

Marek Belka

Transformacja

Koniec lat 80-tych w polskiej gospodarce przedstawiał obraz iscie dramatyczny: głęboka recesja, galopująca inflacja, zdestabilizowany rynek walutowy oraz złamane morale kadry kierowniczej przedsiębiorstw państwowych.

Ale także już przed przejęciem steru rządów przez opozycję, schodzącą ze sceny historycznej władze PRL-u zainicjowały pewne istotne zmiany: radykalnie zliberalizowano warunki działania w gospodarce (reforma min. Wilczka), uwolniono ceny żywności, co ułatwiło reformy następcom, ponadto zaczęto budować system bankowy (W. Baka).

Program gospodarczy rządu Tadeusza Mazowieckiego, a właściwie wicepremiera Leszka Balcerowicza, nazywana polityką wielkiego wstrząsu (big bang) spotkał się – szczególnie w późniejszym okresie – ze skrajnymi ocenami, od entuzjazmu po najostrzejszą krytykę. Nowa polityka rządu polegała na stworzeniu krótko- i długookresowych warunków funkcjonowania w Polsce gospodarki wolnorynkowej.

Terapia wstrzasowa objęła, moim zdaniem, trzy zasadnicze elementy: (1) daleko idące uporządkowanie systemu cen, (2) wyeliminowanie przywilejów dla przedsiębiorstw państwowych oraz (3) otwarcie gospodarki na konkurencję międzynarodową.

Ceny odzwierciedlające zarówno poziom i ewolucję kosztów produkcji, jak i relacje popytu i podaży są niezbędnym kanałem przepływu informacji dla podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych) i umożliwiają podejmowanie racjonalnych decyzji. Uwolniono więc cenę pieniądza (kredytu) pozwalając bankom komercyjnym na swobodne ustalanie stop procentowych. Radykalnie, chociaż nie w pełni, przybliżono ceny energii i paliw do poziomu kosztów produkcji. Kurs walutowy złotego nie został wprawdzie uwolniony, ale radykalnie przybliżony do ówczesnych realiów i zafiksowany na poziomie 9000 zł za dolara USA. Następnie utrzymywany przez kilkanaście miesięcy na stałym poziomie mimo bardzo wysokiej inflacji. Kurs walutowy służył więc do pewnego momentu jako kotwica cenowa, ale także jako silny element dyscyplinujący przedsiębiorstwa. Najważniejsze jednak było wyeliminowanie sytuacji, w której funkcjonowały różne kursy złotego. Tak więc uporządkowano ceny kredytu, walut obcych i energii. Przypomnijmy, że ceny żywności uwolniono już w roku 1989.

Z punktu widzenia przedsiębiorstw państwowych najistotniejsze było zewrnięcie z funkcjonującym w poprzednim systemie mechanizmem rozdzielczo-przetargowym. Firmy musiały sobie radzić same – brać kredyty na zasadach rynkowych i konkurować z produktami zagranicznymi. Pewną niespodzianką było to, że w pierwszym roku transformacji (1990) wiele z nich radziło sobie nie najgorzej. Posiadały bowiem znaczne zakumulowane środki na kontach walutowych, których wartość złotowa radykalnie wzrosła. Dopiero po pewnym czasie zadziałał mechanizm twardej selekcji, który zaowocował bankructwami i szybko rosnącym bezrobociem. Zjawisko to miało istotne pozytywne konsekwencje gospodarcze, ale także poważne, jak się miało później okazać, długotrwałe ujemne skutki społeczne w postaci bezrobocia strukturalnego (obszary post-pegeerowskie oraz miasta zależne od jednego pracodawcy). Nie zapominajmy też o katastrofalnym na krótką metę wpływie

rozpadu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, co spowodowało niemal natychmiastową utratę rynków zbytu dla wielu gałęzi przemysłu przetwórczego.

Eliminacja nieefektywnych na ogół firm państwowych stanowiła w pewnym sensie istotę transformacji. Uwalniała bowiem wolne środki produkcji (maszyny, surowce), pracowników, a przede wszystkim przestrzeń rynkową, która zagospodarować mogły nowe, prywatne podmioty krajowe, ale także towary z importu.

