny kurs lewa w stosunku do walut wymienialnych ogłaszany jest przez BBN. Stanowi on podstawę dla banków handlowych do ustalania własnych kursów kupna i sprzedaży walut obcych. Rozwiązania przyjęte w Bułgarii w zakresie wymienialności waluty są dalej idące niż np. w Czecho-Słowacji. Liberalizacja systemu walutowego w Bułgarii ma na celu zatrzymanie procesu "dolaryzacji" gospodarki narodowej.

Program stabilizacji na Węgrzech

Trzyletni program stabilizacji i przekształceń systemowych, ogłoszony przez nowy niekomunistyczny rząd Węgier we wrześniu 1990 r., jest kolejną próbą stabilizacji gospodarki, drugą po planie rządu KGrosza, obejmującym lata 1988-1990 (tzw. program konsolidacji). Program ten, zaakceptowany przez MFW i wsparty kredytem stand-by, realizowany był jednakże jedynie do maja 1989r. Przy czym należy podkreślić iż na Węgrzech przed podjęciem działań stabilizacyjnych stworzone zostały prawne, a także instytucjonalne podstawy funkcjonowania rynku pieniężno-kapitałowego,wtym także walutowego.

Założonyreżimoszczędnościowy3-letniego planu K. Grosza niezdołałwpłynąć na oczekiwaną redukcję deficytu budżetowego. Na koniec 1989 r. deficyt budżetowy na Węgrzech wyniósł 52 mld. forintów *(HUF).* Wzrosło również zadłużenie zagraniczne.

Niezadowalające rezultaty planu konsolidacji ekonomicznej wynikały częściowo z braku konsekwencji we wdrażaniu reform. Należy podkreślić, iż zmiany dokonywane w latach 1988-1989 ukierunkowane w swoich zamierzeniach na rozwój rynku, nie były jednoznaczne i konsekwentne (Ząbkowicz, 1991). Nie wpłynęły one na przeprowadzenie procesów restrukturyzacyjnych. Nadal przedsiębiorstwa mało rentowne wspomagane były przez banki i budżet. Wiele przedsiębiorstw poprawiało swoją sytuację deficytową, stosując przetargi i naciski na organy centralne oraz na przedsiębiorstwa kooperujące, m.in. dzięki wykorzystywaniu presji monopolistycznej (Tardos, 1988). Przykładowo: nowe banki handlowe nie przestrzegały zasad tzw. komercjalizacji. Nie przestrzegały one ani granic akcji kredytowej, ani też kryteriów zdolności kredytowej swoich kredytobiorców.

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji w latach 1988-1989 i w okresie następnym programów stabilizacyjnych, zgodnych z zaleceniami MFW wskazują, iż w krótkim okresie można poprawić sytuację w bilansie płatniczym kraju i nawet przy reżimie oszczędnościowym zmniejszyć deficyt budżetu (deficyt budżetu na koniec 1990 r. wyniósł 1,4 mld. HUF, wobec planowanych 10 mld. HUF). Należy jednak zwrócić uwagę, że w gospodarce węgierskiej nastąpiło również wiele negatywnych zjawisk, w tym spadek produkcji, stagnacja przekształciła się w recesję, obniżył się poziom konsumpcji ludności, nastąpił spadek poziomu życia itd., natomiast tempo inflacji wzrosło. W założeniach na 1991 r. przewiduje się spadek płac realnych o 15%. Utrzymana zostanie centralna regulacja płac w sektorze uspołecznionym (przez stosowanie odpowiednika polskiego "popiwku"). Ograniczane będą nadal dotacje do urzędowych cen nośników energii i do taryf komunikacyjnych itd., co wpłynie na wzrost ich poziomu.

Niepopularne społecznie decyzje już w 1990 r. wywołały falę protestów. Stawia to obecny koalicyjny rząd J.Antalla w trudnej sytuacji. Jest on atakowany przez związki zawodowe i opozycję (Bożyk, 1991).

Podstawowe założenia przewidywanego na lata 1991-1993 programu stopniowego dochodzenia do gospodarki rynkowej to:

ograniczenie roli państwa w kształtowaniu i przebiegu procesów gospodarczych,
- systematyczne zwiększanie roli i zakresu własności prywatnej,
- stopniowe dostosowanie systemu ekonomiczno-finansowego i socjalnego do zasad gospodarki rynkowej,
- dążenie do zmniejszenia zadłużenia i stworzenie dalszych ułatwień dla inwestorów zagranicznych.

Stabilizacja i równowaga gospodarcza na Węgrzech, w odróżnieniu od innych krajów postsocjalistycznych, ma być z założenia osiągana stopniowo, bez uciekania się do tzw. terapii szokowej. W ostatnich latach wyraźnie pogorszyła się równowaga budżetowa i nastąpił wzrost zadłużenia wewnętrznego. Stąd też zaostrzona zostanie dyscyplina budżetowa, szczególnie w zakresie egzekwowania należności budżetowych. Rekordowo wysoki deficyt budżetu na 1991 r., w wysokości 78,8 mld. HUF, został wprawdzie zaakceptowany przez MFW, jednak znacznie ograniczone będą wydatki budżetowe. Dotyczy to także dotacji do cen towarów i usług, na które ustalanesą ceny państwowe (ceny państwowe dotyczą około 10% wartości sprzedaży). Utrzymane zostaną dotacje tylko do rolnictwa i do gospodarki żywnościowej, w tym dopłaty do eksportu artykułów rolno-spożywczych, a także dopłaty do budownictwa mieszkaniowego i gospodarki mieszkaniowej (te ostatnie angażują około 10,5% całego budżetu państwa).

Wprowadzone zostaną modyfikacje systemu podatkowego, które powinny wpłynąć na wzrost dochodów budżetu, m.in. przez zlikwidowanie niektórych ulg podatkowych. Ponadto zamiast dotychczasowych trzech stawek podatku od wartości dodanej wprowadzone zostaną dwie grupy stawek, tzn. zamiast stawek: 0%, 15% i 25% odpowiednio: 5-8% i 16-20%. W podatku dochodowym zlikwidowana zostanie kwota wolna od podatku. Ulgi i zwolnienia z podatku od zysku utrzymane zostaną tylko dla inwestorów zagranicznych.

W 1991 r. obowiązywać będzie centralna regulacja płac w sektorze uspołecznionym, przy czym wzrost płac ma być mniejszy o 10-15 pkt. od wzrostu cen. Wzrost wypłat emerytur, rent i innych form świadczeń społecznych zrekompensuje tylko w 60-75% wzrost cen.

Wzałożeniach programu przewidywany jest spadek dochodu narodowego brutto o 3-4%, obniżenie produkcji przemysłowej o około 4%, spadek dochodu narodowego do podziału o 3-3,5% (przy ujemnym saldzie handlu zagranicznego wynoszącym ok. 2,0 mld. HUF). Spożycie ogółem zmniejszy się o około 4%, spożycie zbiorowe - o około 5%, natomiast wskaźnik inflacji ma kształtować się na poziomie 35-40% rocznie, a więc przewidywany jest wzrost inflacji i pogłębienie nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej (Nieckarz, 1991).

Wewnętrzne potrzeby Węgier wymagają zaciągnięcia nowych kredytów

zagranicznych w wysokości ponad 4 mld. USD. Na koniec 1990 r. zadłużenie brutto gospodarki węgierskiej wyniosło 21,6 mld. USD. Obecnie spłata rat zadłużenia i odsetek pochłania już około 40% wpływów z eksportu. Stąd też niezbędnym staje się tworzenie warunków do ekspansji eksportowej, natomiast pełna liberalizacja importu nastąpi dopiero po 1992 r. Spłata zadłużenia jest silnie odczuwana przez społeczeństwo, ponieważ odbywa się kosztem akumulacji wewnętrznej i poziomu życia ludności.

Możliwości osiągnięcia celów stojących przed programem stabilizacji dodatkowo komplikują m.in.:

- ubiegłoroczna (1990 r.) susza, która spowodowała straty w rolnictwie,
- zmiana warunków i cen w handlu zagranicznym, w tym pogorszenie się terms of trade o około 15%,
- przejście w stosunkach gospodarczych z ZSRR i z innymi krajami byłej RWPG na rozliczenia w walutach wymienialnych i na ceny światowe,
- poważny wzrost spłaty zadłużenia zagranicznego, z około 2,5 mld. USD w 1990 r. do około 3,5 mld. USD, który wystąpi na Węgrzech w 1991 r.

Przy spodziewanym spadku eksportu do krajów byłej RWPG (w tym do dawnej NRD, z którym to krajem Węgry miały znaczną współpracę handlową), a także do krajów zachodnich, utrzymanie płynności finansowej wymagać będzie zaciągania dalszych kredytów zagranicznych. Wobec pogarszających się wewnętrznych i zewnętrznych warunków realizacji założeń stabilizacyjnych oraz wzrastającego niezadowolenia społecznego nowo powołany minister finansów ma opracować nowy projekt programu stabilizacyjnego, różniący się od obecnie obowiązującego.

Próba wniosków

Trudnościwrealizacjiprogramówstabilizacyjnych,zapoczątkowanychwBułgarii, Rumunii, Czecho-Słowacji i na Węgrzech, wynikają przede wszystkim z faktu, że w gospodarkach tych nie działa - w sposób zbliżony do krajów zachodnioeuropejskich - mechanizm rynkowy. Nawet na Węgrzech nie działa on w pełni. Częściowo wypaczone i ograniczone jest oddziaływanie instrumentów takich jak: ceny, podatki, stopa procentowa bądź kurs walutowy itp. Kształtowanie cen na rynku jest nadal ograniczone mimo deklaracji o liberalizacji cen. Ceny w różnym stopniu kontrolowane są metodami administracyjnymi przez państwo np. w Czecho-Słowacji 80% cen znajduje się pod faktyczną kontrolą państwa. Nowe, niekomunistyczne rządy poddawane są silnej presji społecznej, dlatego też często wstrzymywane są niepopularne decyzje ekonomiczne. Nie powstały więc warunki dostateczne do przejścia z inflacji tłumionej do inflacji cenowej otwartej. Szok cenowy, jaki nastąpił w Bułgarii i w Rumunii, a także na mniejszą skalę w Czecho-Słowacji, był spowodowany

decyzjami państwa. Korekcyjne podwyżki cen, jakie zostały dokonane, anulowały znaczną część nieprawidłowości narosłych w układzie cen. Jednak podwyższenie cen oraz zmiana ich relacji nie wpłynie w dostatecznym stopniu na ograniczenie popytu, bowiem braki innych towarów, np. trwałego użytku oraz obawa przed dalszymi podwyżkami cen wzmagają popyt, który wspierany jest indeksacjami płac i świadczeń społecznych. W Czecho-Słowacji na niektórych rynkach stopniowo pojawiła się bariera popytu (np. na rynku artykułów mlecznych). Niepokojące jest, że w analizowanych krajach podstawą ustalania większości cen jest formuła kosztowa. Dokonywanie administracyjnych zmian cen wpłynęło na likwidację dysproporcji narosłych w systemie cen, lecz wprowadzone nowe ceny w większości nie są jeszcze cenami równowagi rynkowej.

Stosowana w krajach postsocjalistycznych indeksacja wynagrodzeń i świadczeń socjalnych ma w swojej intencji charakter restrykcyjny (zwłaszcza w Bułgarii i w Rumunii).W krótkim okresie powinna działać antyinflacyjnie, jednak w trochę dłuższym okresie stosowanie powszechnej indeksacji płac wpływa antymotywacyjnie i sprzyja ponownemu zwiększeniu inflacji. W obawie przed inflacją, a także wobec deficytów bilansów płatniczych, pogłębiających się niedoborów w budżetach państwowych we wszystkich analizowanych krajach postsocjalistycznych utrzymano centralną regulację płac. Dotychczas nie zastosowano innych metod dla utrzymania pożądanych rozmiarów wzrostu płac. Polityka "popiwku" stosowana zarówno na Węgrzech, jak i w innych analizowanych krajach, przy wysokiej progresji podatku od wzrostu ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, działa w krótkim okresie antyinflacyjnie oraz stabilizująco, natomiast w dłuższym okresie działa antypodażowo i antymotywacyjnie. Skutki tej polityki odczuwają wszystkie przedsiębiorstwa, a zwłaszcza przedsiębiorstwa wysokoefektywne, które nie mogą wypłacić wyższych wynagrodzeń swoim pracownikom, mimo dobrych wyników ekonomicznych.

Liberalizacja płac w krajach postsocjalistycznych nie jest w zasadzie uznawana za możliwą w obecnej sytuacji, przy czym ograniczenie to w mniejszym stopniu dotyczy sektora prywatnego. Przykładowo: na Węgrzech zwolnienie z opodatkowania przyrostu wynagrodzeń dotyczy dwóch grup jednostek gospodarczych:

- przedsiębiorstw małych (głównie prywatnych lub o własności mieszanej, a niekiedy również państwowych), prowadzących uproszczoną rachunkowość;
- przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, pod warunkiem że udział kapitału zagranicznego nie jest mniejszy niż 20%, a zarazem nie mniejszy niż 5 mln.HUF.

Przedsiębiorstwa przekształcone w spółki skarbu państwa, które znajdują się w trakcie prywatyzacji, jeżeli nie spełniają wymienionych kryteriów, także objęte są ogólnie obowiązującym systemem opodatkowania wzrostu wynagrodzeń. Wobec rosnących cen i pogarszających się warunków życia społeczeństw, stosowanie "popiwku" rodzi niezadowolenie pracowników.

Ważnym elementem polityki stabilizacyjnej jest dążenie do osiągnięcia ograniczonej wymienialności walut. W pierwszym etapie stworzenie możliwości

zakupu, sprzedaży i obrotu walutami (w Bułgarii, Rumunii, a także w Czecho-Słowacji) powinno zlikwidować dwuwalutowość, a także czarny rynek walut. Jednak w krajach postsocjalistycznych występują trudności z oszacowaniem pożądanej wysokości kursu. Nie wszędzie ponadto zniwelowano różnicę między kursem rynkowym (w tym quasi rynkowym i czarnorynkowym) a oficjalnym kursem bankowym, określanym przez bank centralny.

W okresie realizacji programów stabilizacyjnych i przechodzenia do gospodarki rynkowej trudności dostosowawcze są szczególnie widoczne na przykładzie funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych. Na zmniejszający się popyt reagują one ograniczaniem produkcji, podwyższaniem cen swoich wyrobów lub wysyłaniem części załóg na przymusowe urlopy itp., natomiast tam gdzie to jest możliwe, nie próbują zmienić struktury produkcji, nie inwestują w nowe produkty i technologie. Ponadto w wielu przypadkach zbyt wysokie oprocentowanie kredytów, przy zmniejszających się środkach własnych, skazuje wiele przedsiębiorstw na bankructwo. Zła kondycja znacznej części przedsiębiorstw w analizowanych krajach postsocjalistycznych hamuje możliwości stabilizacji, a także zawęża możliwości przekształceń strukturalnych (niekiedy z przyczyn społecznych: obawa przed szybkim wzrostem bezrobocia w pierwszym okresie realizacji programów stabilizacji.

Jak wynika z doświadczeń analizowanych krajów podobieństwa i różnice w programachstabilizacyjnychwynikającuwarunkowańorazzzagrożeń. Należą do nich: punk startu do realizacji programu, specyfika każdego z subobszarów oraz stopień przyzwolenia społeczeństwa, który określa możliwości manewru w procesie realizacji programów.

Obecnie największym problemem Bułgarii, Rumunii, Czecho-Słowacji, a także Węgier jest brak stabilności politycznej, co ogranicza działania rządów. Skuteczna realizacja programów stabilizacji ma istotne znaczenie dla dalszego rozwoju tych krajów. Programy te są bowiem punktem wyjścia dla programów przekształceń strukturalnych i własnościowych. Jednocześnie działania stabilizacyjne muszą być silnie umocowane w programach integracji i przemian gospodarczych. Główną słabością programów stabilizacyjnych jest niedocenianie uwarunkowań strukturalnych. Podstawowa struktura gospodarcza analizowanych krajów została uformowana zgodnie z logiką systemu centralnego planowania, i to nie tylko w ramach jednego kraju, ale i w ramach RWPG. Programy stabilizacyjne w tych krajach, z wyjątkiem być może Czecho-Słowacji, opierającsięwznacznej mierze wswojej warstwie realizacyjnej na narzędziach fiskalno-monetarystycznych, przy jednoczesnym zbyt słabym uruchomieniu metod i narzędzi preferencyjnej polityki restrukturyzacyjnej. Stąd też być może dostrzec można pewną zależność: im szybsze tempo przemian, im ostrzejsze są stosowane narzędzia polityki fiskalnej i monetarnej, tym większa jest skala spadku poziomu produkcji i dochodu narodowego. Stara struktura i podmioty gospodarcze będące jej elementami składowymi "bronią" się przed zmianami, aż do wyczerpania swoich rezerw i dekapitalizacji majątku (zbyt wolny jest bowiem - z

różnych przyczyn - proces prywatyzacji). Przekształcenia strukturalne zostaną oczywiście osiągnięte, ale w okresie późniejszym, w tempie określonym harmonogramem prywatyzacji. Celowym wydaje się rozważenie nie tylko przyspieszenia realizacji programów prywatyzacji (jako programów wspierających w krótkim okresie realizację programów stabilizacyjnych, a w dłuższym - wspierających historyczny program zmian systemowych), ale także wsparcie klasycznych w istocie narzędzi i metod polityki monetarnej i fiskalnej programem celowych i selektywnych przemian strukturalnych, m.in. w intencji zahamowania procesu spadku poziomu produkcji i dochodu narodowego. Trzeba bowiem zdać sobie sprawę, że najlepszą gwarancją sukcesu programów stabilizacji jest przywrócenie krajom postsocjalistycznym zdolności do wzrostu gospodarczego.

Bibliografia

Bożyk P. (1991), *Śpiesz się powoli.* Polityka 1991.01.26

Dempsey J. (1991), *Communists Stumble on Road to Reform.* Financial Times 1991.01.03

Golachowski E. (1991), *Problemy prywatyzacji własności państwowej w krajach postsocjalistycznych*, referat na konferencję naukową nt.: *Demonopolizacja - Prywatyzacja - Rynek Kapitałowy.* Warszawa, styczeń 1991. Warszawa: Instytut Finansów (maszynopis)

Hoehmeg H. J. (1991), *Anlagen des Internationalen Waehrugsfonds verursachen erhebliche soziale Probleme.* Der Morgen 1991.01.21

Inotoi A. (1988), *Gospodarka węgierska a świat zewnętrzny.* Sprawy Międzynarodowe nr 9

Kołodko G.W. (1990), *Inflacja, reforma, stabilizacja..* Warszawa: Alma Press

Kołodko G.W. Małecki W. (1990), *Zadłużenie krajów Europy Wschodniej.* Gazeta Bankowa nr 31

Kołodko G.W. Gotz-Kozierkiewicz D. Skrzeszewska-Paczek E. (1991), *Hiperinflacja w gospodarce postsocjalistycznej.* Warszawa: PWE

Nieckarz S. (1991) *Terapia wstrząsowa-odrzucona.* Gospodarka Narodowa nr 1-2

Rosati D. (1990), *Teoria i praktyka programów stabilizacyjnych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.* Warszawa: IKC
Studia i Materiały nr 13

Tardos M. (1988), *Stosunki własności na Węgrzech.* Wektory nr 8

Thalwitz W. P. (1989), *Reformy Europy Wschodniej.* Gazeta Bankowa nr 48

Ząbkowicz A. (1991), *Węgierska lekcja.* Życie Gospodarcze nr 6

---------- (1990), *Programy dostosowawcze MFW w warunkach wschodnioeuropejskiej gospodarki planowej.* Warszawa: PISM

Grzegorz Biernat

3. Wschodnioniemiecka droga do rynku

Celem referatu jest przedstawienie przemian gospodarczych jakie dokonują się u naszego zachodniego sąsiada. Przypadek zjednoczenia Niemiec jest unikalny przede wszystkim w sferze ekonomicznej. Można go, przy uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań, traktować jako szokową transformację gospodarki planowej w rynkową. Należy jednak zauważyć, że określone rozwiązania w sferze gospodarczej zostały podjęte z motywów politycznych. Najbardziej interesujące wydają się być, nie tyle szybkość i głębokość przemian, ale ich dotychczasowe rezultaty. Diametralnie odbiegają one od wszelkich wcześniejszych przewidywań, mówi się wręcz o katastrofie gospodarczej we wschodnich landach. Trafne wydaje się trochę złośliwe stwierdzenie któregoś z dziennikarzy, że Niemcy Wschodnie mają teraz rynek ale coraz mniej gospodarki Jak do tego doszło? W jakim kierunku potoczy się rozwój wydarzeń? Jakie mogą być ich konsekwencje? - to pytania, na które odpowiedź może pomóc znaleźć niniejszy referat

Gospodarki NRD i RFN w przededniu Unii

Rozważania na temat przemian gospodarczych zachodzących w byłej NRD postanowiono rozpocząć od przedstawienia podstawowych danych porównawczych dotyczących obu państw niemieckich (zob. tabela 35).

U progu zjednoczenia sytuacja gospodarcza obu państw była krańcowo odmienna. RFN znajdowało się w fazie ożywienia koniunkturalnego; w latach 1983 -1989 średnie tempo wzrostu dochodu narodowego wynosiło 2,7%. W1989 r. PNB wzrósł o 4%. Od 1980 r. dodatnie saldo bilansu handlowego wzrosło z 8,9 do 134,7 mld. DEM w 1989 r., a obrotów bieżących z 12,4 do 99,1 mld. Udział inwestycji w tworzeniu dochodu narodowegow 1989 r. był najwyższy w całej dekadzie i wynosił 21,3%. W 1989 r. zanotowano rekordowo niski deficyt budżetowy 8,5 mld. DEM, najniższe w EWG było zadłużenie publiczne stanowiące 24% PNB. W pierwszym półroczu 1990 r. wzrost

PNB wyniósł 4,5%, inflacja kształtowała się na poziomie 2,3% **w** skali rocznej, 6% poziom bezrobocia był stabilny a nadwyżka bilansu handlowego wzrosła o 13,5 % do 77,4 mld. DEM (Sulimierski, 1990).

Tabela 35

Podstawowe dane o NRD i RFN

Wyszczególnienie	Lata	Jednostka	NRD	RFN
Powierzchnia		tys.km.kw.	108,2	248,1
Ludność	1989	mln.	16,3	62,1
Zatrudnienie	1989	mln.	8,8	24,9
Bezrobocie	07.1990	tys.	270,0	1860,0
PNB	1989	D/DEM mld.	353,0	2237,0
Przeciętna płaca brutto	1989	D/DEM	1230,0	3 970,0
Przeciętna płaca netto	1989	D/DEM	950,02	111,0
Wydajność pracy	1989	RFN=100%	33,0	100,0
Eksport	1989	%PNB	22,0	34,8
Zużycie energii per capita	1988	gigadżul	225,0	185,0

Źródło: Siebert (1990)

Gospodarka NRD od połowy lat '80. notowała spadkową tendencję wzrostu dochodu narodowego. W 1989r. wyniósł onwedług oficjalnych danych 2% wobec 2,8% w 1988 r.. Inflację szacowano na 2% (źródła zachodnie oceniały na 9-12%), jednak publikowany wskaźnik cen detalicznych nie uwzględniał wielu podwyżek. Występowały braki wielu podstawowych towarów, powiększył się nawis inflacyj ny oraz wykup dóbr w celach spekulacyjnych. Rozwój produkcji przemysłowej był hamowany brakami siły roboczej, energii i surowców, pogłębionymi nadmierną materiało- i energochłonnością. W pierwszych trzech kwartałach 1989 nastąpiła pewna poprawa dzięki wprowadzeniu zachęt cenowych w rolnictwie, samofinansowaniu w ramach monopolistycznych kombinatów oraz redukcji wydatków wojskowych. Jednak zapoczątkowany w sierpniu masowy exodus ludności doprowadził do spadku PNB w czwartym kwartale 1989 r.. Do RFN wyemigrowało 344 tys. osób wobec 40 tys. w 1988 roku.

Od 1986 r. notowano stagnację wolnodewizowego eksportu na poziomie 9,2 - 9,4 mld. USD, import natomiast wzrastał z 8,7 mld. w 1986 r. do 10,5 mld. USD w 1989 r.. 70% obrotów handlu zagranicznego przypadało na kraje socjalistyczne, w tym 40% na ZSRR. Import radziecki pokrywał między innymi 100 % zapotrzebowania na gaz ziemny i 80% na ropę naftową. Zadłużenie zagraniczne NRD nettow 1989r. wynosiło 13,5 mld. USD (Dominiczak, 1990).

Niemiecka Unia Ekonomiczna, Monetarna i Socjalna

Przemiany w Polsce i innych krajach bloku wschodniego doprowadziły w końcu 1989 r. do gwałtownych wystąpień ludności NRD domagającej się reform demokratycznych, co doprowadziło do zburzenia muru berlińskiego i dopuszczenia opozycji do władzy. Wraz z demokratyzacją życia politycznego zaczęły się nasilać postulaty połączenia obu państw niemieckich. W lutym 1990 r.władze RFN zaproponowały utworzenie *unii monetarnej* z NRD.

Demokratyczne wybory w NRD wygrała 18 marca partia chadecka pod hasłem, że najszybszym sposobem osiągnięcia pełnii swobód obywatelskich i dobrobytu ekonomicznego będzie połączenie z RFN. Układ o utworzeniu *Unii* podpisano 18 maja, weszła ona w życie 1 lipca,oznaczając formalne zintegrowanie obu państw w sferze gospodarczo-społecznej, wyprzedzające połączenie polityczne, które nastąpiło w październiku.

W sferze pieniężnej Unia zakładała (Report, 1990a):

a/ ustanowienie od 2 lipca marki RFN jedynym środkiem płatniczym na terenie NRD,

b/ przejęcie przez Bundesbank kontroli nad polityką pieniężną NRD ,

c/ wymianę oszczędności obywateli NRD w relacji 1:1 do wielkości 2 tys. marek dla osób do 14 lat, 4 tys. do 59 lat i 6 tys. dla starszych, pozostałe oszczędności wymieniono w relacji 2 marki NRD/1DEM,

d/ płace, emerytury, renty, stypendia i czynsze przeliczono w relacji l:l,opierając się na ich poziomie z 1 maja 1990 r.,

e/ pozostałe należności i zobowiązania osób fizycznych i prawnych przeliczono.-2 marki NRD/1DEM,

f/ należności zagranicznych osób fizycznych i prawnych przeliczonow relacji 3 marki NRD/1DEM.

W sferze instytucjonalnej celem Unii było stworzenie warunków rozwoju gospodarki rynkowej w NRD. Większość nowych rozwiązań instytucjonalnych została przejęta z systemu RFN, wprowadzono tamtejszy system podatkowy, system prawny w sferze gospodarczej oraz zachodnioniemieckie rozwiązania systemu ubezpieczeń społecznych. Zlikwidowano centralne planowanie, administracyjne ustalanie cen oraz monopol państwa w handlu zagranicznym. Zlikwidowano subsydiowanie produkcji, zapowiedziano utworzenie dwuszczeblowego systemu bankowego oraz prywatyzację i restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych (Siebert, 1990).

Integracja monetarna i instytucjonalna miały stworzyć warunki integracji ekonomicznej w sferze realnej. Przemysł NRD, wobec konkurencji ze strony zachodniego partnera, został zmuszony do podjęcia działań dostosowawczych, wprowadzono system zachęt napływu zagranicznych inwestycji i tworzenia nowych przedsiębiorstw.

Proces dostosowywania gospodarki NRD miał otrzymać silne wsparcie finansowe ze środków budżetowych RFN. Układ o Unii przewidywał utworzenie Funduszu Jedności Niemieckiej w kwocie 115 mld. DEM, z których w okresie 4,5 roku ma być finansowane 2/3 deficytów budżetowych Wschodnich Niemiec. Środki Funduszu są gromadzone drogą emisji obligacji rządowych RFN. Budżet RFN przejął zadłużenie zagraniczne NRD, z jego środków są także finansowane wydatki systemu ubezpieczeń społecznych. Przewidziano znaczne środki na modernizację infrastruktury, przede wszystkim w postaci preferencyjnych kredytów. Treuhand - urząd powierniczy, administrujący NRD-owskim przemysłem, otrzymał rządowe gwarancje na zaciąganie kredytów na restrukturyzację przedsiębiorstw. Bundesbank miał wyrównać straty systemu bankowego NRD szacowane na 20 mld. DEM, związane z niesymetrycznością wymiany ich należności i zobowiązań (Survey,1990a).

Sytuacja gospodarcza NRD po wprowadzeniu Unii

Pierwszym, najbardziej widocznym rezultatem wprowadzenia Unii był gwałtowny wzrost popytu ze strony obywateli NRD na dobra konsumpcyjne z RFN. Obroty NRD-owskiego handlu detalicznego w IV kwartale były niższe o 45% niż rok wcześniej. Dostawy towarów zachodnich zaczęły coraz bardziej wypierać towary NRD-owskie z tamtejszych sklepów, jednak w początkowym okresie nabywcy preferowali dokonywanie zakupów w RFN i Berlinie Zachodnim. Obywatele NRD nie mający wcześniej praktycznie dostępu do zachodnich dóbr, doświadczeni w ostatnich latach pogłębiającymi się brakami towarowymi, a posiadający relatywnie wysokie przymusowe oszczędności, tak gwałtownie przestawili się na towary zachodnie, że ekonomiści nazwali to efektem "spuszczenia z uwięzi". Nabywanie nawet najbardziej podstawowych dóbr zachodnich, droższych, a nie zawsze jakościowo lepszych od rodzimych, stało się niejako wyrazem manifestowania sentymentów politycznych. W rezultacie udział produkcji wschodnioniemieckiej w dostawach na rynek obniżyłsię do 40%, wcześniej szacowano, że utrzymają się na poziomie 60% (Situation, 1990).

Wprowadzenie Unii wywołało znaczne ruchy cenowe. Ceny zaczęły spadać w maju, kiedy przedsiębiorstwa zaczęły wyprzedaż swoich zapasów. Tendencja ta nasiliła się znacznie w czerwcu, wzmocniło ją zniesienie opodatkowania części dóbr konsumpcyjnych. W lipcu, już po wprowadzeniu Unii, wzrosły ceny żywności (w rezultacie zniesienia dotacji). W lipcu poziom cen w NRD był o 5% wyższy niż w RFN, jednak zwiększające się dostawy tamtejszych towarów doprowadziły do szybkiego wyrównania poziomów cen. W okresie maj-czerwiec indeks kosztów utrzymania obniżył się o 12%, w lipcu wzrósł o 7,5%, w kolejnych miesiącach rósł nieznacznie i na koniec 1990 r. był niższy o 2% niż w 1989 r.. Jedną z istotnych przyczyn takiego spadku poziomu kosztów utrzymania było dalsze dotowanie gospodarki mieszkaniowej i komunikacji (Report, 1990b).

Zmiany cen w NRD w okresie maj - lipiec 1990 r.

Wyszczególnienie	V.90	YI.90	YII.90
	w % do analogicznego miesiąca 1989 r.		
Żywność	0,9	-2,6	15,4
Ubrania	-11,0	-483	-42,5
Meble	-4,0	-15,2	-15^
Transport, komunikacja	0,2	-6,6	-14,8
Artykury higieniczne	-7,0	-11,5	19,4
Wypoczynek, nauka	6,4	-11,7	-11,5
inne do użytku osobistego	-9,5	-7,4	-1,0

Źródło: Report (1990b)

Przed wprowadzeniem Unii dokonano znacznych podwyżek płac, rzędu 15%, pod naciskiem pracowników obawiających się wzrostu poziomu cen po 1 lipca. Po wprowadzeniu Unii, związki zawodowe w poszczególnych branżach rozpoczęły z władzami nowe negocjacje płacowe, argumentując konieczność dalszych podwyżek wzrostem opodatkowania płac i opłatami na fundusze ubezpieczeń społecznych. Nie bez znaczenia były również argumenty pozaekonomiczne - podwyżki te miały być pierwszym krokiem w kierunku zbliżania poziomu dochodów w obu państwach. Ustalono podwyżki płac podstawowych od 25% w przemyśle maszynowym do 60% w budownictwie. Wzrostowi uległy również renty i emerytury, dla których przyjęto skalę wzrostu równą przeciętnym podwyżkom płac w całej gospodarce,(Report, 1990b). Uwzględniając fakt, że dochody coraz większej części społeczeństwa były faktycznie niższe na skutek wzrostu bezrobocia i zatrudnienia w skróconym czasie pracy, można w przybliżeniu szacować, że przeciętny poziom dochodów w końcu 1990 r. był 35-40% wyższy niż rok wcześniej.

W pierwszym półroczu 1990 r. produkcja przemysłowa NRD zmniejszyła się o 8%. Spowodowane to było emigracją w okresie do marcowych wyborów oraz ograniczeniami zakupów inwestycyjnych i wyprzedażą zapasów. Zagraniczna konkurencja, a przede wszystkim nagła zmiana gustów konsumentów doprowadziły do głębokiego załamania produkcji przemysłowej w lipcu i sierpniu. W lipcu spadła ona w porównaniu z czerwcem o 34,9%, w sierpniu o dalsze 14,5%, co oznaczało spadek o 50,9% w porównaniu z 1989 r. Głębokość spadku produkcji była znacznie zróżnicowana w poszczególnych branżach: od 66,9% w metalurgii i 61,4% w przemyśle spożywczym do 35,8% w przemyśle elektromaszynowym. Od września produkcja ustabilizowała się na poziomie sierpniowym; w skali całego roku zmniejszenie produkcji można szacować na około 40% (Klodt, 1991).

Przedsiębiorstwa wschodnioniemieckie są zadłużone na ok. 110 mld. DEM. Nie chcąc doprowadzić do pogorszenia ich i tak trudnej sytuacji, obsługę długów

zawieszono do końca marca 1991 r. Jedynym źródłem zasilania przedsiębiorstw były krótkoterminowe kredyty gwarantowane przez Urząd Powierniczy. Znaczna ich część została wykorzystana na sfinansowanie wypłat wynagrodzeń . Urząd Powierniczy, mający do dyspozycji limit 17 mld. DEM, był w stanie pokryć tylko 41% potrzeb przedsiębiorstw (Survey, 1990b)

Taki rozwój wydarzeń doprowadził do gwałtownego wzrostu bezrobocia i upowszechnienia pracy w skróconym wymiarze godzin. Bezrobocie wzrosło z 38 tys. w marcu do 272 tys. w lipcu i 642 tys. w końcu roku. Dane o niepełnie zatrudnionych podawane są od lipca, kiedy ich liczba wynosiła 656 tys.. Na koniec roku osiągnęła 1.747 tys. osób. Oznacza to, że ograniczenia w zatrudnieniu objęły 27,7% wschodnioniemieckiej siły roboczej. Pozytywnym aspektem był rozwój prywatnej przedsiębiorczości; do końca 1990 r. zarejestrowano prawie 300 tys. nowych firm, z tego przeważająca ich większość to firmy małe, często jednoosobowe, działające w handlu i usługach (Report, 1991).

Dużo lepiej, w porównaniu z innymi wynikami gospodarczymi,kształtowały się obroty handlu zagranicznego. Łączny eksport wyniósł 38,1 mld. DEM, (7,4% spadku w porównaniu z 1989 r.). Import był niższy aż o 45% i wyniósł 22,9 mld DEM. Jednak do importu nie wliczono dostaw z RFN szacowanych na 45-50 mld. DEM. Największy spadek importu zanotowano z krajami byłego bloku wchodniego. Przejście od 1 lipca na rozliczenia w walutach wymienialnych spowodowała, że dużą jego część stała się niekonkurencyjną w stosunku do produktów zachodnich. Dodatkowo konsumenci w NRD odwrócili się od tamtejszych wyrobów, podobnie jak od rodzimych. Nie uległ większemu spadkowi poziom eksportu do państw RWPG. W trosce o zapewnienie producentom rynków zbytu i wywiązanie się z istniejących kontraktów, władze zezwoliły na rozliczanie transakcji eksportowych do końca 1990 r. w rublach transferowych, które eksporterom wymieniano na marki po kursie 2,34 DEM/1 RT (Survey, 1991).

W 1990 r. RFN wydatkowała na potrzeby **NRD** 35 mld. DEM w formie bezpośrednich transferów z budżetu (22 mld. z Funduszu Jedności oraz 13 mld. DEM na świadczenia społeczne), zagwarantowała kredyty w podobnej kwocie (Urząd Powierniczy, kredyty na modernizację infrastruktury) oraz przejęła długi zagraniczne NRD i pośrednio dofinansowanie eksportu do krajów **RWPG. W** sumie RFN-owskie zaangażowanie finansowe można szacować na ponad 100 mld. DEM (Survey, 1991).

Problemy restrukturyzacji gospodarki

Formalnym właścicielem i administratorem przedsiębiorstw państwowych b. NRD jest Urząd Powierniczy utworzony jeszcze w marcu 1990 r. Można go traktować jako największy holding gospodarczy świata, prócz przedsiębiorstw jest właścicielem

rezerw państwowych b. NRD, złóż surowcowych, 4 mln. ha ziemi rolniczej i lasów oraz majątku odebranego partiom politycznym, organizacjom społecznym i siłom zbrojnym. Formalnie podlega Komisji Budżetowej Bundestagu, a w praktyce rządowi federalnemu. Po wprowadzeniu Unii przyjęto następujące zasady działalności Urzędu (Measures, 1990):

a/ zasadniczym celem urzędu jest całkowita prywatyzacja; niedochodowe i nie nadające się do sprzedaży przedsiębiorstwa zostaną zamknięte,
b/ prywatyzacja ma wyprzedzać restrukturyzację,
c/ prywatyzacja drogą sprzedaży całych przedsiębiorstw; decyduje nie maksymalna cena a zapewnienie perspektyw rozwojowych,
d/ wielkie przedsiębiorstwa będą dzielone i sprzedaż obejmie poszczególne ich zakłady,
e/ nie ma ograniczeń dla nabywców zagranicznych,
f/ wpływy z prywatyzacji przeznaczy się na pomoc dla innych firm, modernizację infrastruktury, a w następnej kolejności na spłatę zobowiązań państwowych NRD.

Urząd zakładał, że z 8 tys. przedsiębiorstw (w tym 126 wielkich kombinatów) będzie wstanie sprzedać3-5 tys., 2 tys. zostanie przekazae władzom lokalnym, a reszta zostanie zlikwidowana. Oceny własności państwowej NRD mówiły o możliwościach wpływów rzędu setek miliardów marek RFN. Przebieg dotychczasowej prywatyzacji nie potwierdza tego w najmniejszym stopniu. Do końca 1990 r. sprzedano ok. 500 przedsiębiorstw za 2,5 mld. DEM. Realia ekonomiczne NRD okazały się zdecydowanie niesprzyjające inwestorom: niewiele pomogło wprowadzenie subsydiów inwestycyjnych czy nawoływania do spełnienia patriotycznej powinności przez firmy i inwestorów z RFN (Survey, 1991).

Dalekie od jasności były kwestie własnościowe. Wprowadzenie Unii umożliwiło byłym właścicielom przedsiębiorstw, nieruchomości i gruntów zabranych po 1949 r. (a także ich potomkom) starania o ich odzyskanie. Do Urzędu wpłynęło ponad 1 mln roszczeń własnościowych, których rozpatrzenie ,przy niedowładzie administracyjnym i lukach w dokumentacji, może zająć wiele lat.

Przedsiębiorstwa NRD nie są atrakcyjnymi obiektami do dokonywania poważniejszych lokat kapitałowych. Ich majątek produkcyjny jest przestarzały, 55% maszyn i urządzeń ma ponad 10 lat, 21,1% ponad 20 lat, charakteryzują się wysoką energochłonnością, bardzo wysoki jest poziom emisji zanieczyszczeń. Wprowadzenie znacznie ostrzejszych, zachodnioniemieckich norm ochrony środowiska wymusza konieczność ogromnych, dodatkowych nakładów inwestycyjnych. Przemysł charakteryzował się bardzo wysokim stopniem koncentracji, zakłady liczące ponad 1 tys. pracowników zatrudniały 73%pracujących w przemyśle (w RFN 40%). Sprzedaż tak dużych przedsiębiorstw, mimo dokonywanych przez Urząd podziałów, jest bardzo utrudniona. W ciągu drugiego półrocza 1990 r. przedsiębiorstwa straciły swój najpoważniejszy atut mogący zachęcać prywatnych inwestorów - relatywnie niski poziom płac. Są też znaczę niedobory wykwalifikowanej (w sensie zachodnim) siły

roboczej, potęgowane przez ciągły odpływ najlepszych kadr do RFN (Survey 1990b). Nie zachęca do inwestowania bałagan administracyjny na wszystkich szczeblach, z Urzędem Powierniczym włącznie. W administracji NRD pracowało więcej osób niż w RFN. Przeprowadzane redukcje i reformy aparatu administracyjnego nie przyczyniły się, jak do tej pory, do istotnej poprawy efektywności jego funkcjonowania.

Kolejną przeszkodą do napływu inwestycji jest fatalny stan infrastruktury. 45% dróg głównych i 60% lokalnych wymaga gruntownych napraw, 20% mostów kolejowych nie nadaje się do użytku, natychmiastowej wymiany wymaga 50% podkładów kolejowych. System zaopatrzenia w wodę jest 3- krotnie mniej wydajny niż w RFN. Większość miast nie ma komunalnych systemów usuwania odpadków, poziom telefonizacji jest 4-krotnie niższy od zachodnioniemieckiego. 59% budynków mieszkalnych pochodzi sprzed 1948 r., a 42% sprzed 1919 r., 18% mieszkań nie ma łazienek, 24% ubikacji, 43% centralnego ogrzewania. 30% domów jednorodzinnych i 11% wielorodzinnych, według norm zachodnioniemieckich, należy zaliczyć do IV kategorii stanu technicznego, czyli nadają się one tylko do wyburzenia. Dalsze 45% substancji mieszkaniowej kwalifikuje się do III kategorii, tzn.remontowanie jest nieopłacalne ze względu na wysoki koszty. Remontów wymaga 60% budynków przemysłowych i handlowych (20% zalicza się do IV kategorii). Katastrofalny jest poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego, przeciętny poziom emisji pyłów w całym NRD był dwukrotnie wyższy niż w Zagłębiu Ruhry. Systemy wodne są zatrute w 83% (Survey, 1990b).

Nie ma co się dziwić,że w takich warunkach przedsiębiorstwa zachodnioniemieckie nie są skłonne do angażowania się w inwestycje na terenie byłej NRD. Obecnie są one bardziej zainteresowane wzrostem inwestycji rozszerzających ich własne moce produkcyjne, co pozwoli szybko zwiększać produkcję w sytuacji wzrostu popytu spowodowanego połączeniem z NRD. Wiele przedsiębiorstw jest w trakcie realizowania poważnych inwestycji, przygotowując się do rozszerzenia rynków zbytu po wprowadzeniu jednolitego rynku EWG w 1993 r.. Zaciąganie kredytów inwestycyjnych na zakup wschodnioniemieckich przedsiębiorstw jest znacznie utrudnione. Banki są do tćgo przygotowane od strony finansowej, jednak wymagają wiarygodnych, szczegółowych informacji dotyczących przedmiotów kredytowania. Pierwsze bilanse wschodnioniemieckich firm, sporządzone według RFN-owskich standardów mają być gotowe do końca czerwca 1991 r. (Survey, 1990b).

Spośród sprzedanych w 1990 r. 95% firm nabyli inwestorzy z RFN. Zagraniczni inwestorzy deklarują duże zainteresowanie, brak jednak efektów. Uważają oni, że ich ryzyko może być dużo wyższe niż dla inwestorów niemieckich, którzy w razie poważnych problemów w Niemczech Wschodnich mogliby liczyć na pomoc władz. Spotyka się także zarzuty, że Urząd dyskryminuje inwestorów zagranicznych, sprzedając najatrakcyjniejsze firmy tylko Niemcom (Survey, 1991).

Rząd federalny przygotował program wsparcia napływu nowych inwestycji i modernizacji infrastruktury byłej NRD. W okresie 1990-1991 przewidziano na te cele

ok. 60 mld. DEM. Program zakłada (Measures, 1990):

a/ subsydia inwestycyjne dla napływających kapitałów (12% do połowy 1991 r. i 8% w okresie późniejszym),
b/ -finansowane ze środków budżetowych nakłady inwestycyjne na terenach przygranicznych - 400 mln. DEM,
c/ dofinansowanie z budżetu, po 3 mld. DEM rocznie, inwestycji w infrastrukturze w ramach programu poprawy regionalnej struktury gospodarczej w krajach członkowskich EWG,
d/ kredyty dla władz lokalnych na modernizacje infrastruktury, kwota 10 mld. DEM do 1993 r., oprocentowane 3% poniżej stopy rynkowej,
e/ kredyty na modernizację sfery mieszkaniowej, 10 mld. DEM na trzy lata, oprocentowanie 3% poniżej stopy rynkowej,
ii preferencyjne kredyty na cele rozwojowe w ramach European Recovery Programme (ERP jest pozostałością po Planie Marshalla), 7,5 mld. DEM w 1990 r. i 6 mld. w 1991 r.,
g/ wsparcie kapitałowe dla drobnych inwestorów, do 40% inwestycji.

Restrukturyzacja gospodarki byłej NRD w drugiej połowie 1990 r. nie przyniosła zbyt widocznych efektów. Niedowład administracyjny spowodował opóźnienie w realizacji projektów inwestycyjnych w infrastrukturze. Dostosowanie przedsiębiorstw polegało na ograniczaniu produkcji i redukcjach zatrudnienia. Urząd Powierniczy zlikwidował tylko 40 firm z 40 tys. pracowników. Ostrzejszą politykę wobec przedsiębiorstw zapowiedział na 1991 r. (Survey, 1991).

Rozwój sytuacji w bieżącym roku

Przymiarki budżetowe na 1991 r. przewidywały wydatkowanie na koszty zjednoczenia 35 mld. DEM z Funduszu Jedności Niemieckiej, 25 mld. na zasiłki i przeszkolenie bezrobotnych orazlO mld. na emerytury i opiekę zdrowotną. Limit kredytowy Urzędu Powierniczego ustalono na 30 mld. DEM (Report, 1991).

Urząd zapowiadał, że utrzyma powszechne kredytowanie przedsiębiorstw tylko do końca I kwartału. Później skoncentruje się na firmach mających realne szanse dalszego funkcjonowania. Dodatkowo, od 1 kwietnia przedsięborstwa miały wznowić obsługę swojego zadłużenia. Taka polityka, jak zakładano, miała przyczynić się do przyśpieszenia masowych bamkructw i wzrostu bezrobocia, co byłoby lepsze niż sztuczne utrzymywanie bankrutówprzy życiu. W styczniu i lutym nadal utrzymywały się negatywne tendencje w produkcji, doszedł jeszcze jeden istotny czynnik - załamanie eksportu do krajów RWPG, a przede wszystkim ZSRR, po przejściu na rozliczenia w walutach wymienialnych. W styczniu bezrobocie wzrosło o 115 tys. osóha zatrudnienie w niepełnym czasie pracy o 60 tys. osób (Report, 1991).

26 lutego, łamiąc przedwyborcze zapewnienia, rząd federalny uchwalił podwyżkę

podatków, największą w historii RFN. Od połowy roku podatek dochodowy wzrośnie o 7,5%, podwyższone będzie opodatkowanie sprzedaży benzyny i papierosów. Do końca 1992 r. wzrost wpływów podatkowych z tych tytułów ma wynieść 46 mld. DEM.Formalną przyczyną wzrostu podatków były wpłaty RFN na koszty wojny z Irakiem -15,6 mld. DEM, jednak w rzeczywistości chciano ograniczyć wzrost deficytu budżetowego spowodowany rosnącymi wypłatami na rzecz Wschodnich Niemiec. W okresie styczeń - luty wystąpił znaczny deficyt w budżetach nowych landów. Nadal kurczyły się ich wpływy, wydatki zaś ciągle rosły. Z Funduszu Jedności zasilono je kwotą 14,3 mld. DEM, co stanowiło 40% kwoty przypadającej na cału bieżący rok. Dodatkowo rząd federalny podjął decyzję o uzupełniającym wsparciu kwotą 5 mld. DEM (Marsh, 1991b).

8 marca rząd ogłosił dodatkowy pakiet wydatków z budżetu na rzecz gospodarki wschodnioniemieckiej. W okresie 1991-1992 przewidziano wydatkowanie 24 mld. DEM (pochodzących z podwyżek podatków), dla władz lokalnych na finansowanie nakładów na infrastrukturę, tworzenie nowych miejsc pracy, a także inwestycje w przemyśle i ochronie środowiska. Interwencjonistyczny charakter pakietu jednoznacznie wyraża przekonanie władz, że dotychczasowy zestaw bodźców inwestycyjnych i subsydiów socjalnych ,przy małym dopływie prywatnych inwestycji, do ożywienia gospodarki nie wystarczy (Marsh, 1991 a).

Marzec był gorącym miesiącem we wschodnich landach. Odbywały się masowe demonstracje ludności sprzeciwiającej się wzrostowi bezrobocia i realnym możliwościom obniżenia poziomu życia. Władze zapowiedziały bowiem zniesienie dotacji dla sfery mieszkaniowej, co będzie oznaczało 3-krotny wzrost poziomu czynszów. Zakończenie kolejnej rundy negocjacji płacowych niewiele złagodziło niepokoje społeczn&Związek zawodowy metalowców wywalczył dla swoich członków podwyżkę płac do poziomu 62,5% płacy podstawowej swoich zachodnich odpowiedników. Uzgodniono, że płace będą sukcesywnie podwyższane, tak aby w 1994 r. zrównać się z poziomem zachodnioniemieckim. Podjęte decyzje mają stać się podstawą do rozwiązań płacowych w innych branżach. Są one silnie krytykowane przez pracodawców, gdyż wzrost płac będzie wyższy od wzrostu wydajności pracy, co tylko pogorszy sytuację przedsiębiorstw. Związki zawodowe uważają, że wzrost płac jest konieczny do zahamowania odpływu najlepszych pracowników. Szacuje się, że w br. 300 tys. osób przeniesie się do zachodniej części Niemiec, a 500 tys. podejmie pracę dojeżdżając ze wchodniej części (Goodhard, 1991).

Zmiany w polityce rządu federalnego wobec wchodnioniemieckiej gospodarki najdobitniej wyrażają decyzje podjęte 15 marca, diametralnie zmieniające zasady działania Urzędu Powierniczego. Ma on działać jako agent polityki regionalnej i przemysłowej, najważniejszym jego zadaniem będzie utrzymanie przy życiu dużych przedsiębiorstw, które nie nadają się do prywatyzacji. Władze lokalne będą miały prawo sprzeciwu wobec decyzji zamykania predsiębiorstw "o dużym znaczeniu dla danego regionu". Utrzymane nadal będzie zawieszenie obsługi zadłużenia

przedsiębiorstw, także krótkoterminowych kredytów gwarantowanych przez Urząd. Deficyt Urzędu w br. ma wynieść 23 mld. DEM (14 mld. - przewidywane wpływy z prywatyzacji, 37 mld. wydatki, w tym 12 mld. na obsługę zadłużenia przedsiębiorstw (Treuhand, 1991).

Władze szukają możliwości zwiększenia napływu inwestycji prywatnych oraz zbytu dla wschodnioniemieckiej produkcji. Podjęto decyzje o przyznaniu ZSRR gwarantowanego kredytu na kwotę 9 mld. DEM, z przeznaczeniem na import ze Wschodnich Niemiec. Poważnie rozważa się propozycję wywarcia nacisku na firmy realizujące wielomiliardowe kontrakty rządowe, by zaangażowały się w inwestycję we wschodnich landach lub zaczęły kupować tamtejsze produkty. Przecięto narastające problemy z zagmatwanymi prawami własności. Bundestag uchwalił prawo pozwalające sprzedawać własność, co do której wniesiono roszczenia. Byłym właścicielom, po uznaniu ich roszczeńcbędą wypłacane odszkodowania pieniężne (Survey, 1991).

Tegoroczny napływ inwestycji prywatnych szacuje się na 20-30 mld. DEM. Budżet federalny wydatkuje, łącznie z ostatnimi pakietami, ok. 100 mld., czyli 1/4 wydatków budżetowych. Jednak łącznie z kwotami gwarantowanych czy subsydiowanych kredytów przepływ środków przekroczy 150 mld. DEM (Survey, 1991).

Podsumowanie

NRD-owski przypadek przejścia do gospodarki rynkowej jest szczególny, bo proces dostosowania odbywa się w kierunku adaptacji do warunków ekonomicznych narzuconych przez pełne połączenie z gospodarką zachodnioniemiecką. Determinującą rolę miały, nie realia gospodarcze, a rozwiązania polityczne.

Wprowadzenie *Unii* oznaczało pełną, formalną integrację obu gospodarek. Przedsiębiorstwa NRD-owskie z dnia na dzień stanęły wobec konkurencji ze strony zachodnioniemieckiego przemysłu. Mając gorszą jakościowo produkcję i przestarzały majątek produkcyjny nie były w stanie utrzymać swojej pozycji na rynku, co doprowadziło do załamania produkcji i do wzrostu bezrobocia. Konkurować mogły tylko cenowo, jednak atut niskiego poziomu kosztów osobowych był w dużej mierze niwelowany niską efektywnością. Sytuację pogarszał, nieuzasadniony ekonomicznie, wymuszony z przyczyn politycznych wzrost poziomu wynagrodzeń. Twórcy Unii częściowo zdawali sobie sprawę z możliwych zagrożeń. Spadek produkcji i bezrobocie potraktowano jako konieczny koszt dostosowania. Problem przedsiębiorstw państwowych postanowiono rozwiązać drogą powszechnej prywatyzacji, natomiast koszt wzrostu poziomu świadczeń miał pokryć budżet federalny. Skala negatywnych zjawisk była jednak znacznie większa od przewidywanej, przede wszystkim za sprawą gwałtownej zmiany zachowań konsumpcyjnych obywateli NRD.

We wszystkich scenariuszach zakładano, że podstawowym czynnikiem ożywienia gospodarki wschodnioniemieckiej, a w przyszłości dorównania do poziomu zachodniej

części, miał być napływ prywatnych kapitałów inwestycyjnych. Rozwój wydarzeń pokazał jednak płytkość NRD-owskiego rynku inwestycyjnego, nie przewidziano też wystąpienia tak silnych czynników zniechęcających. Potrzeby kapitałowe gospodarki wschodnioniemieckiej sąw tej mierze bardzo duże. Koszty modernizacji infrastruktury szacuje się na ponad 1.000 mld. DEM. Uniknięcie dalszego pogłębiania się luki technologicznej między obiema częściami Niemiec wymaga aż 80 mld. DEM rocznie. Osiągnięcie zachodniego standardu produkcji wymaga zainstalowania maszyn i urządzeń za 600 mld. DEM (Survey, 1991). Możliwości takiego napływu kapitałów, w świetle dotychczasowych doświadczeń, są bardzo mało prawdopodobne. Dotychczasowa prywatyzacja przedsiębiorstw przypomina trochę wydłubywanie rodzynków z ciasta. Wątpliwe jest, czy uda się sprzedać więcej niż 10-20% majątku produkcyjnego. Problem nie leży w cenie, gdyż w dłuższym okresie bardziej opłacalne dla inwestorów prywatnych wydaje się być tworzenie nowych przedsiębiorstw.

Rola rządu federalnego w procesie restrukturyzacji gospodarki wschodnioniemieckiej miała, według pierwotnych założeń, polegać na finansowaniu deficytów budżetowych i potrzeb systemu ubezpieczeń społecznych oraz wspomaganiu, przede wszystkim za pomocą preferencyjnego kredytowania, nakładów na infrastrukturę. Jednak już na początku br. stało się oczywiste, że takie zaangażowanie jest niewystarczające do ożywienia gospodarki, niewystarczające nawet do powstrzymania jej upadku. Przed władzami stanął poważny problem: utrzymanie dotychczasowej polityki wobec przedsiębiorstw będzie oznaczać dalszy, skokowy wzrost bezrobocia; natomiast zastosowanie twardych reguł gospodarki rynkowej spowoduje w zasadzie zamknięcie ich większej części, a wzrost bezrobocia jest nie do zaakceptowania z przyczyn społecznych. Ogłoszony w połowie marca pakiet pomocy i zmiana zasad polityki wobec przedsiębiorstw oznaczają, że rząd został zmuszony do działań interwencjonistycznych. Priorytet dla utrzymania przy życiu dużych przedsiębiorstw oznacza, de facto, konieczność pozostawienia w przemyśle dużego sektora państwowego.

Proces dostosowania gospodarki wschodnioniemieckiej jest zatem uwarunkowany koniecznością stopniowego wzrostu dochodów ludności w celu sukcesywnego zbliżania poziomu życia w obu częściach Niemiec. Utrzymanie znacznej rozbieżności w dochodach może szybko doprowadzić do sytuacji, kiedy większość wykwalifikowanych pracowników przeniesie się do zachodnich landów w poszukiwaniu lepszych warunków życia, a wschodnia część stanie się pozbawionym przyszłości regionem, utrzymywanym z transferów rządowych. Rząd głosi, że podejmie wszelkie działania w celu niedopuszczenia do takiej sytuacji, ale niezbędny jest napływ kapitałów w wielkościach znacznie większych niż dotychczas. Trudno jednak sobie wyobrazić, by nastąpił nagle jakiś poważny przełom w dziedzinie inwestycji prywatnych. Podejmowane są wszelkie środki stymulujące taki napływ, choć należy wątpić w uzyskanie poważniejszych rezultatów. Oznacza to, że ciężar wydatków na ożywienie gospodarki będzie musiał ponieść budżet federalny. Po ogłoszeniu marcowego pakietu interwencyjnego władze zapowiadały, że jest to ostatnie

podwyższenie wydatków zjednoczeniowych na 1991 r.. Przyjęte jednak kilka dni później nowe zasady polityki wobec przedsiębiorstw muszą pociągnąć za sobą znaczny wzrost ich zasilania finansowego. Środki w dyspozycji Urzędu Powierniczego nie wystarczą na utrzymanie poziomu zatrudnienia, nie mówiąc już o niezbędnych nakładach inwestycyjnych.

Bibliografia

Dominiczak M. (1990), *Gospodarka RFN i NRD w przededniu zjednoczenia i prognozy jego skutków*. Handel Zagraniczny nr 7-9

Goodhard D. (1991), *German Metal Workers to Receive National Pay Day*. Financial Times 1991.03.12

Klodt H. (1990), *Wirtschaftshilfen fur die neuen Bundeslander*. Wirtschaftsdienst nr 12

Marsh D. (1991a), *Bonn Agrees Spending Package to Boost East*. Financial Times 1991.03.09

---------- (1991b), *German Tax Increase Provokes Criticism*. Financial Times 1991.02.26

Measures (1990), *Recent Policy Measures Implemented in Germany*, informacja na konferencję naukową nt. *Transition to Market Economy in Central and Eastern Europe*. Paryż, 28-30 listopada (maszynopis)

Report (1990a), *Monthly Report of Deutsche Bundesbank* vol. 42 nr 7

------ (1990b), *Monthly Report of Deutsche Bundesbank* vol. 42 nr 9

------ (1991), *Monthly Report of Deutsche Bundesbank* vol. 43 nr 2

Siebert H. (1990), *The Economic Integration of Germany - An Update*. Kiel Disscusion Paper no 160a

Situaton (1990), *The Economic Situation in Germany*. Intereconomics vol. 25 nr 6

Sulimierski B. (1990), *Problemy gospodarki, bilansu płatniczego i zadłużenia NRD w perspektywie połączenia z RFN*. W: *Wybrane problemy związane za zjednoczeniem Niemiec. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego*. Studia i Materiały nr 15

Survey (1990a), *Economic Survey of Hypobank* nr 4

------ (1990b), *Economic Survey of Hypobank* nr 4

------ (1991), *Economic Survey of Hypobank* nr 1

Treuhand (1991), *Treuhand About-turn on Plant Closures Likely to Cost Billions*. Financial Times 1991.03.16

Komentarze

Paweł Bożyk

Doświadczenia 1990 roku

W roku 1990 kraje Europy Środkowowschodniej zmierzały do liberalizmu gospodarczego czterema różnymi drogami.

Najbardziej radykalną drogą szła była NRD intergująca się z RFN na podstawie układu zjednoczeniowego. Ku zaskoczeniu samych Niemców droga ta okazała się o wiele bardziej ciernista niż to obiecywali politycy. Nie sprawdziły się także prognozy ekonomistów. Zamiast wysokiego tempa wzrostu produkcji i dochodu narodowego nastąpił ich spadek o kilkadziesiąt procent. Równocześnie do ponad *5%* wzrosło bezrobocie. Nie zmniejszyła się też migracja ludności z terenu dawnej NRD na teren RFN. Nie wpłynął kapitał zachodnioniemiecki do byłej NRD. a prywatyzacja przedsiębiorstw utknęła prawie w punkcie zerowym, bowiem nie zareagowały one na nowe otoczenie rynkowe, jedynie zmniejszały produkcję. Pogorszeniu uległy warunki życia wielu grup społecznych w wyniku utrzymania rozpiętości w dochodach ludności miedzy byłą NRD a RFN i jednoczesnego ujednolicenia cen detalicznych. Nic więc dziwnego, że była NRD wstrząsnęły strajki i demonstracje ludności domagającej się równouprawnienia ekonomicznego obu części Niemiec.

Drugą drogą kroczyła Polska. Pod względem radykalizmu jej program gospodarczy niewiele ustępował rozwiązaniu niemieckiemu. Ceny były tu wolne (z nielicznymi wyjątkami) -podobnie zresztąjakw Niemczech; ich powiązanie z gospodarkąświatową określał jednak kurs walutowy (w odróżnieniu od byłej NRD, gdzie związki z RFN były niczym nie limitowane). W efekcie inaczej w Polsce niż w byłej NRD zareagowała gospodarka na współpracę z zagranicą; w dawniej NRD zmalałeksport a wzrósłimport; w Polsce zwiększył się wyraźnie eksport, a zmalał import.

Większy był teżw Polsce niżwbyłej NRD zakres interwencjonizmu państwowego, w tym zwłaszcza subwencjonowania produkcji i limitowania wzrostu płac. Zbliżone były za to założenia polityki podatkowej i kredytowej. Zdumiewająco podobnie zareagował sektor państwowy na nową politykę gospodarczą: spadkiem produkcji, wzrostem cen, zwolnieniami pracowników, ociężałością w pozytywnym dostosowywaniu się do nowych zasad. W Polsce również nie było bankructw i upadków firm

państwowych; ich dostosowywanie się do otoczenia polegało na maksymalizacji zysku przez podwyższenie cen i ograniczenie produkcji.

W sumie trudno byłoby uznać rok 1990 za udany dla Polski: wystąpił spadek produkcji przemysłowej i rolnej, zastój w budownictwie mieszkaniowym i inwestycj ach, obniżka płac realnych większości społeczeństwa, degradacja materialna prawie dwu trzecich gospodarstw domowych. Jednak najważniejszym niepowodzeniem był całkowity brak zmian strukturalnych w sektorze publicznym; pewien rozwój sektora prywatnego niewiele zmienił sytuacje ze względu na jego wciąż marginesowy udział w przemyśle. Do zalet polskiego rozwiązania zaliczyć należy likwidację kolejek w sklepach, co zwłaszcza w zestawieniu z pogarszającą się sytuacją w tej dziedzinie w innych krajach Europy Środkowowschodniej uznane zostało za spektakularny sukces.

