

Transformacja systemowa w Polsce: stracona szansa czy otwarcie drzwi do jednoczącej się Europy?

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce minęło wystarczająco dużo czasu, by móc podjąć się zobiektywizowanej próby oceny poszczególnych procesów, które ją tworzyły. Zdaję sobie sprawę, że dokonanie takiej analizy wykracza poza możliwości pojedynczego opracowania. Celem pracy jest zwrócenie uwagi na najistotniejsze skutki zachodzących zmian, na zjawiska, które im towarzyszyły, również te, które uczyniły koszty transformacji nadmiernie wysokie.

Istotą transformacji systemowej w Polsce stało się odrzucenie modelu centralnie zarządzanego państwa i przyjęcie strategii mającej na celu zbudowanie liberalnej, wolnorynkowej gospodarki. Okres transformacji był i jest szczególnie ważny dla Polski i całej Europy. Dzięki zmianom zachodzącym w Europie Środkowej i Wschodniej wiele narodów zyskało wolność, suwerenność, a w związku z tym możliwość kształtowania otaczającej rzeczywistości.

System gospodarczy Polski w porównaniu z innymi krajami socjalistycznymi zawierał mniej elementów mechanizmu nakazowo-rozdzielczego. Sytuacja ta poprawiła się jeszcze za rządów ostatniego przedsolidarnościowego rządu, który dokonał znacznej liberalizacji handlu zagranicznego i zniósł ograniczenia dotyczące powstawania prywatnych firm. W styczniu 1990 r. wszedł w życie program radykalnych zmian polityki gospodarczej. Zawierał on cele ustabilizowania panującej wówczas sytuacji, zmiany systemu podatkowego, liberalizacji handlu, a także umocnienia pozycji banku centralnego jako gwarancji stabilności złotego. Poprawie sytuacji gospodarczej miały także służyć ustawy przyjęte w tym okresie. Spośród nich należy wymienić ustawę antymonopolową, ustawę o ubezpieczeniach, ustawę o powszechnym podatku dochodowym, ustawę o inwestycjach czy ustawę o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych, która miała regulować tworzący się rynek kapitałowy. Z pewnością wszystkie te ustawy przyczyniły się do zbudowania nowego syste-

mu prawnego, który był bliższy systemom obowiązującym w krajach kapitalistycznych.

Niestety, pierwszym latom transformacji i wszystkim korzystnym zmianom towarzyszył silny kryzys gospodarczy. Przejawiał się on spadkiem PKB i bardzo wysoką inflacją (tab. 1). Pojawiło się także zjawisko rosnącego bezrobocia (tab. 2), które do 1989 r. nie stanowiło aż tak wielkiego problemu społecznego (choć w socjalizmie istniało, ale w formie utajonej).

Tabela 1. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych po 1989 r.

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wskaźnik cen*	351,1	685,8	170,3	143,0	135,3	132,2	127,8	119,9	114,9	111,8	107,3	110,1	105,5	101,9

* Przy podstawie rok poprzedni = 100

Źródło: *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1950–2003* (pot. inflacja), GUS, www.stat.gov.pl

Tabela 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2002

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,1	17,5	18,0

Źródło: opracowanie na podstawie strony internetowej GUS, *Dane społeczno-gospodarcze, Stopa bezrobocia w latach 1990–2003*, www.stat.gov.pl

Polska gospodarka doznała dodatkowego szoku po szybkim otwarciu się na konkurencję. Polityką gospodarczą rządu Mazowieckiego kierował ówczesny wicepremier i minister finansów Leszek Balcerowicz. Obecnie niektórzy ekonomiści podważają decyzję o szybkim otwarciu na świat¹. Wprawdzie przybyło w tym okresie wiele niedostępnych wcześniej towarów czy usług, jednak nazbyt często stawało się to kosztem polskich producentów, skazanych na nierówną walkę ze światowymi korporacjami.