Czynnikiem hamującym ekspansję towarów zagranicznych była polityka kursowa – najpierw w I. 1991-92 dwukrotna dewaluacja złotego, a później przejście na system pełzającego kursu (tzw. Crawling peg), który wprawdzie nie pozwalał na szybkie opanowanie inflacji, ale stwarzał korzystniejsze warunki dla rodzimych producentów.

Big bang miał w Polsce miejsce w płaszczyźnie polityki makroekonomicznej (z wyjątkiem polityki pieniężno-walutowej, czym zajmiemy się nieco dalej), ale nie w sferze budowania instytucji rynkowych. Przede wszystkim zaniechano tzw. Masowej prywatyzacji. Koncepcja ta wprawdzie narodziła się w Polsce (J.Szomburg i J.Lewandowski), ale zastosowana ja m.in. w Czechosłowacji i w Rosji. W Polsce ograniczono ją do programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, które przejęły kontrole nad kilkuset przedsiębiorstwami państwowymi, na ogół średnich i mniejszych rozmiarów. NFI nie przyczyniły się do zasadniczej poprawy funkcjonowania tych przedsiębiorstw, nie stworzyły także licznej klasy akcjonariuszy. Prywatyzacja następowała u nas stopniowo, wieloma torami (wykup menedżerski, giełda, zagraniczny inwestor strategiczny), a przede wszystkim z pewnym opóźnieniem. Należy pamiętać, że bardziej znaczące zainteresowanie kapitału zagranicznego polskimi aktywami pojawiło się dopiero po uregulowaniu sprawy polskiego zadłużenia (lata 1993-94), w wyniku którego zmniejszono nasze zobowiązania o ok. 45%, wg NPV.

Wśród najważniejszych instytucji gospodarki rynkowej, które zbudowano w pierwszej połowie lat 90-ych należy wymienić:

- system podatkowy: PIT i CIT w roku 1991 (wszedł w życie w roku 1992), ze stawkami PIT 20%, 30% i 40%, CIT – podatek liniowy o stawce 40% oraz VAT w roku 1993 o stawce 22%,
- ustawa o budżecie państwa,
- powstanie rynku kapitałowego – GPW oraz jej regulatora KPW
- utworzenie Urzędu Antymonopolowego.

Budowy instytucji gospodarki rynkowej został w zasadzie ukończony w latach 90-ych, a istotną rolę odegrało w tym procesie przyjęcie w roku 1997 nowej Konstytucji, która zawierała ważne dla polityki gospodarczej postanowienia. Ustalono maksymalny limit zadłużenia publicznego na 60% PKB, wzmocniono pozycję ustrojową NBP, przewidziano utworzenie niezależnej RPP, która odpowiadać miała za ustalanie kierunków polityki pieniężnej oraz zabroniono finansowania deficytu budżetowego drogą emisji pieniądza.

W gospodarce rynkowej szczególną rolę odgrywają banki. Lata 1988-1991 to okres bujnego ich rozwoju, powstało szereg banków niepaństwowych, utworzono ponadto 9 komercyjnych banków regionalnych, wydzielonych ze struktur NBP. Oczekiwano, że banki będą rozwijać akcje kredytową, że

