

## **ROZDZIAŁ 1**

### **MAKROEKONOMICZNE TŁO PROCESU TRANSFORMACJI POLSKIEJ GOSPODARKI**

#### **1. Wprowadzenie**

15 lat transformacji gospodarki w Polsce skłania do refleksji i pytań badawczych odnośnie oceny tych zjawisk. Jest to zasadne z uwagi na kolejny etap przemian gospodarczych związanych z integracją z Unią Europejską aczkolwiek już od kilku lat można zauważyć że dostosowania rynkowe w gospodarce związane są z tym właśnie procesem. W niniejszym artykule dokonano oceny makroekonomicznego tła funkcjonowania gospodarki. Zrealizowano to w kontekście charakteru polityki pieniężnej i fiskalnej (ekspansywności, bądź restrykcyjności)<sup>1</sup> oraz kształtowania warunków rozwojowych dla gospodarki. Ponadto zwrócono uwagę na rolę państwa w gospodarce w kontekście stopnia redystrybucji wytworzonego produktu w gospodarce oraz na znaczenie integracji z UE na sytuację makroekonomiczną.

#### **2. Charakter polityki pieniężnej oraz fiskalnej a kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego po 1990r.**

W zakresie polityki pieniężnej w latach 1990-1993 wypada zauważyć ujemne realne stopy procentowe, pomimo że przeciętne oprocentowanie kredytów na rynku nawet przewyższało wskaźnik inflacji, z uwagi m.in. na marże bankowe. Stopy procentowe w tym okresie nie były czynnikiem pobudzającym działalność gospodarczą także z uwagi na to, że zdolność kredytowa systemu bankowego została ograniczana za pomocą limitów kredytowych i relatywnie wysokich stóp rezerw obowiązkowych.<sup>2</sup> Nie bez znaczenia było także finansowanie deficytu budżetowego przez bank centralny (w 1991r. udział ten wynosił 80%)

---

<sup>1</sup> Charakter polityki pieniężnej oceniono głównie w oparciu o relację realnej stopy procentowej (różnica stopy kredytu refinansowego na koniec danego roku i poziomu inflacji wyrażonej wskaźnikiem inflacji wyrażonej CPI grudzień/grudzień) do poziomu inflacji (CPI). Wydaje się, że jest to właściwszy wskaźnik niż porównanie zmian podaży pieniądza, z uwagi na to, że informuje o możliwościach oddziaływania na politykę pieniężną i procesy realne w gospodarce, poprzez ten najczęściej wykorzystywany w polityce NBP instrument. Wzrost omawianego wskaźnika oznacza rosnącą restrykcyjność, por. D. Rosati, Polska droga do rynku, PWE, Warszawa 1998, s.189-204. Z kolei zmienna kursowa, jak wskazują badania, jest mniej przydatna w Polsce niż stopy procentowe do analizy restrykcyjności polityki pieniężnej, por. A.Kot, Restrykcyjność monetarna, fiskalna oraz policy mix w Polsce, Czechach i na Węgrzech, „Kredyt i Bank”, 2003/7, s.6.

Do oceny ekspansywności polityki fiskalnej wykorzystano natomiast deficyt budżetowy w odniesieniu do PKB, zwracając także uwagę na charakter deficytu (np. typu keynesowskiego, deficyt w warunkach dekoniunktury, zamierzony bądź nie), stosowanie nieautomatycznych stabilizatorów koniunktury. Stąd wzrost deficytu nie musi automatycznie oznaczać wzrostu ekspansywności. Może być to bowiem następstwem słabej koniunktury gospodarczej, czy nieprzewidzianych wydatków związanych np. z niedoszacowaniem kosztów reform gospodarczych.

<sup>2</sup> W latach 1990-1993 stopa rezerw obowiązkowych od wkładów a`vista początkowo wynosiła 30%, od 1992r. 23%, od 1999r. 5%, a od 2002r. 4,5%