Pogorszyła się nie tylko sytuacja ekonomiczna w Polsce, ale również we wszystkich innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które weszły na drogę gospodarczej transformacji. Widoczne jest to przy analizie zmian dochodu narodowego na początku lat 90. notowanych w krajach postkomunistycznych (tab. 3). W 1990 r. najsilniejszy spadek dochodu narodowego obserwowany był w Polsce. Mniejsze załamanie w tych pozostałych gospodarkach tłumaczy się realizowanymi na mniejszą skalę niż w Polsce reformami (a przynajmniej większym rozłożeniem ich w czasie) czy – jak na Białorusi i Mołdawii – sztucznym utrzymaniem starego systemu produkcyjnego. Istotne, że już w 1992 r. obserwowano w Polsce wyraźne ożywienie gospodarcze, przekładające się na wzrost dochodu narodowego. Polska była pierwszym krajem, który zanotował dodatni

¹ Por. G. Kołodko, M. Nuti, *Polska alternatywa*, Warszawa 1997, s. 33–44.

Tabela 3. Tempo zmian dochodu narodowego w europejskich krajach postkomunistycznych w latach 1990–1995

Państwo	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Albania	-10	-27,7	-9,7	11,0	7,4	6,0
Białoruś	-2,8	-1,5	-10,1	-9,0	-21,5	-12,0
Bułgaria	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1
Chorwacja	-7,1	-21,1	-11,7	-8,0	5,9	6,8
Republika Czeska	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	3,2	6,4
Estonia	-8,1	-13,6	-14,2	-9,0	-2,0	4,3
Jugosławia	-7,5	-11,2	-26,1	-30,3	1,2	8,6
Litwa	-6,9	-5,7	-21,3	-16,2	-9,8	3,3
Łotwa	-3,5	-10,4	-34,3	-14,9	0,6	-0,8
Macedonia	-5,0	-9,8	-12,4	-12,0	-5,7	-4,0
Mołdawia	-2,1	-1,5	-18,6	-25,0	-8,8	-22,1
Polska	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0
Rumunia	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1
Federacja Rosyjska	-3,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1
Słowacja	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9
Słowenia	-4,7	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1
Ukraina	-2,6	-11,6	-13,7	-14,2	-23,0	-12,2
Węgry	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5

Źródło: P. Eberhardt, *Rezultaty transformacji ekonomicznej w europejskich krajach postkomunistycznych w latach 90.*, [w:] J. Michałowski (red.), *Transformacja polskiej gospodarki*, s. 202, [za:] dane World Bank.

wskaźnik dochodu narodowego w okresie transformacji. Po 1992 r. dochód ten systematycznie wzrastał, potwierdzając słuszność obranych reform.

Ze względu na straty generowane przez wiele przedsiębiorstw państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, obciążających budżety narodowe, wskazuje się, że kondycja finansów publicznych tych krajów silnie zależy od restrukturyzacji, prywatyzacji i rekapitalizacji. Tym samym jednym z najważniejszych elementów transformacji stała się prywatyzacja. W latach 1990–2002 procesem przekształceń własnościowych objęto 6982 przedsiębiorstwa państwowe, w tym: 1998 poddano prywatyzacji bezpośredniej, 1795 postawiono w stan likwidacji ze względów ekonomicznych, 1535 skomercjalizowano (1521 w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i 14 w spółki z udziałem wierzycieli), a 1654 byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej włączono do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W rezultacie z roku na rok malał sektor publiczny, tworząc na rynku miejsce dla nowo powstających podmiotów.

Restrukturyzacja polskich firm była bardziej zaawansowana w stosunku do efektów uzyskanych w innych krajach przeprowadzających transformację.

W 2000 r. OECD² wyliczało jednak sektory, w których państwo nie narzuciło dostatecznej dyscypliny budżetowej, akceptowało nadmierne podwyżki płac i pozwalało poszczególnym przedsiębiorstwom na niewywiązywanie się z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych. Największych zmian wymagały takie sektory, jak: górnictwo, przewozy kolejowe, przemysł obronny i stalowy. OECD wskazywało, że dalsze odkładanie w czasie niezbędnych reform w tych dziedzinach powodować będzie dalsze zwiększanie wydatków państwa, obciążenia finansowe tych firm, a także przedsiębiorstw dochodowych, które powiązane są z danym sektorem. Bardzo często podkreśla się także rolę deregulacji i prywatyzacji gospodarki w przyciąganiu do kraju bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), służących m.in. zwiększeniu skali eksportu, kreacji nowych miejsc pracy czy intensyfikacji inwestycji w zaawansowane technologie. Statystyka napływających do kraju BIZ, które po 1989 r. charakteryzowały się silną dynamiką wzrostu, potwierdza tę zależność.