szczególnym uwzględnieniem potrzeb nowopowstających przedsiębiorstw prywatnych oraz kontynuować w sposób racjonalny kredytowanie firm państwowych. Rzeczywistość okazała się jednak trudniejsza – większość banków wpadła w wielkie trudności, rosły tzw. złe długi, gdyż wiele firm, nie tylko państwowych, nie mogła sobie poradzić w trudnych warunkach konkurencji na otwartym rynku. Polsce groził kryzys bankowy. Reakcja rządu okazała się skuteczna i przyszła w sama porę. W początkach roku 1993 weszła w życie Ustawa o Restrukturyzacji Banków i Przedsiębiorstw. Zakładała one dokapitalizowanie banków (na sumę ok. 2.5% PKB – a więc znacznie niższą od porównywalnych działań w innych krajach naszego regionu), zmuszała je do utworzenia departamentów restrukturyzacji i „oczyszczenia” bilansów, a także sformułowano obietnice prywatyzacji banków państwowych w przyszłości. Z perspektywy czasu uprawnione wydaje się stwierdzenie, że ustawa ta była wielkim sukcesem. Zmiana zachowań zarządów banków oraz wzmocnienie nadzoru bankowego (do 2007 roku działającego w strukturach NBP) zaowocowało powstaniem dobrze skapitalizowanego, umiarkowanie konserwatywnego i odpornego na wstrząsy zewnętrznego systemu. Dość powiedzieć, że w okresie od końca lat 1990-ych do roku 2015 nie upadł w Polsce żaden bank, co jest ewenementem w skali międzynarodowej.

Druga fala reform ustrojowych

W latach 1998-2000 przeprowadzono szereg ważnych zmian ustrojowych: (1) zmianę podziału administracyjnego kraju, (2) reformę systemu finansowania ochrony zdrowia, (3) reformę oświaty, oraz (4) reformę emerytalną.

Proces umacniania samorządu terytorialnego rozpoczął się już w roku 1990 wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie gminnym. W roku 1999 wprowadzono powiaty – pośrednie ogniwo samorządu między gminami i województwami, których liczbę zmniejszono z 49 do 16. Jednocześnie wyposażono samorządy w liczne uprawnienia (m. in. w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, ochrony środowiska). Jednakże podstawa materialnego działania samorządu terytorialnego zostały subwencje z budżetu centralnego oraz udziały w podatkach PIT i CIT. Nie zdecydowano się na wprowadzenie podatku katastralnego, który w wielu krajach stanowi podstawowe źródło dochodów lokalnych.

Decentralizacja państwa okazała się, moim zdaniem, niezaprzeczalnym sukcesem. Znaczaco poprawił się poziom usług społecznych, umocnił się pluralizm polityczny. Nieblaha konsekwencja decentralizacji państwa była także bardzo dobra absorpcja funduszy europejskich. Można powiedzieć, że reforma ta naglej zmienila ekonomiczno-społeczny obraz Polski.

Reforma finansowania ochrony zdrowia. Utworzono NFZ (na początku Kasy Chorych), który miał realizować politykę zdrowotną określaną przez MZ. Składka na ubezpieczenia zdrowotne (w większości stanowiące część PIT-u) stała się względnie stabilną podstawą finansowania służby zdrowia. Relacja między MZ a NFZ miała wbudowany element pewnego napięcia, gdyż Fundusz miał dbać o dyscyplinę kosztów. Próbowano, mniej lub bardziej skutecznie, zdyscyplinować działania świadczeniobiorców ochrony zdrowia (szpitale, POZ-y, itd.), nie uczyniono jednak nic, z obawy przed negatywną reakcją społeczeństwa, aby zracjonalizować zachowania potencjalnych i aktualnych świadczeniobiorców. Brak współpłaty za usługi zdrowotne, oderwanie wysokości składki od zachowań ludzi powoduje brak bodźców do racjonalnych zachowań. Nie wprowadzono także dodatkowych ubezpieczeń prywatnych, co mogłoby nieco złagodzić presję na państwową służbę zdrowia. W efekcie, mimo obiektywnie poprawiającego się stanu polskiej służby zdrowia utrzymuje się wysoki poziom niezadowolenia społecznego. Likwidacja NFZ i powrót do finansowania

budżetowego osłabi finansowa stabilność systemu i może przyczynić się – szczególnie w sytuacji kryzysu budżetowego – do pogorszenia się jakości usług.

Reforma edukacji polegała na odejściu od dwustopniowego kształcenia przeduniwersyteckiego (szkoła podstawowa, liceum/technikum) i zastąpienie go systemem trzystopniowym i wprowadzeniu gimnazjów. Dostępnym szybko uwidoczniły się dwie konsekwencje tych zmian: z jednej strony znakomity postęp poziomu kształcenia na poziomie gimnazjów (wyniki testów PISA), z drugiej jednak praktyczna likwidacja szkół zawodowych pogłębiła niedopasowanie struktury „podazy” absolwentów do potrzeb rynku pracy.