oraz niski współczynnik monetyzacji polskiej gospodarki w tym okresie (ok.0,24), jak również nie w pełni rozwinięte rynki finansowe, co utrudniało dostęp do środków finansowych. Działania te miały na celu z jednej strony ograniczenie inflacji, z drugiej finansowanie deficytu budżetowego. Okresu tego nie można więc zaklasyfikować do ekspansywnego w zakresie polityki pieniężnej, lecz raczej do umiarkowanie restrykcyjnego. W efekcie polityka pieniężna nie odgrywała w tych latach zasadniczo istotnej roli w przełamywaniu recesji<sup>3</sup>. Począwszy od 1994r. realne stopy procentowe były dodatnie, jednocześnie następował trwały ich wzrost od 30% poziomu inflacji w 1994r. poprzez 110% w 1997r. do 10-krotności poziomu inflacji w 2002r., z uwagi na szybszy spadek inflacji niż stóp procentowych. Wskazywać to może na rosnącą restrykcyjność w polityce pieniężnej (za wyjątkiem 1999r.), pomimo obserwowanego od 2001r. sukcesywnego obniżania poziomu stóp procentowych, tanienia kredytów i obniżania stopy rezerw obowiązkowych. W pierwszej połowie lat 90-tych oddziaływanie polityki pieniężnej na inflację było osłabiane z uwagi na ograniczone możliwości regulacji rynku pieniężnego przez bank centralny w konsekwencji kontrolowania równocześnie trzech parametrów: stopy procentowej, podaży pieniądza i kursu walutowego. Wpływało to na małą przejrzystość polityki pieniężnej, co utrudniało dostosowania podmiotów gospodarczych. Wydaje się ponadto, że impulsy polityki pieniężnej w Polsce mają mniejsze znaczenie dla procesów rozwojowych niż polityka fiskalna. Związane to jest z takimi czynnikami jak: atrakcyjna alternatywa dla banków w odniesieniu do udzielania kredytów podmiotom gospodarczym (finansowanie deficytu budżetu państwa), niewysoki wskaźnik monetyzacji gospodarki, wysoki poziom marż bankowych.<sup>4</sup> Czynnikiem osłabiającym skuteczność omawianej polityki była także nadpłynność sektora bankowego w Polsce,<sup>5</sup> która zwiększała inercję w decyzjach banków komercyjnych na decyzje NBP. Nie bez znaczenia było także względnie niewielkie wykorzystanie kredytów przez przedsiębiorstwa w Polsce, co tłumaczyć można m.in. zmiennością sytuacji gospodarczej oraz niewielką zdolnością kredytową podmiotów gospodarczych. Rosło także zainteresowanie kredytami z zagranicy z uwagi na niższe oprocentowanie. Często niedocenianym czynnikiem przy ocenie oddziaływania polityki pieniężnej są również przewidywania podmiotów co do przyszłości koniunktury i związany z tym optymizm, bądź pesymizm w zakresie rozwijania inwestycji. Warto także zwrócić uwagę w kontekście rozważań nad polityką pieniężną, że nie pozostawała ona w wyraźnym związku z procesami realnymi w gospodarce, co wskazuje, że celem jej było obniżanie inflacji, a nie kwestie związane ze stabilizowaniem poziomu aktywności podmiotów gospodarczych<sup>6</sup>. W konsekwencji restrykcyjnej polityki pieniężnej w okresie transformacji miała miejsce tendencja do aprecjacji złotego w odniesieniu do innych walut<sup>7</sup>, co pogarszało sytuację w handlu zagranicznym i służyło polityce antyinflacyjnej. Aprecjacja to z kolei wymuszony sposób na subsydiowanie importu<sup>8</sup>. Jednocześnie od 2001r. kiedy zapoczątkowana została silna aprecjacja EURO wobec innych walut w tym także złotego spowodowało to poprawę w polskim handlu zagranicznym z 18,8 mld \$ deficytu w 1998r. do 12,8 mld \$ w 2001r. W kontekście rozważań nad powiązaniem z zagranicą można zgodzić się z hipotezą, że polska gospodarka w okresie transformacji została przedwcześnie

<sup>3</sup> D.Rosati, Trudna droga...op.cit.s.203-204

<sup>4</sup> Por.A.Nowak, Polska w procesie integracji - wybrane scenariusze integracyjne, [w:] Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych (red.E.Majewski, G.Dalton), Wyd.Wieś Jutra, Warszawa 2000, s.82

<sup>5</sup> A.Welfe (red.), Gospodarka Polski w okresie transformacji, Warszawa 2000

<sup>6</sup> D.Rosati, Trudna droga...op.cit., s. 193

<sup>7</sup> Por.Z.Polański, Polityka kursu walutowego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, „Ekonomista”, 1999/1-2

<sup>8</sup> Por. Wł.Szymański, Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji, Wyd.Difin, Warszawa 2004, s.331

zglobalizowana w sensie otwarcia się na zagranicę. W efekcie prowadziło to do szybkiego otwierania się na konkurencję zewnętrzną przy braku adekwatnych mechanizmów stymulujących wzrost konkurencyjności wewnętrznej<sup>9</sup>.