Trzecią drogą kroczyły w roku 1990: Czecho-Słowacja, Związek Radziecki, Rumunia i Bułgaria. Była to próba równoczesnego kierowania się logiką starego i nowego systemu.Nowością w tych krajach były ceny częściowo wolne i będący tego efektem znacznie szybszy wzrost ich poziomu niż w przeszłości. Zrezygnowano z planowania i zarządzania ilościowego; w zamian za to rozbudowano finansowe narzędzia kierowania gospodarką. Niezmienna pozostała struktura własności i system funkcjonowania przedsiębiorstw. Nie zmieniły się także zasady handlu zagranicznego.

W efekcie we wszystkich tych krajach doszło do regresu gospodarczego i narastania anarchii społecznej. Równowaga na rynku, utrzymywana tam uprzednio za pomocą metod administracyjnych, ustąpiła miejsca nierównowadze i brakom wielu towarów. Szczególnie bolesne było to w Czecho-Słowacji, gdzie rynek był zawsze zrównoważony i nieźle zaopatrzony. Także w Bułgarii zamiast względnie zrównoważonego, choć na niskim poziomie rynku pojawiły się puste półki sklepowe. Podobna sytuacja wystąpiła w Związku Radzieckim. Nic nie zmieniło się jedynie w Rumunii, gdzie prawie wszystko było racjonowane od wielu już lat i tak pozostało - tylko na jeszcze niższym poziomie i z większymi kłopotami.

We wszystkich tych krajach spadła produkcja przemysłowa; odejście od systemu administracyjnego bilansowania zrodziło samowolę przedsiębiorstw, zwłaszcza monopoli odmawiających dostaw atrakcyjnych towarów przedsiębiorstwom uzależnionym od nich. Te ostatnie musiały ograniczyć swą produkcję, gdyż na import brakujących podzespołów i surowców nie starczało im dewiz.Pojawiła się w związku z tym groźba bezrobocia; pierwsze zwolnienia z pracy zrodziły protesty społeczne i zapowiedź strajków. Z podobnym rezonansem spotkała się obniżka stopy życiowej; szybszy wzrost cen niż płac zrodził, zwłaszcza w Rumunii i Związku Radzieckim, głód i nędzę w wielu rodzinach. Zjawiskom tym towarzyszyła narastająca inflacja, nasilająca sie spekulacja, wzrost deficytu w bilansie płatniczym i wszystkie te zjawiska, które dobrze pamiętamy z drugiej połowy 1989 r. Bez przesady można więc stwierdzić, że rok 1990 był we wszystkich tych krajach rokiem klęski gospodarczej.

Czwartą, swoją własną drogą kroczyły w 1990 r. Węgry. W warunkach głębokich przewartościowań politycznych pozostały one wierne swym metodom kierowania

gospodarką z lat 70 i '80. Ich sens można sprowadzić do twardego trzymania przez państwo ruchów płac i cen; służyły temu metody zarówno pośredniego j jak też bezpośredniego oddziaływania. Miało ono jeden plus zapobiegało bowiem wysokiej inflacji i anarchizacji życia społeczno-gospodarczego. Minusem było niskie tempo rozwoju i ustępująca krajom zachodnim konkurencyjność produkcji. W sumie jednak, po dwudziestu z górą latach stosowania w praktyce własnego systemu, Węgrzy opanowali więcej przedsiębiorczości niż inne kraje Europy Środkowowschodniej . Może dlatego są bardziej ostrożni w radykalizacji swej reformy niż inni mieszkańcy tej części Europy.

Dotychczasowy system węgierski ma charakter mieszany, ale nie w sposób bezsensowny, jak to próbowano w 1990 r. zrobić w Związku Radzieckim, Czechosłowacji, w Rumunii, czy wBułgarii. Rozwiązanie węgierskie jest spójne wewnętrznie. Opiera się na następującej zasadzie: każda forma własności musi być zarządzana w sposób zgodny z jej właściwościami. System węgierski daleki jest od doskonałości, krytykują go sami Węgrzy, wiele jego wad krytykuje także za-granica. Plusem tego rozwiązania jest jednak ochrona węgierskiej gospodarki przed rozwiązaniami niepewnymi, nigdzie nie sprawdzonymi, narażającymi ją na ruinę,a społeczeństwo na wegetację i niepokoje. Jako rozwiązanie przejściowe spotkało się ono z aprobatą większości.

Doktrynalne przyczyny niepowodzeń

W roku 1990, pomimo różnego stopnia zaawansowania przekształceń systemowych, prawie wszystkie kraje Europy Środkowowschodniej (z wyjątkiem Węgier) podporządkowały programy swych reform doktrynie wolnego rynku. O ile przy tym niektóre z nich (Polska) odważyły się na wprowadzenie w życie całego pakietu zmian, o tyle większość ograniczyła się do likwidacji instytucji starego systemu i zastosowania nowych rozwiązań.

U podstaw stanowiska zwolenników radykalnego urynkowienia gospodarek postkomunistycznych znalazło się kilka twierdzeń.

Po pierwsze, tylko całkowicie wolny rynek, bez jakiejkolwiek interwencji państwa wyprowadzić może kraje Europy Środkowowschodniej z kryzysu i zapewnić im największe korzyści w postaci szybkiego tempa rozwoju gospodarczego, zrównoważenia bilansu płatniczego, wysokiego postępu technologicznego itp.

Po drugie, czas wprowadzenia opcji wolnorynkowej powinien być jak najkrótszy; im szybciej tym lepiej. Krótszy będzie wówczas okres kryzysu, mniejsze wyrzeczenia społeczne, bliższe - osiągniecie korzyści związanych z pełnym liberalizmem. Kraje decydujące się na szybkie wprowadzenie rozwiązań najbardziej liberalnych mają bowiem większe szanse na sukces; mniejsze jest wtedy prawdopodobieństwo wybuchu

społecznego; (w krótkim czasie ludność może znosić wyrzeczenia związane z transformacją, w długim -nie)

Po trzecie, metody wprowadzenia wolnego rynku mają charakter uniwersalny, bez względu na system społeczno-gospodarczy istniejący w przeszłości i poziom rozwoju gospodarczego. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, by rozwiązania zastosowane w Boliwii bądź Argentynie przenieść do krajów Europy Środkowowschodniej. Nic teżnie uzasadnia stosowania w Czecho-Słowacji czy w Polsce metod odmiennych niż w Bułgarii i Rumunii.

Wszystkie powyższe twierdzenia sformułowane zostały na potrzeby przekształcenia gospodarek postkomunistycznych w gospodarki rynkowe przez propagatorów wolnego rynku na podstawie twierdzenia tzw. neoliberalnej szkoły ekonomicznej modnej od pewnego czasu w międzynaradowym środowisku ekonomicznym. Jej orędownik Milton Friedman wyróżniony został nawet nagrodą Nobla. Opierając się na kanonach tego sposobu myślenia prowadziły przez wiele lat swą politykę gospodarczą rządy: brytyjski M. Thatcher oraz amerykański prezydenta R. Reagana. Na podstawie zasad szkoły neoliberalnej kształtują też swą politykę kredytową MFW i Bank Światowy, zmuszając niewypłacalnych dłużników do zbudowania polityki gospodarczej na zasadach neoliberalnych. Tak np. było w przypadku Chile i Boliwii.

Propozycja oparcia polityki gospodarczej na podstawach neoliberalnych we współczesnych krajach kapitalistycznych - aczkolwiek budząca wiele kontrowersji nie jest całkowicie pozbawiona sensu. W krajach tych bowiem tzw. infrastruktura systemowa (a więc struktura własności i produkcji, organizacja przedsiębiorstw, poziom technologii i przedsiębiorczości, kultura pracy itp.) nie różni się zasadniczo od założeń na jakich opiera się noeliberalna szkoła myślenia. Do założeń tych zaliczyć należy istnienie: doskonałej konkurencji w skali krajowej i międzynarodowej, podzielności i przenośności pracy i kapitału z jednej gałęzi do innych, braku jakościowych różnic między tymi samymi rodzajami czynników produkcji między krajami (przy różnym ich wyposażeniu).

We współczesnych krajach wysoko uprzemysłowionych o zrównoważonej gospodarce, zróżnicowanej strukturze zarówno między-jak teżwewnątrzgałęziowej, wysoko wydajnym przemyśle i samowystarczalnym rolnictwie możliwa jest do wyobrażenia taka sytuacja, w której wolna konkurencja i swobodny rozwój handlu międzynarodowego prowadzą do bardziej efektywnego niż w przypadku interwencjonizmu państwowego wykorzystania zasobów i sił produkcyjnych. Dla odmiany w krajach słabo rozwiniętych o jednostronnej strukturze produkcji (surowców czy rolnej), deficycie kapitału, braku wysoko kwalifikowanej kadry, niskim poziomie przedsiębiorczości, permanentnym deficycie bilansu płatniczego odzierciedlającym niekonkurencyjnośćgospodarkiwobec zagranicy itp.-skutkiem noeliberalnej polityki gospodarczej może być tylko, i wyłącznie rujnacja krajowego przemysłu przez

konkurencję zagraniczną, eksploatacja surowcowa, bezrobocie, pogłębienie deficytu bilansu płatniczego i wiele innych zjawisk patologicznych.

Temat ten znalazł szerokie omówienie w literaturze teoretycznej. Jeszcze w XIX wieku niemiecki ekonomista F. List zwrócił uwagę na warunki w jakich można oczekiwać praktycznego potwierdzenia plusów teorii neoliberalnej. Jego zdaniem - kraje słabo rozwinięte wkraczające na drogę uprzemysłowienia nie mogą opierać swej polityki gospodarczej na wolnej konkurencji i wolnym rynku, gdyż na zawsze pozostaną w dotychczasowej niekorzystnej sytuacji.

Punkt widzenia F. Lista (1883) został w XX wieku rozwinięty i uzupełniony przez J.M.Keynesa (1933,1956), D.H.Robertsona, R.Nurksego, G.Myrdala, R.Prebischa, A.W.Lewisa, J.R.Hicksa, J.E.Meade'a, H.B.Chenerie'go i wielu innych. Wszyscy oni wskazali na dziesiątki przyczyn, dla których w przeciwieństwie do tej teorii tradycyjnej (klasycznej i neoklasycznej) kryzysy ekonomiczne, masowe bezrobocie oraz nierównowaga bilansu handlowego i płatniczego nie są automatycznie przezwyciężane pod działaniem sił rynkowych. Keynes uważał, że teza klasyków o korzyściach odnoszonych przez każdy kraj z wolnego handlu jest prawdziwa tylko wtedy, gdy gospodarka osiąga stan równowagi, w tym m.in. stan pełnago zatrudnienia. W przeciwnym razie niezbędna jest aktywna działalność państwa zmierzająca do likwidacji bezrobocia i pełnego wykorzystania aparatu wytwórczego.

Historia rozwoju gospodarczego współczesnego świata potwierdziła niestety prawdziwość tez Lista, Keynesa i innych przedstawicieli tej szkoły myślenia. W sumie na 160 krajów o gospodarce rynkowej, tylko kilkanaście z nich osiągnęło obecny dobrobyt dzięki oparciu się na dokrtynie wolnego rynku. Trzeba przy tym pamiętać, że również te nieliczne kraje nie podporządkowały się ślepo koncepcji wolnego rynku, lecz w miarę potrzeby (np, w sytuacjach kryzysowych: 1929-1933, 1945-1958,1974-1981) powracały do interwencjonizmu państwowego korygującego "niewidzialną rękę rynku". Zdecydowana większość krajów, mimo stosowania reguł wolnego rynku, tkwi do dziś w zacofaniu społeczno-ekonomicznym.czego wyrazem jest niski poziom rozwoju, bezrobocie, zadłużenie zagraniczne i nieodpowiednia struktura gospodarki; zrównoważony rynek konsumpcyjny w tych krajach osiągnięty został przez wysokie ceny i niskie płace eliminujące masowego konsumenta.

Są to wszystko przesłanki, o których nie wolno zapominać przy wyborze doktryny ekonomicznej dla krajów Europy Środkowowschodniej. Czterdzieści pięć lat budowy komunizmu sprawiło, że kraje te nie spełniają jakichkolwiek warunków wymaganych do osiągnięcia powodzenia przy stosowaniu tej doktryny.

Nieodpowiednia - z punktu widzenia rynku - jest w tych krajach przede wszystkim struktura własności. W Związku Radzieckim, Bułgarii, Rumunii, Czecho-Słowacji i byłej NRD100% własności stanowią dwie formy: państwowa i spółdzielcza; przy czym ta pierwsza jest dominująca. Własności prywatnej o charakterze produkcyjnym praktycznie rzecz biorąc w krajach tych nie ma. Na Węgrzech własność prywatna stanowi około 6% własności w przemyśle i jeszcze mniej w rolnictwie. Jedynie Polska

różni się w tej dziedzinie: ponad 20% produkcji przemysłowej wytwarzają przedsiębiorstwa prywatne; w rolnictwie zaś na gospodarstwa prywatne przypada 3/4 produkcji.

Wyrazem infrastruktury systemowej o charakterze postkomunistycznym jest struktura przedsiębiorstw państwowych. 90% tych przedsiębiorstw zatrudnia od 100 do 25 tysięcy pracowników; część z nich - to istne molochy w porównaniu z dominuj ącą formą przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej zatrudniających do 50 pracowników (40-60% całości przedsiębiorstw). Przedsiębiorstwa postkomunistyczne cechuje też monopolistyczna struktura organizacyjna. Większość z nich nie ma konkurentów w poszczególnych krajach, zamiast tego obowiązuje zasada: jeden towar - jeden producent.

Postkomunistyczny charakter ma system zarządzania w przedsiębiorstwach. W części krajów Europy Wschodniej nadal przedsiębiorstwami zarządzają dyrektorzy mianowani przez centrum administracyjne (głównie ministerstwa). W części (np. w Polsce) dyrektorzy wybierani i odwoływani są przez rady pracownicze. Spuścizną po byłym systemie są także nawyki pracowników, w tym zwłaszcza niska kultura i dyscyplina pracy, tendencje egalitarne. Zamiast przejawiać zmysł przedsiębiorczości, społeczeństwo biernie oczekuje na opiekę socjalną państwa. Nie ma też w krajach Europy Środkowowschodniej podstawowych instytucji wolnego rynku, takich jak: rynek kapitałowy, rynek pracy, rynek walutowy, rynek finansowy. Nie ma wreszcie kapitału ani własnego, ani obcego. W tych warunkach mechanizm wolnego rynku zamiast kreować pozytywne procesy społeczno-gospodarcze, rodzi skutki patologiczne.

Dotyczy to przede wszystkim wolnych cen; w momencie gdy centrum administracyjne uległo likwidacji^zwyciężyła zasada "hulaj dusza ...". Ceny wolne zrozumiane zostały zgodnie z logiką monopolu: maksymalizacja zysku przy minimalnych nakładach. Dla monopolisty marzeniem byłoby takie rozwiązanie, które umożliwiałoby osiągnięcie pożądanego zysku przy produkcji jednego wyrobu. Nic więc dziwnego, że po wprowadzeniu wolnych cen we wszystkich krajach Europy Wschodniej, produkcja spadła o kilkadziesiąt procent, za to ceny wzrosły od kilkudziesięciu do kilkuset procent. Obniżka produkcji nie dotknęła przy tym najgorszych, a więc najmniej efektywnych producentów, lecz tych najsłabszych z punktu widzenia monopolistycznych pozycji. Monopoliści bez względu na jakość i nowoczesność wytwarzanych towarów nie zostali zagrożeni; po ustaleniu cen swych wyrobów na nowym - wyższym poziomie i obniżce wolumenu produkcji ich samopoczucie uległo na ogół poprawie; zysk dla wielu z nich okazał się większy niż poprzednio. Brak konkurencji nie zmusił ich także do większej troski o postęp techniczny, o lepsze formy zarządzania, o jakość produkcji. Ucierpiały przedsiębiorstwa małe, żyjące jakby z łaski tych pierwszych. To one zostały pozbawione zaopatrzenia w surowce i materiały. To z ich współpracy kooperacyjnej zrezygnowano. Innymi słowy, w odpowiedzi na wolne ceny przemysł krajów Europy

Środkowowschodniej zareagował odwrotnie niż tego oczekiwano. Udział małych przedsiębiorstw nie uległ zwiększeniu, te zaś, które istniały - osłabły, za to monopolistyczne kolosy poczuty się niezagrożone, niekiedy bardziej niż poprzednio. Nie należało się temu dziwić, gdyż monopoliści w warunkach gospodarki liberalnej właśnie tak reagują.

Patologiczne skutki przyniosły też zmiany w konsumpcji. Wzrost cen rynkowych, niekiedy wielokrotny (jak np. w Polsce) wyeliminował z rynku nabywców słabszych (zatrudnionych w administracji państwowej, w nauce, kulturze, oświacie, rencistów, emerytów). Pracownicy wielkich przedsiębiorstw państwowych, niekoniecznie najbardziej wydajni, zorganizowani w silne związki zawodowe lub samorządowe szybko wywalczyli znaczne podwyżki płac (tak było w Rumunii, Bułgarii, Czechosłowacji, dawnej NRD i Związku Radzieckim). Część silnych monopoli wygospodarowała, przez wzrost cen, środki na podwyżki płac. W Polsce pomimo progresywnego opodatkowania wzrostu płac też udało się zapobiec ich zróżnicowaniu uzasadnionemu tylko jednym powodem: silniejszy (w sensie monopolistycznym) dostaje więcej, słabszy - mniej.

Na przekór logice

Obserwacja dotychczasowych doświadczeń praktycznych krajów Europy Środkowowschodniej w reformowaniu ich gospodarek pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków.

Po pierwsze, nastąpił demontaż instytucji gospodarki centralnie planowanej bez jednoczesnego zbudowania systemu zastępczego prowadzić może tylko do anarchii i związanej z tym degradacji społeczno-gospodarczej (przykładem są Związek Radziecki, Bułgaria, Rumunia, Czecho-Słowacja).

Po drugie, budowa systemu zastępczego w postaci instytucji właściwych gospodarce wolnorynkowej w warunkach utrzymania infrastruktury z okresu gospodarki centralnie planowanej (dominacji własności publicznej, monopolizacji produkcji itp.) rodzi patologiczne skutki w postaci inflacji, bezrobocia, rozwarstwienia społecznego, powstawania obszarów nędzy itp. (ma to miejsce w Polsce i byłej NRD).

Po trzecie, usuwanie starej infrastruktury za pomocą narzędzi formalno-prawnych nie gwarantuje osiągnięcia oczekiwanych celów. Dotyczy to przedtwszystkim wprowadzenia różnego typu administracyjnych zakazów działalności monopolistycznej or udogodnień prywatyzacyjnych (tak jest w Polsce i byłej NRD).

Jak dotąd wnioski te nie przemawiają do polityków krajów Euro Środkowowschodniej. Działania podjęte na początku 1991 r. przez niektóre kraje teg regionu pozwalają przypuszczać, że zamierzają one iść na przekór tym wnioskom.

Dotyczy to przede wszystkim Niemiec. Jakkolwiek w roku 1990 nie sprawdziło si

ich oczekiwanie, że po usunięciu granic miedzy dwoma państwami niemieckimi i zawarciu traktatu o Unii walutowej, społecznej i gospodarczej była NRD stanie się spójną częścią RFN, Niemcy chcą budować swą jedność gospodarczą na gruzach dawnej NRD. Coraz częściej formułuje się tam tezę, ze przedsiębiorstw postkomunistycznych nie da się zreformować i przekształcić w rynkowe; jedynym rozwiązaniem jest ich bankructwo, by na tym samym miejscu można było stworzyć prawdziwie rynkowe małe i średnie przedsiębiorstwa kapitalistyczne. Cena tego typu transformacji będzie ogromna, a jej czas ma być rozłożony prawie na 10 lat. Wierzę, że Niemcy osiągną ten cel, a koszt całej operacji zostanie zrefundowany przez zachodnią część RFN; według wstępnych ocen koszt ten przekroczy 120 mld. DEM rocznie. Nie obędzie się przy tym bez zgrzytów i oporu ludności byłej NRD.

Wbrew wnioskom wypływającym z praktycznych doświadczeń roku 1990 w tym kierunku zmierzać też chce Polska. Premier nowego rządu Jan Krzysztof Bielecki ogłosił w Sejmie 5 stycznia 1991 r. swój manifest gospodarczy, w którym wyraził zainteresowanie większym liberalizmem. Wierząc tym sformuowaniom należy przypuszczać, iż busolą nowego rządu będzie większa doza wolnorynkowej ideologii.

W podobnym kierunku wystwrtowała w styczniu 1991 r. Czecho-Słowacja. Pod dyktando Banku Światowego rozpoczęła ona realizację programu zbliżonego do programu L.Balcerowicza. W zamian za to już na wstępie obiecano jej 1,8 mld. USD kredytu. Także w Związku Radzieckim, Bułgarii i Rumunii wnioski wyciągnięte z niepowodzeń 1990 r. skłaniają ku radykalizacji reform. Jeżeli tego jeszcze nie zrobiono, to tylko w obawie przed niepokojami społecznymi.

Rosną też naciski na rząd węgierski (zwłaszcza ze strony partii opozycyjnych) mające na celu radykalizację reform; jak długo władze opierać się będą tym żądaniom - pokaże najbliższy czas.

Dyktat Międzynarodowego Funduszu Walutowego

MFW i Bank Światowy mają w Europie Środkowowschodniej do spełnienia szczególnie ważną misję. Wykorzystując poważne zadłużenia tego regionu, a także rosnące jego zapotrzebowanie na nowe kredyty, Fundusz i Bank proponują pomoc pod warunkiem radykalnej transformacji gospodarek zgodnie z doktryną wolnego rynku i wolnego handlu.

Doktryna ta - zdaniem MFW i Banku Światowego -jest najlepszym remedium na bolączki Europy Środkowowschodniej, mającym na celu zwłaszcza zahamowanie wzrostu zadłużenia i spłatę zaciągniętych kredytów.

Polska traktowana jest przez MFW i Bank Światowy jako kraj szczególnie ważny. *Po pierwsze,* ze względu na *znaczne* rozmiary jej zadłużenia - praktycznie biorąc zdana jest ona na łaskę i niełaskę obu tych międzynarodowych instytucji. *Po drugie,* ze względu

na gotowość poddania się terapii proponowanej przez MFW i Bank; rok 1990 był tego najlepszym przykładem. Co więcej, elity rządzące w Polsce przyjęły program MFW i Banku za własny, angażując się bez ograniczeń w jego realizację

Nie bez powodu więc te instytucje międzynarodowe uczestniczyły w przygotowaniu programu uzdrowienia polskiej gospodarki od początku do końca, a obecnie śledzą jego realizację zdnia na dzień. Nic też dziwnego, że chwalą one Polskę za zgodne z programem zmiany w gospodarce i ganią każde odstępstwo od niego (głównie większy od planowanego wzrost płac). Program ten - zdaniem MFW - pozwolił Polsce na uniknięcie całkowitej katastrofy rynkowej; galopująca inflacja została przyhamowana, a puste półki sklepowe zapełnione towarami - ku zazdrości bez mała całej Europy Środkowowschodniej. Chociaż trzeba było za to zapłacić wysoką cenę w postaci recesji i obniżki stopy życiowej ludności, pierwszy rok realizacji programu uznany został przez MFW i Bank Światowy za rok sukcesu gospodarczego Polski.

Z mniejszym entuzjazmem odnieśli się do tego sami Polacy, czego wyrazem były wybory prezydenckie i przegrana T.Mazowieckiego. Opowiedzenie się jednej czwartej głosujących za S.Tymińskim, potępiającym program gospodarczy rządu, świadczy o tym, że spora część społeczeństwa nie identyfikuje się z ideologią MFW i Banku Światowego.

Leszek Balcerowicz - człowiek MFW w polskim establishmencie - zdołał jednak zachować swe stanowisko w nowym rządzie, a tym samym uchronić popierany przez MFW program mimo krytyki, z jaką spotkał się w czasie kampanii wyborczej wszystkich kandydatów na prezydenta (z wyjątkiem T.Mazowieckiego). Ostro krytykował program L.Balcerowicza także L. Wałęsa, który po wyborze na prezydenta - ku zaskoczeniu wielu rodaków - wystąpił z propozycją jego kontynuacji i utrzymania L.Balcerowicza.

Jak to było możliwe? Nie ulega wątpliwości, że program L.Balcerowicza ostał się za sprawą MFW. Upadek Balcerowicza i wycofanie się Polski z realizacji programu oznaczałoby porażkę wierzycieli i pogrzebanie ich nadziei na rychłe odzyskanie pożyczonych pieniędzy. Nie chodzi zresztą tylko i wyłącznie o pieniądze, lecz także o wpływy w Polsce i innych krajach regionu. Nic więc dziwnego, że prezydent L. Wałęsa popiera program transformacji polskiej gospodarki, w myśl zaleceń MFW, podczas gdy Wałęsa - kandydat na prezydenta mocno ten program krytykował. Jako kandydat musiał liczyć się z opinią wyborców, natomiast jako prezydent nie może nie brać pod uwagę żądań MFW.

Kontynucja tego programu w Polsce w r 1991 r. oznaczać będzie dla MFW większe szanse podporządkowania sobie innych krajów Europy Środkowowschodniej. Gdyby padł jego program w Polsce, inny byłby zapewne los czecho-słowackich reformatorów z V.Klausem na czele. Także pozostałe kraje Europy Środkowowschodniej nabrałyby większej rezerwy do polskiego eksperymentu.

Z tego chyba względu Fundusz postanowił zwiększyć w 1991 r. kontrolę realizacji

polskiego eksperymentu, nie kryjąc swego dyktatu. Wbrew wcześniejszym pochwałom pod adresem polskiego rządu i L.Balcerowicza osobiście, już w pierwszych dniach stycznia 1991 r. MFW gwałtownie zareagował na sygnały o możliwości przyspieszenia tempa wzrostu płac w tym roku . Jest to zdaniem MFW absolutnie niemożliwe. Co więcej, MFW zdecydowanie skrytykował wzrost płac, jaki miał miejsce w drugiej połowie 1990 r. "Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy nie dadzą kredytów, a Klub Paryski nie zredukuje naszych długów" - napisała 10.04.1991 r. "Gazeta Wyborcza" w korespondencji z Waszyngtonu.

Nie powinno to było nikogo zaskoczyć. Przedstawiciele Funduszu od dawna nie kryli swego stosunku do nadmiernego wzrostu płac w Polsce. W czasie dwu seminariów zorganizowanych w Polsce z udziałem Funduszu i Banku (12-13 marca i 4-5 października 1990 r.) stwierdzono niedwuznacznie: ludność w Polsce żąda poprawy poziomu życia choć i tak żyje ponad stan. Trzeba więc skuteczniej kontrolować wzrost płac i innych form dochodów.uzależniając go wyłącznie od wzrostu wydajności pracy. Nie należy uginać się pod każdym żądaniem; społeczeństwo w krajach komunistycznych jest wytrzymałe, przeszło wiele za czasów komunizmu, może więc także znieść dalsze ciężary przechodzenia do gospodarki wolnorynkowej.

Społeczne koszty transformacji

Podstawowym ograniczeniem dla przekształceń systemowych jest brak odporności ludności na obniżkę stopy życiowej i gotowości do ponoszenia kosztów transformacji.

Stan w tej dziedzinie nie jest jednakowy w poszczególnych krajach Europy Środkowowschodniej. Różna jest bowiem sytuacja polityczna, w tym zwłaszcza poparcie ludności dla rządów i partii, które po przesileniu na przełomie roku 1989/1990 przejęły władzę w swoje ręce. Różne są warunki życia ludności i kondycja gospodarki w tych krajach. Różna jest wreszcie infrastruktura systemowa, która decyduje o kosztach transformacji i obciążeniu nimi ludności.

Wśród czynników ekonomicznych, które w 1991 r. odegrają najważniejszą rolę w procesie transformacji gospodarek krajów Europy Środkowowschodniej na szczególną uwagę zasługują: skala nierównowagi rynkowej, struktura własności i rozmiary zadłużenia zagranicznego.

Nierównowaga na rynkach wewnętrznych determinować będzie ostrość polityki deflacyjnej, a więc rozpiętości między wzrostem cen i wzrostem płac. W tej dziedzinie z najgorszą sytuacją mamy do czynienia w Rumunii i w Związku Radzieckim, gdzie bardzo trudna będzie eliminacja części popytu ze względu na niski poziom stopy życiowej przeważającej części ludności. Zrównoważenie rynku przez szybszy wzrost cen niż płac musiałoby oznaczać w tym przypadku spadek poziomu spożycia poniżej

minimum biologicznego. Niewiele lepsza sytuacja jest w Bułgarii, najlepsza zaś w Czecho-Słowacji i byłej NRD.

Także zrównoważenie rynku produkcyjnego oznaczać musi niekiedy wielokrotny wzrost cen i wyeliminowanie wielu producentów lub też obniżkę ich produkcji. Jest to czynnik dodatkowo utrudniający sytuację na rynku konsumpcyjnym, gdyż spadek produkcji musi oznaczć zarazem pogorszenie zaopatrzenia rynku, a w konseskwencji znaczniejszyjeszcze wzrost cen rynkowych i wickszyspadek popytu. Najlepsza sytuacja ma miejsce w tej dziedzinie w Czecho-Słowacji, byłej NRD i w Bułgarii, najgorsza w Rumunii.

Koszty przekształceń własnościowych nie będą również takie same we wszystkich krajach Europy Środkowowschodniej; odmienny jest bowiem udział sektora prywatnego w tych krajach wymagający relatywnie najmniejszych kosztów dostosowania do warunków gospodarki wolnorynkowej. Najlepsza sytuacja panuje w tej dziedzinie w Polsce. W pozostałych krajach Europy Środkowowschodniej, praktycznie biorąc, udział sektora prywatnego jest całkowicie marginesowy.

Koszty adaptacji sektora państwowego do warunków gospodarki rynkowej są w Europie Środkowowschodniej zbliżone, bowiem we wszystkich krajach tego regionu sektor ten zbudowany został na podobnych zasadach i funkcjonował na podstawie zbliżonej logiki. Składają się na niego przedsiębiorstwa wielkie, o pozycji zmonopolizowanej na poszczególnych rynkach krajowych, wytwarzające przez to towary mało nowoczesne, przy wykorzystaniu przestarzałych technologii, źle zarządzane i zatrudniające niedostatecznie wykwalifikowanych pracowników.

Pierwsze doświadczenia związane z procesem transformacji pokazują, że nie wystarczy sprzedaż akcji przedsiębiorstw państwowych między rozproszonych nabywców prywatnych. Jednocześnie istnieje potrzeba radykalnej zmiany sposobów zarządzania tymi przedsiębiorstwami, wymiany znacznej części pracowników, zmiany technologii i na ogół podziału przedsiębiorstwa na mniejsze. O wiele trudniejsza jest nauka przedsiębiorczości wymagająca więcej czasu niż np. prywatyzacja.

Przewidywać należy przy tym, że również prywatyzacja napotka w krajach Europy Środkowowschodniej wiele barier przede wszystkim w postaci braku pieniędzy oraz braku zaufania ze strony ludności. Poważną przeszkodą będzie także brak zainteresowania ze strony kapitału zagranicznego, nieufnego ze względu na niejasną sytuację polityczną i społeczną tego regionu. Jak dotąd, zainteresowanie to większe jest na Węgrzech i w Czecho-Słowacji niż w pozostałych krajach Europy Środkowowschodniej; choć i w tych dwu krajach jest ono stosunkowo niewielkie. Poważny wpływ na wzrost kosztów transformacji gospodarek krajów Europy Środkowowschodniej ma także ich zadłużenie zagraniczne. Najgorszą sytuację w tej dziedzinie ma Polska i Związek Radziecki, ze względu na niską skłonność gospodarek do spłaty zadłużenia wyrażającą się w niewielkich rozmiarach eksportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz Węgry, ze względu na największe w Europie

Środkowowschodniej zadłużenie w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Najlepiej sytuacja przedstawia się w Czecho-Słowacji.

Rozpoczęcie procesu oddłużania oznacza w tym przypadku potrzebę większego ograniczenia popytu krajowego (a więc relatywnie większego wzrostu cen rynkowych) w celu zwiększenia eksportu. Im zadłużenie jest mniejsze, tym mniejsza jest powyższa potrzeba.

W przypadku, gdy zagranica skłonna jest kredytować (lub subwencjonować) kraje transformujące swe gospodarki, koszt spłaty kredytów może być odłożony na przyszłość, co znacznie ułatwia sytuację. Ma to miejsce w byłej NRD subwencjonowanej przez RFN. W dobrej sytuacji znajduje się także Czecho-Słowacja, chętnie kredytowana przez zagranicę ze względu na niewielkie zadłużenie. Jak dotąd obciążenie kosztami transformacji wiąże się ze stosunkowo niewielkim oporem ludności w krajach Europy Środkowowschodniej. W1990 r. największą wytrzymałość wykazali Polacy, którzy przełknęli w zasadzie bez sprzeciwu olbrzymi koszt zrównoważenia gospodarki. Z niewielkimi oporami przebiega też integracja gospodarki byłej NRD z gospodarką RFN. Z bólem przystosowują się Czecho-Słowacy do obciążeń narastających od 1 stycznia 1991 r. Boją się natomiast -jak dotąd - przeprowadzenia tego typu operacji rządy Związku Radzieckiego, Bułgarii i Rumunii. Odzwierciedleniem narastających kosztów transformacji gospodarek krajów Europy Środkowowschodniej jest, z jednej strony spadek wartości realnej dochodów ludności, z drugiej zaś spadek zatrudnienia i związany z tym wzrost bezrobocia. Koszty te nie są przy tym rozkładane równomiernie. W znacznie większym stopniu obciążeni są nimi najbiedniejsi - zwłaszcza tracący pracę i utrzymujący się z zasiłków dla bezrobotnych - niż ludność o najwyższych dochodach.

Procesowi równoważenia gospodarki towarzyszy jednocześnie wzrost zróżnicowania społecznego, pauperyzacji ulega ludność o dochodach średnich i niższych, a więc przeważająca część społeczeństwa. Bogaci się natomiast niewielki procent ludności z sektora prywatnego i wybrane grupy zatrudnionych w sektorze publicznym. Dzieje się to przy tym tylko w niewielkim stopniu dzięki inwencji produkcyjnej, w przeważającej części zaś - przez spekulację (handel walutami obcymi i złotem, handel deficytowymi towarami, import używek i alkoholu itp.).

Przekształcenia własnościowe zwiększają dodatkowo koszty transformacji obciążając nimi nierównomiernie różne grupy społeczne. Im proces ten jest krótszy tym jego koszty są większe. Wpływają na to błędy popełnione w trakcie szybkich przekształceń własnościowych (związane np. z niedoszacowaniem wartości majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, w celu łatwiejszego znalezienia nabywców), brak fachowców od zarządzania prywatyzowanymi przedsiębiorstwami, trudności związane z wymianą technologii, a także zwykła nieuczciwość i spekulacja.

Deflacyjna polityka równoważenia popytu z podażą na rynku towarów rodzi tendencje recesyjne; polityka przemian własnościowych recesję tę - w krótkim okresie - pogłębia. Wszystko to sprawia, że zmiana struktury dochodów ludności odbywa się

zgodnie z zasadą: jedni zyskują - drudzy tracą. Nie pozostaje to bez wpływu na nastroje społeczne.

Wszystko wskazuje na to, że nawet kilkuletnia jeszcze cierpliwość nie pozwoli krajom Europy Środkowowschodniej na uzyskanie obiecanych przez Fundusz i Bank korzyści gospodarczych. Przejście z jednej skrajności (gospodarka centralnie planowana) do drugiej (gospodarka wolnorynkowa) wymaga radykalnej zmiany infrastruktury systemowej i prawodopodobnie rację mają Niemcy twierdząc, że związane ono musi być z obróceniem w gruzy tej pierwszej i budowy od podstaw tej drugiej. Kto poniesie jednak koszty tej operacji? Jak dotąd zagranica chce zwrotu swoich pieniędzy nie wykazując większego zainteresowania dalszymi pożyczkami. Obawiam się jednocześnie, że żadne ze społeczeństw wschodnioeuropejskich nie udźwignie tego ciężaru. Dlatego utrzymanie kursu na zastąpienie systemów postkomunistycznych gospodarką rynkową musi się wiązać z poważną korektą terapii aplikowanej Europie Środkowowschodniej przez MFW i Bank Światowy.

Po pierwsze , zamiast opcji wolnorynkowej przyjętej "ex antę" na podstawie błędnych przesłanek, podstawę systemu gospodarczego przynajmniej w okresie najbliższych 10-15 lat stanowić winien rynek kontrolowany przez państwo z rozbudowanymi narzędziami interwencjonizmu (na wzór japoński bądź austriacki zamiast brytyjskiego) pobudzającymi podaż.

Po drugie, zamiast próby jak najszybszej zamiany własności państwowej na własność prywatną zastosować należy zasadę równoprawności różnych form własności, a jedynym kryterium różnicowania stać się powinna ich efektywność. Przynoszące zysk przedsiębiorstwa państwowe nie powinny być gorzej traktowane niż przedsiębiorstwa prywatne. Konieczność taka istnieje tylko i wyłącznie wtedy, gdy o kierunku reform decyduje opcja wolnorynkowa. Dogmat, że sektor prywatny automatycznie staje się efektywny w warunkach gospodarki rynkowej nie jest niczym uzasadniony. Dlatego też, zwłaszcza propozycje rozdawnictwa państwowego majątku w ręce prywatne należy uznać za całkowicie błędną i karygodną z systemowego punktu widzenia (Czerwiński, 1990).

Po trzecie, metody transformacji gospodarek postkomunistycznych w rynkowe muszą brać pod uwagę społeczne koszty transformacji, zwłaszcza ich wielkości ekstremalne.naruszające spokój społeczny. Wyczucie tej granicy jest zadaniem polityków. Oni powinni wiedzieć, jaka jest wytrzymałość ludności, a więc jakie mogą być najwyższe koszty transformacji, których przekroczenie grozi niepokojami społecznymi. Granica ta decydować powinna o tym, jaki model transformacji może być wprowadzony w życie i jakie powinno być tempo transformacji. Wyłącznie ten jeden warunek zmusza polityków do wyboru optymalnego rozwiązania i czasu, w którym zostanie ono wprowadzone w życie. Gdyby nie to, można byłoby wprowadzić rozwiązanie dowolne, w zależności od widzimisię rządzących, niestety taka możliwość nie istnieje. Niebranie tego pod uwagę grozi bardzo przykrymi konsekwencjami.

Bibliografia

Czerwiński Z. (1990), *W spadku*. Życie Gospodarcze nr 51/52

Keynes J.M. (1933), *National Self- Sufficiency*. Yale Reviev

---------- (1956), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa:PWE

List F. (1883), *Das nationale. System der politischen Ökonomie*. Stuttgart

Mirosław Bieszki

Przedstawione w tym rozdziale referaty traktują o niezwykle istotnych kwestiach związanych z polityką dostosowawczą (adjustment policy). Termin ten wymaga zdefiniowania, bowiem w przypadku dyskusji o dostosowaniach nieodmiennie pojawia się pytanie - dostosowanie się do czego? Adjustment policy, a więc polityka dostosowawcza stała się tematem na tyle ważkim, że w publikacjach OECDpojawiłysię prace poświecone dwom grupom problemów: a) dostosowaniom strukturalnym w gospodarce (structural adjustment policy), b) samej polityce dostosowawczej. Rozróżnienie to jest o tyle ważne, że pozwala uporządkować dyskusję.

Referat E. Skrzeszewskiej-Paczek mieści się w nurcie dyskusji o polityce, a więc o celach i instrumentach jej realizacji. Pozostałe dwa referaty dotyczą - jak możemy to nazwać - szczególnych przypadków dostosowań, szczególnych w tym względzie, że wiążąsięz globalną transformacją systemową: przejścieod gospodarki komunistycznej przez postkomunistyczną do rynkowej. Zatem w tym przypadku znaczenie polityki (programów dostosowawczych) nabiera innego sensu. Chodzi tu mianowicie o politykę dostosowań strukturalnych w sensie dostosowania gospodarki postkomunistycznej do kryteriów gospodarki rynkowej.

Uzasadnione wydaje się zatem, aby w rozważaniach uwzględnić dostosowania przedsiębiorstw oraz gospodarki jako całości (dostosowania na poziomie mikroekonomicznym i makroekonimicznym). Nie jest bowiem możliwa polityka dostosowań do gospodarki rynkowej bez zmiany struktury mikroekonomicznej. Aby przybliżyć to zagadnienie przyjrzyjmy się tzw. modelowi reagowaniu (reakcji) firmy działającej na zasadach rynkowych i firmy zbiurokratyzowanej. ,

Model rynkowy, to:
1) spójność finansowa z akcentem na rentowność,
2) jasno zdefiniowane cele komercyjne i społeczne,
3) niezależność operacyjna, kontrola przez wyniki,
4) konkurencja ze strony firm krajowych i zagranicznych.

Model biurokratyczny, to:

1) finanse firmy powiązane z budżetem państwa, straty akceptowane z przyczyn społecznych,

2) brak klarownego zdefiniowania celów, polityka wmieszna w decyzje przedsiębiorstwa,

3) ścisła kontrola nad decyzjami o nakładach (zatrudnienie, inwestycje), uwaga skoncentrowana na nakładach wrażliwych politycznie (ceny), brak zainteresowania ogólną efektywnością firmy

4) bariery taryfowe i licencjonowanie importu w celu ograniczenia konkurencji, regulacje prawne broniące dostępu potencjalnym konkurentom do rynku.

Polityka dostosowawcza musi zatem uwzględniać konieczność przejścia od modelu biurokratycznego do rynkowego. W tym miejscu pojawia się kwestia sekwencji zmian. Pytanie jakie w związku z tym się nasuwa jest proste: czy prywatyzacja (która powinna być widziana jako zasadniczy element przejścia od biurokratycznego do rynkowego modelu przedsiębiorstwa) ma być równoległa z polityką stabilizacyjną (mająca dać równowagę makroekonomiczną), czy też po niej postępująca?

Kolejność zmian w gospodarkach inflacyjnych typu latynoskiego (opisanych przez E. Skrzeszewską-Paczek) jest stosunkowo dobrze znana: równowaga na rachunkach bieżących bilansu płatniczego powinna zostać osiągnięta przez równowagę na rachunkach kapitałowych, eliminacja zaś zakłóceń na rynkach dóbr powinna następować przed rynkami zasobowymi. Liberalizacja handlu pozwala z kolei uniknąć niebezpieczeństwa, że usunięcie barier na drodze przepływu kapitału doprowadzi do nadmiernego napływu inwestycji zagranicznych, które w konsekwencji przyniosą (przez saldo bilansu płatniczego) aprecjację kursu walutowego. Zjawisko to jak wiemy miało miejsce w niektórych krajach Ameryki Południowej w latach 70. W tym miejscu jawi się jednakowoż ważna kwestia na ile doświadczenia i lekcja płynąca z polityki stabilizacji w gospodarkach inflacyjnych typu latynoskiego może mieć zastosowanie do gospodarek postkomunistycznych?

Myślę, że na postawione pytanie powinnyśmy próbować udzielić odpowiedzi. Moim zdaniem kopiowanie rozwiązań wprowadzonych w Chile, Argentynie czy też Brazylii nie może przynieść pozytywnych efektów ze względu na podstawową różnicę: w gospodarkach wymienionych krajów nie trzeba było tworzyć sektora prywatnego, bowiem on istniał, podczas gdy w Polsce, na Węgrzech i w Czecho-Słowacji gospodarkę prywatną trzeba tworzyć w zasadzie od podstaw. Zatem reakcja firm na zastosowane środki polityki stabilizacyjnej z istoty rzeczy musi być odmienna. Wynika to jasno z przedstawionych wyżej modeli reakcyjnych.

Powracaj ąc do problemów gospodarek postkomunistycznych chcę zwrócić uwagę, że ostro zaznacza się w nich, w zmodyfikowanej postaci, tzw. efekt Tanzie'ego. Jak wiadomo płatnicy podatków opóźniają regulację swoich należności wobec budżetu, co zaostrza trudności jego równoważenia, bądź zakotwiczenia raz osiągniętej równowagi

budżetowej. Wobec tego maleje skuteczność stosowanych instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej.

Wspólnym elementem łączącym programy stabilizacyjne jest polityka stałego, bądź zakotwiczonego kursu walutowego. Stabilność kursu pozwala na wyciągnięcie z tego krótkookresowych korzyści w postaci niższej inflacji. Jednak otwarta pozostaje kwestia, czy stabilizacja kursu przynosi jewdnocześnie stabilny wzorzec zachowań, który umacniałby zmiany systemowe. Jak wykazują doświadczenia w Polsce efektu tego nie udało się osiągnąć po stronie przedsiębiorstw, które nie dostosowały się do nowej sytuacji. Jednocześnie wskazuje to, jak dalece nieracjonalna była struktura cen w gospodarce krajów postkomunistycznych. Z tego powodu struktura kosztów i alokacji zasobów jest w tych krajach znacznie bardziej odległa od "równowagi" niż w każdym z opisanych przez E. Skrzeszewską-Paczek krajów. Zatem uwolnienie cen i wprowadzenie ujednoliconego i stabilnego kursu walutowego powoduje, że wiele produktów linii produkcyjnych oraz przedsiębiorstw stanie się nieefektywnych. Wynikać to będzie choćby z dostosowania cen energii do cen światowych.

W tym miejscu pojawia się potrzeba odróżnienia przedsiębiorstw czasowo nieefektywnych od permanentnie niefektywnych, tak samo jak konieczne staje się odróżnienie utraty płynności finansowej od trwałej nieopłacalności.

Jak zatem widać z tego pobieżnego przeglądu problemów polityka dostosowawcza nie może być w żadnej mierze ograniczona tylko do sfery makroekonomicznej. Należy dokonać przeglądu prowadzonej obecnie polityki stabilizacyjnej w aspekcie jej kosztów. Podstawowy dylemat ma bowiem polityczny, ze swej istoty, charakter: czy ostra polityka stabilizacji ze wszystkimi jej kosztami i korzyściami, czy ryzyko hiperinflacji. Paradoksalne jest jednak to, że każda z opcji niesie ze sobą możliwość katastrofy politycznej.

Bibliografia

Aylen J. (1987), *Privatization in Developing Countries.* Lloyds Bank Review

V. PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE I POLITYKA ROZWOJU KONKURENCJI

Jan Czekaj
Andrzej Sopoćko

1. Rynki finansowe w okresie przejściowym: uwarunkowania zagrożenia - perspektywy

Pojecie rynku finansowego

Zdefiniowanie pojęcia rynku finansowego nie jest wbrew pozorom proste. Jakkolwiek w literaturze spotyka się wiele pojęć traktowanych jako synonimy rynku finansowego (rynek papierów wartościowych, rynek pieniężno-kapitałowy), to ich znaczenie nie pokrywa się w pełni z pojęciem rynku finansowego.

W literaturze rynek finansowy określany jest najczęściej jako rynek, na którym dokonywana jest wymiana jednego rodzaju aktywów finansowych na inne aktywa finansowe. W zdecydowanej większości przypadków wymiana ta polega na wymianie pieniądza na takie aktywa finansowe, które charakteryzują się tym, że są źródłem dochodów (Hening, Pigott, Scott, 1984). Aktywa przynoszące dochód mogą być również wymienialne między sobą, takie transakcje należą jednak do rzadkości.

Pieniądz jest zwykle niezbędnym elementem pośredniczącym, a więc wymiana, np. akcji na akcje, dokonuje się zazwyczaj w systemie: akcja - pieniądz -akcja. **Pewnym** problemem jest zakwalifikowanie tu obrotów walutowych. Upraszczając można jednak przyjąć, że między walutami, podobnie jak między innymi aktywami, dokonuje się transkacji w nadziei uzyskania większych korzyści w innej walucie niż w dotychczasowej.

Współczesny rynek finansowy jest niezwykle złożoną konstrukcją. Składa się nań wiele różnego rodzaju instrumentów finansowych (papierów wartościowych), podmiotów emitujących i nabywających te papiery, jak też pośredniczących w obrocie

oraz urządzeń technicznych, ułatwiających lub umożliwiających dokonywanie transakcji. Mając do czynienia z tak złożoną konstrukcją, musimy dla jej opisu posługiwać się różnego rodzaju klasyfikacjami umożliwiającymi grupowanie elementów składowych rynku finansowego w ramach w miarę jednorodnych grup, wyodrębnionych na podstawie określonych kryteriów. Każdy z tych podziałów ma istotne znaczenie dla charakterystyki rynku finansowego. Dla naszych dalszych rozważań szczególnie istotne znaczenie ma podział rynku finansowego na: rynek pieniężny i rynek kapitałowy. Stąd też w tym miejscu zdefiniujemy pojęcia tych dwu części składowych rynku finansowego.

W literaturze przedmiotu rynek pieniężny definiowany jest jako ta część rynku finansowego, która obejmuje papiery wartościwe o krótkich okresach zwrotu, tzn. nie przekraczających 1 roku. Rynek pieniężny umożliwia różnym podmiotom pozyskanie pieniądza na potrzeby płatnicze (regulowanie zobowiązań z różnych tytułów). Za pośrednictwem rynku pieniężnego prowdzona jest też jedna z podstawowych form współczesnego interwencjonizmu państwowego w gospodarce rynkowej, a mianowicie polityka pieniężna.

Rynek kapitałowy jest natomiast rynkiem, na którym pozyskiwane są fundusze na długie okresy (ponad 1 rok), umożliwiające finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Rynek kapitałowy jest więc tą częścią rynku finansowego, na którym dokonywana jest zamiana oszczędności na inwestycje.

Polskie dyskusje oraz działania, mające na celu stworzenie rynku finansowego, zostały podporządkowane potrzebom budowy rynku kapitałowego. Jest to niewątpliwie spowodowane okolicznościami, w jakich tworzone są podstawy gospodarki rynkowej. Dominacja państwowej formy własności w gospodarce narzuca potrzebę dokonania w pierwszej kolejności przekształceń struktury własnościowej. Instrumenty rynku kapitałowego muszą więc z konieczności pojawić się przynajmniej jako produkt uboczny procesu prywatyzacji i to bez względu na to, w jaki sposób dokonywany będzie ten proces. Prywatyzacja odpłatna z natury rzeczy musi być dokonywana drogą sprzedaży podzielnych tytułów własności (akcje, udziały). Prywatyzacja nieodpłatna również implikuje konieczność rozprowadzania wśród obywateli tytułów własności w formie instrumentów rynku kapitałowego (akcji).

Warto ponadto podkreślić, że w niektórych wypowiedziach i działaniach daje się zauważyć traktowanie budowy rynku kapitałowego jako celu samego wsobie. Również i w tym przypadku widoczna jest skłonność do traktowania rynku kapitałowego jako wyizolowanego elementu gospodarki rynkowej.

Nie wdając się w dyskusje na temat ważności poszczególnych elementów składowych rynku finansowego, chcemy jedynie podkreślić, że proces budowy rynku kapitałowego nie może przebiegać sprawnie bez równoczesnej promocji instrumentów i instytucji rynku pieniężnego. Rynek ten jest konieczny co najmniej z dwu względów.

Po pierwsze, sprawny przebieg transakcji zawieranych na rynku kapitałowym uwarunkowany jest istnieniem łatwego dostępu do kredytu krótkoterminowego, niezbędnego do sprawnego reglowania zobowiązań płatniczych, powstałych w związku z transakcjami zawieranymi na rynku kapitałowym.

Podrugie, funkcjonowanie rynku kapitałowego wymaga odpowiedniej interwencji państwa. Jedną z podstawowych form tej interwencji jest, na co wskazywaliśmy już wyżej, polityka pieniężna, realizowana za pośrednictwem rynku pieniężnego. Brak rynku pieniężnego, czy też jego niedorozwój, w istocie rzeczy uniemożliwia stosowanie tych środków interwencjonizmu, co radykalnie ogranicza możliwości oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych, zwłaszcza przebieg cyklu koniunkturalnego.

Tak więc rynek pieniężny i rynek kapitałowy muszą być traktowane jako komplementarne elementy rynku finansowego, zarówno w okresie jego budowy, jak i w okresie późniejszym po zbudowaniu jego podstaw.

Dylematy rozwoju

Obecny stan i strukturę sfery rynków finansowych i kapitałowych można określić jako złośliwe odbicie modelu tzw. parametrycznego sterowania gospodarką. Jest to bowiem struktura szczególnie skrzywiona, o wysoce nierównym poziomie rozwoju poszczególnych elementów. Już sam ten fakt stwarza pewne problemy konstruktorom systemu prawno-instytucjonalnego w sferze obrotu pieniądzem i dobrami kapitałowymi. Wątłe elementy tej sfery muszą zostać wzmocnione. W przeciwnym przypadku proces dojrzewania tych rynków i uzyskiwania przez nie harmonijnej wewnętrznej struktury przeciągnie się zbyt długo, hamując z kolei inne procesy gospodarcze, jak restrukturalizacja i akumulacja zasobów kapitałowych.

Wsparcie takie oznacza jednak wprowadzenie do tej sfery oddziaływań zewnętrznych, których optymalizacja, z punktu widzenia modelu docelowego , jest niezwykle trudna. Pomijając opory idelogiczne, wynikające z niechęci stosowania rozwiązań niezgodnych z duchem konserwatywno-liberalnej polityki społeczno-ekonomicznej, największą trudnością jest znalezienie modus vivendi między konkurencyjnymi celami przekształceń sfery finansowej. Nie dają się one praktycznie , hierarchizować, powinny być realizowane jednocześnie, co negatywnie działa na rynek kapitałowy, przede wszystkim w wymiarze jakościowym. Obecny jego stan charakteryzują dylematy, które można przedstawić określając pary nie dających się ! zadowalająco pogodzić zadań.

1. *Przyspieszenie prywatyzacji - rozwój rynku papierów wartościowych.* Przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w spółki akcyjne, gdyby istniał dostatek prywatnego kapitału, umożliwiłoby wielki skok w tworzeniu rynku papierów

wartościowych. Środków, które mogą być tu skierowane, jest jednak tak mało, że podobnie jak w krajach z podobną do naszej przeszłością, zastosowane będą najprawdopodobniej *nierynkowe isntrumenty* przekszstałcania własności (talony). Oznacza to jakościową deprecjację rynku jako regulatora oraz niekoherentność systemu funkcjonowania sfery kapitałowej, która w części kształtowana będzie przez rynkowe zachowania jej uczestników, w części zaś przez postawy stricte rewindykacyjne ("każdemu należy się sprawiedliwa część majątku").

2. *Rozwój rynku papierów wartościowych - instytucjonalny rozwój systemu bankowego.* W warunkach normalnego, tzn. nie przyspieszanego z zewnątrz rozwoju systemu funkcjonowania gospodarki te dwa elementy oddziałują na siebie synergicznie. Wywołana jednak przez przyspieszoną prywatyzację wzmożona emisja papierów wartościowych, narastające problemy ich dystrybucji, jak i redystrybucji uzyskanych z prywatyzacji środków, stanowią znaczące obciążenie dla wątłego sektora bankowego. Także wejście banków w obszar wtórnego rynku kapitałowego, czy to w obecnej strukturze instytucjonalnej, czy to poprzez tworzenie oddzielnych banków inwestycyjnych, oznacza osłabienie dotychczas wykonywanych czynności bankowych, w szczególności - obsługi rozliczeń między przedsiębiorstwami i prowadzenia efektywnej ekonomicznej akcji kredytowej. Wynika to z nieuniknionego skierowania do sfery obrotu papierami wartościowymi znacznej części deficytowej kadry finansistów i środków materialnych, co pogłębia bariery rozwoju tradycyjnego sektora bankowego w Polsce.

3. *Papiery o stałym oprocentowaniu - akcje.* Przekształcenia własnościowe preferują te ostatnie, podczas gdy na ustabilizowanych rynkach dominują właśnie obligacje. Szczególnie wśród ludności obligacje cieszą się nieporównywalnym z innymi avoirami powodzeniem, który to fakt wymaga szczególnego uwzględnienia w związku z brakiem instytucji zajmujących się profesjonalnie obrotami na tym rynku. Można też wspomnieć, że usilne stymulowanie nabywania akcji uszczupli nieco (choć kwoty te nie będą znaczące) depozyty ludności i firm prywatnych, zmniejszając tym samym pasywa banków i ograniczając działalność kredytową. Gdyby stawiać sobie za cel wyłącznie rozwój rynków finansowych, należałoby skoncentrować się na emisji i regulacji obrotu pieniądzem kredytowym i obligacjami, bardzo powoli stymulując publiczny obrót akcjami. Oczywiście preferencje wynikające z transformacji własnościowej są akurat odwrotne.

4. Restrykcyjna polityka monetarna - rynek kapitałowy. Istotne ograniczenieinflacji ma co prawda zasadnicze znaczenie dla zainteresowania papierami wartościowymi, z drugiej jednak strony prowadzi do ograniczenia możliwości ich nabywania. Pojawienie się znacznej ilości avoir'ów kapitałowych (z prywatyzacji) wymaga emisji dodatkowego pieniądza umożliwiającego ich nabywanie. Wynika to wprost z podstawowego równania monetarnego:

$$Ep_iq_i = MV,$$

a dokładniej z przybywania nowych iloczynów p_iq_i (nowych "dóbr" wraz z ich cenami).

Istota tej ostatniej kolizji polega na potrzebie zwiększenia zasobów pieniężnych w związku z poszerzeniem podażowej strony rynku (kolejne emisje papierów wartościowych). Pozornie nic nie stoi temu na przeszkodzie, nawet przyjmujac bardzo rygorystyczne założenia co do równowagi strumieni pieniężnych. Problemem jest jednak nie tyle ich równowaga ogólna, co jej struktura. Nie ma bowiem żadnych gwarancji, że dodatkowy zasób pieniądza zostanie skierowany na papiery wartościowe, a nie na towary i usługi. W drugim przypadku oznaczałoby to wzmożenie procesów inflacyjnych, a więc uderzałoby w podstawy całej polityki finansowej. Oczywiście można zastosować różne ograniczenia przenosin dodatkowego strumienia pieniądza z rynku papierów wartościowych na inne rynki, można jednak zasadnie obawiać się, czy praktycznym rezultatem tych ograniczeń nie będzie zakamuflowana forma rozdawnictwa akcji, przy całym sztafarzu pseudokredytów i pseudowypłat, a także wynikających stąd zawiłych i pracochłonnych operacji technicznych.

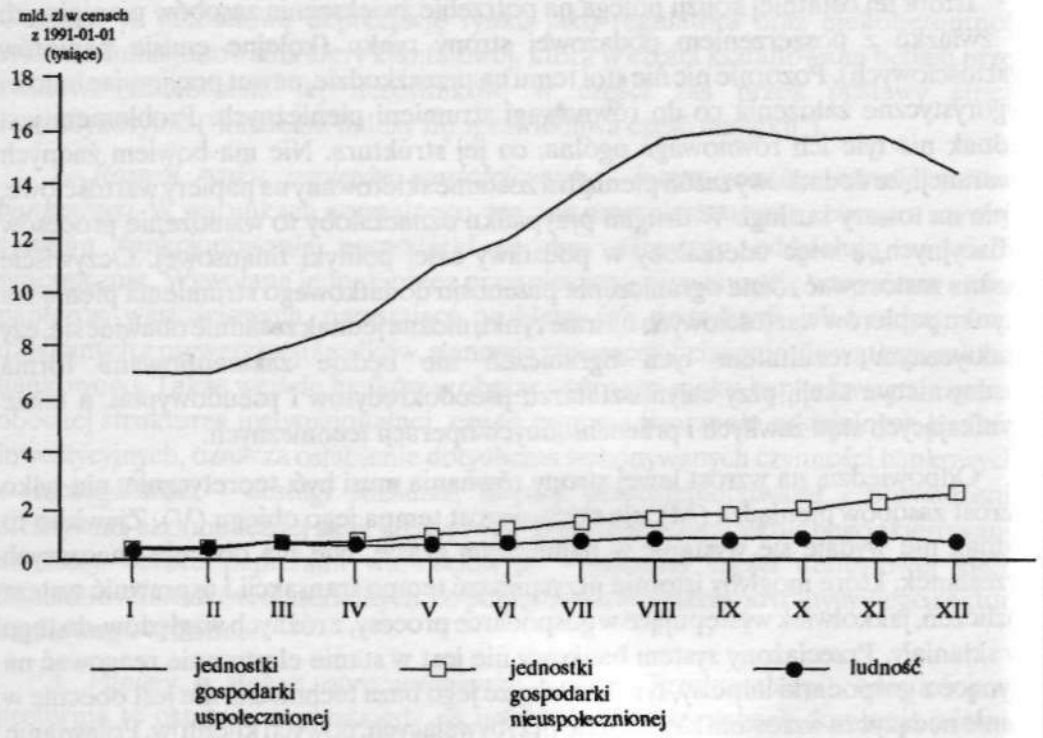
Odpowiedzią na wzrost lewej strony równania musi być, teoretycznie, nie tylko wzrost zasobów pieniądza (M), ale także wzrost tempa jego obiegu (V). Zjawisko to jednak nie wydaje się wystąpić w najbliższym czasie. Nie ma obecnie znaczących przesłanek, które mogłyby istotnie przyspieszyć tempo transakcji i usprawnić system rozliczeń, jakkolwiek występujące w gospodarce procesy, z różnych względów, do tego by skłaniały. Przeciążony system bankowy nie jest w stanie elastycznie reagować na płynące z gospodarki impulsy, tym bardziej że jego baza techniczna nie jest obecnie w stanie nadążyć za wzrostem zleceń stale przybywających, nowych klientów. Pojawianie się nowych podmiotów gospodarczych w niewielkim stopniu zwiększa zasoby kapitałowe, przyczyniając się jednak znakomicie do dekoncentracji obrotów pieniężnych. Oznacza to, że ten sam pieniądz obsługuje obecnie znacznie większą liczbę podmiotów i drobnych operacji. W sumie prowadzi to do istotnego spadku szybkości obiegu pieniądza, przejawiającego się nieporównanie szybszym wzrostem zasobów pieniądza typu M1 (o najwyższym stopniu płynności) w stosunku do rozmiarów wytworzonego produktu (rys. 22)[59].

Przebieg górnej krzywej (jednostki uspołecznione) jest w znacznej mierze wynikiem minionych zaszłości, szczególnie narosłych wcześniej zatorów płatniczych. Drugi kwartał 1990 r. to w pewnym sensie powrót do normalności, tj, m.in. do regularnego wypłacania uposażeń pracownikom, z czym jeszcze do połowy ub. roku były kłopoty, zmuszając przedsiębiorstwa do bardzo ostrożnej polityki płacowej, niewykorzystywania limitu wzrostu płac, określonego podatkiem ppw. W istocie wspomnianą wyżej tezę o spadku tempa obrotu pieniądza ilustruje dolna krzywa (gospodarka nie uspołeczniona). Zwraca uwagę fakt, że przyrost zasobów a vista w

[59] Obliczenia własne na podstawie miesięcznych "Skonsolidowanych bilansów systemu bankowego"

Rysunek 22

Depozyty a vista w sektorze uspołecznionym i nie uspołecznionym (pozarolniczym)



przeliczeniu na wielkości realne było-krotny, podczas gdy cała produkcja tego sektora wzrosła o 17%.

