

# Etapy transformacji polskiej gospodarki

Przebieg i wyniki każdego procesu przemian gospodarczych zależą od:

1. warunków początkowych,
2. strategii gospodarczej,
3. takich okoliczności towarzyszących przemianom, które na nie wpływają, a same są w znacznej mierze lub całkowicie od nich zależne.

Opracowanie strategii gospodarczej obejmuje trzy kroki:

- 1) określenie głównych problemów wynikających z wyjściowej sytuacji Polski,
- 2) określenie typu gospodarki, do osiągnięcia którego miały doprowadzić przemiany,
- 3) sprecyzowanie rodzaju środków polityki gospodarczej, ich rozłożenia w czasie i tempa ich wprowadzenia [L. Balcerowicz, Państwo w przebudowie, Warszawa 1996, s. 243.].

Polska charakteryzowała się: głęboką nierównowagą makroekonomiczną oraz wadliwy system gospodarczy, który był przyczyną niskiej i stale malejącej efektywności ogólnoeconomicznej. Dodatkowo Polska dotknięta była dwoma problemami: zdeformowanej struktury gospodarki i olbrzymiego zadłużenia zagranicznego.

Wizja systemu docelowego odgrywa ważną rolę w kształtowaniu strategii gospodarczej. Najważniejsza była świadomość odzyskania przez Polskę swobody wyboru, m.in. ustroju gospodarczego. W tych warunkach było jasne, że trzeba wybrać system, który stwarzałby najlepsze szanse szybkiego,

długofalowego rozwoju gospodarczego. Przy użyciu tego kryterium można było bez trudu określić podstawowe ogólne cechy docelowego systemu gospodarczego: stabilność makroekonomiczną, konkurencyjność, kapitalistyczny charakter, otwarcie na otoczenie, elastyczny rynek pracy itd.

Trzeci krok polegał na powiązaniu odziedziczonych problemów z działaniami uznanymi za narzędzia ich rozwiązywania. Nierównowaga makroekonomiczna wymagała stabilizacji makroekonomicznej (S), tzn. zmniejszenia deficytu budżetowego, ostrej kontroli podaży pieniądza, przejścia do dodatnich realnych stóp procentowych. Autorzy reformy byli również przekonani, że instytucjonalna nierównowaga w procesie ustalania płac, związana z dominacją sektora publicznego, wymaga kontroli płac. Dodatkowo za jej wprowadzeniem przemawiała rozkręcająca się w latach 1988-1989 spirala płac i cen, odziedziczona po poprzednim rządzie. Odpowiednie rozwiązania przyjęte w ramach całościowego pakietu nowej polityki gospodarczej wprowadzono z dniem 1 stycznia 1990 r [Ibidem, s. 250.].

Kolejną nominalną „kotwicą” stabilizacji był stały kurs walutowy. Określenie poziomu, na którym miał on być ustalony, było jedną z najtrudniejszych decyzji, której podjęcie poprzedziło rozważenie wielu alternatywnych propozycji.

Brak równowagi makroekonomicznej w Polsce znajdował odbicie nie tylko w hiperinflacji, lecz również w powszechnych brakach rynkowych (inflacji tłumionej). Były one spowodowane zarówno ekspansywną polityką makroekonomiczną, jak i mikroekonomicznymi deformacjami i brakiem elastyczności po stronie cen i podaży. Polska różniła się pod tym względem od Czechosłowacji, gdzie przy ostrożnej polityce makroekonomicznej główne źródła niedoborów miały charakter mikroekonomiczny. W przypadku Polski polityka S musiała się zmierzyć zarówno z jawną inflacją, jak i z makroekonomiczną składową inflacją tłumioną. Likwidacja niedoborów, w tej mierze, w jakiej jej przyczyny tkwiły w sferze

mikroekonomicznej, wymagała mikroekonomicznej liberalizacji. Ta „polityka L” polegała na rozszerzeniu zakresu wolności gospodarczej poprzez wyeliminowanie powszechnej i szczegółowej interwencji państwa i na zwiększeniu w ten sposób elastyczności podaży i cen.

Drugi główny problem, wadliwy system gospodarczy, wymagał polityki zmian instytucjonalnych. Można z kolei wyróżnić dwie części takiej polityki:

1. wspomnianą już liberalizację mikroekonomiczną i
2. głęboką przebudowę instytucjonalną, obejmującą przekształcenie wielu organizacji i całych podsystemów instytucjonalnych.