Zdecydowanie trudniej jest dokonać oceny polityki fiskalnej w zakresie jej ekspansywności (restrykcyjności) i oddziaływania na procesy realne. Początkowo (lata 1991-1992) odnotowano rosnący deficyt budżetowy (od -4% do -6%). Trudno jednak politykę tą zaklasyfikować do ekspansywnej. Po nadwyżce budżetowej z 1990r. (0,7% PKB)<sup>10</sup> deficyt budżetowy w dwóch następnych latach był w pewnym zakresie odreagowaniem na wysoką restrykcyjność, tym bardziej, że miała ona miejsce w warunkach 11,6% spadku PKB (1990r.). Ponadto należy zwrócić uwagę, że przejście od nadwyżki budżetowej do deficytu w latach 1991-1992 trudno ocenić jako rezultat świadomych działań w polityce fiskalnej nastawionych na pobudzenie koniunktury gospodarczej<sup>11</sup> w rozumieniu keynesowskim tj. poprzez politykę deficytu budżetowego. Deficyt ten wynikał raczej z nieprzewidzianego spadku dochodów budżetowych (realny spadek o 10,9% w 1991r.), co było konsekwencją obniżenia dochodu narodowego o 7% w 1991r. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że sytuacja ta była efektem nadmiernie deflacyjnych działań stabilizacyjnych w polityce gospodarczej np. podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń (tzw. popiwiek) ograniczający wzrost wynagrodzeń.<sup>12</sup> W konsekwencji czynniki te skutkowały recesją gospodarczą o skali przewyższającej założenia ówczesnych decydentów gospodarczych. W tym kontekście o okresie tym można mówić: *szok z ograniczoną (tylko do inflacji) terapią*<sup>13</sup>. Nie bez znaczenia dla deficytów budżetowych z lat 1991-1992 była dominacja w dochodach podatkowych środków z podatków bezpośrednich (62,5% dla 1991r. i 58,1%, 1992r.), które są bardziej wrażliwe na zmiany koniunktury niż podatki pośrednie. Warto w tym miejscu także podnieść problem asymetrii fiskalnej. Przedsiębiorstwa państwowe zobowiązane były do płacenia oprócz podatków dochodowych także podatków związanych z zaangażowanymi czynnikami produkcji (tzw. popiwiek, dywidenda), co w warunkach spadku popytu i tym samym produkcji, przyczyniało się do ograniczeń w rozwoju potencjału produkcyjnego i pogarszało ich sytuację ekonomiczną. Efektem tych zmian było także zjawisko wzajemnego zadłużenia przedsiębiorstw tzw. zatory płatnicze i upadłości przedsiębiorstw. W kolejnym okresie tj. 1993-1997 pomimo spadku deficytu budżetowego (do ok.3,4%) można przyjąć, że polityka fiskalna charakteryzowała się umiarkowaną ekspansywnością, czego wyrazem był dynamiczny wzrost gospodarczy. Wynikało to z wprowadzenia szeregu nieautomatycznych stabilizatorów koniunktury w polityce fiskalnej np. w zakresie ochrony rynku wewnętrznego, wprowadzenia na szerszą skalę inwestycyjnych ulg podatkowych zniesienia tzw. popiwku, preferencji dla inwestorów np. poprzez utworzenie specjalnych stref ekonomicznych, czy rozwoju sfery instytucjonalnej w gospodarce np. utworzenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ponadto wprowadzenie podatku VAT w 1993r. przyczyniło się do zmniejszenia wrażliwości wpływów podatkowych na zmiany koniunktury. Jednocześnie miały miejsce korekty w zakresie świadczeń społecznych, co doprowadziło do ich zwiększenia. Tak więc deficyt budżetowy z lat 1993-1997, w przeciwieństwie do tego z lat 1991-1992 był wynikiem świadomej polityki pobudzania wzrostu gospodarczego. Jednocześnie uporządkowano zagraniczne zobowiązania Skarbu Państwa (porozumie z

<sup>9</sup> Tamże, s.339

<sup>10</sup> Warto także zwrócić uwagę, że w 1989r. deficyt budżetu państwa wynosił 7% PKB. Oznacza to, że w ciągu jednego roku (1990) dokonano ok.8% dostosowania fiskalnego.

<sup>11</sup> Por. D. Rosati, Trudna droga do rynku, PWE, Warszawa 1998, s.141

<sup>12</sup> Spadek realnych wynagrodzeń netto w latach 1991-1992 wynosił łącznie 14,3%, por. Dane statystyczne GUS za lata 1991-1992

<sup>13</sup> Por. G. Kołodko, Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji, Poltext, Warszawa 1999r.

Klubem Londyńskim w 1994r.), co zaowocowało umorzeniem znacznej części zobowiązań. Od 1998r. polityka fiskalna wykazywała zwiększoną restrykcyjność, czego wyrazem było nie tylko ograniczanie deficytu budżetowego (od 2,6% w 1997r. do 2,0% w 1999r.), ale także ograniczenie oddziaływania państwa na procesy realne (patrz w dalszej części artykułu). Wzrostu deficytu w latach 2000-2001 (odpowiednio 2,2% i 4,3%) nie można uznać za objaw ekspansywności w polityce fiskalnej. Nie wynikał on bowiem z pobudzania koniunktury, ale z jej schładzania od 1998r. m.in. poprzez ograniczenia w stosowaniu nieautomatycznych stabilizatorów (m.in. likwidacja części ulg podatkowych, ograniczenie budżetowego wsparcia rolnictwa). W efekcie szczególnie deficyt z 2001r. był wynikiem nieprzewidzianego nagłego spadku tempa PKB, co skutkowało obniżonymi w relacji do zakładanych wpływami budżetowymi, wzrostem bezrobocia i związanych z tym zwiększeniem kosztów świadczeń społecznych. Nie bez znaczenia było także wprowadzanie czterech reform gospodarczych (reformy samorządowa, służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych, szkolna) w warunkach gasnącego wzrostu PKB oraz zakładanie w ustawie budżetowej na 2001r. wyższego wzrostu produktu krajowego niż w rzeczywistości (5,1% wobec 1%). Skutkiem tych nie do końca przemyślanych działań oraz w konsekwencji malejącej możliwości oddziaływania państwa na koniunkturę był wzrost deficytu budżetowego w latach 2001-2002 do 4,3 i 5,1%, co powodowało napięcia w zakresie możliwości oddziaływania polityki fiskalnej na koniunkturę gospodarczą. Niemniej jednak deficytu tego nie można ocenić jako przejawu ekspansywności w znaczeniu keynesowskim tj. poprzez stymulowanie popytu. Był on finansowym wyrazem zjawisk kryzysowych zachodzących w całej gospodarce, w tym także rosnącego długu publicznego<sup>14</sup>. Zasadniczymi motywem do zrównoważenia budżetów w ostatnich latach było przekonanie o jego wpływie na stabilność gospodarki, w tym kształtowanie stóp procentowych, zagregowanego popytu i bilansu płatniczego. Wynikało to ze sprzężeń zwrotnych pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną. Wydaje się, że przedstawione powyżej działania ograniczały procesy wzrostowe w gospodarce, przyczyniając się jednocześnie do rozwoju nadmiernie niezrównoważonego<sup>15</sup>. Warto także zwrócić uwagę na to, że deficyt budżetowy wraz z deficytem obrotów bieżących uruchamiają wzrost zapotrzebowania na kapitał w celu ich pokrycia. Rodzi to presję na sprzedaż majątku państwowego, a przede wszystkim uzależnia obsługę zadłużenia publicznego od stabilnego napływu kapitału finansowego z zagranicy, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia suwerenności i podporządkowania polityki gospodarczej wymogom kapitałów zewnętrznych<sup>16</sup>.

Pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną nie zawsze występowała spójność w okresie transformacji, w konsekwencji prowadziło to do forsowania w polityce gospodarczej głównie celu inflacyjnego i wzrostu kosztów dezinflacji, a także aprecjacji złotego, wzrostu popytu na antyinflacyjny import i tym samym zwiększania deficytu w obrotach bieżących bilansu płatniczego. Od 1999r. jego udział w PKB przewyższał wzrost PKB. Oznacza to, że "zagranica" decyduje w coraz większym stopniu o polskim rozwoju gospodarczym, będąc zarazem znacznym jego beneficjentem.

Jednym z czynników zmian sytuacji w gospodarce był napływ inwestycji zagranicznych, który wiązał się przede wszystkim z prywatyzacją majątku. W warunkach niskiego udziału oszczędności w PKB stymulowało to rozwój gospodarki. Kapitał zagraniczny wpływał więc na zmiany struktury własnościowej podmiotów, aczkolwiek dotychczasowe zmiany w układzie międzysektorowym w gospodarce, jak i w strukturze handlu zagranicznego mogą wskazywać na niewystarczające oddziaływanie instytucji

<sup>14</sup>W 2001r. dług publiczny osiągnął poziom 42% PKB podczas gdy w 2002r. 46%.

<sup>15</sup>Por. T.Kowalik, Społeczne aspekty transformacji a rola państwa, "Gospodarka Narodowa", 2001/9, s.30

<sup>16</sup> Por. Wł.Szymański, Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji, Wyd.Difin, Warszawa 2004, s.330

państwowych na kierunki inwestowania kapitałów zagranicznych. Do końca 2002r. łączna wartość zagranicznych inwestycji wynosiła 63,1 mld USD. Przyczyniło się to do transferu know-how, nowych metod zarządzania, jedynie w niewystarczającym stopniu służyły one modernizacji przemysłu i ograniczaniu luki technologicznej<sup>17</sup>. Z uwagi na względnie wysokie opodatkowanie w Polsce przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego wykorzystywały dla przepływu kapitału zagranicę tzw. ceny transferowe. W ten sposób skala reinwestycji zysków ulegała zmniejszeniu<sup>18</sup>, co wpływało negatywnie na rozwój ogólnogospodarczy kraju.

Instrumenty polityki monetarnej i fiskalnej oddziaływały na procesy inwestycyjne (tab 1). W warunkach wysokiego wzrostu PKB poziom nakładów inwestycyjnych wykazywał największe przyrosty (lata 1994-1998), wyprzedzając w zakresie tempa pierwszy z wymienionych. Stwarzało to klimat do modernizacji aparatu wytwórczego w gospodarce poprzez wprowadzenie nowych technologii, powstanie kolejnych podmiotów gospodarczych. Z drugiej natomiast strony posługując się inwestycyjną teorią cyklu koniunkturalnego M.Kaleckiego<sup>19</sup> można by stwierdzić, że prowadziło to do narastania sprzeczności pomiędzy podażą (zdolności produkcyjne) a popytą stroną inwestycji i w efekcie do pogorszenia koniunktury gospodarczej. W warunkach bowiem aprecjacji złotego i pogorszenia tym samym sytuacji w handlu zagranicznym oraz rosnącej restrykcyjności w polityce gospodarczej pogłębiało to ową sprzeczność. Jednocześnie po 1991r. mieliśmy do czynienia z sukcesywnym obniżaniem poziomu inflacji w konsekwencji rosnącej restrykcyjności polityki pieniężnej, co

Tabela 1

## Inwestycje, inflacja i bezrobocie w Polsce w latach 1991-2002

Lata	Nakłady inwestycyjne (rok poprzedni= 100)	Inflacja* (w %)	Stopa bezrobocia (w %; stan na koniec roku)
1991	-4,1	170,3	11,8
1992	0,4	143	13,6
1993	2,3	135,3	16,4
1994	8,1	132,2	16,0
1995	17,1	127,8	14,9
1996	19,2	119,9	13,2
1997	21,6	114,9	10,3
1998	23,9	111,8	10,4
1999	6,5	107,3	13,1
2000	2,8	110,1	15,1
2001	-12,1	105,5	17,5
2002	-15,5	101,9	18,1