5. *Akceleracja rozwoju rynku kapitałowego - predykcja systemu.* Problem przewidywalności i wiary w efektywność działań o długim horyzoncie czasowym ma zasadnicze znaczenie, szczególnie w sytuacji, gdy kapitał inwestorów jest mało skoncentrowany. Posiadając niewielkie zasoby kapitałowe nie ma się dostatecznie dużych możliwości jego zastosowań, a więc i pozwalania sobie na inwestowanie w przedsięwzięcia o wysokim ryzyku. W Polsce, ze względu na typowe zawirowania towarzyszące transformacji systemowej, praktycznie wszelkie przedsięwzięcia o dłuższej skali czasowej są obarczone znacznym ryzykiem. W dużym znacznym stopniu przyczynia się do tego niezbyt wyrafinowana polityka banku centralnego w zakresie stopy procentowej. Dla przeciwstawienia się spadkowi wartości realnej kredytów stosuje się stopę lekko przewyższającą (w intencjach) stopę inflacji. W efekcie

prowadzi to albo do fantastycznie wysokiego oprocentownia (w wymiarach realnych), albo do nietrafienia w drugą stronę, czyli oferowania stopy niższej niż wskaźnik flacji[60].

Rzecz jasna, że w warunkach, gdy na przestrzeni nawet kilku miesięcy nie sposób rzewidzieć skali inflacji, pretensje do autorów polityki kredytowej w tym aspekcie można traktować jako przesadne. Nie dotyczy to jednak problemów metodycznych. Przede wszystkim nasuwają się wątpliwości, czy przyjmując stopę inflacji jako jedną z podstaw polityki kredytowej, wybiera się właściwe jej wskaźniki. Z istniej ących danych iwynika, że w pierwszej połowie roku skoncentrowano się przede wszystkim na wskaźniku wzrostu cen detalicznych, a nie - cen realizacji, co doprowadziło do niezwykle wysokiego "przestrzelenia" stopy oprocentowania kredytów. Jednak jeszcze ważniejszym, za to jak się wydaje, całkowicie niedocenianym problemem jest koncentracja spłat kredytów długoterminowych w pierwszych okresach, jeśli skutki inflacji wyrównywane są tylko przy pomocy stopy procentowej. Np. w przypadku kredytu dla budownictwa mieszkaniowego, przy oprocentowaniu w wysokości 80% i kredycie rozłożonym na 40 lat, w pierwszym roku (licząc koszt mieszkania 60m^{2}x 3,5 mln. zł = 210 mln. zł) należałoby spłacić 173,2 mln. zł, co stanowi równowartość dwu samochodów klasy "VW Polo". Przed takimi obciążeniami obywatele są bronieni ograniczeniem egzekwowalności spłat do 1/4 uzyskiwanego dochodu, nie dotyczy to bowiem przedsiębiorstw. Tym ostatnim nie opłaca się w ogóle zaciąganie kredytów długoterminowych.

Ich długoterminowość staje się zresztą fikcją, ponieważ praktycznie muszą je spłacić w pierwszych dwu latach. Kształtowanie się koncentracji spłat ilustruje następujący przykład:

stopa inflacji i = 78%; stopa oprocentowania kredytu o = 80%; okres spłat n = 5 lat

kolejne lata (n_i)	spłata kredytu (k)	oprocentowanie (s) $s=o*k*(n-n_i+1)$	do zapłaty (w) $w=k+s$	wartość realna (r) $r=w/(1+i)^{n_i}$
1	0,2	0,80	1,00	0,562
2	0,2	0,64	0,84	0,265
3	0,2	0,48	0,68	0,120
4	0,2	0,32	0,52	0,052
5	0,2	0,16	0,36	0,020
Suma	1,0	2,40	3,40	1,019

[60] Z obliczeń M.Górskiego i D.Jaszczyńskiego wynika, że np. w kwietniu i maju 1990 realna stopa procentowa kredytów dla przedsiębiorstw wynosiła ponad 7% miesięcznie (!). (Górski, Jaszczyński, 1991)

Jak wynika z zestawienia, ponad 80% realnej wartości kredytu zostaje spłacone w pierwszych dwu latach, w ostatnim roku pozostaje do zapłacenia jedynie *2%* jego wartości realnej. Otóż przy takim rozłożeniu spłat kredyt, jako źródło uzupełniania środków na realizacje długofalowych przedsięwzięć, nie istnieje. Wywiera to nacisk na gromadzenie własnych środków na rachunkach depozytowych. Oczywiście można też gromadzić je w postaci portfela akcji, wydaje to się jednak daleką przyszłością. Wykształcenie się strategii portfolio wymaga kilku-, a właściwie kilkunastoletniego okresu, w którym rynek papierów wartościowych dopiero zaistnieje, kształtując ich kursy i tworząc podstawy jakichkolwiek, opartych na racjonalnych przesłankach strategii. Należy przy tym założyć, że ukształtowanie się mechanizmu rynku papierów wartościowych, szczególnie względne ustabilizowanie się podaży i popytu i ich wzajemne dopasowanie, będzie negatywnie skorelowane z przyspieszaniem wprowadzania na rynek masowych emisji papierów wartościowych. Nawet jeśli ich ceny, w odróżnieniu od dotychczasowych eskperymentów, będą odpowiadać faktycznym możliwościom nabycia ich przez ludność czy podmioty prywatne (tu liczyć można tylko na banki), to i tak nie dokona się sharmonizowanie rynku. Emisja może być masowa, jednak masowa nauka i kształtowanie skłonności do inwestowania w walory kapitałowe są w społeczństwie demokratycznym procesem długotrwałym, zaś próby jego przyspieszania mogą dawać ten sam efekt, co przedawkowanie nauk moralnych dorastającej młodzieży.

Jak się wydaje, pomijając powody tego stanu rzeczy, cały nasz system ekonomiczny nie dojrzał na tyle, by jego aktorzy kierowali się strategiami o długim horyzoncie czasowym. Wszelkie więc elementy rynku finansowego odnoszone są do bieżącej sytuacji, czego znamiennym dowodem jest ciągłe indeksowanie parametrów ekonomicznych do stopy inflacji. W ten sposób eliminuje się, zasadniczą dla długoterminowych strategii, grę między bieżącym doświadczeniem a oczekiwaniami przyszłych zmian. Gra ta polega m.in. na kupowaniu, gdy ceny spadają, zaciąganiu kredytów, czy powiększaniu części portfolio przeznaczanej na akcje w momencie dekoniunktury. Na pojawienie się świadomych zachowań tego rodzaju nie należy obecnie liczyć. Niewątpliwie będą one występowały jako efekt nieświadomości czy naiwności w traktowaniu informacji płynącej z mass mediów, wzlędnie na marginesie całego zbioru inwestorów, tj. pośród osób o szczególnej pasji do ryzyka, pragnących poznać "siłę swoich pieniędzy". Dla reszty jednak poziom predykcji systemu, bardzo niski obecnie, nie tworzy racjonalnych przesłanek do robienia czegokolwiek w dłuższym horyzoncie czasowym. Rozsądne jest zamknięcie obszaru decyzyjnego do krótkich okresów i traktowanie działalności ekonomicznej jako ciągu zachowań kształtowanych przez bieżącą rzeczywistość, niemożliwych do zaprogramowania ex antę.

Charakter rynku

Podstawową trudnością wydaje się określenie stanu i struktury rynku finansowego w pierwszym okresie jego funkcjonowania. W długim bowiem okresie rynek ten musi przyjąć kształt, jaki występuje w krajach o rozwiniętym rynku kapitałowym i odpowiednich rozwiązaniach prawno-instytucjonalnych. Okres pośredni miedzy etapem "emergin market[M] a względnie ustabilizowanym układem docelowym wydaje się być okresem względnej niestabilności. Ta niestabilność , polegająca na silnych wahaniach kursów i obrotów, wydaje się nieunikniona w pierwszych latach funkcjonowania tego rynku. Długość tego okresu nie jest już jednak wielkością uwarunkowaną obiektywnie, t.j. niezależną od zastosowanych rozwiązań. Może on być dłuższy lub krótszy, w zależności od przestrzegania realiów równowagi na tym rynku oraz od umiejętnego sprawowania nadzoru i stosowanych interwencji.

Problem odpowiedniego nadzoru należy rozumieć jako zespół aktywnych (operacje na rynku) i pasywnych (ograniczenia) oddziaływań organów gospodarczych. I jedne, i drugie przedsięwzięcia, równie łatwo co niesłusznie, mogą zostać oprotestowane, ponieważ wymagają wyjścia państwa poza pozycję stróża społecznej i gospodarczej moralności. Należy spodziewać się tu co najmniej dwu kontrargumentów. Pierwszym z nich jest problem dynamiki przedsiębiorczości, która, jak każde twórcze działanie, łatwo załamuje się pod wpływem narzuconych czy zastanych ograniczeń. Stwierdzenie, że chcąc przyspieszyć rozwój rynku papierów wartościowych, powinniśmy w pierwszym rzędzie troszczyć się o temperament dealerów, ma sporą siłę przekonywania. Jeśli jednak uwzględni się zagrożenia, które wynikają pośrednio z nadmiernej aktywności maklerów i przesadnej skłonności do ryzyka, to stawianie tylko na przedsiębiorczość może okazać się działaniem przeciwskutecznym. Obroty na rynku zależą przecież nie tylko od umiejętności i aktywności sprzedawców, ale także od zachowań ich klientów, dla których świat obrotu kapitałowego jest ziemią nieznaną. W tych warunkach muszą kierować się nie tyle nauką płynącą z własnych doświadczeń (bo takich nie mają), względnie radami doświadczonych osób ze swojego otoczenia (skąd mieliby się wziąć), ile intuicją, wyobraźnią lub wręcz mitami i życzeniami. W porównaniu z doświadczeniem własnym lub wiedzą nabytą od osób i instytucji o znacznym autorytecie i kompetencjach, wspomniane przesłanki należy z całą pewnością określić jako nietrwałe, zmienne, prowadzące do nieracjonalnych zachowań.

Zwrócić należy uwagę, że o ile w tej sytuacji nie pojawią się trwałe, pozytywne doświadczenia z angażowania się w obroty kapitałowe, to należy liczyć się z długotrwałym istnieniem względnej bierności społeczeństwa w stosunku do zjawisk tej sfery. Wówczas przyciągnięcie kapitałów ludności czy drobnego businessu będzie wymagało wzmocnienia zachęt w postaci obniżek stawek podatkowych od dochodów kapitałowych (lub całkowitą rezygancję z tych podatków), z akceptacją czego społeczeństwo może mieć trudności. Ponadto przebijanie wysokimi korzyściami

niechętnych postaw ludności w stosunku do papierów wartościowych, pomijając same skutki budżetowe, jest wchodzeniem w sferę bardzo niskiej predykcji. Łatwo wtedy o zagrożenia; reakcja może być np. za silna, co wymagać będzie cofnięcia się do poprzednich warunków, z fatalnym oczywiście skutkiem dla autorytetu organów rządowych i efektywności przyszłych ich działań.

Aktualnie najlepiej przedstawia się system kontroli obrotów i emisji papierów wartościowych. Przyjmowana przez Sejm ustawa o obrocie tymi walorami, wprowadzając rygor każdorazowego zatwierdzania emisji pierwotnej oraz nowego kapitału i publikowania danych o podstwowych wynikach i zamierzeniach przedsiębiorstwa, spełnia standardowe na świecie wymogi "przejrzystości" aktualnej sytuacji emitenta, informując o efektywności i warunkach działania. Otwartą sprawą pozostaje umiejętność odczytywania publikowanych informacji, co już w znikomym stopniu zależy od centrum gospodarczego i regulacji prawnych, będąc w istocie funkcją czasu, a ściślej - narastania indywidualnych doświadczeń i wykształcenia się ekspertów rynku kapitałowego. Trzeba jednak powiedzieć, że regulacje pierwotnego rynku kapitałowego nie są zadaniem trudnym. Prawdziwe kłopoty przynosi dopiero rynek wtórny, a w tym obszarze zakres regulacji ustawowych wydaje się nazbyt ograniczony.

Podstawowym problemem wtórnego rynku papierów wartościowych jest jego nadreaktywność, tj. bardzo znaczna siła reakcji w stosunku do skali bodźca jaki wystąpił. Żaden z rynków towarowych (poza ropą) i pieniężnych nie zareagował,np. na rozpoczęcie operacji "Pustynna Burza", kilkunastoprocentowym wzrostem indeksu cen, co przecież miało miejsce na giełdach światowych, nie budząc niczyjego zdziwienia (Down Jones wzrósł w ciągu dwu dni z 2.490 do 2.623)[61]. Ta wrażliwość stanowi immanentna cechę obrotu papierami wartościowymi; jako taka wykorzystywana jest również do nielegalnych operacji. W szczególności chodzi tu o tzw. sztuczną aktywność rynkową, czyli dokonywnanie transakcji li tylko w celu kształtowania cen. W krajach o rozwiniętym rynku transakcje w rodzaju "matched order", "wash trading", czyli dokonywane w uzgodnieniu między partnerami dla zmylenia osób trzecich, są zabronione. Polska ustawa zakazuje ich, wprowadzając stwierdzenie o konieczności kierowania się przez maklera zasadami uczciwego obrotu oraz generalny zakaz działań zmierzających do manipulowania ceną[62]. Choć problem ten można uznać za dostatecznie uregulowany w akcie ustawowym, jednak faktyczne rozstrzygnięcia powinny być dokonane w wewnętrznych regulaminach giełdowych.Na to zagadnienie trzeba będzie w przyszłości zwrócić szczególną uwagę. Obecnie przyjmuje się przecież, że znane kryzysy z lat dwudziestych (nie tylko czarny czwartek 1929 r.) spowodowane były głównie sztuczną aktywnością giełdową (Wigimore, 1985). Choć znaczną przesadą byłoby grożenie podobnym kryzysem w Polsce, szczególnie wobec poprzednich

[61] Financial Times 1991.01.17; 1991.01.20

[62] Ustawa z marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (nie publikowana).

zastrzeżeń co do chęci uczestniczenia w nim społeczeństwa naszego kraju, to jednak ignorowanie tak bogatych, negatywnych doświadczeń światowych w dziedzinie tzw. sztucznej aktywności giełdowej zaskakuje.

Problem ten warto rozpatrzyć pod kątem wzmacniania i tak sporej niestabilności polskiego "emergin market", *lik* wspomniano, rozwijające się rynki kapitałowe charakteryzują się znaczną wahliwością kursową. Z badań V.R.Errunzy i E.Losaa (1985) wynika, że dyspersja wskaźnika kursowego, podobnego do Down Jonesa, w takich krajachjak: Argentyna, Brazylia, Korea, Meksyk, Indie, jest od 50% do 70% wyższa (a w Thailandii nawet o 90%) od dyspersji odpowiednich wskaźników w Niemczech i USA Te same badania wykazują również negatywną korelację rozproszenia i wielkości rynku (Szwecja, Belgia i Holandia mają dyspersję większą niż RFN i USA o ponad 30%). Inne interesujące studium tworzącego się rynku kapitałowego (Kuwejt w latach siedemdziesiątach) wskazuje prawie czterokrotnie większą wahliwość kursów w stosunku do USA (Gandhi, 1980). Przypadek ten jest o tyle interesujący, że dotyczy kraju co prawda bardzo bogatego, ale o relatywnie małych w tym okresie zasobach kapitałowych i niewielkiej koncentracji kapitałowej, poza rodziną szejka Sabaha al Sabaha.

Wspomniane dane powinny być w Polsce uważnie studiowane, biorąc pod uwagę niezbyt duże rozmiary kraju i fakt, że rynek papierów wartościowych dopiero wychodzi na pozycje startowe. Jeśli do tych okoliczności dołączą czysto spekulacyjne kombinacje maklerów, to rynek akcji może istotnie stać się odpowiednikiem loterii. Tym bardziej, że tak liczba maklerów, jak i zróżnicowanie rynków będą zbyt małe, by suma zmian ich zachowań zbliżała się do zera, a tym samym by występowały istotne tendencje stabilizujące.

Wydaje się, że ten problem umyka uwadze organizatorów rynku papierów wartościowych. Słabości uregulowań antyspekulacyjnych, tak ważnych na naszym "emergin market", nie towarzyszy także żadna koncepcja aktywnych przedsięwzięć moderujących wahliwość kursową. Niejasny pozostaje problem, kto i jakimi środkami dbać będzie o płynność rynku finansowego i wspierać jego stabilizację. W krajach o wysoko rozwiniętym rynku papierów wartościowych problem ten wysuwa się na czoło polityki finansowej. Instancją regulującą jest bank centralny, natomiast podstawowym środkiem aktywnego oddziaływania na procesy rynku kapitałowego są operacje na rynku obligacji, tj. wprowadzanie nowych emisji, dokonywanie korekcyjnych zakupów itp.

Wprowadzenie takiego czynnika na rynek papierów wartościowych wydaje się potrzebne tym bardziej, że jednym z głównych zamierzeń polityki rządu w tej sferze jest silne wsparcie rozwoju towarzystw wspólnego inwestowania (am. "mutual fonds", ang. "unit trusts"), których zyski z natury rzeczy pochodzą ze spekulacji kapitałowej. Odnoszą one największe korzyści wtedy, gdy kursy fluktuują. Te fluktuacje nie będą co prawda występowały na ich życzenie, jednak z pewnością staną się efektem działał ności towarzystw wspólnego inwestowania. Warto przy tym mieć na uwadze casus

października 1987 roku, gdy zuniformizowane reakcje wyspecjalizowanych w obrocie papierami wartościowymi firm doprowadziły do największego po II wojnie , choć przejściowego, załamania kursów.

Wahania kursowe, choć stanowią pasjonujące wyzwanie dla pragnących ryzyka maklerów, nie są jednak magnesem przyciągającym resztę potencjalnych inwestorów, w szczególności ludność. Można mieć też wątpliwości, czy w takich warunkach banki włączą się na szerszą skalę w obroty papierami wartościowymi. Jak na razie normalna działalność kredytowa przynosi im bardzo duże zyski. Być może jednak przyjdzie im w sukurs (paradoks) dalsze limitowanie działalności kredytowej. Nie mogąc bowiem wykorzystać w pełni szansy, jaką daje im w tym zakresie stan pasywów, mogą zaangażować całą możliwą kwotę (25% funduszy własnych i wkładów terminowych) w operacje na rynku papierów wartościowych.

Wydaje się, że fundusze wspólnego inwestowania są w polityce rozwoju rynku kapitałowego traktowane przede wszystkim jako techniczne rozwiązanie, dalej przecież otwartego, problemu dystrybucji akcji. Na drugim planie stoi problem ich efektywności, skądinąd przecież o zasadniczym znaczeniu, nikt bowiem nie będzie angażował środków po to, by do nich dokładać. Jednak stan taki jest wielce prawdopodobny, wynika z trzech powodów.

Po pierwsze, z błędnego podejścia do wyceny wprowadzanych do publicznego obrotu akcji ostatnio sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Zbyt wysokie ceny akcji, mimo niewielkiej ilościowo oferty, odstręczyły nabywców i w ostatniej chwili trzeba było użyć banku państwowego, by połowa akcji 5 przedsiębiorstw została rozprowadzona. Taki stan (nadwyżka wyśrubowanej wartościowo podaży nad popytem) prowadzić będzie do stałego spadku kursów.

Po drugie, ze względnie niskiej efektywności inwestowania w papiery wartościowe na "emergin market" (Errunza, Losq, 1985) i stosunkowo wysokich w Polsce kosztów funkcjonowania instytucji parabankowych. Koszty te wynikają częściowo ze wspomnianego deficytu kadrowego, a częściowo z ogromnych opłat lokalowych (wyższych niż średnio notowane w Nowym Jorku).

Trzeci powód to utrzymujące się dalej w gospodarce tendencj e recesyj ne, które nie pozwalają liczyć na wzrost dywidend. Są także inne powody, dla których inwestowanie w polskie przedsiębiorstwa (szczególnie - prywatyzowane) może okazać się szczególnie korzystnym interesem.

Straty towarzystw wspólnego inwestowania nie są ponadto ewenementem na względnie ustabilizowanych rynkach. Jeśli występują na nich długookresowe tendencje recesyjne, właściciele akcji muszą, średnio rzecz biorąc, tracić. Z kolei nie ma najmniejszego powodu sądzić, że towarzystwa wspólnego inwestowania przewyższają na tyle umiejętnością i techniką pozostałych uzestnikow tego rynku, by przy ogólnej, ujemnej zyskowności oni akurat osiągnęli wynik dodatni. Pewną przestrogą mogą być wyniki towarzystw wspólnego inwestowania, działające w 1990 r.

na terenie Niemiec, gdzie spośród 20 największych tylko cztery zanotowały dodatni wynik finansowy. Pozostałe, w tym wszystkie inwestujące w rynek akcji, poniosły straty sięgającеod kilku do kilkudziesięciu procent włożonego kapitału (JapanPazifikFonds - 38,8%, PEH Universal Fonds - 55,5%) (Mist, 1990).

Zasoby kapitałowe

W Polsce koncentracja kapitału, poza sektorem państwowym, jest niewielka. Po części wynika to ze stosunkowo niskich wkładów oszczędnościowych, główną jednak przyczyną jest niedorozwój sektora bankowego i znikome w tym momecie zasoby banków prywatnych. W sumie wolne środki kapitałowe są niewielkie, zdominowane przez wkłady oszczędnościowe ludności. Można przyjąć, że wynoszą one obecnie ok. 70 bln. zł (łącznie wkłady dewizowe i terminowe złotówkowe).

Obliczenie zasobów kapitałowych, które stanowią potencjalne źródło zakupów papierów wartościowych, jest nie tyle trudne, co dyskusyjne. Nie rozwijając tego problemu, można ograniczyć się do stwierdzenia, że praktycznie wchodzą tu w rachubę terminowe wkłady ludności i pewna część zasobów bankowych. Na finansowe zasoby przedsiębiorstw nie ma co liczyć, ponieważ, jak wiadomo, nie są one aktywnymi uczestnikami tego rynku. Z kolei zasoby banków (fundusze i wkłady terminowe) skoncentrowane są w bankach państwowych. W związku z tym będą przez niektórych traktowane jako "niepełnowartościowy" kapitał. Wydaje się jednak, że w tym przypadku forma własności odgrywa drugorzędną rolę, o ile banki będą w tym zakresie podejmowały samodzielne decyzje. W tym aspekcie godnym uznania jest postawienie warunku włączenia się do rynku papierów wartościowych utworzonych do tego typu operacji samodzielnych filii. Samodzielność działania banku państwowego w całości, w tym w sferze kredytowo-depozytowej, pozostanie bowiem zawsze problematyczna. W przypadku zintegrowania z nią działalności na rynku papierów wartościowych i samodzielność tych operacji byłaby prawdopodobnie iluzoryczna. Nie wydaje się natomiast, by tak eksponowana w USA groźba podporządkowania działalności kredytowej banku operacjom na rynku papierów wartościowych była problemem dla naszego systemu ekonomicznego.

Zasoby łączne, stanowiące potencjalne źródło finansowania operacji rynku kapitałowego, charakteryzował lekki wzrost, mimo spadku realnych zasobów oszczędności ludności. Proces kształtowania tego procesu przedstawiono na rysunku 23° (wielkości realne).

Stan początkowy i przebieg krzywych na rysunku 23, w warunkach słabości systemu bankowego, odpowiada ściśle podstawowym prawidłowościom

[63] Obliczenia własne na podstawie miesięcznych "Skonsolidowanych bilansów systemu bankowego"

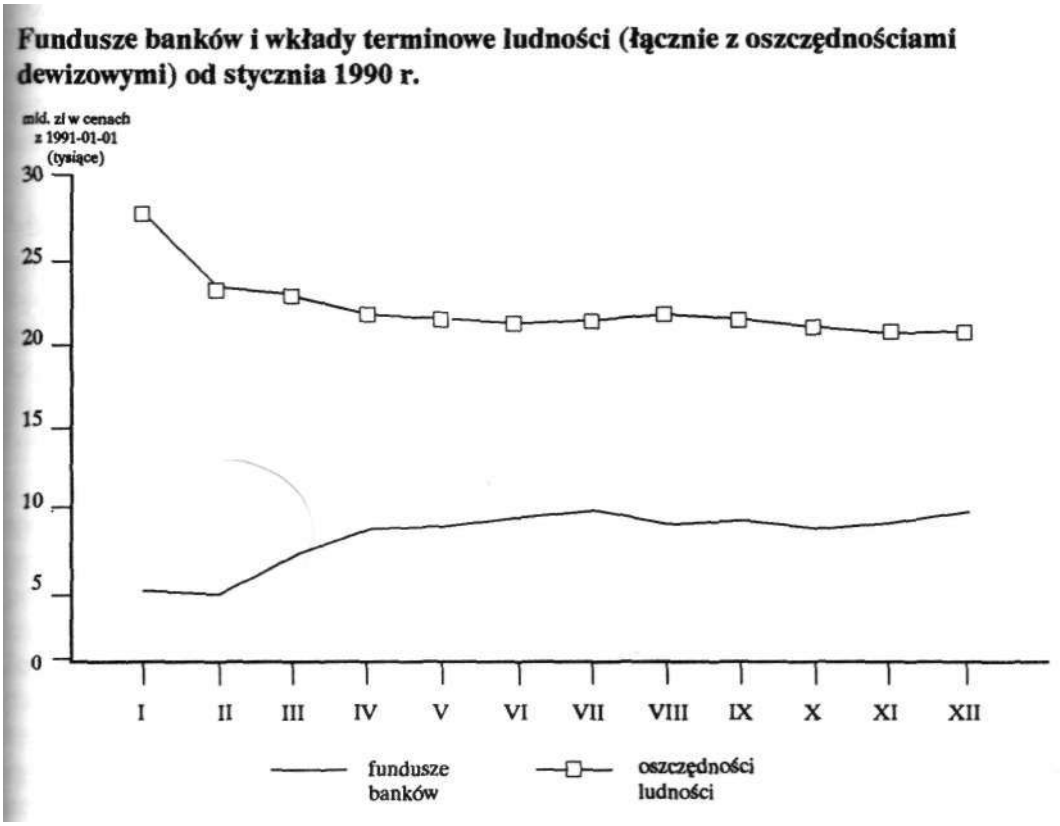
ekonomicznym. Przedsiębiorstwa przemysłowe nie miały i nie mają powodów do gromadzenia wolnych środków kapitałowych w większych ilościach. Opłaca się to jedynie bankom do ich działalności kredytowej lub spekulacji na rynku kapitałowym. Jest to reguła powszechna, obowiązująca w każdej normalnej gospodarce. Przechodzenie do normalnej gospodarki rynkowej powinno charakteryzować relatywne zwiększanie funduszy bankowych, co silnie się zaznacza. Procesu tego nie można tłumaczyć wzrostem aktywności produkcyjnej czy inwestycyjnej gospodarki (bo taki nie występuje), ale właśnie wypełnianiem pustej niszy systemowej, która przeznaczona jest dla sektora bankowości. Jednocześnie jednak nakazuje to ostrożność w ekstrapolacji występującego trendu, ponieważ dalsze potrzeby kapitałowe w obecnych warunkach instytucjonalnych są bardzo ograniczone. Wzrosną one niewątpliwie wraz z rozwojem rynku papierów wartościowych, czego jednak nie należy kojarzyć jedynie ze wzrostem ich emisji. Za nią musi stać instytucjonalna struktura w postaci znacznej liczby uczestników obrotu, zainteresowanych ciągłością transakcji kupna i sprzedaży. Polską natomiast specyfiką, w porównaniu z innymi krajami postsocjalistycznym!, są stosunkowo niewielkie rozmiary oszczędności ludności, a głównie niekorzystna struktura wielkości wkładów z punktu widzenia obrotów rynku kapitałowego. Regułą jest bowiem, że zainteresowanie kupnem papierów wartościowych silnie wzrasta wraz z rozmiarami konta bankowego. Posiadacze stosunkowo wysokich sum są bardziej skłonni do dywersyfikacji swoich wkładów, w tym - przeznaczania środków na avoir'y o zmiennej wartości. Drobni ciułacze mają ograniczone pole manewru w zakresie różnicowania swojego portfolio, dysponują po prostu zbyt małymi wkładami. Wyspecjalizowanie się natomiast w wąskiej grupie akcji jest grą ryzykowną z powodu ewentualnych niepowodzeń odpowiadających im przedsiębiorstw, w przypadku zaś obligacji - ze względu na możliwość przyspieszenia skali inflacji oraz zmian konkurencyjnych w stosunku do nich stóp oprocentowania wkładów bankowych. W Polsce właściciele stosunkowo drobnych sum, niestety, dominują. Dokładnych danych o strukturze oszczędności w obecnym okresie nie ma, najświeższe pochodzą z 1987 roku (zob. rys. 24)[64]

Struktura zasobów posiada pewną inercję, wobec czego nie należy spodziewać się istotnych jej zmian, mimo że zmianie ulega udział dochodów realnych z ostatnich decyli grup zamożności.

Nie należy jednak wykluczyć, że nowsze badania (ich wyniki będą dostępne prawdopodobnie w połowie roku) podważą w pewnym zakresie tę tezę. Zmiana struktury zasobów oszczędnościowych ludności może zmienić jedynie oczekiwania co do tempa wzrostu zakupów na rynku papierów wartościowych. Tak czy inaczej zasoby ludności pozostaną głównym źródłem środków przeznaczonych na rozwój rynku kapitałowego. Trzeba jednak mieć świadomość, że są to środki bardzo skromne, nawet w porównaniu z innymi krajami postkomunistycznymi. Przeciętne zasoby oszczędnościowe gospodarstwa domowego w naszym kraju niewiele przekraczają

[64] Na podstawie danych PKO.

Rysunek 23



dwumiesięczny dochód rodziny, podczas gdy w byłej NRD czy Czecho-Słowacji, krajach o ok. 30% wyższym dochodzie narodowym, oszczędności te przekraczały znacznie dochody roczne. Ponadto trzeba zdawać sobie sprawę, że ludność nie ma inklinacji do inwestowania swoich środków w avoir'y o znaczącym ryzyku. Wśród ostrożnych Niemców (RFN) struktura przyrostów oszczędności wskazuje na marginesowe znaczenie akcji przedsiębiorstw w tych zasobach.

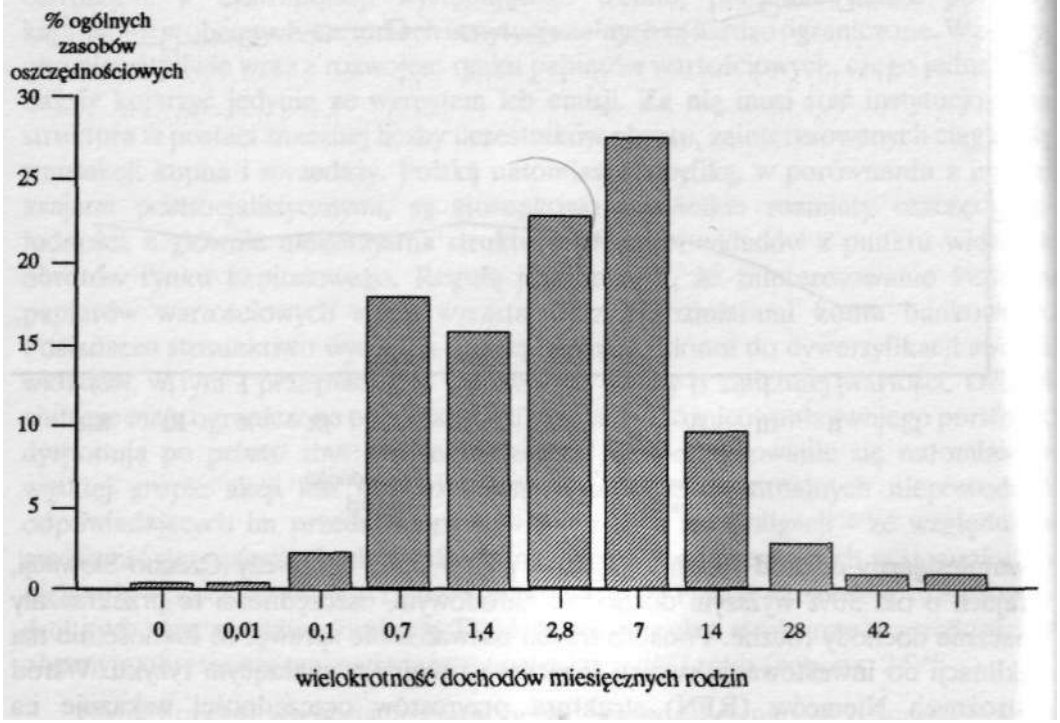
Poniższe zestawiewnie przedstawia strukturę (%) przyrostów oszczędności w RFN wiatach 1970-1988 (Entwicklung, 1990).

	1970	1975	1980	1985	1988
wkłady długookresowe					
- wkłady w bankach i kasach oszczędności	33,6	39,7	18,2	17,5	-1,8
- wkłady w firmach ubezpieczeniowych	12,0	12,4	18,3	26,9	26,6
- obligacje	16,9	8,2	20,7	17,0	32,0
- akcje	2,4	1,6	-0,8	2,8	1,7
- wkłady na fundusz emerytalny	6,3	6,5	11,1	8,8	6,8
wkłady krótkoterminowe					
- wkłady bankowe	27,6	29,7	29,8	23,4	31,0
- pozostałe	1,0	1,9	2,7	3,5	3,7

W innych krajach popularność lokowania środków w akcje jest nieco większa, chociaż i tak udział ich posiadaczy w całej populacji określa liczba jednocyfrowa (do połowy lat osiemdziesiątych pod tym względem przewodziła w Europie Francja *8%* ludności i W.Brytania - *5%*) (Wojtyna, 1990). Obecnie w W.Brytanii liczba indywidualnych posiadaczy akcji znacznie wzrosła, co uznaje się za skutek prowadzonej od 15 lat prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw.

Rysunek 24

Koncentracja zasobów oszczędnościowych ludności w 1987 roku.



Wszelkie próby określenia udziału akcji w zasobach oszczędnościowych ludności w Polsce mają bardzo wątłe podstawy. Wydaje się, ze rozsądnym jest przyjęcie bardzo ostrożnych szacunków. Ostrożność ma tu ważny, instrumentalny charakter. Przyjęcie bowiem zbyt optymistycznych założeń co do skłonności inwestowania w akcje doprowadzi do istotnego nadmiaru podaży tych ostatnich, z fatalnym skutkiem zarówno dla stabilności kursów, jak i dalszego poszerzania się rynku kapitałowego.

Także i z innych względów należy przypuszczać, że Polska lokować się będzie, pod względem udziału akcji w oszczędnościach, raczej bliżej Niemiec niż W.Brytanii. Brak jest u nas przecież przedsiębiorstwo ugruntowanej pozycji na rynku europejskim., nie można bowiem, mimo całego szacunku dla jego wyników, np. "Próchnika", porównywać np. z British Telkom czy Yoklswagenwerk. Recesja gospodarcza, jak też

i ogólnie słaba kondycja polskich przedsiębiorstw, w porównaniu z wymogami, jakie pod tym względem stawia im rynek międzynarodowy, nie pozwalają traktować papierów przez nie wystawianych jako "blue chips", nawet przez najbliższe ich otoczenie. Potwierdzeniem tego jest stosunkowo mała ilość akcji wykupionych przez pracowników . Z zarezerwowanej dla pracowników 20% puli akcji wykupiono do końca lutego 1991 zaledwie 3%[65].

W Polsce w ciągu najbliższych lat zaufanie do rynku kapitałowego ze strony "szarego człowieka" limitować będzie rozwój tego rynku, cokolwiek by nie powiedzieć o wizjach eksplozji towarzystw wspólnego inwestowania. Ludność, jako inwestorzy, będzie miała ogromne znaczenie, ponieważ nawet w krajach o bardzo rozwiniętych instytucjach rynku kapitałowego posiada ona dalej ok. 20-30% ogólnego volumenu kapitału akcyjnego (USA, Japonia, W.Brytania). Choć, jak wspomniano, akcje nie znaczą wiele w prywatnych zasobach ludności, to jednak ich volumen znaczy bardzo wiele dla rynku kapitałowego.

Przykład "Próchnika" wydaje się odzwierciedlać ogólny poziom zainteresownia społeczeństwa polskiego inwestowaniem w akcje, co wynika z porównania zasobów oszczędnościowych z wartością istniejącego kapitału trwałego w przemyśle. Nawet pomijając fakt, że podane niżej wielkości nie ujmują wartości terenu, to porównując je z zasobami oszczędnościowymi, mamy do czynienia z zupełnie innym rzędem wielkości. Jednoznaczne określenie względnej wartości środków trwałych w sektorze państwowym jest niemożliwe. Wynika to przede wszystkim z braku rynku kapitałowego, a dodatkowo z faktu, że ich wartość księgowa zmienia się skokowo, zgodnie z kolejnymi rewaloryzacjami. Z wyprowadzaniem tej wartości autorzy mieli pewien kłopot. Otóż można było tego dokonać przez przeliczanie wskaźnikiem inflacji i odliczanie w ten sam sposób skorygowanego umorzenia itd. Wydaje się jednak, że dokonanie tych operacji jest przesadnym perfekcjonizmem, ponieważ wartość księgowa jest i tak bardzo odległa od rzeczywistej wartości środków trwałych. Traktując więc zaprezentowane liczby jako ilustrację pewnego istotnego, jakościowego problemu, posłużono się wyceną zrewaloryzowanych środków trwałych netto z 1 stycznia 1988, którą przeliczono przez obowiązujący w tym dniu kurs dolara (Sopoćko, 1990).

dział gospodarki	wartość księgowa netto (mld. USD)	uzbrojenie stanowisk pracy (USD)
produkcja ogółem	77,50	8 740
- przemysł	27,80	6 650
- budownictwo	2,35	2 200
- transport	30,40	35 701
- handel	2,60	2 078

[65] Por. Rzeczpospolita 8.02.1991

Jak wynika z przedłożonego Sejmowi rządowego planu prywatyzacji, w ciągu najbliższych trzech lat zamierzana jest prywatyzacja połowy majątku państwowego w podstawowych sferach gospodarki. Zgodnie z istniejącymi propozycjami ok. 40% majątku sprywatyzowane byłoby drogą kapitałową (30% drogą publicznej oferty, 20% za połowę ceny oferowane załodze) (Program, 1991). Gdyby pominąć transport kolejowy (majątek PKP nie będzie na razie prywatyzowany), realizacja tego zamiaru oznacza wyasygnowanie z kieszeni prywatnych inwestorów ponad 200 bln. zł, czyli około trzy razy więcej niż wynoszą zasoby ludności. Zamierzenie to wydaje się całkowicie nierealne, nawet jeżeli nastąpi poważny wzrost tych zasobów. Realizm nakazuje przewidywać na ten cel zaledwie 2-3% tej sumy. Sytuację mogłyby w znacznym stopniu poprawić banki, które teoretycznie są obecnie w stanie kupić akcje za ok. 12 bln.zł (1/4 sumy funduszy własnych i wkładów terminowych na koniec 1990 r.). Pamiętać jednak trzeba, że takie zakupy zmniejszają tę część pasywów banku, która może być przeznaczona na prowadzenie, bardzo obecnie dochodowej, działalności kredytowej. Dodać trz^a również, że chcąc być w zgodzie z zasadami procesu prywatyzacji, należałoby najpierw sprywatyzować banki, sektor prywatnyma bowiem marginalne znaczenie w zasobach bankowych. Sytuacja ta wskazuje jednak, ile niepotrzebnych problemów zostało stworzonych przez upór naszych organów prywatyzacyjnych, konsekwentnie pomijających banki jako aktywnego uczestnika procesu prywatyzacji. Gdyby zastosowano właściwą kolejność, prywatyzując banki państwowe, pojawitby się od razu pełnowartościowy uczestnik procesu tworzenia rynku kapitałowego, dysponujący nie tylko znacznym kapitałem, ale i pewnym doświadczeniem w działalności finansowej. Prywatyzacja nie musiałaby w tych warunkach pokonywać ogromnych trudności (i kosztów) tworzenia towarzystw wspólnego inwestowania, jako podstawowego, instytucjonalnego nośnika transformacji własnościowej.

Wzmocnienie roli banków w procesie prywatyzacji pomogłoby także w rozwiązaniu innego, niezmiernie ważnego problemu transformacji własnościowej. Jest nim znalezienie takich właścicieli, którzy są w stanie efektywnie kierować przedsiębiorstwem. Jak dotąd organa prywatyzacyjne praktycznie zignorowały to zagadnienie, co może fatalnie zemścić się na dalszym rozwoju gospodarki. Otóż przy obecnej strategii prywatyzacji, nie mogąc poradzić sobie z technicznymi problemami rozprowadzania akcji, pominięto praktycznie całkowicie problem kształtowania się ośrodka decyzyjnego w przedsiębiorstwie. Model, w którym następuje ogromne rozporoszenie własności, a członkowie rady nadzorczej ściągani są poprzez ogłoszenia prasowe, bardzo źle rokuje działaniom sprywatyzowanego przedsiębiorstwa. Tymi przyczynami kierował się niemiecki Treuhandsmat, który całkowicie zrezygnował z modelu spółki akcyjnej z publiczną ofertą kapitału, jako techniki prywatyzowania przedsiębiorstw byłej NRD. Uważa się tam (i słusznie), że podstawowym problemem jest znalezienie partnerów, którzy byliby strategicznie zainteresowani rozwojem i efektywnością przedsiębiorstwa. Publiczna sprzedaż akcji tego nie gwarantuje.

Zachowania uczestników rynku w świetle teorii

Obecna rzeczywistość nie pozwala na skonstruowanie scenariuszy charakteryzujących się wysokim prawdopodobieństwem realizacji. Pozostaje więc jedynie sięgnięcie do podstawowych twierdzeń klasycznej teorii rynku jako imponderabiliów modelu rynkowej gospodarki, z pewnym jednak zastrzeżeniem. W rozważaniach na temat potrzeby budowy oraz wyboru konkretnych rozwiązań instytucjonalnych czyni się bardzo często błąd, polegający na przyjmowaniu za jedyną przeszkodą w rozwoju rynku finansowego fakt, że instytucja ta była w istocie rzeczy zakazana. W konsekwencji zatem przyjmuje się, że odblokowanie tego zakazu automatycznie doprowadzi do rozkwitu instytucji rynku finansowego. Podejście takie grzeszy bez wątpienia nadmiernym uproszczeniem.

W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, w których proces rozwoju instytucji rynku finansowego nie został przerwany, istnieją określone, wykształcone przez dziesięciolecia praktyki, wzorce zachowań ekonomicznych zarówno emitentów, jak i nabywców papierów wartościowych. Odwołując się do doświadczeń krajów zachodnich w zakresie instytucjonalnych rozwiązań rynku kapitałowego, winniśmy także zastanowić się nad tym, czy reakcje różnego rodzaju podmiotów gospodarujących, w kraju dokonującym transformacji gospodarki planowanej centralnie w gospodarkę rynkową, odpowiadają wzorcom zachowań ekonomicznych, charakterystycznych dla krajów o wieloletniej tradycji rynkowej. Odpowiedź na to pytanie jest o tyle ważna, że skuteczność funkcjonowania różnego rodzaju rozwiązań instytucjonalnych uwarunkowana jest występowaniem określonych reakcji na dane bodźce. Isnienie rynku finansowego przyniesie o tyle pożądane skutki, o ile uczestnicy życia gospodarczego potrafią działać zgodnie z logiką tego rynku.

Współczesna mikroekonomia, badająca zachowania podmiotów gospodarujących, opiera się na trzech zasdniczych założeniach:
- o maksymalizującym charakterze zachowań ludzkich,
- o równowadze rynkowej,
- o stałości preferencji..

Z tych właśnie założeń wynikają formułowane powszechnie przez ekonomię twierdzenia (Becker, 1990), że:
- wzrost cen prowadzi do ilościowego spadku popytu,
- wzrost cen prowadzi do wzrostu oferowanej podaży,
- obciążenie jakiegoś dobra podatkiem doprowadzi do zmniejszenia się ilości tego dobra na rynku itp.

Opierając się na tych założeniach, można także analizować zachowania uczestników rynku finansowego, zarówno tych występujących z popytem na pieniądz, jak też podmiotów dostarczających oszczędności. Upraszczając nieco zagadnienie, możemy stwierdzić, że w roli podmiotów pierwszej grupy występują głównie

przedsiębiorstwa, podczas gdy oszczędności dostarczane są głównie przez gospodarstwa domowe.

Zgodnie z założeniemi standardowego modelu neoklasycznego, działalność przedsiębiorstwa poporządkowana jest maksymalizacji zysku. Dzięki takiemu jednoznacznie sprecyzowanemu kryterium oraz informacji rynkowej działania przedsiębiorstw mogą być jednoznacznie zdeterminowane (Cyret, Hedrick, 1972). Kryterium maksymalizacji zysku oraz założenia rachunku marginalnego pozwalają określić punkt równowagi przedsiębiorstwa, a tym samym w sposób jednoznaczny określić jego zachowania, których skutki oddziałują na poziom zysku . Wśród tych decyzji mieszczą się także decyzje dotyczące emisji papierów wartościowych.

Zgodnie z sygnalizowanym tu, teoretycznym podejściem działania inwestorów (gospodarstw domowych) również mają charakter maksymalizujący. W przypadku gospodarstw domowych przedmiotem maksymalizacji jest funkcja użyteczności. Jakkolwiekproblem funkcji użyteczności nie zostałjednoznacznie naświetlony, to stan teorii ekonomicznej pozwala stwierdzić, że jednostki ludzkie, dokonując wyboru pomiędzy alternatywnymi sposobami działania (Weitzman, 1965), zachowują się tak, jak gdyby maksymalizowały swą funkcję użyteczności. Dodatkowym założeniem jest tu założenie stałości preferencji. W uproszczonych ujęciach przyjmuje się, że funkcja użyteczności jest tożsama z maksymalizacją dochodu pieniężnego. Jakkolwiek takie podejście jest wygodne i umożliwia budowę eleganckich modeli opisujących zachowania podmiotów systemu ekonomicznego, to oparte jest ono na nadmiernych uproszczeniach obiektywnej rzeczywistości. Niewątpliwie za bardziej poprawne należy uznać te poglądy, które definiują funkcję użyteczności w kategoriach fundamentalnych aspektów życia ludzkiego (np. prestiż, zadowolenie, zdrowie, odpowiednia pozycja społeczna itp). Tak zdefiniowana i traktowana jako stała funkcja użyteczności pozwala w sposób racjonalny interpretować te zachowania ludzi, które przy wąsko rozumianej interpretacji funkcji użyteczności (sprowadzonej do maksymalizacji dochodu pieniężnego) musielibyśmy uznać za nieracjonalne (zachowania sprzeczne z założeniem działań maksymalizujących).

W analizie i teoretycznej interpretacji zachowań inwestorów na rynku kapitałowym istotne znaczenie ma założenie malejącej użyteczności krańcowej dochodu pieniężnego. Z założenia tego wynika logicznie wniosek o niechęci inwestorów do podejmowania ryzyka. W konsekwencji przeciętny inwestor, nabywając różne papiery wartościowe w różnym stopniu obciążone ryzykiem,będzie domagał się odpowiednio zróżnicowanej stopy przychodu. Papiery wartościowe obarczone

[66] W literaturze finansowej^poświęconej problematyce finansów przedsiębiorstw oraz rynku kapitałowego, na ogół przyjmuje się, że działania przedsiębiorstw poporządkowane są maksymalizacji ich wartości rynkowej. Te dwa kryteria są jednak zasadniczo zbieżne. Za w pełni tożsame możemy je uważać, jeżeli pominiemy elementy ryzyka, (Modigliani, Miller, 1958)

większym ryzykiem będą nabywane tylko wtedy, gdy zwiększone ryzyko będzie zrekompensowane odpowiednio wyższą stopą oczekiwanego dochodu *

Reasumując powyższe uwagi, możemy stwierdzić, że zachowania uczestników rynku finansowego analizowane są w literaturze w ramach modelu opierającego się na następujących założeniach:

- przedsiębiorstwa są podmiotami nastawionymi na maksymalizację zysku,

- gospodarstwa domowe maksymalizują złożoną funkcje użyteczności, której jednym z argumentów jest maksymalizacja dochodu pieniężnego,

- krańcowa użyteczność dochodu pieniężnego jest malejąca.

Można zatem postawić pytanie, w jakim zakresie ten neoklasyczny, uproszczony wzorzec odpowiada sytuacji występującej w gospodarce polskiej, znajdującej się w okresie przejścia do systemu rynkowego. Jest zrozumiałe, że udzielenie w pełni udokumentowanej odpowiedzi na tak postawione pytanie wymagałoby szerokich badań empirycznych, które jak dotąd nie były prowadzone. W dalszych rozważaniach możemy zatem jedynie zasugerować pewne formy odpowiedzi, jak też sprecyzować kierunki niezbędnych badań.

Maksymalizacja zysku jako funkcja celu stanowi jedno z podstawowych założeń neoklasycznego modelu przedsiębiorstwa. Ten model przedsiębiorstwa ma aprioryczny charakter w tym znaczeniu, że wnioski co do sposobu zachowania przedsiębiorstw mogą być w pełni wyprowadzone z założeń tego modelu (Cyret, Hendrick, 1972). Klasyczna teoria ekonomiczna jest zaś teorią całkowicie dedukcyjną, która niemal niemusi się odwoływać do danych empirycznych, z chwilą gdy założenia, na których się opiera, zostaną zaakceptowane (Simon, 1959). Ta cecha klasycznego modelu przedsiębiorstwa jest dla nas o tyle korzystna, że umożliwia zajęcie stanowiska w kwestii jego adekwatności do warunków gospodarki polskiej, bez konieczności odwoływania się do wyników badań empirycznych, jakkolwiek pewne elemnty retrospekcji mogą być przydatne do tego celu.

Analizując ten problem należy zauważyć, że klasyczny model przedsiębiorstwa stanowi konstrukcję teoretyczną, opracowaną na podstawie doświadczeń wczesnego stadium rozwoju gospodarki rynkowej, w którym dominowały przedsiębiorstwa jednoosbowe. W takim przedsiębiorstwie zysk, stanowiący formę udziału właściciela w podziale produktu czystego przedsiębiorstwa, mógł w sposób niejako naturalny pełnić rolę funkcji celu. W miarę rozwoju różnych organizacyjno-prawnych form prowadzenia działalności gospodarczej ten klarowny układ zaczął się komplikować, co stawiało pod znakiem zapytania adekwatność klasycznej doktryny względem zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Na gruncie naukowym, teoretycznym

[67] Kształt krzywej użyteczności dochodu pieniężnego jest przedmiotem kontrowersji w literaturze ekonomicznej. Dominuje jednak w tym względzie pogląd, iż kształt ten odpowiada malejącej użyteczności krańcowej. (Friedman, 1948; Radcliffe, 1982; Samuelson, 1989).

dało to asumpt do krytyki modelu klasycznego oraz rozwijania alternatywnych teorii przedsiębiorstw[68].

Nie trzeba specjalnych dowodów na uzasadnienie tezy, że model przedsiębiorstwa, wykształcony w okresie istnienia realnego socjalizmu, jest znacznie bardziej odległy od klasycznej doktryny niż współczesne korporacje działające w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Przypisywanie przedsiębiostwom państwowym zdolności do reagowania zgodnego z kryterium maksymalizacji zysku jest poważnym, powtarzanym od wielu lat, błędem metodologicznym. Podejmowane w przeszłości próby reform gospodarki polskiej nie mogły się udać także i dlatego, że opierały się na tym błędnym założeniu.

Dyskutowany tu problem ma jednak inny charakter, dotyczy mianowicie przekształceń struktury własnościowej gospodarki polskiej. Można zatem postawić pytanie, czy zmiana stosunków własnościowych w gospodarce spowoduje automatycznie zmianę motywów działania i kryteriów wyboru przedsiębiorstw. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że sama zmiana stosunków własnościowych nie będzie łatwym zadaniem, gdyż ze względu na szczupłość zasobów finansowych społeczeństwa nie będzie mogła być dokonana w drodze czysto komercyjnej. Ustawowe uprawnienia samorządu załogi do współdecydowania w kwestiach prywatyzacji będą siłą rzeczy wzmacniać rolę załogi w stymulowaniu procesów prywatyzacyjnych. Ponieważ interes ekonomiczny pracownika związany jest przede wszystkim z płacami, można przypuszczać, że przekształcone przedsiębiorstwa p[ań]stwowe również nie będą w stanie reagować w sposób zgodny z kryterium maksymalizacji zysku. Powstaje bowiem niebezpieczeństwo, że dokonywany pod silnym wpływem załóg proces prywatyzacji będzie prowadził do powstawania podmiotów gospodarujących ze "zniekształconym kodem genetycznym", który nie pozwoli im na prawidłowe odbieranie sygnałów rynkowych oraz działania zgodne z logiką gospodarki rynkowej.

Zebrane dotychczas doświadczenia z przebiegu procesów prywatyzacyjnych potwierdzają sformułowane wyżej obawy. Dynamika procesów prywatyzacyjnych oparta jest przede wszystkim na oczekiwaniach, że zmiana formy własnościowej przedsiębiorstwa spowoduje radykalną poprawę warunków płacowych załóg. Te oczekiwania są zresztą stymulowane działaniami władzy, która uzależnia rozluźnienie lub zlikwidowanie ograniczeń płacowych, nakładanych na przedsiębiorstwa, od zmian statusu własnościowego. Takie uzależnienie może być bez wątpienia skutecznym środkiem skłaniającym załogi do podejmowania przekształceń własnościowych. Równocześnie jednak rodzi się realne niebezpieczeństwo, że w wyniku tego procesu powstaną podmioty o trudnej do zdefiniowania funkcji celu, które nie będą zdolne do reakcji właściwych dla przedsiębiorstwa prywatnego ani państwowego. Ponadto istnieje także obawa, że niespełnienie oczekiwań płacowych, wiązanych przez załogi z prywatyzacją, doprowadzi do dyskredytacji samej ideii prywatyzacji. Negatywny

[68] Szeroki przegląd głównych punktów spornych między różnymi teoriam przedsiębiorstwa można m.in. znaleźć w pracy R.M.Cyreta i C.L.Hedricka (1972).

stosunek załóg do prywatyzacji może w istniejących obecnie warunkach prowadzić do jej zablokowania.

Założenia neoklasycznej ekonomii dotyczące gospodarstw domowych są, jak się wydaje, mniej kontrowersyjne. Założenie, że gospodarstwa domowe maksymalizują funkcję użyteczności, odpowiada także warunkom gospodarki post-komunistycznej. Dyskusyjne natmiast może być to, czy funkcja ta ma kształt zbieżny z kształtem funkcji użyteczności gospodarstw domowych działających w rozwiniętej gospodarce rynkowej, co w pewnym sensie implikuje również odpowiedź na pytanie dotyczące stałości bądź zmienności preferencji. Jeżeli kształt funkcji użyteczności gospodarstw domowych działających w tych zróżnicowanych warunkach jest identyczny, to równocześnie można potwierdzić prawdziwość tezy o stałości preferencji. W rzeczywistości jednak wydaje się, że szczegółowy kształt krzywej użyteczności różni się w tych dwu systemach. Spowodowane jest to nie tyle zasadniczą zmianą preferencji, ile warunkami w jakich preferencje te były realizowane. Tak więc jeżeli motyw dochodu pieniężnego był słabszy w gospodarce planowanej centralnie niż w gospodarce rynkowej, to nie dlatego, że w gospodarce planowanej centralnie dokonana została zasadnicza zmiana natury ludzkiej (zasadniczo zmieniły się preferencje), ale dlatego, że te same dążenia ludzi mogły być skuteczniej realizowane w inny sposób (np. przez uczestnictwo w życiu społeczno-politycznym, działalność w różnego rodzaju organizacjach, znajomości itp.). Przywracanie rynkowych sposobów realizacji preferencji winno zatem prowadzić także do odtwarzania krzywej funkcji użyteczności w kształcie odpowiadającym warunkom gospdarki rynkowej. Błędem byłoby oczywiście całkowite negowanie wpływu warunków, jakie występowały w gospodarce planowanej centralnie, na zachowania ludzi w sferze ekonomicznej. Z drugiej jednak strony, co potwierdza obserwacja praktyki, w nowych warunkach (gospodarki zbliżającej się do gospodarki rynkowej) następuje stosunkowo szybki proces dostosowywania się do nowej rzeczywistości.

Analizując natomiast zachowania gospodarstw domowych na tworzącymsię rynku Gnansowym, warto mieć na uwadze trzecie z wspomnianych wyżej założeń klasycznego modelu gospodarki, a mianowicie założenia o malejącej użyteczności krańcowej dochodu pieniężnego, która implikuje niechęć ludzi do podejmowania ryzyka, "tosunkowo niewielkie zainteresowanie nabywaniem akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw może mieć swoje źródło także w tym, że inwestycje te są postrzegane jako obarczone wysokim ryzykiem. Przy wysokich stopach oprocentowania wkładów na rachunkach bankowych, które mogą być traktowane jako praktycznie pozbawione ryzyka, zakup akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw nie wydaje się zbyt atrakcyjną alternatywą. Z naszych obserwacji wynika natomiast, że istnieje większe zainteresowanie prywatyzacją likwidacyjną oraz nabywaniem mienia likwidowanych przedsiębiorstw przez spółki pracownicze. Można to uzasadnić tym, że korzyści z tak przeprowadzonej prywatyzacji postrzegane są jako wykraczające poza korzyści wynikające z faktu bycia właścicielem (współwłaścicielem) przedsiębiorstwa, tzn. korzyści przybierające formę udziałów w zysku. Korzyści pracownika przedsiębiorstwa

uczestniczącego w procesie prywatyzacji (jako nabywcy określonej części majątku) związane są pr[M]de wszystkiem z zachowaniem dotychczasowego statusu współzarządzającego przedsiębiorstwem i dającego jednocześnie poczucie bezpieczeństwa oraz nadzieję na wzrost płac. Ten ostatni motyw wzmacniany jest przekonaniem, że po uwolnieniu się od ograniczeń płacowych, nakładanych na przedsiębiorstwa państwowe, pojawią się nieograniczone niemal możliwości wzrostu płac.

Bibliografia

Becker G.S. (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich.* Warszawa: PWN

Cyret R.M. Hedrick C.L. (1972), *Theory of the Firm: Past, Present and Future: An Interpretation.* Journal of Economic Literature nr 2

Entwicklung (1990), *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.* Koln: Institut der Deutschen Wirtschaft

Errunza V.R. Losq E. (1985), *The Behavior of Stock Prices on LCD Markets.* Journal of Banking and Finance nr 9

Friedman M. Savage L.J. (1948), *The Utylity Analysis of Choicez Involving Risk.* Journal of Political Economy nr 4

Gandhi D.K. Sauders R.S. Wodoodward (1980), *The Capital Markets: A Case Study of the Kuwaiti Stock Market.* Applied Economics nr 12

Górski M. Jaszczyński D. (1991), *Makroekonomiczne uwarunkowania i skutki polityki stabilizacyjnej w Polsce,* referat na konferencję naukową nt. *Polityka finansowa - stabilizacja - transformacja,* Wilga, 24-26 kwietnia. Warszawa: Instytut Finansów

Hening Ch.N. Pigott W. Scott R.H. (1984), *Financial Markets and the Economy.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.

Machlup F. (1967), *Theories of the Firm: Marginalist, Behavioral, Managerial.* American Economic Review nr 1

Mist (1990), *Wie Mist.* Der Spiegel nr 50

Modigliani F. Miller M.H. (1958), *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment.* American Economic Review nr 3

Program (1991), *Rządowy Program Prywatyzacji Gospodarki Polskiej* (przedłożony Sejmowi w lutym). Warszawa

Radcliffe R.C. (1982), *Investment. Concepts, Analysis and Strategy.* Illinois: Glenview

Samuelson P.A. Nordhaus W.D. (1989), *Economics.* London: McGraw-Hill Book Company

Simon H.A. (1959), *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science.* American Economic Review nr 3

Sopoćko A. (1990), *Key Factors of the Privatisation of State Enterprises,* referat na konferencję nt. *Privatisation - How to use this Instrument.* Vien: Karl Renner Institut - Friedrich Ebert Stiftung

Weitzman M. (1965), *Utylity Analysis and Group Behavior. An Empirical Study.* Journal of Political Economy nr 1

Wigimore B.A. (1985), *Big Crash and His Aftermath.* London: Greenwood Press

Wojtyna A. (1990), *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka.* Warszawa: PWN

Witold Jakóbik

2. Komercjalizacja i prywatyzacja a transformacja systemowa

Dokonującą się w Polsce transformację systemową cechują dwa podstawowe aspekty: polityczny i społeczno-ekonomiczny. W pierwszym chodzi o przełomową zmianę stosunków politycznych, mającą wyraz w upodmiotowieniu społeczeństwa dzięki pluralizmowi partyjnemu i demokracji parlamentarnej. W aspekcie społeczno-ekonomicznym natomiast idzie o znaczące zwiększenie produktywności zasobów, które są użytkowane w przedsiębiorstwach, czyli o podniesienie efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwach i w całej gospodarce narodowej.

Cel ten zamierza się osiągnąć przez możliwie szybkie, skokowe stworzenie gospodarki rynkowej typu kapitalistycznego, charakteryzujacej się przewagą własności prywatnej. Wprowadzając do praktyki określony system instytucjonalny, który stanowi "szkielet" gospodarki rynkowej, państwo prowadzi jednocześnie (w zamierzeniu) sprzyjającą temu politykę ekonomiczną, przede wszystkim stabilizacyjną. Można zatem powiedzieć, że w aspekcie społeczno-ekonomicznym transformacja systemowa dokonuje się przez implementację rynkowych rozwiązań instytucjonalnych, wspieranych nową polityką ekonomiczną, co w sumie powinno sprzyjać zwiększeniu efektywności gospodarki.

W związku z tym pewien rozgłos zyskał pogląd, że siłą napędową owej transformacji w Polsce może stać się powszechna prywatyzacja. Innymi słowy, im większy zakres prywatyzacji przedsiębiorstw oraz im szybsze jej tempo, tym silniej nasz kraj zbliży się do stanu nowoczesnej, efektywnej gospodarki rynkowej.

Nie negując bynajmniej ani znaczenia własności prywatnej, ani doniosłości przyspieszenia przejścia od planu do rynku, pragnę jednak podważyć przytoczony pogląd. Prywatyzowanie przedsiębiorstw nie może być absolutyzowane i traktowane jako doskonały katalizator transformacji systemowej, z pominięciem licznych wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań. Usunięcie ich z pola widzenia godzi w samą prywatyzację, obniżając jej potencjalną skuteczność; jest to więc nie tylko błąd metodologiczny w analizie naukowej, lecz również niewątpliwe zaniedbanie w bezpośrednim kształtowaniu rzeczywistości gospodarczej.

Pojęcia wyjściowe - próba definicji i klasyfikacji

Aby zrealizować wytyczony cel analizy, trzeba najpierw sprecyzować aparaturę pojęciową, co umożliwi eliminację wieloznaczności sformułowań. Problemy transformacji systemowej i związanej z tym prywatyzacji zyskały sobie w literaturze poczesne miejsce, wywołując zarazem w pewnej mierze terminologiczną różnorodność. Proponowana w tekście treść poszczególnych, bezpośrednio bądź pośrednio związanych z prywatyzacją pojęć nie nosi znamion uniwersalności - jest ona podporządkowana potrzebom analizy.

Wspomniane pojęcia mogą być rozpatrywane albo w skali firmy (przedsiębiorstwa), albo w skali całej gospodarki narodowej. Ich podział na dwie grupy jest uzasadniony tym, że pojęcia zaliczone do pierwszej mogą być odniesione do poszczególnych firm, podczas gdy pozostałe - nie.