Polityka L była, środkiem rozwiązywania zarówno problemów makroekonomicznych, jak i systemowych. Jej program, przyjęty w Polsce miał bardzo szeroki zakres. Obejmował likwidację pozostałych jeszcze ograniczeń prywatnej działalności gospodarczej, usunięcie pozostałości centralnego rozdzielnictwa nakładów, liberalizację cen, likwidację zdecydowanej większości ograniczeń ilościowych w eksporcie i imporcie, wprowadzenie jednolitego kursu walutowego i wewnętrznej wymienialności złotego.

Również program głębokiej przebudowy instytucjonalnej był zakreślony bardzo szeroko, odpowiednio do spuścizny „zniszczonego kapitalizmu”, z którą trzeba się było zmierzyć. Najważniejsze przedsięwzięcia obejmowały: prywatyzację większości sektora państwowego, złamanie monopolu na rynku wewnętrznym i wprowadzenie rygorystycznego ustawodawstwa antymonopolowego, wzmocnienie instytucjonalnej niezależności banku centralnego, reformę sektora finansowego, ubezpieczeń, systemu podatkowego, stworzenie prawdziwego samorządu terytorialnego i utworzenie sieci zabezpieczenia społecznego.

Działania w ramach polityki S, L i I zostały uznane za klucz do rozwiązania dwóch dodatkowych problemów: deformacji

struktury gospodarczej i ogromnego zadłużenia zagranicznego. Dana struktura gospodarcza jest rezultatem przeszłych decyzji inwestycyjnych i produkcyjnych, podejmowanych pod wpływem warunków systemowych i makroekonomicznych. Dlatego właśnie zmiany wprowadzane w obu tych dziedzinach mają tak zasadnicze znaczenie. Niektóre jednak części struktury przemysłowej, w których konieczność szybkiej redukcji potencjału jest szczególnie paląca, a potrzeby informacyjne centralnego podejmowania decyzji są względnie proste, wymagają ściśle selektywnej polityki restrukturyzacji i jednocześnie decydują o jej dopuszczalności. Taka polityka, ograniczona zasadniczo do górnictwa, energetyki i hutnictwa, stała się częścią ogólnego programu gospodarczego. Nie ma ona jednak nic wspólnego z charakterystyczną dla poprzedniego okresu masową „polityką przemysłową”, polegającą na typowaniu zwycięzców czy ratowaniu z opresji tych, którym się nie wiedzie [Ibidem, s. 257-259.].

Przyszłe rozmiary długu zagranicznego i zdolność do jego obsługi zależały od dynamiki rozwoju Polski, na którą silny wpływ miała polityka transformacji systemowej i stabilizacji makroekonomicznej. Zważywszy jednak na ogromne rozmiary długu i dramatyczny stan polskiej gospodarki, rozwój gospodarczy nie był możliwy bez radykalnej redukcji zadłużenia i jego restrukturyzacji. Szanse uzyskania takiej redukcji od zachodnich wierzycieli, zwłaszcza od rządów krajów Zachodu, na które przypadało 2/3 polskiego zadłużenia, zależały od przyjęcia przez Polskę całościowego i radykalnego programu gospodarczego, i tak niezbędnego ze względów wewnętrznych.

Przedmiotem strategii gospodarczej był nie tylko rodzaj środków, które należało podjąć, ale również ich rozłożenie w czasie i tempo, w jakim miały być stosowane. Można było np. opóźnić stabilizację i liberalizację cen do czasu sprywatyzowania przedsiębiorstw. Taka była istota Planu 500 dni w Rosji, przedłożonego w 1990 r., który nie doczekał się. Wariant ten nigdy nie był poważnie rozpatrywany przez zespół

gospodarczy w Polsce, jego realizacja bowiem oznaczałaby zgodę na długotrwałą wysoką inflację, a to z kolei podniosłoby koszt i stopień trudności jej ostatecznego stłumienia. Wybór padł na alternatywną strategię – mniej więcej równoczesnej realizacji S, L i I [Ibidem, s. 260-262.].