\*zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych rok/rok

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS za lata 1991-2002

wpływało recesyjnie na gospodarkę. Można także zauważyć zależności pomiędzy inwestycjami a sytuacją na rynku pracy. W warunkach wzrostu zdolności produkcyjnych rósł popyt na pracę, co objawiało się obniżaniem poziomu bezrobocia<sup>20</sup>. Warto także zwrócić

<sup>17</sup> Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce, RCSS, Warszawa 2002r., s.100

<sup>18</sup> W 1995r. zainwestowane zyski netto wynosiły 888 mln USD, w 1997r. 25 mln USD, w 1999r. minus 452 mln USD

<sup>19</sup> M.Kalecki, Prace z teorii koniunktury 1933-1939, Warszawa 1962

<sup>20</sup>  $R^2$  skor. dla tych parametrów wynosił 0,6 (przy uwzględnieniu przesunięć czasowych tj. inwestycje z okresu t oddziałują na sytuację na rynku pracy w okresie t+1)

uwagę na to, że relatywnie niewielka elastyczność płac, cen i dochodów, która jest charakterystyczna dla gospodarek krajów mniej rozwiniętych, powodowała iż czynnikiem dostosowawczym w zakresie poprawy wydajności czynników wytwórczych były wahania w poziomie zatrudnienia. Parametr ten pełnił rolę bufora polityki dezinflacyjnej, co skutkowało kosztowną ze społecznego punktu widzenia ścieżką transformacji.

Nałożenie się restrykcyjnej polityki gospodarczej z przebudową struktur rynkowych spowodowało pojawienie się zjawiska bezrobocia. Problem ten szczególnie nabrał na sile pod koniec lat 90-tych. W efekcie miał miejsce znaczny wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych do ok. 3,2 mln osób w końcu 2002r. Spowodowało to z kolei wzrost wydajności (mierzonej wartością PKB na 1 pracującego) pracy łącznie o ok. 55% (1991-2002). Jednocześnie realny wzrost wynagrodzeń netto wynoszący w tym okresie ok. 33% wskazywać może po pierwsze, że czynnik pracy był deprecjonowany w procesach realnych po drugie: efekty wzrostu wydajności pracy we względnie niewielkim zakresie przekładały się na ogólny rozwój kraju i po trzecie efekty te w dużej mierze transferowane były za granicę np. poprzez ceny transakcyjne<sup>21</sup>. W tym miejscu wypada zauważyć, że instytucje rynku pracy w postaci legislacji ewaluowały w kierunku liberalnym. Oznaczało to osłabienie pozycji płacobiorców kosztem pracodawców przy spadku znaczenia siły związków zawodowych także na skutek prywatyzacji przedsiębiorstw. Jednocześnie coraz większą rolę na rynku pracy odgrywały Urzędy Pracy. Nie chodzi tu jednak o dynamizowanie lokalnych rynków pracy, co raczej o kwestie związane z obsługą socjalną bezrobotnych. Realizacja bowiem aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu przez te instytucje jest dalece niewystarczająca, na co wskazywać mogą porównania z krajami UE<sup>22</sup>. Z drugiej jednak strony wysokie bezrobocie i związane z tym koszty ograniczają działania w tym zakresie. Jednocześnie badania<sup>23</sup> rynków pracy w krajach byłego ZSRR i EŚW w tym w Polsce wskazują na istotne znaczenie instytucji dla rynku pracy w formie "świadczeń dla niezatrudnionych" tj. zasiłków dla bezrobotnych, wcześniejszego przechodzenie na emeryturę, łatwości uzyskania renty inwalidzkiej. Szczególnie dwa z ostatnich wymienionych zostały w szerokim zakresie wykorzystane w Polsce. Warto jednakże zwrócić uwagę, że ok. 85% zarejestrowanych bezrobotnych w Polsce utraciło prawo do pobierania zasiłków. Zestawiając to z zapisaną w Konstytucji<sup>24</sup> polityką możliwie pełnego zatrudnienia możemy dojść do wniosku o słabości państwa i jego instytucji, jak również o zbyt spontanicznym charakterze transformacji gospodarczej.

### 3. Znaczenie państwa dla procesów realnych w gospodarce okresu transformacji

Problematyka ekonomii transformacji wywołuje pytania o rolę państwa w procesach realnych. Z uwagi na złożoność poruszanej problematyki analizy zawarte w tej części pracy mają głównie wymiar jakościowy i wychodzą poza ramy tradycyjnie rozumianej ekonomii. Stoimy na stanowisku, że holistyczne potraktowanie poruszanych problemów może przybliżyć lepsze zrozumienie wzajemnych zależności badanych problemów.

<sup>21</sup> Problem ten wielokrotnie pojawiał się na łamach chociażby "Rzeczpospolitej" por. A. Błaszczyk, D. Frey, Kosztem skarbu państwa i drobnych akcjonariuszy, "Rzeczpospolita" z dn. 8.III.2001r. oraz tychże autorów Pieniądże płyną za granicę, "Rzeczpospolita" z dn. 9.III.2001r.

<sup>22</sup> Udział wydatków Funduszu pracy na aktywne programy rynku pracy wynosi ok. 11%, podczas gdy w UE ok. 40%.