W grupie pierwszej centralnym pojęciem jest *prywatyzacja* przedsiębiorstw (prywatyzacja majątku publicznego jest pojęciem i szerszym, i zarazem odmiennym, tu zaś pominiętym), która może mieć formę denacjonalizacji lub budowania od podstaw (i od nowa) prywatnej przedsiębiorczości. W przypadku denacjonalizacji chodzi o przekazywanie w sposób odpłatny lub nie (bony kapitałowe) całości lub tylko części majątku firm publicznych w ręce prywatne, natomiast tworzenie prywatnej przedsiębiorczości oznacza zakładanie i rozwój nowych firm prywatnych typu korporacyjnego bądź mających jednego właściciela (ostatni wariant obejmuje m.in. firmy Ma' & Pa' Business). Oczywiście obie wymienione formy prywatyzacji wyłaniają nieco odmienne dylematy, dotyczące m.in. wielkości niezbędnego kapitału i źródeł jego pozyskiwania.

Kolejnym pojęciem jest *reprywatyzacja* przedsiębiorstw państwowych (publicznych), która będąc składnikiem procesu ogólnej reprywatyzacji, oznacza zwrot firm (in natura bądź w formie ekwiwalentu finansowego) w przeszłości przejętych przez państwo z rąk prywatnych bez odszkodowania. Pomijając ważne skądinąd aspekty prawne i polityczne tego procesu, warto podkreślić, że z ekonomicznego (efektywnościowego) punktu widzenia rozróżnienie między prywatyzacją a reprywatyzacją nie wydaje się istotne. Nie decyduje ono bowiem w sposób oczywisty o tych wszystkich rozwiązaniach instytucjonalnych w przedsiębiorstwie (m.in. kwestia rozstrzygnięć taktycznych lub strategicznych), które wpływają na efektywność (rentowność) działania firmy. Dlatego uznając przytoczone argumenty za zasadne, pomijam w dalszej analizie wspomniane rozróżnienie.

Z kolei *komercjalizacja* może być rozumiana trojako. *Po pierwsze,* w najbardziej ogólnym ujęciu oznacza ona podjęcie przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo (prywatne, publiczne) działalności na zasadach handlowych, narzucających funkcję celu w postaci długookresowego zysku. Łatwo można zauważyć, że w tym przypadku pojęcie

komercjalizacji jest szersze od pojęcia prywatyzacji. *Po drugie,* w praktyce światowej (o czym dalej) komercjalizacja kojarzona jest z użyciem przez państwo różnych metod mających na celu skłonienie przedsiębiorstwa publicznego do postępowania zgodnego z regułami handlowymi. *Po trzecie wreszcie,* w Polsce komercjalizacja znajduje wyłącznie jedną formę, jaką jest przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, co zarazem jest traktowane jako wstęp do prywatyzacji (obiecujące wydają się jedynie przypadki drugi i trzeci).

Wreszcie pojęcie *demonopolizacji* przedsiębiorstw, oznaczające nade wszystko walkę państwa z monopolem postsocjalistycznym, który realizuje swego rodzaju "rentę bezczynności". Ściślej biorąc, chodzi tu o administracyjne rozbicie monopolistycznej pozycji przedsiębiorstw publicznych, a także o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, stosowanym przez wszelkiego typu firmy. W rezultacie powinno to prowadzić do najszerzej rozumianej komercjalizacji działalności przedsiębiorstw i ich konkurencyjności na rynkach wewnętrznym i zewnętrznym (Jakóbik, 1990).

Druga grupa pojęć (rozpatrywanych w skali gospodarki narodowej) jest wewnętrznie jednorodna ze względu na to, że wszystkie one wiążą się bezpośrednio z rolą administracji państwowej (krótko: państwa). I tak nierozłączna, moim zdaniem, para pojęć: *deetatyzacja - deregulacja,* stanowiąc dwie strony tego samego medalu, sygnalizuje wycofywanie się państwa z procesów kształtowania życia gospodarczego. O ile pierwsze z wymienionych pojęć wydaje się akcentować podmiotowy aspekt tego zjawiska (dotyczy on bezpośrednio podmiotów), o tyle pojecie deregulacji jest bardziej związane z aspektem czynnościowym (wskazuje na zmiany w użyciu regulatorów).

Bliskoznacznym pojęciem jest również *liberalizacja,* która -jak sądzę - odwołując się wprawdzie do ogólnej zasady ograniczania roli państwa i tworzenia swobodnej konkurencji, znajduje wszakże wyraźne odniesienie w amerykańskiej myśli liberalnej (przede wszystkim Hayeka-Friedmana). Wydaje się to szczególnie widoczne w obowiązującej obecniewPolscedoktrynieekonomicznej (aczkolwiekrzadko znajduje potwierdzenie w oficjalnych komentarzach). Pojęcie liberalizacji może być adresowane zarówno do całej gospodarki lub systemu regulatorów, jak i do poszczególnych sektorówbądź narzędzi (np. liberalizacja cen, płac).

Na koniec pojęcie *transformacji systemowej,* które obok komercjalizacji i prywatyzacji zajmuje centralne miejsce w analizie. Tu od razu należy zgłosić wątpliwość wobec stawiania znaku równości między pojęciami: transformacja a liberalizacja, deregulacja i deetatyzacja. Pierwsze z wymienionych pojęć jest pod względem treści najszersze i obejmuje (jak już wspomniano) zarówno przemiany polityczne, jak i społeczno-ekonomiczne. I jeśli nawet skoncentruje się analizę wokół tych ostatnich, to i tak ogarnie ona cały zestaw zmian w sferze instytucji oraz polityki ekonomicznej. Wynika stąd jasno, że pojęcie transformacji może być odnoszone wyłącznie do gospodarki postsocjalistycznej.

Komercjalizacja, prywatyzacja, deregulacja: z doświadczeń światowych

Komercjalizacja przedsiębiorstw publicznych[69], wywołująca w Polsce tak wiele namiętności i dyskusji, nie jest oczywiście rodzimym wynalazkiem w dobie transformacji. Znajduje ona (szersze bądź węższe) zastosowanie w wielu wysoko rozwiniętych krajach.

Zacznijmy od stwierdzenia, że w gospodarce rynkowej przedsiębiorstwa publiczne przyjmują trzy alternatywne formy (Grassini, 1991):

- mogą one stanowić po prostu wydzieloną część administracji publicznej (np. poczta, kolej) i wtedy rodzi się wątpliwość, czy tego typu organizacja jest przedsiębiorstwem stosującym rachunek zysku,

- mogą być publiczną korporacją, która jednoczy kapitałowe udziały publicznych osób prawnych,

- mogą mieć postać spółek akcyjnych o kapitale publiczno-prywatnym, w których kontrola kapitałowa należy do udziałowców publicznych[70].

Jest przy tym oczywiste, że możliwości regulacyjnego oddziaływania ze strony administracji publicznej (państwa) są największe w pierwszym przypadku, a najmniejsze w ostatnim.

O ile w przedsiębiorstwach prywatnych niemal wyłącznym celem ich funkcjonowania jest długookresowy zysk, interpretowany niekiedy luźniej jako wzrost firmy (Galbraith, 1973), o tyle w przedsiębiorstwach publicznych istnieje wiązka celów o różnej gradacji. Tak więc przedsiębiorstwa te są nakłaniane np. do podniesienia własnej konkurencyjności wobec firm obcych, a jednocześnie do stworzenia dodatkowych miejsc zatrudnienia i lepszych niż w sektorze prywatnym warunków pracy. Te istniejące obok zysku cele mogą zmieniać się z okresu na okres jak w kalejdoskopie, utrudniając menedżerom optymalizację decyzji, zwłaszcza w długim okresie. Owe niewątpliwe niedogodności (prowadzące często do strat) bywają rekompensowane przez słabsze, niż w odniesieniu do firm prywatnych, budżetowe ograniczenia przedsiębiorstw. Sektor publiczny bowiem może liczyć nie tylko na subwencje, lecz również na ułatwienia podatkowe, gwarancje kredytowe itp, ponieważ sektor ten istnieje również ze względów stricte politycznych. Jego udział w gospodarce

---

[69] Warto przypomnieć, że już w 1927 r. niektóre polskie firmy państwowe zostały skomercjalizowane (Wasilewski, 1990).

[70] Już na podstawie tej prostej klasyfikacji widoczne są ilościowe (kwestia różnorodności) i jakościowe różnice, jakie dzielą polskie przedsiębiorstwo państwowe od przedsiębiorstwa publicznego w krajach wysoko rozwiniętych. Dokonywana w nich komercjalizacja jest więc czymś innym niż przekształcanie pasywów przedsiębiorstw państwowych w autentyczny kapitał.

jest wyznaczony przez polityczną opcję sił rządzących w danym kraju (Wiatr, 1988; Stiglitz, 1990). Przesądza to o wyraźnej (niekiedy silnej) zależności menedżerów firm publicznych od biurokracji państwowej, a także parlamentu (Rees, 1976; Enterprise, 1981). Zależność ta przyjmuje formę nie tylko fiskalną, lecz również oddziaływań nakłaniających, a nawet władczych. Chociaż stopień uzależnienia tych firm bywa różny, to jednak na ogół przyjmuje się, że ten właśnie czynnik (obok braku tzw. odpowiedzialności kapitałowej) stanowi jedno z ważnych źródeł niższej efektywności, w porównaniu z firmami kontrolowanymi przez kapitał prywatny. Uzasadnia to potrzebę komercjalizowania działalności przedsiębiorstw publicznych na tyle, na ile to jest tylko możliwe. Wśród formułowanych rekomendacji na uwagę zasługują j następujące.

Po pierwsze, sprawą bodaj najważniejszą jest względnie niezależny od biurokracji sposób wyboru dyrektorów, wyłącznie merytoryczne kryteria selekcji oraz możliwie stabilna perspektywa ich zatrudnienia. Nie bez znaczenia jest również gwarantowane przez państwo przyszłe zaopatrzenie emerytalne.

Po drugie, ponieważ nie można uniknąć wielorakości celów, należy nadać im I możliwie stałą w okresie średnim gradację, która ułatwi menedżerom podejmowanie decyzji; cele polityczne powinny być przy tym w ogóle wyeliminowane.

Po trzecie, aby utwardzić ograniczenia budżetowe firm publicznych, konieczne jest odchodzenie od zasady finansowania ich ze środków Skarbu Państwa (Treasury) na korzyść finansowania "przez rynek". Najłatwiej można to zastosować w odniesieniu do spółek akcyjnych o przewadze kapitału publicznego, one też powinny zdominować przedsiębiorstwa publiczne.

Jak już stwierdzono, udział sektora publicznego w gospodarce jest określany w pierwszym rzędzie przez polityczne decyzje rządu (spektakularnym tego przykładem były prywatyzacyjne dokonania ekipy M.Thatcher). W aspekcie ekonomicznym relacja między własnością publiczną a prywatną pozostaje, jak się wydaje, pod wpływem teorii praw własności, która utożsamiając własność jedynie z wiązką praw, eksponuje zarazem rolę jednostki i indywidualnych korzyści kapitałowych (Alchian, Demsetz, 1973). Jednak narastającej już od początku lat '80. fali prywatyzacji (reprywatyzacji) w Europie i USA nie można tłumaczyć jedynie eksplozją popularności myśli neoliberalnej. Odwrót od aktywnej, regulacyjnej roli państwa, której rację bytu dostrzegano w niedoskonałościach działania rynku (efekty zewnętrzne, monopole naturalne itp.), nastąpił również z przyczyn pragmatycznych, efektywnościowych. Otóż okazało się, że prywatyzacja wespół z deregulacją może dostarczyć znaczących oszczędności (economies) i to zarówno w skali przedsiębiorstwa, jak i gospodarki narodowej (traktowanej jako coś więcej niż prosta suma przedsiębiorstw).

Dla ilustracji odwołajmy się do serii badań empirycznych, dotyczących wyselekcjonowanych przedsiębiorstw w krajach EWG i Stanach Zjednoczonych

(Hanke, 1985; Phillips, Lacey, 1990). I tak w znacjonalizowanych przemysłach europejskich przedsiębiorstwa uzyskiwały (w porównaniu z firmami prywatnymi) gorsze wyniki w następujących dziedzinach: wielkość sprzedaży i zysku, wielkość płaconych podatków na jednego zatrudnionego, poziom sprzedaży na jednego dolara inwestycji, wielkość zysku na jednego dolara sprzedaży oraz środków trwałych, stopa wzrostu sprzedaży na zatrudnionego. W sumie, z wyjątkiem korporacji naftowych, wszystkie przedsiębiorstwa publiczne przynosiły straty finansowe w ujęciu relatywnym bądź absolutnym.

Z kolei obserwacje prowadzone w Stanach Zjednoczonych w odniesieniu do sprywatyzowanych przedsiębiorstw wykazały obniżkę kosztów nie tylko w dziedzinie usług transportowych, finansowych, telekomunikacji, lecz również w tak nietypowych sferach, jak np. usługi więziennictwa, kontrola ruchu powietrznego, pożarnictwo, usługi budowlane czy wreszcie obronność kraju.

Pozostając w obszarze doświadczeń amerykańskich, warto odnotować znaczącą obniżkę wydatków budżetów: federalnego i stanowych, spowodowaną nie prywatyzacją firm publicznych (głównie infrastruktury), ale także deregulacją. Chodzi o zwężenie funkcji regulacyjnych administracji oraz wiążące się z tym ograniczenia etatów, przepływów informacyjnych itp.[71]

Transformacja systemowa w Polsce

Wszystko to, co zostało powiedziane w poprzednim punkcie rozważań, odnosi się do rozwiniętej gospodarki rynkowej, która - zgodnie z powszechną opinią - stanowi w Polsce układ docelowy. Aby uświadomić sobie długość drogi doń wiodącej, warto enumerować podstawowe cechy rodzimej ekonomiki.

Po pierwsze, istotną jej cechą jest głębokie załamanie wydolności gospodarki, mające znamiona początkowo recesji, a następnie depresji. Trzeba przy tym podkreślić, że określenia "recesja" i "depresja" są tu jedynie luźną paralelą wobec tradycyjnych faz cyklu koniunkturalnego. O ile bowiem te ostatnie są wynikiem automatycznego, falującego rozwoju gospodarki rynkowej, o tyle recesja i depresja w polskim wydaniu są po części prostą kontynuacją obniżającej się przez dekady efektywności wzrostu, a po części stanowią efekt nadmiernie restrykcyjnej polityki fiskalno-monetarnej państwa i oddziaływania czynników zewnętrznych.

Po drugie, gospodarkę charakteryzują spetryfikowane z biegiem lat, wadliwe

[71] Trzeba dodać, że deregulacją nie jest bynajmniej zjawiskiem charakteryzującym kraje tradycyjnie już liberalne. Otóż tendencje do ograniczania wydatków publicznych zarysowały się w latach '80. także w państwach nordyckich, znanych przecież z aktywnego interwencjonizmu państwa (Vartia, Palludan, Eliasson, Selvik, 1990).

makroproporcje, zaś jak dotychczas nie widać ruchu kapitału finansowego i rzeczowego, który zmierzałby do ekonomicznie najbardziej prężnych przedsiębiorstw, inicjując zmiany międzygałęziowe i międzydziałowe. Równocześnie nadal nie pojawia się w skali masowej restrukturyzacja wewnątrz przedsiębiorstw, co znajduje wyraz m.in. w inercyjnych wyborach metod wytwarzania, sposobów organizowania zespołów ludzkich, czyli w tradycyjnie małej innowacyjności gospodarowania. Słowem, przeważa negatywne przystosowanie się przedsiębiorstw państwowych do zaistniałej, trudnej sytuacji.

Po trzecie, w sferze przemian instytucjonalnych występują poważne zaniedbania, które dotyczą przede wszystkim rynków finansowych i prywatyzacji. Funkcjonujące obecnie rynki kapitałowe mają w gruncie rzeczy charakter eksperymentalny, sprywatyzowanie zaś pionierskich pięciu przedsiębiorstw było w istocie zabiegiem demonstracyjnym. W sferze polityki ekonomicznej natomiast połowicznym sukcesem cieszy się polityka stabilizacyjna, która nie radząc sobie z nadal wysoką inflacją, spowodowała nadmierne koszty społeczne operacji fiskalno-monetarnej (Kaleta, 1990; Kołodko, 1991).

Po czwarte, świadomość oraz struktura społeczna, które są moim zdaniem istotnymi wyróżnikami systemu społeczno-ekonomicznego, pozostają dotychczas mało zmienione (Gardawski, 1991; Polakowska-Kujawa, 1991). O ile jednak świadomość społeczna, zwłaszcza w wypadku elity przeobrażającej system, zmierza w kierunku akceptacji nowego, kapitalistycznego ładu, o tyle struktura społeczna pozostaje bez zmian. Charakteryzuje się ona tradycyjnym, socjalistycznym uwarstwieniem oraz brakiem klasy średniej, będącej filarem kapitałowego (i nie tylko) rozwoju gospodarki rynkowej.

Pomijając formalno-prawne podstawy systemu, będące domeną parlamentu, należy wskazać na istotną w nakreślonych warunkach rolę administracji państwowej i to zarówno w dziedzinie kreacji nowych instytucji, jak również prowadzenia skutecznej, prorynkowej polityki ekonomicznej. Rozważając dylematy transformacji systemowej, nie można wysuwać jej poza nawias, gdyż owa polityka powinna przesądzać o nowej treści życia gospodarczego w kraju[72].1 chociaż główne kierunki (zwłaszcza w długim okresie) polityki ekonomicznej są zatwierdzane przez parlament, to jednak podstawowy ciężar w tej dziedzinie spoczywa na rządzie.

Teoretycznie rzecz biorąc, można wyróżnić kilka wariantów rozwiązań w zakresie roli, jaka przypada w udziale państwu w procesie transformacji. W wariancie I państwo spełnia rolę "stróża nocnego", którego podstawową powinnością jest kontrola przestrzegania przez wszelkie podmioty reguł gry, ustalonych w sferze produkcji i podziału. Jeśli chodzi o politykę gospodarczą, to podstawową zasadą jest tu promocja

[72] Przykładem jest tu uruchomiony w praktyce pakiet stabilizacyjny, który jak nigdy dotąd wyeliminował piętno niedoborów i stworzył przez to sytuację dogodną dla rozwoju licznych instytucji rynkowych.

indywidualnych inicjatyw gospodarczych, a więc państwo stara się nie przeszkadzać jednostkom w tworzeniu nadwyżki ekonomicznej. Konstrukcja ta bazuje na założeniu "pasożytniczej" roli państwa w obszarze gospodarki, a ponieważ w biurokracji tkwi źródło nieefektywnego funkcjonowania ekonomiki, należy dążyć do minimalizowania regulacyjnej roli państwa. Innymi słowy, im więcej rynku, tym lepiej dla gospodarki i społeczeństwa. W omawianym przypadku następuje pełna liberalizacja ekonomiki dzięki pasywnej postawie administracji państwowej.

Nie jest trudno wykazać całkowitą bezużyteczność wariantu I dla potrzeb polskiej transformacji, bowiem w sytuacji luki systemowej, powstałej w wyniku likwidacji instytucji z poprzedniego okresu, państwo nie jest w stanie jej wypełnić. Zdanie się z kolei na ewolucyjne, oddolne tworzenie systemu rynkowego grozi narastaniem chaosu i powrotem do gospodarki niedoborów.

W wariancie II rzecz się ma odmiennie: państwo spełnia tu rolę umiarkowanie aktywną, przede wszystkim jest ono animatorem wszelkich instytucji (m.in. sieci giełd kapitałowych, funduszy powierniczych), inicjuje też i nadzoruje procesy komercjalizacji i prywatyzacji. W dziedzinie polityki gospodarczej państwo pragmatycznie reaguje na rozwój wydarzeń za pomocą odpowiednich dostosowań fiskalno-monetarnych. Jest to zatem aktywny interwencjonizm o przewadze podejścia ex post. W porównaniu z gospodarką niedoborów mamy tu do czynienia z deetatyzacją i deregulacją, aczkolwiek następują one selektywnie i stopniowo, a przy tym istniejące funkcje regulacyjne państwa różnią się od tradycyjnych pod względem treści (np. całkowicie znika paternalistyczny stosunek do przedsiębiorstw publicznych).

Zarysowany wariant II zasługiwałby na aprobatę, gdyby nie fakt, że umiarkowanie aktywna rola państwa może (choć nie musi) okazać się niewystarczająca do "wytrącenia" gospodarki z dotychczasowej trajektorii rozwoju. W sytuacji, gdy jeszcze nie pulsuje rynek kapitałowy, państwo zaś nie prowadzi polityki przemysłowej, nie można spodziewać się zauważalnych, pozytywnych przestawień strukturalnych. Silny wstrząs w tej dziedzinie jest tym bardziej pożądany, iż spetryfikowana, wadliwa makrostruktura stwarza rozległe implikacje w sferze inflacji, efektywności wykorzystania zasobów, struktury eksportu itp. Gospodarka tkwiąca wciąż w "strukturze socjalistycznej" ma nikłe szanse wejścia na trajektorię wiodącą do rasowej gospodarki rynkowej.

Zgłoszone wątpliwości zdają się nie dotyczyć wariantu III, który różni się od poprzedniego tym, że państwo pełni tu rolę aktywną, mającą wyraz w interwencjonizmie typu ex ante, czyli modelującym antycypowanie przyszłych zdarzeń. Tego rodzaju podejście jest obiecujące w sytuacji pewnego (charakterystycznego przecież dla transformacji) chaosu gospodarczego i wadliwej struktury rzeczowej, która w początkowym okresie nie może być efektywnie przestawiana pod wpływem spazmatycznie działającego rynku o ograniczonym segmencie kapitałowym.

Dostrzegając z perspektywy transformacji systemowej zaletę wariantu III, polegającą na zdolności państwa do pokonania sił inercji drzemiących w gospodarce,

należy również wskazać na wadę. Mianowicie, chodzi o niebezpieczeństwo nadmiernej i szkodliwej przecież etatyzacji i regulacji (do czego, jak wiadomo, administracja ma wyraźną skłonność, i to w skali światowej). Aby temu przeciwdziałać, konieczne wydaje się stworzenie określonych zabezpieczeń instytucjonalnych (niektóre przedstawiono już przy okazji omawiania komercjalizacji firm publicznych), a nade wszystko rozbudowanie funkcji kontrolno-nadzorczych parlamentu.

Oczywiście państwo nie jest w stanie (zwłaszcza w krótkim okresie) przyczynić się do zmiany wszelkich enumerowanych na wstępie cech rodzimej ekonomiki. Mam tu na myśli takie cechy, jak świadomość i struktura społeczna, w odniesieniu do których interwencja państwa bywa niekiedy w ogóle kwestionowana. Dalej, jest zapewne pożądane, by wraz z postępującym rozwojem rynku (czyli zbliżaniem się gospodarki do układu docelowego) państwo wycofywało się z aktywnego oddziaływania na ekonomikę, osiągając przez to oszczędności (economies) będące udziałem krajów zaawansowanych.

Własność w procesie transformacji systemowej - mity i rzeczywistość

Dotychczasowe przemyślenia przybliżają czytelnika do ostatecznych konkluzji, na razie kilka wniosków je poprzedzających.

Po pierwsze, polska rzeczywistość w sposób oczywisty odbiega od obrazu gospodarki Zachodu, dlatego proste przenoszenie pozytywnych bądź negatywnych doświadczeń z tamtego gruntu na rodzimy jest w warstwie naukowej metodologicznie nieuprawnione, w aplikacyjnej zaś grozi dysfunkcjami. Przykładowo, o ile w gospodarce amerykańskiej efektywne okazało się rozbicie i prywatyzacja monopoli naturalnych, o tyle w Polsce wątpliwe byłoby rozpoczęcie batalii antymonopolowej od tej operacji. Podobne zastrzeżenia powstają w związku z ewentualną szybką prywatyzacją infrastruktury.

Po drugie, w świetle analizy z gruntu wadliwie sformułowany wydaje się pogląd o powszechnej prywatyzacji jako potencjalnej sile napędowej transformacji. Otóż podstawowym czynnikiem sprawczym w tej dziedzinie jest prawidłowo określona rola państwa, wyznaczająca obszary aktywnej interwencji oraz te, z których państwo powinno się wycofać. Nie mniej ważna jest sekwencja czasowa wkraczania państwa do poszczególnych obszarów bądź wycofywania się z innych. W tym świetle inaczej przedstawia się problem własności: konsekwentnie przyjmując wzrost efektywności gospodarowania za cel transformacji, komercjalizację i prywatyzację należy traktować jako środek jego realizacji. Dalej wypada rozważyć, na ile środek ten może okazać się przydatny.

Po trzecie, sformułowana myśl prowadzi do kolejnego wniosku: skoro komercjalizacja i prywatyzacja są środkiem prowadzącym do określonego celu, nie

mogą, a nawet nie powinny one przebiegać bez inspiracji i nadzoru ze strony państwa (co, jak sie okaże, wcale nie jest równoznaczne z ich etatyzacją).

Dylematy wzrostu efektywności gospodarowania wiążą się nierozerwalnie ze sferą mikroekonomii. To w przedsiębiorstwie odbywają się procesy sprzyjające lub przeszkadzające temu wzrostowi, powinnością państwa zaś jest stworzenie takiego środowiska instytucjonalnego, które stymulowałoby te pierwsze. Ściślej mówiąc, niezbędne jest, by przedsiębiorstwo państwowe posługiwało się rachunkiem nakładów-efektów, przyjmując za funkcję celu zysk (w obecnej sytuacji osiągany raczej w średnim okresie). Nadwyżka ekonomiczna powinna przy tym być tworzona przede wszystkim z myślą o rozwoju firmy, nie zaś o płacach załogi (choć i to jest ważne). Aby jednak optymalizować zysk, przedsiębiorstwo będzie zmuszone do większej agresywności w dziedzinie technik wytwarzania, marketingu itp., słowem do bycia konkurencyjnym. Wymaganie to agreguje inne, bardziej szczegółowe warunki odniesienia sukcesu na rynku.

Istnieje jednak wiele dróg prowadzących do konkurencyjności firmy, jedną z nich są przekształcenia własnościowe. W świetle bowiem dotychczasowych doświadczeń w Polsce (i nie tylko) przedsiębiorstwo państwowe, jako część jednolitego funduszu własności państwowej (mając przy tym status przedsiębiorstwa samorządowego), cechuje się nikłą zdolnością do bycia konkurencyjnym. W związku z tym powstaje pytanie o możliwości szybkiej i powszechnej prywatyzacji.

Jeśli chodzi o kapitałową prywatyzację dużych przedsiębiorstw, to rokowania są tu pesymistyczne. Wystarczy bowiem porównać choćby szacunkowo zasoby pieniężne ludności, które raz po raz są deprecjonowane przy spadku stopy procentowej poniżej poziomu stopy inflacji, z hipotetyczną wartością majątku przedsiębiorstw państwowych, aby zauważyć ogromną dysproporcję[73]. Co więcej, nie znana jest przy tym skłonność osób fizycznych do przeznaczania części lub całości swych dobrowolnych oszczędności na ewentualny zakup walorów. Trzeba też pamiętać o tym, że na świecie osoby fizyczne lokują swe oszczędności raczej w depozytach bankowych i obligacjach (zwłaszcza Skarbu Państwa), dostarczających w długim okresie wprawdzie niższy, lecz pewniejszy dochód w porównaniu z akcjami (te ostatnie cieszą się zainteresowaniem przede wszystkim inwestorów instytucjonalnych,a zarazem strategicznych). Nie widzę rozsądnych powodów, aby w Polsce miało być inaczej.

Skoro kapitałowa prywatyzacja, dokonywana w drodze rynkowej oferty akcji, nie jest w stanie spełnić pokładanych w niej nadziei, to być może rozdawnictwo bonów kapitałowych, zamienianych następnie na akcje, jest bardziej obiecujące (Lewandowski, Szomburg, 1988)? Przedsięwzięcie to mogłoby wypełnić dwa zadania: wpoić szerokim rzeszom akcjonariuszy poczucie współwłasności określonych przedsiębiorstw i odpowiedzialności za ich los, a także spowodować przesunięcia

[73] Problem deprecjacji zasobów pieniądza krajowego i w walutach wymienialnych szczegółowo analizuje M.Misiak (1991).

kapitału na wtórnym rynku akcji, w poszukiwaniu najwyższej stopy zwrotu. Zadania te można określić krótko jako psychospołeczne i efektywnościowe. Ta obiecująca z pozoru koncepcja obdzielenia obywateli naszego kraju traci na atrakcyjności w toku głębszej analizy, jest bowiem wiele argumentów przemawiających przeciwko jej zastosowaniu.

Po pierwsze, najbardziej oczywisty jest ten argument, zgodnie z którym w warunkach funkcjonującej już przecież gospodarki rynkowej udostępnianie po cenie zerowej jakiegokolwiek dobra (tym bardziej majątku narodowego) łamie obowiązujące reguły gry. Ponadto, wbrew zamierzeniom pomysłodawców, rozdawnictwo majątku na wielką skalę wywoła raczej niefrasobliwy doń stosunek nowych właścicieli. W tym świetle wielce wątpliwe jest oczekiwanie wzrostu odpowiedzialności współwłaścicieli za los swych przedsiębiorstw, nawet jeśli stosowana będzie wąska zasada obdzielania pracobiorców majątkiem tych przedsiębiorstw, w których są oni zatrudnieni.

Po drugie, rozpatrując nadal perspektywę realizacji zadania psychospołecznego zastanawiam się, czy uwłaszczenie załóg przedsiębiorstw samorządowych w ogóle ma sens, skoro w licznych przypadkach przeciwstawiają się one akcjonariatowi obywatelskiemu, argumentując, że majątek tych przedsiębiorstw został w istocie przez nie wykreowany?[74] Innymi słowy, w ciągu dekady wpajano załogom państwowych przedsiębiorstw samorządowych rolę gospodarza, czyżby więc potrzeba uwłaszczenia miała dowodzić nieskuteczności tych wysiłków, zwłaszcza w świetle przytoczonego wcześniej faktu?

Po trzecie, iluzją jest myślenie, że uczynienie pracownika współwłaścicielem dużego przedsiębiorastwa automatycznie nakłoni go do zwiększenia nakładu pracy i zainteresowania się rozwojem firmy. Zapomina się tu bowiem o dystansie, także psychologicznym, jaki dzieli stanowisko pracy od ogólnych efektów funkcjonowania firmy; przenoszenie pozytywnych doświadczeń z małych (w tym rodzinnych) przedsiębiorstw prywatnych do dużych o charakterze korporacyjnym jest niedopuszczalnym błędem. Ponadto, trudno byłoby moim zdaniem wykazać, że z chwiląsprywatyzowania przedsiębiorstwa samorządowego zniknąstereotypy myślenia i inercyjne postawy pracobiorców, że za pośrednictwem związkówzawodowych i swych przedstawicieli w radzie nadzorczej będą oni skłonni forsować cele rozwojowe kosztem płacowych (optymistycznie zakładam tu istnienie jakiejś formy demokracji przemysłowej).

Po czwarte, większość z przedstawionych obaw okaże się płonna, jeśli, co jest prawdopodobne, obdarowani współwłaściciele zechcą upłynnić swe udziały po niskim kursie rynkowym, spowodowanym małym popytem na walory (bo ogólny zasób kapitału w rękach prywatnych jest niewielki). Wtedy nastąpi zapewne

[74]Uwłaszczenie załóg oznacza tu przyznanie (w części lub w pełni) własności rzeczywistym użytkownikom państwowych środków produkcji. W omawianym przypadku uwłaszczenie następuje przez obdzielenie, czyli nieodpłatne nadanie praw własności.

' kontrolowana koncentracja części walorów, z której pożytki będą czerpane przez ką elitę finansową społeczeństwa. Wykupi ona pewien ułamek majątku arodowego niemal za bezcen, zaś Skarb Państwa poniesie ewidentne straty związane z całą operacją, natomiast jeśli wprowadzi się czasowe odroczenie zbywalności udziałów, mające przeciwdziałać owej spekulacyjnej w istocie koncentracji kapitału, to zamrozi się w ten sposób wtórny rynek akcji.

Popiąte, abstrahując od zadania psychospołecznego, należy wyrazić wątpliwość co do możliwości spełnienia przez powszechne rozdawnictwo zadania efektywnościowego. Chodzi o to, że udostępnienie obywatelom (nawet w wielkiej skali) bonów kapitałowych, zamienianych następnie na akcje, nie może zapewnić żywego pulsowania wtórnego rynku walorów, gdyż efekt końcowy jest uzależniony nie tylko od podaży akcji, lecz również od wielkości popytu na nie, popyt zaś jest określony przede wszystkim przez zasób kapitału pozostający w rękach osób fizycznych i prawnych. W tym punkcie zaklęty krąg rodzimych kłopotów się zamyka.

Powiększanie zasobu kapitału krajowego będzie się dokonywać w procesie naturalnej, znanej z historii rozwoju gospodarki kapitalistycznej, koncentracji i centralizacji kapitału akcyjnego, która zmierza do finansowej kontroli otoczenia. Potrzeba jednak na to wielu lat, tak więc obecnie podstawowym sposobem zwiększania owego zasobu jest przyciąganie kapitału obcego, w pierwszym rzędzie prywatnego (co niewątpliwie ułatwi głęboka redukcja zadłużenia w Klubie Paryskim).

Zestawiając wszystkie argumenty "za" i "przeciw" trzeba stwierdzić, że denacjonalizacja dużych przedsiębiorstw państwowych, dokonywana za pomocą bądź metody kapitałowej, bądź rozdawnictwa, nie jest osiągalną drogą wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw w krótkim okresie. Nie zaniedbując jej ze względu na przyszłe, rozłożone w czasie efekty, należy przeto eksponować komercjalizację, dzięki której duże przedsiębiorstwa publiczne będą stawać się podmiotami samodzielnymi decyzyjnie, optymalizującymi nadwyżkę ekonomiczną, skłonnymi do podejmowania ryzyka i angażowania siew ekspansję oraz innowacje. W tej dziedzinie warto spożytkować doświadczenia Zachodu i położyć nacisk na odetatyzowanie komercjalizacji, rozumiane dwojako. Po pierwsze, chodzi o takie rozwiązanie formalno-prawne, które możliwie rozluźni (nieuchronną przecież) zależność firmy publicznej od administracji państwowej. Po drugie, należy zapewnić pluralizm form komercjalizacji, mający wyraz w jednoczesnym istnieniu jednoosobowych spółek skarbu państwa, ale też i państwowych przedsiębiorstw menedżerskich, pracowniczych, państwowych przedsiębiorstw wydzierżawionych itp. (przy dominacji wszakże holdingów publicznych, w świetle doświadczeń Zachodu najbardziej konkurencyjnych). Pluralizm ten sprzyja dostosowywaniu formy komercjalizacji do społecznych i techniczno-organizacyjnych warunków, jakie istnieją w poszczególnych przedsiębiorstwach.

O ile w odniesieniu do kapitałowej denacjonalizacji dużych przedsiębiorstw rysują się liczne wątpliwości, o tyle nie występują one w przypadku tzw. prywatyzacji

bezpośredniej (przez likwidację) oraz powoływania nowych przedsiębiorstw prywatnych. Obie te formy prywatyzacji są łatwiejsze do zastosowania i korzystniejsze, gdyż przy mniejszym wymaganym kapitale rokują relatywnie większe, a zarazem szybsze efekty. Godna uwagi jest zwłaszcza kreacja małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych, w których bezpośrednia zależność między ryzykiem kapitałowym a pożytkami płynącymi z osiąganych wyników powoduje, że stają się one szczególnie ekspansywne. Warto też pamiętać, że o ile denacjonalizacja dużych przedsiębiorstw państwowych - wymuszając ich restrukturyzację - nasila bezrobocie, o tyle powstawanie nowych przedsiębiorstw prywatnych - przeciwnie, stwarza nowe miejsca pracy.

Ogólnie rzecz biorąc, różnorodne w formie przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw inspirowane i nadzorowane przez państwo powinny jednocześnie być kształtowane przez oczekiwania społeczeństwa. Nie wydaje się celowe ani możliwe, by administracja wytyczała szczegółowy scenariusz prywatyzacji, także w aspekcie czasowym. Nadmierna etatyzacja procesu prywatyzacji, który jest nade wszystko zjawiskiem społecznym (nie zaś jedynie techniczno-organizacyjnym), może obrócić się przeciw niemu i wyeliminować społeczne przyzwolenie (Mujżel, 1990; Bugaj, Kowalik, 1991).

Dokonana analiza prowadzi do końcowych wniosków. *Po pierwsze,* celem transformacji systemowej wydaje się wzrost efektywności gospodarowania, osiągany m.in. za pomocą przekształceń własnościowych. Potencjalnie służą one stopniowemu budowaniu konkurencyjności przedsiębiorstw, która jest czynnikiem dynamizującym nadwyżkę ekonomiczną. *Po drugie,* w istniejących obecnie uwarunkowaniach różne formy prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw zasługują wprawdzie na niejednakową ocenę, lecz ogólnie ich rola w dziedzinie pobudzania konkurencji jest ograniczona i to w sposób obiektywny. Dlatego znacznie pilniejszym, bieżącym zadaniem jest prowadzenie przez państwo szeroko zakrojonej polityki rozwoju konkurencji, która możliwie szybko zainicjuje restrukturyzację przedsiębiorstw (Jakóbik, 1991). Nie degraduje to wcale perspektywicznej roli prywatyzacji, lecz oznacza jedynie zmianę akcentów na progu transformacji systemowej.

Bibliografia

Alchian A. Demsetz H. (1973), *The Property Rights Paradigm.* Journal of Economic History vol. 33

Bugaj R. Kowalik T. (1991), *W kierunku gospodarki mieszanej.* Więź nr 1

Enterprises (1981), State-owned Enterprises in the Western Economies. ed. R.Vernon, Y.Aharoni. London: Croom Helm

Galbraith J.K. (1973), *Economics and the Public Purpose.* Boston: Houghton Mifflin Co.

Gardawski J. (1991), *Robotnicy w okresie przełomu. Porównanie badań 1987-1990*, referat przedstawiony na seminarium nt. *Zmiany strukturalne a świadomość pracobiorców, konflikty społeczne, ruch związkowy i samorządowy, ekologia. Polska a Niemcy.* Warszawa: Zakład Socjologii i Psychologii Społecznej SGPiS oraz Instytut Nauk Społecznych Uniwersytetu w Mannheim, (18-19 marca)

Grassini F.A. (1991), *The Experience of West European Public Enterprises for the Transition of Eastern European Economies,* referat przedstawiony na pierwszej międzynarodowej konferencji nt. *Building the New Europe,* Roma: Universita di Roma - La Sapienza *Centro* Congressi, (7-9 stycznia)

Hanke S.H. (1985), *Privatization: Theory, Evidence and Implementation.* W: *Control of Federal Spending,* ed. C.L.Harris. New York: The Academy of Political Science

Jakóbik W. (1990), *Uwarunkowania rozwoju konkurencji na rynku dóbr przemysłowych.* Gospodarka Narodowa nr 12

---------- (1991), *Polityka rozwoju konkurencji - dylematy, propozycje*, referat przedstawiony na konferencji nt. *Demonopolizacja - prywatyzacja - rynek kapitałowy.* Warszawa: Instytut Finansów, (14 stycznia)

Kaleta J. (1990), *Droga do rynku.* Warszawa: Spółdzielnia "Wydawnictwo Ludowe"

Kołodko G.W. (1991), Po roku i po szoku. Życie Gospodarcze nr 2

Lewandowski J. Szomburg J. (1988), *Uwłaszczenie jako fundament reformy społeczno-gospodarczej,* referat przedstawiony na seminarium nt. *Propozycje przekształceń polskiej gospodarki.* Warszawa: SGPiS, (17-18 listopada)

Misiak M. (1991), *Rok Balcerowicza.* Życie Gospodarcze nr 6

Mujżel J. (1990), *Polskie reformy gospodarcze i dylemat prywatyzacji.* Gospodarka Narodowa nr 7-8

Phillips B.J. Lacey E. (1990), *Competition Policy and Economic Transition,* referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji nt. *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: Centre for Co-operation with the European Economies in Transition, (28-30 listopada)

Polakowska-Kujawa J. (1991), *Zmiany strukturalne gospodarki a świadomość polskich pracobiorców,* referat przedstawiony na seminarium nt. *Zmiany strukturalne a świadomość pracobiorców, konflikty społeczne, ruch związkowy i samorządowy, ekologia. Polska a Niemcy.* Warszawa: Zakład Socjologii i Psychologii Społecznej SGPiS oraz Instytut Nauk Społecznych Uniwersytetu w Mannheim, (18-19 marca)

Rees R. (1976), *Public Enterprise Economics.* London: Weinfeld & Nicolson

Stiglitz I. (1990), *The Economic Role of the State.* London: Basil Blackwell

Vartia P. Palludan U. Eliasson G. Selvik A. (1990), *Growth and Integration in a Nordic Perspective.* Helsinki: ETLA

Wasilewski L. (1990), *Zarys komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.* Gospodarka Narodowa nr 12

Wiatr S. (1988), *Gospodarka a kultura polityczna w Austrii.* Problemy Unowocześnienia Zarządzania nr 5

Witold Modzelewski

3. Alternatywne warianty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

(...)" *Sądzono, że można wejść do kapitalizmu ot tak, zadowalając się tylko postępowaniem odwrotnym niż w komunizmie. W każdej sprawie i natychmiast! Prywatyzację przeprowadza się w sposób bałaganiarski, bez odpowiednich systemów fiskalnych anibarier ochronnych, nie rozumiejąc, że gospodarka rynkowa wiąże się z ciągłymi wyrzeczeniami*" *(...)*[15]

Zacytowana na wstępie wypowiedź znanego finansisty zachodnioeuropejskiego może zabrzmieć w sposób prowokujący w zestawieniu z dość optymistycznym obrazem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w naszym kraju, tworzonym przez część polskiej publicystyki. Może ona również prowokować do sformułowania kilku podstawowych refleksji dotyczących stosowanych w Polsce metod prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także próby przedstawienia istniejących lub nawet stosowanych metod alternatywnych, które:

- uwzględniają w większym zakresie spuściznę dziesięciolecia funkcjonowania samorządu pracowniczego, kształtującego siłą rzeczy obraz tych podmiotów u progu transformacji systemowej,

- uwzględniają fakt, że przedsiębiorstwa państwowe były i są podmiotami samodzielnymi w sensie ekonomiczno-prawnym w stosunkach z kontrahentami oraz organami administracji rządowej, przez co mogą odrzucić lub zignorować proponowane im metody przekształceń własnościowych lub wybrać własne drogi prywatyzacji,

- realistycznie oceniają pozycję załóg pracowniczych i związków zawodowych oraz degradację znaczenia dyrektorów przedsiębiorstwa państwowego jako równorzędnej siły ekonomicznej w sporach z pracownikami, a także jako reprezentanta interesów Skarbu Państwa.

Alain Minc na temat gospodarki państw Europy Wschodniej w wywiadzie zdzielonym redakcji L' Exspress 2 lutego 1991 r.

Niektóre tezy mogą być odczytane jako ukryta polemika z wypowiedziami dotyczącymi prywatyzacji w tzw. krajach postsocjalistycznych, rodzącymi się zwłaszcza w piśmiennictwie zagranicznym[76]. Pragnę tu stwierdzić, że upowszechnienie dość schematycznego obrazu przedsiębiorstwa państw postsocjalistycznych, ideologiczny model radziecki przedsiębiorstwa, może prowadzić niekiedy do błędnych konkluzji. Sądzę, że kształtując metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce należy ustrzec się przed przecenianiem siły organów administracji rządowej oraz niedocenianiem samych przedsiębiorstw, załóg oraz związków zawodowych. Tę dość banalną myśl można uznać za generalne przesłanie wobec wszystkich ogólnych koncepcji transformacji ustrojowej w naszym kraju.

Zacznijmy od podstawowych klasyfikacji pojęciowych, które będą niezbędne w dalszych rozważaniach. Teoretycznie istnieją cztery podstawowe koncepcje prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych: 1) komercyjna, 2) uwłaszczeniowa, 3) powszechnego rozdawnictwa oraz 4) wymuszonej upadłości.

Metoda komercyjna, której nie należy utożsamiać tylko z tzw. komercjalizacją, czyli przekształceniem w spółkę Skarbu Państwa[77] polega na zbyciu przedsiębiorstwa jako całości bezpośrednio lub pośrednio w wyniku sprzedaży jego akcji po przekształceniu w spółkę. Metoda ta w niewielkim zakresie narusza funkcjonowanie tych podmiotów, nie przerywa ich bytu ekonomicznego, choć zmiana właściciela oraz formy prawnej (np. przekształcenie w spółkę) może przynieść wiele niespodzianek - również negatywnych. Warunkiem powszechnego zastosowania tej koncepcji - poza istnieniem zainteresowanych nabywców, reprezentujących określony potencjał kapitałowy - jest pełna prawa i faktyczna władza organów państwa, a zwłaszcza administracji rządowej w stosunku do majątku tych przedsiębiorstw (np. brak szczególnych praw samorządu pracowniczego czy samorządu terytorialnego oraz definitywne zamknięcie ustawowe problemów reprywatyzacyjnych). Koncepcja ta może przynieść - jako efekt uboczny - okresowy wzrost dochodów budżetowych[78].

Uwłaszczenie polega na przyznaniu własności (lub jej części) faktycznym użytkownikom przedsiębiorstw państwowych (pracownikom, byłym pracownikom, kadrze menadżerskiej, dzierżawcom majątku przedsiębiorstw itp.). Koncepcja ta w sensie prawnym całkowicie lub częściowo potwierdza faktyczny stan posiadania: mimo że może przewidywać odroczoną czy też ratalną spłatę całości lub części wartości uwłaszczonego majątku, z zasady nie jest ona źródłem istotnego zwiększenia[1]

Obok dość powszechnie znanych koncepcji prof. S.Sachsa warto wspomnieć pracach B.Lee, J.Neills (1990) HJ.Bloomersteina i M.Marrese (1990), a także zawartych piśmiennictwie polskim koncepcji J.Lewandowskiego i J.Szomburga (1990).

[77] Art. 5 i 6 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zwanej dalej ustawą z 13 lipca (Ustawa, 1990a).

[78] Ze swej istoty dotyczyć ona może przede wszystkim najlepszych przedsiębiors państwowych, co w przypadku niepowodzenia tych operacji może być przyczyną degrada ekonomicznej gospodarki lub pogłębienia kryzysu, także ryzyko związane z tą metodą j dość duże.

dochodów budżetowych. Jest relatywnie prosta do przeprowadzenia i nadaje się do zastosowania zwłaszcza w państwach o tradycji samorządowej, upowszechnionych postawach rewindykacyjnych oraz niewielkich zasobach kapitałowych. Uwłaszczenie pozwala przynajmniej czasowo rozładować niektóre konflikty ekonomiczne i społeczne: dotyczy to w szczególności przypadku ogólnego spadku poziomu życia, stając się sui generis substytutem wzrostu dochodów, elementem socjotechniki rządzenia.

Powszechne rozdawnictwo różni się rym od uwłaszczenia, że nabycie własności przedsiębiorstw państwowych jest niezależne od faktu użytkowania, czy też posiadania ich majątku lub pracy (byłej pracy) w tych podmiotach. Instrumentem tej koncepcji są różnego rodzaju bony prywatyzacyjne, będące z założenia ułomnym środkiem płatniczym, który jednak podlega autonomizacji. Koncepcja ta pozwala stworzyć przynajmniej pozory równego udziału wszystkich obywateli w podziale byłej własności przedsiębiorstw państwowych i może być - podobnie jak uwłaszczenie - sposobem rozładowywania na krótką metę niektórych konfliktów ekonomiczno-społecznych. Zarazem jednak może zrodzić wiele nowych niebezpieczeństw, a przede wszystkim konflikt miedzy pracownikami prywatyzowanych przedsiębiorstw, a także ich organizacjami związkowymi a darmowymi nabywcami ich majątku oraz spekulacyjnego wykupu bonów, powodującego niekontrolowaną i przypadkową alokację własności: może to się stać przyczyną długotrwałego konfliktu politycznego, z którego nie ma łatwego wyjścia poza ... unieważnieniem całości operacji.

Metoda sterowanej upadłości polega na drenażu fiskalnym, a przede wszystkim dyskryminacji podatkowej przedsiębiorstw państwowych, które ma na celu przejęcie poprzez budżet państwa zasobów finansowych tych podmiotów na rzecz podmiotów prywatnych. Ta powolna śmierć przedsiębiorstw państwowych jest swoistym powtórzeniem a rebour operacji, którą zastosowały władze naszego kraju w stosunku do nie znacjonalizowanych i nie wywłaszczonych przedsiębiorstw prywatnych po II wojnie światowej. Przy silnej pozycji związków zawodowych oraz istnieniu tradycji samorządowej może stać się on przyczyną kryzysu polityki prywatyzacyjnej oraz obrony z niekomunistycznych pozycji przedsiębiorstw państwowych przez ich załogi oraz związki zawodowe.

Stosowane obecnie w Polsce ustawowe metody prywatyzacji są konglomeratem koncepcji 1,2 i 4 przy zdecydowanym ograniczeniu zakresu uwłaszczenia. Metody te zostały wielokrotnie i szczegółowo opisane w literaturze przedmiotu[7]*.

Wspólną cechą metod prywatyzacyjnych jest swoiste "wtórne upaństwowienie" kapitału przedsiębiorstw państwowych. Zarówno w przypadku spółki Skarbu Państwa jak i likwidacji przedsiębiorstw na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z 13 lipca 1990 r. w celu sprzedaży, leasingu oraz wniesienia aportu do spółki punktem wyjścia jest ponowne

[79] Z obszernej literatury na ten temat warto zacytować pracę zbiorową pod redakcją J.Kwaśniewskiego (1990) oraz pracę H.Izdebskiego (1990).

nabycie w imieniu Skarbu Państwa przez Ministra Przekształceń Własnościowych lub organy założycielskie całości kapitału akcyjnego (zakładowego) lub pełni praw własnościowych tych przedsiębiorstw. Jest to szczególnie widoczne na tle rozwiązań systemu finansowego przedsiębiorstw, który wyraźnie odzwierciedla w koncepcji funduszy udział organu założycielskiego (fundusz założycielski) oraz wartość kapitału powstaławwynikupracy przedsiębiorstwa (fundusz przedsiębiorstwa)(Ustawa, 1989). Biorąc pod uwagę fakt, że udział funduszu przedsiębiorstwa w sumie funduszy z reguły przekracza ponad połowę, a często sięga nawet osiemdziesięciu procent, niechętna lub nawet wroga postawa części pracowników przedsiębiorstw w stosunku do tych metod prywatyzacji nie powinna dziwić. Wzwiązku z tym, w celu przyspieszenia tych procesów oraz zwiększenia zainteresowania załóg przedsiębiorstw powyższymi metodami prywatyzacji ustawodawca sięgnął do motywu pozawłasnościowego, stricte pracowniczego, zwalniając warunkowo spółki prywatne lub z przewagą kapitału prywatnego od podatku od wzrostu wynagrodzeń (Ustawa, 1990b). Nie obyło się jednak bez zastanawiających niekonsekwencji, a przede wszystkim upośledzenia w tej dziedzinie spółek Skarbu Państwa na tle metod związanych z likwidacją przedsiębiorstw państwowych[80].

Największe zainteresowanie przedsiębiorstw wzbudziła najmniej preferowana metoda prywatyzacji określona w art.37 ustawy z 13 lipca 1990 r. Mimo że nie należy utożsamiać jej z akcjonariatem pracowniczym w klasycznym rozumieniu, w relatywnie największym stopniu uwzględnia ona spuściznę tradycji pracowniczej, dając zarazem - obok uniknięcia nadzoru ze strony biurokracji centralnej nad spółką - najszybszą drogę wyjścia z podatku od wzrostu wynagrodzeń, gdyż podmiot ten jest od początku podmiotem prywatnym.

Swoisty cios tej metodzie prywatyzacji zadała wysoka stopa kredytu refinansowego, która określa wielkość tzw. odpłatności dodatkowej, płaconej przez te spółki obok rat kapitałowych (Zarządzenie, 1990). Ciężar finansowy tych płatności znacznie przekracza możliwości finansowe większości spółek, przez co ta początkowo najpopularniejsza metoda prywatyzacji na gruncie ustawy z 13 lipca 1990 r. przeżywa wtórny kryzys zainteresowania.

W konkluzji można stwierdzić, że obecnie wszystkie oficjalne metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - jeżeli mają doprowadzić do masowego powstawania przedsiębiorstw prywatnych - uzależnione są od zastosowania powszechnego rozdawnictwa za pomocą np. bonów prywatyzacyjnych. Można zrozumieć sens polityczny tej operacji. Odbiera ona siłę przetargową pracownikom byłyc' przedsiębiorstw państwowych, dokonuje dekompozycji załóg oraz działających ta związków zawodowych, przywraca status wyłącznie pracownika najemnego, który

[80] O ile w przypadku spółek odpłatnie użytkujących zlikwidowane przedsiębiors lub zorganizowaną część jego mienia (Ustawa, 1990b) następuje zwolnienie od tego podat to w spółkach Skarbu Państwa występuje tylko nieznaczne złagodznie stawek podatku. Szer na ten temat napisałem w komentarzu do tej ustawy (Modzelewski, 1991 r.).

najwyżej stanie się drobnym akcjonariuszem, nie mającym znaczenia decyzyjnego i nie wpływającym na funkcjonowanie spółki. Załogi te były prawdziwym i najważniejszym motorem destrukcji poprzedniego ustroju, który zwał się sam socjalistycznym, przez co pozostawienie ich niezmienionego statusu w nowej rzeczywistości politycznej nie jest zbyt bezpieczne dla wszystkich elit rządzących. Poza tym, każda władza chce stworzyć możliwie największą grupę społeczną, która zawdzięcza jej majątek i pozycję: w podobny sposób postąpili np. komuniści w stosunku do chłopów po II wojnie światowej.

Poza tym spółka Skarbu Państwa, a także metody prywatyzacji związane z likwidacją przedsiębiorstw państwowych dają organom administracji rządowej określone atrybuty materialne w stosunkach zewnętrznych: kapitał akcyjny tych spółek, a także majątek zlikwidowanych przedsiębiorstw może być użyty w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów oraz służyć redukcji zadłużenia zagranicznego. Są one formą szczególnej centralizacji kapitału, która może mieć dalekosiężne cele polityczne i ekonomiczne.

Teoretycznie jest to metoda poprawna i może być uznana za jeden z możliwych wariantów ekonomicznego i politycznego wykorzystania spuścizny materialnej po państwowej industrializacji państwa socjalistycznego. Wzmacnia ona rolę administracji rządowej, która staje się kreatorem oraz - przynajmniej okresowo - faktycznym i formalnym właścicielem przekształcanych i likwidowanych przedsiębiorstw państwowych. Metoda ta daje szanse powodzenia i bezkonfliktowości przekształceń własnościowych pod warunkiem jednak, że przedsiębiorstwa państwowe są tworami stricte statystycznymi, będące w rękach biurokracji rządowej, względnie zarządzane są w sposób menedżerski z mandatu tej biurokracji. Natomiast gdy istnieje silna i polityczna nieskompromitowana tradycja samorządowa oraz polityczny ruch związkowy powodzenie tej metody jest wątpliwe, niezależnie od jej ideologicznych uzasadnień i powtarzania artgumentów o braku alternatywy. Próba jej usilnego zastosowania zrodzić może konflikt polityczny, który z kolei może zagrozić samej transformacji systemowej. Potencjalnie może nawet być przyczyną faktycznego utrwalenia wielu elementów poprzedniego ustroju, gdyż załogi przedsiębiorstw oraz organy samorządu pracowniczego będą bronić "socjalistycznych" przedsiębiorstw państwowych przed ich przekształceniem lub likwidacją w trybie ustawy z 13 lipca 1990 r.: stan ten ma już częściowo miejsce w naszej rzeczywistości.

Należy sądzić, że opór ten będzie przełamywany m.in. mocą dyskryminacji podatkowej przedsiębiorstw państwowych, zachęt finansowych dla prywatyzujących się podmiotów, co jednak może prowadzić do upadku wielu podmiotów, czyli do faktycznego zastosowania czwartej z powyższych norm koncepcji prywatyzacji. Wizja ta, częściowo realizująca się w praktyce, jest chyba najgorszym wariantem transformacji systemowej, prowadzącym do ogólnej degradacji gospodarki, wzrostu bezrobocia i destabilizacji społecznej i politycznej. Sądzę nawet, że nie będzie można jej doprowadzić do końca, gdyż w państwie demokratycznym siły realizujące te koncepcje prędzej czy później zagrożone będą utratą władzy.

W związku z tym, należy rozważyć inne metody prywatyzacji, uwzględniające w większym stopniu uwłaszczenie jako odrębną i chyba najbardziej adekwatną do naszych realiów koncepcję prywatyzacji. W pewnym stopniu jest już ona realizowana w praktyce, gdyż przedsiębiorstwa państwowe, korzystając z swej samodzielności tworzą własne metody przekształceń własnościowych. W związku z tym, że istnieją w tej dziedzinie pewne prawidłowości, można już uogólnić te doświadczenia. Należy więc przedstawić stosowaną już koncepcję tzw. spółki równoległej oraz wywodzące się z wielu środowisk postulaty przekształcenia koncepcji spółki Skarbu Państwa, które w większym stopniu uwzględniają uwłaszczenie jako metodę prywatyzacji.

Spółka równoległa jest reakcją przedsiębiorstw na małą atrakcyjność sposobów prywatyzacji uregulowanych ustawą z 13 lipca 1990 r. Istotą tej metody jest równoległe powstanie obok istniejącego przedsiębiorstwa (stąd nazwa) spółki prawa handlowego[81] założonej głównie lub wyłącznie przez pracowników tego przedsiębiorstwa. Spółka ta występuje w dwóch wariantach:

- spółki o kapitale wyłącznie prywatnym,
- spółki o przewadze kapitału prywatnego, w której mniejszościowy udział lub pakiet akcji ma przedsiębiorstwo państwowe, względnie kilka przedsiębiorstw.

Spółka równoległa występuje w roli dzierżawcy lub najemcy części majątku przedsiębiorstwa lub kilku przedsiębiorstw. Do spółki tej przechodzi część pracowników przedsiębiorstwa, co wiąże się z oczywistych względów z redukcją zatrudnienia w sektorze państwowym.

Ważnym skutkiem tej operacji jest fakt, że spółka równoległa jako podmiot] prywatny jest wrunkowo zwolniona od podatku od wzrostu wynagrodzeń, co pozwala części pracownikom, poprzednio zatrudnionym w przedsiębiorstwie państwowym, poprawić warunki wynagradzania, zarazem stawiając większe wymagania, zwiększając intensywność pracy. Również pozostali pracownicy przedsiębiorstwa, nie zmieniający miejsca pracy, zyskują pośrednio na tej operacji w postaci prawa do dywidendy tej spółki. O paradoksie, mogą oni stanowić - jako wyłączni lub dominujący wspólnicy lub akcjonariusze tej spółki - istotną gwarancję, że wzrost wynagrodzeń w tej spółce będziq skorelowany ze wzrostem zysków, w tym również przeznaczonego na dywidendy.

Część majątku przedsiębiorstwa jest zależnie użytkowana przez spółkę (umo dzierżawy, najmu), w tym również w formie leasingu, względnie jest aportem. Dzię temu przedsiębiorstwo zyskuje dodatkowe dochody, które przede wszystkim mo łagodzić konflikt interesów między pracownikami spółki a załogą przedsiębiorstv Pozwala ta uniknąć frustrującego przypadku spłaty dzierżawionego majątku Skar

[81] W 1990 r. - w związku ze zwolnieniami podatkowymi - spółki te przyjmo również formę spółek jawnych i cywilnych.

Zwolnienie to jest uzależnione od nie stosowania praktyk monopolistyczn przez ten podmiot (Ustawa, 1990b, art.l).

Państwa, na podstawie art. 37 ust.l pkt 3 ustawy z 13 lipca 1990 r., który jest dochodem gospodarki budżetowej: w tym przypadku zasila on przychody przedsiębiorstwa.

Oczywiście warunkiem poprawności tej operacji jest obiektywna i niezależna wycena wartości dzierżawionego maj ątku (aportów rzeczowych w przypadku drugiego wariantu tej spółki) oraz niezanizona wysokość czynszów dzierżawnych. Niekiedy w tym zakresie występują dość patologiczne przypadki, choć z drugiej strony znane są sytuacje, gdy spółka równoległa pokrywa niezależnie od czynszów również dywidendę płatną przez przedsiębiorstwo państwowe do budżetu państwa od dzierżawionego majątku, a nawet podatek od wzrostu wynagrodzeń obciążający ten podmiot, czyli pośrednio finansuje wzrost płac pracowników tego przedsiębiorstwa.

Spółki równoległe służą niekiedy tylko złagodzeniu ciężaru podatku od wzrostu wynagrodzeń. Często jednak są elementami dalekosiężnego programu prywatyzacji, który ma co najmniej cztery warianty docelowe:

- spółka ta stanie się w przyszłości kontrahentem, który zakupi lub wydzierżawi to przedsiębiorstwo po jego likwidacji w trybie art. 37 ust.l pkt 2 i 3 ustawy z 13 lipca 1990 r.; warunek ten zostanie zrealizowany, gdy wprowadzone będą korzystniejsze zasady odpłatności za ten majątek, a zwłaszcza obniżona będzie stopa kredytu refinansowego,

- spółka ta zakupi część lub całość majątku przedsiębiorstwa w przypadku, gdy zostanie ono zlikwidowane (Ustawa, 1980),

- utworzenie pełnowartościowego podmiotu prywatyzowanego przy zachowaniu przedsiębiorstwa państwowego, które tą drogą ma doczekać wprowadzenia lepszych, korzystniejszych dla niego i jego załogi wariantów prywatyzacji od oficjalnie zalecanych przez ustawodawcę,

- spółka ta przekształci się lub utworzy spółkę z udziałem kapitału zagranicznego i powoli wyzwoli się z zależności od przedsiębiorstwa państwowego, z którym organy administracji rządowej będą mogły zrobić to, co zechcą.

Godne podkreślenia jest to, że powstawanie tych spółek nie wyklucza zastosowania w stosunku do macierzystego przedsiębiorstwa innych sposobów prywatyzacji, które przewidziane są w ustawie z 13 lipca 1990 r.j tak więc żadna z dróg nie została zamknięta, choć trudno przypuszczać, że sposoby te będą z zasady zastosowane w tych przypadkach, skoro spółka równoległa jest właśnie rozwiązaniem konkurencyjnym, ucieczką od tych metod.

Dziś jeszcze trudno obiektywnie ocenić spółkę równoległą, a na jej efekty (pozytywne i negatywne) przyjdzie jeszcze poczekać, choć wieleset przedsiębiorstw zamierza utworzyć te podmioty, względnie już je utworzyło. Często są one "produktem ubocznym" próby zastosowania art. 37 ust.l pkt 3 ustawy z 13 lipca 1990 r.: zawiązano spółkę pracowniczą, która miała dzierżawić majątek zlikwidowanego przedsiębiorstwa, lecz wysoka odpłatność na rzecz Skarbu Państwa spowodowała, że

porzucono tę drogę na rzecz wydzierżawienia majątku przez samo przedsiębiorstwo spółce.