Każdy środek polityki gospodarczej odznacza się pewnym maksymalnym możliwym tempem realizacji. Jest ono znacznie wyższe dla S i L niż dla przeważającej części środków składających się na politykę I. Wariantem radykalnym można nazwać ten, dla którego tempo faktyczne jest bliskie maksymalnemu. Z definicji, warianty „gradualistyczne”, tj. stopniowych reform, wyraźnie od tempa maksymalnego odbiegają. Było oczywiste, że powolne wyhamowywanie wysokiej inflacji jest zadaniem beznadziejnym, wybrano zatem radykalny wariant stabilizacji. Zdecydowaliśmy się również na łączne podjęcie radykalnej polityki L i I, równocześnie z polityką S. Argumentem przemawiającym za taką właśnie strategią było wyraźne fiasko wcześniejszych częściowych reform, a także założenie o istnieniu silnej synergii między różnymi obszarami polityki gospodarczej. I tak np. szybka poprawa proporcji cenowych wymagała radykalnej liberalizacji cen. Bez takiej poprawy autonomiczne decyzje przedsiębiorstw mogłyby mieć społecznie niepożądane skutki, a mechanizm bankructwa mógłby eliminować niektóre efektywne przedsiębiorstwa.

Radykalna liberalizacja cen była również niezbędnym warunkiem szybkiej likwidacji niedoborów, koniecznej zarówno do poprawy położenia materialnego konsumentów, jak i do podniesienia sprawności funkcjonowania przedsiębiorstw. Takiej liberalizacji musiała jednak towarzyszyć szybka i skuteczna likwidacja ograniczeń, ilościowych i innych, w handlu zagranicznym, której celem było poddanie krajowych przedsiębiorstw, uwolnionych od mechanizmu nakazowego, naciskowi konkurencji, zwiększenie elastyczności podaży, która wraz z liberalizacją cen była przesłanką likwidacji braków rynkowych, a także powiązanie cen wewnętrznych z cenami rynku

światowego. Istnienie wszystkich tych powiązań oznacza daleko posuniętą niepodzielność zadania liberalizacji. Trzeba było wprowadzić radykalną liberalizację cen i zlikwidować mechanizm nakazowy występujący w formie ukrytej pod nazwą „zamówień rządowych”, aby uniknąć sytuacji, w której kontrolowane przedsiębiorstwa wywierałyby skuteczny nacisk na przyznanie jawnych bądź ukrytych subsydiów, w ten sposób podważając sens koniecznej radykalnej stabilizacji.

Pomyślna stabilizacja wymagała więc radykalnej liberalizacji. Z drugiej strony, radykalna liberalizacja cen musiała być ubezpieczona twardą polityką S, która pozwoliłaby uniknąć przerodzenia się początkowego skoku cen w przewlekłą wysoką inflację. Zakładano wreszcie, że prywatyzacja i inne reformy instytucjonalne przyniosą pełne efekty w warunkach wyższej stabilności makroekonomicznej, ale też że z drugiej strony niektóre spośród nich (np. reforma podatkowa) są istotnym warunkiem utrzymania i umocnienia rezultatów osiągniętych na polu stabilizacji makroekonomicznej. Oba typy polityki (L i I) były więc ze sobą ściśle związane [Ibidem, s. 274-275.].

Przedstawione przesłanki ekonomiczne dostatecznie uzasadniały wybór szerokiego i radykalnego programu S, L i I. Dodatkowym argumentem były pewne względy dotyczące politycznego klimatu dla reformy gospodarczej, które nakazywały jej szybkie podjęcie, bezpośrednio po wielkim przełomie politycznym z połowy 1989 r. Wolne tempo reformy lub jej odwlekanie oznaczałoby marnotrawstwo kapitału politycznego w postaci gotowości społeczeństwa do akceptacji trudnych, radykalnych posunięć gospodarczych. Pojawienie się tego rodzaju kapitału politycznego jest korzystnym skutkiem każdego wielkiego przełomu politycznego. Kapitał ten jednak szybko zanika, ustępując pola „normalnej” polityce partii politycznych i grze grup interesów. W końcu również i psychologia społeczna poucza nas, że ludzie łatwiej dostosowują swoją postawę do otoczenia wtedy, gdy doznało ono głębokich zmian, niż wówczas, gdy zmiany następują stopniowo.