Stopniowe znoszenie barier wejścia na rynek dla prywatnych firm, stanowiące jeden z fundamentów liberalizacji gospodarki, sprawiło, iż w Polsce nowe przedsiębiorstwa zaczęły powstawać stosunkowo szybko w porównaniu z innymi reformującymi się gospodarkami. Już w latach 1990–1993 utworzono ponad milion nowych firm prywatnych³. Inicjatywa wchodzących inwestorów wynikała z wczesnego i gwałtownego załamania starego (państwowego) sektora i towarzyszącej temu redukcji zatrudnienia. Nowy sektor mógł przejąć zasoby starych przedsiębiorstw, które stały się tanie i łatwo dostępne. Niezbędne dla takich efektów okazało się stworzenie zachęt, które motywowały nowych przedsiębiorców do absorpcji tych zasobów, a w dalszej kolejności do wprowadzania inwestycji warunkujących dalszy rozwój i podniesienie konkurencyjności. Z roku na rok wciąż powiększał się sektor usług, którego praktycznie nie było przed 1989 r. W rezultacie nastąpiła zmiana w samej strukturze zatrudnienia według sektorów własności. Udział zatrudnienia w sektorze prywatnym systematycznie wzrastał: z 13,2% w 1989 r.⁴ do 61,4% w 1995 r. i wreszcie do 73,4% w 2002 r.⁵

Kreacja prywatnych podmiotów, powstających zwłaszcza w miejsce starych nieefektywnych przedsiębiorstw, powinna służyć zwiększeniu wzrostu gospodarczego każdej gospodarki. Wskazuje się jednak, iż dopiero osiągnięcie około 40% udziałów w zatrudnieniu przez nowe, niepaństwowe firmy może stanowić impuls do rozwoju gospodarki⁶. Polsce udało się osiągnąć ten poziom już we

² *Economic Survey of Poland, 1999–2000*, Policy Brief, OECD 2000, s. 9.

³ S. Gomułka, P. Jasiński, *Privatisation in Poland 1989–1993: Policies, Methods and Results*, Warszawa 1994, s. 20.

⁴ *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 1990, s. 93.

⁵ *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2003, s. 146.

⁶ *Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington 2002, s. 40.

wczesnych latach 90. Badania dotyczące sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw przeprowadzone w 10 krajach w okresie transformacji przez Bank Światowy potwierdzały, że to właśnie nowe przedsiębiorstwa wykazywały się większą produktywnością od starych, spowalniających rozwój gospodarczy (różnice między nimi zmniejszają się wraz z realizowaniem reform). Analizy dowiodły także, że nowe przedsiębiorstwa notowały wyższe wyniki pod względem osiągniętej sprzedaży i eksportu, skali wprowadzanych inwestycji i polityki zatrudnienia⁷.

Po czternastu latach od zapoczątkowania tych przemian można zastanowić się, czy udało się na tyle ograniczyć zakres działalności państwa, administracji i biurokracji, aby można mówić o faktycznie działającej gospodarce rynkowej. Z pewnością pozytywnie oceniać można skalę prowadzonej prywatyzacji. Jednakże proces odchodzenia od struktury własności państwowej na rzecz własności prywatnej (stanowiący przecież jeden z fundamentów gospodarki rynkowej) powinien być wzmocniony zmianą konstrukcji budżetu państwa, w szczególności obniżeniem wydatków publicznych i zmniejszeniem obciążeń podatkowych. Konieczna pozostaje także deregulacja w tzw. strategicznych (wrażliwych) sektorach przemysłu (np. telekomunikacji, energetyce). Według L. Balcerowicza udział sektora publicznego oraz wydatków publicznych w PKB wskazuje, że gospodarka polska jest nadal silnie zetatyzowana⁸.

Gwałtownie zachodzące i wprowadzane na szeroką skalę zmiany po 1989 r., dotyczyły zarówno przekształcenia gospodarki z centralnie planowanej na rynkową, jak również wprowadzenia nowych, niewystępujących wcześniej standardów życia politycznego, takich jak pluralizm polityczny czy ustanowienie samorządu terytorialnego. Program reform odnosił się jednak nie tylko do aspektów politycznych i ekonomicznych, ale wkraczał równie silnie na wiele płaszczyzn życia społecznego. Dlatego też tak istotne okazało się dążenie do uzyskania odpowiednio wysokiego poparcia społeczeństwa, bez którego wdrażanie kolejnych reform mogłoby okazać się nieskuteczne czy wręcz niemożliwe. Próby restrukturyzacji gospodarki doprowadziły do rozczarowania wielu grup społecznych i trudnych do przewyciężenia dylematów. Problem przeszkód natury socjologiczno-psychologicznej wynikał z oddziaływania przez lata propagowanej socjalistycznej ideologii, a może także obawy przed zmianami. Dążenie do uzyskania akceptacji społeczeństwa dla procesów przejmowania własności państwowej przez podmioty prywatne (bardzo często z kapitałem zagranicznym) to jedno z pierwszych zadań, które stanęły przed reformatorami. Zmianom właścicielskim towarzyszyło przejście do najemnego trybu pracy w firmach prywatnych, nieznanego w przedsiębiorstwach państwowych o typowym socjalnym charakterze. Praca stała się na-