W pewnym stopniu jesteśmy świadkami powstawania odrębnej metody prywatyzacji, która nie może być jednak zastosowana w każdym przypadku. Jest to rozwiązanie kontrowersyjne, lecz zarazem o tyle interesujące, że powinno być przedmiotem bacznej obserwacji ze strony teoretyków i praktyków, gdyż dzięki niemu można uzyskać ewolucyjne przejście od przedsiębiorstwa państwowego do spółki prywatnej, nie niszcząc z miejsca struktury oraz funkcji tego pierwszego.

Powyższy sposób prywatyzacji nie powinien jednak zwalniać od poszukiwania korzystniejszych, bardziej uwzględniających koncepcję uwłaszczenia, wariantów przekształcenia przedsiębiorstw państwowych. Muszą one również być bardziej "uodpornione" na patologizację, której niestety mogą poddawać się spółki równoległe. Mają one również dość istotną wadę: w perspektywie pozwalają nabyć majątek przedsiębiorstw państwowych wyłącznie przez ich użytkowników, zostawiając poza nawiasem resztę społeczeństwa, a zwłaszcza pracującą w sferze budżetowej i sektorze prywatnym. W związku z tym pojawiła się alternatywna propozycja prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która - w odróżnieniu od spółki równoległej - nie jest możliwa do zastosowania bez nowelizacji ustawy z 13 lipca 1990 r. Jej istotą jest stopniowe i ewolucyjne uwłaszczenie całości społeczeństwa za pomocą dobrowolnego przekształcania przedsiębiorstw państwowych w spółki, których kapitał, będący - jak w spółce Skarbu Państwa - równowartością sumy funduszy założycielskiego i przedsiębiorstwa, byłby dzielony z mocy prawa na następujące części (pomijam, dla uproszczenia, kapitał zapasowy):

1) równowartość funduszu założycielskiego, będącego niekwestionowanym wkładem organu założycielskiego do majątku przedsiębiorstwa: tę część kapitału spółki ex legę nabywałby Skarb Państwa. Ze względu na to, że udział funduszu założycielskiego w sumie tych funduszy nie przekracza w wielu przedsiębiorstwach nawet 10%, w celu wzmożenia ochrony interesu Skarbu Państwa można rozważyć zasadę, że udział ten nie byłby mniejszy niż np. 10%,

2) równowartość 60% funduszu przedsiębiorstwa: tę część kapitału nabywaliby pracownicy przedsiębiorstwa, względnie również byli pracownicy przedsiębiorstwa (emeryci i renciści); uwłaszczenie to mogłoby mieć charakter zbiorowy, kreując zorganizowaną grupę akcjonariuszy (udziałowców) lub indywidualny: sądzę, że ustawa nie powinna niczego ostatecznie rozstrzygać, a wybór pozostawić bezpośrednio zainteresowanym,

3) równowartość 40% funduszu przedsiębiorstw byłaby centralizowana, tworząc pulę akcji (udziałów), które następnie byłyby rozprowadzane wśród pozostałych obywateli, nie pracujących w przedsiębiorstwach państwowych.

Oczywiście zaproponowana w tej koncepcji proporcja podziału równowartości funduszu przedsiębiorstwa ma charakter modelowy i powinna być przedmiotem

debaty politycznej, uwzględniającej stosunek interesów pracowników przedsiębiorstw państwowych oraz pozostałych grup społecznych.

Przedstawioną koncepcję cechuje to, że:

- pracownicy przedsiębiorstw państwowych byliby uwłaszczeni częścią kapitału spółki nie w sposób aprioryczny i szablonowy (np. 10% kapitału), lecz proporcjonalnie do ich wkładu w majątek przedsiębiorstwa: im większy fundusz przedsiębiorstwa, tym udział ten byłby większy. Ma to głęboko etyczny wymiar i być może zostanie zaakceptowane przez społeczeństwo, zwłaszcza, że koncepcja ta popierana jest przez grupy pracownicze;

- Skarb Państwa swobodnie decydowałby o przeznaczeniu pierwszej puli, mogąc ją sprzedać osobom trzecim, zwłaszcza kapitałowi zagranicznemu albo pozostawić do własnej dyspozycji, czerpiąc z tego tytułu dodatkowe dochody budżetowe. Stanowiłaby ona w początkowym okresie kontrolny pakiet akcji (udziałów) wobec faktu, że pozostały kapitał byłby początkowo co do zasady rozproszony. Czasowy wpływ Skarbu Państwa na funkcjonowanie tych spółek nie może być traktowany pejoratywnie;

- trzecia pula akcji (udziałów), również pozostająca czasowo w ręku Skarbu Państwa, zabezpieczałaby w perspektywie interesy pozostałych obywateli, nie pracujących w przedsiębiorstwach państwowych, dając szanse minimalizacji przypadkowej alokacji własności, tak charakterystycznej w przypadku rozdawnictwa;

- dzięki tej metodzie można relatywnie szybko uzyskać powstanie wielu spółek o dużym udziale kapitału prywatnego przy zachowaniu przejściowego udziału Skarbu Państwa;

- zaspokojono by w ten sposób część aspiracji społecznych, likwidując dwuznaczny stan sui generis "upaństwowienia" kapitału spółek Skarbu Państwa, rodzący frustracje i sprzeciw wobec prywatyzacji ze strony związków zawodowych.

Przede wszystkim jednak, metoda ta daje szansę bezkonfliktowego i ewolucyjnego sprywatyzowania przedsiębiorstw państwowych, zaspokojenia części żądań rewindykacyjnych oraz stworzenia płynnego przejścia od dzisiejszej pracy w przedsiębiorstwie państwowym do przyszłego kapitału, nabytego w drodze uwłaszczenia. Przynajmniej częściowo znikną wówczas charakterystyczne dla dnia dzisiejszego postawy, że "im gorzej, tym lepiej, bo i tak całość kapitału przejmie Skarb Państwa".

Sposób ten, co jest ważne praktycznie, stanowić może alternatywę dla masowego tworzenia spółek równoległych, które nie mogą i nie powinny być uznane za dominujący sposób prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Co ciekawsze, perspektywa zastosowania tej metody może być czynnikiem racjonalizacji procesu tworzenia spółek równoległych. Być może najistotniejszy jest jednak problem podstawowy: powyższy sposób prywatyzacji jest instrumentem uwłaszczenia, które jest alternatywą wobec powszechnego rozdawnictwa. Dzięki temu można uniknąć

.asto&owania tej ostatniej metody, co może oznaczać unikniecie wielu nieobliczalnych niebezpieczeństw wiążących się z jej zastosowaniem. Jeśli ustawa z 13 lipca 1990 r. nie zostanie znowelizowana, jesteśmy skazani na powszechne rozdawnictwo, co zarazem oznacza, że koszty tego eksperymentu są w jakimś stopniu nieuchronne, choć przecież, dzięki nowelizacji, można ich uniknąć.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu alternatywne metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych odnoszą się do rozwiązań obowiązujących na gruncie prawa polskiego. Nie należy ich zbytnio uogólniać, gdyż zgodnie z przyjętymi założeniami odnoszą się one do państw o tradycji samorządu pracowniczego i silnych tendencjach syndykalistycznych.

Bibliografia

Bloomerstein H.J. Marrese M. (1990), *Conditions for the Creation of Competitive Markets in Centrally Planned Economies in Transitions.* Paris. OECD

Izdebski H. (1990), *Prywatyzacja.* Warszawa

Lee B. Neills J. (1990), *Enterprise Reform and Privatization in Socialist Economy.* Washington: The World Bank

Modzelewski W. (1991), *Komentarz do ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń.* Zielona Góra: Univers

---------- (1990), *Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym.* Podstawowe założenia. Zielona Góra: Konstin

Nuti D.M. (1990), *Privatisation of Socialist Economies: General Issues and Polish Case.* Paris: OECD

Prywatyzacja (1991), *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych (zbiór przepisów i komentarze),* red. W.Modzelewski. Zielona Góra: Univers

Ustawa (1980), *Ustawa z dnia 25 września 1980 r. o przedsiębiorstwach państwowych.* Dziennik Ustaw nr 18 poz. 80

---------- (1989), *Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych.* Dziennik Ustaw nr 3 poz. 10

---------- (1990a), *Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.* Dziennik Ustaw nr 51 poz. 298

---------- (1990b), *Ustawa z dnia 22 grudnia 1990 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń.* Dziennik Ustaw 1991 nr 1 poz. 1

Vademecum (1990), *Vademecum prywatyzacji,* red. J.Kwaśniewski, POLTEX

Zarządzenie (1990), *Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 1990 r. w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa.* Monitor Polski nr 43 poz. 334

Edward Golachowski

4. Procesy prywatyzacyjne w krajach postsocjalistycznych

Termin "kraje postsocjalistyczne" odnoszony jest do tych państw Europy Środkowej, w których do łat '90. panował praktycznie monopartyjny system polityczny. Występowała tam, oparta na dominacji własności państwowej, hipertrofia ekonomicznej roli państwa, a polityczne i gospodarcze powiązania międzynarodowe charakteryzowały się przemożnym wpływem Związku Radzieckiego. W krajach tych rozpoczęto kompleksowe przemiany systemu polityczno-ekonomicznego zmierzające ku wzorowanej na Europie Zachodniej, demokracji parlamentarnej i gospodarce rynkowej. Ten kierunek przebudowy uzyskał społeczną akceptację i spełniony został najważniejszy warunek wstępny: likwidacja dotychczasowej roli partii komunistycznej.

Wiosną 1991 r. zbiór tak określonych krajów postsocjalistycznych nie jest (jeszcze) liczny; tworzą go Polska, Węgry, Czecho-Słowacja i unikalne z wielu punktów widzenia, lecz spełniające powyższe warunki - Niemcy Wschodnie[83].

Tło systemowe

Przełomowe zmiany polityczno-ekonomiczne - procesy transformacji krajów postsocjalistycznych - rozpoczęły się w niezwykle trudnej sytuacji, powszechnie określanej jako kryzys. Recesja gospodarcza, silne procesy inflacyjne, powiększające się zadłużenie zagraniczne i szybki wzrost bezrobocia to tylko niektóre jego bieżące przejawy wspólne dla rozpatrywanych krajów. Długookresowe źródła tych zjawisk

[83] Nie są więc przedmiotem rozważań żadne kraje pozaeuropejskie, Związek Radziecki i jego poszczególne republiki oraz kraje bałkańskie (Albania, Jugosławia, Bułgaria i Rumunia). Choć cechy systemowe, bieżąca sytuacja polityczno-ekonomiczna, a szczególnie reformy podejmowane przez te państwa oraz ich części składowe (republiki federacyjne w Jugosławii czy republiki związkowe w ZSRR) wykazują wiele podobieństw w porównaniu do krajów postsocjalistycznych sensu stricto; wykluczenie ich ze zbioru poddanego analizie motywowane jest dotychczasowym stopniem zaawansowania przebudowy, a zwłaszcza utrzymującym się poparciem dla zreformowanych partii komunistycznych i dla koncepcji "socjalistycznej gospodarki rynkowej".

tkwią niewątpliwie w trwającym wiele dziesięcioleci podporządkowaniu wzrostu ekonomicznego i funkcjonowania gospodarki doktrynalnym zaleceniom ideologii i polityki.

W rezultacie struktura gospodarcza krajów postsocjalistycznych jest dysproporcjonalna, o zbyt dużym udziale przemysłu ciężkiego, a zbyt małym przemysłów konsumpcyjnych i usług. Jest to gospodarka o niskiej społecznej wydajności pracy i produktywności środków trwałych, gospodarka pracochłonna, materiało- i energochłonna, o przestarzałych technologiach szkodliwych dla ludzi i środowiska przyrodniczego, o nienowoczesnych produktach, gospodarka niezdolna do endogenicznego postępu technicznego i do sukcesów w międzynarodowej konkurencji. Organizacja gospodarki (struktura podmiotowa) charakteryzuje się dominacją wielkich, monopolistycznych jednostek przy równoczesnym niedorozwoju sfery przedsiębiorstw małych i średnich. Natomiast struktura własnościowa zdominowana była do lat '90. przez "gospodarkę uspołecznioną" czyli własność państwową łącznie z quasi-państwową własnością spółdzielczą. Rola sektora prywatnego była wyłącznie marginesowa - ważnym wyjątkiem było tu polskie rolnictwo.

Ze względu na poważne znaczenie w procesie systemowej transformacji warto podkreślić również inne cechy krajów postsocjalistycznych, tak jak wyżej wymienione wspólne dla nich i równocześnie odróżniające je od Europy Zachodniej. Chodzi o specyficzną strukturę społeczną, a zwłaszcza brak klasy właścicieli kapitału, praktyczny brak klasy indywidualnych przedsiębiorców poza rolnictwem i w samym rolnictwie (trudno za takich uznać polskich chłopów o bardzo tradycyjnej mentalności i sposobach gospodarowania - w pozostałych krajach brak nawet klasy chłopów indywidualnych oraz szybki rozwój tzw. lumpenburżuazji ("prywaciarzy") związanej z II obiegiem gospodarczym i z istoty odległej od rzetelnego, solidnego i uczciwego kupca czy producenta. Chodzi także o szczególne cechy świadomości społecznej, jak nieufność wobec gospodarki prywatnej, uważanej w rezultacie indoktrynacji i własnych skromnych doświadczeń za drapieżną, żywiołową i bezwzględną, jak społeczne przywiązanie do niektórych idei lewicowych (egalitaryzm czy samorządność pracownicza) oraz o świadomość opiekuńczych obowiązków państwa. Nie można też pominąć cech innych, jaksłaba dyscyplina pracy, niska jakość pracy i poważne patologi społeczne.

Opisana głównymi cechami systemowymi, bieżącymi zjawiskami kryzysowymi charakterystyką strukturalną sytuacja wyjściowa procesu transformacji krajó postsocjalistycznych jest bardzo złożona i trudna. Nowoczesna, zamożna i efektywn gospodarka zachodnioeuropejska jawi się więc jako atrakcyjna alternatywa - transformacji można uznać za określony i społecznie akceptowany. Problemem j natomiast określenie strategii transformacji, a w szczególności sekwen poszczególnych pociągnięć polityki makroekonomicznej. Jest to już obszerny dzisiejszej literaturze przedmiot dyskusji ekonomistów (zob. np. Lipton, Sachs, 1

Nuti, 1990; Transformation, 1990; Winiecki, 1990), lecz przede wszystkim przedmiot decyzji kierownictw krajów postsocjalistycznych.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że po wstępnych, wręcz elementarnych przemianach politycznych oraz po niezbędnym okresie przygotowania strategicznego i legislacyjnego, na czołowe miejsce wysuwa się pakiet przedsięwzięć stabilizacyjnych - tym pilniejszy, ostrzejszy i bardziej uciążliwy społecznie, im głębszej nierównowadze gospodarczej ma zaradzić. Następnie uruchamiany jest zestaw pociągnięć liberalizujących działalność wszystkich podmiotów ekonomicznych - w szczególności likwidacja dotychczasowej formuły planowania centralnego, liberalizacja w zakresie cen i kursów walutowych, otwarcie w stosunkach gospodarczych z zagranicą oraz reformy w systemie bankowym i w zasadach podejmowania działalności gospodarczej przez nowe podmioty krajowe i zagraniczne. Kolejny pakiet to przedsięwzięcia zmierzające do dogłębnej przebudowy rzeczowej, organizacyjnej i własnościowej struktury gospodarki - wśród nich zaś zwłaszcza polityka restrukturyzacji przemysłu, demonopolizacja i przekształcenia własnościowe.

Trzy powyższe zestawy pociągnięć polityki ekonomicznej nie tylko składają się z dziesiątków bardziej szczegółowych działań, co do których należy podjąć decyzje o ostrości i sekwencji, lecz również ściśle warunkują wzajemnie swój przebieg tworząc bardzo złożoną sieć sprzężeń. Sama transformacja od gospodarki centralnie planowanej ku gospodarce rynkowej jest przy tym eksperymentem dokonywanym po raz pierwszy w historii. Wiele tu niejasności, niepewności, wahań, a równocześnie brak wzorców postępowania architektów przebudowy i wzorów reakcji gospodarki i społeczeństwa. Nie ma tu gwarancji osiągnięcia charakterystycznego dla Europy Zachodniej, wysokiego poziomu efektywności gospodarowania i w konsekwencji właściwej jej zamożności. Gospodarka rynkowa we współczesnym świecie to nie tylko kraje, którym można pozazdrościć sukcesów, lecz również - znacznie liczniejsze - kraje borykające się z poważnymi trudnościami.

Dodajmy jeszcze, że sekwencja zarówno strategicznych składników procesu transformacji (stabilizacja, liberalizacja i restrukturyzacja), jak i posunięć bardziej szczegółowych (w sprawie przekształceń struktury własnościowej sa to na przykład decyzje o skali i tempie prywatyzacji, jej metodach i technikach, zakresie kontroli i regulacji rządowej) nie może wynikać jedynie z ekonomicznej logiki przebudowy. Są tu bowiem silne uwarunkowania polityczne - transformacja jest przecież przede wszystkim procesem politycznym, a początkowa społeczna akceptacja kierunku, strategii i szybkości transformacji może pod wpływem kosztów przebudowy i jej pierwszych rezultatów zmienić się w społeczne żądania korekt czy poważnych zmian ostrości i sekwencji przedsięwzięć, a nawet w żądania zaniechania reform szczególnie dotkliwych. Przebieg transformacji jest politycznie determinowany - tezę taką wyraźnie potwierdzają ubiegłoroczne doświadczenia we wszystkich rozpatrywanych krajach postsocjalistycznych.

Specyficzne cechy zmian własnościowych

Przebudowa własnościowej struktury gospodarki w krajach postsocjalistycznych - w tym szeroka prywatyzacja własności państwowej - powszechnie uznawana jest za jeden z fundamentów procesu transformacji i zasadniczy warunek jego długookresowego powodzenia. Jest naturalne, że przystępując do prywatyzacji obserwuje się doświadczenia innych, przykłady sposobów i skutków zmiany właściciela z państwowego na prywatnego .

Prywatyzacj a składników sektora państwowego (publicznego) miała już miejsce w wielu kraj ach świata rozwiniętego i rozwij aj ącego się - przede wszystkim w latach ' 80[84]. Jednoznacznie łączy się to z tzw. rewolucją konserwatywną w poglądach politycznych i ekonomicznych oraz z doświadczeniami praktyki - z przewagą, jaką w ciągu ostatnich dziesięcioleci wykazała liberalna gospodarka rynkowa nad zbiurokratyzowaną gospodarką znacjonalizowaną. Prywatyzacja ma na celu zwiększenie wolności gospodarczej i politycznej, rozbudowę warunków konkurencji, uruchomienie motywacji przedsiębiorczej, a spodziewany wynik to przede wszystkim wzrost sprawności ekonomicznej.

Kłopot jednak polega na tym, że możliwość naśladowania przez kraje postsocjalistyczne przykładów uwieńczonych sukcesem jest niewysoka, zbyt wiele tu różnic. Wskażmy ważniejsze z nich - mając w pamięci także zagadnienia już opisane w charakterystyce punktu wyjścia.

U podstaw nacjonalizacji (tworzenia sektora publicznego) w krajach o gospodarce rynkowej leżało wiele przyczyn, m.in.:

- wykorzystanie korzyści z wielkiej skali wytwarzania i możliwość utrzymywania niskich cen (np. produkcja energii elektrycznej i gazu, wodociągi i kanalizacja, transport i usługi poczty);
- zapewnienie istnienia i działania uważanych za domenę państwa składników sfery usług publicznych (np. bezpieczeństwo i obrona narodowa, ochrona zdrowia i oświata);
- pomoc przeżywaj ącym trudności tradycyjnym dziedzinom przemysłu i ochrona znajdujących się tam licznych miejsc pracy (np. przemysł węglowy, hutnictwo, ciężki przemysł maszynowy).

W przypadku "budowniczych socjalizmu" zasadnicza przyczyna nacjonalizacji wynikała z ideologii komunistycznej, której wskazania realizowano w sposób dogmatyczny, bez uwzględnienia materialnych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań.

[84] Doświadczenia zachodnioeuropejskie, zwłaszcza brytyjskie, przedstawione są np. w Vickers Yarrow (1988), Privatisation (1989a). Przebieg prywatyzacji w innych krajach opisany jest np. w Privatisation (1989b).

Odmienność przyczyn powstania spowodowała zasadniczą różnice skali sektora znacjonalizowanego. W krajach Zachodu sektor ten stał się dodatkiem do sektora prywatnego i gospodarka jako całość pozostała gospodarką rynkową. W krajach Europy Środkowej zakres nacjonalizacji był ogromny i sektor prywatny przestał się praktycznie liczyć - uległ zmianie typ gospodarki: z rynkowej na centralnie planowaną.

Różnice w skali nacjonalizacji i w konsekwencji w rodzaju otoczenia przedsiębiorstw państwowych doprowadziły do ich zupełnej odmienności w obu typach systemu ekonomicznego. Dominujący w gospodarce jako całości rodzaj stosunków własnościowych i ogólne warunki bieżącego funkcjonowania przesądziły o charakterystyce ekonomicznej: zachodnie przedsiębiorstwo publiczne pozostało składnikiem gospodarki rynkowej i do jej wymogów musiało się dostosować działając prawie jak przedsiębiorstwo prywatne, natomiast wschodnioeuropejskie przedsiębiorstwo państwowe szybko stało się niesamodzielnym zakładem, a cała gospodarka narodowa działała jak "jedna wielka fabryka".

Odmienna geneza, skala i warunki działania sektora państwowego w obu systemach ekonomicznych, a także odmienności w ogólnym poziomie rozwoju gospodarczego i w zamożności społeczeństwa powodują dziś wielkie różnice w procesie prywatyzacji. W krajach Zachodu mamy do czynienia ze sprzedażą nieznacznej części ogólnego zasobu środków produkcji, części należącej do wyraźnie określonego właściciela - państwowych osób prawnych. Sprzedaż ta odbywa się w odpowiadającym gospodarce rynkowej środowisku instytucjonalno-prawnym (podkreślmy tu wyjątkową drogę gospodarki wschodnioniemieckiej gwałtownie "wrzuconej" w gotowe, zachodnioniemieckie środowisko). Prywatyzacja zachodnia dokonuje się na sprawnie działających rynkach kapitałowych, w warunkach umożliwiających realistyczną wycenę wartości i całych przedsiębiorstw i akcji reprezentujących cząstki ich majątku. Proces przebiega przy dobrze funkcjonującej infrastrukturze, zwłaszcza w dziedzinie informacji, telekomunikacji i usług bankowych. Nie ma bariery kapitałowej - potencjalnie nabywcy mają odpowiednie zasoby środków finansowych, które zresztą łatwo mogą uzupełniać kredytem bankowym.

Sprzedaż majątku publicznego nie ma też szczególnej otoczki psychologicznej czy ideologicznej - nigdy nie tłumaczono tam ani ogółowi obywateli, ani załogom poszczególnych przedsiębiorstw, że własność państwowa jest własnością społeczną, której oni są współwłaścicielami. Brak także takich instytucji społecznych, które zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech zdobyły poważny wpływ na podejmowanie decyzji o całej własności państwowej i o jej zakładowych cząstkach (chodzi głównie o tzw. uspołecznione planowanie centralne i o silne organy samorządu pracowniczego).

W krajach postsocjalistycznych operacja przekształcenia stosunków własnościowych ma charakter bezprecedensowy. Do niewątpliwych cech wspólnych należy to, że postsocjalistyczne państwa chcą sprzedać:

- coś, czego właściciel był dotąd niejasno określony;

- coś, co stanowi ogromną większość krajowego zasobu środków produkcji, ale o nikomu nieznanej wartości rynkowej;
- coś, na co ludzie nie tylko nie mają pieniędzy, ale nawet - w ogromnej większości - nie mają także ochoty[85];
- ogromne ilości papierów wartościowych w warunkach braku doświadczeń praktycznych, a nawet braku podstawowej instytucjonalnej i materialnej infrastruktury rynku kapitałowego[86];
- w krótkim czasie - kilku lat - tysiące przedsiębiorstw, gdyż od przeprowadzenia prywatyzacji własności państwowej zależy całość procesu transformacji systemu ekonomicznego, a od stworzenia nowej klasy małych i średnich posiadaczy - powodzenie i trwałość przebudowy systemu politycznego (Kornai, 1990, zwłaszcza temu problemowi nadaje ogromną wagę).

Już rozwiązanie pierwszego problemu - identyfikacja właściciela - stwarza poważne trudności: wskażmy tylko niektóre zagadnienia. Własność państwową przedstawiano dotychczas jako własność społeczną, współwłasność wszystkich obywateli - dlaczego mają więc oni *kupować,* a nie po prostu *brać* to, co i tak jest już ich własnością? Równocześnie jednak społeczeństwo nie czuło się autentycznym podmiotem ekonomicznym własności państwowej - popularna opinia mówiła tu o własności niczyjej. Któż może więc być upoważniony do sprzedawania na własny rachunek takiej własności bezimiennej - ponownie rozwiązaniem najprostszym jest *brać,* a nie *kupować* to, co jest niczyje.

Stanowisko władz w krajach postsocjalistycznych jest tu wyraźne - właścicielem ma być wyłącznie państwo[87]. Oczywiste jest jednak, że przeforsowanie takiego rozwiązania będącego w istocie rzeczy renacjonalizacją, narusza istniejące od lat struktury interesów ekonomicznych, natrafia na silny opór dotychczasowych ąuasi-właścicieli, zwłaszcza załóg pracowniczych i przedstawicieli kadr kierowniczych na różnych

[85] Zasoby pieniężne ludności w krajach postsocjalistycznych odpowiadają zaledwie kilku procentom wartości własności państwowej (Grosfeld, Hare, 1991). O skłonności do przeznaczenia tych zasobów na zakup akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych niech świadczy jeden przykład; lutowy sondaż CBOS podaje, że jedynie 7,7% Polaków zamierza inwestować w takie akq'e.

[86] Na przykład giełda kapitałowa działa na Węgrzech dopiero od czerwca 1990, w Polsce ruszyła w kwietniu 1991, w Czecho-Słowacji planuje sie jej uruchomienie jesienią 1991 r., a w Niemczech Wschodnich zaledwie rozważa się możliwość wprowadzenia akcji przedsiębiorstw administrowanych przez Urząd Powierniczy do normalnych transakcji giełd zachodnioniemieckich.

[87] Reprezentowane przez specjalnie tworzone instytucje: Urząd Powierniczy Niemczech Wschodnich, Agencję Majątku Państwowego na Węgrzech, federalny republikańskie Fundusze Majątku Narodowego w Czecho-Słowacji - w Polsce zaś Skarb Państwa, w imieniu którego do czasu uchwalenia odpowiedniej ustawy działa minist finansów.

poziomach zarządzania własnością państwową. A opór ten oznacza potężne społeczne hamulce procesu prywatyzacji.

Podkreślmy jeszcze jeden problem. Pieniężne zasoby ludności w krajach postsocjalistycznych są nie tylko nieduże (wyjątkowa jest tu sytuacja NRD wchłoniętej przez RFN), ale i skoncentrowane w posiadaniu niewielkiej części społeczeństwa. Lecz sprzedaż majątku państwowego tym właśnie ludziom bogatym budzi zrozumiałe opory społeczne. W dotychczasowym systemie można było bowiem nagromadzić jedynie "kapitał czarny", związany z działalnością nielegalną, z tzw. gospodarką ukrytą czy wreszcie z prywaciarsko-spekulacyjną formą funkcjonowania nielicznych dotąd firm prywatnych. Drugi rodzaj poważnych pieniędzy to "kapitał czerwony" w rękach beneficjentów systemu dotychczasowego - przedstawicieli komunistycznej nomenklatury. Normalni obywatele byli natomiast w stanie nagromadzić jedynie niewielkie - jeśli jakiekolwiek - oszczędności, które nie dają im szans przekształcenia się w prawdziwych posiadaczy. Nic dziwnego, że sprzedaż własności państwowej budzi różnorodne wątpliwości i opory społeczne.

Dodajmy, że wobec niskiej stopy życiowej oczekiwać należy, iż poważna część oszczędnościowych zasobów ludności przeznaczona zostanie na zakup trwałych dóbr konsumpcyjnych lub na bezpieczne lokaty bankowe. Jeśli nawet część obywateli zdecyduje się na produkcyjne zastosowanie własnych pieniędzy, to jedynie nieliczni uczynią to zakupując cząstki własności państwowej - znacznie bardziej atrakcyjne od przestarzałych państwowych gigantów o niepewnej przyszłości wydają się bowiem przedsięwzięcia drobne, elastyczne, indywidualne lub kilkuosobowe.

Inne warianty sprzedaży przedsiębiorstw państwowych to transakcje z inwestorami zagranicznymi. I tu jednak zainteresowanie jest niewielkie (co bardzo wymownie pokazuje przykład przedsiębiorstw wschodnioniemieckich), ograniczone do okazji taniego nabycia pojedynczych zakładów wyróżniających się bardzo dobrą kondycją ekonomiczną, a zwłaszcza trwałymi związkami z rynkiem światowym: tylko "rodzynki" mogą liczyć na ten popyt. Zwróćmy też uwagę, że tu także silne są opory społeczne przeciw "wyprzedaży kraju kapitałowi obcemu", co nie dziwi po blisko półwiecznej indoktrynacji i praktycznym odcięciu krajów postsocjalistycznych od Europy Zachodniej.

W analizach prywatyzacji w krajach postsocjalistycznych dokonywanych z zachodniej perspektywy (por.Danji, Milanovic, 1990; Grosfeld, Hare, 1991; Lipton, Sachs, 1990) opisane powyżej różnice nie w pełni są dostrzegane, co wyraża się następnie m.in. w społeczno-politycznych wadach dróg prywatyzacji sugerowanych przez zachodnich doradców. Wydaje się równocześnie, że instytucje odpowiedzialne za przebieg przekształceń własnościowych przypisują zbyt małe znaczenie wzajemnej wymianie doświadczeń prywatyzacyjnych pomiędzy poszczególnymi krajami postsocjalistycznymi, choć ze względu na podobieństwo problemów właśnie tu najwięcej się można nauczyć.

Części składowe procesu prywatyzacji

Przekształcenia własnościowe w krajach postsocjalistycznych złożone są z wielu szczegółowych procesów o wspólnym kierunku, stanowiącym odmienną jakość, kontrtendencję wobec realizowanych dotychczas procesów rozszerzania i pogłębiania uspołecznienia własności. Dzisiejszy kierunek to prywatyzacja. Wyróżnić tu można dwie klasy przekształceń:
- prywatyzacja obok własności państwowej;
- prywatyzacja kosztem własności państwowej.

Przez prywatyzację obok własności państwowej rozumiemy autonomiczny rozwój różnych rodzajów i form własności prywatnej, indywidualnej i zbiorowej. Jest to część prywatyzacji gospodarki narodowej, gdyż w rezultacie rośnie znaczenie sektora prywatnego i maleje znaczenie sektora państwowego, choć bez jego fizycznego uszczuplenia.

Dla jej realizacji aparat państwowy musi ograniczyćswą dotychczasową ingerencję w nawet codzienną działalność innych właścicieli, zwłaszcza spółdzielni. Muszą zostać zniesione dotychczasowe bariery pozaekonomiczne, ograniczające rozwój innych form własności (np. limity zatrudnienia w firmach prywatnych, górne granice powierzchni prywatnych gospodarstw rolnych czy bariery stawiane przed inwestorami zagranicznymi). Musi też zostać zapewnione równoprawne traktowanie różnych I rodzajów i form własności. Rola państwa sprowadza się tu więc do zmniejszenia bezpośredniego oddziaływania na gospodarowanie innych, do stworzenia instrumentacji prawnej otwierającej możliwość podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej przez innych właścicieli oraz do kontroli przestrzegania I prawa. Wiosną roku 1991 w rozpatrywanych krajach postsocjalistycznych wymienione I warunki wyjściowe można uważać w zasadzie za już zrealizowane.

Możliwe jest także, często postulowane i już w jakimś stopniu dokonywane, udzielanie przez państwo pomocy sektorowi prywatnemu, zwłaszcza w pierwszym okresie działalności nowych przedsiębiorstw - chodzi o ulgi podatkowe, pomoc kredytową czy tworzenie przedsiębiorstw mieszanych państwowo-prywatnych. Jednak ten rodzaj prywatyzacji zachodzi głównie wskutek uruchomienia zasobów kapitałowych ludności i dzięki autonomicznej inicjatywie przedsiębiorczej, a także w wyniku wkroczenia kapitałów zagranicznych. W sumie jest to droga relatywnie szybka - czego dowodzi znaczący rozwój sektora prywatnego w krajach postsocjalistycznych I (Grosfeld, Hare, 1991) w ciągu roku 1990 - prowadząca do wyraźnego obniżenia I znaczenia własności państwowej w gospodarce (mierzonego np. jej udziałem w I wytwarzaniu dochodu narodowego), do rozbudowy stosunków rynkowych i I mechanizmów konkurencji.

Zmiany obok własności państwowej, choć ex definitione dokonują się "obok", są

ściśle związane ze zmianami samej własności państwowej. Chodzi przede wszystkim o to, że gospodarka narodowa niezależnie od rodzajów i form własności funkcjonujących w niej jednostek gospodarczych tworzy pewien system określony wytwarzaniem puli podażowej dla tych samych odbiorców, korzystaniem z tego samego rynku zasobów materiałowych i rynku siły roboczej. Znaczący rozwój nowych podmiotów gospodarczych, należących do sektora prywatnego wkracza więc na dotychczasowe pole działania przedsiębiorstw państwowych, wprowadza rywalizację o rynki zbytu, o źródła zaopatrzenia, o zasoby siły roboczej - konstruuje więc uwarunkowania konkurencyjne. Przedsiębiorstwa państwowe chcąc utrzymać się na powierzchni muszą do tej konkurencji przystąpić, muszą zmienić metody działania. W takim znaczeniu "zmiany obok" silnie działają na "zmiany wewnątrz".

Podstawowym składnikiem procesu prywatyzacji obok własności państwowej jest autonomiczny rozwój sektora prywatnego - własności prywatnej indywidualnej i zbiorowej, nowych podmiotów krajowych, zagranicznych i mieszanych. W tej klasie zmian własnościowych mieszczą się także procesy usamodzielnienia i "odpaństwowienia" przedsiębiorstw spółdzielczych i należących do organizacji społecznych, gdzie własność dotychczas quasi-państwowa przekształca się w jednoznacznie prywatne przedsięwzięcia grupy współwłaścicieli.

Druga klasa procesów prywatyzacyjnych w krajach postsocjalistycznych obejmuje te, które dokonują się kosztem własności państwowej, tzn. następuje przejście składników dotychczasowego majątku państwowego na własność innych podmiotów. W rezultacie absolutnemu zmniejszeniu podlega wartość i zakres własności państwowej, maleje jej znaczenie w gospodarce narodowej. Taka prywatyzacja własności państwowej prowadzona jest przez upoważnione instytucje państwowe, wymaga obszernej instrumentacji prawnej, wysiłku organizacyjnego, kosztów, czasu.

Zasadnicze części składowe procesu prywatyzacji kosztem własności państwowej to tzw. mała prywatyzacja, likwidacja przedsiębiorstw państwowych i sprzedaż (a także dzierżawa bądź leasing) ich majątku, wydzielanie z dotychczasowej własności państwowej innych rodzajów własności publicznej, na przykład własności komunalnej i gminnej, własności fundacji i instytucji społecznych (non-profit) oraz reprywatyzacja, czyli zwrot majątku byłym właścicielom i sprawa o największym znaczeniu: prywatyzacja wielkich przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza przemysłowych.

Powyższy podział procesów prywatyzacyjnych na przebiegające obok, bądź kosztem własności państwowej niewątpliwie pozwala na intelektualne uporządkowanie bardzo złożonego obrazu przekształceń własnościowych; jest także dogodny z punktu widzenia określenia rodzaju i zadań instytucji odpowiedzialnych za prywatyzację. Wydaje się jednak, że dla uchwycenia przebiegu zmian strukturalnych w całości gospodarki ważne znaczenie ma podział inny:

- tworzenie sfery małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych;
- kształtowanie przyszłości wielkich przedsiębiorstw państwowych (tzw. wielka prywatyzacja).

O wadze rozbudowy sfery małych i średnich przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych świadczą porównania z krajami wysokorozwiniętymi. Przytoczmy tylko jeden wymownyprzy kład: pod koniec lat '80. wzakładach zatrudniających poniżej 1.000 osób w przemyśle RFN pracowało ponad 60% ogółu pracowników, a w przemyśle NRD zaledwie 24% (Jahrbuch , 1989).

Szybki rozwój sfery drobnej przedsiębiorczości jest w krajach postsocjalistycznych niezbędny, jeśli zbliżać się mają do strukturalnej charakterystyki zachodnioeuropejskiej gospodarki rynkowej. Wydaje się przy tym, że z punktu widzenia zmian struktury gospodarczej nie ma zbyt wielkiego znaczenia, jakie procesy doprowadziły do tworzenia nowych małych i średnich przedsiębiorstw: autonomiczny rozwój sektora prywatnego, inwestycje zagraniczne, mała prywatyzacja własności państwowej czy jeszcze inne. Ważny jest rezultat końcowy.

Nie można jednak również krótko skwitować procesu, który w ostatnich miesiącach urósł do rangi tematu priorytetowego, a mianowicie procesu reprywatyzacji.

Rozwiązanie problemu zwrotu majątku byłym właścicielom jest wyjątkowo trudne. W najszerszym znaczeniu chodzi bowiem o respektowanie po przeszło 50 latach stosunków własnościowych sprzed II wojny światowej. Na ich radykalną zmianę w tym tak długim okresie - prócz normalnych i nieuniknionych przemian przedmiotów własności - złożyło się we wszystkich krajach postsocjalistycznych wiele procesów; wymieńmy tylko wspólne i najważniejsze:

- przedwojenne i wojenne zmiany właścicieli, w szczególności związane z kwestią żydowską, z niemiecką okupacją i wojennymi stratami ludnościowymi;
- zmiany bezpośrednio powojenne, a zwłaszcza poważne przesunięcia granic państwowych i międzynarodowe migracje ludności;
- zmiany własnościowe związane z tworzeniem nowego ustroju społeczno-ekonomicznego, a przede wszystkim nacjonalizacja, reformy rolne i późniejsze procesy kolektywizacji;
- bezprawne (nawet według ówczesnych praw) odbieranie własności prywatnej zarówno w toku głównych reform własnościowych, jak i później w okresach przyspieszonej realizacji "zadań okresu przejściowego od kapitalizmu do socjalizmu";
- prowadzona przez ponad 40 lat polityka konfiskaty własności "uciekinierów", tj. emigrantów politycznych i ekonomicznych.

W rozwiązywaniu problemów reprywatyzacji chodzi nie tylko o naprawienie szkód wyrządzonych byłym właścicielom, o zdobycie przez nowe władze zaufania czy o przywrócenie szacunku dla własności prywatnej. Jest to także sprawa ściśle ekonomiczna, sprawa obciążenia państwa wypłatą odszkodowań, sprawa zmniejszenia majątku państwowego czy wreszcie sprawa uzyskania przez wielu obywateli środków pozwalających na podjęcie działalności gospodarczej. Jest to też problem stosunków międzynarodowych, gdyż zagraniczni ex-właściciele często uzależniają swe ewentualne zaangażowanie kapitałowe od realizacji ich roszczeń majątkowych.

Dodajmy, że utrzymywanie się niepewności co do zakresu i sposobu reprywatyzacji jest silnym hamulcem prywatyzacji sensu stricto, zwłaszcza małej prywatyzacji.

W Polsce proces reprywatyzacji nie doczekał się jeszcze uregulowania prawnego, choć już realizowane są pojedyncze przypadki zwrotu majątku. Wydaje się, że rząd stoi na stanowisku maksymalnie możliwej minimalizacji problemu: nie kwestionuje wielkich reform własnościowych; nie sięga do lat wojennych i przedwojennych; zwrotowi ma podlegać jedynie ten majątek, który został przejęty przez państwo komunistyczne z naruszeniem ówcześnie obowiązującego prawa: gdy zwrot "w naturze" okaże się niemożliwy, nastąpi tylko wypłata odszkodowania w papierach wartościowych. Są jednak także koncepcje inne, szersze niż rządowe - uwzględniają one w szczególności praktyczne unieważnienie ustawy nacjonalizacyjnej. Rozwiązań jeszcze nie ma.

Parlament węgierski przyjął w grudniu 1990 r. pierwszą ustawę o reprywatyzacji, dotyczącą jedynie wypłaty odszkodowań (w papierach wartościowych) za własność prywatną przejętą przez państwo z naruszeniem przepisów prawnych. Była to realizacja wcześniejszych zapowiedzi rządu o możliwości rekompensat za bezprawnie zabraną własność prywatną. Zasięg reprywatyzacji miał być bardzo niewielki ze względu na polityczno-prawną złożoność problemu i ekonomiczne skutki wypłaty odszkodowań.

Jednak już w lutym 1991 r. przedłożono w parlamencie węgierskim - z inicjatywy Partii Drobnych Posiadaczy - projekt ustawy o odszkodowaniach za mienie skonfiskowane przez komunistów (czyli projekt drugiej ustawy reprywatyzacyjnej). Tym razem chodzi o poważne rozszerzenie zakresu; zwrotowi podlegać mają drobne przedsiębiorstwa i, co jest sprawą zasadniczą, użytki rolne. Ustawa została uchwalona w kwietniu 1991 r.; zgodnie z nią zwrotowi "in natura" podlegać mają gospodarstwa rolne o powierzchni do 50 ha.

Interesujące jest, że węgierskie partie opozycyjne występują zdecydowanie przeciw reprywatyzacji domagając się raczej rekompensaty dla wszystkich obywateli w postaci bonów kapitałowych.

Berliński Urząd Powierniczy, odpowiedzialny za prywatyzację na terenie byłej NRD, mimo załatwienia już ok. 20 tys. wniosków boryka się z ponad milionem roszczeń reprywatyzacyjnych. Obejmują one łącznie ok. 40% własności państwowej poza rolnictwem oraz blisko połowę państwowych użytków rolnych. Roszczenia dotyczą wywłaszczeń z różnych okresów, od lat trzydziestych, gdy naziści przejmowali majątek żydowski, poprzez lata 1945-1949, gdy rządziły radzieckie władze okupacyjne, aż po ostatnią falę nacjonalizacyjną z roku 1972.

Co prawda, w porozumieniu z ZSRR uznano, że przemiany własnościowe z lat 1945-1949 mają nie podlegać reklamacjom, a w Układzie Zjednoczeniowym zapisano, że roszczenia dotyczące majątku znacjonalizowanego w latach 1949-1972 będą załatwiane głównie za pomocą odszkodowań, ale ex-właściciele - głównie zresztą z

Niemiec Zachodnich - uważają te ustalenia za niezgodne z konstytucją i domagają się fizycznego zwrotu utraconych przedmiotów własności (w kwietniu 1991 r. Trybunał Konstytucyjny odrzucił możliwość rewizji zmian własnościowych, przeprowadzonych przez radzieckie władze okupacyjne).

Sprawa reprywatyzacji bydunków i ziemi (ponad 95% roszczeń) jest tak złożona, że być może jej rozwiązanie zostanie ujęte w specjalnej ustawie. Natomiast w sprawie własności przemysłowej i usługowej ustalono ostatnio, że do końca 1992 r. pierwszeństwo należy się nie tyle inwestorom (nabywcom) bądź ex-właścicielom lecz tym, którzy zapewnią utrzymanie dotychczasowej liczby miejsc pracy i rozwój działalności. Zwrot własności uwarunkowany więc będzie perspektywami ekonomicznymi, zaś były właściciel zawsze może liczyć na odszkodowanie - po decyzji sądowej, lecz nie zawsze na fizyczny zwrot majątku.

Najbardziej radykalne stanowisko w sprawie reprywatyzacji zajęła Czecho-słowacja. Pierwszą ustawę o reprywatyzacji uchwalono już wpaździerniku 1990 r. (tzw. mała ustawa restytucyjna). Dotyczy ona wyłącznie drobnej własności prywatnej przejętej przez państwo w latach 1955-1962. Zwrot majątku następować będzie na drodze sądowej na wniosek ex-właścicieli lub ich bezpośrednich następców. Jeśli zwrot fizyczny okaże się niemożliwy, nastąpi wypłata odszkodowania.

Po wyjątkowo burzliwych dyskusjach parlament federalny przyjął 21 lutego 1991 r. drugą ustawę reprywatyzacyjną (tzw. prawo o pozasądowej rehabilitacji), akt znacznie szerszy od poprzedniego. Nowa ustawa restytucyjna dotyczy obiektów nierolniczych przejętych przez państwo w latach 1948-1989. Ocenia się, że w wyniku jej realizacji ok. 10% majątku narodowego (tj. o wartości ok. 300 mld koron, czyli 10 mld.USD) przejdzie na własność prywatną. Zdaniem rządu ma to spowodować wyraźne przyspieszenie procesu transformacji ku gospodarce rynkowej i poważnie wesprzeć ekonomicznie jej ostoję polityczną - klasę średnią.

Jest interesujące, że przewidziana ustawą procedura restytucji będzie miała charakter pozasądowy i wręcz ekspresowy. Obywatele czecho-słowaccy mają do 30 września 1991 r. zgłosić roszczenia, natomiast korzystające dotychczas z tych obiektów "osoby zobowiązane" będą musiały przekazać przedmiot reklamacji do 31 października. Już dziś można przewidywać ogromną falę sporów zrodzonych taką ustawą.

W problematyce reprywatyzacyjnej czekają w Czecho-Słowacji na ustawowe rozwiązania jeszcze dwie chyba najbardziej złożone sprawy: rewizja reform rolnych czyli reprywatyzacja ziemi oraz rewizja głównych aktów nacjonalizacyjnych z lat 1945-1948 łącznie z poważnym problemem mienia poniemieckiego (po wysiedlonych Niemcach Sudeckich).

Problemy wielkiej prywatyzacji

Rozstrzygnięcia co do przyszłości największych przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych mają zasadnicze znaczenie dla ukształtowania rzeczowej, organizacyjnej i własnościowej struktury gospodarki. Dotychczasowy, wyjątkowo wysoki stopień koncentracji, zwłaszcza w przemyśle spowodował bowiem, że udział zajmujących często monopolistyczną pozycję wielkich (powyżej 1.000 pracowników) przedsiębiorstw państwowych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych jest nieduży, natomiast ich udział w zatrudnieniu i produkcji jest wielokrotnie wyższy[88].

Wielkie przedsiębiorstwa będą również przedmiotem prywatyzacji w krajach postsocjalistycznych. Część z nich jednak, w ramach planowanych procesów dekoncentracji i demonopolizacji, zostanie podzielona na liczne przedsiębiorstwa średnie i małe, które z kolei mogą podlegać małej prywatyzacji - dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw o terytorialnie wyodrębnionych zakładach, zgrupowanych na zasadzie połączeń poziomych[8]*. Małe jednostki powstałe z podziału wielkich mogą też zostać przekazane nieodpłatnie na własność komunalną i gminną, własność fundacji, stowarzyszeń i instytucji społecznych.

Ze względu na zacofanie technologiczne, wysokie koszty produkcji i malejące możliwości sprzedaży produktów pewna część wielkich przedsiębiorstw zbankrutuje - szacunkowo oceny ekspertów mówią tu o możliwości upadku w poszczególnych krajach postsocjalistycznych od 1/3 do 2/3 ogólnej liczby przedsiębiorstw przemysłowych. Jednostka zbankrutowana zostanie zlikwidowana, a składniki jej majątku sprzedane na aukcjach za prawdopodobnie niezwykle niskie ceny, odpowiadające wartości złomu[90].

Oba powyższe procesy wyłączą z wielkiej prywatyzacji co najmniej połowę

[88] Przykładowo w przemyśle polskim w 1989 r. było 1.000 takich przedsiębiorstw. Stanowiły one 1/6 ogólnej liczby przedsiębiorstw przemysłowych, a zatrudniały 2/3 pracowników przemysłu i dostarczały 2/3 produkcji sprzedanej przemysłu (Rocznik, 1990. s.293).

[89] Według wypowiedzi przedstawicieli Urzędu Powierniczego z 8 tys. przedsiębiorstw byłej NRD można bez trudu utworzyć ok. 50 tys. małych samodzielnych zakładów nie naruszając przy tym ekonomicznie uzasadnionych powiązań między nimi, zwłaszcza powiązań pionowych.

[90] Do wiosny 1991 r. przewidywany proces masowych bankructw przedsiębiorstw państwowych jeszcze się nie rozpoczął - główną przyczyną są tu obawy przed społecznymi skutkami dramatycznego wzrostu bezrobocia. Wstrzymywanie się z likwidacją przedsiębiorstw o negatywnie przesądzonej przyszłości odsuwa w czasie same procesy transformacji. Dodajmy jeszcze, że oczekiwanie bankructw i likwidacyjnej wyprzedaży jest już teraz wyraźnym hamulcem prywatyzacji w Niemczech Wschodnich - potencjalni nabywcy nie chcą kupować przedsiębiorstw "na chodzie" spodziewając sie, że na aukcji uzyskają ten sam majątek wielokrotnie taniej.

wielkich przedsiębiorstw państwowych. Z pewnej części pozostałych jednostek zostanie utworzony - prawdopodobnie na długi okres - mniej lub bardziej skomercjalizowany sektor publiczny[91]. W istocie rzeczy realistycznie ujęty proces wielkiej prywatyzacji dotyczyć więc będzie stosunkowo niewielkiej liczby - po kilkaset przedsiębiorstw w każdym kraju postsocjalistycznym. Niemniej jednak będzie to proces o poważnym znaczeniu nie tylko ekonomicznym, przedmiotem prywatyzacji będą bowiem największe przedsiębiorstwa, ważne dla krajowej produkcji i zatrudniające wieleset tysięcy pracowników.

Każdy z rozpatrywanych krajów postsocjalistycznych ma już za sobą legislacyjne przygotowanie do wielkiej prywatyzacji*[2]. Sporządzone są niezwykle podobne programy (mówiące o redukcji własności państwowej o 50% w ciągu najbliższych 3 lat), gromadzone są pierwsze doświadczenia. Nie oznacza to jednak, że drogi wielkiej prywatyzacji są już dziś przesądzone.

Za oczywistość, nie wymagającą argumentacji, powszechnie uznawanyjest fakt, że bez społecznej akceptacji prywatyzacja się nie powiedzie i że to polityka ostatecznie określi jej kształt. Utrzymujące się we wszystkich krajach postsocjalistycznych społeczne poparcie dla prywatyzacji nie może być jednak mylone ze społeczną akceptacją każdego z jej typów.

Wyróżnimy trzy zasadnicze typy wielkiej prywatyzacji:

I typ - sprzedaż przedsiębiorstw państwowych w całości bądź sprzedaż cząstek ich majątku w postaci akcji (tzw. droga kapitałowa);

II typ - sprzedaż akcji wyłącznie lub głównie pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw, z istotnym obniżaniem ceny akcji (tzw. akcjonariat pracowniczy);

III typ - darmowa dystrybucja akcji lub bonów kapitałowych wśród wszystkich obywateli (rozdawnictwo).

Można przypuszczać[93], że poparcie społeczne różnych typów wielkiej prywatyzacji zależy głównie od tego, jak liczne grupy społeczne spodziewają sie po nich osiągnięcia korzyści materialnych. Rozważmy skrótowo ten problem na przykładzie Polski.

I typ prywatyzacji (drogę kapitałową) popierać mogą głównie zamożniejsze kręgi

[91] Na przykład rząd Czecho-Słowacji przewiduje, że ok. 1/3 ogólnej liczby przedsiębiorstw państwowych pozostanie w rękach państwa (głównie usługi publiczne, telekomunikacja i przemysł obronny). Zdaniem nowego węgierskiego ministra przemysłu sektor publiczny na Węgrzech powinien pozostać właścicielem (lub przynajmniej posiadać dominujący pakiet akcji) w dziedzinie petrochemii, produkcji samochodów i aluminium, w transporcie i łączności.

[92] W Niemczech Wschodnich ustawa z czerwca 1990, w Polsce ustawa z lipca 1990, na Węgrzech ustawa z lipca 1989 poważnie znowelizowana we wrześniu 1990, a w Czecho-słowacji ustawa z 26 lutego 1991 r.

[93] Autorowi nie są znane badania postaw społecznych w krajach postsocjalistycznych wobec powyżej określonych typów wielkiej prywatyzacji.

społeczne. Prócz pieniędzy na zakup akcji, dalsze warunki to posiadanie pewnej zdolności przedsiębiorczej i skłonności do ryzyka - nie za wysokiej jednak, gdyż wówczas ludzie ci woleliby raczej inwestować w mniejsze przedsięwzięcia, własne lub kilkuosobowe. Rozsądne wydaje się przypuszczenie, że ten typ prywatyzacji popiera najwyżej 10% dorosłej ludności Polski.

Prywatyzacją II typu - akcjonariatem pracowniczym - sa zainteresowani praktycznie wyłącznie pracownicy przedsiębiorstw państwowych . W państwowym przemyśle i budownictwie (a głównie w tych działach znajdują się wielkie przedsiębiorstwa) pracuje łącznie ok. 5 mln. osób, a w przedsiębiorstwach wielkich - niespełna 3 mln. Uwzględniając uwagi o podziale tych przedsiębiorstw na samodzielne zakłady, o przewidywanych bankructwach i zachowaniu pewnego sektora publicznego możemy tę liczbę pomniejszyć trzykrotnie. Realistyczny szacunek pozwala więc przypuszczać, że ten typ wielkiej prywatyzacji cieszy się poparciem zaledwie 3-5% dorosłej ludności Polski.

Inaczej natomiast wygląda sprawa społecznego poparcia dla III typu prywatyzacji - rozdawnictwa majątku państwowego. Każdy dorosły obywatel ma tu prawo spodziewać się choćby niewielkich korzyści materialnych nawet w przypadku, gdyby otrzymane bony prywatyzacyjne sprzedawał przed ich zamianą na akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Poparcie takiej drogi prywatyzacyjnej wydaje się więc powszechne. Oponenci zaś, czyli zdecydowani zwolennicy pozostałych typów, to co najwyżej 15% dorosłej ludności Polski.

Wydaje się, że wskazane wcześniej podobieństwa struktury gospodarczej i społecznej pozwalają na przypuszczenie, że społeczne postawy wobec trzech typów wielkiej prywatyzacji są w pozostałych krajach postsocjalistycznych również podobne.

Natomiast poglądy ekspertów ekonomicznych, a także rządów, wyraźnie rozmijają się z przedstawionymi postawami społecznymi. W Niemczech Wschodnich - gdzie najwcześniej rzucono pomysł darmowej dystrybucji (wiosną 1989 r. za rządów Modrowa) - jednoznacznie skoncentrowano się na drodze kapitałowej. Jak dotychczas, chodzi zresztą o sprzedaż wyłącznie całych przedsiębiorstw, publicznej sprzedaży akcji jeszcze nie uruchomiono. W Polsce pracuje się nad równoczesną realizacjąwszystkichtypówwielkiej prywatyzacji, przy czym program na 1991 r.zakłada podjęcie eksperymentu z rozdaniem akcji aż 100 przedsiębiorstw. Węgry wyraźnie preferują drogę kapitałową, uwzględniającą ograniczony akcjonariat pracowniczy (do 10% akcji może zakupić załoga po znacznie obniżonej cenie, prócz tego uruchomiono dogodne kredyty na finansowanie dalszych zakupów pracowniczych - sam pracownik musi jednak zapłacić co najmniej 20% ceny akcji). Dodajmy, że węgierska opozycja domaga się darmowej dystrybucji bonów prywatyzacyjnych o wartości 20 tys. Ft. - jak dotąd domaga się bezskutecznie.

Najbardziej interesujące wydają się rozwiązania przyjęte w Czecho-Słowacji. Wielkie przedsiębiorstwa państwowe będą tam prywatyzowane przede wszystkim za pośrednictwem tzw. kuponów inwestycyjnych. Mają to być imienne papiery

wartościowe, nie podlegające obrotowi. Każdy obywatel za niewielką sumę może nabyć taki kupon i wziąć udział w prywatyzacji 40-80% akcji pojedynczego przedsiębiorstwa. Kupony nie będą bezpłatne (mówi się o cenie 2.000 kc, co odpowiada dzisiejszemu poziomowi miesięcznej płacy minimalnej), lecz ich cena może okazać się nieznacznym ułamkiem wartości akcji, na jakie będzie można je wymienić. Zależeć to będzie od liczby kuponów przedstawionych w dniu prywatyzacji w konkretnym przedsiębiorstwie i od określonej w jego indywidualnym projekcie prywatyzacyjnym wielkości pakietu akcji przeznaczonego do sprzedaży poprzez kupony. Mimo formalnej ceny kuponów można więc mówić o zastosowaniu darmowej dystrybucji akcji.

Konkludując można stwierdzić, że:

1. Prywatyzacja nie jest procesem autotelicznym, lecz ważną częścią procesu transformacji, ściśle powiązaną z równolegle przebiegającymi procesami stabilizacji i liberalizacji.

2. Procesy prywatyzacyjne w poszczególnych krajach postsocjalistycznych są niezwykle podobne, a równocześnie zdecydowanie odmienne od prywatyzacji zachodnioeuropejskiej.

3. Błędem jest pojmowanie prywatyzacji jako procesu wyłącznie ekonomicznego; to sprawa społeczno-polityczna, której przebieg uzależniony jest od społecznych postaw wobec prywatyzacji.

4. Nie ma jednej, właściwej", drogi prywatyzacyjnej; należy stosować szeroki wachlarz zróżnicowanych rozwiązań wraz z nieuniknioną - jak się wydaje - darmową dystrybucją akcji.

5. Wszystkie kraje postsocjalistyczna zaledwie rozpoczęły realizację procesu prywatyzacji, lecz już w 1991 r. należy spodziewać się radykalnego jej przyspieszenia.

Bibliografia

Danji F. Milanovic B. (1990), *Privatization in East and Central Europe: Objectives, Constraints and Models of Divestiture.* Paris; CCEET, November

Grosfeld I. Hare P. (1991). *Privatisation in Hungary, Poland and Czechoslovakia* London; CEPR, February

Jahrbuch (1989), *Statistisches Jahrbuch fuer die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin

Kornai J. (1990), *The Read to a Free Economy. Shifting from a Socialist System. The Example of Hungary*. London: Norton and Co

Lipton D. Sachs J. (1990), *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*. W: *Brookings Papers on Economic Activity* (1)

Nuti D.M. (1990). *Stabilisation and Reform Sequencing in the Reform of Central Eastern Europe.* Washington: EDI - World Bank

Privatisation (1989a), *Privatisation and Competition*, red. C.Veljanovski. London: The Institute of Economic Affairs

---------- (1989b), *Privatisation in Less Developed Countries*, red. P.Cook, C.Kirkpatrick. London: Harvester Wheatsheaf

Rocznik (1990), Rocznik Statystyczny 1990. Warszawa: GUS

The Transformation (1990), *The Transformation of Planned Economies,* red. H.Bloomstein, M.Marrese. Paris: OECD

Vickers J. Yarrow G. (1988), *Privatization: An Economic Analysis*. London: The MIT Press

Winiecki J. (1990), *Post-Soviet Type Economies in Transition*, Warszawa: Adam Smith Research Centre
Occasional Paper No 1 November

Komentarze

Janusz Gościński

Referaty zgrupowane pod ogólnym hasłem: prywatyzacja a konkurencja dotyczą w małym stopniu konkurencji koncentrując się głównie na procesie prywatyzacji, jej odmian i form tak w Polsce, jak w Czecho-Słowacji i na Węgrzech oraz byłej NRD, w której przebiegają one w innych warunkach ze względu na wcielenie tej części Niemiec do ogólnomiemieckiego organizmu państwowego.

Procesy prywatyzacji odnoszone są przede wszystkim do procesu transformacji gospodarki z gospodarki niedoborów w gospodarkę rynkową i to taką, jaką znamy przede wszystkim w krajach rozwiniętych. W minimalnym stopniu przedstawione kwestie przekształceń własnościowych odnoszą się i wiążą z programem stabilizacji. Jedynym "wyjątkiem" jest problematyka rynków finansowych, ich funkcjonowania i dylematów okresu przejściowego, kiedy gospodarka nie jest jeszcze ani strukturalnie, ani instycjonalnie rynkowa.

Jest rzeczą istotną, aby zdawać sobie w pełni sprawę z tego, co składa się na politykę finansową właśnie w fazie transformacji systemowej z gospodarki komunistycznej w rynkową. Jest też istotne, aby określić warunki powstania, promocji i ochrony konkurencji w fazie transformacji.

Zakładam na początek, że na politykę finansową składają się cztery zasadnicze człony, a mianowicie:

1. Rynek pieniężny, przez co rozumiem, podobnie jak J.Czekaj i ASopoćko, papiery wartościowe o krótkim okresie spłaty (np. rok), krótkoterminowe (handlowe, kupieckie) kredyty i pożyczki, a nadto podaż pieniądza jako zasadniczy element polityki monetarnej rządu.

2. Rynek kapitałowy, a więc długoterminowych operacji pożyczkowych i papierów terminowych o średnim i długim czasie zwrotu.

3. Wyodrębiniony rynek papierów wartościowych; w naszym przypadku emisję i wtórny obieg akcji pochodzących z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

4. Polityka podatkowa (skarbowa) państwa.

Każdy z członów rynku pieniężno-kapitałowego, a jednocześnie polityki

finansowej państwa może być analizowany w dwóch przekrojach, a mianowicie w ujęciu: działań stabilizujących vs transformujących, z przekształceń strukturalnych i instytucjonalnych.

Obok takich typowych działań mających za zadanie stabilizować cały układ makroekonomiczny, jak regulacja strumienia podaży pieniądza, regulacja dochodów przez zróżnicowane rodzaje podatków i podstawy ich wymiaru itp. zalicza się do tej kategorii również emisję papierów wartościowych własnościowych o zmiennym oprocentowaniu (dywidendy) i znacznym stopniu ryzyka co do dochodów z tytułu ich posiadania. Tak więc prywatyzacja drogą kapitałową, w terminilogii W. Modzelewskiego metodą komercyjną, może pełnić rolę stabilizatora. Zakup akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych angażuje nadwyżkowy zasób pieniądza na rynku przyczyniając się do jego uspokojenia.

Analiza transformacji gospodarki w rynkową musi się m.in. dokonywać w kategoriach zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Sprywatyzowany bank komercyjny, giełda towarowa, giełda papierów wartościowych, licencjonowany makler, broker. Skarb Państwa jako podmiot z osobowością prawną występujący jako strona w transakcjach kapitałowych itp. są rozwiązaniami instytucjonalnymi, zwązanymi z transformacją systemu gospodarczego w układ rynkowy.

Poddajmy krótkiej analizie "stronę" strukturalną procesu transformacji. Prywatyzacji przypisuje się w wielu przypadkach nadmiar cnót. Przeciwstawia się temu W.Jakóbik dowodząc nie bez racji, że powszechność i tempo prywatyzacji nie oznacza i nie musi oznaczać, że osiągniemy szybko i skutecznie pożądany stan efektywnej ekonomicznie gospodarki rynkowej. Zachodzi więc pytanie, czy skala i tempo tego procesu prywatyzacji przedsiębiorstw sektora państwowego mogą się w istocie rzeczy stać główną siłą napędową transformacji systemowej w Polsce i w innych krajach postsocjalistycznych, zaawansowanych w procesie transformacji.