<sup>23</sup> K. Boeri, K. Terrel, Institutional Determinants of Labour Reallocation in Transition, "Journal of Economic Perspectives", 2002/1

<sup>24</sup> Art 65, ustęp 5 Konstytucji RP

Transformacja gospodarki w Polsce, bynajmniej w pierwszej połowie lat 90-tych przebiegała w ramach recepty tzw. *consensusu waszyngtońskiego*<sup>25</sup>. Polegało to na realizacji reform gospodarczych wytyczonych ogólnymi ramami przez instytucje międzynarodowe tj. Bank Światowy i MFW oraz Klub Paryski i Londyński, które uzależniły swoją pomoc od podjęcia programów stabilizacyjnych odpowiadających podejściu neoliberalnemu<sup>26</sup>. Filozofia ta sprowadzała się do: liberalizacji, prywatyzacji, zmniejszenia wpływów gospodarczych i politycznych państwa, dążenia do szybkiego zrównoważenia w polityce budżetowej (ograniczenie deficytu budżetowego) i pieniężnej (polityka tzw. trudnego pieniądza, aprecjacja rodzimej waluty), otwarcia gospodarki na import. W konsekwencji rzutowało to na całokształt instytucji powstających i funkcjonujących w okresie transformacji.

Zmiany systemowe spowodowały zmniejszenie roli państwa w procesach realnych. O ile w pierwszej połowie lat 90-tych udział dochodów budżetowych w PKB (z wyłączeniem dochodów pochodzących z prywatyzacji) wahał się w granicach 26-30%, o tyle w latach 2000-2002 nie przekraczał 20%, podczas gdy wzrost gospodarczy spadł jednocześnie do 1,4%. Wiązało się to ze spadkiem fiskalizmu (m.in. w zakresie obniżania podatków dochodowych), prywatyzacją majątku państwowego, decentralizacją finansów państwa w wyniku reformy samorządowej, jak również przesunięciem części zadań państwa do instytucji pozarządowych (np. kasy chorych, a obecnie NFZ). Trudno jest wobec tych faktów zgodzić się z tezą o wysokim udziale państwa w gospodarce<sup>27</sup>, skoro jego udział w redystrybucji PKB jest porównywalny, a nawet niższy niż w krajach rozwiniętych<sup>28</sup>. Jak wobec tego wyjaśnić powołanie i działanie wielu instytucji w okresie transformacji o charakterze urzędów centralnych, agencji rządowych, relatywnie wysokiego udziału wydatków socjalnych w budżecie państwa, czy wzrostu wydatków na administrację publiczną? Postawione problemy tylko pozornie wydają się sprzeczne ze sobą. Transformacja ustrojowa wymagała siatki instytucji łagodzących z jednej strony zmiany, z drugiej je kreujących. Ważną kwestią jest znalezienie optimum w zakresie ilości owych instytucji, stwarzania przez nie bodźców, które kreowałyby produktywną kooperację w wymiarze społecznym, jak również skali i tempa zmian własnościowych. Szczególnie ważna jest sprawa efektywności i koordynacji działania instytucji. W tym kontekście można postawić tezę, że po 15 latach zmian systemowych w Polsce mamy do czynienia wciąż z dość "rozległym państwem" o relatywnie niewielkiej sile i efektywności oraz możliwościach oddziaływania na gospodarkę. Względnie słaby nadzór nad istniejącymi instytucjami, sposób egzekwowania prawa, słabość wymiaru sprawiedliwości wskazują na konieczność wzrostu roli państwa i znaczenia jego instytucji w życiu społeczno-gospodarczym<sup>29</sup>. Sama kreacja kolejnych instytucji, w tym legislacji bez adekwatnych zmian w filozofii działania państwa nie spowoduje przełomu w tym obszarze, a może nawet prowadzić do rozczłonkowania administracji, nadmiernego wzrostu biurokracji i upolitycznienia procesów gospodarczych.

Jednym z istotnych elementów zmian systemowych był proces prywatyzacji majątku państwowego i związane z tym zmniejszenie roli państwa w procesach realnych.

<sup>25</sup>Por. A.Wojtyna, Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji, „Gospodarka Narodowa”, 2002/10, s.3-9

<sup>26</sup>J.Nelson, S.J.Eglinton, Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality, Overseas Development Council, Washington, D.C.1993

<sup>27</sup>Por.J.Beksiak, Etatyzm w dzisiejszej Polsce, „Gospodarka Narodowa”, 2001/9, s.20

<sup>28</sup>Por. J.Wilkin, Jaki kapitalizm, jaka Polska?, Wyd.PWN, Warszawa 1995r., s.123-129

<sup>29</sup>Relatywnie słaba pozycja państwa jest pochodną jakości rządzenia. W pracy- Kaufmanna, et al.. (za A.Wojtyna, Nowe kierunki...op.cit., s.15), D. Kaufmann, A.Kraay, P.Zoido-Lobaton, Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01, Policy Research Working Paper 2772, World Bank, February 2001- z modelu ekonometrycznego wynika znaczne pogorszenie w Polsce efektywności państwa w odniesieniu do innych krajów EŚW w okresie 1997/98-2000/01