⁷ Tamże, s. 26.

⁸ L. Balcerowicz, *Obrońca wolności*, „Wprost” z 22 lipca 2001 r., nr 973.

gle uprzedmiotowionym dobrem, o które należy rywalizować. Towarzyszyły temu dysproporcje w zarobkach, a często także w pozycji społecznej, nieznanne we wcześniejszym egalitarnym systemie opartym na idei równości i sprawiedliwości społecznej⁹. Zróżnicowanie dochodów wiązało się z szybkim płacowym awansem grup zawodowych najbardziej potrzebnych w gospodarce rynkowej i relatywną stratą tych grup, które stały się mniej użyteczne. W rezultacie zwiększył się współczynnik nierówności społecznej, który w krajach socjalistycznych należał do najniższych na świecie. Charakterystyczne dla społeczeństw gospodarek socjalistycznych jest zakorzenione poczucie własności w stosunku do majątku państwowego. Takie podejście tłumaczy więc wrogie nastawienie części społeczeństwa do jakichkolwiek prób prywatyzacji postrzeganej jako wyprzedaż majątku narodowego, stanowiącego o sile gospodarczej państwa.

Wśród krytycznych ocen procesów transformacyjnych bardzo często spotyka się też zarzuty dotyczące negatywnego oddziaływania przeprowadzanych reform na wiele sektorów gospodarki. Często dotyczą one rolnictwa, górnictwa czy przemysłu stalowego. Wynikać mogą głównie z ograniczenia czy utraty przez te uprzywilejowane dziedziny gospodarki trwającej przez lata pomocy ze strony państwa.

Pozytywne opinie na temat stanu polskiej gospodarki po prowadzonej przez lata transformacji wyrażane są m.in. przez OECD. W raporcie z 2000 r.¹⁰ Polska została uznana za jeden z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, który osiągnął największy sukces po wejściu na drogę transformacji. Dostrzeżone zostały wysiłki w dążeniu do stabilizacji gospodarki, uporządkowania finansów publicznych, wdrażania reform strukturalnych. Podkreślona została również rola prowadzonej rozsądnej polityki monetarnej. Według raportu, m.in. dzięki takim posunięciom efekty transformacji są widoczne i zasługują na pozytywną ocenę.

Z kolei w ocenie Banku Światowego¹¹ Polska została uznana za kraj, który obok Estonii i Węgier wyróżniał się największą liberalizacją oraz korzystnym dla inwestorów krajowych i zagranicznych klimatem inwestycyjnym. W tych właśnie krajach istniało najwięcej zachęt do tworzenia nowych podmiotów na otwierającym się dla kapitału prywatnego rynku. Również te trzy kraje pozytywnie oceniono za wdrożenie instytucji związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwami w celu monitorowania zachowań kadry zarządzającej w restrukturyzowanych przedsiębiorstwach, które miały zapobiegać rozgrabianiu majątku, naruszaniu praw własności i praw akcjonariuszy (co trudne jest do wprowadzenia w sytuacji podporządkowania centralnej władzy i mechanizmom kontroli administracyjnej).

⁹ M. Jarosz, *Po dwunastu latach transformacji*, [w:] *Polska transformacja: sukcesy i bariery*, Łódź 2003, s. 62.