W szkolnictwie wyższym wprowadzono tzw. system boloński: trzyletnie studia licencjackie + dwuletnie studia magisterskie. Znaczącym osiągnięciem transformacji było kilkakrotne zwiększenie liczby studiujących (z ok. 400 tys. w końcu lat 1980-ych do ok. 2 milionów), okupione jednak zauważalnym obniżeniem jakości kształcenia, przede wszystkim w nowopowstających, niewielkich uczelniach niepublicznych.

Reforma emerytalna z roku 1999 (przygotowywana przez zespół ekspertów jeszcze za rządów SLD/PSL pod kierownictwem wicepremiera Jerzego Hausnera) okazała się być najtrudniejsza i najbardziej kontrowersyjna z wprowadzonych reform. Niekorzystne trendy demograficzne sprawiają, że obowiązujący do tej pory system pay-as-you-go, albo system solidarności międzygeneracyjnej nie był w dłuższym horyzoncie czasowym do utrzymania i groził załamaniem finansów państwa. System dotychczasowy – zdefiniowanego poziomu świadczeń, musiał zostać zastąpiony systemem zdefiniowanej składki, w którym o wysokości przyszłego świadczenia decyduje wielkość kapitału zgromadzonego przez pracującego w okresie składkowym na indywidualnym koncie w ZUS-ie. Powinno to sprzyjać wydłużeniu aktywności zawodowej oraz unikaniu zatrudnienia w szarej strefie. Oznaczać to jednak musiało, że przy zachowaniu dotychczasowych parametrów rynku pracy – aktywności zawodowej społeczeństwa, licznych grupowych przywilejów emerytalnych, tzw. stopa zastąpienia czyli relacja wysokości emerytu do ostatniego wynagrodzenia musiała się drastycznie obniżyć – z ok. 70% do ok. 35%.

Z punktu widzenia długofalowej stabilności makroekonomicznej reforma emerytalna jest rzeczą niezbędną, ale koszty społeczne tej zmiany są bolesne i ujawniać się będą coraz bardziej, w miarę jak kolejne roczniki będą przechodzić na emeryturę.

Reforma z roku 1999 poszła jednak dalej – część (40%) składki emerytalnej skierowano do prywatnych otwartych funduszy emerytalnych (OFE), które miały przekazać składki inwestować, m. in. na Warszawskiej Gieldzie Papierów Wartościowych. Zapewnić to miało dywersyfikację ryzyka dla przyszłych emerytów, a także prawdopodobnie wyższy poziom świadczeń w związku z oczekiwaniem wyższej rentowności inwestycji na rynku kapitałowym.

Ważną konsekwencją tego elementu reformy było pojawienie się dodatkowej luki w budżecie ZUSu, w związku z przekazywaniem części składki do OFE. Oznaczało to wzrost deficytu budżetowego państwa i wywoływało nacisk na obniżki wydatków publicznym w innych dziedzinach oraz – na co liczone – nacisk na przeprowadzenie dyscyplinujących wydatki reform strukturalnych. Roczne wpłaty do OFE sięgnęły po 10-u latach od wprowadzenia reformy 1.7% PKB. Wg wyliczeń aktuarialnych do połowy XXI wieku na kontach uczestników OFE znalazłoby się ok. 90% PKB. W okresie dobrej koniunktury gospodarczej oraz przy założeniu pomyślnej realizacji programu oszczędności

budżetowych całość nowego systemu emerytalnego mogła pomyślnie funkcjonować. Niestety w roku 2008 nastąpił światowy kryzys finansowy, co dla Polski oznaczało drastyczne pogorszenie zewnętrznych warunków gospodarczych. Do sprawy tej wrócimy w dalszej części tekstu.

Polityka pieniężna RPP.