Transformacja własnościowa miała na celu zapewnić zbudowanie nowoczesnych struktur gospodarki, realokację czynników wytwórczych, upowszechnienie mechanizmu rynkowego jak również ułatwić osiągnięcie celów ogólnogospodarczych i społecznych. Rozwiązania ustawowe regulujące te procesy były wielokrotnie nowelizowane, co było konsekwencją dostosowywania ich rozwiązań do pojawiających się kolejnych problemów, a także oczekiwań politycznych. Z drugiej natomiast strony wskazywano na niestabilność uregulowań tego procesu<sup>30</sup>. Z kolei oceniając oddziaływanie prywatyzacji na rozwój gospodarki wypada zauważyć, że stymulowała ona zwłaszcza zmiany jakościowe w gospodarce związane z efektywnością wykorzystywanych czynników, ograniczając z drugiej strony wykorzystanie zasobów pracy. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że skutkowało to rozwojem gospodarki na ścieżce wzrostu nie zrównoważonego, co wiązało się także z przerzucaniem kosztów wzrostu efektywności przedsiębiorstw, w wyniku redukcji zatrudnienia, na państwo. Niewystarczające wydaje się także oddziaływanie prywatyzacji na demonopolizację gospodarki i wzrost konkurencyjności.

Spadek produkcji w początkowym okresie zmian systemowych ujawnił rezerwy produkcyjne majątku. Sytuacja ta sprzyjała jego prywatyzacji często za zaniżoną wartość. Wskazywać na to może porównanie udziału wpływów z prywatyzowanego majątku (wpływy budżetowe z tytułu prywatyzacji) z udziałem przedsiębiorstw sprywatyzowanych w gospodarce oraz PKB, jak również Raporty NIK<sup>31</sup>. Można domniemywać, że w procesach prywatyzacji istotną rolę odgrywały instytucje nieformalne rozumiane jako grupy interesu. W ten sposób następowało przyjmowanie dodatkowej renty przez te grupy.<sup>32</sup>

Istnieją opinie<sup>33</sup>, iż procesy prywatyzacji i związana z tym swoboda lokowania kapitału i miejsca produkcji przyczyniła się do uwstecznienia struktury produkcji w Polsce w okresie transformacji m.in. na skutek zastępowania produkcji finalnej konfekcjonowaniem wyrobów z produktów pochodzących z importu, czy przenoszeniem centrów badawczo-rozwojowych prywatyzowanych przedsiębiorstw do macierzystych ośrodków za granicą. Ponadto środki pochodzące z prywatyzacji nie były wykorzystywane na cele rozwojowe, a służyły głównie zaspokajaniu bieżących potrzeb budżetowych. Stąd procesy zmian własnościowych często wynikały bardziej z konieczności pozyskiwania źródeł do finansowania deficytu budżetowego niż z warunków społeczno-ekonomicznych, w tym rozwoju rynków finansowych, instytucji rynkowych. W świetle powyższych uwag można wysunąć hipotezę, że prywatyzacja w Polsce sprzyjała tworzeniu się kapitalizmu w wydaniu zbliżonym do latynoamerykańskiego. Związane to był także z takimi okolicznościami jak: mało przejrzyste i spójne prawo, słabość organów administracji państwowej w nadzorowaniu i egzekwowaniu zobowiązań wynikających z umów prywatyzacyjnych, powiązania sfer polityki i biznesu.

<sup>30</sup>Do końca 2002r. procesem prywatyzacji objęto ok.80% przedsiębiorstw państwowych istniejących w 1990r. W największym zakresie wykorzystano ścieżkę prywatyzacji bezpośredniej (2084 przedsiębiorstw, tj.ok.52% sprywatyzowanych przedsiębiorstw, łącznie z byłymi PGR-ami) polegającej na likwidacji przedsiębiorstwa państwowego i rozdysponowaniu jego majątku w drodze sprzedaży, odpłatnego użytkowania, lub wniesienia do spółki, por. także W.Karpińska-Mizelińska, T.Smuga, Prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych w latach 1998-2001, "Gospodarka Narodowa", 2002/3, s.27-28

<sup>31</sup> W latach 1990-2002 łączne wpływy z tytułu prywatyzacji wynosiły 72,5 mld zł. Dla przykładu w 1995r. PKB wynosił 308 mld zł, a w 1998r. 553 mld zł. Zestawiając to z faktem iż prywatyzacją objęto ok.80% przedsiębiorstw państwowych (istniejących w 1990r.) możemy dojść do konkluzji, że zdolność do kreacji dochodów prywatyzowanego majątku (chodzi o przyrostowy współczynnik kapitałowy tj.K/dY) była większa niż wynikałoby to z wpływów prywatyzacyjnych.