¹⁰ *Economic Survey of Poland...*

¹¹ *Transition – The First Ten Years...*

Wprowadzenie w Polsce demokratycznego ustroju oraz trud urynkowania polskiej gospodarki zaowocowały przyłączeniem Polski do struktur takich międzynarodowych organizacji, jak: Rada Europy, OECD czy NATO. Przed Polską stoi obecnie wielkie wyzwanie: pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej. Z pewnością dalszy jej rozwój jest związany głównie z tym, na ile uda się wykorzystać wszystkie szanse, jakie daje dołączenie do grupy najwyższej rozwiniętych państw kontynentu oraz uzyskanej wśród nich pozycji. Odpowiednio wysoką pozycję zapewnić może jedynie wejście na drogę stałego, systematycznego wzrostu gospodarczego. Niezbędna jest konsolidacja finansów publicznych, zwiększenie krajowych oszczędności, zwiększanie efektywności gospodarki, w tym poprzez dokończenie prywatyzacji. Ważne jest także prawidłowe funkcjonowanie rynku kapitałowego, rozwiązanie problemów wysokiego bezrobocia, sprzyjanie konkurencyjności przez zachęty do tworzenia nowych przedsiębiorstw. Kolejnym krokiem ku głębszemu zintegrowaniu Polski z pozostałymi krajami Unii Europejskiej prawdopodobnie będzie przystąpienie do Unii Gospodarczo-Walutowej. Członkostwo w tej strukturze powinno zapewnić nie tylko zwiększenie wiarygodności i dyscypliny finansowej, ale także długookresową stabilność walutową¹².

Okres transformacji systemowej odstąpił korzyści i koszty prowadzenia otwartej polityki gospodarczej w kraju wciąż uczącym się demokracji. Na pewno nie był to okres stracony. Wprawdzie wiele istniejących patologii hamuje wzrost gospodarczy, ale na wszystkie wydarzenia począwszy od 1989 r. należy spoglądać przez pryzmat niepowtarzalności tego okresu.

Przejście Polski do demokratycznego systemu politycznego i stworzenie podstaw do rozwoju gospodarki rynkowej umożliwiło Polsce wejście do jednoczącej się Europy; realizacja i skutki terapii szokowej z 1990 r. spotykają się z powszechnym uznaniem ekonomistów na całym świecie. Bardzo często traktowana jest ona jako modelowy wzór dla krajów, które wymagają podobnych zmian. Oczywiście model ten nie wyeliminował wszystkich problemów towarzyszących zmianom po 1989 r., jednak osiągnięty bilans korzyści i strat dobrze rokuje na przyszłość. Na pewno ostatnie lata nie były okresem straconym, ale ważne jest, aby reformy zapoczątkowane w latach 90. były kontynuowane, co pozwoli mówić o pełnych efektach transformacji.

Niewątpliwie najbliższe lata będą dla Polski nie mniej ważnym wyzwaniem niż to, przed którym stała kilkanaście lat temu. Zdecydują bowiem, czy Polska dołączy do krajów wysoko rozwiniętych i potrafiących stworzyć sprzyjające warunki dla stałego i stabilnego rozwoju gospodarczego.

¹² *Economic Survey of Poland...*

Bibliografia

- Balcerowicz L., *Obrońca wolności*, „Wprost” z 22 lipca 2001 r., nr 973.
- Eberhardt P., *Rezultaty transformacji ekonomicznej w europejskich krajach postkomunistycznych w latach 90.*, [w:] J. Michałowski (red.), *Transformacja polskiej gospodarki*, Lublin 2003.
- Economic Survey of Poland, 1999–2000*, Policy Brief, OECD 2000.
- Gomułka S., Jasiński P., *Privatisation in Poland 1989–1993: Policies, Methods and Results*, Warszawa 1994.
- Jarosz M., *Po dwunastu latach transformacji*, [w:] *Polska transformacja: sukcesy i bariery*, Łódź 2003.
- Kołodko G., Nuti M., *Polska alternatywa*, Warszawa 1997.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 1990.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2003.
- Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington 2002.



Sprzedaż wysyłkową publikacji
Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego
prowadzi
Dział Handlowy
Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15
tel./fax (071) 3411498, tel. (071) 3411241, (071) 3752885
e-mail: marketing@wuwr.com.pl
www.wuwr.com.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
zaprasza do swoich księgarń:

- Księgarnia internetowa: www.wuwr.com.pl
 - Księgarnia Uniwersytecka
50-138 Wrocław, ul. Kuźnicza 49/55, tel. (071) 3752923
 - Księgarnia Naukowa im. Mikołaja Kopernika
50-138 Wrocław, ul. Kuźnicza 30/33, tel. (071) 3432977
- Księgarnia prowadzi również sprzedaż wysyłkową wszystkich książek
znajdujących się w jej ofercie handlowej.