W latach 1990-ych polityka pieniężna miała charakter eklektyczny, próbowano bowiem pogodzić stopniowe ograniczanie tempa inflacji z łagodzeniem warunków funkcjonowania gospodarki na konkurencyjnym rynku towarów i usług. „Pelzający” kurs sprawiał jednak, że jeszcze pod koniec dekady roczna stopa inflacji przekraczała 10%. Powołana w roku 1998 Rada Polityki Pieniężnej radykalnie zmieniła politykę pieniężno-walutową przyjmując strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, z celem początkowo ustalonym na poziomie 4%, a w roku 2002(?) obniżonym do 2% (+-1%). Towarzyszyło temu drastyczne zacieśnienie polityki pieniężnej. Nastąpiło najsilniejsze od początku transformacji osłabienie koniunktury. Wzrost PKB wyhamował niemal do zera (początek 2002 roku), a bezrobocie wzrosło do ponad 21%. Zacieśnienie to przyniosło jednak skutek – inflacja szybko obniżyła się do założonego poziomu i pozostała niska przez najbliższe kilkanaście lat, aż do chwili obecnej. Koszty społeczne i ekonomiczne dezinflacji były olbrzymie, ale umiarkowana inflacja pomogła w utrzymaniu względnie szybkiego wzrostu gospodarczego przez kolejne lata.

Zielona wyspa

Polska była jedynym w Unii Europejskiej krajem, który uniknął recesji podczas ostatniego kryzysu finansowego. Było to szeroko komentowane w świecie, a nasz kraj stał się nieomal synonimem cudu gospodarczego. Wśród przyczyn tego sukcesu wymieniano na ogół bardzo solidne fundamenty polskiej gospodarki oraz to, że posiadaliśmy swobodnie „pływającą” własną walutę. W reakcji na załamanie handlu międzynarodowego jesienią 2008 roku, polski złoty osłabił się znacząco (o ponad 40%), co sprawiło, że wyrażony w walucie krajowej przychód z eksportu nie spadł i nie wywołał nacisku na ograniczenie zatrudnienia i gwałtowną wyprzedaż aktywów (fire sales). Nie odnotowano spadku aktywności kredytowej systemu bankowego, utrzymało się dobre tempo wzrostu konsumpcji. Krótko mówiąc, Polska wyszła z najcięższej fazy kryzysu obronną ręką. Pokazują to dobitnie porównania skumulowanego tempa wzrostu PKB w latach 2008-2015, w których nasz kraj „deklasuje” wszystkie kraje UE.

Analizując przyczyny tak doskonałego rezultatu pomija się na ogół, według mnie, kluczowe działania kolejnych rządów w dziedzinie podatków i budżetu. W roku 2006 rząd PIS-u zainicjował bezprecedensową w skali obniżkę obciążeń podatkowych – redukcję PIT-u (do 18% i 32%) oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Łączny koszt budżetowy tych zmian sięgnął 2.4% PKB w skali rocznej. Z punktu widzenia stanu koniunktury w latach 2006-2008 było to działania wysoce procykliczne, na szereg lat destabilizujące finanse państwa. Jednak w latach 2008-2009 tak potężny bodziec fiskalny niewątpliwie pomógł utrzymać wysokie tempo konsumpcji. Można by zażartować, że wykazaliśmy się doskonałym przewidywaniem nadchodzącego kryzysu – jako jedyni na świecie. Takie uszczuplenie dochodów podatkowych (i składkowych) pogłębiło na szereg lat deficyt budżetowy, co po pierwszej fali kryzysu zmusiło ministra finansów do stopniowego zacieśniania polityki fiskalnej. Dopuszczenie do znacznego wzrostu deficytu w latach 2008-2010 (automatyczne stabilizatory koniunktury) było niezbędne, aby uniknąć recesji, ale w kolejnych latach w poszukiwaniu sposobów na jego ograniczenie zdecydowano się na częściowy demontaż OFE. Można więc

powiedzieć, że reforma emerytalna z roku 1999 padła ofiarą obniżki podatków z lat 2006-2007, kryzysu finansowego oraz ograniczonych wysiłków reformatorskich kolejnych rządów.