Opisana strategia została w końcu 1989 r. rozwinięta w szczegółowy program. Przygotowując go, zespół gospodarczy współpracował z zespołem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, przy wsparciu grupy doradców polskich i zagranicznych. Z początkiem stycznia 1990 r. wszedł w życie pakiet radykalnych przedsięwzięć polityki gospodarczej. Koncentrował się on na stabilizacji, liberalizacji, zmianach systemu podatkowego, umocnieniu banku centralnego i sieci zabezpieczenia społecznego. W lutym 1990 r. rząd przyjął ustawę prywatyzacyjną, która następnie została uchwalona przez Sejm w lipcu tego samego roku. W pierwszej połowie 1990 r. przyjęto również kilka innych ustaw dotyczących przebudowy instytucjonalnej, np. ustawę o ubezpieczeniach i ustawę antymonopolową, w drodze ustawowej rozwiązano obowiązkowe centralne związki spółdzielcze [Ibidem, s. 275.].

Reformy instytucjonalne w 1991 r. obejmowały nową ustawę o publicznym obrocie papierami wartościowymi i utworzeniu giełdy papierów wartościowych, nową liberalną ustawę o inwestycjach zagranicznych, ustawę o powszechnym podatku dochodowym oraz nowe prawo budżetowe. Utrzymywało się wysokie tempo wzrostu sektora prywatnego i prywatyzacji aktywów przedsiębiorstw państwowych, jednakże prywatyzacja dużych przedsiębiorstw postępowała dość powoli, głównie na skutek komplikacji politycznych. W sferze działań makroekonomicznych w maju 1991 r. nastąpiła dewaluacja złotego, której towarzyszyło powiązanie jego parytetu z koszykiem walut, a nie, jak dotychczas, z dolarem. W październiku wprowadzono kroczącą dewaluację złotego. Wśród innych zmian można wymienić modyfikację mechanizmu kontroli płac, który został utrzymany mimo ataków związków zawodowych.

Na przełomie lat 1991 i 1992 nastąpiły widoczne zmiany polityczne. W wyniku wyborów do Sejmu w październiku 1991 r. po reformatorskich rządach Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego powstał rząd koalicyjny Jana Olszewskiego, który rozpoczął swoją działalność pod hasłem

radykałnego zerwania z przeszłością (zakończyłem swoją służbę państwową w grudniu 1991 r.). Stopniowo jednak rząd Jana Olszewskiego łagodził swoje poprzednie deklaracje, w zasadzie kontynuując politykę dyscypliny budżetowej przy dość rygorystycznej polityce pieniężnej niezależnego w dużej mierze banku centralnego. Prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych została natomiast praktycznie wstrzymana. Rząd Jana Olszewskiego upadł w czerwcu 1992 r., premierem kolejnego rządu koalicyjnego została Hanna Suchocka. Rząd ten w zasadzie kontynuował strategię gospodarczą realizowaną od 1990 r., choć w niektórych dziedzinach dokonał pewnych ustępstw na rzecz różnych grup interesu. W szczególności dotyczy to rolników. Rząd Hanny Suchockiej został obalony na skutek wotum nieufności uchwalonego przez Sejm, który z kolei został rozwiązany przez prezydenta. W wyniku wyborów we wrześniu 1993 r. władzę objął rząd koalicyjny utworzony przez dwie partie postkomunistyczne.

Polski program gospodarczy był realizowany w złożonych warunkach politycznych, zwłaszcza od drugiej połowy 1991 r. Częste kampanie polityczne stały się okazją do demonstracji populizmu, co musiało się odbić niekorzystnie na oczekiwaniach i w rezultacie również na działaniach podmiotów gospodarczych.

Wynikiem był nawrót presji płacowych i osłabienie skłonności przedsiębiorstw państwowych do podejmowania trudnych decyzji restrukturyzacyjnych. W warunkach istnienia silnych i dość agresywnych związków zawodowych, częstych wyborów i rozdrobnionego systemu partyjnego, klimat polityczny dla reformy gospodarczej był w Polsce znacznie trudniejszy niż na Węgrzech czy w Republice Czeskiej.

Na przeobrażenia gospodarcze wywierała również wpływ kolejna grupa warunków, związana ze stosunkami zewnętrznymi. W przypadku Polski warunki te były bardzo trudne ze względu na załamanie się polskiego eksportu do krajów b. Związku Radzieckiego i dotkliwe pogorszenie się terms of trade. Negatywny wpływ tego załamania kosztował Polskę, jak się

szacuje, 3,5-5% jej PKB w 1991 r [Ibidem, s. 280.].

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę [pisanie prac](#) - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.