<sup>32</sup> W ekonomii istnieje nurt związany z teorią działań zbiorowych, por.M.Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1971; tegoż autora *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven 1982

<sup>33</sup> Por. A.Karpiński, *Ocena transformacji- wnioski na przyszłość*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003



Przeobrażenia gospodarki w coraz większym zakresie ukierunkowane są na członkostwo Polski w UE. Wyzwaniem dla państwa i jego instytucji stało się przeniesienie do polskiego prawodawstwa dorobku prawnego UE, tzw. *acquis communautaire*. Zestawiając to ze wzrostem powiązań rynkowych Polski i UE widać, iż rozwój gospodarczy w coraz większym zakresie uzależniony jest od kierunków i tempa procesów integracyjnych, co nie oznacza że jest to główny czynnik sprawczy. Już od pierwszej połowy lat 90-tych procesy transformacji w Polsce były wspomagane poprzez fundusze pomocowe UE (głównie program PHARE, a następnie ISPA oraz SAPARD) oraz poprzez europejskie instytucje finansowe (Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju). Inkorporowanie w Polsce unijnych rozwiązań instytucjonalnych nie oznacza jednak automatycznie poprawy sytuacji gospodarczej. Wypada także zauważyć, że integracja z UE spowoduje ograniczenie oddziaływania państwa i jego instytucji na procesy realne w gospodarce na skutek wzajemnych powiązań finansowych pomiędzy budżetem krajowym i unijnym.

W świetle przedstawionych faktów można zaryzykować tezę, że regulatory polityki gospodarczej w okresie transformacji przyczyniły się do osłabienia państwa w sensie siły jego oddziaływania na procesy realne. W ten sposób mieliśmy do czynienia z deregulacją gospodarki wyrażoną np. malejącym udziałem budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w redystrybucji PKB, czy rosnącym wpływem czynnika zagranicy na gospodarkę. Z drugiej natomiast strony, efekty wzrostu zakresu regulacji instytucji, związane z dostosowaniami do integracji z UE oraz tzw. „drugą fazą reform”<sup>34</sup> gospodarczych w Polsce mogą w ogóle nie przynieść spodziewanych rezultatów w zakresie poprawy ogólnospołecznej sprawności gospodarowania, lub zapewnić je w ograniczonym zakresie.

#### 4. Wnioski

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania skłaniają do następujących konkluzji:

1. Pomimo wysokiego wzrostu PKB w Polsce po 1990r. (w latach 1991-2002 łączny wzrost wyniósł ok.58%) makroekonomiczne uwarunkowania wynikające z sytuacji budżetowej, salda w bilansie obrotów bieżących, czy niekorzystnych tendencji na rynku pracy przyczyniają się do rozwoju gospodarczego na ścieżce nie zrównoważonej. W efekcie prowadzi to do perturbacji w osiągnięciu kolejnych etapów dostosowań rynkowych i narastania dysproporcji pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi.
2. Dominacja restrykcyjnej (monetarnej) polityki gospodarczej w okresie transformacji nie sprzyjała długookresowym celom rozwojowym gospodarki. Bezpośrednim efektem tego jest wysokie bezrobocie, brak zrównoważonego rozwoju, co m.in. wyraża zahamowanie dynamiki PKB, wysoką amplitudę jego wahań oraz osłabienie poprawy konkurencyjności zewnętrznej gospodarki polskiej
3. Regulatory makroekonomiczne, jak również budowa nowego ładu instytucjonalnego spowodowały deregulację gospodarki wyrażoną m.in. malejącym udziałem budżetu w redystrybucji PKB, czy wzrostem przepływów z zagranicy w gospodarce. Z drugiej natomiast strony miał miejsce rosnący zakres regulacji sfery instytucjonalnej. W warunkach często sprzecznych działań regulacje te nie przyniosły oczekiwanej poprawy społecznego dobrobytu
4. Przeobrażenia gospodarki w Polsce w okresie transformacji nie były też adekwatne w sensie społecznym. Przyczyniły się do bieżącego osłabienia roli państwa, głównie poprzez wpływ na jego możliwości efektywnego oddziaływania na procesy gospodarcze. Na tym obszarze ujawniał się dysonans pomiędzy wyższą efektywnością regulacji na poziomie mikro i makroekonomicznym (ogólnospołecznym). Istotną rolę odegrały też instytucje

<sup>34</sup> Chodzi o okres od 1998r. kiedy to wprowadzono m.in. reformę terytorialną, samorządową, ubezpieczeń społecznych, edukacyjną

nieformalne w postaci grup interesu nacisku i korupcji, co przyczyniało się do nadmiernej polaryzacji dochodów społeczeństwa<sup>35</sup> . .

Nowe horyzonty dla dziania regulatorów procesów realnych wiążą się w Polsce z integracją z UE. Można przypuszczać, że nastąpi dalsze osłabienie oddziaływania państwa na gospodarkę w zakresie wykorzystania instrumentów zarówno polityki pieniężnej, jak i fiskalnej, aczkolwiek wzrośnie znaczenie środków unijnych w stymulowaniu procesów rozwojowych. Należy także oczekiwać zmniejszenia amplitudy wahań głównych parametrów makroekonomicznych (zwłaszcza PKB), co wiązać się także będzie z wymogami konwergencji z Maastricht w kontekście przystąpienia do jednolitego systemu walutowego EURO. Te z kolei zjawiska mogą nie spowodować poprawy sytuacji na rynku pracy, a dodatkowo przyczynić się do wzrostu inflacji z uwagi na proces wyrównywania cen. W ten sposób należy przypuszczać, że proces „doganiania” gospodarki w Polsce pod względem konkurencyjności pozostałych krajów UE będzie zjawiskiem długotrwałym.

---

<sup>35</sup> Por. S.Golinowska, Nędza, ubóstwo, niedostatek, „Rzeczpospolita” z dn.9 września 1999r., s.15