Refleksje końcowe

Transformacja ekonomiczna w Polsce jest powszechnie na świecie i, już nie tak bezwarunkowo, w naszym kraju oceniana jako wielki sukces. Recesja post-transformacyjna trwała najkrócej i była najpłytsza wśród państw naszego regionu. Odrobiliśmy niemal połowę dystansu w poziomie realnych dochodów do krajów wysoko rozwiniętych Zachodniej Europy. Obroty polskiego handlu zagranicznego wzrosły w ostatnim ćwierćwieczu kilkunastokrotnie, a w ostatnich latach przestaliśmy być importerem netto, notując dodatni bilans w handlu towarami. Polski złoty jest walutą stabilną, cieszącą się zaufaniem społeczeństwa, inflacja ustabilizowała się przeciętnie na poziomie niższym niż wyznaczony w strategii NBP poziom 2.5%. Polska gospodarka w bardzo wysokim stopniu zintegrowała się z gospodarką europejską. Nastąpiła prawdziwa eksplozja przedsiębiorczości. Coraz częściej polskie firmy dokonują ekspansji kapitałowej za granicą. Formułowane są niekiedy opinie, które autor niniejszego eseju podziela, że okres minionego ćwierćwiecza to „złote lata” polskiej gospodarki, bez precedensu w całej historii naszego kraju.

Ten pozytywny obraz musi jednak nie uwzględniać istotnych słabości, czy wręcz niepowodzeń. Tak poważnych, że formułowane w czasie kampanii wyborczych w roku 2005 hasło „Polska w ruinie” (z którego zresztą jego autorzy po wygranych wyborach się skrętnie wycofali) zostało przez znaczną część elektoratu zaakceptowane, a wyniki wyborów interpretowano jako odrzucenie przez wielu obywateli dorobku transformacji.

Pamiętać trzeba, że koszty społeczne transformacji (nawet jeśli niższe niż w większości krajów naszego regionu) były wysokie, znacznie wyższe niż się spodziewano. Rosnące bezrobocie było szokiem dla społeczeństwa, ponadto okazało się, że zdobycie nowego zatrudnienia było, szczególnie na terenach wiejskich i w miastach uzależnionych od jedynych „żywcicieli”, bardzo utrudnione. Pojawiło się i niestety utrwaliło zjawisko tzw. bezrobocia strukturalnego. Właściwie dopiero w ostatnich latach mamy do czynienia z wyraźniejszą poprawą w tym zakresie.

Ponadto, przyznać należy, że twardy liberalny kurs reformatorski wiązał się z tworzeniem preferencji dla przedsiębiorczości kosztem pracobiorców. Na rynku pracy pierwszeństwo miało zwiększanie jego elastyczności, co nierzadko oznaczało nadużywanie korzystnych fiskalnie form zatrudnienia upośledzających pracujących (tzw. smięciówki). Presja na obniżanie obciążeń podatkowych i ZUS-owskich utrudniała prowadzenie bardziej ambitnej polityki socjalnej. Udział płac w PKB spadał a nierówności dochodowe, mierzone współczynnikiem Giniego rosły przez pierwsze piętnaście lat transformacji. Pojawiło się zabarwione negatywną konotacją pojęcie „wyczynowego kapitalizmu”.

Pogłębiały się frustracje części młodzieży, która po zdobyciu formalnie wyższego wykształcenia nie była w stanie realizować swoich aspiracji życiowych. Duża skala emigracji była w dużym stopniu odzwierciedleniem wyobcowania części społeczeństwa i przekonania, że nowy ustrój nie przyniósł wszystkich jednakowych korzyści i nie stworzył wszystkim równych szans. Nawet jeśli wiele z wyżej wspomnianych niepowodzeń naszego rozwoju ma charakter względny, to nie ulega wątpliwości, że polityka gospodarcza, a przede wszystkim społeczna musi ulec (i ulega już) istotnej modyfikacji.