Odpowiedź na to pytanie jest zarówno wg mego poglądu, który publikowałem już wielokrotnie, jak i na podstawie opracowań w komentowanej tematyce przekształceń własnościowych i rozwoju konkurencji raczej jednoznacznie negatywna. Dzieje się tak z kilku istotnych przyczyn.

Pierwszą i ekonomicznie chyba najważniejszą przyczyną jest brak wolnych kapitałów. Podkraślają to wszyscy Autorzy. Zasoby pieniężne ludności ocenia się (E.Golachowski) zaledwie na kilka procent wartości własności państwowej. Dodać warto, że zgodnie z badaniami społecznymi, które być może nie są reprezentatywne, niecałe 8% Polaków można traktować jako potencjalnych inwestorów w akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw. Brak klasy zamożniejszej powoduje, że zakup akcji przyczynia się do "prania pieniędzy" pochodzących, bądź z drugiego obiegu (tzw, "czarny kapitał"), bądź teżz interesów tzw. nomenklatury (tzw. "czerwony kapitał"). Wg moich prowizorycznych obliczeń na wykup 20% preferowanych akcji za pół ceny we wszystkich przedsiębiorstwach państwowych trzeba 6 do 7 lat czyli, że na wykup całości tych przedsięborstw trzeba by ponad 30 lat. Oznacza to, że relatywnie szybkie tempo

prywatyzacji, tj. dziesięć lat, wymagałoby dopuszczenia kapitałów zagranicznych, stanowiących równowartość połowy majątku własności państwowej.

Warto podkreślić, co podnosi większość autorów zajmujących się przekształceniami własnościowymi, że uwłaszczenie i rozdawnictwo tytułów własności (kupony, bony itp.) nie oznacza prywatyzacji jako instrumentu zmiany postaw, wzrostu wydajności pracy, troski o wspólną własność. Podzielam pogląd WJakóbika, że wylansowany został mit o zmianie postaw i wzroście efektywności ekonomicznej przez uwłaszczenie pracowników (akcjonariat pracowniczy) oraz uwłaszczenie obywateli, drobnych akcjonariuszy (akcjonariat obywatelski).

Kolejną istotną przyczyną osłabiającą "siłę napędu rozwoju" przez prywatyzację jest brak wykształconej, sprawnie funkcjonującej infrastruktury kapitałowej (J.Czekaj i A.Sopoćko oraz E.Golachowski). Rynek kapitałowy, zwłaszcza rynek papierów wartościowych jest w powijakach. Właśnie brak rozwiązań instytucjonalnych, choć w ostatnim czasie zrobiono w tej materii milowy krok, spowoduje, że -jak to podkreślają Czekaj i Sopoćko - ukształtowanie się rynku papierów wartościowych potrwa wiele lat. Kilku,a nawet kilkunastu lat wymaga uformowanie się strategii portfolio, zmniejszenie nadpobudliwości giełdy na wahania koniunkturalne itd.

Podzielić też należy obawy wyrażane przez Autorów komentowanych rozpraw co do wzrostu oporu społecznego przed prywatyzacją. To zjawisko narasta, co można obserwować wyraźnie w pierwszych miesiącach tego roku. Wynika on nie tylko z błędów polityki prywatyzacyjnej, np. błędnych preferencji przy zakupie akcji pierwszych prywatyzowanych przedsiębiorstw, dyskryminacji podatkowej odnośnie do płac w bieżącym roku czy - co uważam za największy błąd - pazerności fiskusa przy przekształcaniu ścieżką likwidacyjną (co podnosi również W.Modzelewski). Ustalenie rat i wartości dodatkowej na poziomie trzech czwartych stopy refinansowej NBP jest zabiegiem graniczącym z lichwą, gdyż pozwala odzyskać w mniej niż dwa lata całą wartość majątku wydzierżawionego na pięć lat. Wynika ten opór z mentalności po poprzedniej formacji społeczno-politycznej; przez pracę byle jaką do współwłasności.

J.Czekaj i A.Sopoćko analizują w swoim rozdziale kilka przypadków braku modus vivendi dla wyboru między konkurencyjnymi zadaniami. Za jedną z par nie dających się pogodzić z sobą zadań uważają relację, jaka zachodzi między przyspieszeniem prywatyzacji a rozwojem rynku papierów wartościowych. Zadania te dają się, jak sądzę, łatwo pogodzić. Co więcej, warunkują się i wspomagająwzajemnie. Im szybciej toczyłby się proces prywatyzacji własności państwowej, tym więcej papierów wartościowych - mowa oczywiście o ścieżce kapitałowej - pojawi się na rynku, tym szybszy stanie się wtórny obieg akcji. Jest inną sprawą, czy rosnący strumień akcji nie doprowadzi do "zatkania się" giełdy, biur maklerskich itd. To oznaczałoby jednak jedynie brak synchronizacji, czemu rynek jako regulator zaradziłby, gdyby mu w tym nie przeszkadzali usłużni "rynkowi biurokraci". Podzielam pogląd Autorów, że bony prywatyzacyjne zdeprecjonują jedynie rynek papierów wartościowych. Dość wątpliwa jest też inna teza Autorów. Sugerują oni, że rozwój rynku papierów wartościowych i

rozwój systemu bankowego (bieżącej i długoterminowej obsługi pieniężnej i kapitałowej klienteli bankowej) są synergiczne, czyli dają wzmożony efekt. Przyśpieszenie prywatyzacji, a zatem znaczne wzmożenie dystrybucji akcji prowadzić musi w naszych warunkach do przeciążenia systemu bankowego i osłabienie normalnej obsługi operacyjnej i kredytowej. Przecież rynek polega właśnie na istnieniu "naturalnych" sprzężeń zwrotnych. Impuls otrzymany przez jeden z czynników kreujących rynek wywołuje impuls w stosunku do sprzężonego z nim innego czynnika, byleby tylko tym impulsom nie przeszkadzać przez interwencje administracyjne.

Czy prywatyzację można przy tylu zgłoszonych zastrzeżeniach uznać za najbardziej fundamentalny czynnik transformacji? WJakóbik za pilniejsze zadanie uważa podjęcie przez państwo szeroko zakrojonej polityki rozwoju konkurencji, która spowodowałaby po pewnym czasie restrukturyzację skomercjalizowanych przedsiębiorstw. Należy tylko ustalić, co będziemy rozumieć przez restruktryzację.Rozróżniam trzy rodzaje struktury, a mianowicie: a) rzeczową (materialną) strukturę gospodarki, b) podmiotową (liczebność, rozmiar, typ podmiotów gospodarczych) c) własnościową. Jeśli więc nie używamy przymiotnika przy terminie struktura należy rozumieć przez to strukturę pełną lub innymi słowy transformację materialną, podmiotową i własnościową, zachodzącą w gospodarce.

Prywatyzować oznacza dokonywać zmian w aspekcie własnościowym. Właśnie rzeczowy aspekt struktury gospodarki uważa się za główne źródło nieszczęść. Ta wadliwa struktura rzeczowa, (czyli to, co E.Golachowski nazwał strukturą dysproporcjonalną), to w konsekwencji zaniedbane gałęzie dóbr konsumpcyjnych , przestarzałe wyroby i technologie, nadmierna materiało- i energochłonność produkcji i wyrobów, niska wydajność pracy i produktywność środków produkcji itd. Dodać trzeba też tu, że to właśnie te elementy zacofania i wadliwych relacji są głównym sprawczym czynnikiem proinflacyjnym. Zmiana statusu własnościowego i utrwalanie struktury podmiotowej przez prywatyzację własności państwowej nie dadzą pożądanych wyników i jak na razie mimo postępów w małej i wielkiej prywatyzacji ich nie dają.

Najważniejszymi elementami istnienia konkurencji, są swoboda kształtowania cen przez podaż i popyt, swoboda powstawania nowych podmiotów i ich liczebność, łagodna polityka celna bez elementów protekcjonizmu, swoboda przepływu kapitałów z jednej sfery do innych, polityka antymonopolowa, zwłaszcza zwalczanie dominacji.

Jeśli uznać konkurencję za fundament i główny nośnik transformacji, to co najmniej jeden element wiąże się ze strukturą rzeczową, a mianowicie swobodny przepływ kapitałów z gałęzi do gałęzi, z branży do branży itd. Co najmniej dwa z wymienionych elementów wiążą się bezpośrednio ze strukturą podmiotową, a mianowicie liczebność podmiotów (ich typ, zakres działalności i wielkość) i polityka antymonopolowa, szczególnie zapobieganie fuzjom i innym sposobom osiągnięcia pozycji dominującej na rynku i wymuszenie podziału dużych organizacji.

Co ciekawe, że ani jeden z filarów konkurencji, tj. jej zasadniczych elementów, nie wiąże się bezpośrednio ze strukturą własnościową, a zatem z procesem prywatyzacji

Fetyszyzowanie prywatyzacji jako remedium na niską efektywność ekonomiczną prowadzi do nowej "iluzji ekonomicznej". Sztuczne przyśpieszanie procesów prywatyzacji uważam za ekonomicznie błędne, a społecznie szkodliwe i obosieczne, bo wzmacniejące społeczny opór. Zachowanie zdrowego rozsądku jest szczególnie wskazane. Nie wolno zatem wprząc prywatyzacji w "zaprzęg" polityki.

Irena Grosfeld

W referatach dotyczących polityki finansowej i stabilizacji dostrzec można pewien wspólny styl myślenia o polskiej gospodarce i stojących przed nią problemach. W sesji poświęconej prywatyzacji trudno byłoby wskazać na podobieństwa analizy czy ocen. Jeżeli coś łączy przedstawione tu referaty to podkreślenie przeszkód piętrzących się na drodze przekształceń własnościowych.

Różnie postrzegane są owe przeszkody w czterech referatach. J.Czekaj i A.Sopoćko podejmują zasadniczy dla procesu transformacji gospodarki problem słabości rynków finansowych. Celnie wskazują na dylematy wynikające z równoległego dojrzewania rynków finansowych, transformacji własnościowej i prowadzenia polityki stabilizacyjnej. Szczególna trudność tkwi w nieuchronnym sprzężeniu zwrotnym: od rozwoju rynków finansowych zależeć będzie sprawny przebieg prywatyzacji, która z kolei pozwoli na wzmocnienie tych rynków i zwiększenie ich płynności. Najważniejszą tezą referatu wydaje się być wskazanie na zasadniczą rolę banków w procesie prywatyzacji. Wzmocnienie i prywatyzacja banków państwowych stanowiłaby silne wsparcie dla rozwoju rynku kapitałowego oraz, co jest sprawą ogromnej wagi, przyczyniłyby się do rozwiązania problemu kontroli przedsiębiorstw państwowych i prywatyzowanych. Projekt rządowy na 1991 r. sprywatyzowania dwóch banków komercyjnych i przekształcenia w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa pozostałych zdaje się wychodzić na przeciw tym postulatom.

WJakóbik, uznając prywatyzację kapitałową za niemożliwą (ze względu na brak odpowiednich zasobów pieniężnych ludności) a rozdawnictwo za pomocą bonów za niepożądane, proponuje komercjalizację i politykę rozwoju konkurencji jako substytut dla ptywatyzacji dużych przedsiębiorstw. Zasadnicze pozostaje jednak pytanie, którego Autor zdaje się nie dostrzegać, czy jest możliwe stworzenie konkurencji w gospodarce tak silnie zdominowanej przez sektor państwowy. Autor podejmuje dla odmiany istotny, a jednocześnie drażliwy problem określenia roli państwa w procesie trasnsformacji : dostrzegając polityczną i ekonomiczną konieczność wycofania się państwa z aktywnego ingerowania w bieżące zarządzanie

gospodarką, podkreśla jednocześnie zagrożenia wynikające z ograniczenia roli państwa do funkcji "stróża nocnego". Proponowany wariant interwencji jest jednak mało precyzyjny. Domyśleć się można, że chodzi o pewną formę polityki przemysłowej, ale na czym miałaby ona polegać: na uprzywilejowywaniu rozwoju pewnych gałęzi (kosztem innych), czy na wspieraniu upadających przedsiębiorstw o niejasnych szansach na przetrwanie w nowych, konkurencyjnych warunkach? Należałoby jasno określić, jakie informacje konieczne byłyby dla tego rodzaju "antycypowania przyszłych zdarzeń" i jak można by je zdobyć. Wydaje się, że podstawowym zadaniem państwa w okresie transformacji jest tworzenie nowego ładu instytucjonalnego oraz zapewnienie ochrony dla osób najbardziej dotkniętych zmianami strukturalnymi.

W.Modzelewski podkreśla społeczne i polityczne uwarunkowania procesu prywatyzacji. Wskazuje na ryzyko konfliktu politycznego w przypadku ignorowania silnej tradycji samorządowej i uzasadnia proponowane przez siebie metody zmian własnościowych ich zdolnościami rozładowywania konfliktów społecznych. E.Golachowski, wskazując na specyfikę prywatyzacji w Europie Środkowej i wynikające z niej ograniczenia, również kładzie nacisk na niebezpieczeństwo przyjmowania metod prywatyzacji nie znajdujących społecznej akceptacji. Jednak ocena poparcia społecznego dla różnych metod, a zwłaszcza dla akcjonariatu pracowniczego jest u obu Autorów rozbieżna. Wedle szacunków ELGolachowskiego akcjonariat pracowniczy może się cieszyć poparciem jedynie 3-5% ludności, podczas gdy W.Modzelewski, proponując "uwłaszczenie" pracowników przedsiębiorstw, traktuje je jako sposób zaspokojenia powszechnych rewindykacji.

Nie podejmując tutaj dyskusji nad skutecznością ekonomiczną takiego rozwiązania (zrobili to precyzyjnie J.Czekaj i ASopoćko przestrzegając, że prywatyzacja dokonywana pod wpływem załóg prowadzi do powstania ułomnych podmiotów gospodarczych), przypomnijmy jedynie, że niezależnie od stopnia popularności idei akcjonariatu pracowniczego, jego realizowanie nie leży w rzeczywistości w interesie samych pracowników; w sytuacji znacznej niepewności co do losów ich przedsiębiorstw, inwestowanie własnych oszczędności i własnego kapitału ludzkiego w tym samym przedsiębiorstwie nie jest zachowaniem racjonalnym, pozwalającym na minimalizowanie ryzyka. Badania empiryczne prowadzone w krajach Europy Zachodniej pokazały, że w sytuacjach gdy pracownicy mieli wybór miedzy udziałem w zyskach i udziałem we własności, mniej niż 20% wybierało ten drugi (Estrin Grout, Wadhwani, 1987). Dochód płynący z posiadania akcji jest uważany za obciążony większym ryzykiem niż dochód wynikający z udziału w zyskach.

Zatrzymajmy się chwilę nad problemem rozdawnictwa za pomocą bonów prywatyzacyjnych. Autorzy referatów różnią się w ocenie tej koncepcji: WJakóbik i W.Modzelewski odrzucają ją jako niebezpieczną i niepożądaną, natomiast Golachowski uważa, że istnieje dla niej powszechne poparcie i określa tę metodę jako nieuchronną.

Ocena jakiejkolwiek metody prywatyzacji nie powinna abstrahować od jasno

określonego celu prywatyzacji. W różnych krajach jest ona rozmaicie uzasadniania : służyć ma poprawie finansów publicznych, demokratyzacji własności, osłabieniu presji fiskalnej przez likwidację przynoszących straty przedsiębiorstw, czy nawet osłabieniu roli związków zawodowych. Jednak w krajach Europy Środkowej przechodzących głęboki proces transformacji celem prywatyzacji winien być przede wszystkim wzrost efektywności, przy czym chodzi nie tylko o wzrost efektywności statycznej, czyli produkcyjnej (dostarczanie dóbr i usług po jak najniższych kosztach) i alokacyjnej (dostarczanie dóbr i usług rzeczywiście porządanych), ale również, i może nawet przede wszystkim, o wzrost efektywniści dynamicznej (Schumpeterowskiej): polega ona na stworzeniu silnych bodźców do innowacji, do poszukiwania najlepszych technologii i nowych form organizacyjnych, do jak najlepszego wykorzystywania wiedzy i kompetencji.

Prywatyzacja służy realizacji tak określonego celu, gdyż pozwala na stworzenie konkurencyjnego środowiska rynkowego wymuszającego rynkowe zachowania. Przyczynia się do tego również liberalizacja handlu zagranicznego, otwarcie gospodarki dla zagranicznych dóbr, kapitałów, banków i przedsiębiorstw oraz rozwój krajowego sektora prywatnego. Jednak bez prywatyzacji znacznej części silnie dominującego sektora państwowego trudno jest w znaczący sposób zmienić środowisko otaczające przedsiębiorstwa państwowe i wymóc na nich restrukturyzację.

Wybór konkretnej strategii przekształceń własnościowych wymaga uwzględnienia wielu przeszkód, jakie napotyka proces prywatyzacji: przeszkód prawnych, politycznych, ekonomicznych i organizacyjnych. Wymienię je tu w telegraficznycm skrócie (Grosfeld,1991). Przeszkody prawne to konieczność wprowadzenia setek nowych ustaw i zarządzeń oraz konieczność precyzyjnego określenia praw własności. Ograniczenia polityczne to konieczność uwzględniania postaw społecznych wobec prywatyzacji oraz stosunku do zagranicznych inwestorów; ponadto, w okresie formowania się partii politycznych, wybór strategii prywatyzacji dokonywać się może pod silną presją krystalizujących się grup inwestorów.

Przeszkody ekonomiczne są trzy: brak odpowiednich zasobów pieniężnych ludności, trudność, czy też wręcz brak racjonalnych kryteriów wyceny wartości przedsiębiorstw oraz słabość rynków finansowych. I wreszcie, prywatyzacja kilku tysięcy przedsiębiorstw jest zadaniem wymagającym niesłychanie sprawnego i rozbudowanego aparatu administracyjnego (którego, rzeczjasna,brak). Alternatywne rozwiązanie polegać może na decentralizacji (regionalizacji?) procedury prywatyzacyjnej lub wręcz, jak proponuje się na Węgrzech, na przyzwoleniu na spontaniczną prywatyzację.

Na część z wymienionych przeszkód wskazują Autorzy przedstawionych tu referatów. Przeszkody te ograniczają w istotny sposób zbiór dopuszczalych metod prywatyzacji. Ocena owych metod powinna być dokonana wedle dwóch kryteriów: z jednej strony należałoby rozważyć, jak szeroko pozwalają one stworzyć środowisko rynkowe, z drugiej zaś, wjakiej mierze są wstanie przezwyciężyć ograniczenia procesu

prywatyzacji. W tym właśnie kontekście należałoby spojrzeć na rozdawnictwo za pomocą bonów prywatyzacyjnych.

Idea bonów ta, która pojawiła się pierwotnie jako politycznie atrakcyjny sposób rozwiązania problemu braku zasobów pieniężnych ludności, dojrzewała przez ostatnie dwa lata i wykorzystana została przy opracowaniu programu prywatyzacji na rok 1991. Przedstawiona tam propozycja rozdawnictwa, ograniczonego zresztą do pewnej części majątku dużych przedsiębiorstw, uwzględnia w znacznej mierze krytyczne uwagi zgłaszane przez WJakóbika i W.Modzelewskiego, o czym Autorzy nie wspominają.

Nie miejsce tu na szczegółowe przedstawienie wspomnianego programu. Przypomnijmy jedynie, że troska o kontrolę sprywatyzowanych przdsiębiorstw w sytuacji znacznego rozproszenia własności, jak również obawa przed rozdawaniem akcji obciążonych nadmiernym ryzykiem, zdominowały myślenie na temat bonów prywatyzacyjnych. Dlatego też program przewiduje, iż bony miałyby być wymieniane nie na akcje przedsiębiorstw (jak proponuje się w Czecho-Słowacji), lecz na udziały w prywatnych funduszach prywatyzacyjnych. Fundusze te, zarządzane przez zagraniczne banki, czy instytucje finansowe we współpracy z polskimi partnerami, podlegające specyficznej regulacji, uczestniczyłyby w przetargu na akcje przedsiębiorstw, w którym zdobywałyby kontrolny pakiet akcji. Następnie odgrywałyby aktywną rolę w kontrolowaniu dyrektorów, dokonywaniu restrukturyzacji i w podejmowaniu różnych innych działań mających na celu maksymalizowanie wartości przedsiębiorstw znajdujących się w ich portfelu.

Na zakończenie jedna uwaga. W okresie transformacji aktywne wspieranie kształtowania się instytucji rynku finansowego jest niewątpliwie pożądane. Nie jesteśmy w stanie jednak określić, które ze znanych instytucji współczesnego kapitalizmu są najlepsze. Również sprawa najkorzystniejszej struktury własności współczesnych korporacji z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym skutkom rozdzielania własności i kontroli pozostaje otwarta. Dlatego też należy pilnie baczyć, by wybrane rozwiązania nie blokowały możliwości dalszych zmian, lecz wręcz przeciwnie, pozwalały na stopniową ewolucję i dostosowywanie się do nieustannie zmieniających się warunków.

Bibliografia

Estrin S. Grout P. Wadhwan? S. (1987), *Profit - sharing and Employee Share Owenership.* Economic Policy nr 4

Grosfeld I. (1991), *Privatization in Eastern Europę : An Evoluńonary Perspective,* referat przygotowany na konferencję nt. *Conference on the East European Transformation.* New Yersey 1991.05.04 -03

VI. GOSPODARKA RYNKOWA. WZORCE I DOŚWIADCZENIA HISTORYCZNEGO ROZWOJU

Jan Boguszewski

1. Społeczna gospodarka rynkowa - doświadczenia niemieckie i perspektywy polskie

Wstęp

Temat ten należy w gruncie rzeczy do dziedziny komparatystyki gospodarczej, gdyż próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy i jak dalece doświadczenia jednego kraju mogą być przydatne dla innego. Chodzi przy tym nie tyle o samo porównanie: porównywać można bowiem prawie wszystko, np. obiekt A i obiekt B, wskazuj ąc na ich różnice czy podobieństwa jakościowe, ilościowe, strukturalne itd. Gorzej, gdy od konstatacji podobieństw i różnic przechodzi się do wniosków, a od wniosków - do odwzorowań, naśladownictwa i przekształceń, np. obiektu B w obiekt A lub odwrotnie. W przyrodzie sprawa jest prosta: procesom przekształceń przeciwstawiają się prawie natychmiast i na ogół mierzalne bariery fizyczne, chemiczne, biologiczne, jednym słowem - naturalne. W dziedzinie zjawisk gospodarczych niektóre bariery są niewidoczne i trzeba ich szukać, inne wymagają dla ujawnienia się - zaangażowania zorganizowanych katalizatorów (sił) społecznych, jeszcze inne dają o sobie znać ze znacznym opóźnieniem, a są i takie, których pojawienie się jest świadomie tłumione lub hamowane.

Tak więc procesy transformacji obiektów takich jak gospodarka są skomplikowane, wieloczynnikowe, z reguły powolne, pozostając cały czas pod

wpływem nie tylko sił napędowych, ale i hamujących. Te ostatnie - to bariery instytucjonalne (społeczno-ustrojowe) i strukturalne, przez które rozumiemy składniki struktury rzeczowej (majątku, zasobów, techniki, wiedzy) i struktury czasowej procesów zmian ("dojrzewania"), jakim mogą ulegać elementy danego obiektu.

Procesy zmian wystawione są bowiem na niebezpieczeństwo podwójnego opóźnienia: jedno wynika z naturalnego (z reguły inwestycyjnego) cyklu tworzenia elementów "nowych", drugie - z procesu zanikania elementów "starych". Obu zjawiskom towarzyszą koszty wymierne i niewymierne, materialne (gospodarcze) i społeczne. Nakładów wymaga także zmniejszenie opóźnień. Racjonalne działanie polegałoby zatem na minimalizacji wartości łącznych kosztów: tych spowodowanych opóźnieniem i tych podejmowanych dla jego skrócenia. Wątpliwości natomiast musiałoby budzić skracanie opóźnień metodą eutanazji elementów "starych", gdy straty z tego tytułu nie mogą być niczym skompensowane.

Ta krótka, nie profesjonalna zresztą, dygresja na temat kosztów transformacji (zasługująca zapewne na bardziej wnikliwe i szczegółowe rozpracowanie) miała na celu jedynie zwrócenie uwagi na jeden z aspektów komplikujących problematykę analiz komparatystycznych i wnioskowanie w tym zakresie.

Nie jest to zresztą jedyny szkopuł. Drugi wynika z pewnego koniecznego minimum zabiegów metodologicznych, które powinno być zachowane przy badaniach porównawczych. Wymagają one zbadania czynników sprawczych, regulujących układy gospodarcze i uwzględnienia tym samym czterech grup i etapów rozważań:

(1) rozważań o doktrynie (ideologii) ekonomicznej (społeczno-ekonomicznej) określającej podstawy funkcjonowania danego układu,

(2) rozważań o porządku (systemie) gospodarczym, wynikającym z (1),

(3) rozważań o programie (planie) gospodarczym, budowanym zgodnie z (1) i (2),

(4) rozważań o rzeczywistości gospodarczej, weryfikującej (1) do (3).

Należy wyjaśnić, że słowa umieszczone w nawiasach przy (1), (2) i (3) spełniają dwie funkcje. *Po pierwsze* - sygnalizują one górny kres, jaki może osiągnąć stopień wyrozumowanego uporządkowania gospodarki (centralizm oparty na ideologii etatyzmu czy kolektywizmu z właściwym mu hierarchicznym systemem gospodarczym i centralnym planowaniem). Przeciwstawić mu można kres dolny, jakim jest układ gospodarczy, uporządkowany w sposób zupełnie spontaniczny (liberalizm, indywidualizm).Po drugie-wskazująone, głównie (1), na dopuszczalność dualistycznej interpretacji zjawisk ekonomicznych i przedmiotu nauk ekonomicznych, uwzględniającej zarówno prakseologiczny jak i socjologiczny punkt widzenia (Nowacki, 1980). W zależności od tego, który z nich przeważa, ta sama rzeczywistość gospodarcza i te same reakcje opinii publicznej mogą uzyskiwać różne oceny. Klasyczną ilustracją takiej możliwości jest słynne zdanie P.A.Samuelsona, który powiedział kiedyś, iż fakt, że pies Rockefellera pije mleko, które - dla uniknięcia krzywicy - powinno pić ubogie dziecko, nie może być rozważany z punktu widzenia

ekonomicznego (dosłownie: funkcji mechanizmu rynkowego), a co najwyżej z punktu widzenia etycznego (Samuelson, 1973). Z kolei O.Lange uznałby takie ujęcie problemu za znaczne zubożenie ekonomii (Lange, 1963). Relatywizm ocen może się pojawić również w badaniach porównawczych.

Jednak tylko niewielka część zaleceń metodologicznych, o których była mowa wyżej, może być tu uwzględniona. Stoi bowiem na przeszkodzie zarówno brak miejsca jak i czasu oraz środków niezbędnych dla zgromadzenia i przetworzenia dużego stosunkowo zasobu informacji i materiałów źródłowych. Niezbędne jest, jeśli tak można powiedzieć, pójście "na skróty". Będzie to polegało na ograniczeniu rozważań do:

a) przeglądu rozwoju sytuacji gospodarczej RFN,

b) prezentacji podstawowych założeń porządku gospodarczego, znanego pod nazwą społecznej gospodarki rynkowej (SGR),

c) próbie wyciągnięcia wniosków dla oceny możliwości wykorzystania doświadczeń niemieckich w Polsce.

Uproszczony sposób analizy nie oznacza oczywiście całkowitej rezygnacji z metodologicznych i poznawczych zalet całego cyklu badawczego od (1) do (4). Również niezbędne przy tym ujęciu przestawienie kolejności faz całego cyklu (zaczynamy przecież od fazy ostatniej) nie ma w omawianym przypadku większego znaczenia: kraj, który w przeciągu całego powojennego okresu (tj. od lat 1948/49 do chwili obecnej) osiągał przeważnie ponad przeciętne wyniki gospodarcze, ma zapewne relatywnie dobry porządek gospodarczy, który w wystarczającym stopniu się zweryfikował i który zasługuje na poznanie.

Rzut oka na rozwój sytuacji gospodarczej RFN

Znawcy historii gospodarczej RFN (Abelshauser 1983; Andersen i in., 1985; Grosser i in., 1988) dzielą jej rozwój na okresy o wymownych nazwach: okres "cudu gospodarczego" (1948-1960), okres "iluzji sterowania globalnego" (1961-1973) i dwufazowy okres "kryzysu stabilizacji" (1974-1987). Lata następne rozpoczynają nowy okres o nie ustalonej jeszcze nazwie, ale noszący już piętno zbliżającego się zjednoczenia Niemiec. Z tego punktu widzenia lata 1988-1990 mogą być uznane bądź za kontynuację fazy poprzedniej, bądź za fazę przejściową. Tym ostatnim odcinkiem czasu nie będziemy się bliżej zajmować.

1. Okres *"cudu gospodarczego",* który nastąpił wkrótce po utworzeniu RFN jako państwa separatystycznego, łączącego trzy strefy okupacyjne mocarstw zachodnich (Trizonia), obejmuje fazę startu (1948-1951) i fazę konsolidacji (1952-1960). Wbrew rozpowszechnionej opinii warunki startu były lepsze, w każdym razie nie gorsze niż

przed wojną. Potencjał produkcyjny trzech stref okupacyjnych przewyższał w 1948 r. o 11% jego poziom z 1936 r. (Scharf, 1977). To samo dotyczy potencjału siły roboczej wzmocnionego uciekinierami we Wschodu. Z kolei same zniszczenia wojenne nie dotknęły infrastruktury techniczno-produkcyjnej, a jedynie część urządzeń i budynków naziemnych. Nie dziwi więc szybka odbudowa produkcji*[4], dla której zwiększenia brakowało tylko dwóch czynników: zaopatrzenia surowcowego i motywacji. Pierwszy czynnik został uruchomiony przez Plan Marshalla i pomoc żywnościową, co pozwoliło na sfinansowanie już w 1948 r. dwóch trzecich niezbędnego importu (wygasanie pomocy wiatach następnych nie miałojuż tak istotnego znaczenia, ponieważ od 1951 r. RFN wykazywała stałą nadwyżkę eksportu). Czynnik drugi pojawił się dzięki reformie walutowej (19.06.1948) i stopniowemu przejściu do gospodarki wolnorynkowej: zniesieniu (lipiec 1948) reglamentacji i cen urzędowych dla 400 grup towarowych (poza podstawowymi artykułami spożywczymi, tekstyliami i surowcami) oraz (listopad 1948) odblokowaniu płac. W rezultacie, rosnące szybko ceny zachęcały producentów do (w zasadzie bezinwestycyjnego lub realizowanego przy relatywnie niskich nakładach kapitałowych) wzrostu produkcji, przy czym zbyt nie natrafiał na barierę popytu, ponieważ jednocześnie rosły płace nominalne (czasem, np. w 1949 r., szybciej niż ceny), a wysokie zyski osiągano przede wszystkim dzięki coraz pełniejszemu wykorzystaniu zdolności produkcyjnych i wzrostowi obrotów (tzw. Mengenkoniunktur). Wybuch wojny koreańskiej (czerwiec 1950) poprawił jeszcze kondycję gospodarki, której udało się odzyskać przedwojenne rynki zbytu, utracone nagle przez gospodarkę wojenną USA. Ale mimo tych symptomów poprawy w latach 1949-1951 nie osiągnięto pełnej stabilizacji (ceny wahały się w granicach 5-10%), a bezrobocie osiągnęło na przełomie 1949/50 poziom 10%.

Fazę konsolidacji (1952-1960) cechuje wysokie tempo wzrostu dochodu narodowego (7,7% średnio rocznie), rosnące zatrudnienie (spadek bezrobocia z 8,5% w r. 1952 do 1,3% w 1960 r.) i stabilizacja cen. Na sytuację tę wpłynęły następujące czynniki:

a) ciągle niezaspokojony popyt wewnętrzny, a także zewnętrzny,

b) utrzymywana aż do końca okresu podwartościowość marki niemieckiej w stosunku do głównych walut, ułatwiająca ekspansję eksportową,

c) polityka postępu technicznego, informacje technologiczne (procesowe) przy jednocześnie niewielkim nacisku na płace, nie przekraczającym pułapu wzrostu wydajności pracy,

d) proinwestycyjna polityka fiskalna (ulgi i preferencje) i pieniężna (niska stopa procentowa), co przyczyniło się do wysokiej stopy inwestycji (ok. 19% średnio wiatach 1950-1960),

e) niezależna polityka banku centralnego (Bank Deutscher Laender, a od 1957 -

[94] Według urzędowych danych produkcja przemysłowa trzech stref zachodnich stanowiła w 1948 r. jedynie 53% jej poziomu z 1936 r. Ale już w drugiej połowie tego roku osiągnęła poziom 73%, w listopadzie 1949 - poziom 100%, a w listopadzie 1950 r. - 130% stanu przedwojennego (Statistisches Jahrbuch 1953).

Bundesbank), zręcznie przeciwstawiająca się tendencjom inflacyjnym (polityka stopy dyskontowej i redyskontowej, operacje otwartego rynku, rezerw obowiązkowych itp.) oraz niekorzystnym zjawiskom na międzynarodowych rynkach finansowych (chodziło tu głównie o neutralizację napływu spekulacyjnego kapitału zagranicznego w przewidywaniu rewaluacji marki oraz przeciwdziałanie skutkom sztywnych kursów walutowych).

2. Jednakże okres bujnego wzrostu uległ osłabieniu w następnych latach, które przyniosły zmniejszenie jego tempa o połowę, średnio do 4% w latach 1961-1973, a nawet do zera w 1967 r., choć w ciągu dwóch wyjątkowych lat (1964 i 1969) wynosiło ono jeszcze 6-7%. Skutkiem recesji był upadek rządu Erharda i objęcie władzy (grudzień 1966) przez tzw. wielką koalicję (SPD, FDP) i uchwalenie (maj 1967) ustawy o "stabilizacji i rozwoju". Kompleks związanych z nią ustaleń znany jest pod nazwą tzw. *"sterowania globalnego"*. Przełom lat 1966/67 stanowi jednocześnie cezurę, dzielącą omawiany okres na dwa podokresy: 1961-1966 oraz 1967-1973.

Zasadniczym powodem modyfikacji zasad kierowania gospodarką były zarysowujące się w *pierwszym podokresie* dwa niekorzystne zjawiska: recesja i groźba inflacji. Recesję spowodowały dwie przyczyny: wyczerpanie rezerw siły roboczej, zwłaszcza wykwalifikowanej (w sierpniu 1961 wzniesiono mur berliński) oraz wzrost wymagań jakościowych ze strony konsumentów. Zrekompensowanie skutków tych zjawisk (przez innowacje jednocześnie procesowe i produktowe) wymagałoby wielkich nakładów inwestycyjnych, które wprawdzie rosły szybciej niż w poprzedniej dekadzie, ale recesji nie zahamowały. Jednocześnie sytuacja na rynku pracy (wzrost kosztów przeciętnych —> wzmocnienie siły przetargowej związków zawodowych — > naciski na płace ~ > wzrost cen) wzmocniła - i tak już silne wskutek napływu kapitałów zagranicznych - tendencje inflacyjne. Tylko niewielkie ich osłabienie było możliwe dzięki rewaloryzacji marki o 5% (1961) i restrykcyjnej polityce banku centralnego; to jednak z kolei hamowało inwestycje i spowodowało wzrost bezrobocia do liczby ok. 500-600 tys. (1966/67).

Polityka "stabilizacji i rozwoju" jako naczelne hasło w *drugim podokresie* zmierzała do osiągnięcia czterech celów: równowagi wewnętrznej (głównie stabilizacji cen), równowagi zewnętrznej (bilansu płatniczego, pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego). Żaden z tych celów, które łącznie określano j ako politykę "sterowania globalnego", nie został osiągnięty w pełni: po ożywielu lat 1968-1969 następuje nawrót recesji (1970-1971),kolejnego ożywienia (1972-1973) i ostatecznego załamania (1973-1984). Na ten stan rzeczy złożyło się wiele przyczyn.

Po pierwsze - błędy polityki fiskalnej (Dreissig, 1976), zwłaszcza w obrębie krajów i gmin, które w okresie po ożywieniu lat 1968-1969 realizowały nadal ekspansywne programy wydatków budżetowych (tzn. politykę procykliczną zamiast antycyklicznej). Również polityka budżetowa na szczeblu federalnym nie neutralizowała w pełni rosnących dochodów, co mogło być osiągnięte przez wzrost opodatkowania płac i zysków, a co podjęto tylko połowicznie.

Po drugie - zbyt późna (1969) druga rewaloryzacj a marki (o 9%) i zbyt późne (1973) wprowadzenie płynnych kursów walutowych. W obu przypadkach zwłoka podtrzymywała niebezpieczeństwo "inflacji importowanej", generowanej przez spekulacyjny kapitał zagraniczny, a także eksportowe nadwyżki bilansu płatniczego.

Po trzecie - zbyt liberalna polityka płac i "miękkie" stanowisko pracodawców oraz czynników rządowych w negocjacjach ze związkami zawodowymi spowodowało "asymetrię płac i zysków", zniechęcając przedsiębiorców do inwestycji.

Po czwarte - społeczne antagonizmy i brak wzajemnego zaufania partnerów tzw. "akcji skoncentrowanej", tj. instytucji działającej na zasadach "okrągłego stołu" i mającej na celu łagodzenie konfliktów i osiąganie porozumień "ex antę" między głównymi uczestnikami życia gospodarczego.

Po piąte - wzrost niepewności po stronie przedsiębiorców, wynikający - poza kompresją zysków - z zamierzonego przez SPD i FDP uwłaszczenia pracowników przedsiębiorstw, rozszerzenia akcjonariatu pracowniczego i zakresu współzarządzania (współdecydowania).

Po szóste - wzrost cen paliw i surowców wskutek wojny na Bliskim Wschodzie (1973) i tzw. "szoku naftowego". Wydarzenia te ostatecznie pogrzebały szanse realizacji polityki równowagi ogólnogospodarczej.

3. Ostatni rozpatrywany przez nas okres, mający swój początek w 1974 r., nazywany jest okresem *kryzysu stabilizacji* ***lub*** *kryzysu bezrobocia.* Pierwszą nazwę uzasadniają niskie (a w latach 1975 oraz 1981-1982 nawet ujemne) wskaźniki tempa wzrostu produktu społecznego brutto, nazwę drugą - trwające od 1975 r. i wzrastające, a w latach 1983-1988 ustabilizowane na poziomie 2250 tys. osób bezrobocie (średnio ok. 9%). Zjawiskom tym towarzyszyło wygasanie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych (w latach 1980-1981 wynosiło ono nawet -1,6%, a w 1985 r. było zerowe; wzrost datuje się od 1986 r.) oraz presja inflacyjna, która w latach 1975-1982 wahała się w granicach 5-6% rocznie. Również w tym okresie zaznaczyło się wysokie tempo (ok. 13-14% rocznie) wzrostu długu publicznego.

Panuje zgodna opinia, że czynniki określające opisaną wyżej sytuację należy podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne i że te ostatnie - przy braku zakłóceń zewnętrznych - mogłyby być zneutralizowane, gdyby strategię sterowania globalnego stosowano konsekwentnie. Niestety, w gospodarce rynkowej w warunkach demokracji parlamentarnej żadna koncepcja ekonomiczna i przebieg jej realizacji nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od rozwoju sytuacji politycznej: rywalizacja między socjaldemokracją i chadecją z jednej strony i między związkami zawodowymi i pracodawcami z drugiej prowadziły z reguły do rozwiązań połowicznych lub podyktowanych walką wyborczą.

Czynniki zewnętrzne - to przede wszystkim dwa szoki naftowe (1973 i 1979), z których każdy stanowił swego rodzaju podatek na rzecz OPEC w wysokości ok. 2% produktu społecznego. Było to główne źródło inflacji kosztowej. Obok tego zaznaczył

się ujemny wpływ sytuacji na rynkach walutowych. Wzrost kursu dolara i datująca się od 1979 r. polityka wysokich stóp procentowych w USA podważyły zaufanie do marki zachodnioniemieckiej i wpłynęły na odpływ kapitałów z RFN, a fakt, że recesja w tym kraju nastąpiła później niż w innych krajach uprzemysłowionych, pociągnął za sobą wzrost importu i spadek eksportu, powodując w 1980 r. ujemne saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego (towary, usługi, transfery). Wreszcie trzecie niebezpieczeństwo zewnętrzne pochodziło ze strony niektórych krajów konkurujących na rynkach międzynarodowych: Japonii i innych prężnych krajów azjatyckich.

Wśród czynników wewnętrznych należy wymienić przede wszystkim "naturalne" niejako wygasanie tempa wzrostu, następujące z reguły po osiągnięciu pełnego wykorzystania zdolności produkcyjnych i wysokiego poziomu "nasyconego" już spożycia. Dalsze wysokie przyrosty wymagałyby pojawienia się nowego, masowego popytu krajowego i zewnętrznego. Ten ostatni, jak wspomniano, malał, zaś dla ożywienia popytu krajowego niezbędne byłyby wysokie nakłady inwestycyjne nie tylko dla stworzenia nowych miejsc pracy, ale także dla realizacji polityki jednocześnie dwojakiego rodzaju postępu technicznego: innowacji produktowych (zmiana struktury popytu) i procesowych (obniżka kosztów).

Był to jednak zbyt wielki wysiłek, nawet dla gospodarki RFN, zwłaszcza, że pojawił się drugi czynnik zewnętrzny, a mianowicie presja procesów demograficzno-społecznych: wejście w wiek produkcyjny powojennego wyżu demograficznego, wysoka fala aktywizacji zawodowej kobiet oraz napływ cudzoziemców. Nie bez znaczenia była - jeśli już mowa o czynniku pracy - stosunkowo mała jego międzyregionalna mobilność.

Ostatnim wewnętrznym i bardzo istotnym czynnikiem była sama polityka gospodarcza rządu, kryjąca w sobie zarówno nie zawsze trafne oceny sytuacji jak i symptomy postaw zbyt socjaldemokratycznych. Przede wszystkim była to polityka krótkoterminowa, doraźna, preferująca posunięcia raczej regulacyjne (płytkie) niż interwencyjne (głębokie). Towarzyszyły jej, jak zwykle w ustroju demokratycznym, przewlekłe procedury parlamentarne i opóźnienia informacyjne. Po drugie - była to, i słusznie, polityka propopytowa, uruchamiająca środki publiczne (o których wielkości może świadczyć gigantyczny deficyt budżetowy w 1981 r. wynoszący 70 mld . DEM), wydatkowane jednak w zbyt dużym stopniu na cele socjalne. Z drugiej strony, zbyt ustępliwa postawa wobec żądań związków zawodowych doprowadziła, zwłaszcza w okresie lat 1975-1980, do wzrostu płac (ok. 8% rocznie) wyższego od wzrostu wydajności pracy (ok. 3%) i kosztów utrzymania (ok. 5%). Posunięcia te nie ograniczyły bezrobocia, ale pogorszyły sytuację producentów, redukując ich stopę zysku (tylko niewielki wzrost kosztów mógł być przerzucony na odbiorców).

Wszystkie te zjawiska łącznie doprowadziły do upadku koalicji (1982) i utworzenia nowej (CDU, CSU, FDP), która w swej polityce gospodarczej zmierzała do: a) . obniżenia udziału wydatków socjalnych w budżecie, b) zmniejszenia wysokości długu

publicznego, c) poprawy kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw przez ulgi podatkowe, d) przywrócenia symetrii płac i zysków, e) oszczędności w wydatkach budżetowych. Przedsięwzięciom tym sprzyjały okoliczności zewnętrzne: spadek cen ropy naftowej i spadek kursu dolara. W rezultacie już rok 1983 przynosi wzrost produktu społecznego (o 3,3%). W następnych latach wygasa tempo wzrostu cen, rośnie tempo inwestycji (1986 - 3,3%, 1988 - 5,8%), zwłaszcza wyposażeniowych. Ich udział w ogólnych nakładach inwestycyjnych wyniósł w 1988 r. ok. 44%. Gospodarce została przywrócona równowaga i wzrost.

Syntetyzując obraz i ocenę całego okresu powojennego, należy stwierdzić, że gospodarka RFN poddana była dwom próbom. Pierwsza polegała na wykazaniu, że potrafi ona, w szczególnych warunkach okresu powojennego, dokonać odbudowy i rekonstrukcji oraz wejść na ścieżkę szybkiego wzrostu. Próba ta wypadła nadzwyczaj pomyślnie: do roku 1955 wzrost ten był wyższy niż w innych krajach zachodnich, a w okresie 1956-1960 ustępował jedynie japońskiemu; w dziedzinie stabilizacji cen RFN była na czele; to samo dotyczy równowagi zewnętrznej i likwidacji strukturalnego bezrobocia. Ostrzejszą próbę należało przejść po roku 1960, gdy tempo wzrostu uległo obniżeniu. Ale i wówczas, w tym drugim okresie, symptomy recesji były w RFN mniej dotkliwe niż w innych krajach: do roku 1973 istniało pełne zatrudnienie, stopa inflacji była w RFN, na tle innych krajów uprzemysłowionych, najniższa, a bilans płatniczy wykazywał stale nadwyżki.

W świetle takiej oceny zrozumiałe zainteresowanie musi budzić mechanizm funkcjonowania gospodarki RFN, który - obok zręcznej polityki gospodarczej i sprzyjających okoliczności zewnętrznych - był niewątpliwie jednym ze źródeł osiąganych wyników. Naszkicowaniu tej problematyki będą poświęcone dalsze uwagi.

Doktryna społecznej gospodarki rynkowej

Słowo "doktryna" utożsamiane jest w języku codziennym z całokształtem twierdzeń, założeń i przekonań w pewnej dziedzinie wiedzy lub działalności praktycznej, reprezentowanych przez ludzi działających w tej dziedzinie. Trzeba jednak pamiętać, że jeśli dziedziną tą jest jakiś realny układ gospodarczy, to jego funkcjonowanie jest z reguły wyrazem kompromisu między twierdzeniami i założeniami (doktrynąw ścisłym znaczeniu) a potrzebami życia i rozwoju wydarzeń. W rezultacie, istniejąca rzeczywistość zarówno kryje w sobie elementy nie figurujące w doktrynie, jak i nie zawiera tych, które w niej tkwią. Wydaje się, że uwaga ta uzasadnia posługiwanie się słowem "doktryna", albowiem w zbiorze elementów porządku gospodarczego RFN, nazywanego po roku 1948 społeczną gospodarką rynkową, znajdują sie rozwiązania, będące zarówno odpowiednikiem doktryny *już* istniejącej, jak i doktryny *in statu nascendi.*

Stwierdzenie to pozostaje w zgodzie z opiniami twórców i interpretatorów społecznej gospodarki rynkowej, która nie jest jakimś "gotowym" i ponadczasowym porządkiem gospodarczym, "...ponieważ dokładne ustalenie a priori treści takich podstawowych pojęć jak "sprawiedliwy", "społeczny", czy "optymalna konkurencja" już z teoretycznego punktu widzenia jest prawie niemożliwe i dlatego musi istnieć zdolność dostosowania się danego porządku gospodarczego do zmieniającego się ciągle społecznego systemu wartości, do nowych doświadczeń praktycznych i do nowych problemów" (Borman i in., 1990 s.45).

Społeczna gospodarka rynkowa jest produktem ewolucji myśli liberalnej, a bezpośrednio - kontynuacją i modyfikacją tzw. ordoliberalizmu. Różni sią on od liberalizmu klasycznego tym, że porzuca zasadę "laissez faire" jako porządek dany przez naturę, uznając taki pogląd za fideizm czy idealizm. Konkurencja, która pozostaje nadal istotą działania, powinna stać się w ramach ordoliberalizmu instytucją, "urządzeniem państwowym", wplecionym w porządek gospodarczy (ordo), oparty na prywatnej własności środków produkcji. Twórcami ordoliberalizmu są przedstawiciele tzw. szkoły fryburskiej[95], której poglądy dały początek szeregowi zróżnicowanych kierunków myślenia o różnych, ale pokrewnych nazwach (neoliberalizm, liberalny socjalizm, społeczna gospodarka rynkowa) oraz stanowiły inspirację dla działań praktycznych.

Koncepcją najbardziej rozpracowaną, a jednocześnie z niemałym powodzeniem realizowaną w praktyce, jest właśnie społeczna gospodarka rynkowa (Soziale Marktwirtschaft) Republiki Federalnej Niemiec. Społeczna gospodarka rynkowa (w skrócie SGR) jako koncepcja, a jednocześnie rzeczywistość, może być opisana jako uporządkowany zbiór elementów, składający się z czterech podzbiorów, a mianowicie: a) społeczno-gospodarczego porządku prawnego, b) celów polityki gospodarczej w ramach tego samego porządku, c) celów społecznych i d) narzędzi porządku.

Przyjmując taką strukturę, dokonujemy modelowego uproszczenia rzeczywistości gospodarczej. Akcentujemy także słowo "porządek", gdyż jest ono w fachowej literaturze niemieckiej celowo podkreślane jako pojęcie odrębne od pojęcia "systemu". Kształtowanie porządku gospodarczego dokonuje się za pomocą konkretnych norm prawnych, instytucji i wzorców zachowań. Porządek to nie system, a więc model uporządkowany według jednolitych zasad strukturalnych. Porządek składa się z elementów należących do różnych idealnych systemów o różnych zasadach budowy i funkcjonowania. To, co o porządku stanowi - to nie pisana wprawdzie, ale zinternalizowana społecznie "instrukcja" mówiąca o tym, jak w różnych podzbiorach "porządku" należy sie poruszać. Ale mimo tej logicznej argumentacji nie będziemy poniżej używać słowa "porządek", gdyż nie zdobyło ono sobie powszechnego

[95] Na dorobek szkoły fryburskiej składają się prace szeregu wybitnych autorów takich jak: W.Eucken (1932), F.Boehm (1937), F.Lutz (1936), H.Gestrich (1936), L.Miksch (1937), ARuestow (1933), W.Roepke (1937).

obywatelstwa w polskim języku ekonomicznym. Pozostaniemy przy określeniu "system" jako substytucie roboczym.

Społeczno-gospodarczy system prawny

System ten składa się z kilku podzbiorów regulacji. Podzbiór pierwszy obejmuje konstytucyjną, prawno-polityczną i państwowo-prawną bazę systemu społeczno-gospodarczego, którą jest liberalno-demokratyczny ustrój polityczny, przyjmujący postać demokracji parlamentarnej i warunkujący funkcjonowanie każdej gospodarki rynkowej[96]. Na mechanizm tej gospodarki wpływa, zarówno dodatnio jak i ujemnie, decentralizacja władzy państwowej i federacyjna struktura państwa (Związek i Kraje)[97]. Podzbiór drugi określa strukturę podmiotową gospodarki, w której wyodrębnić można: przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, związki pracowników i związki pracodawców, banki i państwo[96]. Status ekonomiczny i prawa gospodarcze trzech pierwszych grup podmiotów określone są pośrednio przez ustalenia, dotyczące struktury przedmiotowej regulacji, a mianowicie przez podstawowe prawa obywatelskie. Do praw tych należą: swoboda zawierania umów, wolność wyboru zawodu, miejsca pracy i nauki, prawo zrzeszania się, równouprawnienie obywateli, wolność słowa i publikacji, prawo własności, prawo rozwoju własnej osobowości. Integralną częścią tych praw, a właściwie ich skutkiem, jest zasada nieingerencji państwa w stosunki płacowe przedsiębiorstw, pozostawione negocjacjom między pracodawcami a pracobiorcami (tzw. autonomia taryfowa). Podzbiór drugi precyzuje również rolę banków. System bankowy jest dwustopniowy, a bank centralny j ako "bank banków" - niezależny od rządu. Tym samym następuje oddzielenie polityki bankowej od polityki finansowej (fiskalnej).

Ostatni element struktury stanowi tak istotną część podzbioru drugiego , że uzasadnia to jego wyodrębnienie jako podzbioru trzeciego, a mianowicie podzbioru regulacji, dotyczących roli i funkcji państwa. Obejmują one przede wszystkim obszary działania, konstytucyjnie uregulowane, a mianowicie:

1) Uprawnienia **w** zakresie konstrukcji zasad funkcjonowania dziedzin szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej (prawo gospodarcze, prawo pracy,

[96] Demokracja parlamentarna RFN jest jednocześnie demokracją partyjną, albowiem zgodnie z postanowieniami konstytucji (Art. 21 ust.l pkt.l) "Partie współdziałają w procesie kształtowania politycznej woli narodu". Jest to wyjątkowy status publiczno-prawny, nie przyznawany żadnym innym związkom, stowarzyszeniom czy grupom interesów (Karpen, 1990).

[97] Ta ostatnia okoliczność ma określone skutki dla funkcjonowania systemu finansów państwa, głównie systemu budżetowego.

[98] Używając sformułowania "państwo", dokonujemy w tym miejscu uproszczenia, polegającego na pominięciu rozdziału funkcji państwa pomiędzy Związek i Kraje.

ubezpieczenia społeczne, sprawy walutowe, finansowe, celne, handlu zagranicznego, transportu, komunikacji itp.) z mocą obowiązującą cały kraj.

2) Uprawnienia w zakresie gospodarki tzw. dobrami publicznymi (obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, oświata, opieka zdrowotna, infrastruktura komunikacyjna, badania podstawowe).

3) Uprawnienia w zakresie prowadzenia własnej działalności gospodarczej (w formie przedsiębiorstw państwowych lub udziałów kapitałowych)[99].

4) Uprawnienia w zakresie wywłaszczenia lub uspołecznienia ziemi, bogactw naturalnych i środków produkcji dla dobra ogółu.

5) Uprawnienia w zakresie redystrybucji środków finansowych między Związkiem a Krajami w sytuacjach zagrożenia równowagi gospodarczej lub podyktowanych interesem dobra wspólnego.

6) Uprawnienia do działań na rzecz ochrony konkurencji, a także prawo do ograniczania konstytucyjnych uprawnień obywateli i jednostek gospodarczych w przypadku nadużywania tych uprawnień ze szkodą dla porządku gospodarczego lub dobra społecznego (dotyczy to np. ograniczenia swobody zawierania umów, swobody decyzyjnej przedsiębiorstw, swobody konsumenta itp.).

7) Obowiązek realizacji założeń ustrojowych państwa socjalnego (zabezpieczenie społeczne oraz tzw. bezpieczeństwo socjalne).

Te ogólne sformułowania ustawy zasadniczej nie przesądzają zatem konkretnego systemu gospodarczego, w tym również konkretnego kształtu społecznej gospodarki rynkowej, poza określeniem podstawowych swobód obywatelskich (z czego wynika zasada konkurencji), zasady poszanowania własności prywatnej i obowiązku prowadzenia polityki socjalnej państwa. Konstytucja pozostawia natomiast organom władzy publicznej możliwość podejmowania różnych działań w interesie dobra wspólnego. To właśnie nadaje stosunkom społeczno-gospodarczym RFN charakter "społeczeństwa otwartego".

Wskutek tej swoistej "neutralności" konstytucji przeważająca część prawa gospodarczego, decydująca o kształcie SGR, zawarta jest w bieżących ustawach i innych aktach prawnych, w "zwyczajowych prawach gospodarowania" oraz w tzw. "prawie sędziów", czyli w orzecznictwie sądowym, a zwłaszcza w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego. Jeden z jego zasadniczych, często cytowanych wyroków uważa liberalno-demokratyczny ustrój RFN za ustrój, który "...reprezentuje prawno-państwowy system władzy, ugruntowany, bez zastosowania jakiejkolwiek przemocy i samowoli, na zasadzie samostanowienia narodu zgodnie z wolą każdorazowej większości oraz na zasadach wolności i sprawiedliwości" (Karpen, 1990 s.31). W innej sytuacji, dotyczącej już bezpośrednio systemu gospodarczego, wyrok trybunału, również często przytaczany, brzmiał: "Konstytucja nie gwarantuje ani polityko-ekonomicznej neutralności władzy wykonawczej i ustawodawczej ani "społecznej

[99] Jako przedsiębiorstwa publiczne traktowane są te, w których państwo ma większość udziałów kapitałowych lub głosów.

gospodarki rynkowej" sterowanej tylko środkami "rynkowymi". Polityko-gospodarcza neutralność konstytucji polega jedynie na tym, że ustawodawca nie opowiedział się za jakimś określonym systemem gospodarczym. To mu umożliwia prowadzenie w różnych sytuacjach kompetentnej polityki gospodarczej, pod warunkiem przestrzegania konstytucji. Obecny ustrój społeczno-gospodarczy jest wprawdzie jednym z możliwych ustrojów, spełniających warunki konstytucji, ale w żadnym przypadku nie jedynie możliwym. Ustrój ten opiera się na wyrażonych wolą ustawodawcy gospodarczych i społeczno-politycznych decyzjach, które mogą być zastąpione lub obalone przez inne decyzje. Dlatego z punktu widzenia prawa konstytucyjnego jest rzeczą bez znaczenia, czy ustawa o pomocy inwestycyjnej (która była przyczyną ferowania tego orzeczenia - J.B.) zgodna jest z dotychczasowym ustrojem społeczno-gospodarczym i czy zastosowane środki zarządzania są "zgodne z rynkiem" czy też nie" (Karpen, 1990 s. 41).

Dlatego właśnie w pozakonstytucyjnych mechanizmach tworzenia prawa i systemu znaleźć możemy przesłanki odpowiedzi na postawione wyżej dalsze pytania, a mianowicie, jakie były konkretne cele systemu (podzbiory b i c) oraz jakimi środkami realizowano je w społecznej gospodarce rynkowej RFN (zbiór d).

Cele polityki gospodarczej państwa

W społecznej gospodarce rynkowej cele te są oczywiście funkcją sytuacji gospodarczej. W pewnych okresach (są to okresy względnie pomyślnego rozwoju) odpowiadają one klasycznemu wzorcowi interwencjonizmu "punktowego", a więc działań incydentalnych, skierowanych na eliminację doraźnych zaburzeń. Od czasu jednak kryzysu z połowy lat '60. zostały one wkomponowane w konstrukcję bardziej programową, znaną pod nazwą "sterowania globalnego". Jest to koncepcja łącząca długo- i średnioterminową politykę makroekonomiczną z krótko- i średnio-terminowym oddziaływaniem na poszczególne dziedziny i zjawiska, a nawet podmioty.

Cele sterowania globalnego można ująć umownie w formie układu pentagonalnego, obejmującego: (1) równowagę (stabilizację) wewnętrzną, (2) optymalną strukturę gospodarczą, (3) zrównoważony wzrost gospodarczy, (4) równowagę zewnętrzną (w sferze stosunków walutowych i handlowych z zagranicą), (5) równowagę społeczną (cele państwa socjalnego)[100].

[100] Cztery pierwsze cele znane są w literaturze niemieckiej pod nazwą "magicznego czworokąta", który stanowi skrót myślowy celów polityki gospodarczej zawartych w ustawie o stabilizacji i rozwoju z dnia 8 czerwca 1967 r.

Wśród wymienionych przez nas wyżej pięciu celów nie umieściliśmy świadomie tzw. polityki konkurencji, gdyż nawet z punktu widzenia formalnego nie może ona wchodzić w zakres działań interweniujących w gospodarkę ^rynkową", ponieważ polityka konkurencji nie jest skierowana przeciwko temu systemowi, lecz podtrzymuje go przy życiu. Natomiast umieszczenie celu (5) w grupie omawianych tu celów gospodarczych wynika stąd, że odgrywa on rolę swoistego kryterium społecznego przy realizacji celów od (1) do (4).

Działania związane z utrzymaniem *wewnętrznej równowagi i stabilizaacji* gospodarczej mają charakter typowej polityki antycyklicznej, przeciwdziałającej osłabieniu trendu rozwojowego gospodarki. Zmierzają one głównie w kierunku: a) eliminacji lub ograniczenia wahań koniunktury, b) stabilizacji poziomu cen, c) pełnego zatrudnienia, d) kompensaty ubytku dochodów wskutek utraty pracy (polityka dochodowa).

Problematykę *optymalnej struktury i zrównoważonego wzrostu* należy rozpatrywać łącznie głównie z uwagi na ich wspólnotę narzędziową. Wchodzące tutaj w rachubę szczegółowe cele polityki gospodarczej obejmują: a) podtrzymywanie i rozwój w tych dziedzinach gospodarki, które decydują o jej bezpieczeństwie zaopatrzeniowym i żywnościowym; chodzi tu głównie o gałęzie surowcowo-energetyczne i rolnictwo, b) protekcję i ochronę przedsiębiorstw krajowych przed konkurencją zagranicy, c) wyrównywanie warunków życia i ożywianie regionów słabszych ekonomicznie, d) przedsięwzięcia z zakresu B+R, zwłaszcza w odniesieniu do badań podstawowych, e) neutralizacja strat niektórych przedsiębiorstw, wywołanych przejściowymi wahaniami koniunktury i ochrona przed pochopnymi decyzjami o upadłości, f) odciążanie niektórych przedsiębiorstw i ich załóg od wysokiego niekiedy ciśnienia (kosztów) procesów dostosowawczych, g) niektóre przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska.

Wśród celów związanych z *równowagą zewnętrzną* należy wymienić: a) zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzeniowego kraju (import surowców), b) uzyskanie wysokiej nadwyżki bilansu handlowego i równowagi bilansu płatniczego, c) neutralizację wpływu zewnętrznych wahań koniunktury oraz zjawisk inflacyjnych (import inflacji), d) stabilizację kursu waluty krajowej.

Polityka społeczna

Jej naczelnym założeniem jest równość szans i sprawiedliwość. Realizacja tych założeń koncentruje się wokół następujących celów szczegółowych: a) korekt pierwotnego podziału dochodu narodowego dokonywanego na zasadzie "autonomii taryfowej" za pomocą: dostarczania (lub subwencjonowania) "dóbr publicznych", progresywnego opodatkowania dochodów osobistych, wysokich podatków spadkowych oraz działań zmierzających do dekoncentracji ("rozproszenia") zasobów majątkowych, b) systemu klasycznych świadczeń społecznych (emerytury, renty, zasiłki i inne formy pomocy), c) takiego kształtowania polityki gospodarczej (za pomocą wszystkich dostępnych środków), by jednostka żyła w świadomości "bezpieczeństwa socjalnego".

"Socjalnego" charakteru gospodarki rynkowej RFN nie można sprowadzić tylko do socjalno-opiekuńczej funkcji państwa, kompensującej ex post straty powstałe w

wyniku niedomogów rynku, choć nawet i to kryterium uzasadniałoby przymiotnik. Wystarczy bowiem wskazać na fakt, że prawie połowa budżetu RFN przeznaczona jest na cele socjalne, a jest to budżet pokaźny (blisko 1 bln DM). Socjalny aspekt tkwi w nie mniejszym stopniu, a może w głównym, w treści i kierunkach polityki gospodarczej, uwzględniającej ogólnokrajowy, ogólnospołeczny punkt widzenia oraz w stosowaniu zarówno "zgodnych" jak i "nie zgodnych" z rynkiem narzędzi, w szerokiej praktyce tzw. "wyrównywania" szans, różnic, strat, dysproporcji gospodarczych itd., a więc w działaniach, które przez grono liberalnych ekonomistów uznane zostały za "obrazę" gospodarki rynkowej. W tym właśnie postępowaniu, wolnym od dogmatyzmu i idealistycznych wizji gospodarki rynkowej widzi się w Niemczech główne źródło wspomnianego wyżej "bezpieczeństwa socjalnego".

Narzędzia kierowania

W ciągu kilkudziesięciu lat funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej zastosowano pokaźną gamę narzędzi kierowania, które w jednym przypadku nie były obce także gospodarce centralnie kierowanej. Mimo podobieństwa formalnego były one jednak jakościowo odmienne, gdyż, *po pierwsze,* nie stanowiły rezultatu decyzji podejmowanych w ramach scentralizowanego systemu planowania i zarządzania, lecz skutek politycznych uzgodnień w ramach demokracji parlamentarnej; po *drugie,* nie miały one ani charakteru powszechnego, ani bezwzględnie obligatoryjnego, nawet jeśli były to narzędzia typu administracyjnego. Ich krótki opis przedstawimy, stosując podział na narzędzia bezpośrednie i pośrednie. Te ostatnie można uznać jednocześnie za narzędzia "zgodne z rynkiem", choć, jak wynika z dotychczasowych rozważań, cecha ta nie musi być bezwzględnym kryterium poprawności czy akceptacji polityki gospodarczej, gdyż nawet narzędzia bezpośrednie nie zagroziły funkcjonowaniu i egzystencji systemu.

Wśród narzędzi bezpośrednich należy wymienić:

1) tzw. normy ochrony w zakresie: a) bezpieczeństwa, zdrowia, środowiska naturalnego, porządku, technologii i techniki, jakości itp., b) konkurencji (polityka antymonopolowa),

2) redystrybucję zysków,

3) imienne subwencje (dotacje),

4) bezpośrednie transfery majątku (przez opodatkowanie lub daniny jednorazowe),

5) urzędy nadzoru gospodarczego (Aufsichtsaemter) nad działalnościąwzakresie: gospodarki energetycznej, transportu, rolnictwa, gospodarki żywnościowej, ubezpieczeń i banków,

6) bezpośrednie zarządzanie sferą dóbr publicznych,

7) własną działalność gospodarczą państwa, produkcyjną i inwestycyjną, zarządzaną bezpośrednio (lecz na zasadach komercyjnych),

8) zamówienia rządowe.

Narzędzia oddziaływania pośredniego adresowane są do trzech podstawowych układów systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw i obejmują;

1) oddziaływanie na układ rachunku ekonomicznego w dziedzinie: a) nadzoru i kontroli w zakresie cen, b) kształtowania systemu podatkowego (stóp podatkowych, ulg i pozostałych parametrycznych elementów polityki fiskalnej), c) parametrycznego oddziaływania polityki pieniężnej i kredytowej, d) parametrycznego oddziaływania polityki walutowej i celnej;

2) oddziaływanie na układ zasilania finansowego przez: a) system fiskalny, b) system pieniężno-kredytowy;

3) oddziaływanie na układ motywacyjny przez: a) kształtowanie stanu prawnego i polityki w zakresie tzw. współdecydowania (Mitbestimmung), b) politykę akcjonariatu pracowniczego, c) politykę socjalną i infrastrukturalną jako "ochronę środowiska gospodarczego".

Społeczna gospodarka rynkowa zna również narzędzia niekonwencjonalne. Należą do nich: polityka informacyjna[101], tzw. akcja skoncentrowana[102], polegająca na uzgadnianiu najważniejszych problemów i zamierzeń gospodarczych z zainteresowanymi stronami (rząd, przedsiębiorcy, związki zawodowe, eksperci) oraz planowanie przestrzenne. Zwłaszcza to ostatnie daje olbrzymie możliwości koordynacji działalności podmiotów gospodarczych w poszczególnych Krajach, a także na szczeblu Związku[103].

[101] W zakres polityki informacyjnej wchodzą następujące instrumenty i instytucje: a) Roczny Raport Gospodarczy Rządu (przedkładany w styczniu), w którym poza oceną aktualnej sytuacji (w roku poprzednim) zawarty jest "plan" zamierzeń w zakresie polityki gospodarczej i finansowej, b) Srednioterminowy Plan Finansowy (tzw. Mi-Fri-Fi) opracowany na 5 lat w sposób "kroczący", c) Rada Naukowa przy ministerstwie gospodarki, d) Rada Rzeczoznawców Rozwoju Gospodarczego (SVR); jest to najwyższe rangą, bo powoływane ustawą, pięcioosobowe ciało doradcze rządu oraz 5 ściśle współpracujących z S VR instytutów naukowo-badawczych, zajmujących się problematyką ogólno-gospodarczą (Andersen i in., 1985).

[102] Akcja skoncentrowana (Konzentrierte Aktion) została powołana do życia na mocy ustawy o stabilizacji i rozwoju jako "okrągły stół społecznego rozsądku" (Andersen i in., 1985).

[103] W ramach planowania regionalnego (Landesplanung) rozstrzygane są praktycznie wszystkie problemy przestrzenne i branżowe, bieżące i inwestycyjno-rozwojowe, odnoszące się do danego kraju. Odpowiednie przepisy prawne regulują tryb planowania, obowiązki jednostek planujących, sposób zatwierdzania planów oraz przewidują możliwość uznawania ustaleń planów jako zadań obowiązujących. Ponadto, upoważniają one władze Związku do koordynacji niektórych zagadnień w skali RFN (Zinkahn, Bielenberg, 1965).

Społeczna gospodarka rynkowa a problem przebudowy polskiej gospodarki

Mimo że dokonany wyżej przegląd społecznej gospodarki rynkowej, funkcjonującej w RFN, był dość obszerny, nie stanowi on wystarczającej podstawy do wyciągania bezpośrednich wniosków przydatnych na przykład dla gospodarki polskiej, chyba że ktoś chciałby zadowolić się argumentami zaczerpniętymi z arsenału demagogii politycznej, dla której na porządku dziennym właściwe są takie sformułowania, jak "powrót do Europy" (do jakiej?), "normalność" (co to w ogóle znaczy?) "tylko rynek" (dlaczego "tylko") itd.

Bezpośrednie wnioskowanie byłoby błędne zarówno ze względów metodologicznych jak i merytorycznych. W pierwszym przypadku pomijałoby ono bardzo istotne ogniwo dociekań, jakimjesŁweryfikacja, tzn. znalezienie odpowiedzi na pytanie, co i w jakim stopniu rzeczywistość gospodarcza potwierdza: słuszność lub niesłuszność doktryny, porządku, programu czy też sposobów realizacji (działań wykonawców). Wzgląd merytoryczny - to zasadnicza odmienność gospodarki RFN i Polski. W przypadku RFN mieliśmy w całym rozpatrywanym okresie do czynienia *zjui* istniejącą i dojrzałą gospodarką rynkową, która "stawała" się "społeczna". W Polsce takiej gospodarki rynkowej nie było i jeszcze nie ma. Przejście do porządku dziennego nad ową instytucjonalną nieadekwatnością porównań mogłoby mieć fatalne skutki dla wysuwanych wniosków.

Nie znaczy to, że z wniosków należałoby w ogóle zrezygnować, a doświadczenia innych krajów pominąć milczeniem, bowiem wolno, wydaje się, sądzić, że odmienność warunków i instytucji, wykluczająca w sposób oczywisty wszelkie mechaniczne naśladownictwo szczegółowych działań i rozwiązań zezwala na formułowanie wniosków, dotyczących kierunków i ogólnych metod postępowania. Powstaje zatem pytanie, czy społeczna gospodarka rynkowa, zobrazowana na przykładzie RFN, może być pożądanym modelem docelowym i pytanie drugie - które ze zdobytych w tym kraju doświadczeń mogą być w jakimś stopniu wykorzystane w warunkach polskich,] zwłaszcza w procesie transformacji.

1. Podejmując próbę wypunktowania szkicu odpowiedzi na te pytania warto, dla jasności języka, którym się posługujemy, poczynić na wstępie dwie uwagi związane ze słowami "społeczna" i "rynkowa". *Pierwsza* przypomina tylko to, co było już powiedziane, a mianowicie, że słowo "społeczna" oznacza nie tylko "akcję socjalna] państwa", ale szeroko pojęte "bezpieczeństwo socjalne", wynikające z ogólnospołecznego punktu widzenia prowadzonej polityki gospodarczej i osiągane wszelkimi, nawet nie-rynkowymi "środkami". Nie deprecjonuje to jednak, zwłaszcza **w** odniesieniu do RFN, ale stanowi uzupełnienie znanej tezy liberałów, że **sama** efektywność gospodarcza i wzrost gospodarczy już są najlepszą polityką społeczną.

Celem uwagi *drugiej* jest podkreślenie często nie dostrzeganej lub pomijanej głównie z przyczyn politycznych - właściwości gospodarki rynkowej, a mianowi '

faktu, że dopuszczalny jej obszar może wykraczać poza granice, wyznaczone prywatną własnością środków produkcji. Stwierdzenie to wiąże się z uporczywą tezą skrajnych ordoliberałów i zwolenników prywatyzacji, którzy uważają, że między rynkiem a własnością państwową istnieje sprzeczność nie do pogodzenia. Pogląd ten nie wydaje się słuszny, gdyż: 1) rynek i państwo dotyczą dwóch różnych sfer: rynek jest społecznym mechanizmem koordynacji, państwo - oznacza tu jedną z form własności, 2) przeciwieństwem rynku byłyby: biurokracja i procedury przetargowe, plan centralny i zarządzanie nakazowe, alternatywą własności państwowej - firmy prywatne czy spółdzielcze. Przedsiębiorstwo państwowe stoi więc nie "między rynkiem a państwem", lecz należy do obu sfer, jego decyzje podlegają mechanizmowi koordynacji rynkowej, a jego menedżerowie nie są przedstawicielami administracji państwowej.

Obie uwagi, choć wstępne, dotyczą bezpośrednio interesujących nas zagadnień: pierwsza polemizuje z opiniami, które manewrując zręcznie terminologią, usiłują negować potrzebę *interwencjonizmu programowego* lub sprowadzić go do charytatywnej działalności państwa; druga - zwraca się przeciwko stawianiu *znaku równości między urynkowieniem a totalną prywatyzacją.*

2. Jeśli ogólnospołeczne cele gospodarki rynkowej mogą być osiągnięte nie tylko za pomocą instrumentów czysto rynkowych i "neutralności" państwa, ale także w warunkach instytucjonalizacji działalności interwencyjnej wstosunku do mechanizmu rynkowego, dopuszczającego ponadto uczestnictwo w nim własności państwowej - to taka społeczna gospodarka rynkowa *może być pożądanym modelem docelowym.* Przemawiają za tym przesłanki prakseologiczne i socjologiczne.

Przesłanki *prakseologiczne,* szeroko opisane w literaturze, opierają się na potwierdzonej przez praktykę zawodności mechanizmu rynkowej autoregulacji, przejawiającej się w strukturalnej i społecznej niewydolności rynku (Marktmaengel i Marktversagen). Nie wchodząc w szczegóły, należy przypomnieć, że manifestuje się ona w zjawiskach, grożących zachowaniu trzech podstawowych wymogów każdego racjonalnego porządku gospodarczego, a mianowicie: a) wymogu *efektywności* (niedoskonała konkurencja, skutki tzw. efektów zewnętrznych, brak chętnych do produkcji dóbr publicznych, brak akumulacji na cele publiczne); b) *sprawiedliwości* (mniej lub bardziej rażące dysproporcje dochodowe i majątkowe); c) *stabilizacji* (wahania koniunkturalne i głębokie kryzysy) (Samuelson, Nordhaus 1987). W świetle tych zjawisk nie budzi wątpliwości teza o konieczności przeciwdziałania brakom mechanizmu rynkowego, a więc o konieczności interwencjonizmu państwowego (Morbach, 1950). To co jest sporne, to zakres i metody interwencjonizmu. Ale spór jest w niewielkim stopniu rozstrzygalny na gruncie rozważań abstrakcyjnych, ponieważ decydują o tym konkretne warunki miejsca i czasu, tak ekonomiczne jak i społeczno-polityczne. Przykład RFN stanowi jeden ze sposobów rozstrzygnięcia sporu.

3. Za znacznym zakresem interwencjonizmu w warunkach polskich przemawia szereg przesłanek. Przede wszystkim czynniki *strukturalne,* przejawiające się w petryfikacji przestarzałych od lat układów wewnątrz sfery realnej. Ich zmiany nie jest

w stanie dokonać słaby jeszcze rynkowy układ regulacji, który musi być uzupełniony racjonalnym interwencjonizmem państwowym. Jego zadania są wielorakie: zmiany struktury rzeczowej (aparatu wytwórczego) i własnościowej, pokonanie recesji lat 1990/91 i wzrost gospodarczy. W związku z tym jest rzeczą nie budzącą chyba wątpliwości, że racjonalny interwencjonizm nie może sprowadzać się do programu jednozadaniowego (walka z inflacją), a raczej do programu przypominającego sterowanie globalne, znane z praktyki niemieckiej.

Po drugie - są to przesłanki natury *systemowej.* Nie można bowiem tolerować sytuacji, w której stary system *już nie działa,* a nowy system *jeszcze nie działa.* Każdy układ gospodarczy pozostawiony w tym stanie jest niesterowny i przypomina samolot, którego pilot, spostrzegłszy, że "pilot automatyczny" odmawia posłuszeństwa, nie chce "ze względów zasadniczych" sterować "ręcznie": nie pozwala mu na to honor lub estetyka profesji. Gospodarka nie jest przedmiotem estetyki i musi w niej działać jakiś mechanizm koordynacji: rynkowy, planowy czy oba jednocześnie.

Ostatnią grupę stanowią przesłanki *społeczne,* albowiem mechanizm rynkowy, zwłaszcza,gdy towarzyszy mu inflacja, kryje w sobie zbyt wiele negatywnych efektów redystrybucyjnych, rodzących olbrzymie dysproporcje: dochodowe, majątkowe, dysproporcje w rozwoju przestrzennym i inne. Istnieje także aspekt społeczny nie tylko w wymiarze materialnym: jest nim świadomość społeczna będąca motorem czy katalizatorem, ale jednocześnie i weryfikatorem słuszności jakichkolwiek przemian w sferze zjawiskspołecznych. Właśnie rozbieżność między stanem i stopniem dojrzałości świadomości społecznej a dekretowanymi instytucjami życia gospodarczego była jednym z powodów, dla których konfrontacja wielkiej tezy, jaką był kapitalizm, z inną wielką tezą (antytezą), jaką był komunizm, nie znalazła swego optymalnego wyrazu w syntezie "realnego socjalizmu", który egzaminu nie zdał. Był to powód od dawna dostrzegany przez sowietologów zachodnich, powód nie mniej istotny niż te, które leżały u podstaw krytyki z pozycji pralcśeologicznych (ekonomiczna niesprawność mechanizmu koordynacji planowej). Stąd słuszny wydaje się pogląd, że "Gospodarka rynkowa w państwie demokratycznym bez akceptowanych społecznie jako sprawiedliwe zasad podziału dochodów i majątku oraz bez zabezpieczenia socjalnego (bezpieczeństwa społecznego) i równości szans, nie da się utrzymać" (Borman i in. 1990, s.40).

4. Droga do społecznej gospodarki rynkowej w Polsce będzie zapewne dłuższa niż miało to miejsce w Niemczech, choćby dlatego, że najpierw musi powstać rynek. Ale jest to proces niezmiernie złożony, który - zgodnie z nowszymi teoriami systemów (Dietz, 1991) - wymaga adekwatności między "strukturą materialną" gospodarki (macierzą technologiczną) a "systemem komunikacji" (nadbudową prawno-instytucjonalną). W kapitalizmie oba te elementy wzrastały przez dziesiątki lat, stopniowo i równolegle, przy czym, co jest niedostrzegane przez niektóre kręgi reformatorskie, rynek tworzył się jak każdy samoorganizujący się system, "od dołu do góry". Powolność tego procesu stawia na porządku dziennym problem jego

przyspieszenia jako jeden z istotnych elementów transformacji. W tej kwestii sformułować można kilka spostrzeżeń.

Po pierwsze - z punktu widzenia efektów netto (końcowych) operacji przyspieszenia należałoby dążyć, jak to awizowano na początku, do minimalizacji łącznych kosztów (nakładów) spowodowanych opóźnieniami i ponoszonych dla jego skrócenia. Wstępnie naszkicowany kierunek analizy można by przedstawić w sposób formalny jako poszukiwanie optymalnej wartości funkcji:

$$L_{opt} = F(t)_{min}[f_n(t),\ g_n(t),\ h_s(t),\ i_s(t)]$$
$$t > 0$$

gdzie:
$h_s(t)$ - koszty funkcjonowania starych struktur,
$i_s(t)$ - koszty przyspieszenia ich "śmierci",
$f_n(t)$ - koszty budowy nowych struktur,
$g_n(t)$ - koszty przyspieszenia ich "narodzin".

Bez próby przeprowadzenia takiego rachunku, choćby w sposób uproszczony, ocena sensu działań przyspieszających jest niemożliwa, a ich lansowanie staje się z biegiem czasu demagogią.

Po drugie - wydaje się rzeczą bezsporną unikanie sytuacji, w której koszty przyspieszenia znacznie przekraczają koszty ewolucyjnego procesu transformacji. Sytuacja taka może powstać przy zbyt szybkim "demontażu" starych struktur, zakładajacym budowę nowych systemów regulacji (rynku, stosunków własności itd.) za pomocą "niszczenia" fragmentów strony realnej stanowiących materialną podstawę funkcjonowania dotychczasowych układów. Rosną wówczas i koszty materialne takiego działania (spadek produkcji dotychczasowego aparatu wytwórczego bez przyrostu nowych mocy produkcyjnych) i koszty społeczne (bezrobocie), redukujące do minimum stopień akceptacji społecznej całej operacji i poszerzające znacznie margines swobody działania dla tych sił, które w dalszym rozwoju sytuacji chciałyby widzieć również jego neokolonialny wariant.

Po trzecie - społeczny niepokój związany z procesami transformacji, jeśli nawet nie stawia pytania "po co?", gdyż akceptuje kierunek, to nie bez uzasadnienia stawia pytania; "jakim kosztem?" i "z jakim efektem?" Nakłady na przyspieszenie nie powinny bowiem przekroczyć prakseologicznie i socjologicznie dopuszczalnej granicy opóźnienia efektów. W przeciwnym razie, potwierdzić się może słuszność opinii, którą wypowiedział jeden z ekonomistów zachodnich:

"Tak jak intelektualna arogancja była ojcem chrzestnym przy likwidacji rynku, tak równie złudna byłaby wiara w to, że dzięki radykalnemu demontażowi planu i stworzeniu ram prawno-instytucjonalnych koniecznie musi powstać rynek. Teoria systemów przestrzega przed tego rodzaju uproszczonymi poglądami oraz opartymi na nich receptami: kraje wschodnio-europejskie nie mogą sobie pozwolić na dalsze tego rodzaju niewypały reformatorskie" (Dietz, 1991 s.359, 360).

Abelshauser W. (1983), *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschlands*. Frankfurt a.M.

Andersen U. Bahro H. Grosser D. Lange T. (1985), *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Opladen

Boehm F. (1937), *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschoepferische Leistung*. Stuttgart

Caselli G.P. Pastrello G. (1990), *Poland 1990: From Plan to Market through Crash?* Wien: Wiener Institut fuer Internationale Wirtschaftsvergleiche

Dietz R. (1991), *Perestroika und Marktwirtschaft: Die Schluesselrolle westlicher Unternehmen*. Wien: Wiener Institut fuer Internationale Wirtschaftsvergleiche

Dreissig W. (1976), *Zur Entwicklung der oeffentlichen Finanzwirtschaft seit dem Jahre 1950.* W: *Waehrung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*. Frankfurt a.M.: Deutsche Bundesbank

Eucken W. (1932), *Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus*. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36

Gestrich H. (1936), *Neue Kreditpolitik*. Stuttgart

Grosser D. Lange T. Mueller-Armack A. Neuss B. (1988), *Soziale Markwirtschaft*. Stuttgart itd.: Kohlhammer

Jahrbuch (1953), *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland* 1953

Karpen U. (1990), *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*. Baden-Baden

Lange O. (1963), *Ekonomia polityczna* T.I. Warszawa: PWN

Lutz F. (1936), *Das Grundproblem der Geldverfassung*. Stuttgart

Miksch L. (1937), *Wettbewerb als Aufgabe*. Stuttgart

Morbach F. (1950), *Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention*. Bern

Nowacki S. (1980), *Mechanizm funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*. Warszawa: PWN

Roepke W. (1937), *Die Lehre von der Wirtschaft.* Wien

Ruestow A. (1933), *Interessenpolitik oder Staatspolitik. Schiften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Bd. 187

Samuelson P.A. (1973), *Economics*, 9th ed. New York: McGraw Hill

Samuelson P.A. Nordhaus W.D. (1987) *Volkswirtschaftslehre*, Bd I. Koeln: Bundesverlag

Scharf C. (1977), *Politische und oekonomische* Stabilisierung *Westdeutschlands.* Wiesbaden

Zinkahn W. Bielenberg W. (1965), *Raumordnungsgesetz des Bundes*. Berlin

Halina Sopniewska

2. Ewolucja gospodarki rynkowej na Zachodzie a postsocjalistyczna droga do rynku

Docelowy model gospodarczy krajów postkomunistycznych i drogi dochodzenia do niego

Na przełomie lat '90. w krajach Europy Środkowowschodniej nastąpił rozpad systemu politycznego i gospodarczego. Ogólny kryzys gospodarki realnego socjalizmu objął całokształt stosunków ekonomicznych, społecznych i politycznych oraz odpowiadające im rozwiązania instytucjonalne. Po załamaniu się dotychczasowego systemu, w związku z niepowodzeniem wieloletnich prób zreformowania go i stworzenia modelu socjalizmu rynkowego, powstało pytanie w jakim kierunku rozpocząć marsz od nowa.

Wiele europejskich krajów postkomunistycznych (Polska, Węgry, Czechosłowacja, była NRD) dokonało wyboru przyszłego modelu gospodarczego, demontując dotychczasowy system nakazowo-rozdzielczy i wypowiadając się jednoznacznie za wprowadzeniem mechanizmu rynkowego. Ma to być rynek oparty na zasadach podobnych do funkcjonujących współcześnie w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Na przykład w programie gospodarczym rządu T.Mazowieckiego stwierdzono, że: "Polska gospodarka wymaga zasadniczych zmian systemowych. Ich cel to budowa systemu rynkowego zbliżonego do tego, jaki istnieje w krajach wysoko rozwiniętych" (Rząd, 1989 s.l). W innych krajach realnego socjalizmu (np. Bułgarii, Rumunii czy ZSRR) kierunek ewolucji systemu gospodarczego nie jest przesądzony, chociaż nie bardzo widać realną alternatywę w stosunku do kapitalistycznej drogi rozwoju.

Nie wchodząc szerzej w zagadnienie, jaka to ma być gospodarka kapitalistyczna: czy wzorowana na systemie szwedzkim, niemieckim, francuskim czy innego kraju, a

więc czy chodzi o tzw. społeczną gospodarkę rynkową, kapitalizm liberalny bądź jeszcze inną odmianę kapitalizmu, można stwierdzić, że wiele krajów postkomunistycznych ma dość eksperymentowania i nie chce szukać własnego, oryginalnego modelu gospodarczego, lecz skłania się do przyjęcia sprawdzonego, efektywnego systemu kapitalistycznego[104]. Rozumiem go jako system, w którym wytwarzanie oparte jest na prywatnej własności środków produkcji, natomiast mogą istnieć różne rozwiązania, jeżeli idzie o udział państwa w modyfikacji sfery podziału i znaczenie interwencjonizmu państwowego w innych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego.

W chwili obecnej nie ma zgodności i pełnej jasności w sprawie przyszłego systemu gospodarczego krajów Europy Środkowowschodniej. Wydaje się jednak, że na obecnym etapie transformacji gospodarek tych krajów w kierunku mechanizmu rynkowego ścisłe określenie modelu docelowego nie jest konieczne. Zasadniczym problemem bowiem pozostaje, szczególnie w świetle zmian zachodzących przede wszystkim w Polsce i na Węgrzech, a ostatnio również w niektórych innych krajach realnego socjalizmu, droga dochodzenia do "wymarzonej" gospodarki rynkowej.

Dość szeroko rozpowszechniony jest odmienny punkt widzenia na tę sprawę, szczególnie wśród polityków i liderów nowych partii, ale również wśród ekonomistów. Argumentuje się np., że niezbędna jest konkretna wizja celu, który chce się osiągnąć, ponieważ do niego należy dostosować środki. Palących problemów okresu przejściowego nie można rozwiązać bez odpowiedniej polityki ekonomicznej i społecznej, a jej wybór jest decyzją antycypującą pożądany model rynkowo-gospodarczy (Gabrisch, 1990).

To, że programy powstających partii politycznych zawierają określenie politycznego i gospodarczego systemu, który chcą budować, jest oczywiste, ponieważ w ten sposób samookreslają się i zdobywają zwolenników. Różnorodność partii w systemie pluralistycznym oznacza jednak, że wizji przyszłości jest tyle, ile partii i często są one krańcowo różne. W takiej sytuacji, do czasu osiągnięcia politycznego i społecznego konsensusu w sprawie docelowego modelu gospodarki, konieczne jest podejście pragmatyczne, polegające na tym, że za pomocą odpowiedniej polityki ekonomicznej, uwzględniającej istniejące uwarunkowania, należy wdrażać w życie podstawowe, a tym samym wspólne dla różnych wersji kapitalizmu, zasady ustroju gospodarczego.

Za skoncentrowaniem uwagi na zagadnieniach dochodzenia do ogólnie tylko zdefiniowanego systemu kapitalistycznego i nie przesądzania konkretnego kształtu modelu docelowego przemawia również potrzeba elastycznego reagowania na

[104] G.Popow, krytykując niejasne pojecie "socjalizmu rynkowego" użyte przez Gorbaczowa, stwierdził, że "chcemy kiełbasy - a nie socjalistycznej kiełbasy". Równie negatywnie o poszukiwaniu przez kraje postkomunistyczne trzeciej drogi rozwoju, różnej od gospodarki kapitalistycznej, wyraził się V.Klaus (minister finansów Czecho-Słowacji) mówiąc, że "trzecia droga to najszybsza droga do Trzeciego Świata" (Nuti, 1990)

zmieniające się warunki wewnętrzne i zewnętrzne. Wydaje się, co spóbuję dalej pokazać, że różnice między poszczególnymi odmianami (wersjami) systemu kapitalistycznego, funkcjonującymi w krajach Europy Zachodniej, nie są zbyt istotne, a i te pod wpływem rozwoju procesów integracyjnych mają tendencję do zmniejszania się. Następuje nie tylko zbliżenie typów (odmian) gospodarki kapitalistycznej, lecz również polityki gospodarczej krajów rozwiniętych. W wyniku tego procesu pojawił się powszechnie akceptowany i stosowany przez te kraje "standard" polityki ekonomicznej, umożliwiający efektywną współpracę między nimi (Koźmiński, 1991).

Tak więc kraje Europy Środkowowschodniej, bez dokładnego określenia modelu docelowego, zaczęły swoją drogę do gospodarki rynkowej i pluralistycznego systemu politycznego. Droga ta nie jest jednak wytyczona, ponieważ takim problemem nie zajmowała się do tej pory teoria ekonomii, nie ma też praktycznych doświadczeń z przechodzenia od komunizmu do kapitalizmu.

Cechą charakterystyczną procesu transformacji systemowej w krajach Europy Środkowowschodniej jest jednoczesne zachodzenie zmian we wszystkich dziedzinach: np. w systemie politycznym, w modelu gospodarczym, w reorientacji kierunków współpracy gospodarczej z zagranicą, w kierunkach rozwoju, w strukturze rzeczowej gospodarki, w systemie wartości i postaw ludzkich (Kadar, 1990).

Zmiany systemu politycznego dały legitymizację władzy, bez której trudno byłoby zdobyć poparcie społeczeństwa i skłonić je do wyrzeczeń, których wymaga transformacja systemu. Zmiany te umożliwiają eliminację dotychczasowej nomenklatury, która w dużej mierze ukształtowała się w wyniku negatywnego doboru kadr. Powstają warunki do artykulacji i realizacji interesów różnorodnych grup społecznych i politycznych. Następuje likwidacja wcześniejszej omnipotencji władzy politycznej, w tym wyzwolenie gospodarki od jej przemożnych wpływów i poddanie jej wymogom efektywnościowym.

Istota zmian modelu gospodarczego polega na likwidacji dotychczasowego nakazowo-rozdzielczego systemu centralnego sterowania gospodarką i próbie zastąpienia go mechanizmem rynkowym oraz na wprowadzaniu konkurencji i form (środków) regulacji ekonomicznej odpowiadających osiągniętemu poziomowi rozwoju. Dotyczy to przede wszystkim liberalizacji cen, wprowadzenia wewnętrznej wymienialności walut po kursie równowagi, odstąpienia od reglamentacji środków produkcji i walut na cele importu, rezygnacji z jakichkolwiek odgórnych nakazów i zaleceń dotyczących struktury i wielkości produkcji i pozostawienie pełnej swobody samodzielnym przedsiębiorstwom w podejmowaniu decyzji w tych sprawach, daleko idącego ujednolicenia obciążeń podatkowych podmiotów gospodarczych i warunków udzielania kredytów bankowych (Józefiak, 1990).

Reorientacja współpracy gospodarczej z zagranicą została z jednej strony wymuszona przez niepowodzenie integracji w ramach RWPG i kryzys w krajach Europy Środkowowschodniej oraz wynikający stąd upadek handlu. Z drugiej strony wpłynęły na nią poszukiwania nowych, dynamicznych partnerów mogących zaspokoić zapotrzebowanie gospodarki na nowoczesne maszyny, urządzenia i technologie

niezbędne do zmniejszenia luki w poziomie rozwoju ekonomicznego w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych.

Zmiana modelu ekonomicznego nie jest wystarczającym warunkiem i gwarancją przebudowy struktury rzeczowej gospodarki, modernizacji produkcji i rozwoju zaniedbanej infrastruktury. Konieczność zmian kierunków rozwoju gospodarczego jest natomiast, z jednej strony, konsekwencją wszystkich wcześniej wymienionych przeobrażeń, z drugiej - warunkiem ich powodzenia. Otwarcie gospodarki, a także podporządkowanie produkcji i podaży potrzebom rynku wewnętrznego wymaga przesunięcia priorytetów rozwojowych z tradycyjnych gałęzi przemysłu ciężkiego (energo- i materiałochłonnych) na nowoczesne, oszczędne, o wysokim poziomie technicznym dziedziny wytwórczości, które w znacznie większym niż dotychczas stopniu zaspokajają potrzeby konsumpcyjne. Przemiany w tym zakresie osiągnęły stosunkowo najmniejszy postęp, co wynika z przyczyn zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych. Do przyczyn obiektywnych należą: mała elastyczność aparatu wytwórczego, długi okres instalowania nowych zdolności produkcyjnych[105], niedobór kapitału itp. Do przyczyn subiektywnych należy przede wszystkim brak strategicznej polityki przemysłowej państwa.

Likwidacja systemu nakazowo-rozdzielczego w niektórych krajach Europy Środkowowschodniej nie oznaczała, że automatycznie zaczął działać efektywny mechanizm rynkowy. Powstała sytuacja systemowej nieokreśloności, którą C.Józefiak określiłjako niedojrzałągospodarkę rynkową (Józefiak, 1990). Charakteryzuje się ona brakiem przekładni między decyzjami polityki makroekonomicznej, posługującej się środkami z zakresu gospodarki rynkowej a reakcjami podmiotów gospodarczych, które nie zachowują się zgodnie z regułami mechanizmu rynkowego. Prowadzi to do pogłębienia kryzysu zrodzonego pierwotnie przez nieefektywny system gospodarki centralnie planowanej, który przejawia się obecnie spadkiem produkcji (w Polsce przedłużającą się recesją) i wysoką stopą inflacji (na Węgrzech i w Czechosłowacji stopa inflacji wykazuje tendencję rosnącą, podczas gdy w Polsce po zdławieniu hiperinflacji utrzymuje się na wysokim poziomie).

W rozwiązywaniu problemów niezwykle złożonego procesu transformacji gospodarki postkomunistycznej w gospodarkę rynkową, który dodatkowo komplikuje poważny kryzys, w jakim gospodarka ta znalazła się w latach '90., pożyteczne mogą okazać się badania porównawcze w różnych przekrojach. Warto obserwować i analizować m.in. rozwiązania systemowe wysoko rozwiniętych krajów

[105] W USA np. budowa większości nowych fabryk przemysłu przetwórczego trwa 2,5-4 lat, zaś budowa nowej stacji ciepłowniczej trwa 5-7 lat. Wszystko to przy gotowym projekcie. Jeżeli opracowuje się projekt, czas wydłuża się co najmniej o rok. Doświadczenie pokazuje, że w krajach rozwijających się czas budowy jest o 1/4 do 1/2 dłuższy niż w krajach uprzemysłowionych. Do okresu budowy fabryki należy często dodać jeszcze czas potrzebny na przygotowanie robotników do obsługi nowych urządzeń, opracowanie optymalnych schematów organizacji pracy itd. Oznacza to, że szybka przebudowa zdolności wytwórczych i stworzenie nowych efektywnych zdolności jest nierealne (Eckaus, 1990)

kapitalistycznych, a szczególnie korzystać z ich historycznych doświadczeń rozwojowych. Dotyczy to krajów, w których już od dawna funkcjonuje efektywna gospodarka rynkowa, przechodząca różne etapy rozwoju i podlegająca różnym modyfikacjom, jak również krajów, które weszły na tę drogę stosunkowo niedawno, lecz osiągnięte sukcesy zbliżają je szybko do wysoko rozwiniętych systemów gospodarczych świata.

Wszelkie analogie są dość niebezpieczne, lecz zdając sobie sprawę z odrębności warunków rozwojowych i ich specyfiki w krajach postkomunistycznych, można spróbować wyciągnąć wnioski z historycznego rozwoju (szczególnie z okresu tuż po II wojnie światowej) obecnie wysoko rozwiniętych krajów oraz rozwoju krajów Europy Południowej w ostatnich dwóch dekadach.

Ewolucja gospodarki w rozwiniętych krajach kapitalistycznych

W listopadzie 1990 r. odbyła się w Paryżu międzynarodowa konferencja zorganizowana przez OECD na temat przechodzenia krajów Europy Środkowowschodniej do gospodarki rynkowej, na której przedstawiono 10 referatów analizujących doświadczenia krajów Zachodu w zakresie ich ekonomicznego rozwoju[106]. W referatach tych wyeksponowano pewne zagadnienia, których sposób rowiązywania może być pomocny w przebudowie gospodarki postkomunistycznej. Referaty prezentują ewolucję gospodarki rynkowej w krajach dość od siebie odległych w sensie dosłownym, bo w 8 krajach europejskich oraz w Japonii i Korei Południowej, a także odległych w przenośni, bo oboknajwyżej rozwiniętych krajówświata, takich jak: Niemcy, Francja, Szwecja, Finlandia, Włochy i Austria, również w Hiszpanii i Turcji.

Historia rozwoju gospodarki i dochodzenia do obecnego kształtu mechanizmu rynkowego w każdym z tych 10 krajów jest pasjonująca i bogata, chociaż ograniczono ją do stosunkowo krótkiego okresu - opis zaczyna się na ogół od zakończenia II wojny światowej (w przypadku Hiszpanii - od połowy lat 70., a Turcji - od końca tej dekady)[107].

[106] Była to jedna z licznych ostatnio organizowanych na Zachodzie konferencji poświęconych różnym zagadnieniom przebudowy systemu gospodarczego krajów postkomunistycznych. Organizatorami tych konferencji są różne instytucje, a w OECD utworzono specjalny ośrodek do spraw współpracy z europejskimi krajami dokonującymi przebudowy systemu.

[107] Autorzy większości referatów zaprezentowali rozwój systemu ekonomicznego w swoich krajach i na tym tle realne efekty wzrostu w ujęciu retrospektywnym. Nieco inny charakter miał referat: G.Becattiniego, w którym autor przedstawił ostatnie doświadczenia uprzemysłowienia północnowschodniej i środkowej części Włoch, wyodrębnionej w tzw. "Trzecią Italię", (analiza koncepcji rozwoju okręgu przemysłowego)(Becattini, 1990). Odmienny charater miał także referat H.Kramera, w którym autor ograniczał się do jednego tylko, chociaż niezwykle ważnego i szerokiego zagadnienia, mianowicie znaczenia oszczędności (akumulacji i kapitału) i promocji ich rozwoju w Austrii (Kramer, 1990).

Każdy z opisanych przypadków ma swoje specyficzne, indywidualne cechy rozwojowe. Trudno jednak w stosunkowo krótkim referacie przedstawić po kolei, nawet w syntetycznej formie, ewolucję systemu ekonomicznego każdego z tych krajów z osobna. Podjęto więc próbę ogólniejszego spojrzenia na doświadczenia poszczególnych krajów w zakresie tych samych, wybranych zjawisk. Studiując omawiane referaty można bowiem stwierdzić, że większość krajów napotykała w swoim rozwoju (wcześniej czy później) podobne trudności i problemy, które próbowano rozwiązywać często w zbliżony sposób. W większości krajów występowały **z** jednej strony pewne autonomiczne czynniki, które odegrały poważną rolę w dynamizowaniu rozwoju gospodarczego, z drugiej - w krajach tych państwo za pomocą odpowiedniej polityki makro- i mikroekonomicznej indukowało wzrost i wpływało na pożądane kierunki rozwoju oraz dokonywało redystrybucji dochodu.W związku z tym, że czas, warunki i charakter procesu stabilizacji i ewolucji systemowej w Austrii, Finlandii, Francji, Japonii i RFN dość istotnie się różniły od tych, w jakich dokonuje się proces transformacji systemów gospodarczych Korei Południowej, Hiszpanii i Turcji, trudno byłoby analizować wszystkie te kraje łącznie. Dlatego podzielono je na dwie grupy.

Stabilizacja i ewolucja systemów gospodarczych grupy krajów wysoko rozwiniętych

W momencie rozpoczęcia powojennej rekonstrukcji w bardzo podobnej sytuacji gospodarczej znajdowały się: Austria, Francja, Finlandia, Japonia i RFN. W każdym z tych krajów występował niedobór, zniszczony aparat wytwórczy i zdewastowana infrastruktura, racjonowanie żywności i innych artykułów konsumpcyjnych, centralna alokacja surowców i innych ważniejszych środków produkcji, rozwinięty drugi obieg gospodarczy, kontrola cen i płac, a pomimo to wysoka inflacja (np. w Japonii w latach 1946-1951 roczna stopa inflacji wynosiła średnio 85%), duże bezrobocie, nadmiar inflacyjnego pieniądza, administracyjna regulacja obrotów handlowych z zagranicą itp. Gospodarki Niemiec, Finlandii i Japonii były dodatkowo obciążone spłatami reparacji wojennych. Powojennej nędzy i chaosu gospodarczego nie doświadczyła tylko Szwecja.

W krajach tych mniej więcej w tym samym okresie (lata 1946-1949) rozpoczęto pierwszą fazę makroekonomicznej stabilizacji (w Niemczech nieco później, bo w 1948 r.). Polityka stabilizacyjna polegała przede wszystkim na wprowadzeniu restrykcyjnej polityki monetarnej (w Niemczech 20.06.1948 r. przeprowadzono reformę pieniądza), złagodzeniu lub całkowitym zniesieniu administracyjnej kontroli cen, liberalizacji obrotu towarowego wewnątrz kraju, zreformowaniu systemu podatkowego i ograniczeniu subsydiów w celu przywrócenia równowagi budżetu państwa.

Przedsięwzięcia te, łącznie z pomocą zagraniczną, którą od początku 1949 r. kraje europejskie zaczęły otrzymywać w ramach Planu Marshalla, a Japonia - Planu Dodge'a,

dały prawie natychmiastowe pozytywne efekty w pewnych dziedzinach[106]. Nastąpił szybki wzrost produkcji, przede wszystkim dzięki rekonstrukcji kapitału rzeczowego (remont częściowo zniszczonego przez wojnę aparatu wytwórczego był o wiele tańszy i dawał szybsze efekty niż tworzenie nowych zdolności wytwórczych) lub pełniejszego wykorzystania zdolności wytwórczych, dzięki wzrostowi wydajności pracy oraz przyrostowi zatrudnienia. Pomimo pewnego wzrostu zatrudnienia i zmiany jego struktury w niektórych krajach, szczególnie w RFN, utrzymywało się potężne bezrobocie. W lutym 1950 r. przekroczyło ono 2 mln. osób, co skłoniło amerykańską organizację, nadzorującą realizację pomocy w ramach Planu Marshalla, do otwartej krytyki biernej postawy rządu niemieckiego w tej sprawie. Niezależnie od tego rząd z własnej inicjatywy opracował program tworzenia miejsc pracy i program budownictwa mieszkaniowego, które przez zaangażowanie Bundesbanku we wstępne finansowanie tych programów, miały stymulować efektywny popyt i zatrudnienie. Rząd promował inwestycje i jednocześnie sam uczestniczył w ich rozwoju. We wczesnych latach '50. udział rządu w ogólnych wydatkach inwestycyjnych wynosił około 25%, a koncentrowały się one głównie w budownictwie, transporcie, szkolnictwie oraz służyły subsydiowaniu przemysłu prywatnego. Dzięki położeniu dużego nacisku na akumulację kapitału wkrótce nastąpiło przejście od niedoboru kapitału do niedoboru siły roboczej (Giersch, 1990). Do problemu akumulacji kapitału wrócę jeszcze w dalszym tekście.

Dużym osiągnięciem powojennej polityki stabilizacyjnej było poważne ograniczenie inflacji, szczególnie w Japonii i RFN, ponieważ w krajach skandynawskich stopa inflacji ukształtowała się na nieco wyższym poziomie, co wynikało m.in. z realizowanej w Szwecji i Finlandii polityki pełnego zatrudnienia. Stosunkowo niska stopa inflacji utrzymywała się w analizowanych krajach do początku lat 70.

Polityka stabilizacyjna w okresie powojennym skierowana była głównie do wewnątrz gospodarki i nie towarzyszyła jej początkowo szersza liberalizacja stosunków ekonomicznych z zagranicą. Przez dłuższy czas, pomimo odczuwanego niedoboru dewiz, prowadzono politykę sztywnego kursu walutowego, trzymaj ąc się dogmatycznie zasady systemu z Bretton Woods. Nie zrezygnowano z administracyjnej regulacji importu i utrzymywania wysokich taryf celnych, chociaż w gospodarce wewnętrznej zniesiono racjonowanie obrotu i odstąpiono od szerokiej kontroli cen.

Austria, Finlandia, Francja i RFN dopiero w latach 1950-1958 zaczęły podejmować kolejne kroki w kierunku wprowadzenia pełnej wymienialności swoich walut. Wówczas również zaczęto stopniowe, wielostronne i jednostronne wycofywanie się z restrykcji importowych i sukcesywne redukowanie taryf celnych. Z jeszcze większym opóźnieniem, bo dopiero w latach '60., dopuszczono do swobodnego

[108] Pomoc otrzymana w ramach Programu Odbudowy Europy wynosiła w stosunku do GNP z 1950 r. w przypadku RFN -1,4%, Austrii - 7,2%, Holandii - 4,9%, Francji - 2,5%.

• przepływu kapitału, a co za tym idzie do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, z tym że w niektórych krajach, np. w Finlandii i w Szwecji, do dziś pozostały pewne ograniczenia w tym zakresie.

Znacznie później, niż w omawianych krajach europejskich, rozpoczął się proces liberalizacji obrotów towarowych i kapitałowych z zagranicą w Japonii. Do pierwszych lat '60. stosowano reglamentację dewiz i bezpośrednią kontrolę importu za pomocą kontyngentów ilościowych, co łącznie z wysoką taryfą celną służyło ochronie rynku wewnętrznego i realizacji założeń polityki przemysłowej państwa, nakierowanej m.in. na uwolnienie gospodarki od ograniczającego rozwój niedoboru walut obcych. Osiągnięcie tego celu (od połowy lat '60. Japonia miała stałą nadwyżkę w obrotach handlowych z zagranicą) skłoniło władze do stopniowego znoszenia ograniczeń ilościowych w imporcie i obniżki taryfy celnej[109], odpowiednio do zmieniających się korzyści komparatywnych. Proces liberalizacji w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych rozpoczął się jeszcze później i przebiegał bardzo wolno. Dostęp inwestycji zagranicznych do takich nowych strategicznych przemysłów, jak: obwody scalone, komputery, przetwarzanie danych, farmaceutyki, elektroniczne instrumenty precyzyjne do celów medycznych i pomiarowych itp., został zliberalizowany dopiero w latach 1974-1976. Strategia tej polityki ekonomicznej w stosunku do zagranicy polegała na stopniowym poddawaniu konkurencji zewnętrznej chronionych nowych przemysłów.

Generalnie można stwierdzić, że strategia dostosowawcza w okresie powojennym w analizowanych krajach miała następujący przebieg: najpierw stabilizacja rynku wewnętrznego, następnie deregulacja handlu zagranicznego i dopiero w ostatnim etapie liberalizacja przepływu kapitału w skali międzynarodowej.Zgodność taką trudno zaobserwować w analizowanych krajach w przypadku sekwencji realizacji stabilizacji makroekonomicznej i reform o charakterze systemowym (strukturalnym). Wydaje się, że przeplatały się one i wspomagały wzajemnie. Zanim przedstawię niektóre ważniejsze przedsięwzięcia, wpływające w sposób istotny na modyfikację systemów ekonomicznych analizowanych krajów kapitalistycznych, konieczne jest - dla uniknięcia pewnych nieporozumień - zrobienie następującej uwagi.

W okresie powojennym w omawianych krajach dokonywała się pewna transformacja systemów ekonomicznych, która opierała się jednak na szerokiej bazie gospodarki rynkowej i systemie wartości związanych z rynkiem. Jest to gospodarka kapitalistyczna w tym sensie, że opiera się na podstawowym i nienaruszalnym prawie prywatnej własności. Sektor państwowy lub publiczny, jeżeli nawet w pewnych krajach ma większe znaczenie w sferze produkcji, to funkcjonuje w otoczeniu

[109] Na początku lat '60. kontyngentami ilościowymi w imporcie objętych było 87 produktów przemysłowych i 68 artykułów rolnych. W 1975 r. liczba tych produktów zmniejszyła się odpowiednio do 5 i 22. Jednocześnie średnie obciążenie cłami produktów przemysłu przetwórczego zmniejszyło się z 32,3% w 1963 r. do 14,4% w 1973 r. (Yoshitomi, 1990).

konkurencyjnego sektora prywatnego, co wymusza na nim określone, rynkowe postępowanie. W krajach tych w momencie startu do powojennej rekonstrukcji i stabilizacji funkcjonowała instytucjonalna struktura rynkowa, która przetrwała wojnę, a pewne zmienione lub czasowo zawieszone na okres wojny instytucje ekonomiczne można było stosunkowo łatwo odbudować. Również podmioty gospodarcze - przedsiębiorstwa i ludzie - nie zapomnieli reguł gry rynkowej i byli w stanie stosunkowo szybko włączyć się do niej, abstrahując od różnych napięć politycznych i społecznych, jakie towarzyszyły okresowi powojennej rekonstrukcji. Ze względów ideologicznych i pragmatycznych zwiększyła się rola państwa w sferze ekonomicznej analizowanych krajów, co nie przekreśla faktu, że ich systemy gospodarcze cechuje ostra konkurencja wewnętrzna i zewnętrzna, wymuszająca minimalizację kosztów, maksymalizację produkcji, innowacje procesowe i produktowe oraz eliminująca z rynku jednostki nie potrafiące elastycznie reagować na zmieniające się warunki.

Niewątpliwie czynnikiem najsilniej modyfikującym tradycyjny model liberalnego kapitalizmu stała się w analizowanych krajach znacząca, aktywna rola państwa. Realizuje ona we wszystkich krajach w pewnym sensie klasyczną[110] politykę monetarną i fiskalną, której celem jest ograniczenie wahań działalności gospodarczej, wynikającego z niej bezrobocia, inflacji i innych negatywnych zjawisk towarzyszących cyklicznemu rozwojowi gospodarki rynkowej. W RFN zadanie to zostało ujęte w ustawie z 1967 r. o stabilizacji i wzroście. Zobowiązuje ona rząd, aby w realizowanej polityce gospodarczej i podejmowanych decyzjach ekonomicznych i finansowych uwzględniał wymogi globalnej równowagi gospodarczej (Gabrisch, 1990).

Następnym konwencjonalnym zadaniem państwa, a raczej sektora publicznego, jest tworzenie społecznej infrastruktury. Sektor ten jest w większości krajów odpowiedzialny za wykształcenie, zdrowie, ubezpieczenia społeczne. Szczególnie rozwinięty, a nawet jak się ostatnio ocenia "przerośnięty", jest ten sektor w Szwecji. Wydatki sektora publicznego Szwecji do 1960 r. kształtowały się na poziomie zbliżonym do średniego w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej i stanowiły 31% GNP. Od tego momentu zaczęły szybko wzrastać i w latach '80. stosunek wydatków publicznych do GNP wynosił ponad 60% (w krajach OECD przeciętnie - 40-45%) (Lindbeck, 1990). Do tak szybkiego ich wzrostu oprzyczyniły się głównie trzy czynniki.

1) Systematyczna i realizowana z powodzeniem polityka pełnego zatrudnienia, dzięki której bezrobocie otwarte utrzymywało sie w latach '80. na poziomie 1-3%, podczas gdy w Europie Zachodniej wynosiło około 10%. Osiągano to m.in. dzięki permanentnemu zwiększaniu zatrudnienia potencjalnie bezrobotnych w sektorze publicznym (udział zatrudnionych w tym sektorze w zatrudnieniu ogółem wzrósł z 21% w 1970 r. do 30% w 1980 r.). Realizowano różne rządowe programy zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, programy szkolenia, przekwalifikowania. Stosowano

[110] Użyte tu słowo "klasyczna" nie jest pojęciem w rozumieniu teorii ekonomii.

bodźce do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, udzielano subwencji upadającym przemysłom w celu utrzymania miejsc pracy itp. W latach '80. dużą rolę w polityce zatrudnienia odgrywała polityka dewaluacji waluty, która prowadziła do obniżki jednostkowego kosztu pracy. Utrzymywanie niskiego otwartego bezrobocia daje określone korzyści społeczne, lecz wymaga również ponoszenia znacznych kosztów, w tym kosztów wysokiej stopy inflacji nakręcanej przez okresowe dewaluacje waluty.

2) Realizacja ambitnych programów zapewniających bezpieczeństwo społeczne i redystrybucję dochodów. Sukcesy w stworzeniu pełnej sieci zabezpieczeń socjalnych i doprowadzeniu do istotnego zrównania dochodów pozostających do dyspozycji po opodatkowaniu osiągnięto kosztem wysokich marginalnych stóp podatkowych. Te wysokie stopy podatkowe, łącznie z pośrednio zmniejszającymi zatrudnienie elementami różnego rodzaju szczodrych zasiłków (w tym chorobowych), są odpowiedzialne zarówno za stosunkowo niską liczbę przepracowanych godzin przez zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, jak i za stosunkowo duży udział w podaży siły roboczej zamężnych kobiet. WSzwecji panuje opinia, że wysokie krańcowe stopy podatków zwiększają straty w dochodach podatkowych, ponieważ ludzie ciągle znajdują luki pozwalające obejść przepisy podatkowe.

3) Wyjątkowo duży udział państwa w świadczeniu usług dla gospodarstw domowych. Sektor publiczny wziął na siebie świadczenie praktycznie wszystkich usług w zakresie szkolnictwa, opieki zdrowotnej, opieki nad dziećmi i ludźmi starymi. Państwowy monopol na świadczenie tych usług zrodził problemy efektywnościowe, podobnego typu jak w krajach realnego socjalizmu: przerosty biurokratyczne, niska efektywność i jakość, długie kolejki itp. Problemy te są jednak w Szwecji o wiele mniej ostre, ponieważ sektor państwowy jest trwale i silnie zakotwiczony w konkurencyjnym systemie rynkowym. Skutkiem nadmiernych usług publicznych, którym towarzyszą wysokie stopy podatków, jest to, że gospodarstwa domowe (rodziny) przejęły świadczenie "usług na rzecz przedmiotów", podczas gdy państwo świadczy "usługi na rzecz ludzi" (Lindbeck, 1990).

Na przeciwnym krańcu, jeżeli idzie o rozwój usług społecznych i rolę państwa w tej dziedzinie, znajduje się Japonia. Niedorozwinięty jest tam także system ubezpieczeń społecznych niepublicznych, a system bezpieczeństwa społecznego opiera się na gwarancji zatrudnienia przez prywatne firmy.

W analizowanych krajach państwo różnymi metodami wpływa na kierunki rozwoju gospodarczego. Jest to m.in. różnego typu planowanie finansowe, przestrzenne, strategiczne itp. działające np. w Japonii, RFN czy Francji. Szczególnie w tym ostatnim kraju jest ono szeroko rozwinięte. System planowania we Francji zaczął funkcjonować równocześnie z uruchomieniem Planu Marshalla. Stał się on bazą uzgodnień decyzji inwestycyjnych sektora prywatnego i publicznego w formie zaakceptowanej przez donatorów i odbiorców pomocy w ramach Planu Marshalla. Główną cechą systemu było od początku odrzucenie koncepcji zastępowania rynku

planem i przyjęcie zasady, że plan uzupełnia rynek przez wydłużenie wizji "krótkowzrocznego rynku" (Page, 1990). Francuski system planowania, z powodu rynkowej struktury gospodarki, nie był nigdy pełny ani nakazowy, był raczej procesem, w ramach którego sektor publiczny i prywatny koordynowały swoje oczekiwania i zamierzenia. Celem planowania jest zidentyfikowanie słabych i mocnych stron gospodarki i przekazanie informacji na ten temat podmiotom gospodarczym. Z kolei zainteresowane strony - grupy pracodawców, związki zawodowe i działacze gospodarczy (urzędnicy państwowi) - wybierają wspólnie problemy wymagające rozwiązania i uzgadniają najlepsze sposoby ich rozwiązywania. Jednocześnie system planowania dostarcza podmiotom gospodarczym wszechstronnej informacji na temat poziomu i spodziewanych zmian podstawowych wskaźników ekonomicznych i demograficznych, co ułatwia podmiotom kalkulacje ekonomiczne. W obu tych rolach proces planowania stanowi ważne pole wzajemnego kształcenia się i stąd konsensusu społecznego. Po 45 latach proces planowania we Francji jest coraz bardziej strategiczny, giętki w formie i jeszcze oszczędniejszy w szczegółach i zarządzaniu. Planiści nie są więc centrum decyzyjnym, lecz służą koordynacji i budowaniu konsensusu, mając tylko pośredni wpływ na działalność przedsiębiorstw i agencji rządowych. Gdy podejmowane są bardziej formalne przedsięwzięcia, przyjmują zazwyczaj formę umowną, np. między władzami krajowymi i regionalnymi lub między rządem a przedsiębiorstwami państwowymi (Page, 1990).

Inną cechą charakterystyczną francuskiego systemu gospodarczego jest istnienie relatywnie dużego sektora publicznego w sferze produkcji towarów i usług, podobnie zresztą jak w Austrii. We Francji mówi sie nawet o gospodarce mieszanej. Istnieją tam dwa typy przedsiębiorstw państwowych: przedsiębiorstwa o charakterze monopolistycznym (np. koleje, telekomunikacja) i przedsiębiorstwa należące do sektora konkurencyjnego. Pierwsze podlegają dość ścisłej kontroli państwa, pod warunkiem że nie hamuje to dążenia tych przedsiębiorstw do poprawy rentowności. Narzucenie tym przedsiębiorstwom pełnienia pewnych funkcji socjalnych (np. obowiązku stosowania niskich taryf dla pewnych grup społecznych, utrzymywania nierentownych połączeń komunikacyjnych itp.) pociąga za sobą konieczność przyznania im określonych subwencji. Przedsiębiorstwa państwowe, należące do sektora konkurencyjnego, działają na podobnych zasadach jak przedsiębiorstwa prywatne i ich celem jest maksymalizacja zysku. W przypadku nierentowności podlegają reorganizacji, zmienia się metody produkcji, racjonalizuje zatrudnienie itd. Oba typy przedsiębiorstw obowiązuje zasada autonomii zarządzania, tzn. że państwo nie "dyryguje" nimi bezpośrednio oraz zasada dążenia do rentowności, z tym że w przypadku przedsiębiorstw pierwszego typu wprowadzono modyfikacje, na które wskazywano wyżej. Konsekwentne stosowanie tych dwóch zasad sprawiło, że w drugiej połowie lat '80. można było zlikwidować dużą część subwencji, gdyż okazały się one niepotrzebne. Przedsiębiorstwa państwowe są zmuszone do efektywnego działania przez konkurencyjny sektor prywatny.

W Finlandii spółki państwowe odegrały dość istotną rolę we wczesnej fazie

rozwoju bazy przemysłu ciężkiego. Wymagało to bowiem dużych nakładów kapitału i łączyło się z wysokim ryzykiem, którym to wymogom nie mógłwówczas sprostać sektor prywatny. Dotyczyło to takich przemysłów, jak metalowy, chemiczny i w określonym zakresie drzewny. W 1989 r. produkcja czysta państwowych spółek przemysłowych stanowiła 20% produkcji czystej przemysłu ogółem. Zatrudniały one 14% ogółem zatrudnionych w przemyśle (Vartia, 1990). W pewnym okresie próbowano wykorzystywać spółki państwowe do realizacji ogólnych celów rozwoju regionalnego i polityki zatrudnienia, lecz zarzucono tę praktykę. W ostatnich latach kilka przedsiębiorstw państwowych częściowo sprywatyzowano.

W RFN liczne zakłady i fabryki, które powstały w warunkach gospodarki wojennej, stały się po wojnie własnością państwową. Znalazły się tu tak znane przedsiębiorstwa, jak: VW, VEB A, Lufthansa, Zagłębie Saary i wiele innych. Podczas reformy 1948 r. nie podjęto próby ich prywatyzacji, stojąc na stanowisku, że mogłoby to w tym okresie mieć destrukcyjny wpływ na te przedsiębiorstwa i z nimi związane, a także na inne sfery życia gospodarczego, np. na zatrudnienie. Większość tych przedsiębiorstw, dzięki dużym subwencjom państwowym, zmodernizowało się i rozwinęło, i dopiero od 1959 r. rozpoczęła się ich stopniowa prywatyzacja.

W Szwecji i Japonii wytwarzanie towarów i usług materialnych jest w zasadzie wyłączną domeną sektora prywatnego. W Japonii państwowa jest tylko Spółka Telefonów i Telegrafów oraz zajmująca się gospodarką wodną; państwowe do wczesnych lat '80. było również Towarzystwo Kolei. Nie oznacza to jednak, że państwo nie odgrywa roli w życiu gospodarczym Japonii. Wprost przeciwnie, jego aktywna i wielostronna polityka przemysłowa jest jednym z głównych czynników, które zadecydowały o sukcesie gospodarczym tego kraju. W zasadzie we wszystkich analizowanych krajach państwo, poprzez swoją politykę, tworzy korzystne warunki dla zrównoważenia a jednocześnie dynamicznego rozwoju, lecz przypadek Japonii jest tu może najbardziej spektakularny.

Przez politykę przemysłową rozumie się na ogół zespół środków polityki rządu, za pomocą których wpływa on na zmiany struktury przemysłu. Zmiany te zachodzą na skutek przepływu kapitału i siły roboczej z gałęzi o niskiej i malejącej efektywności do gałęzi zapewniających wyższą wydajność pracy i kapitału. Warunkiem powodzenia polityki przemysłowej jest jasne sformułowanie kryterium, któremu mają być podporządkowane przekształcenia strukturalne (Koźmiński, 1985). W Japonii tym podstawowym kryterium (po osiągnięciu powojennej stabilizacji makroekonomicznej) było stworzenie podstaw ekspansji eksportowej i ciągłe przystosowywanie się do dynamicznie rozumianych korzyści komparatywnych oraz absorbcja innowacji technologicznych i produktowych (Yoshitomi, 1990). Były to w zasadzie cele uzupełniające się. O narzędziach stosowanych przez Japonię w polityce handlu zagranicznego,mających na celu ochronę nowych, rozwijających się gałęzi przemysłu, pisano wcześniej. Jeżeli zaś idzie o instrumenty polityki krajowej, promujące wybrane dziedziny wytwórczości, to należą do nich głównie preferencje podatkowe, w tym

przyspieszona amortyzacja oraz kredyty udzielane na relatywnie korzystnych warunkach ze środków Programu Pożyczek i Finansowania Inwestycji, który jest czasem nazywany drugim budżetem. Instytucja ta udziela nisko oprocentowanych pożyczek (za pośrednictwem specjalnych rządowych organizacji finansowych) priorytetowym gałęziom przemysłu oraz na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Należy jednak stwierdzić, że wiele niepriorytetowych przemysłów rozwijało się w Japonii równie pomyślnie jak te popierane. W obu przypadkach podstawą sukcesu była ostra konkurencja między prywatnymi firmami na chronionym rynku krajowym. Znaczna część tych sukcesów bierze się prawdopodobnie ze strategii zwiększania udziału w rynku, a nie z maksymalizacji krótkookresowego zysku. Ważna jest również zdolność firm do szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków wewnętrznych, co wynika m.in. ze stosunkowo niskich kosztów przemieszczania zasobów z nisko do wysoko zyskownych dziedzin wytwórczości. To z kolei wiąże się m.in. z elastyczną podażą siły roboczej i giętkimi płacami, łatwym dostępem, dzięki wysokiej stopie oszczędności ludności, do nisko oprocentowanych kredytów itd. Stopa oszczędności ludności już na początku lat '50. kształtowała się na wysokim poziomie, bo wynosiła 12% i pod wpływem różnych autonomicznych czynników wykazywała do połowy lat 70. silną tendencją wzrostową, osiągając poziom 23%.

Nie zawsze jednak i nie we wszystkich analizowanych krajach oszczędności były wystarczające do pokrycia zapotrzebowania na inwestycje. Szczególnie w okresie tuż po wojnie odczuwano ostry niedobór kapitału wobec ogromu potrzeb. Występowały duże trudności z otrzymaniem niezbędnych funduszy z zagranicy. Niewiele poprawiła sytuację pomoc zagraniczna, uzyskana w ramach Programu Odbudowy Europy. Należało więc stworzyć warunki do powstania własnego kapitału krajowego.

W RFN elastyczna podaż siły roboczej pozwalała ograniczyć wahania płac (poniżej i powyżej minimum płac ustalonego w umowach zbiorowych), a przy nadspodziewanie wysokim wzroście wydajności pracy udawało się przez szereg lat utrzymywać niższe tempo wzrostu płac niż wydajności, dzięki czemu osiągano wysokie stopy zysku. Tak wysokich przyrostów wydajności pracy nie można było przewidzieć i tym samym uwzględnić w trakcie przetargów płacowych przy zawieraniu umów zbiorowych. Osiągane w ten sposób wysokie zyski były głównym źródłem finansowania inwestycji. Mniejsze znaczenie miała pomoc zagraniczna i dotacje sektora publicznego. Poza tym, dążąc do zmniejszenia ograniczeń rynku kapitałowego, popierano oszczędności ludności, m.in. udzielano ulg podatkowych od dochodów z obligacji przedsiębiorstw.

Do połowy lat '50. rynek kapitałowy w RFN podlegał pełnej kontroli, co uzasadniała potrzeba zapewnienia odpowiednich funduszy na budownictwo mieszkaniowe, oprocentowanych wg niskiej, 5% stopy. Czynsze mieszkaniowe były stałe. Kontrola rynku kapitałowego stanowiła cenę za realizację w latach 1949-1953 olbrzymiego programu, zgodnie z którym budowano ponad 0,5 mln. mieszkań każdego roku (Girsh, 1990). Częściowa liberalizacja rynku obligacji podwyższyła górną stopę

procentową do 6,5% (oprocentowanie obligacji przedsiębiorstw). Dopiero w końcu 1954 r. uwolniono całkowicie rynek długookresowych obligacji.

W Austrii na początku lat '50. poziom oszczędności ludności nie był zadowalający, biorąc pod uwagę fakt, że oszczędności te w krajach rozwiniętych są najpoważniejszym źródłem finansowania akumulacji w skali ogólnogospodarczej. Udział oszczędności ludności (włączając oszczędności małych prywatnych przedsiębiorstw) w ogólnej akumulacji netto stanowił niecałe 12% (czemu odpowiadała stopa oszczędności ludności w wysokości 2,7%), zaś udział sektora państwowego wynosił ponad 40% (Kramer, 1990). W tym okresie istotną rolę w tworzeniu kapitału netto odgrywały pożyczki zagraniczne (uzyskane na preferencyjnych warunkach) i transfery kapitału z zagranicy - w sumie stanowiły one 20% akumulacji krajowej. Sytuacja taka nie mogła się jednak utrzymać na dłuższą metę.

W związku z powyższym zdecydowano stworzyć system stymulowania oszczędności. Kształt tego systemu został skoordynowany z ogólnym systemem podatkowym. Przyjęto system promowania nie oszczędności w ogóle, lecz określonych form oszczędności, zakładając, że przyniesie lepsze efekty. W ciągu minionych 40 lat stymulowano m.in. oszczędności związane z budownictwem mieszkaniowym, dodatkowymi ubezpieczeniami emerytalnymi, finansowaniem deficytu budżetowego, finansowaniem instytucji użyteczności publicznej, remontami i modernizacją starych zasobów mieszkaniowych itp. W celu promocji określonych form oszczędności stosuje się bodźce w postaci: ulg podatkowych przy zakupie określonych papierów wartościowych, bezpośrednich premii wypłacanych osobom kupującym te papiery, zwolnień z podatku od dochodów pochodzących z procentów, preferencyjnych zakupów akcji i innych papierów wartościowych. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że ludność, do której skierowany był ten system, miała dużą awersję do oszczędzania z powodu złych doświadczeń historycznych , ogólnej niepewności co do przyszłości, niskiego poziomu dochodów itp., prowadzono nasiloną kampanię psychologiczną, propagującą cnotę oszczędzania. Zobowiązywało to do kontynuacji i stabilności warunków dla prywatnych oszczędności w dłuższym okresie oraz zminimalizowania ryzyka, szczególnie dla drobnych oszczędności.

Ocenia się, że wszystkie te kroki przyniosły pożądane efekty, co m.in. wyraża się wzrostem stopy oszczędności ludności w latach 1985-1990 do 12% oraz wzrostem udziału oszczędności ludności w akumulacji netto do 60%, przy spadku udziału oszczędności sektora państwowego do 10%. Udział niepodzielonych zysków korporacji w finansowaniu akumulacji nie uległ w ciągu 40 lat większym zmianom i wynosi około 30% (Kramer, 1990). Obecnie uważa się, że powyższy system promocji oszczędności spełnił w zasadzie swoje zadanie i należałoby się z niego wycofać, ponieważ staje sie on zbyt kosztowny, np. suma wszelkiego rodzaju ulg i premii w 1988 r. stanowiła około 18% prywatnych oszczędności. Jednocześnie na rynku kapitałowym pojawiły się segmentacja i zniekształcenia, jako negatywny skutek systemu promocji oszczędności.

Jest jeszcze wiele innych ważnych problemów poruszanych w analizowanych referatach, których nie należałoby pomijać, charakteryzując przemiany systemowe w krajach kapitalistycznych. Dwa z nich, mianowicie: problem korzyści komparatywnych wstrategii rozwoju gospodarczego oraz zagadnienie konsensusu społecznego, omówię pokrótce, ponieważ dotyczą one wszystkich analizowanych krajów.

Programy stabilizacji i transformacji systemów gospodarczych niektórych krajów średnio rozwiniętych

W Korei Południowej po zakończeniu wojny koreańskiej, w latach '50. rząd przyjął strategię uzyskania maksymalnej pomocy z zagranicy, przeznaczając ją na sfinansowanie importu i eliminację olbrzymich krajowych niedoborów. System handlu zagranicznego był restrykcyjny (z wielością kursów walutowych, wysoką taryfą celną, ilościowymi ograniczeniami importu), system finansowy - represyjny, polityka przemysłowa ukierunkowana na gospodarkę wewnętrzną (Park, 1990).

Pod koniec lat '50. zakończono powojenną rekonstrukcję, a osiągnięty poziom produkcji zastępującej import umożliwiał rozpoczęcie strategicznej polityki oparcia dalszego rozwoju na ekspansji eksportu. Głównymi jej elementami były bodźce dla eksporterów, środki zachęcające do oszczędności krajowych, zachęty do napływu kapitału zagranicznego w formie pożyczek i bezpośrednich inwestycji. W latach '60. polityka promująca eksport powiodła się. W latach 70. położono nacisk na rozwój inwestycji w przemyśle ciężkim i chemicznym, z myślą o dalszej substytucji importu. Niepowodzenie wielu ryzykownych przedsięwzięć, w połączeniu z niekorzystnym rozwojem zewnętrznej sytuacji ekonomicznej w końcu lat 70. przekonało społeczeństwo i planistów, że decyzje w sprawie zmiany priorytetów w kierunkach rozwoju przemysłu były spóźnione. W tej sytuacji za najważniejsze zadania lat '80. uznano: stabilizację, efektywność i równowagę. Pierwszym krokiem na drodze do osiągnięcia tych celów miała stać się stabilizacja cen, za którą powinna iść liberalizacja gospodarki sprzyjająca zwiększeniu otwartości, autonomii i decentralizacji władzy we wszystkich sektorach gospodarki. Przy istotnej liberalizacji systemu handlu zagranicznego w latach '80. system finansowy pozostał niedorozwinięty i podlegał w dalszym ciągu administracyjnej regulacji.

Powodzenia strategii rozwoju gospodarczego, opartej na ekspansji eksportu upatruje się w następujących działaniach Korei Południowej:

- substytucję importu uznano za konieczny warunek wstępny dla dającej efekty promocji eksportu, pozwalając na rozwój przedsiębiorstw zdolnych przeciwstawić się ostrej konkurencji międzynarodowej,
- wybór subsydiowanych gałęzi przemysłu, które miały konkurować z importem, był zawsze dokonywany z punktu widzenia ich przyszłego potencjału eksportowego,

- subsydia do produkcji substytuującej import były szybko eliminowane, gdy produkcja ta okazywała się niezdolna do konkurowania na rynkach międzynarodowych,

- sukcesy przemysłów eksportowych tworzyły rynek dla przemysłów konkurujących z importem, podczas gdy towarzyszący elastycznej polityce kursu walutowego przymus ułatwiał adaptację najnowszych technologii zagranicznych,

- bodźce eksportowe były skuteczne tylko wtedy, gdy były dostatecznie silne i stosowane przez wystarczająco długi okres.

W Hiszpanii radykalna transformacja polityczna i ekonomiczna rozpoczęła się w 1975 r., po śmierci Franco. W momencie startu Hiszpania miała przestarzałą i w wysokim stopniu chronioną strukturę produkcji, nieelastyczny rynek pracy, autorytarne i zbiurokratyzowane państwo, system finansowy administracyjnie regulowany i olbrzymią nierównowagę makroekonomiczną, będącą głównie skutkiem pierwszego szoku naftowego.

Piętnastoletni okres przebudowy systemu można podzielić na 3 okresy (Dehesa, 1990). W świetle doświadczeń lat '30. priorytet w pierwszej fazie transformacji (lata 1977-1982) uzyskało ustanowienie demokracji politycznej. Wyjątkowo ważnym osiągnięciem tego okresu było zawarcie umowy społeczno-politycznej między opozycyjnymi partiami politycznymi, związkami zawodowymi i pracodawcami (tzw. pakty moncloa). Wszystkie te siły zaakceptowały system wolnego rynku i racjonalizację polityki ekonomicznej w zamian za zgodę na bardziej równomierną, lecz mniej efektywną redystrybucję zasobów gospodarczych. Doprowadziło to do zmniejszenia napięć społeczno-politycznych, jednak kosztem pogłębienia nierównowagi gospodarczej.

W drugiej fazie (lata 1983-1985) realizowano obszerniejszy pakiet reform ekonomicznych, włącznie z bardziej restrykcyjną polityką pieniężną i fiskalną. Przyniosło to pewną poprawę w zakresie równoważenia gospodarki i najważniejsze - integrację Hiszpanii z EWG, która zakładała i wymagała większego otwarcia i konkurencyjności rynku krajowego.

Trzeci etap (lata 1986-1990) charakteryzował proces zbliżenia Hiszpanii do EWG. Wzrost gospodarczy kraju był najszybszy spośród krajów członkowskich EWG, co doprowadziło do zmniejszenia różnic w dochodzie per capita Hiszpanii i jej partnerów z EWG.

Podsumowując osiągnięcia całego 15-letniego okresu można powiedzieć, za autorem referatu, że nastąpiło otwarcie gospodarki na zewnątrz i liberalizacja rynków (Dehesa, 1990). Realizowano również program prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W latach 1984-1990 sprywatyzowano częściowo lub sprzedano w całości nabywcom krajowym lub zagranicznym ponad 200 firm.

Turcja do 1980 r. miała silnie chronioną strukturę przemysłu, wiele cen było ustalanych przez administrację państwową, gospodarka w dużym stopniu uzależniona

była od zagranicznych materiałów i półfabrykatów, stosowano na dużą skalę ograniczenia importowe, kredyty i oprocentowanie były regulowane. Ponadto funkcjonowałolbrzymi deficytowy sektor publiczny. Władze próbowały podtrzymywać wzrost gospodarczy najpierw kosztem zmniejszenia rezerw dewizowych, a następnie zaciągając duże kredyty za granicą. Inflacja w 1980 r. sięgała 100% (Tigrel, 1990). Reakcją rządu na tę sytuację było rozpoczęcie w 1980 r. realizacji polityki stabilizacyjnej i jednocześnie dalekosiężnych przemian strukturalnych. Pomocna w realizacji tej polityki w latach 1980-1984 była restrukturyzacja długu i odpowiedni dopływ nowych kredytów zagranicznych.

Reformy z lat '80. polegały na stopniowej liberalizacji cen produktów i stopy procentowej, sukcesywnej liberalizacji importu i promocji eksportu. Stworzono atrakcyjne warunki dla inwestycji zagranicznych. Przeprowadzono reformę systemu finansowego i podatkowego. Do stymulowania eksportu wykorzystano periodyczną obniżkę realnego kursu walutowego, subsydia bezpośrednie i uprzywilejowany dostęp do kredytów. W ciągu dekady zwiększano nacisk na politykę kursu walutowego, a ograniczano subsydia.

Osiągnięto dobre wyniki w zakresie wzrostu, o czym świadczy średnie roczne tempo wzrostu GNP w latach '80., które osiągnęło poziom 5,4%. Siłą napędową wzrostu GNP był znacznie szybciej rosnący eksport. Udział obrotów handlowych z zagranicą (suma eksportu i importu) w GNP wzrósł z 19% w 1980 r. do 37% w końcu dekady. Niestety, nierozwiązanym problemem pozostała inflacja i znaczny deficyt sektora publicznego.

Istotną rolę w rozwoju wszystkich 9 analizowanych krajów odgrywają korzyści komparatywne. Ich rola była jednak szczególnie podkreślana w takich krajach jak Japonia i Korea, gdzie kierowany handel zagraniczny odgrywa dużą rolę w strategii rozwojowej. W krajach Europy Zachodniej, w których korzyści komparatywne zostały ujawnione zasadniczo przez rynek, a nie wytyczone przez planistów, ten element był podkreślany jako istotny czynnik rekonstrukcji i reform. Patrząc jednak kompleksowo wydaje się, że we wszystkich krajach korzyści z konkurencji i dostosowań wynikały z ciągłej realokacji zasobów, co odbijało zmieniający się wzorzec kosztów komparatywnych (Helliwell, 1990).

W każdym kraju model specjalizacji i korzyści komparatywnych zmieniał się w miarę postępującego rozwoju. Czasem odbywało się to przez wyraźne wybory polityczne, innym razem wynikało i było odbiciem osiągniętego wyższego poziomu rozwoju i wyższych dochodów, które wymuszały przesunięcie przemysłów relatywnie pracochłonnych do innych krajów. Przykładem takiego przesunięcia jest migracja przemysłu tekstylnego, a później stoczniowego i stalowego z Japonii do Korei Południowej i innych krajów Azji Południowo-Wschodniej.

W Korei i Turcji przywiązywano szczególną wagę do rozwoju produkcji zastępującej import. Rozwój tej produkcji poprzedzał promocję eksportu, zapewniając w ten sposób powstanie kapitału rzeczowego i ludzi o odpowiednich

kwalifikacjach niezbędnych do sukcesu przemysłów eksportowych. Odwrotnie było w Finlandii, która wykorzystując korzyści komparatywne, eksportowała produkty drzewne a w zamian importowała najnowsze technologie zagraniczne. Po zdobyciu dostatecznych doświadczeń rozpoczęto produkcję i eksport maszyn i urządzeń. Dwa inne przypadki są w pewnym sensie odmienne. W Japonii i Korei produkcję antyimportową rozpoczęto od środków konsumpcji, a dopiero w późniejszym etapie zaczęto wytwarzać środki produkcji zastępujące import.

W referatach powszechnie podkreślano znaczenie spójności społecznej i szerokiego poparcia dla podejmowanych działań reformatorskich, chociaż konsensus osiągano różnymi sposobami. Jedni przyznają prymat ustanowieniu systemu demokratycznego (Niemcy), inni (Japończyk, Francuz) podkreślają dużą rolę, jaką w ich krajach odegrało planowanie przebudowy gospodarczej, pomagając formułować wspólne stanowisko w sprawie przemian i ustalać realistyczne terminy ich wdrożenia i osiągania efektów.

We wszystkich przypadkach istotny jest (co najsilniej podkreśla się jednak w Finlandii) zakres świadomości społeczeństwa co do wspólnego celu i systemu politycznego, wymaganego do osiągnięcia tego celu. Podkreśla to w referacie również Dehesa, gdy dowodzi, że reformy hiszpańskie powiodły się mimo kolejnych zmian rządów, ponieważ wszystkie partie były przekonane do wspólnego celu: osiągnięcia modelu i formy życia ekonomicznego Europy Zachodniej. Wywód ten prowadzi go do wniosku, że wykształcenie stabilnego systemu demokratycznego było koniecznym warunkiem wstępnym powodzenia reform gospodarczych (Dehesa, 1990)

Innym aspektem budowania konsensusu jest ustanowienie systemu bezpieczeństwa socjalnego. Systemy te mają duże znaczenie w Szwecji i Finlandii, natomiast wydają się odgrywać o wiele mniejszą rolę w Japonii i Korei. W Japonii osiągnięcie pewności i jednocześnie płynności zatrudnienia jest w dużej mierze zasługą poszczególnych firm prywatnych. Dzięki temu potrzeba bezpieczeństwa socjalnego została w Japonii zredukowana do stworzenia i utrzymania porozumienia w sprawie ciągłej adaptacji systemu socjalnego do szybkich zmian technologii i warunków rynku światowego.

Wnioski z doświadczeń gospodarki rynkowej

Podtrzymuję zastrzeżenie zrobione wcześniej, że nie można szukać prostych analogii między modyfikacjami systemu gospodarki rynkowej w wysoko i średnio rozwiniętych krajach kapitalistycznych a wielką transformacją systemu, którą zaczęły, a właściwie przed którą dopiero stoją, kraje postkomunistyczne.

Doświadczenia gospodarki rynkowej funkcjonującej na Zachodzie są o tyle mało przydatne, że była ona zawsze oparta na prywatnej własności. Niezależnie od tego, jaka

polityka gospodarcza była realizowana, bardziej czy mniej restrykcyjna, jakimi posługiwała się instrumentami - rynkowymi czy administracyjnymi - adresatami jej były prywatne podmioty gospodarcze. W swoim działaniu kierowały się one zasadą osiągania zysku niezbędnego do przetrwania i ekspansji. Sektor publiczny w sferze produkcji, jeśli nawet w niektórych krajach ma pewne znaczenie, to funkcjonuje w otoczeniu konkurencyjnego sektora prywatnego, do którego reguł gry musi się dostosować. W krajach postkomunistycznych proporcje te są odwrotne. Aby więc zbudować rynkową gospodarkę kapitalistyczną w tych krajach, niezbędna jest prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. W tej sprawie niewiele mają nam do powiedzenia wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne. Procesy prywatyzacji w tych krajach w różnych okresach miały zupełnie inny ciężar gatunkowy, obejmowały stosunkowo niewielką liczbę przedsiębiorstw[111]. Poza tym odbywały się w czasie, gdy kraje te nie odczuwały ostrego braku kapitału niezbędnego do wykupu przedsiębiorstw państwowych. Jest to różnica zasadnicza, ponieważ zasoby kapitałowe ludności w krajach postkomunistycznych są więcej niż skromne. Stanowi to główny czynnik determinujący tempo procesów prywatyzacyjnych w tych krajach, jeżeli nie chce się robić prywatyzacji pozornej, powierzchownej i sztucznej. "Prywatyzować można dobrze albo szybko", jak powiedział dyrektor Urzędu Powierniczego majątku państwowego byłej NRD (Kleer, 1991).

Nie wchodząc w bardzo rozległe i wielce dyskusyjne zagadnienia prywatyzacji, można stwierdzić, że prywatyzacja wymaga kapitału. I tu dochodzimy do pewnych wniosków, jakie można wyciągnąć z doświadczeń rozwojowych gospodarki na Zachodzie, nie traktując ich jednak w żadnym przypadku jako postulatów czy wytycznych.

1. Dużego zapotrzebowania na kapitał w związku z prywatyzacją, lecz również z koniecznością rozwoju infrastruktury, odtworzenia zniszczonego środowiska naturalnego i modernizacji zdolności wytwórczych, nie można zaspokoić za pomocą źródeł krajowych. Niezbędna jest więc zewnętrzna pomoc finansowa (podobna do udzielonej przez USA Europie Zachodniej w latach 1947-1952 w ramach Planu Marshalla), ale przede wszystkim napływ kapitału z zagranicy w formie inwestycji bezpośrednich. Do ich przyciągnięcia konieczne jest stworzenie atrakcyjnych warunków i to nie tylko w formie odpowiednich przepisów prawnych, lecz przede wszystkim w postaci stabilności polityczno-gospodarczej. Przeważająca część popytu na kapitał będzie musiała być jednak zaspokojona ze źródeł krajowych, dlatego należy stworzyć skuteczny system zachęcający ludność do oszczędzania i inwestowania, powiązany ściśle ze zreformowanym systemem podatkowym.

2. Niezwykle ważną sprawą jest otwarcie gospodarki. Włączenie się w międzynarodowy podział pracy może przynieść duże korzyści. Najczęściej przytaczanym przykładem korzyści płynących z otwarcia gospodarki są kraje nowo

[111] Nie dotyczy to w pełni gospodarki Hiszpanii i Turcji, których osiągnięcia w tej dziedzinie warto byłoby lepiej poznać.

uprzemysłowione, które charakteryzuje bardzo szybki wzrost, wynikający w przeważającej mierze z jeszcze szybszej ekspansji sektorów eksportowych. Należy jednak zauważyć, analizując sukcesy otwarcia, że ekspansji eksportowej w wielu przypadkach towarzyszy silna ochrona rynku krajowego. Pokazuje to, że występuje różnica między "otwartością" a promocją eksportu. W niektórych przypadkach sukces otwarcia jest w rzeczywistości sukcesem promocji eksportu (Eckaus, 1990). Substytucja importu zdobyła złą sławę w literaturze ekonomicznej, lecz jak pokazuje praktyka, nie można się jej przeciwstawiać generalnie. Argument ochrony nowych przemysłów jest ciągle aktualny dla uzasadnienia praktyki wielu krajów rozwijających się, a także zaawansowanych w rozwoju. Otwieranie gospodarki wymaga więc wypracowania określonej strategicznej polityki rozwoju gospodarki.

3. Inną korzyścią płynącą z otwarcia gospodarki jest wzmocnienie konkurencji wewnętrznej. Jest to szczególnie istotne dla krajów postkomunistycznych, których gospodarki cechuje wysoki stopień koncentracji wielu ważnych dziedzin wytwórczości, przy jednoczesnych monopolistycznych zachowaniach przedsiębiorstw niemonopolistycznych. W krajach kapitalistycznych konkurencja jest główną siłą napędową postępu technicznego i rozwoju gospodarczego, jest "solą rynku", jak pisze H.Gabrisch. Jednakże dalej stwierdza on, że "...nieograniczona konkurencja niesie w sobie tendencje samodestrukcyjne. Prowadzi bądź do ruiny konkurentów, bądź do powstania karteli. Oba następstwa są szkodliwe dla konsumentów" (Gabrisch, 1990 s.5). Dlatego też wwielu krajach kapitalistycznych reguluje się konkurencję i działanie monopoli za pomocą specjalnych praw, na straży których postawione są odpowiednie organy. Nie jest to więc konkurencja w stylu wolnej amerykanki, jaka zaczyna się pojawiać w krajach postkomunistycznych, szczególnie w dziedzinie handlu wewnętrznego i zagranicznego.

4. Najważniejszy wniosek, wynikający z analizy ewolucji gospodarki rynkowej na Zachodzie, dotyczy dużej roli państwa w życiu gospodarczym. Nie jest to stwierdzenie odkrywcze, lecz ważne w świetle szerzących się w krajach postkomunistycznych liberalnych koncepcji gospodarczych. Nie jest to nawet (...) "liberalna doktryna ekonomiczna sensu stricto, ile jej karykaturalne uproszczone "odbicie", które wydaje się być po prostu "odreagowaniem" ponad 40 lat gospodarki planowej"(„.) (Koźmiński, 1990 s.3). Hasło liberalizmu w szerokim, klasycznym jego znaczeniu jest nie do utrzymania, szczególnie w początkowym okresie transformacji systemu postkomunistycznego. Nie można tego wielkiego dzieła przebudowy systemu pozostawić mechanizmowi rynkowemu, szczególnie że tego rynku nie ma.

Podstawę systemu powinien stanowić mechanizm rynkowy i wolna konkurencja, jednak państwo powinno prowadzić politykę wspierającą rozwój ekonomiczny i pożądane zmiany struktury szeroko rozumianej, tzn. własnościowej i rzeczowej. Polityka ta powinna również przeciwdziałać zbyt dużemu bezrobociu w okresie przebudowy systemu, a w perspektywie dążyć do pełnego zatrudnienia.

Zdoświadczeń historii gospodarczej oraz teoretycznych rozważań płynie wniosek,

że na niskim i średnim poziomie rozwoju ekonomicznego państwo jest zmuszone do wzięcia odpowiedzialności za regulację i proces modernizacji. Odpowiedzialność państwa wzrasta w sytuacjach kryzysowych, niezależnie od poziomu rozwoju. Ograniczenie rozmiaru i czasu trwania chaosu, towarzyszącego przyspieszeniu przebudowy zniekształconego systemu społecznego i gospodarczego, należy do zadań państwa. Wynika z tego, że rola państwa powinna być szczególnie duża we wstępnym okresie transformacji systemu, gdy mechanizmy rynkowe dopiero się formują i należy budować infrastrukturę rynkową. Jednakże ingerencja państwa w gospodarkę powinna mieć ograniczony zakres, a narzędzia polityki ekonomicznej, którymi rząd się posługuje, powinny być zgodne z logiką mechanizmu rynkowego.

Gospodarka powinna rozwijać się w oparciu o mechanizm rynkowy, jednak rząd powinien opracować jasną perspektywę struktury rzeczowej gospodarki i co za tym idzie - realizować strategiczną politykę przemysłową i rolną. Nie chodzi więc tylko o przemiany struktury własności, chociaż przedsiębiorczość indywidualna ma olbrzymie znaczenie. Przedsiębiorczość ta przejawia się jednak w ramach tworzonych przez państwową politykę kredytową, podatkową, kursową, celną itd. Rynek nie działa w próżni, lecz istotny wpływ na niego wywiera polityka gospodarcza państwa, która powinna skierować działalność podmiotów gospodarczych na realizację pożądanych celów. Polityka państwa powinna działać wyprzedzająco, a nie reagować ex post na niepożądany rozwój sytuacji.

Dobrze więc się stało, że po wstępnym okresie euforii koncepcja liberalna, gdy rozpowszechnione były opinie, że transformacja systemu ma dokonywać się samoistnie, pod wpływem sił rynkowych, premier J.K.Bielecki, który wywodzi się z kół liberalnych, stwierdził, że naczelną zasadą działalności rządu w polityce wewnętrznej jest uczestnictwo państwa w budowaniu gospodarki rynkowej. Uważa on, że państwo nie może biernie przyglądać się temu, jak żywiołowe siły rynku samoczynnie regulują procesy przystosowawcze przedsiębiorstw.

5. W dyskusji nad transformacją systemów dużo uwagi poświęca się problemom sekwencji (kolejności) działań i okresowi trwania przebudowy. Jednak nie rozstrzygnięto jednoznacznie czy stabilizacja makroekonomiczna powinna poprzedzać reformy strukturalne, czy odwrotnie; czy proces przemian powinien być stopniowy, co pozwala go lepiej zaplanować i pociąga za sobą mniejsze koszty dostosowawcze, czy też korzyści są większe, gdy przebudowa jest szybsza. Przychylam się do stwierdzenia, że stabilizacja makroekonomiczna, reformy strukturalne zwiększające konkurencję (włączając wymienialność walut) oraz ustanowienie systemu bezpieczeństwa socjalnego powinny być wprowadzane mniej więcej jednocześnie, ponieważ powodzenie każdego z nich uzależnione jest od działania pozostałych elementów (Marer, 1990). Niektórzy ekonomiści są zdania, że stabilizacja makroekonomiczna stanowi warunek wstępny do wprowadzenia i powodzenia reform strukturalnych, ale jednocześnie wskazują, że wprowadzenie bezpieczeństwa socjalnego i niektórych reform strukturalnych może być konieczne dla społecznej

akceptacji procesu makroekonomicznej stabilizacji.

6. Niezależnie od wybranej sekwencji działań i tempa przeprowadzania reform, odczuwalna poprawa poziomu życia w krajach postsocjalistycznych będzie postępować powoli. Jednocześnie będzie się pogłębiać zróżnicowanie poziomu dochodów. W tym kontekście decydujące wydaje się, czy uda się uzyskać konsensus społeczny i utrzymać stabilność polityczną oraz powstrzymać zbyt wybujałe oczekiwania. W różnych krajach (RFN, Japonia, Korea Południowa, Finlandia) wybierano różne sposoby rozwiązywania tych problemów, chociaż we wszystkich przypadkach ważną rolę odegrały doświadczenia z niedawnego okresu wojennego.

Oczekiwania społeczeństw krajów Europy Środkowowschodniej mogą okazać się nierealistyczne, ponieważ są one kształtowane pod wpływem działania efektu demonstracji bogactwa i poziomu życia na Zachodzie. Nie mając doświadczeń z funkcjonowania systemu rynkowego, społeczeństwa te mogą spodziewać się po nim zbyt dużo i zbyt szybko. Gdy wygórowanym oczekiwaniom będzie towarzyszyło niechętne nastawienie do pracy, to może to być niebezpieczne dla każdego systemu politycznego. Wynika stąd, że priorytet muszą uzyskać "inwestycje" w stabilność polityczną i konsensus społeczny, a jednocześnie należy znaleźć sposób na utrzymanie oczekiwań w realnych granicach (Helliwell, 1990). Powodzenie procesu transformacji systemu w krajach postkomunistycznych wymaga więc, jeżeli nie powszechnego, entuzjastycznego poparcia całego społeczeństwa, to chociaż godzenia się bez zbyt ostrego protestu na konieczne wyrzeczenia, szczególnie w początkowym okresie stabilizowania gospodarki.

Bibliografia

Becattini C. (1990), *Some Notes on Italian Socio-Economic Development.* Referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Dehesa G. (1990), *The Spanish Economic Transition to a Full Market Economy,* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe. Paris:* OECD

Eckaus R.S. (1990), *Some Lessons from Development Economics for Southern and Eastern Europe.* Referat na konferencję: *Building the New Europe.* Rome: Universita di Roma "La Sapienza"

Gabrisch H. (1990), *Spojrzenie znad Renu.* Życie Gospodarcze nr 43

Giersch H. (1990), *Lessons from West Germany,* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Helliwell J. (1990), *Developing Market Economics in Central and Eastern Europe: Lessons from the West,* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Józefiak C. (1990), *Drogi i szanse gospodarki.* Życie Gospodarcze nr 36

Kadar B. (1990), *Transition to a Market Economy: The Experience of Hungary,* referat na konferencję: *Building the New Europe.* Rome: Universita di Roma "La Sapienza"

Kleer J. (1991), *Albo szybko, albo dobrze. Prywatyzacja jest trudniejsza niż sądzimy.* Polityka nr 3

Koźmiński A. (1985), *Polityka przemysłowa czy koncert życzeń?* Życie Gospodarcze nr 39

---------- (1991), *Polityka gospodarcza to nie gospodarka planowa. Dom dla przedsiębiorstw.* Rzeczpospolita 1991.01.31

Kramer H. (1990), *Savings and Savings Promotion in Austria.* Referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Lindbeck A. (1990), *The Swedish Experience.* Referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Marer P. (1990), *Pitfalls in Transfering Market-Economy Experiences to the European Economic in Transition",* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Nuti D.M. (1990), *Tertium non datur?* Życie Gospodarcze nr 44

Pagé J.P. (1990), *Lecons a retenir des experiences "occidentales" eu matiere de developement d' une economie de marche,* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Park J.Ch. (1990), *Export-Led Growth and Economic Liberalization in South Korea.* Referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Rząd (1989), *Rząd ogłosił program gospodarczy.* Rzeczpospolita 1989.10.12

Tigrel A. (1990), *The Case of Turkey,* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Vartia P. (1990), *Experiences from Growth and Transformation in the Post-war Period.* Referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.* Paris: OECD

Yoshitomi M. (1990), *How is the Post-war Economic Development in Japan Relevant to Central and Eastern Europe,* referat na konferencję: *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe:* Paris: OECD

Komentarze

Marek Belka

Wostatnich kilkunastu latach wiele napisano o antyetatystycznym zwrocie w teorii ekonomii i praktyce gospodarczej krajów wysoko rozwiniętych. Jeśli zaakceptujemy cytowane w referacie H.Sopniewskiej twierdzenie, że w wyniku procesu wzajemnego zbliżania się tych krajów "...pojawiłsię powszechnie akceptowany i stosowany przez nie standard polityki ekonomicznej, umożliwiający efektywną współpracę między nimi", to warto bliżej ów standard scharakteryzować i z punktu widzenia owych antyetatystycznych tendencji zanalizować. Niezależnie bowiem od specyficznych problemów transformacji systemowej w trakcie której się znajdujemy, nasze zamiary stowarzyszenia się, a następnie pełnego uczestnictwa w EWG narzucają konieczność stopniowego zbliżania naszej strategii gospodarczej do strategii stosowanej na tym obszarze obecnie, a nie tylko korzystania z doświadczeń krajów członkowskich EWG (np. okresu powojennej odbudowy w RFN, transformacji polityczno-ekonomicznej w Hiszpanii itp.).

W okrsie powojennym, a można przyjąć, że trwał on do połowylat '70, ukształtował się w krajach rozwiniętych swego rodzaju consensus w kwestii polityki gospodarczej. Zakładano w nim rosnącą aktywność państwa we wszystkich sferach życia ekonomicznego i społecznego. Ważnym, choć nie jedynym źródłem jego inspiracji teoretycznej był keynesizm.

Polityce gospodarczej przypisuje się tradycyjnie trzy funkcje: 1) alokacyjną, 2) redystrybucyjną, 3) stabilizacyjną.

Realizacja tej pierwszej polegała nie tylko na: a) dostarczaniu przez państwo dóbr publicznych, b) interwencjach na rynku w przypadku pojawienia się efektów zewnętrznych, c) regulacji monopolu, a także niejednokrotnie na d) przejmowaniu i bezpośrednio zarządzaniu strategicznymi gałęziami (nacjonalizacja), e) wykorzystywaniu administracyjnych narzędzi do przekształcania struktury gospodarki (polityka przemysłowa).

Funkcja redystrybucyjna realizowana była przez forsowną rozbudowę systemu ubezpieczeń społecznych i innych transferów, których finansowanie wymagało zwiększenia obciążeń podatkowych. System podatków progresywnych uważany był bowiem za jeden z podstawowych instrumentów korekty niewłaściwej ze względów społecznych stryktury podziału dochodów generowanej przez mechanizm rynkowy.

Realizacja funkcji stabilizacyjnej stanowi podstawową treść polityki ekonomicznej i wokół niej toczą się najzaciętsze polemiki zarówno na płaszczyźnie

teoretycznej jak i na płaszczyźnie praktyki gospodarczej. Ryzykując nadmierne uproszczenie, istotę powojennego consensusu w tym zakresie można scharakteryzować następująco:

- duży stopień niestabilności sektora prywatnego oraz długotrwałość procesów dostosowawczych, wynikających przede wszystkim z "lepkości" płac i cen powoduje, że aktywna polityka stabilizacji koniunktury staje się niezbędna,
- w hierarchii celów polityki ekonomicznej priorytetowe znaczenie miało ograniczenie bezrobocia, natomiast walka z inflacją i równowaga zewnętrzna traktowane były jako ważne zadania drugoplanowe,
- wśród narzędzi makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej pierszeństwo miały narzędzia polityki fiskalnej i budżetowej, natomiast polityce pieniężnej zorientowanej na sterowanie stopą oprocentowania przypisywano znaczenie drugorzędne. W przypadku niemożności pogodzenia różnych celów, stosowany policy mix uzupełniano bez wahania polityką dochodów - w celu hamowania inflacji i polityką ograniczeń w przepływach międzynarodowych w celu ratowania bilansu płatniczego.

W latach 70. wiarygodność tej strategii gospodarczej uległa zachwianiu lub wręcz załamaniu, czego przyczyn należy szukać w tzw. sferze realnej. Nowe lub na nowo odzyskujące popularność nurty w myśli ekonomicznej dostarczyły argumentów do obalenia dotychczas obowiązującej ortodoksji i zbudowania nowej. Za podstawowe źródła teoretycznej inspiracji antyetatystycznego zwrotu w ekonomii uważa się zwykle monetaryzm, ekonomię podaży i nową klasyczną makroekonomię. Nieco mniej spektakularny, choć istotny okazał się wkład teorii wyboru publicznego (pubie choice), teorii publicznej regulacji i tzw. nowej szkoły austriackiej.

Na dorobek teoretyczny *monetatyzmu* składają się:

1) zmodyfikowana wersja ilościowej teorii pieniądza, w myśl której inflacja jest w długim okresie zjawiskiem wyłącznie pieniężnym,
2) teoria dochodu nominalnego mówiąca o krótkookresowej zależności między tempem wzrostu podaży pieniądza i tempem wzrostu dochodu nominalnego,
3) teoria naturalnej stopy bezrobocia, która postuluje długookresową neutralność pieniądza i brak substytucyjności między inflacją i bezrobociem (pionowa krzywa Philipsa).

Zdaniem monetarystów jedynym celem polityki makroekonomicznej państwa jest walka z inflacją, realizowana za pomocą sterowania tempem wzrostu podaży pieniądza w obiegu. Odrzucają oni zarówno manipulowanie poziomem stóp procentowych jak i politykę antycyklicznego sterowania agregatami pieniężnymi. Monetaryści postulują utrzymywanie (niezależnie od bieżącej sytuacji gospodarczej) stałego tempa przyrostu podaży pieniądza (tzw. monetary rule) wzmocnionego systemem płynnych kursów walutowych zwiększającym autonomię wewnętrznej polityki pieniężnej.

Polityka fiskalno-finansowa uważana jest przez monetarystów za niezbyt istotną, a głównym teoretycznym uzasadnieniem jej nieskuteczności jako instrumentu stabilizacji koniunktury jest koncepcja efektu wypychania. Mówi ona, że wydatki

państwa wywierają przez wzrost stopy procentowej ujemny wpływ na wielkość wydatków sektora prywatnego, innymi słowy, obligacje rządowe wypierają walory emitowane przez przedsiębiorstwa prywatne i zastępują je w portfelach aktywów utrudniając mobilizację środków na cele inwestycyjne. Koncepcja ta jest znacznie starsza niż monetaryzm, ale została przezeń spopularyzowana (model Banku Rezerwy Federalnej StLouis, L.Andersena i JJordana) i wykorzystana do krytyki *keynesistowstdej* strategii polityki gospodarczej.

Tezy *nowej klasycznej makroekonomii* (teorii racjonalnych oczekiwań) w zakresie polityki gospodarczej są jeszcze bardziej krańcowe, a wynikają z następujących postulatów teoretycznych:

- decyzje ekonomiczne, np. dotyczące oszczędności, zatrudnienia, itd. podejmują ludzie wyłącznie na podstawie analizy czynników realnych (nie podlegają więc działaniu iluzji pieniężnej),
- podmioty gospodarcze, na podstawie posiadanych informacji, podejmują decyzje pozwalające na skuteczną maksymalizację użyteczności, co oznacza, że w każym momencie osiągają stan równowagi,
- podmioty nie popełniają systematycznych błędów w ocenie rzeczywistości gospodarczej, a więc ich oczekiwania są racjonalne.

W konsekwencji zwolennicy nowej klasycznej makroekonomii stoją na stanowisku całkowitej, także w krótkim okresie, nieskuteczności polityki stabilizacji gospodarczej. Może ona wprawdzie oddziaływać na przebieg realnych procesów, ale jedynie na skutek przypadkowych (niemożliwych do przewidzenia i do zneutralizowania) zmian. Zmiany te jednak nia są pożądane, gdyż zwiększają zakres niepewności w gospodarce, ich systematyczne stosowanie zaś przestałoby z definicji mieć jakiekolwiek znacznie realne. Argumenty powyższe dotyczą zarówno polityki pieniężnej, jak i fiskalnej. Państwu pozostaje więc tylko tworzenie stabilnych ogólnych ram funkcjonowania gospodarki przez zapobieganie inflacji, przestrzeganie długofalowych reguł działania w każdej dziedzinie, ułatwianie przepływu informacji itp. Niezbyt jasne jest nawet to, czy państwo winno stymulować podażową stronę gospodarki, gdyż narusza to przecież istniejącą strukturę zachęt i ograniczeń, a więc wprowadza dodatkowy element niepewności.

Ekonomię podaży w jej wąskim tego słowa znaczniu (kierunek reprezentowany przez A.Lafera, G.Gildera, J. Wanniky'ego i I.Kristola) trudno określić jako nurt teorii ekonomii. Było to raczej zjawisko z pogranicza ekonomii, ideologii i polityki. Jego olbrzymia, choć krótkotrwała popularność z przełomu lat 70. i '80. nie pozwala jednak na pominięcie go w niniejszym komentarzu.

Podażowcy zawsze podkreślali, że najdoskonalszym mechanizmem alokacji zasobów jest wolna konkurencja. Na decyzje alkacyjne, a więc i na rezultaty aktywności gospodarczej wpływa polityka państwa, a szczególnie polityka podatkowa. Podażowcy proponowali więc redukcję wszelkich obciążeń podatkowych, eliminację lub łagodzenie ich progresji oraz uproszczenie systemów fiskalnych. Najbardziej

spektakularne sukcesy odniosła ekonomia podaży w Stanach Zjednoczonych, gdzie w 1981 r. nastąpiła znaczna regulacja podatków, a pięć lat później dokonano głębokiej reformy podatków federalnych. Obok polityki fiskalnej ekonomia podaży wypowiadała się także na inne tematy, postulując ograniczenie zakresu interwencjonizmu państwowego, przede wszystkim zaś "deregulację" gospodarki oraz redukcję wydatków na cele socjalne. Podnosiła także kluczowe znaczenie przedsiębiorczości i samego przedsiębiorcy-pioniera zbliżając się w tym do nowej szkoły austriackiej.

Teoria społecznego wyboru (public choince) za pomocą metod analitycznych używanych w teorii ekonomii bada zachowanie się instytucji poliltycznych (partii, rządu i jego agend, biurokracji, grup interesów) przez pryzmat indywidualnych zachowań uczestników - polityków, biurokratów i wyborców. Antyetatyzm public choince zawiera się w postawieniu problemu niesprawności państwa, we wskazaniu, że zastąpienie niedoskonale działającego mechanizmu rynkowego "państwem" może być przyczyną powstania trudności znacznie poważniejszych wywołanych niesprawnością procesów politycznych. Wramach tego kierunku nastąpiło m.in. rozwinięcie koncepcji politycznego cyklu koniunktury (sformułowanej pierwotnie przez M.Kaleckiego), która stała się poważnym argumentem przeciwko polityce krótkookresowej stabilizacji.

Teoria regulacji publicznej, zapoczątkowana przez G.Stiglera zajmuje się krytyczną analizą efektów administracyjnej regulacji różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego, wskazując, że w większości przypadków zamiast interesom ogólnym służy ona interesom partykularnym grup, które są przedmiotem kontroli. Postuluje ona więc deregulację gospodarki i poddanie jej swobodnemu działaniu mechanizmu konkurencji rynkowej. Zbliżony nurt reprezentują koncepcje poddające w wątpliwość tradycyjne metody regulacji monopolu i efektów zewnętrznych. Przypomniano na przykład obserwację R.Coase'a sprzed 30 lat, że przy niskich kosztach transakcji problem efektów zewnętrznych można rozwiązać w drodze prywatnych umów a nie regulacji publicznej. Z kolei sformuowana przez W. J.Baumola teoria rynków potencjalnie konkurencyjnych (contestable markets) postuluje, że gdy niemożliwe do odzyskania koszty wejścia do gałęzi (sunk costs) są niewielkie, to efektywność tej gałęzi w sensie optimum jest wysoka nawet przy niewielkiej liczbie firm. Oligopol, a nawet monopol nie jest wtedy wystarczającym argumentem na rzecz interwencji państwa, gdyż istnienie potencjalnej konkurencji oddziałuje w sposób dyscyplinujący.

Z wielkości przedstawionych poglądów można byłoby wywnioskować, że w ostatnich latach nastąpił jakiś gwałtowny odwrót od zaangażowania państwa w życie gosodarcze. Teorie odzwierciedlają przecież doświadczenia oraz tworzą atmosferę intelektualną, w której formułuje się programy polityczne. Zauważmy jednak, że z jednym bodaj wyjątkiem, postulują one modyfikację narzędzi i celów, a nie eliminację interwencjonizmu. A przede wszystkim, nawet najbardziej wpływowe koncepcje

teoretyczne tylko nieczęsto naruszają ciągłość prowadzonej polityki. Jak więc ten antystatystyczny zwrot w sposobie myślenia większości środowisk opiniotwórczych wpłynął na kształt rzeczywiście realizowanych strategii gospodarczych?

Mimo wciąż znacznych różnic między poszczególnymi krajami można zauważyć następujące wspólne dla wielu z nich tendencje:

1) w zakresie *celów polityki gospodarczej:* a) nacisk na realizację celów długookresowych, co oznacza na ogół rezygnację z energicznych działań antycyklicznych na rzecz tworzenia stabilnych ram instytucjonalnych, b) zmianę priorytetów w hierarchii celów gospodarczych z walki o wysoki poziom zatrudnienia na walkę z inflacją.

2) w zakresie *skali i ogólnej filozofii interwencjonizmu:* a) zahamowanie wzrostu udziału wydatków publicznych w PNB i próby (na ogół niezbyt udane) jego zmniejszenia, b) troska o wiarygodność prowadzonej polityki zarówno wobec własnego społeczeństwa jak i partnerów zagranicznych wyrażająca się w unikaniu gwałtownych zwrotów w polityce oraz, jeśli to możliwe, zastępowanie "ręcznego sterowania" systemem trwałych reguł postępowania, c) selektywne ograniczanie stosowania administracyjnych metod regulacji na rzecz wykorzystania bardziej elastycznych instrumentów (np. w zakresie ochrony środowiska), d) selektywne angażowanie sektora prywatnego do realizacji celów społecznych, e) wycofywanie się państwa z bezpośredniej działalności produkcyjnej (prywatyzacja), f) "deregulacja" wielu dziedzin gospodarki, np. transportu, bankowości, itd.

3) w zakresie *narzędzi polityki gospodarczej*: a) odejście od traktowania budżetu państwa jako narzędzia stabilizacji koniunktury i stymulacji wzrostu, b) zmiany w systemach fiskalnych polegające na obniżaniu stopnia progresji podatku dochodowego, zwiększaniu roli podatków obciążających konsumpcję kosztem podatków obciążających dochody oraz upraszczaniu przepisów, c) wzrost znaczenia polityki pieniężnej w stosowanych policy mix, przy czym odchodzi się od poplityki zorientowanej na regulowanie poziomu stopy procentowej w kierunku polityki regulowania agregatów monetarnych, choć w warunkach dużych zmian na rynkach finansowych żaden agregat nie może w dłuższym czasie służyć jako wiarygodny cel pośredni prowadzonej polityki.

Za najpoważniejszy dylemat polityki gospodarczej w rozwiniętych krajach kapitalistycznych uważam brak jasnego określenia roli polityki mikroekonomicznej. Polityka makroekonomiczna dosyć skutecznie wpływa na dynamikę dochodu nominalnego, ale już struktura tego wzrostu (podział na wzrost produkcji i wzrost ogólnego poziomu cen) nie daje się za pomocą jej instrumentów kontrolować. Oczywiście pokusa, aby zastosować jakąś formę polityki dochodów zderza się z deklarowanym liberalizmem ekip rządzących wspieranych na ogół przez ekonomię akademicką. Podobnie rzecz ma się z polityką przemysłową. Ogólnie rzecz biorąc obie te polityki nie cieszą sie dobrą reputacją, ale kraje, które wykształciły dla nich odpowiednią infrastrukturę instytucjonalną (np. Austria - w zakresie polityki dochodów, Japonia - polityki przemysłowej) stosują je zgodnymi podziwu rezultatami.

Reasumując, ewolucja w poglądach teoretycznych na temat roli państwa w gospodarce jest znacznie głębsza niż ewolucja rzeczywiście realizowanych strategii. Niemniej jednak obserwujemy na świecie w tej dziedzinie przejście od pragmatycznego *keynesizmu* do pragmatycznego liberalizmu i faktu tego w naszej pogoni za uciekającą cywilizacją ignorować nie możemy.

Adam Lipowski

H.Sopniewska w swym referacie próbuje odpowiedzieć na pytanie czy i w jakim zakresie kraje postkomunistyczne mogą korzystać z historycznych doświadczeń rozwojowych wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych (szczególnie po II wojnie światowej).

Zgadzam się z Autorką, że nie ma prostych analogii między modyfikacjami systemu kapitalistycznego a zmianą ustrojową krajów postkomunistycznych. Wszystkie analizowane przez H.Sopniewska kraje kapitalistyczne samodzielnie szukały dróg rozwojowych. Tym bardziej dotyczy to krajów postkomunistycznych, które nagle znalazły się w sytuacji historycznie bezprecedensowej i zdane są na poszukiwania własnego sposobu na "otrzymanie z powrotem ryb z zupy rybnej".

Zgadzam się także, iż określanie modelu docelowego w tych krajach nie jest konieczne, co więcej, uważam że jest w ogóle niemożliwe. Model ten ukształtuje się żywiołowo, tak jak modele: japoński, francuski, niemiecki, angielski itd. Są one wytworem spontanicznego rozwoju stosunków wewnętrznych w tych krajach, ich tradycji, układu sił społeczno-politycznych, wreszcie mentalności społeczeństwa. Tego się nie da odgórnie zaprogramować. Chodzi tu oczywiście o wtórne, szczegółowe elementy tego modelu, dotyczące np. gospodarczej roli państwa. Elementy zasadnicze, takie jak przeważający sektor prywatny oraz rynek kapitałowy są cechą wspólną wszystkich krajów kapitalistycznych. Tak więc wszystkie kraje postkomunistyczne muszą wykreować podstawowe instytucje rynkowe. Jak te instytucje będą funkcjonować, czy przykładowo system bankowy będzie przeważał nad rynkiem akcji lub jaki będzie zakres i rola inwestorów instytucjonalnych, tego obecnie ustalić nie sposób.

Zgadzając się zatem z podstawowymi tezami referatu H.Sopniewskiej, chciałbym przejść teraz do polemiki z Referentką w odniesieniu do jednej kwestii, która w referacie stale się przewija. Otóż Autorka napisała, iż brak postępu w restrukturyzacji naszej gospodarki (w sensie zmian struktur rzeczowych) wynika, prócz przyczyn obiektywnych, także z przyczyn subiektywnych"... do których należy przede wszystkim brak strategicznej polityki przemysłowej państwa".

H.Sopniewska wraca do tej kwestii pod koniec referatu podkreślając z aprobatą "...dużą rolę państwa w życiu gospodarczym" na Zachodzie. Fakt ten ma świadczyć przeciw "... szerzącym się w krajach postkomunistycznych liberalnym koncepcjom

gospodarczym". Autorka wypowiada tu tezę postulatywną, iż pożądane zmiany struktur rzeczowych w gospodarce muszą się dokonać nie tylko na podstawie mechanizmu rynkowego, ale także na podstawie opracowanej przez rząd "...jasnej perspektywy struktury rzeczowej gospodarki". Tego rodzaju postulaty nasilają się od pewnego czasu w niektórych środowiskach ekonomicznych. Mój pogląd na tę kwestię jest bardzo sceptyczny. Rozwinięta polemika z postulatem stosowania obecnie przez rząd "strategicznej polityki przemysłowej", zwłaszcza opartej na priorytetach rzeczowych, została przedstwiona przeze mnie w 2 artykułach zamieszczonych w tym roku w "Gospodarce Narodowej" (nr4i5-wdruku). Wtym miejscu, celem rozpoczęcia dyskusji na ten temat, ograniczę się do postawienia następujących pytań. H.Sopniewska brak "strategicznej polityki przemysłowej państwa" zalicza do subiektywnych przyczyn powodujących zastój w przemianach strukturalnych. Moje pytanie dotyczy tego, co Autorka pominęła, a mianowicie przyczyn braku owej "strategicznej polityki przemysłowej". Niektórzy są skłonni uważać, że cała wina leży po stronie rządu, jego wyznawanej doktryny liberalnej. Wynikałoby z tego, że wystarczy zminenić doktrynę, a niedługo potem będziemy nareszcie mieć wymarzoną politykę przemysłową, w ramach której (zapewne już nieliberalny) rząd ogłosi "jasną perspektywę struktury rzeczowej gospodarki".

A może jednak brak polityki przemysłowej, przesądzającej "rozwojowe" i "nierozwojowe" dziedziny produkcji, wynika z określonych przyczyn obiektywnych, a nie tylko subiektywnych? Rzeczą naukowca jest przede wszystkim zrozumieć i wyjaśnić świat, a dopiero później ewentualnie próbować "go zmieniać".

Wiąże się z tym następne pytanie. Przyjmując, iż przez ostatnie 40 lat zastoju strukturalnego nie było w Polsce polityki przemysłowej, tylko planowanie centralne operujące priorytetami rzeczowymi, jakie jest prawdopodobieństwo tego iż właśnie obecnie "polityka przemysłowa" będzie stosowana z powodzeniem, a więc po pierwsze będzie w ogóle skuteczna, a po drugie efektywna? Co takiego istotnego zmieniło się do tej pory w sferze instytucjonalnej naszej gospodarki w porównaniu z systemem realnego socjalizmu, iż prawdopodobieństwo to jest na tyle duże, że można postulować stosowanie przez rząd tej polityki, bez obawy przerodzenia się jej w planowanie centralne?

Przejdziemy teraz do referatu J.Boguszewskiego, w którym Autor podejmuje analogiczny problem do problemu podjętego przez H.Sopniewska. Referat dotyczy analizy możliwości korzystania przez jedne kraje z doświadczeń innych krajów, ale w odniesieniu jedynie do gospodarki RFN i Polski.

J.Boguszewski na podstawie przeglądu rozwoju sytuacji gospodarczej RFN oraz przedstawienia założeń doktryny "społecznej gospodarki rynkowej" wypowiada swój pogląd na temat możliwości wykorzystania doświadczeń niemieckich w Polsce. Autor stawia dwa pytania:

a) czy społeczna gospodarka rynkowa, a la RFN, może być dla Polski pożądanym modelem docelowym;

b) które z doświadczeń zachodnioniemieckich może być wykorzystane w Polse w procesie ustrojowej transformacji.

Na pierwsze pytanie J.Boguszewski odpowiada twierdząco, mając na myśli taki model gospodarki rynkowej, w którym występuje działalność interwencyjna państwa oraz własność państwowa. Argumentacja (prakseologiczna) na rzecz tej tezy jest tradycyjna. Autor powołuje się na znane twierdzenia przedstawicieli ekonomii dobrobytu (jeszcze z lat międzywojennych) na temat zawodności rynku. Podejście to, jak wiadomo polega na tym, iż oceny funkcjonowania rynku dokonuje się przez porównanie go z modelem idealnym, zbilżonym do konkurencji doskonałej, a odchylenie od tego modelu traktuje się jako nieefentywność realnych procesów rynkowych. Prowadzi to do konstatacji o alolkacyjnej niesprawności rynku. Szkoda, iż dla pogłębienia tej problematyki J.Boguszewski nie uwzględnił poglądów przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej, np. Suchanana i Tullocka (teoria public choise) analizujących zawodność państwa w sferze gospodarczej. Biorąc to pod uwagę proponuję Autorowi zastosowanie następującego schematu rozumowania. Zawsze w rzeczywistym świecie jesteśmy skazani zarówno na zawodny rynek jak i na zawodne państwo (rząd). Problem realny dla gospodarki Polski obecnie brzmi: która z tych zawodności jest większa w odniesieniu do wyboru różnego rodzaju polityk gospodarczych mających skorygować, bądź zastąpić rynek?

Moim zdaniem, w naszej literaturze zwolennicy intensywnego interwencjonizmu państwowego (poza klasyczną polityką makroekonomiczną) zanadto idealizują praktykę zachodnią w tym względzie. Dotyczy to zarówno owej "polityki przemysłowej", o której była mowa przy okazji omawiania referatu H.Sopniewskiej, jak też polityki bezpieczeństwa socjalnego rządów krajów Europy Zachodniej, w tym zwłaszcza RFN. Tymczasem, obie polityki wymagają starannego zbadania ich faktycznej skuteczności i efektywności, a nie akceptowania ich *a priori.* Zanim więc będzie się bezkrytycznie powtarzać za literaturę zachodnioniemiecką, iż polityka gospodarcza jest w RFN prowadzona z "...ogólnokrajowego i ogólnospołecznego punktu widzenia", należy się bliżej przyjrzeć kulisom tej polityki. Przekonanie, iż w kraj ach Europy Zachodniej rządowi eksperci opracowuj ą jakiś wewnętrznie zgodny (w dodatku optymalny), wzorzec rozwoju gospodarki na podstawie którego rząd realizuje politykę przemysłową jest iluzją. Polityka ta kształtuje się w toku walki o dotacje poszczególnych lobby. Rezultat tej polityki stanowi wypadkową sił tych lobby, wzrost zaś gospodarki bardziej odbywa się mimo tej polityki, niż dzięki niej. W każdym razie nie wiadomo, czy rząd nie mógłby lepiej wydatkować środków, dotując inne gałęzie lub w ogóle ich nie dotując. Faktyczne rzecz biorąc polityka "bezpieczeństwa socjalnego", jak również "polityka przemysłowa" jest więc w przeważającej mierze rezultatem zwykłych politycznych kompromisów, a zatem consensusu poszczególnych grup społecznych, osiąganego, według słów J.Boguszewskiego "...wszelkimi, nawet nierynkowymi środkami". Bogate gospodarki zachodnie jest (jak długo?) być może na to stać.

Odpowaidając na drgugie z postawionych w referacie pytań J.Boguszewski

wypowiada podobną tezę do tezy przedstawionej przez H.Sopniewską o konieczności "...racjonalnego interwencjonizmu państwowego" w Polsce, m.in. dla zmiany struktury rzeczowej gospodarki. Polemikę z tym poglądem przeprowadziłem wcześniej. W tym miejscu chciałbym zatrzymać się tylko nad jedną kwestią związaną z celami "sterowania globalnego" w doktrynie społecznej gospodarki rynkowej RFN. J.Boguszewski zapewne akceptując, brak bowiem bliższego komentarza, wymienia szczegółowe cele tego sterowania w odniesieniu do problematyki "...optymalnej struktury i zrównoważonego wzrostu". Mają nimi być m.in. dwa cele:

a) zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzeniowego i żywnościowego (gałęzie surowcowo-energetyczne i rolnictwo),

b) protekcja i ochrona przedisiębiorstwkrajowych przed konkurencją z zagranicy.

Nie wiadomo jednak, czy są to cele deklarowane czy też faktycznie realizowane. Cele te, o ile byłyby faktycznie realizowane, stałyby w sprzeczności z założeniami EWG, chyba że dotyczą ochrony rynku wewnątrzniemieckiego przed konkurencją spoza EWG. Wreszcie cele te są typowymi celami pozaekonomicznymi, które obciążają kieszeń konsumenta niemieckiego. Jeżeli jest go na to stać, to jego sprawa, ale ekonomista nie może przejść nad tym do porządku dziennego pozostawiając bez komentarza wyjaśniającego wysoką kosztowność tego rodzaju rozwiązań polityczno-gospodarczych. W ogóle wydaje mi się, że Referent rzeczywistość ekonomiczną RFN postrzega przede wszystkim przez pryzmat rozwiązań prawnych, powołując się np. na ustawę o stabilizacji i rozwoju z dnia 8 czerwca 1967 r. oraz oficjalnych deklaracji politycznych rządu RFN, w mniejszym zaś stopniu przez analizę rezultatów praktyki w tym względzie. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, iż w praktyce funkcjonowania gospodarek zachodnich trudno jest niekiedy oddzielić politykę przemysłową sensu stricto od mechanizmu rynkowego. Na przemysł, jego przemiany strukturalne, mogą też wywierać o wiele silniejszy wpływ (uboczny) polityka budżetowa, pieniężna, walutowa, antymonopolowa, edukacyjna itd., niż czysto mikroekonomiczna "polityka przemysłowa" adresowana do poszczególnych gałęzi, czy przedsiębiorstw.

Trudno także bez dyskusji zaakceptować tezę Referenta o zasadniczym braku sprzeczności (nie do pogodzenia) między rynkiem a własnością państwową. Nie będę rozwijał tej sprawy i wchodził w kwestie dotyczące niskiej na ogół efektywności przedsiębiorstw państwowych w porównaniu z prywatnymi. Ograniczę się do stwierdzenia, że ów brak sprzeczności między rynkiem a własnością państwową występuje, moim zdaniem, w tym większym stopniu, im mniejszy jest w danej gospodarce zakres własności państwowej.

Aby nie wywoływać wrażenia, iż w każdej sprawie poruszanej w referacie J.Boguszewskiego nie zgadzam się z Referentem, stwierdzam że w pełni akceptuję końcowy pogląd Autora, że droga gospodarki rynkowej w Polsce (z przymiotnikiem "społeczna", czy bez, to rzecz wtórna) będzie dłuższa niż w RFN. Podzielam także opinię, że będzie to proces "niezmiernie złożony", i to bardziej złożony niż się powszechnie sądzi.

Spis treści

Wprowadzenie 3

I. INFLACJA I STABILIZACJA 5

Grzegorz W. Kołodko

1. Stabilizacja inflacji i rynkowa transformacja. Doświadczenia Polski 5

Marian Górski, Dariusz Jaszczyński

2. Makroekonomiczne uwarunkowania i skutki polityki stabilizacyjnej w Polsce 39

Henryka Maj

3. Proces dostosowań mikroekonomicznych. Reakcje przedsiębiorstw w warunkach polityki stabilizacyjnej 67

Komentarze 91

Urszula Wojciechowska 91

Zdzisław L. Sadowski 95

II. DOSTOSOWANIE FISKALNE I POLITYKA PIENIĘŻNA 99

Andrzej Wernik

1. Dostosowanie budżetowe w polskim programie stabilizacyjnym. Osiągnięcia i implikacje 99

Izabela Bolkowiak, Ewa Relewicz

2. Reformy systemu podatkowego w warunkach rynkowych przekształceń gospodarki 119

Barbara Gruszka, Zbigniew Krzyżkiewicz
3. Rola polityki pieniężnej w równoważeniu gospodarki 146
Komentarze 165
Zdzisław Fedorowicz 165
Cezary Józefiak 170

III. ROLA SEKTORA ZEWNĘTRZNEGO 175
Iwona Antowska-Bartosiewicz, Witold Małecki
1. Zadłużenie i kapitał zagraniczny a stabilizacja i transformacja 175
Danuta Gotz-Kozierkiewicz
2. Kurs walutowy a inflacja i recesja 197
Komentarze 235
Stanisław Raczkowski 235
Stanisław Polaczek 239

IV. PROGRAMY STABILIZACYJNE NA ŚWIECIE 243
Elżbieta Skrzeszewska-Paczek
1. **Programy** dostosowawcze **- założenia i realizacja** 243
Ewa Wierzbicka
2. Polityka stabilizacyjna w europejskich krajach postsocjalistycznych 263
Grzegorz Biernat
3. Wschodnioniemiecka droga do rynku 285
Komentarze 298
Paweł Bożyk 298
Mirosław Bieszki 311

V. PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE I POLITYKA ROZWOJU KONKURENCJI 315

Jan Czekaj, Andrzej Sopoćko

1. Rynki finansowe w okresie przejściowym :uwarunkowania - zagrożenia - perspektywy 315

Witold Jakóbik

2. Komercjalizacja i prywatyzacja a transformacja systemowa 340

Witold Modzelewski

3. Alternatywne warianty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 355

Edward Golachowski

4. Procesy prywatyzacyjne w krajach postsocjalistycznych 365

Komentarze 382

Janusz Gościński 382

Irena Grosfeld 386

VI. GOSPODARKA RYNKOWA. WZORCE I DOŚWIADCZENIA HISTORYCZNEGO ROZWOJU 391

Jan Boguszewski

1. Społeczna gospodarka rynkowa - doświadczenia niemieckie i perspektywy polskie 391

Halina Sopniewska

2. Ewolucja gospodarki rynkowej na Zachodzie a postsocjalistyczna droga do rynku 411

Komentarze 434

Marek Belka 434

Adam Lipowski 439

DTP Halina Szewczuk
Maciej Szewczuk

Korekta
Jadwiga Orzechowska

Printed in Poland
Instytut Finansów, Warszawa 1991
Zlec. /91. Wydanie I. Nakład 1000. Format B5
Ark. wyd. 36,8. Ark. druk. 28
Papier offsetowy ki. III, 80 g, format 70 x 100
Oddano do druku w czerwcu 1991 r. Druk ukończono w sierpniu 1991 r.
Cena zł 50 000.-
Zakład Graficzny Wydawnictw Naukowych, Łódź, ul. Żwirki 2
Żarn. 1403